

특집

입찰제도의 변화와 혁신

종합심사낙찰제 도입- 최저가낙찰제 폐해 해결할 수 있어야

최 민 수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

그 동안 300억원 이상의 정부 발주 공사에 획일적으로 적용되던 최저가낙찰제의 폐해가 지속적으로 대두되면서, 공공공사 입찰제도의 개선을 요구하는 목소리가 높았다. 이에 따라 최근 정부는 최고 가치와 글로벌 스탠더드를 추구한다는 목표 아래 새로운 입찰제도로써 '종합심사낙찰제'의 도입 방안을 마련하였다.

정부는 2014년에 LH공사 등 주요 공공기관을 대상으로 시범사업을 실시한 후, 성과 분석을 통하여 2015년부터는 모든 발주기관으로 종합심사낙찰제를 확대 추진할 예정이다.

공사수행 능력과 투찰 가격 합산 평가

지난 8월 공청회 자료를 토대로 정부가 마련하고 있는 종합심사낙찰제(안)을 살펴보면, 입찰자의 공사

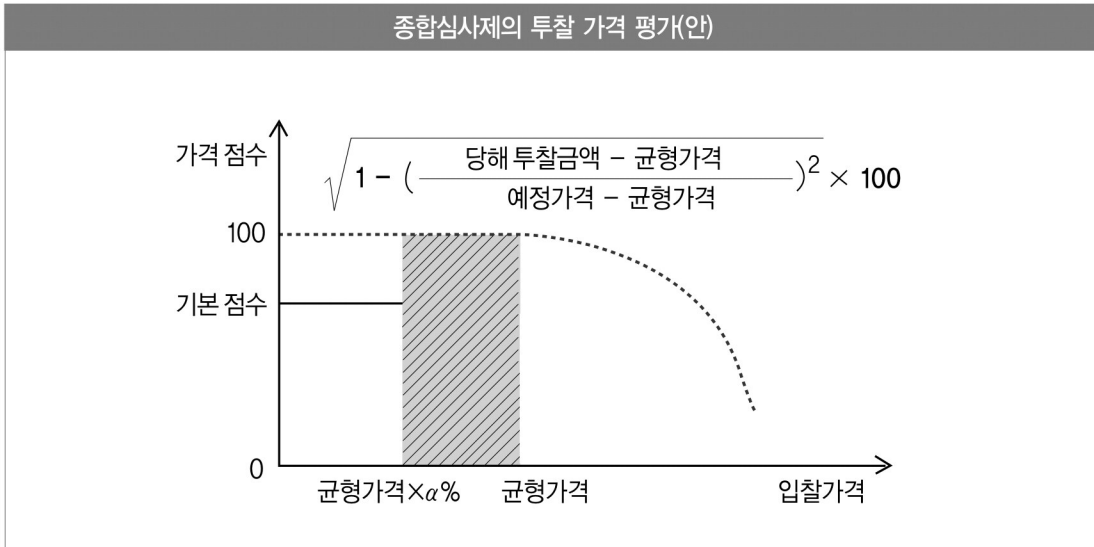
수행 능력과 투찰 가격 점수를 합산하고, 여기에 기업의 사회적 책임 점수를 가미하여 최종 낙찰자를 결정하는 방식을 제안하고 있다.

평가 체계를 보면, 공사수행 능력 측면에서 전문성과 시공 역량을 평가하는데, 전문성은 동일 공종의 시공 실적, 매출 분야의 전문화율, 배치 예정 기술자의 동일 공사 경험 등을 평가한다.

시공 역량 측면에서는 과거 시공 평가 결과와 업체 규모별 등급 적정성을 평가한다.

사회적 책임 분야는 가점을 부여하는 형태로 가락을 잡았는데, 건설 인력 고용, 공정 거래, 건설 안전관리 실태 등을 평가한다.

가격 평가는 투찰 가격이 낮을수록 높은 점수를 부여되며, 점수 상승폭을 체감하는 방식이 제안되었다. 정부안을 보면, 입찰자 평균 가격을 토대로 가칭 '균



주 : 공공공사 입찰제도 개선 공청회(2013. 8. 21) 자료를 토대로 작성.

형 가격'을 산정하고, 균형 가격보다 일정 비율, 예를 들어 균형 가격 아래로 3%까지는 만점을 부여하되, 그 미만으로 입찰한 경우에는 기본 점수만을 부여함으로써 덤핑 입찰을 방지한다는 계획이다.

덤핑 경쟁 가능성 차단해야

종합심사제의 도입 배경은 최저가낙찰제에서 나타났던 폐해나 부작용을 해소하려는 것이다. 따라서 덤핑 입찰을 방지하고, 낙찰자가 해당 프로젝트의 질적 개선을 위해 투자할 수 있도록 입찰 가격 평가 측면에서 선진화된 방식을 구상해야 한다.

그런데 정부가 제시한 '종합심사제(안)'의 입찰 가격 평가 방식을 보면, 적정 공사비 확보가 불확실하며, 입찰에 소요되는 비용도 낮아 결과적으로 입찰 경쟁률이 상당히 높아지면서 가격 경쟁이 심화될 우려가 있다.

