

종합심사낙찰제의 개선 및 제도 정착 방안

2015. 7

최민수 · 최은정

■ 논의 배경	4
■ 투찰가격 평가의 개선 방안	5
■ 세부 공종별 단가 심사의 문제점 및 개선 대책	9
■ 중견/중소 기업의 보호 대책	15
■ 공사수행능력 평가의 개선 방안	18
■ 결론	25

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ **종합심사낙찰제는 건설업체의 전문성을 함양하고 최저가낙찰제의 폐해를 방지한다는 취지에서 출발하였음. 그러나 시범사업 과정에서 최저가낙찰제보다 낮은 낙찰률이 나타나기도 했으며, 대·중소 기업간 수주 불균형 등도 제기되고 있음.**
 - 투찰가격에서 대다수의 입찰자가 만점을 받음에 따라 공사수행능력 평가로 우열이 가려지며, 결과적으로 동일 공사 실적이 우수한 대형사가 수주를 과점할 가능성이 높아짐.
- ▶ **입찰자가 스스로 원가 계산에 의거하여 실행 가능한 가격을 제시할 수 있는 환경을 조성하되, 저가 투찰을 유인하는 인위적 요소를 최소화해야 함.**
 - 균형가격만을 활용한 투찰가격 평가 방식에서 벗어나 입찰자의 평균 투찰가격과 해당 공사의 직접공사비, 순공사비 수준을 고려하여 투찰가격을 평가하는 방안을 검토
- ▶ **정부는 세부 공종의 단가 심사를 강화하여 적정 낙찰률을 유도할 계획임. 그러나 단가 심사는 인위적인 낙찰률 결정, 전략적 가격 투찰, 운(運)에 의한 낙찰, 담합 우려, 견적 능력 저하 등의 문제점이 있으므로 원칙적으로 폐지 필요**
- ▶ **종합심사낙찰제의 적용 대상에 범용화된 공사가 많다는 점을 고려할 때 승자독식을 피하고 재정 지출의 소득 재분배 효과를 도모할 필요가 있음.**
 - 동일공법실적 평가에서 중견·중소 건설사는 지분율에 관계없이 보유 실적을 전액 인정
 - 공동도급이나 지역 업체의 참여 비율 등은 배점보다 가점 방식으로 운용해야 함.
 - 동점자 발생시 처리 방안을 정부에서 복수로 제시한 후, 발주자에게 선택권을 부여하고, 특히 해당 발주기관에서 과거 시공평가 우수자를 우대하는 방안을 강구
- ▶ **공사수행능력 평가는 동일공종실적이거나 전문화율, 시공평가, 사회적 책임 점수 등이 1년 간 고정되는 현상을 탈피해야 하며, 해당 공사에 특화된 평가 지표를 마련하고, 발주자의 재량권을 확대하는 것이 요구됨.**
 - 동일 공사뿐만 아니라 해당 프로젝트의 특성을 고려해 다양한 제한 경쟁 요소를 제시
 - 동일 공사 실적 평가에서는 해외 실적이나 민간 실적도 검증이 가능하다면 인정
 - 동일 공사의 매출액 비중은 공공 분야만의 실적을 대상으로 산출 필요
 - 예정 현장소장은 철도, 도로, 공항 등으로 세분하여 시공 경험을 평가하되, 현장소장 경력뿐만 아니라 기술자로서 참여 경력을 포괄적으로 인정하는 것이 필요
 - 과거 시공평가 점수는 도로, 철도, 항만 등 세부 공종별로 반영하고, 발주기관에서 축적한 시공평가 점수를 해당 발주기관 입찰에 적용할 수 있도록 허용

1. 논의 배경

- 그동안 300억원 이상의 정부 발주공사에 획일적으로 적용되던 최저가낙찰제의 폐해가 지속적으로 대두되면서, 정부는 최고 가치와 글로벌 스탠더드를 추구한다는 목표 아래 새로운 입찰제도로서 ‘종합심사낙찰제’를 도입하고, 시범사업을 실시 중에 있음.
- 정부가 마련한 종합심사낙찰제(안)을 보면, 입찰자의 공사수행능력과 투찰가격 점수를 합산하고, 여기에 기업의 사회적 책임 점수를 가미하여 최종 낙찰자를 결정하는 방식을 제안하고 있음.
- 이때, 동일 점수 발생시 입찰 가격이 가장 낮은 자를 최종 낙찰자로 결정함.

<표 1> 종합심사낙찰제의 평가 항목 및 배점 가중치

심사 분야	심사 항목		가중치 범위
공사수행능력 (40~50점)	전문성	시공 실적	20~30%
		매출액 비중	0~20%
		배치 기술자	20~30%
	역량	공공공사 시공평가 점수	30~50%
		규모별 시공 역량	0~20%
소 계			100%
입찰금액 (50~60점)	금액		100%
	가격 산출의 적정성	단가	감점
		하도급 계획	
사회적 책임 (가점 1점)	건설인력 고용		20~40%
	공정거래		30~40%
	건설 안전		20~40%
	소 계		

- 주 : 1. 추정가격 300억~1,000억원 공사를 대상으로 한 평가 항목 및 배점 기준임.
 2. 공사수행능력 점수와 입찰금액 점수를 합한 총점은 100점임.
 3. 종합 점수는 100점을 초과할 수 없음(만점 100점).

- 당초 종합심사낙찰제는 제도 설계 과정에서 건설업체의 전문성을 함양하고 최저가낙찰제의 폐해를 방지한다는 취지에서 출발하였으나, 지난해 LH의 1차 시범사업에서는 낙찰률이 71%로 최저가낙찰제보다 낮아져 논란에 휩싸였음. 이후에도 몇 차례 시범사업이 진행되면서 기업간 수주 불균형 등의 문제가 제기되고 있음.

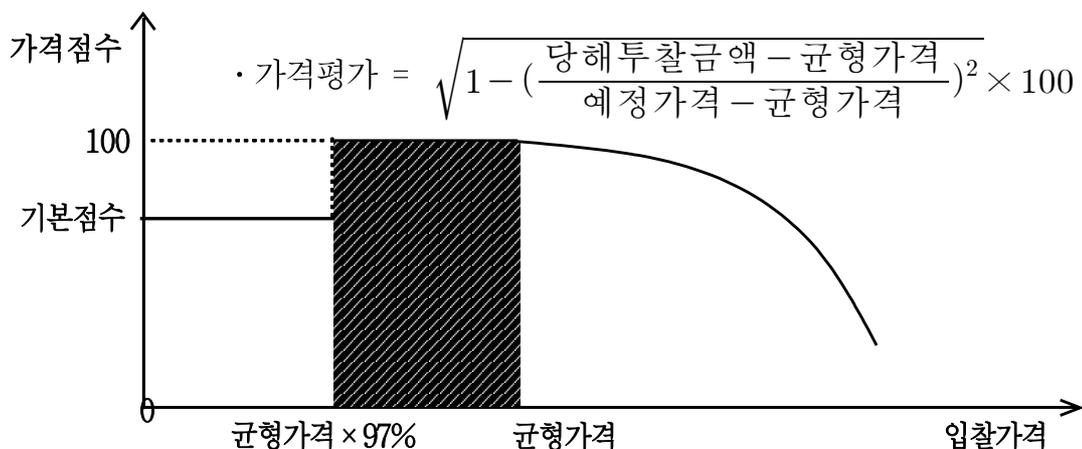
- 정부에서는 종합평가낙찰제의 논란에 대응하여 투찰가격 평가 방식을 개선하고, 대형사 수주 독점을 해소하는 방안으로서 공동도급이나 시공여유율 도입 등과 같은 대책을 검토한 바 있음.
- 그러나 이와 같은 대책으로는 대형사의 수주 독점이나 과점 현상을 근본적으로 해소하기 어려우며, 시공여유율 등은 인위적인 수주 제한으로서 경직성이 높다는 비판이 존재함.
- 따라서 종합심사낙찰제가 성공적으로 정착될 수 있도록 그동안 시범사업 과정에서 문제점으로 도출되고 있는 투찰가격 평가의 변별력 강화와 중견·중소 업체의 수주 경쟁력 강화 방안에 대하여 연구가 요구됨.

