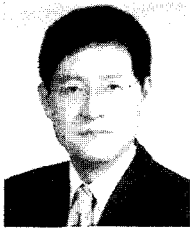


공공시설 발주능력 강화방안

전재열, 단국대학교 건축대학 교수



1. 序

최근 정부발주의 공공공사 대부분이 대형화 및 기술집약적 형태로 수행됨에 따라 공공프로젝트의 계획 입안 시부터 건설사업의 효율화 및 공공건설사업의 성공적인수행을 위한 방안과 대책이 요구된다.

정부는 내년 초부터 각종 공공투자 사업을 조기 착공한다는 방침을 세워놓고 있다. 기획예산처 관계자는 “국회가 예산안을 통과시키면 내년 초 일제히 공공 투자사업에 착수하도록 준비 중”이라고 밝혔다. 이 사업에는 정부 재정 외의 연 기금이 재원으로 활용될 전망이다. 정부는 내년 예산으로 잡혀 있는 도로 공공 투자비 가운데 5조원 이상을 연기금으로 대체 투자한다는 방침이다. 이 자금들은 도로나 교량건설 등 SOC(사회간접자본) 투자재원이나 학교·관공서·공공시설 신축과 리모델링 사업에 사용될 것이며 이는 우리나라 건설공사 전체규모의 약 40%를 차지하고 있다.

정부는 또 2006년 이후 대규모 신도시 건설사업을 추진하고 있다. 먼저 경기도 파주와 김포, 판교, 화성 등 신도시 건설에 수 조원 규모의 국고와 민간자금이 투입될 전망이다. 10조원 이상의 자금이 소요되는 인천·부산 등 경제자유구역 건설사업도 2006년부터 본격화될 전망이다. 최근 국감에서 건설교통부 산하기관들이 발주한 공공공사가 1건당 평균 5.8회 설계를 변경했고, 이로 인해 공사비는 평균 80억원, 공사기간은 평균 2년 이상(751일) 증가한 것으로 나타났다. 총 공사비는 예정보다 10조원 가까이 늘었다. 이러한 원인은 공사를 수주한 후 설계변경으로 낮은 가격에 입찰한 공사비를 증액시키는 관행이 원인이라는 지적이 나오고 있다. 이러한 원인은 정부정책의 혼선도 있지만 공사의 발주방식 및 운영과정, 계획 단계부터 사업시

행에 대한 절차와 예비타당성조사, 사업 우선순위 결정, 설계기준의 정비 등의 부족 등의 문제점이 지적되고 있다.

따라서 본고에서는 공공시설 발주능력 강화를 위한 저가입찰, 턴키심의제도, PQ 및 적격심사제도 등의 문제점 및 개선방안을 재조명하고, 발주능력 강화방안을 각론적 측면에서 제시 하였으며 공공발주와 관련된 기존의 여러 문헌과 논고를 다수 인용하여 재구성하였다.

2. 공공시설 발주시 문제점 및 개선방안

국내 공공공사의 입찰 및 낙찰제도는 크게 적격심사제도, 최저가낙찰제도, 턴키/대안입찰제도 등으로 나누어져 있다. 이중 최저가낙찰제도는 운영과정에서 논란의 대상이 되고 있다. 정부에서는 앞으로 공공공사의 입찰 및 낙찰제도를 점차적으로 적격심사제도로 시행하던 것을 폐지하고 턴키/대안입찰을 제외한 모든 공사를 최저가낙찰제도로의 발주를 예고하고 있다.

