

최저가낙찰제 확대가 지역 경제에 미치는 영향 및 바람직한 정책 방향

2011. 9

최 민 수

(한국건설산업연구원
건설정책연구실장)

목 차

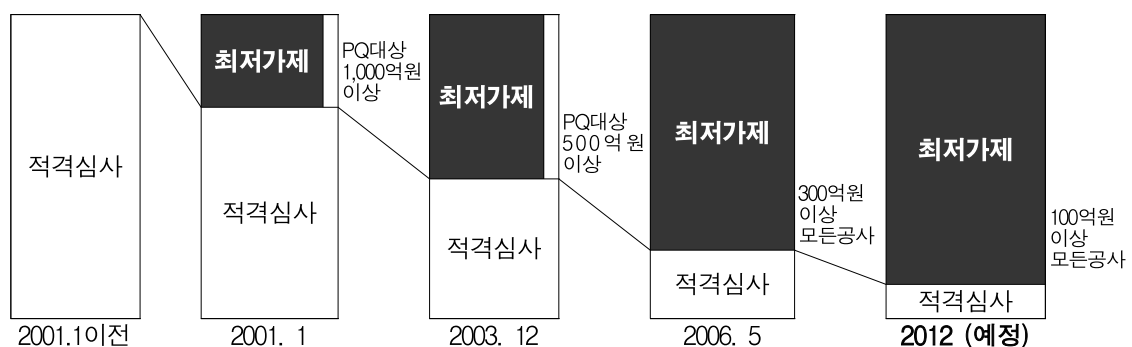
I . 최저가낙찰제의 확대 동향 및 예상 파급 효과	1
1. 최저가낙찰제 도입 및 확대 동향	1
2. 최저가낙찰제 하에서 덤핑 경쟁 실태	3
II . 최저가낙찰제 확대가 지역경제에 미치는 영향	7
1. 낙찰률 하락 → 지역 중소건설업체의 경영난 가중 우려	7
2. 최저가낙찰제 확대시 지역중소업체의 수주감소가 우려되는 이유	10
III . 최저가낙찰제가 산업재해 및 부실공사에 미치는 영향	13
1. 최저가낙찰제 현장의 산재사고 증가 실태 및 문제점	13
2. 적자수주에 의한 부실공사 및 내국인 고용감소 실태 및 문제점	15
IV . 최저가낙찰제의 바람직한 정책 운용 방향	18
1. 최근 건설업의 위기 진단과 최저가낙찰제 확대의 문제점	18
2. 우리나라 공공공사 입찰에서 최저가낙찰제의 한계	21
3. 향후 최저가낙찰제의 정책 운용 방향	23

I. 최저가낙찰제의 확대 동향 및 예상 파급 효과

1. 최저가낙찰제 도입 및 확대 동향

- 우리나라의 공공공사 입·낙찰 제도는 경제여건이나 시장상황에 따라 최저가 낙찰제도의 도입과 보완·폐지를 반복해왔으며, 동 제도의 보완대책으로서 부찰제¹⁾, 제한적 최저가낙찰제²⁾, 적격심사제³⁾ 등이 도입·운영된 바 있음.⁴⁾
- 현행 최저가낙찰제는 정부예산을 절감하고 무한경쟁을 통하여 건설업계의 구조조정을 촉진한다는 취지하에 지난 2001년 1,000억원 이상 입찰참가자격사전심사(Pre-qualification, 이하 'PQ'라 함)대상 공사에 도입되었으며, 2006년 5월부터는 300억원 이상 모든 공사로 확대 적용된 바 있음.
- 더 나아가 정부는 2010년 7월 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 '국가계약법'이라 함) 시행령을 개정하여 현재 300억원 이상 공공공사에 적용되고 있는 최저가낙찰제를 100억원 이상 공사에까지 확대한 바 있으며, 단, 시행시기는 2년간 유보하여 2012년부터 시행할 예정으로 있음.

<그림1> 공공공사 입찰에서 최저가낙찰제 적용대상공사의 변화 추이

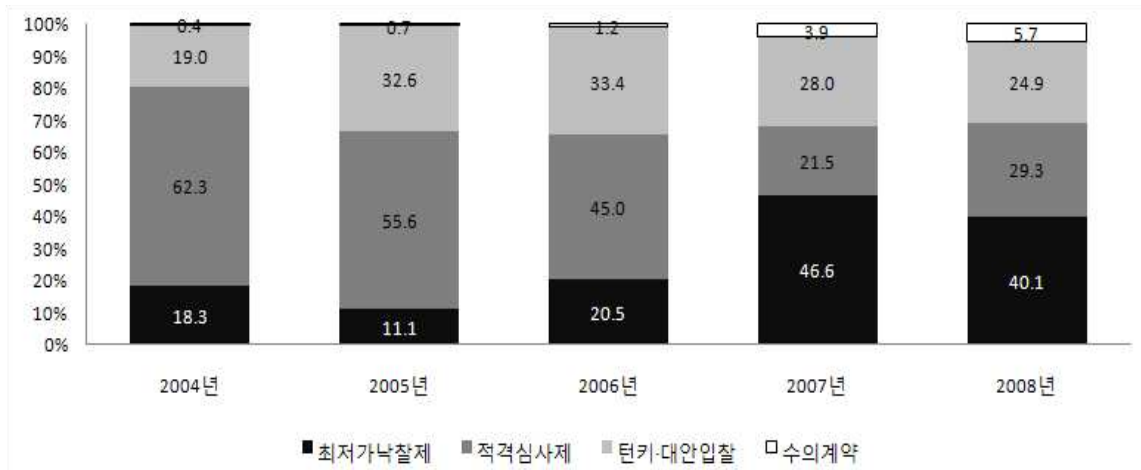


- 1) 부찰제 : 예정가격의 80% 또는 85% 이상 입찰한 자의 평균치에 근접한 입찰자를 낙찰자로 선정
- 2) 제한적 최저가낙찰제 : 낙찰률 하한선 이상 입찰자 중 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정
- 3) 적격심사제 : 가격점수와 공사수행능력 점수의 합이 적격통과점수 이상인 자 중 최저가입찰자를 낙찰자로 선정
- 4) 감사원, 감사결과처분요구서(최저가낙찰공사 관리실태), 2010. 10

- 지난 2006년 5월 이후 최저가낙찰제의 적용 대상이 300억원 이상 모든 공사로 확대되면서 최저가낙찰제가 차지하는 비중은 2004년 18.3%에서 2008년 40.1%로 크게 증가

<그림 2> 공공건설공사 발주유형별 비중(공사비 기준)

(단위 : %)



자료 : 대한건설협회(G2B 및 실적신고자료 연계분석)

- 만약 2012년부터 최저가낙찰제 적용대상이 300억원에서 100억원 이상으로 확대될 경우, 4~5조원 규모의 공공공사가 추가적으로 최저가낙찰제 대상으로 편입되고, 공공공사 계약액의 70% 이상이 이론적으로는 최저가낙찰제 대상이 될 수 있음.(턴키/대안입찰 고려시 최저가낙찰제 적용 대상은 50~50% 수준)

<표 1> 공공공사의 계약금액 구간별 점유비 (2008년)

계약금액 구간	계약금액(억원)			
	해당구간별	비중(%)	누적액	누적비중(%)
총 합계	437,784	100	-	-
1,000억원 이상	182,335	41.6	182,335	41.6
500~1,000억원 미만	69,363	15.8	251,698	57.5
300~500억원 미만	36,651	8.4	288,349	65.9
100~300억원 미만	44,632	10.2	332,981	76.1
50~100억원 미만	23,552	5.4	356,533	81.4
30~50억원 미만	17,561	4.0	374,094	85.5
30억원 미만	63,690	14.5	437,784	100.0

