

건설기술용역 종합심사낙찰제에 대한 기대와 우려



김예상
성균관대학교 건축공학과 교수, yeakim@skku.edu

올해 2020년은 국내 공공건설부문의 기술용역업계에 큰 변화가 예상되는 해이다. 2018년에 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령’에 도입되어 그해 12월부터 시행된 ‘건설기술용역 종합심사낙찰제’(이하 용역중심제)가 올해부터 모든 대상 사업에 본격적으로 적용되기 때문이다. 국토부는 제도 수립 이후 2019년 1월 ‘건설기술용역 종합심사낙찰제 심사기준’을 제정했지만, 이 제도를 기존의 용역 입찰제도와 비교할 때 여러 가지 주목할 만한 차이가 있고, 따라서 업계나 발주청이 적응하는 데에 준비시간이 필요하다는 관점에서 지난 일 년 간 과거방식도 혼합사용하는 일종의 유예기간이 주어졌다. 그 결과 시범사업을 포함해 평가방법의 일부만을 채택한 몇몇 사업이 추진되었고, 모든 신규 규정에 100% 부합하는 용역중심제 사업은 올해 3월이 지나서야 하나둘 나타날 것으로 보인다.

그런데 이렇듯 아직 제대로 써보지도 않은 제도에 대해 여러 우려의 소리가 들리고 있다. 이하에서 다시 설명하겠지만, 용역중심제의 시작은 2016년 초까지 거슬러 올라간다. 그 후 이 제도가 지금의 형태로 모습을 갖추기까지 우리 건설관리학회는 국토부로부터 총 4차례에 걸쳐 관련 연구용역을 수행했고 필자는 그 연구의 연구책임자를 맡았었다. 그 과정에서 작금에 들려오는 우려를 예상하지 못한바 아니지만, 본 제도가 만들어진 목적이 명확하고, 제도적용이 아직 본격화 되지 않은 상황에서 과도한 우려나 오해는 금물이라 생각했기에 학회지의 지면을 얻어 이에 대한 의견을 피력해 보고자 한다.

1. 왜 용역중심제인가?

사실상 용역중심제의 시작은 기존 건설기술용역 입찰제도를 대체하기 위한 것은 아니었다. 2015년 여름, 제5차 건설기술진흥기본계획 중 중장기 정책 방안 수립을 위한 TF회의가 개최되었는데, 이 회의의 이슈 중 하나가 건설기술용역 국제경쟁력 강화를 위한 정책방안 수립이었다. 여기서 진부하게 반복되는 정책대신 차라리 국내에서 국내업체들이 ‘스파링’해볼 수 있도록 국제기준에 부합하는 시범사업을 만들어보자는 의견이 나왔고, 이것이 전격적으로 채택되었다. 그 결과 우리 건설관리학회 주관으로 ‘국제기준에 맞는 건설 Eng 시범사업 추진방안 연구 용역’(2016.2.)이 수행되었고 좀 더 구체적인 내용의 ‘국제기준 적용 건설 Eng 시범사업 연구용역’(2016.6.)이 이어지면서 관련 시범사업도 급물살을 타게 되었다. 이때 ‘국제기준’을 어떻게 정의해야 하는가에 대한 논의가 있었는데, 이때만 해도 시범사업이 궁극적인 목적이었으므로 국내 업체들에게 낯설지 않으면서 활용가치가 높을 것으로 판단된 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)의 입찰방식이 모델로 채택됐다. 물론 그 외에 여러 해외 발주기관의 입찰방식이 조사·분석되었지만 본질적인 개념에는 큰 차이가 없었고, 다만 ADB의 경우, 상세한 수준의 많은 자료가 공개되어있는데다, 국내 제도에 적용하는데 가장 적합하다고 판단되었다.