2.1 최저가 낙찰제도

최저가낙찰제도는 건설 산업의 경쟁력 강화 및 구조개편 방안의 일환으로서 정부발주의 공공공사에 있어 규제완화와 국제규범에 적합한 입찰방식운용이란 목적 하에 2001년부터 1천억원 이상 PQ 공사를 대상으로 최저가낙찰제가 시행됐다. 2003년 12월부터는 500억원 이상 PQ 공사로 그 적용 대상이 확대됨에 따라 2004년에는 약 10조원 규모의 최저가낙찰제 공사가 발주될 것으로 추정되고 있다. 조달청에서 발주될 최저가낙찰제 공사 금액만 하더라도 약 6조원에 달한다. 하지만 최저가낙찰제의 급격한 확대가 계획되어 있는 가운데 낙찰률은 갈수록 떨어지고 있다. 저가낙찰방지를 위

한 대책들도 많이 도입되고 있지만 실효성이 적었고 2004년에 접어들어서는 50%대로 낮아졌다.

최저가낙찰제를 전면 실시하지 않고 단계적으로 확대 시행하기로 한 이유는 저가 낙찰과 같은 문제점을 제도적으로 보완해 가면서 점진적으로 정착시키겠다는 취지였다. 최저가 낙찰제의 무조건적인 확대를 추진하기에 앞서 시행한지 3년이 지난 지금까지의 시행성과를 종합적으로 평가해 보고 문제점을 보완할 수 있는 개선방안이 요구된다. 또한 최저가 낙찰제의 정착을 위해서는 PQ심사, 저가심의제도, 공사이행보증제도 등이 제대로 작동해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 최저가 낙찰제의 성공적인 정착을 위해서는 각종 건설정책과 제도전반의 총체적인 개혁이 필요한 것으로 평가 되었다.

따라서 PQ제도, (내역)입찰제도, 공사이행보증제도, 저가심의제도, 예산 및 계약제도, 감리·감독제도 등과 연계시켜 종합적인 개선을 통해 점진적으로 확대해 나가야 할 것이다.

2.2 턴키심의 및 낙찰제도

정부에서는 건설기술진흥계획에 따라 기술경쟁력이 가능한 설계시공일괄입찰방식 (Turn-Key)을 확대 적용하고 있다. 1998년에서 2000년까지 3년간 100억 이상인 대형공사의 입찰방법 심의대상 중 턴키방식의 비중이 18.4%를 차지하고 있으며, 공사물량도 10조 7천억에 이르러 그 규모가 점차적으로 확대되어져 가고 있다.

그러나 턴키발주방식의 증가로 인하여 운영관리에 있어서 적지않은 문제점들이 나타나고있다. 턴키와 같은 설계와 시공은 단일주체의 책임하에 일괄적으로 수행하기 때문에 기존의 설계시공분리방식보다 수준이 높은 사업관리자(CMr)의 역량을 필요로 하고 있고, 프로젝트의 진행 단계별로 많은 시간과 자원을 필요로 하고 있다. 또한 턴키공사의 참여하는 대상

업체가 대형업체의 기준으로 되어있다. 설계심사에 대한 심사항목의 미비로 효과적인 평가체계가 정립되지 않아 심사 및 기술 평가의 공정성 및 적적성에 이의를 제기하는 사례가 종종 발생하고 있다.

이를 개선하기위해 설계심사에 대한 심사항목의 효과적인 평가체계의 정립과 참여 업체의 소모비용에 대한 손실을 최소화 할 수 있도록 제도적인 보완장치가 필요하며, 프로젝트 규모 및 특성에 따른 소규모 건설업체의 참여를 확대하기 위해 입찰 서류의 간소화 방안 등이 요구된다.

2.3 PQ 및 적격심사제도

정부의 조달업무를 담당하고 있는 조달청은 회계예규 PQ심사 요령에 의거하여 조달청에서 집행하는 시설공사의 입찰에 적용할 PQ심사세부규정을 정하여 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도 등을 평가하는 기준과 각 심사분야별 배점표를 제정하여 추정공사금액 100억 이상과 추정공사금액 50억 미만의 공사를 분리하여 적용규정과 배점을 달리하여 운용하고 있다,

PQ 및 적격심사제도는 각 발주기관과 건설프로젝트의 성격과 규모가 상이함에도 심사항목과 점수 배분면에서 차이가 거의 없다. 즉 공기업의 경우 자체PQ 및 적격심사기준을 가지고 있으나 회계예규에 의거하고 있기 때문에 조달청 기준과 큰 차이가 없다. 공사발주의 투명성을 강조하다보니 모든 심사기준이 계량화 되어 있어 실질적인 요소들의 평가가 이루어지지 못하고 있으며, 건설업체들은 자신들의 PQ점수와 적격심사의 비가격부분 평가점수를 사전에 알 수 있다.