2. 투찰가격 평가의 개선 방안

(1) ‘균형가격’ 산정 방식의 개요

- 종합심사낙찰제의 기본적인 투찰가격 평가 산식은 입찰가격이 낮을수록 높은 점수를 받도록 하되, 점수 상승 폭을 체감하도록 되어 있음. 즉, ‘균형가격~(균형가격×97%)’를 만점 구간으로 설정하였으며, 균형가격보다 -3% 미만 금액으로 입찰할 경우 덤핑으로 간주하여 기본 점수(80점)를 부여하도록 한 바 있음.

<그림 1> 종합평가낙찰제의 투찰가격 평가 기본 모델



(2) 제기된 문제점 : 투찰가격 만점자 과다

- 종합심사낙찰제는 입찰자의 투찰가격을 토대로 상위 40%, 하위 20%를 제외한 평균 투찰가격을 ‘균형가격’으로 정의하고, 균형가격 대비 하위 3% 이내는 만점을 부여하고 있어 입찰자 대부분이 투찰가격 평가에서 만점을 받는 현상이 나타나고 있음.
- 실제 시범사업 결과를 보면, 입찰자의 약 50%가 투찰가격 평가에서 동점자인 것으로 나타났으며, 제도가 운영될수록 이 비율은 점차 높아져 대부분의 입찰자가 투찰가격 평가에서 만점을 받을 확률이 높아짐.
- 균형가격의 범위를 3%로 규정하고 있는 것은 1,000억원 공사의 경우 30억원의 차이에 대해서도 동점을 부여하고 있는 것으로서, 지나치게 넓다고 볼 수 있음.
- 이와 같이 투찰가격 평가에서 만점자나 동점자가 많아지게 될 경우, 종합심사낙찰제는 공사수행능력만으로 낙찰자를 선별하는 제도로 변질될 수 있음. 결과적으로 공사수행능력 평가 항목 가운데 가장 영향력이 큰 동일 공사 실적이 우수한 대형사가 수주를 과점할 가능성이 높아지게 됨.

(3) 정부 개선안의 개요

- 정부는 종합심사낙찰제의 투찰가격 평가에서 대다수가 만점을 받는 현상에 대응하여 투찰가격 평가의 변별력 강화가 필요한 것으로 인식하고, 가격 평가 방식을 A-1 기준과 A-2 기준으로 구분하여 평가 방법을 제시한 바 있음.
- A-1 기준은 균형가격부터 -1%까지 가격점수 만점을 부여하되 -1% 미만은 텀핑으로 간주하여 기본 점수를 부여하는 방안임(균형가격의 만점 범위 조정).
- A-2 기준은 균형가격 만점 구간을 없애고, 균형가격 미만에 대하여는 점진적으로 감점을 하는 방안임.
- ‘균형가격’이 최저가낙찰제 수준으로 형성될 수 있다는 우려에 대응해서 균형가격 산정시 입찰자 투찰가격의 상위 40%, 하위 20%를 배제하는 산식을 완화하여 상위 30%, 하위 20%를 배제하는 방안을 제시함.

<그림 2> 종합평가낙찰제 투찰가격 평가 모델의 개선안

A-1	A-2
<ol style="list-style-type: none"> 1. 균형가격 -1% 범위 만점 2. 99% 미만자 : 배점 × 80% 3. 균형가격 이상인 자 : $\sqrt{1 - \left(\frac{\text{투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}}\right)^2} \times 100$ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 균형가격자만 만점 2. 균형가격 이상인 자 : $\sqrt{1 - A^* \left(\frac{\text{투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}}\right)^2} \times 100$ 3. 균형가격 이하인 자 : $\sqrt{1 - B^* \left(\frac{\text{투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}}\right)^2} \times 100$ <ul style="list-style-type: none"> - 가격 편차 조정계수(A) : 1, 2, 3 - 가격 편차 조정계수(B) : 2, 4, 6

자료 : 기획재정부.

(4) 새로운 투찰가격 평가 방법의 제안

- 종합심사낙찰제의 제도 설계 취지대로 입찰자 자신의 견적에 의거하여 자유롭게 투찰토록 하되, 저가 투찰을 유인하는 인위적인 요소를 최소화할 수 있도록 투찰가격 평가 방식을 구상할 필요가 있음.
- 일반적인 공사원가 산정 과정을 살펴보면, 직접공사비는 예정가격의 75~78% 수준이며, 순공사비는 예정가격의 80~83% 수준임.
 - 직접공사비 : 직접재료비 + 직접노무비 + 경비(기계경비 등) + 외주비
 - 순공사비 : 직접공사비 + 간접공사비
 - 공사 원가 : 순공사비 + 현장경비 + 일반관리비 + 이윤
 - 총공사비 : 직접공사비 + 간접공사비 + 현장경비 + 일반관리비 + 이윤

<그림 3> 공사 원가의 개념

총공사비 (견적 가격)	부가 이윤	일반관리비	현장경비	간접공사비 (공통 경비)	직접공사비	재료비
	총원가					공사 원가
		외주비				
		경비				

- 이론적으로는 평균 투찰가격을 활용하여 입찰자의 투찰가격을 평가하는 것이 가장 합리적임.
 - 평균 투찰가격이란 덤핑 입찰이나 입찰자의 가격 담합 등 외부 교란 요소를 배제할 때, 현재 거래되고 있는 시장 가격에 기반하여 직접공사비를 산출한 후, 여기에 일반관리비와 이윤 등을 고려하여 입찰자가 제시한 시장 가격의 평균으로 볼 수 있음.
 - 평균 투찰가격은 입찰자마다 실행 원가의 수준이 다르다는 점에서 볼 때, 투찰가격이 일정 수준에 집중되는 현상이 나타나기 어려움.
 - 다만, 평균 투찰가격을 활용하여 가격 평가 점수를 산정할 경우, 일부 입찰자들이 평균 투찰가격을 변동시키려는 가격 담합이 유인될 수 있음.

- 입찰자의 담합을 방지하고, 평균 투찰가격이 지나치게 높아지거나 혹은 지나치게 낮아지는 것을 방지하기 위해서는 평균 투찰가격을 기본으로 하되, 발주자가 판단하는 최저 실행가격이나 순공사비 등의 수준을 고려하여 입찰자의 투찰가격을 평가하는 방안을 강구할 수 있을 것임.¹⁾

1) 일례로 한국건설산업연구원에서 제시한 투찰가격 평가 방법은 다음과 같음(최민수 외, 「종합심사낙찰제의 입찰자 평가 가이드라인 연구」, 2013. 8, pp.113~116 참조).

a) 평균 입찰금액이 순공사비보다 높을 경우

$$\cdot \text{균형가격} = \frac{\{ (\text{직접공사비} + \text{순공사비}) / 2 \} + \text{평균 입찰금액}}{2}$$

b) 평균 입찰금액이 순공사비보다 낮을 경우

$$\cdot \text{균형가격} = \frac{\text{순공사비} + \text{평균 입찰금액}}{2}$$

3. 세부 공종별 단가 심사의 문제점 및 개선 대책

(1) 현행 제도 개요

- 세부 공종별 단가 심사란 세부 공종의 단가를 기준단가와 비교하여 적합 여부를 판단하는 심사로서, 기준단가 대비 상하 일정 비율 이내면 적합으로 판정
- 기준단가 = 1/2×(기초 금액 단가 + 입찰자 평균단가)
- 세부 공종별 기준단가는 입찰자 평균단가로 산정하고, 입찰자 평균단가 산출시 상위 40%, 하위 20% 제외

$$\text{단가심사점수} = (-)\text{입찰금액 배점의 } \bigcirc\% \times \left[1 - \frac{1}{100} \times \text{단가점수} \right]$$

<표 2> 세부 공종의 단가 심사 예시

세부 공종	금액 비중 (%) (a)	기준단가 (b)	입찰단가 (c)	비율 (c/b)	판정 점수 (d)	단가 점수 (a×d)	비고
1 세부 공종	0.2	15,000	10,000	67%	0	0	부적합 공종에 해당되는 비중 점수만 0점 처리 (1점 만점)
2 세부 공종	0.1	9,000	9,000	100%	1	0.1	
...	
2,000 세부 공종	0.5	45,000	40,000	89%	1	0.5	
합계	100					80	

자료 : 기획재정부.

