최고가치낙찰제 논의 활발…도입 방안 마련키로

- 입낙찰제도; 저가심의제개선 공감대 확산, 「지방계약법」 제정도 이슈 -

2005년 입낙찰제도는 한마디로 '정중동(靜中動)'으로 표현할 수 있다. 표면적으로는 최저가낙찰제도, 적격심사제도, 턴키·대안입찰제도모두제도적으로특별한개정이나 변화가없었다. 그러나, 그이면에서는 내년 이후에 구체화될 제도 개선의 방향과 내용에대한논의가활발히이루어졌다.

2005년 2월 규제개혁 장관회의에서 건설산업규제개선을위한방안을마련하기로결정한이후9월까지재정경제부를중심으로정부계약제도개선이논의되었다. 그결과지난 11월 22일에 '건설산업 규제 합리화 방안'이 최종적으로발표되었으며, 이에따라향후입낙찰제도의 개선방향이확정되었다. 금년의 입낙찰제도 개선은 현실적인 문제점에 대응하는 단기적이고 처방적인 개선뿐만 아니라 건설산업의 장기적인 발전이라는 관점 아래 검토되었다.

최저가낙찰제, 저가심의 방식 개선

제도별로살펴보면우선최저가낙찰제개선의주요방향은저가심의제도의개선과시행의 확대이다. 저가심의제도의 개선은 기존저가심의제도가실질적인가격의적정성을판단하는데실패하고오히려최저가낙찰제를 운찰제로변질시켰다는 문제에서기인한다. 이에따라단순가격심사로낙찰자에서제외하는현행저가심의제를공사중단의 위험 등을방지하기위한계약이행능력심사제로 개선하도록 하였다. 미국식의 입찰 분석과 같이 발주자의 기술적 판단에 의해 저가를심의하고, 저가인경우공사비절감사유를 설명할 수 있거나 공사이행 보증 강화 등으로 계약 이행 능력이 확인되는 경우 낙찰자로선정하는것이그골격이다.

확대시행의경우, 확대범위와일정에대해활발히논의되고있다. 최근정부와여당에서는 최저가낙찰제를 300억원 이상의 공사로 확대하기로 결정하였으며, 내년1월까지 정부안을 최종 확정하고 내년 상반기 중 관계법령을개정할계획이다. 그러나, 최저가낙찰제확대문제는저가심의제도를 실효성 있도록 개선하는 문제, 최고가치낙찰제도의도입문제등과연계되어있어향후논의에서핵심적요소가될전망이다.

적격심사제, 비가격요소의 변별력 강화

적격심사제도의개선방향은비가격요소의변별력 강화가주내용이다. 입찰참가업체 대부분이 시공능력 점수 등은 만점이고 낙찰하한선에근접한입찰가격을제시할수록 낙찰되는 등 기술 능력과 관계없이 운에 좌우되는 것이 현실이기 때문이다. 따라서, 시공능력평가시시공품질이확보되도록심사 기준 및 배점 방식을 조정하여 변별력을 강화하도록하였다. 시공경험·기술능력·경영 상태의 평가 등급을 세분화하고, 지역가점제축소및공사규모별시공경험을반영하며, 신인도 분야가 입·낙찰에 결정적 영향을미치지않게조정하도록하였다.

턴키제도, 중견업체의 수주 기회 확대

턴키입찰제도의개선핵심은중견업체들의수주기회확대에있다. 그동안턴키입찰은 1,000억원 이상의 초대형공사가 대다수이고, 수주과정에서설계및기술경쟁이필요하며 입찰 비용이 높아 주로 대형 업체들의수주영역이되어왔다. 근래에는발주처에서최저가를회피하기위하여턴키입찰이 남용된다는비판도제기되어왔다.

따라서, 턴키입찰제도개선의핵심은크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 공사의 발주 방식결정을검토하여불필요한턴키공사를줄이는것이다. 입찰전턴키발주대상여부를 중앙건설기술심의위원회에서심의하고, 미관 등 계량화가 곤란하거나 창의성이 요구되는 건축 공사는 현상 설계공모후 분리발주하는것이그핵심내용이다. 둘째는분할발주와입찰비용의축소를통해중견 업체의수주 기회를 확대하는 것이다. 분할 시공에 문제가 없는 공사는 분할 발주하고, 입찰시 필요한 도면 및 서류를 간소화하며, 기초조사를공동으로수행하여비용을줄이는것이다. 입찰 비용에 있어 가장 큰 비중을 차지하는 설계비에대한부담을줄이기위하여설계보상비를증액하고보상업체수를확대하는것도주요한방법으로제시되고있다.

최고가치낙찰제도의단계적 도입

이번건설산업규제합리화방안에서주목할 만한 부분이 최고가치낙찰제도의 단계적 도입이다. 2006년상반기에품질·가격경쟁력을동시에반영하여단위비용대비최고가치를제공하는 자를 낙찰자로 선정하는입낙찰제도의도입방안을마련하기로한것이다.