이 무렵 정부는 국제법 시행령에 공사부문의 중심제를 도입하게 되는데(2015.12.), 곧이어 건설기술용역 시장까지 그 범위를 확대하길 원했다. 공사부문의 중심제는 “공사입찰에서 각 입찰자의 입찰가격, 공사수행능력 및 사회적 책임 등을

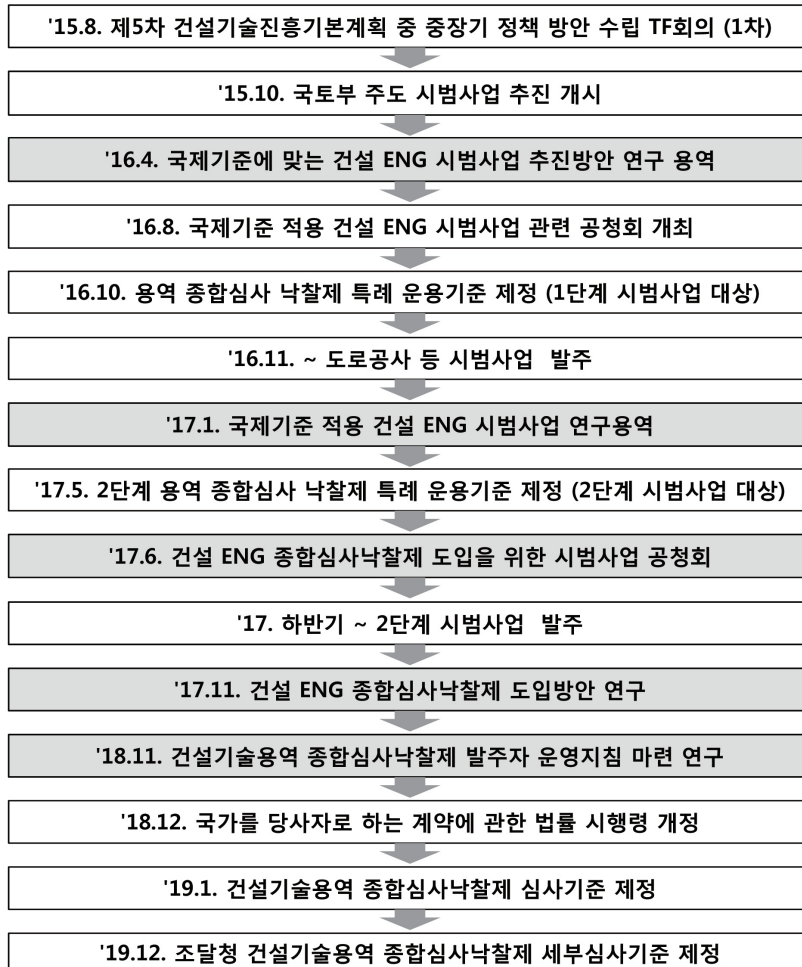


그림 1. 건설기술용역 중심제의 추진 과정

종합 심사하여 합산점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정” 하는 제도로 정의되는데, 용역입찰까지 범위가 확대되면서 ‘공사수행능력’에 대응되는 ‘용역수행능력’이 정의조항에 추가되었다. 상황이 이렇게 되니, 시범사업에 국제기준을 적용해보자던 프로젝트의 목적과 개념이 자연스럽게 건설기술용역 중심제로 옮겨가게 되었고, 시범사업을 위한 특례규정도 ‘용역 종합심사낙찰제 특례 운용기준’이라는 제목으로 제정되었다.

결과적으로 국제기준을 적용해보자는 특례와 본질적인 목표는 달랐지만, 현재의 용역중심제가 모습을 드러내기까지 국내 대표적인 발주청(公社)을 통해 2단계에 걸쳐 시범사업이 시행되었다. 가격점수 산정에 대한 안전장치, 즉 총점차 등제 등을 적용하지 않아 업체의 투찰률이 극단적 양상을 띠는 시행착오가 있기는 했지만(적용 시 낙찰률 약 85%, 미적용 시 60%), 최적의 업체를 선정하는 절차와 방법에 대해 발주청과 업계의 반응은 상당히 호의적이었고 이를 기반으

로 국제법 하에 용역중심제의 구성과 내용이 완성되게 된다.

