

## 건설사업 발주제도 선진화 방안



이복남, 한국건설산업연구원 선임연구위원  
이재섭, 동국대학교 건축공학과 교수

정부는 예산절감 차원에서 국가재정의 24%나 되는 막대한 예산(42조원, '07)이 투자되는 공공건설사업의 효율화를 위해 지속적으로 노력하였다. 그러나 아직도 비용과 공기 측면에서 선진외국과 격차가 존재하는 등 공공사업의 성과 부실로 인한 국고낭비가 심각한 실정이다.

실제로 최근 3년내 준공된 44개 총사업비 관리대상 공공사업 중 43개(98%) 사업의 사업기간이 증가하였다. 또한 공사비가 증가된 사업은 43개(98%), 공사기간이 증가된 사업은 42개(95%)에 달한다.

건설산업의 글로벌 경쟁력은 담보상태에 머물고 있고, 공공건설사업의 성과도 부실하며, 시장진입·설계·발주·입찰·계약·시공 등 건설프로세스 전반에 글로벌 스탠다드(global standard)와 괴리된 과도한 법·제도와 규제가 지배하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이를 개선하기 위해서는 건설업체에 대한 규제와 처벌이 아니라 건설산업내 최대발주자인 정부의 공공발주시스템 혁신을 통해 건설산업 선진화의 추구가 필요하다. 이를 위해 발주 및 입·낙찰제도의 개선만이 아니라 건설프로세스 혁신과 분권·자율·책임에 기초한 공공발주자 혁신이 중시되어야 한다. 또한 공공발주자의 부족한 건설사업관리 역량 제고도 필요하다.

국내 건설산업이 안고 있는 여러 가지 문제점 중 발주제도 분야에서는 업체간 과당경쟁과 기술보다는 가격위주 입·낙찰로 인한 적격업체 선별 곤란 등과 같은 다양한 문제점으로 인하여 건설산업의 국제경쟁력 저하가 우려되고 있다. 따라서 국내 공공건설사업의 생산효율성 및 국제경쟁력 제고를 위해서는 발주제도와 관련된 낡은 제도와 관행을 타파하고 세계시장과의 호환이 가능한 글로벌 스탠다드화된 발주제도·발주문화를 정착시켜야 한다.

### 1. 공공건설사업 현황 및 문제점

건설산업의 국제경쟁력 강화와 비용대비 최고 품질확보를 위하여 글로벌 스탠다드 측면에서 다양한 발주방식의 선택이 가능해야 하나, 현행 제도 하에서는 설계·시공분리방식(DBB), 설계·시공일괄방식(DB), 대안입찰방식 등으로 한정되어 발주방식 선택의 한계가 존재한다. 또한 공기, 계약금액, 품질과 성능이 발주방식에 따라 상당한 차이가 있음에도 불구하고 다양한 발주방식의 부재와 함께 획일적·경직적인 운영으로 발주자의 선택권 및 재량권이 부족하여 공기 단축 및 공사비 절감 기회가 상실되고 있다. 이외에도 계약자 선별 기능의 미비 및 적격심사와 같은 운찰제식 입·낙찰제도의 운영으로 기술, 가격 및 품질 경쟁이 실종된 것으로 평가되고 있다.

특히, 설계·시공일괄입찰제도는 300억원이상 고기술·고난도 공사를 중심으로 적용하고 있으나 공정성과 투명성이 제도의 핵심문제로 지목되고 있다. 투명성과 공정성의 지나친 강조 및 감사대비 행정으로 발주기관이 아닌 외부 심사위원의 심의 및 형식적인 평가로 발주기관의 권한과 책임이 약화되고, “고비용·저효율”이 양산되고 있는 실정이다.

이와 같은 현행 국내 공공공사 발주시스템의 현황과 문제점 분석을 통하여 선진화 및 효율화를 위해 필요한 과제를 대상으로 시급성, 현실성, 가능성을 고려하여 다음과 같은 개선과제를 도출하여 추진하였다.

