

공사비 규제 혁신 - 시설물 안전과 품질 확보의 관건

- 실적공사비제도 · 최저가 낙찰 의무 규제 등 폐지해야 -

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

최 근 건설 분야 규제 개선에 대한 논의가 활발하다. 이 가운데 지속적으로 규제가 강화되어 온 분야로서 공공공사 입찰제도를 들 수 있다. 특히 2000년대 이후 최저가낙찰제 도입을 필두로 실적공사비 적산 방식의 도입, 건설 표준품셈 현실화, 지자체 계약심사제도 도입 등이 이어지면서 현재는 최저가낙찰제하에서는 적자 수주가 일반화되는 등 실행 공사비 저하가 심각한 수준에 이르고 있다. 따라서 공사비 관련 규제 개선을 통하여 시설물의 품질을 확보하고 안전을 도모할 필요성이 있다.

실적공사비제도 폐지해야

예정가격 산정 단계에서는 우선 실적공사비제도의 문제점을 지적하는 목소리가 높다. 실적공사비제도는 2004년 도입 이후 지난 10년 간 거의 변동이 없었으며, 오히려 하락하는 경향을 보이고 있다. 이는 동기간 동안 자재비나 기계 경비 등의 물가 변동을 반영하는 '건설공사비지수'가 40% 이상 상승했다는 점을 감안할 때 상식적으로 이해하기 어렵다.

실적공사비를 현실화하려면 상시적으로 공사비 적산이나 견적 업무를 담당하는 민간의 적산 전문기관을 대상으로 실적공사비 축적 업무를 이양할 필요가 있다. 만약 공공기관에서 실적공사비 축적을 지속하려면 계약 단가가 아니라 예를 들어 평균 입찰 가격을 대상으로 실적공사비를 축적하는 것이 요구된다. 또한, 주기적으로 자재 가격의 동향이나 민간 공사의 코스트 데이터 등을 고려하여 실적공사비를 보정해야 한다. 만약 현행과 같이 계약 단가를 토대로 실적공사비를 축적한다면 실적공사비 적용 공종은 공사 발주시 별도로 분리하여 확정 가격으로 발주하는 것이 바람직하다. 또는 실적공사비 적용 비율을 고려하여 적격심사낙찰제의 가격 평가 배점이나 최저가낙찰제에서 덤핑 심사 기준을 상향할 필요가 있다.

단기적으로 보면, 현재 실적공사비는 대부분 100억 원 이상 중대형 공사의 계약 단가를 토대로 축적되고 있으므로 중소 규모 공사의 예정가격 산정시에는 실적공사비 적용을 배제할 필요가 있다. 왜냐하면 대형 공사일수록 '규모의 경제' 효과가 작용하여 공통 가

특집 경제 혁신을 위한 건설 규제 개혁

설비, 현장 경비, 일반관리비 등의 요율이 크게 낮아지며, 중소 업체는 투입 인력이나 장비 생산성이 대기업에 비하여 상당히 낮기 때문이다.

지자체 계약심사제도 개선

현재 대부분의 지자체는 일정 금액 이상 공사에 대해 원가 산정의 적정성을 심사하는 계약심사제를 운영하고 있다. 이 제도는 2003년 서울시를 시작으로 각 지자체에 도입된 제도로서, 시·도는 추정 금액 5억원 이상, 시·군·구는 추정 금액 3억원 이상을 대상으로 하고 있다.

계약심사제도는 공공공사 계약의 적정화를 위해 필요한 제도로 볼 수도 있으나, 운용 과정에서 발주자의 예산 절감 수단으로 악용되는 사례가 많다. 예를 들어 지자체의 예산 부족을 이유로 최저 시장가격을 적용하여 설계가격을 수정하거나 지나친 실적 위주의 계약 심사 등을 실시하는 행위를 들 수 있다.

그러나 지자체 공사의 경우 전체 발주 공사의 90% 정도가 300억원 미만 공사로서 중소 건설업체들의 참여 비중이 높은데, 예산 절감만을 목적으로 계약심사제도를 운영할 경우 적정공사비 확보가 미흡해지면서 부실 공사나 안전사고의 우려가 높아지게 된다.

우선, 지자체의 계약 심사에 따른 공사비 조정 내역을 공개함으로써, 이를 입찰자가 인지하도록 하여 무리한 저가 투찰을 방지해야 한다. 또, 입찰자가 예정 가격에 상당한 문제가 있다고 판단할 경우 발주자에게 이의 신청을 할 수 있도록 허용해야 한다. 만약 발주자의 고의·과실에 기인하여 예정가격이 과도하게 감액되었고, 이로 인하여 원가 이하로 낙찰된 사실이 인정된다면, 낙찰자가 계약을 포기하거나 계약을 해지할 수 있도록 허용해야 한다.

최저가낙찰제 의무 규제도 폐지를

정부에서는 지난 2001년 1,000억원 이상의 입찰참가자격 사전심사(PQ) 대상 공사에 최저가낙찰제를 도입한 바 있으며, 2006년 5월부터는 300억원 이상 모든 공사로 최저가낙찰제를 확대 적용한 바 있다.

