

경쟁적 협의 절차의 성공적 안착을 위한 제언



안찬주 대림산업(주) 토목사업본부 토목Infra팀장

I. 서론

지난 4월, “2015년도 민간투자사업 기본계획(이하 기본계획)” 개정내용이 공고되었다. 이번 개정에서는 사업 위험을 주무관청과 민간이 합리적으로 분담하는 투자위험분담제도(BTO-rs, BTO-a)와 사업추진기간 단축을 위한 경쟁적 협의절차가 새롭게 도입되어 업계의 큰 관심을 모으고 있다. MRG 제도 폐지 및 세계금융위기에 따른 자금시장 침체로 국내 민간투자시장은 지속적으로 그 규모가 축소되어 왔다. 이러한 상황에서 정부는 경제 활성화와 재정부담 경감의 일환으로 민간의 여유자금을 SOC 투자로 유도하고자 신규제도의 도입을 추진하게 된 것이다.

업계에서는 신규제도의 도입에 대해 기대와 우려를 동시에 가지고 있다. 신규제도가 도입 취지에 맞게 성공적으로 정착된다면 민간투자시장의 활성화에 큰 역할을 담당할 수 있겠지만, 신규제도가 내포하고 있는 확인되지 않은 문제들은 업계에 또 다른 위험으로 작용할 수도 있기 때문이다. 신규제도의 성공적인 정착을 위해 참여자 모두 신규제도에 대한 심도 있는 이해를 바탕으로 장점은 강화하고 단점을 보완해나가는 노력이 필요하다. 이 글에서는 신규제도 중 ‘경쟁적 협의 절차’가 정부와 민간사업자 양측, 나아가 시설이용자까지 모두가 만족할 수 있는 성공적 제도로 자리하기 위해 제도 도입 전에 어떠한 고민과 준비가 필요할 것인지에 대해 논의하고자 한다.

II. 본론

유럽연합(EU)의 경쟁협의입찰

제도의 이해를 위해서는 도입배경의 파악이 선행되어야 한

다. 경쟁적 협의절차를 가장 먼저 도입한 유럽연합(European Union : 이하 EU)은 2000년대 초반부터 경쟁협의입찰을 공공조달의 입찰방식 중 하나로 활용해 오고 있다. EU의 공공조달 지침(Directive 2004/18/EC)에서는 제2편 공공계약에 관한 규정에서는 입찰유형을 다음과 같이 구분하고 있다.¹⁾

- 공개입찰(open procedure)
- 제한입찰(restricted procedure)
- 지명입찰(negotiated procedure)
- 경쟁협의입찰(competitive dialogue)

이 중 마지막 경쟁협의입찰(competitive dialogue) 방식을 국내 실정에 맞춰 도입한 것이 경쟁적 협의절차이다. 경쟁협의입찰 제도는 초창기 주로 PPP(Public-private partnership) 분야에서 활용된 이후 공공조달의 입찰절차로 확대되어 2004년 3월 EU의 공공조달지침(Directive 2004/18/EC)에서 새로운 입찰절차 유형으로 정식 포함되었다.

유럽의 경쟁협의입찰 방식 도입에 대한 논의는 복잡한 계약 과정을 가지는 입찰의 경우 입찰 과정에서 계약 당사자간 폭넓은 의견 교환이 필요하다는 것을 인식하면서부터 시작되었다. 제도도입을 추진한 유럽위원회에서는 “고도의 기술을 다루고 지속적으로 변화하는 복잡한 계약의 경우 발주처는 그들의 요구에 만족하는 가장 좋은 기술적 해결책을 미리 알지 못한다. 그러므로 발주처와 사업자 간 대화를 통한 계약에 대한 논의가 필요하다”고 도입의 필요성을 밝히며 제도를 공식화하였다.(문수영, 2010)

이러한 도입취지에 따라 EU의 공공조달지침(Directive 2004/18/EC)에서는 경쟁협의입찰의 사용처를 다음과 같이 규

1) 입찰유형 용어는 한국조달연구원(2014)의 보고서에서 표기한 번역을 따름

정하고 있다. 경쟁협업입찰은 정부의 공공조달에만 인정되는 절차로 사전에 기술적 정의가 불가능하고, 법적·재무적 조건을 명시하기 어려운 “특별히 복잡한 계약(particularly complex)”에 한하여 적용 가능하다. 이러한 규정에 따라 일반적으로 대규모 인프라 프로젝트와 같이 발주자가 계약 전에 자신의 요구사항을 만족시킬 수 있는 방법을 찾기 어려운 경우, 참여자 간의 대화를 통해 최적의 대안 도출을 위해 경쟁협업입찰이 활용되고 있다.

