

2015년 건설산업의 5대 키워드

# 종합심사낙찰제, 설계 취지 되살려 본래 목적 추구해야

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원  
mschoi@cerik.re.kr

**공**공공사 입찰에서 최저가낙찰제를 대체할 목적으로 도입된 종합심사낙찰제가 시범사업부터 삐걱거리고 있다. 종합심사낙찰제는 제도 설계 과정에서 건설업체의 전문성을 함양하고, 최저가낙찰제의 폐해를 방지한다는 취지에서 출발하였다. 그런데 지난해 LH의 시범사업에서는 낙찰률이 71%로 최저가낙찰제보다 낮아져 논란에 휩싸이더니 몇 번 시범사업이 진행되면서 기업간 수주 불균형 우려 등의 문제도 제기되고 있다.

따라서 종합심사낙찰제가 성공적으로 정착될 수 있도록 시범사업에서 나타나는 문제점을 토대로 제도적 보완이 요구되는 시점이다.

## 낙찰률 - 최저가 폐해를 해결해야

종합심사낙찰제의 시범사업에서는 낙찰률이 낮

는 비판이 대두된 바 있다. 이에 대응하여 발주기관에서는 세부 공종의 단가 심사를 강화하여 낙찰률 상향을 시도하고 있다. 이는 현행 가격 평가 방식을 고려했을 때 실무적으로 불가피한 측면이 있다. 그런데 입찰 가격 평가 과정에서 나타난 근본적인 문제들을 치유하기에는 한계가 존재한다.

우선, 발주자가 단가심사 기준을 외생적으로 결정하고, 이를 공표하고 있는 상태에서는 전략적인 가격 투찰을 유도할 수밖에 없다. 그 결과, 투찰률이 특정 구간에 집중되는 현상을 초래하게 된다. 미세한 금액 차이로 낙찰자가 결정되면서 운(運)에 의한 낙찰이라는 비판도 제기될 수 있다. 이는 최저가낙찰제의 저가심사에서도 지속적으로 제기된 문제이다. 전략적인 가격 투찰은 결국 건설업체의 견적 및 적산 능력을 떨어뜨려 건설산업의 건전한 발전에 저해가 될 수 있다.

더 큰 문제는 만약 단가심사 기준이 불합리하게 결정되거나 혹은 실적공사비 적용 확대 등으로 설계가격이 낮아질 경우, 저가 낙찰이 불가피하다는 데 있다.

균형 가격 산출 방식도 재검토가 요구된다. 현행 제도를 보면, 균형 가격 대비 97%까지 만점을 부여하고, 공사수행능력 점수가 동점일 경우 최저가 투찰자가 낙찰자로 결정된다. 즉, 이미 가격 경쟁의 요소가 강하게 내재되어 있다.

따라서 '균형 가격' 산정시 입찰자 투찰 가격의 상위 40%, 하위 20%를 배제하기보다는 상하위 30%를 균등하게 제외하는 것이 합리적이다. 또한, 입찰 가격 평가의 변별력을 강화하려면 만점 부여 구간을 균형 가격 대비 1~2% 이내로 축소해야 한다. 근본적으로는 종합심사제의 제도 설계 취지대로 입찰자 자신의 견적에 의거하여 자유롭게 투찰토록 하되, 저가 투찰을 유인하는 인위적 요소를 최소화할 수 있도록 입찰 가격 평가 방식을 구상해야 한다.

**단가 심사 - 유사 담합 방지 필요**

종합심사제에서는 수천 개 이상의 공종에 대하여 단가 심사를 진행하고 있는데, 이는 행정력 낭비라는 지적이 많다. 더구나 최저가낙찰제에서는 10~30여 개 공종으로 나누어 투찰 가격의 부적정을 판단했으나, 종합심사제에서는 5,000~1만여 개에 달하는 모든 세부 공종에 대하여 단가의 적정성을 심사하고 있다. 이 때문에 세부 공종의 단가 심사에만 2~3주가 소요되지만 그 실효성은 미흡한 편이다. 게다가 세부 공종별로 입찰자 평균 가격을 변동시켜 낙찰 가능성을 높이려는 담합이 유인될 수 있다. 하도급 단가 심사도 세부 공종별로 수행하는 것은 업무량이 과도하고 실무적으로 연계성이 약하다. 또한, 하도급 계약시 「건설산업기본법」에 근거하여 발주처의 저가 심사가 이루어지므로 중복적인 규제로 볼 수 있다.

따라서 세부 공종별 단가 심사는 원칙적으로 폐지하는 것이 바람직하다. 그 대신 적정 낙찰률을 달성할 수 있는 새로운 가격 평가 방식을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 종합심사낙찰제 도입 당시에도 제시되었던 바와 같이 해당 발주 공사의 직접 공사비, 순공사비와 평균 입찰 금액을 혼합하여 다음과 같이 균형 가격을 설정하는 방식을 검토해볼 수 있다.

