

건설 발주제도의 혁신을 위한 4대 시범사업 추진 방향

시공책임형 CM, 순수내역입찰제, 확정가격최상설계방식 턴키, 적십제 변별력 강화

김정희 국토교통부 건설경제과장

최근 우리 건설산업이 마주하고 있는 현실은 녹록지 않다. 우리 경제가 성숙 단계에 진입하면서 더 이상 대규모 SOC 투자 등 내수 시장의 양적 확대를 기대하기 어려우며, 해외 시장도 저유가가 지속되면서 중동 등 우리의 주력 시장이 위축되고 후발 국가와의 기술 격차도 축소되어 수주 경쟁이 그 어느 때보다 치열한 상황이다. 이러한 환경 변화로 인해 1991년 GDP의 23%에 달하던 건설투자가 이제는 15% 수준에 그치고 있으며, 해외건설도 최근 수주액이 급감하는 가운데 최근 저가 수주로 인해 손실을 보는 사업장도 다수 나타나고 있다.

건설산업이 이와 같은 이중고를 헤쳐 나가려면 글로벌 기술 경쟁력을 갖추고, 세계 건설시장으로 적극 진출할 수 있는 체력을 길러야 한다. 이

를 위해서는 무엇보다 우리 건설산업의 '게임의 룰'인 공공 발주제도 및 관행을 글로벌 스탠더드에 맞게 근본적으로 쇄신해 나갈 필요가 있다.

글로벌 스탠더드와 우리나라 발주제도의 한계

해외 선진국들은 폭넓은 발주자 재량을 바탕으로 다양한 발주제도를 운영하고 있다. 전통적인 설계-시공 분리 방식(DBB)은 감소하고, 일괄 방식(DB), CM at Risk 등 다양한 발주 방식이 확대되고 있으며, 입찰 방식에 있어서도 재량과 책임이 크고 업체 변별력이 있는 총액입찰 또는 순수내역입찰이 대부분이다. 이를 통해 발주자가 실질 심사가 가능한 수준의 소수 업체를 대상으로 심사를 진행하며, 가격 위주가 아닌 발주자에게 최고가치(Best Value)를 줄 수 있는 최



국토교통부는 발주제도 혁신을 위한 4대 시범사업을 산하 발주기관 중심으로 시행하여 모범 사례를 만들고, 계약 법령에도 반영해 나갈 계획이다.

한국철도시설공단 사진 제공

공공공사 발주제도 개관(2014년 기준)

발주제도		대상 공사		발주 금액	낙찰률	평균 입찰자
설계-시공 분리	적격심사제	300억원 미만 공사		27.9조원(60%)	84.7%	374개
	종합심사낙찰제 (최저가 포함)	300억원 이상	일반 공사	13.8조원(30%)	81.6% (74.9%)	25개 (45개)
일괄	터키 · 기술제안 등		고난도 공사	5.1조원(11%)	94.6%	2개

출처 : 건설산업정보센터(KISCON).

적 업체 선정에 중점을 두고 있다. 또한, 우리나라와 달리 업종간 원·하도급 제한이나 별도의 업역 제한은 없으며, 공사 특성에 따라 유연한 생산체계를 구성할 수 있다.

그러나, 우리 발주제도와 시장 참여자들의 관행은 글로벌 스탠더드와는 많이 동떨어져 있는 것이 사실이다. 그간 고도 성장기에 가격 경쟁 위주의 물량 배분식 발주가 주를 이루면서 무엇보다 공정성과 투명성에 중점을 두어 발주제도가 발전해 왔으나, 건설업체의 글로벌 기술력을 향상시키는 데는 많은 한계가 있다는 것을 전문가들도 인정하고 있다.

우선, 최적 업체 선정에 위해서는 발주자의 재량이 상당 부분 필요하나, 우리 발주제도는 '공정성'을 강조하고 재량은 최소화한 구조이다. 발주 방식, 심사 기준 등이 공사 규모에 따라 일률적으로 결정되어 발주기관 및 해당 공사의 특성을 반영하기 곤란하며, 발주자 또한, 감사 부담, 심사 편의 등을 이유로 새로운 시도에 인색한 것이 사실이다.

또한, 발주제도의 변별력이 낮은 가운데 가격 맞추기 결과에 따라 낙찰자가 결정되어 건설업체의 기술력 향상을 유도하기 힘들다. 입찰 문턱도 너무 낮아 해당 공사에 대한 충분한 이해 없이도 입찰 참여가 가능하며, 입찰자 증가로 발주자의 내실 있는 심사가 사실상 곤란한 상황이다. 무엇보다 칸막이식 업역 제한, 설계-시공 분리 입찰이 일반화되어 시공 과정에서 개발된 기술·공법을 설계에 피드백하기 힘든 구조이며, 생산 방식이 발주자의 선택

이 아닌, 법령에 의한 업역 제한에 따라 결정되어 다양한 참여자간 유연한 협업 체계를 기대하기도 힘들다. 이러한 우리 발주제도의 한계에 대해서는 건설산업 참여자들이 모두 인정하고 발주제도 개선 방향에 대해서도 공감하면서도, 업계간 이해 관계 상충, 발주자에 대한 불신 등으로 실제 실행은 어려운 상황이 지속되고 있다.