이렇게 용역중심제는 시작부터 범제화까지 약 3년 남짓의 기간이 걸렸다고 볼 수 있는데, 이 과정에서 제도수립에 대한 국토부 담당부서의 실무진들과 주요 발주청 관계자들의 의지는 매우 인상적이었다. 필자의 경험 상, 정부가 주도하는 제도연구에서 가장 당혹스러운 상황은 순환보직 원칙에 따라 실무 팀이 갑작스럽게 바뀌는 것이다. 후속 팀이 선행 팀의 생각과 방향을 어떻게 이어받는가에 따라 연구결과가 달라질 수 있고, 1년도 안 되는 기간에 세 명의 담당 과장과 실무진을 상대해야 했던 황당한 경험도 있었기에 이번에도 당연히 걱정되는 부분이었다. 그러나 일련의 과제를 수행하면서 이번에도 세 번의 실무진 교체가 있었지만, 이 차제에 본 제도를 통해 건설기술용역 분야의 기술력과 경쟁력을 높여보자는 목표가 뚜렷했고 실무진이 바뀌어도 일관성 있게 업무를 추진하는 모습에 큰 감동을 느낄 수 있었다.

이제 제도의 실제 적용과 운영은 또 다른 실무진에게 넘겨졌다. 우리 학회가 수행한 마지막 연구는 이 제도를 운영하는 발주자들을 대상으로 ‘발주자 운영지침’을 마련하는 것이었다. 안타깝게도 많은 경우에서, 몇 해만 지나면 이 제도를 왜 만들었고, 왜 고쳤는가 잊혀지는 일이 빈번했기에 문서로나마 그 개념과 운영방법을 남기자는 의도였다. 제도의 지속성과 일관성에 ‘대못’을 박아보자는 것이었다. 그런데 이 마지막 연구용역을 마친지 1년도 안 되서 우리 연구진이 제안한 ‘발주자 운영지침’은 실종상태인 것 같다. 각 발주청별로 어떤 후속연구가 진행되고 있는지 파악할 길이 없으나, 최근 모 발주청이 제정한 용역중심제 세부심사기준만 보더라도 평가와 운영에 관련된 여러 가지 핵심 내용들을 찾아보기 어렵다. 일례로, 중심제와 관련된 발주청 회의에서 이 제도가 본래 취지대로 작동하기 위해서는 평가자에게 기술제안서를 검토할 수 있는 충분한 시간이 주어져야하고, 따라서 평가 날로부터 적어도 1주일에서 열흘 전에 평가자에게 제안서가 배포되어야 한다고 강조한 바 있었다. 이 내용은 ‘발주자 운영지침’에도 명시되었고 당시 회의에 참석했던 해당 발주청 실무자가 철석같이 “가능하다, 할 수 있다” 약속을 했지만, 지금 상태라면 과거와 변할게 없을 것 같다. 어디 선가 연결고리가 끊겼거나 그 실무자가 조직을 설득하지 못한 결과일 것이다. 어찌 되었든 그 당시의 실무자는 지금쯤 다른 부서에서 일하고 있을 공산이 크다. 여기서 가장 중요한 것은 국토부 실무자들도 바뀌었다는 사실이다. 이제 그들이 이 제도를 어떻게 이해하고 운영해갈지 감히 우려되는 대목이다.

2. 무엇이 달라졌는가?

‘용역중심제’는 “용역 입찰에 참가하고자 하는 자를 대상으로 사회적 책임 수준을 포함한 업체의 역량과 당해 과업수행을 위한 기술제안 및 투입핵심인력의 수준 등, 종합적인 기술제안과 입찰가격제안을 평가하여 종합점수가 높은 자와 계약을 체결하는 입찰제도”로 정의된다. 시대적 흐름을 타고 ‘사회적 책임’이라는 키워드가 등장한 것 외에 크게 낯선 용어는 없다. 다만, 이 제도를 움직이는 메커니즘에는 과거와 비교할 때 주목할 만한 차이점들이 존재한다. 가장 핵심적인 내용을 요약해보면 아래와 같다.

