

시설물안전진단용역 PQ입찰제도 개선방안

대한산업안전협회 건설안전본부 김 학 응 팀장

* 인하대학교 산업공학과 박사

1. 서론

시설물은 계획, 시공, 유지관리의 단계로 생애주기를 이루고 있는 가운데, 국내의 경우 '90년대 중반 이전의 경우 급속한 경제성장의 사회적 환경에 중점을 두었으므로 사회간접자본시설 확충과 신규건설 사업을 중심으로 치중하게 되어 상대적으로 비중이 더 높은 준공된 시설물의 안전관리와 유지관리분야에 대해 인식이 부족하여 법 제도적 체제에 기초한 사후관리 체계는 정립하지 못하였다.

'90년대 들어 성수대교붕괴('94.10.21) 등 대형사고발생이 빈번해지고 국민의 생명과 재산보호에 부정적 저해요인으로 작용하여 국가경제활동에 위축시키게 됨에 따라, 1995년 1월 국회의원입법으로 안전점검 및 유지관리에 관한 업무를 체계화하고 시설물 관리자 등에게 유지관리의 의무와 책임 등을 부여하고, 이를 전문적으로 수행할 수 있는 전문기관을 육성토록 하는 시설물의 안전관리에 관한 특별법을 제정하여 안전진단·점검을 시행함으로써 공중의 안전 확보 및 국민의 복리증진에 기여하기 위한 유지관리체제를 구축하게 되었다.

이러한 시설물의 안전점검·진단에 대하여 시행되는 용역의 우리나라의 현행 입·낙찰제도는 모든 각 분야에서 개선의 필요성이 오래 전부터 제기되어 왔으며, 실제로 수차례 제도 '개선'이란 명분아래 솔하게 제도 '변경'이 이루어졌지만, 여전히 입·낙찰제도에 대한 불만이 끊임 없이 표출되고 있다.

그러나 아직까지 우리나라 시설물안전진단용역 PQ입찰에 대한 심도 있는 연구와 분석은 타 산업부문에 비하여 매우 미흡한 실정으로서 13년의 짧은 안전진단의 역사가 말해주듯 초보적인 단계에 머물러 있는 수준이라 할 수 있다.

정확한 시장분석과 연구노력 없이 타 산업부문의 제도를 쉽게 답습하거나, 실효성이 떨어지는 과거의 사례를 습관적으로 반복하여 고착화시키고, 또한 일부 업체와 발주자간의 유착에 의거 시장 질서를 왜곡하는 등 많은 문제점의 사례가 발생하고 있음에 따라 이에 대한 심층적인 연구를 바탕으로 한 제도개선의 접근이 요구되고 있다.

2. PQ 및 적격심사제도

적격심사제도는 부실을 방지하고 시공 품질을 확보하기 위한 목적으로 입찰가격 이외의 비가격요소까지를 종합적으로 고려하여 최적계약체를 선정하지는 취지 하에 1993년 7월부터 도입되어 시행되고 있다.

건설기술용역을 발주할 때에는 추정가격에 따라 참여하는 건설기술자의 능력, 사업의 수행실적, 신용도 등을 종합적으로 고려한 사업수행능력평가기준을 평가하여 입찰에 참가할 자를 선정하도록 하고 있으며, 대상금액기준은 정밀안전진단과 안전점검 등의 업무성격에 따라서 해당 용역사업의 추정가격을 기준으로 건설기술관리법 시행규칙 제13조 제4항 제4호의 규정에 의거 1억 원 이상의 정밀안전진단과 기획재정부장관의 고시금액 1억 9천만 원 이상의 안전점검으로 나누어진다.

건설기술용역의 시설물안전진단 적격심사구분은 <표 1>과 같이 입찰가격제출을 기준으로 사전사업수행능력평가결과에 따라 입찰참가자격

을 부여하는 사전심사제도와 가격입찰 참가 후 적격심사대상자로 선정된 다음 적격심사신청서를 제출하여 낙찰자를 결정하는 사후심사로 구분된다.