### 2. 발주방식 및 계약방식의 다양화

- 시공책임형 CM(CM at Risk) 도입

사업참여조직들의 역할과 책임은 프로젝트 목표달성을 위해 정의하고, 설계단계부터 시공자가 참여하며, 모든 자료를 효율적으로 공유함으로써 사업효율을 극대화할 수 있는 발주방식이 요구되나 현행 제도 하에서는 이를 구현할 수 있는 발주방식이 부족하다. 최근 선진국에서 '시공책임형 CM방식(CM at Risk)'을 포함한 대안발주방식(Alternative Project Delivery Methods)의 증가추세는 다양화된 발주방식의 장점을 최대한 활용하려는 움직임의 하나로 판단된다. 이에 따라 시공책임형 CM방식 도입을 포함한 발주방식 다양화를 통하여 발주기관이 당해 프로젝트에 적합한 발주방식을 선택할 수 있도록 하며, 기술경쟁을 통하여 건설업체의 국제경쟁력을 높일 수 있도록 한다. 발주방식의 다양화 및 변화추세는 효율성 증대(비용/일정/품질 등)를 목표로 하는 시장경쟁 논리에 의하여 자율적으로 이루어져야 하며, 실제로 해외에서는 다수의 준공된 사업을 발주방식별로 분류하여 평가한 결과, 대안발주(DB, CM at Risk)의 성과가 통계적으로 우수한 것으로 나타났으며, 이러한 요인이 발주방식 변화의 동인으로 작용하고 있다.

● **순수내역입찰제 도입**

현행 내역입찰제에서는 공기 단축, 신기술 적용, 최고가치(Best Value) 추구 등의 노력을 반영할 수 있는 제도가 매우 제한적이다. 이와 같은 내역입찰제의 범용적인 적용으로 적정공사비의 확보와 합리적인 낙찰자 선정에 대한 변별력 확보가 어려우며, 단순한 가격경쟁으로 업체들이 가격 및 기술에 입각한 경쟁 유도가 저해되고 있다.

순수내역입찰제는 기존의 내역입찰방식과 달리 설계도면과 시방서에 따라 공사물량이나 공법 등을 입찰자가 산정하고 제안하는 방식으로 설계상의 오류가 아닌 한 입찰자가 계약 후 모든 변경에 대한 책임을 지게 되는 방식이다. 국내에 도입할 경우 입찰자의 견적능력 향상 및 공사비 절감, 시장경쟁에 입각한 건설업체의 기술력 향상 및 발주자의 설계변경에 대한 부담(Risk) 경감 효과가 기대된다. 또한 기획재정부 회계에규인 「최저가낙찰제의 입찰금액 적정성 심사기준」에 의하면 최저가낙찰제 공사는 저가투찰에 따라 3가지 방식(심사방식Ⅰ, 심사방식Ⅱ, 심사방식Ⅲ)으로 입찰금액의 적정성을 심사토록 되어 있다. 이 중 심사방법Ⅲ는 순수내역입찰과 같이 입찰내역서를 변경할 수 있으나 신기술, 신공법 등에 대한 입찰금액을 심사토록 되어 있고 대상공사를 1,500억원 이상으로 규정하고 있어 실적이 전무한 상태이

다. 따라서 이 기준 금액을 대폭 낮추어 활성화를 유도한다. 순수내역입찰제는 견적능력을 보유한 건설기업의 참여가 기대되는 일정 규모 이상의 단순공사에 우선 적용하고, 적용결과와 지속적인 모니터링을 통해 문제점을 해결한 후 확대 적용한다.

● **계약방식 다양화**

발주방식 다양화의 목표는 건설 발주 자율화 및 산업 경쟁력 강화를 통한 공공건설사업의 효율 및 가치를 증대하는 데 있다. 각 프로젝트 특성에 적합한 발주방식을 적용하기 위해서는 반드시 계약방식 다양화가 필요하나, 국내의 경우 총액 단가계약 위주로 제한되어 있다. 총액단가계약의 단점은 발주자의 위험부담을 증가시키며, 계약자의 기술능력 개발에 장애가 되고, 계약행정 및 기성산정 시 과도한 행정업무 부담을 유발한다는 것이다. 이에 따라 각 프로젝트의 발주방식 및 사업특성에 적합한 계약방식을 적용할 수 있도록 개산계약(target price contract), 확정고정금액계약(lump sum fixed price contract) 등의 다양한 계약방식의 허용을 추진한다.

