

최적가치 낙찰제도 도입에 대한 전문건설업체 인식조사

유일한 · 박선구

2010. 11

대한건설정책연구원

요 약

- 2009년 2월 「지방계약법」 제13조 개정으로 최적가치 낙찰제도 도입 근거가 마련되었으며, 행정안전부는 최근 시행기준 마련 중에 있음.
 - 지방자치단체의 경쟁입찰에 도입되는 최적가치 낙찰제도는 50억 이상~300억 미만의 공사에 적용되며, 기존 적격심사를 대체하는 성격이 강하고 paper company 난립 방지 등의 도입 목적이 있음.
- 당초 2010년 중 시행기준을 마련하여 시범적용이 실시될 예정이었으나, 업계와의 이견 등으로 시행이 다소 지연되고 있음. 이에 본 연구는 적용 대상공사 규모, 평가기준 등 주요 이슈들에 대한 검토 및 전문건설업체들의 인식조사를 기반으로 시사점을 제안하고 있음.
- 우선 외국의 사례를 검토해 보면, 미국과 영국의 best value 방식은 최저가를 대신하는 제도로써 도입되었고, 일본의 종합평가낙찰방식 역시 덤핑방지 및 품질제고 등을 목적으로 최저가를 대신하고 있음.
 - 따라서 국내에서 도입하고 있는 최적가치 낙찰제도가 적격심사를 대체하는 것이 타당한 것인지의 적용 대상에 대한 재고가 필요함.
- 전문건설협회의 대표 회원사를 중심으로 하는 150개 전문건설업체로부터 회수한 설문서를 분석한 주요 인식조사 결과는 다음과 같음.
 - 최적가치 낙찰제도는 300억 이상 공사에 적용하는 것이 바람직함.
 - 경험 중시형, 예산 절감형(가격 중시형), 기술 중시형 중 경험 중시형의 선호도가 가장 높으며, 예산 절감형은 기피되고 있음.
 - 가격과 능력(비가격) 평가 비율은 5:5의 비율이 적합하다고 인식함.
 - 능력(비가격) 부문 평가는 경영상태 및 최근 시공실적 평가가 최우선이며, 시공관리계획 및 하도급관리계획 등의 항목들도 중요함.
- 이와 같은 조사결과 등을 바탕으로, 본 연구는 최적가치 낙찰제도를 최저가의 대체 제도로 300억 이상에만 적용시키거나, 또는 300억 이상은 기술 중시형을 300억 미만은 경험 중시형을 적용시키는 등 향후 시행기준 마련 또는 제도 보완시 고려할 시사점들을 제안하였음.

- 목 차 -

1. 서 론	1
2. 최적가치 낙찰제도의 현황	3
2.1 최적가치 낙찰제도의 의미	3
2.2 도입추진 배경 및 경위	4
2.3 외국의 사례	6
1) 미국의 사례	6
2) 영국의 사례	9
3) 일본의 사례	9
2.4 최적가치 낙찰제도 도입의 쟁점	10
3. 전문건설업체의 인식조사	13
3.1 조사개요 및 조사대상의 특성	13
1) 설문조사 개요	13
2) 조사대상의 특성	14
3.2 주요 조사결과	14
1) 적용 대상공사	14
2) 제도 운영의 유형	16
3) 평가기준	16
4) 문제점 및 기대효과	20
3.3 설문조사 시사점	22
4. 결 론	26
참고문헌	28

1. 서론

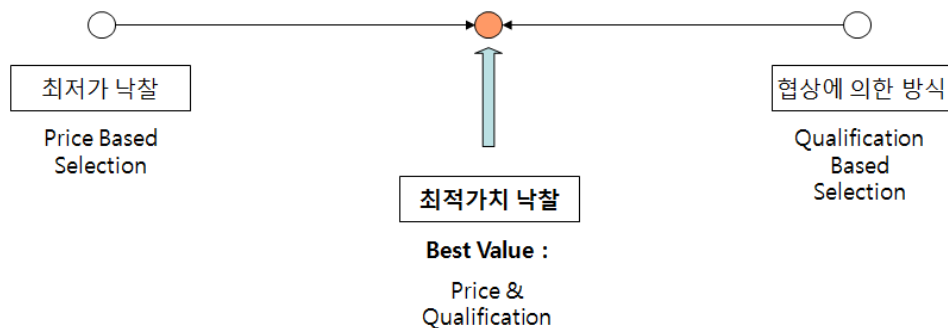
- 최근 행정안전부는 「지방계약법」 개정 등을 통해 새로운 낙찰방식인 최적가치 낙찰제도 도입을 추진 중에 있음.
 - 최적가치 낙찰이란 미국 등에서 사용하고 있는 best value 방식을 의미하는 것으로서, 낙찰자를 선정할 때 입찰가격과 함께 기술제안(technical proposal) 등에 의한 비가격 요소를 고려하는 낙찰방식임.
 - 우리나라에서는 2007년 10월 「국가계약법」 및 「지방계약법」에 기술제안 입찰과 설계공모·기술제안입찰이 도입되면서 best value의 개념이 처음으로 도입되었음.
 - 그러나, 기술제안입찰의 적용대상이 행복도시 및 혁신도시에 한정되고, 주로 최저가나 일괄·대안입찰 공사의 대체방안으로 도입됨에 따라 300억 미만의 공사에서는 활성화되지 못하는 한계가 존재함.
 - 이에 행정안전부는 300억 미만의 적격심사를 대체할만한 낙찰방식으로 최적가치 낙찰제도를 도입하고자, 2009년 2월 「지방계약법」 제13조를 개정하여 ‘입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자’를 낙찰자로 선정할 수 있도록 법적인 근거를 마련함.
- 행정안전부가 도입하고 있는 최적가치 낙찰제도는 무자격업체(paper company)의 난립 방지, 시공품질 제고 등을 목적으로 하고 있으며, 시행령 제42조의3 규정에 따라 추정가격 50억 이상~300억 미만 공사를 대상으로 하고 있음.
 - 현행 300억 미만 공사에 적용되는 적격심사 낙찰제가 심사의 변별력이 없는 ‘뽑기’ 행태로 운영된다는 문제점 때문에 최적가치 낙찰제도의 적용대상을 50억 이상~300억 미만의 공사로 정하고 있음.
- 당초 행정안전부는 2010년 상반기 중 최적가치 낙찰제도 시행을 위한 회계예규(평가기준 및 평가방법 등)를 마련하여 시범적용을 실시하고 제도보완 후 2011년부터 전국 확대를 계획하였으나, 업계 의견수렴 등이 지연되면서 2010년 시범적용이 어려워짐.

- 업계 의견수렴 등에서 주로 문제가 되고 있는 부분은 적용대상 공사의 규모, 평가 운영방식, 심사기준에 관한 것임.
 - 2010년 7월 한국지방계약학회 학술대회를 통해 공개한 정부안에 따르면 최적가치 낙찰제도의 평가 운영방식은 경험 중시형, 예산 절감형(가격 중시형), 기술 중시형의 3가지 유형임.
 - 이에 관해 업계는 주관적 심사의 한계점, 저가투찰에 대한 우려, 중소기업체의 실질적 참여 제한 등 많은 문제점들을 제기함.
 - 특히 300억 미만의 적격심사 대상공사에 이를 적용할 경우, 중소기업체의 경영환경이 크게 악화될 것이라는 의견이 상당함.
- 전문건설업체의 경우 50억 이상 원도급 공사가 아직까지 많은 비중을 차지하고 있지는 않으나, 겸업제한 폐지 등으로 점차 원도급 비율이 높아지고 있으며, 최적가치 낙찰제도가 하도급에까지 영향을 미치기 때문에 앞으로의 도입방향에 대해 지속적인 관심이 요구됨.
- 따라서 본 연구는 실제 현장에서 원도급 또는 하도급 공사의 시공을 담당하는 전문건설업체들이 최적가치 낙찰제도의 도입에 대해 어떠한 견해를 가지고 있는지를 기반으로 한 조사연구를 수행하여, 최적가치 낙찰제도의 올바른 도입을 위한 시사점들을 도출하고자 함.

