가격보다는 가치 지향 ' - 거스를 수 없는 글로벌 스탠더드

- 기술 제안과 총생애주기비용평가, 공정성 · 투명성확보가 관건 -

최근고품격공공시설물확보를위한정부공사제도개선방안에대한공청회가열렸다. 이번개선방안의내용을보면향후정부공사제도의큰방향성과함께구체적인개선방안으로서가치지향입찰방식의확충, 기술평가심사의강화, 비가격요소등을고려한혁신적 발주 방식 도입 · 검토, 생산체계 합리화를위한제도개선등을제시하고있다.

이번 안의 내용은 단적으로 가치 지향과 기술경쟁으로요약될수있다. 그리고기술경쟁 또한 가격 지향에서 벗어나 가치를 지향하기위한전략으로해석된다는점에서결국 이번 개선 방안의 핵심은 바로' 가치 지향 에있다고하겠다.

최고가치낙찰제에대한 이해의 폭 넓혀

개선 방안에서는 가치 지향 입찰 방식의 필요성으로시설물의고품격화를핵심요인으로들고있으나, 가치지향입찰방식의필요성이여기에만국한되지않음은주지의사실이다. 가치지향입찰방식은그동안논의되었던 최고가치낙찰제도의다른 이름이며, 최고가치낙찰제도의도입필요성에대한논의를통해최저가낙찰제로대표되는가격경쟁위주의입낙찰제도가갖는폐해는누누이지적되어왔기때문이다.

이러한 측면에서 이번 개선안의 가치 지향형입찰제도는향후국가계약제도운영의 바람직한 방향과 틀을 잡은 것으로 평가할 수있다. 또하나가치지향입찰제도의긍정적측면은다소모호했던최고가치낙찰제도의 개념을 보다 알기 쉽게 표현했다는 점이다. 최고가치낙찰제도에 대한 논의가 지지부진했던 이유는 여러 가지가 있겠으나 그 가운데 최고 가치(best value)라는 용어의 개념이 여러 가지 혼란을 초래했던 점도 부인할수없다. 최고가치를최저가격(lowest price)과 대비시켜 생각함으로써 최고가치낙찰제도가 최저가낙찰제도처럼 하나의 정형화된입낙찰제도의한방식인것으로인식하는경우가많았고, 또한최고가치가무엇인지에대해서도사람마다제각각다른의미를부여하기도했다.

이번에제시된기술제안형 입찰 방식의실제적용을 위해서는 구체적인 세부 집행 기준 및 총생애주기비용의 산정 등기술적인문제외에도입찰계약제도의정비가필요하다.

따라서, 가치 지향 입찰제도라는 명칭을 통해최고가치가무엇인지에대한논란보다는가치를지향하는낙찰제도라는좀더근원적이고포괄적개념을제시한다는점에서최고가치낙찰제도에대한이해의폭을넓히는 효과를 가져 올 것이다. 최고가치낙찰제도가 하나의 유일한 형태를 가진 낙찰제도가 아니라는성격은가치지향입찰방식이라는 용어에서명확히드러나기때문이다.

기술 제안형 입찰 방식이 적용되려면

가치 지향 입찰 방식은 용어 그대로 낙찰자의결정시가격보다는가치를지향하는입찰제도이다. 따라서, 이러한범주에 포함될 수 있는 낙찰자 결정 방식은 무척이나 다양할수있다. 실제로외국의사례를보더라도 가격요소외에매우폭넓은비가격요소항목을 평가하고 있으며, 공사의 특성과 발주자의 판단에 따라 적용되는 비가격 요소는 달라진다. 이를평가하는방식및낙찰자결정방식도무척이나다양하다.

이처럼 다양한 방식 중에서 개선 방안에서는가치 지향 입찰 방식의 도입 유형으로 서기술제안형입찰방식을제시하고있다. 개선 방안의 내용을 보면 기술 제안형 입찰 방식은단적으로비가격요소의평가항목으로서 기술 제안을 선택하고 가격 요소의 평가항목으로서는총생애주기비용을선택한 가치지향입찰방식으로해석할수있다.

주요 내용을 살펴보면, 첫째 건설업체는 설계도서 또는 별도 양식의 기술 제안서를 통해서기술을제안하며총생애비용을가장 절감한기술제안서를제출한참가자가낙찰자가된다. 둘째, 총생애주기비용은발주자가 제시한 건설 공사 비용을 기초로 추정해

야 하며공사비와유지 관리비는별개로평가한다. 셋째, 낙찰자는3단계의 심사 과정을 거쳐서 결정하며 1단계 PQ심사, 2단계 기술제안서 심사, 3단계 입찰 가격 적성성 평가 등을 거친다. 또한 이를 위해서 2007년까지기술제안형가치지향발주방식을 시범 적용할 수 있도록 입찰 절차, 가격 및 기술제안서작성, 낙찰자선정을위한종합평가기준등의운영기반을조성할것을제시하였다.