(2) 세부 공종별 단가 심사의 문제점

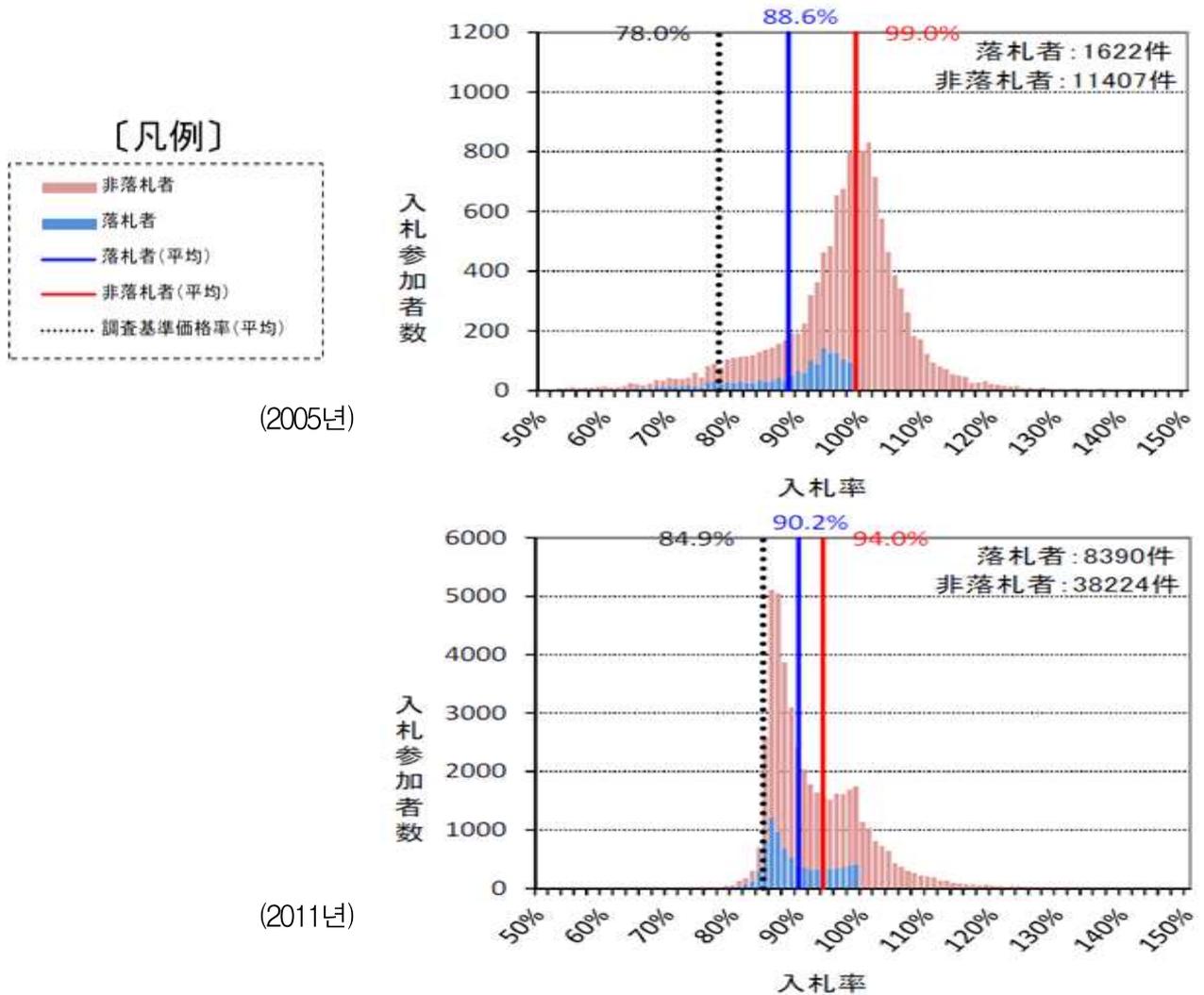
1) 저가 수주 유발

- 세부 공종의 단가 심사 기준이 만약 불합리하게 결정되거나 혹은 표준시장단가의 적용 확대 등으로 설계가격이 낮아질 경우에는 저가 낙찰이나 실행 원가 이하로 낙찰되는 것이 불가피한 환경에 노출됨.
- 일본의 종합평가낙찰제 사례를 보면, 2005년 이후 저가심의제도가 도입되면서 외생적인 영향으로 인해 투찰가격이 조사기준가격 부근에 몰리는 현상이 나타난 바 있음.
- 입찰자의 투찰률은 2005년에는 예정가격의 100% 내외에 집중된 바 있으나²⁾, 2006년

부터 조사기준가격 부근에도 피크(peak)가 출현했으며, 2009년 이후로는 조사기준가격 부근에서 피크(peak)가 형성되고 있음.

- 이러한 결과는 외생적으로 정해지는 저가심의 기준이 불합리할 경우, 저가 낙찰이나 원가 이하의 낙찰과 같은 피해가 발생할 수 있다는 점을 시사함.

<그림 4> 일본 종합심사낙찰제의 조사기준가격 도입 후 투찰 행태 변화



자료 : 森田康夫, 国土交通省直轄工事における総合評価の実施状況と海外の動向, 土木學會「2013年度公共調達シンポジウム」, 2013. 6.

2) 일본에서는 예정가격을 초과하는 낙찰을 금지하고 있음에도 불구하고 예정가격의 100% 이상으로 투찰이 발생하는 이유는 예정가격을 사전 공표하지 않고 있기 때문임. 일본 「회계법」에서는 ‘예정가격을 기재한 서면을 밀봉하고, 개찰시 이것을 개찰 장소에 두지 않으면 안 된다’(예결령 79조)라고 규정하고 있어, 현행법 하에서는 예정가격의 사전 공표는 법적으로 제약되고 있음. 적정화 지침에서는 정부 공사의 예정가격 사전 공표로 담합이 한층 용이하게 행해질 가능성이 있다는 점 등을 고려해 예정가격 사전 공표를 실시하지 않는 것으로 규정하고 있음. 다만, 국토교통성을 비롯한 정부 발주기관은 1998년 4월 이후, 입찰 조서에 예정가격을 기재하는 등의 방법으로써 예정가격의 사후 공표를 실시하고 있음. 한편, 지방 공공단체 발주의 경우 종래부터 각 단체의 자주적인 판단으로 예정가격의 사전 공표나 사후 공표를 실시하고 있음.

2) 전략적 가격 투찰 -> 투찰률 집중 -> 운에 의한 낙찰 -> 견적 능력 저하

- 세부 공종별 단가 심사는 저가 낙찰을 방지한다는 취지에서 도입했으나, 발주자가 단가심사 기준을 외생적으로 결정하고, 세부 공종의 단가 심사 기준에 활용되는 설계단가가 공표되고 있다는 점을 고려할 때 전략적인 가격 투찰을 유도할 수밖에 없음.
- 결국 입찰자의 투찰률이 특정 구간에 집중되고, 미세한 금액 차이로 낙찰자가 결정되면서 운(運)에 의한 낙찰이라는 비판도 제기될 수밖에 없음.
- 더 큰 문제는 입찰자가 자유롭게 자신의 실행가격을 투찰하기보다는 세부 공종의 단가심사 기준에 맞추어 전략적 가격을 투찰하는 것이 불가피하게 된다는 점임.
- 결과적으로 입찰자의 견적 능력이 현저히 약화되는 원인으로 작용하게 되며, 공사 내역이나 원가도 모르고 입찰하는 풍토가 조성되어 기술력 있는 업체가 역차별을 당하는 결과를 초래할 수 있음.