최고가치낙찰제도란 '총생애비용의견지

에서 발주자에게 최고의 투자 효율성을 가져다주는입찰자를선별하는조달프로세스 및시스템으로정의된다. 최고가치낙찰제도는단순한낙찰자선정방식이아니라조달조직, 총생애비용의 산정, 낙찰자의 선정, 성과에대한모니터링, 감사등조달전반에 걸쳐 최고 가치를 획득하기 위한 시스템을 종합적으로지칭한다.

선진 외국을 중심으로 새로운 국제 표준으로자리잡은최고가치낙찰제도를도입하기로 한 것은 국가계약제도의 개선 방향에 있어중요한방향성을제시하고있다. 영국, 미국, 일본등 소위 선진국의입낙찰제도는 1990년대 중반부터 시공비의 최소화에 초점을맞춘최저가낙찰제도의문제점을인식하고총생애비용의최소화를지향하는최고가치낙찰제도로이행하고있기때문이다.

「지방계약법」 제정

국가계약제도에 대한 개선 논의와 함께 입낙찰제도에서또다른이슈는지방계약제도의제정이었다. 「지방계약법」은 2005년 8월에 공포되어 2006년부터 시행될 예정으로 있다. 그간 「지방재정법」에서 일부 규정되거나 「국가계약법」을준용해오던지방자치단체의 계약을 규정하는 지방계약제도는 지자체의 공사 계약 규모가 15조원에 달한다는점에서큰관심을끌었다.

계약에 관한 전반적 내용은 국가계약법령상의 내용을대부분수용하고 있으나, 개산계약(概算契約)제도와단가계약제도의도입이 주목받고 있다.' 개산 계약 이란 미리 가격을정할수없을경우개략적인공사금액으로 계약한 후 시공이 완료된 시점에서 최종 정산하는 계약 방법으로 관급 공사에는처음으로도입되었다. 이는재해복구공사등에서설계에걸리는시간과계약절차가오래걸려재해복구를신속하게추진할 수없었던문제를해결하기위한것으로, 긴급한 공사에 대해서 설계 · 시공을 동시에

지난 11월 하순, 오랜 논란 끝에 ' 건설산업 규제 합리화 방안 이 최종 발표됨으로써 향후 입낙찰제도의 개선 방향이 가닥을잡게되었다.

할수있도록하는내용을담고있다.

단가계약제도는 긴급 · 반복 공사, 용역의경우시공전에총액계약이사실상곤란하다는 문제점을 해결하기 위해 도입되었다. 주로 단순 · 반복적이고 긴급한 소규모 공사에 대해 계약 절차를 대폭 간소화하는 효과를 기대할 수있으며, 공사계약에서는 지방계약제도에서 최초로 도입되었다. 이 제도를 도입함으로써 연초에 사업별 · 규모별로 경쟁 입찰을 통해 업체군(群)을 미리 선정해놓고긴급복구사유발생시즉시업체투입이가능하게되었다.

개산계약제도가 갖는 의의는 패스트 트랙방식의적용에있다. 패스트트랙방식을 위해서는 개산 계약 방식의 적용이 필수적이지만, 현행 국가계약제도에서는 이를 건설공사에적용할수없도록규정되어있기 때문이다. 다만, 개산 계약 방식이 긍정적 효과를기대할수있으려면발주자혹은건설사업관리자의 능력이 확충되어야 한다. 또한, 개산 계약의 운용과 관련하여 ' 설계+시공입찰 · 계약 이중소업체나지역업체의 참여를 사실상 제약하는 결과가 되지 않도록고려되어야할것이다.

2006년 개선 작업 위한 방향 설정의 해

입낙찰제도에 있어 2005년은 2006년 개선 작업을 위한 방향 설정의 해였다. 2006년의 시행에서는 무엇보다 저가심의제도의 개선과 최고가치낙찰제도의 도입이 중요하다. 저가심의제도는 최저가낙찰제의 확대 시행과 맞물려 그 역할이 더욱 중요해지고 있다. 실질적인가격의 적정성을판단할수 있도록개선되지않은채로최저가낙찰제가 확대된다면 건설업계로서는 상당한 어려움을 겪게 될 것이며 국가적으로도 시설물의 품질에대한우려가커질수밖에없다.

최고가치낙찰제도의 도입은 많은 가능성과 과제를 동시에던져주고 있다. 최고가치낙찰제도가진일보한선진국형낙찰방식인 것은사실이지만현재의문제점이적용되지 않는 완전히 새로운 만병통치약은 아니기 때문이다. 비가격 요소의 심사를 위해서는 발주자의 전문성이 강화되어야 하며, 턴키 입찰에서와마찬가지로심사에대한공정성도 중요하다. 새로운공법을제시하고견적을 낼 수 있는 업체의 능력도 필요하며, 총생애주기 비용을 산출하고 평가하기 위한 데이터베이스도구축되어야한다.

따라서, 내년 상반기부터 본격화될 최고가치낙찰제도에 대한 논의에서는 외형의 성급한 도입보다는 제도의 개념과 제도의 성공을 위한 기반, 그리고 공사의 규모 및 특성에따른적용방식등에관한다각적인 검토가이루어져야할것이다.

이승우
한국건설산업연구원책임연구원
swlee@cerik.re.kr