

# 건설산업 혁신을 위한 공공조달 선진화 방향<sup>1)</sup>

박상헌 부연구위원

건설산업의 지속적 성장을 위해서라도 오랫동안 해결하지 못한 당면과제의 개선은 필수적이다. 특히 ‘공공건설 조달정책의 혁신’은 건설산업 내 만연한 난제 해결을 위한 핵심 요소이므로 관련 제도의 내재적 한계성에 대해 면밀한 검토 및 진단이 중요하다. 정부에서도 분절·파편화된 조달 규정을 변화된 환경에 맞게 정비하여 공공부문 조달 주체가 준수해야 할 「공공조달에 관한 법률(가칭)」과 기본원칙을 발표하였다. 이러한 정부 방침에 따라 공공건설 조달정책 혁신에 필요한 구체적인 의견 개진을 위해 기존 조달정책 관계 법령의 변천사, 시장 규모, 정책의 전반적인 문제점과 세부적인 문제점을 각각 살펴보았다. 이를 통해 공공건설 조달정책의 혁신을 위해 필수적인 수혜자 중심의 제도개선 체계, 정책기능의 중앙집중화와 집행기능의 분권화, 다양한 발주 및 입·낙찰제도의 도입과 운영, 보증제도 강화·자율화를 통한 우수 업체 선정 등 4가지 방향을 중심으로 기술하였다. 선진화를 위해 다른 개선 방향도 언급할 수 있으나, 현 상황의 시급성과 중요성을 고려하여 제한적으로 다뤘다.

## 1. 공공조달의 중요성과 관계 법령의 변천사

공공조달 시장 규모는 2023년 208.6조 원으로 2022년 대비 12.6조 원 증가하였으며, 국내 총생산(GDP, Gross Domestic Product) 대비 9.3%로 전년보다 0.2%p 상승했다<sup>2)</sup>. 공공조달은 국가의 경제성장과 경쟁력 확보 차원의 수단으로서 점차 중요해지고 있다. 정부에서는 1995년 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(국가계약법)을 제정하였고, 지방분권화 시대 흐름에 맞춰 2005년 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(지방계약법)을 제정하였다. 현재도 공공조달 관계 법령은 정책 목적에 따라 계속해서 개정되고 있다.

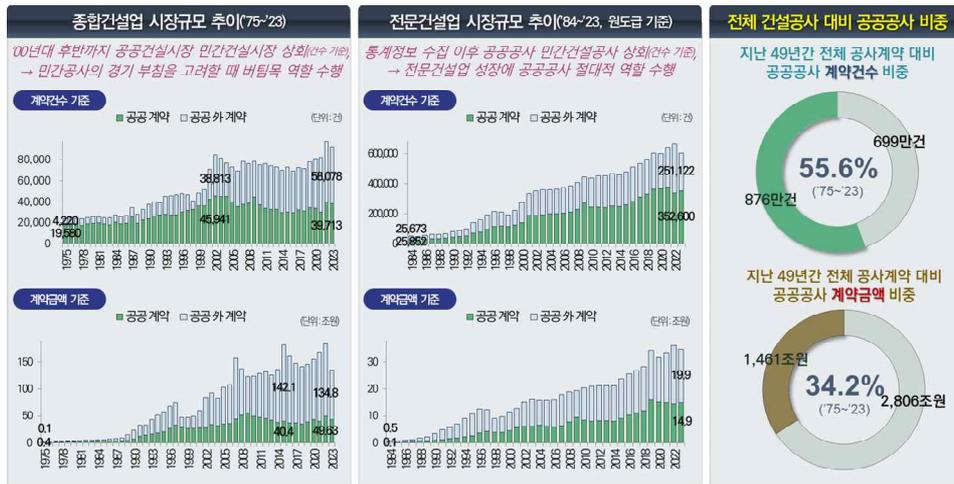
1) 본 원고는 2022년 대한토목학회에서 발표된 전영준의 ‘공공건설 조달정책의 문제점과 고려 사항’을 바탕으로 건설산업의 공공조달 선진화 방향 제시를 위해 작성되었으며, 인용된 모든 그림과 표는 작성 시점 기준으로 갱신함.

2) 조달청(2023), “2023 공공조달 통계연보”.

공공조달은 국가나 지방자치단체 및 공공기관에서 필요로 하는 공공재를 공급하기 위하여 조달기관 또는 자체적으로 민간에서 정부예산을 통해 구매한 재화 또는 서비스를 정부 내 수요기관에 제공하는 일련의 행위를 말한다.<sup>3)</sup> 이러한 관점에서 공익 실현 및 사회 형성에 관한 정부 정책을 시행하는 핵심 수단이자 국가의 경제성장과 경쟁력 확보 차원에서도 중요하다. 공공조달 시스템은 법·제도 및 규제, 조달행정조직, 조달공무원, 공급자인 건설기업, 건설사업자 단체 및 유관기관, 정치·경제·사회·문화적 환경 등 다양한 요소로 구성된다. 그러나 현행 계약법은 발주 방식, 입·낙찰, 자원 조달, 대가 산정 및 지급, 조달 행정조직 등 다방면을 포괄하기 때문에, 공공조달 범위의 혼선이 계속해서 발생하고 있다.

4차 산업혁명 진전에 따른 정부 정책의 구현 수단으로 확대하면서 재화나 서비스를 확보하는 '소극적 계약자'에서 정책을 전략적으로 달성해야 하는 '적극적인 조달자'로 전환이 요구되고 있다. 공공조달의 영향력은 <그림 1> 건설시장 규모 현황을 통해서 확인할 수 있다. 지난 49년간 국내에서 체결된 건설공사 중 공공조달로 계약된 공사의 건수와 금액의 비율은 각각 55.61%와 34.24%를 차지하는 것으로 나타났다. 최근 10년으로 설정하면, 건수 기준 55.26%로 큰 폭의 변화는 없는 반면에 금액 기준은 28.57%로 전체 평균 비율보다 다소 낮아졌음을 확인할 수 있다. 업종별 계약건수 기준으로 상세하게 살펴보면, 종합건설업의 공공공사는 2000년대 후반까지 민간 건설공사 시장을 웃돌았으며, 전문건설업은 현재까지도 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 공공조달의 공사는 국내 건설시장을 성장시키는 원동력으로써 기여함과 동시에 현재도 중요한 위상임을 부정할 수 없다.

<그림 1> 종합건설업과 전문건설업의 공사 건수 및 금액 현황



주 : 공공(중앙정부, 지자체, 공공단체, 공기업) / 공공 외(민간공사 및 주한외국기관 발주 공사).

자료 : 대한건설협회, 종합건설업조사 각년도 / 대한전문건설협회, 전문건설업 통계조사 각년도.

3) 김대인(2012), “국가계약법과 지방계약법상 계약방식의 발전방안-효율성 달성을 위한 탄력적 계약방식 도입방안을 중심으로”, 지방계약연구.

조달을 위한 가장 핵심적인 수단은 계약이며, 이를 실현하는 대표적인 실체법은 국가계약법과 지방계약법이 있다. 그 밖에 계약 관련 법은 조달사업에 관한 법률, 방위사업법, 중소기업 제품구매 및 판로지원에 관한 법률, 공유재산 및 물품관리법, 국가재정법, 민법, 상법 등이 있다. 발주기관에 따라 적용되는 관계 법령은 <표 1>과 같다. 이렇게 다양한 법령이 존재하지만, 공공조달 계약의 주요 법령으로 국가계약법과 지방계약법 중심으로 체계와 변천을 검토하였다.

〈표 1〉 발주기관 유형별 계약 관계 법령

발주기관 유형	관계 법령
국가 기관	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
지방자치단체	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
공기업, 준정부기관	공공기관의 운영에 관한 법률 공기업·준정부기관 계약사무규칙
기타공공기관	기타공공기관 계약사무 운영규정, 자체계약규정
지방공기업	지방공기업
지방자치단체 출자·출연기관	지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률

공공계약 관련 법률은 1951년 9월 24일 제정되어 1951년 10월 1일에 시행된 「재정법」이 최초이며, 예·결산, 회계, 계약 등을 포함으로써 재정과 회계의 기본법이였다. 「예산회계법」 제정(1961. 12. 19.) 및 시행(1962. 1. 1.)된 후 재정법을 폐지하고 계약에 관한 기본법으로 사용되었다. 1994년 정부조달협정(GPA, Government Procurement Agreement)와 1995년 세계무역기구(WTO, World Trade Organization)에 가입하면서, 국가 입찰에 관한 기준 마련과 분쟁조정 기구의 설치 필요성으로 인해 국가계약법을 제정(1995. 1. 5.)하여 시행(1995. 7. 6.)하게 되었다. 지방계약법은 지방분권화 흐름 등으로 인해 지방자치단체 특성에 맞게 제정(2005. 8. 4.) 및 시행(2006. 1. 1.)되었으며, 국가계약법과 마찬가지로 「지방재정법」의 계약을 분리한 것이다. 국가계약법과 지방계약법의 체계는 유사하지만, 국제입찰 관련 세부사항은 「국가계약법 시행령」의 특례 규정을 준용하게 되어있다. 두 가지 법 모두 시행령과 시행규칙으로 구성되어 있으며, 행정규칙에 해당하는 예규, 고시, 훈령 등도 각각 존재한다. 국가계약법과 지방계약법은 <표 2>와 같이 여러 차례 개정되었으며, 현재도 조달정책 변화에 맞춰 개정되고 있다. 2가지 법령은 95% 이상 동일한 내용을 규율함에 따라 고유성과 차별성은 낮지만, 상이한 내용도 포함되어 혼란을 발생시키고 있다. 즉, 다수의 같은 사항이 존재함에 따라 소수의 다른 사항을 동일한 것으로 간주하거나 구분하지 못하여 발생 것이다. 정부는 분산·파편화된 조달 규정을 정비하기 위한 노력이 진행하고 있다.

〈표 2〉 국가 및 지방계약법의 개정 횟수와 행정규칙 및 자치법규의 수

구분	국가계약법			지방계약법		
	법	시행령	시행규칙	법	시행령	시행규칙
제정일	1995. 1. 5.	1995. 7. 6.	1995. 7. 6.	2005. 8. 4.	2005. 12. 30.	2006. 1. 2.
시행일	1995. 7. 6.			2006. 1. 1.	2006. 1. 1.	
개정 횟수	25회 (타법 11회)	131회 (타법 73회)	37회 (타법 6회)	25회 (타법 14회)	99회 (타법 63회)	30회 (타법 6회)
행정규칙	12건	150건	15건	3건	22건	4건
자치법규	-	-	-	260건	273건	-

### 3 환경 변화와 분산·파편화된 규정 정비를 위한 공공조달 기본법 제정 추진

〈표 1〉과 같이 국내 공공계약의 상위 법령은 국가계약법과 지방계약법이 있지만, 95% 이상이 같은 내용으로 구성됨에 따라 고유성과 차별성이 낮다. 따라서 동일한 낙찰 방법임에도 불구하고 국가계약법과 지방계약법에 따라 판단 기준에 차이로 혼란을 유발하고 있다. 정부는 변화하는 환경에 대응하는 전략적 조달자 역할을 표방하기 위해 기존의 실효성 없는 비효율적 방식에서 실효성 있는 효율적 방식으로 전환하고 있다. 국외 주요 국가에서 추진하는 공공조달 정책 및 제도의 혁신 방향과 같이 분산·파편화된 조달규정을 정비하여 새로운 「공공조달에 관한 법률(가칭)」 제정에 관한 추진계획을 발표하였다.

해당 법령은 정부, 지자체, 공공기관 등 모든 공공부문 조달 주체가 준수해야 할 일반법으로 목표·절차·역할에 관한 기본원칙<sup>4)</sup>도 포함한다. 공공조달에 관한 새로운 법령에 관한 기사와 보고서를 통해 유추하면, 최상위 기본법으로 공공조달에 관한 법률, 조달 실행을 위한 절차법으로 공공계약법, 실무적 세부 규정을 포함하는 공공조달규정으로 구성된다.<sup>5)</sup> 기본법 마련은 일관된 공공조달 정책 마련과 운영을 강화할 뿐만 아니라, 원칙과 기준이 부재한 상황에서 규제 양산 억제와 중복성 회피 등 긍정적 효과를 예상해 볼 수 있다. 그럼에도 기존의 여러 문제점은 일소되지 않고 이어질 공산이 크다.

상세히 설명하면, 새로운 공공조달에 관한 법률은 기존 법령 및 규정의 연계 및 통합을 통해 제정되므로 기존 문제를 그대로 흡수하는 격이다. 일례로 부처별·지역별 과도한 경쟁에 의한 제도 양산 또는 형식적인 평가는 기존 법령과 규정에 구체적으로 명문화되어 있지 않다. 따라서 해당 문제는 반복적으로 나타나고 미봉책에 의해 변종될 수 있다. 공공조달 관련 기본법 제정으로 다양한 긍정적 효과 발현은 정책의 바람직한 결과이다. 이번 개편 과정을 통해 전략적 조달자로 거듭나기 위해서라도 기존 문제의 원인을 정확히 진단하여 해소되길 염원해 본다.

4) 공공조달에 관한 법률(가칭)의 기본원칙은 기획재정부 보도자료(2024. 4. 2.)에 목표, 절차, 역할로 구분하여 명시하고 있다. 상세한 기본원칙은 목표에 최적·적시 조달 및 재정효율성, 절차에 경쟁·개방·공정·투명, 역할에 정책적 기능·활용을 제시하였다.