3) 담합 유발

- 세부 공종별 단가 심사의 기준이 되는 기준단가는 설계단가와 균형단가를 일정 비율(예를 들어 70 : 30)로 반영하여 산출하는데, 균형단가는 입찰자 평균가격을 토대로 산정되므로 일부 입찰자들이 협력하여 입찰자 평균가격을 변동시켜 낙찰 확률을 높이려는 담합이 발생할 수 있음.
- 이는 최저가낙찰제의 저가 심사에서 나타났던 폐단으로서 현행 심사 방식으로는 해결하기 어려우며, 더구나 종합심사낙찰제에서는 세부 공종 단위로 단가 심사를 진행하기 때문에 담합의 우려가 더 높아진다고 볼 수 있음.

4) 행정력 낭비

- 종합심사낙찰제에서는 수천 개 이상의 공종에 대하여 단가 심사를 진행하고 있는데, 이는 행정력 낭비라는 지적이 많음.
- 최저가낙찰제에서는 10~30여 개 공종으로 나누어 투찰가격의 부적정을 판단했으나, 종합심사낙찰제에서는 5,000~1만 여 개에 달하는 모든 세부 공종에 대하여 단가의 적정성을 심사하고 있음. 이 때문에 세부 공종의 단가 심사에만 1~3주가 소요됨.

(3) 외국의 사례

- 외국의 입찰제도를 살펴보면, 일반적으로 발주자가 예정가격을 공개하지 않으며, 다만 발주자는 내부적으로 입찰자의 투찰가격을 평가하기 위하여 해당 프로젝트에 대한 추정가격(engineer's estimates)을 갖고 있음.
- 우리나라에서는 엔지니어링업체가 기본설계와 실시설계를 완료한 후, 시공 방법까지 가상하여 내역을 뽑고, 설계가격을 산출하고 있음. 이에 따라 입찰자인 건설사는 엔지니어링업체가 설계한 시공법에 근거하여 견적 작업을 하고, 투찰가격을 결정하여 입찰에 참여하게 됨.
 - 반면, 외국의 경우는 엔지니어링업체에서 기본설계와 실시설계를 담당하나, 시공법의 선택은 일반적으로 입찰자에게 주어지며, 발주자가 물량 내역을 제공하지 않는 경우도 많음. 따라서 입찰자는 실시설계 도서를 근거로 주요 자재 등의 물량을 뽑고, 어떠한 기계·장비를 써서 시공을 할 것인지를 계획한 후, 해당 시공법을 토대로 견적 작업을 수행하여 입찰에 참여함.
- 미국³⁾에서는 총액(lump-sum) 계약의 경우 발주자는 설계도면과 시방서 등을 제공하나, 물량내역서(BOQ : Bill of Quantities)는 제공하지 않는 것이 일반적임.
 - 입찰자는 발주자가 제공한 설계도면과 시방서를 토대로 세부 공종별 자재, 장비, 인력에 대한 물량 산정(quantity takeoff)과 더불어 단가 산정 후 입찰가격을 결정함.
 - 발주기관은 입찰자가 제출한 입찰 금액의 적정성에 대하여 심사하며, 적정하지 않다고 인정하는 경우에는 부적격으로 처리할 수 있음.
 - 총 입찰금액이 적정하더라도 일부 공종의 입찰 금액이 과다 혹은 과소하게 계상된 경우에는 위험 분석(risk analysis)을 실시하고, 그 결과에 따라 부적격 처리될 수 있음.
- 영국⁴⁾의 경우, 발주자가 BOQ를 교부하지 않고 단지 도면과 시방서만을 제공한 상태의 총액 계약은 건수 기준으로 40%, 금액 기준으로는 10% 내외임. 즉, 계약금액 규모가 작은 공사에서 입찰자가 스스로 물량을 뽑고 견적하여 입찰하는 사례가 많음.

3) 미국 조달청(GSA : General Services Administration) 자료 참조.

4) 정부자산자문청(PACE : Property Advisers to the Civil Estate)에서 제정한 “컨설턴트 및 계약자 지정에 대한 가이드(Guide to the Appointment of Consultant & Contractor(GACC))”에서 제시하고 있는 표준 공사 입찰 방법과 계약 조건을 참조.

- 입찰자는 물량 산출내역서 대신 단가내역(SOR : Schedule of Rate)⁵⁾을 제출하는데, SOR은 불확실한 계약 체결 이후에 나타날 수 있는 공사 물량의 증감과 설계 변경 등에 따른 계약 금액의 수정 등에 활용됨.
- 일본⁶⁾의 경우 「회계법」과 「지방자치법」 등에서 공공공사의 발주시 예정가격을 계약 금액의 상한으로 규정하고 있음.⁷⁾ 국가 발주공사의 경우 예정가격의 사전 공표는 법적으로 제약되고 있으나, 1998년 이후 입찰 조서에 예정가격을 기재하는 등의 방법으로 예정가격을 사후 공표하는 것은 가능한 상태임.⁸⁾
- 입찰 참가자는 경쟁 입찰에 첨부되는 공사의 도면, 시방서, 현장 설명서, 현장 설명에 대한 질문 회답서, 계약서안 및 현장 등을 열람하거나 숙지한 후 입찰 금액을 적산하는데, 충분한 적산 기간을 확보할 수 있도록 「건설업법」이나 「회계법」에서는 입찰 참가자의 견적 기간 확보에 대하여 규정하고 있음.
- 일본에서는 입찰자의 보다 정확한 견적을 위하여 공공 발주자가 보유하고 있는 적산의 기본 방침이나 표준품셈 등의 적산 기준을 가급적 공표하도록 규정하고 있음.
- 국토교통성 직할 공사에서는 적산의 투명성을 더 높이기 위하여 예정가격의 사후 공표 시점에서 예정가격의 적산 내역을 공표하고 있음. 즉, 예정가격 작성시 이용한 적산 내역과 관련하여 공사 구분이나 공종별 수량, 그리고 금액 등을 명시하고 있음.
- 공사비 내역서는 대개 공사 수주자인 건설업체가 작성하는데, 2000년 이후 「입찰계약적정화법」 등에 수반하여 입찰에서의 부정 행위 배제, 입찰자의 적산 노력을 촉진하는 것을 목적으로 공사비 내역서의 제출이 의무화되어 있음. 최근에는 저입찰 가격 대책으로서 특별 중점 조사에서 공사비 내역서를 체크하는 것이 매우 중요한 역할을 담당하고 있음.

5) 단가내역(Schedule of Rate)은 입찰 서류의 하나로서 정확한 물량을 알 수 없을 때 계약가격을 결정하는 데 사용되는 문서임. 해당 공사의 단위 공종 또는 재료별로 입찰된 '단위당 가격(unit price)'을 포함하는데, 차후에 계약자에 지불될 금액을 결정하기 위해서는 완공된 공사에 쓰인 실제 물량이 곱해지게 됨.

6) 公共工事入札制度 運用實務研究會 編著, 公共入札制度運用の實務. (株)きょうせい, pp.127~128.

7) 「회계법」 29조의 6 제1항, 「지자체법」 234조 3항.

8) 다만, 지자체 발주 공사는 종래부터 각 지자체의 자주적인 판단으로 예정가격의 사전 공표를 실시하고 있음.

