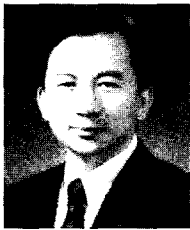


새 정부의 건설정책 동향과 전망

이상호, 한국건설산업연구원 정책동향연구부장



I. 새 정부 출범과 건설정책의 혼선

많은 기대를 안고 2003년 2월 25일에 새 정부가 출범하였다. 하지만 교육·노동·경제정책 등에서의 정책혼선이 지속되고 있고, 건설정책 또한 일대 혼란을 겪고 있는 양상이다. 최저가 낙찰제 확대, 주택 후분양제 도입, PQ제도 개선, 품셈 폐지와 실적공사비 적산제도 도입 여부 등을 정책혼선의 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 또한 정책결정과정의 참여자에 대한 문제 제기도 많다. 정부 주무부처나 관련 전문가, 혹은 업계의 의견보다는 경실련과 같은 시민단체의 입김이 더욱 강력한 것으로 평가되고 있다.

이 글에서는 새 정부 출범 이후 제시되었던 건설정책을 종합적으로 개관해 보고, 향후의 정책방향을 전망하는데 초점을 두고 있다. 아울러 이같은 새 정부의 건설정책이 건설사업관리(CM)와 관련하여 주는 시사점도 정리해 보고자 한다.

II. 새 정부의 건설정책 동향과 전망

1. 새 정부의 국정과제와 건설 관련 정책
 새 정부에서 명시적인 “건설정책”을 수립한 것은 없다. 하지만, 새 정부 출범과 더불어 예상되는 건설정책의 방향은 ①노무현 대통령의 건설관련 선거공약, ②대통령직 인수위원회에서 선정한 10대 국정과제(2003.1.7), ③「신정부 경제정책 자료(2003.1.29)(재정경제부 홈페이지 참조: <http://www.mofe.go.kr>) 및 ④언론에 보도된 대통령직 인수위의 최종보고서(2003.2.20) 등을 통해 전망해 볼 수 있다. 이중 새 정부 출범 직전에 대통령직 인수위원회를 중심으로 작성된 국정과제는 2003년부터 향후 5년간 지속적으로 추진될 것이며, 국정과제의 내용중 건설 관련 정책을 요약하면 <표 II-1>과 같다.

2. 경제정책 조정회의(2003.3.27)와 국가계약제도의 개선전망

새 정부는 대통령이 주재한 2003년 3월 27일의 경제정책 조정회의에서 향후 국가계약제도의 개선방향을 ①부실공사

<표 II-1> 대통령직 인수위 확정 12대 국정과제중 건설 관련 정책

구분	건설산업·정책 관련 세부추진과제
부패없는 사회/ 봉사하는 행정	- 총체적 재난관리시스템 구축과 재난관리조직의 위상과 기능 강화 - 재난유발 위험시설 등에 대한 관리실명제 실시
지방분권과 국가균형 발전	- 중앙정부 기능외에는 지방업무로 규정하고 「지방이양일괄법」 제정 - 지역사업 발굴, 중앙예산지원 창구 일원화를 위한 지역개발기구(RDA) 설립 - 1,500만평 규모의 신행정수도 건설
한반도 평화체제 구축	- 남북경협사업의 확대 발전 등
자유롭고 공정한 시장질서 확립	- 규제전반에 대한 규제일몰제 도입 - 공정위 일부 직원의 사법경찰관 지정방안 검토 - 위법한 재정집행에 대한 국민소송제도 도입 - 최저가 낙찰제 단계적 확대
동북아 경제중심국가 건설	- 인천·부산·광양 등 개발사업 추진 - 인천-기흥 R&D허브, 부산-경남 가야밸리조성 - 한중일 자유무역협정(FTA) 추진 등
참여복지와 삶의 질 향상	- 수도권에 5년간 주택 150만호 건설 - 국민임대주택 50만호 건설로 저소득층 주거안정 도모 - 수도권 남북부지역에 X자형 광역전철망 구축
국민통합과 양성 평등의 구현	- 민간부문에서 여성, 장애인, 지방대학 졸업생을 채용할 경우 정부 입찰에 우선권을 주는 등 인센티브 부여

방지, ②기술개발 촉진 및 경쟁력 강화, ③지역균형 발전 등 3가지로 제시하였다.

