

요 약

제1장 서론

- 근래 입낙찰제도의 개선방안으로서 최고가치 낙찰제도의 도입이 논의되고 있으나, 개념이나 적용 방식에 대한 다양한 견해가 존재함.
 - 본 연구는 향후 최고가치 낙찰제도의 도입을 위한 기초적 연구로서, 최고가치 낙찰제도에서 낙찰자를 선정하는 구체적 방식보다는 최고가치 낙찰제도의 개념 정립, 다양한 유형의 파악, 도입 필요성 제시 등에 초점을 두고 있음.
- 연구의 목적
 - 최고가치 낙찰제도의 개념을 명확히 하고, 외국의 제도 내용과 동향 소개
 - 최고가치 낙찰제도의 도입 필요성 및 과제를 검토하고, 향후 도입에 있어 참고가 될 수 있는 최고가치 낙찰제도 예시
- 연구의 구성
 - 제2장에서는 입낙찰제도의 현황과 문제점을 검토하고, 현재의 적격심사제도나 최저가 낙찰제도의 부분적인 개선만으로는 입낙찰제도의 문제점을 해소하기 어렵다는 것을 인식시키고자 함.
 - 제3장에서는 최고가치 낙찰제도의 개념을 정립하고 이에 비추어 우리나라의 제도를 검토하였음. 그리고 주요 국가에서 현재 운용되고 있는 최고가치 낙찰제도들을 검토하였음.
 - 제4장에서는 최고가치 낙찰제도의 도입 필요성과 과제를 검토하고, 미국의 LPTA(Lowest-Priced Technically Acceptable Process) 방식과 일본의 종합평가낙찰방식을 최고가치 낙찰제도의 구체적인 유형으로서 예시함.

제2장 공공공사 입찰제도의 현황 및 문제점

- 우리나라의 입찰제도는 공사 규모를 기준으로 하되, 공사 특성을 반영하여 형성되어 있으며, 일반적으로 적격심사제도, 최저가 낙찰제도, 일괄·대안입찰제도의 3가지로 구분됨.
 - 입찰제도는 모두 입찰참가자격 사전심사(Pre-Qualification: PQ)제도와 연관되어 있음.
- 최고가치 낙찰제도의 도입은 국제표준의 수용과 입찰제도의 발전이라는 견지에서 필요하나, 현실적으로는 기존 제도의 구조적 한계를 극복하는 의미도 가짐.
 - 현행 적격심사제도와 최저가 낙찰제도는 제도의 구성 요소를 변경하거나 기준을 수정하는 정도의 개정으로는 문제의 근원적 해결이 불가능함.
 - 이에 대한 논의는 국가계약제도의 보다 장기적인 방향설정과 결부시켜 검토하여야 할 것이며, 최고가치 낙찰제도도 이러한 관점에서 검토될 수 있음.

제3장 최고가치 낙찰제도의 개념 및 외국의 운용사례

○ 개념 및 현행 제도와의 관계

- ‘최고가치(best value)’란 용어 자체는 특정한 제도가 아니라 지향해야 할 목표나 가치를 지칭하는 용어이며, 조달제도에 있어서도 마찬가지임.
- 최고가치는 최저가와 함께 조달에 있어 낙찰자를 선정하는 기본 개념의 하나임.

- 유럽연합지침(EU Directives)에서는 낙찰기준으로서 ‘최저가(lowest price)’와 ‘경제적으로 가장 유리한 입찰(the most economically advantageous offer)’을 제시함.
 - 미국의 연방조달규정(FAR)에서는 최저가 입찰자이거나 발주자에게 가장 유리한 입찰자를 낙찰자로 선정하도록 규정함.
- 조달정책에서 최고가치는 발주자의 이익을 극대화하거나 비용을 최소화하여 투자효율성(value for money)을 극대화하는 가치를 말함.
- 미국의 연방조달규정 : “정부조달 결과물이 발주자가 요구하는 총체적인 이익을 극대화”하는 것임.
 - 영국 : 총생애주기비용(whole life cycle costs)에 입각하여 발주자의 총비용을 최소화하는 것임.
- 최고가치 개념의 배경에는 ‘비용(cost)’ 개념의 전환이 자리잡고 있음.
- 최저가 낙찰제를 통해 시공비를 낮추더라도 유지관리비나 수명주기가 짧은 시설물을 양산하게 된다면 투자효율성을 확보하기 어렵고, 시설물의 설계에서 시공, 유지관리 및 최종 폐기시점에 이르기까지의 비용을 모두 합한 총생애주기비용은 더 높을 수 있다는 기본적인 시각을 가짐.
- 최고가치 낙찰제도는 ‘총생애비용의 견지에서 발주자에게 최고의 투자효율성을 가져다주는 입찰자를 선별하는 조달 프로세스 및 시스템’으로 정의될 수 있음.
- 낙찰제도 내에서 구체적인 낙찰자의 선정 방식은 각 방식별로 다양하게 나타날 수 있으나, 기본적 원칙은 가격과 기술 등 비가격 요소를 종합적으로 평가하는 것임.
 - 최고가치 낙찰제도의 개념 파악에 있어 가장 중요한 측면은 프로세스 또는 시스템적인 접근이 필요하다는 것임.

