기술제안입찰제도 시행 - 시범사업 등 단계적 접근을

- 기술경쟁 및 재정의 효율화에 유효, 중소규모 공사에는 '간이형' 방식으로 -

현행 공공공사의 입찰 제도는 대부분 가격위주의평가방식을채택하고있다. 정부에서는이러한문제점을인식하고건설업체간 기술 경쟁을 촉진하기 위하여 2007년 9월 「국가계약법」 시행령을 개정하여 기술제안입찰제도를도입한바있다.

정부, 기술제안입찰확대 도모

기술제안입찰이란 발주자가 미리 결정한 공사계획및설계도서를토대로단순히시공만을 담당하는 기존 방식과는 달리, 발주기관이교부한실시설계도서와입찰안내서에 따라 입찰자가 스스로 설계를 검토한 후 시공 계획, 공사비 절감 방안 및 공기 단축 방안 등을 제안하고, 이를 심사하여 낙찰자를결정하는방식을말한다.

기술제안입찰은2008년현행정도시정부청사 1단계 1구역 건립 공사에 처음으로 시범 적용된 바 있으며, 정부에서는 국가경쟁력 강화위원회가 마련한 '건설산업 선진화 방안'을 토대로 건설업체간 기술 경쟁을 강화하기위하여기술제안입찰을확대적용하는 방안을검토하고있다.

그런데기술제안입찰은턴키공사와유사한흐름으로낙찰자를선정하기때문에대형업체가 유리할 것으로 인식하는 경향이 높다. 따라서 중소 건설업체에서는 기술제안입찰확대에부정적이다. 또한, 턴키나대안입찰과달리입찰에서탈락한업체에대하여기술제안서작성비의보상이이루어지지않기 때문에 입찰자의 비용 부담이 가중될 수 있다.

실무적으로는 기술제안입찰의 적용 사례가미흡하고, 관련지침이나전문인력이부족하기때문에운영과정에서여러문제점이나타날우려가있다. 예를들어현행기술제안입찰지침에서는공기단축계획을평가하고있는데, 건설업체측에서무리한공기단축을감행함으로써공사품질의저하와더불어야간작업, 휴일작업등으로노동의질적 저하가우려될수있다.

일본은 종합평가낙찰제 적용 급증

일본에서는 통상 경쟁 입찰에 있어서 예정가격을 설정하고, 그것을 밑도는 최저의 입찰자를 낙찰자로 결정하고 있다. 그러나, 발주하려는공사 내용이고도하거나복잡한 경우에는 우리나라의 기술제안입찰과 유사한종합평가낙찰방식을활용하여입찰가격뿐만 아니라 입찰 참가자의 기술 제안도 고려한다음, 낙찰자를 결정하고있다. 국토교통성에서 종합평가 방식을 적용한 건수는 2000년도에는 5건에 불과했으나, 최근에는 500여건으로급격하게증가하고있다.

종합평가낙찰 방식은 '간이형,' '표준형' 및 '고도기술제안형' 의3가지형식으로분류된다. 간이형 종합평가 방식은 기술적인 개선 여지가 작은 공사로서, 간단하고 쉬운 시공 계획이나 동종 · 유사 공사의 경험, 과거공사평점등에기초하여성능과입찰가

격을종합적으로평가하는방식으로서우리나라의적격심사제와유사한면이있다.

고도 기술 제안형 종합평가 방식은 민간 기업의 뛰어난 기술을 활용하는 것으로 공사의질적향상을목표로하고, 공사규모에 상관없이 기술적인 개선 여지가 높은 공사에활용된다. 일반적으로일반경쟁입찰은 입찰 공고에서 입찰까지 50일 전후가 소요되지만, 고도기술제안형 종합평가방식은 가장 기간이 짧은 유형인 경우에도 3개월 이상을필요로한다.

일본 국토교통성의 입찰 사례로서 마츠야마(松山)시코사카(小坂) 교차점4차선입체화 공사에 적용된 종합평가낙찰 방식을 살펴보면, 우리나라와는다른 평가 방식을 살펴볼 수있다. 우선, 동공사의설계기간은 심의 기간을 포함하여 240일인데, 이는 시공 기간 470일의 거의 절반에 해당하는 기간이다. 즉, 충분한설계기간을부여하여 부실공사를사전에예방하고있음을알수 있다. 또, 시공 기간에는 우천 · 휴일 등에 의한불가동일을150일정도포함하여역시 발주기관에서충분한공사기간을부여하고 있음을알수있다.