먼저 부실공사 방지를 위해서는 저가 심의제를 도입하기로 하였다. 2001년 1월부터 최저가 낙찰제를 시행한 이후, 저가낙찰자에 대한 선금비율 축소, 감점부여 등 보완책을 마련해 왔으나, 과당경쟁으로 덤핑입찰 방지에 한계가 있음을 인정하고, 덤핑입찰로 인한 부실공사를 방지하기 위해 저가심의제를 시행하겠다는 것이다. 아울러 저가심의제 실시로 덤핑입찰이 방지되면 최저가 낙찰제 대상공사를 단계적으로 확대 시행(예 : 500억 원 이상)하겠다는 방침도 밝혔다.

건설기술의 발전을 유도하기 위해서는 기술경쟁력이 있는 건설업체가 우선 선정될 수 있도록 시공경험이나 기술능력 부분의 심사비중을 높이는 등 입찰참가 자격 사전심사(PQ)제도를 보완하기로 하였다. 신기술·신공법이 요구되는 공사(특수교량, 공항 등)에서 건설업체의 설계·시공능력 향상을 위해 턴키·대안 입찰제도를 활성화하겠다는 방침도 밝혔고, 지하철 차량, 시설관리시스템 등 공공물품과 용역 입찰시 품질이 보장되도록 가격중심의 심사방식 대신 기술을 중시하는 선정방식으로 전환하기로 하였다. 시공자가 계약이행중에 신기술·신공법을 도입하여 공사비를 절감한 경우 시공자에게 지불하는 공사비 절감 보상 규모를 확대(예 : 절감액의 50% → 70%)하고, 기술개발자금이 초기에 집중 사용되는 물품이나 용역계약의 경우, 선금지급 규모도 확대(예 : 계약금액의 20~50% → 30~60%)하기로 하였다.

지역균형 발전을 위해서는 입찰참가 자격을 당해 지역(특별시, 광역시, 도) 업체로만 제한하는 지역제한 대상공사의 범위를 상향조정하고(현행 30억원 → 40억원 미만, 전문공사 등은 3억원 → 4억원 미만), 지역업체를 반드시 공동수급체 구성원으로 참가시키도록 하는 지역

의무 공동도급 대상공사의 범위도 건설 시장 개방 대상공사(5백만SDR : 의무적 국제입찰) 범위 이내에서 조정(현행 78억 원이나 환율조정에 따라 81억 원으로 확대)하기로 하였다.

이같은 국가계약제도 개선방향을 반영하여 2003년 상반기중에 국가계약법 시행령, 시행규칙 및 관련 회계 예규를 개정, 2003년 하반기부터 시행할 계획인데, 이를 위하여 재정경제부에서는 관련 부처 공무원 등으로 국가계약제도 개선 추진단을 구성하고 세부적인 정책방안을 강구중이다.

3. 최저가 낙찰제 확대 및 실적공사비 적산제도 도입 전망

경제정책 조정회의 시점(2003.3.27)을 전후하여 경실련에서는 재정경제부 및 건설교통부 장관을 면담하여 ①모든 정부발주공사에 최저가 낙찰제 시행과 이행보증시장 개방, ②턴키공사의 2단계 분리심사제도 도입 및 ③품셈폐지와 실적공사비 적산제도의 도입 등을 요구하였다.

경제정책 조정회의에서 덤핑 및 부실 방지대책으로 도입할 계획인 저가심의제에 대해서는 명시적으로 반대입장을 표명하였다. 저가심의제 도입 이전에 예정 가격의 현실화를 위한 실적공사비 적산제도 도입이 선행되어야 하며, 저가심의제가 또다시 일정 낙찰률을 보장하는 장치로 이용된다면 최저가 낙찰제의 본질을 왜곡시킬 것이라는 이유로 반대하고 있다. 최저가 낙찰제 공사의 덤핑은 보증제도로, 부실시공은 시공 및 설계감리 강화로 대처 가능하다는 주장을 하고 있다.