**3. 공공건설사업의 목표달성을 위한 발주기관의 재량권과 책임 강화**

● **턴키심의제도 운영개선**

설계·시공 일괄입찰제도는 항상 공정성과 투명성이 제도의 핵심문제로 지목되고 있다. 3,000명이 넘는 평가위원의 상시관리, 위원들의 자질문제 및 짧은 평가기간 등의 문제로 인하여 턴키 심사가 기업의 영업력에 의해 좌우되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 턴키설계심의의 경우 기술위원은 설계도서 검토기간이 10일 내외 부여되고 있으나, 평가위원의 경우 실질적인 설계검토 시간은 통상 3~5시간에 불과하다. 특히, 평가의 전문성 향상보다는 발주자의 책임회피 차원에서 심사가 이루어지고 있으며, 외부인사 평가에 의한 업체선정 후 설계변경 및 분쟁 발생으로 효율성이 저하되고 있다.

이에 따라 자체역량을 갖춘 공사 등의 발주처는 내부직원 중심의 '자체턴키평가심의위원회'를 운영하고, 자체역량이 부족한 발주처는 '중앙턴키평가심의위원회'를 활용하여 일괄 및 대안입찰공사의 발주·심의를 전담토록 한다. 중앙턴키평가심의위원회는 상설로 운영하고 심의위원(상근 50명, 임기 1년)은 상근으로 하나, 상근위원회 구성이 어려울 경우

비상근 위원회(200~300명, 임기 2년)로 구성한다. 1단계로 국토부 산하 4대 공사(주공, 도공, 토공, 수공) 및 1공단(철도)은 '자체던기평가심의위원회'를 우선 적용토록 하고 광역지자체, 5개 지방국토관리청, 지방해양항만청, 지방항공청, 공사 발주량이 많은 국방부(군사시설), 교육과학기술부(교육시설), 지식경제부(우체국 관련시설) 등에도 점차적으로 적용하도록 추진한다.

● 발주기관의 재량권과 사업목표 달성을 위한 책임 강화

기획재정부 소관 법령이 수요기관 공공조달 시스템의 세부적인 내용까지 규제하여 발주자의 재량권을 구속하고 있으며 프로젝트의 특성을 반영하지 못하는 획일적 발주방식 적용으로 비효율성을 양산하고 있다. 기획재정부의 회계에 규인 "입찰참가자격 사전심사요령"과 "적격심사기준"에서는 평가항목, 배점한도 등을 상세히 규정하고 수요기관에 적용을 강제하고 있다. 또한, 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제 15조(공사의 계약절차 및 범위 등)에 수요기관의 장은 그 소관에 속하는 공사 중 추정금액이 30억원(전기공사 및 정보통신공사의 경우 3억원) 이상인 공사의 경우에는 그 공사 계약의 체결을 조달청장에 요청 하도록 규정되어 있다. 조달청의 경우 사실상 "시공단계의 입찰·계약" 업무를 대행하고 그 외의 업무는 수요기관이 담당하며 조달청이 수행한 입찰·계약 업무에 대한 책임을 지고 있어 권한과 책임의 이원화되어 있다.

선진국의 경우 발주제도에 있어서 발주자의 기능과 역할 및 역량의 중요성을 인식하고 있다. 미국의 경우 중앙정부나 혹은 국가기관에서는 발주제도에 대한 원칙은 있지만 이 원칙을 준수하는 방법과 방향은 개별기관에 일임해 놓고 있다. 개별기관들은 사업의 목표 달성을 위한 발주제도 전략 수립은 물론 이를 기관과 사업 특성에 맞게 제정하여 기관의 표준모델을 개발해서 사용한다.

이에 따라 발주자의 재량권 및 책임성, 역량 강화를 통한 효율성을 제고하는 것을 기본원칙으로 하며, 이를 위해 발주방식선정, PQ심사요령, 낙찰자선정방식 등은 사업특성에 맞게 발주자가 자율적으로 결정하도록 한다. 또한 발주자에게 발주시스템에 대한 선택권을 주는 대신 사업관리조직 및 사업책임자(Project Manager) 지정제 도입과 함께 프로젝트 성과관리 강화를 통해 사업목표 달성에 대한 발주자의 책임성을 강화한다. 이와 같이 사업특성, 발주자의 역량을 고려하여 발주방식 및 경쟁방식을 발주자가 선택하고 조달청

계약사무위탁을 임의화 할 수 있도록 「조달사업에 관한 법률 시행령」을 개정토록 추진한다.

