

12. 공공발주 및 입찰·계약제도의 개선방안

자료제공 : 한국건설산업연구원

이 자료는 지난 9월 24일 한국건설산업연구원이 주최한 공공공사 입찰·계약제도에 관한 정책토론회의 제2 주제발표 내용입니다. 〈편집자주〉

이 상 호 한국건설산업연구원 부연구위원

I. 문제의 제기

- 경제현상은 시장 변수에 의해서만 발생하는 것이 아니라 제도적 원인에 기인하는 부분도 많으며, 건설공사 입찰담합의 원인을 규명하고 담합방지 대책을 수립하기 위해서는 건설산업의 특성이나 건설기업의 특성 및 입찰행태와 같은 시장 변수 외에 공공공사 발주 및 입찰·계약제도와 같은 제도 변수에도 연구의 초점을 두어야 함.
- 건설공사 입찰담합은 주로 공공부문 발주공사에서 이루어지고, 공공공사 발주 및 입찰·계약업무는 공무원이 법과 제도에 근거하여 집행하기 때문에 어떤 제도적 메카니즘으로 인하여 담합이 이루어지는지를 발견하는 직업이야말로 담합방지 대책을 수립하기 위한 첫걸음으로 볼 수 있음.
- 건설공사 입찰담합의 제도적 요인에 관한 선행 연구들은(이재우, 1997, 이재우·송병록, 1992, 한국건설업체연합회, 1996) 예정가격의 비현실성, 경쟁제한적인 입찰·계약제도, 덤핑수주를 제어하지 못하는 부실한 감리제도나 저가 하도급 등으로 인하여 담합이 발생한다고 보며, 담합방지를 위한 제도개선 방안으로서는 예정가격 산정의 현실화, 덤핑방지 대책의

- 수립, 제한경쟁 입찰제도의 개선 및 기술경쟁 위주의 낙찰제도 수립 등이 제시되었음.
- 사전적인 담합방지 외에 사후적인 처벌과 관련하여, 「건설산업기본법」, 「공정거래법」, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「형법」 등 4개 법령에 규정된 담합 처벌 조항의 비체계성, 불명확성을 지적하면서 관련 법령을 일원화해야 한다는 선행 연구도 있음(한국건설업체연합회, 1996).
 - 담합방지를 위해서는 사후적인 처벌의 강화보다는 입찰·계약제도의 개선이 먼저 이루어져야 한다는 것이 선행 연구들의 공통된 결론인데, 정작 담합이 이루어지는 제도적 메카니즘에 대한 상세한 분석은 미흡함.
 - 건설업자들은 현행 입찰·계약제도하에서는 담합이 이루어지지 않으면 덤핑 수주로 인한 파괴적인 경쟁이 초래된다고 하는데, 현행 입찰·계약제도의 어떤 메카니즘 때문에 담합이 이루어지지 않으면 덤핑이 불가피한 지에 대한 구체적인 연구도 찾아보기 힘들.
 - 일반적으로 말하는 건설공사의 입찰·계약제도는 ①건설공사 발주제도, ②입·낙찰제도 및 ③계약제도의 3가지로 세분화가 가능하며, 담합의 원인도 이들 3가지 영역 모두와 관련됨.
 - 본 연구는 건설공사 입찰담합을 야기시키는 현행 건설공사 발주제도, 입·낙찰제도 및 계약제도 등 구체적인 제도적 메카니즘에 대한 분석에서 출발하여 문제점을 도출하고, 현재 정부에서 추진중인 담합방지 대책을 평가한 다음, 외국의 입찰·계약제도에 대한 고찰 등을 종합하여 담합방지를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 함

II. 건설공사 입찰담합의 제도적 메카니즘

1. 공공공사 발주제도의 개관

(1) 발주기관과 근거법률

- 공공발주기관은 크게 조달청을 비롯한 국가기관·지방자치단체·정부투자기관 등으로 구분할 수 있으며, 1961년 조달청이 설립된 이래 지금까지 공사금액이 큰 대부분의 대형공사는 조달청에 위임발주하도록 의무화하고 있음.

- 현행 「조달사업에 관한 법률」 시행령 제15조에서는 국가기관의 경우 추정가격이 30억 원 이상인 공사와 지바아치단체에서 발주하는 입찰참가자격사전심사(PQ) 대상공사·설계·시공 일괄입찰(Turn-Key) 공사 및 대안입찰공사는 반드시 조달청에 발주를 의뢰하도록 강제하고 있음.
- 정부투자기관의 경우는 「정부투자기관관리기본법」이 제정된 1984년부터 독자적으로 공사발주 및 입찰·계약업무를 수행할 수 있게 되었고, 처음에는 전문성 부족으로 조달청에 위임발주를 의뢰하는 비중이 높았으나 현재는 거의 전부 자체발주하고 있음.
- 국가기관의 경우 공사발주 및 입찰·계약업무는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법으로 부름)」 및 관련 회계예규가 적용되고 있으며, 지방자치단체의 경우는 「지방재정법」, 정부투자기관의 경우는 「정부투자기관 관리기본법」이 적용됨.
- 공사발주 및 입찰계약제도와 관련하여 「지방재정법」이나 「정부투자기관 관리기본법」도 대부분 국가계약법령을 준용하고 있기 때문에, 지자체나 정부투자기관도 사실상 국가기관과 거의 같은 제도적 틀을 운영하고 있음.

(2) 발주방식

- 외국의 경우 일반적으로 발주방식을 ①설계·시공 분리(Design-Bid-Build) 방식, ②건설사업관리(Construction Management : CM) 방식, ③설계·시공 일괄(Design-build)방식 및 턴키(Turn-Key) 방식 등으로 구분하여 발주방식별로 다른 입찰·계약제도를 활용하고 있지만, 우리나라에서는 아직도 발주방식을 구분하지 않고 입찰방법과 혼용하고 있음.
- 중앙건설기술심의위원회에서 발주기관의 입찰방법을 심의할 때 ①설계·시공일괄입찰공사, ②대안입찰공사, ③기타공사로 구분하고 있는데, 이같은 입찰방법 분류를 발주방식 분류로 볼 수 있음.
- 즉, 기타공사는 설계·시공 분리방식을 의미하고, 설계·시공 일괄입찰 및 대안입찰공사는 넓은 의미에서 턴키공사로 볼 수 있음.
- 건설사업관리(Construction Management : CM) 방식은 「건설산업기본법」에 도입되기는 하였지만, 아직까지 국가계약법에는 아무런 근거 규정이 없기 때문에 경부고속철도와 인천국제공항 건설사업과 같이 특별법에 따라 수행되는 2건의 대형 국책사업을 제외하고는 단 한 건의 발주도 이루어지지 않았음.

(3) 발주절차

- 설계·시공 분리방식으로 발주되는 일반적인 공공공사 발주절차는 <표 II-1>과 같음.
- 설계·시공 일괄입찰공사의 경우는 97년의 경우 입찰방법 심의에서 추정가격 100억원 이상인 정부 대형공사 발주 건수의 25%나 차지하였지만, 입찰안내서 작성 등 입찰시점까지 소요되는 기간이 길어 아직까지 발주 건수도 많지 않고, 설계점수(50%)가 낙찰여부를 좌우하기 때문에 가격담합이 사실상 어려움.
- 따라서 본 연구에서는 주로 입찰담합의 대상이 되는 설계/시공 분리방식으로 발주되는 공공공사의 입찰계약제도에 초점을 두기로 함.