심사기준의 변별력이 부족하여 PQ 및 비가격부분의 평가에서 만점내지 만점 가까운 점수를 획득하는 입찰업체들이 많이 나오고 있지만 PQ통과 업체수가 외국과 비교 할 때 과다하고 경영상태를 심사함에도 공사 중 부도 가능성 있는 업

체를 선별 해내는 작업이 쉽지 않다고 보여진다.

이에 따른 PQ 및 적격심사 개선방향으로는 적격업체를 선정하기 위해서는 확실적인 기준을 탈피하여 공중, 공사의 난이도 등에 따라 상이한 기준이 적용될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 세부 심사항목이나 배점면에서 발주기관의 재량권 확대가 필수적이고 공기업, 지자체 등 발주기관들이 공사특성에 맞게 심사기준을 정할 수 있도록 하고, 보다 폭넓은 재량권을 부여해야 할 것이다.

PQ통과점수도 발주기관이 공사건별로 설정하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 심사자의 주관적 판단도 인정하여 계량화하기 어려운 요소들까지도 평가하는 방안과 평가자의 전문성 및 심사절차의 투명성 확보 등 외부인이 신뢰할 수 있는 여건의 조성이 필요하다. 적격업체 선별 기능을 강화시켜 부도, 부실공사의 가능성이 있는 업체를 입찰에서 선별하여 탈락시킬 수 있도록 심사기준의 강화가 요구된다.

3. 공공시설 발주능력 강화방안

발주자 측면에서의 발주능력강화 방안을 다음과 같이 제안한다.

(1) PM 및 CM 기법의 활용

- 프로젝트 수행을 위한 PM 및 CM조직체계 구축

건설공사의 관리 능력은 프로젝트의 특성에 따라 그 형태 및 기법이 다양하게 적용됨에 따라 건설사업관리에 따른 정확한 개념정립이 필요한데 CM 및 PM 참여자의 전문적인 능력 및 실적의 반영이 프로젝트의 성공적인 수행 능력으로 보아야할 것이다. 이에 공공 공사의 각 프로젝트 수행을 위한 PM 및 CM조직체계를 활용하여 프로젝트의 특성에 맞는 조직활용 방안 등이 요구된다.

(2) 전문화된 발주주체의 설립 필요

발주청 중 일부 건설사업소의 성격을 띤 부서가 배치되어 있는 곳을 제외한 나머지 시/구 이하의 기관들은 발주 업무에 대해 미숙하고 전문가의 부족으로 예산의 낭비와 원활하지 못한 업무수행으로 공기지연 등의 낭비요소가 발생하는 경우가 있다.

(3) 발주방식의 재검토

- 분리발주의 고려

시공감리의 업무는 감리업체에서 전담, 설계감리는 설계전문업체에 위탁 방안의 재고가 요구된다.

- CM발주시 설계시공의 통합발주

턴키 사업의 경우 현 CM방식이 바람직하다고 보며 분리발주 방식의 경우 설계감리와 시공감리를 분리하는 것이 효과적이라고 평가된다.

(4) 저가심의제도의 개선

최저가낙찰제의 정착을 위해서는 보증심사기능도 강화해야 하지만 실효성있는 저가심의제도의 확립이 필수적이다. 미국·영국·일본 등 최저가 낙찰제가 정착된 나라들도 발주자가 입찰가격의 적정성을 사전 검토해 계약을 체결하고 있다.

