

정부 공사 발주 제도 개선 ‘기술 위주로의 전환인가’

- 「국가계약법」시행령 · 시행규칙개정공포, 최고가치개념적극적용 -



지난 6월 28일자로 「국가계약법」시행령 및 시행규칙개정안이 입법예고된 이후 많은 논란 끝에 10월 10일자로 확정 · 공포되었다. 이를 뒤인 10월 12일에는 이 법령을 집행해 나갈 수 있도록 각종 회계예규제 · 개정이 정비됨으로써 정부공사계약제도에 새로운 절차와 기준이 적용된다.

정부 공사 입찰 및 계약제도 대폭 손질

이번 법령 개정을 통한 정부공사 입찰 및 계약제도를 대폭적으로 손질하게 된 배경을 살펴보면, 먼저 감사원에서 ‘일괄 · 대안입

찰제도의 제도적 문제점 및 운용 실태를 점검하고 나름대로의 바람직한 발전 방향을 제시하기 위하여 2006년 6월부터 건설교통부 등 총 16개 기관에 대한 감사를 실시하고 그 결과를 지난 5월에 발표하면서 관계 기관에 제도 개선을 요구한 바 있다.

다음으로, 지난 2005년 12월 대통령자문 기구로 출범한 건설기술 · 건축문화선진화 위원회에서는 ‘기술 및 디자인 능력 경쟁을 위한 가치평가 입찰 등 특별 발주제도 도입’을 대통령에게 건의하고, 금년 7월에 기술 제안 입찰 및 설계 공모 · 기술 제안 입찰에

관한 세부 시행 기준 및 평가 방법 등을 담은 발주방식 운영 지침(안)을 제시하였다.

또한, 조달청을 중심으로 업계 및 학계, 연구 기관, 정부 기관 등 정부조달 분야 전문가로 구성된 정부공사제도 연구포럼에서도 지난해 10월부터 십수 차례의 토론회를 거쳐 올 5월에 「고품질 시설물 확보를 위한 정부공사계약제도 개선 방안」이라는 정책 보고서를 내놓았다.

무엇이 바뀌었나

이번 제도 개선 중에서도 가장 특기할 만한

내용은, 첫째로 일괄·대안입찰 방식으로 발주할 수 있는 공사규모를 추정금액 100억원 이상에서 300억원 이상으로 대폭 상향 조정하고, 실시설계적격자 또는 낙찰자 선정 방식을 종전의 획일적인 적격심사 방식에서 다양한 낙찰 방식으로 개선했다.

종전에는 입찰자가 제출한 기본 설계서를 평가하여 설계점수(45점)와 수행능력점수(20), 입찰가격 점수(35)를 합산하여 종합평점이 가장 높은 자를 실시설계적격자 또는 낙찰자로 선정하였다. 다만, 추정 가격 500억원 미만 공사인 경우 수행능력 평가결과 평점 90점 이상 적격 요건을 갖춘 자(Pass/Fail) 대상으로 설계 점수(50점)와 입찰가격 점수(50)를 종합해 판정하였다.

그러나, 이번 개정에서는 적격심사 방식을 배제하고 낙찰자 선정 방식을 ① 설계적합 최저가 방식(실시설계적격자 결정대상자 중에서 최저가 가격으로 입찰한 자), ② 입찰가격 조정 방식(실시설계적격자 결정대상자 중 입찰가격을 설계점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자), ③ 설계점수 조정 방식(실시설계적격자 결정대상자 중 설계점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자), ④ 가중치 조정 방식(실시설계적격자 결정대상자 중 설계점수와 가격 점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과를 합산한 점수가 가장 높은 자), ⑤ 확정가격 최상설계 방식(계약금액을 확정하고 기본설계만 제출토록 한 경우 실시설계적격자 결정대상자 중 설계점수가 가장 높은 자) 등으로 다양화함으로써 공사의 특성과 현장 여건에 따라 발주자가 가장 적절한 방식을 적용토록 하였다. 또한, 일괄입찰이나 대안입찰 참가 자격은 입찰참가자격 사전심사를 받아 적격자로 선정된 자에게만 주어지도록 개선했다.

두 번째는 기술제안 입찰과 설계공모·기술제안 입찰 방식(이하 기술제안 입찰 등)의 도입이다. 기술제안이란 입찰자가 발

주기관이 교부한 설계서 등을 검토하여 시공 효율성 검토 등을 통한 공사비 절감 방안, 생애주기 비용 개선 방안, 공기 단축 방안 및 공사 관리 방안 등을 제안하는 것을 말한다. 그리고 기술제안 입찰이란 발주기관이 교부한 실시설계서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출토록 하는 입찰을 말한다. 설계공모·기술제안 입찰이란 발주기관이 설계공모를 통해 작성·교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출토록 하는 입찰을 가리킨다.