자료 : 대한건설협회

2. 최저가낙찰제 하에서 덤핑 경쟁 실태

(1) 예정가격에서 실적공사비 적용이 확대되면서 최근 5년간 낙찰률은 실질적으로 10% 이상 하락

- 최저가낙찰공사의 낙찰률은 도입 초기 65%까지 하락한 바 있으며, 그 이후에도 가격경쟁이 심화되면서 2004년에는 낙찰률이 60%선까지 하락하였으나, 그 이후 저가심의제가 도입되면서 낙찰률은 다소 상승하여 2009년 현재 평균 72%를 유지하고 있음.
- 그러나 2004년 이후 예정가격 작성시 실적공사비 적용이 크게 확대되었고, 원가산정의 근거가 되는 건설표준품셈도 하향 조정되면서 낙찰률의 기준이 되는 예정가격 자체가 크게 낮아졌다는 점을 감안할 때,⁵⁾ 실제 낙찰률은 오히려 하락된 것으로 추정됨.
- 2010년 현재 예정가격 작성시 실적공사비 적용 비율은 38% 수준으로 추정되고 있음.⁶⁾

<표 2> 최저가 낙찰 공사의 평균 낙찰률 추이

년도	2006	2007	2008	2009	2010
평균 낙찰률(%)	67.2	68.3	72.2	73.0	71.2

자료 : 대한건설협회

주 : 조달청, 토지구획공사, 도로공사, 수자원공사, 철도시설공단, 가스공사 발주공사를 대상으로 한 것임.

- 실적공사비가 도입된 2004년과 2010년을 비교해 보면, 실적공사비 적용 등으로 인하여 예정가격은 실질적으로 18.3%가 하락된 것으로 추정되고 있음.⁷⁾
- 실적공사비 적용으로 인하여 14.6% 하락, 건설표준품셈 현실화로 인하여 3.7% 하락
- 결국 2010년의 평균 낙찰률이 71.2%를 기록하고 있으나, 2004년 기준으로 본다면 낙찰률이 59% 수준에 불과함.

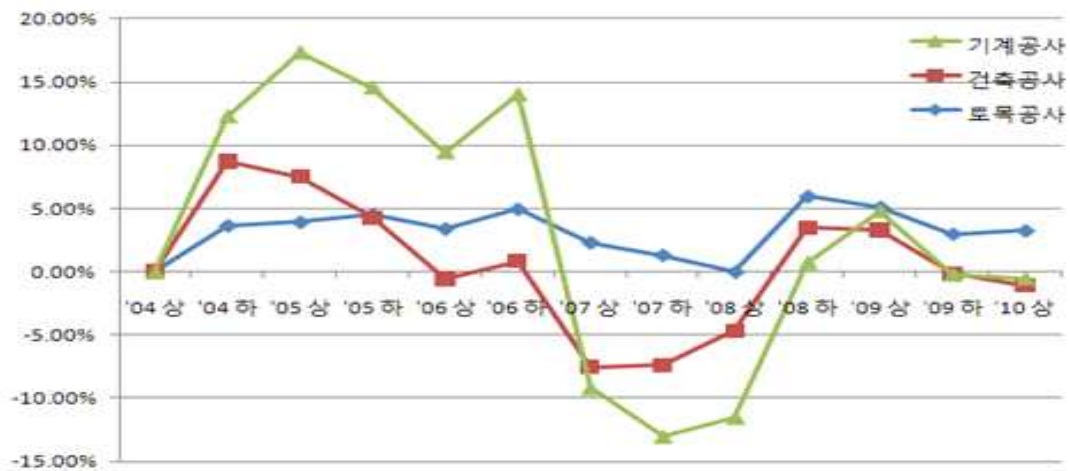
5) 예를 들어 국토해양부에서 공표한 90개 항목의 공종별 실적단가(가중평균)는 최근 5년간 6.4% 감소했는데, 그 동안 물가변동을 감안할 때 실질적으로는 40% 정도 하락한 것으로 볼 수 있음.(김원태 외, 건설공사비 산정방식의 합리적 개선방안, CERIK, 2010)

6) 조달청 내부자료 참조

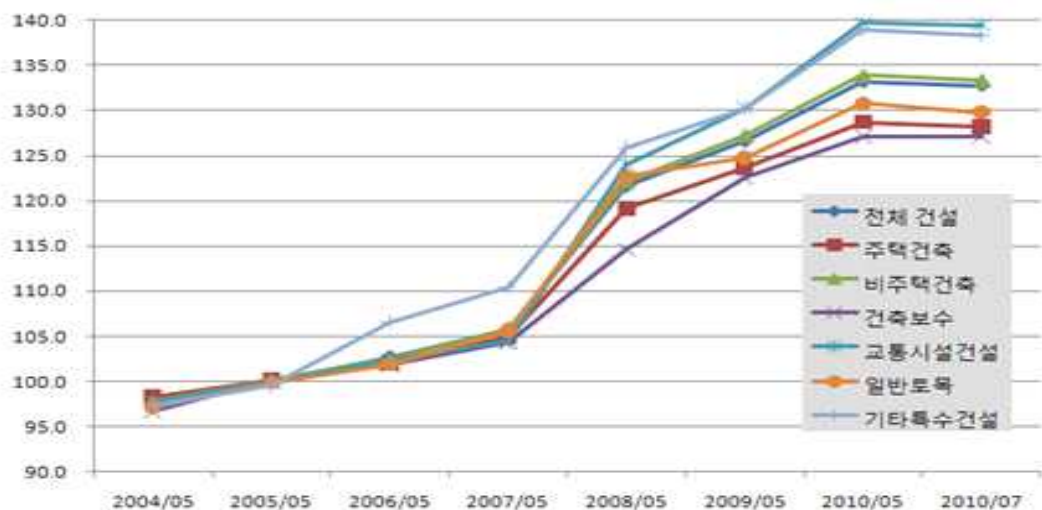
7) 대한건설협회 내부자료 참조

- 이러한 낙찰률 하락은 단순히 실질적인 예정가격의 하락만을 고려한 것이며, 그 동안의 물가상승률 등은 감안하지 않은 것임.
- 일례로 2004년과 2010년 사이 물가변동을 반영하여 한국건설기술연구원에서 발표한 건설공사비지수(Construction Cost Index)는 40% 가까이 상승한 반면, 정부가 발표하는 실적공사비 단가는 오히려 하향 추세를 보이고 있음.
- 결과적으로 낙찰률이 70% 수준을 유지하더라도 물가변동이나 실적단가 적용비율 등을 감안할 때, 실질 낙찰률은 과거에 비해 크게 낮아졌음을 알 수 있음.

<그림 3> 실적공사비의 변동률 추이⁸⁾



<그림 4> 건설공사비지수 변동 추이⁹⁾



8) 자료 : 최석인 외, 2010

9) 자료 : 한국건설기술연구원

- 더구나 정부는 2010년 7월 「국가계약법」 시행령 및 시행규칙을 개정하여 최저가낙찰제에서 낙찰자 선정방식의 하나로써 물량내역수정입찰 및 순수내역입찰을 도입하면서¹⁰⁾, 낙찰률이 더욱 낮아지는 문제점을 노출
- 최근 물량내역수정 입찰 사례를 보면, 입찰자가 철근이나 레미콘 등 소요물량을 인위적으로 삭감하여 투찰가격을 낮춤으로써, 기존 최저가낙찰제와 비교하여 낙찰률이 5% 가까이 추가 하락한 바 있음.
- 또, 물량내역수정이 허용된 공종에 대해서는 입찰자가 책임을 부담하게 되어 물량 누락이나 계산착오 등에 대한 설계변경도 거의 불가능한 상태임.