<표 II-1> 일반적인 공공공사 발주절차(설계·시공 분리방식)

공사발주단계	세부내용	주관기관	비고
· 제1단계 계획단계	- 사업계획수립 - 타당성조사 - 용지보상 등 - 인·허가절차 등	수요기관	
· 제2단계 설비단계	- 기본설계 - 실시설계	수요기관	
· 제3단계 입찰·계약단계	- 입찰·계약방법 결정 - 입찰공고 - PQ심사 및 입찰참가자격자 선정 - 공사원가 계산 - 입찰집행, 적격심사 - 계약체결, 공사보험가입 등	조달청	- 조달청에 요청하지 않은 공사는 수요관에서 자체 집행
· 제4단계 시공단계	- 감리·감독 - 하도급 관리 - 기성검사, 설계변경 - 준공처리 - 공사대금 지급 등	수요기관	계약불이행, 계약내용 변경 등 계약관리에 관한 사항은 조달청 소관
· 제5단계 운용 및 관리단계	- 시설물 이용 - 하자관리 및 유지보수 등	수요기관	

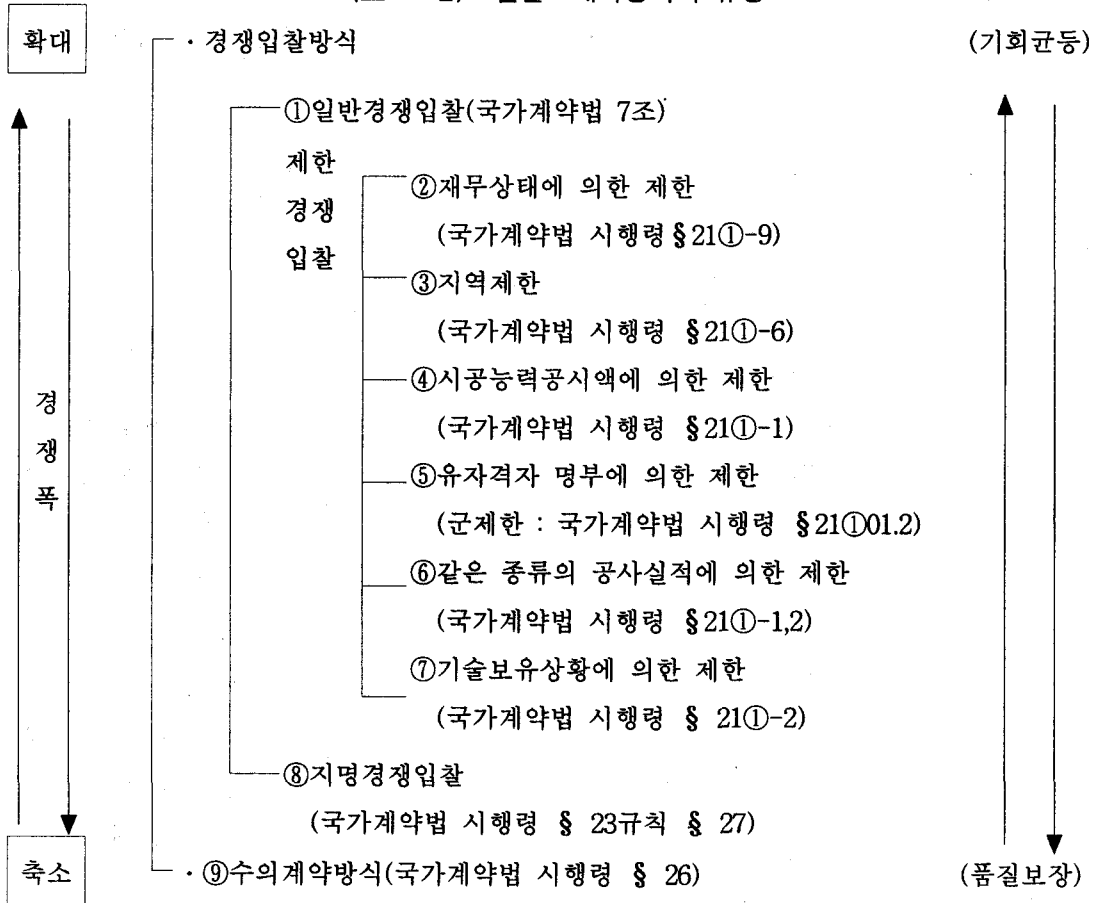
2. 입찰·계약제도의 개관

(1) 입찰·계약방식의 유형

· 입찰·계약방식의 유형은 <표 II-2>와 같음.

- 경쟁입찰방식은 일반경쟁과 제한경쟁으로 나눌 수 있는데, 제한경쟁은 파산 등 경영상태에 의한 제한, 지역제한, 시공능력공시금액(舊 도급한도액)에 의한 제한, 유자격자 명부(舊 군제한)에 의한 제한, 같은 종류의 공사실적에 의한 제한, 기술보유 상황에 의한 제한 등이 있고, 그밖에 지명경쟁과 수의계약방식이 있음.

<표 II-2> 입찰·계약방식의 유형



자료 : 김정현. (1995). 「공공공사 입찰에 있어서의 담합행태에 관한 연구」.

(2) 공사규모별 / 발주기관별 입찰·계약제도 적용기준

- 공사규모별/발주기관별 입찰·계약제도 적용기준은 <표Ⅱ-3>과 같음.
- 추정가격이 58억 3천만원 미만인 공사에 대해서는 제한적 최저가 낙찰제도가 적용되며, 58억 3천만원 이상의 공사에서는 적격심사제도가 적용됨.
- 58억 3천만원 이상 100억원 미만의 공사에 대해서는 간이 적격 심사제도를 적용하는데, 간이 적격심사제도는 당해공사 수행능력(50점)과 입찰가격(50점)만으로 낙찰자를 선정함.

<표 Ⅱ-3> 공사규모별/발주기관별 입찰·계약제도 적용기준

공사규모 (추정가격기준)	국가기관	지방자치단체		비고
		광역자치단체	기초, 교육	
· 30억원 미만	- 지역제한 (전문, 전기, 통신공사 등 3억원 미만)	-	-	
· 50억원 미만	-	- 지역제한 (전문, 전기, 통신공사 등 5억원 미만)	좌동	- 지방재정법 적용을 받는 지방자치단체 발주공사에 한함
· 58.3억원 미만	- 총액입찰 - 제한적최저가 (예가 90%기준) - 예비가격 15개 사전 공개 - 국내입찰 - 지역의무공동 도급 가능 - 공고기간 27일 이상	- 총액입찰 - 제한적최저가 (예가 90% 기준) - 예비가격 15개 사전 공개 - 공고기간 40일 이상	〃	

공사규모 (추정가격기준)	국가기관	지방자치단체		비고
		광역자치단체	기초, 교육	
· 58.3억원 이상	- 총액단가입찰 - 적격심사 적용 (최저가낙찰제) - 공고기간 40일 이상 - 국제입찰	- 총액단가입찰 - 적격심사적용 (최저가낙찰제) - 공고기간 40일 이상	"	
· 100억원 이상	- 적격심사 적용 - 대안, 일괄입찰적 용 가능 - PQ심사적용 - 부대입찰 적용	좌동	"	- 100억원 미만 공사의 적격 심사는 가격 평가 기준을 강화
· 174.9억원 미만	-	- 국내입찰 - 지역의무공동도 급 가능	"	
· 174.9억원 이상	-	- 국제입찰	- 국내입찰 - 지역의무 공동 도 급가능	

주 : 정부투자기관의 경우는 「정부투자기관 관리기본법」에 따라 조달청 위임발주없이 독자적으로 입찰계약업무를 수행할 수 있지만, 국가기관과 마찬가지로 국가계약법령의 규정을 준용하고 있음.

자료 : 조달청. (1997). 「시설공사 입찰 및 계약절차」.

- 추정가격 100억원 이상인 공사는 당해공사 수행능력 (70점), 입찰가격(30점) 및 당해 공사 수행관련 결격여부를 종합적으로 판단하여 낙찰자를 결정하는 적격심사제도를 채택하고 있으며, 기술적 난이도가 높고 품질확보가 특히 중요한 22개 공종은 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 실시하여 입찰참가 적격자만 입찰하도록 함.

3. 공사유형별 평점기준과 입찰가격 평점산식

(1) 공사유형별 평점기준

◦ 조달청에서 발주하는 공사유형별 평점기준은 <표Ⅱ-1>와 같음.

<표 Ⅱ-4> 공사유형별 평점기준

심 사 분 야		일반공사			일괄입찰 대상공사
		추정가격100억원이상		추정가격 100억원 미만공사	
		PQ대상공사	PQ이외공사		
현재의 당해공사 수행능력	시 공 경 험	(33)	(15)		
	기 술 능 력	(34)	-		
	경 영 상 태	(33)	(20)		
	신 인 도	(±20)	(±7)		
	소 계	(100) 35	35	20	25
설계의 우수성					50
당해공사 시공 계획의 적정성	현장관리계획의 적정성	(13)	(13)	(11)	5
	공사관리계획의 적정성	(10)	(10)	(8)	
	자재 및 인력조달가격의 적정성	(12)	(12)	(11)	
	입찰내역서작성의 성실도	(±2)	(±2)	(±2)	
	소 계	35	35	30	
입찰가격		30	30	50	20
당해공사 수행능력 결격여부		▽40	▽40	▽40	▽40
합 계		100	100	100	100

자료 : 조달청. (1997). 「시설공사 입찰 및 계약절차」.

