

정부 입찰제도 개선안의 평가 및 향후 추진 방향

2009. 12. 10

최민수

■ 논의 배경	4
■ 순수내역입찰제 도입 및 내역서 수정 허용	5
■ 최저가낙찰제의 저가 심의제 개선	11
■ 적격심사제의 운찰제 요소 개선	18
■ PQ 대상기준의 자율화 및 심의 강화	22
■ 맺 음 말	25

요 약

- ▶ 최근 정부는 국가경쟁력강화위원회가 마련한 ‘건설산업 선진화 방안’에 기초하여 정부 입찰제도 개선을 추진하고 있는데, 주요 내용을 보면, 순수내역입찰제 도입, 기술제안입찰 확대, 최저가I 방식 폐지, PQ 변별력 강화, 적격심사제 개선 등 굵직굵직한 사안이 주류를 이루고 있어 건설업계에 미치는 파장이 클 것으로 판단됨.
 - 앞으로 공공공사 입찰제도는 해당 프로젝트와 관련된 기술력 평가가 점차 강화될 것으로 전망되므로 건설업체에서는 문어발식 공사 수주 행태에서 벗어나 특정 분야에 핵심 역량을 갖추고 전문화특화를 추구할 필요성이 있음.
 - 나아가 순수내역입찰제의 도입이나 저가심의 강화 등에 대비하여 적산견적 기능을 강화하고, 신기술신공법의 개발 및 현장 적용에 적극적인 노력을 기울이는 것이 요구됨.

- ▶ 정부의 제도 개선안은 업체간 기술 경쟁을 강화하고, 재정 집행의 효율성 측면에서 진일보한 대책으로 평가되나, 제도 시행에 있어서는 발주기관 및 건설업체의 역량이나 인식도 등을 고려한 단계적인 접근과 시범사업 등을 통한 충분한 사전 검토가 요구됨.
 - 또, 건설업체의 경영 환경을 고려할 때, 업체간 기술 경쟁을 강화하되, 군(群)제한 경쟁이나 도급 상·하한제의 개선, 혹은 전문화(특화)율, 시공여유율제도 등을 통하여 대형업체와 중견업체, 중소기업 등이 공존할 수 있는 시장 환경을 조성하는데 노력해야 함.

- ▶ 건설산업의 현실을 고려하면서 업체간 기술 경쟁을 효율화하고, 대중소업체 간 상생을 도모하기 위하여 향후 주요 제도 개선 방향을 제안하면 다음과 같음.
 - (순수내역입찰 혹은 물량내역서 수정 허용) 순수내역입찰 하에서는 발주기관이 교부하는 물량내역서는 단순히 참고자료로 취급되고, 입찰자가 검토하여 수정 제출한 물량내역서를 계약서류로 하여 입찰자에게 모든 책임이 부여될 전망이다, 이는 건설업계의 적산견적능력을 감안할 때 피해가 확산될 우려가 있으며, 발주자에게 유리한 제도이므로 입찰자가 내역을 수정한 부분에 대해서만 물량 산정의 오류에 대하여 책임을 지도록 규정하는 것이 바람직함.
 - (최저가 저가심의) 원칙적으로 최저가 투찰자(Lowest Bidder)로부터 저가심의를 행하는 것이 타당하나, 현재와 같이 수 십개사가 입찰에 참여하고 있는 상태에서 덤핑 입찰과 저가심의에 소요되는 행정력 낭비를 방지하기 위해서는 현행과 같이 1단계 심사(객관적 심사)와 2단계 심사(주관적 심사) 체제를 유지하는 것이 불가피함. 다만, 1차 심의시 평가항목 및 평가방식을 개선하여 부실공사에 직접적인 영향을 미치는 직접 공사비에 대한 덤핑 판단 기준을 정하고, 심의를 강화하는 것이 필요함.
 - (적격심사낙찰제) 계약이행능력의 평가에 있어서 공종별로 실적연한에 따라 경과연수계수를 곱하여 차등 적용하거나 혹은 해당 공종에서의 ‘수주 특화율’을 반영하는 것은 바람직하며, 적격심사제 대상 공사가 대부분 중소기업체의 수주 영역이라는 점을 감안할 때, 해당 공사에 대하여 직접 시공능력이 없는 업체의 수주를 배제하려는 노력이 필요함.

1. 논의 배경

- 정부는 공공공사 계약 제도가 나눠먹기식 입찰 성행, 획일적이고 복잡한 제도 운영으로 인해 산업경쟁력을 저해하고 재정 집행의 비효율성을 유발하는 것으로 판단하고, 국가경쟁력강화위원회가 마련한 ‘건설산업 선진화 방안’에 기초하여 최근 정부계약제도 개선을 추진하고 있음.
- 정부계약제도 개선의 기본 방향은 공공부문 계약제도 선진화를 통해 관련 산업의 경쟁력을 강화하고, 불합리한 제도 개선을 통해 사업 집행의 효율성을 향상시키며, 발주기관의 자유로운 선택을 제약하는 각종 내부 규제를 완화하는 것임.
- 정부계약제도 개선 방안의 주요 내용을 보면, 순수내역입찰제 도입, 기술제안입찰 확대, 최저가 I 방식 폐지, PQ 변별력 강화, 적격심사제 개선, 최저가낙찰제 확대 등 굵직한 사안이 주류를 이루고 있어 건설업계에 미치는 파장이 클 것으로 판단됨.
- 정부에서는 2010년부터 예규 개선 등으로 실행이 가능한 사안부터 먼저 시행할 예정이며, 법령 개정이 필요한 사안은 제반 작업을 통해 2011년 하반기부터 시행할 예정임.

〈표 1〉 정부계약제도의 주요 개선 추진 과제

목 표	세부 추진 과제
산업 경쟁력 제고 및 재정집행의 효율성 증진	·공사물량 산출방식 개선(발주기관→입찰참가업체) ·자동탈락없이 최저가 입찰자부터 입찰금액 심사 ·최저가낙찰제 확대 및 적격심사제도 개선 ·연대보증인제도의 단계적 폐지 ·공사 특성에 맞는 계약 방식 적용으로 사업의 효율성 증진 ·사업비 산정 및 관리 제도 개선
발주기관의 자율성·책임성 강화	·기술제안입찰 적용 대상 자율화 ·PQ 대상 및 심사 기준의 자율화 ·계약이행결과의 피드백(Feed back) 기능 강화 ·부정당업자 입찰참가지격 제한의 실효성 확보 등
계약제도의 투명화·단순화	·수의계약 제도 정비 ·법령 체계 정비 및 단순화 ·온라인 공간에서의 공개 경쟁을 통한 구매 확대
중소기업에 대한 배려 확대 등	·지역의무공동도급 대상의 상향 조정 ·계약보증금 면제대상 확대와 현장설명 참여의무 규제 폐지

자료 : 기획재정부

- 본 연구에서는 정부계약제도의 개선이 건설산업에 미치는 파급효과를 살펴보고, 건설업계의 현실 등을 고려하여 정부계약제도의 평가와 더불어 바람직한 개선 방향을 제시하고자 함.
- 분석 범위는 정부계약제도 개선안 가운데 건설업계에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되는 순수내역입찰제 도입, 최저가 저가심의방식 개선, 적격심사제 개선 및 PQ제도의 변별력 강화 등 입찰제도를 중심으로 정책 대안을 모색하고자 함.