4. 능력있고 우수한 업체의 선별 기능 강화를 위한 입·낙찰제도 선진화

● 사전자격심사(PQ)제도의 개선

사전자격심사(PQ)제도는 단위공사의 추정가격이 200억 원 이상 18개 공종 공사, 추정가격 300억원 이상의 공사, 터키·대안공사를 대상으로 시공 품질을 높이기 위해 기술력이 풍부하고 재정상태가 건전한 업체에 입찰참가자격을 부여하기 위한 제도이다. 이에 따라 추정가격 200억원 이상의 적격심사, 최저가낙찰제, 터키·대안입찰 공사 모두에 적용되고 있으나 변별력 부족, 획일적인 평가기준, 분식회계의 원인 제공 등 문제점이 발생하고 있다.

외국의 경우 PQ 심사는 Pass or Fail 방식으로 운영되어, 영국의 경우 PQ제도의 강화를 통해 최대 6개 업체에게 입찰참가자격을 부여하고 있으며, 미국의 연방고속도로의 경우도 1973~2000년간 평균입찰자 수는 4.7개사이다. 이에 반해 현행 사전자격심사(PQ)제도는 획일적이고 느슨한 심사기준으로 인하여 대부분의 입찰신청업체가 기준점수를 통과함으로써 과다한 입찰참가업체를 양산하고 있어 사전자격심사 및 건설기업의 경쟁력 향상을 위한 기능을 발휘하지 못하고 있다. 이에 따라 사전자격심사(PQ)제도는 장기적으로 발주기관들이 공사특성에 맞게 자체적으로 심사기준을 정할 수 있도록 발주자의 재량권을 확대하고, 공종·공사의 난이도 등에 따라 상대평가 등과 같이 상이한 기준을 적용하여 기술개발, 인력양성, 건설기업의 전문화를 유도할 수 있도록 관련 규정을 개정한다.

● 공기단축형(A+B) 입찰제도 도입

국내의 경우 전통적인 계약방식의 적용 및 장기계속계약 등으로 공사기간이 지속적으로 늘어나고 있으며, 이로 인한 국고 낭비가 심각한 실정이다. 건설사업의 3대 성공요인은 비용(cost), 기간(time), 품질(quality)라고 할 수 있으나, 국내의 경우 비용의 관리는 물론 공사기간의 단축을 위한 공정관리기술이 매우 부족한 실정이다. 장기계속계약제도 및 프로젝트 특성을 반영하지 못한 발주제도로 고속도로는 평균 13.4년, 일반국도 14년, 국가지원지방도 9년, 국도대체우회도로 10.5년으로 공기 지연 및 장기화되고 있다.



이러한 상황을 고려할 때 ‘공기단축형계약방식(A+B 방식)’은 품질이 확보되는 한도 내에서 비용과 기간을 고려한 입찰방식으로서 기존의 입찰방식에 대한 대안이 될 수 있다. 공기단축형 계약방식은 건설공사를 수행할 계약자 선정에 있어, 입찰자가 공사를 수행하는데 소요되는 비용(A)뿐만 아니라 공사를 수행 완료할 수 있는 기간을 함께 제시하도록 하고, 발주자는 공사비용(A)과 공사기간을 금액으로 환산한 금액(B)의 합(total combined bid: TCB)이 가장 낮은 입찰자를 낙찰자로 선정하는 입찰 및 계약방법으로 비용+기간(cost-plus-time) 또는 A+B 방식이라 한다. 미국의 경우 공기단축형 계약방식은 사용자(국민) 비용이 큰 주요 프로젝트의 건설기간을 상당히 단축한 것으로 평가되어, 1995년 5월부터 본격적인 시행에 들어가 현재 공기단축 및 원가절감을 위한 계약방식으로 활용되고 있다.

● 최저가낙찰제도 및 적격심사제도의 실효성 제고

「국가계약법 시행령」 제42조 제6항에 따라 턴키 및 대안 등 설계·시공일괄입찰 공사를 제외하고 300억 이상 모든 공사는 최저가로 낙찰자 선정을 하고 있으며, 발주비중 약 55%로서 20조원이 넘는 금액을 차지하고 있다. 이러한 최저가 낙찰제 공사에 대해서는 입찰금액의 적정성을 심사하여 일정기준 이상이 되어야 낙찰자로 선정된다. 그러나 현행 최저가 낙찰제는 이러한 저가심의제도로 인하여 운찰제로 전락되었으며 또 다른 로비 수단으로 이용되고 있는 실정이다.

