

간이형 종합심사낙찰제의 도입 방안

2019. 6

최민수

■ 연구 배경	4
■ 간이형 종합심사낙찰제의 도입 필요성 및 방향	5
■ 시공실적 평가의 개선 방안	14
■ 배치예정 기술자 평가의 개선 방안	21
■ 투찰가격 평가 방식의 개선 방안	27
■ 기타 평가 항목의 제도 개선 대책	34

- 최근 건설산업 경쟁력 강화 대책의 일환으로 추정가격 300억원 미만에 적용되고 있는 적격심사제 대상 공사 중 입찰자격 사전심사(PQ)와 내역입찰이 이루어지는 100억~300억원 구간에서는 입찰 방식을 종합심사낙찰제로 전환하는 방안이 대두되고 있음.

 - 적격심사제의 경우, 대부분의 입찰자가 공사수행능력 평가에서 만점을 받고 있으며, 낙찰하한율을 예측하기가 어려워 무작위성(randomness)에 가깝게 낙찰자가 결정되는 문제점이 지적되고 있음.
- 종합심사낙찰제는 적격심사제와 비교할 때 시공 실적이나 배치예정 기술자 평가, 투찰가격 평가 등의 측면에서 전혀 다른 구조를 갖고 있음. 따라서 100억~300억원 구간으로 적용 대상을 확대할 경우, 해당 규모의 공사 입찰에 주로 참여하고 있는 중소 건설사의 현실을 고려하여 제도적 보완 대책을 강구해야 함.

 - 다만, 100억~300억원 구간에 대하여 종합심사낙찰제의 입찰자 평가 방식을 큰 폭으로 변경하거나, 전혀 다른 입찰자 평가 방식을 도입하는 것은 제도의 안정성 측면에서 바람직하지 않음.
 - 만약 현행 입찰자 평가 기준을 크게 변경하지 않을 경우, 중소 업체의 공사수행능력 점수를 보완하려면 '사회적 책임' 점수(가점)를 2점에서 4점 이상으로 상향하는 방안을 검토 필요
- 시공실적 평가의 경우, 교량이나 터널 등 고난도 공사의 경우에는 동일공사 실적으로 평가하되, 건축공사나 그 이외 경쟁입찰의 경우에는 동일공종그룹(교통시설, 수자원시설 등)이나 동일업종(토목, 건축 등) 실적으로 평가하는 방안을 강구해야 함.
- 100억~300억원 구간은 배치예정 기술자 평가시 현장대리인만 평가하도록 간소화하고, 6개월 이상 재직할 자를 배치하도록 되어 있는 현행 규정에서 예외 허용이 필요함.

 - 시공이나 품질, 안전 분야의 기술자는 공사 낙찰 후 관련 법령에 의거하여 현장 배치가 의무화되어 있으므로 100억~300억원 구간의 경우 입찰 단계에서 심사는 제외
- 낙찰률 측면에서는 100억~300억원 구간의 경우 주로 중소 업체가 입찰에 참여한다는 점을 고려할 때, 중·대형 공사에 비하여 단가심사 기준을 강화할 필요가 있음.

 - 일본의 경우, 공공공사 낙찰률은 발주 주체별로 예정가격의 90~93% 내외이고, 국토교통성에서는 입찰가격이 예정가격의 90% 이하일 경우 저가심사 대상으로 분류함.
 - 현재 균형가격 산정시 입찰자 투찰가격 가운데 하위 40%와 상위 20%를 배제하고 있지만, 담합이나 덤핑 방지를 위해서는 상위 30%, 하위 30%를 폭넓게 배제하는 것이 더욱 효과적임.
 - 동점자가 다수일 경우, 100억~300억원 구간에서는 최근 1년간 종합심사낙찰제 계약금액이 적은 자를 낙찰자로 우선하는 것이 합리적임.
- 종합심사낙찰제의 운용에 있어 해당 공사에 특화된 평가가 이루어질 수 있도록 더욱 유연성 있는 평가 지표를 마련하고, 발주자의 재량권을 확대하는 것이 요구됨.

 - 100억~300억원 구간은 단독 입찰이 가능하다는 점을 고려할 때, 공동수급체 구성시 배점이나 지역업체 참여 비율에 따른 가점 항목의 개선이 필요함.

I 연구 배경

- 우리나라의 공공공사 입찰제도는 설계·시공일괄 및 기술형 입찰을 제외할 때 적격심사제와 종합심사낙찰제로 대별되며, 추정가격 300억원 미만은 적격심사제, 그리고 300억원 이상은 종합심사낙찰제가 적용되고 있음.

 - 적격심사제도는 최저가 입찰자부터 심사하여 공사수행능력과 입찰가격의 합계 점수가 통과 기준 점수 이상인 자를 낙찰자로 결정함.
 - 종합심사낙찰제는 300억원 이상의 국가 및 공공기관 발주공사에 적용되던 최저가낙찰제를 대체하여 2016년에 도입한 제도로서, 입찰가격뿐만 아니라 공사수행능력과 사회적 책임(고용, 건설안전, 공정거래) 등을 종합 평가하여 낙찰자를 결정하는 방식임.

- 적격심사제의 경우, 낙찰하한율¹⁾을 설정하여 그 미만으로 투찰할 경우 낙찰 대상에서 배제하고 있는데, 낙찰하한율을 예측하기가 어려워 무작위성(randomness)에 가깝게 낙찰자가 결정되는 문제점이 지적되고 있음.

 - 공사 수주를 위해 공사수행능력이거나 가격 경쟁력을 강화할 유인이 미흡함에 따라 기업 경쟁력의 하향 평준화가 우려되고, 페이퍼 컴퍼니가 증가하는 원인이 되고 있음.

- 건설산업의 경쟁력을 강화하려면 공공공사 입찰제도를 가격 중심에서 기술 중심으로 개선하는 것이 요구되는데, 이를 위해서는 현행 적격심사제 대상 공사 가운데 입찰자격 사전심사(Prequalification, 이하 PQ라고 함)와 내역입찰이 이루어지는 100억~300억원 구간에서는 적격심사제를 대체하여 종합심사낙찰제로 전환하는 것을 검토할 필요가 있음.

 - 최근 정부는 100억~300억원 규모 공공공사 입찰에서 종전의 적격심사제를 대체하여 종합심사낙찰제로 전환하는 것을 검토할 예정이라고 공표²⁾

- 본 연구에서는 100억~300억원 구간에서 종합심사낙찰제를 적용(이하 “간이형 종합심사낙찰제”라고 함)할 경우에 예상되는 문제점 및 파급 효과를 분석해보고, 효과적인 도입 방안을 살펴보고자 함.

1) 낙찰가격/예정가격.

2) 관계부처 합동, 산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안, 2019.1.4.

II 간이형 종합심사낙찰제의 도입 필요성 및 방향

1. 정부 발주공사의 발주·입찰 방식 운용 실태

- 현재 공공 발주공사의 입·낙찰 제도는 설계시공분리공사와 설계시공일괄공사로 크게 구분할 수 있는데, 설계시공일괄방식은 턴키나 대안, 기술제안 입찰 등으로 이루어짐.
 - 설계 완료 후 시공자를 선정하는 입찰 방식은 금액 구분으로 추정가격 300억원 이상인 경우에는 종합심사낙찰제가 적용되고, 300억원 미만 공사에서는 적격심사제가 적용됨.

〈그림 1〉 현행 공공 발주공사 규모별 발주 체계

구분	100억원 미만	100억~200억원	200억~300억원	300억원 이상
설계시공 분리	내역입찰			PQ(사전자격심사) 교량, 공항, 댐, 항만, 철도 등 18개 공종
	적격심사제			종합심사낙찰제 (2016년 도입)
브리징 (Bridging)	기술제안입찰 (상징성·기념성·예술성, 난이도가 높은 기술이 필요한 시설물)			
설계시공일괄	턴키(설계시공일괄입찰)/ 대안입찰 -총공사비 300억 이상 신규 복합공종공사 -총공사비 300억 미만 신규 복합공종공사 중 턴키대안 발주 심의가 확정된 공사			

- 최근 3년간 공공공사 발주 현황을 살펴보면, 적격심사제와 종합심사낙찰제가 차지하는 비중(금액 기준)은 약 85%로서 대부분을 점유하고 있음.
 - 입찰 방식별 평균 입찰자 수를 보면, 2017년의 경우 종합심사낙찰제는 34개사 수준이나, 적격심사제는 354개사에 달하고 있음.
- 300억원 이하의 공공 건설시장은 '적격심사제'가 적용되면서 지역 중소 건설업체의 수주 비중이 상대적으로 높은 편인데, 이 가운데 100억~300억원 구간은 조달청 등급을 기준으로 할 때 주로 4~6등급 업체에서 수주하는 비중이 높음.

〈표 1〉 공공공사 발주 유형별 비중(2017년)

구분	낙찰 건수		금액(낙찰가격 기준)	
	건(件)	비중(%)	억원	비중(%)
종합심사낙찰제	153	0.7	100,036	30.4
최저가낙찰제	-	-	-	-
적격심사제	11,493	55.9	179,402	54.6
던키/대안/기술제안	31	0.2	40,616	12.4
수익계약/기타	8,883	43.2	8,786	2.7
계	20,560	100.0	328,840	100.0

주 : 종합심사낙찰제 통계에는 지자체 발주 종합평가낙찰제 대상 공사가 포함됨.
 자료 : 대한건설협회.

〈표 2〉 입찰 방식별 평균 입찰자 수 추이

(단위 : 개사)

구분	2015년	2016년	2017년
던키/대안/기술제안	2.2	2.1	2.3
종합심사낙찰제 (종합평가낙찰제, 최저가낙찰제 포함시)	21.8 (37.7)	30.7 (30.6)	34.8 (32.7)
적격심사제			
계	356.2	345.9	353.5
100억~300억원	209.7	199.8	219.8
100억원 미만	360.1	350.2	358.7
기타(수익계약 등)	74.2	73.6	66.8

주 : 입찰참가자 수 값이 있는 공사 건수만 반영한 평균임.
 자료 : 대한건설협회.

〈표 3〉 지방국토관리청 적격심사제 대상 공사의 업체 등급별 수주 점유비(2017년)

조달청 등급	수주 업체 수(대표사 기준, 개사)		등급별 수주 비중(건수 기준, %)	
	100억~300억원	100억원 미만	100억~300억원	100억원 미만
1등급	-	-	-	-
2등급	-	4	-	0.9
3등급	1	11	7.7	2.6
4등급	5	18	38.5	4.3
5등급	2	39	15.4	9.2
6등급	4	78	30.8	18.5
7등급	1	79	7.7	18.7
기타	0	193	-	45.7
합계	13	422	100.0	100.0

주 : 1) 지방국토관리청 발주 적격심사공사 수주 업체 현황임(2017년 공고 기준).
 2) 조달청 등급 분류시 업체 주업종 기준.
 자료 : 대한건설협회.