(2) 입찰가격 평점 산식

- 추정가격 100억원 이상인 공사는 PQ대상 여부를 가릴 것 없이 다음과 같은 평점산식에 따라 입찰가격 점수를 산정함.
 - 평점(점) = $30 - |(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100|$
 - ||는 절대값 표시임.
 - 입찰가격을 예정가격으로 나눈 결과 소수점이하의 숫자가 있는 경우에는 소수점 넷째자리에서 반올림함.
 - 최저평점은 2점으로 함.
- 추정가격 100억원 미만인 공사의 입찰가격 평점산식은 다음과 같음.
 - 평점(점) = $50 - 3 \times |(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100|$
 - ||는 절대값 표시임.
 - 입찰가격을 예정가격으로 나눈 결과 소수점이하의 숫자가 있는 경우에는 소수점 넷째자리에서 반올림함.
 - 입찰가격이 예정가격 이하로서 예정가격의 100분의 96이상인 경우의 평점은 26점으로 함.
 - 최저평점은 2점으로 함.
- 설계·시공 일괄입찰공사의 입찰가격 평점산식은 다음과 같음.
 - 평점(점) = $20 \times \text{입찰자중 최정입찰가격}/\text{입찰가격}$
 - 단, 입찰가격이 추정가격의 100분의 70미만일 경우에는 다음 산식에 따라 감점함.
 - 획득점수 - $[(\text{추정가격의 } 70\% \text{상당가격} - \text{입찰가격}/\text{추정가격}) \times 20]$

4. 담합의 제도적 메카니즘

(1) 입찰담합 대상공사

- 제한적 최저가 낙찰제도가 적용되는 추정가격 58억 3천만원 미만의 공사는 담합과 덤핑이 원천적으로 불가능함.

- 발주기관에서 15개의 예비가격을 작성하여 사전에 공개하고, 이중 4개를 추천하여 평균한 가격을 예정가격으로 결정한 다음, 예정가격의 90%이상 입찰자 중에서 90%에 가장가깝게 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 제한적 최저가 낙찰제도는 기술능력에 관계없이 요행에 의해 낙찰이 되고, 그나마도 한 건 공사 입찰에 수백개의 중소 건설업체가 참여하고 있음.
- 추정가격 58억 3천만원 이상의 공사부터 100억원 미만의 공사에 적용되는 간이 적격심사 대상공사도 입찰참가업체 수가 너무 많기 때문에 입찰담합이 성립되기 어려움.
- 입찰담합은 대개의 경우 입찰참가자의 수가 제한적일 수밖에 없는 ①추정가격 100억원 이상의 대형공사, ②제한경쟁 입찰공사, ③지명경쟁 입찰공사를 대상으로 이루어짐.

(2) 낙찰자 선정절차와 담합/덤핑의 메카니즘

1) PQ대상 적격심사 공사의 경우

- 추정가격 100억원 이상 PQ 대상공사의 경우는 그동안 PQ심사 결과 시공경험·기술능력·경영상태 분야에서 각각 배점한도의 50%이상의 평점을 받고, 신인도 평가를 합하여 종합평점 60점 이상을 받은 자를 입찰참가 적격자로 선정하는데, 98년 8월 10일 이전에는 이 기준에 의한 적격자가 20인 이상인 경우 평점순위에 의거하여 20인 이상 30인 이내에서 선정하도록 규정해 왔음(「입찰참가자격사전 심사요령」 제8조 ②항).
- PQ제도는 당해 공사를 수행할 수 있는 기술력 있는 소수 업체만 입찰할 수 있도록 함으로써 입찰서 심의에 따른 행정부담을 경감시키고, 부적격업체의 입찰을 원천적으로 봉쇄함으로써 입찰에 따른 사회적 비용을 감소시킨다는 목적을 갖고 있기 때문에 PQ 통과업체 수를 제한한다는 것은 정당한 면도 있지만, 입찰담합의 원인이 된다는 판단에 따라 업체 수 제한을 폐지한 것으로 봄.
- 외국의 경우 일반적으로 PQ 통과업체 수는 6~8개에 불과함.
- 그런데 ①PQ심사기준인 시공경험·기술능력·경영상태 및 신인도 평가가 공종별/공사 건별로 다르게 적용되는 것이 아니라 22개 공종 전체를 대상으로 획일적으로 적용되며, ② 낙찰자 선정의 투명성과 공개성을 고려하여 양적인 기준으로 평가하기 때문에 입찰업체

스스로가 PQ점수를 사전에 알 수 있고, ③따라서 입찰가격만 협의가 이루어지면 낙찰자를 사전에 선정하는 것이 가능함.

- 건설공사는 일반 제조품과는 달리 '失 생산 後 판매'가 아니라 발주기관의 주문을 받아서 생산하는 방식으로 수행되고, 장소·시기·공법이 다를 경우 동일한 도로공사라도 제각각 다른 비반복성을 갖고 있기 때문에 도로·교량·댐 등 공사유형별로는 물론이고 교량의 상판·파일 등 생산요소별로도 평가기준이 달라야 함.
- 22개 PQ공종만 하더라도 평가기준은 공종별/공사 건별로 달라야 하지만, 30억원 이상의 국가기관 공사와 지자체에서 발주하는 PQ공사는 모두 조달청에 위임발주하도록 하는 중앙집중 조달제도하에서는 공사의 기술적 특성이나 현지여건을 반영한 공사건별 PQ심사기준을 마련하기 어렵고, 정부투자기관의 경우도 국가계약법령을 준용하고 있기 때문에 같은 문제를 안고 있음.
- PQ심사항목 및 배점기준은 <표 II-5>와 같이 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도르 크게 나누어 지는데, 그 세부항목은 공사실적, 기술자 보유 수, 설비 및 장비보유 현황과 같은 양적인 기준들이기 때문에 발주기관이 입찰심사를 하기 전에 입찰업체 스스로 자신이 받을 점수가 얼마인지를 개략적으로 짐작할 수 있음.

〈표 II-5〉 PQ심사항목 및 배점기준의 구성

심사분야	배점한도	세부항목
- 시공경험	33	<ul style="list-style-type: none"> · 최근 10년간 당해공사와 동일한 종류의 공사실적 · 최근 10년간 당해 공사와 유사한 종류의 공사실적 · 최근 5년간 공사실적
- 기술능력	34	<ul style="list-style-type: none"> · 당해 공사와 시공에 필요한 기술자 보유현황 · 당해 공사와 시공에 필요한 설비 및 장비보유 현황 · 당해 공사에 필요한 특수공법 및 기술보유 상황 · 기타 당해 공사에 특히 필요한 사항

심사분야	배점한도	세부항목
- 경영상태	33	<ul style="list-style-type: none"> · 부채비율 · 유동비율 · 매출액 대비 기술개발투자비 · 직전년도 매출순이익율 · 직전년도 총자본 회전율
- 신인도	(±20)	<ul style="list-style-type: none"> · 성실성 · 하도급관리 · 재해 및 제재처분 여부 · 입찰질서유지 · 부실벌점 · ISO인증

· 이상과 같은 PQ심사기준의 문제만으로 담합이 발생한다기 보다는 PQ통과업체 중에서 낙찰자를 선정하는 적격심사 절차가 최저가 입찰자에게 유리하게 되어있기 때문에 담합과 덤핑 현상이 동시에 발생하게 됨.

- 「적격심사기준」(회계예규 2200.04-149-3) 제7조 ①항에서는 “예정가격 이하로서 최저가로 입찰한 자 순으로 심사하여야 한다”고 규정하고 있고, 제8조 ①항에서는 이 경우 “종합평점이 75점 이상이면 낙찰자로 결정하여야 한다.”고 규정하고 있음.

- 따라서 <표 II-4>에서 보듯이, 만약 어떤 대형 건설업체가 PQ점수 및 당해공사 시공계획의 적정성 등의 평가요소에서 70점을 얻었다면, 동 업체가 점격심사에서 낙찰자로 결정되는 데는 입찰가격에서 5점만 얻으면 되고, 입찰가격에서 5점을 얻기 위해서는 앞에서 본 평점산식¹⁾에서 입찰가격을 예정가격의 63%로 써 넣기만 하면됨²⁾

- 만약 어떤 업체의 PQ점수가 60점³⁾이라면, <표 II-4>의 공사유형별 평점기준에 따르

1) 평점(점) = 30 - |(88/100-입찰가격/예정가격)×100|

2) 30 - | (88/100-63/100)×100 | = 30 - 25 = 5.

