

특집

입찰제도의 변화와 혁신

발주자 책임이 실종된 공공공사 - 그 중대한 오류

이복남 | 한국건설산업연구원 연구위원
bnlee@cerik.re.kr

공공 현장에 발주자가 안 보인다

건 설사업은 수요자와 공급자가 반드시 공존한다. 전 세계 어떤 사업장에서도 발주자와 서비스 공급자(설계 혹은 시공)가 공존하고 있는 것이다. 그런데 국내 공공공사에는 발주자가 보이지 않는다. 계약 관리자와 계약자만 남아 있다. 발주자 역할은 실종되었고 계약 관리자 역할만 보이고 있는 것이다. 입·낙찰 대리 기관과 공사비에 거품이 끼었다고 믿는 제3자의 목소리만 들리는 게 공공공사 현장의 현실이다.

금융 정보업체인 FN가이드에 따르면 2012년도 상장 건설업체의 절반이 적자로 나타났다. 50%의 거품이 어떻게 적자로 나타날 수 있는지에 대한 정부와 제3자의 목소리는 전혀 없다. 오히려 발주자가 제시한 예정가의 90%대 낙찰로 국고를 손실했다는 일부 정치권의 비난 목소리만 들린다. 예정가 대비 낙찰가 차액을 국고 손실액이라 주장하는 제3자는 합리적 근거

가 있는지에 대해서는 관심이 없다.

발주자 책임은 기능과 역할이 정립된 이후에나 물을 수 있다. 발주자가 거래 당사자가 아닌 제3자가 되어 있는 국내 현실은 계약 관리자로만 전락되어 있다. 서비스 공급자가 손실을 보게 되면 그 피해는 발주자와 계약자 모두에게 돌아간다. 계약 관리자는 항변한다. 예정가격을 충분히 제시했음에도 불구하고 계약자가 낮은 가격으로 입찰했기 때문에 발주자가 책임을 질 수 없다고 주장한다. 예정가격을 법대로 산정했기 때문에 발주자의 책임은 없다는 식이다. 발주자 책임과 역량이 실종되면서 중대한 오류가 발생하고 있다. 발주자가 전면에서 나서지 않으면 공공공사의 가격과 품질에 대한 시비는 잠재울 수 없다.

건설공사와 거래 방식의 속성

건설공사가 가진 속성과 그 속성에 따른 거래 방식을 이해하지 못하고는 발주자의 기능과 역할, 그리고

책임을 따질 수 없다. 발주자의 역할, 책임, 그리고 역할을 이해하기 위해서는 건설공사와 거래 제도의 속성부터 먼저 이해해야만 가능하다.

건설공사에 내재된 보편적 속성은 '주문 생산 방식'과 비(非)표준, 그리고 비(非)반복'으로 대변된다. 추가적으로 '선(先) 주문, 후(後) 생산' 방식도 보편적으로 이해되는 속성이다. 주문은 '발주자'의 몫이고 생산은 '입찰자 혹은 계약자'의 몫이다. 생산자의 전문성이 요구되듯이 주문자 역시 전문성이 요구된다. 전문성이 없는 1회성 주문인 경우 제3자에게 위탁하여 수행하는 민간 공사의 대리인(CM 혹은 자문기관) 방식이 등장하게 된 것은 이런 이유 때문이다.

주문 생산이라는 뜻은 기성 제품과 달리 건설 상품에는 '정가(retail price)'가 없음을 의미한다. 건설은 국제 기준상 '서비스산업'으로 분류된다. 주문 서비스에 정가가 없다. 발주자가 서비스를 구매하려는 '희망 가격(공공공사의 경우 예정가격)'만 있을 뿐이다. 이런 속성을 무시하면서 구매자 역할을 대행하는 정부가 생산자의 가격을 원가로 산정하도록 되어 있는 게 국내 공공공사의 속성이다. 세계 어느 나라든 원가 산정 방식을 법에 강제하지 않는 것도 이유가 있다. 원가는 서비스 공급자의 고유한 몫이자 책임이다. 가장 기초적인 속성을 무시하고 예정가 거품론이나 낙찰 차액을 국고 손실로 주장하는 것은 상당한 모순을 가지고 있다.

건설공사는 서비스 상품이기 때문에 주문하는 방식도 다양하다. 국가와 발주기관별 차이가 나타나는 것도 이런 이유가 있다. 기성 제품은 판매자가 도매가 혹은 소매가를 공개하고 있다. 판매대에 올리는 순간 기성 제품의 품질과 성능, 그리고 원가는 이미 결정되어 있기 때문에 소비자는 낮은 가격만을 찾게 된다.

비싼 제품일수록 소비자가 발품을 팔아 낮은 가격을 찾는 것도 이유가 있다.

