

공공기관의 저가입찰 개선방안

황인극*, 김진호*

*공주대학교 산업시스템공학과
e-mail: ikhwang@kongju.ac.kr

Improvement Strategies for Low Bid Prevention of Public Institution

Inkeuk Hwang*, Jinho Kim*

*Dept of Industrial & Systems Eng., Kongju National Univ.

요 약

주요 방산물자의 경우 최저가 입찰 방식의 채택은 방산업체들 간 물량부족에 따른 과다 수주 경쟁으로 인해 터무니없는 낮은 가격으로 업체가 결정되는 경우가 발생되고 있다. 이러한 제도 운영은 방산 물자의 기술 개발 촉진에 장애요인으로 작용할 뿐만 아니라 방위력 증강은 물론 방위산업 육성에도 많은 지장을 초래할 우려가 있다. 본 논문에서는 실천 가능한 방위산업 입찰제도를 도출하고 입찰제도를 개선하기 위해서, 현재 방산청에서 실시하고 있는 최저 입찰제도의 문제점을 알아보고, 미국, 유럽과 일본의 정부조달제도와 방위산업에서의 입찰방식을 살펴본다. 그리고 협상에 의한 계약 체결시 적용하는 회계예규의 평가산식 불합리성 및 문제점을 고찰하고, 국내 방산업체가 느끼는 입찰제도의 문제점을 설문을 통해 파악/분석함으로써 방위사업청 제안서 평가 지침에 대한 적절한 방식을 제안하고자 한다.

1. 서론

방위산업이 발전하고 규모가 확대됨에 따라 방산 계약의 종류와 원가산정 방식이 다양해졌을 뿐만 아니라 방산물자도 적정이윤을 보전할 수 있도록 여러 차례에 걸쳐 제도 개선이 이루어졌다.

일반적으로 방산물자 계약 및 원가산정 방식에 있어 계약방법은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령에 따라 수의계약으로, 기초가격은 방산물자 원가계산에 관한 규칙에 따라 산정되고 있으나, 주요 방산물자는 최저가를 기준으로 삼고 있다.

주요 방산물자의 경우 최저가 입찰 방식의 채택은 방산업체들 간 물량부족에 따른 과다 수주 경쟁으로 인해 터무니 없는 낮은 가격으로 업체가 결정되는 경우가 발생되고 있다. 이러한 제도 운영은 방산 물자의 기술 개발 촉진에 장애요인으로 작용할 뿐만 아니라 방위력 증강은 물론 방위산업 육성에도 많은 지장을 초래할 우려가 있다.

본 논문에서는 실천 가능한 방위산업 입찰제도를 도출하고 입찰제도를 개선하기 위해서, 현재 방산청에서 실시하고 있는 최저 입찰제도의 문제점을 알아보고, 미국, 유럽과 일본의 정부조달제도와 방위산업에서의 입찰방식을 살펴본다. 그리고 협상에 의한 계약 체결시 적용하는 회계예규의 평가산식 불합리성 및 문제점을 고찰하고, 국내 방산업체가 느끼는 입찰제도의 문제점을 설문을 통해 파악/분석함으로써 방위사업청 제안서 평가 지침에 대한 적절한 방식을 제안하고자 한다.

2. 입찰방식 국내외 조달제도와 입찰방식 현황

민간 기업이 사업에 필요한 여러 가지 물품·역무를 시장에서 조달하듯이, 국가·지방공공단체 등도 직무수행에 필요한 여러 가지 물품·역무를 매일 시장에서 조달하고 있다. 국가·지방공공단체 등에 의한 조달(공공조달)에는 지출에 맞게 매년도, 의

회 의결을 얻는 것이 필요로 되어있는 것 외에, 조달수속에 대하여는 회계법령에 규정되어 있고, 공공조달은 공정성과 경제성을 확보하기 위하여, 경쟁 입찰에 의한 것이 원칙으로 되어 있다.

공공조달의 대상품목은 여러 가지로 되어있지만, 그 중에도 방산물자에는 입찰방식 등의 문제로 인해 불상사가 발생하고 있고, 각 발주자에 대한 개선책이 강구되어 왔다. 특히 방산물자의 조달은 국가 안보를 담당하는 가장 기본적인 요소인 만큼 국민 신뢰의 확보를 얻는 것이 중요하다. 이를 위해 시행하고 있는 입찰방법이 국제령 제42조 1항에서 제시하고 있는 “ 경쟁 입찰에 있어서는 예정가격이 하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이 이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다.”는 최저 가격 입찰방식인데 동 법의 운용이 철저하지 못한 점 등으로 인해 여러 가지 문제점을 나타내고 있는 실정이다.