턴키제도의 경우는 부패방지위원회의 제도개선 권고안과 같이 “선 설계평가, 후 가격경쟁” 방식과 같은 2단계 분리심사를 함으로써 입찰담합 비리나 설계심의위원에 대한 로비를 축소하자는 주장인데, 관계 부처나 건설업계에서는 기술

경쟁이라는 턴키제도 본래의 취지에 반하는 낙찰방식이기 때문에 수용하기 어렵다는 입장이다.

이상과 같은 경실련의 여러 가지 정책건의 사항 가운데 정부에서 수용하겠다는 방침을 밝힌 것은 이미 국정과제로 확정된 최저가 낙찰제의 단계적 확대와 실적공사비 적산제도의 도입이다.

2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 시행된 최저가 낙찰제는 지나친 저가 낙찰로 인한 부실공사 우려 등을 이유로 2002년에 500억원 이상, 2003년에 100억원 이상 공사로 확대한다던 당초의 방침을 유보했지만, 경실련의 주장을 새 정부에서 수용하여 2003년 하반기부터 500억원 이상 공사로 확대할 계획이다.

최저가 낙찰제 확대보다 건설업계가 더 우려하고 있는 것은 2004년부터 품셈을 단계적으로 실적공사비 적산제도로 대체한다는 방침이다. 1970년부터 표준 품셈은 30여년간 정부의 예산편성과 공사비 산출 및 설계변경에 의한 계약금액 조정의 기초자료로 사용되었으나, 작업 방법과 순서를 치밀하게 계획·반영하지 않으면 소요비용이 누락될 수 있고, 계산도 복잡하여 전문기술자들도 착오를 범하는 사례가 많이 발생하고 있다. 또한 공사비도 건설업체마다 축적한 시공자료와 기술력을 바탕으로 업체마다 다른 공사원가를 산출할 수 있어야 하나, 획일적인 품셈이 적용됨에 따라 공사원가 절감 및 생산성 제고를 위한 기술개발 노력을 어렵게 하고 있다. 뿐만 아니라, 시공 품질과 생산성 향상을 위해 장려되어야 할 신공법·신기술의 적용도 품셈에 없을 경우는 기술자들의 모험과 그에 따른 책임이 수반되기도 한다. 경실련에서는 표준품셈이 이해관계의 일방당사자인 사업자단체에서 관리하고 있기 때문에 공정성이 의문시된다는 지적도 했다.

이에 따라 건설교통부는 2004년부터 품셈관리기관을 사업자단체에서 국책연

구기관으로 이관하기로 하였다. 또한 시장가격인 건설공사 계약단가로 예정가격을 산정할 수 있도록 실적공사비를 우선 적용할 수 있는 공종과 각종 건설공사의 계약단가 등 시장거래가격을 조사하고, 부대경비 및 이윤율 분석을 위한 준비작업을 2003년말까지 완료하기로 하였다. 2004년부터는 공공기관이 발주하는 공사에 실적공사비를 단계적으로 적용하되, 향후 5년내에 토목·건축공사 전체 공종의 80%까지 실적공사비가 적용되도록 할 계획이다.

4. 공정거래정책의 강화

「자유롭고 공정한 시장질서 확립」이 새 정부 국정과제중 하나이며, 특히 공정거래위원회가 국회 정무위원회에 제출한 업무보고(2003.2.10)에 따르면, 2003년 중에는 담합차단을 통한 경쟁적 시장환경의 조성, 대기업집단 지배시스템 개선 및 중소기업 경쟁력 확보를 위한 여건조성에 주력할 것으로 전망된다.