(4) 소결 : 세부 공종별 단가 심사 폐지 필요

- 종합심사낙찰제의 시범사업에서 낙찰률이 낮다는 비판이 대두되면서, 정부 및 발주기관에서는 세부 공종의 단가 심사를 강화함으로써 낙찰률 상향을 시도하고 있음.
- 이는 현행 종합심사낙찰제의 가격 평가 방식을 고려할 때 실무적으로 불가피한 측면이 있으나, 입찰가격 평가에서 나타난 근본적인 문제를 치유하는 데 한계가 존재함.
- 세부 공종별 단가 심사에 따른 폐해는 그동안 최저가낙찰제의 저가 심사에서도 지속적으로 제기된 문제임.

- 세부 공종별 단가 심사는 원칙적으로 폐지하고, 그 대신 적정 낙찰률을 달성할 수 있는 새로운 가격 평가 방식을 검토하는 것이 필요함.
- 즉, 투찰가격이 특정 구간에 몰리지 않고, 변별력을 갖출 수 있는 제도를 구상해야 함. 이를 위해서는 발주자가 정한 기준에 맞추어 전략적인 가격을 투찰하기보다는 입찰자가 원가 계산에 근거하여 자신이 실행 가능한 시공 가격을 솔직하게 제시할 수 있는 환경이 조성되어야 함.

- 발주처에서는 단가 심사 폐지에 따른 덤핑 낙찰, 세부 공종별 투찰 불균형(unbalance bid) 등이 발생할 수 있다고 지적하고 있음. 그러나 덤핑 낙찰은 예컨대 금액 기준으로 하위 20% 투찰자를 낙찰 대상에서 배제함으로써 상당 부분 해결할 수도 있음.
- 세부 공종별 투찰 불균형 문제는 낙찰자의 산출내역서를 심사하고, 현저하게 불합리한 단가에 대해서는 투찰한 총 금액 범위 내에서 협의를 거쳐 보정하는 것이 가능함.

- 만약, 단가 심사를 존치한다면, 단가 심사 기준을 획일적으로 운영할 것이 아니라 표준시장단가의 변동 수준 등을 고려하여 탄력적으로 운영하는 것이 요구됨.
- 예를 들어, 최근 5년 간 건설공사비지수 상승률과 표준시장단가의 상승률을 대비하여 단가 심사에서 탈락하는 요율을 변동시켜 적용할 수 있음.

- 하도급 단가 심사도 세부 공종별로 수행하는 것은 업무량이 과도하고 실무적으로 연계성이 약함. 또한, 하도급 계약시 「건설산업기본법」에 근거하여 발주처의 저가 심사가 이루어지므로 중복적인 규제로 볼 수 있음.

4. 중견/중소 기업의 보호 대책

(1) 현상 및 문제점

- 종합심사낙찰제가 적용되는 300억원 이상의 정부 공사는 발주 건수가 적기 때문에 특정 업체가 다수의 공사를 수주할 경우, 심각한 수주 편중으로 이어질 우려가 높음.
- 기술력 위주로 건설시장을 개편하고 개별 기업의 전문성을 높이려면 승자 독식(winner takes all)을 용인하는 것이 불가피하다는 주장도 있으나, 조달 행정의 목적 가운데 재정 지출의 소득 재분배 효과(income redistribution effect)를 무시할 수 없음.
- 그동안 300억원 이상 정부 공사에 적용되었던 최저가낙찰제 하에서는 대형사와 중견사 간에 호혜 평등한 경쟁 구도가 유지돼 왔음. 따라서 최저가낙찰제를 대체하여 종합심사낙찰제가 도입된다고 볼 때, 유사한 시장 배분에 대한 요구가 존재할 수 있음.
- 일례로 2011~13년의 최저가낙찰제 수주 실태를 금액 비율별로 살펴보면, 대형사로 분류되는 시공능력평가 1~10위 업체가 28%, 중견 업체로 분류되는 11~50위 업체가 48%, 51위 이하 업체는 23%로 나타나고 있음.

<표 3> 최근 3년 간(2011~13) 최저가낙찰제 대상 공사 수주 실태

시공능력평가 순위	수주 실적 업체 수(개사)	연평균 수주 총액 (억원)	점유비 (%)	1개사당 연평균 수주 건수(건)	1개사당 연평균 수주액(억원)
1~10위	10	27,456	28.1	1.5	2,746
11~50위	32	47,333	48.5	1.1	1,479
51~200위	49	18,274	18.7	0.5	373
200위 이하	36	4,510	4.6	0.4	125

자료 : 대한건설협회.

(2) 단기 개선안 검토

- 종합심사낙찰제의 시범 운용 과정에서 문제점으로 대두된 대형사의 수주 과점 우려에 대응하여 시공여유율제도 등도 검토할 수 있음. 그러나 시공여유율제도는 인위적인 수주 제한 등과 같은 문제점이 지적되고 있음.⁹⁾

9) 시공여유율 평가 항목은 공공공사 입찰 방식 중의 하나인 적격심사제에서 수행능력 평가 항목의 하나로 운영된 적이 있었으나, 국가 발주공사는 2006년 6월에 평가 항목에서 삭제되었으며, 지자체의 경우는 2008년 5월에 폐지된 바 있음. 그 이유는 당시 시

- 중견/중소 기업 보호 대책은 경쟁을 인위적으로 제한하거나 혹은 단순히 물량 배분을 통하여 재정 분배를 추구하기보다는 건전한 경쟁 확대를 통한 대국민 서비스의 질적 개선이나 지역경제 활성화 등 보다 거시적인 관점에서 대안을 모색할 필요성이 있음. 과거 최저가낙찰제의 경험 및 국내 건설사의 시공 실적 실태 등을 고려할 때 다음과 같은 조치를 검토할 필요성이 있음.
- 실무적으로는, 발주자가 복수의 대책 가운데 선택토록 할 경우, 발주기관 특성에 알맞은 평가가 가능할 것임. 예를 들어 다수의 건설회사에서 공사 경험이 있는 아파트나 도로 등 범용적인 공사는 시공여유율을 적용하여 재정 지출의 분배 목적을 달성하고, 철도나 공항 등 실적이 편중된 공사는 공동도급 등을 장려하여 입찰 참여 확대 및 기술 이전 등의 순기능을 고려할 수 있을 것임.

1) 투찰가격 평가의 변별력 확보

- 현재 시범사업 중인 종합심사낙찰제에서는 대부분의 입찰자가 투찰가격 평가에서 만점을 받음에 따라 공사수행능력 평가에서 우열이 가려지며, 결과적으로 동일 공사 실적이 우수한 대형사가 수주를 과점할 가능성이 높아짐.
- 따라서 균형가격 만점 구간을 없애고, 균형가격 미만에 대하여는 점진적으로 감점하는 새로운 투찰가격 평가 모델을 정립할 필요가 있음.
- 현행 가격평가 방식을 활용할 경우에는 균형가격 대비 가격점수 만점을 부여하는 구간을 -3%에서 -1% 이내로 크게 축소하는 방안을 검토해야 함.
- 이러한 투찰가격 평가 방식은 대형사에만 유리하게 작용한다고 할 수 없으며, 투찰가격 점수에서 변별력이 확보될 수 있기 때문에 대형사로의 수주 편중 현상을 상당히 개선될 수 있을 것으로 판단됨.

2) 동일 공사 실적 평가시 중견/중소 기업 우대

- 중견이나 중소 건설업체의 애로점을 해소하려면, 공사수행능력 평가 방식을 호혜 평

공여유율 산출 공식이 '미기성총액/시공능력공시액'이었는데, 미기성총액이 많을수록 점수가 적어지는 구조였기 때문에 업체는 신규 계약 공사를 고의적으로 신고에서 누락시킴으로써 건설 관련 통계가 왜곡되는 사례가 있었기 때문임. 다만, 지자체의 경우 추정가격 5억원 미만 재해 복구 공사의 적격심사에 한하여 시공여유율제도를 현재도 운용 중에 있는데, 입찰 등록 마감일까지 시공 중인 관급공사 건수를 토대로 수행능력평가 총 18점 중 최대 0.5점을 배점하고 있음.

등한 구조로 개선해야 함.

