

이상호 (주)유창이앤씨 부회장은 국내·외 건설산업에서 명성을 쌓아온 저명한 전문가이다. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 동 대학원에서 행정학 박사 학위를 취득했다. 한국건설산업연구원에서 연구원장을 역임하며 SOC 및 인프라 투자 확대와 건설정책 발전에 중추적인 역할을 했다. 사단법인 건설산업비전포럼 공동대표로 한국 건설산업 혁신을 주도하며 업계의 변화를 이끌었다. 또한 GS건설의 전략 담당 및 경영연구소장, 한미글로벌 사장, 법무법인 율촌 상임고문 등을 역임하며 부동산 개발, 해외건설, PM/CM 등 다양한 분야에서 실무와 경영 경험을 쌓았다. 그는 폭넓은 경력과 깊이 있는 통찰력을 지닌 대한민국 건설산업을 대표하는 리더이다. 이번 기고는 건설규제개혁에 대해 새롭고 전문적인 시각을 제시하며, 국내 건설산업이 나아가야 할 방향에 대한 깊이 있는 내용을 담았다.

이상호의 건설정책 포커스

# Sang-ho

## 공공공사 입찰제도, 근본적인 혁신이 필요하다

“입찰제도 혁신의 출발점은 발주자 혁신에서 이뤄져”

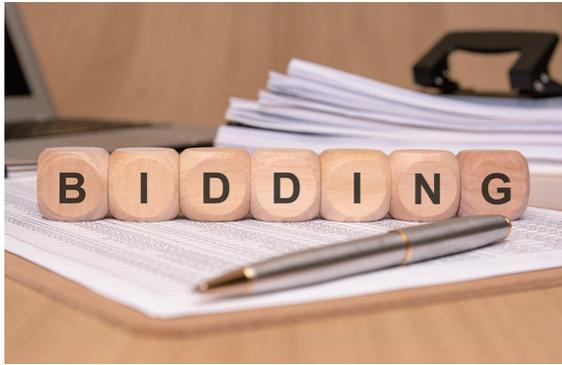
공공공사 입찰제도는 오랫동안 논란의 대상이 되었지만 근본적인 개선이 이루어졌다는 평가를 받은 적이 없다. 한국의 모든 시스템이 글로벌화를 지향해왔지만 공공공사 입찰제도는 여전히 국내 특유의 문화와 구조적 관행에 뿌리를 내리고 있다. 요즘 들어서는 건설업계도 지쳤는지, 이전만큼 제도 개선에 대한 목소리도 크지 않다. 하지만 한국의 인프라 수준을 한 단계 더 높이고자 한다면, 그리고 한국 건설산업의 글로벌 경쟁력을 한 단계 더 높이고자 한다면, 가장 중요한 요소 중 하나가 공공공사 입찰제도 개선이라고 생각한다. 물론 해마다 제도 '개선'이란 이름하에 술한 제도 '변경'이 이루어지긴 했지만, 체감할 만한 실질적인 개선은 아직 이루지 못했다. 그렇다 해도 이 숙제를 마냥 미룰 수는 없다. 빠른 시일 내에 전면적인 혁신이 필요하다. 그 이전에 먼저 과거를 돌아켜 보면서 지금껏 왜 공공공사 입찰제도 혁신이 이루어지지 않았는지 반성부터 해보자.



