

요약

제1장 서론

- 최고가치낙찰제도의 도입은 국무조정실 규제개혁기획단의 「건설산업규제 합리화방안(2005.11)」 및 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회의 「건설기술·건축문화선진화 전략(안)」에서 거듭 확인된(2006.6) 국가계약제도 개선 방안임.
 - 2006년 9월에는 건설기술·건축문화선진화위원회의 요구에 따라 행정중심복합도시 건설사업에 대해서는 「국가계약법」 적용의 특례를 인정하는 특례규정이 입법 예고되었으며, 대형 국책사업중 가장 먼저 최고가치낙찰제도가 도입될 것으로 전망

- 최고가치낙찰제도의 도입은 이제 필요성과 개념의 명확화를 위한 단순한 연구차원이 아니라 본격적인 도입과 시행을 위한 실무차원의 연구를 추진할 필요가 있음.
 - 이 연구는 2006년 1월에 발간된 「최고가치낙찰제도 도입을 위한 기초연구」에 뒤이어, 구체적인 도입방안을 제시하는 것이 목적

- 이 연구는 설계/시공 분리발주방식의 최저가낙찰제 대상공사 중 일부에 최고가치낙찰제도를 도입하는 방안을 모색하는데 초점을 두고 있으며, 최고가치 달성을 위한 정부조달시스템의 혁신과 같은 거시적인 주제가 아니라, 최고가치낙찰제도가 운영되는 입찰절차, 낙찰자 선정기준, 입찰가격과 비가격요소의 평가방법 등 실무적인 사항에 중점을 두고 있음.
 - 외국 사례도 우리나라에서 실제로 최고가치낙찰제도 도입을 추진할 때 필요한 실무적인 사항에서 시사점을 얻을 수 있는 최신 자료 인용

- 최고가치낙찰제도 도입시 필요한 국가계약법령과 제도개선 방안 및 시범사업(Pilot Project) 추진방안도 제시하고자 함.

제2장 최고가치낙찰제도의 기본모델

- 최고가치낙찰제도는 “건설공사 계약을 하는데 있어서 총공사비용과 기타 비가격요소를 함께 고려하여 평가하고, 낙찰자를 선정하는 입낙찰제도”로 정의할 수 있음.
 - 낙찰자 선정시 가격평가가 전혀 반영되지 않거나, 100% 가격으로만 낙찰자를 선정하는 경우는 둘 다 최고가치낙찰제도 유형에서 제외
 - 가격과 비가격요소를 함께 평가하여 발주자에게 최고가치를 제공해 주는 입찰자를 낙찰자로 선정하는 것이 최고가치낙찰제도

- 최고가치낙찰제도의 전형적인 입낙찰절차는 다음과 같이 요약됨.
 - ① 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 통해 소수의 입찰참가자 명단(shortlist) 작성
 - ② 입찰참가자들이 입찰가격과 기술제안서 제출
 - ③ 발주기관에서 기술심의회를 구성하여 기술제안과 가격 제안 평가
 - ④ 인터뷰를 통해 제안내용 확인
 - ⑤ 기술제안과 가격평가를 종합하여 최종 낙찰자 결정

- 입찰참가자들의 제안서를 평가하는 방법에는 크게 2가지가 있음.
 - ① 가치교환분석 접근(Tradoff Analysis Approaches): 가격과 기술의 가치에 대한 비교 분석을 통해 낙찰자 선정
 - ② 수학적 접근(Formulaic Approaches): 가격과 기술에 대한 점수 부여를 토대로 낙찰자 선정

- 최고가치낙찰제도의 적용이 필요한 공사는 규모가 크고 복잡하면서 높은 전문성을 요구하는 공사, 공기 준수가 중요한 공사, 프로젝트 전체 범위를 사전에 확정하기 어려운 공사, 공사비가 확정된 후 설계변경에 대한 융통성이 필요한 공사 등임.

- 입찰가격 및 비가격요소의 평가방식은 다양하며, 공정하고 투명한 절차 확립이 최고가치낙찰제도의 성패를 좌우하는 결정적인 요소임.