면 이 업체의 당해공사 수행능력 점수는 21점이고⁴⁾, 당해공사 시공계획의 적정성 점수가 35점이라고 가정하면⁵⁾, 이 업체는 가격점수에서 19점을 받아야 적격심사 점수가 75점이 되기 때문에 입찰가격은 예정가격의 77%가 되어야 함⁶⁾

- 즉, PQ점수가 낮은 업체는 불가피하게 입찰가격을 높이지 않을 수 없고⁷⁾, PQ점수가 좋은 업체는 입찰가격을 낮추어야⁸⁾ 최저가 입찰자 순으로 심사하여 75점 이상 획득한 업체를 낙찰자로 선정하는 현행 적격심사에서 낙찰자가 될 수 있음.
- 이같은 제도적 틀 속에서는, 시공실적이 많고 기술자나 설비 및 장비보유 수가 많은 극소수 대형 건설업체들의 경우 PQ심사에서 중견 및 중소 건설업체보다 당연히 높은 점수를 받을 수 있기 때문에, 담합이 이루어지지 않을 경우, 적격심사에서 75점을 받기 위하여 낮은 입찰가격을 제시하게 되고, 여타 업체들의 경우는 PQ점수나 당해 공사 시공계획의 적정성에서 대형 건설업체보다 높은 점수를 받기 어렵기 때문에 대형 건설업체들보다 낮은 입찰가격을 제시하기 어려움.
 - 따라서 만약 담합이 전혀 이루어지지 않는다면 ①극소수 대형 건설업체 외에는 공사수주가 어렵게 되고, ②공사를 수주한 대형 건설업체들은 예정가격의 70%내외에 불과한 금액으로 저가수주를 하였기 때문에, 정부의 예정가격 산정이 정확하다고 전제한다면, 공사수주가 많아질수록 채산성이 악화될 것이라는 논리적인 결론이 가능함.
 - 예정가격의 70%내외에서 수주하더라도 기술개발이나 공정관리 향상 등을 통하여 공사원가를 절감하는 길도 있지 않겠는가 하는 의문도 있을 수 있겠지만, 우리나라의 경우 표준품셈 및 내역입찰제도로 인하여 시공 이전에 시공자재와 공법이 결정되어 있기 때문에 시공과정에서의 공사비 절감도 사실상 어렵게 되어 있음.

3) PQ통과를 위한 최소한의 점수임.

4) $60 \times 35 / 100 = 21$ 점

5) 대체로 당해공사 시공계획의 적정성 점수는 정해진 세부기준에 따라 관련서류를 제출하면 배점한도내에서 최고점을 받을 수 있음.

6) $30 - |(88/100 - 77/100) \times | = 30 - 11 = 19$ 점

7) 앞의 예에서 PQ점수가 60점인 경우 입찰가격은 예정가격의 77%임.

8) 앞의 예에서 PQ점수가 만점이라면(즉, 당해공사 수행능력이 35점 만점이라면), 입찰가격은 예정가격의 63%여야 함.

2) PQ대상 이외의 적격심사 공사의 경우

- PQ제도가 적용되지 않는 100억원 이상의 적격심사 대상공사는 <표 II-4>에서 본 바와 같이 기술능력을 평가요소에서 제외하였다는 것 외에는 사실상 PQ대상 적격심사 공사와 차이가 없음.
 - 실제 낙찰율을 분석해 보더라도 PQ공사와 차이를 발견할 수 없음.
- PQ공사와는 달리 입찰참가 적격자 수를 제한하지 않기 때문에 경쟁입찰자가 대단히 많고, 따라서 입찰담합이 어려울 것이라고 생각할 수도 있겠지만, 기술능력 평가를 제외하고서는 PQ대상공사와 동일한 적격심사를 거치기 때문에 낙찰가능업체 수는 제한적일 수밖에 없고, 따라서 입찰담합이 가능함.

3) 제한경쟁 및 지명경쟁 공사의 경우

- 제한경쟁 입찰공사의 경우는 PQ대상공사외에 시공능력공시액이나 유자격자 명부에 의한 제한공사 및 같은 종류의 실적에 의한 제한공사가 담합가능성이 높다고 볼 수 있음.
 - 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 일반경쟁공사라도 100억원 이상의 공사는 적격심사를 거쳐서 낙찰자가 결정되고, 적격심사 대상공사는 PQ대상이건 아니건 간에 평균 낙찰률이나 낙찰률 분포의 차이가 거의 없다는 사실을 볼 때, 일반경쟁공사라고 해서 담합이 불가능하다고 볼 수는 없음.
 - 특히 중요한 사항은, 시공능력공시액이나 유자격자 명부에 의한 제한공사 및 같은 종류의 실적에 의한 제한공사는 국제입찰의 경우 일반경쟁으로 분류된다는 사실임.
 - 국가계약법에서는 건설공사 계약방법을 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약으로 구분하고 있는데 반하여, 국제입찰에 적용되는 특례규정(제9조 ①항)에서는 일반경쟁, 지명경쟁, 수의계약 방식만 규정하고 있음.
 - 시공실적이나 시공능력공시금액 및 유자격자 명부에 의한 입찰참가자격의 제한은 지역제한과 달리 입찰참가자의 '자격과 능력'에 관한 평가체도로 볼 수 있으며, 국제관례상 일반경쟁으로 분류되고 있음.
- 지명경쟁공사도 입찰업체의 수를 대폭 줄여 주기 때문에 담합가능성이 높아짐.
 - 한국도로공사가 96년 12월에 실시한 서해안 고속도로 당진~서천간 3개 공구공사 입찰은 96년에 우수시공업체로 선정된 6개 업체들을 지명, 입찰할 수 있도록 한 결과, 2개 사씩 콘소시움을 형성하여 1개 공구씩 예정가의 95%이상에서 낙찰받았음.

5. 입찰·계약제도의 문제점

(1) 공사특성에 관계없이 획일화된 적격심사 기준

- 공종별/공사 건별로 PQ심사나 적격심사 기준을 만드는 것이 아니라 추정가격 100억원 이상의 공사에 대해서는 공사특성에 관계없이 획일화된 심사기준을 적용하기 때문에 당해 공사의 전문성이나 기술력이 뛰어난 업체를 변별할 수 없고, 시공실적이나 기술자 및 설비·장비 보유 수가 많은 소수의 대형 건설업체들에 유리하기 때문에 담합의 원인이 됨.
- 「입찰참가자격 사전심사요령」(회계예규 2200.04-147-3) 제7조 ②항에서는 “공사의 성질·내용 등을 고려할 때 특히 필요하다고 인정될 때에는 사전심사기준의 분야별·항목별 배점한도를 20% 범위내에서 가감조정할 수 있다”고 규정하고 있고, 「적격심사기준」(회계예규 2200.04-149-3) 제6조 ②항에서도 “공사의 특성·목적 및 내용 등을 종합고려하여 특히 필요하다고 인정될 경우에는 [별표] 9)의 분야별 배점한도를 10%범위내에서 가감조정할 수 있다”고 규정함으로써 신축성 있는 심사기준의 작성을 용인하고 있음.
- 그러나 현행과 같은 중앙집중 발주체계하에서는 ①조달청에서 수많은 건설공사를 발주할 때마다 공사 건별로 배점한도를 10~20% 범위 내에서 조정하기가 사실상 어렵고, ②심사항목의 삭제나 추가는 제도적으로 허용되지 않으며, ③발주기관에서 공사 건별 심사기준을 만들고 싶어도 전문성의 부족으로 불가능한 기관이 많고, ④감사를 의식하지 않을 수 없는 조달청이나 정부투자기관들로서는 재량권의 행사를 포기하고 회계예규상의 예시적인 기준을 그대로 준용하게 됨.

(2) 조달행정의 투명성과 공개성 확보를 위한 심사항목의 객관화·계량화

- 행정에 대한 신뢰도가 낮고, 부정부패가 뿌리깊은 나라에서는 행정의 투명성과 공개성이 요구되며, 공사의 입·낙찰제도도 누가 보더라도 공정하고 투명하다고 평가받기 위하여 객관화·계량화를 추진하게 됨.

9) 본 내용의 마지막에 첨부되어 있음.

- 시공경험, 기술능력 등 당해 공사 수행능력의 평가도 공사실적이나 기술자 및 시설·장비 보유 수 등 객관적인 요소를 중심으로 이루어지고, 당해공사 시공계획도 적격심사세부기준에 따라 작성, 제출하기만 하면 충분한 저수를 받을 수 있기 때문에 발주기관의 전문성과 재량에 근거한 심의가 이루어지지 않음.
- 그 결과 발주기관이 심사점수를 산정하기 이전에 입찰업체가 스스로 입찰가격을 제외한 자신의 점수가 어느 정도인지 대략 알고 있기 때문에 가격요소만으로 입찰담합 협의가 가능해 짐.

