

# 공공건설사업 입찰 및 계약제도측면의 투명성 확보 전략에 관한 연구

## A Study on a Strategy to Enhance the Transparency of the Bidding and Contract System for Public Construction Projects

조 영 준<sup>1\*</sup>      김 종 옥<sup>2</sup>

Cho, Young-Jun<sup>1\*</sup>      Kim, Jong-Ouk<sup>2</sup>

*Department of Architectural Engineering, Joongbu University, Kumsan, Chungnam, 312-702, Korea <sup>1</sup>  
River Management Division, 1420 Dunsan-Dong, Seo-Gu, Daejeon, 302-789, Korea <sup>2</sup>*

### Abstract

A construction project consists of many types of contracts. In the process of selecting the successful contractor after bidding, there will inevitably be fierce competition, which may lead to corruption or bribery. Even after signing the contract, during the period of settling the amount of the contract, bribery could occur. Such corruption could harm the development of the construction industry. It is, therefore, necessary to establish a strategy to prevent corruption by strengthening the transparency of the bidding process.

In this study, to prevent corruption in the construction industry, a new service is proposed in which the successful bidder is selected by a professional third party, and the introduction of diverse delivery systems for construction projects and the invigoration of alternative methods of settling disputes are also proposed in this study.

Keywords : Corruption, Transparency, Bidder selection system, ADR

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

1996년에는 미주국가간부패방지협약을 체결하였고, 1997년에는 OECD 뇌물방지협약을, 2003년에는 부패방지 및 척결에 관한 아프리카연합협약을 체결하였다. 이러한 노력과 함께 반부패 NGO인 국제투명성기구(Transparency International, TI, 사무처 독일 Berlin)의 이니셔티브에 의해 제기된 이 반부패 국제법은, 2000년 12월 4일 유엔총회에서 부패를 방지하기 위한 효과적인 국제적인 법적 수단의 필요성을 총회결정 55/61을 통하여 인정하는 데서 시작되었다. 연구유엔총회는 2002년 1월

31일 총회결정 56/260에서 반부패협약의 협상을 위한 특별위원회가 광범위하고 효과적인 '유엔반부패협약'(UN Convention against Corruption)을 논의하여야 한다고 밝혔다. Kang[1]이 연구한 결과에 의하면 이 결정문에서 유엔총회는 특위가 협약의 개발과정에서 포괄적이며 다면적인 접근을 채택하도록 요청하였다. 이후 2003년 12월 9일에는 멕시코 메리다에서 100여 개국의 수뇌부가 유엔반부패협약(United Nations Convention against Corruption : UNCAC)을 서명하였다. Kim[3]에 의하면 2005년 9월 15일 에콰도르의 서명으로 발효기준이 되는 30개국 비준 요건이 충족됨에 따라 유엔반부패협약(UNCAC)은 90일 후인 2005년 12월 14일 발효되었다.

이러한 국제적인 부패방지 동참하기 위해 우리나라에서도 2001년 부패방지법(법률 6494호, 2001. 7. 24)을 제정하였고, 이는 2008년 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률로 대체되었다. 이 법의 제정으로 국무총리 소속으로 국민권익위원회는 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 할 수 있는 법적 근거를 마련하게 되었다.

Received : November 6, 2010

Revision received : November 24, 2010

Accepted : December 1, 2010

\* Corresponding author : Cho, Young-Jun

[Tel: 82-19-352-0014, E-mail: claimz@joongbu.ac.kr]

©2010 The Korea Institute of Building Construction, All rights reserved.

부패방지위원회의 조사결과는 건설부패의 실태를 공식적으로 제기하였는데 그 의의를 찾을 수 있다.

우리나라의 건설산업은 과거부터 지속적으로 입찰단계부터 준공단계까지 부패되어 있다고 부정적으로 인식하는 경우가 많았다. 우리나라는 1960년초부터 1990년대까지 고도성장하였다. 그 과정에서 여러 가지 문제가 있었지만 특히 건설부문에 있어서 부패문제는 사회에 대한 파급효과가 크기 때문에 지속적으로 많은 주목을 받고 있다. 실제로 2002년 부패방지위원회의 조사 및 2009년의 국민권익위원회(ACRC)가 국민권익백서[4]에서 실시한 행정분야별 부패인식도 조사결과를 보면 일반국민이나 기업인 여론선도층 모두 건설, 건축주택, 토지분야의 부패지수가 가장 높다고 보고 있다. 이는 많은 국민들이 건설을 부정적으로 보고 있다는 것을 입증하는 자료가 되고 있다.

건설사업을 수행하기 위해서는 공사부지의 형질변경, 용도변경, 용지보상, 사업계획승인 등의 단계를 거쳐야 하며, 이후 설계, 입찰, 계약이행, 준공 단계를 거치게 된다. 이러한 단계마다 다양한 부패현상은 나타나고 있으며, 그 중에서도 대표적인 것은 입찰담합, 수주업무 편의제공, 입찰정보제공, 수의계약 특혜 등은 최근까지 언론 등에서도 거론되는 사항이다.