제3장 외국의 최고가치낙찰제도

- 유럽의 경우, 최고가치낙찰제도와 더불어 설계·시공 일괄발주 및 민간투자사업의 활용도가 대단히 높음.
 - 독일과 캐나다에서는 여전히 설계/시공 분리발주 및 최저가낙찰제 중심의 발주 및 입찰제도 운용
- 특히 영국 고속도로청(Highways Agency)의 경우, 가격에만 기반하여 낙찰자를 선정하는 전통적인 방식으로는 투자효율성(Value for Money)을 확보할 수 없다고 보고, 설계·시공 일괄발주 및 최고가치낙찰제도를 과감하게 도입하여 활용하고 있음.
 - 영국 고속도로청이 활용하고 있는 ECI(Early Contractor Involvement)라는 발주방식은 가격평가 없이 자격심사(qualification-based)만으로 낙찰자 선정
- 일본에서도 전통적인 “최저가격 자동낙찰방식” 대신 가격과 비가격요소를 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하는 “종합평가 낙찰방식”이 널리 활용되고 있음.
- 미국에서도 연방정부와 주정부를 막론하고 최고가치낙찰제도의 활용도가 높아지고 있음.
 - 연방조달청 공공건축국(GSA Public Building Services)은 신규 건축공사 및 리노베이션시 100% 최고가치낙찰제도 활용
 - 미국 44개 주정부 고속도로 건설사업 관련기관의 66%가 최고가치낙찰제도 활용
 - 연방조달규정(FAR)을 비롯하여 연방정부와 주정부에서 최고가치낙찰제도 도입 및 활용을 위한 입법례도 증가 추세
- 미국에서 광범위한 문헌조사와 사례 연구를 통해 볼 때, 최고가치낙찰제도는 5개 평가분야, 27개 평가항목, 4개 평가항목별 평가방식, 7개 낙찰방식 등 다양한 최고가치낙찰제도가 운용되고 있음.

- 미국 최고가치낙찰제도의 5가지 평가분야
 - 가격(Cost), 공기(Time), 자격(Qualification), 품질(Quality), 설계대안(Design Alternates) 및 기타 공기나 품질에 대한 인센티브(Incentive/Disincentive) 조향도 활용

- 미국 최고가치낙찰제도의 27개 평가항목의 활용도
 - 가격의 경우, 입찰가격에 대한 평가 위주이며 생애주기비용 평가 사례는 미미
 - 공기는 대부분 제안공기 평가(project schedule evaluation) 활용
 - 자격요건의 경우, 과거실적과 성과평가, 핵심 기술인력과 자격, 경영상태 및 보증요건, 관리/조직계획 등의 활용도가 높았고, 중소기업 활용도나 하도급 평가항목도 많이 사용
 - 품질과 관련해서는 주로 품질관리계획에 대한 평가가 대부분
 - 설계대안의 경우는 기술제안의 적정성(technical proposal responsiveness)과 제출된 설계대안 및 환경적 요소의 고려 등 가장 많이 활용
 - 그밖에 인센티브 조향을 평가한 사례도 있지만, 아직까지는 미미

- 미국 최고가치낙찰제도의 4개 평가항목별 평가방식
 - 만족(Satisficing): 가장 단순하고 쉬운 방법인데, 평가항목별로 최소한의 기준을 넘어서면 통과 여부(Go/No-Go) 결정
 - 수정된 만족(Modified Satisficing): 평가항목의 충족 정도의 차이를 반영하여 사소한 흠결에 대해서는 탈락시키지 않고, 결정적인(fatal) 흠결이 있을 때에 만 경쟁에서 탈락
 - 등급화(Adjectival Rating): 형용사를 사용하여 등급화(예: 탁월/우수/보통/미흡/수용불가 등)
 - 점수화(Direct Point Score): 직접 점수를 주는 방법은 가장 어렵고 복잡한 평가방법이며, 등급과 점수를 병행 활용하는 사례도 존재(예: 탁월(90~100점)/우수(80~89점) 등)

- 미국 최고가치낙찰제도의 7가지 낙찰방식중 가장 많이 활용되는 것은 정성적 가격/기술 가치교환 분석(Qualitative Cost-Technical Tradeoff)임.