3. 무기체계 선정방법의 문제점

3.1 문제 제기

(1) 평점산식의 문제점

회계예규 및 방위사업청 지침상에 비용평가분야 평점산식을 적용하여 문제점을 다음과 같이 제기한다. 접수 계산은 업체 상호간 제안가에 따라 여러 가지 경우의 수가 발생할 수 있는데 비용 평가의 배점을 연구개발비만 고려하여 20점을 할당할 경우 업체간 최대 5점까지 점수차가 발생할 수 있으므로 기술능력평가 배점이 80점인데도 불구하고 비용평가 결과로 업체우선순위가 결정될 가능성이 높고 이에 따라 업체선정이 될 수 있다.

평점산식에 의한 점수 계산을 모든 경우의 수를 고려하여 다음과 같이 계산하였다.

※ 제안서 가격평가 점수 계산표

- 가정.비용평가 요소로 연구개발비만 고려 평점산식 적용
- 비용평가 배점 : 20점

3.2. 방산물자 원가계산에 의한 업체의 이윤

방산물자 원가계산은 방산특조법에 의하여 방산물자의 조달에 관한 계약과 연구 또는 시제생산을 위촉하는 계약의 경우로 국방부령 방산물자의 원가계산에 관한규칙을 적용하고 있다. 방산물자 원가계산가격은 총원가에 이윤을 합한 값으로 이윤산정은 아래와 같다.

* 이윤 = (투하자본보상액 + 계약수행노력보상액(기본 + 기술위험) + 계약위험보상액 + 경영노력보상액)의 합계액

[표 1] 한국, 미국, 영국, 캐나다의 조달제도 비교

	우리나라 (조달청)	미 국 (GSA)	영 국 (OGC)	캐나다 (PWGSC)
비 교 대 상	복수물품공 급 계약	Multiple Award Schedule Program	Framework Agreement	Standing Offer
계 약 형 태	일반경쟁입 찰	경쟁적 질 차 (협 상 방 식)	2차입찰(PQ/ 적격)후 협경	경쟁입찰
	(제3차)단가 계약 (매매계약)	복수의 공급자 와 스케줄계약 을 체결하고, 수요기관이 스케줄 계약 자로부터 쉽게 구매할 수 있 도록 지원하는 프로그램	입찰을 실시 하여 복수의 공 급 자 와 Framework 협경을 체결 하고, 수요기 관이 동 협 정을 이용하 여 구매	적격공급업 체를 선정, Standing Offer List 에 등재 (후에 수요 기관 주문 시 계약성 립)
예 정 가 격	있음	없음	없음	없음
	예정가격 이 하 최저가 낙찰자순으 로 입찰자 의 50% 이 내 계약체 결	“최혜고객가 격” 협상을 거쳐 공경하 고 합리적인 가격으로 스 케줄계약 체 결	업체로부터 제 출된 가격으로 평가 가격중 명에 대한 서 약서 제출 공 급자 가격에 할인을 표시	업체로부터 Price Certificate 을 통해 시 장최저가를 보장받음
계 약 수 량	낙찰금액순 으로 차등 배정, 수량 보장 없음	불특정 수량, 연 2천5천불 이상 주문을 받아야 계약 유지	불특정 수량	불특정 수량
계 약 기 간	1~5년, 단 계약 수 량 납품시 종료	5년(개정, 갱 신 가능) 계약시기 : open basis	3~5년, 필요에 따라 1년씩 연장	1~5년
계 약 자 수	입찰 자 의 50% 이내	제한 없음	제한 없음	제한없음

* 매년 업체별로 투하자본이윤율 산정/기타 보
상률은 일정률로 규정(총원가 기준 하한 9% " 상한
16%)

업체가 사업수주를 위해 제안가를 추정가격(확보
예산)의 60 % 수준으로 제안할 경우 이윤을 제외하
고도 총원가를 손해를 감수하게 되며, 그에 따른 제
품 개발 일정 및 품질기준에 못 미칠 가능성이 많고
그에 따른 사업위험이 크게 발생할 수 있다.

3.3. 배점기준

회계예규 및 방위사업청 지침상에 비용평가항목
배점을 20점을 기준으로 10점 범위내에서 가감 조정

(10점 ~ 30점)할 수 있게 되어 있기 때문에 최대 2.5 " 7.5점까지 점수편차가 발생할 수 있다.