(3) 사실상 최저가 낙찰제도로 운영되는 적격심사제도

- 적격심사제도는 95년에 최저가 낙찰제도를 대신하여 도입되었으며, 당해공사 수행능력이나 시공계획의 적정성, 입찰가격 및 당해공사 수행능력의 결격여부를 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하고자 하는 제도이지만, 사실상 최저가 낙찰제도로 운영됨으로써 담합이 아니면 덤핑을 초래하고 있음.
- 현행 적격심사 기준하에서 공사수주를 위해서는 적격심사 점수가 가능한 한 75점이 되도록 하는 낮은 가격에 입찰하지 않을 수 없는데, 이같은 덤핑입찰을 회피하기 위하여 담합하지 않을 수 없다는 것이 건설업체들의 주장임.

(4) 실적제한 및 지명경쟁 기준의 불공정성

- 실적제한이나 지명경쟁의 경우 특정 사업자를 낙찰자로 예정하고 제한이나 지명을 하는 경우도 있으며, 설사 의도하지는 않았더라도 너무 적은 수의 업체들만 입찰참가자격을 주다보면 담합을 유도하게 되는 결과를 가져옴.

(5) PQ통과업체 수의 제한(20~30개 이내)문제

- 시공실적이 많은 대형 건설업체들이 PQ심사시 많은 점수를 받을 수 있도록 되어 있는 데다가 98년 8월 10일 이전까지만 하더라도 PQ통과업체는 이들 대형 건설업체 20~30개 이

내로 제한되어 있기 때문에 담합이 용이한 환경을 조성해 주었다는 지적도 있음.

- 그러나 PQ공사 이외의 적격심사 대상공사도 입찰업체 수가 많아지더라도 사실상 낙찰될 가능성이 있는 업체 수는 적기 때문에 입찰담합이 가능함.

Ⅲ. 정부의 담합방지 정책 평가

1. 입찰방식의 전환 : 제한경쟁에서 일반경쟁으로

- 정부는 입찰자의 수가 많을수록 담합이 힘들다는 교과서적인 논리를 근거로 공공공사 입찰방식을 제한경쟁에서 일반경쟁으로 전환하기로 함¹⁰⁾.
- 이 방안에 대해서는 ①공공성이 큰 정부 대형공사를 일반경쟁입찰을 통하여 무제한적인 가격경쟁을 유도하는 것이 바람직한지, ②일반경쟁으로 전환했다고 해서 입찰업체 수가 증가하여 담합방지가 가능할 것인지가 의문시 되며, ③앞에서 이미 언급하였듯이, 국가계약법령에서 규정하고 있는 제한경쟁 입찰방법은 국제적으로는 일반경쟁 입찰로 분류되고 있고, 국제입찰에 적용되는 우리나라 국가 계약법 특례규정에서도 일반경쟁으로 분류하고 있다는 문제가 있음.
- 대형 SOC사업 등 정부에서 발주하는 공공공사는 예산의 효율성도 중요하지만, 그보다 품질확보와 안전문제가 더 중요할 수도 있기 때문에 PQ나 실적제한을 통하여 사전에 적격업체를 선별하고자 하는 것임.
- 현행 적격심사기준하에서의 낙찰가능성과 입찰에 따른 비용부담을 감안할 때 일반경쟁으로 전환하더라도 입찰업체 수가 늘어나지 않을 수도 있음.
- 윤영선 박사의 발표문에서 본 바와 같이, 조달청 입찰의 경우 일반경쟁입찰 참가자나 제한경쟁 입찰참가자의 수는 큰 차이가 없고, 96년의 경우는 오히려 제한경쟁입찰 참가자 수가 2배나 많음.

10) 특히 정부투자기관 공사는 원칙적으로 일반경쟁입찰로 개선하기로 함

- 일반경쟁입찰의 경우에도 대형공사의 실제 낙찰율은 제한경쟁의 경우나 큰 차이가 없음.
 - 예 : 97년에 계약이 체결된 건천 IC~현곡간 도로 4차선 축조공사(수요기관 : 부산 국토관리청)의 경우, 일반경쟁으로 입찰이 집행되었지만 낙찰율은 93.64%였음 (예정가격 : 1,686억원, 낙찰가격 : 1,578억원).
- 설사 일반경쟁입찰로 전환했을 때 입찰업체 수가 늘어나더라도 수많은 입찰서류를 심사해야 하는 행정부담도 늘어나고, 낙찰가능성이 없는 업체의 입찰참여도가 높을수록 입찰에 따른 사회적 비용도 급증하는 결과를 초래하게 됨.
- 입찰참가자의 수를 극소수로 제한하고 있는 지명경쟁 입찰방법도 폐지할 것을 검토하고 있는 것으로 알려져 있는데, 특수한 설비·기술·자재·물품·실적과 관련하여 입찰대상자 10인 이내인 경우나 우수시공업자와의 계약시 사용되는 지명경쟁 입찰방식은 입찰계약방법에 따라 품질·가격면에서의 장점도 누릴 수 있고, 영국이나 일본 등 선진외국에서도 일반적으로 사용하는 방식인만큼 무조건 폐지는 곤란하다고 봄.
- 일본의 경우 건설업자의 시공능력과 성실성에 대한 객관적인 평가가 곤란하고, 부적격업자가 배제가 어렵다는 이유로 대부분의 공공 발주기관에서는 지명경쟁방식을 채택해 오다가, 94년부터 건설시장의 개방을 계기로 개방대상 공사는 일반경쟁입찰 방식을 채택하고, 개방대상이 아닌 중소 규모공사는 여전히 지명경쟁입찰을 활용하고 있음.
- 영국의 경우 공공공사 입찰방식은 ①공개경쟁 입찰(open competitive tendering)과 ②지명경쟁 입찰방식(selective tendering)의 두 가지가 있는데, 지명경쟁입찰은 입찰희망자 중 심사를 거쳐 일정한 수의 건설업체를 지명하고, 이 중에서 가격경쟁을 통해 낙찰자를 선정함.

2. 공사예산의 일률적 삭감

- 예산청에서는 99년도 예산안 편성 중간보고시 수요기관의 설계가격이 조달청의 사정과정에서 약 5%정도 삭감된다는 사실을 근거로 공공시설 사업비를 예산편성 단계에서 5%삭

감하겠다는 방침을 밝혔는데, 이는 입찰담합으로 건설업체들이 높은 이윤을 보고 있기 때문에 아예 예산편성 단계부터 공사비를 낮게 책정하겠다는 의미로 해석할 수 있음.

- 예 : 97년과 98년에 계약이 체결된 새만금 방조제 가력배수관문공사와 전라선 개량공사 2단계사업 등 20개 대형공사에 대해서는 99년도 총사업비 심의시 공사별 낙찰율을 반영하여 총사업비를 당초의 2조 4,597억원에서 2조 2,261억원으로 2,336억원을 삭감, 편성하기로 함.

◦ 이같은 방안은 ①시설공사의 낙찰율만 낮추어 공사예산 절감이 가능하다고 보고 있다는 점, ②조달청에서의 설계가격 삭감율을 기준으로 예산을 삭감하겠다는 점 및 ③예산을 삭감하더라도 정상적인 시공이 가능할 수 있는 방안의 제시도 전혀 없다는 점이 큰 문제임.

- 건설공사 예산은 낙찰금액이 아니라 물가변동 및 설계변경에 따른 계약금액 증액은 물론 설계비나 감리비 등 준공시까지 투입되는 예산을 모두 포함하는 것이기 때문에 낙찰율 외에 공사기획, 설계, 발주, 입찰, 계약, 시공, 감리 등 프로젝트 라이프사이클 전체를 대상으로 예산절감 방안을 강구해야 함.

- 감리감독이 제대로 이루어지지 않거나 저가하도급이 가능한 상황에서 낙찰율만 낮추게 되면 부실공사를 야기시키거나 저가수주에 따른 비용부담을 하도급자에게 전가시키는 결과를 초래하게 됨.

- 수요기관의 설계가격이 조달청 조사가격 산정시 평균 5%정도 삭감되는 이유는 기본적으로 설계도서 작성시 영세한 설계사무소에서 시장가격을 조사할 수 없다는데 있으며, 조달청 Data Base 구축을 통해 시장가격 조사치를 설계사무소에서도 활용할 수 있게 되면 이같은 조달청 발주의 장점은 상당부분이 사라지게 됨.