구매하는 순간 정찰가격과 비교하여 이익 여부를 객관적으로 판단할 수 있다. 소비자가 발품을 파는 것은 소비자의 시간과 노력, 그리고 교통비 등이 추가 지불된다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 소비자가 낮은 가격을 찾으려는 것은 지불가격(payment) 대비 가치(value)가 높다고 판단하기 때문이다. 소비자의 구매가격 결정은 가치 중심이지 지불가격이 아니라는 뜻이다. 건설공사 거래 방식이 다양한 이유나 정답이 없는 것은 주문 생산 방식이라는 속성이 원인이다. 발주(구매) 크기와 설계와 시공 분리 혹은 일괄, 기술제안 방식 등이 존재하는 이유도 서비스 주문이기 때문이다.

해당 상품별로 다양한 방식을 디자인하는 것은 발주자의 고유한 역할이다. 주문 방식을 디자인하는 것이 건설공사의 발주 방식이다. 발주 방식을 제도화시켜 놓은 것이 법이다. 선진국일수록 법은 원칙만을 담고 있다.

국내에는 원칙과 방법, 절차까지 담고 있어 발주자의 기능과 역할을 근원적으로 제약하고 있다. 발주자의 기능과 역할을 제한하고 있기 때문에 공공공사에서 발주자 역할은 대리인이 산정한 예정가격과 선정해준 낙찰자를 관리하는 계약 관리 역할로 전락하게 된다.

계약 관리의 잘못은 따질 수 있어도 발주와 입·낙찰, 설계 변경 등에 대한 책임을 논리적으로 따질 형편이 못되는 것이 공공공사의 현실이다. 책임을 물을 수 없다는 의미는 발주자가 굳이 발주 사이클에 대한 전문 지식이나 경험, 그리고 낙찰 변별력 등 전문 역량을 갖추는 필요가 없다는 결론으로 이어지게 된다. 공공공사 현장에 발주자가 보이지 않고 계약 관리자만

특집 입찰제도의 변화와 혁신

보인다는 주장의 배경이다.

선진국 - 발주자 재량 보장

유럽연합(EU)나 영국 등이 건설공사 거래 제도에 서 최저가 낙찰 방식을 포기한 것은 건설공사의 속성을 이해했기 때문이다. 시장 가격이나 합리적인 거래 가격을 무시한 입·낙찰 방식은 반드시 피해를 야기한다는 결과론적 확신을 가졌다. 발주자가 가격(price) 혹은 원가(cost) 대신 가치(value)라는 용어를 사용하는 것은 구매 가격이 품질이나 안전, 완성 상품의 성능 등에 중대한 문제를 야기할 가능성이 높다는 인식 때문이다.

유럽연합의 거래 지침서나 2011년에 국제표준화기구(ISO)에서 '건설공사 구매방식(ISO 10845 Construction Procurement Method)'을 제정·공표한 것은 건설공사가 갖는 속성을 제대로 이해했기 때문이다. 거래 지침서나 ISO 표준서에 담긴 원칙은 지켜도 개별 공사별 속성에 따른 수정 혹은 보완 적용은 발주자 고유 몫으로 남겨 놓았다.

선진국의 건설공사 거래 방식이 획일적이지 않고 다양한 이유다. 발주 방식 선택에서부터 입·낙찰 평가 방식, 계약 방식 선정은 발주자의 고유 책임이다. 지침서에서는 발주 방식의 허용 범위를 정해 놓았을 뿐 국내와 같이 규모나 특정 상품(예, 교량이나 터널 등)을 명시해 놓지 않았다. 입·낙찰의 평가 요소도 고려해야 할 항목을 예시할 뿐 국내와 같이 항목과 배점, 세부 항목까지 나열해 놓지 않았다. 발주자의 전문성이 높아야 하는 이유를 말하는 것이다.

발주는 발주 패키지 개발, 발주 방식과 입·낙찰 방식 선택, 계약 방식 등 발주 사이클 전반에 대한 지식과 경험 없이는 불가능하도록 되어 있다. 발주자 역량

과 책임 강화를 위한 교육 프로그램이 다양한 이유이기도 하다. 지식과 경험 공유를 위해서 다양한 국제 컨퍼런스 등이 개최되는 이유다. 역량이 부족할 경우 대리인의 힘을 빌려 발주자 기능과 역할의 일부 혹은 전부를 대행하는 것도 선진국의 보편적인 현상이다.

국내로 눈을 돌려보면 발주자 기능과 역할, 책임과 역량에 대한 논의가 거의 이뤄지지 않고 있다. 중앙 정부가 주도하는 법과 제도, 그리고 입·낙찰 대행 기관의 역할만 강조되고 있다. 건설공사는 주문 및 서비스 산업이라는 특성을 갖고 있어 완성 상품의 유형, 사업장 환경, 그리고 발주자 조직 및 역량 여부에 절대적인 영향을 받을 수밖에 없음에도 불구하고 대리 기관의 편의성과 투명성 확보라는 이유 때문에 모든 공공공사가 획일적 방식을 따르고 있다. 건설공사의 특성을 무시한 획일적인 적용은 극히 한국적인 입·낙찰 방식으로 변하게 만든다.