이와 같이 공공건설사업의 입찰 및 계약을 집행하는 과정에서 다양한 부패요인이 발생하고, 이러한 부패요인으로 인해 사회적으로 부정적인 영향을 초래하고 있으므로 건설사업의 입찰 및 계약과정에서의 투명성을 강화해야 할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 입찰계약제도 측면에서의 건설공사 투명성을 확보 전략을 제시하는데 그 목적이 있다.

## 1.2 연구의 방법 및 범위

건설부패를 다루는 작업은 매우 방대하다. 따라서 모든 분야에 걸쳐 해결책을 제시하는 것은 상당한 기간과 노력이 소요된다. 따라서 본 연구에서는 공공 건설사업의 입찰과 계약이행부분에 대해 이론적인 방향을 제시하는 것으로 한정하여 연구를 진행하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행하고자 한다.

- 첫째, 기존연구 고찰 및 건설산업 특징의 이론적인 조사
- 둘째, 낙찰자 결정구조 분석
- 셋째, 현행의 낙찰자 결정방식 조사
- 넷째, 낙찰자 결정구조의 방향 분석
- 다섯째, 투명성제고를 위한 종합적 접근방향

## 2. 부패 관련 기초연구

### 2.1 기존연구 및 문헌고찰

부패는 전세계적인 문제이며, 특히 건설과 관련한 부패는

매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 최근들어 건설산업 투명화와 관련하여 관심이 높아지고 있으며, 한국투명성기구나 경제정의실천시민연합 등에서 부패방지와 관련하여 다수의 문건들을 제시하고 있으나 아직까지 구체적으로 학술연구논문으로 제시된 사항을 찾기는 어렵고 기고형태로 제시된 몇 가지 사항은 다음과 같다.

Cho and Ahn[9]은 건설산업의 투명화 방안에서 건설부패가 왜 심각하게 받아들여지고 있는지를 대검찰청 부정부패 단속실적, 경제정의실천시민연합(이하 '경실련' 또는 'CEJ') 통계 등을 인용하여 살펴보았다. 법 경제학적인 측면에서는 부패로 치러야 하는 비용보다 이득이 크기 때문이라고 하면서 부패이득을 줄이기 위한 방안으로 건설과정의 투명성제고, 건설정보관리를 통한 부패의 사전예방, 처벌제도의 개선 및 실효성 확보, 건설산업 이미지 개선 등을 제시하였다.

Jang and Lee[8]는 건설산업선진화위원회의 마스터플랜분과에서 수립한 건설산업 선진화를 위한 마스터플랜을 발표하면서 비전, 목표 및 5대전략을 제시하였다. 그중 투명성제고와 부패척결을 5대전략중의 하나로 제시하면서 획기적인 제도개선이 수반되어야 함을 강조하였다.

Lee[7]는 턴키방식을 부정적으로 보는 이유를 업체들의 로비 관행 등 부정부패로 보고 있으며, 이를 해소하기 위해 건설공사에 성과평가의 목적을 분명히 하고 발주자의 본래 기능과 역할이 제대로 작동될 수 있도록 해야 한다는 것을 제시하였다.

Lee[6]는 설계시공일괄입찰제도의 현황과 제도개선에서 설계심의회와 관련된 로비등으로 공정성에 시비가 발생하고 사회적 비용이 과다하게 지출되며 평가위원의 전문성 결여 등의 문제점이 있는 것으로 지적하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 발주기관 소속직원의 참여확대, 심의위원명단사전공개, 심의결과공개 및 탈락자에 대한 해명, 평가의 전문성확보 및 충분한 심의기간 확보 등을 제시하였다.

Cho[10]는 계약이행부터 분쟁의 해결단계에 걸쳐 종합적으로 검토되어야 건설부패가 방지될 수 있는 것으로 제시하였다.

몇 건의 연구는 부패를 방지하기 위한 사항에 초점이 맞추어져 있고, 일부는 건설사업의 입찰과정에서의 부패를 다루고 있으나 궁극적인 부패의 원인을 고찰하여 해결책을 제시하고 있지는 못하다.

### 2.2 건설부패에 대응하는 기획재정부의 동향

기획재정부(MOSF)에서는 재정운용의 공정성·투명성·효율성 제고 및 계약제도 관리체계를 정비하고, 국가계약제도 선진화 추진계획에 따라 제도개선 및 계약제도 운영 효율화를 추진하기 위해 2010년 5월 19일 2010년도 국가계약제도 선진화 추진계획을 발표하였다.[5]

재정운용의 효율성 제고 및 재정건전성 강화, 라는 전략목표 하에 예산의 효율적이고 적절한 집행, 계약제도의 공정성 및 투명성강화, 일자리 창출 및 녹색성장등 정책목표 달성, 계약운영의 효율성 제고, 계약제도 관리체계의 정비 등 5개 분야 전략과제를 선정하고, 이를 이행하기 위한 구체적인 계획을 발표하였다.

현행 국가계약제도는 부실 원가계산 등으로 인해 사업비가 과다 계상될 가능성이 있고, 장기계속공사시 연도별 계약금액, 계약상대자의 이행능력 등에 대한 관리가 미흡해 질 수 있다는 점이 지적되고 있다. 또한 입·낙찰과장에서도 담합을 하거나 로비를 함으로써 부적격업체가 선정될 가능성이 높고, 수의계약시 계약금액 및 내용 등에 대한 적정성심사 제도가 미비하다는 점이 지적되고 있다.