2. 최적가치 낙찰제도의 현황

2.1 최적가치 낙찰제도의 의미

- 최적가치 낙찰은 best value, 최고가치, 종합평가 낙찰방식 등으로 지칭되며, 발주자의 투자효율성(value for money)에 초점을 두고 있음. 즉, 단순히 최저가를 선호하지 않으며, 무작정 높은 품질만을 요구하지도 않는 동시 고려적인 낙찰방식임.



[그림 1] 최적가치 낙찰의 개념(ASCE, 2006)

- 국내에서는 이와 같은 best value의 개념이 기술제안입찰과 최적가치 낙찰제도 등으로 도입되어 있으며, 제도적인 의미는 표 1과 같음.

<표 1> 국내에 도입된 best value 입·낙찰제도의 의미

구 분	기술제안입찰	최적가치낙찰
개념(정의)	상징성·기념성·예술성 등이 필요하거나 난이도가 높은 공사에 대하여 발주기관이 교부한 설계서 등에 따라 입찰자가 기술제안서를 작성하는 제출하는 입찰	추정가격 50억 이상 공사에서 입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 지자체에 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰자로 결정
평가요소	공사비 절감방안, 생애주기비용 개선방안, 공기단축방안, 공사관리방안, 산출내역서 등	시공품질 평가결과, 기술인력, 제안서내용, 계약이행기간, 입찰가격 등
관련 근거	「국가계약법」 시행령 제97조, 「지방계약법」 시행령 제126조 등	「지방계약법」 제13조, 동법 시행령 제42조의3

- 최적가치 낙찰제도는 의미상으로 볼 때, 기술제안입찰과 크게 다르지 않으나 다음과 같은 측면에서 일부 차이가 있음.
 - 입찰의 전 과정 중 낙찰방식에 중점을 두고 있음.
 - 적용대상 공사를 50억 이상~300억 미만으로 규정¹⁾
 - 설계계획(설계대안) 및 산출내역 제시 등을 중요하게 요구하지 않음.
: 기술제안입찰보다는 다소 간소한 제안 등을 요구
 - 경험 중시형, 예산 절감형(가격 중시형), 기술 중시형의 공사특성 등에 따른 3가지 선택적 유형 존재²⁾

2.2 도입추진 배경 및 경위

- 2007년 10월 외국의 best value 방식이 기술제안입찰로 정부계약제도에 도입된 것은 주로 다음과 같은 배경들이 있었음.
 - 건설산업의 선진화를 위한 새로운 발주방식(project delivery system) 도입
 - 발주자의 입·낙찰방식에 대한 재량권 확대 및 책임감 강화
 - 공사특성에 따라 달라지는 발주자의 획득 가치(earned value)를 중시
 - 입찰과정에서 기술제안(technical proposal)의 중요성 부각에 따른 기술발전 유도 등
- 반면, 행정안전부에서 2009년 8월 「지방계약법」 시행령 개정과 함께 도입을 추진 중인 최적가치 낙찰제도는 다음과 같은 배경들이 존재함.
 - 기술능력 요구 등을 통한 무자격업체(paper company) 난립 방지
 - 지나친 가격경쟁으로 인해 저하될 수 있는 시공품질을 담보
 - 심사의 변별력이 없는 적격심사 낙찰제도를 대체
 - 정부(지방자치단체) 재정 집행의 투자효율성(value for money) 증대 등
- 이러한 배경에서 도입이 추진된 최적가치 낙찰제도는 기술능력 등에

1) 시행령 제42조의3에서는 50억 이상의 공사로 규정하고 있으나, 다른 규정에 따라 300억 이상의 공사는 최저가 낙찰방식을 적용하도록 되어 있어, 적용대상이 50억 이상~300억 미만으로 한정됨.

2) 경험 중시형: 건설공사 중 경험이 중요시되는 공사에 적용
 예산 절감형: 비교적 단순한 건설공사 중 예산절감 요소가 있는 공사
 기술 중시형: 건축교량터널 등 난이도가 있는 공사

의해 낙찰자 선정의 변별력을 높이겠다는 것과 동시에 적격심사에서 낙찰률이 보장³⁾되는 문제점을 개선하여 가격 또한 낮추겠다는 의도가 담겨져 있는 것으로 파악됨.

- 행정안전부가 지금까지 최적가치 낙찰제도 도입을 추진한 주요 경위는 아래 그림 2와 같이 요약됨.

Best value 기반의 입찰방식인 기술제안입찰이 「국가계약법」 및 「지방계약법」에 도입	2007. 9 ~ 10
기술제안입찰의 시행실적 미미	~
무자격업체(paper company) 난립 방지, 시공품질 제고 등을 위한 낙찰자 결정방법 개선 필요성 제기	2008. 5
최적가치 낙찰제도 도입근거 마련을 위한 「지방계약법」 제13조 개정	2009. 2. 6
최적가치 낙찰제도 시행의 세부기준 마련을 위한 전문가 T/F 구성	2009. 5. 26
최적가치 낙찰제도 시행근거 마련을 위한 「지방계약법」 시행령 제42조의3 개정	2009. 8. 7
전문가 T/F 회의 등을 통한 최적가치 낙찰제도 세부이행 기준(초안) 마련	2010. 3
한국지방계약학회 학술대회를 통해 최적가치 낙찰제도의 정부안 공개 및 의견수렴	2010. 7. 5
추가적인 의견수렴 및 시범적용 계획 검토 (2010년에 시범적용이 어려울 것으로 전망)	~

[그림 2] 최적가치 낙찰제도 도입 경위⁴⁾

3) 행정안전부 자료에 의하면, 최저가(300억 이상)의 경우 평균 낙찰률이 약 65%인 반면, 적격심사(300억 미만)는 약 85%의 평균 낙찰률을 보임.

4) 언론보도 자료 및 한국지방계약학회 학술대회에서 공개된 정부안(2010. 7. 5) 등을 토대로 작성함.

2.3 외국의 사례

1) 미국의 사례

- Best value 입·낙찰 방식이 활성화되어 있는 국가는 계약제도가 가장 발달한 미국이므로, 본 연구는 미국을 중심으로 영국, 일본 등 외국의 사례를 고찰함.
- 미국은 1860년대 이래 부패방지과 경쟁촉진 등을 위해 최저가 낙찰을 계속 운영해왔으나, 1994년 FASA(Federal Acquisition Streamlining Act) 제정을 계기로 best value를 지향하는 쪽으로 방향전환이 이루어짐.
 - 미 연방조달청(GSA)의 경우, 현재 전체의 약 20% 정도만 최저가낙찰제가 적용되는 공개경쟁입찰(sealed bidding)인 것으로 나타남.
 - 특히, 미국 정부의 발주방식 정책방향은 주로 협상에 의한 계약과 인센티브 방식의 계약으로 전환시키는 것임. 협상에 의한 계약은 발주자가 입찰자의 가격 및 기술제안서를 평가한 후 협상을 통해 계약을 체결하는 방식인데, 미 연방조달규정(FAR)은 이를 best value의 대표적인 방식으로 분류함.
 - 또한, 미국에서는 최근 디자인빌드(DB) 방식이 급속하게 확산되고 있는데, 대개의 경우 PQ를 통과한 3~5개 정도의 입찰자만을 대상으로 best value 방식에 의해 낙찰자를 선정하고 있음.
- 미국에서 사용하는 best value의 개념은 입찰자가 제안하는 가격과 비가격요소를 각각 분리, 또는 동시에 함께 고려하여 발주자에게 최고의 가치(value)를 제공해주는 낙찰자를 선정하는 방식을 통칭하는 것임.
 - 가격과 비가격요소를 함께 고려하기 때문에 입찰자는 입찰안내서에 따라 기술제안서를 반드시 제출하며, 발주자는 기술심의위원회 등을 통하여 입찰자의 기술제안서를 심사하는 과정을 거치고 있음.
 - 여기에서 입찰가격 외의 비가격요소라 함은, 연방조달규정(FAR)에서 기술(technical), 관리능력 또는 수행조직(management/organization), 공기(schedule)로 크게 구분하고 있음.
 - FAR에서는 일반적으로 가격 50%(최소 기준), 비가격(기술, 조직, 공기 등) 50%의 배점기준을 연방기관 공공발주공사의 평가방식으로 권고하고 있음.