- 최고가치 낙찰제도는 조달 조직, 총생애비용의 산정, 낙찰자의 선정, 성과에 대한 모니터링, 감사 등 조달 전반에 걸쳐 최고가치를 획득하기 위한 시스템을 종합적으로 지칭하는 것이기 때문이다.
- 우리나라 제도 중 최고가치 낙찰제도에 가장 가까운 것은 일괄·대안 입찰제도라고 할 수 있음.
- 일괄·대안입찰제도는 설계평가 점수, 입찰가격 점수, 수행능력 점수 등을 종합적으로 평가하여 가장 높은 점수를 획득한 자를 낙찰자로 선정함.
- 설계평가는 최고가치 낙찰제도의 기술요소 평가에 해당함.
- 최고가치 낙찰제도에서 평가하는 기술요소는 당해 공사에만 적용되는 사항이기 때문에 현행 적격심사제도는 최고가치 낙찰제도의 개념에 부합된다고 보기 어려움.

○ 영국의 최고가치 낙찰제도

- 영국은 현재 최고가치 낙찰제도를 가장 광범위하고 적극적으로 활용하고 있는 국가임.
- 지방정부에서는 지방정부의 모든 공공 서비스에 있어 최고가치를 달성하기 위한 개혁 프로그램으로서 Best Value Program이 도입됨.
- 중앙정부에서는 공공공사 조달제도의 혁신운동인 Achieving Excellence in Construction을 통해 투자효율성(value for money)을 획득하고자 함.
- 이들 제도는 가격경쟁을 통한 예산절감에 치중해 온 기존 최저가 낙찰방식의 실패에서 출발하였다는 이념적 공통점을 가지고 있음.
- 지방정부의 Best Value는 강제경쟁입찰(CCT)을 대체하여 2000년 4월부터 의무화되었으며, 기본개념은 “납세자가 수용할만한 가격으로 목적에 적합한 품질의 서비스를 경제적, 효율적, 효과적으로 제공하는 것”임.

- 중앙정부의 Achieving Excellence는 1999년부터 시작되었으며, 건설공사의 주요 발주자인 중앙정부와 산하 집행기관 및 공기업의 성과 향상을 목적으로 한 것임.
- Achieving Excellence의 궁극적인 목적은 투자효율성(Value for Money)의 획득이며, 최저가 낙찰제가 아니라 발주자의 요구조건에 적합한 생애주기비용(whole life cost)과 품질(quality)의 최적 조합(optimum combination)을 통해서 달성할 수 있다고 봄.
- 영국 사례에서 얻을 수 있는 주요 시사점은 아래와 같음.
 - 영국에서는 중앙정부와 지방정부 모두 투자효율성을 극대화하는 최고가치를 획득하기 위한 노력을 경주하고 있음.
 - 영국의 최고가치 낙찰제도는 낙찰제도 혹은 낙찰자 선정방식을 넘어 조달 전체의 시스템과 관련되며, 이를 재편하는 과정임.
 - 영국의 최고가치 낙찰제도는 최저가 낙찰제도의 문제점을 극복하기 위해 도입되었으며, 최저가 낙찰제가 실제로는 경제적으로 효율적이지 못했다는 반성에서 출발하였음.

○ 미국의 최고가치 낙찰제도

- 미국의 최고가치 낙찰제도는 협상에 의한 계약(Contract by Negotiation)과 디자인빌드(Design-Build)방식에서 찾아볼 수 있음.
 - 협상에 의한 계약은 연방조달규정(FAR)에서 최고가치를 달성하기 위한 방식으로 명시되고 있음.
 - 디자인빌드의 경우 대개 낙찰자 선정방식에서 가격과 기타 요소를 종합적으로 판단하여 최고가치를 제공하는 낙찰자를 결정하는 방식을 취하고 있음.