5) 한국조달연구원(2021), “국내·외 공공조달 동향과 변화관리 전략 연구용역”, 조달청

## II. 공공조달정책 기본원칙 부재가 불러온 종합적인 문제점들

공공조달 정책의 문제점은 기본원칙의 불명확성과 정책 목표의 상충과 부처별 제도 양산과 성과평가 피드백 부재로 구분할 수 있다. 정책 간 상충, 부처별 제도 양산, 성과평가 피드백 부재 등 문제점은 관계 법령의 기본원칙과 목표 부재에서 시작되어 파생되었다고 볼 수 있다. 즉, 공공조달 기본원칙과 목표의 부재에서 비롯된 여파는 부처별 양산되는 제도를 제어하지 못하고, 이에 따라 양산된 제도의 상충은 혼란과 행정력 낭비를 가중하며, 성과평가 피드백 없이 공공조달 정책을 운용하고 있다. 구체적인 내용은 문제별로 구분하여 상세히 기술하였다.

### 1

### 공공조달 기본원칙 부재에 의한 정책 목표 간 상충

#### (1) 공공조달을 위한 기본원칙과 목표의 부재

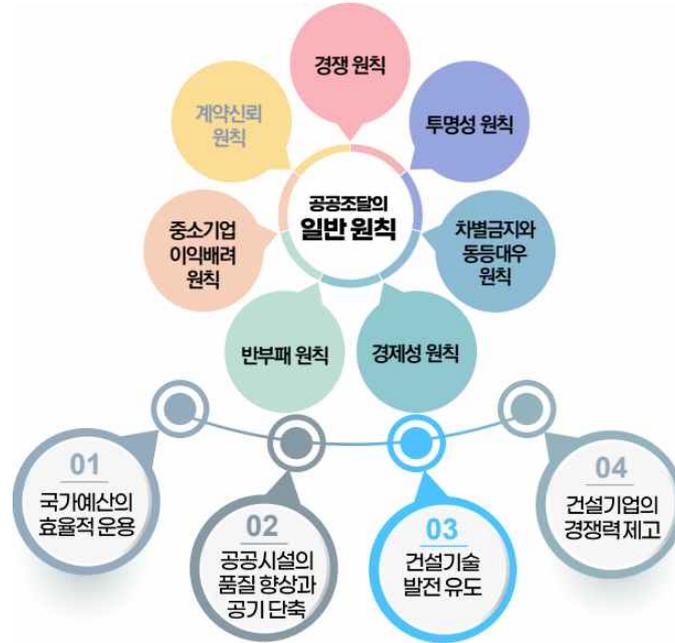
공공조달의 기본원칙과 정책의 목표는 연관되어 있으며, 기본원칙을 선별적으로 혹은 배제한 정책은 목표에 부재를 의미한다. 기본원칙은 다양한 정책이 동시다발적으로 추진하는 상황에서 중심을 잡아주는 이성적인 기준이자 공공의 약속과도 같다. 현실은 명확하지 않은 기본원칙으로 인해 조달 정책의 목표도 모호하다. 관계 법령과 기존 연구를 통해 공공조달의 기본원칙과 정책 목표가 무엇인지 확인하였다.

원칙은 어떤 행동이나 이론 따위에서 일관되게 지켜야 하는 기본적인 규칙이나 법칙이며, 이것의 중요한 속성은 기본과 일관성으로 생각할 수 있다. 기본은 올바른 근본으로 원칙의 질적인 토대이며, 일관성은 기본이 처음부터 끝까지 한결같아야 한다는 것으로 양적인 측면에 해당한다. 따라서 기본원칙을 지켜야 상호 간의 갈등과 혼선을 방지할 수 있다. 특히 공공조달시장은 막대한 자원 투입과 다수의 참여자가 혼재된 환경이므로, 일관된 운영을 위해 기본원칙은 매우 중요하다. 계약의 관계 법에 근거하여 공공조달에 관한 기본원칙을 열거하면, 계약법의 기본원리인 사적자치 외에 신의성실, 차별금지, 부당특약금지, 청렴, 경쟁, 공정이다.<sup>6)</sup>

연구에서 살펴보면, 김진기(2017)는 경쟁, 투명성, 차별금지와 동등대우, 경제성, 합리성, 반부패, 중소기업 고려 등 7가지 기본원칙을 제시하였다(〈그림 2〉 참고). 앞에서 열거한 것이 공공조달의 기본원칙으로 여겨질 수 있다. 공공조달의 공사로 생각하면, 국가 예산의 효율적 운용, 공공시설의 품질 향상과 공사기간 단축, 건설기술의 발전 유도, 건설기업의 경쟁력 제고의 원칙까지도 기본원칙에 포함할 수 있다.

6) 정무경 외 4인(2024), “공공조달법의 이론과 실무”, 박영사

〈그림 2〉 공공조달의 7가지 기본원칙



자료 : 김진기(2017), 정부조달법 기본원칙, 홍익법학;  
 이상호(2007), 일류발주자가 일등 건설산업 만든다, 인용 및 변형.

최근 조달 주체의 특정 목적을 위해 공공조달에 관한 다수 개별법과 제도가 신설·변경되면서, 계약 주체 간 혼선이 증가하고 있다. 이를 통해 기본원칙이 충분히 고려되지 않음을 가늠할 수 있고 일관성도 고려되지 못하여 변칙에 가까운 정책이 난립하는 상황으로 유추할 수 있다. 조달 정책 시행에 따른 갈등과 대립을 줄이고 적극적으로 추진하는 전략적 조달자로 거듭나기 위해서라도 기본원칙 중심의 재검토가 전반적으로 필요한 시점이다. 계약은 조달을 실현하는 주된 수단으로 계약당사자가 누구인지에 따라 각기 다른 계약법을 적용한다.

이러한 공공조달 정책은 계약법(국가계약법, 지방계약법)에 기초하여 제정되고 있으며, 개별 조달 정책 목적의 공통 분모는 계약법에 있다고 생각할 수 있다. 이러한 맥락에서 살펴보면, 계약법의 목적은 “계약업무를 원활하게 수행”으로 확인되지만, 달성하고자 하는 목표가 무엇인지는 분명하지 않다. 앞에서 설명한 바와 같이 목표의 부재는 기본원칙의 결여 또는 배제의 결과로써 계약법의 기본원칙도 명확하지 않다고 볼 수 있다. 그렇다면, 국내 계약법은 기본원칙과 목표가 부재한 조달 행정에 관한 계약행정절차로 치부할 수 있다. 현행 계약법에 목표의 부재는 망망대해에서 방향을 잃은 배와 같으며, 불필요한 자원과 노력의 낭비로 이어진다.

국내 계약법과 유사한 미국 연방조달규정(FAR, Federal Acquisition Regulation)의 연방 조달 시스템에 대한 지침 원칙(1.102 Statement of guiding principles for the Federal Acquisition System)은 “공공의 신뢰를 확보하고 공공정책의 목표를 수행하면서 수요자에게 가장 가치 있는 물품이나 용역을 제때 조달하는 것”을 명확하게 제시하고 있다. 또한, 목표에 관한 기본원칙 4가지(적시성, 비용 절감, 공정성, 공익성)도 함께 포함되어 있다. 미국의 조달 정책은 기본에 대해 일관성 있게 유지되므로 정책성과도 기본원칙에 비추어 평가할 수 있다. 우리 정부도 전략적 조달자로서 역할을 확대하기 위해 ‘최적·적시조달 재정 효율성’, ‘경쟁·공

정·투명 절차 정당성’, ‘국가정책 기여에 해당하는 정책 효과성’의 기본 3대 원칙과 세부 목표를 포함한 새로운 공공조달에 관한 기본법 제정을 추진하고 있다. 다만, 재정 효율성과 정책 효과성 중시의 원칙 위주로 한다는 점에서 산업의 발전 지원과 평등 및 동등한 거래관계 형성 등의 가치는 포함되지 못한 점은 아쉬운 상황이다.

## (2) 다종다양한 조달 정책 간 상충 발생

공공조달은 구매, 용역, 공사에 관해 다른 경제주체로부터 대가를 지급하고 제공받는 행위이다. 조달의 실질적인 절차는 제도적 수단을 통해 이행되고, 제도는 수립된 정책을 통해 마련된다. 다종다양한 정책 목표의 달성을 위해 여러 제도를 도입하고 있으나, 현실은 정책 목표의 속성 간(효율성, 형평성 등) 상충과 그에 따른 제한적 상황에 부닥쳐있다. 원인은 어떤 정책 목표를 우선할 것인지 논의하지 않고 필요에 따라 새로운 정책 수립에 의한 제도가 양산되고 있기 때문이다. 실례로 <표 3>과 같이 조달정책 목표와 제도적 수단은 다양하며, 상황과 여건에 따라 변화되고 있다. 예를 들면, 조달정책 목표의 예산 절감(예산집행 효율성 제고)과 품질확보(부실 공사 방지 및 품질확보)는 상호배반관계로 동시에 최고의 성과를 달성하는 것은 불가능에 가깝다.

〈표 3〉 조달 정책목표와 제도적 수단의 일부 사례

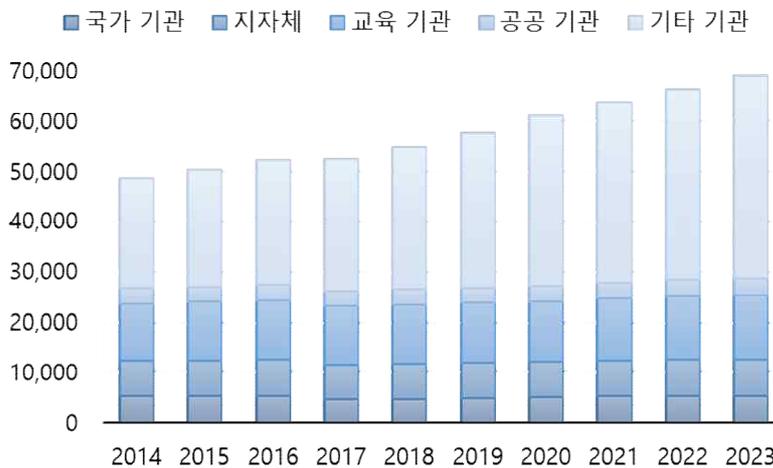
조달정책 목표	제도적 수단	
경기조정, 고용안정, 지역 및 국토균형개발 등 거시경제적 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>•(추경 편성) SOC 투자 확대</li> <li>•지역/국토균형개발계획 수립·추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•조기 발주와 집행</li> <li>•선금 지급 비율 확대 등</li> </ul>
예산집행 효율성 제고 (=예산절감)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•총사업비관리제도 (총사업비 증액 억제)</li> <li>•VE(Value Engineering) 제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•예정가격제도</li> <li>•계약심사제도 및 조달청 위탁심사 등</li> </ul>
부실공사 방지 및 품질확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>•입찰참가자격 사전심사(PQ) 제도</li> <li>•건설사업관리제도</li> <li>•건설보증제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•설계, 시공, 건설사업관리 규제 강화</li> <li>•저가 낙찰 방지제도 (순공사원가이하 낙찰 배제 등)</li> </ul>
입찰 계약의 투명성·공개성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>•전자조달제도 도입과 확산</li> <li>•입찰결과 공개 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•조달 절차, 기준, 제도의 객관성 확보 (복수예정가격제도 등)</li> </ul>
건설기업 경쟁력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>•설계·시공 일괄입찰/대안입찰제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•신기술·신공법 우대/간이형 중심제 실시 등</li> </ul>
중소 건설기업 보호·육성 (=지역 건설기업 보호·육성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•중소기업제품 법정 의무구매비율</li> <li>•지역제한제도</li> <li>•지역의무공동도급제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•공동도급제도</li> <li>•유자격자 명부 등급 제한 입찰제도</li> <li>•협력업체 평가 및 우대제도 등</li> </ul>
하도급 투명성 제고와 하도급자 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>•하도급 규제(하도급법, 건산법)</li> <li>•하도급 저가심사제도, 입찰 시 우대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•하도급법 위반 시 처벌 강화</li> <li>•전자적 조달시스템 사용 의무화</li> </ul>
사회적 약자기업 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>•소기업/소상공인/여성/장애인기업 우대</li> </ul>	
일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>•청년일자리 창출 기업 낙찰 우대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•인적자원개발, 정규직 전환 우수기업 신인도 가점 등</li> </ul>
⋮		

자료 : 조달청(2007), 시설공사 기술용역 업무 편람 재인용; 이상호(2007), 일류 발주자가 일등 건설산업 만든다, 일부 인용 및 신설.

## (1) 부처별 정책 목적 달성을 위한 적극적인 제도 양산

2023년 조달청에 등록된 수요기관은 <그림 4>와 같이 69,106개로 전년 대비 4.10% 증가한 수치이며 5년간 평균 4.45% 증가하는 추세이다.

<그림 4> '14-'23 조달청 수요기관 등록현황



주 : 매 연도말 수요기관 등록현황

자료 : 조달청, 조달통계.