최악의 경우 연구개발비 전체가 비용 평가항목으로 분류되고 배점이 30점으로 결정될 경우 평점산식에 의한 계산에 의거 업체간 최대 7.5점 차이가 발생하여 업체우선순위 결정에 결정적인 요소가 될 수 있다

[표 2] 업체간 평점산식 적용 결과

업체1 제안가 제시비율	업체1 제안가 제시비율	업체1 점수	업체2 점수	점수차이 (업체1-업체2)
60%	60%	17	17	0
70%	60%	16	17	-1
80%	60%	15	17	-2
90%	60%	13.3	17	-3.7
100%	60%	12	17	-5
60%	60%	17	15	2
70%	60%	18.5	17.5	1
80%	60%	20	20	0
90%	60%	17.8	20	-2.2
100%	60%	16	20	-4
60%	100%	17	12	5
80%	100%	20	16	4
100%	100%	20	20	0

3.4. 불합리성 및 문제점

평점산식에 의한 점수 계산은 정성적으로 평가하는 상대평가와는 달리 절대평가로 계산식에 의해 결정되는 요소로 조정이나 참작을 전혀 할 수 없는 사항으로 절대점수가 계산되어 기술능력평가 점수와 합산하여 해당 업체의 제안서 평가점수가 결정되어 진다.

정성적인 상대평가인 기술능력평가는 업체간 상대적평가점수의 차이가 크지 않을 수 있으므로 거의 비용평가점수에 의해 당락이 결정될 수 있다. 이에 기술능력보다는 가격우위에 의해 업체가 선정되어 연구개발사업이 추진될 가능성이 매우 높다.

기술능력평가 결과보다 상대적으로 차이가 많을 수 있는 비용평가 평점산식으로 인해 대부분의 업체는 제안가를 예정가격의 60%수준으로 제안할 수 밖에 없는 입장으로 핵심기술력을 기본으로 하는 연구개발사업이 잘 못하면 덤핑업체에 의해 저품질, 저성능의 제품개발로 사업의 성공률 감소 및 사업 RISK 증가가 예상된다. 그리고 기술력에 의한 승부가 아닌 덤핑과 로비의 증가를 유발할 수 있다. 또

한 궁극적으로는 연구개발사업의 후퇴를 가져올 수 있는 것이다.

4. 저가입찰 개선을 위한 제언

재정경제부 회계예규 2200.04-158-1('06. 5. 25) "협상에 의한 계약의 체결기준" 과 방위사업청 지침 제2007-18호('07. 4. 9) "무기체계 연구개발사업 제안서 평가 및 협상지침" 의 평가항목 및 배점한도에 대한 기준중 평점산식에 의한 방법은 업체의 제안가를 예정가격의 60%수준으로 제안하도록 유도하는 계산식으로 내부적으로 잠재되어 있는 불합리성이 내포되어 있어 아래와 같이 3가지 개선방안을 논하고자 한다.

4.1 평점산식에 의한 최적기준 설정연구

업체와 인터뷰에 의하면 제안가를 예정가격의 최소 85% 수준이 되어야만 업체가 손해 보더라도 기본적인 사업수행에 어려움이 적다고 한다. 최소한 60% 수준이 문제가 있다는 걸 인식한 이 시점에서 재정경제부에 건의하여 용역연구를 통한 심층 있는 검토를 통해 평점산식의 개선이 필요한 시점이다.

4.2 연구개발비도 정성적 상대평가 실시

방위사업청 지침 제2007-18호('07. 4. 9) "무기체계 연구개발사업 제안서 평가 및 협상지침" 의 평가항목 및 배점한도에 대한 기준중 비용평가분야의 연구개발비 평가도 양산비/운영유지비 처럼 정성적 상대평가를 실시할 경우에는 기술평가와 병행하여 업체간의 비용편차를 좁히는 효과가 있을 것으로 판단된다.

4.3 평가항목 배점한도 조정범위 재설정

입찰가격 및 비용평가 범위가 현재 10점에서 30점으로 되어 있는데 범위의 조정은 재정경제부장관과 협의하여야 한다. 그러나 방위사업청 사업관리본부는 대부분 연구개발관리를 하는 통합사업관리 팀으로 연구개발의 특성상 사업위험감소를 위해 기술력 있는 업체가 계약업체로 선정되어지길 원한다. 가격에 의한 비용평가보다는 기술능력평가 위주의 제안서 평가를 원하는 상황에서 필요시, 비용평가 범위를 10점미만으로 설정 가능토록 회계예규 완화 또는 특정 연구개발 등 사업유형에 따라 조정가능토록 예외 규정 삽입 등 예규 보완을 할 필요가 있다고 생각된다.

