

일괄입찰제도 개선을 통한 지속 가능한 기술경쟁환경 구축



김경래 아주대학교 건축학부 교수

최근 입찰 비리와 높은 낙찰률 등의 부정적인 이미지로 인하여 일괄입찰제도 자체를 폐지하자는 의견까지도 제안되고 있는 실정이다. 하지만 일괄입찰제도 도입 당시 목표로 했던 기술경쟁력 향상이라는 측면에서는 분명히 긍정적인 기여도 있기 때문에 무조건 일괄입찰제도 자체를 폐지하기 보다는 문제에 대한 원인을 개선하고, 장점은 더욱 살리는 방향으로의 제도개선이 필요하다고 생각된다. 따라서 본고에서는 일괄입찰제도의 장점인 국내 업체들의 기술경쟁력 향상을 위하여 이를 저해하는 요인들이 무엇인가 파악해보고 이를 제도적으로 개선하여 지속 가능한 기술경쟁 환경 구축방안을 제안하고자 한다.

1. 국내 건설업체들의 국제 경쟁력 향상 방안으로 도입

정부는 국내 건설업체들의 국제경쟁력 향상을 위하여 턴키와 대안입찰을 국내 건설업체들의 해외 건설시장 진출이 한창이었던 1975년에 도입하였다. 이러한 국제경쟁력은 기술경쟁력을 말하며, 건설업체간의 입찰경쟁을 통하여 향상시키고자 하였다. 턴키는 발주자가 단일 도급자를 대상(one stop shopping)으로 설계와 시공을 일괄해서 계약을 체결하는 형태로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령」에서는 '일괄입찰'을 턴키로 정의하고 있다.

국내 건설공사의 낙찰자 선정을 위한 경쟁방식은 최저가 위주의 가격경쟁과 턴키와 같이 가격과 가격이외의 요소들을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 선정하는 기술경쟁방식(최고가치 기반형)으로 구분된다. 그 중 현행의 기술경쟁방식은 'PQ', '적격심사', '턴키', '대안입찰', '기술제안입

찰', '설계공모·기술제안입찰'로 구분할 수 있으며, 부실공사를 방지하고, 국내 건설업체들의 국제경쟁력 향상과 사업 특성에 부합하는 다양한 발주방식을 적용하고자 도입 운영되고 있다.

2. 업체 간의 적정 경쟁 유발의 어려움

현행 국내 건설공사의 기술경쟁방식 중 PQ, 적격심사, 일괄입찰, 대안입찰 등은 공사특성에 관계없이 공사규모에 따라 이들을 적용하는 것으로 추진되어 왔다. 예를 들면, 300억원 이상의 공사에서는 최저가낙찰이 적용되고 있으며, 300억원 미만의 공사에는 적격심사가 적용되고 있다. PQ는 200억원 이상의 공사 중 지하철, 터널 등 18개 공사를 대상으로 적용하고 있으며, 일괄입찰, 대안입찰은 대형공사로 분류하여 300억 이상 공사에 적용하고 있다. 하지만, 최근 도입된 기술제안입찰, 설계공모·기술제안입찰은 공사의 규모에 관계없이 공사특성에 따라 적용하는 것으로 추진되고 있다. 일괄입찰의 경우 입찰자들은 발주자가 제시한 기본계획 및 지침에 따라 기본설계와 관련도서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하고, 발주자는 입찰자들이 제출한 기본설계를 평가해서 설계점수를 산정한 후 실시설계적격자를 선정하여 왔다. 그 동안 공공공사에 일괄입찰 적용을 통하여 국내 건설업체들의 기술력은 향상되었으며, 그 결과 최근 해외 건설 시장에서 lump-sum turnkey 공사를 수주하여 성공적으로 마무리 하고 있다.

하지만, 국토해양부의 국회관련 정보공개자료 내 국정감사자료들 중 2000년부터 2007년까지 관리청들이 제출한 485개 일괄·대안 입찰 자료를 취합하여 분석하면, 일괄입

찰의 경우 평균 낙찰률이 91.97%이며, 입찰에 참가한 평균 입찰자수는 3개 업체로 업체 간의 적정한 경쟁을 유발하고 있지 못한 실정이다. 이상에서와 같이 일괄입찰은 국내 업체들이 해외 시장에서 lump-sum turnkey 공사를 수주하는데 기여하였다. 하지만, 입찰방식 도입을 통해서 다수의 건설업체들의 기술력이 지속적으로 향상되어 왔다고는 평가하기는 아직 어렵다. 왜냐하면 제한된 경쟁으로 인하여 도입된 지 10여년이 지난 현재에도 건설업체들 간의 실질적인 기술 경쟁이 이뤄지지 않기 때문이다.

