

종합평가방식의 최고가치낙찰제 도입 방안

2013. 2

최민수·김영덕·이승우·이양승·김원태·최은정

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약	1
제 I 장 서 론	1
제 II 장 공공입찰제도의 운영 실태 및 최고가치낙찰제의 필요성	5
1. 공공공사 입·낙찰 제도의 현황 분석	5
(1) 입찰자격사전심사(PQ)	5
(2) 적격심사낙찰제	6
(3) 최저가낙찰제	7
(4) 설계시공일괄/대안입찰	8
(5) 기술제안입찰	10
2. 공공공사 발주·입찰 방식의 운용 실태 및 문제점	13
(1) 발주 및 입·낙찰 방식 추이	13
(2) 현행 발주/입찰제도의 문제점 및 개선 방향	17
3. 최저가낙찰제에 대한 논란	19
(1) 최저가낙찰제의 운용 실태	19
(2) 최저가낙찰제의 문제점 고찰	22
(3) 최저가낙찰제에 대한 경제학적 비판	24
4. 최고가치낙찰제도에 대한 논의 및 도입 기본 방향	27
(1) 최고가치낙찰제도의 개념	27
(2) 최고가치낙찰제도에 대한 기존 인식과 오해	28
(3) 최고가치낙찰제도 도입 및 활용의 기본 방향	29
제 III 장 선진국의 최고가치낙찰제 도입 및 확대 과정 고찰	31
1. 선진국의 최고가치낙찰제도 도입 배경	31
2. 영국	33
(1) 정부의 건설 혁신 프로그램	33
(2) 영국 고속도로청의 사례	35

3. 미국	36
(1) 발주기관의 혁신 과정	36
(2) 정부의 정책적 지원	37
(3) 최근의 개선 동향	38
4. 일본	38
(1) 계약/발주제도 개선 추이	38
(2) 종합평가낙찰제의 도입 및 운영 실태	39
5. 선진국 사례의 시사점	43
제IV장 미국의 최고가치형 입찰 제도의 운영 실태	47
1. 미국 연방정부의 경쟁적 제안(competitive proposals) 방식	47
(1) 개념 및 특징, 목적	47
(2) 선정 절차	48
(3) 평가 요소와 유의적 하부 요소	51
(4) 제안서 평가(proposal evaluations)	52
(5) 제안서 수령 후 입찰자들과 교환(exchange) 등	54
(6) 가격 협상 방식(price negotiation)	58
(7) 2단계 입찰 방식(Two Step Bidding)	60
2. 미국 교통국의 최고가치낙찰제도	63
(1) 미시간 주(州) 교통국의 최고가치낙찰 방식 사례	63
(2) 메인 주(州) 교통국의 최고가치낙찰 방식 사례	68
(3) 워싱턴 D.C 교통국의 최고가치낙찰 방식 사례	71
3. 요약 및 시사점	75
제V장 일본의 최고가치형 입찰 제도의 운영 실태	79
1. 입찰 VE 방식	79
(1) 목적	79
(2) 입찰 VE제도의 주요 내용	79
2. 종합평가낙찰 방식의 유형 및 절차	81
(1) 종합평가낙찰 방식의 운영 기준	81
(2) 종합평가방식 유형별 입찰자 평가 기준	84

3. 일본 국토교통성의 종합평가낙찰제 개선안	87
(1) 종합평가낙찰방식의 개선 과정	87
(2) 종합평가낙찰 방식에서 적합한 유형 선정 방법	90
(3) 고도기술제안형의 과제	92
4. 요약 및 시사점	94

제VI장 최고가치낙찰제로서 종합평가낙찰 방식의 도입 방안 97

1. 새로운 최고가치낙찰제의 필요 영역 검토	97
(1) 최고가치 구현 측면에서 현행 공공 입찰제도의 문제점	97
(2) 중대형 일반 공사에 적용 가능한 최고가치형 입찰제도의 고찰	99
(3) 최저가낙찰제 대안으로서 실시실계 후 기술제안입찰의 적용 가능성 검토	102
2. 중대형 일반 공사에서 최고가치낙찰제도 설계(안)	104
(1) 선진국 사례의 시사점 - 종합평가낙찰제의 구상	104
(2) 입찰 VE형 종합평가낙찰 방식의 운용 방안	106
(3) 기존 입찰제도(기술제안입찰)과의 차이점	110
(4) 현행 제도하에서의 접근	111
3. 기술력 평가를 위한 VE제안서 및 시공계획서의 운용 방안	112
(1) VE 제안서의 운용 방안	112
(2) 시공계획서의 구상 및 운영 방안	114
4. 최고가치낙찰제의 증장기적 운용 방향	116
(1) 최고가치낙찰제 운용의 기반 여건 분석	116
(2) 증장기적 운용 방향	119