2.1 평가절차와 단계별 평가대상

용역중심제 대상이 되는 사업의 경우, 과거 방식에서는 입찰참가자 선정평가(PQ) 후 일정점수 이상인 업체를 대상으로 기술자평가서 평가(SOQ) 또는 기술제안서 평가(TP) 방식으로 평가절차가 운영되었으나 새 제도에서는 ‘기술적이행능력 평가’ 후 ‘종합기술제안서 평가’의 순서로 두 단계에 걸쳐 평가가 진행된다. 이때 입찰업체의 수가 많으면 ‘기술적이행능력 평가’(1단계)를 통해 쇼트리스트(short-list) 업체를 선별한 다음 ‘종합기술제안서 평가’(2단계)를 하게 되는데, 입찰자 수가 많지 않을 것으로 예상되면 이 두 단계를 묶어 ‘통합 평가방식’으로 운영할 수도 있다. 이처럼 전체 과정을 두 단계로 구분해 놓은 것에는 해외 모델을 참고했다는 것이 상에 더 큰 의미가 있는데, 과거 제도에서 업체 역량에 대한 평가항목과 해당 사업에 대한 기술평가 항목이 혼재되어 있던 것을 단계별로 명확하게 구분해놓았다는 것이다.

2.2 평가항목과 배점

평가항목의 경우, 대분류(예를 들어, ‘관리역량’)와 중분류(예를 들어, ‘품질보증 및 관리체계’) 항목들을 기존의 것과 비교했을 때, 위에서 설명한 것처럼 업체평가와 기술제안 평가로 구분된 것 외에 아주 특별하거나 새로운 개념 또는 항목들이 등장하지는 않는다. 다만, 평가항목으로서 정의가 불분명했던 것을 분명하게 하고 용역 평가항목으로서 의미를 갖도록 조정했다. 그도 그럴 것이 용역중심제는 설계나 건설사업관리 등 어느 특정분야를 대상으로 하는 것이 아니기 때문에 평가항목의 명칭을 더 구체화 하거나 전혀 새롭게 바꾸는 데에는 한계가 있었다. 그러나 배점 할당에 있어서는 큰 변화가 있었는데, 가장 큰 변화는 ‘핵심 기술자’ 평가(일부 발주청의 경우 ‘핵심 기술인’이라는 용어 사용)에 총 100점 중 55점을 할당(발주청별로 조정 가능)했다는 것이다. 그 평가방법도 과거엔 정량적인 자격, 학력, 실적 등이 중심이었지만 용역중심제에서는 기술자 각자의 이력서를 통해 본인의 유사 경력과 경험, 해당 사업에서의 역할과 아이디어 등, 정성적인 부분까지도 평가하도록 했다.

2.3 기술제안서의 작성 방법 및 내용

개인적인 관점에서 과거 제안서 작성 방식 중 가장 큰 문제는 대부분의 내용이 이미지를 중심으로 표현된다는 것이었다. 많은 해외 선진국 사례에서도 이런 제안서 형태를 찾아보기 어렵고, 상당부분 평가자에게 이미지를 ‘독해’하라는

것 같아 이해하는데 긴 시간이 걸릴 뿐만 아니라 기술제안자의 의도가 제대로 전달되지 않는 폐단도 있었다. 따라서 제안서는 서술식 작성을 원칙으로 하며 이미지 등은 보완적 자료로만 활용도록 규정했다. 또 다른 폐단은, 특히 설계분야의 경우, 시작되지도 않은 용역의 성과물(예를 들어, 노선도 등)을 제시하는 경우가 일반적이었다는 것이다. 이는 계약을 맺지도 않은 입찰자에게 실제 설계업무에 준하는 부담을 줄 뿐만 아니라 '최상의 성과품을 만들어낼 업체를 선정한다'는 입찰 취지에도 맞지 않다. 따라서 '용역 성과품'이 아닌 업체가 보유하고 있는 역량과 그를 바탕으로 한 성공가능성에 대해 평가가 이루어지도록 개념을 변경했다.

