

순수내역입찰제 어떻게 운용할 것인가

- 건적능력이수주의핵심경쟁력으로, 시험적운용과정거쳐야-

정부는 지난 6월 28일자로 「국가계약법」 시행령일부개정안을 입법 예고하였다. 이 개정안제14조(공사의입찰)에서는제7항을 신설하여 ‘ 입찰자로하여금 교부된 설계서 및입찰자의새로운기술공법등(정부설계와동등이상의기능효과를가진기술공법기자재등을포함한다) 제안내용에따라물량과단가를명백히한입찰금액산출내역서와 동내역서의산출에 관한기초자료를 직접 작성하여 입찰서에 첨부하게 해야 한다 고규정함으로써고동안연구계및일부업계에서제기한순수내역입찰제의도입수순에들어갔다.

이 입법 예고안에서는 새로운 기술 공법에 의한 제안을 허용하고 건설업체의 건적능력을제고시키기위하여최저가낙찰제적용 대상 공사 중 일정 금액 이상 공사의 경우순수내역입찰제의도입이필요하다고그 이유를 밝히고 있다. 그리고 순수내역입찰제라도입적용할경우새로운기술공법등에 의한공사비 절감 제안 허용 및 직접 견적제도 도입을 통하여 건설업체의 기술 경쟁력강화에기여할것으로기대하고있다.

지난 4월 말 입법 예고한 「지방계약법」 시행령개정안제15조제8항에서도 ‘ 물공량명세서의열람 · 교부없이입찰자로하여금 교부된설계서및입찰자의기술제안내용에따라물량과단가를명백히한입찰금액산출 내역서와동내역서의산출에관한기초 자료를 직접 작성하여 입찰서에 첨부하게 해야 한다 고 명시하고, 이해 관계인의 의견수렴절차에들어갔었다. 이제건설기



업의 건적 능력이 수주의 핵심 경쟁력으로 떠오르는 입찰 방식의 큰 변화를 예고하고 있는것이다.

입찰 금액 산출 내역서의 기능

현행 국가계약법령에서는 추정 가격 100억원 이상인 공사 입찰에서 입찰자가 입찰서와함께입찰금액산출내역서를첨부해서 제출도록 하는 내역입찰제를 적용하고 있다. 여기서입찰금액산출내역서란입찰자가입찰금액을 구성하는공종별원가요소를 세분해서 공사에 투입될 물량과 단가를 명시한 입찰 서류를 말한다. 설계 시공일괄 입찰의 경우에는 계약 상대방이 설계와 시공을 일괄해서 책임을 부담하기 때문

지난 6월에 입법 예고된 「국가계약법」 시행령 개정안에는 순수내역입찰제도도입하는내용이포함되어있다.

에산출내역서또한입찰자책임아래작성 제출하게 되므로 발주자가 관여할 여지가 없다. 그러나, 설계시공 분리 입찰인 경우에는설계가발주자책임하에이루어지므로 입찰 참가자는 발주자가 제시한 공종별 물공량 명세서(Bill of Quantities)에단가와금액을 기입해서 입찰서와 함께 제출하게 된다. 따라서, 입찰자는발주자가 제시하는 물량을 변경하거나 가감할 수 없고 단순히 단가와총액만을기입하면되는것이다.

입찰 금액 산출 내역서의 기능을 살펴보면, 첫째, 산출 내역서를 첨부하지 않은 입찰또는입찰서표기금액과산출내역서상

의 금액이 일치하지 아니할 경우에는 무효 입찰사유가 된다. 둘째, 최저가낙찰제입찰 금액적정성심사시부적정공종의판정기준이 된다. 셋째, 하도급 계약의 적정성 심사 기준이 된다. 넷째, 계약이행 과정에서 설계변경물가변동에의한계약금액조정 내지는 실비정산시에공사대가의산출기준이되기도한다.

입찰 또는 계약 서류로서 이처럼 중요한 산출 내역서는 지난 1990년대 초까지만 해도 토목공사에 한해서 제출하도록 하였고 산출 내역서에 착오가 있더라도 이로 인해 낙찰에 직접적인 영향은 주지 않도록 운영하였었다. 그 결과입찰자들은산출내역서 작성에 최소한의 주의도 기울이지 않는 등 여러 가지 불합리한 행태들이 나타나서 이에대한개선방안의하나로토목공사는물론건축설비및전기공사등일정규모이상의 모든 공사에 대해서도 내역입찰제로 집행토록 함과 동시에 산출 내역서 작성과 관련한 입찰무효조항을대폭강화하여지금까지운용해왔다.