<그림 5> 정부 부처별 조달 관련 기능과 역할

부처명	기능과 역할		근거법령
	정부조직법상의 기능	정부조달 관련 기능과 역할	
기획재정부	중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄 조정, 예산 기금의 편성 집행 성과관리, 회계·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무 관장	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부조달에 관한 정책결정</li> <li>정부공사 사업 전(全) 단계에 대한 입찰계약에 관한 기준제정 및 계약분쟁 조정</li> <li>공사발주자 질의사항에 대한 유권해석</li> <li>분야별 자원배분계획 및 투자방향 등에 관한 재정운용계획 수립</li> <li>정부사업 예산의 편성</li> <li>건설공사 사업예산의 배정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가계약법</li> <li>국가재정법</li> </ul>
조달청	정부가 행하는 물자의 구매·공급 및 관리에 관한 사무와 정부의 주요 시설공사 계약에 관한 사무 관장	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요 공공 시설공사 입찰 및 계약결절, 계약관리</li> <li>입찰 및 계약세계에 관한 세부운용기준 제정</li> </ul>	조달사업에 관한 법률 등
고용노동부	고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건 개선, 근로자의 복리후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무 관장	<ul style="list-style-type: none"> <li>근로자의 업무상 재해예방 및 근로자 복지증진을 위해 산재보험, 고용보험, 근로자 복지단체 등의 규제와 관리·감독</li> <li>산업 안전 및 보건에 관한 기준 확립 및 그 책임 소재 명확화를 통해 산업재해 예방 및 쾌적한 작업환경 조성을 위한 규제와 관리·감독</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업안전보건법, 산업재해보상보험법 등</li> </ul>
국토교통부	국토종합계획의 수립·조정, 국토의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안 및 간척, 육운, 철도 및 항공에 관한 사무 관장	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전 도모</li> <li>건설기술수준의 향상과 건설공사 시행의 적정을 기하고, 건설공사의 품질과 안전 확보</li> <li>건축물의 내지·구조 및 설비의 기준과 건축물의 용도 등을 정하여 건축물의 안전·환경·기능 및 미관 향상(건축 인·허가, 건축실적, 건축물의 건설사업관리 등)</li> <li>시설물의 안전점검과 적정한 유지관리를 통해 재해 및 재난 예방과 시설물의 효율 증진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설산업기본법</li> <li>건설기술관리법</li> <li>건축법</li> <li>시설물안전관리에 관한 특별법</li> </ul>
해정안전부	국무회의의 사무, 법령 및 조약의 공포	지방자치단체의 공공조달에 관한 정책결정	지방계약법

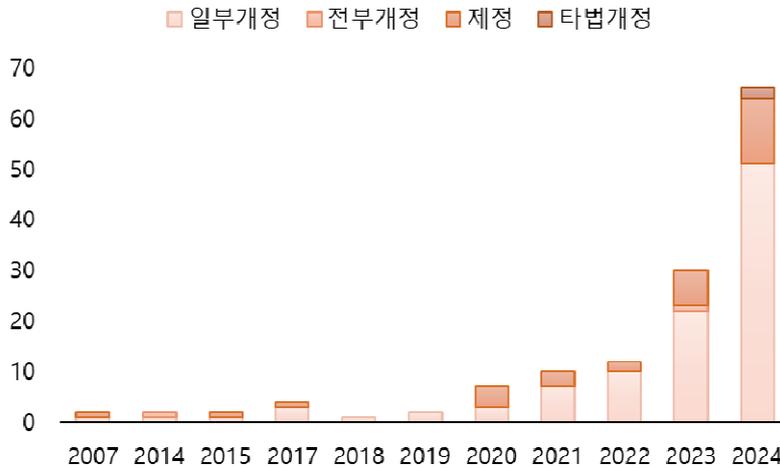
주 : 조달청의 경우 조달청과 그 소속기관 직제에 관한 법령.

자료 : 이상호(2007), 일류 발주자가 일등 건설산업 만든다, 일부 인용 및 현행 규정에 맞게 재기술.

기타기관(지방공기업, 지방의료원, 지자체 출연연구원, 특수법인 등)은 다른 기관보다 매년 증가하는 폭이 크고 수요기관 증가의 주요 요인이 된다. 기타기관에서 조달하려는 재화나 서비스가 계속해서 증가한다는 사실과 함께 제도도 양산될 수 있음을 가늠할 수 있다. 또한, 정부 부처별 조달 관련 기능과 역할에 국한하여 살펴봐도 다양한 제도가 양산될 수 있다(〈그림 5〉 참조).

〈표 2〉에서 국가계약법 시행령 행정규칙에 한하여 연도별 제정 및 개정(전부, 일부, 타법 포함) 현황 분석 결과 2020년부터 급격히 상승한 후, '24년 총 69건(전년 대비 56.52% 증가)을 기록하였다(〈그림 6〉 참조). 상세히 살펴보면, '24년은 개정 56건과 제정 13건으로 다른 연도에 비해 많은 제도가 양산되고 변경되었다. 국가계약법을 준용(〈표 1〉 참조)하는 정부 부처에서 조달에 관한 다양한 수단(계약)을 마련했다고 볼 수 있다. 그러나 양산된 제도는 개별 부처의 조달 관련 기능과 역할에 맞춰서 제정 및 개정되었을 가능성이 크다. 즉, 양산된 제도는 단기간에 목표 달성을 위해 불충분한 공공조달의 목표와 원칙마저도 충분히 고려하지 않았음을 짐작해 볼 수 있다.

〈그림 6〉 국가계약법 시행령 행정규칙 제정 및 개정 현황



주 : 국가계약법 시행령 행정규칙 개정일과 제정일로 집계

자료 : 국가법령정보센터, 국가계약법 시행령 행정규칙

## (2) 성과평가 미시행에 따른 개별 제도의 변칙적 운용

기존 공공조달의 기능과 역할이 물품·용역·시설 등 재화를 확보하는 계약자였다면, 현재는 막대한 공공 구매력을 토대로 정부의 정책을 구현하는 전략적·적극적 조달자로 확장되고 있다. 공공조달은 단순한 행정 및 계약이라는 편면적 시각에서 벗어나 사회적 가치를 실현하는 중요한 정책 수단의 다면적 시각으로 전환이 필요하다. 이처럼 다종다양한 정책이 실효적으로 집행되려면 재정의 효율성과 목표 달성 정도에 관한 성과평가 방법도 함께 고려해야 한다. 정

7) 정무경 외 4인(2024), 앞의 책

책 성과평가의 목적은 의도한 목표를 얼마나 달성했는가를 측정하여 최종적으로 목표 달성의 가능성을 높이는 것이다. 따라서 정책평가를 위한 범위와 절차 구성이 명확해야 한다. 김성준(2023)은 정책의 성과평가 범위로 정책 개입으로 계획된 사회변화를 위한 정부의 활동으로 국한하며, 절차는 목적(목표) 및 평가대상 구체화, 산출물과 결과물에 관한 자료 확보 및 분석, 효과에 대한 체계적인 평가, 목표 대비 달성도의 확인 및 검토, 혜택과 손해의 식별, 평가 결과의 피드백 순으로 진행해야 한다고 언급하였다. 그러나 급격히 늘어나는 정책의 성과평가를 위한 시스템은 일부만 제한적으로 운영되고 관리도 미흡한 실정이다. 공사에 관한 사례로 최저가낙찰제, 종합심사낙찰제, 종합평가낙찰제는 목표 대비 달성도에 관한 성과평가를 시행하지 않고 제도를 폐지 또는 변경하고 있다. 최저가낙찰제는 1951년 처음 도입 및 시행된 이후 약 65년간 폐지와 재도입을 반복하다가 2015년 종합심사낙찰제 시행과 함께 공식 폐지되었다.

〈그림 7〉 종합심사낙찰제와 종합평가낙찰제의 주요 변화

제도 도입 이후 10년간 중심제 13번, 종평제 6번 낙찰자 결정기준 변경



자료 : 국가법령정보센터, 조달청 공사계약 종합심사낙찰제 심사세부기준 발체 인용(조달청지침 제5967호 기준)

오랫동안 파란곡절을 겪은 최저가낙찰제는 성과평가 시 목적의 미달성 사유로 폐지된 것이 아니며, 낮은 낙찰률과 덤핑 수주로 인한 부실공사 우려의 목소리가 계속해서 제기되어 최종 폐지되었다. 다른 실례로 종합심사낙찰제(이하, 중심제)와 종합평가낙찰제(이하, 종평제)가 있다. 해당 제도의 도입 취지는 이전 제도의 폐해를 없애 공사의 좋은 품질 보장과 건설산업 생태계 개선이지만, 최저가낙찰제와 마찬가지로 진단에 의한 처방보다 필요 때문에 개정되는 실정이다. 기본원칙 미고려와 체계적인 성과평가의 미운영은 임기응변식 대응으로 인해 변칙을 양산할 수 있다. 이와 관련 내용으로 <그림 7>에서 2022년 1월 개정된 중심제 낙찰자 결정에 관한 4가지 신규 세부기준이 2023년 6월에 최종 폐지되었다. 따라서 성급한 제도 추진과 성과평가 미운영은 관리의 효율성 저하뿐만 아니라 혼란을 가중하는 요인이 된다.

### (3) 글로벌 스탠다드에서 코리아 스탠다드로 변질된 공공조달정책

공공조달 정책은 90년대 후반까지 외형적으로 ‘글로벌 스탠다드’를 추구하였으나, 실상은 ‘코리아 스탠다드’로 운영되고 있다. 여기서 코리아 스탠다드는 ‘로컬 룰(Local Rule)’에 유사한 개념으로 국외에서 통용되는 규칙을 벗어나 자체적으로 정한 지역적 규칙에 가깝다. 현재 운영 중인 공공조달 정책은 국내 환경에 적용 및 운영 측면에서 유리할지언정 국외로 진출하는 기업의 경쟁력 약화와 폐쇄적인 시장으로 인식될 수 있다. 실제로 정기적으로 발표되는 공공조달 관련 정책들은 표현만 달리하여 반복되고 있다. <표 3> 제1~6차 건설산업진흥 기본계획(1998~2027) 중 공공조달정책 계획에서 계약제도, 발주방식, 공사비 등 유사 내용이 반복되는 것을 확인할 수 있다. 유사 정책의 반복이 잘못되었다고 주장할 수 없지만, 분명한 건 성과 평가를 거치지 않고 재추진된 정책은 실효성을 담보하기 어렵고 혼란을 가중할 수 있다.

<표 3> 제1~6차 건설산업진흥 기본계획 중 공공조달 정책 계획 발체

구분	추진과제	주요내용	유사성
제1차 기본계획 (1998~2002)	계약제도의 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>발주자 우월적 지위 남용방지에 관한 제도적 장치</li> <li>공사지연과 공사비 증가에 대한 책임관계 명확화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> <li>■</li> </ul>
	건설공사방식의 다양화	<ul style="list-style-type: none"> <li>턴키방식 및 건설사업관리방식 적용 확대</li> <li>분리발주, 일괄하도급, 재하도급 규제 합리적 개선</li> <li>기술능력 우선 고려 공모형, 기술가격 분리입찰제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●</li> <li>◆</li> </ul>
제2차 기본계획 (2003~2007)	건설공사 발주체계의 국제화	<ul style="list-style-type: none"> <li>발주자 재량권 확대</li> <li>건설공사 발주방식의 다양화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲</li> <li>◆</li> </ul>
	건전한 건설관행 정착	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설공사 계약제도의 개선(발주자 불공정 개선)</li> </ul>	■
제3차 기본계획 (2008~2012)	국제기준으로 발주제도 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>CM at Risk 발주방식 도입기반 조성</li> <li>건설사업관리의 법제화 추진</li> <li>공공부문의 발주역량 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙조달에서 분권형 조달로 개편</li> </ul> </li> <li>기술제한형, 설계공모·기술제한형 입찰 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲</li> <li>◆</li> </ul>
제4차 기본계획 (2013~2017)	업체 선정 지원시스템 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>적정업체 선정과 공사품질 확보를 위한 발주제도 개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합평가 낙찰방식 도입</li> <li>- 건설공사 조달체계 분권화 병행 추진</li> <li>- 전기·정보통신 공사 분리발주 임의화</li> <li>- 최저가낙찰제도와 적격심사제도 선별기능 강화</li> <li>- 실적공사비와 표준품셈 현실화 지속 추진</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆</li> <li>▲</li> <li>●</li> <li>◎</li> </ul>
제5차 기본계획 (2018~2022)	건설기업 혁신성장 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술력 중심 발주제도 개편</li> <li>- 우수 건설업체 선별기능 강화(저가 경쟁 → 기술력) 대안제시형 낙찰제, 고난이도 공사 기술변별력 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆</li> <li>◆</li> </ul>
	산업 전반 갑질 근절	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공발주자의 부당행위 개선(공기연장 비용 등)</li> </ul>	■
제6차 기본계획 (2023~2027)	산업구조 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>실력 중심의 공공입찰제도 개편</li> <li>- 신규 입찰제도(CM at Risk, 대안제시형) 활용 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술형 입찰 활성화</li> </ul> </li> </ul>	◆
	산업기반 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>적정 공사비 및 공사기간 확보</li> <li>- 표준시장단가 관리체계 개선</li> <li>- 적정 공기 산정 가이드라인 마련</li> </ul>	◎

주 : ■=계약, ●=발주, ◆=기술, ▲=조달, ◎=공사비

자료 : 국토교통부, 제1-6차 건설산업진흥 기본계획 발체 인용

최근 조달청은 광범위한 규제에 인한 더딘 규제개선과 글로벌 스탠다드에 맞는 선진화를 위해 '2024 공공조달 킬러규제 혁신방안'을 발표하였다. 이를 통해 핵심 킬러규제(17건)와 낡은 관행 등 현장 규제(85건)의 발굴·효과 방안도 함께 제시되었으며, 관련 설문 조사에서 공공조달 규제혁신의 필요성에 응답자의 83%가 중요하다고 답하였다. <표 4>와 같이 건설업 관련 추진과제는 총 16개로 현장규제에 관한 추진과제에 구성된다. 대부분 추진과제는 '기업 발목을 잡는 행정부담 완화'에 포함되며, 간소화·표준화·자동화를 통한 낭비 방지, 공정성 및 적용성 확대에 의한 해소가 핵심이다. 이번 방안도 마찬가지로 공공조달 혁신이 '왜' 필요한지 명확하게 제시되어 공감대 형성을 할 수 있지만, 정책을 장기적으로 이끌기 위한 기본원칙의 누락으로 일관된 추진에 의문이 있을 수 있다.