2.4 제안서의 제출과 최종 점수 산정방법

지금까지 사용했던 적격심사의 절차는 기술제안서나 기술자평가서 평가가 완료된 후 각 입찰업체가 그 점수를 확인하고 가격을 써내는 방식이었다. 게다가 웬만해서는 이해하기도 힘든 가격점수 산정방법 때문에 기술평가에서 1등을 하고도 수주에 실패하거나 순위가 뒤바뀌어 최종 1등을 한 업체가 기술평가 1등보다도 더 높은 가격에 사업을 수주하는 희한한 상황이 종종 발생했다. 대충 기술평가 상위권에만 들면 운(運)에 따라 낙찰자가 결정되는 운찰제(運札制)라는 오명도 여기서 비롯되었다. 이번 용역중심제에서는 기본적으로 가격경쟁력은 작용할 수 있지만 운에 따라 낙찰자가 결정되는 결과는 일어날 수 없다. 입찰자는 기술제안서와 제안가격을 동시에 제출하여야 하고, 기술과 가격의 비중을 100:0~80:20으로 규정하여 기술력에 더 큰 비중을 부여하는 개념으로 최종 평가방식을 바꾸었다. 여기서 한 가지 주목할 만한 것은, 필요에 따라 '기술점수'만으로 낙찰자를 결정할 수 있는 배점 비중이다. 어느 발주청이 호기롭게 기술과 가격을 100:0으로 평가할지는 모르겠으나 제도 입안 당시 기술력에 방점을 찍겠다는 국토부의 의지가 여기에 실려 있다 할 수 있겠다.

2.5 정성평가의 기준

이 대목은 본고를 작성하고 있는 시점에서 발주청들이 어떻게 받아들이고 있는지 확인할 길이 없어 안타까운 부분이다. 과거 또는 지금도 많은 입찰제도나 지침 등에서 평가항목만 달랑 제시되어 있을 뿐, 그 항목이 무엇을 어떻게 평가하는 것인지 명확한 정의규정이 없어 본질에서 벗어난 내용이 제안서를 채우거나 평가가 왜곡되는 현상을 종종 목도할 수

있었다. 또 평가자는 각 항목별로 특별한 판정기준이 없으므로 각자의 기준에 의해 점수를 판정해, 평가자간 이해하기 어려운 점수편차가 발생했던 것도 사실이다. 정량평가는 데이터와 방법이 정해져 있어서 큰 문제가 없지만 정성평가에서는 항상 논란이 되는 부분이다. 이런 문제를 최소화하려면 각 평가항목의 정의와 목적을 제시해주고 어느 정도의 내용을 충족하면 그에 맞는 평가등급이 무엇인지를 설명해주면 된다. 바로 이런 내용들이 '실종 상태인' 발주자 운영지침에 포함되어있었다.

3. 용역중심제에 대한 우려

앞에서 용역중심제에 완성되기 이전에 이미 업계가 무엇을 우려할지 예상했다는 언급을 했었다. 연구를 수행하는 과정에서 두 차례에 걸쳐 공청회를 개최했었고, 그 때마다 아무리 열심히 제도의 목적과 취지를 설명해도 플로어의 질문은 "낙찰률이 떨어지면 어쩌느냐, 잘하는 대형 업체들만 독식하는 것 아니냐"로 쏠렸다. 심지어 얼마 전, 그러니까 100% 본격적인 제도적용 사례도 드문 시점에서 국토부 관계자마저 "업계에서 이런 불멘소리가 나온다면 잘 못 만들어진 제도 아니냐"라 말하는 것을 듣고 아연실색하지 않을 수 없었다. 국토부 관계자가 청취했다는 업계의 의견은 대략 이렇다. (공청회 때 제기된 낙찰률 문제는 총점차등제 적용 등의 방법으로 해결 가능하므로 업계의견에서 제외했다. 단, 총점차등제가 의무조항은 아니므로 최저가를 유도하는 발주청이 있을 경우, 이에 대한 리스크는 남아있다.)