장점 많지만 단점도 적지 않아

현행 내역입찰제도는 입찰자가 설계 내용을 검토할 필요없이 발주자가 제시한 물공량 명세서에 단순히 단가와 총액만을 기입해서제출토록하고있다. 이때문에사실상이제도의실익을 확보하기어렵게되어순수내역입찰제의 도입이 조심스럽게 검토되어 왔다. 순수내역입찰제란 발주자가 제시하는 설계서(설계 도면, 시방서, 현장 설명서 등)를 검토하여입찰자가자기책임하에 공사에 투입될 공종별 물량까지도 직접 산출하여 단가와 금액을 기입한 입찰 금액 산출 내역서를 입찰서와 함께 제출토록 하는 제도이다. 아직법령에서정한용어는아니고현행내역입찰제와대비하는개념으로 사용되고있다. 순수내역입찰제라도입되면현행과 같이 지나치게 물량 산출을 세분화

함으로써수백내지는수천쪽에달하는서류(건축, 설비 공사 등의 경우)를 작성해야 되는 번거로움에서 벗어나 보다 간소한 계약서류를만들수있는게기가될것이다.

순수내역입찰제의장점으로는①입찰자가당해공사의설계서를사전에면밀히검토할 수 있어 계약 체결 후 시공 과정에서 기술적 검토가 용이할 뿐만 아니라 부실을 예방할수있고, ②건설업체들의견적능력을제고할수있어적정공사비산정내지는국제경쟁력을높이는데기여할수있으며, ③산출내역서작성상의부담으로인해서실상 입찰 참가자가 줄어들어 지금과 같은 과당경쟁을방지할 수있는제도적장치로도활용할수있을것이다.

반면, 단점도여러가지있다. 첫째, 입찰건마다 고급 기술 인력이 참여해서 설계서를면밀히검토해야 함에따라입찰비용이대폭 증가할 수밖에 없다. 둘째, 입찰자가설계검토미숙부주의등으로누락과다소내지는부정확한 물량산출에대한사전통제가어렵다. 셋째, 입찰업체들이견적을대행해주는전문용역업체를이용한다거나, 입찰자가물공량명세서를손쉽게구하고자하는비리부조리가 발생될경우에는이제도의 장점이 모두 반감될 우려가 있다. 넷째, 발주자는 현장 설명시 설계서(설계 도면, 시방서 등)를 배포하고 입찰 전에 수시로질의와답신을해야하는절차상의변잡함도초래될것이다.

순수내역입찰제의유형

순수내역입찰제는 그 적용 범위와 절차에따라다양한방법을생각해볼수있을것이나대체적으로다음네가지모델을제시할수있을것이다.

첫째, 기술 제안형 내역 입찰 방식이다. 이는 발주자가 제시한 설계서를 검토해 정 부설계와동등이상능의기능효과를가진새로운 기술 공법 기자재 등을 제안할 수 있

고, 제안내용에따라물량과단가를명백히한입찰금액산출내역서와동내역서의산출에관한기초자료를직접작성하여입찰서에첨부토록하는방식이다. 이방식은입찰자의 창의적인 VE(Value Engineering) 기법을적용할수있어건설기술발전에적합하다는장점이있는반면, 기술평가의어려움내지는 기술력이미약한중견중소업체의참여기회가사실상제한받게되는단점도있다.

둘째, 발주자가 제시한 설계서에 의하여 입찰자가 자기 책임하에 물량을 산출해서 단가와 금액을 기입한 산출 내역서를 작성하여 입찰서와 함께제출토록하는 설계일치형 내역 입찰 방식이다. 발주자가물공량명세서 배포 열람을 허용하지 않기 때문에 입찰자는 설계 도면과 시방서를 상세히 검토해서 물량을 산출해서 직접 견적해야만한다. 이방식은기업의견적능력을제고할수있고사전설계검토를하게됨에따라계약자가시공 과정에서설계미흡 등으로인한부실이나낭비를미리막을수있는장점이있다. 그러나, 배포열람이금지된발주자의 물공량명세서에대한 보안 유지가어렵고 만일견적 전문 용역업체를통해서물량내역서가 거래된다면 입찰 참가 비용만 증가될 뿐 순수내역입찰제도 도입의 취지는무색하게되는문제점이있다할것이다.

셋째, 입찰자가물량내역을산출함에있어 발주자가 제시한 물공량 명세서를 참조할 수 있도록 하는 내역 입찰 방식이다. 이방식은발주자가현행내역입찰제와마찬가지로 현장 설명시 입찰 참가자들에게 물공량 명세서를 배포 열람토록 하되 입찰자는 물공량 명세서에 구매받지 아니하고 설계 내용에 따라 자기 책임하에 물량을 재산정토록하는것이다. 이경우발주자가제시한 물공량 명세서는 단순히 참고용일 뿐 내역에대한최종책임을계약자가부담하게된다. 보안상의문제점을해소할수있다는장