(주)유창이앤씨  
이상호 부회장

한국의 공공공사 입찰제도에서 가장 논란이 많았던 것은 낙찰자 선정방식이었다. 입찰은 공사를 낙찰받기 위한 행위이고, 낙찰자를 선정하는 기준(=낙찰제도)에 맞추어 입찰해야 하기 때문에 입찰제도의 핵심도 낙찰자 선정방식이다. 한국의 공공공사 입찰제도는 '최저가 낙찰제'와 '요행에 의한 낙찰제'를 오락가락했다고 볼 수 있다. 처음에는 시장경쟁과 투명성을 앞세워 최저가 낙찰제를 도입했다. 최저가 낙찰제에서는 한편으로는 덤핑이 이루어졌고, 다른 한편으로는 (덤핑을 피한다는 명분으로) 담합이 이루어졌다. 덤핑과 담합이 만연하다 보니 한편에서는 '최소한의(혹은 일정한) 낙찰률'을 보장해 줌으로써 덤핑을 방지하고, 다른 한편에서는 담합을 어렵게 만들기 위해 사실상 '요행에 의한 낙찰'이 이루어지는 제도를 도입했다. 하지만 이런 제도가 덤핑과 담합은 방지했는지 몰라도 가격이나 기술이 아니라 사실상 '운(運)에 의한 낙찰'이 이루어진다는 의미에서 '운찰제(運札制)'로 전략했다는 비판을 받게 되었다. 대표적인 사례가 1995년에 도입된 적격심사 제도였다. 이 제도의 취지는 좋다. 국내 건설시장의 개방을 앞두고 기술과 가격을 종합적으로 심사하여 적절한 업체를 선정하자는 취지였기 때문이다. 문제는 가격 외에 나머지 평가항목의 변별력이 없다 보니 가격이 낙찰을 좌우하게 되었다는 점이다. 여기에 더하여 공사규모별 적격심사 통과점수가 사실상 낙찰하한금액을 정해 주는(혹은 보장해 주는) 기능을 했고, 복수예비가격 중에서 추첨을 통해 발생할 수 있는 수많은 예정가격 중 하나를 겨냥하여 로또 복권 당첨번호를 화살을 쏘서 뽑듯이 투찰하게 되다 보니 적격심사제도는 '운찰제(運札制)'라는 비아냥을 받게 된 것이다. 이 같은 제도하에서 낙찰확률을 높일 수 있는 방법은 여러 개의 페이퍼컴퍼니를 만들어 서로 다른 가격에 입찰하는 것이다. 그러다 보니 건설업체 수도 한동안 크게

늘었다. '운찰제'가 적용되면 입찰참가업체간 낙찰확률이 유사하기 때문에 이런 제도를 계속 시행하면 대기업과 중견/중소기업의 낙찰확률이 사실상 동일하여 건설산업에서 대기업은 존속하기 어렵고, 중견기업도 점차 중소기업으로 전락하게 된다. 기술경쟁력이나 가격경쟁력이 필요 없는 제도에서는 건설산업의 글로벌 경쟁력도 생길 수가 없다. 낙찰하한율이 보장되다 보니 국가예산의 절감도 어렵다. 이런 문제점들 때문에 최저가 낙찰제가 다시 등장하게 되었지만, 또다시 덤핑문제가 심각해지면서 종합심사 낙찰제라는 이름으로 사실상 과거의 적격심사제도와 유사한 제도로 회귀했다. 1995년 이래 지난 30년간 수많은 제도변경에도 불구하고, 왜 근본적인 혁신을 이루지 못했을까? 지난 30년간 입찰제도 개선을 위한 작업에 직접 참여하거나 관찰한 필자의 경험을 토대로 그 원인을 생각해 보았다. 가장 중요한 것은 발주자의 책임과 역할을 간과하고, 입찰자에게만 과도한 규제를 가하는 방식으로 입찰제도를 개선하고자 한 데 있다고 본다. 최저가 낙찰제건 적격심사제도나 종합심사 낙찰제건 간에, 공공공사 입찰제도의 핵심은 발주자가 입찰자를 제대로 평가해야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 발주자 조직부터가 전문가들로 구성되어야 한다. 미국이나 유럽의 공공발주기관을 방문해 보면 상당한 수의 전문성을 가진 공무원들이 장기근무를 하면서 입찰자를 평가하고 있다. 반면에 우리나라는 공공부문의 순환보직제가 전문성을 쌓는 데 장애요인이 되기도 하고, 공정성 시비를 우려하여 발주자가 직접 입찰자를 평가하기보다는 교수 등 외부전문가를 활용하는 경우가 대부분이다. 설령 발주자가 평가하는 부분이 있더라도 계량화된 객관적 지표만 평가하는 식이다. 반면에 입찰자에 대해서는 공사수행능력만이 아니라 사회적 책임 등과 관련된