(2) 덤핑 투찰의 발생 원인¹¹⁾

- 최저가낙찰제 하에서 덤핑 입찰은 피할 수가 없음. 즉, 발주자가 수요를 독점한 상태에서 입찰자들은 수익 극대화를 위해 노력을 하게 되는데, 이 과정에서 전략적인 덤핑 투찰이 나타남.
- 이는 입찰 성공을 위해서는 투찰가격을 낮추는 것이 각 입찰자에게 우월 전략(Dominant Strategy)이 되기 때문인데, 수주를 위해서는 경쟁적으로 투찰가격을 더욱 낮춰야 하는 상황을 반영함.
- 결국, 모든 입찰자들의 전략적 저가투찰(Strategic Lower Bidding)들에 의해 역설적인 우월전략균형(Dominant Strategy Equilibrium)이 달성되게 됨.
- 역설적 우월전략균형은 건설업에 존재하는 고정비용과 시장 진입이 비교적 자유로운 건설시장 구조에서 그 이유를 찾을 수 있음.
- 수요 독점 상황에서 수주를 위해 과당경쟁이 벌어질 때 입찰자들은 고정비용을 상쇄할 수 있다면 적자를 감수하고라도 공사를 수주하는 것이 비용 극소화 전략에 부합하고, 비용이 극소화되었을 때 단기적으로 수익 극대화가 실현될 수 있기 때문임.

10) 순수내역입찰이란 발주기관이 물량내역서를 교부하지 아니하고 시방서, 설계도면 등을 입찰자가 직접 검토하여 산출내역서를 작성·제출하는 입찰로서 원칙적으로 모든 최저가낙찰제 공사에 적용할 수 있도록 규정하고 있음. 또, 물량내역수정입찰이란 발주기관이 교부한 물량내역서를 참고하여 시방서, 설계도면 등을 입찰자가 직접 검토하고, 산출내역서를 작성·제출하는 입찰로서, 2011년 500억원 이상, 2012년에는 300억원 이상 최저가낙찰제 공사에 적용할 예정임.

11) 이양승 외(2011. 4)

(3) 적자 시공 실태

- 최저가낙찰제로 시행된 대부분의 공사 입찰에서 원가를 밑도는 저가 수주가 이루어져, 적자 시공이 일반화되고 있는 문제점이 존재
- 최근 최저가대상공사의 평균낙찰률 72%는 여전히 원가계산상의 ‘직접공사비’에 미치지 못하는 수준임.
- 한국건설산업연구원에서 조사한 자료에 의하면 최근 최저가낙찰제가 적용된 공공건설현장 3개소의 낙찰금액대비 실행률은 평균 109%로 나타나 적자 운영 상태로 나타난 바 있음.(이영환 외, 2008. 11)¹²⁾
- 대한건설협회에서 조사한 최저가낙찰제 공사의 수익성 분석자료(2007년)에 의하면, 대부분 실행금액이 낙찰금액을 초과하는 것으로 나타나 이미 공사수주 시점부터 적자시공을 각오하고 공사를 수주한 것으로 나타난 바 있음.
- 전체 분석대상공사 54건 중 77.8%에 해당하는 44건의 예상실행원가율이 평균 113%로 나타나 13%의 적자시공을 예상하고 있음.
- 결과적으로 ‘승자의 저주(The Winner’s Curse)’¹³⁾ 효과로 인해 중소건설업체의 수익성 저하가 심화되고 있는 것으로 판단됨.

<표 3> 최저가낙찰제 공사의 실행금액 조사 사례

(단위 : 백만원)

공 사 명	시공사	도급금액(A)	실행금액(B)	실행률(B/A)
OO현장 아파트건설공사	A 건설	70,786	75,777	107.1%
OO공원 특화사업	A 건설	40,210	41,569	103.4%
OO도로 건설공사	B 건설	102,501	111,674	108.6%
OO고속도로 건설공사	B 건설	41,386	44,576	107.7%
OO택지 조성공사	B 건설	48,712	52,979	108.8%
OO도로건설공사	C 건설	94,095	117,520	124.9%
OO택지 조성공사	C 건설	45,917	53,220	115.9%
OO건설공사	D 건설	65,274	77,567	118.8%
OO건설공사	D 건설	54,742	62,026	113.3%
OO도로건설공사	E 건설	80,976	99,359	112.3%

주 : 2006년 11월 가동 현장을 대상으로 조사한 결과의 일부 사례임.

자료 : 대한건설협회

12) 대한토목학회 조사 자료를 보면, 2004-2005년에 최저가낙찰제로 시행된 15개 공사의 평균 실행률은 108%이고, 대상 공사 15개 전부가 실행률 100%를 상회하여 최고 118%까지 분포를 보인 바 있음.(김병수, 2006. 9)

13) 경쟁에서 이겨서 최종 승리자가 되었지만, 그 과정에서 지불한 대가가 승리의 이익을 넘어서 결국 손해를 보는 현상

II. 최저가낙찰제 확대가 지역경제에 미치는 영향

1. 낙찰률 하락 -> 지역 중소건설업체의 경영난 가중 우려

(1) 100-300억원의 공공공사는 지역 중소기업의 수주 비중이 높음.

- 2006년 최저가 낙찰제가 300억원 이상 모든 공사로 확대된 이후, 건설업계는 큰 어려움을 겪은 바 있으며, 2012년부터 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대될 경우, 훨씬 큰 어려움을 겪을 것으로 추정되고 있음.
- 300억원 이상에서 더 나아가 100억원 이상에 최저가낙찰제가 적용될 경우, 그 파급효과는 과거와는 다른 형태로 나타날 것으로 전망됨.
- 그 이유는 300억원 이상 공사는 대부분 조달청 1등급 중심의 대형 업체의 수주 영역이며, 100~300억원은 중소건설업체로 분류될 수 있는 2~4등급에서 상대적으로 수주량이 많기 때문임.

<표 4> 업체 규모 및 공사규모별 수주실적 (2008년)

	구분	1,000억 이상	500~ 1,000억	300~ 500억	100~ 300억	30~ 100억	30억 미만	합 계
수주액 (억원)	1군(1~10위)	111,197	19,520	3,621	5,413	943	255	140,949
	1군(11~50위)	58,719	31,536	15,228	11,267	2,750	653	120,153
	1군(51~171위)	12,419	10,830	9,496	5,989	3,459	1,577	43,770
	2군(172~472위)		5,783	6,174	9,208	8,231	5,243	34,639
	3군(473~880위)			1,041	5,317	7,838	6,098	20,293
	4군(881~1,430위)				4,496	6,714	7,572	18,782
	5군(1,431~2,527위)		597		1,702	5,914	12,700	20,913
	6군 이하(2,528위이하)		1,098	1,092	1,240	5,263	29,580	38,272
	합계	182,335	69,363	36,651	44,632	41,113	63,677	437,771
점유비 (%)	구분	1,000억 이상	500~ 1,000억	300~ 500억	100~ 300억	30~ 100억	30억 미만	합 계
	1군(1~10위)	61.0	28.1	9.9	12.1	2.3	0.4	32.2
	1군(11~50위)	32.2	45.5	41.5	25.2	6.7	1.0	27.4
	1군(51~171위)	6.8	15.6	25.9	13.4	8.4	2.5	10.0
	2군(172~472위)	0.0	8.3	16.8	20.6	20.0	8.2	7.9
	3군(473~880위)	0.0	0.0	2.8	11.9	19.1	9.6	4.6
	4군(881~1,430위)	0.0	0.0	0.0	10.1	16.3	11.9	4.3
	5군(1,431~2,527위)	0.0	0.9	0.0	3.8	14.4	19.9	4.8
	6군 이하(2,528위이하)	0.0	1.6	3.0	2.8	12.8	46.5	8.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설협회

(2) 지역 중소건설업체는 공공공사 의존도 높음 -> 낙찰률 하락 및 덩핑 경쟁 시 지역 경제에 악영향 우려

- 대형 업체는 사업 포트폴리오가 다양하여 만약 공공공사에서 적자 수주가 발생하더라도 주택 분야에서 수익이 좋으면 기업을 영위하는 것이 가능할 수 있음.
- 그러나 조달청 2~6등급에 해당하는 중소건설업체는 대부분 공공공사에 의존하는 영업 행태를 보이고 있으며, 사업포트폴리오가 다양하지 않은 특성이 있음.
- 2009년 건설공사 계약실적 통계를 토대로 지방중소업체라고 볼 수 있는 종업원수 30-99인의 계약실적을 보면, 공공부분이 60%를 차지하고 있어 타 그룹보다 공공부분 의존도가 상당히 높다는 점을 알 수 있음.
- 더구나 ‘건축’ 등록업체를 제외하고, ‘토목’분야 중소건설업체만을 대상으로 할 경우, 매출액의 90% 이상을 공공수주에 의존하고 있는 것으로 추정됨.