공정거래위원회에서는 2003년중 무엇보다 먼저 시장경쟁을 저해하고 소비자 이익을 직접 침해하는 카르텔 차단에 행정역량을 집중할 것으로 계획이다. 구체적인 방안으로는 카르텔 자진신고자에 대한 면책제도 확대 및 제보자에 대한 보상금 인상, 확인된 카르텔에 대해서는 부당이득보다 많은 과징금 부과, 공공건설공사 등 카르텔이 빈번하게 발생하는 취약분야에 대해서는 상시감시체계를 가동하고, 직권조사도 병행하는 등의 방안이 제시되었다. 아울러 은밀하게 이루어지는 담합행위를 효율적으로 조사하기 위하여 사법경찰관 제도를 공정거래분야에 도입할 것임을 새 정부 국정과제에서도 명시하고 있다.

전문자격사가 아니면 법인 설립이 불가능한 규제나 제도적으로 독점적 지위가 보장된 사업 등과 같은 경쟁제한적 규제의 개선도 추진될 전망이며, 주상복합

시장과 같이 경쟁제한적인 행태와 제도가 상존하는 산업부문을 대상으로 산업별 시장개선대책을 지속적으로 추진하겠다는 계획도 잡혀 있다. 그밖에 하도급거래 관련 대금지불체계 및 관행의 지속적 개선을 통해 중소하도급업체의 경영불안을 해소하고, 정부위탁업무 수행을 빌미로 영세·중소기업에 부담을 주는 사업자단체의 경쟁제한행위도 시정하겠다는 계획도 포함되어 있다.

5. 건설생산체계 개선

재정경제부 등에 의한 국가계약제도의 개선과는 별개로, 국무조정실에서는 2003년 상반기중 건설공사 현장에 대한 실태조사를 통하여 공동도급 및 하도급제도의 개선방안을 강구하고 있을 뿐만 아니라, 관련 법령 위반자에 대해서는 처벌을 요구하고 있다. 공동도급시 시공지분율이 적은 업체들이 속칭 “부금”만 받고 시공에는 직접 참여하지 않는 사례가 현장실태 조사를 통해서 드러났고, 일괄 하도급이나 재하도급과 같은 불법사례도 여러 건 적발되었기 때문이다.

이와 관련하여 재정경제부에서는 2003년 6월 11일자로 회계통첩(공동도급계약의 적정이행 관련 회계통첩)을 각 발주청에 송부하였는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 계약담당공무원은 공동도급계약시 공동수급체 구성원으로 하여금 출자비율 또는 분담내용에 따라 실제 계약이행에 참가하도록 해야 한다.

둘째, 공동수급체 구성원 중 정당한 이유없이 계약이행에 참여하지 않은 구성원(단순 자본참여 포함)은 국가계약법령에 따라 부정당업자 제재를 하고, 동 구성원에 대해서는 다른 구성원이 탈퇴조치를 하도록 해야 한다.

셋째, 일부 구성원의 탈퇴에 따른 실제 시공내용의 변경사항에 대하여 출자비율 또는 분담내용의 변경, 대가지급 등 공동

도급 계약내용의 변경사항을 조속히 조치하여 원활한 공사수행에 차질이 없도록 해야 한다.

2003년 하반기중에는 이같은 회계통첩에 따른 부정당업자제재 등 처벌은 물론이고, 공동도급제도와 하도급제도를 포함하여 건설생산체계 전반의 개편이 추진될 전망이다.

6. 부패방지과 지방 중소건설업체 육성 등

부패방지위원회는 부패방지위원회대로 2002년 출범 시점부터 건설산업을 부패취약 산업으로 선정하고, 턴키제도 개선방안을 관계 부처에 권고하였다. 턴키공사의 설계심의 관련 비리를 막기 위하여 상설 설계심의기구를 신설하고, “선 설계평가, 후 가격경쟁” 방식으로 낙찰제도를 변경해 달라는 것이 제도개선 권고안인데, 2003년 6월말까지를 제도개선 시한으로 설정하였다. 비록 상설 설계심의기구 신설방안은 수용되지 않더라도, 공무원 중심의 설계심의제도로 전환될 가능성은 높아보인다. 또한 경실련의 주장과 같은 “선 설계평가, 후 가격경쟁” 방식은 수용되지 않더라도, 중견 및 중소기업의 수주기회 확대와 가격경쟁 강화를 위하여 낙찰자 선정기준상의 설계점수나 입찰가격점수는 조정될 가능성이 높다. 그 외 2003년 중에는 무자격 부실건설업체 난립 등의 문제가 심각한 것으로 알려져 있는 소규모 공사 입찰제도 개선과 더불어 설계변경제도의 개선도 추진할 것으로 전망된다.