근본적으로 300억원 이상 등 일정 규모 이상에서 최저가낙찰제와 같이 특정한 입찰 방식을 획일적으로 의무화하는 것은 지나치게 경직적인 규제라 볼 수 있다. 미국, 영국, 일본 등 외국의 사례를 보면, 특정 금액을 기준으로 특정한 입·낙찰 방식을 강제하고 있는 사례는 찾아보기 어려우며, 발주자의 판단하에 프로젝트 유형이나 특성에 따라 적합한 입·낙찰 방식을 선별하여 활용하고 있다. 따라서 국내에서도 공사 특성에 따라 다양한 입·낙찰 방식을 활용할 수 있도록 행정 규제를 개선하는 것이 요구된다.

저가 심사 기준의 경직적 규제 개선

덤핑 낙찰을 방지하려면 사전적으로 후생에 악영향을 주는 저가 투찰이 일어나지 않도록 메커니즘을 입찰 제도에 도입해야 한다.

예를 들면, 일정한 낙찰 하한선(lower limit) 이하의 투찰을 탈락시키거나 혹은 덤핑 조사 대상으로 하는 방안이 있다. 현행 최저가낙찰제에서는 저가심의회제를 두어 외형적으로는 덤핑 입찰을 방지하는 형식을 갖추고 있다. 그런데 저가 심사의 근거가 되는 최저제한가격의 설정에 있어 현재와 같이 발주자 조사가격을 중심으로 외생적으로 낙찰 하한선을 정할 경우, 발주자가 원가 계산 능력이 낮거나 혹은 의도적으로 낙찰 하한선을 낮게 설정한다면, 결과적으로 후생을 더욱 악화시킬 가능성이 있다.

실제로 저가심사제도 운영 실태를 보면, 최근 들어

부적정 공종을 판정하는 데 활용되는 공종 기준가격의 70% 이상을 차지하는 발주자 조사가격이 지속적으로 낮아지는 문제점이 있다. 이에 따라 저가 심의를 통과하더라도 공사 원가 미만의 낙찰이 속출하고 있다. 이는 가격 측면의 스크리닝이 부실하게 이루어지고 있다는 의미이다.

최근 입찰자의 적산 및 견적 능력을 향상시킨다는 취지로 도입된 물량내역입찰도 본래 목적을 달성하지 못한 채, 원가 산정 과정의 계산 착오나 누락, 오류 등에 대한 책임을 입찰자에게 전가하는 제도로 악용되고 있다. 또, 낙찰 후 예정가격 산정시 과다 계상된 항목이 발견될 경우에는 계약 금액을 감액하는 특약이 일반화되어 있다. 이는 물량내역수정입찰에서 과소 계상된 물량이 있더라도 이를 입찰자가 발견하지 못할 경우에는 계약 금액 조정이 불가능하다는 점과 비교할 때 발주자 우위의 지나친 규제로 볼 수 있다.

부당 특약 등 규제 개선 필요

시공 과정에서는 발주자의 우월적 지위를 활용한 책임 전가나 부당 특약이 많다. 예를 들면, 착공 후 건설 현장에 불법 매립되어 있는 폐기물 발견시 시공자에게 처리 책임을 부과하는 사례를 들 수 있다. 또한, 민원 처리 비용이나 현행법상 발주자가 부담해야 하는 ‘신기술 사용료’ 등을 시공자에게 전가하기도 한다. 추가 공사(additional work)와 계약 사항이 아닌 새로운 공사(extra work)에 대한 구분이 불명확한 채 추가 비용 지급 없이 부대적인 시공을 강요하는 사례도 많다.

최근에 대두되는 규제로는 발주자 귀책에 따른 공기 연장시 추가 비용을 들 수 있다. 현재 공공공사에

서 발주자 귀책으로 공기가 연장되는 사례가 많으나, 공기 연장으로 인한 비용 손실은 건설사가 고스란히 떠안고 있다. 특히 「총사업비관리지침」에서 공기 연장에 따른 간접비 지급 관련 규정이 누락되어 있어 시공자의 계약 금액 조정 신청을 거부하는 것이 일반적이다. 따라서 「총사업비관리지침」 중 자율 조정 관련 규정을 고쳐 공기 연장 등 기타 계약 내용의 변경으로 인한 계약 금액의 조정이 원활히 이루어질 수 있도록 규제를 개선하는 것이 요구된다.

하자담보 책임 기간 현실화해야

준공 후의 규제를 보면, 그동안 「국가계약법」이나 「건설산업기본법」, 「주택법」 등에 규정된 하자담보 책임 기간이 과도하게 연장되면서 시공자의 부담이 가중되어 온 점을 들 수 있다. 물론 시공자의 과실이나 고의에 기인한 하자에 대해서는 시공자의 책임을 강화하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 하자담보 책임 기간이나 하자 보수 규정을 보면 유지관리 과정의 자연적인 마모나 성능 저하까지도 시공자에게 책임이 부과될 가능성이 높다.

예를 들어 터널이나 지하철, 교량의 철근콘크리트 또는 철골 구조부의 하자담보 책임 기간은 그동안 지속적으로 연장되면서 현재 10년으로 규정되어 있는데, 이는 시공 부실뿐만 아니라 통과 차량의 진동이나 유지관리 부실에 의한 균열까지 시공자에게 책임을 부과할 가능성이 높다. 외국의 사례 등을 감안할 때 하자담보 책임 기간을 2년 내외로 현실적으로 축소하고, 하자담보 책임 기간 이후로는 시공자의 고의나 과실에 기인한 중대 하자에 대하여 책임을 부과할 수 있도록 제도를 정비하는 것이 요구된다. CERIK