**1) 평균 입찰 금액이 순공사비보다 높을 경우**

$$\text{균형 가격} = \frac{\{(\text{직접공사비} + \text{순공사비})/2\} + \text{평균 입찰 금액}}{2}$$

**2) 평균 입찰 금액이 순공사비보다 낮을 경우**

$$\text{균형 가격} = \frac{\text{순공사비} + \text{평균 입찰 금액}}{2}$$

**공사이행능력 평가 : 대·중소 업체의 형평성 추구해야**

대형 업체와 중견, 중소기업 간의 수주 형평성에도 문제가 제기되고 있다. 가장 큰 요인은 공사수행능력 평가시 '동일 공법' 실적을 평가에 반영한다는 점을 들 수 있다. 최근 사례를 보면 동일 공법 실적의 과소 여부가 낙찰자 결정에 큰 영향을 미치고 있다. 그런데 제도 설계 당시 동일 공법 실적을 반영한 것은 제한 경쟁 요소를 가미한 것이다.

즉, 해당 공사에 반영된 특정 공법이나 현장 여건 등을 토대로 공사 경험을 묻는 것이다. 터널 공사를 예로 들면, 회전 반경 90도 터널, 침매 터널, 지하 50m 이

상, TBM 사용 경험 등 제한 경쟁 요소를 가미한 것이다. 그러나 실제 운용 과정에서는 단순히 터널 실적이 많을수록 수주가 유리해지는 경향이 있다.

또한, 제도 설계 당시에는 중견 업체나 중소기업을 배려하기 위하여 등급 점수가 마련된 바 있다. 등급 점수는 대형 공사는 대형 기업이 유리하고, 중형 공사는 중견 규모 기업이 유리하도록 평가된다. 그러나 실제 운용 실태를 보면, 등급 점수를 적용하지 않거나, 차등이 거의 없어 실제 기능하지 못하는 사례가 많다. 이는 과잉 자격(over-qualification)을 억제한다는 기본 취지에 맞지 않는 것이다.

건설업체의 시공능력평가액을 보면, 2014년을 기준으로 1위와 10위는 약 4배, 1위와 50위는 약 22배, 1위와 100위는 약 64배의 차이가 있다. 만약 유자격자 명부 운용시 1등급 배정 업체를 시공능력평가액 5,000억원 이상으로 규정할 경우, 업체 규모가 매우 다른 50여 개 사가 1등급에 편입될 수 있다. 따라서 업체 등급을 구분하여 등급 점수를 부여할 경우 본래 취지를 살리기 어려우며, 해당 등급의 상위 업체가 상대적으로 유리하게 된다. 따라서 300억~1,000억원 구간에서 등급 점수를 운용하되, 입찰자의 공사 1건당 평균 수주액 등을 토대로 등급 점수를 산정하는 방법을 강구할 필요가 있다.

수주 과점(寡占)을 방지하려면, 시공여유율제도도 검토해야 한다. 현재 300억원 이상 종합심사제 영역은 과거 최저가낙찰제 영역으로 볼 수 있는데, 도급 순위 11~50위권 업체의 수주 비중이 50% 이상에 달했다. 즉, 대·중견 기업간 호혜 평등한 수주 여건 마련이 중요하다. 이를 위해서는 수주 건당 일정 점수를 감점하는 방법도 유효할 수 있다. 다만, 해당 발주기관의 발주 건수와 입찰 참가자 수를 고려하여 감점 폭을 결정해야 할 것이다.

매출액 비중 항목은 교통시설, 수자원, 기타 토목,

건축 등으로 구분하여 해당 분야의 매출 비중이 높을수록 점수가 높아진다. 이는 건설업체의 전문성을 높이는 목적에서 출발했다. 그러나 민간 공사 실적이 많은 대형 업체에서는 상대적으로 불리할 수 있다. 따라서 발주기관별로 공공 분야만의 실적을 대상으로 매출액 비중을 평가하여 전문성을 평가하는 방안을 검토할 필요가 있다.

과거 공사의 이행 실태를 평가하는 시공평가 점수도 의견이 분분하다. 종합심사제에서는 시공평가 점수를 공사수행능력의 30~50%까지 반영하고 있어 상당한 영향력이 있다. 그런데 과거의 시공 평가 결과가 제대로 축적되어 있지 않은 문제점이 있다. 또한, 주관적 요소가 많아 정부는 시공평가제도를 전면 손질하고 있는 단계이다. 따라서 새로운 시공평가제도가 정착된 후 배점을 강화하는 것이 바람직하다. 국토부는 각 발주기관으로부터 시공 평가 결과를 취합하여 연도별로 각 건설사의 평점을 매기고 이를 1년 간 활용하는 방안을 제시하고 있다. 그런데 외국 사례를 보면, 시공 평가는 발주자별로 행하고, 그 평가 결과를 해당 발주자가 차후 공사 입찰에 반영하는 것이 일반적이다. 국내에서도 만약 LH 발주 공사에서 시공 평가를 낮게 받은 경우, LH 입찰에서만 일정 기간 불이익을 부여하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

최근 종합심사낙찰제의 시범사업 과정에서 다양한 의견이 쏟아지고 있다. 이는 제도의 완성도를 높이기 위하여 매우 중요하다. 더 나아가 시범사업에서 획일화된 방식을 고집할 것이 아니라 다양한 평가 방법을 시험하고, 더 많은 경험을 도출하는 것이 요구된다. 합리적인 제도 보완을 통하여 종합심사낙찰제가 본래 목적대로 최저가낙찰제의 폐해를 해결하고, 건설기업의 경쟁력을 향상시키는 동시에 대·중소 기업 간 호혜 평등한 경쟁을 유도할 수 있는 제도로 정착될 수 있기를 기대해본다. 