예를 들어보자. 한국식 기술제안 방식은 기본설계 혹은 실시설계가 완료된 이후부터 가능하다. 기본설계와 실시설계가 명확하게 구분되지 않는 발전소 공사 혹은 플랜트 공사의 경우 설계와 시공이 병행되는 패스트 트랙 방식이 보편적이다. 물량 내역이 확정되지 않는 상태로 시공 입찰이 진행된다. 법에서는 시공 입찰자가 기본설계 혹은 실시설계를 변경하여 공법이나 신기술, 책임질 수 있는 대안 설계를 하도록 강제되어 있다. 이 경우 플랜트 상품의 완성도(integrity)와 안전성(safety), 그리고 성능(performance)과 품질(quality)에 대한 책임 문제를 누가 져야 하는지 불투명하다. 또한, 기술제안입찰 평가 항목에 생애주기 비용(LCC) 최소화가 들어가 있는데 시공만을 책임진 입찰자가 어떻게 설계 기준과 경제 수명, 그리고 운영 및 유지 비용을 보장할 수 있는지에 대한 방법이 없

다. 논리적이거나 합리적인 타당성이 전혀 없다. 선진 국일수록 발주 사이클 전반을 다양화시켜 발주자의 선택권과 재량권을 보장하고 있는 데 반해 국내 공공 공사 입·낙찰제도에서는 철저하게 배제되어 있는 셈이다.

발주자 '무책임'의 부작용 ...

건설공사 거래는 항상 발주자와 계약자 사이에서 성립한다. 주문 생산이라는 산업적 특성은 어느 일방의 존재나 혁신만으로는 성과를 낼 수 없다. 국내 공공공사 제도의 경우 발주자 역할이 사라진 무대에 중앙 정부의 법과 제도, 입·낙찰 대행 기관, 그리고 제3자인 시민단체 혹은 정치권이 발주자 역할 편에 서 있다. 투명성과 객관성을 내세워 기성 제품 구매 방식만 강조되어 있는 특이한 환경이다.

주문 생산 방식에서 완성 상품의 품질과 성능, 합리적인 가격은 주문자의 책임과 역량이 좌우한다. 대리인은 완성 상품에 대한 아무런 책임이 없다. 입찰 가격이 낮을수록 유리하도록 하는 가장 단순한 방법을 따르도록 강제하고 있다. 예정가격 역시 입찰자가 산정한 가격이 아니라 구매자의 희망 가격을 정답인 것처럼 오해하고 있다.

이런 오해로 인해 희망 가격 대비 입찰 가격 차이를 국고 절감 혹은 국고 손실로 제3자가 심판하는 오류를 범하고 있다. 이런 사실을 제대로 인식하지 못하는 일반 국민들로 하여금 국내 공공공사를 마치 노다지 사업으로 오인하게 만든다. 이런 노다지 사업에서 손실을 보는 것은 기업주 혹은 경영진의 부도덕한 행위 때문이라 질타한다. 이런 질타와 주장은 한국 건설산업의 이미지를 더욱 악화시키는 결과를 초래하고 있다. 발주자는 거래 과정에 빠져 있고 계약자만 일방적

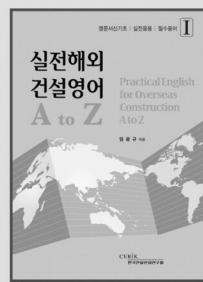
으로 비난받는 셈이다. 주문 생산 방식은 계약자는 절대 발주자의 눈높이를 뛰어넘지 않는다는 게 선진국의 보편적 상식이다. 발주자 없는 공공 시장에서 어떤 혁신을 기대할 수 있는지 궁금하기 이를 데 없다.

제도 및 발주자 역량 혁신 도모해야

국내 건설산업의 생산성과 기술 혁신이 제대로 이뤄지려면 발주자 혹은 발주기관이 전면에서 나서야 한다. 1990년대 중반부터 영국 건설산업의 혁신 중심에 발주자와 거래 제도가 있었음을 되새겨보자. 매년 10% 공사비 저감에도 계약자의 수익 10% 증가를 가능하게 만든 것은 발주 제도와 발주자의 역량과 책임 혁신에서 출발했음을 인지할 필요가 있다. 논리성을 상실한 획일적인 입·낙찰 방식 적용은 결과적으로 발주자의 책임을 실종시키고 산업의 이미지만 흐리게 만든다. 악순환을 끊기 위해서라도 거래 제도와 발주자의 역량 혁신이 이뤄져야 한다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

실전해외건설영어 / 임광규 지음 · 한국건설산업연구원 펴냄



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

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