2. 종합심사낙찰제와 적격심사제의 입찰자 평가 방식 비교

(1) 종합심사낙찰제

- 종합심사낙찰제는 공사수행능력과 입찰금액을 평가한 후, 사회적 책임 점수를 가산하고 계약 신뢰도 점수를 뺀 후, 최고 득점자를 낙찰자로 선정하는 방식으로서, 추정가격 300억원 이상 정부 발주공사를 대상으로 2016년부터 시행되고 있음.
- 종합심사 점수가 최고점인 자가 2인 이상인 경우에는 다음 순으로 낙찰자를 결정함.
 - 1. 공사수행능력 점수와 사회적 책임 점수의 합산 점수가 높은 자
 - 2. 입찰금액이 낮은 자
 - 3. 입찰공고일을 기준으로 최근 1년간 종합심사낙찰제로 낙찰받은 계약금액이 적은 자
 - 4. 추첨

〈표 4〉 종합심사낙찰제의 분야별 심사 항목 및 배점 기준

심사 분야	심사 항목		가중치	비고
공사수행능력 (40~50점)	전문성	시공 실적	20~30%	
		매출액(동일공종 전문성) 비중	0~20%	
		배치 기술자	20~30%	
	역량	공공공사 시공평가 점수	30~50%	
		규모별 시공 역량	0~20%	
		공동수급체 구성	1~5%	
	일자리	건설인력 고용	2~3%	
소계		100%		
입찰금액 (50~60점)	금액		100%	고난도 공사의 경우 단가심사 대신 물량 및 시공계획 심사
	가격 산출의 적정성	단가심사(물량 및 시공계획 심사)	감점	
		하도급 계획		
사회적 책임 (가점 2점)	건설안전		30~40%	※ 공사수행능력에 가산
	공정거래		30~40%	
	지역경제 기여도		30~40%	
	소계		100%	
계약 신뢰도 (감점)	배치기술자 투입 계획 위반		감점	
	하도급관리 계획 위반		감점	
	하도급금액 변경 초과비율 위반		감점	
	시공계획 위반(고난도 공사)		감점	

주 : 공사수행능력 점수와 입찰금액 점수를 합한 총점은 100점으로 한다.

(2) 적격심사제

- 적격심사제는 현재 추정가격 300억원 미만의 공공공사 입찰에 적용되고 있는데, 낙찰자로 결정되려면 a) 최저가 입찰자로서, b) 공사수행능력과 입찰가격의 합계 점수가 통과기준 점수 이상이라는 2가지 요건을 모두 충족해야 함.
 - 이에 따라 공사수행능력에서 만점을 받았을 경우, 낙찰이 가능할 수 있는 최저가 투찰가격이 정해지는데, 이를 낙찰하한률(예정가격 대비 입찰가격의 비율)이라 함.

〈표 5〉 적격심사제의 낙찰하한율

공사 규모	점수 비중		통과 점수	낙찰하한율 (예정가격 대비)
	계약이행능력	입찰가격		
300억~100억원	70	30	92	80%
100억~50억원	50	50	95	85.50%
50억~10억원	30	70	95	86.75%
10억~3억원	20	80	95	87.75%
3억원 미만	10	90	95	87.75%

- 계약이행능력의 심사는 추정가격 100억원 이상인 경우, 시공 경험과 기술능력, 시공평가 결과, 경영상태, 신인도 등은 PQ심사 항목을 이용하여 평가하도록 규정되어 있음.

〈표 6〉 추정가격 100억원 이상 공사의 적격심사 항목 및 배점 한도

구분	심사 분야	심사 항목	배점 한도
해당 공사 수행능력 (70)	시공 경험, 기술능력 시공평가 결과, 경영상태 신인도	PQ심사 항목을 이용	(40)
	하도급관리 계획의 적정성	하도급금액의 적정성	(14)
	자재 및 인력조달 가격의 적정성	재료비 및 노무비의 적정성	(16)
입찰가격 (30)		$\text{평점(점)} = 30 - \left \left(\frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right $	30

주 : 입찰가격 평점 산식에서 | | 는 절대값 표시임. 입찰가격이 예정가격 이하로서 예정가격의 100분의 96 이상인 경우의 평점은 22점으로 하며, 최저 평점은 2점으로 함.
 자료 : 기획재정부, 적격심사기준(계약예규 2200.04-149-27).

3. 100억~300억원 구간에서 간이형 종합심사낙찰제의 도입 필요성

- 현재 공공공사 시장에는 평균 이상 또는 평균 이하의 기술력을 갖춘 입찰자들이 혼재되어 있음. 특히, 적격심사제 대상이 되는 중소 규모 공사에서는 입찰자들의 기술력에 대하여 정보 비대칭이 존재한다고 볼 수 있음.

 - 이러한 상태에서 발주자가 각 입찰자의 계약이행능력이나 기술력을 판별하기 위해 노력하기보다는 입찰자가 대부분 유사한 기술력을 보유하고 있다고 가정하고 낙찰자 선정 과정에서 무작위성이 가미된다면, 결과적으로 시장 실패가 나타날 수 있음.³⁾
- 적격심사제의 경우, 투찰가격 평가에서 어느 정도 무작위성이 존재하더라도 공사수행능력 평가에서 시공 체제나 투입예정 기술자 평가, '직접시공 능력'과 같이 입찰자의 실제 시공능력을 검증하는 등 질적 변별력을 제고할 수 있다면 그 폐해를 줄일 수 있으나, 이러한 질적 변별력을 제고하는 것이 용이하지 않음.
- 현행 적격심사제의 운영 실태를 보면, 대부분의 입찰자가 공사수행능력 평가에서 만점을 받고, 결과적으로 낙찰하한율을 좌우하는 '예정가격'을 어떻게 예측하는가에 따라 낙찰이 좌우되면서 낙찰자 선정이 무작위성으로 연계됨.⁴⁾

 - Bertrand 모형⁵⁾을 적격심사제도에 적용해 내쉬 균형(Nash equilibrium)을 도출해보면, 낙찰하한율에서 시장 균형이 형성되는데, 이 결과는 만약 투찰가격 이외의 질적 평가 점수가 동일하다면, 입찰자 선별 과정에서 변별력이 없다는 점을 시사함.
 - 현행 적격심사제 하에서는 수주 확률을 높이는 것이 관건이 되면서, 일부에서는 페이퍼 컴퍼니를 설립하여 입찰에 참여하는 사례가 증가
- 현행 적격심사제에서 부적격자에 대한 선별 기능이 미흡하다는 것은 결과적으로 발주기관 입장에서 스크리닝(screening)을 더욱 정밀하게 할 수 있는 유인이나 제도적 인센티브가 미흡한 것으로 해석할 수 있음.⁶⁾

 - 그 이유는 발주자의 본인-대리인 문제(principal-agent problem)에 기인하는데, 발주자 측에서는

3) 그 이유는 평균 이상의 기술력을 보유한 업체 입장에서는 언제나 평균치의 기술력만을 인정받게 되므로 기술 향상을 위해 노력할 유인이 없어지고, 역으로 평균 이하의 기술력을 보유한 한계기업들도 큰 노력 없이 평균치의 기술력을 인정받게 되므로 역시 기술 향상을 위해 노력할 유인이 없어지기 때문임.

4) 예정가격은 설계엔지니어링업체에서 작성한 설계가격에 부가가치세를 더한 기초 금액을 토대로 $\pm 3\%$ (조달청은 $\pm 2\%$)의 범위 내에서 복수 예비 가격 15개를 랜덤하게 추출한 후, 이 가운데 4개를 추첨하여 결정됨.

5) 베르뜨랑(Bertrand) 모형은 산업조직론의 대표적인 과점 경쟁 모형의 하나로서, 대칭적 비용 구조를 지닌 기업들의 가격 경쟁 모형임.

6) 이양승 외(2011) 참조.

행정 감사나 시간 제약, 정보 비대칭 등을 사유로 들어 입찰 건별로 모든 입찰자에 대하여 엄밀한 실적 평가가 어렵다는 입장임.

- 중소 규모의 발주 물량이 과다하고, 발주자 측은 전자입찰과 연계하여 분배 측면의 입찰제도를 선호

■ 따라서 **현행 적격심사제 하에서는 변별력을 확충하는 것이 용이하지 않으며, 이를 개선하기 위해서는 종합심사낙찰제 적용 대상 공사를 확대하는 방안을 검토할 수 있음.**

- 만약, 종합심사낙찰제의 적용 대상을 현행 300억원 이상에서 100억원 이상으로 확대할 경우, 공공 공사의 입찰 방식은 금액 기준으로 현행 적격심사제 53%, 종합심사낙찰제 34%에서 적격심사제 35%, 종합심사낙찰제 52%로 역전될 전망이다.

4. 간이형 종합심사낙찰제 도입시 입찰 방식의 개선 검토

(1) 정부의 간이형 종합심사낙찰제 도입(안)⁷⁾

- **중소규모 공사에 대하여 가격과 기술력을 균형있게 평가할 수 있도록 종합심사낙찰제 적용 대상을 현행 300억원 이상에서 100억원 이상 공사로 조정**
- **100억원~300억원 공사는 상대적으로 소규모 업체의 수주 영역인 점을 감안하여 수행 능력 평가기준을 간소화하고 가격심사기준을 강화**
 - 수행능력 평가는 중소기업에 불리한 실적 평가 등을 완화하고, 해당 공사 투입자원(배치기술자, 공동수급체 등) 중심으로 평가

〈표 7〉 정부의 종합심사낙찰제 공사규모별 수행능력 평가 기준(안)

	300억원 이상 (현행)	100억 - 300억원 (정부(안))
배 점	40점 - 50점	30점
평 가 항 목	①시공실적	완화(동일공사실적 불요구)
	②배치기술자	완화(6개월 보유요건 비적용)
	③규모별 시공역량, ④공동수급체 구성	O
	⑤매출액비중, ⑥시공평가 점수	X

※ 사회적책임 평가는 300억원 이상 공사와 동일하게 적용

7) 관계부처 합동, 산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안, 2019.1.4.

입찰가격 평가는 세부공종별 단가심사의 감점 범위 확대 등으로 덤핑 방지

- (예시) 세부 공종 기준단가의 $\pm 18\%$ 초과 \rightarrow $\pm 15\%$ 초과
발주기관 내역서상 직접노무비의 80% 미만 \rightarrow 90% 미만

제도의 성공적 정착을 위해 공공기관 시범사업을 거쳐 제도 보완 후, 도입 추진

(2) 평가 항목별 파급 효과 검토

- 100억~300억원 구간에서 적격심사제를 종합심사낙찰제로 대체해 적용할 경우, 예상되는 주요 평가 항목별 파급 효과는 다음과 같음.

1) 투찰가격 심사

- 종합심사낙찰제에서는 입찰자들의 평균 투찰가격을 기반으로 각 입찰자의 투찰가격을 평가하며, 수천 개 이상에 달하는 세부공종에 대하여 단가 심사가 이루어지기 때문에 입찰내역서의 작성이 중요함.
- 중소 업체 입장에서는 견적 능력이 미흡한 상태에서 입찰 건마다 투찰가격의 결정 및 세부공종의 단가 내역서를 작성하는 데 어려움이 존재하며, 결과적으로 입찰비용이 증가할 것으로 판단됨.

2) 낙찰률

- 적격심사제에서는 일종의 최저 제한가격인 낙찰하한율이 존재하나, 종합심사낙찰제는 입찰자의 평균 투찰가격을 기반으로 하는 균형가격과 단가 심사에 의하여 낙찰률이 결정되므로 적절한 낙찰률 확보를 위해서는 합리적인 단가심사 기준 등이 중요함.

