



# 최저가낙찰제가 종합심사낙찰제로 개정

- 300억원 이상 공사는 가격, 공사수행능력, 사회적 책임 종합 평가
- 주계약자 공동도급 대상도 최저가낙찰제에서 종합심사낙찰제로 전환

300억원 이상의 국가 및 공공기관 발주공사에 대해 최저가낙찰제를 대신하여 종합심사낙찰제 전면 실시 등의 내용을 담은 국가계약법 시행령이 개정되어 2016년 1월 1일부터 시행에 들어갔다.

종합심사낙찰제는 가격 뿐만 아니라 공사수행능력, 사회적책임을 종합 평가하여 낙찰자를 선정하는 제도로 기존의 최저가낙찰제에서 발생한 덤핑낙찰 및 이로 인한 잦은 계약변경, 부실시공, 저가하도급, 임금체불, 산업재해 증가 등의 문제점을 해소하기 위해 도입된 제도이다. 종합심사낙찰제 도입에 따라 공사 품질이 제고됨으로써 생애주기(life-cycle, 유지보수비용 등을 포함) 측면에서의 재정효율성 제고를 비롯하여 불공정 하도급 관행 개선 등 건설산업의 생태계 개선과 함께 시공결과에 책임짐으로써 기술경쟁 촉진 등 건설산업의 경쟁력 강화 효과도 기대된다.

또한 국가계약예규도 개정되어 주계약자관리방식에 의한 공동계약(주계약자 공동도급)이 최저가낙찰제에서 종합심사낙찰제로 전환됐다. [편집자 주]

## 1. 제도 도입 경과 및 대상

범 건설업계가 건설경기 침체의 주요 요인으로 최저가낙찰제를 지적하고 지속적인 개선 요구에 따라 정부는 지난 2013년 12월 26일 종합심사낙찰제 도입계획을 발표했다. 이후 정부 관련 부처와 민간 전문가로 구성된 민관합동 TF를 구성하고 지난 2년간 45건의 시범사업을 통해 제도를 점검·보완하는 등 준비절차를 거쳐, 지난해 12월 국가계약법 시행령을 개정하고 평가항목별 세부 기준을 담은 「종합심사낙찰제 심사기준(기획재정부 예규)」을 제정했다. 이에 따라 2016년부터 연간 12~14조원 규모에 해당하는 최저가낙찰제 대상공사가 종합심사낙찰제 적용대상이다.

## 2. 종합심사낙찰제 평가기준

일정 수준 이상의 기술력을 갖춘 업체 중 가장 낮은 가격을 제출한 업체를 낙찰자로 선정하는 최저가낙찰제와는 달리 종합심사낙찰제에서는 가격, 공사수행능력, 사회적책임을 심사하여 종합점수가 가장 높은 입찰자를 낙찰자로 선정한다.



**세부 평가기준**

심사분야	배점	종합심사낙찰제 세부 평가항목
가격	50~60	가격점수, 가격 적정성(감점)
공사수행능력	40~50	시공실적, 시공평가결과, 배치기술자, 매출액비중, 규모별 시공역량, 공동수급체 구성 등
사회적책임	가점	① 고용 ② 건설안전 ③ 공정거래 ④ 상생협력

\* 배점은 각 발주기관에서 해당발주기관의 공사 특성을 고려하여 위 범위 내에서 결정

- ① 가격 : 가격이 낮을수록 높은 점수를 부여하되, 덤핑입찰을 방지하기 위하여 시장가격 미만부터 점진적으로 점수 체감
- ② 공사수행능력 : 해당공사의 핵심공법에 대한 시공경험이 풍부한 업체를 우대(실적이 부족한 업체는 “시공인력 보유”로 대체평가 가능) 하고(시공실적), 준공 후 그 결과를 평가하여 다음 입찰 시 반영(시공평가 결과)
  - 숙련된 기술자의 고용·배치 여부(배치기술자) 및 해당공사에 대한 전문성 여부(매출액 비중)도 평가
- ③ 사회적 책임 : 건설고용 기여도 및 임금체불 정도(고용), 사망만인률, 재해를 등 안전사고 발생 비율(건설안전), 하도급법 등 공정거래법령 준수도(공정거래), 지역업체 참여도(상생협력)를 평가하여 가점 부여

또한 기술 중심의 평가로 인해 중소기업의 성장사다리가 단절되지 않도록 보완방안도 마련하였다. 시공실적이 부족한 업체가 공동수급체를 구성하여 대형업체와 동등하게 경쟁할 수 있는 기반을 마련(공동수급체 평가)하고, 지역업체가 대형업체와 공동사업을 통해 우수한 기술을 습득토록 지역업체 참여비율(상생협력)도 평가한다.