기술제안 입찰 등의 방식은 「신행정수도 후속대책을 위한 연·공공지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 건설공사와 ② 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 따른 건설공사에 우선 적용키로 하고 시행결과를 보아 가면서 추후에 다른 공공 건설공사에 도 확대할 방침이다. 기술제안 입찰 등의 방식으로 집행하고자 할 경우에는 중앙건설기술심의위원회의 심의를 거쳐 결정하게 되며, 입찰참가자격은 일괄입찰 등과 마찬가지로 입찰참가자격 사전심사 결과 적격자로 선정된 자에게만 주어진다. 기술제안 입찰 등의 낙찰자 선정 방식은 중앙건설기술자문위원회(또는 설계자문위원회)의 기술제안서 타당성 검토 결과 기술제안서 적격으로 통지받은 입찰자 중 평가 점수 상위 6인(적격으로 통지받은 자가 6인 미만일 경우에는 적격으로 통지받은 모든 입찰자)을 선정하여 최저가격으로 입찰한 자, ② 입찰가격을 기술제안 점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자, ③ 기술제안 점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자, ④ 기술제안 점수와 가격 점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과 합산한 점수가 가장 높은 자를 낙찰자/실시설계적격자로 결정한다.

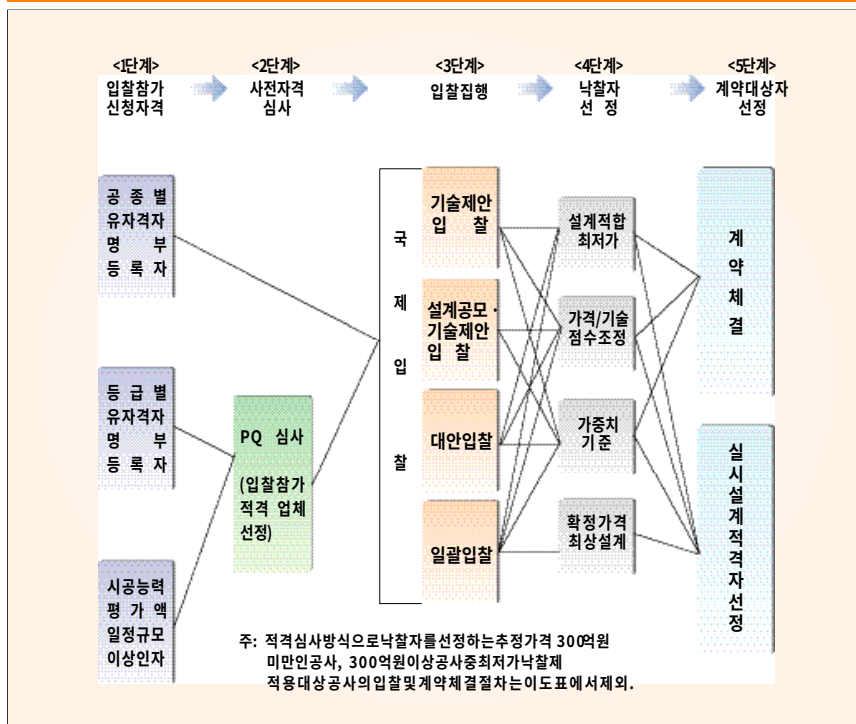
세 번째는 그동안 논란을 거듭해 온 순수 내역입찰제를 부분적으로 도입한 것이다. 「국가계약법」 시행령 제14조 제6항 제3호 단서에서는 ‘추정가격이 재정부장관이 정한 금액 이상인 공사로서 새로운 기술·공법 등(정부설계와 동등 이상의 기능 및 효과를 가진 기술·공법·기자재 등을 포함)에 따른 공사비의 절감 사유 제출이 가능한 공사의 경우에는 물량 내역서와 관계없이 입찰자가 물량과 단가를 직접 산출해 작성한 산출내역서를 제출하게 해야 한다’고 규정하고 있다. 즉, 시설물의 품질, 공사기간, 유지보수 비용 등이 정부설계와 동등 이상이라면 신기술·신공법에 한정하지 아니하고 외국의 신기술 공법, 업체의 노하우, 기존 공법 등은 물론 자재·장비 및 시설자재를 대체함으로써 공사비를 절감할 수 있는 경우에 입찰자가 직접 작성한 산출내역서를 제출할 수 있다.

가격 위주에서 기술 위주로

이번 정부공사발주제도 개선 내용의 특징은 먼저 정부조달 시스템에 최고 가치(Best Value) 개념을 적극 확대 적용함으로써 계약제도에 대변화를 가져오도록 한 것이다. 즉, 기술제안 입찰과 설계공모·기술제안 입찰 방식을 새로 도입하고 순수 내역입찰제를 도입함으로써 가격 위주의 발주 방식에서 기술 위주의 고품격 공공 시설물 발주가 가능토록 한 것이다.