3) 시공 실적

- 종합심사낙찰제에서 시공실적 평가는 원칙적으로 동일공사의 실적을 요구하고 있는데, 100억~300억원 구간에서 동일공사 실적으로 평가할 경우, 현행 적격심사제와 비교하여 입찰자 수가 크게 제한될 우려가 큼.⁸⁾

8) 일부에서는 현행 적격심사제에서도 100억원 이상일 경우 PQ심사 기준에 준하여 시공 실적을 요구하고 있으며, 종합심사낙찰

- 따라서 시공실적 평가 기준을 완화하여 동일공사 실적 대신에 동일공종 그룹 실적이나 업종 실적을 요구하는 방안을 검토하는 것이 필요함.

4) 배치예정 기술자 평가

- 종합심사낙찰제의 경우, 단순히 기업이 보유하고 있는 기술자 수를 평가하는 것이 아니라 해당 공사의 현장배치 예정 기술자에 대한 평가가 이루어지며, 또한 6개월 이상 상시 고용을 전제로 하고 있어 중소기업에서는 입찰이 크게 제한될 수 있음.

5) 규모별 시공 역량

- ‘규모별 시공역량’ 평가 항목은 원칙적으로 해당 공사에 적합한 기업 규모를 갖춘 경우 수주에 유리하도록 제도가 설계되어 있음. 이러한 점을 고려할 때, 100억~300억원 구간에서 ‘규모별 시공 역량’이 중소기업에게 불리한 평가 항목이라고 볼 수 없음.

6) 시공평가 결과

- 시공평가는 현재 100억원 이상 공사를 대상으로 축적하고 있는데, 2016년도 이후 평가 체계가 변경되면서 축적된 시공평가 결과 데이터가 미흡함.
- 다만, 시공평가 점수는 중소기업이 반드시 불리한 항목으로 볼 수 없으며, 100억~300억원 구간에서 동일 등급 간 경쟁이 장려될 경우, 시공평가 점수를 평가 항목에서 배제할 이유는 없는 것으로 판단됨.

7) 사회적 책임 점수

- 사회적 책임의 세부 평가 항목으로는 건설안전, 공정거래, 지역경제 기여도 등이 있으며, 이는 중소기업이 반드시 불리한 항목으로 볼 수 없음.

제에서는 회사 실적이 없더라도 기술인력이 보유하고 있는 시공 실적을 인정하고 있다는 점, 그리고 동일공법 시공 실적을 평가함에 있어 공동도급시에는 해당 업체의 지분율과 상관없이 공동 입찰사의 개별 실적을 단순히 합산하는 방식을 허용하고 있다는 점을 들어 100억~300억원 구간에서 종합심사낙찰제를 적용하더라도 동일공사 실적을 요구하는 것이 가능하다는 의견이 있으나, 현재 200억원 이상의 PQ 대상 공사 가운데 고난도 공사 등에서만 동일공사 실적을 요구하고, 기타 공사에서는 업종 실적으로 시공 경험을 평가하는 것이 일반적임.

(3) 소결 : 시공실적 및 배치기술자 요건, 입찰가격 평가 방식의 보완 필요

- 종합심사낙찰제를 확대 적용하는 취지를 고려할 때, 100억~300억원 구간에 대하여 입찰자 평가 방식을 큰 폭으로 변경하거나, 전혀 다른 입찰자 평가 방식을 도입하는 것은 제도의 안정성 측면에서 바람직하지 않음.
- 다만, 종합심사낙찰제는 적격심사제와 비교할 때 시공 실적이나 기술자 평가, 투찰가격 평가 등의 측면에서 전혀 다른 구조를 갖고 있기 때문에 중소 건설사의 현실을 고려하여 제도적 보완 대책을 강구할 필요가 있음.⁹⁾
- 예를 들어 시공 실적이나 배치기술자 요건, 입찰가격 평가 부분 등을 중점적으로 보완하는 것이 요구됨.
 - 다만, 규모별 시공 역량이나 시공평가 결과, 사회적 책임 등의 평가 항목은 중소 업체가 반드시 불리하다고 볼 수 없으며, 평가 항목에서 배제할 필요는 없는 것으로 판단됨.
- 낙찰률 측면에서는 중소 건설업체의 입찰 참여가 주로 100억~300억원 구간에서 이루어진다는 점을 고려하여, 300억원 이상 공사에 비하여 단가심사 기준을 강화할 필요가 있음.

9) 최근 정부는 종합심사낙찰제 적용 대상을 현행 300억원 이상에서 100억원 이상 공사로 확대할 경우, 해당 영역이 주로 중소 업체의 수주 영역인 점을 고려하여 다음과 같은 심사기준 개선안을 제시한 바 있음(관계부처 합동, 산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안, 2019.1.4. 참조).

- 수행능력평가 배점을 40~50점에서 30점 내외로 하향
- 시공실적 평가에서 동일공사 실적을 요구하지 않고, 그룹 공종 실적으로 평가
- 배치예정 기술자 보유 기간(6개월) 미적용
- 매출액 비중이나 시공평가 점수를 평가에서 제외
- 세부공종 단가심사 기준을 기존 단가의 $\pm 18\%$ 에서 $\pm 15\%$ 로 강화하고, 직접노무비 감점 기준도 발주기관 내역서 대비 80%에서 90% 미만으로 강화 검토

Ⅲ 시공실적 평가의 개선 방안

1. 종합심사낙찰제의 시공실적 평가 기준

- 종합심사낙찰제의 시공실적 평가는 기획재정부의 계약예규 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」의 [별표2] 공사수행능력 세부 심사 방법에 규정되어 있는데, 입찰참가 업체가 보유한 입찰공고일 기준 10년 이내 준공된 해당 발주공사와 동일한 공법, 구조 형식 등의 시공실적 경험을 건수, 금액, 규모 등의 기준으로 합산하여 심사함.

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

* A : 실적의 경과 기간에 따른 조정 계수(예시 : 3년 미만 1, 3~5년 0.9, 5년 이상 0.8)

** B : 만점 기준을 조정하는 계수

주 :

- 1) 동일공사 실적이란 사업 추진에 핵심적인 기술에 해당하고 총공사의 10% 이상 비용·노동력·시간이 소요되는 3개 이내의 항목을 말한다.
- 2) 다만, 공사의 특성상 동일공사 실적을 지정할 수 없는 경우에는 발주기관의 세부 심사기준과 입찰공고에 명시된 경우에 한하여 예외적으로 해당 발주공사와 동일한 업종(토목, 건축 등) 또는 공종 그룹(교통/수자원/기타 토목, 주거/비주거 등) 실적(이하 “일반공사 실적”이라 한다)으로 심사할 수 있다.
- 3) 각 조정계수는 발주기관이 공사 특성, 규모 등을 반영하여 설정한다.
- 4) 시공 실적은 관련 협회 및 발주기관에서 심사하여 발급한 증명서에 의하여 확인한다.
- 5) 공동수급체의 경우 구성원별 시공 실적에 시공비율을 반영하지 아니하고 합산한다. 다만, 일반공사 실적을 심사하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 실무 사례로서 조달청에서는 종합심사낙찰제의 공사수행능력 심사 공종을 1) 발주공사와 동일공사 실적 심사 공종과 2) 일반공사 실적 심사 공종으로 구분하고 있음.

- 조달청에서는 동일공사 실적 심사 공종으로서 교량, 터널 등 9개 공종을 명시하고 있으며, 그 외 공사는 일반공사 실적 심사 공종으로 구분하여 공종 그룹 실적으로 평가하고 있음.

- 다만, 「조달청 시설공사실적에 의한 경쟁입찰 집행기준」을 따르는 경우에는 해당 실적을 심사 공종으로 함.
- 동일공사 실적 심사 공종은 해당되는 공종(교량 등)의 추정가격이 200억원 이상이 포함된 공사를 대상으로 함.

■ 일반공사 실적 심사 공종에 해당되는 건설공사에 대해서는 공종그룹 실적(교통시설, 수자원시설, 기타토목시설, 주거시설, 비주거시설로 구분)으로 평가함.

- 또한, 동일공사 실적 심사 공종에 포함되지 않는 산업환경설비공사, 조경공사, 준설공사는 업종 실적으로 평가함.

〈표 8〉 조달청 종합심사낙찰제의 실적 심사 공종 구분

업종	동일공사 실적 심사 공종(9개)	일반공사 실적 심사 공종(공종그룹 실적으로 평가)
토목	교량, 터널, 항만, 지하철	교통시설, 수자원시설, 기타토목시설
건축	관람집회, 전시	주거시설, 비주거시설
산업환경	쓰레기 소각로, 폐수처리장, 하수처리장	산업환경
조경	-	조경
준설	-	준설

(참고) 공종그룹의 분류

업종	공종그룹	공종그룹 분류
토목	교통시설	도로, 교량, 터널, 공항, 지하철, 철도
	수자원시설	항만, 댐, 운하, 하천, 치수, 상하수도, 정수장
	기타토목시설	교통시설 및 수자원시설에 포함되지 아니한 시설
건축	주거시설	단독주택 및 연립주택, 아파트, 주거·상업 겸용건물
	비주거시설	주거시설에 포함되지 아니한 시설

자료 : 조달청, 「종합심사낙찰제 심사세부기준」 [별표2].

■ 동일공사 실적 심사 공종에 대해서는 각 공종별로 발주공사의 추정가격 대비 0.83배에서 5.0배까지 시공 실적을 요구하고 있으며, 「조달청 시설공사실적에 의한 경쟁입찰 집행기준」에 따르는 실적 경쟁입찰의 경우에는 2배 이상을 요구하고 있음.

■ 일반공사 실적 심사 공종으로서 공종그룹 실적을 적용하는 경우, 조달청 등급 기준 4~5등급 업체를 대상으로 한 공종그룹 실적의 평가 방법을 보면, 추정가격 500억원

미만 공사시 실적 만점 계수는 토목이 0.36~0.46, 주거용 건축 0.54, 비주거용 건축은 2.23으로서, 토목의 경우 실적부문에서 크게 완화된 기준을 적용하고 있음.

〈표 9〉 조달청의 동일공사 시공실적 평가 방법(300억원 미만 공사의 경우)

구분	평가 등급	
	만점 계수(B)	시공실적 평가 방법
1. 교량(B등급 이상)	1.50	시공실적 점수 = 15점(배점) × (최근 10년간 시공실적) / (발주공사의 동일 실적 심사 공종 범위에 해당하는 추정가격×B)
2. 교량(C등급 이상)	5.00	
3. 지하철	2.60	
4. 터널	4.40	
5. 항만(계류시설)	1.80	
6. 항만(외곽시설)	1.70	
7. 공연·집회	1.17	
8. 관람	0.83	
9. 전시	1.06	
10. 하·폐수처리장	1.20	
11. 쓰레기 소각로	1.30	

자료 : 조달청, 「종합심사낙찰제 심사세부기준」 [별표2-2] 참조.

〈표 10〉 조달청의 실적 경쟁입찰 평가 방법(300억원 미만 공사의 경우)

공사 규모(실적 대상 공종)	평가 등급	
	만점 계수(B)	시공실적 평가 방법
추정가격 500억원 이상	3.00	시공실적 점수 = 15점(배점)×(최근 10년간 실적금액) / (평가기준 규모 또는 금액×B)
추정가격 500억원 미만	2.00	
배점	15점	

자료 : 조달청, 「종합심사낙찰제 심사세부기준」 [별표2-5] 참조.