제4장 최고가치낙찰제도 도입방안

1. 도입필요성의 재검토

- 최고가치낙찰제도의 도입이 필요한 이유는 다음 4가지로 요약됨.
 - 최저가낙찰제의 급속한 확대와 지나친 저가 낙찰에 따른 공사 품질 확보 우려 해소 필요
 - 행정중심복합도시, 혁신도시 등 대형 국책사업의 성공적인 수행
 - 건설업체와 발주기관의 건설기술력 향상
 - 입찰제도의 선진화를 통한 건설산업의 국제경쟁력 제고

2. 도입을 위한 법·제도 정비방안

- 국가계약법령의 제·개정
 - 법률 개정은 필요없지만, 국가계약법 시행령에 근거규정을 마련하고 재경부 회계예규로 (가칭) 「최고가치낙찰제도 운용요령」 제정 필요
- 조달청과 수요기관간 역할분담
 - 조달청: PQ심사, 입찰가격심사, 낙찰자 선정, 입찰·계약체결
 - 수요기관: 최고가치낙찰제도 대상공사 선정, 평가기준 작성, 비가격 평가, 설계변경, 성과평가
- 기술심의위원회 구성 및 외부 전문가 활용
 - 발주기관별로 (가칭)기술심의위원회 운영규정을 제정하고, 대상공사 선정, 평가기준 작성 및 비가격 요소 평가, 설계변경, 성과평가 등 관련업무 수행
 - 공무원외 필요한 외부 전문가 활용

- 입찰계약제도의 정비
 - 설계대안 제시가 허용되는 최고가치낙찰제도 도입시 현행 대안입찰제도 폐지
 - 현행 내역입찰제도의 적용 배제 및 계속비제도 적용 의무화 등
- 성과평가의 제도화
 - 최고가치낙찰제도의 시범사업(Pilot Program) 시행과 성과평가의 제도화를 통해 공사품질, 공기, 공사비 등 성과(Performance)에 기초하여 확대 및 제도보완 여부 결정

3. 단계적 도입방안

- 공사발주 전문기관인 정부투자기관부터 시범사업 추진
 - 최고가치낙찰제도는 발주자의 기술력과 전문성이 성패를 좌우하는 가장 중요한 요인이기 때문에 충분한 기술력과 전문성을 보유하고 있는 대한주택공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 한국수자원공사 등 공사발주 전문기관인 정부투자기관부터 최저가낙찰제 발주건수의 2007년부터 10%씩 최고가치낙찰제도 적용공사 발주
 - 3년뒤 성과평가 결과를 토대로 국가기관 및 지자체 도입 여부 결정
- 대상공사 선정기준과 입찰절차 확립
 - 최저가낙찰제가 적용되는 추정가격 300억원 이상 공사중 공사특성을 반영하여 결정
 - 입찰절차의 공정성과 투명성 확보 중요
 - 최저가낙찰제와 최고가치낙찰제도 대상공사 및 입찰절차의 통합적 운용을 위한 절차 정립
- 입찰방식의 유형은 다음 5가지를 제시하였고, 발주기관의 기술심의위원회에서 공사특성 등을 감안하여 선택하도록 함.

- ① 설계대안의 제시가 허용되는 종합평가 낙찰방식
- ② 설계대안의 제시가 허용되는 단계별 통과방식
- ③ 설계대안외의 기술제안만 허용되는 종합평가 낙찰방식
- ④ 설계대안외의 기술제안만 허용되는 단계별 통과방식
- ⑤ 중소기업업체의 주된 수주영역인 중소기업 공사를 대상으로 기술제안이 허용되지 않는 종합평가낙찰방식

- 평가항목과 방법

- 가격, 공기, 수행능력, 품질관리, 기술제안 등 5개 분야별 평가항목 제시
- 기술심의위원회에서 공사 특성 등을 감안해 적절한 평가항목 선정
- 미국의 모범사례 등을 참조하여 비가격요소 및 가격평가 방법 정비

- 평가종합 및 낙찰자 선정과 탈락사유 설명

- 가격 및 비가격요소를 종합평가하여 낙찰자를 선정하거나, 단계별 통과여부 (Pass/Fail)에 따라 낙찰자 선정
- 공정성과 투명성, 객관성을 확보하기 위해 탈락사유 설명(Debriefing)

4. 예상되는 문제점과 기대효과

- 미국의 NCHRP보고서(2001)에서는 다음과 같이 최고가치낙찰제도의 단점을 예시하고 있음.