이에 대한 개선방안으로 단기적으로는 최저가 낙찰제를 운찰제로 전락시키면서 또 다른 로비 수단으로 악용되고 있는 저가심의제도의 실효성 확보한다. 이를 위해 ‘최저가 I 방식’을 보완하여 PQ → 1차 심사 → 2차 심사로 다단계화 되어 있는 절차를 1, 2차 심사를 통합하여 실시하되, 공사수행능력을 평가할 수 있는 방안을 마련함으로써, 현재 2개월 이상 소요되는 심의기간 단축 및 심사의 효율적 수행을 도모한다. 낙찰자 선정은 최저가 입찰자를 우선시함으로써 저가 심의를 폐지하거나 평균 총 입찰가의 5~10% 이상 저가 투찰자에 한해 저가심의를 함으로써 단순화한다. 운찰제인 ‘최저가 I 방식’은 폐지하며 순수내역 및 대안제시를 허용하는 ‘최저가 III 방식’을 활성화하여 기술경쟁을 유도한다.

적격심사제도는 공사금액별 자격기준수립의 현실화와 부실업체의 입찰시장 진입을 제한할 심사기준 마련한다. 기술능력평가의 변별력을 강화하고 특히 적격심사 대상공사의

경우 “현장관리계획(현장대리인 등의 실명제 포함)” 등의 제출을 의무화하여 기술 및 품질에 대한 검토를 강화한다.

적격심사제도(“운찰제”)와 최저가 낙찰제(“저가 운찰제”)는 건설사업 투자가치 달성의 큰 장애요인이며, 글로벌 경쟁력을 저하시키는 요인이므로 단계적 폐지를 검토하고 점진적으로 종합평가 낙찰제를 도입한다.

종합평가 낙찰제는 입찰가격 외에 공사기간·공법 등의 검토, 사업관리 부문 등 기술제안에 대한 종합적 발표 및 평가를 통하여 발주자에게 최고가치를 제공해 줄 수 있는 입찰자를 낙찰자로 결정하는 방식이다. 또한 공사비 외 유지보수 비용까지 포함한 총 생애주기비용(LCC)을 고려하여 낙찰자를 결정하는 제도로 추진한다. 이에 따라 100억 미만 공사는 현행 적격심사제를 유지하며 100억 이상 공사의 경우 최저가 낙찰제를 원칙으로 하되, 공기단축 등 가격외 요소에 대한 평가가 필요시 종합평가 낙찰제를 도입하여 점차적으로 확대 적용한다.

5. 개선된 발주제도의 의의

이러한 과제를 통하여 발주자가 공사특성에 맞는 효율적인 발주 및 입·낙찰방식을 자율적으로 선택하고 최적의 공사비·공기·품질을 제공하는 업체를 선정할 수 있도록 개선하는 것이 발주제도 선진화의 목표이다.

과거 몇 차례 시도되었던 엔지니어링 혹은 건설업체 중심의 혁신 방안에서 발주자 및 발주시스템 혁신을 강조했다라는 점에서 차이가 있다. 이는 국내 건설업체들의 글로벌 경쟁역량을 발주자의 눈높이와 발주시스템의 글로벌화로 인해 높여겠다는 기본적인 인식에서 출발했다. 또한 건설사업이 주문생산방식이라는 특성은 발주자와 발주시스템이 건설사업의 성공을 좌우한다는 기본 원칙에서 출발했다. 기업들의 글로벌화에 걸림돌을 제거해 간다는 면에서 상당한 파급효과를 기대해도 좋을 것 같다.

이러한 발주제도의 선진화를 통하여 점차적으로 발주제도와 관련된 낡은 제도와 관행을 타파하고 세계시장과의 호환이 가능한 글로벌 스탠다드화된 발주제도·발주문화를 정착시켜 국내 공공건설사업의 생산효율성 및 국제경쟁력 제고 있을 것으로 기대된다.

- 이복남 e-mail : bnlee@cerik.re.kr
- 이재섭 e-mail : js1998@dongguk.edu