〈표 11〉 조달청의 추정가격 500억원 미만시 4-5등급 업체의 공종그룹실적 평가 방법

구분	만점 계수(B)			공종그룹 실적 평가 방법
	교통	수자원	기타토목	
토목	0.36	0.42	0.46	시공실적 점수 = 15점(배점)×(최근 10년간 공종그룹실적) / (주된 공사의 추정가격×B)
건축	주거		비주거	
	0.54		2.23	

주 : 4등급 및 5등급 업체, 추정가격 500억원 미만 기준임.

2. 100억~300억원 적격심사제의 시공경험 평가 기준

(1) PQ 대상 공사(200억원 이상)

■ 기획재정부의 계약예규 「적격심사기준」을 보면, 100억~300억원 공사 가운데 200억원 이상의 PQ 대상 공사는 PQ에서 규정하고 있는 시공경험 평가 점수를 적용함.

- PQ기준을 살펴보면, 실적 보유자로 입찰 자격을 제한하는 경우 최근 10년간 동일공사 실적과 최근 5년간 업종 실적을 동시에 평가하고 있음.¹⁰⁾

〈표 12〉 100억~300억원 적격심사제의 시공경험 평가 기준(PQ기준 적용)

일반공사	일반공사	(배점)	고난도 공사	(배점)
실적 보유자로 입찰 자격을 제한하는 공사	가. 최근 10년간 해당 공사와 동일한 종류의 공사 실적	30	가. 최근 10년간 해당 공사와 동일한 종류의 공사 실적	30
	나. 최근 5년간 토목건축산업 설비·전기·정보통신·문화재 공사 등의 업종별 실적 합계	10	나. 최근 10년간 해당 공사와 유사한 종류의 공사 실적(시공 중인 동종공사 실적 포함) 다. 최근 5년간 토목건축전기정보통신 공사 또는 플랜트공사의 실적 합계	20 10
기타 방법으로 입찰 자격을 제한하는 공사	최근 5년간 토목건축산업설비 전기정보통신문화재 공사 등의 업종별 실적 합계	40		

주 : 고난도 공사는 가, 나 가운데 택일.

자료 : 기획재정부, 계약예규 「적격심사기준」.

■ PQ 대상 공사의 실무 사례로서 조달청의 「입찰참가자격 사전심사기준」을 살펴보면, 추정가격 500억원 미만의 일반 공종이 포함된 실적제한 공사의 경우, 최근 10년간 동일공사의 실적으로 평가하고, 평가기준 규모 대비 200% 이상일 경우 만점 부여¹¹⁾

- 평가기준 규모 대비 200% 이상일 경우 만점인 30점을 부여하고, 170% 이상 27.7점, 140% 이상 25.4점, 110% 이상 23.1점, 80% 이상 20.8점, 50% 이상 17.4점, 40% 이상 15점 부여

10) 실적 구분 관련 용어의 정의는 다음과 같음.

- 동일공사 실적 : 동일한 종류의 공사 실적으로서, 교량이나 터널, 지하철, 항만 등으로 구분할 수 있음.

- 동일공종 그룹 실적 : 교통시설, 수자원시설, 기타토목, 주거, 비주거 등 5개로 구분함(기획재정부의 계약예규 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」 참조).

- 동일업종 실적 : 건축, 토목, 산업설비, 조경 등과 같이 종합건설업 등록 업종을 기준으로 하여 실적을 구분함.

11) 한편, 조달청의 경우, 일반 공종이 포함된 공사로서 기타 방법으로 입찰자격을 제한하는 공사에서는 동일공사 대신 동일공종 그룹 실적으로 평가하고 있음.

- 또한, 동일공사 실적 이외에 추정가격 대비 5배 이상의 업종 실적을 요구하고 있으며, 2~5등급 공사에서는 보정계수를 적용하여 이를 완화하고 있음.¹²⁾

〈표 13〉 조달청의 시공경험 평가 중 최근 5년간 업종 실적의 평가 방법

대상 공사	공종	보정계수 (a)	시공 경험 중 최근 5년간 업종 실적의 실적계수(C)
고난이도 포함 공사, 실적제한, 일반공사, 1등급공사	토목 건축 기타	a=1.00	실적계수(C)=(최근 5년간 업종 실적) / (평가 대상 업종의 추정가격 ×5×해당 평가 등급의 보정계수(a)) * 단, 실적계수(C)가 1을 초과하는 경우에는 1로 계상한다.
2등급공사	토목	a=0.50	
	건축	a=0.80	
3등급공사	토목	a=0.38	
	건축	a=0.40	
4등급공사	토목	a=0.27	
	건축	a=0.33	
5등급공사	토목	a=0.16	
	건축	a=0.22	

(2) 비PQ 대상 공사(100억~200억원)

- 기획재정부의 계약예규 「적격심사기준」을 보면, 추정가격 200억원 미만의 PQ 대상 외의 공사는 PQ심사 항목을 준용하여 시공 경험을 평가하도록 규정하고 있음.
- 실무 사례로서, 조달청의 「시설공사 적격심사세부기준」을 보면, 추정가격 100억~300억원 공사의 경우, 최근 10년간 동일공사의 공사 실적은 2배, 5년간 동일업종 실적은 3배시 만점을 부여함.
 - 등급제한입찰의 경우 토목은 동일업종 실적의 1.3배, 건축은 동일업종 실적의 2배 이상일 경우 만점을 부여함.

12) 조달청 「입찰참가자격 사전심사기준」 [별표 7] 시공경험 평가 중 최근 5년간 업종 실적의 평가 방법 및 평점 참조.

〈표 14〉 조달청의 비PQ 대상 적격심사제의 시공경험 평가 방법

입찰 방법	실적 사항	점수 배점
실적에 의한 경쟁입찰공사 (12점)	최근 10년간 당해 공사와 동일한 종류의 공사 실적	최근 10년간 당해 공사와 동일한 종류의 공사 실적을 평가 기준 규모로 나누어 백분율로 나타낸 값을 포함하는 등급으로 배점 A(200% 이상) : 12.0점, B(165% 이상) : 11.0점 C(130% 이상) : 10.0점, D(90% 이상) : 8.9점 E(50% 이상) : 7.8점, F(50% 미만) : 6.6점
실적에 의한 경쟁입찰 이외의 경쟁입찰공사 (12점)	최근 5년간 당해 공사와 동일 업종의 공사 실적	점수=실적계수×12(단, 평점 상한은 12점임) *실적계수=당해 공사 업종의 실적 합계액÷(예비가격 기초금액×3) 단, '조달청 등급별 유자격자명부등록 및 운용기준'에 의한 경쟁입찰 공사는 *실적계수=당해 공사 업종의 실적 합계액÷(예비가격 기초금액×(토목 공사 1.3, 건축공사 2.0)) 준설공사는 *실적계수=당해 공사 업종의 실적 합계액÷(예비가격 기초금액×2.0)

주 : 실적은 업종별(토목, 건축, 전문공사업종별, 전기, 정보통신, 문화재 등)로 구분 적용함.

3. 비교 및 개선 방향

- 현행 적격심사제에서는 100억원 이상의 경우 PQ기준을 적용 또는 준용하여 시공 실적을 심사하도록 규정하고 있는데, 조달청의 평가 기준을 참고할 때 200억원 이상의 PQ 대상 공사 또는 실적제한입찰을 하는 경우 동일공사 실적의 2배 이상을 요구하고, 실적제한입찰 이외는 동일공사가 아니라 동일업종 실적의 3배 이상을 요구하는 것이 일반적임.

 - 등급제한 공사에서는 더욱 낮아 동일업종 실적으로 평가하고, 토목 1.3배, 건축 2배 이상시 만점을 부여함.
- 반면, 종합심사낙찰제는 원칙적으로 최근 10년간 동일공사 실적으로 평가하고 있으며, 시공실적 평가에서 만점을 받으려면, 공사종별로 추정가격의 0.83배에서 5배를 요구하고 있음.
- 100~300억원 공사에 주로 참여하는 업체는 조달청 등급기준 4~6등급 업체로 추정되는데, 만약 100억~300억원 구간을 현행 적격심사제에서 종합심사낙찰제로 변경할 경우, 시공경험 평가 기준이 상대적으로 높아져 입찰자가 크게 제한될 우려가 큼.

〈표 15〉 종합심사낙찰제와 적격심사제의 시공실적 평가기준 비교(조달청 기준)

구분	종합심사낙찰제	적격심사제(100~300억원 구간)	
		PQ(200억원 이상)	비PQ
만점 기준	1) 최근 10년간 동일공사 실적 - 동일공사 실적 0.83배에서 5배 - 실적경쟁입찰 : 2배 2) 공종그룹 실적으로 평가시 4,5 등급 업체의 경우, 추정가격 대비 실적 만점계수는 토목 0.36~0.46배, 주거용 0.54배, 비주거용 2.23배	동일공사 + 동일업종 1) 최근 10년간 동일공사 : 2배 이상 2) 최근 5년간 동일업종공사 : 5배 이상	1) 실적 제한시 - 동일공사 공사 실적은 2배시 만점 2) 제한경쟁 - 5년간 동일업종 실적은 3배시 만점 3) 등급제한입찰 - 동일업종 실적으로서 토목 1.3배, 건축 2배 이상시 만점

■ 기획재정부의 계약예규 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」을 보면, 종합심사낙찰제의 시공실적 심사는 입찰참가 업체가 보유한 입찰공고일 기준 10년 이내 준공된 해당 발주공사와 동일한 공법, 구조 형식 등의 시공실적 경험을 건수, 금액, 규모 등의 기준으로 합산하여 심사하는 것을 원칙으로 함.

- 다만, 공사의 특성상 동일공사 실적을 지정할 수 없는 경우에는 발주기관의 세부심사기준과 입찰공고에 명시된 경우에 한해 예외적으로 해당 발주공사와 동일한 업종(토목, 건축 등) 또는 공종그룹(교통/수자원/기타토목, 주거/비주거 등) 실적으로 심사할 수 있도록 허용하고 있음.

■ 따라서 현재 적격심사제가 적용되고 있는 100~300억원 규모의 공사가 종합심사낙찰제 대상으로 변화될 경우, 다음과 같이 실적평가 기준을 마련하는 것이 요구됨.

- 200억원 이상 PQ 대상 공사로서 교량이나 터널 등 고난도 공사의 경우에는 동일공사 실적으로서 2배 이상을 요구
- 건축공사나 일반적인 토목공사의 경우에는 동일공사 그룹 실적으로 평가
- 그 이외의 경쟁입찰에서는 동일업종 실적으로 평가

■ 구체적으로는 기획재정부의 계약예규 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」을 개정하여 300억원 미만 공사의 경우, 시공경험 평가시에는 PQ 대상 고난도 공사를 제외하고 동일공종 그룹이나 업종 실적으로 평가하도록 예외 규정을 삽입하는 것이 요구됨.

IV 배치예정 기술자 평가의 개선 방안

1. 적격심사제와 종합심사낙찰제의 기술자 평가 방식 비교

(1) 적격심사제(100억~300억원) : 보유 기술자를 평가

❖ 적격심사제의 공사이행능력 심사기준을 보면, 100억~300억원 구간은 PQ심사기준을 준용하도록 되어 있는데, 현행 PQ심사기준에서는 해당 공사의 시공에 필요한 기술자 보유 현황을 평가하도록 되어 있음.

- 조달청의 평가 기준을 보면, 당해 공사와 동일 또는 유사 공사에서 3년 이상 종사한 경력기술자를 평가하는데, 추정가격 500억원 미만의 경우 4인 이상 보유한 경우 만점을 받음. 또한, 일반기술자 평가 항목은 15인 이상 확보하고 있을 경우 만점을 받음.