또한 주요 입·낙찰제도 중의 하나인 설계시공일괄입찰제도(이하 턴키라 한다)에 있어서는 입찰참가자수 저조, 가격경쟁 미흡 등으로 인해 높은 비용으로 사업 추진할 가능성이 높다. 그리고 최저가낙찰제 저가심의회 입찰참가자들의 서류 위·변조, 발주기관의 형식적 심사 등으로 실효성이 부족하다는 점이 지적되고 있다.

**Table 1. Comparison of Turnkey and General Project of Bid Ratio('09, Public Procurement Service)**

Classification	Turnkey	General Project(Lowest Bid)
Numbers	98	161
Number of Average Bidder	2.37	63
Average Bid Ratio	92.86%	71%

\* Bid Ratio : Contract Price/Estimated Price(if Turnkey only, Contract Price/Total Project Price)

이에 따라 2009년도에는 발주기관이 교부한 물량내역서를 입찰참가업체가 변경할 수 있도록 하고, 물량내역서를 교부하지 않는 방안(순수내역입찰제)도 시범 실시하였다. 또한 공기 단축방안, 사업비절감 방안 등을 제안하도록 하는 기술제안입찰방법을 행정중심복합도시나 혁신도시이외의 모든 공사에서 가능하도록 하였다. 그리고 PQ실시여부 및 심사항목, 평가기준 등을 발주기관이 자율적으로 결정할 수 있도록 권한을 부여하였다. 건설업체 동반부실을 유발하는 연대보증인제도를 턴키·대안입찰은 2010년부터, 300억 미만 공사의 경우 2011년부터 폐지하도록 하였다.

## 2.2 공정별 부패발생비율

건설사업을 시점별로 크게 나누면 사업계획부터 정산의 단계까지 구분할 수 있다. 건설산업에서 부패는 모든과정에서 발생하고 있다. 특히 공공건설사업의 경우 입찰관련 부패가 주로

많이 발생하고, 민간건설사업의 경우 인허가와 관련한 부패가 주로 많이 발생할 수 밖에 없다. 전산화로 인해 인허가와 관련된 부패는 과거에 비해 많이 개선되었다는 평가가 있지만 각종 건설관련법규의 해석으로 인해 근본적인 치유방법은 되고 있지 못하다.

Cho and Ahn[9]이 경실련의 자료를 기준으로 조사한 자료에 의하면 1993년 3월부터 2006년 7월까지 언론에 보도된 자료를 토대로 공정별 부패발생비율을 조사하였다. 그중에서 가장 빈도가 높은 것은 낙찰과 시공과 관련한 것이며, 공정별 부패발생비율은 다음과 같다.(Table 2 참조 : 재인용)

**Table 2. Ratio of Corruption of Construction Process**

Construction Process	1993~2006년 총계	
	Frequency	Ratio(%)
Project Plan	38	9.2
Design and Effects Evaluation	8	1.9
Bid Preparation and Bid Notice	26	6.3
Bidding	13	3.2
Selection of Successful Bidder	94	22.8
Conclusion of a Contract	4	1.0
Permission and Approval	52	12.6
Management of Subcontract	8	1.9
Construction	70	17.0
Contract Change	6	1.5
Interim and Final Inspection	19	4.6
Balance of Contract Price	1	0.2
Others	73	17.7
Total	412	100.0

## 2.3 건설부패 요인

건설부패를 일으키는 가장 큰 원인으로 건설관련 규제가 너무 많기 때문으로 보고 있다. 건설관련 규제가 많고, 이를 통과하지 못하면 건설시장에 진입하는 것이 불가능해지기 때문에 그 규제를 넘기기 위해 다양한 시도를 하게 되고 그 과정에서 부패가 발생하는 것으로 인식한다. 그러나 건설규제 중에서도 필요한 사항이 있고, 불필요한 사항이 있는데 이들 모든 규제를 철폐하는 것은 의미가 없다는 주장도 있다.(Table3 참조, 재인용)

**Table 4. Corruption Factors at Construction Process**

Construction Process	Rate(%)			Total
	Benefit	Detection Probability	Punishment	
Plan and Design	71	14	14	100
Bidding	78	15	7	100
Permission and Approval	86	14	0	100
Construction	69	10	21	100
Completion and Maintenance	90	0	10	100
Others	61	30	9	100
Total	73	17	11	100

왜냐하면 헌법에서 정하는 행복추구권을 보호하고 각종 환경보호 및 지속가능한 발전 등을 위해 반드시 필요한 규제가 있기 때문이다.

따라서 Cho and Ahn[9]는 법 경제학적인 측면에서 건설부패와 관련하여 대법원판례를 기준으로 조사하여 부패사건 총 87건 중에서 대략 73%가 부패로 인한 이득이 상대적으로 크기 때문이라고 분석하고 있다.