입찰 참가 자격 조건으로서 동종 공사의 시공 경험을 가지고 있더라도 구조 형식이 나동일한가설공법적용여부등에대하여 구체적인 심의를 통하여 입찰 참가 자격을 인정하고있다. 기술 인력에 대해서는해당 프로젝트에 직접 투입 예정인 기술 인력을 중심으로보유경험등에대한구체적인심의가 이루어진다. 기술제안에있어서도공사 현장의 특성을 고려하여 새로운 기술이 요구되는분야를 선정하고, 이에 대하여 집중적인기술제안을요구하고있다.

시범사업 및 간이형 방식 활용 필요

기술제안입찰의 확대는 업체간 기술 경쟁을강화하고, 국가재정집행의효율성측면에서 진일보한 대책으로 평가된다. 그러나 제도 시행에 있어서는 발주기관이나 건설업체 등의 역량이나 인식도 등을 고려하여단계적인 접근이 필요하며, 시범사업등을통하여충분한사전검토가요구된다. 우선, 기술제안입찰시행과관련된실무지침을정비하고, 기술제안서평가에필요한전문 인력을 확보하는 한편, 평가 기준 등에 대한구체적인검토가요구된다.

현행기술제안서평가항목을보면, 입찰 단계에서' 공기 단축 계획 을 제출할 경우, 가점을 부여하고있는데, 이는부실 시공과 산재 증가를 유발할 수 있다. 따라서 공사 수행 과정에서 공기 단축시 이익 공유(profit sharing)를통하여 공기 단축을 유도하는 것이 바람직하다. 기술인력 평가에 있어서는 단순히 회사 보유 기술자를 평가하기보다는 해당 프로젝트에 투입 예정인 기술자에대한 평가 항목을 신설하고, 해당 기술자의시공경험이나과거시공평가결과, 그리고필요시면담등을포함하여기술 인력에대한질적평가를강화해야한다.

나아가 현장 여건을 고려하여 프로젝트에특화된공사계획을제출할수있도록하고, 리스크분석 및 관리 계획 등 매뉴얼화될 우려가 높거나 생애주기비용과 같이 관련 데이터가 부실한 경우에는 평가 항목에서 제외하거나 배점을 낮추는 것이 요구된다. 또한, 입찰자가 제출한 기술 제안은 불완전할 수 있으므로 입찰 과정에서 발주자와 협의하에 제안된 기술 제안서의 개선을 허용함으로써해당프로젝트의질적향상을 도모하는것이바람직하다.

한편, 기술제안입찰은 대형 공사에만 적용되는것으로인식되고있으나, 일본의' 간이형 '종합평가낙찰제와같이중소규모공사에서도기술제안입찰을활용하는것이가능할것으로판단된다. 중소규모공사의기술제안입찰은현행적격심사제와유사한형태로운영하되, 기술력 평가를강화하기 위해서는시공계획서나원가절감계획서등을제출받고, 업체별기술능력심사를강화하는것이요구된다.

기술 제안서 작성비 보상해야

건설업체에서는 기술제안입찰에 소요되는 비용이 턴키나 대안입찰과 비슷할 것으로 전망하고있으나, 턴키나대안입찰과달리별도의설계보상비지급에관한규정이 없다. 그러나입찰자에게기술 제안서작성비를 전액 부담시키는 것은 발주자에게 일방적으로 유리한것이며, 기술 제안서의작성에직접참여한건설컨설턴트나중소하도급업자의피해가증가될 수있다. 따라서 기술제안점수가높은순으로설계비보상을검토해야한다.

아울러 건설업체간 기술 경쟁을 적극 촉진하기위해서는기술제안입찰시단순히공사 원가 절감에 초점을 맞출 것이 아니라, 공사비가 다소 증액되더라도 새로운 신공법, 신자재, 신기술의채용을활발히유도할 필요가 있다. 일례로 일본의 종합평가낙찰제를보면, 업체의 기술 제안서를심사하여 가장 원가가 높은 제안서를 토대로 예정가격을설정하고, 이에기초하여가격 입찰을 실시하도록 되어 있다. 또한, 기술제안입찰은 시공 단계의 VE는 아니나, 입찰 단계의 VE가포함된것으로볼수있다. 따라서유용한 기술 제안을 통하여 해당 프로젝트의 공사비를 절감하는 데 기여했다면, 단순히 공사 수주에서 벗어나 원가 절감에 기여한 부분에 대하여 충분한 보상을 행하여야 한다. 나아가회사고유의노하우나경험을토대로 제안된 새로운 공법이나 기술은 지적재산으로볼수있으므로, 만약입찰에서탈락한업체의 제안기술을활용코자할경우에는 충분한 보상을 행하는것이요구된다.

최민수
한국건설산업연구원연구위원
mschoi@cerik.re.kr