〈표 1〉 적격심사 구분

구분	사전사업수행능력평가	가격입찰 후 적격심사
- 정밀안전진단	추정가격 1억 원 이상	추정가격 1억 원 미만
- 안전점검	추정가격 1.9억 원 이상	추정가격 1.9억 원 미만

이와 같은 건설기술용역 사업수행능력평가에 따라 용역업자를 선정하는 기준 및 절차의 세부사항을 살펴보면 다음과 같다.

발주청은 건설기술관리법 제21조에 의거 그가 시행하는 건설기술용역사업중 “대통령령이 정하는 규모 이상의 사업”에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 따라 집행계획을 작성하여 이를 공고하여야 하며, 공고된 사업의 시행은 대통령령이 정하는 사업수행능력평가에 의한 용역업자의 선정기준 및 절차에 따라야 하고, 〈표 2〉와 같이 사업수행능력평가기준에 따라 평가하여 입찰에 참가할 자를 선정하여야 한다.

〈표 2〉 용역업자의 사업수행능력 평가기준

평가 항목	배점 범위	평가 방법
가. 참여건설기술자	50	- 참여건설기술자의 등급·실적·경력 등에 따라 평가
나. 유사용역수행실적	15	- 업체의 수행실적에 따라 평가
다. 〈삭제〉		
라. 신용도	10	- 관계법령에 의한 입찰참가제한·업무 정지 등의 처분내용에 따라 평가 - 재정상태건실도에 따라 평가
마. 기술개발 및 투자실적	15	- 기술개발실적 및 투자실적에 따라 평가
바. 업무중첩도	10	- 참여건설기술자의 업무중첩도에 따라 평가

자료 : 건설기술관리법 시행규칙 별표 5

3. 안전진단산업의 현황과 실태

가. 시설물안전진단의 역할

안전진단산업은 건설공사를 통해 완성된 최종시설물의 성능유지를 결정하는 중요한 과정으로서 준공 후 시설물의 관리 등에 있어서 품질, 성능 및 비용측면에 있어서 커다란 영향을 미치고 있다.

안전진단산업은 짧은 역사만큼이나 국내 건설 산업에서 차지하고 있는 위치는 굳이 규모가 큰 건설공사나 제조업에 비하지 않더라도 엔지니어링산업 등 타 산업에 비하여 극히 미약한 존재로서 산업이라는 분류체계로 구분할 수 있을까 하는 정도의 미미한 수준이라 할 수 있다.

그러나 안전진단산업은 기술집약적 산업으로 정의할 수 있으며, 다양한 경험, 기술혁신, 연구개발 성과 등을 산업에 연계시키는 기능을 수행하는 매우 중요한 부문임에 틀림이 없다.

나. 안전진단시장 및 업계현황

국내 안전진단산업은 국민의 의식개선 및 관련 산업 발전으로 최근 5년간 사업물량이 연 평균 156%씩 증가하는 등 빠른 성장을 이루어온 반면, 업체 간 치열한 시장경쟁이 이루어지고 있다. 또한 시장특성에 맞는 관리제도의 미흡, 저가경쟁에 의한 기술수준 부실, 수주의 편중도 등

에 따라 산업의 규모가 영세하고 기술경쟁력 측면에서 낙후한 수준이라 평가할 수 있다.

아울러 건설시장의 개방에 따른 기술력확보의 중요성 증대 및 산업구조의 국제화 등 산업 환경변화가 급격하게 진행되고 있는 가운데 이에 대처하기 위해 중장기적으로 안전진단산업 체질강화를 위한 합리적 연구해 대응방안이 요구되고 있으나, 관련 제도개선 및 변화에 대응하는데 있어서 명확한 목표점을 찾지 못하고 있는 것으로 보인다.

