

공공공사 발주·입찰-제도 혁신 필요하다

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

최 근 건설 투자의 축소와 더불어 공공공사 입찰에서는 가격 경쟁 현상이 심화되고 있다. 최저가낙찰제가 아직까지 통용되고 있으며, 기술 경쟁으로 인식되고 있는 턴키나 기술제안입찰에서도 제안서 점수가 낮음에도 불구하고 덤핑 투찰로 낙찰되는 사례가 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고 건설 기술과 시공법의 발전과 더불어 기술형 입찰에 대한 수요가 늘어나는 경향이다. 또, 안전이나 환경, 품질 등에 대한 요구가 높아지고 있다. 이와 더불어 최근 담합과 관련하여 1조원이 넘는 과도한 과징금이 부과되고 손해배상 청구가 늘어나면서 공정 거래에 대한 인식도 크게 향상되고 있다. 이러한 건설산업 환경의 변화에 대응하여 공공공사의 발주, 입찰제도의 혁신이 요구되는 시점이다.

공공공사 입찰제도의 문제점

국내 공공공사 입찰은 중앙 조달을 중심으로 이

루어지면서 그동안 효율화, 객관성 확보 등에 중점을 두고 발전하여 왔다. 이에 따라 대량의 입찰 건을 효율적으로 처리하고, 도덕적 해이 현상을 감축한 장점이 있으나, 스크리닝이 미흡하거나 시장 실패의 가능성을 노출하고 있다.

예를 들어 그동안 전자 입찰이 크게 활성화되었는데, 이는 입찰자 측면에서 입찰 비용을 경감하고 발주자 측에서는 입찰 프로세스의 전산화에 크게 기여하였으나, 현장 여건 검토도 없이 입찰이 가능하며 입찰 자격 검증을 서류에 의존하다 보니 시공 능력이 미흡한 업체를 걸러내기 어려울 뿐만 아니라 입찰자가 크게 증가하는 문제를 초래하고 있다. 입찰 시점에서 발주자가 직접 내역서를 작성하고 예정 가격을 사전 공개하고 있는 점은 도덕적 해이를 축소하고 입찰자 측에서는 견적이나 적산 작업을 생략함으로써 입찰 비용을 저감할 수 있으나, 원가 산정 없이도 입찰이 가능하게 됨으로써 건설

사의 적산이나 견적 능력 퇴보를 유발하고 있다. 입찰 참가자 수가 늘어나고 운에 의한 낙찰이 증가하면서 기술력 있는 업체의 역차별이 우려되고 있다. 대형과 중소 업체간 물량 배분을 목적으로 입찰 참가자의 기술 능력에 대한 변별력이 약화되어 왔으나 이는 결국 기술 개발의 유인을 낮추고 건설 업체의 전문성을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 공동 도급을 강제하고 있는 것은 대기업과 중소 업체간 물량 배분을 위하여 불가피한 측면에 있으나, 시공 경험 및 기술 이전이라는 본래 목적을 달성하지 못한 채 공동 도급의 실질적 효과가 미흡하다는 지적이 많다.

이러한 공공 입찰에서 나타나는 본인-대리인 문제(principal-agent problem)는 결과적으로 입찰자 입장에서는 수주 여부를 불가측하게 만들고 발주자와 원도급자의 관계가 1회성이 되도록 하는 문

제를 유발하고 있다. 또, 경기 등락(business fluctuation)이 심화되면서 건설업체로서는 정규 직위를 최소화하고 하도급이나 아웃소싱에 의존하게 되는 시장구조를 형성하는 원인이 되고 있다.

개선 방향

입찰자 선별 기능 강화

향후 건설 수요의 축소에 대응하여 건설업의 합리적인 리스트럭처링(restructuring)을 위해서는 공공 입찰제도의 역할이 중요하다. 입찰자에 대한 스크리닝 기능을 강화하는 한편, 면허나 등록 제도를 현실화하여 부적격자에 대한 검증을 강화하는 것이 요구된다.