- 최저가낙찰제와 양립 곤란
- 입찰참가수 축소로 경쟁성 저하(중소건설업체 입찰참가기회 축소)
- 발주기관의 인력 절감 곤란
- 공사비 증액 가능성 내포
(※ 하지만 생애주기비용의 관점에서는 더 경제적이란 점도 고려 필요)
- 절차의 복잡성과 주관성 등으로 인한 집행상의 애로 발생

- 최고가치낙찰제도의 장점으로서는 다음과 같은 사항들이 예시되고 있음.
 - 공사품질 향상
 - 공사기간 준수 및 단축
 - 시공자 혁신 유도
 - 생애주기비용 차원에서는 공사비 절감도 기대 가능
- 우리나라에서 최고가치낙찰제도 도입시 중소기업에게 불리하게 작용할 것이라는 우려가 큼.
 - 특히 기술제안 요구시 중소기업에게 실질적인 진입장벽으로 작용할 가능성이 높고, 심의과정의 공정성과 투명성에 대한 우려도 존재
- 최고가치낙찰제도의 도입이 반드시 중소기업에게 불리한 것은 아님.
 - 중소기업의 주된 수주영역인 중소기업 공사를 대상으로 기술제안이 허용되지 않는 종합평가낙찰방식 도입방안도 검토 필요
 - 낙찰률 상승 효과는 공동도급 및 하도급자에게도 파급
 - 공사실적 비중의 저하로 실적이 적은 중소기업에도 입찰참가 기회 획득 가능
 - 중소기업의 기술수준 향상 기회로 활용 가능
 - 무자격 부실기업의 입찰참가 기회 봉쇄

제5장 결론

- 이 연구보고서는 몇가지 측면에서 동일한 공동연구자에 의해 출판된 선행 연구 보고서와 차별화됨.
 - 미국 AGC & NASFA(2006.1)의 최신 자료를 활용하여 최고가치낙찰제도의 운용을 위한 기본모델 제시
 - 미국의 실제 최고가치낙찰제도 운용실태에 대한 종합적인 조사 결과 소개
 - 미국 등 외국 사례를 종합적으로 검토한 뒤 단계적인 최고가치낙찰제도의 도입방안 구체화

- 이 연구보고서가 안고 있는 한계도 많음.
 - 최고가치낙찰제도를 입낙찰절차와 평가방법에 국한하여 좁은 범위에서만 논의하고 있는데, 하자보증이나 계약방법 등과 같은 영역으로 확장 필요
 - 도입방안의 구체성에 대한 논란 소지 내포
 - 단일의 절차나 방법을 제시하지 않고 복잡하게 여러 가지를 나열하고 있다는 데 대해서 비판 소지 존재

- ※ 하지만, 국가계약법령이나 회계예규는 메뉴판처럼 여러 가지 다양한 절차나 방법을 제시하고, 특정한 방법의 선택은 발주기관이 공사 특성(project specific)을 반영하여 결정해야 할 사안이며, 선택가능한 메뉴가 많을수록 선진화된 입낙찰제도라는 인식의 확산 필요

- 외국과 마찬가지로, 우리나라에서도 최고가치낙찰제도는 최저가낙찰제의 대안으로 등장했고, 국무조정실을 거쳐 대통령 자문기구에서 대통령 보고를 통하여 확정된 국가계약제도의 개선방향임.

- 이제부터는 최고가치낙찰제도의 도입 필요성이나 개념에 대한 논쟁 대신 집행 가능한 실천적인 도입방안을 논의해야 할 시기이며, 이 연구보고서의 발간을 계기로 최고가치낙찰제도 도입방안에 관한 본격적인 논쟁이 촉발되기를 기대함.