공공 발주 시스템 혁신 - 분권 · 책임 · 성과가 바탕

- 역량평가 후 재량권과 권한 허용, 입찰및 계약 방식도 다양화하기로 -

공공 건설사업의 효율화와 공공 발주 시스템의 혁신은 분권, 책임, 성과이 세 단어로요약될수있다. 발주자에게재량권을부여하되, 성과및결과에대한책임도엄격하게 평가한다는 것이다. 이를 위해 발주자의 재량권에제약이발생하지않도록발주자가 선택할 수 있는 방식을 다양화하는 한편 사업관리책임제, 단계별 점검제도, 성과 평가 강화 등을 통해 발주자의 기능과 역할에 대해책임이따르도록하였다. 이에따라대부분의공공발주기관들은스스로역량을갖추지않을수 없게 된다.' 발주 = 발주기관 이라는 등식은' 선역량평가, 후 재량권과 권한허용 '구조로변하게된다.

발주기관의 사업 역량 강화

건설산업의선진화와더불어공공건설사업의효율적인추진및성과향상을위한첫 걸음으로공공발주기관의사업역량강화가 선행되어야한다. 먼저, 공공건설사업프로세스단계별로요구되는공공발주자의기능과 역할을 체계화하도록 한다. 정부는 지침 형태로 가이드라인을 제공하고, 해당 사업 발주기관의역할과책임이공사계약서에명시되도록 한다. 이러한 역할과 책임을 다하기위해요구되는지식, 수행능력등의역량을 구체화한 발주자 역량 평가 모델을 개발하여 공공 발주자의 사업관리 역량 평가를 실시함으로써발주자내부조직에서자체적으로 사업관리 목표 달성을 위한 기능과 역할을할수있는지를진단하고, 그에따른미흡분야에대한보완및개선대책을수립하도록한다. 이러한접근방식은법에의한획일적인적용을탈피하여다양한공공발주기관의유형, 건설사업의특성, 발주자의사업관리 역량을 고려한 발주 방식 및 사업관리 방식 선정 기반 조성 차원에서도 필수적인 사항이다. 건설 공사 발주자가 해당 사업에서내는성과를공유하기위한각종지원프로그램도시행하고선진화방안의시범추진을위해공공발주자협의체를구성및운영한다. 공공발주기관협의체를통해공공건설사업관리필수공통사항에대한공동교육실시, 주기적인세미나, 컨퍼런스등을통해 발주기관의 Best Practice 및실패 사례를공유하고, 사업수행단계별로일류발주자가 갖춰야 할 인식과 태도, 성공 요인, 실천사항등을담은발주자Best Practice 매뉴얼을개발하게된다.

사업총괄책임제도의도입

공공 건설사업에 있어서 사업 목표를 달성하기 위해 사업의 전 과정을 일관되게 책임을가지고추진할수있도록사업총괄책임제를 도입한다. 하지만 공공건설사업 총괄책임제도의도입시기존의관행과타성에젖은 업무 수행 방식과 순환보직제로 인한 잦은인사이동이장애가될수있다.

특히, 순환보직제로 인한 잦은 인사 이동은전문성확보를어렵게하며, 개인이나조직차원에서책임감을가지고사업을수행하는데장애요인으로작용할것으로보인다. 이와관련해서는사업총괄책임운영지침을 제정해, 사업총괄 책임자를 비롯한 핵심 인력은해당사업의종료시점까지전보 · 이동을제한하고, 사업기간의장기화로인해사업총괄책임자를투입하기어려운경우는단계별책임자를두되, 다음단계로이관할때는반드시중간평가를하도록하는등탄력적으로운용하도록한다.

발주자 선택권과 재량권 강화

공공 발주자의 역량 제고 및 책임 강화를 기반으로발주자의선택권과재량권을강화한다. 공기, 계약금액, 품질과 성능이 발주 방식에따라상당한차이가있음에도불구하고 다양한 발주 방식의 부재와 함께 획일적 · 경직적운영으로발주자의선택권및재량권이 부족하여 공기 단축 및 공사비 절감 기회가 상실되며, 또한 발주자 역량 향상의 기회가 상실되어 왔다. 학교나 공공 청사와 같이 표준 설계에 가까운 구조물 공사에 시공책임 사업관리(CM at Risk) 방식을시범사업으로 도입하는 것을 제안하고, 행정중심복합도시나 용산미군기지 이전사업 등과 같이 대규모 복합 사업에 발주자 기능과 역할 대행을 위한 종합 사업관리(Program Management) 방식등을도입하도록한다.

중앙 집중적 발주로 인해 획일적인 발주제도의 운용이 불가피했다. 대부분의 프로세스를개별발주기관이담당하면서공사발주및입찰 · 계약만조달청이담당하는이원화된구조때문이다. 이로인해책임성및효율성이 떨어지고, 중앙 집중적 · 획일적 발주제도에서개별발주기관의재량권은크게 위축될수밖에없었다. 또한, 합법성위주의

감사제도가지속되다보니발주기관이건설사업의실질적인성과보다는형식적인법령준수에 더 치중하게 되면서 공공 건설사업의성과부실및건설산업전반의경쟁력저하를 초래했다는 판단이다. 따라서 조달청 위임 발주의무규정을임의조항으로전환하기로했다.