“  
**가격도 기술도 아닌, ‘운’이 좌우하는  
 입찰은 제도 실패다.**  
 ”

다양한 정책적 목적을 달성하기 위해 여러 항목들을 규제처럼 부과했고, 이같은 요소들이 입찰자 평가 시 변별력을 약화시키거나 없애는 결과를 초래하기도 했다.

입찰제도 개선 이슈를 발주자가 아니라 계약상대자인 입찰자가 주도해 온 것도 입찰제도의 실질적인 개선을 가로막았다고 본다. 국민의 세금으로 추진하는 공공공사는 안전·품질·가격 등 여러 가지 복합적 요소를 최적화할 수 있어야 한다. 여기에 더하여 발주자인 정부는 산업정책적 차원에서 건설산업의 글로벌 경쟁력을 제고하기 위한 방안도 강구해야 한다. 반면에 입찰자인 건설업체가 제도개선을 주도하는 경우라면 적정공사비 확보, 적정공기 확보, 과도한 입찰규제 완화 등을 추구하게 될 것이다. 지난 30년간을 회고해 보면, 사실상 입찰자인 건설업체가 제도개선 이슈를 제기하고 발주자가 이에 대응하는 과정이었던 것 같다. 그 과정에서 발주자는 마지못해 낙찰률 인상을 비롯한 입찰자들의 요구를 짚끔짚끔 받아주면서 달래는 식으

로 제도개선을 하다 보니, 솔하게 제도를 바꾼 것 같은데 정작 체감할 수 있는 큰 변화는 없었다.

입찰자 평가과정에서 입찰비리(혹은 부패)를 척결하지 못한 것도 문제다. 용역입찰이건 공사입찰이건, 입찰비리는 과거에도 그랬고 지금도 상존하고 있다. 그 이유는 가격을 제외한 나머지 입찰자 평가항목은 평가자의 주관성이 개입될 수밖에 없고, 입찰자들은 조금이라도 더 나은 점수를 받고자 평가자를 상대로 로비전을 벌일 수밖에 없기 때문이다. 입찰자 평가과정의 투명성과 공정성은 끊임없이 의심받아 왔고, 실제로도 잇을만 하면 입찰비리 사건이 언론에 오르내리다 보니 솔하게 제도변경을 모색했다. 하지만 아직도 입찰자 평가과정이 투명하고 공정하다고 믿는 입찰자는 찾아보기 어렵다. 입찰비리를 비롯한 부패문제는 ‘일벌백계(一罰百戒)’가 필요하지만, 정작 평가위원이나 건설업체에 대한 처벌은 오랫동안 시간을 질질 끌면서 지리한 소송을 반복하다가 큰 처벌 없이 유아무야 끝나는 경우가 많았다. 입찰비리가 적발되어도 처벌이 미약하다면, 입찰비리는 걸로 드러나지 않을 뿐이지 만연할 수밖에 없다. 여전히 입찰과정에서 편법과 탈법, 불법이 만연하다면 솔한 제도변경에도 불구하고 입찰제도는 사실상 바뀌게 없는 셈이다.

입찰제도의 잦은 변경과 지속성 부족도 근본적인 혁신을 저해하는 요인이다. 최저가 낙찰제건 종합심사 낙찰제건, 정부가 큰 틀의 입찰제도를 제시했으면 기본적인 취지를 훼손하지 않는 선에서 보완을 하되 지속적으로 운영해 나가야 한다. 하지만 지난 30년간 입찰자인 건설업체가 정치권이나 언론을 동원해서 입찰제도를 흔들며 대면 너무나 쉽게 바뀌는 경우도 많았다. 이러니 어떤 입찰제도도 뿌리를 내려 정착하기 어려웠고, 원칙없이 최저가 낙찰제로 갔다가 운찰제로 갔다가 하는 일이 반복되었던 것 같다.

