

민간투자사업의 과도한 저가 경쟁은 사회적 손실 초래

- 적정공사비가이드라인설정및평가체계의보완필요 -

공공 사업 건설에 있어 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 「민간투자법」)에 의한 민간투자사업의 비중이 2003 2006년까지 각각 6.5%, 9.8%, 14.2% 및 17.4%로 점차 확대되고 있다. 또, 현행 민간투자사업의 평가체계상 기술 부문에 대해 가격 부문이 실질적으로 사업 시행자 선정에 더 큰 영향을 미치는 구조로 되어 있으며, 이에 따라 사업비 중 가장 큰 부분을 차지하는 공사비의 하락 압력이 증대되고 있다.

저가 수주의 부작용

적정한 공사비 수준보다 낮게 민간 투자 사업을 수주하는 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 민간투자대상시설(도로, 철도, 항만 등)은 시공뿐만 아니라 유지 보수 등 장기 운영이 요구되는 바 저가 시공은 생애주기비용(life-cycle cost)의 상승을 초래할 수 있다. 둘째, 민간투자시설은 다수의 최종 국민이 이용하기 때문에 부실 시공의 경우 시공 또는 운영 기간 중 인명 사고의 가능성이 높아진다. 셋째, 저가 공사로 인한 건설회사의 지속적인 재무 구조 악화를 초래한다.

따라서, 적정한 수준의 가격 경쟁은 바람직할 것이나, 무제한적인 가격 경쟁은 오히려, 발주기관인 공공 부문과 민간 부문에 모두 큰 손실을 발생시킬 수 있다. 이에 민간투자사업보다 역사가 오래된 재정사업의 발주 방식을 검토하여 민간투자사업의 가격 부문 평가에 대한 시사점을 찾고자 한다.

재정 사업의 입찰 방식

재정 사업의 경쟁 입찰 방식에는 입찰자 중 최저 가격으로 입찰한 자부터 입찰 금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정하는 최저가 낙찰제도, 입찰에 응모한 업체를 대상으로 재무 구조와 시공 능력을 평가하여 기준 미달 시 제외하고 우수한 점수를 받은 업체 중 낮은 공사비 제시 업체에게 낙찰하는 적격심사 낙찰제도, 건설업체가 설계와 시공을 일괄하여 책임 시공함으로써 책임 소재를 일원화하고 민간의 기술 개발을 촉진하는 일괄(턴키)·대안입찰제도가 있다. 이중 가격 경쟁을 가장 촉진하는 최저가 낙찰제도는 과도한 저가 투찰을 막기 위해 2006년 5월 이후 개정된 저가심의회제를 운영하고 있으며, 이러한 저가심의회제의 도입 이후 실질적인 낙찰률이 개정 전 대비 해 약 4.6% 정도 증가하는 결과를 보이고 있다.

저가심의 방안 도입의 필요성

2006년 4월 예고 시된 00도로 민간투자 사업은 기술 부문과 가격 부문의 평가 배점이 각각 50점 만점으로 동일하다. 기술 부문의 배점은 정성적 평가 항목 기준표에 따라 최저 등급의 점수를 최고 등급의 60% 인정하는 기본 점수를 부여하나, 가격 부문은 통행료율과 정부 재정 지원율이 일정 수준 초과 시 0점 처리하여 점수 편차의 범위가 0 500점이었다. 즉, 평가 배점은 5 : 5로 구성되었으나, 기술 부문에서는 있는 기본 점

수가 가격 부문에는 부여되지 않음으로써 실질적인 가격 부문의 점수 비중은 50%를 훨씬 초과하고 있다.

이러한 평가 배점에서 민간 사업자가 고득점을 하기 위해서는 재무적 투자자의 요구 수익률을 낮추거나, 건설 투자자들이 공사비를 낮출 수 있을 것이다. 타인의 자금을 조달하여 민간 투자 사업에 투자하는 재무적 투자자들은 조달 비용에 미달하는 투자 수익률을 인정할 수 없는바, 재무적 투자자들이 인내할 수 있는 범위를 초과하는 가격 하락 압력은 고스란히 건설 투자자들이 부담할 수밖에 없는 것이다. 건설 투자자들의 공사비 인하는 적정한 수준까지는 발주기관이나, 이용자들에게 긍정적인 효과가 있을 것이나 적정한 수준 미만일 경우에는 앞서 언급한 부의 효과 가 나타날 것이다.

한편, 이러한 부의 효과 가 지속적으로 누적되는 경우 개별 민간투자사업 대상 시설에 대한 생애주기비용의 증가뿐만 아니라, 건설업종의 평균적인 재무 건전성을 크게 악화시켜 일부 건설업체의 파산으로 연결될 수 있으며, 이 경우 국민경제에 큰 부담을 가져올 수 있다. 따라서, 적정한 수준까지의 가격 경쟁을 유도하는 평가 체계가 민간투자 사업에 필요한 것으로 보인다.

과당 저가 경쟁 방지 방안

민간투자사업의 과도한 저가 경쟁 방지를 위해서는 평가 체계를 개선할 필요가 있는 것으로 보이며, 평가 제도에는 다음과 같은 세 가지 방안을 선택적으로 또는 병합적으

로 적용하여 개선할 수 있을 것이다.