- 미국의 best value에 의한 낙찰자 결정방식은 다음의 표 2와 같이 개략 7가지 정도의 방식으로 분류됨.

<표 2> Best value에 의한 낙찰자 결정방식의 분류(유일한 외, 2008)

구 분	적용 방식
Low bid-fully qualified (기준적합최저가 방식)	정해진 일정수준의 기술제안점수 이상인 입찰자 중 최저가를 선택
Adjusted bid (가격조정입찰 방식)	입찰가격을 기술점수로 나누어 조정된 수치(가격)가 가장 낮은 입찰자를 선택
Adjusted score (기술조정점수 방식)	기술점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 단위 점수가 가장 높은 입찰자를 선택
Weighted criteria (가중치 방식)	가격점수와 기술점수에 각각의 가중치를 부여한 합산점수가 가장 높은 자를 선택
Quantitative cost-technical trade-off (정량적 가격-기술 가치교환 방식)	가격과 기술점수 증감(+, -)을 정량적으로 분석해 증가분이 가장 큰 자를 선택
Qualitative cost-technical trade-off (정성적 가격-기술 가치교환 방식)	가격-기술 가치교환 분석에 의해 가격 대비 기술제안이 가장 우수한 자를 선택
Fixed price-best proposal (확정금액-최고제안 방식)	입찰가격을 고정시킨 후 기술제안점수가 가장 높은 입찰자를 선택

- 미국 주정부 교통부(DOT)에서 주로 사용하는 디자인빌드 사업의 best value 평가기준은 표 3과 같음.

<표 3> 미국 주정부 DOT에서 사용하는 평가기준 예시(ASCE, 2006)

구 분	평가항목	세부 가중치	전체 배점
1단계 심사 (자격심사)	핵심 참여인력 (key personnel)	20%	적합/부적합 (Pass or Fail)
	유사 DB 사업 수행경험 (design-build experience)	40%	
	과거 공사의 수행성과 (past project performance)	40%	
2단계 심사 (기술심사)	디자인 제안 (proposed design)	50%	500점 만점
	품질관리 계획 (quality management plan)	10%	
	교통처리 계획 (traffic control)	10%	
	공기 제안 (schedule)	30%	
가격심사	입찰가격 (price proposal)	-	500점 만점

주: 최종 평가점수는 기술심사와 가격심사 결과를 합쳐 1,000점 만점으로 산정

- 미국의 한 연구자료(NCHRP, 2005)에 의하면, 미국 건설공사에서 주로 사용하는 best value 평가항목은 다음과 같은 28개 항목임.⁵⁾
- 주목할 만한 사실은 ‘중소기업 활용’ 및 ‘하도급계획’이 미국에서 매우 사용 빈도가 높은 중요한 평가항목에 해당된다는 것임.

<표 4> 미국 도로공사의 best value 평가항목 현황(이상호 외, 2006)

No	평가항목	사용빈도 (전체 50개 사례)	항목 구분
1	과거실적 및 수행성과	44	Qualification
2	제안한 입찰가격	42	Cost
3	핵심 기술인력과 자격	41	Qualification
4	기술제안의 적정성	37	Technical
5	경영상태 및 보증요건	35	Qualification
6	관리계획 및 조직구성계획	31	Management
7	중소기업 활용	30	Qualification
8	하도급계획	29	Technical
9	품질관리	27	Technical
10	제안한 설계대안	26	Technical
11	안전관리계획	25	Management
12	환경보호계획	25	Management
13	제안한 공기	19	Schedule
14	현재 수행중인 프로젝트	17	Qualification
15	하자보증	11	Technical
16	최저가입찰 여부	7	Cost
17	현장 계획	5	Technical
18	제안요소의 혁신과 심미성	5	Technical
19	해당 지역에서의 성과/역량	4	Qualification
20	공기나 품질에 대한 인센티브	4	Management
21	교통통제/관리	3	Schedule
22	원안(설계)과 대안의 혼합	2	Technical
23	생애주기비용(LCC)	2	Cost
24	엔지니어링 검측	1	Technical
25	시공방법	1	Technical
26	현장운영계획	1	Management
27	변경에 따른 조정	1	Cost
28	문화적 민감성	1	Management

5) 이 연구는 미연방도로연구프로그램(National Cooperative Highway Research Program)의 일환으로 수행된 2005년의 연구이며, 미국 50개의 사례연구(case study)를 통해 미국 도로공사에서 실제 사용된 best value 평가항목을 분석하여 제시하고 있음.

2) 영국의 사례

- 영국은 건설재인식(rethinking construction) 운동이 확산되면서 1990년대 중반 이후 중앙정부와 지방정부 모두 입·낙찰 제도의 혁신이 추진되기 시작함.
- 중앙정부의 경우, 'Achieving Excellence Program'을 통한 투자효율성(value for money) 획득 방식을 채택하였으며, 2000년대에 들어서면서 최저가낙찰제를 폐기함.
- 지방정부의 경우, 강제경쟁입찰(CCT)에서 최적가치(best value) 낙찰로 전환하였는데, 이와 같은 전환의 배경은 초기건설비용(initial cost)보다 생애주기비용(life cycle cost)의 절감이 중요하다는 차원이었음.
- 영국에서 최적가치의 기본개념은 “납세자가 수용할만한 가격으로 목적에 적합한 품질의 서비스를 경제적, 효율적, 효과적으로 제공하는 것”의 개념으로 받아들여지고 있음.
- 영국 재무부(HM Treasury)에서 제시한 최적가치 낙찰방식의 예시를 보면, 가격 외에 품질 등 여러 가지 복합적인 요소에 가중치를 주어 평가한 점수의 합계가 가장 높은 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식임.
- 이 밖에도 영국에서는 사업 참여조직간의 단기적이며 적대적인 관계를 장기적이고 협력적인 관계로 전환시키고, 공동의 이익을 증진시키기 위하여 최적가치 낙찰제도와 더불어 파트너링 활성화 등 개혁을 추진하고 있음.

3) 일본의 사례

- 일본은 일반경쟁보다는 지명경쟁에 의한 입찰을 주로 사용하고 있는 것으로 조사되고 있으며, 낙찰자 결정방식은 ‘최저가격 자동낙찰방식’이 주류를 이루었지만, 최근 ‘종합평가낙찰방식’이 급속하게 확산되고 있는 추세임.
- 일본의 종합평가낙찰방식은 예정가격 제한범위 내 입찰자 중 가격과

기술, 성능 등의 조건을 종합적으로 평가하여 발주자에게 유리한 입찰자를 계약자로 선정하는 방식이며, 이는 앞서 기술한 미국과 영국의 최적가치 낙찰방식과도 매우 유사한 개념임.

- 일본 국토교통성에서도 전체 발주금액의 20% 이상을 종합평가낙찰방식으로 수행하는 확대계획(2003년 기준)을 발표한 바 있음.
 - 또한, 종합평가낙찰방식이 아닌 최저가격 자동낙찰방식에서도 덤핑방지를 위해 저가심의회제(예정가격의 66~85% 미만일 경우 가격조사 수행)를 운용하고 있으며, 최저제한가격제도(일정비율 이상의 입찰자와 계약)도 심사능력이 없는 지방공공단체에서 채택하고 있음.
- 요약하면, 최근 일본의 건설업계에서는 보다 근본적인 덤핑방지대책으로 종합평가낙찰방식의 확대를 요구하고 있는 실정임.