- 특히 최근 들어서는 예산부족으로 인하여 수요기관들이 공사원가에 반드시 반영해야 할 잡비나 적정이윤조차 제대로 계상하지 않아서 조달청이 오히려 공사원가를 상향조정하는 사례도 빈발하고 있음.

- 예산기관에서 건설공사 원가가 얼마인지도 파악하지 못한 채 무조건 일률적으로 시설공사 예산을 5%씩 삭감하겠다는 논리는 수용가능성이 없다고 생각되며, 생산성 향상을 통하여 공사예산을 절감할 수 있는 제도개선 방안의 마련이 선행되어야 함.

3. 조달청의 역할 및 발주범위 확대

- 정부투자기관의 평균 낙찰율이 조달청보다 높다는 이유를 들어 공공공사의 설계 내용을 조달청에서 사전검토하도록 함은 물론, 조달청의 발주범위도 좀더 확대하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려짐.
- 이 방안은 ①입찰담합의 근본원인이 발주방식별/ 공종별/ 공사 건별로 다양한 심사기준을 만들지 못한 데 있기 때문에 중앙집중 발주기관인 조달청 발주가 늘어날수록 담합이 증대할 우려가 높고, ②발전소, 석유비축기지, 고속도로 등 초대형 건설사업이나 서민주택 등을 공급하고 있는 한전, 도공, 토공, 주공 등 정부투자기관의 발주공사 특성을 간과하고 있으며, ③건설시장의 개방과 지방자치 및 분권화의 진전에 따라 분산발주체계를 수립해 나가야 하는 시대상황에 걸맞지 않다는 문제점이 있음.
 - 시설공사 입찰계약을 담당하는 조달청 시설국의 공무원 수는 130여 명에 불과한데(조달청, 1997), 한정된 이들 인력으로 수많은 건설공사의 입찰계약업무를 집행하기 위해서는 획일적인 심사기준이 불가피하게 필요하며, 담합은 바로 이같은 획일적인 입찰·계약제도 속에서 일어나고 있음.
 - 서민주택을 공급하는 주공의 경우는 발주기관이 단순반복 공종인 주택을 발주해 오는 과정에서 공사원가를 정확하게 알고 있고 감리감독도 비교적 철저하기 때문에 민간건설업체들도 덤핑은커녕 90%이상의 낙찰율로도 이윤을 남기기 어렵다는 인식이 보편화 되어 있음.
 - 시설공사의 중앙집중 발주는 전세계적으로도 찾아보기 어려운 우리나라 특의 제도이며, 일반 제조품과 다른 건설공사의 비반복성 같은 특성을 고려하거나 외국건설업체의 국내 진출에 대비하기 위해서, 혹은 지방자치나 분권화의 이념을 실천하기 위해서는 우리도 분산발주체계를 수립해야 함.

4. 입찰참여자 수의 증대 : PQ통과업체 수 제한 폐지

- 조달청의 PQ공사는 20~30개사로 PQ통과업체 수를 제한하던 것을 98년 8월 28일 공고분부터 종합평점 60점 이상이면¹¹⁾ 모두 입찰참가 적격자로서 당해 공사입찰에 참여할 수 있도록 하였음.
- 이 방안은 ①PQ통과업체 수를 증가시킴으로써 담합을 방지하는데 의의를 두고 있지만, 현재와 같은 적격심사 기준하에서는 연고권 주장을 더 복잡하게 만들 수는 있어도 담합 방지의 효과를 원천적으로 기대하기 어렵고, ②PQ제도는 원래 낙찰가능성이 낮은 업체를 사전에 입찰에서 배제하고, 소수의 적격업체를 선정하여 입찰에 참여시키는데 그 목적이 있기 때문에 PQ통과업체 수를 제한하지 않는다는 것은 당초 이 제도 도입의 취지에 상반된다는 문제도 있음.

5. 처벌의 강화

- 입찰담합에 대한 처벌법규는 건설산업기본법, 공정거래법, 국가계약법 및 형법에 규정되어 있는데, 입찰담합을 근절하라는 대통령의 지시에 따라 공정거래위원회에서는 공공공사의 입찰담합행위는 원칙적으로 검찰에 고발하여 형사처벌을 받도록 하고, 담합 주도 업체는 물론 들러리 업체도 고액의 과징금과 함께 2개월~1년간 공공공사 입찰에 참가할 수 없도록 처벌을 강화하기로 함.
- 이 방안은 단기적으로 입찰담합의 방지효과가 있을 지 모르지만, ①담합이 가능한 입찰계약제도의 틀을 그대로 유지한 채 처벌만 강화하는 방법은 결코 근본적인 대책이 될 수 없고, ②업체에 만연되어 있는 입찰담합행위를 일벌백계하는 방식으로 처벌하는 것은 법집행의 형평성이란 차원에서도 문제임.

11) 필요할 경우 72점 범위안에서 적격자 선정점수를 상향조정할 수 있음

IV. 공공공사 발주 및 입찰계약제도의 개선방안

1. 발주방식별/공종별/ 공사 건별 입찰·계약제도의 다양화

- 입찰담합은 발주방식별/공종별/ 공사 건별로 다양한 입찰계약제도 및 심사기준의 마련없이 획일적인 제도를 운영하는 데 그 원인이 있기 때문에 입찰계약제도의 다양화를 추진해야 함.
- 예 : 미국의 플로리다 주정부 교통국(Florida Department of Transportation)에서는 1987년 시험적인 설계·시공 일괄입찰공사 발주시 설계/시공 분리발주방식과 차별화된 입·낙찰절차와 업체 평가방법을 개발하였으며, 업체 평가기준도 사업수행조직의 자격, 설계, 가격, 일정의 4가지 요소에 대하여 도로 재포장공사, 교량 신설공사, 도로 신설공사, 건물 신설공사 등 공종별로 가중치를 달리하여 점수를 산정하였음(Ralph D. Ellis and Ashish Kumar, 1992).

(1) 발주방식별 입찰·계약제도의 다양화

- 선진 외국의 경우 일반적으로 발주방식과 계약방식을 구별하여 대상사업의 특성과 발주기관의 능력에 따라 발주방식을 선택하되, 입·낙찰기준이나 절차 및 입찰업체 평가방식도 서로 다르기 때문에 건설업체의 전문화를 유도하고 담합이 어렵게 됨.
- 우리나라의 설계/시공 분리 발주나 설계·시공 일괄입찰(Turn-Key)과 같은 발주방식은 현행 국가계약법상 입찰방식의 하나로 분류되어 있으며, 설계·시공일괄입찰공사는 분리발주공사와 동일하게 내역입찰제도를 적용하고 있고, 실시설계 심의후 계약체결과 착공이 이루어지기 때문에 설계·시공의 연계를 통한 기술개발이나 공기단축 등 일괄발주의 특성이나 장점을 향유할 수 없음.
- 설계·시공 일괄입찰공사의 낙찰율은 97년에 계약이 체결된 대부분의 공사가 99.99%였지만, 이처럼 높은 낙찰율도 담합에 의한 것으로 보기는 어려움.
- 실적공사비 개념에 입각하여 산정하는 일괄발주공사의 예산이 원체 적게 책정되어 있는데다가, 적격심사시 입찰가격점수가 20점으로 그 비중이 낮고, 입찰탈락시 설계

비용 부담이 크기 때문에 담합자체가 사실상 어려움.

- 그러나 공사입찰에서 가격경쟁이 전혀 이루어지지 않는다는 것도 문제이기 때문에 적정공사비의 산정과 함께 기술/가격을 동시에 평가할 수 있는 입찰계약제도를 만들어야 하며, 설계와 시공의 연계성을 높임으로써 기술개발과 품질향상을 기하기 위해서는 내역입찰제도나 총액 단가계약제도의 적용을 강제하지 말아야 하고, 설계를 완성하기 전에 시공에 착수하여 공기를 단축시킬 수 있는 'Fast Track' 방식을 활용하기 위해서는 실시설계 완성 후가 아니라 기본설계단계에서 계약체결이 이루어지는 등 설계/시공 분리발주와 다른 입찰계약제도를 만들어야 함.
- 건설사업관리(CM)방식은 「건설산업기본법」에 제도적으로 도입되긴 하였지만 국가계약법령에서는 전혀 언급이 없음.
- 국가계약법령에 발주방식에 관한 조항을 새로 구분하여 만들고, 발주방식별로 발주기관의 능력이나 공사특성이 반영될 수 있는 입찰계약제도를 만들어야 함.
 - 미국의 경우, 최근 설계·시공 일괄발주공사와 관련하여 DBIA, AIA, AGC, EJCDC 등 민간기관에서도 다양한 입찰계약방식을 제안하고 있음.
- 우리나라에서는 총액 단가계약 및 총액 확정계약(턴키공사의 경우)만 사용할 수 있기 때문에 낙찰률을 높이기 위한 담합노력이 나타날 수밖에 없는 문제가 있으며, 선진 외국의 경우와 같이 발주방식이나 공종특성에 따라 실비보상(Cost Reimbursable Contract)이나 인센티브 방식 등 다양한 계약방법을 도입할 필요가 있음.