둘째, 공공기관이 책임과 권한을 가지고 발주할 수 있도록 발주 능력제고에 초점이 맞추어져 있다. 일괄입찰, 대안입찰, 기술제안 입찰, 설계공모·기술제안 입찰 등에서 설계적합 최저가 방식, 입찰가격 조정 방식, 설계점수 조정 방식, 가중치 조정 방식, 확정가격 최상설계 방식 등 당해 공사의 특성과 현장 여건에 적합한 발주 및 낙찰 방식을 발주기관 책임 아래 채택하여 적용할 수 있도록 한 것이다. 더욱이 처음으로 도입한

정부공사 입찰 및 계약 체결 절차도



기술제안 입찰과 설계공모·기술제안 입찰은 재경부가 집행 기준인 회계예규를 제정하여 발주기관이 준수토록 하지 아니하고 해당 발주기관이 직접 세부운용기준을 마련하여 집행토록 함으로써 지금까지의 관행을 파괴하였다는 점에서 큰 변화를 가져온 것이라 할 수 있다.

셋째, 발주제도 개선 내용 가운데 건설기업의 창의성과 효율성을 유도함으로써 국제 경쟁력을 촉진하는 계기로 삼도록 하였다. 순수내역입찰제·기술제안입찰제의 도입 등으로 입찰자인 건설기업은 단순히 입찰가격산정에 국한되지 아니하고 실질적인 기술개발과 노하우 축적이 불가피하게 되었다.

중소 업체 배려 및 투명 확보 대책 미흡

이러한 특징에도 불구하고 다소의 아쉬움이 있다.

먼저, 대형공사의 규모를 상향조정함으로써 중소기업들의 정부공사 참여 기회 확대 내지는 부분적으로 상생 협력을 강조한

분야도 있지만 전반적으로 볼 때 중소기업에 대한 배려가 다소 미흡했다는 점을 들 수 있다. 다양한 입찰제도의 도입은 상대적으로 연구개발이나 기술인력 등 여러 면에서 열악한 위치에 있는 중소기업들에게는 건설분야 조달시장 접근을 더욱 어렵도록 하는 결과를 가져올 수밖에 없다. 특히, 「건설산업기본법」 개정으로 일반건설업과 전문건설업 간의 업역 제한이 폐지되었음에도 주계약자 공동도급제도를 국가계약법령에 반영하지 못한 것도 아쉬움으로 남는다.

둘째, 공공조달에서 중요한 과제인 인투명·공정성 확보 대책 역시 다소 미흡하다는 점이다. 이번에도 새로 도입한 다양한 낙찰제도는 발주기관의 평가를 거쳐 낙찰자/실시설계 적격자를 선정토록 하고 있는데 이러한 평가는 객관적인 정량적 평가보다는 전문가들의 정성적 평가로 옮겨갈 수밖에 없다. 따라서, 생존차원의 수주 경쟁과 함께 아직도 사회적 신뢰가 뿌리내리지 못한 공사 발주 분야에서 건설업계가 수용할 수

있을 만한 세심한 절차적 매뉴얼이 필요한 것으로 보인다.

셋째, 규제완화 측면에서 보다 긍정적인 개선이 이루어지지 못했다. 예를 들면 부정당업자 제재 등 현행 규정에는 중복내지는 과잉처벌이 산재해 있어 이에 대한 정비와 시급함에도 계약제도를 개선할 때마다 오히려 처벌조항이 증가하고 있는 것은 건설업계의 창의적 노력을 저해하는 요인으로 작용할 소지가 많다.

건설업 파급 효과 클 듯

이번 국가계약법령 개정으로 건설업계에도 상당한 변화가 따를 것으로 보인다. 우선, 건설현장의 기술개발 내지는 기술팀의 보강이 불가피하다. 기술제안 입찰 내지는 순수내역 입찰제와 같은 경우 종전의 적격심사제나 최저가 낙찰제와는 달리 새로운 기술제안을 해야 하기 때문이다. 그리고 그동안 건설업체들은 거의 비용을 들이지 않고도 정부공사 입찰에 참여할 수 있었으나, 앞으로는 입찰참가비용의 대폭적인 증가가 불가피할 것이다. 기술제안서 등을 제출하기 위해서는 입찰 전에 전문 기술진의 심도 있는 사전설계 검토가 전제되어야 하고 필요하다면 부분적인 개략 설계까지도 필요할 것이기 때문이다.

한편, 추정가격 300억원 이상 모든 공사에 입찰참가자격 사전심사를 거쳐 적격업체로 인정받아야만 입찰에 참가할 수 있기 때문에 건설기업은 경영 상태나 시공 경험은 물론 신인도 분야에서 감점을 받지 않도록 평소 자기 관리에 철저해야 할 것이다. 기술제안 입찰 등에서 일괄·대안 입찰과 마찬가지로 최종경합하게 되는 업체는 6개

사이 내로 제한된다는 점도 간과할 수 없다. 



김정현
한국건설산업연구원 연구위원
jhkim@cerik.re.kr