<표 5> 종업원수 규모별 공공공사 의존도 비교(2009년)

(단위 : 억원, %)

		계	30인 미만		30-99인		100-999인		1,000인 이상	
				점유비		점유비		점유비		점유비
합계		122,556	32,751	100.0	16,495	100.0	28,813	100.0	44,496	100.0
공공	(공공 계)	56,518	14,424	44.0	9,865	59.8	12,898	44.8	19,329	43.4
	정부기관	7,536	2,100	6.4	1,526	9.3	1,729	6.0	2,181	4.9
	지방자치단체	22,742	9,301	28.4	4,957	30.1	3,372	11.7	5,112	11.5
	공공단체	4,700	784	2.4	679	4.1	870	3.0	2,366	5.3
	국영기업체	21,116	2,201	6.7	2,595	15.7	6,816	23.7	9,504	21.4
	주한외국기관	424	38	0.1	109	0.7	111	0.4	167	0.4
민간		66,037	18,327	56.0	6,629	40.2	15,915	55.2	25,167	56.6

자료 : 대한건설협회, 2009년 건설업통계연보

주 : 건설공사 계약실적 기준

- 그 결과 대형업체에 비해 중소건설업체는 공공공사의 제도 변화에 취약하며, 특히 공공공사의 수익률이 낮아질 경우, 부도나 경영난으로 직결되는 취약성을 노출하고 있음.
- 결과적으로 건전한 경쟁 풍토가 정착되지 않고 등급제한경쟁이 이루어지지 않는 상태에서 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대될 경우, 가장 큰 피해는

지역중소업체에게 돌아가게 됨.

- 최저가낙찰제가 확대되면서 지역중소업체의 수주가 감소하고, 저가 투찰이 증가할 경우, 지역건설업의 붕괴를 유발하여 지역 경제에도 악영향을 미칠 가능성이 높음.
- 통계청 자료에 의하면, 지역내총생산(GRDP : Gross Regional Domestic Product) 중 건설업생산 비중은 2009년 기준으로 강원 9.6%, 인천 9.1%, 전남 8.9%, 전북 8.6% 등으로서 단일 업종중 최대 수준임. 또, 고용 측면에서는 건설업이 강원 및 영남권에서는 1위, 기타 지역에서는 2위를 차지하고 있음.

(3) 100-300억원 공사의 입찰 경쟁률 상승 -> 덩핑 경쟁 확대 우려

- 현재 공공공사 300억원 이상에 적용되는 최저가 입찰에 참여하는 입찰자 수는 2009년 기준으로 평균 50여개사 수준임.
- 2009년의 공공공사 규모별 평균 입찰참가자수를 보면, 300~500억원은 77개사, 500억원 이상은 47개사 수준임.

<표 6> 공사규모별 평균 입찰자수 추이

(단위 : 개사)

구 분	2000	2005	2006	2007	2008	2009
1,000억 이상	26	33	30	38	32	34
1,000억 미만 500억 이상	42	40	60	50	44	47
500억 미만 300억 이상	55	78	76	77	66	77
300억 미만 100억 이상	64	139	155	138	113	135
100억 미만 50억 이상	139	265	261	237	256	150
50억 미만 30억 이상	166	167	190	149	166	161
30억 미만 20억 이상	188	223	252	226	243	227
20억 미만 10억 이상	355	305	391	369	379	366
10억 미만 5억 이상	592	533	556	542	510	460
5억 미만	332	206	182	188	187	190
연평균	310	221	196	203	204	206

자료 : 조달청, 대한건설협회

- 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대될 경우, 100~300억원의 공공공사 입찰에서는 그동안 주로 적격심사낙찰제 하에서 공사를 수주했던 중견·중소업체가 여전히 최저가 입찰에도 참여할 것으로 예상되며, 300억원 이상의 최저가입찰에서 저가사유서 작성 등에 경험이 축적되어 있는 대형 및 중견업체의 참여

가 증가하면서 입찰 참가자 수가 150여개사로 늘어날 것으로 예상됨.¹⁴⁾

- 또 , 최저가 입찰에서는 단순히 PQ만 통과하거나 혹은 입찰참가자격만 갖추면 가격에 의해서 낙찰 여부가 결정되기 때문에 그동안 적격심사낙찰제 하에서 계약이행능력점수가 미흡하여 입찰에 참여하지 못했던¹⁵⁾ 중소기업체가 최저가 입찰에 추가적으로 참여할 것으로 예상되면서 입찰 경쟁률이 훨씬 높아질 것으로 전망됨.
- 결과적으로 과당·출혈경쟁이 불가피해지고, 낙찰률은 더욱 하락할 것으로 전망됨.

2. 최저가낙찰제 확대시 지역중소업체의 수주감소가 우려되는 이유

(1) 공사규모별 중소기업체의 수주 비중

- 현재 300억원 미만 공사는 지방 중소기업체가 수주하는 비중이 80% 수준으로서, 대부분 지역 경제와 밀접한 관련을 가지고 있음.
- 100~300억원 규모의 공사는 대략 시공능력순위 30~1,000위 업체의 수주 영역이며, 이 규모의 업체는 지역경제에 있어 매우 중요한 위상을 가지고 있음.
- 현재 100~300억원 규모의 시장은 ‘적격심사낙찰제’가 적용되면서, 지역 중소기업체의 수주가 집중되고 있으나, 최저가낙찰제로 변화되면, 각종 저가심의에 소요되는 사유서 작성이 곤란해지면서 대형 업체의 수주가 크게 증가될 것으로 전망됨.

14) 2009년의 공공공사 입찰참가자수를 보면, 100~300억원 공사의 입찰 참가자수는 평균 135개사임.(자료 : 조달청 등)

15) 적격심사낙찰제는 최저가 입찰자부터 심사하여 계약이행능력 점수와 입찰가격점수의 합계가 통과점수 이상이면 낙찰자로 결정하는 제도로서, 계약이행능력점수가 일정점수를 넘어서지 못할 경우에는 통과점수에 미달되어 입찰 참여가 사실상 불가능함.