2. 순수내역입찰제 도입 및 내역서 수정 허용

□ 현황 및 문제점

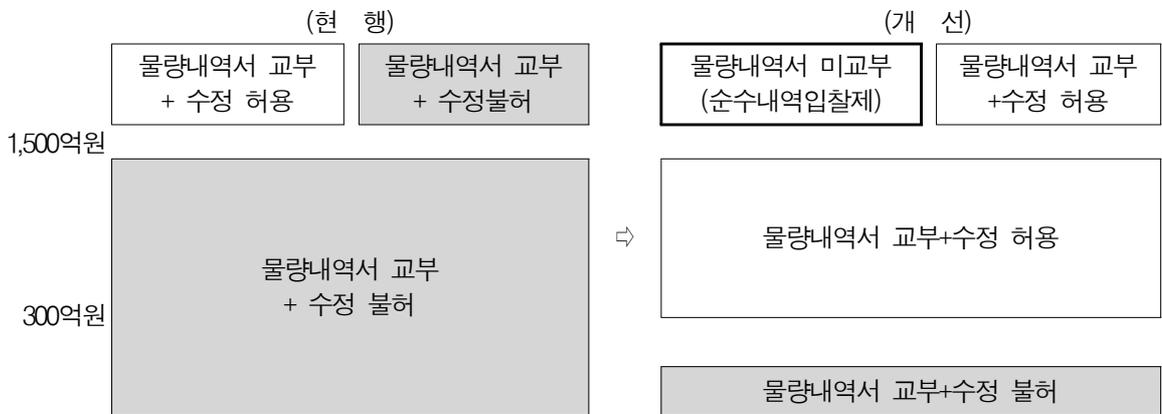
- 현재 시행되고 있는 내역입찰제는 공사입찰시 발주기관에서 공사에 필요한 자재 등의 물량을 산출한 물량내역서를 작성하여 교부하고, 입찰참가자는 발주기관에서 교부한 물량내역서에 단순히 단가만 기재하여 산출내역서를 제출하고 있음.
- 이에 따라 당해 공사에 대한 이해나 효과적인 시공법 등에 대한 검토가 없는 상태에서 입찰 참여가 가능하므로 수습·수백개사가 입찰에 참여하게 되는 요인이 되고 있음.
- 현행 내역입찰제 하에서는 물량 내역의 변경을 불허하고 있으며, 따라서 공법이나 자재 등이 결정된 상태에서 가격 경쟁만을 유도하는 단점이 존재함.
- 입찰 참여자가 과다 설계 내역이나 원가절감 요소를 찾아낼 유인이 없으며, 설령 발견했다고 하더라도 이를 노출하여 설계를 변경할 유인도 부족함.
- 결과적으로 공사 수행 과정에서 설계 착오나 약간의 물량 변동 등에 대응하여 상당한 설계변경이 불가피하게 됨.

□ 정부의 제도 개선(안)

- 정부에서는 현행 내역입찰방식의 문제점을 개선하기 위하여 공사 입찰시 발주자가 물량내역서를 교부하지 않고, 입찰자가 직접 물량 내역을 뽑고 단가를 산출하여 입찰하는 방식인 ‘순수내역입찰제’를 도입할 예정으로 있음.

- 나아가 '순수내역입찰'과 유사한 형태로서 300억원 이상의 모든 공사에 대해 물량내역을 참고로 교부하지만, 수정을 자유롭게 허용하는 '내역서 수정 방식'을 도입할 예정임.
- 정부 계획을 보면, 발주처가 자율적으로 시행하되, 2010년에 1,000억원 이상 공사에 적용하고, 그 이후 단계적으로 확대하여 2011년 500억원 이상, 2012년에는 300억원 이상 모든 공사에 적용할 예정임.
- 순수내역입찰제와 내역서 수정방식이 허용되면, 물량내역에 대한 책임을 지금까지는 발주자가 부담했으나, 앞으로는 입찰 참가자가 부담하도록 전환됨.
- 정부에서는 물량 내역에 대해 충분히 검토하고 입찰에 참여하도록 하여 업계의 견적 능력 향상과 과도한 입찰 참여를 방지할 계획임.
- 일부에서는 대부분의 입찰자가 교부받은 물량내역을 그대로 제출하여 효과가 없을 것이라는 지적도 있으나, 정부에서는 저가심의시 단가 인하는 가급적 인정하지 않고 물량절감 위주로 평가할 경우, 물량 내역의 수정이 활성화될 것으로 기대하고 있음.

<그림 1> 정부의 물량내역서 수정 방식의 제도 개선(안)



자료 : 기획재정부

□ 파급 효과 및 대응 방안

1) 입찰 참가자 축소

- 순수내역입찰제 도입시 물량내역서 작성과 관련된 적산·견적 업무가 증가되면서, 입찰참가비용을 증가시켜 건설업체의 부담이 크게 늘어날 전망이다.
- 이에 따라 해당 공사와 관련된 기술력이 있는 업체를 중심으로 입찰 참가자가 크게

축소될 가능성이 높음.

2) 건설업체 및 발주자 모두 부담 증가

- 순수내역입찰제에서는 현장 여건의 변동이나 설계 과실 등 발주처에 귀책 사유가 있는 경우에는 설계변경이 가능하나, 그 외의 경우는 모두 입찰자의 책임이 되기 때문에 입찰자의 부담이 증가될 전망이다.
 - 입찰내역서 작성시 입찰자의 과실에 의한 물량 누락이나 부적합한 견적단가 등에 의한 추가 비용은 모두 입찰자의 부담이 됨.
 - 결과적으로 짧은 입찰기간을 감안할 때, 건설업체의 부담이 가중될 수밖에 없음.
- 순수내역입찰이 실시되면, 공종 구성에서부터 투입 장비에 이르기까지 입찰자별로 다양한 내역서가 제출될 전망이다.
 - 발주자는 입찰자가 설계도면과 시방서를 잘 이해하고 이에 근거하여 물량을 정확히 산출했는지, 혹은 현장 여건에 부합하는 시공법을 적용하였는지, 제출 단가는 적정한지에 대하여 다각적인 검토가 필요한데, 최저가 입찰자부터 심의하더라도 상당한 인력과 시간이 소요될 전망이다.
 - 현재 조달청 보유 인력으로 업무 수행이 가능한지 의문이 제기되며, 발주처에서 물량 내역서 등을 직접 심의하는 비율이 높아질 것으로 전망됨.

3) 건설업체에서는 신기술 정보 수집 및 견적 기능 강화 필요

- 순수내역입찰제에서는 사용자재와 시공법의 선택 권한이 입찰자에게 주어지기 때문에 동일한 조건에서 낙찰받기 위해서는 신기술·신공법 적용 등을 통하여 입찰 가격을 낮추려는 적극적인 노력이 필요함.
 - 또한, 물량 산정의 오류나 부적절한 원가 산정에 의하여 피해를 입지 않도록 회사내 적산 및 견적 기능을 강화할 필요성이 있음.
- 현재 적산·견적 업무의 문제점으로는 업계내의 전문인력이 부족하고, 표준폼셈이 경직되어 있으며, 수량 산출기준이 미비한 것으로 지적되고 있음. 따라서 건설업계 내에서 적산·견적관련 전문인력의 양성과 실적 자료의 축적 및 데이터베이스의 구축이

요구됨.

□ 제도 개선시 고려 사항 : 내역 수정 부분만 입찰자 책임 부여 필요

1) 순수내역입찰의 전면적 도입보다는 내역수정방식이 바람직

- 국내의 현실을 살펴보면, 순수내역입찰제를 적용할 여건이 아직 성숙되지 못한 것으로 판단되며, 따라서 순수내역입찰을 최저가낙찰제와 연계하여 단순히 입찰 참여자를 제한하거나 혹은 입찰자에게 물량내역서에 대한 책임을 전가하려는 목적으로 도입해서는 곤란함.
- 일부에서는 물량도 뽑지 못하는 회사는 입찰 참여를 제한해야 한다는 의견도 있으나, 동일한 설계도서를 가지고, 입찰 참여자가 모두 물량내역을 뽑고 중복적으로 단가를 산출하는 것도 사회적인 낭비 요소로 볼 수 있음.
- 따라서 사회적 비용을 줄이는 동시에 업체의 기술력을 검증하기 위해서는 물량내역서는 발주자가 작성하되, 입찰자가 신기술신공법 적용 등을 통하여 물량내역서를 수정하여 입찰하는 방식을 강화할 필요성이 있음.
- 외국의 사례를 보더라도 내역서 수정 방식이 일반적이며, 입찰 참여자가 직접 물량내역서를 작성하는 진정한 의미의 ‘순수내역입찰제’는 미국동공병단(FED : Far East District, Corps of Engineers) 등 일부 발주기관을 제외하고는 거의 활용되지 못하고 있음.