〈표 16〉 PQ심사에서 기술적 공사이행능력 부문의 심사 항목 및 배점 기준

구분	심사 항목	배점 기준	
일반 공사 (45점)	가. 해당 공사의 시공에 필요한 기술자 보유 현황(해당 공종 경험기술자 우대)	30	
	나. 신기술 개발·활용 실적	4	
	다. 최근 연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발 투자비율	8	
	라. 기타 해당 공사 시공에 필요한 사항	3	
고난이도 공사 (45점)	실적 보유자로 입찰자격 제한공사	가. 해당 공사의 시공에 필요한 기술자 보유 현황 나. 최근 연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발투자비율	35 10
	기타 방법으로 입찰자격 제한공사	가. 해당 공사의 시공에 필요한 기술자 보유현황 나. 최근 연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발투자비율	35 10

출처 : (계약예규) 「입찰참가자격 사전심사요령」, 별표2, 별표3.

〈표 17〉 조달청 PQ심사의 기술자 보유 상황 평가

심사 항목	평가 요소	배점	추정가격 1,000억원 이상		1,000억원 미만 ~500억원 이상		500억원 미만	
			평가 등급	평점	평가 등급	평점	평가 등급	평점
당해 공사의 시공에 필요한 기술자의 보유상황(회사보유 인력으로 평가)	1) 당해 사전심사 대상 공사와 동일 및 유사한 종류의 공사에 3년 이상 종사한 경력기술자	16	A. 4.5 이상	16.0	A. 4.0 이상	16.0	A. 4.0 이상	16.0
			B. 3.3 이상	13.5	B. 3.0 이상	13.5	B. 3.0 이상	13.5
			C. 2.6 이상	11.0	C. 2.0 이상	11.0	C. 2.0 이상	11.0
			D. 1.3 이상	8.5	D. 1.0 이상	8.5	D. 1.0 이상	8.5
	2) 일반기술자	8	A. 26인 이상	8.0	A. 20인 이상	8.0	A. 15인 이상	8.0
			B. 20인 이상	5.5	B. 15인 이상	5.5	B. 12인 이상	5.5
			C. 13인 이상	3.0	C. 10인 이상	3.0	C. 10인 이상	3.0

출처 : 조달청, 「입찰참가자격 사전심사기준」, 별표8.

(2) 종합심사낙찰제 : 당해 공사 배치예정 기술자로서 6개월 이상 재직자 요구

- 종합심사낙찰제에서 배치예정 기술자 심사는 입찰참가 업체가 제출한 1) 공사현장에 배치할 현장대리인 및 2) 시공, 품질, 안전 분야별 책임자의 시공 참여 경력을 심사함.
- 해당 입찰참가 업체에 6개월 미만 재직한 자는 평가 점수의 80%만 인정함.
- 다만, 다음 요건을 모두 충족하는 공사의 경우 등급별 유자격자 명부상 3등급 이하 업체에 대하여는 배치기술자가 3개월 이상 재직한 경우 평가 점수의 100%를 부여할 수 있음.¹³⁾
 - 발주기관별로 작성한 등급별 유자격자명부 중 3등급 이하에 해당하는 공사
 - 「국가계약법」 시행령 제42조 제4항의 공사 중 제1호(고난이도 공사)에 해당하지 않는 기술 수준이 평이한 공사
- 현장대리인 배치 예정자는 동일공종 그룹의 공사 참여 실적을 원칙으로 하되, 발주기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 동일공종 그룹에 포함되는 1개 이상의 세부 동일·유사 공사의 참여 실적으로 심사할 수 있음.
 - 예를 들어 토목공사의 경우, 교통시설이나 수자원, 기타토목공사 등 그룹으로 나누어 해당 그룹 공종에서 경력기술자 가운데 배치예정 기술자로 제시하도록 요구하고 있음.

$$\text{현장대리인 배치예정자 평점} = \left(\frac{\text{현장대리인 근무일수} \times A}{\text{필요 근무연수} \times 365} + \frac{\text{기타 직위 근무일수}}{\text{필요 근무연수} \times 365} \right) \times \text{배점}$$

주 :

- 1) 필요 근무연수란 만점을 부여하는 최소 근무연수를 말하는 것으로 발주기관이 해당 공사의 기술자 현황 등을 고려하여 결정한다.
- 2) 동일·유사 공사를 2개 이상 지정한 경우에는 모든 동일·유사 공사 근무일수를 합산하여 평가한다.
- 3) A계수(현장대리인 가중치)는 1~3 범위에서 발주기관이 결정한다.
- 4) 공동수급체의 경우 현장대리인은 공동수급체 대표자 소속이어야 한다.
- 5) 시공경력은 건설기술인협회 또는 발주기관이 세부 심사기준에 명시한 관련 협회에서 발급한 증명서에 의하여 확인한다.

13) 동 조항 신설 2018.12.31.

■ 시공책임자, 품질책임자, 안전책임자는 최소한 각 1인¹⁴⁾을 포함하여 평가

- 시공책임자의 경력심사는 동 배치 예정자의 과거 동일공종 그룹 공사 참여 실적을 대상으로 평가
- 품질 또는 안전 책임자의 경력심사는 각각 동 배치 예정자의 과거 동일업종 공사의 품질 또는 안전 관련 업무 경력을 대상으로 평가

$$\text{분야별 책임자 평점} = \frac{\text{근무일수}}{\text{필요 근무연수} \times 365} \times \text{배점}$$

주 :

- 1) 필요 근무연수란 만점을 부여하는 최소 근무연수를 말하는 것으로 발주기관이 해당 공사의 기술자 현황 등을 고려하여 결정하되, 현장대리인에 대한 필요 근무연수보다 길게 정할 수 없다.
- 2) 공동수급체의 경우 공동수급체가 공동으로 제출하는 배치예정 기술자를 심사한다.
- 3) 시공경력은 건설기술인협회 또는 발주기관이 세부 심사기준에 명시한 관련 협회에서 발급한 증명서로 확인한다.

■ 일례로 조달청의 배치기술자 심사기준을 보면, 현장대리인 배치 예정자에게 7~8점을 부여하고 있으며, 시공 및 안전·품질 책임자는 각각 1점을 부여하고 있음.

〈표 18〉 종합심사낙찰제의 배치기술자 심사기준 사례(조달청)

심사 항목	심사 요소		배점		점수
			일반 공사	고난도 공사	
배치 기술자	공사현장에 배치할 현장대리인 시공 참여 경력		7	8	평점 = [(A×2)/(365×6년)+B/(365×6년)] × (배점) A : 동일공사 실적 또는 일반공사 실적 심사 공종 공사의 현장대리인 참여 경력(근무일수) B : 동일공사 실적 또는 일반공사 실적 심사 공종 공사의 기타 직위 참여 경력(근무일수) (단, 평점은 배점을 초과할 수 없음.)
	공사현장에 배치할 분야별 책임자 및 참여 경력	시공	1	평점 = (배점)×(C/(365×5년)) C : 일반공사 실적 심사 공종 또는 해당 업종 공사의 분야별 책임자 참여 경력(근무일수) (단, 평점은 배점을 초과할 수 없음.)	
		안전	1		
		품질	1		
계			10	11	

자료 : 조달청, 「종합심사낙찰제 심사기준」.

14) 다만, 시공책임자는 추정가격 500억원 이상 1,000억원 미만 공사의 경우 2인이며, 추정가격 1,000억원 이상 공사인 경우에는 3인임.

2. 100억~300억원 구간에서 배치예정 기술자 평가시 예상되는 문제점

- 종합심사낙찰제에서는 해당 공사에 배치 예정인 현장대리인과 시공 및 품질, 안전 분야 책임자를 심사하고 있으며, 배치예정 기술자는 입찰공고일로부터 최소 6개월 전에 보유할 것을 원칙으로 규정하고 있음.
- 100억~300억원 구간에서 종합심사낙찰제를 적용할 경우, 해당 공사를 주로 수주하는 4~5등급¹⁵⁾ 건설업체에서는 현장대리인급의 기술자를 정규직으로 보유하고 있는 인력이 적어 적격심사제와 달리 입찰 참여가 어려울 가능성이 있음.

 - 건설업계의 의견을 보면, 2등급에 해당하는 건설업체도 종합심사낙찰제 입찰이 복수로 동시에 진행될 경우, 2개 현장 정도 배치예정 기술자 입찰 요건을 갖추는 것이 가능하고, 3개 현장 이상은 배치기술자 보유 요건(시공, 품질, 안전 등)을 충족하지 못하는 사례가 많음.
 - 4등급 업체의 경우, 공사실적은 갖추었으나 현장배치 기술자를 확보하지 못해 입찰에 참여하지 못하는 사례가 20~30%에 달함.
- 특히, 100억~300억원 구간은 시장 규모는 작으나 입찰 건수는 많으며, 다수의 입찰에 참여하려면 입찰 건별로 현장배치 예정 기술자를 확보해야 하는 애로점이 존재함.

 - 현재 조달청, LH 등에서 발주하는 종합심사낙찰제 대상 공사는 1년에 100여 건이며, 100억원 이상 적격심사 공사는 연간 500여 건 정도임.
 - 건설업계 의견을 살펴보면, 3, 4등급 건설업체의 경우 100억~300억원 구간의 적격심사제에서 연간 5~6건 정도 입찰에 참여하는 경향을 띠고 있음. 따라서 만약 100억~300억원 구간이 종합심사낙찰제로 변경되면 3, 4등급 건설업체는 2건 정도 입찰이 가능하고, 3~4건은 입찰이 곤란할 것으로 추정되고 있음.
 - 만약 지자체에서 발주하는 종합평가낙찰제 대상 공사도 현행 300억원 이상에서 100억원 이상으로 확대될 경우, 기술자 부족 문제는 더욱 심화될 수 있음.
- 시공, 품질, 안전 분야의 책임 기술자는 양적으로 부족한 상태이며, 중소 업체에서 시공과 품질, 안전 분야 기술자를 다수 정규직으로 확보하는 것은 현실적이지 않음.

 - 중소 건설사의 견해를 보면, 안전과 품질, 시공 분야는 공동도급을 통해 대형 건설업체 소속의 기술자로서 보완하는 것이 현실적이라는 입장임.

15) 조달청 유자격자명부의 등급 분류를 기준으로 한 것임.

3. 100억~300억원 구간에서 배치예정 기술자 평가 방안 : 현장대리인 배치 예정자만 평가하고, 6개월 이상 재직 규정은 배제

(1) 기술자 6개월 보유 기준 배제

- 100억~300억원 구간에서는 배치예정 기술자 평가시 6개월 이상 재직기간 규정을 예외로 적용하고, 동일공종 그룹 경력으로 평가 필요
 - 100억~300억원 구간의 입찰에 참여하는 업체가 대부분 중소기업이라는 점을 고려할 때, 동일공종 공사에서 경력을 갖춘 기술자로서 6개월 이상 재직기간을 요구하는 것은 현실적이지 않음.
- 공사 낙찰 후 일정한 요건에 해당될 경우에는 동일 이상의 경력을 갖춘 기술자로 교체 허용

(2) 100억~300억원 구간은 배치 예정인 현장대리인만 평가하고, 시공이나 품질, 안전 분야의 기술인력은 평가에서 배제

- 100억~300억원 구간에서 배치예정 기술자의 6개월 보유 규정을 삭제하더라도 입찰공고일 이전에 기술자를 보유하도록 되어 있기 때문에 다수의 종합심사낙찰제에 입찰하려면 현장대리인과 시공, 품질, 안전 분야별로 4인을 2~3개 조합으로 보유하고 있어야 하는데, 중소 업체로서는 여전히 큰 부담으로 작용할 전망이다.
- 공사 낙찰 후, 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」, 「산업안전보건법」 등에 의거하여 시공 및 품질, 안전 분야 기술자 배치가 의무화되어 있다는 점을 고려할 때, 대형 공사 이외에는 입찰 단계에서 이와 관련된 기술자를 평가할 실익이 미흡함.

