최고가치낙찰제 - 구체적이고 현실적인 제도로 도입되어야

- 내년부터논쟁본격화예상, 최저가낙찰제의대안으로자리매김할듯-

국무조정실 규제개혁기획단은 지난해 11월 발표한 「건설산업 규제 합리화 방안」을 통해 ‘ 품질 · 가격 경쟁력을 동시에 반영하여단위비용대비최고가치를제공하는자를낙찰자로선정하는입낙찰제도의단계적도입방안 ’을올상반기중에마련하기로결정한바있다. 또한, 대통령자문기구인건설기술 · 건축문화선진화위원회의 「건설 기술 · 건축문화선진화전략(안)」에서도이러한 방향성은 거듭 확인되었다(2006. 6). 선진화전략(안)에서는“ 가격과품질을함께고려하여최고가치를지향하는가치(작품) 경쟁위주의입낙찰방식을도입하겠다 ”는 방안을 대통령 보고를 통해 확정했기 때문이다.

‘ 가격과 품질 고려한 최고 가치 지향 ’

이처럼최고가치낙찰제도의 도입은 국가계약제도 개선 방안의 하나로 확정되었지만, 아직까지추진실적은지지부진하다. 그 이유는 여러 가지가 있다. 무엇보다 먼저 ‘ 최고가치(best value)’라는용어의개념부터혼란을초래하고있다. ‘ 최저 가격(lowest price)’은객관적이고명확한의미를전달해 주지만, ‘ 가치(value)’라는 단어는 주관적이고 의미하는 내용도 불명확하다. 그러다보니 최고가치낙찰제도에대해서는사용하는 사람마다 제각각 다른 의미를 부여하게된다.

최고가치낙찰제도를둘러싼혼란은현행입낙찰제도와의관계속에서도발생하고있다. 예컨대, 우리나라의적격심사제도 역시 최고가치낙찰제도가아니냐는주장이있다. 적격심사제도는 입찰 가격 외에 비가격 요소도평가하고있다는점에서최고가치낙찰제도와의유사성을 인정해줄수 있다. 하지만 적격심사제도의 비가격 요소는 사실상 거의 대부분이 입찰참가자격사전심사(PQ) 항목으로채워져 있다. 당해공사의특성에 적합한(project specific) 평가항목이 아니라입찰참가자의 전반적인사업수행 능력을 평가하는 항목 위주로 구성되어 있다는 뜻이다. 현행 적격심사제도는 일정 낙찰률(=예정가격 대비 낙찰 금액)을 보장해줌으로써‘ 덤핑방지 ’효과를가질수는있지만, 발주자가 추구하는 공사 품질 확보나 공기단축, 혹은기술발전과같은가치를달성하기위한낙찰제도로평가하기는어렵다.

또한, 적격심사제도가최고가치낙찰제도라는 주장을 수용하게 되면, 최고가치낙찰제도를 도입하자는 주장은 적격심사제도를 확대하자는주장과 다를 바없다. 적격심사제도에서 최저가낙찰제로, 최저가낙찰제에서 최고가치낙찰제도의도입이 이루어지는 과정은입낙찰제도의발전과정이자선진화과정으로인식해야한다. 이와같은흐름에서보면, 최고가치낙찰제도가적격심사제도이기 때문에 적격심사제도로 되돌아가자는 주장은시대착오적이다. 또한적격심사제도와최고가치낙찰제도를동일시한다면, 그것은 어디까지나 적격심사제도와 최고가치낙찰제도의 본질을 제대로 이해하지 못했기 때문일것이다.

회의적인 시각

최고가치낙찰제도가 영국, 미국 등 우리나라보다 앞선 선진국에서 활용되고 있다보니, 우리나라에정착될수있을지에대해서는회의적인시각이많다. 특히비가격요소에대한평가의공정성과객관성및투명성 확보에 대해서 회의적인 것 같다. 물론 정경 유착이나 부패의 정도가 심하면 심할수록 비가격 요소의 평가와 관련한 공정성과투명성확보가어려울수밖에없다. 하지만 선진국이라고 해서 이 문제로부터 자유로운것은아니다. 그리고선진국의 최고가치낙찰제도가순수하게주관적평가로만이루어지는것도 아니다. 어느 나라를 막론하고최고가치낙찰제도에서가장중요하게인식되고 있는 것은 공정하고 투명한 입낙찰절차를통해낙찰자를선정하는일이다.

또한최고가치낙찰제도는 대기업에유리하고 중소기업에 불리하다는 우려가 많다. 기술능력이건, 기술제안서평가건간에대기업이 중소기업에 비해 유리할 수밖에 없기때문에최고가치낙찰제도의도입은기업규모별 수주 양극화를 초래할 수도 있다는

지적이 있다. 미국에서도 이러한 우려가 있다. 하지만 이 문제는 어떤 방식의 최고가치낙찰제도를 어떤 영역에 얼마나 도입하느냐에 따라 충분히 달라질 수 있다.

도입을 위한 제도 개선 사항

최고가치낙찰제도의 도입을 위한 전제조건으로서 필요한 주요 제도 개선 방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 최고가치낙찰제도의 도입을 위한 법률 개정은 필요 없다. 「국가계약법」에서 이미 최고가치낙찰제도의 도입을 허용하는 규정이 명시되어 있기 때문이다. 따라서 「국가계약법」 시행령에 최고가치낙찰제도의 도입을 구체화한 규정을 신설하고, 재정경제부 회계예규로 (가칭)「최고가치낙찰제도 운용요령」 같은 것을 만들어 최고가치낙찰제도의 기본 모델을 제시할 필요가 있다.