<표 7> 입찰방식 및 업체규모별 수주실적 (2008년)

(단위 : 억원, %)

구분	턴키/대안		최저가		적격심사		기타		합 계	
	금액	점유비	금액	점유비	금액	점유비	금액	점유비	금액	점유비
1군(1~10위)	82,762	76.0	50,784	29.0	4,835	3.8	2,568	10.2	140,949	32.2
1군(11~50위)	23,514	21.6	81,454	46.4	9,738	7.6	5,448	21.7	120,153	27.4
1군(51~171위)	966	0.9	28,995	16.5	10,300	8.0	3,508	14.0	43,770	10.0
2군(172~472위)	1,246	1.1	10,792	6.2	20,570	16.0	2,032	8.1	34,639	7.9
3군(473~880위)	411	0.4	786	0.4	17,972	14.0	1,124	4.5	20,293	4.6
4군(881~1,430위)		0.0		0.0	17,464	13.6	1,318	5.2	18,782	4.3
5군(1,431~2,527위)		0.0	597	0.3	17,826	13.9	2,491	9.9	20,913	4.8
6군 이하(2,528위이하)		0.0	1,968	1.1	29,689	23.1	6,615	26.3	38,272	8.7
합계	108,898	100.0	175,375	100.0	128,394	100.0	25,104	100.0	437,771	100.0

자료 : 대한건설협회

(2) 저가사유서 작성능력 부족 -> 지역 중소건설업체의 수주 감소 불가피

- 최저가낙찰제의 저가심사에 제출되는 저가사유서는 보통 300~1,000쪽에 달하며, 대형 업체는 그동안 최저가입찰에 주로 참여하면서 저가사유 발굴 및 사유서 작성에 경험이 축적되어 있음.
- 그러나 중소건설업체에서는 공사실적이 적어 저가사유 발굴이 어렵고, 자체적으로 제안서 작성 능력도 부족하기 때문에 100~300억원 규모의 공사가 최저가낙찰제로 전환될 경우, 공사 수주가 매우 어려워질 것으로 전망됨.
- 일부에서는 조달청에서 공공공사를 발주할 때 등급을 나눠 제한경쟁을 운영하고 있어 대형 건설사가 수주할 수 있는 공사가 따로 정해져 있기 때문에 별 문제가 없을 것이란 의견도 존재
- 그런데, 조달청의 등급제한입찰은 수요기관의 요청이 있는 경우에 한하여 적용되며, 또한 여타 제한경쟁 사유(기술, 실적, 지역제한 등¹⁶⁾)와 중복적으로 적용하지 못하기 때문에 매우 제한적으로 적용되고 있는 실정임.
- 2008년 기준 조달청 발주 공사 총 계약건수 4,042건 중 등급제한입찰은 217건으로 그 비중이 5.4%에 불과
- 또한, 등급제한입찰의 경우에도 중소건설사 입장에서는 시공경험(실적)이 부족

16) 「국가계약법」 시행령 제21조

하기 때문에 상위등급 업체와 공동도급이 불가피한 사례가 많음.

(3) 대·중소 건설업체간 양극화 심화 우려

- 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대되면, 100~300억원 규모의 공공공사 입찰에서 대형 업체의 수주 가능성이 더욱 높아지면서 현재보다 대·중소기업간 양극화가 심화될 가능성이 큼.
- 과거 사례를 보면, 실제로 최저가낙찰제가 500억 이상 PQ공사로 확대된 2004년 이후 대·중소기업간 수주 양극화가 심화된 것으로 나타나고 있음.¹⁷⁾

<표 8> 시공능력순위 그룹별 토목공사 수주 비중

(단위 : 십억원, %)

년도	1~20위		21~200위		200위 이하		총계		최저가낙찰제 적용 대상 공사
	수주액	점유비	수주액	점유비	수주액	점유비	수주액	점유비	
2000	6,539	31.5	7,073	34.1	7,123	34.4	20,735	100.0	1,000억원 이상 PQ공사
2001	6,645	30.4	7,041	32.2	8,171	37.4	21,856	100.0	
2002	5,427	24.4	6,621	29.8	10,180	45.8	22,228	100.0	
2003	7,860	27.5	8,657	30.2	12,109	42.3	28,626	100.0	
2004	6,570	25.9	7,510	29.6	11,320	44.6	25,400	100.0	500억원 이상 PQ공사
2005	8,770	30.7	8,802	30.8	10,967	38.4	28,539	100.0	
2006	9,696	31.6	9,631	31.4	11,371	37.0	30,699	100.0	300억원 이상 모든공사
2007	17,696	41.5	11,935	28.0	13,027	30.5	42,658	100.0	
2008	19,582	41.2	14,638	30.8	13,367	28.1	47,587	100.0	

자료 : 대한건설협회

17) 2000년대 들어 토목공사 수주에서 도급순위 1~20위의 대형업체의 수주비중이 증가하고 200위 이하 중소기업의 수주비중이 줄어든 것을 단순히 최저가낙찰제 확대에 의한 것으로 설명하기에는 다소 무리가 있음. 그러나 최저가낙찰제가 최근 공공공사 발주액의 40~50%를 차지하고 있으며, 중소건설업체보다는 저가사유서 작성성이 용이한 대형 업체의 수주가 용이하다는 점을 고려할 때, 어느 정도 설득력이 존재함.

Ⅲ. 최저가낙찰제가 산업재해 및 부실공사에 미치는 영향

1. 최저가낙찰제 현장의 산재사고 증가 실태 및 문제점

- 정부의 친서민/상생/공정사회 정책방향에 역행 우려
- 최저가낙찰제 하에서 입찰자가 수주 경쟁에서 승리하기 위해서는 투찰가격을 낮출 수 밖에 없는데, 이때 노무비를 삭감하는 것이 일반적인 방법임. 노무비를 삭감하여 저가 낙찰이 이루어진 경우, 건설현장의 산업 안전에 큰 영향을 미치게 됨.
- 첫째, 노무비 삭감이 작업팀 축소, 무리한 공기단축, 불법 재하도급을 거쳐 노동강도 강화, 근로조건 악화, 안전관리 능력 부족 등으로 이어져 산업안전에 위협함.
- 둘째, 산업안전보건관리비 삭감으로 산재예방 활동이 위축되면서 안전관리자 부족, 안전교육 미흡, 안전보호구 미흡 등으로 이어져 산업안전에 위협함.
- 실제로 고용노동부가 발표한 ‘2009년도 산업재해 발생건수’ 등의 자료에 의하면(<표 9> 참조), 건설업의 산재다발 사업장(재해율 상위 10%) 전체 21건 가운데 19건이 ‘최저가낙찰제’로 발주된 공사이고, 비교적 적정공사비가 보장되는 ‘적격심사’ 방식으로 발주된 공사는 2건으로 집계됨.¹⁸⁾
- 즉, 재해다발 사업장의 90%가 최저가낙찰제로 발주된 공사이며, 결과적으로 낙찰률과 재해율 간에 강한 상관관계가 존재하는 것으로 추정할 수 있음.
- 더구나 100인 이상 사업장을 대상으로 2008년에 발주된 공공공사에서 최저가낙찰제가 차지하는 비율은 ‘건수’ 기준으로 12%에 불과한 것으로 추정되나, 재해율 상위 10%에 포함된 공사 중에는 최저가낙찰제 공사가 90%를 차지하고 있음.

18) 2009년도 고용노동부의 발표에 포함된 건설업종의 산재다발 사업장(재해율 상위 10%)은 총 49개 사업장인데, 그 중 낙찰률 정보가 없는 민간공사 및 희망근로사업은 제외하고, 공공공사인 21건에 대해 살펴본 것임. 2009년의 재해율 발표에 포함된 공공공사의 입·낙찰 시점은 2008년 이전임.