총사업비의 적정성을 판단하여 점수화

현행 민간 투자 사업 시설사업기본계획(RFP)에는 공사비를 포함한 총사업비의 적정성 심사 기준이 불분명하나, 재정사업의 경우는 과도한 덤핑 입찰로 인한 부실 시공을 방지하기 위해 재정부 예규인 '최저가 낙찰제의 입찰 금액 적정성 심사 기준' 및 조달청의 '최저가 낙찰제 대상 공사에 대한 입찰 금액의 적정성 심사 세부 기준'을 마련하고 있다. 민간투자사업에서는 이미 준공된 공사를 기준으로 예정 가격 대비 실제로 투입한 공사비의 순공사비 비율(건설공사 순공사비율) 또는, 적격성 조사사의 PSC 공사비 기준으로 입찰 금액의 적정성을 판단할 수 있을 것이다. 물론, 이미 준공된 사업이나, 적격성 조사사의 PSC가 의미있는 준거가 될 수 있다는 전제가 있어야 할 것이다.

가격 평가 배점의 하향 조정

가격부문의 배점을 하향 조정하고, 기술부문을 상향 조정할 경우 가격보다는 기술 분야에 사업 계획이 집중되어 저가의 사업제안을 사전적으로 차단하는 효과가 있을 것이며, 재정부고시 '적격심사기준 회계예규' 등을 참고로 할 때, 대규모 BTO 민간 투자사업의 가격부문 점수는 350~400점

가격 평가 배점 하향 조정을 통한 민자 사업 저가 경쟁 방지

재정부 고시 적격심사기준 회계예규				PQ 심사 분야 배점 한도	
구분	심사 분야	심사 항목	배점 한도 추정 가격 500억원 이상	심사 항목	배점 한도
계			100	시공경험	30
공사수행능력	시공경험, 신인도, 기술능력 등	PQ심사항목 이용	20	기술능력	32
설계평가			45	시공평가결과	3
입찰평가			85	경영상태	35
				신인도	±3

터키공사 기준: 350점 / PQ 소항목 감산시: $(35(80+20 \times 65/100)) \times 1,000 = 37점$
 대규모 BTO 가격부문 점수 산정: 350~400점 정도가 적당함

수준이 적정할 것이다.

가격 평가 항목의 배점 격차 축소

가격 경쟁을 유도하는 현행 평가 체계를 개선하기 위해서 가격 평가 항목의 배점 격차 축소를 고려할 필요가 있다. 또, 적정 공사비 수준까지는 가격 경쟁을 유도하기 위하여 공사비 수준에 따른 평가 점수의 민감성을 높이고, 적정 공사비 수준 이하 구간에서는 공사비 수준에 따른 평가 점수의 민감성을 매우 둔감하게 하여, 가격 경쟁과 품질 경쟁을 적절하게 유도해야 할 것이다. 이 경우 적정 공사비 수준을 직접적으로 조사할 방안이 없으나, 민간투자사업 대비 건설업체가 부담하는 위험이 낮은 최저가 평균 낙

찰률에 민간 투자 사업에 참여하여 부담하는 위험을 계량화하여 가산하는 방식으로 적정 공사비 수준을 추정하였다.

적정 공사비 가이드라인 보완이 요구됨

민간투자사업은 민간부문의 치열한 경쟁을 통해 시설 이용자의 편익을 증가시키고 정부 부담을 감소시키는 순기능의 역할을 하고 있다. 또, 민간투자제도 시행 이후 현재까지 완공 시설물의 품질로 인한 문제가 발생한 경우는 없었다. 그러나, 초기부 실시공이 발생할 경우 운영 개시 후 추가적인 비용이 더 소요될 수 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서, 공사비 등의 적정 수준에 대한 가이드라인 설정 및 평가 체계의 지속적인 개발·보완이 요구되는 바, 민간 투자사업 제안자가 품질을 유지할 수 있는 적정 공사비를 확보할 수 있도록 하기 위해 적정 공사비 수준을 심의위원회에서 판단·제시하여 평가에 반영하는 등 가격에 대한 평가 비중을 줄이기 위한 노력이 필요하다.

물론, 가격 평가의 비중을 줄이는 과정에



품질 평가의 공정성 및 투명성 제고가 필요할 것이다.

신승철
삼일회계법인 이사

민자 사업 적정 공사비 추정

연도별 최저가 평균 낙찰률 (단위: 10억원)			리스크 프리미엄의 산정을 위한 고려요인	
구분	2006년 5월 이후 (개정후)	2007년	자본금 납입 부담	2%
발주건수	100건	158건	SPC주주로서의 RISK	α
총발주금액	6,548	15,096	자금조달 RISK	
총낙찰금액	4,511	8,509	총사업비 고정으로 인한 RISK	
평균 낙찰률	68.57%	68.43		

주: 2007. 10. 22 기준. 자료: 대한건설협회.

※ 총민간투자비가 2,000억원, 자기자본비율 20%, 건설출자자의 지분율 10% 가정 시 건설출자자의 자본금 부담액은 전체 투자비의 2% 수준임.