**2.5 건설부패의 평가결과**

경실련(CCEJ)에서는 2000년 건설부패에 대해 각종 정부기관의 정보공개요청결과, 설문조사결과, 우편조사 등을 통해 부패결과를 분석하여 부패지수를 개발하였고, 그 평가결과는 다음과 같다[2].(Table 4 참조, 재인용)

**Table 5. Evaluation of Construction Corruption(based on CCEJ)**

Area	Factor	Results
Level of Corruption	Number of Bribe	- Number of Public Officer's bribe demand : 1.3 per month - Number of Citizen's bribe suggestion : 0.745 per month
	Size of Bribe	- Size of Citizen's bribe suggestion : 653.4 bil won per year - Bribe type of Officer's demand : Cash, treat, gift card - Bribe type of Citizen's suggestion : Treat, cash, gift card
	Degree of Bribe	- Citizen perceive that Officer's bribe is very serious - Officer optimistically perceives that bribe practice can be improved
Cause of Corruption	Personal	- Citizen perceive that Officer's service process is not fair - Citizen perceive that the range discretion of Officer's service is big - Citizen perceive that Officer's spirit for law-abiding is low
	Social and Cultural	- Citizen perceive that to treat effectively their work bribe should be offered - Citizen perceive that supply of cash or high price food helps their work to be effectively treated
	Law and Regulation	- Citizen perceive that Officer's service should be made public - Citizen perceive that restrictions and regulations should be removed
Prevention of Corruption	Feedback	- It is difficult to object officer's superior illegal direction during their work
	Personal Level	- Citizen did not trust Officer's service transparency
	System Level	- Officers perceive that some corruption policy disturbs law-observance - Officers perceive that corruption related regulations did not disturbs law-observance
	Organization Level	- Citizen perceive that citizen' coalition or mass media helps prevention of corruption

이 표에서 부패의 원인은 개인적 원인, 사회문화적 원인, 법제도적 원인, 통제·환류적 원인으로 구분하였고, 부패방지는 개인적, 제도적, 조직적 차원에서 제시하였다.

2000년 당시 금액으로 부패의 수준을 제시하고 있는데, 전수조사가 아니므로 신뢰성은 미약한 것으로 보인다. 관심있게 보아야 하는 사항은 부패에 속해 있는 집단과 부패에서 벗어난 집단의 의견이 상당히 다르게 나타나고 있다는 점이다. 시민들은 공무원들 부패의 수준이 매우 심각하다고 인식하고 있는 반면 공무원들은 정부의 부패수준개선 가능성에 대해 낙관적으로 보고 있다는 것이다.

부패의 원인을 분석해보면 부패에서 벗어난 시민들이 공무원의 업무재량성이 크며, 준법성이 떨어지므로 적극적으로 업무처리의 원활함을 위해 뇌물을 제공해야 할 필요성을 인식하고 있다. 부패는 사슬의 형태로 나타는 경우가 많은데, 직속상관의 부당한 지시나 개입에 대해 하위직에 있는 사람들이 쉽게 이를 제기하거나 항의를 제기하기 어려운 점도 지적되고 있다.

부패를 방지하기 위해서는 시민들은 외부감사가 매우 중요하다고 인식하고 있다.

이와 같이 부패의 요인부터 방지대책까지 제시하고 있지만 부패의 본질을 파악하여 실질적인 방지대책을 제시하지 못하며, 부패의 현상에 치중하고 있다.

**3. 건설산업의 특징 분석**

부패의 원인을 고찰하고 방지대책을 마련하고 있으나 본질적인 문제에 대해 접근하고 있지 못하였다. 따라서 본 절에서는 건설공사에서는 왜 부패가 발생할 수 밖에 없는지에 대해 입찰 및 계약구조를 살펴보고자 한다.

**Table 6. Expectation and practice problems of bidding and contract**

Title	Bid Documents	Selection of bidder	Implementation of Contract
Owner's Expectation	Complete Documentation	Fair selection of Bidder	Reasonable implementation and Adjustment
Limits	• Declaration of Owner's intents • Communication ability • Law and Regulation limits	• Ability of committee member • limited period of evaluation • Procurement Law and Regulations	• Ability of Contract party • Government contract Acts
Current problems	Uncertain demands in design and bid documents	Increase of Arbitrary items	Various disputes due to shortage of evidence

그리고 건설공사에서는 일반적인 매매계약에서 이뤄지는 수요공급의 원칙을 적용하여 가격을 결정하지 못하게 되는 점을 살펴본 후 건설가격의 입찰결정구조를 분석하고자 한다.

### 3.1 도급계약의 입찰 및 계약구조

건설도급계약이 체결되기 위해서는 발주자와 입찰자의 관계가 성립되고, 1명의 발주자 내지는 1건의 발주건수에 대해 다수의 입찰자가 참여하게 된다. 이로 인해 특별한 제한조치를 두지 않는 이상 건설사업의 입찰과정에는 다수의 입찰자가 참여하게 되고 과당경쟁을 초래하게 된다. 과당경쟁하에서는 자연스레 부패의 고리가 연결될 가능성이 매우 높은 상태가 유지된다.

그리고 입찰 계약제도는 완전성을 띠지 못하기 때문에 그 자체의 빈틈으로 부패의 고리가 연결될 가능성이 높고, 낙찰자를 결정하는 과정에 있어서도 다양한 제약조건이 있기 때문에 부패와 연계될 가능성이 매우 높아지게 된다.