(2) 공종별/ 공사 건별 입찰·계약제도의 다양화

- 건설공종은 대단히 다양하고, 같은 공종의 공사라도 공구마다 현장여건과 기술적 조건이 다르기 때문에 입·낙찰기준이나 절차 및 계약제도도 공종별/ 공사 건별로 다양하게 만들 수 있어야 함.
 - PQ대상 공종만 하더라도 교량, 공항, 댐, 고속도로, 간척, 항만, 철도, 준설, 지하철, 터널, 발전소, 쓰레기소각로, 폐수처리장, 하수종말처리장, 상수도, 하수도, 관람집회 시설, 전시시설, 공용청사 시설, 송전, 변전, 공동주택공사 등 22개 공종이 있는데, 각 공종별 심사항목이나 배점한도도 공종의 특성이나 발주기관의 능력 등을 감안하여 다양하게

구성 할 수 있어야 하며, 같은 공종이라도 공사 건별로 다른 심사기준의 마련이 필요함.

2. 발주기관의 전문성 향상과 재량 인정

- 발주방식별/공종별/공사 건별로 공사특성이나 현지여건 등에 적합한 입·낙찰절차 및 계약제도를 만들기 위해서는 발주기관의 전문성이 높아야 하고, 회계예규나 조달청의 심사기준과 다른 기준을 만들 수 있는 재량이 주어져야 함.
 - 발주기관의 전문성이 부족하다면 외국의 경우와 같이 민간 건설사업관리자(CM)에게 입찰자의 평가기준과 방법을 의뢰하는 길도 제도적으로 허용되어야 함.
 - 국가계약법령에 건설사업관리계약에 관한 구체적인 조항을 신설해야 함.
 - 회계예규상 PQ 및 적격심사항목의 배점기준은 10~20% 범위내에서 가감조정할 수 있도록 허용되어 있지만, 항목의 삭제나 추가는 허용되지 않는데, 공사특성을 감안하여 발주기관의 재량으로 심사항목을 삭제하거나 추가하는 것도 허용해야 함.
 - PQ나 적격심사 세부기준상의 배점도 당해 공사의 특성에 맞게 발주기관이 가중치를 달리 부여할 수 있어야 함.
- 국내 철도공사(지하철, 고속철도, 일반철도 등)와 미국 샌프란시스코시에서 93년 6월에 발주한 도시철도공사의 PQ항목을 비교해 보면(<표 IV-1> 참조), 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음(이복남, 1998).
 - 국내 발주기관의 전문성 부족으로 평가기준이나 배점을 회계예규에서 제시한 대로 적용하는 것과 달리, 당해 시설 목적물에 적합한 평가항목이나 기준을 제시하고 있음.
 - 발주기관의 전문성이 결여되었다고 판단될 경우 건설사업관리자(CM)에게 평가기준과 평가방식을 의뢰함.
 - 입찰자 스스로 PQ점수 파악이 가능한 국내와 달리, 해당 공사의 CM과 발주자가 평가위원회를 구성하여 평가하는데 구간별 PQ기준이 대단히 엄격하기 때문에 그 기준에 미달할 경우 입찰업체 스스로 입찰참가를 포기함.

〈표 IV-1〉 한국과 미국의 도시철도 공사 PQ항목 비교

구 분	국내철도(고속철도)	미국 샌프란시스코 도시철도
평가분야	<ul style="list-style-type: none"> - 시공경험 - 기술능력 - 경영상태 - 신인도 	<ul style="list-style-type: none"> - 경험과 능력 - 조직과 기술자 능력 - 재무상태와 능력 - 재해안전율
채점방식	<ul style="list-style-type: none"> - 점수제 	<ul style="list-style-type: none"> - yes/no
평가자	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰자/ 발주기관 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당공사의 CM/발주자
시공경험 평가기준	<ul style="list-style-type: none"> - 동일공사 규모 및 실적 - 유사공사 실적 - 토목공사 실적 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 터널공사 특성에 맞는 실적보유 - 해당 토목공사 특성에 맞는 실적보유 - 해당 파일공사 공법에 맞는 실적 보유 - 해당 중량 콘크리트 시공경험 보유 등 시설 목적물별 실적평가
기술능력	<ul style="list-style-type: none"> - 기술자 자격증 보유수 - 기술자 보유 - 시공장비/ 설비보유 - 특수기술/ 공법 - 시공에 필요한 기술 	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰자의 계약실적 - 사업책임자/부책임자의 해당기업 근속 연한 및 유사사업의 경험 연수 - 공사 종류별 책임자의 직위별 최소 경 험 요건
경영상태	<ul style="list-style-type: none"> - 부채비율 - 유동비율 - 순이익율 - 자본회전율 - 기술개발투자비 	<ul style="list-style-type: none"> - 순운전자본의 규모 - 순자산액의 규모 - 3년간 이행보증 발급 확인서 - 부채비율 등
신인도	<ul style="list-style-type: none"> - 성실성 - 하도급 공정성 - 건설재해 재제 처분 - ISO인증 	<ul style="list-style-type: none"> - OSHA 기준 <ul style="list-style-type: none"> · 안전사고율 · 사고로 인한 작업 손실 일수 · 근로자 산재 보상액 평균 수치

3. 분산발주체계의 확립

- 발주기관이 전문성과 재량을 갖고 발주방식별/공종별/공사 건별 입·낙찰기준이나 계약방법을 만들 수 있기 위해서는 현행과 같은 중앙집중 발주체계가 아니라 수요기관이 직접 입찰·계약업무를 수행하는 분산발주체계를 확립해야 함.

〈표 IV-2〉 조달청 계약실적

단위 : 건, 백만원

	150억원 이상		100억원 이상 150억원 미만		100억원 미만		계	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
1994	62	1,647,155	59	743,515	2,801	3,328,029	2,922	5,718,699
1995	2	40,400	99	2,170,700	1,978	2,214,800	2,079	4,425,900
1996	99	4,258,991	63	743,912	2,367	3,238,965	2,529	8,241,868

자료 : 조달청.(1997). 「조달연보 1996」.

- 지금과 같은 중앙집중 발주체계가 지속될 경우, 수요기관의 대형공사 입찰계약업무와 관련된 전문성이 높아질 수가 없고, 대형 SOC사업과 PQ공종의 확대에 의하여 조달청의 100억원 이상 공사 계약실적은 갈수록 높아지겠지만(〈표 IV-2〉, 〈표 IV-3〉 참조), 획일적인 심사기준의 지속으로 인하여 답합방지도 어려워짐.
- 「조달사업에 관한 법률」 시행령 제15조에서 규정하고 있는 조달청 위임계약조항을 폐지하되, 전문성이 부족한 수요기관을 위해서는 조달청 및 민간건설업체(외국건설업체 포함)가 건설사업관리자(CM)로서 발주업무를 위탁받아 수행할 수 있도록 하는 규정을 신설함.
 - 조달청은 공공발주기관의 CM역할은 물론, 새로운 발주 및 입찰계약방법의 개발과 시장가격 조사기관으로서의 기능 및 입찰계약 업무지침을 제공하는 역할을 수행하도록 함.

〈표 IV-3〉 조달청 PQ공사 계약실적

단위 : 건, 백만원

	100억원 이상		100억원 미만		계	
	건 수	금 액	건 수	금액	건 수	금 액
1994	62	2,992,712	-	-	64	2,992,712
1995	52	2,348,100	-	-	52	2,348,100
1996	102	4,961,872	-	-	102	4,961,872

자료 : 조달청.(1997). 「조달연보 1996」.