"이전 제도에서는 기술점수에서 뒤쳐졌더라도 입찰가격에서 뒤집을 수 있는 기회가 있었는데 이젠 그런 기회가 사라졌다."

"기술점수는 일반적으로 자본력과 기술력을 갖춘 대형 회사들에게 유리한데, 그들이 시장을 독식하는 것 아닌가"

"제도의 대상 범위가 너무 넓다. 웬만하면 다 용역중심제 적용대상이다"

"기술점수를 더 받으려면 평가자 로비가 필수적인데, 예전보다 돈과 노력, 시간이 더 들게 생겼다"

"제안서 작성 방법이 이미지 중심에서 서술식으로 바뀌면서 돈이 더 들것이다"

하나씩 짚어보도록 하자.

3.1 기술점수에서 뒤쳐졌더라도 입찰가격에서 뒤집을 수 있는 기회가 있었는데 이젠 그런 기회가 사라졌다.

아마도 그럴 것이다. 여기서 ‘아마도’란 표현을 쓴 것은 총점 차등제 등을 사용할 경우(의무 사항은 아니지만), 즉, 전체 조건이 붙으면 기술점수를 뒤엎지 못하는 마지노선의 입찰 가격이 예측될 수 있고, 과거제도에서와 같은 운(運)은 더 이상 바랄 수 없게 되기 때문이다. 그런데 애시 당초 ‘입찰’이란 용어는 ‘운찰제도’에서와 같은 ‘운’과 상반되는 것 아닌가. 이전 제도가 잘못됐으면 잘못됐지, 용역중심제의 방향이 틀린 것은 아니다. 물론 확률적 분배가 이루어지지 않으며 특정 그룹의 업체들에게 쏠림현상이 발생할 수도 있고 회사 내 제안서 팀은 실패의 책임을 떠안아야 하는 부담이 커질 수 있다. 그러나 그것이 원칙에 대한 변명이 될 수는 없다.

3.2 이 제도는 자본력과 기술력을 갖춘 대형 회사들에게 유리한 것 아닌가

어느 수준 이상의 기술력을 원하는 사업에서 우수한 인력과 실적을 보유한 회사, 결국 그만큼 역량을 갖춘 수 있는 자본력을 가진 회사가 유리한 것은 당연하다. 그런 회사보다 우수한 인력도 없고 경험도 없는데 “왜 우리는 수주할 기회를 안주는 가”라고 주장한다면 그것이 오히려 타당치 않은 발상이다. 단, 우월한 기술력이 요구되지 않는 사업까지 대형 회사들이 치고 들어온다면 그것은 생각해볼 여지가 있다. 그런데 본 제도나 특히 ‘발주자 운영지침’의 내용을 잘 살펴보면 곳곳에 안전장치들이 들어있다. 발주청이 필요에 따라 평가항목에 대한 점수를 조정할 수 있도록 했고(20%까지), ‘발주자 운영지침’에선 핵심전문가 평가 항목과 같이 ‘정량+정성 평가’가 적용되는 부분의 경우, 필요시 그 비중을 조정할 수 있도록 해놓았다. 전자의 예에서 20%는 대단히 큰 융통성이고, 후자의 예에 대해서는 기존의 PQ나 경력심사와 같이 100% 정량평가만 적용할 수 있다는 뜻이다. 발주청이 어떻게 정하는가에 따라 굳이 비싼 몸값의 기술자를 보유한 대형회사와 상대하지 않아도 된다는 얘기다. 문제는 이런 장치를 설명하고 있는 ‘발주자 운영지침’이 실종됐다는 것이고, 그것이 없더라도 발주청들이 제도를 현명하게 운영해야 하는데 거기에 기대를 걸 수 있겠는 가이다.

3.3 제도의 대상 범위가 너무 넓다. 웬만하면 다 용역중심제 적용대상이다.