둘째, 국가기관이나 지자체에서 최고가치낙찰제도를 도입할 경우는 조달청과 역할 분담을 명시할 필요가 있다. 조달청에서는 PQ 심사, 입찰 가격 심사, 낙찰자 선정 및 입찰 계약 체결과 관련된 업무를 수행하고, 수요기관에서는 대상 공사 선정, 평가기준 구성, 비가격요소 평가, 설계변경 및 성과 평가와 관련된 업무를 수행하도록 한다.

셋째, 수요 기관에서는 (가칭)기술심의위원회를 구성하여 담당 업무를 수행하되, 외부 전문가 활용도 허용되어야 한다.

넷째, 최고가치낙찰제도가 적용되는 공사에 대해서는 입찰계약제도의 정비가 필수적이다. 최고가치낙찰제도에서는 설계대안의 제시가 기술제안의 핵심이기 때문에 최고가치낙찰제도의 도입과 더불어 현행 대안입찰제도는 폐지하는 것이 바람직하다. 또한, 기술 제안이 허용되는 최고가치낙찰제도에서는 현행 내역입찰제도의 적용을 배제시켜야 한다. 뿐만 아니라 최고가치낙찰제도가 적용되는 공사는 장기계속계약이 아니라 모두 계속비제도를 적용해야 한다.

다섯째, 최고가치낙찰제도의 단계적 도입과 확대를 위해서는 시범 사업부터 성과 평가를 제도화할 필요가 있다. 공사비, 공기, 품질 등 여러 가지 성과 측면에서 다른 입낙찰 방식보다 나은 점이 객관적으로 증명되어야 최고가치낙찰제도의 확대를 주장할 수 있다.

단계적 도입 방안

최고가치낙찰제도의 단계적 도입 방안과 관련해서는 대한주택공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 한국수자원공사 등과 같은 공사 발주 전문기관들이 먼저 시범 사업을 수행하는 것이 바람직하다. 최고가치낙찰제도의 성패를 좌우하는 것이 발주자의 기술력과 전문성인데, 국가기관이나 지자체와 달리 우리나라에서 충분한 기술력과 전문성을 보유하고 있는 곳이 이들 공사 발주 전문기관들이기 때문이다. 또한, 이들 기관은 정부투자기관이기 때문에 원칙적으로 「국가계약법」의 적용을 받지 않는다. 따라서 지금이라도 「국가계약법」의 구속을 벗어나 독자적인 입낙찰제도를 운용할 수 있다. 이들 기관에서 매년 최저가낙찰제 대상 공사 발주 건수의 10%씩 3년간 최고가치낙찰제도를 운용해 보고, 3년 뒤에 종합적인 성과 평가 결과를 토대로 국가기관과 지자체로의 확대 여부를 결정하는 것도 현실적인 방안이 될 수 있다.

최고가치낙찰제도를 시행하기 위해서는 입낙찰 절차와 대상 공사 선정 기준을 구체화하는 작업이 필요하다. 최고가치낙찰제도가 적합한 공사의 유형으로서는 규모가 크고 복잡하며, 높은 기술적 전문성을 통해 수행 가능한 공사, 공기 준수 내지 공기 단축이 필요한 공사, 공사범위를 초기에 정의하기 어려운 공사, 설계 변경이 잦을 것으로 예상되는 공사, 기타 기술적 요소가 공사 수행에 중요하다고 판단되는 공사 등으로 유형화할 수 있다.

최고가치낙찰제도의 입낙찰 방식으로서는 ① 설계대안의 제시가 허용되는 종합평가 낙찰 방식, ② 설계 대안의 제시가 허용되는 단계별 통과 방식, ③ 설계 대안 외의 기술제안만 허용되는 종합평가낙찰방식, ④ 설계대안 외의 기술제안만 허용되는 단계별 통과 방식 등 4가지와 함께, 중소건설업체의 주된 수주 영역인 중소규모 공사를 대상으로 ⑤ 기술제안이 허용되지 않는 종합평가낙찰방식(현행 적격심사방식과 유사하게 공사수행능력 평가점수와 가격점수를 합산하되, 최고득점자를 낙찰자로 선정하는 방식) 등 5가지를 생각해 볼 수 있다.

구체적이고 현실적인 제도로 도입해야

외국과 마찬가지로, 우리나라에서도 최고가치낙찰제도는 최저가낙찰제의 대안으로 등장했다. 입찰가격만 중요하다면 최저가낙찰제가 바람직하다. 하지만 입찰 가격 외에 다른 요소도 중요하다면, 다른 요소까지 종합적으로 평가하여 발주자에게 최고 가치를 제공하는 입찰자를 낙찰자로 선정할 수 있어야 한다. 최고가치낙찰제도를 둘러싼 수많은 논란에도 불구하고, 이 제도를 도입하는 것은 이미 정부의 정책 방향으로 확정되었다고 보아야 한다.

2006년 9월에는 '국제적으로 통용되는 발주방식'의 적용이 가능하도록 하는 행정중심복합도시 건설 사업에 대한 「국가계약법」 특례규정이 입법예고됨으로써 2007년부터는 어떤 형태가 되었건 최고가치낙찰제도가 도입될 가능성이 높아졌다. 따라서 이제부터는 단순한 연구 차원이 아니라 본격적으로 최고가치낙찰제도 도입을 위한 구체적인 방안을 모색해야 하며, 현실적인 최고가치낙찰제도 도입 방안에 대한 논쟁이 촉발되기를 기대한다.

이상호 한국건설산업연구원 선임연구위원
이승우 한국건설산업연구원 책임연구원