# 기술 제안 입찰 -‘ 최고 가치 ’평가의 공정성 담보가 관건

## - 총액 계약 방식 및 계속비계약제도의 확대 적용도 필요 -

최근 정부는 공공부문 건설 공사의 효율적인수행을위해발주자의재량권을확보하고, 사업특성에적합한발주방식을선택하도록유도하는차원에서다양한발주방식의 도입을 추진하고 있다. 이의 일환으로 정부는 행정중심 복합도시, 혁신도시 발주 공사 중예술성등창의성이필요하거나고난이도 기술을 요하는 시설물에 대하여 현행「국가계약법」시행령에의한낙찰자결정방법외에‘ 기술제안입찰 ’또는‘ 설계공모 · 기술제안 입찰 에 의한 계약을 체결할 수 있도록「국가계약법」 시행령 개정안을 마련하였다. 이에 따라 평가 절차, 평가 방법, 평가 지표 등에대한구체적인논의가진행중에있다.

정부는 이 방식을 행정중심 복합도시와 혁신도시에 우선적으로 적용하여 성공적으로 운용되면 다른 공공 건설 공사에도 확대 적용할계획인것으로알려지고있다.

### 가격과 기술을 종합적으로 고려

기술제안입찰은발주기관이교부한실시설계서를검토한후입찰자가 시공계획, 공사비 절감 방안, 공기 단축 방안 등에 관한 기술제안서를작성하여입찰서와함께제출하는입찰방식이다. 설계공모 · 기술제안입찰은발주기관이디자인공모등에의해「건축법」제19조에의한계획설계또는중간설계,「건설기술관리법」시행령 제38조의 9에 의한기본설계를시행하고, 그결과작성된 설계 도서 및 입찰 안내서에 따라 입찰자가 기술제안입찰과같은기술제안서를작성해 입찰서와함께제출하는입찰방식이다.

주요 특징은 낙찰자를 선정하는 데 있어서 단순 가격 비교만이 아니라 기술과 가격을 통합하여 고려하는 최고 가치 방식과 발주 방식에 있어서 브리징(bridging) 방식을 적용하였고, 순수내역입찰제를 부분적으로 도입하였다는점이다.

그러나, 정부에서 제시한 기술제안 입찰

방식은기존의턴키 · 대안방식과유사점을 가진다고볼수있다. 시공자의제안형입찰 방식이고, 발주기관이 마련한 설계서를 기본으로 원안 입찰과 함께 신기술 · 신공법 대안을제시하는방식이턴키 · 대안방식과 비슷하다. 그리고 계약자가 대안으로 제출한 설계와 시공을 함께 계약하고, 시공자의 창의성과 신기술 등 민간의 기술력을 활용하여 건설 생산의 효율화를 도모하고 공사비를절감한다는점에서도턴키 · 대안방식과유사하다.

단, 기존의방식에서는원안입찰금액보다낮게입찰한대안입찰자가운데가장저렴한가격의입찰자를낙찰자로선정하였지만 기술제안 입찰 및 설계공모 · 기술제안 입찰에서는 최고 가치 방식에 의해 가격과 기술을종합적으로고려해낙찰한다는점에서차이가있다.

## 총액 계약, 계속비계약제도확대 필요

사업자를 선정하는 방식은 기본적으로 어떠한 사업 참여자를 어느 시점에 어떠한 역할과책임을부과하여참여시키느냐를결정하는발주방식, 이러한사업참여자를어떠한방식에의거해선정하느냐를결정하는 입 · 낙찰방식, 그리고해당 사업 참여자가 제공하는 서비스 혹은 시설물에 대한 대가를 어떻게 지급하느냐를 결정하는 계약 방식으로구성된다. 이러한발주방식, 입 · 낙찰방식, 계약방식간에는밀접한상관관계가 있음을 이해하고 상호간의 연계를 이해할필요가있다. 발주기관이교부한물량내역서에 단가만 기재해 작성한 내역서를 첨부해입찰에참여해왔던것을새로운기술, 공법등입찰자가제안내용을반영해직접 산출하여 작성한 내역서를 첨부해 입찰할 경우 총액 계약이 가능해야 한다. 그러나, 현재「국계법」에서는 총액 계약에 대한 규정 및 방법이 없는 등 최근 정부가 제시한 기술제안형입찰방식을뒷받침할수있는 계약방식이부재하다.

