

종합심사낙찰제-저가 낙찰의 폐해에서 벗어나야

- 낙찰률 상승 논란 지속, 공사수행능력에 대한 변별력 확대 필요 -

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

그 동안 300억원 이상의 정부 발주공사에 획일적으로 적용되던 최저가낙찰제의 폐해가 지속적으로 대두되면서, 정부는 최고 가치와 글로벌 스탠더드를 추구한다는 목표 아래 2014년 새로운 입찰제도로서 '종합심사낙찰제'를 도입하고, 2년 간 시범사업을 실시한 바 있다. 정부가 마련한 종합심사낙찰제 운영 기준을 보면, 입찰자의 공사수행 능력과 투찰가격 점수를 합산하고, 여기에 기업의 사회적 책임 점수를 가미하여 최종 낙찰자를 결정하는 방식을 제안하고 있다. 지난 2년 간의 시범사업 결과를 볼 때, 최저가낙찰제의 폐해를 방지하고, 기술력 있는 업체를 선별하기 위한 종합심사낙찰제의 도입 취지가 어느 정도 구현되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 낙찰률 상승에 대한 논란과 더불어 변별력이 약화되어 제2의 적격심사제가 될 우려가 있다는 지적이 있다. 또한, 중소기업에서는 종전 최저가낙찰제에 비해 입찰 참가가 어려워졌다는 점을 들어 추가적인 제도 개선을 요구하고 있다.

최근의 제도 변화

종합심사낙찰제가 도입된 후 2년 간 시범사업을 추진하면서 추가적인 제도 개선이 지속적으로 이루어져 왔다. 최근 들어 보완된 내용을 보면, 단가 심사를 생략할 수 있는 공사를 '고난이도 공사'로 한정했고, 단가 심사 생략시 순수내역입찰이나 물량내역수정입찰을 적용하도록 규정한 바 있다. 사회적 책임 항목은 그동안 건설인력 고용, 건설 안전, 공정 거래 등 3가지 요소를 평가했으나, 최근 '지역경제 기여도' 항목이 추가되었고, 배점 비중도 30~40%로 높게 제시되었다.

또한, '계약 신뢰도' 항목을 추가하여 입찰자 평가를 위해 제출한 계획서 가운데 1) 배치 기술자 투입 계획, 2) 하도급관리 계획, 3) 하도급 금액 변경 초과 비율, 4) 시공 계획 등을 위반한 경우에는 감점을 부여하도록 규정하고 있다.

종합심사제의 낙찰률은 적정한가

지금까지 최저가낙찰제 하에서 공공공사 낙찰률은

종합심사낙찰제 입찰자 평가 항목 및 배점 기준(안)			
심사 분야	심사 항목	가중치	비고
공사수행능력 (40~50점)	전문성	시공 실적(시공 인력)	20~30%
		매출액 비중	0~20%
		배치 기술자	20~30%
	역량	공공공사 시공평가 점수	30~50%
		규모별 시공 역량	0~20%
		공동수급체 구성	1~5%
	소계	100%	
입찰금액 (50~60점)	가격 산출의 적정성	단가	감점
		하도급 계획	
		물량(고난도 공사)	
		시공 계획(고난도 공사)	
		소계	
사회적 책임 (가점 1점)	건설인력 고용	20~40%	공사수행 능력에 가산
	건설 안전	20~40%	
	공정 거래	20~40%	
	지역경제 기여도	30~40%	
	소계	100%	
계약 신뢰도 (감점)	배치기술자 투입 계획 위반	감점	
	하도급관리 계획 위반	감점	
	하도급금액 변경 초과 비율 위반	감점	
	시공 계획 위반(고난도 공사)	감점	

주 : 2015년 12월 현재 기준임.

지속적으로 낮아져 75% 수준까지 하락한 바 있다. 더구나 예정가격의 산정 과정에서 실적 단가의 반영 비중이 높아지면서 실질 낙찰률은 더욱 하락하는 문제를 초래하였다. 그 결과, 건설 현장에서는 외국인 근로자나 미숙련 근로자를 활용하는 비중이 높아졌으며, 이는 결과적으로 국내 숙련인력을 역차별하고, 공사 부실을 유발하는 원인으로 작용해 왔다.

종합심사낙찰제는 이러한 최저가낙찰제의 폐해를 개선하기 위하여 도입된 제도이다. 즉, 저가 낙찰을 막는 것이 가장 중요한 도입 목적 중의 하나이다. 그런데 종합심사낙찰제 시범사업 과정에서 일부 공사의 낙찰률이 85%를 넘어서는 사례가 나타나면서 발주기관에서는 낙찰률이 높다는 의견이 대두된 바 있다.