〈표 4〉 2024 공공조달 킬러규제 혁신방안에 건설 관련 추진과제 발췌

4대 분야	추진 과제
징벌적 행정제재 운영방식 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설엔지니어링 용역 낙찰자 지정 전 참여기술인 교체 허용</li> </ul>
중소 조달기업의 비용부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술형 입찰 공사 입찰자료 사전 공개</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약서상에 임금 상당금액을 구분표기 및 시스템 개선</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처간 협업을 통한 하도급대금 직불 확대</li> </ul>
기업 발목을 잡는 행정부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술형 입찰 설계심의 제출 서류 간소화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낙찰자 결정 전 일부 구성원 결격 시 재심사 방법 개선</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설계 분야 참여 기술인 유사 용역 실적평가 개선</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공주택 계약 수주 쿼터제 폐지</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공주택계약 심의 과정 접근성 강화를 통한 공정성 확대</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술형 입찰 독소조항을 제거하기 위한 표준입찰 안내서 제공</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일괄 등 기술형 입찰의 수의계약 업무처리지침 적용 대상 확대</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설사업관리 용역의 물가변동 검토 서식 표준화</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조달청 표준일위대가 확대를 통한 공무원가 산정 자동화 기반 마련</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합심사낙찰제 단가 심사를 위한 기준단가 공개</li> </ul>
신산업 선장을 막는 낡은 규제 허파	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합심사낙찰제 시공계획서 작성 부담 경감</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술용역 대상 협상에 대한 계약 기준 마련</li> </ul>

### Ⅲ. 공공조달 계약 이전 단계에서 발생하는 세부적인 문제점들

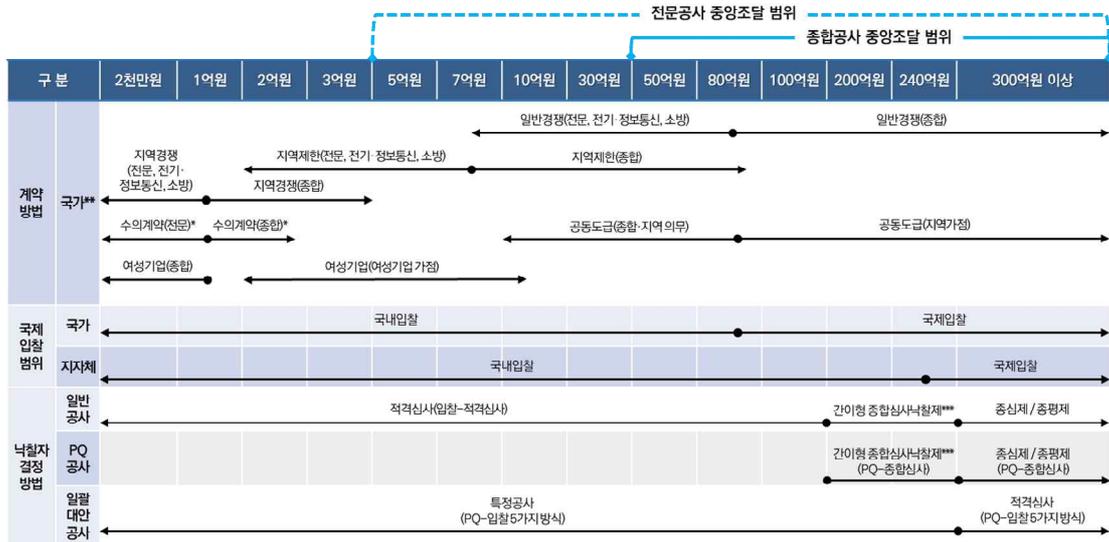
앞서 공공조달 정책의 원칙 부재에 따른 문제점과 계약과정에서 존재하는 문제점도 함께 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면, 계약체결 이전 과정에서 해결되지 못한 문제는 계약상대자 일방이 감수하는 경우가 빈번하게 발생하기 때문이다. 계약체결 이전 단계에 포함되는 발주단계, 입·낙찰단계, 계약단계 순으로 검토하였다. 발주단계는 획일적 발주방식과 계약 특례에 관한 문제점을 검토하였으며, 입·낙찰단계는 평가제도의 불합리성과 공정성 훼손이 불가피한 보호제도 중심으로 살펴보았으며, 마지막으로 계약의 내재적 한계성으로 인해 발생하는 3가지 문제점에 대해서 검토하였다.

#### 1 발주단계 : 획일화된 발주방식과 변화에 느린 속도로 대응하는 시범사업

##### (1) 수요기관과 당해 사업의 특성을 고려하기 어려운 획일적 발주방식

국내 조달 방식은 수요기관의 관리 여부에 따라 중앙조달과 자체조달로 구분할 수 있다. 중앙조달은 수요기관에서 위탁한 사업을 조달청에서 관리하는 방식이며, 자체조달은 수요기관에서 직접 조달에 관한 모든 업무를 수행한다. 수요기관 스스로 조달방식을 선택하지 않으며, 「조달사업에 관한 법률」(이하 조달사업법)에 따라 결정된다. 시설공사에 관한 중앙조달 대상은 종합사업에 해당하고 추정가격 30억 원 이상과 전문공사에 해당하고 추정가격 3억 원 이상이면 위탁해야 한다(〈그림 8〉 참조).

〈그림 8〉 시설공사 시설규모별 관련 규정 및 발주기준



다만, 천재지변, 국방사업에 관한 국가기밀 보호, 재해·사고에 대한 긴급복구, 기술의 특수성에 한해서 자체조달을 시행할 수 있다. 조달 방식이 주관 기관에 따라 구분한다면, 입·낙찰방식은 계약법령에 따라 구체적인 절차가 정해진다. <그림 8>은 시설공사 규모별로 입·낙찰방식을 정리한 것이며, 각 제도는 계약법에 강하게 예측되어 있다. 예를 들어, 100억원 미만 공사는 적격심사 대상, 100억원 이상 300억원 미만의 공사는 간이형 종합심사낙찰제 대상, 300억원 이상 공사는 종합심사낙찰제 대상으로 구분하고 있다. 계약업무 처리에 있어 효율성은 확보할 수 있으나 조달의 특성과 수요기관의 역량을 충분히 고려 가능한 환경을 조성하였는지에 대해서 의문이 생긴다.

<그림 9>와 같이 계약예규에 발주기관은 원칙적으로 위임받은 범위 내에서 재량권을 발휘할 수 있도록 명시되어 있지만, 기획재정부 장관과 협의를 거쳐 결정하는 절차를 포함하고 있다. 현실에서는 감사 등의 우려로 계약예규와 다르게 독단적으로 집행할 수 없다. 이에 따른 재량권 억제는 발주체계 경직으로 이어지고, 수요기관 및 당해사업 특성에 맞는 발주 및 입·낙찰 유형 선정을 어렵게 한다. 또한 <그림 8>과 같이 사업규모 중심의 획일적인 발주제도도 계속해서 운용되는 실정이다.

〈그림 9〉 계약예규에 명시된 기획재정부 협의 의무화 관련 내용

(계약예규) 적격심사기준	(계약예규) 입찰참가자격사전심사요령
<p><b>제5조(심사항목 및 배점한도)</b></p> <p>② 각 중앙관서의 장은 제1항에도 불구하고 시행령 제42조제5항 단서에 의하여 <b>기획재정부장관과 협의</b>하여 직접 공사, 물품 및 용역 등에 대한 적격심사기준을 정할 수 있다.</p> <p>③ 각 중앙관서의 장은 제1항 및 제2항에 따른 심사기준을 정함에 있어 <b>다음 각호의 사항을 심사항목으로 포함</b>하여야 한다. 다만, 가점항목으로 포함하는 경우에는 <b>이행(수행)능력의 배점한도 범위 내에서 가산점을 부여</b>한다.</p>	<p><b>제7조(심사기준의 조정)</b></p> <p>③ 계약담당공무원은 제6조를 적용함에 있어 해당공사의 성질·내용 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 <b>별표 2 및 별표 3의 분야별·항목별 배점한도를 가·감 조정</b>하거나, 항목별 세부사항을 추가 또는 제외할 수 있다. 다만, 신인도 항목을 추가 또는 제외하려는 경우에는 <b>기획재정부장관과 협의</b>를 거쳐야 한다.</p>
<p><b>제6조(세부심사기준)</b></p> <p>② 공사의 경우에는 제1항을 적용함에 있어서 교량, 터널, 지하철, 전기, 정보통신 등 각 공사종류별 그 공사의 특성·목적 및 내용 등을 종합 고려하여 <b>별표의 분야별 배점한도(입찰가격은 제외한다)를 20% 범위 내에서 가·감 조정</b>할 수 있으며, 항목별(신인도 제외) 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있다.</p>	<p><b>(계약예규) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준</b></p> <p><b>제4조(세부심사기준의 작성)</b></p> <p>② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에도 불구하고 공사의 특성·내용 및 당해 공사가 속한 시장상황 등을 고려할 때 필요하다고 인정할 경우에는 <b>기획재정부장관과 협의</b>하여 [별표 1] 내지 [별표 4]의 심사항목에 대한 배점한도를 가·감 조정하거나 심사항목을 추가 또는 제외할 수 있다.</p>

## (2) 산업환경 변화에 제때 대응하지 못하는 경직된 시범사업 체계

현행 국가계약법은 정형화된 상품과 서비스에 대한 조달방식을 전제하여 일률적 발주와 계약기준의 운영으로 산업환경 변화에 기민하게 대처하지 못하며, 혁신산업 조달시장 진출에 진입장벽으로 작용하고 있다<sup>8)</sup>. 계약 특례는 기존 법령과 규칙에서 정하는 내용과 다른 내용의 기준·절차이며, 기획재정부장관의 승인을 득해야만 한시적으로 운영할 수 있다. 해당 제도는

8) 김대인(2024), “국가계약 시범특례 제도에 대한 비교법적 고찰-미국 연방조달규칙 특례제도와와의 비교를 중심으로”, 경제규제와 법.

주로 공공기관(공공기관 운영에 관한 법률에 해당하는 기관)에서 업무 특성상 불가피한 때에만 운용된다. <표 5>는 일부 공공기관에서 승인 요청한 계약 특례 사례이며, 특이 사항은 승인처리에 최대 565일까지도 소요된다는 것이다. 원인은 계약 특례를 승인하는 부서의 지연에서 비롯된 결과이며), 중국에는 사업 추진 차질로 이어져서 기대했던 효과도 감쇄된다.

〈표 5〉 과거 계약 특례 사례의 승인처리 소요 기간

신청기관	특례사항	최초 접수일	최종 승인일	승인 여부	처리 소요 기간
한국토지주택공사	시공책임형 건설사업관리 특례 연장	2017. 10. 20.	2018. 3. 8.	승인	139일
한국수자원공사	발주제도 혁신 시범사업 (시공책임형 CM 및 순수내역입찰) 추진을 위한 특례	2018. 1. 30.	2018. 5. 29.	조건부 승인	119일
충남대학교병원	의료장비 구매대해 서비스 도입 특례	2018. 5. 2.	2019. 3. 21.	승인	323일
한국토지주택공사	공사용 지급자재 물품구매계약 기준·절차 특례	2018. 4. 5.	2019. 10. 22.	승인	565일

국가기관(중앙행정기관 및 독립기관 대상)은 공공기관처럼 계약 특례를 운용할 수 없었다. 2021년 8월 공공조달제도개선위원회에서 확정된 국가계약제도 개선방안 후속조치로 시범특례 제도를 마련하였다. 국가계약법 시행령 제47조의2(시범특례에 따른 계약체결) 신설로 국가기관도 계약 특례와 유사한 새로운 형태의 계약제도를 운용할 수 있으며, 이를 위한 「국가계약 시범특례 운영 지침」을 마련하였다. 여전히 신청기관 중심의 행정을 요구하고 있으며, 소극적 시범사업 추진으로 혁신·신산업 지원 및 계약제도의 탄력성·유연성 제고를 위한 취지도 약화하고 있다. 현재 운용 중인 비슷한 성격의 규제샌드박스 제도와 비교하면 국가계약 시범특례(이하 시범특례)의 활성화가 더딘 이유를 이해할 수 있다.

시범특례 사례는 많이 없는 반면에 규제샌드박스의 실적 현황은 전체 1,403건(2025. 1. 28 검색 기준)에 이르고 있다. 차이는 운영방식에서 기인하며, 상세하게는 ① 신청 주체와 ② 심의기구 및 복잡성에 있다. 규제샌드박스 신청 주체는 기업인 반면에 시범특례의 신청 주체는 국가 기관으로 규제 특례 실현에 대한 유인에 차이가 있다. 시범특례 심의는 주관 부서에서 단독으로 처리하지만, 규제샌드박스는 개별 수요기관의 자체 심의기구에서 결정된다. 따라서 단독 심의방식보다 빠른 처리가 가능하여 지연 가능성이 작다. 시범특례를 도입한 본래 취지의 달성 및 활성화 방안이 필요하다.