<표 9> 2009년 공공건설공사 산재 다발(재해율 상위 10%) 사업장 현황

(2010. 8. 3 노동부 발표)

순번	입구 구분	업체명	발주기관	추정금액 (억원)	현장명	근로 자수	재해자 수	재해율
1	최저가	○○건설(주)	○○공사	545	○○ 아파트 건설공사	164	10	6.1
2	최저가	○○건설(주)	○○공사	670	○○ 아파트 건설공사	123	7	5.69
3	최저가	○○건설(주)	○○광역시	335	○○천 도로 건설공사	121	5	4.13
4	최저가	○○건설(주)	○○공단	1,150	○○철도 노반신설공사	127	5	3.94
5	최저가	○○건설(주)	○○공사	1,037	○○ 아파트 건설공사	245	9	3.67
6	최저가	○○건설산업(주)	○○공사	579	○○ 아파트 건설공사	192	7	3.65
7	최저가	○○건설(주)	○○공사	324	○○ 아파트 건설공사	119	4	3.36
8	최저가	○○종합건설(주)	○○공사	426	○○ 아파트 건설공사	121	4	3.31
9	최저가	○○건설(주)	○○공사	519	○○ 아파트 건설공사	152	5	3.29
10	최저가	○○건설산업(주)	○○공사	532	○○ 아파트 건설공사	157	5	3.18
11	최저가	○○건설(주)	○○공사	415	○○ 아파트 건설공사	100	3	3
12	최저가	○○○○○	○○공사	703	○○ 아파트 건설공사	233	6	2.58
13	최저가	○○○○○	○○공사	399	○○ 아파트 건설공사	123	3	2.44
14	최저가	○○건설(주)	○○공사	389	○○ 아파트 건설공사	127	3	2.36
15	최저가	○○건설(주)	○○공사	552	○○ 아파트 건설공사	129	3	2.33
16	최저가	(주)○○건설	○○공사	485	○○ 아파트 건설공사	131	3	2.29
17	최저가	○○중공업(주)	○○공사	871	○○ 홍수조절지 건설공사	136	3	2.21
18	최저가	○○건설(주)	○○○○○부	1,410	○○-○○간 도로확장 및 포장공사	138	3	2.17
19	최저가	○○건설(주)	○○○○○부	359	○○과학단지 지원도로 건설공사	338	7	2.07
소 계				11,700		2,976	95	3.25
20	적격	○○건설(주)	○○경찰청	25	○○경찰서 부설주차장 증축공사	107	3	2.8
21	적격	○○건설(주)	○○부대	152	○○○○○ 시설공사	199	4	2.01
소 계				177		306	7	2.41
합계(평균)				11,877		3,282	102	3.15

- 주: 1. 건설업근로자수 100인 이상 사업장을 대상으로 조사한 결과임. 건설업근로자수 = (연간공사실적액×노무비율) ÷ (건설업 월평균임금×12월)
 2. 노동부 발표 자료에서 민간 공사와 취로(就勞) 사업장을 제외하고, 공공공사만을 대상으로 한 것임.
 3. 재해자수는 4일 이상 요양을 요하는 부상을 입는 근로자수의 합계를 말함.
 4. 재해율은 재해자수를 근로자의 수로 나눈 값에 100을 곱하여 산정함.

<표 10> 입찰방법별 공공공사 계약건수 및 산재다발사업장의 점유비 비교

(단위 : 건, %)

구분	2008년 공공공사 계약건수(1~472위)			2009년 공표된 산재다발 공공공사 현장		
	건수	비중	낙찰률	건수	비중	재해율
수의계약,기타	694	32.0	87.6	0	0.0	-
적격심사	1,096	50.6	86.0	2	9.5	2.41
최저가	275	12.7	71.7	19	90.5	3.25
턴키·대안	103	4.8	91.8	0	0.0	-
총계	2,168	100.0	80.4	21	100.0	3.15

자료 : 고용노동부, 산업재해 발생건수 등 공표자료, 2010. 8. 3, 대한건설협회 내부 자료

- 주 : 1. 산재다발(재해율 상위 10%) 공공현장은 건설근로자수 100인 이상 현장을 대상으로 한 것임. 건설업근로자수 = (연간공사실적액×노무비율) ÷ (건설업 월평균임금×12월)
 2. 2008년 공공공사 계약건수는 근로자수 100인 이상 공사를 주로 수주하는 조달청 1, 2군(시공능력평가순위 1~472위)까지의 실적임. 낙찰률은 1,2군 통계의 단순 평균으로 산출

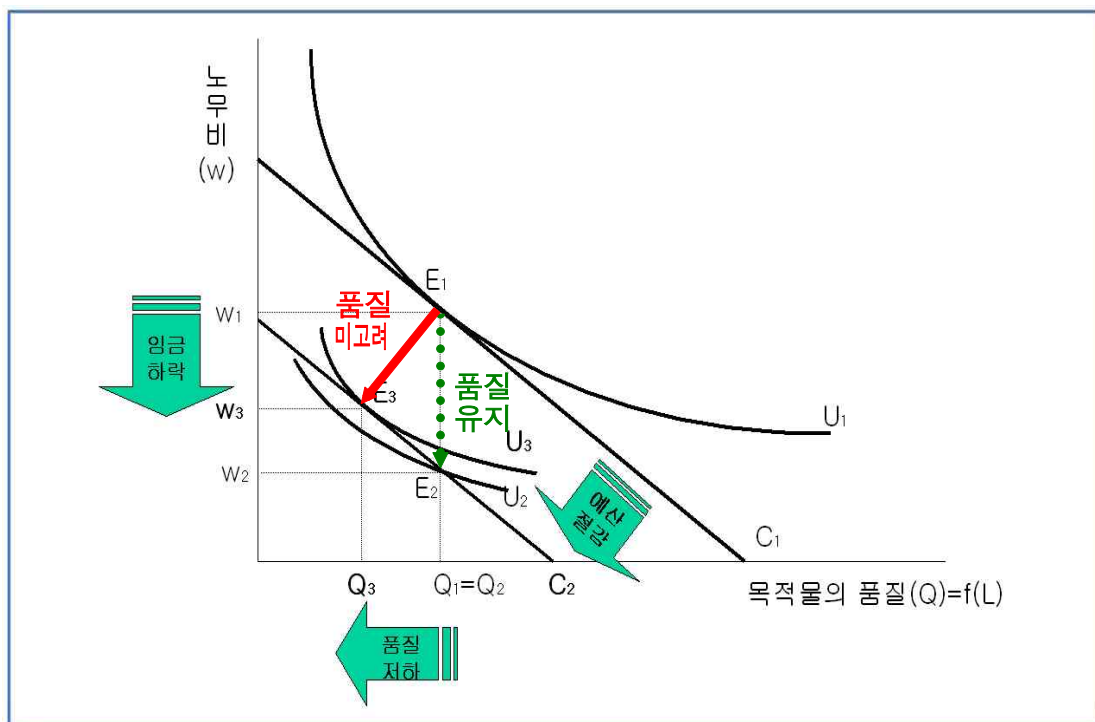
- 또한, 2009년 공표 자료에 의하면, 공사현장의 평균 재해율은 규모에 따라 0.08~0.2%인데 비하여, 산재다발(재해율 상위 10%) 건설현장의 재해율은 3.15%로 나타남.
- 특히, 산재 다발 사업장 가운데서도 ‘적격심사’로 발주된 공사의 재해율은 2.41%인데 비해 ‘최저가낙찰제’로 발주된 공사의 재해율은 평균 3.25%로 훨씬 더 높음.

2. 적자수주에 의한 부실공사 및 내국인 고용감소 실태 및 문제점

(1) 적자시공 불가피 -> 부실공사 및 사회적 약자 피해 우려

- 최저가낙찰제가 확대 적용될 경우, 무리한 저가 낙찰에 따라 실행원가가 낮아지면서, 그 손실이 하도급업체나 장비업체, 자재업체 등에 전가될 수 있음.

<그림 5> 저가 수주에 따른 노무비 및 품질 저하의 관계



주) ① 품질을 그대로 유지할 경우 : 임금만 W_1 에서 W_2 로 크게 하락함.

② 품질을 고려하지 않을 경우 : 임금과 품질 동시 하락(저하)함, 임금은 W_1 에서 W_3 로 하락하고, 품질은 $Q_1=Q_2$ 에서 Q_3 로 저하됨

자료 : 심규범(2010)

- 공사비를 절감하기 위하여 편법·위법·탈법행위가 늘어나고, 저가 하도급이 증가하면서 부실공사 개연성이 높아지고, 시설물 안전에도 위협요인으로 작용
- 저가 낙찰을 만회하기 위하여 무리한 공기 단축이 시도되거나, 불법채류자 투입이 확대되면서 공사 품질이 저하될 우려가 높아짐.
- 덤핑에 의한 저가 공사를 수주하는 업체는 한계기업인 경우도 많으며, 이러한 부실 업체가 성실 시공을 행할 가능성은 낮음.