설령 입찰자 중의 하나인 시공자와 계약을 체결하였다고 하더라도 계약은 고정할 수 없고, 다양한 요인의 발생에 따라 다양한 형태로 변형될 수 있는 것이기 때문에 계약이행과정에서도 부패와 연계될 가능성이 많은 것으로 인식하고 있다.

계약을 이행하는 과정에서는 다양한 의견충돌이 발생할 수 있고, 이러한 의견충돌이 현장에서 제대로 해결되지 못할 경우 분쟁으로 발전하게 된다. 이때에는 분쟁의 조정, 중재, 소송 등과 같이 제3자가 개입하는 분쟁의 해결절차를 이용하여야 하는데, 이를 이용할 경우 계약당사자 일방이 그 결과를 부정적으로 예측할 수 있기 때문에 적극적으로 활용되고 있지는 못하다.

이는 건설계약의 입찰 및 계약, 계약이행, 분쟁의 해결과정 모두 그 취약성을 안고 있으므로 부패와 연계될 가능성이 매우 높다는 것을 보여준다.

### 3.2 도급계약과 수요공급의 원칙

특수한 물품의 매매가 아닌 통상적인 매매계약의 경우 경쟁의 순수성과 시장의 완전성이 대체로 충족되는 형태를 지니게 되어 수요공급의 원칙을 적용할 수 있는 전제조건이 성립된다. 따라서 목적물에 대한 가격이 시장에서 결정될 수 있다.

도급계약으로 이루어지는 건설사업에서 매매계약에서 경쟁의 순수성이나 시장의 완전성을 기대하기는 어렵다. 왜냐하면 우선 경쟁의 순수성을 지니기 위해서는 일방이 가격을 지배할 수 있는 위치에 있지 않아야 하는데, 건설도급계약에서는 발주자가 예정가격을 결정하고 그 이상 가격으로 입찰하는 것을 허용하지 않기 때문에 원칙적으로 충족할 수 없게 된다. 또한 시장의 완전성을 갖기 위해서는 서로가 정보를 완벽하게 공유

할 수 있어야 하는데, 건설도급계약의 경우 입찰문서를 발주자가 작성하므로 입찰자는 통상적으로 입찰에 대한 완전한 정보를 갖기 어렵게 된다. 실제로 발주자가 완벽한 정보를 제공한다고 하더라도 입찰자에게 완벽하게 전달되지 못하게 되는 경우가 많다. 따라서 건설도급계약에서는 시장의 완전성을 원칙적으로 충족할 수 없게 된다.

따라서 건설도급계약의 경우 수요공급의 원칙에 따라 가격 결정이나 낙찰자결정에 대한 사항을 풀어나가게 된다면 매매계약과 같은 전제요건을 충족하지 못하므로 가격결정이나 낙찰자 결정에 있어 중대한 결함이 발생하게 된다.

이와 덧붙여 매매계약의 경우 일시에 이뤄지므로 계약체결과 함께 정해진 가격과 관련하여 쟁점이 되는 경우가 거의 없지만, 건설도급계약의 경우 장기간에 걸쳐 이뤄지기 때문에 당초 가격을 정하더라도 다양한 요인에 의해 변경될 가능성이 상존하게 되므로 항상 계약당사자간에 문제가 발생하게 될 가능성이 높다.

한편 공공건설사업의 경우 누구나 참여할 수 있도록 공개경쟁입찰방식을 적용하여야 하는데, 이 방식을 적용할 경우 다수의 입찰자가 참여함으로써 발주자는 낙찰자를 결정하는데 상당한 어려움을 겪게 된다. 이 과정에서 정성적인 요소를 포함하는 다양한 낙찰방법과 절차가 도입될 수 밖에 없고, 그 과정에 부정이 끼어들 수 있는 여지가 만들어지게 되었다.

### 3.3 건설가격의 결정구조

통상적으로 가격은 확정적인 경우가 많다. 그러나 건설가격의 경우 건설사업시점에 따라 매우 다양한 모습으로 나타나게 된다.

발주자가 설계자에게 기본적인 예산을 설정한 후 설계를 의뢰한다. 설계자는 발주자의 주문에 따라 설계한 후 건적과정후 가격을 결정하게 되는데 이를 설계가격이라고 한다.

이 설계가격은 발주자의 내부 검토과정을 거치고 입찰관련 절차를 거치면서 예정가격으로 확정된다.

예정가격이 단일한 형태로 확정될 경우 입찰경쟁과정에서 부정의혹이 발생할 수 있기 때문에 복수의 예정가격을 설정하고, 입찰과 함께 복수의 예정가격중에서 몇 개를 골라 예정가격을 확정하는 경우도 발생한다.

이와 같이 발주자가 주문하는 가격으로 설계자가 작성하는 설계가격, 발주자가 준비하는 예정가격이 결정되면 입찰자가 가격을 작성하는 단계에 이른다.

입찰자는 발주자의 예정가격을 기본으로 하여 사업의 규모, 내용 등을 검토한 후 회사의 사정을 고려하여 입찰가격을 결정하고 입찰에 응하게 된다.