9) 아시아경제(2020), “기재부, 공기업 계약 특례 승인까지 최대 565일-원칙·기준 마련 필요”

### (1) 가격 중심의 낙찰자 평가 체계와 잦은 평가지표 변경에 따른 취지 훼손

입찰자 평가에서 가격과 과거 성과(경력·실적)은 낙찰자 선정에 결정적 변수로 작용한다. 이에 대한 근거로 국가계약법 제10조에 ‘충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자’로 규율하고 있다. 즉, 국내 입·낙찰제도는 계약이행과 최저가격이란 2가지 기본 요건에 의해 운영된다고 볼 수 있다. 또한, 경제적 여건에 따라 정책 목표의 변화로 다양한 입·낙찰제도 도입 및 적용 중이지만, 기본 요건 중에 가격은 낙찰자 결정을 위해 절대적인 역할과 비중을 갖는다. 대표적인 사례로 적격심사는 비(非)가격요소(기술수준, 경영상태 등)와 가격의 종합적으로 고려하여 낙찰자를 결정하는 제도지만, 김정욱(2012)는 가격요소가 낙찰자를 결정하는 주요 요인이라고 밝혔다. 이유는 적격심사 비(非)가격요소의 만점 획득이 수월하여 낙찰하한율에 가장 근접한 가격을 제시한 자가 낙찰자로 결정되기 때문이다. 관련 연구에서도 강희우 외(2017)은 가격만으로 평가하는 최저가낙찰제도보다 종합심사낙찰제도의 가격요소 중요도가 높다는 분석결과를 제시하였다(〈표 6〉 참조). 현재 도입된 다양한 입·낙찰방식은 가격 중심으로 낙찰자를 결정하는 메커니즘으로 볼 수 있다.

〈표 6〉 최저가낙찰제도와 종합심사낙찰제도 비가격요소 변별력 간접비교

구 분	최저가낙찰제도 (2015. 1. ~ 2016. 1.)	종합심사낙찰제도 (2016. 2. ~ 2017. 3.)
낙찰자 투찰가격 백분위를	29.5% (하위 기준)	18.3% (상위 기준)
최저가격 투찰자의 낙찰확률	23.9%	22.5%
공사수	46개	40개

자료 : 강희우·김빛마로(2017), 공공조달시장제도 개선방안연구, 한국조세재정연구원.

입찰자 평가에서 가격점수를 제외하면, 〈그림 10〉과 같이 비(非)가격요소 평가항목 중에 보유 기술자의 과거 경력과 기업의 과거 실적에 관한 항목은 다른 평가항목보다 높게 책정되어 낙찰자 선정에 중요한 변수이다. PQ심사 전체 배점(100점) 중에 85~90점, 적격심사 전체 배점(30점) 중에 50%(15점), 종합심사낙찰제 전체 배점(50점) 중에 80%(40점)을 차지하는 것으로 분석된다. 계약당사자 관점에서 경력과 실적에 대한 평가도 중요하지만, 변별력이 부족하면 평가에 의미가 없다. 현재 비(非)가격요소 평가에서 대부분 공사수행능력부문에 만점을 획득하는 현실에서 실질적인 능력을 변별하기 어렵다. 다른 관점에서 설명하면 공사의 특성과 난이도를 충분히 반영하지 못하는 것으로 볼 수 있다. 이로 인해 비가격요소 평가항목에 대한 공정성과 실효성 부족으로 기술력을 갖춘 계약상대자가 역차별을 받는다는 지적과 함께 무용론도 제기되는 실정이다. 특정 요인에 의해 좌지우지되는 낙찰자 선정방식은 공공조달의 공정성과 투명성을 훼손시킬 가능성이 크고, 기형적인 변질과 함께 불법이 난무하게 될 가능성도 크다.

〈그림 10〉 비(非)가격요소의 평가항목과 배점의 구성 현황

PQ 분야별 심사항목 및 배점기준		
심사 분야	심사 항목	배점 한도
시공 경험	가. 최근 10년간 해당공사와 동일한 종류의 공사실적	40(45)
	나. 최근 10년간 해당공사와 유사한 종류의 공사실적	
기술 능력	가. 최근 5년간 토목, 건축, 전기·정보통신 공사 또는 플랜트공사의 실적합계	45
	나. 해당공사의 시공에 필요한 기술사 보유 현황	
신인도	가. 해당공사의 시공에 필요한 기술사 보유 현황	+3 ~ -7
	나. 최근년도 건설부문 매출액에 대한 건설 부문 기술개발 투자비율	
시공평가결과		10
지역업체참여도		5
가. 시공업체로서의 성실성		+3 ~ -7
나. 하도급 관련 사항		
다. 건설채널 및 제척처분사항		
라. 녹색기술 관련사항		
마. 일자리창출 관련사항		

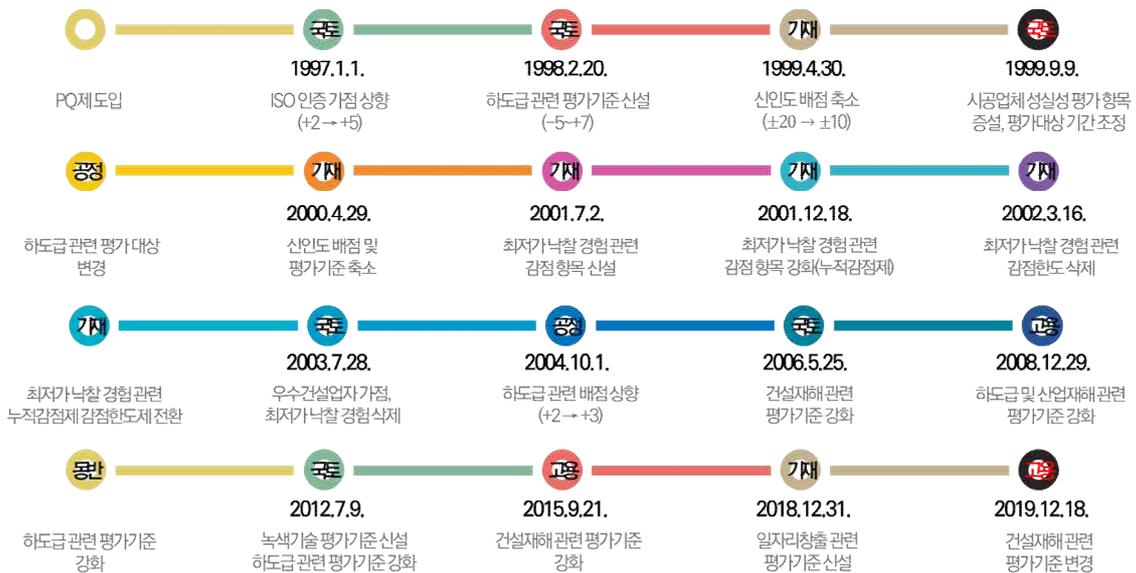
적격심사 항목 및 배점기준(10~50%)			
구분	심사 항목	심사 항목	배점 한도
해당 공사 수행능력	시공경험	최근 5년간 해당업종 실적누계액	15
	경영상태	부채비율, 유동비율, 영업기간 · 신용평가등급 · 신용평가등급	15
입찰가격			70
기타 해당공사 수행 관련 실적	해당공사 수행능력 실적여부	해당업종특수기준성 기술자 보유 미달여부	△10
계			100

중심제 심사항목 및 배점기준(일반분야)		
심사 분야	심사 항목	배 점
전문성 (28.0점)	시공실적	15점
	동일공종 전문성 비중	3.5점
역량 (20점)	배치 기술자	10점
	시공평가점수	15점
임자리 (1.5점)	규모별 시공여량	3점
	공동수급체 구성	2점
사회적 책임 (0점~+2점)	건설인력고용	1.5점
	건설안전	+0.8점 ~ +0.8점
소계	공정가액	0.6점
	지역경제 기여도	0.9점
입찰 금액 (50점)	소계	50점
	입찰금액	50점
가격 산출의 적당성(점)	단가	-4점
	허도급계획	-2점
소계	소계	50점
	배치기술자 투입계획 위반	감점
계약 신의도 (감점)	허도급관리계획 위반	감점
	허도급금액 변경 초과비용 위반	감점
사표계획 위반		감점
합 계		100점

낙찰제도에서 중요한 2가지 기본 요인과 함께 경계할 사항은 무원칙 또는 원칙에 반하여 반영되는 심사항목이다. 최근 부처별 경쟁 심화로 정책 목표의 추진과 달성을 위해서 입·낙찰 심사항목 관련 평가지표의 신설 및 변경이 수시로 발생하고 있다. 〈그림 11〉은 PQ 심사항목 중 신인도 관련 평가지표의 주요 변경 과정을 도식화한 것이며, 평가지표는 부처별 정책 목표에 따라 최초 제도 도입 이후에 총 43회 변경을 거쳤다. 계약제도는 산업의 현실적인 여건을 고려하면서 변경될 수 있다. 그러나 부처간 과도한 경쟁과 목적 달성의 수단으로 이용하기 위해서 평가지표가 개정된다면, 변경의 빈도는 증가하고 개정도 잦아진다. 이로 인해 업계의 혼선과 매물비용 발생뿐만 아니라 우수한 낙찰자 선정을 위한 제도의 본래 의도마저도 훼손될 수 있다. 평가지표의 잦은 변경을 지양하고 일관성에 의한 평가가 정착될 수 있는 환경 조성이 필요하다.

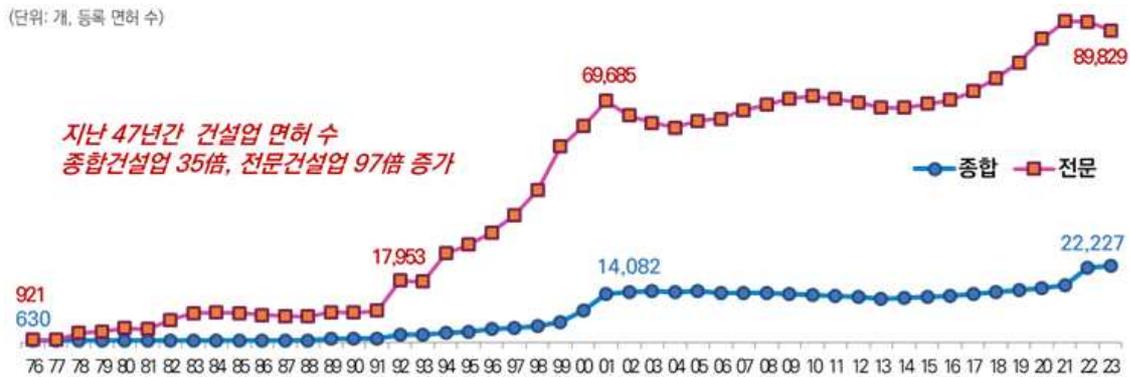
〈그림 11〉 PQ 심사항목 신인도 관련 평가지표 변경 과정



## (2) 과도한 약자 보호와 출구 없는 투명성 강조의 부작용

건설업 면허는 일자리 창출을 위한 등록제 전환과 소규모 기업 등록 기준 부담을 줄이는 완화 정책의 영향으로 계속해서 증가하고 있다. 2023년 기준 국내 건설기업 면허는 종합공사업체(이하 종합) 22,227개, 전문공사업체(이하 전문) 89,829개 등록되었으며, 1976년 대비 면허를 보유한 기업은 종합 35배와 전문 97배 증가하였다(〈그림 12〉 참조). 〈그림 1〉의 시장의 규모 대비 건설기업 수와 건설업 면허 수의 적정 수준을 가늠하면, 현 상황은 정상 수준을 넘는 것으로 느껴진다.

〈그림 12〉 건설기업 면허 수 변화 현황



자료 : 대한건설협회 종합건설업 조사, 대한전문건설협회 전문건설업 통계연보, 각 년도.

지역별 면허의 비율을 살펴보면, 종합은 수도권(서울, 경기, 인천) 34.54%와 지방 64.46%이며, 전문은 수도권 34.85%와 지방 65.15%의 비율로 구성된다. 그럼에도 과거 건설업 진입장벽이 높았던 시기에 마련된 중소기업보호 관련 제도 6개(도급하한제도, 등급별 유사자격자명부 등록제도, 적격심사제도, 상호협력평가제도, 동반성장평가, 공정거래협약이행)와 지역건설기업 보호 관련 제도 4개(지역제한입찰제도, 지역의무 공동도급제도, 지역업체 시공참여 가점제도, 지역권고 하도급)는 현재도 시행 중이다. 다수의 건설기업이 업종과 지역에 국한되지 않고 증가하는 상황에서 중소기업 및 지역건설기업 보호를 위한 관련 제도의 유효성과 적합성 그리고 유지에 관해 의문이 든다.

제도의 본래 취지는 신규 진입 또는 영세기업의 안정적인 시장 참여를 통한 성장 유도였으나, 보호 시장에만 안주하려는 기업이 상당수 존재한다고 추측할 수 있다. 이러한 현상이 사실이라면, 과도한 보호로 인해 공정성 위배 또는 지역 건설산업의 독점 고착화와 경쟁력 저하로 유도될 수도 있다. 최근 페이퍼 컴퍼니 양산, 정부조달 비용 증가, 지역간 진입장벽 공고화 등 역효과 문제와 함께 입찰제도의 본질과 질서까지도 비판받는 상황에서 관련 제도의 존속 또는 변경에 관한 필요성을 검토할 시점이다.