3. 기술경쟁 촉진을 저해하는 요인

건설업은 risky business라 이야기할 정도로 많은 위험요인들이 산재해 있는 수주산업으로 제조업처럼 기업체 스스로 기술개발에 투자해 가면서 새로운 상품을 개발하기는 현실적으로 매우 어렵다. 그보다는 수주산업의 특성을 살려서 정부나 발주자가 경쟁 입찰을 통하여 건설업체들의 기술개발을 유도하는 것이 훨씬 더 현실적인 대안이 될 수 있다고 생각된다. 그러나 현재까지 가격쟁쟁이나 기술쟁쟁 등을 목표로 하는 입찰은 이러한 경쟁 여부에 관계없이 오로지 예정 가격 대비 당해공사의 낙찰률이 얼마인가가 입찰의 성과를 결정하는 가장 중요한 잣대로 여겨져 왔다. 그 결과 정부, 연구원 등에 분석한 모든 공공공사는 낙찰률 중심으로 분석되어 있고, 바로 이러한 낙찰률 위주의 사업성과 관리가 업체 간의 기술경쟁 촉진을 저해하는 원인이 되어 왔다.

선진국의 경우 우리처럼 입찰결과를 분석하기 위하여 예정가격은 산정하여 관리하고 있으나 우리와 같이 낙찰률을 가지고 입찰의 성과를 평가하지는 않다. 이러한 낙찰률보다는 배정된 예산범위 내에서 사업의 가치를 어떻게 확보하느냐를 가지고 사업의 성과를 평가하고 있다. 즉, 정부조달의 기본원칙은 경쟁이고, 개별 사업의 목표는 주어진 예산의 범위 안에서 최대한의 사업 가치를 확보하는 것에 있다. 이를 위하여 발주자는 입찰자들의 창의적인 제안을 필요로 하고 기술경쟁 입찰을 통하여 최대한 사업의 가치를 확보하고자 노력하고 있다. 입찰에 참여하는 업체들도 이러한 입찰에서 낙찰받기 위하여 다양한 제안을 해야 하고, 이러한 제안을 준비하는 과정에서 타업체와 기술경쟁을 하게 되고 이를 통하여 건설업체들의 기술개발 능력의 향상도 도모할 수 있다. 하지만, 국내의 경우 사업의 성과보다는 낙찰률을, 공사 시공에 필요한 핵심기술이 준비되었나 하는 부분을 평가하기

보다는 지나치게 공사실적과 기술자 보유 등의 경험적인 요소들에 의존하고 있다. 따라서 교통 통행량이 적은 곳에 고속도로와 국도가 정치적인 목적으로 건설되고 있고, 공사실적과 기술자 보유 현황 위주의 경험적인 요소들에 의한 기술력 평가는 업체 간의 실질적인 기술 경쟁을 저해하는 요인이 되고 있다.

일괄입찰, 대안입찰의 경우 기본설계 안을 준비하기 위한 입찰자들의 초기의 재정적인 부담이 너무 크고 더욱이 입찰시기가 예산회계년도 마지막 달인 12월에 집중되어 있어 입찰에 참여하는 평균업체의 수가 3개밖에 되지 않을 정도로 적정한 경쟁이 이루어지지 않고 있으며, 중소기업의 경우 초기의 재정적 부담 때문에 참여하기 어렵다. 그 결과 가격경쟁은 평균 낙찰률이 91.97%나 될 정도로 이루어지지 않고 있다. 이와 같이 일괄입찰과 같은 기술경쟁 입찰에 참여하기 위한 입찰자들의 재정적 부담이 업체 간의 기술경쟁을 제한하는 요인이 되고 있다.

또한 대기업과 대기업, 대기업과 지역업체, 대기업과 중소기업 등 건설업체 등의 공동도급은 구성원 간의 부족한 부분을 보완하는 것이 아니라 단지 구성원의 수만 늘리는 나누어 먹기식의 비효율적으로 운영되고 있어 업체 간의 적정한 경쟁을 제한하는 요인이 되고 있다. 정리하면 이상에서 논의한 아래와 같은 요소들이 건설업체 간에 기술경쟁 촉진을 저해하는 요인들이라 할 수 있다.

- 낙찰률 위주의 사업성과 관리
- 공사실적이나 기술자 보유 현황 등 경험적 요소 위주의 기술력 평가
- 기술경쟁 참여를 위한 입찰자들의 초기의 재정적 부담
- 예산회계년도 마지막 달인 12월에 입찰시기의 집중
- 구성원 수만 늘리는 나누어 먹기식 비효율적 공동도급

4. 기술경쟁 촉진을 위한 제도 개선방안

국내 건설산업에서 업체 간의 기술경쟁을 저해하는 요인들을 제거하고, 기술경쟁을 촉진할 수 있는 환경을 구축하기 위해서는 공공조달의 목적은 업체 간의 경쟁을 촉진하는 것이고, 공공 건설공사에 대한 사업관리의 목표는 낙찰률위주가 아닌, 배정 예산범위 내에서 최대한의 사업가치 확보하는 것으로 개선되어야 한다.