(2) 노무비 부족에 따른 외국인 근로자 활용 증가¹⁹⁾

- 저가 낙찰이 이루어진 경우 우선 노무비 삭감이 고려되는데, 건설현장에서 노무비가 부족한 경우 이를 만회하는 방법은 대략 다음과 같음.
 - 첫째, 작업팀을 감축, 예컨대 통상 10명인 작업팀을 7~8명으로 축소함.
 - 둘째, 저임금근로자를 투입함. 고임금의 A급 대신 중·저임금의 B급을 투입함.
 - 셋째, 고임금의 내국인력 대신 저임금의 외국인력으로 대체함.
- 위의 세 가지 방식 중 내국인의 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 대응 방식은 작업팀 구성원의 감축과 외국인력에 의한 내국인 대체임.
- 대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는데 비해, 낙찰률이 낮아질수록 작업팀 감축과 외국인력으로의 대체가 크게 나타남.

<표 11> 노무비가 부족한 공사 현장의 대응 방식과 내국인 일자리 감소 효과

낙찰률	건설현장의 대응		투입 인원 변화 예시			내국인 일자리 감소 효과		
	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용	작업팀 인원	내국인	외국인	계	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용
80% 이상	정상 투입	대체 없음	10명	10명	없음	없음	없음	없음
70~79%	10% 감축	대체 없음	9명	9명	없음	10%	10%	없음
60~69%	20% 감축	30% 대체	8명	5.5명	2.5명	45%	20%	25%
60% 미만	20% 감축	50% 대체	8명	4명	4명	60%	20%	40%

주 : 낙찰률 구간별 건설현장의 대응 및 투입 인원 변화는 현장 실무자와의 면담조사 결과임.

19) 심규범(2010.3), ‘건설산업의 일자리 동향 및 창출 전략’, 15주년 개원 세미나, 한국건설산업연구원 참조

- 실제 건설현장의 외국인근로자 사용 실태를 보면, 최저가낙찰제 현장에서 외국인근로자를 활용하는 비율이 상당히 높게 나타나고 있음.
- 공사 수주액으로 보면, 최저가낙찰제 공사는 전체 발주공사의 40% 수준이나, 2009년의 경우 외국인 근로자의 77.6%가 최저가낙찰제 현장에 고용된 것으로 나타났음.

<표 12> 입·낙찰 방법별 외국인 근로자 사용 실태

낙찰방법별	합 계		2009년		2010년	
	인원수	비율(%)	인원수	비율(%)	인원수	비율(%)
최 저 가 낙 찰 공 사	1,087	68.5	429	77.6	658	63.6
턴 키 (대 안) 공 사	434	27.3	116	21.0	318	30.8
적 격 심 사 공 사	66	4.2	8	1.4	58	5.6
합 계	1,587	100	553	100	1,034	100

자료 : 대한건설협회, 「외국인 근로자 건설현장 송출 현황」

- 최저가낙찰제 공사에서 저가 낙찰에 의해 상실된 내국인 일자리규모는 2007년 9만 5,040명, 2008년 3만 5,451명, 2009년 3만 6,302명 수준으로 추정됨.

<표 13> 최저가낙찰제에 의한 내국인 일자리 상실 규모의 추정 결과

구분	2007년				2008년				2009년			
낙찰률	금액 (조원)	계 (명)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (명)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (명)	작업팀 감축	외국인 고용
계	14.0	95,040	43,851	51,190	15.2	35,451	20,548	14,902	22.3	36,302	23,306	12,997
80% 이상	0.4	0	0	0	0.5	0	0	0	1.8	0	0	0
70~79%	2.8	3,208	3,208	0	10.5	8,854	8,854	0	16.9	13,558	13,558	0
60~69%	10.7	90,285	40,127	50,158	4.1	25,458	11,315	14,143	3.3	19,495	8,664	10,830
60% 미만	0.1	1,547	516	1,031	0.1	1,138	379	759	0.3	3,249	1,083	2,166

주 : 1.한국은행의 취업계수로 환산한 건설업취업자수와 통계청 조사의 건설업취업자수는 상이함. 예컨대, 2007년의 경우 한국은행의 건설업취업자수는 169만 명이나 통계청 조사의 건설업취업자수는 185만 명임.

2.최저가낙찰제대상 공사정보는 대한건설협회 자료 참조, 건설기능인력수는 통계청 경제활동인구조사 참조

자료 : 심규범 외(2011. 4)

IV. 최저가낙찰제의 바람직한 정책 운용 방향

1. 최근 건설업의 위기 진단과 최저가낙찰제 확대의 문제점

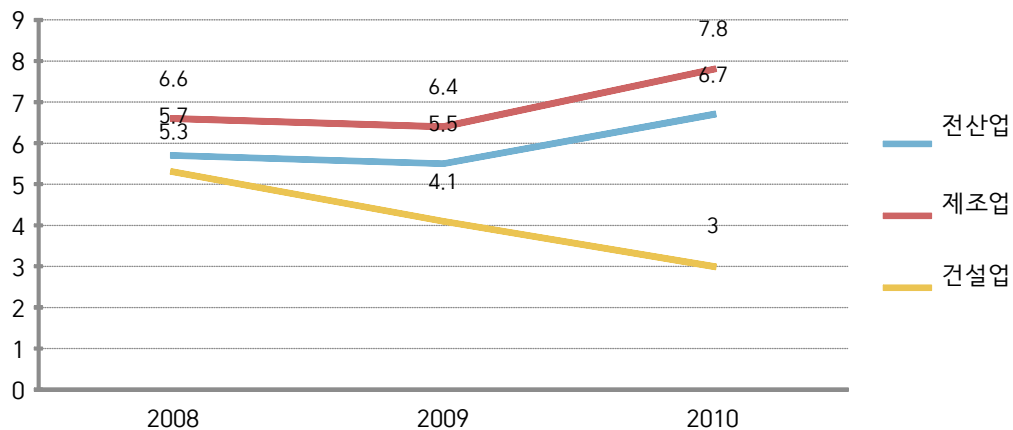
(1) 건설업 경영난 실태

1) 건설업의 매출액 영업이익률 3년 연속 감소

- 2010년 전(全) 산업과 제조업의 매출액 영업이익률은 각각 7.8%와 6.7%로 점차 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 반면 건설업의 경우에는 매출액 영업이익률이 5.3%(2008년), 4.1%(2009년), 3.0%(2010년)로 3년 연속 크게 감소하고 있는 상태임.

<그림 6> 업종별 매출액 영업이익률 추이

(단위 : %)



출처 : 한국은행 「2010년 연간 기업경영분석(속보)」 보도자료, 2010. 4. 14

2) 주식시장 상장업체 가운데 건설업종만 적자 지속

- KOSPI에 상장된 건설, 기계, 전기전자 10개 업종의 2011년 상반기 실적분석 결과, 건설업종만 유일하게 1,358억원의 영업손실을 기록하는 등 심각한 부진 상태를 나타내고 있음.