(3) 상위 등급 업체와 공동도급 확대

- 상위 등급과의 공동도급 제한을 완화함으로써 2등급이나 3등급 업체와의 공동도급을 통하여 배치예정 기술자 요건을 충족하는 방안 검토
 - 과거 최저가낙찰제에서는 상위 등급과 공동도급에 제한이 없어 상위 1, 2등급에서 견적을 만들어 입찰에 참여했으나, 최근에는 상위 등급과의 공동도급이 제한되면서 견적 등 협력도 불가능함.
 - 조달청의 경우, 해당 등급 공사에서 상위 등급의 공동도급 참여 비율을 20% 이내로 제한하고 있음.

❖ 다만, 100억~300억원 구간에서 중소 건설사의 상위 등급과의 공동도급 확대는 현실적인 대안이나, 불가피하게 중소기업의 수주 규모가 줄어드는 단점이 존재함.

- 1, 2등급 업체는 100억~300억원 규모 공사에서 10~20% 지분을 부여받는 공동도급을 기피하는 경향이 존재

(4) 기타 검토 사항

❖ 100억~300억원 구간은 배치예정 기술자를 제시하는 것보다는 현행 적격심사제와 같이 PQ 규정을 적용해 단순히 보유 기술자 수로 평가하는 방안도 대두되고 있음.

- 그러나, 종합심사낙찰제 도입시 기술 분야 변별력을 확충하는 방안으로서 공사현장에 배치 예정인 현장대리인을 평가하는 방안이 도입되었다는 점을 고려할 때, 이를 배제할 경우 종합심사낙찰제의 도입 취지에 근본적으로 배치되는 문제점이 존재함.

❖ 배치예정 기술자는 동일 공종이나 혹은 공종그룹별(교통시설, 수자원, 기타토목, 주거용, 비주거용 등)로 구분하여 경력기술자를 요구하는 것이 일반적임.

- 그런데, 100억~300억원 구간에서는 동일 혹은 유사 공사에서의 경력을 요구하지 않고, 단순히 업종별(토목, 건축 등) 기술자로 평가하는 방안도 대두됨.
- 또는 중소기업의 경우, 현장대리인은 「건설산업기본법」 시행령 [별표5] 건설기술자 배치기준 (100억~300억)¹⁶⁾에 부합하면 만점을 부여하는 방식도 대두되고 있음.

❖ 배치예정 기술자로서 현장대리인 평가는 매우 중요하며, 변별력 확보 측면에서 해당 공사와 동일 또는 유사 공사에서의 경험이 중요함.

- 따라서 100억~300억원 규모의 공사에서 단순히 업종별(토목, 건축 등) 경력기술자를 제출토록 하여 평가하는 것은 불합리하며, 동일 또는 유사 공사에서의 경험을 검증하는 것이 합리적임.

16) 다음에 해당하는 자를 말함.

1. 기술사 또는 기능장
2. 기사 자격 취득 후 해당 직무 분야 5년 이상 종사한 자
3. 해당 직무 분야 특급기술자 또는 해당 직무 분야 고급기술자로서 해당 공사와 같은 종류 현장에 배치되어 시공관리 업무 3년 이상 종사한 자
4. 산업기사 자격 취득 후 해당 직무 분야에서 7년 이상 종사한 자

V 투찰가격 평가 방식의 개선 방안

1. 종합심사낙찰제의 투찰가격 평가 방식

(1) 균형가격의 산정 원칙

■ **현행** 규정을 보면, 입찰금액의 상위 40/100 이상과 하위 20/100 이하를 제외한 입찰금액을 산술 평균하여 균형가격을 산정함.

- 다만, 정부는 가격평가 만점 기준에 실제 시장가격이 반영되도록 개선한다는 취지 하에 균형가격의 산정 기준을 입찰금액 상위 20%, 하위 20%를 배제한 평균 입찰가격으로 개선할 예정임을 공표¹⁷⁾

■ **균형가격 산정시 다음과 같은 입찰금액은 제외함.**

- 입찰금액이 예정가격보다 높거나 예정가격의 100분의 70 미만인 경우
- 발주기관이 작성한 내역서상 세부공종에 표준시장단가가 적용된 경우 혹은 항목별 입찰금액의 합계가 발주기관이 지정해 투찰하도록 하거나 해당 법령에서 정해진 금액 또는 비율에 의하여 산출한 금액 합계의 1000분의 997 미만인 경우
- 입찰자의 산출 내역서상 직접노무비가 발주기관이 작성한 내역서상 직접노무비의 100분의 80 미만인 경우 등

(2) 입찰금액 평가

i) 균형가격 미만일 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \sqrt{1 - A \times \left(\frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$$

ii) 균형가격일 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \text{배점한도}$$

iii) 균형가격 초과일 경우

$$\text{입찰금액 심사점수} = \sqrt{1 - B \times \left(\frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$$

주 : A계수 및 B계수는 발주기관이 각 평가 항목별 변별력 등을 고려하여 결정하되 B계수는 A계수의 1배 ~2배 범위에서 정한다.

17) 관계부처 합동, 산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안, 2019.1.

(3) 세부공종별 단가 심사

■ 고난이도 공사를 제외한 일반공사에서는 세부공종별 단가심사제도를 운영하고 있는데, 세부공종 입찰단가가 기준단가의 ±18% 이내인 경우 100점으로 평가하고, 그 외에는 0점으로 평가

- 세부공종별 기준단가는 발주기관 내역서상 세부공종에 대한 예정가격과 균형단가(입찰자 상위 40%, 하위 20% 제외한 입찰금액 평균)를 70% : 30%로 반영하여 산정

■ 단가 심사는 모든 세부공종을 대상으로 이루어지며, 단가심사 점수의 산정 방식은 다음과 같음.

$$\text{단가심사 점수} = (-)\text{입찰금액 배점의 } 20\% \times \left(1 - \frac{1}{100}(\text{단가 점수})\right)$$

(4) 동점자일 경우의 낙찰자 결정 방법

■ 종합심사 결과, 최고점인 자가 2인 이상인 경우, 다음 순으로 낙찰자를 결정함.¹⁸⁾

- 1. 공사수행능력 점수와 사회적 책임 점수의 합산 점수(사회적 책임 점수는 공사수행능력 점수의 배점 한도 내에서 가산한다)가 높은 자
- 2. 입찰금액이 낮은 자
- 3. 입찰공고일을 기준으로 최근 1년간 종합심사낙찰제로 낙찰받은 계약금액(공동수급체로 낙찰받은 경우에는 전체 공사 부분에 대한 지분율을 적용한 금액을 말한다)이 적은 자
- 4. 추첨

2. 100억~300억원 구간의 종합심사낙찰제 전환시 예상 문제점 : 입찰비용 증가

■ 종합심사낙찰제의 경우, 균형가격에 근접하고 세부공종의 단가 심사에서 감점을 받지 않아야 낙찰 가능성이 높아지는데, 이를 위해서는 입찰가격의 결정과 입찰내역서 작성에 상당한 시간과 비용이 요구됨.

- 적격심사제 입찰의 경우 견적과 입찰내역서 작성에 1시간 내외가 소요되나, 종합심사낙찰제 입찰의 경우 견적부서가 있는 업체이거나 외부 위탁의 경우에도 최소 3~4시간이 소요됨.

18) 「종합심사낙찰제 심사기준」 제13조(낙찰자 결정).

- 100억~300억원 공사는 연간 300~500건 정도인데, 만약 100~300억원 구간의 종합심사낙찰제 입찰이 특정 일자에 몰릴 경우에는 견적 업무가 과중하여 적격심사제와 달리 여러 건의 공사 입찰에 참여하는 것은 어려워지게 됨.

❖ **적격심사제와 비교하여 종합심사낙찰제에서 입찰내역서를 작성하는 데 더 많은 시간과 비용이 투입되는 이유는 세부공종의 단가 심사와 더불어 입찰자 평균가격에 해당하는 균형가격 등이 낙찰자 선정에 직접적인 영향을 미치기 때문임.**

- 계약예규인 「종합심사낙찰제 심사기준」에서는 입찰금액이 예정가격보다 높거나 예정가격의 100분의 70 미만인 입찰가격은 균형가격 산정에서 제외하도록 규정하고 있음.
- 조달청 등 대부분 발주기관에서는 균형가격 산정시 「종합심사낙찰제 심사기준」에서 정하는 부적합한 사항이 있는 경우에는 모든 입찰금액이 부적절한 것으로 간주하여 해당 입찰자를 심사 대상에서 제외하도록 규정하고 있음.
- 종합심사낙찰제에서는 세부공종의 단가 심사가 이루어지는데, 그 심사 기준으로서 입찰자의 평균 입찰단가를 반영하여 세부공종별 균형단가를 산정하고 있기 때문에 입찰내역서가 매우 중요함.

❖ **5등급 이하 업체들은 공사 입찰시 외부 용역업체를 활용하여 입찰내역서를 작성하는 사례가 많은데, 100억~300억원 구간이 적격심사제에서 종합심사낙찰제로 변경될 경우, 입찰내역서 작성 비용이 증가됨.**

3. 종합심사낙찰제의 낙찰률 및 단가심사 실태와 문제점

(1) 실태

- ❖ 기획재정부에서는 종합심사낙찰제 시범사업으로서 2014년 18건, 2015년 27건을 발주한 바 있는데, 평균 낙찰률이 2014년 81.6%, 2015년 82.8%를 기록하여 동 기간 발주가 병행됐던 최저가낙찰제의 평균 낙찰률인 75%보다 높았음.
- ❖ 그러나 종합심사낙찰제가 도입된 2016년 이후 평균 낙찰률은 2016년 79.3%, 2017년 77.6%, 2018년 78.1%로서, 최저가낙찰제와 유사한 70%대의 낙찰률이 지속되고 있음.
 - 2018년의 종합심사낙찰제 낙찰률을 발주기관별로 살펴보면 LH 78.6%, 조달청 76.8%, 한국도로공사 78.7%, 한국철도시설공단 76.8%, 한국수자원공사 79.6% 등임.

〈표 19〉 종합심사제 낙찰률 실태

구분		2016년	2017년	2018년
입찰 건수(건)	전체	89	114	93
	조달청	32	43	-
	LH	39	37	-
평균 낙찰률(%)	전체	79.3	77.6	78.1
	조달청	80.5	78.6	76.8
	LH	78.3	76.6	78.6

자료 : 대한건설협회, 조달청, LH.

■ 또한, 2016년 이후 종합심사낙찰제로 발주된 총 223건 공사의 1건당 평균 입찰 업체 수는 35개사로서, 2015년 최저가낙찰제의 평균 입찰 업체 수가 52개사였던 점과 비교할 때 32.8% 줄었지만 입찰 참가자 수는 여전히 높은 수준임.