2.4 최적가치 낙찰제도 도입의 쟁점

- 행정안전부에서 도입을 추진하고 있는 최적가치 낙찰제도⁶⁾와 상기의 주요 외국사례 등을 비교·진단하여, 다음 3가지 측면에서 제도 도입의 주요 쟁점을 고찰함.
 - 1) 제도 도입의 취지 측면
 - 2) 운영방안 측면
 - 3) 예상되는 문제점 및 기대효과 측면
- 우선, ‘제도 도입의 취지 측면’에서는 외국과의 도입배경이 근본적으로 다르다는 문제 등이 주요 쟁점임.
 - 미국과 영국의 경우에는 최저가를 대신하는 제도로써 best value 낙찰방식이 도입되어 있으며, 일본에서도 최저가에 의한 덤핑방지 및 품질제고를 목적으로 종합평가낙찰방식이 확산되고 있음.
 - 우리나라에서도 이와 동일한 목적으로 최저가 및 대안입찰제도를 대체하기 위한 제도로써 ‘기술제안입찰’을 도입하여 운영 중에 있음.

6) 한국지방계약학회 학술대회(2010.7.5) 등을 통해 공개된 정부안을 토대로 검토한 것이므로, 아직 확정되지 않은 사안들임.

- 그러나, 행정안전부에 의해 이번에 도입이 추진되고 있는 최적가치 낙찰제도는 50억 이상~300억 미만의 적격심사 낙찰제를 대체한다는 측면에서 외국의 경우 및 기존 기술제안입찰과는 차이가 있음.
- 제도 도입의 배경에 ‘무자격업체(paper company) 난립 방지’, ‘적정 가격이 보장되는 적격심사의 변별력 문제’가 주요하게 포함된 것을 보더라도 best value 본연의 도입 취지와는 다소 다르다는 것을 알 수 있음.
- 따라서, 기존에 주로 중견 이하 중소건설업체 수주영역이었던 50억 이상~300억 미만의 적격심사 대상공사를 대체하는 제도로써 최적가치 낙찰제도를 도입하는 것이 타당한지에 대한 논의가 필요해 보임.
- 다음으로, ‘운영방안 측면’에서는 배점기준 등 평가방식, 평가항목 등이 주요 쟁점임.
 - 경험 중시형, 예산 절감형(가격 중시형), 기술 중시형의 3가지 유형으로 도입되는 것이 타당한지에 대한 논의가 있어야 할 것임.
 - 아울러, 최적가치 낙찰제도가 주로 어느 분야(부문)의 건설공사에서 많이 활용되거나 유용할 것인지에 대한 논의도 필요해 보임.
 - 평가방식에 있어서는 가격과 비가격(능력) 부문의 적정 반영비율(%), 그리고 주관적 평가와 객관적 평가의 반영비율(%)에 관한 논란이 업계를 중심으로 많이 제기되고 있음.
 - 또한, 국내 건설산업의 환경 및 실정에 맞게 중요하게 포함되어야 할 세부 평가항목이 무엇인지에 대한 논란도 중요한 부분임.
- 마지막으로, ‘예상되는 문제점 및 기대효과 측면’에서는 중소건설업체에게 절대적으로 불리하고 대형건설업체에게 유리하다는 우려 등이 주요 쟁점임.
 - 기존의 기술제안입찰과 마찬가지로 최적가치 낙찰제도는 견적능력과 실적 등이 매우 우수한 상위 건설업체에게만 유리하다는 지적이 많이 있음.
 - 또한, 제안서 작성 등에 기술적·행정적 부담이 가중되는 등 입찰비용 증가의 문제도 논란이 되고 있음.
 - 기대효과 측면에서는 당초의 도입 취지인 무자격업체(paper company) 난립 방지, 품질 향상, 발주자의 가치(value) 향상 등에 실제 효과가 있을지에 대

한 심도 있는 논의가 필요함.

- 행정안전부에서 최적가치 낙찰제도의 시행기준을 아직 확정하지 않은 상태이므로, 이와 같은 쟁점들에 대한 본격적인 논의는 아직 시기상조임. 따라서 본 연구는 기존에 공개된 정부안을 토대로 전문건설업체의 인식조사 결과에 기반을 두고 상기의 쟁점들을 검토하고자 함.

3. 전문건설업체의 인식조사

3.1 조사개요 및 조사대상의 특성

1) 설문조사 개요

- 조사목적
 - 「지방계약법」 제13조 및 동법 시행령 제42조의3 규정에 따라 도입 예정인 최적가치 낙찰제도의 운영방안, 평가기준, 예상되는 문제점과 기대효과 등에 대한 전문건설업체의 인식을 파악함으로써 향후 제도 시행기준 마련을 위한 시사점을 도출
- 조사기간
 - 설문서 배포 및 회수: 2010. 9. 10~17(1주일간)
- 조사대상 및 방법
 - 2010년 2월 기준 전문건설협회 38,002개 회원사 중 기업규모(대·중·소)와 본사 소재지(수도권·지방권)를 종합적으로 고려하여 선정한 1,837개(전체 전문건설업체의 4.8%) 전문건설업체에게 팩스와 이메일을 활용하여 자계식 설문조사를 실시
 - 조사표본 1,837개사 중 150개사 응답(회수율: 8.2%)
- 조사내용
 - 업체 기본사항(지역, 기업규모, 주력 업종 등)
 - 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 대상공사의 규모
 - 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 공사의 종류
 - 최적가치 낙찰제도의 3가지 유형 중 많이 활용될 것으로 예상하는 유형
 - 가격과 능력(비가격) 평가의 적정 반영비율(%)
 - 주관적 평가와 객관적 평가의 적정 반영비율(%)
 - 능력(비가격) 부문의 평가에서 가장 중요도가 높은 평가항목
 - 최적가치 낙찰제도 시행시 가장 우려되는 문제점
 - 최적가치 낙찰제도 시행의 가장 큰 기대효과

2) 조사대상의 특성

○ 지역 구분

- 설문에 응답한 150개사 중 수도권(서울, 인천, 경기)에 위치한 업체는 45개사(30.0%)이며, 지방권 업체는 105개사(70.0%)로 나타남.

○ 기업규모 구분

- 기업규모별로는 대형업체가 25개사(16.7%), 중형업체가 55개사(36.7%), 소형업체가 70개사(46.6%)로 비교적 고른 분포를 나타냄.⁷⁾

○ 업종 구분

- 전문건설업종별로는 건축 중심의 업종이 주력 업종인 업체가 95개사(63.3%), 토목이 주력 업종인 업체가 55개사(36.7%)로 집계됨.⁸⁾



[그림 3] 기업규모별 응답자 분포



[그림 4] 주력 업종별 응답자 분포

3.2 주요 조사결과

1) 적용 대상공사

○ 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 대상공사의 규모

- 최적가치 낙찰제도는 추정가격 50억 이상에 적용할 수 있도록 되어 있으나,

7) 기업규모는 2010년도 전문건설업 시공능력평가액(업종별 합산액)을 기준으로, 대형업체는 157억 이상, 중형업체는 47억 이상~157억 미만, 소형업체는 47억 미만인 업체로 구분함.

8) 건축 중심의 업종: 철근콘크리트공사업, 실내건축공사업, 석공사업, 금속구조물·창호공사업, 미장·방수·조적공사업, 도장공사업, 비계구조물공사업, 승강기설치공사업, 지붕판금·건축물조립공사업, 강구조물공사업 등

토목 중심의 업종: 토공사업, 상하수도설치공사업, 보령·그라우팅공사업, 철도·궤도공사업, 포장공사업, 수중공사업, 조경식재공사업, 조경시설물공사업 등

300억 이상은 최저가낙찰제 적용 대상이므로, 실질적으로 50억 이상~300억 미만이 최적가치 낙찰제도 적용 대상공사로 분류됨.