방산물자를 방산업체로부터 획득 시 국방예산절감, 군요구 성능을 충족시키는 품질보장, 방위산업의 육성 등이 함께 고려되어야 할 것이다. 이를 위한 개선방안으로 첫째, 재료비 상한가정산계약은 국방부 지침 및 재정경제부 회계질의에서도 밝힌 바와 같이 현행 제도상 계약체결시 과도한 원가 상승이 우려되는 경우에는 상한가 조건을 설정할 것이 아니라, 계약금액을 확정하여 계약금액 변동위험을 계약상대자 쌍방이 분담하도록 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 원가 확정이 곤란하여 재료비 등 특정비목을 불확정할 경우에는 실발생 원가 보상원칙이 충실하게 지켜져야 할 것이다. 둘째, 일반물자는 지명경쟁 계약시 노무비 산정을 예정가격 작성기준 제10조에 따라 단위당 가격을 기초로 시중평균 노임단가를 적용하고 있다. 따라서 방산물자도 지명경쟁계약을 체결한 경우는 지명경쟁업체들의 평균 노임단가 및 제비용을 적용하여 기초가격을 산정하는 방향으로 제도가 개선되어야 한다. 셋째, 만성적 물량부족에 따른 과도한 수주경쟁으로 설문조사 결과 예정가격 대비 약 80%로 낙찰되고 있는 실정이다. 이런 결과는 적정원가와 이윤보장을 통한 방산업체 육성을 도모하고자 하는 방위사업법의 취지와 맞지 않는다.

따라서 이러한 지나친 저가 낙찰을 방지코자 전문업체 공동육성을 위한 교차물량 배분과 발주시기 사전 예고를 통한 업체의 계획경영을 유도하는 정책을 시급히 추진하여야 할 것이다.

5. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 협상에 의한 계약체결시 적용하는 회계예규 및 방위사업청 지침 제2007-18호('07. 4. 9) "무기체계 연구개발사업 제안서 평가 및 협상지침" 상의 평가산식 불합리성 및 문제점을 고찰하고 방위사업청 제안서 평가 지침의 개선방안을 논하여 보았다.

이제 우리도 선진국(미국, 일본 등)처럼 연구개발투자 부분에서 가격 또는 예산이 아닌 핵심기술창출 측면에서 기본기술을 근본으로 하는 사업추진이 필요할 때다. 물론, 적은 비용으로 고성능, 고품질의 제품을 개발하는 것이 가장 좋겠지만, 현실은 소요비용과 성능 및 품질이 비례하는 것이니 만큼 적절한 예산확보 및 투자가 필요한 상황이라 할 것이다.

방위사업청이 개청된 지 어언 3년이 되는 현 시점에서 가격이 아닌 기술우위의 방산업체 육성 및 기술

창출 차원에서 제도의 개선이 필요한 시점이라고 생각된다. 고성능 및 고품질의 개발제품은 원시안적으로는 양산 및 운용유지비의 감소를 도모하여 오히려 예산감소 요인으로도 작용되어 제품의 Life-Cycle 상으로는 오히려 예산절감 효과가 있을 수 있다. 동시에 고성능 및 고품질의 제품을 사용하는 고객 즉, 소요군도 만족할 수 있어 일거양득의 효과도 피할 수 있을 것이다.

얼마 전 다행히도 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 일부개정령 ('07. 10. 10)에 단서조항으로 "방위사업 법에 따른 방위력개선사업 수행을 위하여 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우에는 그 계약체결기준 및 절차는 방위사업청장이 정한다." 라는 예외 규정이 신설되어 그나마 효율적인 업무수행이 가능할 것으로 판단된다.

그러나 평가산식에 대한 좀 더 추가적인 논의와 법리의 규명을 통하여 방위사업청 자체적으로 협상에 의한 계약체결시 입찰가격 평점산식에 대한 제도개선 및 절차 등 제도적으로 보완하기 위한 내부지침을 마련해야 할 필요가 있다고 생각된다.

참고문헌

- [1] 방위력개선사업관리규정, 방위사업청 훈령 제35호, 2006. 9. 29.
- [2] 협상에 의한 계약체결기준, 회계예규 2200.04-158-1, 2006. 5. 25.
- [3] 무기체계 연구개발사업 제안서 평가 및 협상지침, 방위사업청 지침 제2007-18호, 2007.
- [4] 미국 연방정부 계약 -계약절차와 평가- 1, 2, 3, 4 권, 조달청, 2004
- [5] [아주지역] 정부조달시장, 조달청, 2000
- [6] 일본의 공공조달제도 -공공조달과 경쟁정책에 관한 연구회 보고서-, 조달청, 2004
- [7] 자민당 공공공사 저가수주 방지책 마련, 동경구매관, 2006. 10. 31