(5) 턴키 심의 및 낙찰제도 개선

턴키설계심의에 효과적인평가체계를 위한 프로젝트 특성에 따른 심사항목의 체계적인 개발과 입찰업체의 설계비 부담을 축소하고 중견업체의 참여를 확대하기 위해 입찰서류를 간소화하는 방안 등이 요구된다.

(6) CALS/EC화에 의한 정보관리

건설CALS/EC는 건설사업 전제단계(Life Cycle)에서 각 단계별로 수행되는 업무에 대한 정보관리를 통해서 저비용, 고효율을 실현하여 경쟁력을 키워야한

다. 건설CALS/EC의 도입을 통해서 건설사업의 라이프사이클상에서 하나의 Value Chain을 형성하여 건설관리 프로세스의 최적화에 근접하고, 건설 생산성 향상과 건설관리 역량 강화에 의한 정보관리가 필요하다.

(7) 공사참여 기술자의 경력관리 체계구축 및 활용

공공공사 참여 기술자의 기술능력은 어떠한 규모 및 기술수준의 프로젝트를 수행하였으며, 그 프로젝트에서의 전문영역에 적합한지를 평가한다.

- 업역별 기술분야의 세분화

프로젝트에 참여한 것만으로 기술자를 평가하는 현재의 기술 분야의 구분을 개선하여 건물종류별, 세부공종별로 세분화 한다.

- 건설기술자 등급에 맞는 능력평가시스템 구축

기술자 개인의 경력 등급에 맞는 기술능력을 갖고 있는가를 평가할 수 있는 시스템의 구축을 위해서는 해당기술자가 참여한 공사와 참여기간과 함께 건설기술자가 해당 공사에서 수행한 기술자 개인의 능력을 평가할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다

(8) 발주청의 Documentation 구비

- 발주과정의 Documentation

제안서, 입찰안내서, 평가기준 등의 각종 지침사항을 작성하여 사전평가 기준 마련이 요구된다.

- 발주 manual의 구비

각 기관의 실정에 맞는 절차서(Procedure)가 요구된다.

(9) 공공부분발주에 대한 전문화 교육

특성화된 발주청이 발주분야의 전문영역을 갖추기 위해서는 계속 및 반복적인 교육이 필요할 것으로 생각된다. 계속교

육으로는 기술향상에 따른 전문적인 다양한 발주방식 기술 능력과 의사결정을 위한 도구, 기술적 타당성조사방법(EFS), 생애주기비용 분석(LCC), 설계 VE, 프로젝트 관리론 등 건설 환경의 발전에 따라 유연하게 대처할 수 있는 전문 지식 등이 요구된다.

(10) 고정된 사업비의 운영 및 예산확보

발주청의 사업비를 사전 확정함으로써 품질향상 공기 내에 안정된 자재의 수급 등이 요구된다. 또한 사업시기별로 각 단계별 Engineer를 양성하여 적기의 투입이 필요하다.

건설기술의 발전과 더불어 지속적인 건설환경 변화에 대응하기 위하여 공공공사의 발주관리 및 수행, 기술과 방법도 동시에 발전 되어야 한다. 공공공사의 계약 및 발주방법 등을 지속적으로 개선하기 위해서는 산·학·연·관의 세미나 또는 FORUM을 통한 의견수렴이 바람직 할 것이다.

참고 및 인용자료

- 전재열, CM칼럼, 건설사업관리자의 적정선정방안(I)-PQ 및 적격심사-, 건설뉴스, 2004. 10. 13
- 전재열, CM칼럼, 건설사업관리자의 적정선정방안(II)-CM업체 선정기준-, 건설뉴스, 2004. 10. 20
- 이승우, 건설관리학회정기학술대회논문, 공공공사 입찰제도의 현황과 효율적 운영방안, 2004. 11. 6
- 건설뉴스, 일간건설신문, 2004.10.5, 2004.8.18
- 건설뉴스, 한국건설신문, 2004.10. 18
- 이상호, 이슈, 최저가낙찰제 무엇이 문제인가, 매일건설, 2004.6.28
- 건설교통114, 건설교육원, 2004. 11. 1