- 예를 들어 동일 공사 실적 평가에서 중견·중소 건설사는 공동도급 지분율에 상관없이 보유 실적을 100% 인정하는 방안을 강구할 수 있음.
- 동일 공사의 시공경험 평가 기준을 낮추더라도 이미 해당 업체가 PQ(사전자격심사)를 통과한 상태이기 때문에 공사수행 능력이 미흡한 것으로 판단하기는 어려움.

3) 공동도급이나 지역 업체 참여시 가점 부여

- 최근 종합심사낙찰제의 공사수행능력 평가 항목에 공동수급체 구성 여부를 신설하여 배점을 부여하는 방안이 제시된 바 있으나, 독자적으로 시공이 가능함에도 불구하고 인위적으로 공동도급을 강제하는 등의 문제점이 지적됨.
- 동일 공사 실적 등이 부족한 중견/중소사에서 공사수행능력 점수를 보완할 수 있도록 공동도급 참여사 수 또는 대표사를 제외한 구성원사의 지분율 합계, 해당 지역 업체의 참여 비율 등을 토대로 가점을 부여하는 형태가 바람직한 것으로 판단됨.

4) 동점자 처리 방안 : 복수 요건 설정 후 발주자 재량 부여가 바람직

- 현재 종합심사낙찰제에서는 동점자가 발생할 경우 최종 낙찰자 결정 방법으로서 최저가 투찰자가 우선이나, 최근 정부에서는 ① 공사수행능력 고득점자, ② 균형가격에 근접한 자, ③ 저가 투찰자로 개선을 추진하고 있음.
- 그러나 발주기관별로 만점자 발생 비율이나 동점자 발생 확률이 다른 상태에서 획일적으로 동점자 처리 기준을 적용하는 것보다는 정부에서 동점자 처리를 위한 방안을 복수로 제시한 후, 발주자별 재량을 부여하는 것이 바람직함. 동점자 처리 방안으로는 다음과 같은 방법이 제시될 수 있음.
 - 해당 발주기관의 과거 발주 공사에서 시공평가결과 우수자
 - 공사수행능력 점수가 우수한 자
 - 균형가격에 하위로 가장 근접한 자
 - 시공여유율이 높은 자(시공능력 대비 공사 수주액이 낮은 자)

5. 공사수행능력 평가의 개선 방안

(1) 동일 공사 시공 실적

- 시공실적 심사는 입찰 공고일 기준 10년 이내 해당 발주 공사와 동일한 공법 등의 시공실적 경험을 건수, 금액, 규모 등의 기준으로 합산하여 심사함. 만약, 시공 실적이 없을 경우에는 시공 인력 심사로 대체(만점의 80% 이하 점수 부여)할 수 있음.

$$\text{시공실적 점수} = \text{배점} \times \frac{\sum_{i=1}^n \text{동일 공사 실적}_i \times A_i}{\text{당해공사의 동일 공사 규모} \times B}$$

* A : 실적의 경과 기간에 따른 조정 계수

(예시 : 3년 미만 1, 3~5년 0.9, 5년 이상 0.8) 적용

** B : 만점 기준을 조정하는 계수로 발주기관이 시장 조사 등을 통해 설정

- 최근 대형 업체와 중견·중소 업체 간의 수주 형평성에 문제가 제기된 가장 큰 요인은 공사수행능력 평가시 ‘동일 공사’ 실적의 과소 여부가 낙찰자 결정에 큰 영향을 미치고 있기 때문임.
- 그런데 제도 설계 당시에 동일 공사 실적을 반영한 것은 제한 경쟁 요소를 가미한 것으로서, 해당 공사에 반영된 특수한 공법이나 현장 여건 등을 토대로 시공 경험을 파악하려는 목적이 있었음 .
- 터널공사를 예로 들면 회전 반경 90도 터널, 침매터널, 지하 50m 이상, TBM 사용 경험 등 제한 경쟁 요소를 가미한 것임. 그러나 실제 운용 과정에서는 단순히 터널 실적이 많을수록 수주가 유리해지는 경향이 있음.
- 단순히 동일 공사의 실적 보유 규모를 평가하기보다는 해당 프로젝트의 특성을 고려하여 다양한 제한 경쟁 요소를 제시하고, 해당 평가 요소별 시공 경험 등을 합부 (pass/fail) 판정으로 심사하는 등 평가 방식을 다양화할 필요가 있음.
- 동일 공사 실적 평가에서는 해외 실적이나 민간 실적도 검증이 가능하다면 인정하는 것이 요구됨.

(2) 동일 공사 그룹의 매출액 비중

- 매출액 비중 심사는 교통시설, 수자원, 기타 토목, 건축 등으로 구분하여 해당 분야의 매출 비중이 높을수록 점수가 높아지는데, 이는 종합건설업체의 전문성을 높이려는 목적에서 출발한 것임.

$$\text{동일공종그룹 매출 비중} = \text{배점} \times \frac{\text{10년간 동일공종그룹 실적총액}}{\text{10년간 업종별(토목or건축) 실적총액}}$$

* 최근 실적 우대 가중치 적용(분자·분모 모두 적용)

: 최근 3년 미만 실적은 100%, 3~5년 실적은 90%, 5년 이상 실적은 80% 인정(연도 기준)

- 현행 기준에서는 민간 공사 실적을 포함하여 매출액 비중을 심사토록 하고 있는데, 이 경우 민간 공사 실적이 많은 대형 업체는 상대적으로 불리할 수 있음.
- 매출액 비중의 산출 방법은 발주기관에 재량을 부여하되 원칙적으로 공공 분야만의 실적을 대상으로 매출액 비중을 산출하고, 전문성을 평가하는 방안을 검토 필요
- 현재 동일 공사 그룹은 교통시설, 수자원, 기타 토목, 주택, 비주택 등 5종류로 구분하고 있으나, 종합건설업 업종 가운데 조경이나 플랜트가 제외되어 있는 문제점이 있음.
- 본래 제도 설계 취지를 고려하면 현행 5개 동일 공사 분류에 더하여 조경과 플랜트 항목이 추가되어야 할 것임.
- 다만, 이러한 동일 공사 그룹의 매출액 비중 평가는 기술력의 전문화를 유도하기보다는 극단적으로는 대형 회사의 분사(分社)를 유도하는 것으로 볼 수 있음.
- 기술력의 전문화를 유도한다는 관점에서 보면 앞으로 토목, 건축, 플랜트 등으로 대분류한 후 해당 분야에서 전문화된 영역을 평가하는 것이 바람직함.
- 예를 들어 토목 분야의 공사 발주시에는 도로, 철도, 교량, 항만, 공항, 댐 등 시공기술사 자격 등에 근거하여 보다 세분화된 매출액 비중을 심사
- 즉, 철도 건설공사 발주시에는 일정 기간 동안 토목공사 총 계약액 실적 대비 철도부문의 공사 수주액 비중을 평가에 반영할 수 있을 것임.
- 소각로 건설공사 발주시에는 최근 일정 기간 동안 총 플랜트 계약 실적 대비 소각로

공사 계약 실적을 반영하는 것이 가능함.

- 이는 현재 발주자별로 유자격자 명부 운용 등이 매우 미흡하다는 현실을 고려할 때, 발주기관별로 협력업체 풀(pool)을 강화하고, 건설업체의 실질적인 기술 분야 전문화를 유도할 수 있을 것임.

(3) 배치 예정 기술자

- 배치기술자 심사란 입찰 참가 업체가 공사 현장에 배치할 현장대리인 및 분야별 책임자의 시공 참여 경력을 심사하는 것임.

- 현장대리인 : 동일 공사 그룹 현장대리인 경력 점수(A) + 동일 공사 그룹 기타 직위(품질, 안전, 시공 등) 경력 점수(B) (20점 만점 기준시)

$$A = \frac{\text{근무일수}}{3\text{년} \times 365} \times 20(\text{배점})$$

* 배점을 초과할 수 없음.

$$B = \frac{\text{근무일수}}{5\text{년} \times 365} \times 5(\text{가점})$$

* 가점 만점을 초과할 수 없음.

