

요 약

I. 서론

- 최근 들어 적자 시공과 지임금의 외국인 근로자 확대, 부실 시공 및 산재사고 증가 등 최저가낙찰제의 폐해가 증가하면서 최저가낙찰제를 대체할 수 있는 입·낙찰 제도에 대한 관심이 증가하고 있음.
- 최저가낙찰제의 폐해를 방지하기 위해서는 입찰자의 투찰 가격에 대한 평가 이외에 기술력 등을 동시에 평가할 수 있는 입찰제도가 요구되며, 나아가 공사 특성에 가장 적합한 낙찰자를 선별하려는 노력이 필요함.
- 본 연구에서는 공공공사 입·낙찰 제도의 전반적인 검토와 더불어 가격 경쟁을 지양하고 선진국형의 기술 경쟁을 유도하기 위해서 최고가치낙찰제도의 국내외 운영 실태를 파악하고, 우리나라 실정에 적합한 최고가치낙찰제도의 도입 방안에 대해서 연구하였음.
- 특히, 300억원 이상 정부 발주공사에 의무적으로 적용되고 있는 최저가낙찰제를 대체할 수 있는 입찰제도로써 외국 사례를 벤치마킹하여 가격과 기술력을 동시에 평가할 수 있는 종합평가낙찰제 방식을 검토하였음.

II. 공공 입찰제도의 운영 실태 및 최고가치낙찰제의 필요성

(1) 공공 입찰제도의 운영 실태 및 개선 방향

- 현재 정부 발주공사의 입·낙찰 제도는 300억원 이상에서 PQ+최저가낙찰제 혹은 PQ+턴키/대안 입찰, 200억원 이상 300억원 미만 공사 가운데 18개 공종은 PQ+적격심사낙찰제, 그리고 기타 공사는 비PQ+적격심사낙찰제 등으로 구성되

어 있으며, 세종시와 혁신도시 건설 공사에만 적용되어 오던 기술제안입찰 공사는 최근 모든 공사로 적용 범위가 확대되었음.

- 최근 5년 간 공공공사 발주 현황을 살펴보면, 전체 건설 공사에서 적격심사낙찰제와 최저가낙찰제가 차지하는 비중은 약 80%(금액 기준) 정도로서 대부분을 점하고 있음.
- 공공공사 입찰제도는 그동안 최저가낙찰제 확대 등으로 인하여 가격 경쟁이 지속적으로 강화되어 왔으며, 또한 입찰자의 기술력에 대한 변별력이 미흡하다는 문제점이 지적되어 왔음.
- 앞으로 공공공사 입찰제도는 가격 경쟁 위주에서 벗어나 대가에 비하여 가장 가치가 높은 서비스(value for money)를 누가 제공할 수 있는가를 판별하는 데 초점이 두어져야 할 것임.
- 또, 공사 예정금액 300억원 이상은 최저가낙찰제를 의무화하는 등 전반적으로 공사 발주 및 입·낙찰 방식이 획일화되어 있으나, 앞으로는 발주 및 입·낙찰 방식을 다양화하려는 노력이 필요함.
- 중앙 발주 체계를 유지하더라도 수요기관별로 제한경쟁이나 PQ 항목 선정에 자율권을 부여함으로써, 보다 다양화된 발주 방식과 입·낙찰 방식을 활용하고, 중장기적으로는 수요기관별로 롱 리스트(long list)와 숏 리스트(short list)를 갖추고, 업체의 전문화를 유도할 수 있어야 함.

(2) 최저가낙찰제의 문제점 및 최고가치낙찰제의 필요성

- 1) 최저가낙찰제의 문제점
 - 최저가낙찰제는 지난 2001년 1,000억원 이상 입찰참가자격 사전심사(PQ) 대상 공사에 도입되었으며, 그동안 적용 대상이 꾸준히 확대되어 2006년 이후 300억원 이상 모든 공사에 적용되고 있으며, 현재 정부 발주공사의 40%를 차지

- 최저가낙찰제의 평균 낙찰률은 73% 수준으로서 다른 입찰 방식과 비교하여 10%p 이상 차이가 나타나고 있으며, 예정가격 작성시 실적공사비 적용 확대 등을 고려할 때 실질 낙찰률도 점차 하락하고 있는 것으로 추정됨.