- 발주기관별로는 조달청(37.2개사)과 한국토지주택공사(37.1개사)의 경우 1건당 입찰 참여자가 37개사를 넘고 있으며, 한국철도시설공단(25.8개사)과 한국도로공사(22.2개사)도 1건당 입찰 참여자가 20개사를 넘고 있음.

(2) 일본의 사례 : 저입찰가격 심사기준 설정 사례¹⁹⁾

■ 일본의 공공공사 발주자는 예정가격 1,000万円을 넘는 공사의 도급계약과 관련된 경쟁입찰을 실시할 경우, 저입찰가격조사(低入札價格調査)제도와 최저제한가격제도 가운데 하나를 선택하여 적용하는 것을 원칙으로 하고 있음.

■ 국토교통성의 저입찰가격 조사 기준을 살펴보면, 도급계약과 관련하여 아래 1)부터 4)까지 정하는 금액의 합계에 100분의 108을 곱한 금액을 저가심사 대상으로 함. 단, 그 액수가 예정가격의 9/10를 넘는 경우는 예정가격에 9/10를 곱한 금액으로 하고, 또 예정가격의 7/10에 못 미친 경우에는 예정가격에 7/10을 곱한 금액으로 함.

- 1) 직접공사비 금액에 10분의 9.7을 곱해서 얻은 금액
- 2) 공통가설비 금액에 10분의 9를 곱해서 얻은 금액
- 3) 현장관리비 금액에 10분의 9를 곱해서 얻은 금액
- 4) 일반관리비 등의 금액에 10분의 5.5를 곱해서 얻은 금액

19) 低入札價格調査基準價格の見直しについて(国土交通省発注工事).

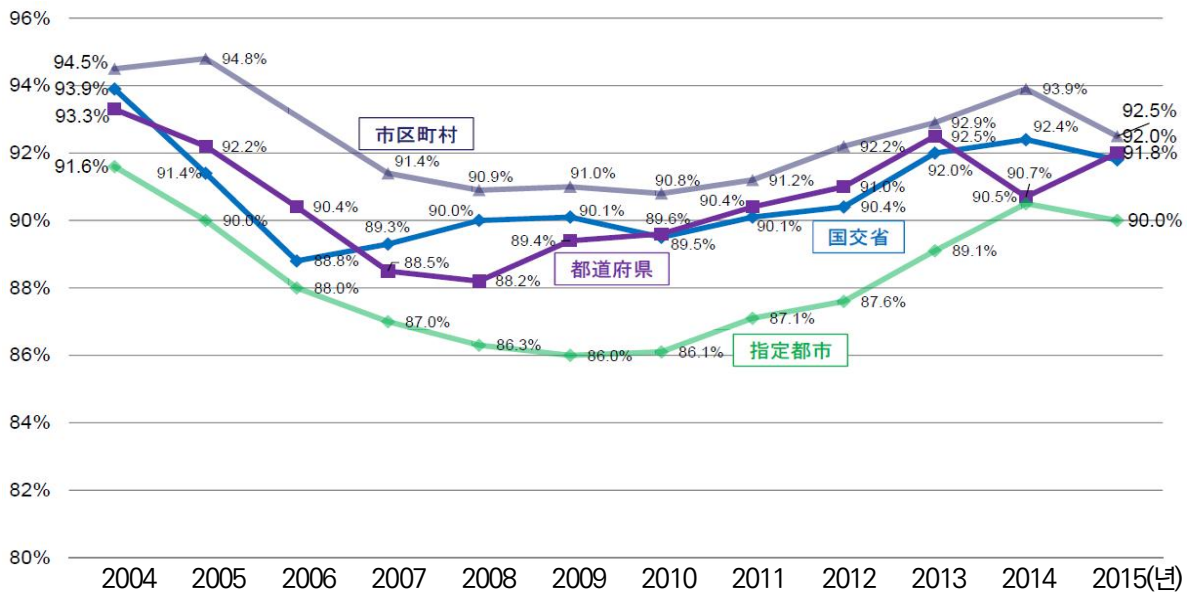
〈표 20〉 일본의 저입찰가격 조사 기준의 변천 과정

구분	1987~2008.3	2008.4~2009.3	2009.4~2011.3	2011.4~2013.5	2013.5~2016.3	2016.4~2018.3	2018.3~	
예정가격 대비 저입찰 조사가격의 설정 범위	2/3~85%	2/3~85%	70~90%	70~90%	70~90%	70~90%	70~90%	
저입찰 조사가격의 설정 기준	직접공사비	×1.0	×0.95	×0.95	×0.95	×0.95	×0.95	×0.97
	공통가설비	×1.0	×0.9	×0.9	×0.9	×0.9	×0.9	×0.9
	현장관리비	×0.2	×0.6	×0.7	×0.8	×0.8	×0.9	×0.9
	일반관리비 등	-	×0.3	×0.3	×0.3	×0.55	×0.55	×0.55
	상기 합계액	×1.05	×1.05	×1.05	×1.05	×1.08	×1.08	×1.08

일본의 공공공사 평균 낙찰률을 보면, 2000년대 후반에는 민간 경기 침체로 입찰자 수가 늘어나면서 86~91% 수준까지 하락한 바 있었으나, 2015년의 경우 90~93%의 낙찰률을 나타내고 있음.

- 발주 주체별로 보면, 국토교통성 발주공사의 평균 낙찰률은 2015년에 91.8%를 기록했으며, 중소 규모 공사가 많은 시구청촌 발주공사는 92.5%로서 약간 높게 나타났음.

〈그림 2〉 일본의 공공공사 평균 낙찰률 추이(2005~2015년)



주 : 1) 국토교통성 직할 공사는 8개 지방정비국에서 계약한 공사(2005년까지는 항만, 공항 제외).
 2) 2006년 시구청촌 발주공사와 관련된 낙찰률 데이터는 결손.

자료 : 일본 국토교통성.

4. 종합심사낙찰제의 입찰가격 평가 개선 방안²⁰⁾

(1) 균형가격 산정시 투찰가격의 상·하위 30% 배제

■ 현재 균형가격 산정시 입찰자 투찰가격 가운데 하위 40%와 상위 20%를 배제하고 있는데, 이는 저가 투찰의 원인으로 작용하고 있음.

- 100억~300억원 구간에서도 단가 심사가 필요하다면, 단가 심사의 기준이 되는 균형가격 산정 방식을 개선하여 인위적인 담합이나 덤핑 요소를 최소화하는 것이 필요함.

■ 균형가격의 산정시 입찰금액 상위 20%, 하위 20%를 배제하는 방안도 가능하나, 담합이나 덤핑 방지를 위해서는 상위 30%, 하위 30%를 폭넓게 배제하는 것이 더욱 효과적일 것으로 판단됨.

(2) 100억~300억원 구간에서 단가심사 기준의 이원화

■ 일본의 경우, 공사원가 비중이 대략 직접공사비 78%, 공통가설비 3%, 현장경비 8%, 일반관리비 11% 수준²¹⁾임을 고려할 때, 국토교통성의 항목별 저가심사 기준을 적용해보면 예상 낙찰률은 91~92% 수준임.

- 또한, 예정가격 대비 저입찰 조사가격의 설정 범위를 최대 90%로 규정하고 있기 때문에 투찰률이 예정가격의 90% 이하일 경우 저가심사 대상으로 분류하는 것으로 해석할 수 있음.

■ 우리나라의 종합심사낙찰제에서는 세부공종별 단가 심사시 입찰단가가 기준단가의 ±18% 이내인 경우 ‘적합’으로 평가하고 있는데²²⁾, 일본의 사례를 고려할 때 덤핑 낙찰을 방지하려면 단가심사 기준을 강화할 필요가 있음.

■ 특히, 100억~300억원 공사는 입찰 참여자가 대부분 중소기업이라는 점을 고려할 때, ‘순공사비’ 이상으로 낙찰을 유도하기 위해서는 세부공종별 단가 심사시 부적합 판정

20) 정부는 종합심사낙찰제의 개선을 위하여 다음과 같은 개선안을 검토하고 있음(관계부처 합동, 산업경쟁력 강화를 위한 국가계약제도 개선 방안, 2019.1.4).

- 가격평가 만점 기준이 실제 시장가격이 반영되도록 개선한다는 취지 하에 균형가격의 산정 기준을 입찰금액 상위 20%, 하위 20%를 배제한 평균 입찰가격으로 개선

- 동점자가 다수일 경우 입찰금액이 낮은 자보다 균형가격에 근접한 자가 우선적으로 낙찰되도록 개선

- 고난이도 공사에 대하여도 가격평가 적정성 제고를 위하여 세부공종별 단가 심사를 적용

21) 公共建築工事の工事費積算における共通費の算定方法及び算定例, <http://www.mlit.go.jp/common/001184223.pdf>.

22) 계약예규 「공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」 [별표3] “입찰금액 평가 및 가격 산출의 적정성 심사방법” 참조.

기준을 기준단가의 $\pm 18\%$ 에서 $\pm 15\%$ 이하로 개선하는 것이 요구됨.

- 공사원가 대비 순공사비의 비중이 건축 92.7%, 토목 89.1%²³⁾임을 고려해야 할 것임.

- 낙찰에서 배제하거나 혹은 균형가격 산정시 제외되는 투찰률을 현행 예정가격 대비 70% 미만에서 80% 미만으로 상향하는 것이 요구됨.

(3) 단가심사 대상을 세부공종에서 10~30여 개 공종으로 간소화

- 100억~300억원에서 입찰에 참여하는 중소 업체들의 부담을 경감하려면, 수천 개 이상에 달하는 세부공종에 대한 단가심사 대신에, 하도급 공종 패키지를 고려해 10~30개 공종으로 구분하여 저가 투찰 여부를 심사할 수 있음.

- 그러나 이 방식은 100억~300억원 구간에서만 단가심사 방식을 변경하는 것으로서, 실무적으로 번거로움이 존재함.

(4) 동점자가 다수일 경우, 최근 1년간 낙찰금액이 적은 자를 낙찰자로 우선함.

- 동점자가 다수일 경우, 현행 규정²⁴⁾에서는 1) 공사수행능력 점수가 높은 자, 2) 최저가 투찰자 등의 순으로 낙찰자를 결정하고 있는데, 100억~300억원 구간으로 종합심사낙찰제를 확대 적용할 경우, 대기업에 비하여 공사수행능력 점수가 낮은 중소 업체에게 불리한 조항으로 작용할 수 있음.

- 중소 규모의 공사에서는 그동안 분배 중심의 입찰제도가 운영돼 왔다는 점을 고려할 때, 100억~300억원 구간에서 동점자가 발생할 경우에는 입찰공고일을 기준으로 최근 1년간 종합심사낙찰제로 낙찰받은 계약금액²⁵⁾이 적은 자를 낙찰자로 우선하는 것이 합리적임.

- 동점자 발생시 '균형가격에 근접한 자'를 낙찰자로 우선하는 방안도 검토할 수 있으나, 이 경우 균형가격을 변동시키려는 담합 유인이 나타날 수 있음.

23) 자료 : 대한건설협회, 기획재정부 내부자료.

24) 「종합심사낙찰제 심사기준」 제13조 참조.

25) 공동수급체로 낙찰받은 경우에는 전체 공사 부분에 대한 지분율을 적용한 금액을 말함.