2) 입찰자 책임 경감 : 내역 수정 부분만 책임 부여 검토

- 현재 정부는 순수내역입찰제 이외에 300억원 이상 공사에 대해서 ‘물량내역서 수정 방식’을 도입할 예정으로 있는데, 현재 정부가 구상하고 있는 방식을 보면, 발주기관이 교부하는 물량내역서는 단순히 참고자료로 취급하고, 입찰자가 검토하여 수정 제출한 물량내역서를 계약서류로 하여 입찰자에게 모든 책임을 부여할 전망이다.
- 이는 순수내역입찰제도의 도입 취지에는 부합되는 측면이 있으나, 건설업계의 적산·견적능력이 취약하다는 점을 감안할 때 피해가 확산될 우려가 있으며, 계약당사자간 ‘공정평등의 원칙’을 천명하고 있는 「민법」이나 「건설산업기본법」의 제정 취지 등에 비추어볼 때¹⁾, 발주기관에 유리한 제도로 볼 수 있음.

- 발주자와 입찰자 모두 대등한 계약 조건이 되기 위해서는 현행과 같이 발주자가 제시한 물량내역서를 법적 효력이 있는 설계도서로서 인정할 필요성이 있음. 다만, 입찰자가 내역을 수정한 부분에 대해서는 입찰자가 물량 산정의 오류에 대하여 책임을 지도록 규정하는 것이 바람직함.
- 그렇지 않으면, 물량내역서 체계를 단순화하고, 물량내역서의 상세 검토를 위하여 충분한 기간을 부여하는 것이 요구됨.

3) 순수내역입찰제 적용 대상 : 발주자에 재량권 부여하고, 단계적 확대 필요

- 순수내역입찰 및 물량내역 수정 허용은 발주기관 심사능력과 발주공사의 특성 등을 고려하여 임의적으로 선택·적용할 수 있도록 하여야 함.
- 현재 추진 중에 있는 정부계약제도 개선 방향을 보면, 발주기관의 자율성 확대가 기본 원칙임을 감안할 때, 발주기관의 능력과 공사 특성 등에 따라 순수내역입찰, 내역 수정방식 혹은 현행 내역입찰방식 가운데 자율적으로 선택하여 적용할 수 있도록 허용하는 것이 바람직함.
- 나아가 순수내역입찰 및 물량내역 수정 허용은 프로젝트별로 물량내역에 대한 고도의 심사능력이 필요하며 업무량이 과도할 수 있으므로 수요기관에서 직접 심의 체계를 갖추는 것이 요구됨.
- 법적으로 적용 대상 범위를 정할 경우에는 ‘순수내역입찰’은 ‘물량내역 수정 허용’과는 달리 발주기관의 물량내역서를 교부하지 않으므로 ‘물량내역 수정허용’보다 입찰자의 내역 작성 부담이 크다는 점을 고려할 때 형평성 차원에서 ‘물량내역 수정허용’ 대상 이상의 공사로 한정할 필요가 있음.
- 따라서 ‘순수내역입찰’은 물량내역수정 허용 대상(2010년 1,000억원) 이상으로서, 예를 들어 1,500억원 이상 공사에 적용하되, 물량수정허용 대상과 같이 적용 대상을 단계적으로 확대하는 것이 요구됨.
- 도입 초기에는 적산이나 견적 능력이 매우 중요한 공사, 즉, 처음 시도되는 공법이나 고난도 구조물 등으로 한정하여 순수내역입찰을 시범적으로 적용하는 것이 바람직함.

1) 현행 「건설산업기본법」 제22조에서는 “건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고, 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 한다.”라고 규정하여 공정평등의 원칙과 신의성실의 원칙을 천명하고 있다. 이것은 건설도급계약의 폐해가 발생하는 것을 시정할 목적으로 각각 대등한 입장에서 합의에 따라 공정한 계약을 체결하고, 신의성실에 좇아 이행하여야 한다는 것을 규정한 것이다(조은래, 건설도급계약의 성립에 관한 연구, 2007. 11).

4) 가설공종에 대한 순수내역입찰제 검토

- 입찰자간 기술경쟁을 촉진하면서 입찰자의 부담을 최소화하는 방안으로는 모든 공종에 전면적으로 순수내역입찰을 도입하지 않고, 신기술·신공법의 적용이 용이하고 건설공사의 공기 단축이나 공사비에 큰 영향을 줄 수 있는 가설공사(Temporary Works)에 국한하여 순수내역입찰을 실시하는 방안을 검토할 필요성이 있음.
- 현재는 설계 단계에서 사소한 가설공법까지 미리 규정하고 있으나, 가설 공종은 기술발전 속도가 매우 빠르므로 설계 단계에서 공법을 지정할 경우, 현장 여건이나 낙찰자의 기술능력에 따라 설계변경이 발생할 가능성이 높은 공종임.
- 가설공사를 대상으로 순수내역입찰제를 도입하기 위해서는 간접가설공사²⁾를 제외하고, 본 공사성 가설공사, 즉 직접가설공사를 대상으로 검토해야 함.

〈표 2〉 직접 가설공사의 구분

구분		세부 종류	
공사용 가설도로	가설도로	공사용 가설 도로, 공사용진입도로, 공사용가도, 우회도로	
	가설주차장		
가설 작업보조 시설 (특정가설물)	가설비계	목재비계, 강관비계, 강관틀비계, 강관조립 말비계, 그네발판, 비계계단, 램프, 가설작업대	
	동바리	목재동바리, 강관동바리, 조립식 강관동바리	
	작업안전 및 가설방호시설	작업안전 및 가설방호시설	방호시설(절토부방호시설, 사면부 방호시설, 프리캐스트방호벽, 목재안전시설, 가설 방호난간, 암파쇄방호시설)
			낙하물방지망
			가설 더스트슈트(dust chute)
			이동식 안전시설(이동식 가드레일, 야간경광등)
	공사중 공공이용 시설	가설교량, 가설고가, 가설데크, 가설램프	
공사용 가설설비	공사용 가설전기, 조명설비, 가설배수관(배수로), 양수설비, 공사용 가설환기설비		
가설보호막	P.E천막, 비닐덮개, 부직포덮개		
공사용 직접 가설공사	가설 흙막이 및 지보공사		
	터널 가설	작업대차 및 비계(터널공사용), 작업레일	
	교량 가설		
	가물막이	나무널말뚝 가물막이, 시트파일(Sheet Pile), 가물막이, P.P마대 가물막이, 토사 가물막이, 사석 가물막이	
	가체절		

2) 간접가설공사의 분류

- 가설 부지 : 가설건물부지, 다목적 작업장, 철근가공, 조립장, 철골제작, 가공장, 특수거푸집 조립장, TBM조립해체장, 토사, 자재야적장, 토사, 자재폐기장, 가설도로 및 주차장부지
- 가설건물 : 현장사무실, 가설 창고, 가설 작업실, 가설 실험실, 가설 화약고, 가설 숙소, 가설 화장실, 샤워실
- 가설 편의시설 및 부대시설 : 가설 식당, 가설 복지시설, 가설 주차장시설

3. 최저가낙찰제의 저가심의제 개선

□ 저가심의제도 현황 및 문제점

- 현재 300억원 이상의 공공공사에 적용되고 있는 최저가낙찰제는 최저가 입찰자부터 입찰금액의 적정성을 심사하도록 되어 있는데, 입찰참가자가 20인 이상인 경우에는 I 방식을 적용하여 적정성 심사 절차를 2단계로 구분하여 시행하고 있음.
- 1단계 심사에서는 업체에서 공종별로 입찰한 금액을 기준으로 적격 여부를 판단하여 공종별 입찰금액이 공종기준금액³⁾의 80% 미만인 공종을 부적정공종으로 판정하고, 부적정 공종수가 전체 공종수의 20% 이상이면 자동 탈락시킴.
- 2단계 심사에서는 1단계 심사 통과자를 대상으로 ‘입찰금액적정성심사위원회’에서 부적정 공종으로 판정받은 공종의 입찰금액을 심사하며, 절감 사유가 타당하다고 인정 되는 경우 낙찰자로 결정함.