입찰자의 사전 선별을 위해서는 영국의 사전자격 심사 시스템인 Constructionline이나 일본의 공사

〈표 1〉 공공공사 입찰에서 기업 평가 방식의 비교

구분	일본	미국	영국	프랑스
허가 제도 등	업종별 건설업 허가 제도	각 주 소관(주마다 등록제, 면허제, 없는 경우 등)	특별한 사항 없음.	특별한 사항 없음.
정기적 자격 심사 등	2년마다 경영사항 심사 점수와 주관 점수의 합계에 의해 발주자가 업종별로 등급 구분	연방공사는 CCR(Central Contractor Registration)에 등록, 매년 갱신	BIS 소유의 사전자격심사 시스템인 Constructionline에 등록(의무사항은 아님)	토목공사에 대해서 FNTP(토목건설협회)에 의한 전국공공공사업자등록명부에 등록
공사마다 자격 확인에 사용하는 데이터베이스	CORINS 공사성적 평정 결과도 데이터베이스화	건설업자평가지원시스템인 미육군공병대의 CCASS, 미해군의 CPARS 등을 통하여 국방성 PPIRS에 집약, 입찰 본드 등 보증 요구	필요에 따라 발주자에 의한 실적 평정을 Constructionline에 제출	필요에 따라 발주자에 의한 공사 증명서를 포함한 전문 능력 증명을 FNTP에 제출
공사마다 자격 확인 등에서 평가 항목	WTO 정부조달 대상공사의 종합평가낙찰방식의 경우 1) 가격 2) 객관적 점수 3) 과거 실적 4) 기술적 우위성 등	2단계 선별의 경우 1단계에서 1) 경험, 기술 능력 2) 이행능력 3) 과거 실적 2단계에서 가격 이외에, 1)품질 2)실시 내용, 3)과거 실적, 4)공정 등	선발 단계에서는 1) 경제, 재무 상황 2) 기술, 전문 능력 낙찰 단계에서는 품질, 가격, 기술적 우위성 등	선발 단계에서는 1) 경제, 재무 상황 2) 기술 또는 전문 능력 낙찰 단계에서는 품질, 가격, 기술적 우위성 등

자료 : 木下誠也 外, “公共工事入札契約制度における企業評價方式の國際比較”, 『土木學會論文集F4』, Vol.67, No.4, 2011.

실적정보시스템(CORINS : Construction Records Information Systems)등을 참조하여 세부 시공 실적이나 시공평가 결과에 대해서도 데이터베이스화를 검토해야 한다. 공공입찰제도 운영 과정에서는 등급 경쟁이나 과잉 자격(over-qualification) 검토 등을 통하여 호혜 평등한 입찰 환경을 조성할 필요가 있다.

발주 방식의 다양화

최근 건설 생산 기술 및 시공법의 발전이 현격하나, 설계와 시공 업역의 분리 등으로 시공성(constructability)이 부족한 설계가 현안으로 대두되고 있다. 설계와 시공 업역의 커뮤니케이션을 개선하려면, 건설 관련 업종간 겸업 허용을 장려하고, 건축설계와 시공의 업역 제한을 폐지해야 한다. 단기적으로는 기술제안입찰이나 순수내역입

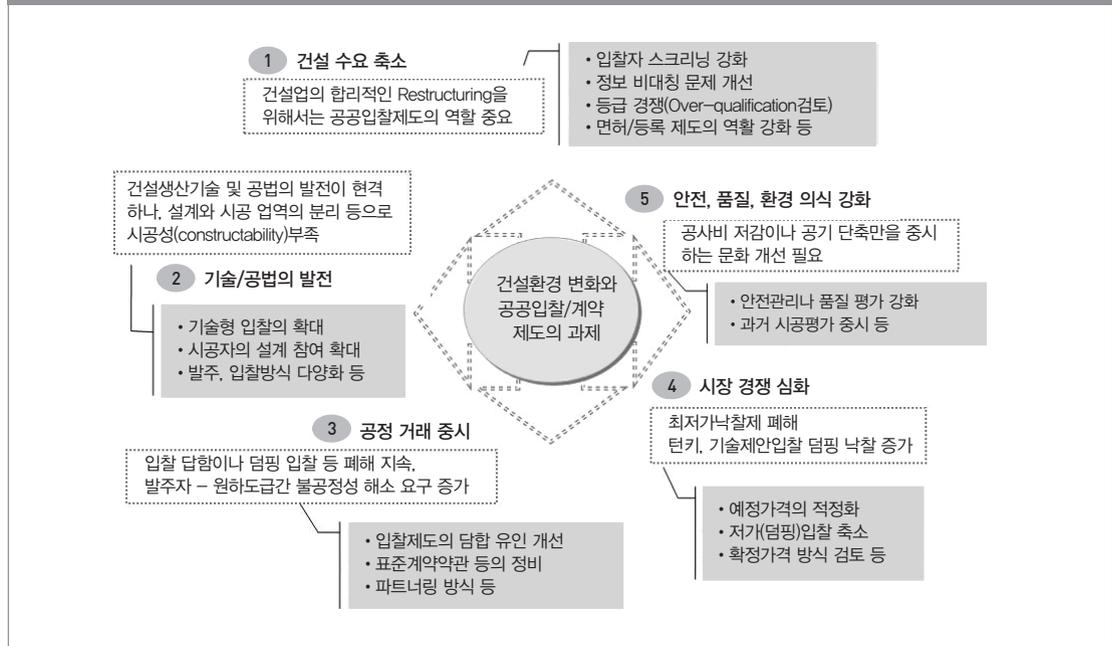
찰, 견적입찰 방식 등을 통하여 설계 단계나 내역서 작성 단계에서 시공자의 참여를 확대하는 것이 요구된다.