본질적으로 최저가낙찰제의 부작용을 해결하려는

목적에서 종합심사제가 구상되었다면, 실행 가격 미만의 적자 수주가 발생하지 않도록 하는 제도의 설계가 필요하다. 현재 최저가낙찰제의 평균 낙찰률은 75% 수준이며, 최저가낙찰제 현장의 평균 실행률이 낙찰 금액 대비 105% 내외라는 한국건설관리학회의 용역 결과를 고려할 때, 적자가 발생하지 않고 하도급 비용의 적정화 등을 유도하려면 예정가격 대비 최소 80% 이상으로 낙찰률이 유지되는 것이 바람직하다.

다만, 발주자가 인위적인 낙찰 하한선이나 저가심의 기준 등을 정할 경우, 입찰자는 전략적인 가격으로 투찰할 가능성이 높아진다. 따라서 원가 계산에 근거하여 입찰자 스스로 시공 가능한 가격을 제시하는 풍토를 조성해야 한다. 이를 위해서는 평균 투찰 가격을 활용하여 개별 입찰자의 투찰 가격을 평가하는 것이 바람직하다.

그러한 측면에서 정부 안을 보면 평균 투찰 가격을 토대로 가격을 평가를 한다는 점에서 과거 입찰제도

특집 입찰제도의 변화와 혁신

보다 진일보했다고 볼 수 있다. 그러나 평균 입찰 가격의 산정 방식에는 의문이 있다.

예를 들어 입찰 가격의 상위 40%, 하위 10%를 제외한 평균치를 적용하는 방안이 거론되고 있는데, 이 경우 투찰 가격 하위 30%선에 위치한 업체가 최고 점수를 받게 된다.

더구나 균형 가격과 비교하여 -3% 이내에서는 만점을 받기 때문에 경우에 따라서는 최저가 투찰자가 지 모두 만점을 받을 우려가 있다.

이 경우 최종 점수가 동일하다면 최저가 투찰자가 낙찰자가 되기 때문에 순수 최저가낙찰제도로 변질될 우려도 존재한다. 따라서 시범사업 등을 통하여 덤핑 입찰의 가능성에 대하여 충분한 보완책을 마련하는 것이 요구된다.

발주자 재량권 확대 중요

계약이행 능력 평가는 변별력을 강화하되, 대형 및 중견·중소 업체 간에 호혜·평등한 경쟁 환경을 창출하도록 노력하고, 건설산업의 경쟁력 강화를 유도하는 방향으로의 제도 설계가 필요하다. 또한, 모든 공사에 획일적인 평가 항목이나 배점을 마련할 경우, 변별력이 낮아질 우려가 있다.

따라서 정부에서 가이드라인을 마련하되, 해당 발주자나 프로젝트의 특성에 적합하게 계약이행 능력이 평가될 수 있도록 발주자의 재량권을 확대하는 것이 필요하다.

아울러 과거 실적에 대한 양적 평가도 중요하지만 현 시점에서 해당 공사에 적합한 실제 시공능력을 갖추었는가를 검증하는 것이 요구된다. 나아가 기업의 사회적 책임이나 신인도 등 입찰자에 대한 질적 평가

를 강화할 필요가 있다.

정부가 구상하고 있는 종합심사제의 계약이행 능력 평가 항목을 보면 새로운 시도와 더불어 중견·중소 업체를 배려하기 위하여 상당히 노력한 흔적이 엿보인다. 그러나 여전히 평가 항목이 획일적으로 구성되어 있는 경향이 있다.

예를 들어 발주자의 선호에 따라 입찰자의 신용도나 경영 상태, 시공 여유율 등을 평가할 수도 있으나, 현행 정부 안을 보면 이와 같은 평가가 불가능한 구조이다.

또한, 최적의 낙찰자를 선정하려면 시공계획서 혹은 하도급계획서 등 해당 건설공사에 특화된 계획서를 요구하여 평가하는 방식도 가미할 수 있다. 예컨대 선진국에서는 인터뷰나 히어링, 토론 등의 기회를 마련하여 입찰자의 기술력을 철저하게 검증하는 것이 일반적이다.

주관적 평가의 부작용에 대한 우려도 있으나, 모든 발주자에 대하여 주관적 평가를 금지하는 것도 재량권 확대 측면에서 바람직하다고 볼 수 없다.

동일 공종에 대한 시공 경험이나 기술자 평가는 제한 경쟁 요소를 가미하려는 목적이 있다. 따라서 제한 경쟁 요소를 발주자가 폭넓게 선택할 수 있어야 한다. 과거 시공 평가나 재해율 등은 기업 전체에 대한 평가도 중요하나, 유사 공사나 또는 해당 발주기관의 과거 발주 공사에서의 이행 실적을 반영하는 것이 더 유용할 수 있다.

따라서 계약이행 능력 평가에서 해당 공사에 특화된 평가가 이루어질 수 있도록 보다 유연성 있는 평가 지표를 마련하고, 발주자의 재량권을 더욱 확대하는 방안을 강구하는 것이 요구된다. CERIK