국토부의 발주제도 개선 추진 방향

국토부는 건설산업의 체질을 개선하고, 글로벌 경쟁력을 강화를 위해서는 국제 사회에서 통용되는 발주제도 및 관행을 하루빨리 정착시킬 필요가 있다는 판단 아래 실제 시행이 어려운 발주 '제도'의 개선 이전에 발주제도 혁신의 단초를 마련할 수 있는 시범사업을 우선 추진할 계획이다.

시범사업은 ① 발주기관에 최대한 많은 선택지를 부여하여 재량 강화, ② 줄 세우기식 가격 경쟁보다는 기술 경쟁 유도, ③ 양질의 해외 수주를 위한 테스트베드로서의 선진 발주제도 도입이라는 세 가지 기본 방향을 토대로 추진된다. 구체적으로는 국토부 산하 발주기관 중심(LH, 수자원공사, 도로공사, 철도시설공단)으로 다양한 발주제도를 시행하여 모범 사례(Best Practice)를 만들고, 성과 평가를 거쳐 필요시 관계 부처와 협의하여 계약 법령에도 반영해 나갈 계획이다.

발주제도 혁신 시범사업 추진 방안

국토부가 시범사업으로 검토하고 있는 발주제도

는 크게 다음의 4가지이다.

- ① 설계-시공 연계 및 생산체계 효율화
→ ‘시공책임형 CM’
- ② 업체 견적 능력 증진 → ‘순수내역입찰제’
- ③ 기술력 경쟁 유인 확대 → ‘확정가격 최상설계 방식 툰키’
- ④ 부실 업체 선별 확대 → ‘적격심사제 변별력 강화(공사, 용역)’

시공책임형 CM(CM at Risk)

첫 번째는 해외 선진국에서 널리 활용되고 있고, 국내 민간부문에도 적용된 바 있는 ‘시공책임형 CM’(CM at Risk)이다. 시공책임형 CM은 시공사가 설계 단계부터 참여하여 시공사의 시공 노하우를 설계에 미리 반영(Pre-con service)하고, 설계가 종료되기 전 발주자와 협의한 공사비 상한(GMP) 내에서 책임지고 공사를 수행하는 제도이다. 현재 건설공사에서 일반적으로 활용되는 설계-시공 분리 발주는 단순 도급 방식으로 표준화된 시공을 하는 데는 유리하나, 설계 단계에서 시공 리스크를 모두 찾지 못해 잦은 설계변경, 공사비 초과, 공기 지연 및 이로 인한 분쟁 증가 등 많은 문제가 있어 왔다. 특히, 공사가 점점 대형화·복잡화되면서 이러한 우려가 더욱 커지는 가운데, 참여자간 협업을 강조하는 시공책임형 CM이 도입되면 이러한 문제가 상당 부분 해결될 것

으로 기대된다.

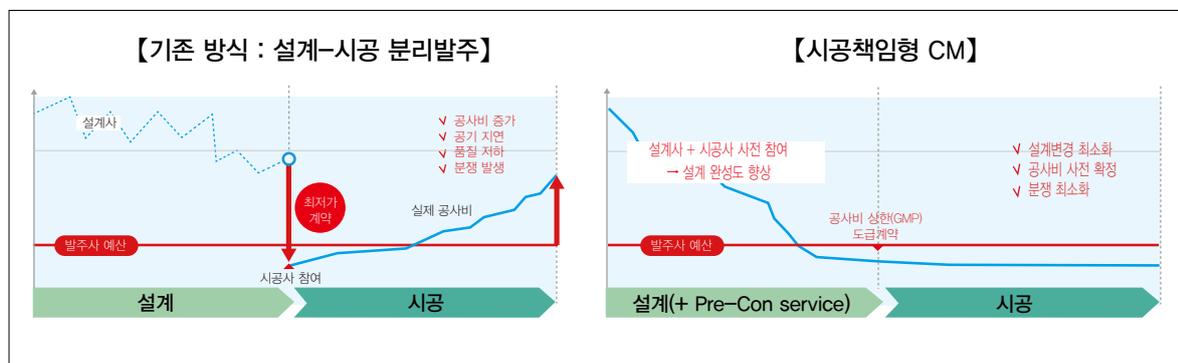
시공책임형 CM이 공사 현장에 적용되면 우선, 설계 단계에 시공사(주요 협력사 포함)가 조기 참여하여 3D BIM 등을 활용한 가상 시공을 통해 설계의 완성도를 더욱 높일 수 있다. 이를 통해 시공성을 제고(설계 오류, 재시공 감소)하는 한편, 발주자의 정확한 요구를 미리 설계에 반영하여 설계변경을 최소화할 수 있다.