국내의 경쟁적 협의절차

정부에서 이번에 발표한 경쟁적 협의절차의 도입배경을 살펴보면 개정된 기본계획 전문에서 밝히고 있는 바와 같이 “평가와 협상을 동시에 진행하여 소요기간을 현행보다 1/3정도 단축”시키는데 그 목적을 두고 있다.

국내 민간투자사업은 사업기간의 지연이 큰 문제로 대두되고 있다. 상주영천고속도로 민간투자사업의 경우 최초제안서 제출(2003. 4) 이후 수정제안서 제출을 거쳐 우선협상대상자 지정까지 44개월이 소요되었고, 이후 24개월 간의 실무협상을 거쳐 실시협약 체결까지 총 68개월이 소요되었다. 제물포터널 민간투자사업의 경우 최초제안서 제출(2007. 12) 이후 수정제안서 제출을 거쳐 우선협상대상자 지정까지 42개월, 이후 35개월 간의 실무협상을 거쳐 실시협약을 체결하기까지 총 77개월이 소요되었다. 정부 발표에 따르면 민간투자사업은 평균적으로 사업제안에서 실시협약 체결까지 도로사업은 약 45개월, 철도사업은 약 44개월이 소요되고 있다.²⁾

정부는 민간투자사업 일정지연 문제를 해결하기 위해 경쟁적 협의절차를 통해 평가와 협상을 동시에 진행하여 사업기간을 단축하겠다는 계획이다. 입찰과정에서 향후 문제로 나타날 수 있는 쟁점 사항들을 사전에 해소할 수 있어 실시협약 체결까지의 기간을 효과적으로 줄일 수 있을 것이라 예측하고 있다. 현재 경쟁적 협의절차의 대상이 되는 정부고시사업의 경우 시설사업기본계획 고시에서 실시협약 체결까지 40개월 가량 소요되고 있으나, 정부는 경쟁적 협의절차 도입 시 25개월 소요가 예상되어 약 15개월의 기간 단축이 가능할 것으로 보고 있다.³⁾

그러나 국내 민자사업 추진 과정에서 협상 지연의 근본적 원인은 협상에서 다루어질 수 있는 사항과 다루어질 수 없는 사항을 명문화하는 규정이 미비하기 때문이다. 국토연구원에서 수

행한 민간투자사업 전문가 설문조사에 따르면, 정부에서 민간사업비, 통행료, 부속시설, 부대사업, 국가지원 요구사항 등을 모두 입찰 평가항목으로 간주하고 있으며 또한 협상의 대상으로 삼고 있기 때문에 협상 단계에서 협상대상자간의 혼란을 초래하고 있으며, 협상 지연의 가장 큰 원인으로 지목되고 있다. (국토연구원, 2007) 이러한 상황에서 정부에서는 협상 지연에 대한 근본적인 해결책은 뒤로 미루고 사업의 절차를 하나로 합치는 미봉책만으로 협상기간 단축이라는 본연의 목적을 달성할 수 있을지 확신을 갖기 어렵다.

예상 부작용, 사업의 부실화

앞서 살펴본 바와 같이 국내의 경쟁적 협의절차 도입은 이를 먼저 도입한 EU의 도입취지와는 반대의 방향에서 접근하고 있다. EU에서는 복잡한 계약의 경우 충분한 시간을 가지고 경쟁적 대화를 통해 최적의 대안을 찾아나가기 위한 목적으로 제도를 도입하였으나, 국내의 경우 PIMAC에서 검토중인 세부요령이 나와야 상세한 내용을 알 수 있겠지만 사업기간의 단축을 주목적으로 제도를 받아들인 것으로 보여진다.

현재의 상황에서 가장 우려되는 부분은 사업의 부실화이다. 일반적으로 민간투자사업은 기술부문과 가격부문의 2가지 측면에서 제안서 평가가 이루어진다. 기술부문은 평가위원의 정성적 관점에 의한 평가가 이루어질 수 밖에 없는 반면, 가격부문은 정량화를 통한 평가가 가능하므로 기술부문에 비해 가격부문이 평가에 미치는 영향이 매우 크다. 이로 인해 현재 입찰제도 아래서도 민간투자사업의 본질인 민간의 창의와 효율에 대한 평가보다는 가격위주의 평가가 이루어지는 경향이 있다. 이러한 상황에서 충분한 사전 준비 없이 경쟁적 협의절차를 도입한다면 더욱 심각한 가격위주의 평가가 진행될 수 밖에 없다. 현재 건설업계의 단면을 보면 정부가 우월적 지위에서 무리한 제안을 할 경우 민간사업자는 일방적 손해를 감수할 수 밖에 없다. 경쟁 입장에 처한 다수의 민간사업자가 지속적인 사업제안과 평가를 진행하는 과정에서 정부측의 지속적인 가격 절감 요구를 수용하게 될 경우 사업의 부실화로 이어지고 그 피해는 고스란히 시설 사용자에게 전가된다. 또한 사업성의 하락으로 민간의 참여 유인이 사라져 재부가 건전하고 기술력이 뛰어난 우수 사업자의 참여는 감소하고, 단순 공사물량 확보를 목적으로 하는 사업자의 참여 증가로 사업 부실화가 심화될 수 있다.