현재 입·낙찰제도의 다른 특징은 절차적 투명성 확보를 위해서 끊임없는 개선의 결과로 사전에 부정·부패 방지 및 사후적 처벌 규율 강화하고 있다. 그러나 역효과로 조달 과정의 효율성

저하와 수요기관의 책임성 및 수요 반영은 낮아지고, 공공조달 관련 기관의 전문성과 품질관리 능력은 저하되고 있다. 일례로 한국토지주택공사에서 발생한 입찰 비리 이후의 조치로 발주를 조달청으로 이관하면서 사업이 지연되는 상황이 나타나고 있다. 이러한 사례는 한국토지주택공사에서 발주한 사업에서만 발생하는 문제로 치부할 수 없다. 이를 위해 공공조달의 기본원칙 및 목적의 재검토와 혁신 및 신성장을 고려한 적극적 조달자로 거듭나기 위한 맞춤형 전략 마련이란 관점에서 준비가 필요하다.

### 3

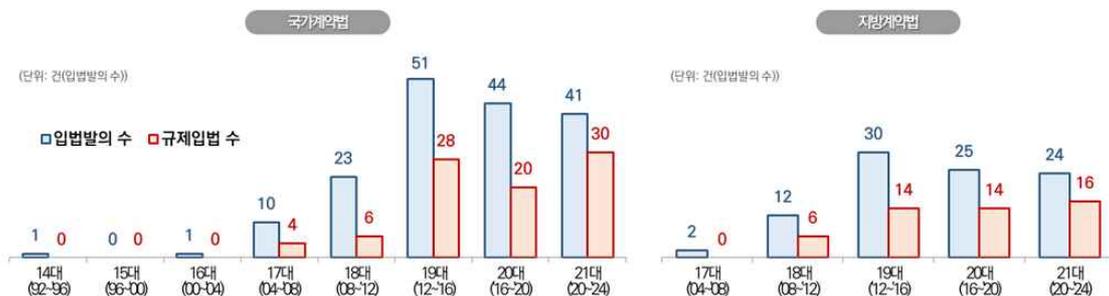
## 계약단계 : 계약법의 내재적 한계성과 공공조달 전문인력 부족

### (1) 공공계약의 내재적 한계성에서 발로한 계약당사자 일방의 감수

계약단계의 문제점은 다양한 관점에서 열거할 수 있으나, 내재적 한계성에서 발로한 ①계약법 관련 규제 입법 증가, ②예산 절감에 의한 동등 원칙 훼손, ③계약 관계의 갑을문화 등으로 구분하여 검토하였다. 첫 번째 공공조달에 관한 계약 법령 특성을 고려하지 않은 규제 입법 증가이다. 공공계약은 국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 지방자치단체출자·출연기관 등이(국가기관으로 통칭) 공익을 실현하기 위해 계약상대자와 체결하는 계약을 말한다. 실무에서 운용하는 공공계약은 대체로 사법상의 성질을 가지며, 판례도 사법상 원리를 그대로 적용하고 있다.<sup>10)</sup>

「국가계약법」 제5조제1항에 근거하여 국가기관은 사경제 주체이지만, 계약담당공무원이 사무처리 기준에 맞지 않는 입찰을 진행한다면 위법으로 간주하는 판례에 따라 공법의 통제를 받는 것도 사실이다.<sup>11)</sup> 따라서 공공계약은 대체로 사법상 계약의 성질을 갖지만, 공법상 제약을 함부로 회피하지 못하는 내재적 한계도 가지고 있다. 즉, 사경제 주체간 계약체결로 사적자치원칙(계약자유원칙)을 유지하되, 공법 상의 공익도 함께 고려할 수밖에 없다는 의미이다. 그러나 현실에서 공익(公益)이 사익(私益)의 침해 여부에 대해서 충분한 검토 및 논의되지 않고, 포폴리즘성 규제 발의와 입법의 증가로 인한 문제가 심심치 않게 발생하고 있다.

〈그림 13〉 국가계약법과 지방계약법의 입법 발의와 규제 입법 현황



자료 : 전영준 외(2021), 계약법을 둘러싼 규제 만능주의의 위험, 한국건설산업연구원, 갱신 반영.

10) 대법원 2006. 6. 19.자 2006마117 결정.

11) 정무경 외 4인(2024), 앞의 책

이에 대한 관련 자료로 <그림 13>에서 살펴보면, 국가계약법은 17대 국회('04 ~ '08)부터 입법발의 및 규제입법의 수가 큰 폭으로 상승한 후 계속해서 증가 추세이며, 지방계약법도 18대 국회('08 ~ '12)부터 유사한 패턴으로 나타나고 있다. 실제 계약법 입법안 중 규제 내용을 살펴보면, 이미 타 법령에서 기 규율되거나 중복되어 있으며, 계약 법령 목적에 부합하지 않는 내용도 포함하고 있다(<표 7> 참고). 이러한 문제가 반복해서 발생하는 이유는 계약 법령의 기본원칙과 목적이 충분히 고려되지 않고 단기적 성과 위주의 관련 정책을 실현하기 위한 많은 절차와 제도를 포함하기 때문이다. 따라서 계약의 내재적 한계성에 대한 면밀한 검토가 입법 과정에서 이루어질 필요성이 있다.

**<표 7> 일부 입법사례의 문제점**

의안번호	제안일자	주요내용	문제점
제2107886호	2021. 2. 3.	• 계약공정의원칙 실현 목적 하도급 계약서 내 주요 내용 명시 의무, 발주자의 하도급거래 감독 의무, 하도급대금 직접 지급 의무 등 개정안 발의	• (중복) 하도급법과 건설산업기본법 기 규율 사항
제2101357호	2020. 7. 2.	• 근로자 근로조건 계약 명시 의무화, 근로조건 미통보 시 과태료 부과, 낙찰자 선정 시 산업재해발생 건수 정보 고려 등 • 입찰참가자격 제한 중대재해 및 산업안전보건법 위반 포함	• (중복) 근로기준법, 산업안전보건법, 중대산업재해법 등 관계법령 기 규율 사항 • (부적합) 근로조건 위반으로 손해 발생 시 징벌적 손해배상제 도입 등 계약법 취지에 적합하지 않은 내용 포함

두 번째는 예산절감 중심의 규정 설계로 상호 동등 원칙의 훼손 문제이다. 공공조달 재원은 국민의 세금으로 마련되므로 계약당사자(국가기관)는 제원의 효율적 집행에 관한 의무가 있다. 현재 운영되는 계약제도 전반에 걸쳐 예산 절감에 관한 규정을 포함하는 것은 타당하다고 볼 수 있다. 그러나 제도 운용에서 계약당사자 간 상호동등의 원칙보다 예산 절감을 유도하는 상당수 규정이 있다.

**<그림 14> 개별 규정 간 차이와 총사업비관리지침의 억제 규정**

**예정가격 작성기준과 조달청 공사원가계산 제비율과의 차이**

예정가격 작성기준과 상이한 조달청 공사원가계산 제비율  
(간접노무비, 일반관리비, 이윤 등)

(개정일: 2011.5.13.)

근거규정	구분	공사종류별	간접노무비율
(계약예규) 예정가격 작성기준	공사종류별	건축공사	14.5%
		토목공사	15.0%
		특수공사(포장, 준설 등)	15.5%
		기타(전문, 전기, 통신 등)	15.0%
공사규모별	공사기간별	50억원 미만	14.0%
		50~300억원 미만	15.0%
		300억원 이상	16.0%
		6개월 미만	13.0%
		6~12개월 미만	15.0%
		12개월 이상	17.0%

(적용시기: 2025. 1. 1.)

근거규정	구분	6개월 이하	7~12개월	13~36개월	36개월 초과
조달청 공사원가 계산 제비율 (건축)	50억원 미만	12.6%	12.6%	12.9%	12.5%
	50~300억원 미만	12.3%	12.4%	12.6%	12.1%
	300~1,000 억원 미만	11.6%	11.7%	12.5%	12.1%
	1,000억원 이상	11.3%	11.4%	12.6%	12.1%

**총사업비관리지침 중 계약법에서 지급이 보장된 공기연장비용 관련 총사업비관리지침을 통해 억제**

**제64조(시공 단계)**

- 공사착공 이후의 설계변경으로 인한 총사업비의 증액은 원칙적으로 인정하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다.
- ~⑧ 생략
- 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유**로 공사기간이 연장되고 이로 인해 공사현장의 유지 및 관리에 직접 필요한 비용(일반관리비·이윤 제외)이 추가로 발생하여 다음 각 호의 기준에 따라 협의 조정을 요청한 경우 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다. 다만, 계약당사자간 책임이 혼재되어 있어 책임한계가 불명확한 경우에는 **균분**으로 한다.

- 준공일 전년도 5월 31일까지 신청한다.**
- 공기연장의 책임소재사유, 연장기일 등 관련 증빙자료를 총사업비 조정요구서와 함께 제출해야 한다.

**제103조(자율조정 항목)**

- 공사비 중 자율조정 항목은 다음 각 호와 같다.
  - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제64조의 규정에 따라 물가변동으로 인해 공사계약금액의 변경이 필요한 경우

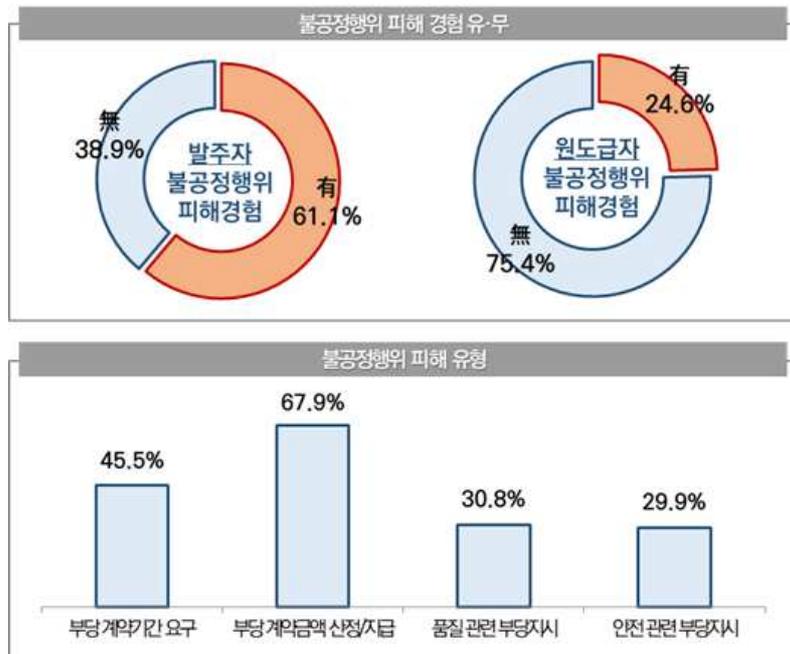
<생략>

예산 절감을 규정한 사례로 예정가격 작성기준, 공사계약일반조건, 총사업비관리지침, 표준시장단가, 조달청 조사단가 등이 있다. 다수의 예산절감 관련 규정으로 인한 문제는 상이한 적용기준 또는 계약법이 아닌 타 법령(국가재정법)에 의해 억제되기도 한다(〈그림 14〉 참조).

공공계약 주체(계약당사자)는 사경제 주체에 해당하므로 계약에까지 조달행정에 필요한 근거를 확보하는 것은 사적자치의 주요 원리인 계약자유 원칙에 배치될 소지가 있다. 따라서 예산절감 관련 규정을 계약상대자에게 전가하는 것은 자율권을 보장하지 않는 것과 같으므로 대등한 관계를 훼손한 것으로 여겨질 수 있다. 공공조달을 위한 계약 법령의 성격이 명확하게 정립되지 않으면, 지금처럼 중복 또는 부적합한 새로운 제도가 양산될 공산이 크다.

세 번째는 공공조달 과정에서 공개적 또는 음성적으로 발생하는 갑을관계이다. 갑을관계는 법률적으로 규정된 것은 아니며 통상적으로 계약에서 지칭하는 용어에서 비롯됐다. 갑을관계는 계약을 맡기는 사람이 거래상 우월적 지위를 남용하는 것으로 「국가계약법」 제5조제1항의 '계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결'에 배치되는 행위이다. 그러나 계약당사자는 국가기관이자 규칙을 만(Rule)드는 기관 특성의 결부로 기울어진 운동장 문제가 지속해서 발생하고 있다. 일례로 2017년 감사원 위탁으로 수행된 건설산업 불공정행위 실태 및 대책의 설문분석 결과에서 이를 뒷받침하는 근거를 찾아볼 수 있다(〈그림 15〉 참조).

〈그림 15〉 불공정행위 피해 경험 유무와 유형



자료 : 감사원(2017), 건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서, 한국건설산업연구원.