〈표 3〉 최저가낙찰제 유형별 저가심의 방식

	I 방식	II 방식	III 방식
심사대상	입찰참가자 20인 이상	입찰참가자 20인 미만	1,500억원 이상 공사
심사방식	부적정공정의 수가 20% 이상인 경우 자동탈락 20% 미만자 중 최저가 입찰자 순으로 심사	최저가 입찰자 순으로 심사	최저가 입찰자 순으로 심사 (신기술·신공법 인정)
실적(2008년)	59건	5건	-

자료 : 조달청, 토목공사 기준

- 현재 주로 활용되고 있는 저가심의 I 방식의 경우, 부적정 공종수가 전체 공종수의 20%를 넘어 자동 탈락되는 비율이 높으며, 주로 가격순위 10위권 이상에서 낙찰자가 결정되고 있음.
- 결과적으로 공종별로 입찰금액을 얼마나 잘 배분하였는가에 의해 낙찰자가 결정되므로 입찰자는 자체 견적에 따른 입찰 대신 부적정 공종수를 줄이기 위해 입찰금액을 전략적으로 배분하는 등의 행태가 만연되고 있음.

3) 발주기관이 작성한 금액(70%)과 모든 입찰자의 공종별 입찰평균금액(30%)의 산술평균

□ 정부의 제도 개선(안)

- 정부는 최저가를 제시했음에도 불구하고, 부적정 공종수에 근거하여 구체적인 심의없이 자동탈락시키는 것은 문제가 있다고 판단하여 저가심의 I 방식을 폐지하고, 최저가 응찰자부터 입찰금액의 적정성 심사를 실시하도록 제도를 개선할 예정이다.
- 또, 저가심의 대상 공종으로서 현재는 공종기준금액⁴⁾의 80% 미만인 공종만 심사하도록 되어 있으나, 앞으로는 발주기관에서 심사대상 공종 선정 기준을 자율적으로 결정하도록 제도를 개선할 계획임.⁵⁾

□ 파급 효과 및 건설업체 대응 방안

- 정부는 1차 심사를 통하여 다수의 입찰자를 탈락시킴으로써 낙찰률을 높이려는 시도는 바람직하지 않고, 최저가부터 심사하더라도 저가심사를 강화할 경우에는 무리한 저가 투찰이 어려우므로 낙찰률이 크게 하락하지 않을 것으로 판단하고 있음.⁶⁾
- 그러나 PQ 통과 업체가 30~40개사에 이르는 현실에서 최저가 응찰자로부터 수 십개사에 대하여 저가심의를 하는 것은 행정력의 낭비가 심하게 되며, 심의 기간의 제한 등을 고려할 때 저가심의를 통해 무분별한 덤핑 입찰을 방지하는데 한계가 있음.
·예를 들어 현재와 같은 2단계 방식의 저가심사가 도입되기 이전의 공공공사 낙찰률은 60%대에 머물렀음.⁷⁾

4) 발주기관이 작성한 공종별 금액(70%)과 입찰자의 공종별 평균입찰금액(30%)으로 산출
 5) 심사대상 공종의 선정 기준을 예시하면, 공종별 기준금액의 80%미만인 공종만 심사하는 방법, 혹은 공종별 평균입찰금액 대비 일정수준(예:95%) 미만인 공종만 심사하는 방법 등을 들 수 있음.
 6) 정부에서는 현행 I 방식(자동탈락 有)과 II 방식(자동탈락 無)의 낙찰률 차이가 2008년 1월~2009년 7월의 통계에 근거할 때 1%에 불과하므로, 저가심의제의 내실있는 운용에 따라 낙찰률이 좌우될 것으로 인식하고 있으나, II 방식은 현재 20개사 미만의 소수 업체가 입찰한 경우에 적용되고 있으므로 단순 비교는 곤란한 것으로 판단됨.

< I 방식과 II 방식의 낙찰률 차이 >

구분	2008년		2009.7월	
	건수	낙찰률	건수	낙찰률
I 방식	56	72.4%	88	71.7%
II 방식	5	71.7%	8	70.7%
차이		-0.7%P		-1.0%P

자료 : 기획재정부

7) 2005년도 최저가낙찰제 대상 공사의 평균 낙찰률은 60.8%였음.

□ 일본의 사례 및 시사점

1) 일본의 제도 운영 상황

- 일본은 공공공사 입찰에서 덤핑 수주를 방지하기 위하여 저입찰가격조사제도와 최저 제한가격제도를 운영하고 있음.
- 저입찰가격조사제도 : 공사도급계약에 있어서 a)예정가격의 제한 범위내에서 최저의 가격을 제시한 자의 당해 입찰가격으로는 당해 계약 내용에 적합한 이행이 되지 않을 우려가 있는 경우, 또는 b) 그 자와 계약을 체결하는 것이 공정한 질서를 교란할 우려가 있어 현저하게 부적당하다고 인정되는 경우에는 최저 가격의 입찰자를 낙찰자로 하지 않고, 그 다음 낮은 가격으로 응찰한 자를 낙찰자로 하는 것
- 최저제한가격제도 : 공사청부계약에서 당해 계약의 내용에 적합한 이행을 확보하기 위하여 특히 필요가 있다고 인정될 때는 미리 최저제한가격을 설정해 두고, 예정가격의 제한 범위내에서 최저제한가격 이상의 가격으로 응찰한 자 가운데 최저 가격을 제시한 자를 낙찰자로 하는 것
- 일본의 실시 상황(2008년 조사 결과)⁸⁾
 - 중앙부처의 경우, 일반경쟁입찰은 전 기관에서 도입하고 있으며, 종합평가방식은 국가기관의 83.3%, 특수법인의 95.3%에서 도입하였고, 점차 확대 중임.
 - 지방자치단체에서 일반경쟁입찰 방식을 도입한 곳은 61.9%, 종합평가방식을 도입한 곳은 44.4% 수준임.
 - 덤핑 대책으로서 저입찰가격조사제도 및 최저제한가격제도에 대하여 80.7%의 단체가 어느 하나를 채택하고 있음.
 - 종합평가방식을 활용하는 경우에도 저입찰가격조사제도를 적용하여 가격에 의한 실적기준을 정함으로써 덤핑을 배제하려는 노력을 기울이고 있음.

2) 저입찰조사 기준가격

- 조사기준가격이란 「예산결산 및 회계령」 제85조에 의하여 “당해계약의 내용에 적합한 이행이 되지 않을 것으로 우려가 있다고 인정되는 경우의 기준”으로서, 그 가격을

8) 자료: www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy201217a.htm, 国土交通省・総務省・財務省, 入札契約適正化法に基づく実施状況調査の結果について(平成20年 12月 17日),

하회한 경우에는 입찰 내역에 대하여 조사를 행하고 있는 가격을 말함.