아울러 현재 시공에 2년 이상 소요되는 장기공사는총액으로입찰및계약하되, 시공에 소요되는 예산을 한꺼번에 확보하지 못하고연차적으로확보하는방식으로시공해왔다. 2년 이상 예산을 한꺼번에 확보해 계약을체결하는계속비계약제도의도입및 확대적용이필요하다. 아무리최고가치방식에의해낙찰자가선정되더라도장기계속공사의첫해예산배정이평균 3.8%로그치고, 전국 공공 SOC 건설 현장 중 47.4%가 예산 부족으로 공사 진행에 어려움을 겪고 있는 현실에서는 사업의 성과를 장담할 수 없기때문이다.

이처럼충분치못한예산배정은공기연장을 유발하여 건설업체의 간접비 증가로 인한 경영 부담을 가중시킨다. 또한, 품질 저하, 안전 문제, 민원 등이 발생하게 되어 성공적인사업 수행을기대하기 어렵다. 특히, 제안한 평가 항목 중 제안된 공기 단축 기간으로 평가하는 공사 기간의 적정성 및 단축 계획은 장기계속공사 등과 같이 정부 예산편성상공기단축이사실상어려운경우가 있으므로 공사 기간의 적정성 여부는 예산과연계해서생각해볼필요가있다.

## 기존 입 ·낙찰 방식과 차별화되어야

기술 제안의 활성화를 위해서는 기업들이기술개발에투자할수있는여건이되어야하며, 기술개발보상제도등개발된기술에 대해서는 적절한 보상이 이루어지는 제도가필요하다. 아울러 입찰자가제안한 사항에대한검증이필요하다. 과거이러한방식으로 입찰자가 시공한 경험이 있을 경우 과거시공실적에대한품질정도를평가할 수있어야한다.

최고가치낙찰제는 객관적인 사실을 평가하는 현행 낙찰제도와는 달리 주관적으로 평가를 한다는 특성이 있으므로 최대한 공정하게평가가 이루어질 수있도록평가 절차및평가방법에대한세심한논의가필요할 것이다. 무엇보다도평가 항목의 대부분이 객관화될 수없는 항목들이 많으므로평가위원들의 주관이 많이 개입될 소지가 있고, 변별력을가질수없는성격의항목들도 많아 평가항목을객관화할수 있는방안들에대한노력이필요하다.

최근 발표된 턴키 · 대안입찰제도개선안에서발주자관련인력, 턴키 · 대안발주방식을비롯한발주방식선정검토기준정비, 설계평가의공정성확보, 업계의불법로비차단 등을주목적으로하고있는 것처럼평가 기준의적합성여부 논란보다 적절한발주 방식의선정노력과 공정한 평가가이루어질수있는방법들에대한논의가더욱필요한시점이다.

평가 기준의 천편일률적인 적용보다는 최고 가치를 평가하기 위한 유연한 사고가 필요하다. 예를들면특별한기술을 요하지 않는공사의 경우에는가격비중을높여평가할수있는반면고난이도대형공사라면 가격에 대한 비중은 낮추고(혹은 고정시키고) 해당사업의수행능력을우선적으로고려하는 방식으로 접근할 필요가 있을 것으로판단된다.

마지막으로, 올해 입찰이 집행됐거나 예정된 대안공사는 총 8건에 예산액으로 7,809억원에그쳐지난해 22건2조 3,579억원 규모가 집행됐던 것과 비교해 건수로 64%, 금액으로는67%가감소하였다. 2004, 2005년과 비교해서도 현격히 줄어들었다. 이처럼턴키 · 대안이축소되고있는실정에서 현재논의되고있는 기술제안 입찰과설계공모 · 기술제안 입찰의 성공적인 수행을 위해서는 무엇보다도 이런 입낙찰 방식이 기존 방식과 차별화를 가질수있어야한다.

**장철기**
한국건설산업연구원연구위원
ckchang@cerik.re.kr