- 미국 연방조달규정에서는 경쟁적 협상조달(competitive negotiated acquisitions)에 있어서 낙찰자 또는 낙찰자들을 선정하기 위한 방침과 절차로 ①최저 가격의 기술적으로 수용 가능한 낙찰자 선정 절차(LPTA)와 ②가치교환 절차(tradeoff process)의 2가지 유형을 제시하고 있음.
 - 2가지 유형의 공통점은 기술제안과 가격제안을 요구하고, 입찰자들과 토론(discussion)을 거쳐 협상(negotiation)을 통한 계약을 체결한다는 데 있음.
 - 이 외에 점수합계 방식(Total Point System), 혼합 방식(Combining approaches) 등이 일부 사용되고 있으나 권장되지 않음.

- 디자인빌드에서 발주자는 제안서를 평가하는 다른 기준들이 있다는 점과 최저 가격이 언제나 최고의 최종 결과물을 제공하지는 않는다는 점을 인지하고 있음.
 - 이러한 관점에서 디자인빌드 공사에서도 낙찰자를 선정할 시 가격 및 기타 요소들(price and other factor)에 의해 낙찰자를 결정하는 최고가치 낙찰제도가 주류를 이루고 있음.
 - 주로 고려되는 기타 요소들에는 공기, 품질, 건설기간 동안의 교통량 관리, 발주자에게 중요한 요소 등이 있음.

- 미국 사례에서 얻을 수 있는 주요 시사점은 아래와 같음.
 - 미국의 낙찰제도는 최저가 낙찰제도의 한계를 인식하고 최고가치 낙찰제도로 이행하고 있음.
 - 협상에 의한 계약 및 디자인 빌드에서 모두 비가격 요소에 대한 평가가 중요한 역할을 하고 있음.
 - 협상에 의한 계약방식 중 점수합계방식은 진정한 최고가치를 획득하기는 어렵다는 문제로 인해 선호되지 않음.

○ 일본의 최고가치 낙찰제도

- 일본의 낙찰제도는 원칙적으로 “예정가격 제한범위 내에 일정 사양에 관한 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정”하는 이른바 「최저가격 자동 낙찰방식」이 오랫동안 활용되어 왔음.
 - 그러나 일본에서도 저가 낙찰 공사는 정상적인 시공이 어렵고, 기업 경영 파탄, 품질 결함, 안전 미비, 하도급대금 미지급 등으로 이어진다고 보며, 법률적으로는 「우월적 지위 남용」과 「부당염매」라고 평가하고 있음.
- 최근 들어 일본에서도 「종합평가낙찰방식」이 도입되어 확대되고 있음.
 - 가격 이외 요소를 중시하는 필요가 있는 경우에는 기술·성능 등과 같은 조건도 포함하여 입찰에 부치되, 예정가격제한 범위 내에 있는 자 중 가격이외 조건과 가격을 종합적으로 평가하여 발주자에게 더욱 유리한 자를 계약자로 선정함.
 - 종합평가낙찰방식은 국토교통성 발주금액의 20%이상에 적용되고 있으며, 지방공공단체에도 도입·시행이 진행되고 있음.
- 종합평가낙찰방식에서는 최종적으로는 평가치(=득점/비용)가 가장 높은 자를 낙찰자로 선정함.
 - 기술제안으로서 입찰자가 제출한 성능, 기능, 기술 등(이하 ‘성능 등’)의 ‘가격이외의 요소’를 점수로 평가
 - 성능 등의 향상에 대응한 필요 비용 고려
 - 기술제안에서 제시된 ‘성능 등’에 대한 득점과 비용을 고려하여 제안의 우열 평가

- 일본 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같음.
 - 일본에서도 최고가치 낙찰제도의 확대를 도모하고 있음. 특히 일본의 종합평가낙찰방식은 구체적인 낙찰자 선정 방식에 초점을 맞추고 있다는 점에서 향후 우리나라의 최고가치 낙찰제도 도입시 많은 참고가 될 수 있음.
 - 일본의 종합평가낙찰방식에서는 기술제안을 심사한 후에 통과한 업체에 한해 입찰자격을 부여하고 있음.

제4장 최고가치 낙찰제도의 도입 필요성 및 예시

○ 도입 필요성

- 우리나라 건설산업의 문제점을 해소하고 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 보다 적극적으로 입낙찰제도의 선진화를 지향해야 함.
- 영국, 미국, 일본 등 소위 선진국의 입낙찰제도는 이미 비용에 대한 인식의 전환을 통해 최고가치 낙찰제도로 이행하고 있음.
 - 시공비의 최소화가 아니라 총생애주기비용의 최소화가 중요하며, 이를 위해서는 최저가 낙찰제도가 아니라 최고가치 낙찰제도를 지향해야 한다는 것임.
- 입낙찰제도의 Global Standard는 최저가 낙찰제도에서 최고가치 낙찰제도로 전환되었다고 볼 수 있으며, 입낙찰제도의 선진화를 위해서는 최저가 낙찰제도를 중장기적으로 최고가치 낙찰제도로 전환할 필요가 있음.
 - 입낙찰제도의 다양화와 발주기관의 기술능력 제고를 위해서도 최고가치 낙찰제의 도입이 필요함.