**3. 기대효과**

종합심사낙찰제 도입으로 생애주기 측면에서의 재정효율성 제고 뿐만 아니라 건설산업부문의 생태계 개선 및 산업경쟁력 강화효과도 기대된다.

- ① 발주기관 : 높은 품질의 목적물을 적정한 가격으로 확보
  - 입찰자 평가시 가격 뿐만 아니라 기술력을 평가하므로 비용이 증가할 수 있으나, 재정투입 대비 가치(value for money) 측면에서는 오히려 효율성 증가
  - 유지보수비용 등을 포함한 생애주기 측면에서도 재정효율성 제고 가능
  - 이행도(기술자 배치계획, 시공계획 등 입찰 시 제출한 계획의 이행여부를 주기적으로 점검하여 미이행시 향후 해당 발주기관 입찰에서 감점) 및 시공평가를 통해 다음 입찰 시 결과 환류
- ② 하도급·노무자 : 적정공사비가 책정되어 하도급업체, 근로자까지 전달(하도급대금, 노무비 체불 등에 대하여 감점)되는 건설산업의 선순환 구조 확립
- ③ 건설업계 : 가격경쟁에서 탈피하여 기술경쟁 노력
  - 기술인력 보유, 공사 전문성 등 글로벌스탠다드에 부합하는 평가제도 도입으로 인력·기술 투자 노력 유도

정부는 앞으로 공사분야에서 종합심사낙찰제가 성공적으로 정착되도록 이행경과를 면밀히 모니터링 하여 지속 보완하는 한편, 용역(Service) 계약 분야에 대해서도 종합심사낙찰제의 확대적용을 단계적으로 추진할 계획이다. ㉠

[표 1] 종합심사낙찰제 평가항목별 내용

	최저가낙찰제(현행)	→	종합심사낙찰제
제도의 도입 목적	예산절감	→	공사 품질 제고 + 예산 절감 + 하도급 개선·산업안전 제고
평가 요소	입찰가격	→	입찰가격, 공사수행능력, 사회적 책임
낙찰자 결정 방법	입찰가격이 낮은 자	→	합산 점수가 높은 자
덤핑 투찰 방지 장치	투찰 가격의 적정성을 심사하는 저가심의회 운영	→	단가·하도급 적정성 심사, 덤핑(예정가격 70% 미만)낙찰 배제
계약 이행 여부 환류	-	→	계약 내용 불이행 시 차기 입찰에 불이익

[표 2] 종합심사낙찰제 평가항목별 내용

평가 항목		배 점	내 용
공사수행 능력 (40~50점)	시공실적/ 시공인력	20~30%	해당공사 수행에 필요한 핵심공법, 구조, 규모 등 시공경험 보유평가 (시공경험이 없을 경우 해당 경험을 보유한 시공인력으로 대체 평가) ⇒ <b>시공경력/시공인력 보유 입찰자 우대</b>
	매출액 비중	0~20%	동일공종그룹 매출액이 업종별 매출액에서 차지하는 비중 평가 ⇒ <b>분야별 전문성 확보 입찰자 우대</b>
	배치 기술자	20~30%	배치예정 기술자(현장대리인 및 시공/안전/품질 책임자)의 시공경력 평가 * 6개월 미만 재직자 만점대비 80%만 인정 ⇒ <b>숙련기술자 배치를 통한 책임시공 및 품질제고</b>