- 저입찰조사기준가격의 산출 방법(2009년 4월 이후)

·아래 식으로 계산하되, 계산한 금액이 9/10를 초과하는 경우는 9/10로 하고, 7/10을 하회하는 경우에는 7/10으로 함.

$$\left. \begin{array}{l} \text{직접공사비} \times 0.95 \\ \text{공통가설비} \times 0.90 \\ \text{현장관리비} \times 0.70 \\ \text{일반관리비 등} \times 0.30 \end{array} \right\} \text{합계액} \times 1.05$$

- 저입찰가격조사 기준가격의 산출 방법

※ 사례 1 : 조사기준가격이 제한 범위내에 있는 경우

항목	실계금액 (예정가격)	수치적 판단기준	
		기준율	기준액
직접공사비	17,440,000	95%	16,568,000
공통가설비	2,510,000	90%	2,259,000
현장관리비	6,230,000	70%	4,361,000
일반관리비	3,120,000	30%	936,000
총액	29,300,000	82%	24,124,000

·조사기준가격의 산출 : 24,124,000(수치적판단기준의 합계치) + 29,300,000 × 0.05(예정가격의 5%) = 25,589,000(87.3%)

·위 금액은 조사기준가격의 제한 범위 (90% ≥ 조사기준가격 ≥ 70%) 이내이므로 25,589,000엔이 조사기준가격이 됨.

※ 사례 2 : 조사기준가격이 제한 범위를 초과하는 경우

항목	실계금액 (예정가격)	수치적 판단기준	
		기준율	기준액
직접공사비	41,250,000	95%	39,187,500
공통가설비	1,440,000	90%	1,296,000
현장관리비	2,500,000	70%	1,750,000
일반관리비	3,100,000	30%	930,000
총액	48,290,000	89%	43,163,500

·조사기준가격의 산출 : 43,163,500(수치적판단기준의 합계치) + 48,290,000 × 0.05(예정가격의 5%) = 45,578,000(94.3%)

- 위 금액은 조사기준가격의 제한범위(90%≥조사기준가격≥70%)를 초과하므로 조사기준가격은 예정가격의 10분의 9인 43,461,000엔으로 됨.

3) 저입찰가격 조사시 구체적인 실사없이 가격에 의한 실격기준(예)

- (비목별 기준) 입찰가격이 조사기준가격을 하회하고, 또한 입찰가격의 비목별 금액을 예정가격의 비목별 금액으로 나눈 비율이 일정 비율을 하회하는 경우는 실격 처리함.
· 설정 예 : 직접공사비의 85%, 공통가설비의 70%, 현장관리비⁹⁾의 50% 또는 일반관리비의 20%
- 지자체 또는 발주기관마다 실격처리기준이 다소 다르며, 예를 들어 나고야(名古屋) 高速道路公社의 경우, 직접공사비가 예정가격대비 75% 미만이거나 혹은 직접공사비 이외 비용이 공통가설비의 70%, 현장관리비의 70% 및 일반관리비의 20% 합계액보다 낮은 경우에는 실격 처리함.
- (총액 기준) 입찰가격이 조사기준가격을 하회하고, 또한 입찰가격의 총액이 예정가격의 비목별 금액으로부터 산출한 아래의 실격 기준을 하회하는 경우는 구체적인 실사없이 실격 처리하는 경우도 있음.
· 실격 기준의 설정 예 : 입찰 가격이 직접 공사비의 75% + 공통가설비의 70% + 현장관리비의 60% + 일반관리비의 30%의 합계액을 하회하는 경우

4) 특별중점조사의 시행

- 예정가격 1억엔 이상의 공사에서 조사기준가격을 하회하는 가격으로 입찰을 행한 자 가운데, 예정가격과 응찰액의 비목별 비율이 직접공사비의 75%, 공통가설비의 70%, 현장관리비의 70%¹⁰⁾, 일반관리비의 30%를 하회하여 응찰한 경우에는 어느 것에 해당하더라도 특별중점조사를 실시
- VE제안 등에 의해 나타난 신기술신공법 등에 의해 코스트 감축이 가능하고, 입찰자가 제출한 양식에 기초하여 발주관청이 그 감축금액의 타당성을 확인한 경우에는

9) 전력비, 보험료, 운반비, 보관 및 지급입차료, 기계경비, 복리후생비, 기술비 및 특허사용료, 안전관리비, 품질관리 및 연구개발비, 소모품비, 가설 및 수도광열비, 교통 및 통신비, 세금 및 공과금, 폐기물처리비, 도서구입비 및 인쇄비, 환경보전비, 보상 및 수리비 등

10) 그동안 60%를 적용했으나, 2009년 4월 2일 이후 발주 공사부터 70%로 강화하였음.

입찰자가 제출한 가격의 적산내역금액에 해당 감축금액을 가산한 금액을 사용하여 입찰 금액의 적정성을 판별함.

5) 변동형 최저제한입찰가격 제도의 활용

- 일부 지자체에서는 저입찰가격조사제도의 운용에 있어 전문가의 부족으로 어려움을 겪음에 따라 객관적 방식에 의한 저가심의제도도 나타나고 있음.
- 변동형 최저제한입찰가격제도(別府市) : 최저제한기준가격을 정하고, 그 기준가격을 하회하지만 입찰이 유효한 경우는 유효 입찰자 모두의 평균 입찰액을 가지고 최저제한입찰액을 다시 산출한 후, 최저제한가격 미만의 입찰자를 무효로 하는 방식
 - 최저제한기준가격은 업종별로 다르며, 최고 10% 정도의 차이가 있음.
 - 변동형 최저제한가격의 산출 방법 : 유효한 입찰자를 산정 대상으로 하고, 당해 대상자의 평균 입찰 가격의 90%에 1.05를 곱하여 얻은 금액
 - 최저제한기준가격을 하회하는 입찰자가 없는 경우에는 유효한 입찰자 가운데 최저가격 입찰자를 낙찰자로 함.
- 수치적판단기준의 도입 : 유효한 입찰 모두가 최저제한기준가격을 하회하는 경우는 최저제한가격제도 대신에 입찰가격의 적산내역항목에 대한 수치적 기준을 설정하고, 1가지라도 그 기준에 만족하지 않는 경우에는 그 입찰을 무효로 하는 방법임.

6) 일본 사례의 시사점

- 일본 사례를 보면, 발주기관이나 지자체마다 다소 다르나, 대부분 예정가격의 80% 이상으로 낙찰을 유도하고 있으며, 일정 수준에 미달하는 응찰자에 대해서는 자동 탈락시키는 사례가 많음.
 - 직접공사비의 75%, 공통가설비의 70%, 현장관리비의 70%, 일반관리비의 30% 미만으로 응찰한 경우는 특별중점조사를 받음.
 - 최저가 응찰자로부터 저가심의를 시행하고 있으나, 일본의 공공공사 입찰은 대부분 5개사 내외가 입찰에 참여하고 있어 저가심의에 과도한 행정력이 소요되지 않음.

- 우리나라는 토공사, 철근콘크리트공사 등 10~30여개의 세부 공종별로 ‘공종기준금액’을 산정하여 저가 심의를 하고 있으나, 일본에서는 덤핑 입찰의 판단 기준이 되는 저 입찰기준가격을 산정함에 있어 직접공사비과 공통가설비, 현장관리비, 일반관리비의 4종류로 구분하고 있음.¹¹⁾
- 구체적인 실사없이 가격 기준에 의해 자동 탈락시키는 실격 기준을 두고 있음.
 - ‘직접공사비’는 직접 목적물의 실체가 되므로 무리한 덤핑 입찰시 부실공사가 이루어질 것으로 우려하여 예정가격의 80% 이하인 경우에는 실격 처리하는 사례가 많음.
 - 원가절감 여지가 높으며 덤핑에 의한 부실공사 우려가 낮은 공통가설비나 현장관리비, 일반관리비는 예정가격의 20~70% 정도 수준에서 실격 처리하고 있음.