발주자는 입찰자 중에서 입찰조건에 적합한 자를 계약상대

자로 지정하여 계약체결을 통지하게 되며, 이때 결정되는 가격은 계약가격 또는 계약금액이 된다.

건설사업은 장기간에 걸쳐 수행되는 경우가 많기 때문에 계약금액은 다양한 변동요인을 거치게 되며 이에 따라 계약금액이 조정된다.

건설사업 완료단계에 최종적으로 계약금액이 조정된 단계에 결정된 금액은 준공가격 또는 준공금액이 된다.

이는 공공건설사업의 경우 낙찰자를 결정하는 단계까지의 투명성만을 다루어서는 안되고 반드시 준공시점까지 발생할 수 있는 경우를 동시에 다루어야 부패의 사슬을 완화시키거나 끊을 수 있게 됨을 의미한다.

#### 4. 도급계약 낙찰자 결정

본 절에서는 건설공사 도급계약에서 낙찰자가 결정되는 구조를 살펴보기 위해 국가계약법령에 규정된 낙찰자 결정구조를 분석하고, 도급계약의 낙찰자 결정방식을 살펴본 후 낙찰자 결정구조를 고찰하고자 한다.

##### 4.1 낙찰자 결정구조 분석

낙찰자의 결정구조를 분석하기 위해서는 계약성립전 검토사항, 매매계약에서의 낙찰자 결정, 도급계약의 구성, 가격과 일의 특징 등을 고찰할 필요가 있다.

계약성립 전에는 목적물의 가격, 성능, 품질 등 요소를 복합적으로 검토하게 된다. 가격이 낮다고 하더라도 성능이나 품질이 떨어질 경우 계약으로 이어지기 힘들며, 성능이 좋다고 하더라도 가격이 너무 높으면 계약으로 이어지기 힘들기 때문이다. 따라서 가격, 성능, 품질을 동시에 만족하는 일정한 점에서 계약체결이 이루어지는 것이다.

매매계약이 체결되는 과정을 보면 목적물과 가격이 동시에 나타나게 되며 매수하려고 하는 자는 물품의 성능과 품질을 동시에 평가할 수 있게 된다.

그러나 도급계약의 경우 발주자인 도급인의 청약유도 행위, 시공자인 수급인의 청약행위, 도급인의 승낙행위가 이루어짐으로써 비로소 일과 가격이 결정되며 계약의 형태를 갖추게 된다. 그런데 가격은 시점에 따라 변동의 폭이 매우 심하며, 투입되는 노력에 따라 변할 수 있고, 제공하는 사람에 따라 달라질 수 있다. 일은 무형의 서비스로 장래 목적물에 투입될 요소이므로 표준화, 정형화가 매우 어렵다.

따라서 도급계약에서 낙찰자를 결정하기 위해서는 일과 가격을 기준으로 판단하지만 일과 가격을 특정화하는 것이 어렵기 때문에 매매계약과 달리 취급할 수 밖에 없다.

##### 4.2 도급계약의 낙찰자 결정 방식

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등에 규정된 낙찰자 결정방식은 크게 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정과 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정으로 구분할 수 있다.

국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정은 입찰금액과 예정가격을 비교하여 낙찰자를 결정하는 것이다.

이를 위해서는 크게 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 방법이 있고 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정하는 방법이 있다.

계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 방법은 예정가격이하로서 최저가격으로 입찰한 자 순으로 당해계약이행능력 심사하여 낙찰자 결정하는 것이다.

입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정하는 방식은 추정가격이 100억원 이상 공사입찰의 경우 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액 적정성 심사하여 낙찰자 결정하는 것이다.

일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정방식은 입찰자가 설계와 시공을 동시에 하는 계약으로 입찰자가 기본설계도면을 제시하고 발주자가 심의를 통해 이를 승인함으로써 실시설계 적격자의 지위를 부여받게 된다. 일괄입찰에서 낙찰자 선정방식은 1975년 4월 도입이후 2010년 1월까지 총 10회에 걸쳐 대폭 변경되었는데, 지속적으로 논란이 발생하였다.

이와 같이 낙찰자 결정과 관련하여 많은 문제가 발생하는 이유는 평가라는 것이 가치를 매기는 것이고, 주관성이 개입될 수 밖에 없는 것에도 이유가 있다. 또한 도급계약은 일과 가격으로 대가가 결정되는데 일과 가격을 분리하여 평가하게 되고, 동시에 평가하더라도 짧은 심의기간으로 인해 충분히 검토될 수 없는 상황이다.

##### 4.3 투명성제고를 위한 종합적 접근방향

건설사업의 투명성을 제고하기 위해서는 많은 연구자들이 지적한 바와 같이 입찰, 계약단계에 국한하여 적용할 수는 없다. 따라서 건설계약의 이행은 건설공사를 이행하는 과정이므로 건설공사 이행단계별로 종합적인 대책이 마련되어야 한다.

###### 1) 발주단계

발주단계에서 발주자가 조달사업에 관한 법률 등에 규정된 바에 따라 확일적으로 발주하게 되면 공사의 특성이 제대로 반영되지 못하는 경우가 발생하므로 정부에서 다양한 발주방법을 제시하거나 개별발주자별로 다양한 발주방법을 선택할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다.