- 현재 운용되고 있는 최저가낙찰제는 과당 경쟁 및 덤핑 수주로 인하여 수익성 악화, 부실 시공 우려, 하도급자 및 노무자에 대한 손실 전가 등 사회적·경제적 폐해에 대한 비판이 지속적으로 제기되어 오고 있음.

- 입찰자들의 기술력에 대한 정확한 정보가 부족한 상태에서 발주자가 가격 경쟁 위주의 최저가낙찰제를 중시할 경우 시장 실패(market failure)가 나타날 우려가 높음. 그 이유는 최저가낙찰제 하에서는 기술적 우위에 있는 우량 기업이 불리하고 기술적 열위에 있는 한계 기업에겐 상대적으로 유리하기 때문임.

- 정부 재정 투자의 효율성 측면에서 볼 때 입찰 시점에서 최저가가 반드시 생애주기비용 측면에서 최저가라고 볼 수 없다는 지적도 존재

- 설계 부적합으로 설계 변경이 늘어날 수 있으며, 민간의 기술력을 입찰 단계에서 활용하지 못함으로써 유지관리 비용 절감이 어려워지고, 덤핑 경쟁이 발생할 경우 부실 시공으로 이어져 하자보수 비용이 증가할 수 있기 때문임.

2) 최고가치낙찰제의 필요성

- 최근 최저가낙찰제의 폐해가 증가하면서 최고가치낙찰제에 대한 논의가 증가하고 있는데, 최고가치낙찰제도란 '총생애비용의 견지에서 발주자에게 최고의 투자 효율성을 가져다주는 입찰자를 선별하는 조달 프로세스 및 시스템'으로 정의할 수 있음.

- 최고가치낙찰제도에서 낙찰자를 선정하는 방식은 공사 유형별로 상이하나, 기본적으로 가격과 비가격 요소를 종합적으로 평가하되, 가격보다는 비가격 요소를 검증하는 데 중점이 두어짐.

- 해외에서 적용되고 있는 최고가치낙찰제도의 대표적 사례로는 유럽의 경쟁적 대화 방식, 미국의 협상에 의한 계약 방식, 영국의 Achieving Excellence, 일본의 종합평가낙찰 방식 등을 들 수 있음.

III. 선진국의 최고가치낙찰제도 도입 및 확대 과정

- 영국, 미국, EU, 일본 등 선진국들은 최저가낙찰제가 시설물의 품질을 떨어뜨리고, 유지관리 비용 증가로 오히려 예산을 낭비함에 따라 2000년대에 들어오면서 품질 위주의 발주제도인 최고가치낙찰제로 전환한 바 있음.

- 구미에서 최저가낙찰제도를 포기한 배경을 보면, 최저가낙찰제가 허위 절감(False Economy)을 유발한다는 반성에 기인함.

- 구미의 사례를 보면 최저가낙찰제 하에서 발주자와 시공자 간, 그리고 원·하도급 간에 적대적인 비즈니스 환경을 초래하고, 과도한 클레임과 분쟁을 유발하게 되었음.

- 시공자 선정 과정에서 입찰 가격과 기술력, 신인도 등을 종합 평가하는 것이 총생애주기비용 측면에서 훨씬 합리적이라는 결론에 도달

- 영국은 1990년대 이전 대부분 '최저 가격' 경쟁을 붙여 시공업체를 선정했는데, 건설업체는 이익은 고사하고 적자로 전락하는 사례가 많았으며 과도한 저가 하도급이나 대금 지불을 지연하는 사례도 흔하게 나타남. 그 결과, 질을 소홀히 한 결함 프로젝트가 늘어나고, 관계자가 서로 그 책임을 떠넘기는 악습이 반복되면서 사회적 비판이 끊이지 않음.