- 이와 같이 적격심사 낙찰제를 대체하기 위해 도입되는 최적가치 낙찰제도에 대해, 응답자의 34.0%가 300억 이상 대형공사에 최적가치 낙찰제도를 적용하는 것이 오히려 적합하다고 응답함. 특히, 토목 중심의 업종에서는 49.1%가 최적가치 낙찰제도를 300억 이상의 대형공사에 적용해야 한다고 응답함.
- 반면, 최적가치 낙찰제도는 아직 시행되지 않은 도입 예정의 제도인 관계로, 잘 모르겠다는 응답도 비교적 많은 26.0%로 나타남.

<표 5> 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 대상공사의 규모

(단위: 업체수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
300억 이상	27(49.1)	24(25.3)	51(34.0)
100억 이상~300억 미만	10(18.2)	16(16.8)	26(17.3)
50억 이상~100억 미만	7(12.7)	27(28.4)	34(22.7)
잘 모르겠음	11(20.0)	28(29.5)	39(26.0)
[합 계]	55(100.0)	95(100.0)	150(100.0)

○ 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 공사의 종류

- 최적가치 낙찰제도는 기술제안 등을 수반하기 때문에 공사특성에 대한 사전 고려가 중요함. 공사특성에 대한 고려요소 중 가장 상위의 요소는 주택(아파트), 건축, 토목, 플랜트 등의 공사종류를 고려하는 것임.
- 이에 대해 전문건설업체들은 최적가치 낙찰제도가 토목공사에 가장 적합하다고 응답(27.3%)하고 있음.

<표 6> 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 공사의 종류

(단위: 업체수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
주택(아파트)공사	11(20.0)	18(18.9)	29(19.3)
건축공사	4(7.3)	20(21.1)	24(16.0)
토목공사	20(36.4)	21(22.1)	41(27.3)
플랜트공사	7(12.7)	15(15.8)	22(14.7)
잘 모르겠음	13(23.6)	21(22.1)	34(22.7)
[합 계]	55(100.0)	95(100.0)	150(100.0)

- 토목공사 다음으로 주택(아파트)공사에 적합하다고 응답(19.3%) 하였으며, 잘 모르겠다는 응답도 상당히 높게(22.7%) 나타났음.

2) 제도 운영의 유형

- 최적가치 낙찰제도의 3가지 유형 중 많이 활용될 것으로 예상하는 유형
 - 경험 중시형은 시공경험이 풍부하고 신용도가 높은 업체가 낙찰받기 유리한 경쟁입찰의 낙찰자 결정방식이며, 조경·상수도공사 등 난이도가 있는 공사를 주요 대상으로 고려하고 있음.
 - 예산 절감형(가격 중시형)은 입찰자가 동등한 시공능력을 갖추고 있어 시공 품질 확보가 가능한 경우 가장 저렴한 가격을 제시한 업체가 낙찰에 유리한 방식이며, 도로·하천공사 등 단순공종의 공사를 주요 대상으로 고려하고 있음.
 - 기술 중시형은 난이도가 요구되는 공사에 대하여 창의성과 기술력이 우수한 사업자가 낙찰받기 유리한 경쟁입찰의 낙찰자 결정방식이며, 건축·교량·터널공사 등 난이도가 요구되는 공사를 주요 대상으로 고려하고 있음.
 - 이에 대해 전문건설업체들은 상기의 3가지 방식 중 경험 중시형(34.7%)이 가장 많이 활용될 것이라고 응답하였으며, 그 다음으로 기술 중시형(28.7%), 예산 절감형(20.7%)이 활용될 것이라고 응답함.

<표 7> 최적가치 낙찰제도 운영 유형별 활용도

(단위: 업체 수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
경험 중시형	18(32.7)	34(35.8)	52(34.7)
예산 절감형(가격 중시형)	10(18.2)	21(22.1)	31(20.7)
기술 중시형	17(30.9)	26(27.4)	43(28.7)
잘 모르겠음	10(18.2)	14(14.7)	24(16.0)
[합 계]	55(100.0)	95(100.0)	150(100.0)

3) 평가기준

- 가격과 능력(비가격) 평가의 적정 반영비율
 - 미 연방조달규정(FAR)에서 best value 낙찰을 적용할 경우, 가격점수와 기술

점수의 반영비율을 5:5로 권고하고 있음.

- 우리나라에서 최적가치 낙찰제도가 시행될 경우, 가격과 능력(비가격) 부문의 평가가 어느 정도 비율이 적절한지에 대해 전문건설업체들은 5:5의 비율(40.0%)이 가장 적절하다고 응답하였으며, 다음으로 6:4의 비율(32.7%)이 적절하다고 응답함.
- 가격과 능력(비가격)의 적정비율이 4:6이라고 응답한 것은 16.7%에 불과한 것을 볼 때, 최적가치 낙찰제도가 현실에 맞게 올바르게 도입된다면 가격 평가의 비중이 적어도 50% 이상 되어야 한다는 것이 지배적인 의견임.

<표 8> 가격과 능력(비가격) 평가의 적정 반영비율

(단위: 업체수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
가격 60% + 능력(비가격) 40%	20(36.4)	29(30.5)	49(32.7)
가격 50% + 능력(비가격) 50%	19(34.5)	41(43.2)	60(40.0)
가격 40% + 능력(비가격) 60%	8(14.5)	17(17.9)	25(16.7)
가격 30% + 능력(비가격) 70%	5(9.1)	7(7.4)	12(8.0)
기타 비율	3(5.5)	1(1.1)	4(2.7)
[합 계]	55(100.0)	95(100.0)	150(100.0)

○ 주관적 평가와 객관적 평가의 적정 반영비율

- 공개된 정부안에 의하면 최적가치 낙찰제도의 능력(비가격) 부문의 평가는 크게 주관적 평가와 객관적 평가로 구분되어 짐.
- 주관적 평가는 주로 대안제시, 시공계획 등 정성적인 판단을 요구하는 평가 요소들로 구성되며, 객관적 평가는 주로 시공실적, 기술능력 등 정량적인 판단을 요구하는 평가요소들로 구성됨.
- 이러한 두 요소의 적정 반영비율에 대하여 전문건설업체들은 주관적 평가와 객관적 평가를 5:5의 비율(34.0%)로 하는 것이 가장 적절하다고 응답하였으며, 그 다음으로는 4:6의 비율(28.0%), 3:7의 비율(24.0%)이 적절한 반영비율이라고 응답함.
- 주관적 평가와 객관적 평가의 적정비율이 6:4라고 응답한 것은 11.3%에 불과한 것을 볼 때, 능력(비가격) 부문의 평가에서 객관적 평가의 비중이 적어도 50% 이상 되어야 한다는 것이 지배적인 의견임.

<표 9> 주관적 평가와 객관적 평가의 적정 반영비율

(단위: 업체 수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
주관적 평가 30% + 객관적 평가 70%	15(27.3)	21(22.1)	36(24.0)
주관적 평가 40% + 객관적 평가 60%	13(23.6)	29(30.5)	42(28.0)
주관적 평가 50% + 객관적 평가 50%	16(29.1)	35(36.8)	51(34.0)
주관적 평가 60% + 객관적 평가 40%	9(16.4)	8(8.4)	17(11.3)
기타 비율	2(3.6)	2(2.1)	4(2.7)
[합 계]	55(100.0)	95(100.0)	150(100.0)

○ 능력(비가격) 부문 평가항목의 중요도

- 최적가치 낙찰제도에서 활용하고자 하는 능력(비가격) 부문의 평가항목들은 다음의 표 10과 같이 12개 정도의 항목으로 구성됨.