전세계적으로분할계약금지내지특정공사의 분리 발주 의무화를 법령에서 규정하고 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 전기 · 통신 공사 분리 발주 의무화 규정 및 동일공사분할발주금지조항을폐지하고, 분리발주와 통합 발주 여부는 발주기관이 공사특성과시장상황등을감안하여선택할수있도록하는등발주자의재량에맡긴다.

입찰 및 계약 방식의 다양화

기술경쟁촉진을위해입찰방식도다양화한다. 건설업체의 견적 능력과 기술력을제고하기 위해서는 단가만 기재하는 현행 내역입찰제도 대신, 발주자가 제공하는 설계도면과 시방서를 토대로 입찰자가 공사물량이나공법및단가등을산정하여제안하는순수내역입찰제를도입하고활성화해야 한다. 물론 이 제도를 도입하기에 앞서 입찰자 평가 방식 규정 및 설계 변경에 대한 책임 사항 등의 사전 조치가 필요하다. 공법 계획 및 견적 역량이 부족한 중견 이하기업들에게준비기간을주기위해일정규모 이상의 공사로 한정하여 시범 사업을 통해 검증한 후 점차 적용 대상 범위를 확대토록 한다. 도로 노선 확장 사업이나 시내 교통 체계 개선과 같이 조기 준공이 절대적으로필요한경우공기단축을주요평가기준에포함하는A+B 입찰방식도시범도입한다.

현행 턴키심의제도는 사회 경제적인 손실및전문성부족문제를야기하고있어평가위원 풀(pool)로 운영되던 턴키 심의를 역량을갖춘발주기관부터심의전담부서를지정하여자체심의하도록하고, 이후 점차 범위를 늘리도록 한다. 또한, 발주기관 내 자체심의전담부서에서발주방식은 물론 저가 심의도 가능하도록 기능을 강화하고, 극히 예외적인 경우에 외부의 소수 전문가 활용도가능하도록한다.

사전자격심사(PQ)제도는 획일적이고 느슨한 심사 기준으로 인하여 대부분의 입찰신청 업체가 기준 점수를 통과함으로써 과다한입찰참가업체를양산하고있어 사전자격심사및건설기업의경쟁력향상을위한기능을발휘하지못하고있다. 이에따라 PQ의변별력강화를위해업 · 등록실적중심에서동일공사 실적비중을확대하는방향으로개선하고, 사업책임자및특수부문기술 책임자의기술력과 경험, 그리고입찰자의재무건전성 등을평가하는방법 등을통해변별력을강화한다.

각사업의특성에맞게적합한발주방식을 적용하기 위해서는 반드시 계약 방식도 더불어다양화할필요가있다. 따라서, 계약방식의다양화및 선진화방안으로선 착공 후 정산이 가능하도록 하는 개산계약 방식을도입하고, 설계변경가능성을최대한줄이고, 공기내 준공을 위해 확정고정금액계약방식이가능하도록한다. 또한, 계속비계약 방식을 의무화하여 신규 공사부터는 장기계속계약방식이극히예외적인경우에만채택하도록유도한다.

최저가 낙찰 방식의 선진화 방안으로 공종별단가중심평가에서공법중심으로평가가가능하도록하는기술과가격종합평가방식제를도입하며, 최고가치낙찰방식에대해성과평가후확대토록한다.

단계별 성과 관리 강화

불필요한 건설사업의 배제 및 사업 추진 단계별 효율성 제고를 위하여 프로세스 혁신 차원에서 제안된 건설사업 추진 단계별 점검제도는 관련 부처와의 여러 가지 협의사항이남아있어도입에는다소시간이걸릴것으로판단된다. 건설사업추진단계별 점검제도는 영국의 Gateway Review Process처럼 단계별 점검을 통해 다음 단계로진행시킬만큼선행단계의필요한관리 요건들이나 재원이 충분히 확보되었고 여전히 사업성을 확보할 수 있는지를 점검하는절차이다.

이를통해사업추진단계별점검을강화하고 사전 계획 및 준비 여부를 강화하게 된다. 즉, 위험관리, 생애주기비용분석이 사업 전(全) 단계에서 지속적으로 연계되어 관리될 수 있도록 단계별 점검제도를 통해 발주자의위험관리를강화한다. 그리고사업 구상 단계에서 해당 사업의 핵심 성공요인을 정의하고, 핵심 성공 요인의 측정방법을규명한후단계별성과평가를강화함으로써 단계별 점검제도를 통한 성과 관리를강화한다.

아울러 사업 수행 성과를 측정하여 국가재정이 투입되는 공공 건설사업에 대한 평가를 강화함으로써 해당 사업의 진척률 및 관리상황을 점검하고, 전반적인공공건설사업의사업수행성과에대한 수준의객관적 파악 및 성과 향상을 도모할 수 있을 것으로판단된다.

시범 사업 검증 후 확대키로

이러한 선진화 방안을 적용하는 데 있어서 기본적인 방침은 발주제도 시스템 구축 후도입및사전예고제를통해' 선제도구축, 후적용 '원칙에맞춰우선역량이갖춰진 발주기관부터 순차적으로 적용하고, 신규 도입 제도는 시범 사업을 통해 검증 후 확대시키는 전략이다. 사전 예고제를 통하여 발주기관 및 건설기업들에게 준비 기간을제공하겠다는것이다.

이복남 한국건설산업연구원연구위원
bnlee@cerik.re.kr
장철기 한국건설산업연구원연구위원
ckchang@cerik.re.kr