□ 제도 개선시 고려 사항 : 1차 객관적 저가심의 방식의 개선 필요

- 최저가 I 방식은 공종기준금액의 80% 미만인 ‘부적정 공종’이 일정 비율 이상이면 심사없이 자동 탈락시키는 방식으로서, 행정적인 편의성은 있으나 논리적으로 다소 문제가 존재하며, 따라서 정부 계획대로 순수하게 최저가 투찰자(Lowest Bidder)로부터 저가심의를 시행하는 것은 일견 타당성이 있음.
 - 그러나 현재와 같이 수 십개사가 입찰에 참여하는 상태에서, 덤핑 입찰과 저가심의에 소요되는 행정력의 낭비를 방지하기 위해서는 현행과 같은 1단계 심사(객관적 심사)와 2단계 심사(주관적 심사) 체제를 유지하는 것이 불가피한 것으로 판단됨.
- 외국의 경우에도 예정가격 대비 일정 비율 이하에 대해서는 무조건 탈락시키는 사례가 있음.
 - 미국 : 연방조달규정(FAR)에서는 일부 공종의 입찰가격을 지나치게 낮추거나 혹은 과도하게 올리는 불균형적인 입찰도 낙찰 대상에서 제외하도록 규정하고 있음.¹²⁾
 - 일본 : 최저제한 가격을 미리 설정하고, 당해가격 미만 입찰시 자동 탈락시키는 방식을 활용(주로 지자체 발주 공사에 적용)

11) 국내 발주공사의 내역을 살펴보면, 공종이 너무 세분화되어 실제로 목적물과 공사비에 거의 영향을 주지 않는 사소한 항목까지 수량을 산출하여 내역을 작성하고 있는데, 이와 같이 시공시에 변경이 가능한 부분까지 설계단계에서 미리 규정하므로 시공변경이 어렵고 비효율적인 측면이 많음. 또한, 시공시 설계변경의 경우에도 설계변경도서의 분량이 많아 불필요한 시간과 인력이 낭비되고 있는 실정임(한국산업관계연구원, 2008).

12) FAR Subpart 36.205

- 다만, 현재와 같이 30여개의 공종별로 덤핑 판단의 기준이 되는 공종기준금액을 산정하고 부적정 공종수를 산출하는 방식은 입찰금액을 공종별로 어떻게 배분하였는가에 따라 입찰의 성패를 좌우하게 되는 부적절한 측면이 있으므로 심의 방식을 개선하는 것이 요구됨.
- 일본의 사례를 살펴볼 때, 부실공사에 직접적인 영향을 미치는 직접공사비(재료비+직접노무비+기계경비)에 대한 덤핑 판단 기준을 정하고, 직접공사비의 공종기준금액과 비교하여 일정 수준 이하일 경우에는 심의없이 탈락시키는 방안의 검토 필요
 - 아울러 진정한 최저가 투찰자를 찾아내려면, 대형 공사를 중심으로 공법이나 투입물량 측면에서 대안 제시를 허용하는 최저가 III방식을 활성화해 나가야 함.¹³⁾
 - 장기적으로는 입찰참가업체의 기술능력 심의 강화, 직접 시공능력 평가 등을 통하여 부적절한 업체의 입찰 참여를 축소시키고, 최저가 응찰자부터 저가심의를 실시할 수 있을 것임.

4. 적격심사제의 운찰제 요소 개선

□ 제도 현황 및 문제점

- 적격심사낙찰제는 공사수행능력 점수와 가격 점수의 합이 적격점수¹⁴⁾ 이상인 자 중에서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 제도로서, 최저가낙찰제로 인한 부실공사 가능성을 방지하기 위하여 1995년 7월에 도입되었으며, 현재는 추정가격 300억원 미만의 공사 입찰에 적용되고 있음.
- 적격심사낙찰제는 주로 중소건설업체의 수주 영역으로서, 정부에서는 그동안 운영 실태를 볼 때 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 인식하고 있음.
 - 예정가격의 88% 미만으로는 가격을 낮게 쓸수록 가격점수가 감점되고, 종합점수 최

13) 현행 입찰제도 하에서는 설계단계에서 사용재료와 공법이 이미 결정되며, 심지어 품질이나 공사기간도 설계단계에서 정해지고 있음. 따라서 시공사에서 공법 선택 권한이 없는 상태에서는 합리적인 근거를 갖추고 입찰가격을 낮추는데 한계가 있으며, 덤핑 심사 위주의 소극적인 저가 심의가 불가피함. 진정한 의미의 최저가 입찰자(lowest bidder)를 찾아내기 위해서는 장기적으로 입찰자에게 사용재료, 장비, 공법 등을 개선할 수 있도록 허용하고, 이를 반영하여 '가격'을 제안토록 한 후, 저가심의를 행하는 것이 바람직할 것임.

14) 95점(단, 100억 이상 공사는 92점)

- 고점이 아닌 92점인 자가 낙찰되는 등 평가 구조가 불합리
- 불합리한 가격평가 구조로 인해 예정가격 대비 일정금액(낙찰하한율) 미만은 낙찰이 불가능하고, 가격 경쟁을 일정 수준에서 제한하고 있음.
- 낙찰하한율 이상으로서 낙찰하한율에 가장 근접하게 투찰하여야 낙찰이 가능함에 따라 입찰 과정이 낙찰하한율 맞추기로 변질되고, 낙찰 가능성을 높이기 위해 페이지 컴퍼니가 양산됨.

□ 정부의 제도 개선 동향

- 정부는 적격심사낙찰제의 평가 방법을 개선하여 운에 의해 낙찰자가 결정되는 평가 구조에서 탈피하고, 기술력 있는 업체가 낙찰되도록 제도를 개선할 예정임.
- 예를 들어 예정가격의 88% 미만은 감점하고, 80% 미만은 자동 탈락시키고 있으나, 입찰가격이 낮을수록 가격점수가 높아지도록 개선(단, 예정가격 대비 80% 미만은 동일 점수로 간주하여 일정 수준의 낙찰률을 보장)
- 예정가격 대비 80%에 가장 근접하게 투찰한 자가 낙찰자로 결정되나, 가격과 공사이행능력 점수의 합이 최고인 자를 낙찰자로 결정하는 방법으로 전환
- 동점자 발생시 기술능력, 실적 우수자 순으로 낙찰자를 결정하되, 일부 업체가 수주를 독점하지 못하도록 운영

- 최근 정부가 고려하고 있는 적격심사 개선 방안을 보면, 모든 공사에 대해 신용평가 등급에 의한 경영상태 평가를 강화하고, 시공경험 산정시 대부분 업체가 만점을 획득하지 못하도록 실적 평가가 강화될 전망이다.
- 나아가 '시공여유율' 평가항목을 도입하여 특정 업체가 수주를 독점하지 못하도록 하고, 기술능력 측면에서 전문화율을 반영하여 건설업체의 전문화특화를 유도하며, 시공평가결과의 적용 공사 및 배점이 확대될 전망이다.
- 신인도 측면에서는 「하도급법」 위반이나 세금체납 등 사업윤리에 현저히 저촉되는 업체에 대한 감점을 강화하고, 건물에너지효율등급이나 친환경건축물의 인증 등 녹색 건설기술 인증업체에 대해 가점이 부여될 전망이다.

- 한편, 정부는 현행 300억원 미만에 대해 적용하고 있는 적격심사제를 100억원 미만으로 축소하고, 최저가낙찰제를 확대 적용할 계획임. 다만, 시행 시기는 경기상황 등을

감안하여 2년간 유예하여 2012년부터 시행할 예정이다.