이 불만은 바로 앞의 불만과 이어진다. 예를 들어, 건설사업 관리 용역의 경우 추정가격 20억 원 이상이면 용역중심제 대상이 되는데, 이 정도면 그리 큰 규모라 볼 수 없다. 때문에 시장의 변화가 생길 수 있고, 중소기업들은 대형업체들과의 경쟁에 큰 부담과 리스크를 안게 되는 것이 당연하다. 제도가 만들어지는 과정에서 대상 범위에 대한 감론을박이 있었다. 대상 용역규모를 더 높여야 중소기업에 참여하는 회사들의 불만을 줄일 수 있다는 의견도 당연히 논의되었다. 그런데 그 규모의 결정은 우리 학회 연구진의 연구범위가 아니었을 뿐더러 주무부처인 국토부 단독으로 결정할 사안도 아니었던 것 같다. 필자의 입장에서 어느 날 그렇게 정해졌다는 것 밖에 알 수가 없다.

여러 제도연구의 경험이 있는 필자가 가장 싫어하는 “일단 해보고 고치자”란 논리이다. 사전에 철저한 조사와 분석을 통해 시행착오를 줄이는 것이 최선이지만, 용역중심제의 이 부분만큼은 향후 추이를 지켜봐야할 것 같다. 단, 여기서도 제도 운영의 융통성을 배제한 채, 눈에 보이는 결과만 놓고 이리저리 바꾸자는 상황은 절대 일어나지 않았으면 한다.

3.4 기술점수를 더 받으려면 평가자 로비가 필수적인데, 예전보다 돈과 노력, 시간이 더 든다.

적격심사의 운(運)이 배제된 상태에선 무조건 1등이 되어야 한다. 그만큼 업체들 입장에서 평가자를 대상으로 한 로비의 필요성이 절실해질 수 있다. 그런데 이것이 아무리 현실이라 해도 대놓고 할 얘기는 아닌 것 같다. 제도를 만드는 사람들에게 현실을 모른다고 불만을 터뜨릴 사안도 아니다. 그러려면 업체는 정부에 대해 ‘경쟁력 향상’을 위한 지원을 확대해달라는 요청을 해서도 안 되고, 제안서 평가 시 “우리 업체가 최고의 기술력을 갖추고 있고 가장 적합하다”라고 주장해서도 안 된다. 속으론 기술경쟁이란 것 자체에 의미를 부여하고 있지 않는 것이니까.

정부도 이런 불만 때문에 제도의 타당성에 의문을 갖는다면, 정부이기를 포기해야 하고, 주무부처임을 포기해야 한다. 모든 법령의 제1조가 ‘목적’이듯이 무엇을 위한 제도였는가를 상기해봐야 하고, 정부부처가 주도하는 여러 장기발전계획에서 ‘경쟁력 향상’이란 주제를 감히 꺼내지 말아야 한다. 모든 건설인들이 똑같은 생각을 할 수는 없겠으나, 진정 건설을 사랑하는 건설인이라면 이젠 기술력으로 승부하는 환경

을 만들자 해야 하지 않을까. 또 정부부처는 로비 때문에 심사위원 풀(pool)을 늘리고 새벽에 깜짝 선정하자는 케케묵은 얘기보다 평가자 개개인이 정당한 평가를 할 수밖에 없는 시스템, 그것이 무엇인가를 고민해야 하지 않을까. 사실 이런 고민 때문에 우리 연구진은 ‘발주자 운영지침’에 평가자들이 정성평가의 등급 또는 점수 판정에 어떻게 접근해야 하는가를 설명해놓았었다. 그 내용이 어떻게 적용되고 있는지 확인할 수 없는 것이 역시 아쉽다.

3.5 제안서 작성 방법이 이미지 중심에서 서술식으로 바뀌면서 돈이 더 들 것이다.