이러한 기술 제안형 입찰 방식이 실제로 적용되기 위해서는 무엇보다 낙찰자 결정 방식이확정되어야한다. 이에대해개선방안에서는 공사 특성이나 발주기관의 요구조건 등을 감안하여 2가지 안 가운데 선택할수있도록하고있다. 첫번째방식은미국 연방조달규정(FAR)의 LPTA(Lowest-Priced Technically Acceptable Process)와 유사한 Pass/Fail 방식이고, 두번째 방식은일본의종합평가 낙찰방식과유사한 종합평가방식이다. 이들제도는기술제안을 받아이를심사한후에낙찰자를선정한다는공통점을 가지고있으나, 낙찰자선정 방식에서 핵심적인 차이를 보이고 있다. LPTA 방식은최저가입찰자를낙찰자로선정하는 반면, 종합 평가 낙찰 방식은 종합 평가에서 최고 점수를 획득한 입찰자를 낙찰자로선정한다.

이 두 가지 방식이 모두 최고가치낙찰제도로서 가치를 지향하는 낙찰 방식임은 분명하다. 그러나, 이 두 가지 방식은 가격과 가치를 양극단으로 하는 최고 가치 연속체 상에서다소다른위치를가지고있다. LPTA 방식은 턴키 입찰 공사에서의 설계 Pass/Fail 제도와 유사한 성격으로서 근본적으로는최저가낙찰제를근간으로하고있다. 따라서, 최초 도입 방식으로서 적용이 용이하기는하지만고품격시설물을지향하는 가치 지향 입찰제도로서의 효과는 다소 떨어질우려가있다.

가치 지향 입찰제도에 대한 오해

가치 지향 입찰제도의 도입은 국제 표준 의관점에서거스를수없는추세이다. 그러나, 도입의 필요성이 논의된 지 몇 년이 지났음에도 여전히 이에 대해 막연한 두려움, 오해등이상존하고있는실정이다. 가장대표적인오해는 낙찰자 선정의 문제이다. 여전히 많은 사람들이 가치 지향 입찰제도가 낙찰자결정방식인것으로 오해하고있다. 하지만가치지향입찰제도, 즉 최고가치낙찰제도는비가격요소를평가하고발주자의 입장에서 최고 가치를 제공하는 입찰자를 선별하기 위한 일련의 프로세스이며, 그방식은계속해서발전및진화하고있는제도이다. 즉, 바로이순간에도최고가치를획득하기위해새로운평가방식과낙찰자결정방식이고민되고또적용되고있는것이다. 따라서, 지금도입방안으로서2가지안이제시되었으나이두가지방식이가치지향입찰제도그 자체를의미하는것이아님을인지할필요가있다.

그리고제도의도입에있어가장큰우려는바로투명성에대한것이다. 비가격요소에대한평가의 공정성과객관성및 투명성 확보에대해서회의적인것같다. 물론정경유착이나 부패의 정도가 심하면 심할수록 비가격 요소의 평가와 관련한 공정성과 투명성확보가어려울수밖에없다. 하지만선진국이라고 해서 이 문제로부터 자유로운 것은아니다. 선진국의가치지향입찰제도가 순수하게 주관적 평가로만 이루어지는 것도아니다. 어느나라를막론하고가치지향 입찰제도에서 가장 중요하게 인식되고 있는 것은 공정하고 투명한 입낙찰 절차를 통해낙찰자를선정하는일이다.

또한, 가치지향입찰제도는대기업에유리하고 중소기업에 불리하다는 우려가 많다. 기술능력이건기술제안서평가건간에 대기업이 중소기업에 비해 유리할 수밖에 없기 때문이다. 기술제안형입찰제도에국한해서보면물론일리가있는주장이다. 하지만장기적으로다양한가치지향 입찰방식이 도입될 때, 어떤 방식의 가치 지향 입찰제도를어떤영역에얼마나도입하느냐에 따라충분히달라질수있다.

정부 조달의 패러다임 변화

이번 개선 방안을 통해 우리나라는 가치 지향 입찰제도로의 첫발을 내딛게 되었다. 단기적인 개선 방안이 아니라 큰 방향성을 제시했다는 점도 크게 평가할 만하다. 그러나, 이번에제시된기술제안형입찰방식의 실제적용을위해서는아직넘어야 할산이 많다. 구체적인 세부 집행 기준 및 총 생애 주기비용의 산정 등 기술적인 문제 외에도 입찰계약제도의 정비가 필요하다. 가치 지향 입찰제도에서는 설계 대안의 제시가 기술 제안의 핵심이기 때문에 제도의 도입과 더불어현행대안입찰제도는폐지하는것이 바람직하다. 또한, 기술제안이허용되는가치지향입찰제도에서는현행내역입찰제도의적용을 배제시켜야하며, 가치를극대화하기위해서는장기계속계약이아니라계속비제도를적용할필요가있다.

이처럼산적한문제에도불구하고무엇보다중요한점은이번의개선방안발표로가치 지향 입찰제도의 도입에 대하여 기존의 원론적논의에서보다구체적이고현실적인 논의로 이행하게 되었다는 사실이다. 그리고지금부터가치 지향입찰제도를놓고펼쳐질 논의는 건설산업의 미래를 모양 짓는 의미도함께가질것이다. 가치지향입찰제도는 단순히새로운 낙찰자 결정방식의도입이 아니라정부 조달의 큰패러다임이변화하는큰의미를 내포하고있기때문이다.

이승우
한국건설산업연구원연구위원
swlee@cerik.re.kr