평가 항목		배 점	내 용
공사수행 능력 (40~50점)	시공평가	30~50%	입찰자의 과거 공공공사 시공평가 결과를 평점화 ⇒ <b>신뢰성 있는 실적평가 결과 환류 및 성실한 사업수행 유도</b>
	규모별 시공역량	0~20%	상위 등급업체가 하위 등급공사 입찰 시 상위 등급업체 지분율에 비례 감점 ⇒ <b>유사시공능력을 갖춘 업체간 공정경쟁 유도</b>
	공동수급체 구성	1~5%	공동수급체 중 대표자를 제외한 나머지 구성원의 지분율 평가 ⇒ <b>공동수급체 구성을 유도하여 중소·중견업체 참여기회 확대</b>
	소계	100%	
입찰가격 (50~60점)	가격	100%	가격이 낮을수록 높은 점수 부여하되, 입찰자 평균가격 미만인 경우에는 감점 (평균가격 산정 시 상위 40%, 하위 20% 배제) ⇒ <b>적정공사비 산정 및 덤핑투찰 방지</b>
	단가심사	감점	세부공종 단가를 기준단가와 비교하여 일정범위(예 : ±18%)를 벗어나면 감점 * 고난도 공사의 경우 단가심사 미 실시 ⇒ <b>불균형 단가산정 방지</b>
	하도급 심사		개별 하도급계약의 대금이 예정가격의 60% 이상이고, 입찰금액의 82% 이상 인지를 점검, 기준 위반 시 감점 ⇒ <b>저가 하도급 방지</b>
사회적 책임	건설인력 고용	1점 (가점)	국내 건설인력 고용창출 기여도 및 임금 적시 지급 여부 평가 ⇒ <b>건설현장 고용환경 개선</b>
	공정거래		상호협력평가 점수(국토부) 및 공정거래법 준수도(공정위) 반영 ⇒ <b>원·하도급간 상생 유도</b>
	건설안전		건설현장 안전사고 발생비율 평가 ⇒ <b>건설현장 재해예방</b>
	지역경제 기여도		지역업체 참여도 평가 ⇒ <b>지역경제 활성화</b>

**국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 신·구조문 대비표**

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 [대통령령 제26321호, 2015.6.22., 일부개정]	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 [대통령령 제26829호, 2015.12.31., 일부개정]
<p><b>제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)</b> ① ~ ③ (생략) ④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에 불구하고 추정가격이 100억원 이상인 공사입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정한다.</p>	<p><b>제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)</b> ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 공사입찰에 대해서는 각 입찰자의 입찰가격, 공사수행능력 및 사회적 책임 등을 종합 심사하여 합산점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정한다.</p>



<p>국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 [대통령령 제26321호, 2015.6.22., 일부개정]</p>	<p>국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 [대통령령 제26829호, 2015.12.31., 일부개정]</p>
<p>⑤ (생략)</p>	<p>1. 추정가격이 300억원 이상인 공사 2. 「문화재수리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 문화재수리로서 문화재청장이 정하는 공사 ⑤ (현행과 같음)</p>
<p>⑥ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4항에 따라 입찰금액의 적정성을 심사하는 경우에는 입찰자의 입찰가격(공종별 입찰가격을 포함한다), 자재, 인력 및 장비 조달가격의 적정성 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부 장관이 정하는 심사기준에 따라 세부심사기준을 정하고, 입찰 전에 입찰에 참가하려는 자가 그 기준을 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>⑦ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4항에 따라 입찰금액의 적정성을 심사하는 경우에는 입찰금액적정성심사위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>⑧ (생략)</p>	<p>⑥ _____ 제4항에 따른 종합 심사를 실시하려는 경우 입찰자의 계약이행실적, 인력배치계획, 사회적 책임 이행 노력 및 입찰가격 _____</p> <p>⑦ _____</p> <p>— 각 입찰자의 입찰가격, 공사수행능력 및 사회적 책임 등을 종합 심사하기 위하여 종합심사낙찰제심사위원회(이하 _____ 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>⑧ (현행과 같음)</p>

공동계약운용요령 신·구조문 대비표

현행	개정
<p>제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약) ①계약담당공무원은 <b>최저가낙찰제 대상공사 중</b> 추정가격 300억원 이상 공사에 한해 주계약자관리방식에 의한 공동계약에 의할 수 있다.</p>	<p>제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약) ①계약담당공무원은 <b>종합심사낙찰제 대상공사 중</b> 추정가격 300억원 이상 공사에 한해 주계약자관리방식에 의한 공동계약에 의할 수 있다.</p>
<p>제4조(공동수급체 대표자의 선임) ①~④ (생략)</p> <p>⑤ 계약담당공무원은 <b>시행령 제42조제4항에 의한 최저가낙찰제</b> 대상공사 입찰의 경우에 공동수급체 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50이상이 되도록 하여야 한다. 다만, 주계약자관리방식에 의한 공동계약의 경우에는 공사의 내용 및 특성에 따라 분담내용을 정한다.</p>	<p>제4조(공동수급체 대표자의 선임) ①~④ (생략)</p> <p>⑤ 계약담당공무원은 <b>시행령 제42조제4항에 의한 종합심사낙찰제</b> 대상공사 입찰의 경우에 공동수급체 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50이상이 되도록 하여야 한다. 다만, 주계약자관리방식에 의한 공동계약의 경우에는 공사의 내용 및 특성에 따라 분담내용을 정한다.</p>