다. 시장점유현황

국내 안전진단전문기관현황은 1995년 19개 기관에서 2007년 421개 기관으로 매년 평균 33.5개씩 증가하여 176%의 비약적인 성장을 해왔다. 이와 같은 현상은 안전에 대한 국민의 의식개선을 바탕으로 한 사회 환경적인 요인과 함께 IMF(국제통화기금)가 시작된 1997년 11월 21일 이후 경기 침체에 따라 어려움을 겪게 되는 시공, 설계 등 각 부문의 인력들이 상대적으로 진출입이 용이한 안전진단분야에 진출함에 따른 경제 환경적 요인에 의한 것으로 보여진다. 하지만 아직까지 시장규모가 작고 영세한 사업자가 대부분임을 감안할 때 아직까지는 규모화·전문화를 이루지 못하고 있는 실정이다.

〈표 4〉 입찰참여 및 낙찰현황

(단위 : 원)

업 체	참여건수	낙찰건수	낙찰금액	비 율	업 체	참여건수	낙찰건수	낙찰금액	비 율
합 계		171	18,780,810,900	100	B사	96	6	617,012,000	3.3
P사	171	24	6,192,311,700	33.0	K사	133	5	98,547,600	0.5
S사	157	15	3,583,761,700	19.1	J사	126	5	368,371,000	2.0
G사	59	2	302,608,000	1.6	D사	104	4	510,594,920	2.7
E사	155	7	2,349,503,000	12.5	DS사	124	6	403,232,000	2.1
SL사	150	8	1,512,974,000	8.1	기 타	-	89	2,841,894,980	15.1

자료 : 입찰정보기관 info21c

최근 6개월 간(2007. 12. 6~2008. 6. 5) 발주된 총 171건의 187억 8천만 원에 달하는 입찰(PQ포함) 중 P사가 33.0%인 6,192,311,700원을 S사가 19.1%인 3,583,761,700원을 낙찰 받아 이들 2개의 업체가 차지하는 비중이 전체의 52.1%로서 매우 높은 비중을 나타내고 있다. 또한 이들 업체 외에 12.5%를 차지한 E사와 8.1%의 SL사를 제외하면 모두가 0~3%대로서 낙찰의 편중성이 높음을 알 수 있다.

이와 같은 입찰조건에 대하여 일반입찰사항을 제외하고 금액비중이 높은 PQ입찰건에 대하여 살펴보면 그 편중도는 더욱 심화되어 나타나고 있다.

이러한 문제는 안전진단산업에 악영향을 미치는 매우 우려스러운 현상으로서 향후 계속적으로 현재와 같은 방향으로 진행될 경우 이러한 편중·독점현상은 더욱 심화되어 시장에서 더 이상의 경쟁은 사라지게 될 것이며, 업계의 기술개발과 균형발전은 멀어지고 결국 국내 안전진단 시장은 기술력과 대외경쟁력을 잃어버린채 후진성을 면치 못하게 될 것이다.

4. PQ운영 문제점과 개선방안

가. 운영실태와 문제점

PQ제도는 입찰참가업체들이 당해용역을 수행할 수 있는 능력이 있는지를 사전에 검증하고자 하는 것이 본래의 목적임에도 우리나라에서는 다른 건설업 부문과 같이 수행능력을 검증한다는 명분으로 과도한 제한을 함으로써 실질적인 시장진입 장벽이 되고 경쟁제한적인 제도로 변모되어 가고 있는 실정이다.

PQ입찰기준의 제·개정 또한 업체 간 경쟁 촉진을 통한 기술력 개발에 역점을 두기보다는 형식적·이론적인 개선만 이루어짐으로써 결과적으로 몇몇 주요 업체들에 사업량 안분(按分), 안정적 이윤 보장 등 기득권을 보호해 주는 단순한 기능적 역할을 하고 있을 뿐 본연의 목적에 충실하지 못하고 있는 실정이다.