이 불만은 정말 이해하기 어려웠고 말을 전한 관계자가 잘 못이해하고 있었겠지 싶었지만, 누군가 정말로 받아들일까 봐 언급하고 넘어가려 한다. 우선 이미지 중심의 제안서는 의미 전달도, 기술의 표현에도 타당하지 않으며 계약적으로도 많은 문제를 안고 있다. 단도직입적으로 말하자면 누가 더 멋진 이미지를 만들어내는가 그 이상도 이하도 아니다. 이런 이미지 제안서를 만드는데 수천만 원이 든다. 이미지 제작과 인쇄에만. 그런데 서술식으로 바꾸면 돈이 더 든다? 이미지 경쟁에서처럼 보기에 멋진 제안서가 필요 없다면 보통의 인쇄지에 회사 프린터로 제안서를 만들어 제출해도 되는 것 아닌가? ‘발주자 운영지침’에서는 발주청이 이러한 고려를 반드시 하도록 규정해 놓았다. 표지 모양이나 폰트, 규격 등을 정해주는 것 말고 제안서 제작비용을 줄일 수 있는 방법은 발주청에 달려있다.

4. 정부와 업계에 대한 바람

이 원고를 작성하면서 처음 생각했던 제목은 “용역중심제를 우려한다”였다. 그런데 용역중심제를 만드는데 직접 관여했던 연구자가 이 제도를 ‘우려한다’고 하면 너무 무책임하다는 생각이 들었다. 그래서 ‘우려’와 ‘기대’라는 단어를 함께 썼지만, 그렇다고 우려되는 마음이 줄어든 것은 아니다. 당연히 기대도 많다. 이 기회에 많은 용역업체들이 스스로 기술력과 경쟁력을 끌어올리고 이것이 견인차가 되어 우리나라 용역업계가 모두 발전하는 미래를 기대한다. 건설의 품질은 말할 것도 없이 해외 제도와 유사한 포맷에 맞추어 ‘스파링’하고 훈련하면 해외시장에서의 수주경쟁력도 향상될 것이다.

세상에서 모든 사람이 만족할 수 있는 완벽한 제도란 없다. 특히 이미 시장이 만들어져있는 상황에선 누구는 손해를 보고 누구는 좀 더 혜택을 받는다. 그 갭을 줄이고 최적화하면, 최선은 몰라도 차선의 제도는 될 수 있고 이번 일련의 제도 연구에서 어떻게 하면 그런 결과를 얻을 수 있을까를 무척 많은 고민을 했었다. 문제는 그 고민한 과정과 결과가 무시되고, 일선 실무자들에게 전달되지 않고, 결국 제도의 취지와 목적마저 잊혀질 때, 그 제도의 모습이 처음 의도했던 것과 완전히 달라질 수 있다는 것이다. 그 예는 멀리 있지 않다. 사실 필자의 개인적 의견으로는 우리 ‘건설사업관리 제도’부터 처음 목표했던 모양과 매우 다른 형태로 변해버렸다.

이 용역중심제의 시작은 정의조항에 나오는 정의처럼, 단순히 “사회적 책임수준 + 종합적인 기술제안 + 입찰가격제안”을 평가해 낙찰자를 선정하자는 것이 아니었다. 정말 그랬다면, 공사부분과 달리 이미 기술과 가격을 동시에 평가해온 용역 입찰제도에 사회적 책임 점수를 짚끔 반영한 것 빼곤 영혼이 없는 제도에 불과하다. 비록 초기 개념에서처럼 글로벌 체제를 지향하는 것은 아니라 해도, 우리 용역업체의 기술력과 경쟁력을 높여보자는 제도의 취지와 목적은 살아남아야 한다. 제도의 부족한 부분은 보완하고 수정해야겠지만, 이를 운영하는 정부부처와 발주청은 본연의 목적 달성을 위해 융통성을 발휘하고 아이디어를 짜내야 하며, 업체는 업체대로 연구하고 변화해야 한다. 제대로 시행하기도 전에 문제가 있다고 불평하지 말고 이 제도가 건설산업과 용역업계에 기회가 되기를 간절히 기대한다.