<부록 1> 일반경쟁 입찰에서 입찰 VE 방식의 운용(국토교통성)	123
<부록 2> 동경도의 입찰시 VE(기술제안형 종합평가방식) 실시 요령	131
<부록 3> 영국의 Work Method Statement 사례	137
<부록 4> 중동의 Project Execution Plan 및 Method Statement 사례	141

참고 문헌	145
-------------	-----

Abstract	147
----------------	-----

<표 차례>

<표 II-1> 입찰참가자격 사전심사(PQ) 대상 18개 공사	5
<표 II-2> 공사 규모별 적격심사 항목 배점	6
<표 II-3> 최저가낙찰제 유형별 저가 심의 방식	8
<표 II-4> 기술제안입찰의 입찰 절차	12
<표 II-5> 국내 건설공사 수주액	13
<표 II-6> 발주기관별 공공공사 발주 비중	15
<표 II-7> 공공기관별 자체 발주 및 조달청 의뢰 발주 현황(2011년)	16
<표 II-8> 공공기관별 입·낙찰 방식별 발주 비율(2011년)	17
<표 II-9> 정부공사 입찰 방식별 발주 현황(2011년)	20
<표 II-10> 최저가낙찰제 공사 발주량 및 평균 낙찰률 추이	21
<표 II-11> 정부발주공사의 발주 방식별 낙찰률(2011년)	21
<표 II-12> 최저가낙찰제의 덤핑 낙찰 방지를 위한 제도 개선 추이	22
<표 II-13> 입·낙찰 방식별 산재다발 사업장의 발생 비율	23
<표 II-14> 한국○○공단 발주공사의 최근 5년 간 안전사고 발생 현황	23
<표 III-1> Achieving Excellence의 4대 중점 혁신 분야	34
<표 III-2> 국토교통성의 종합평가낙찰제 적용 추이	42
<표 III-3> 주요국의 최고가치낙찰제도 도입 및 확대 특성	44
<표 IV-1> 미시간주 교통국의 최고가치 평가 기준과 성과계약 보상기준 사례	65
<표 IV-2> 비가격 요소의 가격화에 사용된 비용 승수	66
<표 IV-3> 최고가치 환산가 산정 예시	66
<표 IV-4> 시공 계약자의 최대 가능 보상금액과 실제 수령한 보상금액	68
<표 IV-5> 비가격 기술 항목의 평가 척도 구분	73
<표 IV-6> 입찰자의 최종 평가 체점 결과	73
<표 IV-7> 교통국의 최고가치 계약 방식에 대한 자체 평가	75
<표 V-1> 종합평가낙찰제에서 가격 이외의 평가 항목 사례	86
<표 VI-1> 입찰 방식 및 업체 규모별 수주 실적	99
<표 VI-2> 현행 입찰 제도 중 최고가치낙찰제도로서 가장 적합한 방식	101
<표 VI-3> '실시설계 후 기술제안입찰'의 확대에 대한 의견	103
<표 VI-4> 정부 공사 최저가낙찰제 영역에서 종합평가방식의 도입 방안	109
<표 VI-5> 현행 최저가낙찰제 저가 사유서의 인정 범위	113

<그림 차례>

<그림 II-1> 현행 정부발주공사 규모별 발주 체계	14
<그림 II-2> 공공공사 입찰 방식별 발주 현황	14
<그림 II-3> 정부공사 입찰에서 최저가낙찰제 대상 공사의 변화 추이	19
<그림 III-1> 일본의 공공공사 계약제도 개선 연혁(2005년까지)	41
<그림 III-2> 국토교통성의 종합평가낙찰제 실시 건수 및 적용률 추이	43
<그림 IV-1> 메인주 교통국의 최고가치 평가 방식	70
<그림 IV-2> 계약자의 월간 성과 평가 결과	74
<그림 V-1> 입찰시 VE 방식의 절차(일반경쟁 입찰 방식의 경우)	81
<그림 V-2> 표준형 종합낙찰 방식의 흐름도	85
<그림 V-3> 종합평가낙찰 방식 적용의 재검토(양극화)	89
<그림 V-4> 종합평가낙찰 방식의 타입 선정 플로우(안)	91
<그림 V-5> 기술제안평가형(A형)에서 저가입찰 조사기준가격의 설정 방법	94
<그림 VI-1> 현행 제도하에서 새로운 최고가치낙찰제도의 필요 영역	98
<그림 VI-2> 종합평가낙찰제(안)의 프로세스 및 개념도	109