서류상의 기술자 양산, 낙찰확률을 높이기 위한 페이퍼 컴퍼니 설립을 통해 입찰 참여 확대, 발주기관과 유착에 의한 PQ조건 조정, 관료출신의 기득권 및 영향력을 바탕으로한 제도 개·조정, 불법적인 하도급, 소속회사의 편법운영 등과 같은 많은 문제점들에 대해 개별적으로 접근하여 단순한 행정력만으로 해결하기란 결코 쉽지가 않으며, 감독 기관의 지도·감독 또한 한계가 있다. 시장자체에서의 자정(自淨)과 제도·행정이 서로 상호작용하여 기능할 때 비로소 그 효과를 거둘 수가 있는 것이다. 정부는 시장이해와 원리를 적극 반영한 균형 잡힌 제도로 조율을 해나가고, 시장은 업계 스스로의 발전을 위해 협력·조화하여 자정노력을 해나갈 때 비로소 선진화된 발전이라는 완성된 결과물이 탄생될 수 있는 것이다.

결과적으로 지금까지 현재와 같은 PQ제도를 시행함으로써 우리나라 시설물안전진단분야의 기술력과 업계의 체질이 향상되고, 대내·외적인 경쟁력이 강화되어야함에도 시장에서 나타나는 현상은 전혀 이와 같은 방향으로 가고 있지 못하다는 것을 빨리 인식하여야 한다. 이는 시장분석을 바탕으로 한 뚜렷한 지향점 부족에 기인한다고 할 수 있을 것이다.

나. 개선방안

PQ입찰제도는 최적격업체를 선정하려는 것이 아니라 부실과 리스크를 줄이기 위하여 최소한의 적격성을 갖춘 업체를 확인하기 위한 것으로서 Russell에 의해 적절하게 고안된 PQ제도는 다음의 기능을 수행하여야 한다.

- 시공자, 주요 하도급자, 자재 공급업체들이 주어진 직무를 완성할 수 있는 자원(Resource)을 보유하고 있으며 경험, 책임감, 능력 등을 갖추고 있는지를 보장할 수 있어야 함.
- 한정된 재무자원을 보유하고 있거나 시공능력에 비하여 과도한 수주실적을 가지고 있는 업체와 경험이 부족한 입찰자를 배제할 수 있어야 함.
- 자격을 갖춘 업체들 간의 경쟁을 극대화 시킬 수 있어야 함.

이와 같은 기능이 적정하게 작용되어야 함에도 우리나라 PQ입찰제도의 문제점은 지금까지 많은 연구와 개선의 노력에도 불구하고 계속적으로 나타나고 있다는 점을 주목해보면 이 문제가 다양한 이해관계의 복잡성과 한번 결정된 제도의 근본적인 변화가 얼마나 어려운지를 판단해 볼 수가 있다. 따라서 정확한 시장분석의 바탕위에서 보다 혁신적인 노력과 확고한 의지 없이는 반복되는 형태적인 모순을 벗어나기 어려울 것으로 보인다.

(1) 제도의 혁신적 개선

현재의 획일적인 방식 하에서 몇 가지 항목과 배점 등 부분적이고 점진적인 제도개선을 통해서라도 입·낙찰제도의 궁극적인 목적을 달성하기 어려울 것이며, 설사 달성할 수 있다고 하더라도 장구한 시간이 소요될 것이기 때문에 효율적인 전략이 될 수 없다. 입·낙찰제도의 혁신을 위해서는 과거제도의 연장선상에서 조금씩 개선하는 것이 아니라, 제도의 틀과 기본적인 내용을 총체적으로 바꾸는 전략을 취해야 한다.

(2) 균형발전을 통한 경쟁력 강화

건실하고 기초가 튼튼한 산업발전을 위해서는 과도하게 편중되거나 독과점이 되어서는 곤란하며, 결코 긍정적 요인이 될 수 없는 만큼 분야별 특성과 변별력은 가지되 전체적인 균형발전을 통한 경쟁력강화가 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 따라서 이와 같은 목적을 분명히 하여 보다 효과적인 제도개선방향을 마련해나가야 할 것이다.

(3) 정확한 시장분석 및 공통적 의견 수렴

개선되어야 할 최우선사항은 제도개선 그 자체보다 정확한 시장분석이라 할 수 있으며, 문제점의 본질에 대한 근본적인 파악과 시장이해 없이 이론적 제도 개선만으로 산업발전을 꾀한다면 계속적인 오류를 범할 수밖에 없을 것이다.