<표 10> 능력(비가격) 부문 평가항목의 중요도(토목/건축)

(단위: 업체 수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
경영상태(재무상태)	27(21.6)	52(23.1)	79(22.6)
최근 3년간 동일업종 시공실적	23(18.4)	27(12.0)	50(14.3)
최근 10년간 동일공사 시공실적	12(9.6)	28(12.4)	40(11.4)
시공관리계획(공사/현장/공정)의 적정성	13(10.4)	27(12.0)	40(11.4)
공제조합 등 보증기관의 신용평가등급	9(7.2)	18(8.0)	27(7.7)
당해공사 시공에 필요한 보유 기술인력	7(5.6)	19(8.4)	26(7.4)
예산절감 방안 및 대안제시의 우수성	8(6.4)	13(5.8)	21(6.0)
신용평가기관의 신용평가등급	7(5.6)	13(5.8)	20(5.7)
하도급관리계획의 적정성	4(3.2)	12(5.3)	16(4.6)
건기법에 의한 시공품질 평가결과	5(4.0)	8(3.6)	13(3.7)
신기술개발·활용실적	6(4.8)	4(1.8)	10(2.9)
매출액 대비 R&D 비율	1(0.8)	3(1.3)	4(1.1)
기 타	3(2.4)	1(0.4)	4(1.1)
[합 계]	125(100.0)	225(100.0)	350(100.0)

- 이들 평가항목들 중 능력(비가격) 부문 평가에서 가장 중요하다고 생각하는 항목을 복수로 선택하게 한 결과, 경영상태(재무상태)(22.6%)가 가장 중요하다고 응답하였으며, 그 다음으로는 최근 3년간 동일업종 시공실적(14.3%),

최근 10년간 동일공사 시공실적(11.4%), 시공관리계획(공사/현장/공정관리)의 적정성(11.4%) 평가가 중요하다고 응답함.

- 토목 중심 업종의 업체들은 건축 중심 업종에 비해 상대적으로 최근 3년간 동일업종 시공실적, 신기술개발·활용실적의 평가가 중요하다고 인식하고 있었으며, 건축 중심 업종의 업체들은 최근 10년간 동일공사 시공실적, 하도급 관리계획의 적정성이 상대적으로 중요하다고 인식하는 것으로 나타남.

<표 11> 능력(비가격) 부문 평가항목의 중요도(대/중/소)

(단위: 업체 수, (%))

구 분	대형업체	중형업체	소형업체	전 체
경영상태(재무상태)	10(18.2)	33(25.8)	36(21.6)	79(22.6)
최근 3년간 동일업종 시공실적	12(21.8)	14(10.9)	24(14.4)	50(14.3)
최근 10년간 동일공사 시공실적	4(7.3)	15(11.7)	21(12.6)	40(11.4)
시공관리계획(공사/현장/공정)의 적정성	6(10.9)	15(11.7)	19(11.4)	40(11.4)
공제조합 등 보증기관의 신용평가등급	4(7.3)	10(7.8)	13(7.8)	27(7.7)
당해공사 시공에 필요한 보유 기술인력	4(7.3)	11(8.6)	11(6.6)	26(7.4)
예산절감 방안 및 대안제시의 우수성	5(9.1)	8(6.3)	8(4.8)	21(6.0)
신용평가기관의 신용평가등급	5(9.1)	4(3.1)	11(6.6)	20(5.7)
하도급관리계획의 적정성	2(3.6)	2(1.6)	10(6.0)	16(4.6)
건기법에 의한 시공품질 평가결과	1(1.8)	6(4.7)	6(3.6)	13(3.7)
신기술개발·활용실적	2(3.6)	4(3.1)	4(2.4)	10(2.9)
매출액 대비 R&D 비율	0(0.0)	2(1.6)	2(1.2)	4(1.1)
기 타	0(0.0)	4(3.1)	0(0.0)	4(1.1)
[합 계]	55(100.0)	128(100.0)	167(100.0)	350(100.0)

- 기업규모별로 보면, 대형업체는 최근 3년간 동일업종 시공실적(21.8%)을 가장 중요하다고 응답하였고, 중형업체와 소형업체는 모두 경영상태(재무상태)가 가장 중요한 평가항목이라고 응답함.
- 또한, 대형업체는 중형과 소형업체에 비해 상대적으로 예산절감방안 및 대안제시의 우수성, 신용평가기관의 신용평가등급 평가가 중요하다고 인식하고 있었으며, 반대로 소형업체는 대형과 중형업체에 비해 하도급관리계획의 적정성이 상대적으로 중요하다고 인식하는 것으로 나타남.
- 반면, 매출액 대비 R&D 비율은 건축/토목, 대형/중형/소형업체 모두에게 중요하지 않은 평가항목이라는 응답을 나타냄.

※ 전문건설업체는 원도급공사를 수행하는 업체와 하도급공사를 수행하는 업체로 크게 구분할 수 있는데, ‘하도급관리계획의 적정성’ 평가가 중요하다고 응답한 업체는 대부분 하도급 중심의 소형업체이며, 원도급공사만을 주로 수행하는 대형과 중형업체들은 ‘하도급관리계획의 적정성’ 평가를 크게 중요하지 않게 평가한 것으로 판단됨. 본 인식조사 결과와는 별개로, 전문건설협회는 하도급 공정거래질서 확립과 건설공사 품질 확보 등을 위해 능력(비가격) 부문 평가시 ‘하도급관리계획의 적정성’은 반드시 포함되어야 한다는 인식을 갖고 있음.

4) 문제점 및 기대효과

- 최적가치 낙찰제도 시행시 가장 우려되는 문제점
 - 현행의 적격심사 낙찰제를 대체하는 방식으로 최적가치 낙찰제도를 시행할 경우 예상되는 문제점으로는 다음과 같은 문제점들이 거론되고 있음.
 - 1) 중소건설업체의 입찰참여 및 공사수주 불리(대형건설업체에게 유리)
 - 2) 대안제시 등 기술적·행정적 부담에 따른 입찰비용 증가
 - 3) 가격심사의 비중이 높을 경우, 저가 경쟁으로 인해 기존 적격심사보다 낙찰률 하락
 - 4) 능력(비가격) 심사의 부실화 가능성
 - 5) 중소기업 육성 및 원·하도급 상생협력 정책에 부합하지 못함 등
 - 이에 대해 응답자들의(복수응답임) 51.2%가 최적가치 낙찰제도 시행은 중소건설업체의 입찰참여 및 공사수주에 불리하다고 하였으며, 그 다음으로는 저가 경쟁으로 인해 기존 적격심사보다 낙찰률이 하락할 것(22.2%)이라고 응답함.
 - 토목 중심 업종에 비해 건축 중심 업종의 전문건설업체들은 대안제시 등에 따른 입찰비용 증가와 능력(비가격) 심사의 부실화 가능성도 비교적 중요한 문제점으로 인식하고 있는 것으로 나타남.
 - 기업규모별로 보면, 대형업체는 중형과 소형업체에 비해 대안제시 등에 따른 입찰비용 증가의 문제를 중요하게 인식하였고, 중형과 소형업체는 대형업체에 비해 중소기업 육성 등 정책에 부합하지 못하는 것도 문제라고 인식하는 것으로 나타남.

<표 12> 최적가치 낙찰제도 시행의 문제점(토목/건축)

(단위: 업체 수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
중소건설업체의 입찰참여 불리	34(54.8)	49(49.0)	83(51.2)
저가 경쟁으로 낙찰률 하락	15(24.2)	21(21.0)	36(22.2)
능력(비가격) 심사의 부실화 가능성	4(6.5)	12(12.0)	16(9.9)
중소기업 육성 등 정책에 부합 못함	4(6.5)	10(10.0)	14(8.6)
대안제시 등에 따른 입찰비용 증가	1(1.6)	7(7.0)	8(4.9)
기 타	4(6.5)	1(1.0)	5(3.1)
[합 계]	62(100.0)	100(100.0)	162(100.0)

<표 13> 최적가치 낙찰제도 시행의 문제점(대/중/소)

(단위: 업체 수, (%))