단지 구성원의 수만 늘려서 적정 경쟁 유발을 제한하는 비

효율적인 공동도급제도를 개선하기 위하여 정부는 국내 건설업체들의 군집분석을 통하여 목표군 별 일괄입찰, 대안입찰, 기술제안형입찰 등의 기술경쟁 입찰제도를 개선하여 중소기업체들도 기술경쟁입찰에 참여할 수 있는 기회를 부여하고 실질적인 경쟁이 유발될 수 있도록 하여야 한다.

- 기술경쟁입찰에 참여하고자 하는 국내 건설업체 목표군을 프로젝트 라이프사이클에 따라 수평적으로 1)EPC(Engineering -Procurement-Construction), 2)PC(Procurement-Construction), 3)C(Construction)로 구분함
- EPC군의 업체는 국내 건설산업을 leading하고, 해외 시장에서 turnkey project 수주를 주도하는 대형 건설업체로서 설계 및 엔지니어링의 기술능력을 갖추고 기존의 일괄입찰 및 대안입찰에 참여토록 유도함
- PC군의 업체는 중견업체로서 실시설계 등의 기술능력을 갖추고 실시설계, 구매, 시공 등의 업무를 수행하며 설계 공모·기술제안 입찰에 참여토록 유도함
- C군의 업체는 중·소업체로서 전문시공기술능력을 갖추고 시공 등의 업무를 수행하며, 기술제안 입찰에 참여토록 유도함
- 업체 간의 적절한 경쟁이 유발될 수 있도록 업무의 범위 - 입찰참여자의 목표군 - 대상 업체 들을 조합하여 전체적인 기술경쟁 체계 및 운영계획을 수립함
- 기술력 평가항목을 경험적 요소 위주에서 사업성과를 구체적으로 실천할 수 있는 수단 등의 당해 사업에 필요한 핵심기술 위주로 개선한다.
- 기술경쟁입찰에 있어서 현재와 같은 종합설계 결과물만을 제출하는 획일적인 기술경쟁의 범위를 종합성과, 부분성과, 핵심기술 등으로 다양화함
- 다양화된 기술경쟁 범위에 따라 낙찰자를 결정할 수 있는 핵심기술의 정의함
- 핵심기술의 평가요소를 설정하고 입찰자들의 제안서를 접수함
- 기술경쟁 참여를 위한 입찰자들의 재정적 부담을 완화토록 개선하여야 한다.
- 중소기업체들이 참여 경쟁하는 입찰에 있어서는 입찰서 준비를 위하여 재정적 부담이 적은 제안서를 활용토록 하여 적절한 경쟁이 일어나도록 함
- 설계보상비를 현실화하여 기술경쟁 입찰에 참가하는 입

찰자들의 초기 재정적 부담을 완화하여 중소기업체의 참여를 유도하고, 적정 경쟁을 유발토록 함

- 입찰시점을 예산회계 종료 시점인 연말에 집중 시키지 말고, 연중으로 분산 시켜 일시에 물리는 재정적인 부담을 완화하여 중소기업체의 참여기회를 확대하도록 한다.

5. 세계 10대 해외건설 강국 진입

공공조달의 목적은 '경쟁'이며, 당해 사업의 목표는 '예산 범위 내에서 최대한의 사업가치를 확보하는 것이다'라는 공공조달의 체계 하에서 현행 일괄입찰제도 등의 경쟁을 저해하는 요소들은 제거할 수 있다면, 업체 간의 지속적인 기술경쟁을 유발시킬 수 있을 것이다. 이로 인하여 국내 업체들은 국제경쟁력이 될 수 있는 기술경쟁력을 지속적으로 향상시킬 수 있을 것이고, 이러한 국내 건설업체들의 기술경쟁력 향상이 정부가 목표로 하는 '2012년까지 해외건설수주 700억 달러 달성' 과 '세계 10대 해외건설 강국 진입'의 원동력이 될 것이다.

참고문헌

1. 김경래, 국가계약제도 개선방안(미국 사례를 중심으로), 아주대학교, 2008. 11. 4
2. 김경래, 이상훈, 미국의 건설계약, 사업비 추정체계, 보증제도 운영현황과 실태조사분석, 국토연구원, 2008. 11. 30
3. KDI, 공공투자사업의 입·낙찰 자료, 정책연구시리즈 2008-17

· 김경래 e-mail : kyungrai@ajou.ac.kr