###### 2) 낙찰자 결정단계

낙찰자 결정단계에서는 낙찰자를 선정하는데 가격요소 이외의 정성적인 요소를 추가하여 평가하게 된다면 객관적일 수

없고, 평가 자체는 주관성을 내포하고 있는 의미로 보아야 한다. 따라서 평가자체를 없애는 것이 아니라 낙찰자 선정과정에 있어서 정성적인 평가요소가 낙찰자를 결정하는데 큰 영향을 미치지 않도록 하게 된다면 원천적인 문제를 해결할 수 있다. 이를 위해 발주방법에서 입찰, 낙찰, 계약에 이르기까지 심의위원의 전문적인 봉사활동에 의지하기 보다는, 각 분야에서 적산사(Quantity Surveyor ; QS)나 건설사업관리회사(Construction Management 회사 : CM회사) 등 전문성을 가진 컨설턴트를 활용하여 적절한 용역비를 지불하여 발주자가 객관적으로 선택할 수 밖에 없는 자료를 제시하도록 제도화한다면 많은 문제를 해소시킬 수 있다. 현재 그 분야의 전문가가 누구인지도 모르고, 그러한 전문가를 찾았다고 하더라도 낙찰되고 싶은 회사는 언제든 해당 전문컨설턴트에게 접근하여 부정부패가 싹틀 수 있다고 문제삼을 수도 있다. 입찰과정 자체가 정성적인 요소가 있는 것이므로 무조건 객관적화할 수는 없다. 따라서 주관적인 요소가 있다면 어떻게 하면 공정성을 확보할 것인지를 찾아야 할 것이다. 이러한 입찰, 계약 업무를 진행하는데 있어 공정하게 하는 것은 전문 컨설턴트인 CM회사의 윤리문제이기도 하며 CM회사에서도 중요하게 다루어지고 있는 전문서비스 활동영역이다. CM회사나 개인이 공정하게 했는지 여부를 사후에 서로가 인정할 수 있는 평가하는 시스템을 갖추고, 현실에서 반영되도록 한다면 지적한 문제는 상당부분 해소될 수 있는 사항으로 사료된다. 이렇게 될 경우 다소 시간이 걸리고 비용이 들 수는 있으나 불공정한 요소를 상당부분 배제할 수 있게 되고, 지금까지 유보해 두었던 새로운 서비스 영역을 창출하게 될 것이다.

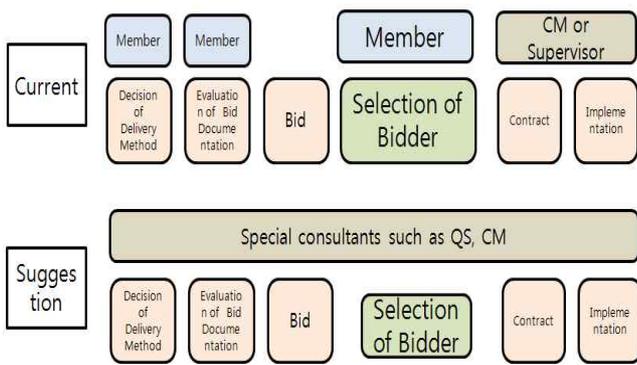


Figure 1. Special consultant such as Quantity Surveyor, Construction Manager participate in deciding delivery method, selecting bidder(Current and Suggestion)

이러한 서비스를 도입하기 위해서는 도입시점, 방법 등이 검토되어야 한다. 도입시점은 기초연구와, 제도보완 등을 거쳐야 하기 때문에 최소 6개월에서 1년의 기간이 소요될 것으로

보인다. 시행하는 방법은 공고시 우선협상대상자 선정방법을 결정하고 가격과 일을 동시에 만족하는 경우 그대로 진행하면 되지만 그렇지 않을 경우 차상위자와 협상을 진행해 나가면 된다. 이후 최종적으로 협상이 완료되면 최적가격-최적이행자를 통지하고 계약체결하면 된다.

### 3) 계약이행단계

계약이행단계에서는 계약과 관련하여 다양한 의견충돌이 발생하고 있으나 이러한 문제를 전문적으로 처리할 수 있는 인력이 부족한 실정이다. 따라서 입찰단계에서부터 건설사업현장에서 계약관리서비스를 도입하도록 적극적으로 유도할 필요가 있고, 학부나 대학원에서도 계약관리와 관련된 교과목을 확충하여 실질적인 교육이 이루어지도록 해야 한다. 또한 현행의 국가공인기술자격증인 기사나 기술사에 단기적으로 계약관리 과목을 추가하여 계약관리를 체계적으로 공부할 수 있는 여건을 만들 필요가 있고, 장기적으로 건설사업관리기사를 도입하고, 별도의 건설사업관리기술사를 도입하거나 현행의 건축시공기술사와 토목시공기술사를 포괄하는 건설사업관리기술사의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다.