내역 입찰 유형 비교

유형별	B/Q	운용방법	검토	
			장점	단점
설계·시공 분리입찰	①(단가형) 내역입찰	발주자 작성 • 설계서배포·열람가능 (B/Q 포함) • 입찰자는발주자의 B/Q 에단가와금액을기재 하여제출 -입찰자는발주자의 B/Q 내용변경불가	• 건설기업의입찰참가 용이 • 설계자가B/Q 작성하므 로물량산출이비교적 정확	• 기업의창의적기술개 발저해요인으로작용 (단순히단가·금액계 산만을요구)
	②기술 제한형	입찰자 작성 • 설계서배포·열람가능 (단, B/Q 제외) • 입찰자의창의적인 VE 기법허용 -발주자가제시한설계와 동등이상의기능·효과 를가진신공법·신기 술·기자재등견적허 용(대안입찰과유사)	• 기업의견적능력및창 의성제고등건설기술 발전에기여 • 최고가치향입찰제 도에적합 • 공사비절감제안에활용	• 기술평가의신뢰성확 보곤란 • 배포·열람이제외된B/Q 에대한보안유지곤란 ^㉑ • 물량산출부정확시계 약자부담가중 ^㉒ • 중소기업참여기회제한 (입찰참가비용과다) ^㉓ • 견적전문용역업체이용 시입찰비용만증가 ^㉔
	③설계 일치형	입찰자 작성 • 설계서배포·열람가능 (단, B/Q 제외) • 발주자가제시한설계서 에의거물량산출	• 건설기업의견적능력 제고 • 사전설계검토로시공 과정에서부실시공예 방가능	• 상기 ^㉑ ④와동일
	④ B/Q 참조형	입찰자 작성 • 설계서배포열람가능 (B/Q 포함) • 설계서에의한물량산 출시발주자B/Q 참조 -단, 발주자 B/Q에구애 받지않고입찰자 책임하에산출내역서 작성	• 물량산출시발주자 B/Q와비교할수있어 견적착오예방가능 • 입찰참가비용최소화 가능	• 현행내역입찰제(상기 ①유형)와차별화사실 상기대곤란 • 물량산출책임을단순 히계약자에게전가하는 발주자기회주의우려
	⑤절충형	입찰자 작성 • 설계서배포·열람가능 (B/Q 포함) • 가설부분·장비선정등 은상기④유형, 본시 설물에대해서는현행제도 인상기①유형적용	• 본시설물에직접적영 향을주지않는가설· 장비등에대한견적자 율성부여 • 최소한의제도변화로 업체적응용이	• 부분적으로상기④및 ①유형의단점노출
⑥설계시공 일괄/대안입찰		입찰자 작성 • 입찰자가설계서(산출 내역서포함) 작성제출 -새로운공법·신기술에 의한설계·견적가능	• 상기②유형의장점과 동일	• 사업내용의물확실히 품질확보에한계 • 중소기업참여기회제 한등

점이있는반면, 한편으로는사실상물량산
출 책임을 입찰자에게 전가하는 발주자의
기회주의로이용될우려도없지않다.

넷째, 시설물에 투입될 물량에 대해서는

발주자가 배포한 물공량 명세서에 의하되,
본시설물에직접적인영양을주지않는가
설장비사용부분등에한하여입찰자책임
아래 물량을 산출토록하는절충방식이다.

이방식은단가형내역입찰방식만을오랜
기간운용해왔기때문에갑작스런제도변
화에따른충격을최소화할수 있다는장점
은있을 것이나, 순수내역입찰제도입효과
를기대하기에는미흡한점이있다.

전면적 시행보다 시험 운용 거쳐야

모든거래는가능한한거래비용을최소
화하는 것이 바람직한시장질서이다. 뿐만
아니라 공공 부문에서는 진입 장벽을 최대
한낮추어서일정한자격과능력에있는자
는 누구든 차별받지 아니하고 조달 시장에
접근이 용이하도록 하는 것이 정부의 책무
이다. 앞에서살펴본 바와같이순수내역입
찰제는 제도 나름대로의 장점이 있음에도
불구하고거래비용의증가등단점이더많
다고 판단하여 지금까지 정부가 쉽게 도입
하지않았다. 그러나, 우리건설업체들의해
외 진출이 늘어나고 국내 건설시장도 언제
든외국업체의시장진입이가능토록열려
있는상황에서우리식공사발주제도만고
집할이유는 없을것이다. 이제는순수내역
입찰제를도입하자는의견쪽으로무게중심
이실려있다고본다.

다만, 전면적으로 시행하기에는많은 무
리가따를뿐만아니라당장그리할당위성
도없다. 따라서, 우선일정규모이상의초
대형공사또는사실상입찰참가자가소수
인 특수한 공사에 한하여 시험적으로 도입
운용해보고, 그운용결과와건설업계의수
용태세를점검해서점차확대 시행여부를
결정하는것이바람직할것이다. 앞으로「국
가계약법」 시행령에서규정한 내용을 구체
적인세부운용기준에서보다 명확하게규
정함으로써순수내역입찰제도입취지가그

대로 살아날 수 있기를
기대해본다. CJ



김정현
한국건설산업연구원연구원
jhkim@cerik.re.kr