구 분	대형업체	중형업체	소형업체	전 체
중소건설업체의 입찰참여 불리	13(50.0)	27(45.0)	43(56.6)	83(51.2)
저가 경쟁으로 낙찰률 하락	6(23.1)	15(25.0)	15(19.7)	36(22.2)
능력(비가격) 심사의 부실화 가능성	4(15.4)	8(13.3)	4(5.3)	16(9.9)
중소기업 육성 등 정책에 부합 못함	0(0.0)	6(10.0)	8(10.5)	14(8.6)
대안제시 등에 따른 입찰비용 증가	3(11.5)	1(1.7)	4(5.3)	8(4.9)
기 타	0(0.0)	3(5.0)	2(2.6)	5(3.1)
[합 계]	26(100.0)	60(100.0)	76(100.0)	162(100.0)

- 최적가치 낙찰제도 시행시 가장 큰 기대효과
 - 현행의 적격심사 낙찰제를 대체하는 방식으로 최적가치 낙찰제도를 시행할 경우 예상되는 기대효과로는 다음과 같은 효과들이 거론되고 있음.
 - 1) 무자격 부실업체(paper company)의 난립 예방
 - 2) 건설공사의 품질(quality) 향상
 - 3) 발주자에게 돌아가는 가치(value) 향상
 - 4) 건설업체의 견적능력 및 대안제시능력 향상 등
 - 이에 대해 응답자들의(복수응답임) 32.9%가 최적가치 낙찰제도 시행은 무자격 부실업체의 난립 예방에 효과가 있을 것이라고 하였으며, 그 다음으로는 건설공사의 품질 향상(22.4%), 건설업체의 견적능력 및 대안제시능력 향상(22.4%)에 효과가 있을 것이라고 응답함.

- 업종별(토목 중심, 건축 중심) 응답에서는 의미 있는 차이가 나타나지 않았으나, 기업규모별로는 대형업체가 소형업체에 비해 최적가치 낙찰제도의 시행이 건설공사의 품질 향상에 효과가 있을 것(36.0%)으로 응답한 반면, 소형업체는 대형업체에 비해 무자격 부실업체의 난립 예방에 효과가 있을 것(43.5%)이라고 응답한 것으로 나타남.

<표 14> 최적가치 낙찰제도 시행의 기대효과(토목/건축)

(단위: 업체수, (%))

구 분	토목 중심	건축 중심	전 체
무자격 부실업체의 난립 예방	19(33.9)	31(32.3)	50(32.9)
건설공사의 품질 향상	15(26.8)	19(19.8)	34(22.4)
견적능력 및 대안제시능력 향상	10(17.9)	24(25.0)	34(22.4)
발주자에게 돌아가는 가치 향상	9(16.1)	21(21.9)	30(19.7)
기 타	3(5.4)	1(1.0)	4(2.6)
[합 계]	56(100.0)	96(100.0)	152(100.0)

<표 15> 최적가치 낙찰제도 시행의 기대효과(대/중/소)

(단위: 업체수, (%))

구 분	대형업체	중형업체	소형업체	전 체
무자격 부실업체의 난립 예방	4(16.0)	16(27.6)	30(43.5)	50(32.9)
건설공사의 품질 향상	9(36.0)	16(27.6)	9(13.0)	34(22.4)
견적능력 및 대안제시능력 향상	7(28.0)	12(20.7)	15(21.7)	34(22.4)
발주자에게 돌아가는 가치 향상	5(20.0)	11(19.0)	14(20.3)	30(19.7)
기 타	0(0.0)	3(5.2)	1(1.4)	4(2.6)
[합 계]	25(100.0)	58(100.0)	69(100.0)	152(100.0)

3.3 설문조사 시사점

1) 적용 대상공사

- 설문조사 결과, 전문건설업체들은 최적가치 낙찰제도가 300억 이상의 대형공사에 적용되는 것이 바람직하다고 인식하고 있음.
- 즉, 제도의 특성상 최저가낙찰제를 대체하는 것이 바람직하지, 적격심사를 대체하는 형태로 도입되는 것은 바람직하지 않다고 인식하는 것임.

- 그러나, 아직은 시행되지 않은 제도이기 때문에 잘 모르겠다는 응답도 높고, 100억 미만의 공사에 적합하다는 의견도 상당수 있어 최적가치 낙찰제도의 적용 대상공사 규모에 대한 전문건설업체들의 인식은 아직 뚜렷하지 않다고 볼 수 있음.
- 최적가치 낙찰제도 적용에 적합한 공사 종류에 대해서는 토목공사라는 의견이 다소 우세함.
 - 그러나, 주택(아파트), 건축, 토목, 플랜트의 대분류에 의해 조사한 결과에서 뚜렷한 인식의 차이가 나타나지는 않았기 때문에, 공사의 종류를 보다 세분하여 상세한 조사를 수행할 필요가 있음.
 - 다만, 토목 중심의 업체들이 토목공사에 가장 적합하다고 응답하였고, 건축 중심의 업체들은 건축(주택 포함)공사에 적합하다는 의견이 비교적 많았기 때문에 전문건설업체들은 최적가치 낙찰제도 도입 자체를 반대하고 있지는 않다는 판단을 할 수 있음.

2) 제도 운영의 유형

- 경험 중시형, 예산 절감형(가격 중시형), 기술 중시형의 3가지 유형 중에는 경험 중시형이 비교적 선호되고 있으며, 가장 선호되지 않는 방식이 예산 절감형임.
 - 즉, 최적가치 낙찰제도를 가격경쟁 위주의 평가방식으로 도입하는 것에는 반대한다는 의견이 지배적임.
 - 따라서, 최적가치 낙찰제도의 도입 취지 자체는 가격 이외에 입찰자의 경험 또는 입찰자가 제안하는 기술을 중요하게 고려한다는 것이 되어야 할 것임.
 - 전문건설업체들이 경험 중시형을 가장 선호하였다는 것은, 입찰자를 평가할 때 새로운 기술제안보다는 그간의 시공실적을 우선 반영하여 평가해달라는 뜻으로 해석할 수 있음.

3) 평가기준

- 가격 부문과 능력(비가격) 부문의 평가비율은 5:5가 가장 선호되었으며, 적어도 가격 평가가 50% 이상 되어야 한다는 의견이 지배적임.

- 이와 같은 응답 결과를 볼 때, 50억 이상~300억 미만의 공사에서 특별히 능력(비가격)을 평가할만한 제안이 제출되기는 어렵다고 업체들이 인식하는 것으로 판단됨.
- 또한, 최적가치 낙찰제도에서 지나치게 가격경쟁에 의존하는 것도 옳지 않다는 판단에서 전문건설업체들은 가격 평가의 반영 비율로 50~60% 정도가 적당하다는 의견을 제시한 것으로 보임.
- 주관적 평가와 객관적 평가의 적정 비율도 5:5가 가장 선호되었으며, 주관적 평가가 50%를 넘어서는 것에는 매우 부정적이었음.
 - 이는 전문건설업체들이 경험 중시형의 평가방식을 선호하는 것과도 연관이 있음. ‘시공실적’ 등 정량화되어 있는 경험을 위주로 하는 평가를 선호하기 때문에, ‘대안제시’와 같은 주관적 평가요소가 과도해지는 것을 기피하는 것임.
 - 다만, 기술 중시형을 선호하는 업체들도 상당히 많았기 때문에, 전체적인 결과는 주관적 평가와 객관적 평가의 비율은 5:5가 적정하다는 것으로 나타났다고 볼 수 있음.
- 전문건설업체들은 능력(비가격) 부문 세부 평가항목으로 경영상태(재무상태)와 최근 시공실적이 가장 중요하다고 인식하고 있었음.
 - 이러한 인식은 아무리 최적가치 낙찰제도라고 할지라도 입찰평가시 회사의 안정성과 경험(실적)을 중요하게 반영하여야 한다는 것임.
 - 기술제안서 형태로 제출해야 하는 평가항목들 중에는 시공관리계획의 적정성 평가가 가장 중요하다는 인식이었으나, 기업규모가 작은 소형업체일수록 하도급관리계획의 적정성이 평가되어야 한다는 의견들을 제시함.
 - 최적가치 낙찰제도가 50억 이상~300억 미만의 공사를 대상으로 하고 있기 때문에 실제 기술제안입찰 등에서 매우 중요한 요소로 반영하고 있는 예산절감 방안 및 대안제시의 우수성은 다소 중요도가 낮게 나타났음.
 - 신용평가등급의 경우, 외부 신용평가기관 등급보다는 공제조합 등 건설보증기관 등급을 사용하는 것이 더 적합하다는 의견이 우세함.
 - 매출액 대비 R&D 비율 등 매우 중요도가 낮게 나타난 평가항목들은 실효성이 있는 평가항목인지에 대해 재고해볼 필요가 있을 것임.