□ 파급 효과 및 대응 방안

- 정부의 적격심사 개선 방향을 보면, 시공경험이나 기술능력 측면에서 전문화를 유도하려는 경향이 강하며, 따라서 건설업체로서는 문어발식 공사 수주에서 벗어나 특화 혹은 전문화를 추구하는 것이 요구됨.
- 과거 공사실적이나 전문분야별 건설인력 보유 실태, 공사유형별 발주량 전망, 공사유형별 경쟁강도 전망 등을 토대로 중점 수주 분야를 선정하고, 수주 역량을 확충하기 위하여 관련 기술인력 충원, 시공실적 보유업체와의 인수합병(M&A) 등을 추구하고, 관련 기술개발 및 시공능력 향상에 집중 투자하는 것이 요구됨.
- 최저가낙찰제 확대는 저가심의기능이 미흡한 현실에서 무분별한 덤핑 입찰을 강요하게 됨으로써 부실공사 확대나 건설업체의 전반적인 부실화를 초래할 우려가 있음.
- 현재 최저가낙찰제 입찰에 참여하는 업체수는 평균 40~50여개사이나, 최저가낙찰제 적용 대상을 300억원에서 100억원 이상으로 확대할 경우에는 100~200여개사의 입찰 참여가 예상됨.

□ 적격심사제 개선시 고려 사항 : '직접시공비율'에 대한 평가 필요

1) 기본 방향

- 공공공사 입찰에서 가격 경쟁은 불가피한 요소이나, 현행 최저가낙찰제와 같이 예산 절감의 수단으로서 오로지 가격만으로 낙찰자를 결정하는 방식은 바람직하지 않음.
- 최저가낙찰제를 확대하는 배경에는 현재 300억원 미만에 적용되고 있는 적격심사낙찰제가 제 기능을 못하고 있다는 점이 큰 요인이 된 것으로 볼 수 있음. 따라서 최저가낙찰제 확대보다는 적격심사낙찰제를 개선하여 제 기능을 회복시키는 것이 더 본질적이고 바람직한 접근 방식임.
- 적격심사낙찰제는 '운찰제'라는 비판이 많지만, 기술과 가격을 동시에 평가하는 사실상 종합평가낙찰제로서, 그동안 전문가들이 주장해왔던 최고가치(Best Value) 방식과 유사한 제도임.

- 그러나 계약이행능력평가에서 대부분의 입찰자가 만점을 받음으로써 예정가격 맞추기에 의존하는 운찰제로 변질되어 왔다고 볼 수 있으므로 계약이행능력 측면에서 변별력을 추구하는 것이 해법임.
- 이를 위해서는 동일 공사실적이나 현장투입기술자에 대한 평가를 강화하고, 직접시공비율이나 시공여유율 등을 도입하여 적격심사제가 제 기능을 발휘할 수 있도록 노력해야 함.

2) 정부의 제도 개선안에 대한 평가

- 시공실적을 평가함에 있어 공종별로 과거실적을 실적연한에 따라 경과연수계수를 곱하여 차등 적용하는 방안이 논의되고 있는데, 이는 건설업체의 기술력 확충과 전문성 강화를 위하여 바람직한 것으로 판단됨.
- 시공실적이 있다고 하더라도 오래된 실적에 대해서는 공사에 참여했던 해당 기술자를 현재 보유하고 있는지의 여부도 불투명하고, 공사 시공기술의 발전 추이 등을 감안할 때, 최근 공사실적과 유사한 배점을 부여하는 것은 타당하지 않음.
- 기술능력을 평가함에 있어 해당 공종에서의 ‘수주 특화율’을 반영하는 것은 바람직하며, 산정 대상 기간은 5년 정도로 하는 것이 전문화 정도를 살펴보는 데 적절한 것으로 판단됨.
- 입찰 가격의 평가시 덤핑 낙찰을 방지하기 위해서는 낙찰하한율 미만 입찰업체의 입찰가격평가점수는 모두 동일 점수를 부여하는 것이 합리적인 것으로 판단됨.
- 건물에너지효율등급 인증, 친환경건축물 인증 등은 개별 프로젝트에 대하여 부여되는 것이며, 해당 업체의 친환경 인식도 등을 반영한다고 보기에 는 무리가 있으므로 이에 대하여 가점을 부여하는 것은 타당하지 않음.

3) 적격심사의 계약이행능력평가 개선시 추가적인 고려 사항

- 적격심사낙찰제 대상 공사가 대부분 중소기업체의 수주 영역이라는 점을 감안할 때, 해당 공사에 대하여 직접 시공능력이 없는 업체의 수주를 배제하려는 노력이 필요함.
- 현행 평가항목을 보면, 하도급관리계획의 적정성 평가에 10~14점을 부여하고 있으나, 이보다는 ‘직접시공비율’에 대한 평가 기준을 마련하여 실질적인 시공능력이 있는

건설업체만이 입찰에 참여할 수 있도록 유도하는 것이 필요

- 기술능력을 검증하기 위해서는 해당 공사와 관련된 기술자에 대한 평가도 중요하나, 실제 투입예정인 공사팀에 대한 평가가 중요함.
- 특히 고난도 공사나 대형 공사에서 누가 현장소장을 할 것인가, 혹은 투입예정인 기술인력의 경험 등을 사전에 검토하는 것이 필요
- 다만, 현장 투입인력을 미리 확정하는 것은 다소 곤란하므로 투입예정기술자를 지정하여 입찰하되, 공사 낙찰시 조치 방법 등에 대하여 기술하도록 하는 것이 필요함.

4) 적격심사제의 중장기적 개선 방향

- 현재 300억원 이하 건설공사에 적용되는 적격심사낙찰제의 경우 운찰제라는 비판이 많으며, PQ 변별력의 강화 등이 거론되고 있는 만큼, 건설업체간 기술 경쟁을 강화하기 위해서는 일정 부분 기술제안입찰을 가미하여 적격심사제도를 개선하는 것이 요구됨.
- 이를 위해서는 일본에서 중소규모 공사에 적용하고 있는 간이형의 종합평가낙찰제를 벤치마킹하여 적절한 제도 개선 방안을 마련해야 함.
- 특히, 중소 규모 공사에서는 고도의 기술제안보다는 과거 공사경험이나 시공평점, 투입기술자의 능력 등 공사수행능력 평가를 중심으로 기술제안입찰을 가미한 적격심사낙찰제를 널리 활용하는 것이 필요함.

5. PQ 대상기준의 자율화 및 심의 강화

□ 현상 및 문제점

- 최근 정부는 건설산업 선진화계획의 일환으로 공공공사 입찰에 적용되고 있는 사전자격심사(PQ: Pre-qualification)의 변별력을 강화하기 위하여 PQ 평가항목 및 평가기준을 강화하는 제도 개선을 추진하고 있음.
- 정부에서는 현행 PQ 평가항목 및 배점의 변별력이 부족하고, 공사 종류별 특성을 반영하는 것이 곤란하며, 업체의 기술개발 및 전문화를 유인하는 기능도 미흡한 것으로 판단하고 있음.

- PQ 대상 : 「국가계약법」 시행규칙에서 PQ 대상이 되는 공사를 일률적으로 규정하고 있어 건설기술 발전에 따른 제도 개선 및 공사 특성에 따른 탄력적인 운영 곤란
- PQ 심사항목, 배점 등도 회계예규에서 획일적으로 규정하고 있어 발주기관 및 공사 현장의 특성을 고려한 심사 곤란
- 업계의 요구에 의해 지속적으로 심사기준을 완화하면서 대부분의 업체가 PQ를 통과하는 등 변별력이 없어 사전 선별(screening) 기능에 한계가 존재

□ 정부의 제도 개선(안)

- PQ 적용 대상 자율화
 - 최저가낙찰제는 낙찰자 결정시 업체의 공사이행능력을 고려하지 않으므로 사전심사가 불가피하나, 최저가낙찰제 외의 공사는 공사특성에 따라 발주기관에서 PQ 실시 여부 등을 자율화
- PQ 평가 기준은 회계예규에서 심사항목 등을 일률적으로 규정하고 있으나, 앞으로는 발주기관에서 자율적으로 정하도록 개선
 - 능력이 부족한 기관은 조달청 등의 PQ기준을 벤치마킹하여 정하면 되므로 자율화하더라도 크게 문제는 없을 것으로 판단
 - PQ 평가 항목은 변별력을 강화하되, 각 발주기관 특성 등을 반영하여 자체 마련
- 최근 정부에서 마련하고 있는 PQ 변별력 개선 동향을 보면, 시공경험과 기술인력, 전문화율에 대한 평가가 강화될 전망이다.
 - 시공실적은 실적연한에 따라 배점이 차등 적용되고, 기술인력 측면에서는 경력기술자의 배점이 강화되며, 신기술 개발 및 활용에 대한 배점도 상향될 전망이다.
 - 또, 해당 공종의 전문화율을 반영하여 건설업체의 전문화를 유도하고, 계약이행결과 의 피드백 기능을 강화하여 시공평가결과나 부실벌점에 대한 평가가 강화될 전망이다.