- 이에 따라 영국은 1995년 공공 조달의 문제점을 파악하여, 공공 사업의 낙찰자 선정시 '최저가'보다는 '가격 대비 가치(Value for Money)'를 중시할 것을 제안하였음.

- 미국에서는 1980년대에 치열한 경쟁 입찰로 인하여 발주자와 시공자 간에 대립적 계약 관계가 지속되면서 공사비 초과(Cost Overrun)와 공기 지연이 일반화되었음. 이에 연방정부는 조달 정책의 목표로서 최고 가치를 지향할 것을 선언하였으며, 그 이후 1998년 미연방의회에서는 최저가 대신 최고 가치에 부합되는 조달 방식을 도입한 바 있음.

- 일본에서도 과거 공공 조달 과정에서 가격 경쟁이 널리 이루어졌음. 그러나 1990년대 후반에 이르러 덤핑 수주 등이 계속 발생하고, 콘크리트 구조물 품질 저하와 노동 제해 등이 대두됨에 따라 종합평가낙찰제를 기반으로 하는 「공공공사품질확보촉진법」이 입법되어 2005년에 시행되었음.

IV. 미국의 최고 가치형 입·낙찰 제도의 운영 실태

- 미국은 1994년 FASA(Federal Acquisition streamlining Act) 제정을 계기로 최고 가치(Best Value)를 지향하는 쪽으로 방향 전환이 이루어짐.
- 미국은 연방과 지방 정부 모두 최고가치낙찰제도를 도입하여 운용하고 있는데, 연방정부가 보다 더 최고가치낙찰제 도입에 적극적임.
- 최근 미국 정부의 발주 방식 정책 방향은 주로 협상에 의한 계약(Contracting by Negotiation)과 인센티브 방식의 계약으로 전환시키는 것임.
- 사례 조사 결과, 미 교통국들은 기존의 단순 가격 평가 위주의 최저가 낙찰 방식으로부터 탈피를 시도하고 있는 것으로 확인됨.
- 미시간주 교통국은 종래보다 높은 수준의 사업 목표를 달성하기 위해 최고 가치 목표와 그 기준을 설정하고 이를 평가할 수 있는 지원 시스템을 적절히 활용하는 전문성을 발휘하고 있음.
- 메인주 교통국은 기존 노후화된 교량을 대체할 신설 교량의 건설이 급박하게

요구되는 상황으로 인해 30% 수준의 개념 설계가 완료된 시점에서 경쟁적 최고 가치 기반의 시공 계약자 선정이 이루어짐.

- 워싱턴 DC 교통국은 전통적으로 주정부가 담당해 왔던 기존 시설물의 유지보수 업무를 대행하는 민간 사업자의 선정 과정에서 최고가치낙찰 방식을 활용
- 미국의 사례에서 주목할 사실은 최고가치낙찰 방식이 하나의 정형화된 틀로 규정되지 않았다는 것임. 특히, 최고가치낙찰 방식으로 선정된 계약자의 관리를 위해서 성과 계약(performance contract)이 함께 활용되고 있었으며, 이를 지원하는 성과 측정 방식도 발주기관에서 개발되고 운영되고 있음.

V. 일본의 최고 가치형 입·낙찰 제도의 운영 실태

- 일본은 2005년도에 「공공공사의 품질확보촉진에 관한 법률」이 제정된 것을 계기로 현재 종합평가낙찰 방식이 국토교통성의 거의 모든 직할 공사에 적용되고 있음.
- 종합평가낙찰 방식은 간이형, 표준형 및 고도기술 제안형의 3가지 형식으로 분류됨.
- 최근 경기 침체 등에 따른 공공공사 입찰자 수 증가에 대응하기 위하여 종합평가낙찰제의 개선안을 구상한 바 있음.
- 즉, 1차적으로 기업의 능력과 기술자 능력 등을 평가하여 입찰자 가운데 종합평가 대상이 되는 기업으로서 5~10개 사를 선발
- 종합 평가에서는 기업·기술자의 능력 등을 평가한 점수에 기술제안 평가 점수를 더하여 평가함.
- 최근 개선된 종합평가낙찰 방식의 공사경험 평가 방식은 기업 능력과 기술자 능력을 동등한 비율로 평가하고 있음.