2) 관계부처합동(2014. 12. 22), p.7

3) 기획재정부(2015. 4. 8)

제도의 성공적 정착을 위한 제언

경쟁적 협의 절차의 성공적인 정착을 위해서 제도 도입 초기 단계에서 제도의 본질에 초점을 맞출 필요가 있다. 참여자간의 건전한 대화를 통해 주어진 여건가운데 최적의 대안을 도출하기 위한 노력이 필요하다. 민간사업자는 일단 사업시행자로 선정되고 보자는 식의 태도를 지양하고 합리적인 대안을 찾아 충실이 이행하겠다는 입장을 견지해야 한다. 무엇보다도 정부측과 민간사업자가 동등한 입장에서 입찰 참여자간에 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 환경이 조성될 수 있도록 인적, 제도적 기반이 마련되어야 한다.

먼저 협상의 수행 기관인 PIMAC 내에 경쟁적 협의를 수행할 전문 인력의 보강이 필요하다. 제안서 제출 이후 복수의 제안서 평가와 함께 다방면에 걸친 협의가 동시에 진행될 경우 현재 PIMAC의 인력만으로 증가하는 업무량을 감당하기에 한계가 있다. 전문인력의 보강을 통해 충분한 사업제안의 검토와 다양한 의견수렴을 신속하게 진행할 수 있어야 한다. 더불어 실시협약 표준안을 적극적으로 활용해야 한다. 현재 실시협상 단계에 있는 사업의 경우 공표된 실시협약 표준안을 활용하고는 있으나, 주무관청에서는 실시협약 표준안과 기존의 협상 완료된 사업의 협약 중 유리한 부분만을 취하고 있어 그 취지가 유명무실해 지고 있다. 이를 방지하기 위해 실시협약 표준안이 기본적으로 활용될 수 있도록 제도적 뒷받침이 반드시 이루어져야 한다. 다음으로 소모적인 논쟁을 피하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 협의 대상을 명확화하여 협의 과정에서 반드시 논의해야 할 대상과 해결해야 할 문제를 명문화하고 협의 대상이 될 수 없는 사항은 사전에 철저히 구분하여 혼선을 방지해야 할 것이다. 마지막으로 뛰어난 기술력과 창의적인 아이디어를 선별할 수 있는 평가제도를 마련해야 한다. EU에서는 경쟁협의 입찰 시, “경제적으로 가장 유리한 입찰자(the most economically advantageous tender : MEAT)”를 선정하는데, 품질, 가격, 기술력, 미적·기능적 특징, 환경, 운영비용, 비용 효율성, 사후관리 및 기술지원, 납품일 및 납품기간 등을 종합적으로 고려하여 평가하고 있다. 이를 참고하여 우리 실정에 맞는 최적의 평가제도를 수립할 필요가 있다.

III. 결론

지금까지 경쟁적 협의절차를 먼저 도입한 EU의 사례를 통해 경쟁적 협의절차의 도입배경과 성공적 정착을 위한 고려사항에 대해 논의하였다. 경쟁적 협의절차가 단순한 사업추진 단계의 물리적 통합이 아닌 향후 발생할 복잡한 문제들을 합리적으로

로 해결하여 궁극적으로 사업추진 기간을 단축시키는 방향으로 진행되어야 한다. 경쟁적 협의절차의 본격적인 시행을 앞두고 지속적인 논의와 철저한 사전준비를 통해 정부와 사업자, 나아가 시설사용자 모두가 만족할 수 있는 제도로 정착되기를 바란다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 2015년 경제정책방향 참고자료(2014. 12. 22)
- 기획재정부, 2015년 민간투자사업기본계획
- 기획재정부, 전면적 규제완화로 민간투자 확대(2015. 4. 8)
- 문수영, “민간투자사업의 사업자선정과정에 관한 연구 : 유럽연합의 ‘경쟁적대화’(competitive dialogue)제도를 중심으로”, 이화여자대학교 석사학위논문, 2010
- 문수영, “민간투자법상 실시협약에 관한 연구 : 영국법제를 중심으로”, 이화여자대학교 박사학위논문, 2013
- 윤하중 외 1, “민간투자제도의 내실화를 위한 추진단계별 개선방안”, 국토연구원, 2007
- 한국조달연구원, EU 조달지침 개정이 우리 기업의 현지 조달시장 진출에 미치는 영향 및 대응방안, 외교부, 2014
- Official Journal of European Union, Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, Official Journal L 134 , 30/04/2004 P. 0114 – 0240

■ 안찬주 E-mail: acjss@daelim.co.kr