새 정부의 국정과제에는 「지방분권과 국토균형발전」이 포함되어 있으며, 이에 따라 획기적인 지방분권 및 지방·중소건설업 육성책이 강구될 전망이다. 이와 관련하여 조달청 중앙집중 발주제도에 대한 개선 요구가 강화될 것이며, 획기적인 지방분권을 유도하기 위한 차원에서 최소한 지자체의 경우는 조달청 위임계

약 의무규정을 삭제해 달라는 요구가 의원입법 형식으로 2003년 상반기중 국회에 제출되기도 하였다. 그밖에 지역제한 입찰공사의 확대 및 지역의무공동도급 대상공사의 현행 유지와 더불어 조달청 등급제한입찰제도의 개선을 통한 중소기업 육성정책도 추진될 전망이다.

새 정부 국정과제의 하나인 「국민통합과 양성 평등의 구현」을 위하여 민간부문에서 여성·장애인·지방대학 졸업생 등을 채용할 경우, 정부공사 입찰시 우선권을 주는 인센티브제도의 도입도 검토되고 있다.

IV. 건설산업 및 기업에 미치는 영향

새 정부의 출범과 더불어 국정과제를 중심으로 한 건설정책이 본격적으로 추진될 경우 공공공사 물량은 늘어날 것으로 전망된다. 동북아 물류·비즈니스 중심국가 실현을 위한 인프라 구축, 지방분권과 국토균형발전 전략에 따른 지방건설공사 물량 확대, 신행정수도 건설 및

2003년부터 매년 50만가구씩 5년간 2백50만호를 공급하여 전국 주택보급률을 2007년까지 110%로 끌어 올린다는 계획 등이 국정과제에 포함되어 있기 때문이다.

이처럼 공공공사 물량이 확대 추세를 보일 것으로 전망되자 건설업체들마다 공공공사 수주확대를 2003년도의 경영방침으로 삼고 있지만, 공공공사 물량확대가 반드시 개별업체의 공공공사 수주 기회 확대 및 수익성 제고에 기여한다고 볼 수 없다. 공공공사 물량 확대에도 불구하고 최저가 낙찰제의 확대 시행과 턴키·대안입찰제도 변경시 낙찰률의 저하로 인하여 건설업체의 공공공사 수주실적은 축소되고, 수익성은 더 악화될 것이기 때문이다. 특히 2004년부터 실적공사비 적산방식이 도입될 경우, 공공공사의 수익성은 하락추세를 피하기 어려울 것이다.

새 정부의 출범과 더불어 지방분권 및 국토균형개발 차원에서 지방·중소건설업체 보호·육성 정책의 강화와 기술경쟁 촉진을 위한 PQ제도의 변별력 강화

등이 이루어질 경우 입찰제도를 둘러싼 건설업체 내부의 갈등도 심화될 것이다.

V. 건설사업관리(CM)에 주는 시사점

DJ정부의 출범시 건설업체의 화두는 CM활성화였다고 볼 수 있지만, 새 정부에서는 CM과 관련된 언급이 전혀 없다. 그렇다면 CM 활성화가 이루어지지 않을 것인가? 그렇지 않다. 비록 CM활성화와 같은 슬로건을 내걸지 않았지만, 과거 어떤 정부보다 더 CM의 필요성이나 역할이 부각될 것으로 전망된다. 예컨대, 2004년부터 최저가 낙찰제가 확대되고 실적공사비 적산제도가 도입되었다고 가정하자. 공사비나 공기의 관리를 위한 CM기능의 강화는 과거 어느 때보다 더 중요한 과제가 될 것이다. 공동도급이나 하도급제도의 개선이 이루어질 경우에도 건설생산체계의 효율성을 도모하기 위한 CM의 역할이 더욱 강화되어야 할 것이다.