- 일본의 종합평가낙찰제 가운데 시공능력 평가형 입찰 방식은 시공 계획에 대하여 합부(pass/fail)로 판정하는 방식을 도입하고 있음. 이러한 평가 방식은 국내에서 시공 계획서에 의한 입찰자의 기술 능력 검증에 있어서도 유용하게 활용될 수 있을 것으로 판단됨.

VI. 최고가치낙찰제로서 종합평가낙찰 방식의 도입 방안

(1) 중대형 일반 공사에서 최고가치낙찰제도의 구상

1) 새로운 최고가치낙찰제의 필요 영역 검토

- 국내의 입찰제도를 보면, 최고가치 유형의 입찰제도로써 턴키 및 대안입찰, 기술제안입찰, 적격심사낙찰제 등이 존재하고 있으나, 대규모 고난이도 공사에 한정되어 적용되거나 혹은 변별력이 미흡한 문제점이 지적되고 있음.
- 특히, 현재 최저가낙찰제가 의무화되어 있는 정부 발주공사 300억원 이상의 영역에서 최저가낙찰제를 대체하여 보편적으로 적용 가능한 최고가치낙찰제 유형의 입찰제도가 미흡함.

2) 기본 구상

- 최저가낙찰제를 대체할 수 있는 입찰제도로써 기존 제도 가운데 적격심사낙찰제와 실시실계 기술제안입찰의 가능성에 대하여 검토해본 결과, 현재 운영되고 있는 제도를 큰 폭으로 변화시키는 것은 불가능하며, 또 일부 개선할 경우 기존 제도가 갖고 있는 한계를 극복하기 어렵다는 문제점이 대두되었음.
- 현행 최저가낙찰제가 적용되고 있는 300억원 이상 중대형 공사에서 새로운 최고 가치형 입찰제도를 도입할 경우, 선진 외국에서 운용되고 있는 최고가치낙찰제의 유형과 특징을 분석할 때, 투찰 가격과 제안서 접수 이외에 계약이행 능

력을 평가하여 최종 낙찰자 선정에 반영할 수 있는 종합평가방식이 바람직한 것으로 판단됨.

- 또한, 최저가낙찰제를 대체하는 용도로서 새로운 형태의 입찰제도를 구상함에 있어서는 현행 최저가낙찰제와 유사한 수준의 기술력과 입찰 비용을 요구하는 것이 바람직한 것으로 평가되었음.
- 따라서 현행 최저가낙찰제의 저가사유서와 유사한 입찰 비용 수준으로서 간이 형태의 기술제안서나 시공계획서 제출을 요구하는 것이 필요한 것으로 판단됨.

(2) 종합평가방식의 최고가치낙찰제도 설계(안)

1) 입찰자격 사전심사(PQ)

- 현행 「국가계약법」에서 정하고 있는 바와 같이 추정가격 200억원 이상 공사 중 전문적인 기술이 필요한 18개 공종과 300억원 이상 공사에 대하여 PQ 심사를 실시하여 입찰참가 자격을 부여
- 단, PQ나 입찰 제한에 있어서는 단순한 실적 평가에서 벗어나 입찰자의 기술력, 과거 시공 평가(공사비 초과, 부실 시공, 공기 지연 유무, 민원 유발) 등 질적 평가를 중시하고, 공사종별 및 현장 특성에 따라 평가 요소를 다양화함.