- 분야별 책임자 : 동일 공사 그룹 경력 점수(A) (10점 만점 기준시)

$$A = \frac{\text{근무일수}}{5\text{년} \times 365} \times 10(\text{배점})$$

* 배점을 초과할 수 없음.

- * 분야별 책임자의 범위 : 해당 공사 주된 부문 3개 이내(품질, 안전, 시공 등)에서 발주기관이 정하는 분야의 책임자

- 종합심사낙찰제는 PQ 통과 업체를 대상으로¹⁰⁾ 공사수행능력과 투찰가격을 평가하여 가중치 방식으로 낙찰자를 결정하는 구조로서, 넓은 의미에서 2단계 입찰로 볼 수 있음.
- PQ에서는 기업의 역량이나 경영상태, 실적 등을 평가하고 있기 때문에 2단계 심사에서는 해당 프로젝트에 적합한 공사수행능력을 중점적으로 심사하는 것이 요구됨. 즉, 해당 프로젝트의 담당 인력이나 해당 공사와 관련된 수행 능력 검증이 중요함.
- 특히, 현장소장은 동일 공사에서 10년 경력을 평가하고 있는데, 현재와 같이 교통시설, 수자원, 기타 토목, 건축 등으로 대분류할 경우 세분화된 경력 평가가 어려움.

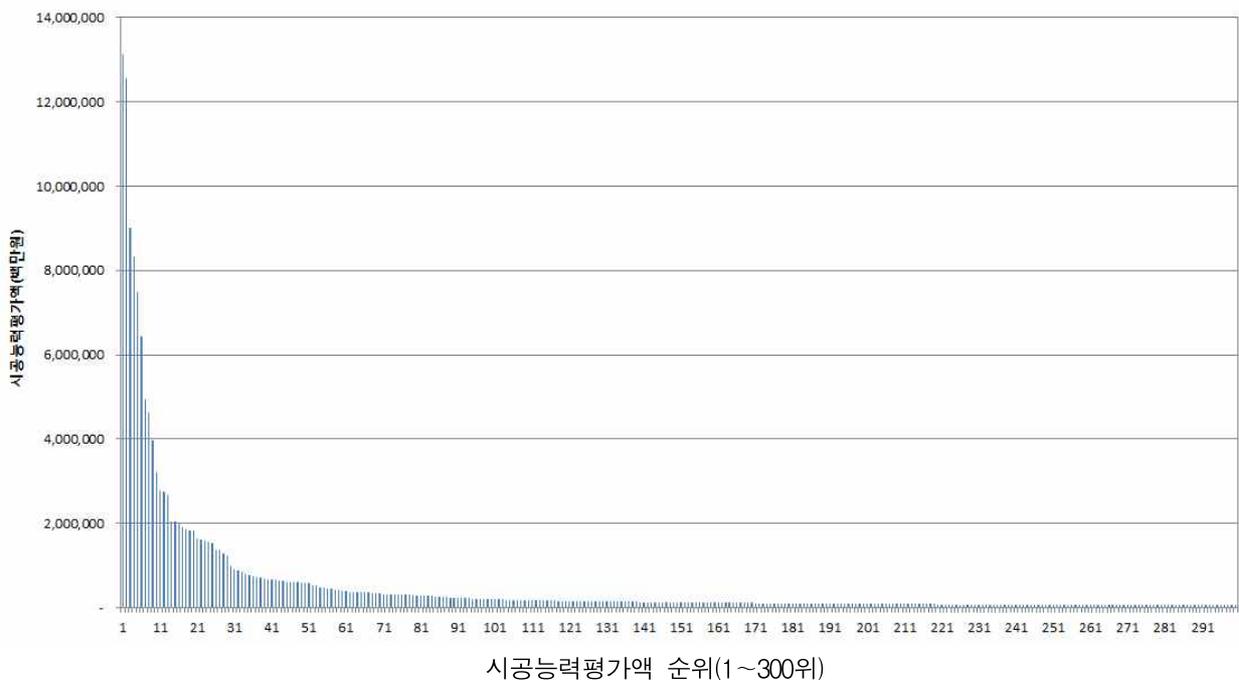
10) 현행 「국가계약법」에서는 200억원 이상 공사의 경우 사전자격심사(PQ)를 의무화하고 있기 때문에 종합심사낙찰제 대상 공사는 대부분 PQ 대상 공사로 볼 수 있음.

- 경력 평가 구분을 보다 세분화할 필요성이 있음. 예를 들어 교통시설의 경우, 철도, 지하철, 도로, 항만, 공항 등으로 세분하여 시공 경험을 평가하는 것이 요구됨.
 - 다만, 과거 현장소장으로서 근무했던 경력만을 배점으로 평가할 경우 대상자가 한정되어 바람직하지 않으며, 해당 공사와 동일 공사에서 현장소장 또는 엔지니어로서 경험했던 시공 경력을 모두 평가해야 함.
- 예정 현장소장과 달리 안전, 환경, 품질관리 기술자는 공사 유형별로 안전, 환경, 품질 관리 프로세스에 현격한 차이가 없다는 점을 고려하여 세분화된 동일 공사 10년 경력을 평가하기보다는 업종 경력을 인정하는 것이 필요함.

(4) 규모별 시공 역량

- 건설업체의 시공능력평가액을 보면, 2014년을 기준으로 1위와 10위는 약 4배, 1위와 50위는 약 22배, 1위와 100위는 약 64배의 차이가 있음.
- 그럼에도 불구하고, 입찰자 등급 구분시 1등급 배정 업체를 시공능력평가액 5,000억원 이상으로 규정할 경우, 업체 규모가 매우 다른 50여 개사가 1등급에 편입될 수 있음.

<그림 5> 업체 순위별 시공능력평가액의 분포



- 규모별 시공 역량 심사는 공사 규모에 적합한 유사 등급의 건설업체간 경쟁을 유도하려는 목적으로 도입되었는데, 실제 운용 실태를 보면 등급 점수를 적용하지 않거나 차등이 거의 없어 과잉 자격(over-qualification)을 억제한다는 기본 취지를 달성하지 못하고 있음.
- 1,000억원 이상 공사에서는 규모별 시공 역량 배점을 부여할 경우, 중견·중소 업체의 참여가 원천적으로 배제되므로 시공 역량 점수를 생략할 수 있음.
 - 300억~1,000억원 구간에서만 시공 역량 점수를 운용하되, 입찰자의 공사 1건당 평균 수주액 규모 등을 토대로 시공 역량 점수를 산정하는 방법을 강구할 필요가 있음.

(5) 과거 시공평가(past performance evaluation) 점수

1) 제도 개요

- 시공평가 점수는 입찰 참가 업체를 대상으로 「건설기술진흥법」 제50조에 의거한 시공평가 결과를 심사하는 것으로서, 종합심사낙찰제에서는 시공평가 점수를 공사수행 능력의 30~50%까지 반영하고 있어 상당한 영향력이 있음.
- 종합심사낙찰제에서는 최근 3년 간 시공평가 점수를 활용하도록 규정하고 있는데, 시범사업 기간 중에는 LH 등 4개 공기업별로 해당 기관에서 보유하고 있는 과거 시공평가 자료를 활용하고 있음.
 - 향후 종합심사낙찰제에서 시공평가 점수가 낙찰의 주요 변수로 대두됨에 따라 시공평가의 객관성 및 공정성에 대한 관심이 증가하고 있음.

2) 시공평가 자료 미흡에 따른 제도 보완

- 현재 시공평가 결과를 활용하는 데 가장 큰 제약이 되는 것은 시공 평가가 실시되지 않았거나, 그 결과가 제출되지 않은 사례가 많다는 것임.
 - 시공평가는 현재 100억원 이상의 공공공사에서 의무화되어 있는데, 2013년의 경우 대상 공사의 시공평가 결과 제출률이 47%에 불과함.