현실을 바탕으로 하지 않은 이론이나 일방적 독선, 일부로부터의 편향적인 의견수렴, 업계와 제도권의 유착, 타 산업부문에 비해 비중도가 낮음에 따른 상대적인 정책적 관심소홀 등은 발생하였거나 발생할 수 있는 사항들로서 균형 잡힌 관점이 절대적인 필수요건일 것이다.

(4) 성과분석 및 통계관리

매년 발주되는 PQ건수, 낙찰업체, 수행상태, 업체 수 대비 입찰참여에 따른 수주기회의 정도 등 종합적인 성과분석 및 평가관리는 이루어지고 있지 않은 실정으로서 이와 같은 업계의 분석평가 없이 제도가 개선·정비되고 있는 것이다. 결국 이렇게 정비된 제도의 결과가 시장에서 적정하게 나타날 수가 없는 것으로서 실적을 분석하고 이를 바탕으로 한 제도를 다양하게 검토하여 정비가 이루어진다면 균형적인 기회를 부여하고, 과도한 제한이나 불필요한 의혹을 차단하는 등 합리적 기준을 바탕으로 많은 문제점들이 해결될 수 있을 것이다.

5. 결론

안전진단산업은 사후관리 시스템의 한 축을 담당하는 기술집약적 산업으로 시설물의 활용성을 극대화하는 기능을 수행하는 매우 중요한 역할을 하고 있음에 틀림이 없다. 그러나 규모나 특성상 국내 건설 산업에서 차지하고 있는 위치가 타 산업에 비하여 극히 미약한 수준이라 할 수 있다. 건설시장의 개방에 따른 기술력확보의 중요성 증대 및 산업구조의 국제화 등 산업 환경변화가 급격하게 진행되고 있는 것을 볼 때 중장기적으로 안전진단산업의 지속적인 발전을 위해 합리적인 대응방안이 시급히 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 우선적으로 안전진단산업부문의 업계현황과 기본적 통계자료를 계량화 할 수 있는 종합 데이터 관리시스템의 구축이 이루어져야 할 것이다. 시설물안전진단분야는 연간 발주되는 사업물량, 수주 및 수행현황, 업체 수와 규모, 기술자 인력 수, 수행능력 등 업체의 현황을 나타내는 공식자료가 없음에 따라 정책을 입안하고 계획하기위한 기초 데이터가 부실한 상황으로서 총괄적으로 종합화 할 수 있는 시스템체제가 구축되어야 하며, 이것을 기초자료로 하여 평가·분석함으로써 비합리성을 제거하고, 개선될 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 제도개선이 전면적이고, 총체적으로 이루어져야한다는 것이다. 지금까지 많은 연구와 개선의 노력에도 불구하고 우리나라 PQ입찰제도의 문제점은 아직 해소되지 않고 있다. 이는 현재의 획일적인 방식 하에서 몇 가지 항목과 배점 등 부분적이고 점진적인 제도개선을 통해서도 입찰제도의 궁극적인 목적을 달성하기 어렵고, 개선에 많은 시간이 소요될 것이기 때문에 효율적인 전략이 될 수 없다. 따라서 제도의 틀과 기본적인 내용을 총체적으로 바꾸는 전략을 취해야한다는 것이다.

셋째, 안전진단산업의 균형발전을 통한 경쟁력강화이다. 건설하고 기초가 튼튼한 산업발전을 위해서는 과도하게 편중되거나 독과점이 되어서는 안 되며, 업체 간의 변별력은 가지되 전체적인 균형발전을 통한 경쟁력강화 유도가 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 따라서 정부의 균형적 관점이 절대적인 필수요건으로서 이와 같은 목적을 분명히 하여 제도개선방향을 설정해나가야 할 것이다.

최근 정부에서는 PQ입찰제도 관련 연구와 노력의지를 보이고 있음에 따라 향후에는 보다 심층적인 연구결과를 바탕으로 현실적이고 실질적인 개정으로 이어지길 바란다. ☺