불공정행위 유형은 부당 계약금액 산정/지급(67.9%), 부당 계약기간 요구(45.5%), 품질 관련 부당 지시(30.8%), 안전 관련 부당 지시(29.9%) 순으로 나타났다. 공정거래위원회의 '공공기관 불공정행위 제재 현황'에 따르면, 2017년부터 10개 주요 공공기관<sup>12)</sup>이 거래상 지위 이용으로

12) 제재받은 10개 주요 공공기관은 가스공사, 한국수자원공사, 인천국제공항공사, 서울메트로, 한국교육방송공사, 한국

제재를 받은 것으로 나타났다. 갑을관계에 의한 불공정행위 방지하기 위해 부당특약 무효화 조항(국가계약법 제5조제3항과 제4항, 지방계약법 제6조제3항)를 신설하였으며, 2018년 7월 「공공분야 갑질 근절 종합대책」과 2019년 2월 「공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」을 마련하였다. 여전히 실제 현장에서는 불공정행위 방지 대책 효과의 체감도 낮은 것으로 나타났다. 건설산업에 음성적인 갑을문화 해소를 위한 특별 대책이 필요한 시점이다.

## (2) 조달 전문인력 부족에 따른 문제

공공조달 시장 규모는 매년 상승하여 2023년 기준 전체 GDP 대비 9.3% 수준으로 성장하였으며, 관련 업무도 방대해지고 있음을 간접적으로 알 수 있다. 조달시장의 성장과 향후 혁신을 선도하는 전략적 조달자로 발돋움하기 위해 전문인력의 확충은 필수적이다. 그러나 현재 공공조달정책 관련 전문인력은 30명(기획재정부 계약정책과, 행정안전부 회계제도과)이 도맡아 수행하고 있으며, 이와 같은 조건에서 조달시장 규모 증가는 관리부담 가중과 새로운 정책 추진 지연에 봉착할 수 있다. 국가도 전문인력 확충을 위해 공무원 대상의 공공조달 관련 교육 프로그램을 시행 중이다. 해당 교육은 온라인을 통해 1개 과정에서만 운영되고 있으며, 전체 교육 시간(10hr) 중 4차시(3.8hr)만 계획되어 전문인력 양성에 턱없이 부족한 실정이다(〈그림 16〉 참조). 이에 따라 다종다양한 정책 요구에 대응하기 위한 전문인력 양성과 현재 인력의 전문성도 의문이 생긴다. 전문인력 부족은 공공조달정책 운용에 과부하뿐만 아니라 의도한 목적 달성도 담보할 수 없으며, 지속적인 혁신정책의 마련 및 추진이 담보상태에 놓일 수 있다. 공공조달 관련 기본법이 제정되는 상황에서 전문인력의 부족 해소와 양성은 시급성이 높으므로 관련 부처 간 논의를 통한 인력 양성 방안 마련이 필요하다.

〈그림 16〉 기술직 공무원 온라인 교육과정 프로그램

국토교통인재개발원 공무원 온라인교육과정 현황(21)				건설산업 및 국가계약제도 온라인 교육과정 구성 현황			
No.	교육 과정명	구성 차수	환산 교육 시간	차시	차수 내용	웹 구현 페이지 수	환산 교육 시간
1	건설감리 및 CM제도의 이해	12차시	14hr	1차시	건설산업 및 국가계약제도	34p	0.7hr
2	공동주택관리실무	24차시	25hr	2차시	건설업의 등록 제도	60p	1.4hr
3	교량점검 및 유지관리	9차시	15hr	3차시	건설사업자의 의무이행제도(1)	43p	1.4hr
4	도로 포장 점검 및 관리	10차시	13hr	4차시	건설사업자의 의무이행제도(2)	39p	1hr
5	건설현장 품질관리	11차시	12hr	5차시	건설산업 하도급관리체계	36p	1.2hr
6	도시계획 개론	15차시	10hr	6차시	건설공사 하도급적정성 심의	29p	0.8hr
7	재개발 및 재건축	15차시	15hr	7차시	국가계약제도의 개념	54p	1.2hr
8	ICAO 항공상시안전평가	15차시	14hr	8차시	건설공사 입찰 및 낙찰자 결정제도(1)	40p	0.9hr
9	도로법	12차시	10hr	9차시	건설공사 입찰 및 낙찰자 결정제도(2)	30p	0.6hr
10	건설산업 및 국가계약제도	10차시	10hr	10차시	건설공사 계약관리	51p	1.1hr
11	도시정책 기본이해	4차시	2hr				
12	주택법	11차시	10hr				
13	사고사례로 보는 철도시스템의 이해	15차시	11hr				
14	철도수사 실무를 위한 행사법 일반	17차시	14hr				
15	성능기반항행(PBN)의 이해와 활용	16차시	12hr				

자료 : 국토교통인재개발원(2025), 건설산업 및 국가계약제도 교육 프로그램.

공항공사, 부산도시공사, 인천교통공사, 부산시설공단, 한국토지주택공사

## IV. 건설산업 공공조달 선진화를 위해서 나아갈 방향

공공조달정책 원칙 부재로 인한 문제와 공공조달 계약 전 단계의 문제에 대한 개선 방향을 모두 제시하는 것은 한계가 있으므로, 공공조달의 거시적 수준에서 선진화 방향을 제시하였다. 여기서 제시한 선진화에 관한 개선 방향은 수혜자 중심의 연속된 제도개선 체계 마련, 정책 기능의 중앙집중화와 집행기능의 분권화·다양화, 글로벌 스탠다드 기반 경쟁과 다양한 발주 및 입낙 통제도의 도입과 운용, 보증제도 강화 자율화를 통한 우수 업체 선정 기반 구축으로 구성된다.

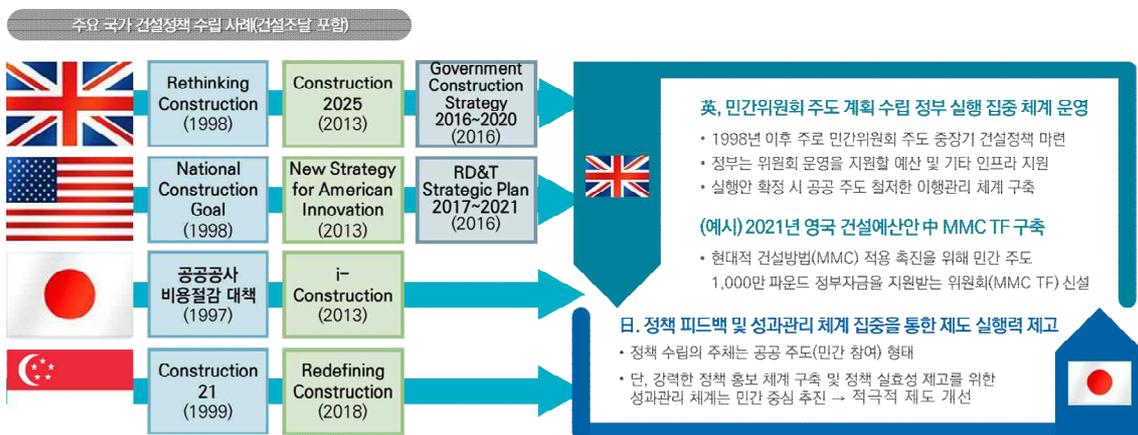
1

### 수혜자 중심의 연속된 제도개선 체계 마련 : 민간 주도 공공 지원

공공조달 관련 제도는 경제와 사회 환경 여건의 단면적 관심에 따라 변화했으며, 제도개선은 관(官) 주도하에 정책 목적 달성을 위해 실행되고 있다. 이뿐만 아니라 기본원칙이 명확하지 못한 여건에서 부처마다 제도개선을 각자 추진함에 따라 관련 부처 간 충분한 협의도 이루어지지 못하고 있다. 현재와 같은 상황에서 필요한 것은 제도개선의 일관성 확보를 위한 공통된 기본원칙과 기준의 수립이다. 이를 통해 제도개선 체계의 기틀 마련과 동시에 의사결정 역할이 명확해질 수 있다. 특히 지금처럼 전문인력 부족과 조달 시장의 지속적인 성장을 고려한다면, 관(官)에 집중된 제도개선 관련 일부 업무가 민간으로 이양을 생각해 볼 수 있다.

기본원칙과 기준은 새로운 의사결정 체계에서 발생할 수 있는 혼선 방지뿐만 아니라 정책 목표 간 상충 시 혼란을 감소시키는 효과도 기대할 수 있다. 미래에 관(官)이 전략적 조달자로 변모하기 위해서라도 민간에 의한 중장기 제도개선 방안 마련과 공공의 지원·시행을 분담하는 체계 구축이 필요하다.

〈그림 17〉 국외 주요국 건설정책 수립 사례(건설조달 포함)



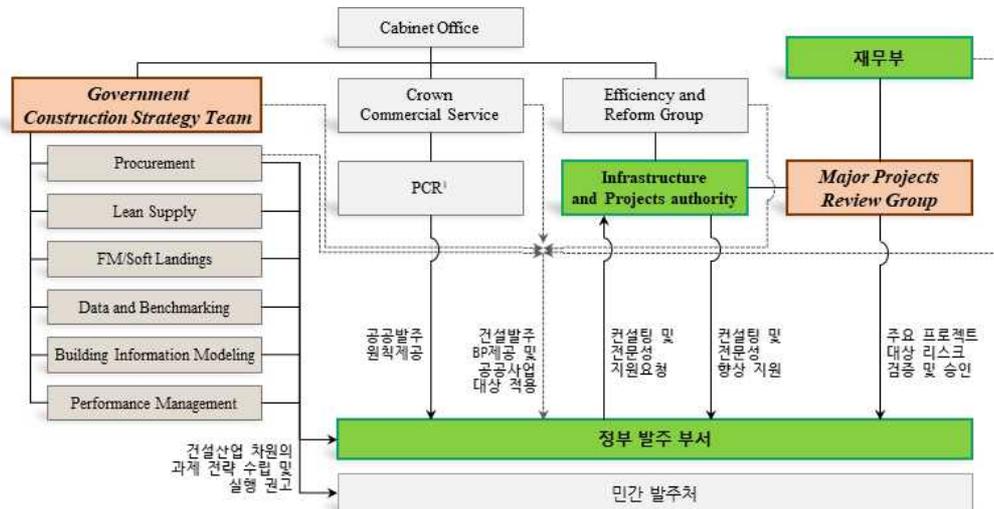
국의 주요 국가는 이미 공공조달 제도개선 체계를 민관 협업을 통해 운영되고 있다. 운영방식은 민간에서 중장기 정책을 수립하고, 공공은 확정된 정책안에 대해 철저한 이행관리 및 성과관리 체계를 마련하여 검토한다. 상세히 살펴보면, <그림 17>과 같이 영국은 1998년 이후 민간위원회에서 중장기 건설정책을 수립하고 있으며, 정부는 위원회 운영을 위한 예산과 인프라 지원부터 이행 여부를 확인하는 체계로 운영되고 있다. 일본은 관(官) 주도하에 정책을 수립하며, 민간에 의한 정책 성과평가와 개선사항을 개진한다. 이에 따라 국내 공공조달 제도개선 체계의 운영 방향은 민간 주도-공공 지원의 역할 분담, 중장기 계획에 의한 연속성, 기본원칙에 의한 일관성 확보에 있다.

## 2 정책기능의 중앙집중화와 집행기능의 분권화다양화

현재 공공조달시스템은 물품·용역·공사 등 재화를 확보하는 소극적 계약자에게 맞게 설계됨에 따라 계약상대자의 선택 자유가 없는 획일적인 메뉴판식으로 운영되고 있다. 이러한 조달시스템의 장점은 전문지식이 부족해도 접근하기 쉽고, 계약당사자 업무의 효율성을 향상한다. 이와 반대로 사업 특성 배제되고 경직성이 높아져서 새로운 정부정책 수용을 위한 변화에 한계가 있다. 즉, 새로운 시대 상황에 맞는 정부의 정책을 실현하는 전략적·적극적 조달자로 확장하기 어렵다. 공공조달시스템의 개선 방향에 대한 핵심 키워드는 '집중과 분산·다양성'과 '긴밀한 협업체계'이며, 두 가지 방안이 구축 및 병행할 때 개선의 효과는 향상될 수 있다.

첫 번째는 '집중과 분산·다양성'에 대한 방안이다. 전체 제도 설계와 선진적 계약기법 도입 등의 고유한 정책기능은 중앙으로 집중시키고, 당해 사업에 적합한 발주방식, 입·낙찰방식, 계약방식의 선정과 운용은 분권화와 다양성을 보장하는 것이다. 개별 역할을 유지하기 위한 전제 조건은 계약예규에 의해 획일적인 규율을 지양하는 것이다.

<그림 18> 영국 건설공사 발주를 위한 중앙정부 조달 협업 체계



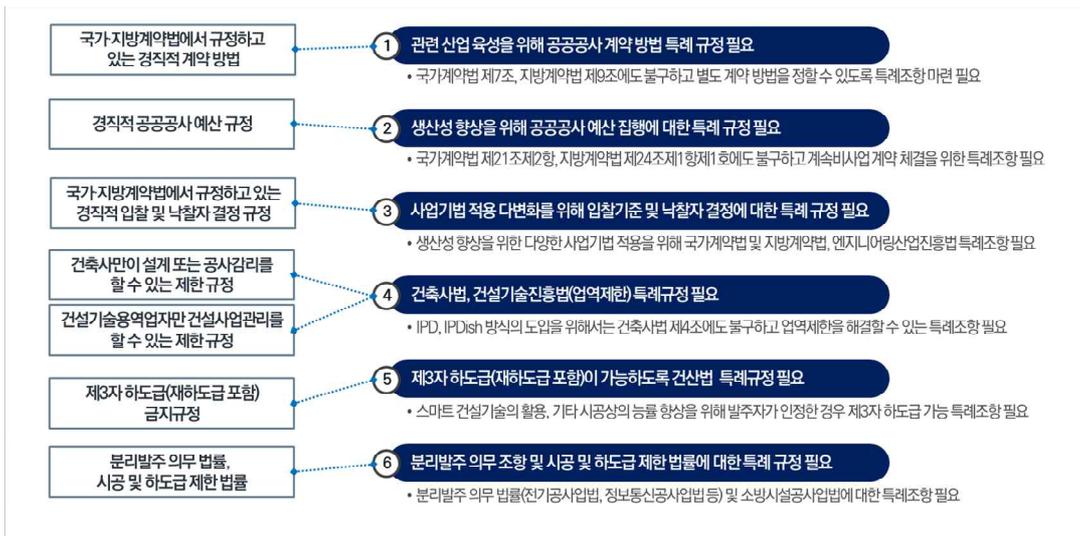
자료 : BCG(2017), 4차 산업혁명 대비 건설산업-인프라 경쟁력 진단 및 미래발전 전략 수립 프로젝트.