VI 기타 평가 항목의 제도 개선 대책

1. 변별력 확보

(1) 제기되는 논점 : 공사수행능력 평가에서 만점자 비중이 높음.

- **현행 종합심사낙찰제는 공사수행능력 평가에서 만점을 받는 입찰자가 다수이며, 결과적으로 투찰금액 평가를 통하여 낙찰자가 결정되는 사례가 일반화되고 있음.**

 - 제도 도입 초기에는 발주처가 입찰자의 기술능력을 세밀하게 비교 평가했으나, 점차 평가 기준이 완화되면서 입찰자의 상당수가 만점을 받는 평가 기준으로 변모함.
- **종합심사낙찰제의 제도 설계 과정에서는 변별력 확보와 더불어 대기업 및 중소기업이 호혜 평등한 경쟁 구도를 형성하기 위한 보완적인 대책을 강구한 바 있음.**

 - 변별력 확보를 위하여 동일 공법의 시공실적 평가 및 배치예정 기술자 평가를 도입
 - 중견 또는 중소기업 보호 목적으로 전문화율, 규모별 시공 역량, 공동수급체 구성 등 평가
- **그런데 발주기관별로 자체적인 평가 기준 마련 및 제도 운영 과정에서 각 항목별 변별력이 저하됨.**

 - 예를 들어 '규모별 시공역량' 심사 항목은 해당 공사에 가장 적합한 기업 규모를 갖춘 건설업체가 낙찰에 유리하도록 제도를 구상했는데, 실제 운용 실태를 보면 기업 규모에 따른 차등이 거의 없어 과잉 자격(over-qualification)을 걸러낸다는 기본 취지를 달성하지 못하고 있음.

(2) 개선 방안

- **해당 공사에 특화된 평가가 이루어질 수 있도록 더욱 유연성 있는 평가 지표를 마련하고, 발주자의 재량권을 확대하는 것이 요구됨.**

 - 단순히 동일 공종의 실적 보유 여부를 평가하기보다는 해당 프로젝트의 특성을 고려하여 다양한 경쟁 요소를 제시하는 것이 필요함.
 - 업체별 공사수행능력에 대한 평가 점수가 발주기관별 또는 공사유형별로 1년간 거의 변하지 않는 문 제점을 해소하는 것도 필요함.

- 시공계획서는 동일 혹은 유사 공사에서 과거에 사용했던 계획서를 수정·보완하여 제출하는 사례가 많으므로, 해당 공사에 특화된 시공계획서를 요구하고 이를 평가하는 체제를 구축해야 함.
 - 예를 들어 해당 건설공사에서 가장 핵심적인 시공 공종을 검토한 후, 연약지반 처리나 틸트업(tilt-up) 방법, 양중 방식, 소음 및 진동 저감 방법, 지하 흙막이벽의 안전 등 구체적인 항목에 대한 시공계획서를 요구할 수 있을 것임.
- 다만, 공사수행능력의 변별력을 강화할 경우, 중견 또는 중소 건설사의 경우 입찰비용이 증가하거나 입찰이 어려워질 수 있으므로 제도적 보완 필요

2. 사회적 책임 점수의 반영 방법 개선

(1) 100억~300억원 구간에서 사회적 책임 점수의 가점 확대

- 종합심사낙찰제에서는 입찰자의 ‘사회적 책임’ 점수를 가점(加點) 제도로 운영하고 있는데, 건설업체에서는 동 가점을 활용하여 공사수행능력을 보완하는 사례가 존재
- 100억~300억원 공사의 경우, ‘사회적 책임’ 가점을 현재 2점에서 4점으로 확대할 경우, 현행 평가 기준을 그대로 적용하더라도 중소기업의 불이익을 상당 부분 상쇄하는 것이 가능할 것으로 판단됨.
 - 대기업과 비교하여 중소기업에서 특히 비교 열위에 있는 것이 배치예정 기술자 평가인데, 배치예정 기술자의 배점은 기획재정부 계약예규는 8~15점, 조달청은 7~8점으로 운영하고 있음.
 - 배치예정 기술자는 입찰공고일 전에 입찰자 소속 임직원이어야 하고, 입찰공고일 기준 6개월(180일) 이전부터 재직하지 않은 경우 평가 점수의 80%만 인정한다는 점을 고려할 때, 6개월 재직 규정을 충족하지 못할 경우, 최소 1.6점에서 최대 3점, 조달청 기준으로는 1.5점 내외의 감점이 발생함.

(2) ‘사회적 책임’ 점수를 가점 이외에 감점으로 활용

- ‘사회적 책임’ 점수는 현재 가점(加點)으로 운영하고 있는데, 대규모 재해나 안전사고를 유발했거나 공정 거래가 불성실한 업체에서도 가점을 받는 불합리가 존재함.
 - 불공정하거나 불성실한 업체에 대하여 불이익을 부여하려면, 해당 발주자나 해당 공종별로 구분하여 대규모 부실 공사나 계약 불이행 경력이 있는 경우에는 감점도 가능하도록 운영 검토

3. 공사수행능력 평가 방법 개선

(1) 100억~300억원 구간은 '공동수급체 구성'과 관련된 평가 점수 배제

- **현행 종합심사낙찰제는 공동도급을 전제로 제도가 설계된 것으로 판단되며, 공사수행 능력 평가 항목 가운데 '공동수급체 구성' 항목을 두어 평가하고 있으나 100억~300억원 구간의 경우 단독 입찰이 가능한 사업 범위이므로 동 항목을 의무적 평가 대상에서 배제하는 것이 바람직함.**
- **사회적 책임 중 지역경제 기여도 심사도 공동수급체 구성원 중 해당 공사현장 소재 지역업체의 참여 비율을 심사하는 것으로 규정되어 있는데, '공동수급체 구성원'으로 한정할 것이 아니라, '입찰자 또는 공동수급체 구성원'으로 수정 필요**

(2) 「근로기준법」 준수 여부 : 원도급자의 위반 여부만 평가

- **건설인력 고용평가 항목에서 「근로기준법」 준수 여부는 임금체불 사업주 명단 공개 횟수에 따라 부여되는 차등 점수에 따라 나타남.**
- **그런데, 입찰자뿐만 아니라 평가 대상 기간 동안 입찰자의 이름으로 고용보험 시스템에 등록된 하도급업자를 포함하도록 규정하고 있는데, 이러한 평가 방법은 원도급자에 과도한 책임을 부여하는 것으로서 불합리함.**

4. 시공평가 결과의 반영 방식 개선 : 발주자 재량권 확대

- **「건설기술진흥법」에서는 100억원 이상 공공공사의 경우 그 시공 결과의 적정성을 평가하도록 규정하고 있는데, 종합심사낙찰제의 입찰자 평가 항목 중 '시공평가' 항목은 30~50%의 비중을 갖고 있어 낙찰자 결정에 큰 영향을 미치고 있음.**
- **시공평가 결과는 교통, 수자원, 기타토목, 주거, 비주거 등 5개로 분류하여 입찰에 반영하는데, 분류 범위가 넓어 해당 공사에 적합한 시공평가 결과가 반영되지 못하는 사례가 존재함.**
 - 예를 들어 택지조성공사는 종합심사낙찰제 하에서 '기타토목' 공종으로 분류되는데, 여기에는 택지조

성 이외에 간척, 치산, 사방, 농지정리, 기타토목시설 등이 포함되어 있으며, 이러한 공종의 시공 실적도 '동일공종 그룹' 실적으로 인정됨.

- 이에 따라 택지조성 역량이 미흡한 업체도 낙찰이 가능하고, 역으로 택지조성 실적을 다수 보유한 업체가 상대적으로 불이익을 받는 사례도 존재

❖ **동일공종 그룹을 더욱 세분하여 시공평가 결과를 반영하는 방안**에 대하여 발주자에게 재량권을 부여하는 것이 바람직함.

- 일본 국토교통성의 경우, 각 건설사의 시공평가 점수는 각 지방정비국별로 관리하고 향후 입찰에 활용되는데, 시공평가 점수는 21개 유형으로 구분되며 동일한 유형의 공사 입찰에만 영향을 미침.

❖ **100억~300억원 구간의 경우 시공평가 결과를 갖추지 못했거나 미흡한 업체가 다수라는 점을 고려할 때, 100억~300억원 구간에서는 현행 적격심사제와 같이 PQ에서 시공실적으로 제출한 사업의 시공평가 결과만을 반영하는 방안을 강구하는 것이 필요함.**

- 기획재정부 계약예규인 「입찰참가자격 사전심사요령」에서 규정하고 있는 '시공평가'의 반영 방법을 보면, 해당 입찰자가 제출한 시공 실적을 대상으로 하여 「건설기술진흥법」 제50조의 규정에 의한 시공평가 결과에 의하되, 해당 시공 실적이 공동수급체 구성원(공동이행방식)으로 참여하였을 경우에는 공동수급체 대표자가 받은 시공평가 결과를 적용하도록 규정하고 있음.

❖ **추정가액 100억~300억원 규모의 공사에 대하여 현행 적격심사제 대신에 간이형 종합심사낙찰제를 도입할 경우, 평가 항목 및 평가 방법의 개선안을 요약하면 <표 21>과 같음.**

〈표 21〉 간이형 종합심사낙찰제의 평가 항목 및 평가 방법(안)

심사 분야	심사 항목		평가 방법	간이형(안) 추정가격 100억~300억원
공사수행능력 (40~50점)	전문성	시공실적	동일공사 실적. 단, 불가피할 경우, 동일공종 그룹 실적 적용	PQ대상 - 고난도 공사 : 동일공종 실적 - 일반 공사 : 동일공종그룹실적 비PQ 대상 : 동일업종 실적
		매출액 비중	10년간 동일공사 실적/ 업종 실적(%)	(좌동)
		배치 기술자	현장대리인, 시공·품질·안전 분야 기술자	현장대리인만 평가, 6개월 재직 규정 예외 허용
	역량	공공공사 시공평가 점수	공종 그룹의 시공평가 점수	시공실적으로 제출한 공사의 시공 평가 점수를 반영
		규모별 시공 역량	2등급 이하 공사에서 상위 등급 참여 지분 감점	(좌동)
		공동수급체 구성	중소기업 참여시 가산	단독 입찰을 고려하여 개선
	일자리	건설인력 고용	고용탄력성 근로기준법 준수	원도급자의 위반 여부만 평가
소계				
입찰금액 (50~60점)	금액		균형가격	(좌동)
	가격 산출의 적정성(감점)	단가심사	세부공종 기준단가의 ±18% 이내	세부공종 기준단가의 ±15% 이내
		하도급계획	하도급예정금액/하도급 부문 조사금액(%)	(좌동)
사회적 책임 (가점 2점, 공사수행능력에 가산)	건설고용			
	건설안전		사망만인율+재해율점수	(좌동)
	공정거래		상호협력+공정거래준수 점수	(좌동)
	지역경제 기여도		지역업체 참여 비율	단독 입찰을 고려하여 개선
	소계			필요시 최대 4점 가점
계약 신뢰도 (감점)	배치기술자 투입계획 위반(감점)			현장대리인 동일 등급으로 교체 허용
	하도급관리 계획 위반(감점)			(좌동)
	하도급금액 변경 초과비율 위반(감점)			(좌동)
	시공계획 위반(고난이도 공사, 감점)			(좌동)

최민수(선임연구위원·mschoi@cerik.re.kr)