다양한 기술 발전이나 복합화된 건설 수요에 대응하려면 공사 발주나 입찰 방식의 다양화를 추구하는 것이 필요하다. 예를 들어 디자인빌드 방식과 설계시공분리 방식을 혼용하는 형태로서 영국 도로청의 조기디자인빌드(ECI : Early Contractor Involvement), 설계 전문가의 Novation 방식, 미연방 조달청(GSA)의 Bridging 방식 등 새로운 발주 방식에 대한 논의가 요구된다.

발주자와 시공자간 불공정 개선

불공정 거래를 유인하는 입찰 제도를 개선하고, 공정하고 합리적인 경쟁 환경을 조성해야 한다. 입찰 담합은 처벌 강화에 앞서 담합을 유인하는 제도

〈그림 1〉 공공 입찰의 환경 변화와 제도 측면의 대응 방안



개선이 선행되어야 한다. 나아가 담합을 근원적으로 방지하려면 기술 경쟁을 유도하고, 적정 가격을 보장하려는 발주자의 인식 개선이 요구된다.

덤핑 입찰 등 폐해를 축소하려면, '확정 가격 최상 설계' 방식 등 기술 경쟁을 지향할 수 있는 입찰 제도를 검토할 필요가 있다. 기술형 입찰의 평가 요소를 보면, 공사비 절감이나 공기 단축을 중시하고 있으나, 앞으로는 품질이나 안전, 환경관리 개선 등 기술 제안 요소를 중시해야 한다.

예정 가격 설정시 적절한 예산에 기초하고, 설계 금액의 인위적 삭감 행위를 금지해야 한다. 일례로 발주기관에서는 설계 가격을 인위적으로 3% 내외 삭감하여 예정 가격을 정하고 있는데, 이는 매우 불합리하다. 또한, 정부에서 정한 실적공사비(표준 시장단가)를 원가 산정에 반영토록 강제하고 있으

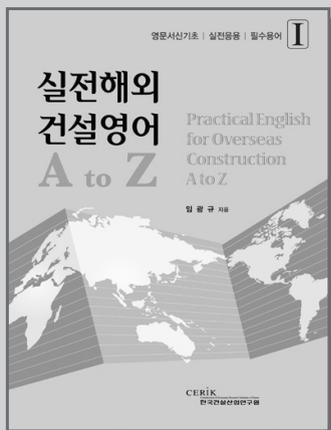
나, 실적공사비는 획일적으로 규제할 수 있는 성격이 아니며, 축적 업무를 발주기관이나 민간의 적산 전문기관으로 이양하는 것이 바람직하다.

시장 경쟁이 심화되면서 덤핑 낙찰 증가 등에 대응하려면, 저가 입찰을 배제하려는 발주자의 인식 변화가 요구된다. 외생적으로 정해지는 불합리한 저가 심사 기준 등으로 발생하는 피해를 방지하려면, 획일적인 세부 공종 단가 심사 등을 지양하고, 합리적인 덤핑 판정 기준을 마련해야 한다.

끝으로 발주자와 원도급자간, 그리고 원하도급간 불공정성 해소가 중요하다. 이를 위해서는 공사계약일반조건이나 특수조건, 표준계약약관 등을 정비하고, 실비 정산이나 파트너링 방식 등과 같은 선진화된 발주 방식의 활용을 검토해야 한다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

실전해외건설영어 | 임광규 지음 · 한국건설산업연구원



한국건설산업연구원은 국내 건설기업의 글로벌 건설 인력 양성을 통한 국제 건설시장 진출과 프로젝트 수행 능력 향상을 위해 총 5권의 「실전해외건설영어」 출간을 기획하고 이 중 제1권을 발간하였다.

「실전해외건설영어」은 영문 서신 작성의 기초부터 해외건설 현장에서 사용되던 400여 건의 영문 서신 사례를 편집, 주석을 달았다.