2) 투찰 가격의 평가 : 저가 심사 미통과시 탈락

- 덤핑 투찰에 의한 부실 시공이나 안전 재해 등의 우려를 불식시키기 위해서는 저가 심사가 기능하는 것이 요구됨.
- 외국의 최고 가치형 입·낙찰 제도를 보더라도 구미에서는 내역 심사를 통하여 불합리한 투찰 가격을 걸러내고 있으며, 일본의 종합평가낙찰제에서도 저가 심사가 가미되고 있음.

3) 기술력 평가 : VE제안서 혹은 시공계획서

- 설계도서와 물량내역서 작성 의무를 발주자에게 부여하고, 입찰자는 발주자가 제시한 설계도서와 물량내역서를 검토하여 원가 절감이나 공기 단축 등이 가능한 시공 관련 아이디어를 제출함.
- 단, VE 제안의 여지가 낮은 공사에서는 입찰자의 부담을 경감하되, 입찰자의 기술력을 평가할 수 있는 새로운 대안으로서 '시공계획서' 방식을 검토
- 시공계획서는 해당 공사에서 난이도가 높은 공종에 대한 시공 능력을 검증하고, 해당 공사에 대한 충분한 사전 검토 후 입찰 참여를 유도하는 기능을 담당

4) 종합 평가 : 입찰 가격 + 기술력(제안서) + 계약이행 능력

- 최종 낙찰자는 가격평가 점수와 기술평가 점수를 활용하여 가중치 방식이나 제산(除算) 방식 등에 의거하여 결정
- 기술평가 점수는 계약이행능력 평가 점수와 VE제안서(혹은 시공계획서) 평가 점수를 합산하여 평가
- 계약이행 능력은 공사 경험이나 기술자 능력, 신인도 등을 종합적으로 평가할 수 있는데, 국내의 입찰자격 사전심사(PQ) 평가 점수를 활용하거나 혹은 미국 연방달달청의 기술협상 방식이나 일본의 종합평가낙찰제 등을 참조하여 평가 항목을 설정할 수 있음.
- 가중치 방식과 제산 방식에 의한 종합평가방식을 운용함에 있어 기술 경쟁이 유도될 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요
- 이를 위해서는 저가 심사가 가미된 종합평가낙찰제가 기능할 필요가 있으며, 가중치 방식의 경우 기술 점수의 비중을 60% 이상으로 유지하는 것이 요구됨.

5) 기존 입찰제도와의 차이점 분석

- 본 연구에서 검토한 종합평가낙찰제는 입찰자의 계약이행 능력과 투찰 가격, 기술제안서(혹은 시공계획서)를 종합 평가하여 낙찰자를 결정하는 방안으로서 기술제안입찰 등 기존의 입찰제도와 비교하여 다음과 같은 특성이 존재함.

- 첫째, 가격 평가시 저가 심사를 가미하였음.
- 둘째, 기술제안서 및 가격 평가 이외에 계약이행 능력 평가를 가미하였음.
- 셋째, 물량내역서를 발주자가 제공한 후, VE 제안을 요구하는 방식을 제안하였음.
- 넷째, 기술 제안의 간이화를 추구하였으며, 기술제안 요소가 낮은 공사에서는 시공계획서로 대체할 수 있는 제도를 구상하였음.