그러나 최저가낙찰제 하에서 외국인 근로자 투입이나 저가 하도급 등의 폐해를 방지하려면 노무비가 20% 가량 상승하는 것이 필요하다. 노무비가 전체 공

사비에서 40~50%를 차지한다는 점에서 볼 때, 결과적으로 낙찰률이 8~10%p 높아지는 것이 불가피하다고 볼 수 있다. 또한, 300억원 미만 공사에 적용하는 적격심사제와 비교하여 중대형 공사는 낙찰률이 낮아야 한다는 주장도 설득력이 약하다. 그 이유는 대형 공사를 주로 수주하는 대기업일수록 간접노무비나 일반관리비가 높은 것이 정상이며, 기술개발 투자 등 경비 지출도 오히려 높다. 따라서 과거의 관행에 얽매어 300억원 이상 공사는 300억원 미만 공사에 비하여 낙찰률이 낮아야 된다는 관념도 사라져야 한다.

시민단체나 발주기관, 정부에서는 낙찰률이라는 허상에서 벗어나야 한다. 10여 년 전 실적공사비제도가 도입된 이후, 낙찰률의 산정 기준이 되는 예정가격 산정시 실적공사비 적용 비중이 해마다 높아져 왔다. 실적공사비는 계약 단가를 기준으로 축적되기 때문에 당연히 예정가격이 낮아질 수밖에 없다. 결과적으로 동일한 낙찰률일지라도 10년 전과 비교할 때, 5% 이상 실질 낙찰률은 하락된 것으로 추정된다.

선진국의 경우, 낙찰률을 가지고 공사비의 적정성을 판단하는 국가는 거의 없다. 대부분 km당 공사비나 m²당 공사비 등을 축적한 후, 해당 공사의 기술적 난이도나 물가 변동을 고려하여 입찰자의 투찰 가격을 평가하는 것이 일반적이다. 국내에서도 이제는 낙찰률이라는 용어를 없애고, km당 공사비나 m²당 공사비 등을 축적하고, 물가 변동을 고려하여 공사비의 적정 수준을 판단하는 것이 필요한 시점이다.

세부 공종별 단가 심사를 폐지해야

그동안 최저가낙찰제 하에서 공종별 단가 심사를 하면서, 저가 낙찰이나 유사 담합 등이 문제시된 바 있다. 종합심사낙찰제에서도 처음에는 세부 공종별 단

가 심사 제도를 도입한 바 있는데, 여러 가지 문제점이 대두되면서 정부는 1,000억원 이상 공사 발주에서는 단가 심사를 폐지한 바 있다. 최근 정부는 지침을 다시 개정하여 1,000억원 이상 공사가 아니라, 발주기관이 인정하는 고난도 공사에 대해서는 단가 심사를 생략한다는 방침으로 전환한 바 있다.

그러나 고난도 공사에 대한 정의가 명확하지 않다. 발주자에게 재량을 부여할 경우, 발주자는 굳이 해당 공사를 고난도 공사로 해석하여 단가 심사를 생략할 유인이 없다. 따라서 고난도 공사에 대한 정의를 명확히 할 필요가 있다. 예를 들어 공중의 이용 편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 시행령 별표에서 규정하고 있는 1종 시설물을 대상으로 하는 방안을 검토할 수 있다.

발주기관에서는 세부 공종의 단가 심사 폐지시 낙찰률이 크게 상승할 것으로 우려하고 있으나, 최근 균형가격 산정시 상위 40%, 하위 10~20%를 배제하도록 강화하였기 때문에 입찰자의 투찰 가격이 급격히 높아지기 어렵다. 필요하다면, 담합이나 덤핑 징후 등을 판정하는 방식을 도입하여 입찰 가격의 적정화를 유도하되, 입찰자가 자신의 견적 가격을 솔직하게 제시할 수 있는 풍토를 저해하는 것은 바람직하지 않다. 이제는 입찰자가 원가 계산도 해보지 않은 채, 인위적으로 발주자가 정한 기준선에 맞추어 전략적인 가격을 투찰하는 풍토를 지양해야 한다.

한편, 단가 심사를 생략하는 2방식의 경우, 순수내역 입찰 또는 물량내역수정입찰을 강제 적용하여 설계 변경에 따른 계약금액 조정을 불허하는 것은 매우 경직적이다. 순수내역입찰 또는 물량내역수정입찰의 적용

여부는 발주자에게 재량을 부여해야 한다. 또한, 물량내역수정입찰은 그동안 많은 문제점이 지적되었듯이, 입찰자가 물량 내역을 수정하지 않은 세부 공종은 계약금액 조정을 허용해야 한다.

현장대리인 평가, 변별력 낮추어선 곤란하다

입찰자 평가 기준을 보면, 중견 업체나 중소기업의 입찰 참여와 관련하여 가장 논란이 되었던 항목은 동일공법 시공실적 평가와 배치기술자 평가 항목이었다. 이 가운데 동일공법 시공 실적은 공동도급시 지분율과 상관없이 공동 입찰사의 개별 실적을 단순히 합산하는 방식을 도입하여 해결한 바 있다.

배치 기술자의 경우, 중견 업체나 중소기업에서는 모든 공종별로 해당 경력 기술자를 보유하는 것이 어렵다는 입장을 보였고, 정부는 이를 받아들여 현장대리인의 시공경험 평가시 동일공종 그룹 공사에 대한 평가로 후퇴하고, 필요시 발주자가 세부 공사로 시공경험을 제한할 수 있도록 조건을 붙였다. 즉, 철도공사 발주시 도로나 항만 등 교통시설 경력으로도 현장소장을 담당할 수 있도록 허용한 것이다. 이는 불가피한 조치일 수 있으나, 기술력 평가의 변별력을 낮추는 폐해가 예상된다.