또한, 발주자는 시공사와 공사비 상한(GMP)을 설정하여 계약하므로 향후 설계변경 등으로 인한 공사비 증가 리스크가 줄어들며, 공사비 절감분에 대해서는 계약 방식에 따라 발주자와 시공사가 일정 비율로 공유할 수도 있어 추가적인 혜택은 물론, 참여자간 이해관계가 일치되어 분쟁도 최소화 될 것으로 보인다. 사후 정산 과정에서 공사비 내역이 발주자에 공개되므로 사업관리의 투명성 및 신뢰도가 강화되는 것도 특징이다.

순수내역입찰제

건설사의 견적 능력 향상을 도모하기 위한 ‘순수내역입찰제’도 2007년 제도가 도입된 이후, 최초로 공공부문에 시범 적용할 계획이다. 현재 대부분 입찰은 발주자가 정한 물량 내역(자재량)과 시공법을 토대로 건설사는 단순히 단가만 기재하여 입찰에 참여(내역입찰제)하는 식이었다. 이로 인해 당해 공사에 대한 이해 없이 수십 개 사가 입찰에 참

설계-시공 분리 발주와 시공책임형 CM 방식 비교



입찰시 발주자 제공 항목

구분	물량 내역	단가	적용 대상
총액입찰	O	X	100억원 미만
내역입찰	O	X	100억원 이상
물량내역수정입찰	O (수정 가능)	X	300억원 이상(임의)
순수내역입찰	X	X	

여하게 되어 발주자의 실질 심사를 어렵게 하고, 결국 낮은 설계변경 및 공사비 증액을 야기한다는 비판이 있어 왔다. 특히, 내역입찰에 익숙한 국내 업체의 수주 관행은 견적 능력 저하로 이어져 왔는데, 이는 최근 해외 공사 손실을 야기한 요인 중 하나로 지적된 바도 있다. 이번에 건설사가 직접 공종별로 물량과 단가를 산출하여 입찰에 참여하는 순수내역입찰제가 공공부문에 시범 적용됨에 따라 가격 위주의 단순 입찰 참가가 아닌, 업체간 견적 능력에 기반한 기술 경쟁이 이뤄질 수 있는 토대를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

'확정가격 최상설계' 방식 턴키

세 번째는 발주기관이 제시한 확정가격 하에서 최고의 설계를 한 업체를 낙찰자로 선정하는 '확정가격 최상설계' 방식의 턴키제도이다. 그간 턴키제도는 기술형입찰 취지와는 다르게 주로 가격-기술 점수 간 가중치 방식으로 운영되었다. 이에 따라 저가 투찰을 통해 기술 점수를 역전하거나 보완할 수 있었으나, 가격 경쟁 없이 기술력만 평가하는 확정가격 최상설계 방식이 활성화되면 업체간 기술 경쟁을 유인하는 한편, 최근 문제시되고 있는 기술형입찰 유찰 및 담합 유인도 제거 가능할 것으로 기대된다.

적격심사제 변별력 강화

끝으로, 실제 시공 능력이 없는 부실 업체 및 입찰

용 페이퍼컴퍼니를 배제할 수 있도록 적격심사제의 공사수행능력 심사 기준도 개선해 나갈 계획이다. 아울러 건설 엔지니어링 분야의 해외 진출 확대를 위해 기술력을 중시하는 글로벌 기준의 용역 적격사 선정 기준도 기재부와 협의하여 도입할 예정이다.

맺음말

이번 시범사업은 발주 규모가 크고, 사업관리 역량이 있는 국토부 산하 발주기관(LH, 도공, 수공, 철도공단)을 중심으로 기관별 1~2건에 대해 금년 내 발주를 목표로 할 예정이며, 구체적인 시범사업 대상, 사업자 선정 방식 등은 특례 마련 등 관련 절차를 거쳐 추후 확정할 계획이다.

중국 은나라의 탕왕은 세숫대야에 '일신 일일신 우일신(日新 日日新 又日新)'이라는 반명(盤銘)을 새겨두고 매일 마음가짐을 새롭게 하였다고 한다. 초심을 잃지 않고 매일 새롭게 발전을 도모한다는 의미이다. 시시각각 변하는 현재의 환경에서 그 의미를 곱씹어본다면 사회의 변화에 맞추어 끊임없이 성장하고 발전해 나가는 모습이 아닐까 생각한다. 건설산업이 우리나라가 선진국 대열에 합류하는 데까지 일등공신이었던 것은 누구도 부정하지 못할 것이다.

하지만 선진국이 되기 위해 부지런히 쫓아가던 시대의 산업 모델과 선진국 대열에 서서 새로운 시대를 이끌어 나가는 시대의 산업 모델에는 차이가 있을 것이다. 건설산업이 제2의 도약을 이루기 위해서는 우리 모두가 변화를 주저하지 말고, 과거의 영광이 아닌 미래를 위한 준비로 눈을 돌려야 할 것이다.

이번 발주제도 시범사업 추진이 국내 건설시장이 성숙기에 진입한 가운데, 건설산업이 글로벌 경쟁력을 갖기 위한 의미 있는 첫걸음이 될 수 있도록 건설업계의 많은 관심과 협조를 기대한다. (END)