4) 문제점 및 기대효과

- 최적가치 낙찰제도 시행시 예상 문제점은 뚜렷이 인식되고 있었으나, 기대효과는 뚜렷이 나타나지 않음.
 - 최적가치 낙찰제도는 대형건설업체에게 유리하기 때문에 중소건설업체의 입찰참여 및 공사수주가 더욱 불리해질 것이라는데 인식을 같이하고 있었음.
 - 또한, 예산 절감형(가격 중시형)이 3가지 유형 중 하나로 포함되어 있는 관계로 최적가치가 아닌 지나친 가격경쟁 위주로 제도가 운영될 것을 상당히 우려하고 있었음.
 - 기대효과에 대한 질문에서는 뚜렷하게 높거나 낮은 응답이 나타나지 않았음. 다만, 최적가치 낙찰제도가 발주자에게 돌아가는 가치(value)를 향상시킬 것이라는데 큰 기대를 하지 않았으며, 무자격 부실업체(paper company)의 난립 예방에는 어느 정도 효과가 있을 것이라고 기대하고 있었음.
 - 이는 최적가치 낙찰제도가 적격심사 낙찰제를 대체하는 제도로 도입되기 때문에 나타나는 현상으로 파악됨. 즉, 평가의 변별력을 높일 수는 있을 것이나, 실질적으로 발주자의 가치를 높이는 데에는 한계가 있다는 것이 전문건설업체들의 평가임.

4. 결 론

- 행정안전부에서 도입하고자 하는 최적가치 낙찰제도는 발주제도 측면에서 볼 때, 미국, 영국, 일본 등에서 최근 적극적으로 활용하고 있는 선진화된 낙찰방식임.
- 그러나, 행정안전부의 도입 취지가 무자격업체(paper company)의 난립 방지 및 심사의 변별력이 없는 적격심사 낙찰제를 대체하기 위함이라는 것에서 몇 가지 논란이 있음. 미국과 영국에서는 최저가를 대신하는 제도로써 best value를 도입하였고, 일본의 경우에도 최저가에 의한 덤핑방지 및 품질제고를 목적으로 종합평가낙찰방식을 활용하고 있다는 것과는 우리나라의 도입 취지가 다르기 때문임.
- 당초 행정안전부는 2010년 상반기 중 관련 회계예규를 마련하고 시범 적용을 실시한 후, 2011년부터 전국적으로 최적가치 낙찰제도를 확대할 계획이었으나, 일부 논란들에 대한 업계와의 이견 등으로 시행기준 마련이 지연되고 있음.
- 본 연구는 업계와의 논란이 계속되고 있는 적용 대상공사의 규모, 평가기준 등에 대한 전문건설업체들의 인식조사를 수행하여, 정부에서 시행기준을 마련하거나 향후 제도 보완을 할 때 참고할 수 있도록 시사점을 제시하고 있음.
- 인식조사의 결과를 종합적으로 판단해 볼 때, 정부에서 최적가치 낙찰제도 시행기준 마련시 다음의 사항들에 대한 면밀한 고려가 필요함.
 - 적용 대상공사 규모는 300억 이상의 대형공사가 적정하며, 최저가낙찰제를 대체할 수 있는 제도로 도입하는 것이 타당해 보임. 따라서 가격경쟁 위주의 예산 절감형(가격 중시형)은 불필요할 것으로 판단됨(가격경쟁이 중요할 경우 그대로 최저가낙찰제를 사용하면 됨).
 - 만일, 300억 이상과 300억 미만의 모든 공사에 적용시키고자 한다면, 300억 이상에서는 기술 중시형을, 300억 미만에서는 경험 중시형을 적용시키는 방안을 고려할 수 있을 것임.

- 300억 이상에서 사용하는 기술 중시형은 기존의 ‘기술제안입찰’과 유사한 형태로 운영이 가능할 것이며, 300억 미만에서 사용하는 경험 중시형은 현행 적격심사 낙찰제를 보완하는 형태로 사용할 수 있을 것임.
- 가격 부문과 능력(비가격) 부문의 평가비율, 주관적 평가와 객관적 평가의 반영비율 등은 300억 이상인지 아닌지의 여부, 그리고 기술 중시형인지 경험 중시형인지에 따라 각각 다르게 적용되는 것이 타당함.
- 세부 평가항목의 경우, 매출액 대비 R&D 비율 등 명목상의 평가항목들은 가급적 배제하고, 시공관리계획 및 하도급관리계획의 적정성 등 실질적인 당해공사의 계획 항목들 중심으로 구성하는 것이 타당함.
- 300억 이상의 기술 중시형에서는 예산절감 방안 및 대안제시의 우수성 등을 보다 비중 있게 평가할 필요성이 있으며, 300억 미만의 경험 중시형에서는 경영상태(재무상태), 최근 시공실적 등 안정성과 경험(실적) 위주의 평가를 할 필요성이 있음.
- 결론적으로, 전문건설업체들도 최적가치 낙찰제도의 도입을 반대하지는 않으며 도입에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 사료되지만, 적용 대상공사의 규모와 운영방식 등에 있어서는 정부안에 이견이 상당히 존재하는 것으로 보임.
- 따라서, 이러한 부분들에 대한 보완이 이루어진 후 최적가치 낙찰제도가 시행된다면, 궁극적으로 건설공사의 품질 향상과 함께 발주자에게 돌아가는 가치(value)도 향상되는 등 best value 낙찰방식 본연의 효과 달성과 함께 건설산업 및 발주제도 선진화에 기여할 수 있을 것임.

- 유일한, 책임연구원(ihyu71@ricon.re.kr)
- 박선구, 연구원(parksungu@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회 (2007), *사업특성에 적합한 다양한 발주방식 시범적용에 관한 연구*, 용역보고서, 한국건설관리학회
2. 이상호·이승우 (2006), *최고가치낙찰제도 도입방안 연구*, 연구보고서, 한국건설산업연구원
3. 유일한·김경래 (2008a), “공공건설공사의 기술제안형 입찰 운영모델 개발”, 한국건설관리학회 논문집, 제9권제2호
4. 유일한·김경래 (2008b), “공공건설공사의 최적 입찰방식 선정모델”, 한국건설관리학회 논문집, 제9권제3호
5. 재정경제부 (2005), *최근 외국의 입·낙찰제도 운용현황 및 우리나라 입·낙찰제도 개선방안 연구*, 용역보고서, 한국건설산업연구원
6. 재정경제부 (2006), *최적가치 낙찰제도 도입 및 하자보증제도 개선방안 연구*, 용역보고서, 한국조달연구원
7. 조달청 (2007), *고품격 공공시설물 확보를 위한 정부공사제도 개선방안*, 용역보고서, 한국조달연구원·정부공사제도 연구포럼
8. ASCE (2006), *Preparing for Design-Build Projects - A Primer for Owners, Engineers, and Contractors*, ASCE(American Society of Civil Engineers) Press, USA
9. DBIA (2005), *Design-Build Manual of Practice*, Design-Build Institute of America, USA
10. NCHRP Project No.10-61 (2005), *Best-Value Procurement Methods for Highway Construction Project*, Preliminary Draft Final Report, Transportation Research Board

최적가치 낙찰제도 도입에 대한 전문건설업체 인식조사

2010년 11월 일 인쇄

2010년 11월 일 발행

발 행 인 이 재 영

발 행 처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N

인 쇄 처 국토해양저널(02-3473-2842)

©대한건설정책연구원 2010