배치 기술자 가운데 예정 현장대리인은 원칙적으로 동일 공사의 경력을 요구하는 것이 바람직하다. 예를 들어 철도공사 발주시 예정 현장소장에게 철도 시공 경력을 요구하는 것은 당연하다. 중견이나 중소기업의 주장을 들어보면, 현재 6개월의 재직 기간을 요구하고 있다는 점이 더 큰 제약 요인으로 판단된다. 따라서 예정 현장대리인의 시공 경험은 철도, 항만, 공항 등 동일 유형의 공사 경험으로 한정하되, 원자력발전소나 고속철도 등 중대한 공사를 제외하고는 재직 기간 규

정을 적용하지 않는 방안을 검토할 필요가 있다.

시평 점수, 발주기관별 혹은 동일 공사로 국한해야

시공평가 결과의 반영은 원칙적으로는 동일 공사의 시공 실적과 동일하게 10년 간 동일 유형 공사의 시공 평가 결과를 반영하는 것이 바람직하다. 즉, 철도, 항만, 도로 등 세부 공종별로 시공평가 점수가 산출되는 것이 바람직하다.

종합심사낙찰제의 시공평가 점수 반영(안)을 보면, 100억원 이상의 공공공사를 대상으로 모든 발주기관의 시공평가 자료를 국토교통부에서 집약하여 매년 건설사별로 시공평가 점수를 산출하고, 이 점수를 1년간 활용하는 방안이 제시되고 있다. 그러나 미국, 일본 등 외국 사례를 보면 시공 평가는 발주자별로 행하고, 그 평가 결과를 해당 발주기관별로 차후 공사 입찰에 반영하는 것이 일반적이다. 예를 들어 일본 국토교통성의 경우 각 지방 정비국에서 수행한 공사성적 평가 점수를 집약하고 있으나, 각 건설사의 공사 성적 점수는 각각의 지방 정비국별로 관리하여 향후 입찰 등에 활용하고 있다. 시공성적 평가를 실시하고 분류하는 공종은 21개 유형으로 구분되어 있는데, 성적평정 점수는 동일한 유형의 공사 입찰에만 영향을 미친다. 국내의 경우에도 예컨대 만약 LH 발주 공사에서 시공평가 점수를 낮게 받은 경우, 향후 LH 발주 공사의 입찰에서만 일정 기간 불이익을 부여하는 것이 바람직하다. 다만, 건설공사 발주량이 적어 축적된 시공평가 결과가 부족한 발주기관은 국토교통부가 공개하는 해당 업체의 공종 그룹별 시공평가 점수를 활용할 수 있을 것이다. 시공평가 점수 이외에도 대부분의 계약이행능력 점수가 프로젝트별로 달라지는 것이 상식적이나, 국내에서는 평가 항목별 각 회사의 점수가 1

년 간 거의 고정되는 특성도 개선해야 한다. 그 이유는 공사 실적이나 시공 평가, 신인도 등 통계 데이터가 리얼타임으로 보정되지 못하기 때문이다.

단계적으로 변별력 확대 추구해야

종합심사낙찰제는 그동안 제도 도입 과정에서 동일 공법 실적이나 기술자 평가, 전문화율 평가 등을 강화하면서 논란이 있었다. 장기적으로 건설업체의 기술력을 향상시키려면 공사수행능력에 대한 평가를 강화해야 한다. 다만, 단기적인 처방이 아닌, 중장기적으로 바람직한 방향을 숙고해야 한다.

최근 건설투자가 감소하는 추세이다. 이에 대응하여 대형 건설사들을 중심으로 해외 진출을 확대하고 있으나, 플랜트 위주의 수주에 집중하고 있으며, 토목이나 건축 분야 수주는 미흡하다. 그 이유는 여러 가지가 있으나, 토목이나 건축의 경우 기업마다 특화된 해외 기술 경쟁력이 미약하다는 문제도 지적된다. 따라서 건설사마다 특유의 기술경쟁력을 강화하려면, 공공사 발주 측면에서 공사수행능력의 변별력을 확대하고, 동일공법 실적이나 핵심 기술자 평가를 강화하는 것이 필요하다. 그러나 그동안 소위 '운찰제'나 수십, 수백 개사 입찰에 익숙해진 상태에서 급격한 제도 변화를 추구하다 보면, 상당한 반발에 직면하게 된다. 따라서 급격한 제도 변화에 따른 혼란을 방지하기 위해서는 정책 로드맵을 가지고, 단계적으로 입찰제도의 개선을 추구하는 것이 요구된다. 발주자도 경직성을 탈피하고, 원가 계산이나 엔지니어링, 조달 능력, 특화된 시공 기술 등 건설업체의 경쟁력을 촉진할 수 입찰제도를 정립하는 데 노력해야 한다. 단계적인 보완을 통하여 종합심사낙찰제가 건설업체의 경쟁력을 높일 수 있는 제도로 기능할 수 있기를 기대한다. CERIK