(3) 최고가치낙찰제의 중장기적 운용 방향

1) 최고가치낙찰제 운용의 기반 여건 분석

- 최고 가치 유형의 입 · 낙찰 제도를 운영하기 위해서는 무엇보다도 발주기관의 역량과 책임 의식을 제고하는 것이 중요
- 가격과 계약이행 능력, 기술력 등을 종합 평가하거나 주관적 심사가 가미되는 최고 가치 형태의 입 · 낙찰 제도를 운영하기 위해서는 공사의 속성과 특성을 제대로 반영하여 낙찰자를 선정할 수 있는 거래 제도를 정착시켜야 함.
- 이를 위해서는 건설공사 발주에 있어 실수요 기관의 책임을 강화시키고, 공사 특성에 맞도록 다양한 방식을 선택할 수 있는 발주 지침이나 가이드라인을 개발하여 제공하는 것이 요구됨.
- 발주기관의 발주 역량을 측정하는 방안으로는 발주자 역량 평가 모델을 개발하여 적용토록 하고, 발주자 재량권 부여에 대한 선택 기준으로 활용
- 주관적 평가에 따른 부작용을 최소화하면서도 주관적 평가의 장점을 최대한 살리려면 해당 공사의 특성에 맞는 평가 항목을 선정하여 주관적인 평가를 시행하되, 주관적 평가 결과가 낙찰을 좌우할 수 없도록 최종 낙찰자 결정 과정에서 균형 있는 시각을 갖추는 것이 중요함.

2) 중장기적 운용 방향

- 「국가계약법」 내에서 최고가치낙찰제도를 큰 틀에서 정의하고, 현재 운영되고 있는 적격심사낙찰제, 기술제안입찰, 대안입찰 등이 그 틀 내에서 모두 가능하도록 규정하는 것이 바람직함.
- 최고가치낙찰제 가운데 해당 공사에 적용할 유형이나 비가격 평가 요소, 낙찰자 결정 방식 등은 공사 특성(project specific) 및 발주자의 요구에 맞게 구성하여 운용하는 형태가 바람직할 것임.

공공공사 입찰제도는 과거로부터 지속적인 개선이 이루어져 왔으며, 최근에는 발주·입찰 방식의 다양화와 더불어 기술경쟁을 강화하는 방안에 대하여 많은 논의가 이루어진 바 있다. 그러나 아직까지 국내의 공공공사 입찰제도는 입찰자를 선별하는 기능이 미흡하며, 기술 경쟁보다는 오히려 가격 경쟁이 강화되는 경향이 있다. 또, 300억원 이상 공공공사에서는 무조건 최저가낙찰제가 적용되는 등 경직적으로 운용되는 측면이 강하다는 지적이 많다.¹⁾

특히 최근에는 최저가낙찰제에 대한 논란이 많은 편인데, 예산 절감과 건설비리 축소 등을 위해 최저가낙찰제를 확대하자는 정부 입장과 건설업체의 현실적 어려움, 덩핑으로 인한 부실공사 우려 등을 이유로 최저가낙찰제를 폐지하거나 확대를 유보하자는 주장이 맞서고 있는 상태이다.

지난 2001년에 도입된 최저가낙찰제는 그 이후 몇 차례 확대 과정을 거쳐 왔는데, 최근에도 정부는 최저가낙찰제 적용 대상을 300억원 이상에서 100억원 이상 모든 공사로 확대하고자 한 바 있다. 그러나 100억~300억원 규모의 정부발주공사 입찰에 참여하는 중소 건설업체들의 심각한 경영난을 감안하여 최저가낙찰제 대상 공사의 확대를 2014년으로 유예한 바 있다.

최저가낙찰제는 정부예산의 효율적 집행과 더불어 원가경쟁력이 있는 업체를 선별한다는 순기능이 있다. 그러나 실제 운용에 있어서는 실행원가에 못 미치는 저가 낙찰이 빈발하는 문제점이 있으며, 더 나아가 낙찰 당시의 최저가가 총생애비용의 견지에서는 최소 비용이 아니기 때문에 궁극적으로 발주자에게 이득이 되는가에 대하여 의문이 제기되고 있다. 또한, 저가(低價)심의회를 운용하더라도 가격만을 낙찰의 판단 근거로 삼는 최저가낙찰제도의 본질상 저가 투찰이 당연하며, 이는 악화가 양화를 구축하는 문제점과 역선택(adverse selection)의 상황을 초래하여 건설시장을 정상화시키는 것과 거리가 있다는 비판도 존재한다.

1) 기획재정부, 최저가낙찰제 저가심사기준 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2011. 9.