4. 가격경쟁 위주에서 기술/가격 요소 동시 고려

- 현행 적격심사제도가 사실상 최저가 낙찰제로 운영되고 있기 때문에 담합과 덤핑이 반복되고 있음.
 - 미국의 경우, 연방정부에서 주로 활용되는 제안형 경쟁입찰(competitive proposal)중 경쟁협상입찰(competitive negotiation)은 입찰자가 제시한 가격과 기술을 종합적으로 판단하여 낙찰자를 선정하는 방식이고, 2단계 방식(two-step contract)은 제1단계에서 기술제안을 심사하고, 제2단계에서 기술제안 합격자중 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식으로, 가격 뿐만 아니라 기술적인 요소도 낙찰자 선정에 결정적인 영향을 미치고 있음.
 - 우리의 경우, 적격심사제도가 형식적으로는 기술능력도 심사기준에 포함시키고 있긴 하지만, 기술심사를 먼저 실시해서 적격자를 선정한다음 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하는 미국의 경우와 달리, 최저가 입찰자부터 적격심사를 실시하여 75점 이상인 자를 낙찰자로 선정하는 '선 가격 후 기술' 심사 형식이기 때문에 사실상 최저가 낙찰제도로 볼 수 있음.
- 단기적으로, 적격심사시 최저가 입찰자부터 심사하여 75점 이상인 자를 낙찰자로 선정하는 현행 제도는 낙찰자로 결정되는 점수를 상향조정하여 덤핑입찰을 방지하고¹²⁾ 기술능력에 대한 심사기준은 공종별/공사 건별로 당해공사의 특성에 맞게 다양하게 구성하여 기술요소가 당해 공사 수행에 좀더 중요한 경우 가격점수보다 기술점수가 낙찰자 결정에 더 큰 영향을 미칠 수 있어야 함.

12) 만약 적격심사 통과점수를 현행 75점에서 85점으로 상향조정할 경우, 당해공사 수행능력 및 시공계획의 적정성 점수에서 만점(70점)을 받는다면, 낙찰자가 되기 위해서는 입찰가격점수에서 15점을 받아야 하는데, 이를 위해서는 앞에서 본 입찰산식에서 입찰가격을 예정가격의 73%로 해야 함

$$30 - | (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 | = 30 - | (88/100 - 73/100) \times 100 | = 15.$$

5. 시공자 제안형 입찰방식의 활용과 협상에 의한 계약방식의 활성화

- 입찰자의 기술능력이나 원가절감노력이 낙찰에 전혀 영향을 미치지 못하는 현행입찰제도를 대신하여 제안형 입찰방식의 도입을 활성화하는 것이 건설공사 예산의 절감은 물론 담합과 덤핑을 방지하는 데도 필요함.
 - 1997년에 일본에서 발간된 「건설대국이 되기 위한 필수조건」에서는 건설공사 예산의 절감은 시공자의 창의성 활용에 달려 있음을 지적하면서, ①자유선택형 입찰, ②공기단축형 입찰, ③성능발주형 입찰, ④기술제안형 입찰, ⑤설계 VE, ⑥계약후 VE 등 다양한 입찰방식을 제안하고 있음.
- 발주기관이 산정하는 예정가격은 공사 예산을 책정하기 위한 도구인 것이지 공사비의 상한선을 의미하는 것이 아니기 때문에 발주기관과의 협상(negotiation)을 통하여 예정가격 이상에서도 낙찰될 수 있는 협상에 의한 계약방식도 활성화하는 것이 담합과 덤핑의 방지대책으로 중요함.

V. 결 론

- 건설공사 입찰담합의 가장 큰 원인은 확실적인 기준하에 사실상 최저가 낙찰제로 운영되는 적격심사제도에 있으며, 현행 제도의 틀을 유지할 경우 담합처벌을 강화하더라도 담합과 덤핑이라는 양극단을 오가는 입찰행태가 불가피하기 때문에 처벌의 강화에 앞서 담합과 덤핑이 불가피한 현행 제도의 근본적인 개선이 시급히 이루어져야 함.
- 현재 정부에서 추진하고 있거나 검토하고 있는 제한경쟁에서 일반경쟁으로의 입찰방법 전환, 공사예산의 일률적 삭감, 혹은 PQ통과업체 수의 확대와 같은 방안으로서는 담합방지가 불가능하고, 조달청의 역할과 발주범위를 확대하는 것은 거꾸로 담합가능성을 더 증대시킬 수도 있음.
- 담합방지를 위해서는 건설공사의 발주방식, 입·낙찰제도 및 계약제도 전반에 걸친 제도개선이 요구됨.
- 결론적으로, 발주방식별/공종별/공사 건별로 입·낙찰기준과 절차 및 계약방식을 다양화하는 것이 담합방지를 위해 가장 중요한데, 이를 위해서는 발주기관의 전문성 향상과 재량을 인정해 주어야 하고, 중앙집중 발주체계에서 분산발주체제로 전환해야 하며, 시공자의 제안형 입찰과 협상에 의한 계약방식의 활성화가 필요함.

[별표]

적격심사항목 및 배점한도

1. 일반공사(추정가격이 100억원 이상인 공사)

구분	심사분야	심사항목	배점 한도	비고
계			100	
당해 공사 수행 능력	· 시공경험 · 기술능력 · 경영상태 · 신인도	* PQ심사 항목을 이용	70 (35)	· PQ대상공사는 PQ심사 점수를 그대로 적용 · PQ대상외의 공사는 PQ심사 항목을 준용하여 평가(기술능력 평가는 제외 가능)
	· 현장관리 계획의 적정성	· 현장관리조직 · 현장대리인의 자격 · 품질관리자의 자격 · 안전관리자의 자격	(13)	
	· 공사관리 계획의 적정성	· 공정관리계획 · 품질관리계획 · 하도급관리계획 · 안전관리계획 · 환경보전계획	(10)	
	· 자재 및 인력 조달 가격의 적정성	· 재료비 및 노무비의 적정성 · 산출내역서 작성의 성실도	(12) ±2	※ 12점을 한도로 함.
입찰 가격			30	

구분	심사분야	심사항목	배점 한도	비고
기타 당해 공사 수행 관련 결격 여부	하도급 금액의 직정여부	77%이상~80%미만 80%이상~83%미만 83%이상~87%미만	△3 △2 △1	· 하도급 금액 비율은 총하도급할 부분의 입찰금액에 대한 하 도급 금액의 비율로 산정함(백분율 계산 후 소수점 첫째자리 에서 반올림)
	· 당해공사 수행 능 력 결격 여부	· 최근 1년이내에 시공도중 또는 완공후 계약목적물 의 현저한 손괴를 가져왔 거나 사상자를 발생시켜 사회적인 물의를 일으킨 경우(천재지변 등 불가항 력적인 사유제외) · 부도 또는 파산 우려가 있어 당해 계약이행이 어 렵다고 판단되는 경우	△40 △40	

2. 일반공사(추정가격이 100억원 미만인 공사)

구분	심사분야	심사항목	배점 한도	비고
계			100	
당해 공사 수행 능력			50	
	· 시공경험 · 경영상태 · 신인도	* PQ심사 항목을 이용	(20)	

구분	심사분야	심사항목	배점 한도	비고
	· 현장관리 계획의 적정성	· 현장관리조직 · 현장대리인의 자격 · 품질관리자의 자격 · 안전관리자의 자격	(12)	
	· 공사관리 계획의 적정성	· 공정관리계획 · 품질관리계획 · 하도급관리계획 · 안전관리계획 · 환경보전계획	(8)	
	· 자재 및 인력 조 달 가격의 적정성	· 재료비 및 노무비의 적정성 · 산출내역서 작성의 성실도	(10) ±2	※ 12점을 한도로 함.
입찰 가격		50		
기타 당해 공사 수행 관련 결격 여부	· 당해공사 수행 능 력 결격 여부	· 최근 1년이내에 시공도중 또는 완공후 계약목적물 의 현저한 손괴를 가져왔 거나 사상자를 발생시켜 사회적인 물의를 일으킨 경우(천재지변 등 불가항 력적인 사유제외) · 부도 또는 파산 우려가 있어 당해 계약이행이 어 렵다고 판단되는 경우	△40 △40	

3. 일괄입찰 공사 등

구분	심사분야	심사항목	배점 한도	비고
계			100	
당해 공사 수행 능력			30	
	· 시공경험 · 기술능력 · 경영상태 · 신인도	* PQ심사 항목을 이용	(25)	
	· 현장관리 계획의 적정성	· 현장관리조직 · 현장대리인의 자격 · 품질관리자의 자격 · 안전관리자의 자격	(5)	
설계 평가			50	
입찰 가격			20	
기타 당해 공사 수행 관련 결격 여부	· 당해공사 수행 능력 결격 여부	· 최근 1년이내에 시공도중 또는 완공후 계약목적물의 현저한 손괴를 가져왔거나 사상자를 발생시켜 사회적인 물의를 일으킨 경우(천재지변 등 불가항력적인 사유제외)	△40	
		· 부도 또는 파산 우려가 있어 당해 계약이행이 어렵다고 판단되는 경우	△40	