<표 4> 시공평가 결과의 제출률 현황

구분	지자체	정부	정부투자기관	공공기관	계
대상(건)	269	59	70	421	819
제출(건)	60	23	53	246	382
제출률(%)	22.3	39.0	75.7	58.4	46.6

주 : 2013년 준공 대상, COSMIS¹¹⁾ 기준(2014. 8).

- 과거의 시공평가 결과가 제대로 축적되어 있지 않고 신뢰성이 낮다는 점을 고려할 때, 궁극적으로는 2015년부터 정부가 시공평가제도를 개선하여 새롭게 축적하고 있는 시공평가 데이터를 활용하는 것이 필요함.
- 그렇지 않다면, 2014년 완공 공사까지 소급하여 시공 평가를 추가로 실시할 필요가 있음.
- 시공평가 결과의 반영은 원칙적으로는 동일 공사 시공 실적과 동일하게 10년 간 평가 결과를 반영하는 것이 바람직함. 그러나 과거 시공평가 데이터의 축적이 미흡하다는 점을 고려하여 한시적으로 3개년 평가 결과를 활용하되, 점차 적용 기간을 늘려 나가는 것이 바람직함.
- 한시적으로는 PQ 심사나 혹은 동일 공사 시공 실적 평가를 위하여 입찰자가 제출한 실적 대상 공사에 국한하여 해당 공사의 시공평가 점수를 제출받아 평가하는 방법이 불가피함.

3) 시공평가 결과의 실시간 보정

- 종합심사낙찰제의 시공평가 점수 반영(안)을 보면, 100억원 이상의 공공공사를 대상으로 모든 발주기관의 시공평가 자료를 국토교통부에서 집약하여 매년 건설사별로 시공평가 점수를 산출하고, 이 점수를 1년 간 활용하는 방안이 제시되고 있음.
- 이와 같이 시공평가 점수를 1년 간 고정하여 적용할 경우, 해당 동일 공사 그룹에서 시공평가 점수가 높은 업체는 향후 1년 간 종합심사낙찰제 공사 수주에 매우 유리하며, 이는 수주 과점 현상으로 이어질 가능성이 있음.
- 시공 평가를 실시하는 시점을 해당 공사 준공 후 2개월 이내로 규정하고, 이를 관련

11) 한국시설안전공단에서 관리하고 있는 시공평가 결과 관리 시스템임.

기관에 통보토록 하여 시공평가 점수가 실시간으로 보정되는 것이 바람직함.

4) 시공평가 결과의 발주기관별 활용

- 시공평가 결과는 현재 교통시설, 수자원, 기타 토목, 주택, 비주택 등 5개의 동일 공사 그룹으로 분류하여 평가 점수가 산출되나, 원칙적으로는 철도, 항만, 도로 등 세부 공종별로 시공평가 점수가 산출되는 것이 바람직함.
- 미국, 일본 등 외국 사례를 보면 시공 평가는 발주자별로 행하고, 그 평가 결과를 해당 발주기관별로 차후 공사 입찰에 반영하는 것이 일반적임.¹²⁾
- 국내에서도 시공평가 실적이 충분히 축적된 발주기관의 경우, 해당 기관에서 평가한 시공평가 점수를 해당 발주처가 향후 발주하는 건설공사 입찰에 반영할 수 있도록 허용해야 함.
- 예컨대, 만약 LH 발주 공사에서 시공 평가를 낮게 받은 경우, 향후 LH 발주 공사의 입찰에서만 일정 기간 불이익을 부여하는 것이 바람직함.
- 다만, 건설공사 발주량이 적어 축적된 시공평가 결과가 부족한 발주기관은 국토교통부가 공개하는 해당 업체의 공종 그룹별 시공평가 점수를 활용할 수 있을 것임.

(6) 사회적 책임

- 사회적 책임 평가는 현재 1점 가점 방식으로 운영하고 있으며, 공정거래 실적, 안전재해율 등을 평가하는데, 사전자격심사(PQ) 항목과 중복되는 경향이 있으므로 해당 공사에 특화된 평가가 필요함.
- 예를 들어 해당 발주 공사와 유사 공사의 재해율로 국한할 수 있으며, 공정거래 평가도 해당 발주기관과 연계된 불공정 행위로 국한하여 평가할 수 있을 것임.
- 사회적 책임 평가를 현재와 같이 가점 항목으로 운영하기보다는 배점 항목으로 변경하는 방안도 제시되고 있음. 그러나 사회적 책임 평가 항목은 고용 창출, 공정 거래,

12) 일본 국토교통성의 경우 각 지방정비국에서 수행한 공사성적 평가 점수를 집약하고 있으나, 각 건설사의 공사성적 점수는 각각의 지방정비국별로 관리하여 향후 입찰 등에 활용하고 있음. 시공성적 평가를 실시하고 분류하는 공종은 21개 유형으로 구분되어 있는데, 성적 평정 점수는 동일한 유형의 공사 입찰에만 영향을 미침(일본 국토교통성, 공사성적평정지침 참조).

재해율 등으로서 입찰자의 기술력과 연계성이 약하기 때문에 가점 평가로 운영하는 것이 합리적임.

(7) 시공계획서

- 시공계획서는 현재 공정관리, 품질관리, 안전관리, 환경관리 등과 같은 평가 항목을 정하여 평가하는 것이 일반적인데, 과거에 사용했던 계획서를 수정·보완하여 제출하는 사례가 많음. 따라서 해당 공사에 특화된 시공계획서를 요구하여 이를 평가하는 체계를 구축하는 것이 필요함.
- 예를 들어 해당 건설공사의 시공에 있어 가장 난해한 공종을 검토한 후에 연약지반 처리나 틸트업(tilt-up) 방법, 양중 방식, 소음 및 진동 저감 방법, 인근 구조물에 인접한 지하 흠막이벽의 안전 관리 등 구체적인 항목에 대한 시공계획서를 요구할 수 있을 것임.

6. 결론

- 종합심사낙찰제의 도입 배경은 최저가낙찰제에서 나타났던 폐해나 부작용을 해소하려는 것이므로 무엇보다도 실행 가격 미만의 적자 수주가 발생하지 않도록 제도 설계가 필요함. 따라서 시범사업 등을 통하여 덤핑 입찰의 가능성에 대하여 충분한 보완책을 마련하는 것이 요구됨.
- 공사수행능력 평가에서는 해당 공사에 특화된 평가가 이루어질 수 있도록 보다 유연성 있는 평가 지표를 마련하고, 발주자의 재량권을 더욱 확대하는 것이 요구됨.
- 최근 종합심사낙찰제 시범사업이 실시되고 있는데, 시범사업에서는 획일화된 방식을 고집할 것이 아니라 다양한 평가 방법을 시험함으로써 더 많은 경험과 해법을 도출하는 것이 요구됨.
- 예를 들어 2014년 종합심사낙찰제 도입 당시에 입찰자평균가격(균형가격)에 의한 가격평가 이외에, 해당 공사의 순공사비나 직접공사비 수준을 고려한 투찰가격 평가 방식을 복수로 마련한 바 있으나, 시범사업에서 전혀 활용하지 못하고 있음.

- 세부 공종별 단가 심사 등을 배제한 상태에서 투찰 행태의 변화 등도 파악 필요
 - 공사수행능력 평가에서도 다양한 방식을 적용하여 사전적으로 문제점을 도출하는 것이 요구됨.
- 합리적인 제도 보완을 통하여 종합심사낙찰제가 본래 목적대로 최저가낙찰제의 폐해를 해결하고, 건설기업의 경쟁력을 향상시키는 동시에 대·중소 기업 간 호혜 평등한 경쟁을 유도할 수 있는 제도로써 정착될 수 있기를 기대함.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

최은정(책임연구원 · kciel21@cerik.re.kr)