### 4) 분쟁해결단계

건설분쟁의 해결과정에서도 건설분쟁과 관련하여 발주자가 소송이외의 다양한 대체분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution)을 개발하여 특수조건에 별도로 정할 수 있도록 하고, 시공자가 대체분쟁해결방법으로 문제를 해결하고 싶지 않을 경우에는 계약체결시 그 사유를 제시하도록 하여 대체분쟁해결방법이 활성화되도록 할 필요가 있다. 그리고 대체분쟁해결방법으로도 해결되지 못하는 경우로 소송으로 해결해야 하는 특수한 건설분쟁의 경우에만 소송을 활용하도록 할 필요가 있다. 다양한 대체분쟁해결방법을 결정할 때는 건설사업의 성격이나 발주자의 의도 등 다양한 요인을 고려하여 정할 수 있도록 하면 될 것이다.

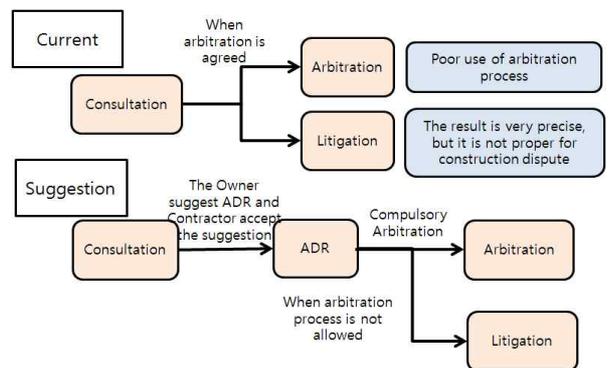


Figure 2. The Owner suggest ADR and if the contractor not accept the method, then arbitration process should be automatically accepted.

## 5. 결 론

건설부패는 많은 사회적 비용을 유발시킬 뿐만 아니라 건전한 기업활동을 방해할 수도 있다. 이러한 건설부패를 방지하고 투명성을 강화하기 위해 기존에 각 기관에서 발표된 부패관련 문헌을 고찰한 바, 건설관련부패가 매우 심각한 것으로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 건설부패는 제대로 근절되지 않아 입찰계약제도 측면에서 근본적으로 치유할 수 있는 방법이 모색될 필요가 있었다.

이에 본 연구는 건설계약이행과정에서 종합적인 대책이 마련되어야 함을 지적하고 입찰단계에서는 발주자의 발주방법 선택권을 확대하고 계약이행중에는 CM이나 QS 등 전문가가 평가에 참여할 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 계약관리전문가를 육성하기 위한 교육시스템의 필요성과 국가기술자격증의 도입 필요성을 제시하였다. 마지막으로 분쟁해결과정에서도 대체분쟁해결방법이 활성화될 수 있는 방안이 제시되었다.

본 연구는 건설부패를 방지하기 위한 부분적인 연구에 불과한 것이며, 낙찰자 선정서비스방식으로 바꾼다고 하더라도 부정이나 부패가 완전히 없어지기는 곤란할 것으로 보이며 이는 제도상의 불비라기보다는 이행과정상의 문제로 인식해야 할 것이다. 또한 건설부패를 포괄적으로 방지하기 위해서는 분야별로 다양한 후속연구가 필요할 것으로 사료된다.

## 요 약

건설사업은 많은 유형의 계약으로 이루어진다. 입찰 후 낙찰자를 선정하는 과정에서 치열한 경쟁이 벌어지게 되며 이때 다양한 부패가 발생할 가능성이 있다. 계약체결후에도 공사금액의 결정과정에서 다양한 부패가 발생되기도 한다. 이러한 건설부패는 건전한 산업의 발전을 저해하기도 하고 그로 인해 다양한 피해를 유발시키기도 한다. 그러므로 건설공사의 투명성을 강화하여 부패를 방지하기 위한 전략을 수립할 필요성이 있다.

따라서 본 연구에서는 입찰계약제도 측면에서 건설부패를 최소화하기 위해 전문가에 의한 낙찰자 선정서비스 도입방안을 제시하고, 다양한 발주방식의 도입, 대체분쟁해결방법의 활성화 등을 제시하였다.

**키워드** : 부패, 투명성, 낙찰자선정, 대체분쟁해결방법

## References

1. Kang SG. A problem of repeal of Korea Independent

Commission Against Corruption based o UN Convention against Corruption. Government policy for corruption Symposium 2008:15-25.

2. CCEJ. Announcement of CCEJ, Corruption Index and Establishment of A body to surveil Government(tentative name) 2000:8-24.

3. Kim JS. Anti corruption Round is Coming, Ohmynews, 2005:Available from: [http://www.ohmynews.com/nws\\_web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0000281528](http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000281528)

4. ACRC. White Book of Civil Right 2009:314.

5. MOSF. A master plan to advance Government contract regulations 2010:1-10.

6. Lee KS. The status and improvement of Turnkey delivery system, Construction Management, KICEM 2010:11(1):9-11

7. Lee BN. Turnkey Method and Regulations. Construction Management 2010:11(1):5-8.

8. Jang SP, Lee SH. A masterplan to improve construction Industry. Construction Vision 2020. Construction Management Technology and Movement III, KICEM 2009:289-293.

9. Cho DK, Ahn HK. A suggestion of transparency of construction industry. Construction Vision 2020. Construction Management Technology and Movement III, KICEM 2009:17-19.

10. Cho YJ. A strategy to secure construction transparency. An informal discussion at AIK 2010:1-4.