두 번째는 '긴밀한 협업체계'에 대한 방안이다. 중앙정부 부처 간 정책 충돌은 느슨한 협업 체계에서 비롯하므로 상호 긴밀한 협업 체계로 개편하여 해소할 수 있다. 새로운 협업 체계에 맞는 규칙 및 절차 수립부터 피드백 등 체계도 함께 고려해야 한다. <그림 18>은 긴밀한 협업 체계 관련 사례로 영국의 건설공사 발주 관련 정부 조직도이다. 여기서 주목할 점은 긴밀한 협력체계에서 명확한 커뮤니케이션을 통해 발주기관의 실행력 보완과 역량을 제고시켜 공공 발주의 실패 확률을 낮추는 것이다. 공공조달시스템은 공익 목적 실현 외에 다양한 가치도 함께 고려해야 하므로 민간의 전문성 활용을 위한 역할 분담과 긴밀한 협업체계로 전환할 적기로 생각된다.

### 3 글로벌 스탠다드 기반 경쟁과 다양한 발주 및 입·낙찰제도의 도입과 운용

국내 건설조달 제도는 갈라파고스 신드롬에 빠져 코리아 스탠다드로 운영되고 있으며, 사실상 <그림 19>와 같이 조밀한 규제망과 발주제도 특례에 의존하는 실정이다. 기존 방식은 제도 양산뿐만 아니라 경직된 제도 운용과 변화에 적절히 대응하지 못한다. 앞에서 언급한 국외 발주 방식과 체계를 비교하면, 우리의 조달 체계는 통합 발주방식(Integrated Project Delivery) 도입은 요원한 실정이다. 또한, 시공자의 조기 사업 참여에 따른 비용·공기·품질·안전의 효과가 입증된 시공책임형 건설관리 방식 외 ECI(Early Contractor Involvement) 적용도 어렵다.

<그림 19> 건설공사 발주제도 관련 일부 특례 규정



4차 산업혁명 시대의 스마트 건설에 대응과 산업의 경쟁력 증진을 위해서 관련 정책의 체질 개선이 필요한 시점이다. 이를 위한 제도의 패러다임 전환은 보여주기식 변화가 아닌 실제 도움이 되는 방향으로 변화해야 하며, 혼란 가중 최소화과 공정성 훼손 방지 대책도 고려해야 한다

다. 또한, 국제적 경쟁력 확보 가능한 수준을 염두에 뒤야 하므로, 글로벌 스탠다드 위에 국내 산업의 특성을 가미하여 시작하는 것이 현실적인 방법이다. 성공적인 패러다임 시프트로 이끌기 위한 대원칙은 협력적 조달에 기초하며, 소원칙은 제한적이고 확실적인 발주제도 운용에서 과감하게 탈피하여 문제 해결 중심의 틈새 간극을 해결하는 「한국형 발주 및 입·낙찰제도」 개발에 달려있다. 더불어 산업 생산성 향상, 시설물 품질 제고, 협력적 조달방식 도입을 위해 복수 법률의 규제 및 제한사항 개선이 필수적으로 동반되어야 한다.

#### 4 보증제도 강화자율화를 통한 우수 업체 선정을 위한 기반 구축

건설업 등록제 전환으로 건설업체는 계속해서 증가하고 있지만, 부적격·부실 건설업체의 난립 통제와 시장에서 퇴출하기 위한 수단은 미흡한 실정이다. 공공 조달시장에서 부적격·부실 업체 또는 페이퍼 컴퍼니는 공정성을 훼손시켜 견실한 기업의 수주 기회를 박탈로 이어지므로 이를 방지하기 위한 수단이 요구된다. 입·낙찰 과정에서 부적격·부실 업체의 수주를 차단하기 위해 입찰참가자격 사전심사 (PQ, Pre-Qualification)와 적격심사 등을 시행하고 있으나 역부족이다. 또한 한 해 여러 수십만 건이 체결되는 공공건설 계약의 전수조사를 담당할 행정력 마련은 현실적으로 어렵다. 현실적 한계에도 불구하고 최근 국토부에서 계약체결 이전에 기술인력 보유현황 등 건설업 등록 기준의 충족 여부를 현장에서 직접 확인하여 부적격 사업자 색출을 강화하고 있다. 현재 방식의 지속적인 운영은 보장할 수 없는 것도 사실이므로 공공조달 정책 선진화를 위하여 부적격·부실 업체 또는 페이퍼 컴퍼니 퇴출을 위한 새로운 방법을 모색할 필요성이 있다. 정부의 행정력 투입 및 규제에 의한 우수 업체 선정방식의 대안으로 건설보증을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 건설 보험·보증제도가 활발한 미국을 살펴보면, 이해 보증을 계약 금액의 100% 요구하고 있으며(〈그림 20〉 참조), 계약상대자의 철저한 검증으로 시장이 운영되고 있다.

〈그림 20〉 미국과 한국의 건설보증제도 비교

	미국	한국	시사점
주체	 민간 보험사 Liberty Mutual, ZURICH INSURANCE ...	 조합, 공적 기관 건설공제조합, SGI서울보증	미국 민간 보험사와 유사 수준의 검증 고도화 위해, 검증 운영 모니터링 필요
이행 보증 필요 시점	입찰 단계에서 이행 보증 계약 필요 • 사전 검증 및 공사리스크 헷지 역할	낙찰 확정 후 이행 보증 계약 필요 • 공사리스크 헷지 역할만 수행	사전 검증 역할 위해 입찰시 이행계약 보증 의무화 필요
심사 Criteria	해당 공사의 실수행 역량을 세밀히 심사 • 재무상태: 채권, 현금흐름, 신용도 등 • 시공이력: 유관 공사 경험 여부, 발주처 만족도, 협력업체 거래 등 • 수행능력: 견적 및 일정 타당성, 투입 인력 경력, 장비 및 자재 구비 계획	업체의 전반적인 재무 및 공사 Capacity 중심으로 심사 • 재무상태: 미국과 유사 • 시공이력: 최근 2~3개년 수주실적 • 수행능력: 종합시공 capacity (금액) • 기술력: 우수기술 수상 및 특허 보유	해당 공사 특성 고려한 실수행 역량 중심으로 평가기준 개선 필요
Coverage 및 운영요율	 Coverage: 계약금액 100%  운영요율: 보증금액의 ~3%	 Coverage: 계약금액 50~60% <sup>1</sup>  운영요율: 보증금액의 ~1%	커버리지 확대로 향후 건설시장 위축 대비 및 시장원리 기반한 차등 요율 적용 필요

이에 따라 계약상대자 검증을 위한 행정력 완화와 계약제도의 경직성 개선에 효과가 있을 수 있다. 미국과 같은 기준을 국내에 도입한다면 건설시장 위축 가능성이 있으므로 현재 적용 중인 기준보다 강화하되 차등 적용방식을 취할 수 있다. 또한, 입찰단계부터 공사이행보증 요구와 심사과정에서 사업 특성을 고려한 실수행 역량 중심의 평가 기준을 마련하여 부적격 사업자의 유입을 사전에 차단하는 방안도 있을 수 있다.

## V. 결론

현재 공공조달 체계는 과거 산업·경제의 육성(양적성장)을 목적으로 제정되었으며, 변화에 대한 수용은 지엽적인 방식으로 대응하였다. 이로 인해 급변하는 환경에서 기술에 의한 경쟁력 확보에 한계가 있으며, 여파는 공공조달 사업에서 큰 비중을 차지하는 건설산업에도 영향을 미치고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 주요 문제는 기본 원칙의 부재와 내재적 한계성으로 귀결된다.

본 원고는 공공조달 정책 및 제도의 운용 환경 변화에 대응하기 위해서 새로운 역할로 전환이 필요한 시기에 이르렀고, 건설산업 당면과제의 개선을 통한 지속적 성장을 이어가기 위해 ‘공공건설 조달정책의 혁신’에 필요한 개선 방향을 제시하였다. 이를 위해 공공조달의 중요성과 관계 법령의 변천사, 공공조달정책 기본원칙 부재에 따른 문제점, 공공조달 계약 前 단계의 세부 문제점을 진단하였고, 필요한 처방으로서 ‘공공조달 선진화를 위한 민간 주도-공공 지원 제도개선 체계’, ‘정책 기능 중앙집중화와 집행기능 분권화·다양화’, ‘글로벌 스탠다드 기반 경쟁과 다양한 발주 및 입·낙찰제도의 도입 및 운용’, ‘보증제도 강화·자율화를 통한 우수 업체 선정 기반 구축’을 도출하였다. 개별 방향에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공조달 선진화를 위한 민간 주도-공공 지원 제도개선 체계는 공통된 기본 원칙 수립을 통한 일관성이 보장된 제도개선 기틀을 구축하여, 민간에 의한 중장기 제도개선 방안 마련과 공공의 지원·시행을 분담하는 체계 마련이 목적이다. 이를 통해 공공의 집중된 업무를 민간으로 일부 이양하여 전략적 조달자의 역할에 집중할 수 있다.

둘째, 정책 기능 중앙집중화 집행기능 분권화·다양화는 획일적인 메뉴판식 공공조달시스템의 높은 경직성으로 새로운 정부정책 수용의 한계를 해소하기 위해 제시하였다. 이것의 핵심은 ‘집중·분산’과 ‘긴밀함 협업체계’이며, 두 가지 요소가 공공조달시스템에 반영될 때 개선 효과는 향상될 수 있다.

셋째, 글로벌 스탠다드 기반 경쟁과 다양한 발주 및 입·낙찰제도의 도입 및 운용은 조밀한 규제망과 발주제도 특례의 의존도를 낮추고 스마트 건설 대응과 산업의 경쟁력 증진을 위함이다. 실현을 위해 글로벌 스탠다드 위에 국내 산업의 특성을 가미하여 「한국형 발주 및 입·낙찰제도」개발하는 것이다. 더불어 산업 생산성 향상, 시설물 품질 제고, 협력적 조달방식 도입을 위해 복수 법률의 규제 및 제한사항 개선이 필수적으로 동반되어야 한다.

마지막으로 보증제도 강화·자율화를 통한 우수 업체 선정 기반 구축은 부적격·부실 건설업체

의 난립 통제와 시장에서 퇴출하기 위한 수단을 마련하여 건설한 기업의 수주 기회 박탈을 예방하는 것이다. 기대효과는 검증을 위한 행정력 완화와 계약제도의 경직성 개선할 수 있다. 추진 과정에서 주의할 사항은 건설시장 위축이 발생할 수 있으므로 현재보다 강화된 차등적용 방식을 고려해 볼 수 있다.

## 참고 문헌

---

- 감사원(2017), “건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서”, 한국건설산업연구원
- 강희우, 김빛마로(2017), “공공조달시장제도 개선방안연구”, 한국조세재정연구원.
- 김대인(2024), “국가계약 시범특례 제도에 대한 비교법적 고찰-미국 연방조달규칙 특례제도와의 비교를 중심으로”, 경제규제와 법.
- 김대인(2012), “국가계약법과 지방계약법상 계약방식의 발전방안-효율성 달성을 위한 탄력적 계약방식 도입방안을 중심으로”, 지방계약연구.
- 김진기(2017), 정부조달법 기본원칙, 홍익법학.
- 대법원 2006. 6. 19.자 2006마117 결정.
- 대한건설협회(2025), 시도별 종합건설업 등록현황, KOSIS.
- 대한전문건설협회(2025), 전문건설업 등록 분포현황, KOSIS.
- 아시아경제(2020), “기재부, 공기업 계약 특례 승인까지 최대 565일-원칙·기준 마련 필요”, <https://cm.asiae.co.kr/article/2020100907095127459>.
- 이상호(2007), 일류발주자가 일등 건설산업 만든다.
- 전영준(2022), “지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책방안 발굴 연구”, 한국건설산업연구원.
- 전영준(2021), “계약법을 둘러싼 규제 만능주의의 위험”, 한국건설산업연구원.
- 정무경, 이용주, 김태완, 손금주, 강경훈(2024), “공공조달법의 이론과 실무”, 박영사.
- 조달청(2023), “2023 공공조달 통계연보”, 제131003호.
- 한국경제(2021), “공공기관 불공정해위 계속된다…가스공사·인국공 등 10개 기관 공정법 위반”, <https://www.hankyung.com/article/202110054569i>
- 한국조달연구원(2021), “국내·외 공공조달 동향과 변화관리 전략 연구용역”, 조달청
- BCG(2017), “4차 산업혁명 대비 건설산업·인프라 경쟁력 진단 및 미래발전 전략 수립 프로젝트”.