- 경쟁의 초점이 ‘입찰가격’만이 아니라 ‘다른 요소들’을 포괄하고 있기 때문에 건설산업의 기술발전이나 품질수준의 제고에도 기여할 수 있음.

○ 도입 및 정착을 위한 선결과제

- 최고가치 낙찰제도는 진일보한 선진국형 낙찰방식으로서 많은 장점을 가지고 있음. 이 제도의 도입과 성공적인 정착을 위해서는 선결되어야 할 과제도 많음.
 - 실질적인 입찰가격의 적정성 심사 필요
 - 비가격 요소를 심사하기 위한 발주자의 전문성 강화
 - 비가격 요소 심사에 대한 공정성 확보
 - 입찰자의 기술력 및 견적 능력
 - 총생애주기비용을 산출하고 평가하기 위한 데이터베이스 구축
- 최고가치 낙찰제도는 기존의 문제점과 무관한 새로운 만병통치약으로 인식되어서는 안됨.
 - 최고가치 낙찰제도를 도입하고 이 제도를 성공적으로 정착시킨다는 것은 총체적인 우리나라의 조달 시스템을 선진화한다는 것과 동일한 의미로 이해되어야 하며, 이러한 관점에서 최고가치 낙찰제도의 단계적인 도입 및 정착방안이 신중히 논의되어야 함.

○ 최고가치 낙찰제도 예시

- 향후 최고가치 낙찰제도의 도입에 있어 참고가 될 수 있는 두가지 유형의 제도를 제시함.
 - 미국의 ‘최저 가격의 기술적으로 수용가능한 낙찰자 선정 절차’(LPTA 방식)
 - 일본의 종합평가낙찰방식

- 기술제안을 받아 이를 심사한 후에 낙찰자를 선정한다는 공통점을 가지고 있으나, 낙찰자 선정 방식에서 핵심적인 차이를 보임.
 - LPTA 방식 : 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정
 - 종합평가낙찰방식 : 종합평가에서 최고점수를 획득한 입찰을 낙찰자로 선정
-
- 두가지 방식을 예시한 이유는 아래와 같음.
 - 최고가치 낙찰제도의 다양한 유형 중에서 기술제안을 심사한 후 낙찰자를 선정하는 프로세스가 현실적인 적용가능성이 높음.
 - 최종적인 낙찰자의 선정 방식은 최저가 입찰자 또는 종합평점 최고득점자로서 두 제도 중 하나와 유사한 형태를 가질 수밖에 없음.
-
- LPTA 방식을 기준으로 우리나라에 적용할 수 있는 방안 및 기존 제도와의 차이점을 간략히 검토하고, 종합평가낙찰방식에서는 LPTA 방식과 차이를 보이는 낙찰자 선정방법을 검토함.

제5장 결론

- 최고가치 낙찰제도는 최저가격으로 최고의 가치를 가진 공공재를 구매하기 위한 국제표준 시스템으로서, 일각의 인식과 같이 단순히 최저가 낙찰제를 회피하기 위한 수단이 아님.
- 최고가치 낙찰제도가 많은 가능성을 가진 선진국형 낙찰제도인 것은 사실이나 이 제도의 도입과 성공적인 정착을 위해서는 많은 선결과제가 존재함.
- 도입만 하면 기존 제도의 모든 문제점을 해결할 수 있는 만병통치약이 아님.

- 선부르게 외형만 도입한다면 입낙찰제도의 Global Standard를 지향한다는 명분으로 도입한 최저가 낙찰제와 마찬가지로 또다시 실패할 가능성이 큼.
- 향후 최고가치 낙찰제도의 도입을 위해서는 보다 폭넓고 심도있는 논의가 필요함.
- 단계적인 도입 형태와 방식, 적용할 대상, 평가항목 및 기준 등과 같은 방법론에 대한 신중한 논의가 이루어져야 함.
- 총생애주기비용을 산정하기 위한 데이터베이스 구축, 발주자에 대한 교육, 조달 시스템 혁신 방안 등 제도의 성공적인 정착을 지원할 수 있는 조달 시스템에 대한 논의도 병행되어야 함.