□ 파급 효과 및 대응 방안

- 현재 공공공사 입찰에는 보통 30~40개사가 참여하고 있으나, PQ 심사의 변별력을 강화하게 되면, PQ를 통과하는 업체가 참여개사로 크게 줄어들 것으로 전망됨.

·현행 체제하에서는 대형 업체가 다소 유리하게 될 가능성이 있으며, 입찰 참가가 제한되는 중견·중소건설업체의 민원이 증가할 수 있음.

- 현재와 같이 발주기관이 공정성 측면에서 완전히 자유로울 수 없는 상황에서 발주기관별로 PQ 적용 대상이나 심사 기준을 자율적으로 정하도록 할 경우, 발주처를 상대로 로비가 발생할 우려가 있음.

□ 제도 개선시 고려 사항

1) 대·중소업체의 상생 도모

- PQ는 일종의 제한 경쟁이므로 단순 공사에서까지 PQ심사로 많은 행정력을 낭비할 필요는 없으며, 또, 심사 항목이 너무 경직적이라는 비판도 있기 때문에 프로젝트별로 심사 항목이나 배점을 자율화하는 제도 개선 방향은 바람직함.
- 단, PQ심사의 변별력을 강화함에 있어서는 대기업과 중견·중소기업의 상생을 고려하고, 해당 건설공사에 적합한 기술력을 갖춘 건설업체만이 공사 입찰에 참여할 수 있도록 제도 개선 방안을 구상해야 함.
- 후발 업체라도 공사 수행에 필요한 적법한 자격을 갖추고 있다면, 기술력으로 선발 업체와 경쟁할 수 있는 제도적 기반이 조성되어야 함.
- PQ 적용 대상은 발주기관별로 자율화하되, 이미 기술적으로 보편화된 공종은 18개의 고난도 PQ 대상 공종에서 제외하고, 200억원 이상으로 규정되어 있는 대상 금액도 발주 규모의 대형화 추세를 감안할 때 상향 조정하는 것이 요구됨.
- 변별력을 추구함에 있어 단순히 공사실적 등 양적 평가만을 강화하는 것은 바람직하지 않으며, 시공경험이나 공사이행능력에 대한 평가를 더욱 세분화하되, 입찰 참가자수를 제한할 경우, 업체의 반발을 최소화할 수 있는 대책이 가미되어야 함.
- 조달청의 군(群)제한을 더욱 세분화하여 체급별 경기를 강화하거나, 도급하한이나 도급상한 제도를 탄력적으로 운용할 경우, PQ 변별력 강화에 따른 부작용을 최소화할 수 있을 것임.

- 단순히 시공실적만을 평가하게 되면, 대형 업체가 유리하게 되나, 시공실적의 공종별 특화도를 동시에 평가하면, 반드시 대형 업체에 유리하지 않으며, 자연스럽게 종합건설업체의 전문화특화를 유도할 수 있을 것임.

2) 효율적인 변별력 강화 방안

- 당해 공사로 특화하여 기술능력을 검증하기 위해서는 당해 공사에 필요한 특수 공법 및 기술의 보유 여부나 시공을 해본 구체적인 경험을 평가하여 변별력을 기하는 방법도 고려할 수 있음.¹⁵⁾
 - 해당 공사와 연계된 신기술 보유나 건설기술의 개발실적에 대해서는 가점 부여
 - 기술자 평가에 있어서는 해당 공종의 경력 기술자를 매우 중시하고, 단순한 기술자 보유 현황보다는 해당 공사에 투입 예정인 핵심기술자를 평가해야 함.
- 양적 실적도 중요하나, 부실업체를 배척하기 위해서는 기(既) 수행공사의 계약 이행이나 공사관리 실태, 부실공사 여부 등에 대한 시공평가결과를 중시하여 평가해야 함.
 - PQ 심사에서 하도급 협력관계를 평가하는 것은 형식적인 측면이 강하고 실효성이 부족하며, 오히려 기술력있는 업체를 우대하기 위해서는 ‘직접시공’ 계획이나 실적을 평가할 필요성이 있음.
 - 신인도 평가에서 재해율에 의한 감점 적용시에는 동일 공종에서 건설재해나 안전사고를 발생시킨 사례가 없는 경우에는 감점 적용을 배제하거나, 축소 적용하는 것이 요구됨.

6. 맺음말

- 금번 정부의 공사계약제도 개편안은 업체간 기술 경쟁을 강화하고, 국가 재정집행의 효율성 측면에서 진일보한 대책으로 평가되나, 제도 시행에 있어서는 발주기관이나 건설업체 등의 역량이나 인식도 등을 고려하여 단계적인 접근이 필요하며, 시범사업 등을 통하여 충분한 사전 검토가 요구됨.

15) 예를 들어 교량 입찰에서는 콘크리트교량인지 아니면 강교(鋼橋)인지 구분이 필요하며, 교량의 종류나 시공법에 따라 PQ평가 항목을 달리할 수 있으며, 터널 공사 입찰에 있어서도 쉴드머신(shield machine) 적용 실적이나 연약지반 혹은 해저 시공 경험 등 공사 입지 등에 대한 평가도 가능할 수 있음(최민수, 2009).

- 또, 단순한 재정집행 축소가 아니라 덤핑 입찰을 방지하고 최소한의 직접 공사비를 지불하려는 인식 전환이 요구됨.
- 건설업체의 경영 환경을 고려할 때, 대형업체와 중견업체, 중소기업 등이 공존할 수 있는 시장 환경을 조성하기 위하여 더욱 세심한 배려가 요구됨.
- 대형 업체는 별도의 공사기술팀이나 견적부서를 보유하고 있는 사례가 많으나, 중견 이하 업체에서는 그렇지 못하며, 견적 업무를 외주에 의존하는 사례가 많음.
- 이 때문에 일부에서는 중소기업의 입찰 참여를 인위적으로 억제하고, 대기업에 유리한 입찰 제도로 기능할 것이라는 우려도 존재
- 따라서 정부계약제도의 개선이 대형 업체에 유리할 것이라는 인식을 불식시킬 수 있도록 업체간 기술 경쟁을 강화하되, 군(群)제한 경쟁이나 도급 상·하한제의 개선, 혹은 전문화(특화)율, 시공여유율제도 등을 통하여 호혜평등한 경쟁 환경을 구축하는데 노력해야 함.
- 그동안 정부계약제도는 인위적인 물량 배분이나 가격 중심의 평가가 주류를 이루었으나, 앞으로는 기술력 평가가 점차 강화될 것으로 전망되므로 건설업체에서는 문어발식 공사 수주 행태에서 벗어나 특정 분야에 핵심 역량을 갖추고 전문화·특화를 추구할 필요성이 있음.
- 나아가 순수내역입찰제의 도입이나 저가심의 강화 등에 대비하여 적산·견적 기능을 강화하고, 신기술·시공법의 개발 및 현장 적용에 적극적인 노력을 기울이는 것이 요구됨.
- 발주기관에서는 기술력 중심의 입찰·계약 제도를 운영하기 위해서는 내역심사와 저가심의 등에 필요한 전문성을 향상시켜야 하며, 공사특성별로 입찰자의 기술력을 판단할 수 있는 효과적인 평가 항목 및 배점 개발에 더욱 노력해야 할 것임.

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)