과거의 역사가 그랬다 해도 공공공사 입찰제도를 그대로 방치할 수 없다. 공공공사의 품질과 안전을 확보하고, 정부 예산의 효율성을 높이기 위해서는 입찰제도 혁신이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 발주자 혁신이 앞서야 한다. 사실 입찰제도 혁신은 발주자 혁신이란 의미로 생각해야 한다. 무엇보다 먼저 발주자는 입찰제도를 운영하는 기본적인 철학부터 확립해야 한다. 발주자는 적절한 품질과 완벽한 안전을 확보하면서 정부예산의 효율성을 높이는 것이 중요하고, 이같은 발주자의 기본적인 철학을 입찰제도에 구현해야 한다. 발주자의 기본적인 철학을 실천하기 위해서는 전문성을 갖춘 인력이 있어야 한다. 필요하다면 민간의 전문성도 활용할 수 있어야 한다. 건설산업의 글로벌 경쟁력 향상이나 건설기술력 향상과 같은 산업정책적 평가항목은 발주자가 입찰제도 개선을 주도할 때 도입이 가능한 이슈다. 입찰자인 건설업체가 그런 목적의 제도개선을 요구하리라고 기대하기는 어렵다. 제도개선 이슈는 운

“  
**공공공사 입찰제도 혁신은  
 곧 발주자 책임행정의 문제다.**  
 ”



용하는 주체인 발주자가 끊임없이 제기해야 한다.

입찰제도의 근본적인 혁신을 위해서는 낙찰률과 같은 단편적인 요소에만 초점을 둘 것이 아니라 연관된 제도 전반의 총체적인 변화가 필요하다. 특히 공제조합을 통한 건설보증제도를 지금처럼 계속 유지하는 것이 바람직한지 원점에서 검토해야 한다. 또한 지금과 같은 기술등급체계가 적정한지, 만점 기술자를 양산하는 제도를 계속 유지할 필요가 있는지도 재검토가 필요하다. 사회적 책임이란 명목하에 온갖 정책적 목적의 평가항목들을 계속 유지할 것인지도 논의되어야 한다.

입찰과정은 발주자 책임, 내지 책임행정이란 관점에서 발주자가 직접 주도해야 한다. 아무런 책임과 권한도 없는 교수 등 외부 심사위원들을 공정성을 빌미로 전면에 내세우고, 정작 책임을 져야 할 발주자는 뒷전에서 있는 식의 입찰행정은 무책임행정일 뿐이다. 무책임행정을 하는 과정에서 입찰비리는 계속 빈발하기 마련이다. 입찰과정에서 발생하는 담합과 부패사범에 대해서는 일벌백계가 이루어져야 한다.

영국 사례에서 보듯이, 건설산업의 혁신을 위해서는 발주자 혁신이 중요하다. 발주자와 입찰자인 민간건설업체간의 관계는 흔히 ‘갑-을 관계’로 표현한다. 약자 위치에 있는 ‘을’에게만 규제와 의무, 처벌을 부과한다고 해서 건설산업의 혁신이 이루어지지 않는다. 중대재해처벌법의 도입에도 불구하고 건설현장의 중대재해가 줄어들지 않고 있는 사례에서 교훈을 얻어야 한다. 수주산업인 건설산업에서는 ‘갑’의 위치에 있는 발주자가 중요하다. 발주자의 건설산업에 대한 인식과 철학, 이끌고자 하는 방향이 고스란히 표현되어 있는 것이 공공공사 입찰제도다. 책임행정에 기반한 발주자 혁신을 통해 공공공사 입찰제도를 근본적으로 혁신했으면 한다. 