<표 14> KOSPI 상장업체 업종별 2011년 상반기 실적

(단위 : 억원, %)

업종명	매출액	전년대비 증감율	영업이익
건설	73,637	-12.3	-1,358
기계	37,983	15.9	2,803
서비스	55,620	4.1	6,580
섬유의복	39,815	16.8	3,389
운수장비	56,076	27.4	1,457
유통	113,482	27.4	4,688
음식료	75,979	11.4	3,855
전기전자	58,012	10.8	2,606
철강금속	97,774	16.1	6,460
화학	129,651	20.7	11,175

주 : 증감률은 전년동기 대비

출처 : 한국거래소, 한국상장회사협의회

3) 100대 건설사의 30%가 워크아웃·법정관리 상태

- 대한건설협회에 따르면 시공능력평가 100위권 기업 가운데 워크아웃이나 법정관리를 신청한 건설사는 29곳에 이릅니다.
- 대다수 중견건설사가 이처럼 어려움에 봉착하게 된 이유는 프로젝트파이낸싱(PF)의 부실이 직접적인 원인을 제공하고 있으나, 국내 수주물량 감소, 최저가 낙찰제 확대 등으로 인한 건설공사의 수익성 하락, 부동산경기 장기 침체 등도 큰 영향을 미친 것으로 관측되고 있음.

4) 건설공사 수주액 침체 지속 전망

- 한국건설산업연구원의 「2011년 하반기 건설·부동산 경기전망 세미나」의 자료에 따르면, 2011년 국내 건설수주는 전년 대비 0.5% 감소하여 102.7조원에 이를 것으로 전망.
- 특히 공공부문 수주는 2010년에 전년대비 34.6% 큰 폭으로 감소한데 이어 2011년에도 16.3% 추가 감소할 것으로 예상되고 있어 공공공사에 의존하는 지역중소업체의 어려움이 가중될 전망이다.

<표 15> 발주부문별 건설공사 수주액 전망

(단위 : 억원, %)

년 도	합계	증감률	공공	증감률	민간	증감률
2005	993,840	5.1	318,255	-5.7	675,585	11.1
2006	1,073,184	8.0	295,192	-7.2	777,992	15.2
2007	1,279,118	19.2	370,887	25.6	908,231	16.7
2008	1,200,851	-6.1	418,488	12.8	782,363	-13.9
2009	1,187,142	-1.1	584,875	39.8	602,267	-23.0
2010	1,032,298	-13.0	382,368	-34.6	649,930	7.9
2011(e)	1,027,000	-0.5	320,000	-16.3	707,000	8.7

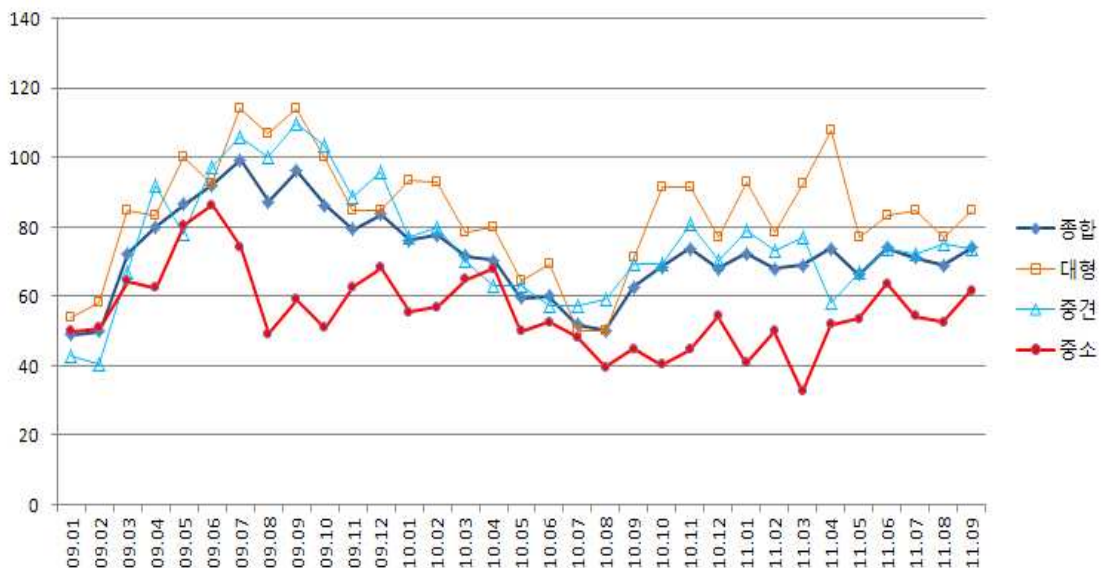
주 : 2011년 전망치는 한국건설산업연구원 발표자료임.

출처 : 대한건설협회, 월간건설경제동향

5) 건설업 체감경기지수 하락 추세

- 미국발 금융시장 불안과 혹서기의 영향으로 2011년 8월 건설기업 경기실사지수(CSBI)는 80을 밑돌고 있으며, 특히 중소건설업체의 경기실사지수는 60에 머물고 있는 상태임.
- 기업경기실사지수(BSI)는 기준선 100을 중심으로 이를 넘으면 경기를 좋게 느끼는 기업이 그렇지 않은 기업보다 많다는 뜻이고, 100 이하면 그 반대임.

<그림 7> 건설업 경기실사지수(CBSI)의 추이 (2009. 1~2011. 9)



출처 : 한국건설산업연구원, 「2011년 하반기 건설·부동산 경기전망 세미나」, 2011. 6

(2) 시사점

- 이상과 같이 건설업의 경영 위기가 지속되고 있는 상태에서 최저가낙찰제의 확대는 공공공사에 의존하는 지방중소건설업체를 중심으로 심각한 경영난을 야기할 우려가 높음.
- 따라서 단기적으로 덤핑 경쟁을 피할 수 없는 최저가낙찰제 확대를 철회 혹은 유보할 필요성이 제기됨.

2. 우리나라 공공공사 입찰에서 최저가낙찰제의 한계

- 공공건설공사는 정부 예산으로 이루어지기 때문에 공사 입찰에서 가격 경쟁을 통하여 예산을 절감하려는 시도는 불가피하다고 볼 수 있음.
- 또한, 가장 낮은 가격을 써 낸 낙찰자를 선정하는 입찰방식이 시장경제 원리 측면에서 볼 때 공정하고 합리적인 낙찰자 결정방식이라고 볼 수 있음.
- 그러나 다음과 같은 국내의 공공입찰의 현실적 제약요건을 고려할 때, 이러한 최저가낙찰제가 제대로 기능하기 어려움.

1) 사전스크리닝이 미흡한 상태에서 가격경쟁은 불합리

- 이론적으로 최저가낙찰제는 입찰 시장이 실제 비대칭 정보(Asymmetric Information) 하에 있음을 무시하고 대칭 정보(Symmetric Information)를 상정하고 있으므로 그 합리성에 의문이 제기될 수밖에 없음.
- 즉, 비대칭 정보(Asymmetric Information) 하에서 꼭 필요한 스크리닝(Screening)을 사실상 포기하고 모든 입찰자들의 능력이 동일하다고 가정한 다음, 주로 투찰가격에 의해 낙찰자를 결정하는 방식이므로, 결과적으로 우량하고 기술력있는 업체가 상대적으로 불리한 환경에 처하게 됨.²⁰⁾

20) 실제 공공공사의 입찰 시장내에는 시공능력이 평균 이상인 입찰자와 평균 이하인 입찰자들이 혼재해 있는데, 이러한 상황에서 발주자가 각 입찰자의 시공 능력을 판별키 위해 노력하는 대신 입찰자들 모두가 동일한 능력을 보유하고 있다고 가정해 최저가낙찰제를 시행한다면 결과적으로 시장 실패가 나타날 수 있음. 즉, 평균 이상의 시공능력을 보유한 우량기업들은 언제나 평균치 시공 능력만을 인정받게 되므로 기술 향상을 위해 노력할 이유가 없어짐. 반대로 평균 이하의 시공능력을 보유한 한계기업들은 무조건 평균치 시공 능력을 인정받을 수 있으므로 역시 기술 향상을 위해 노력할 이유가 없어짐.(이양승, 2011. 4)

- 결과적으로 악화가 양화를 구축하는 역선택(Adverse Selection)²¹⁾ 상황 초래
- 최저가낙찰제가 기능하려면, 스크리닝이 제대로 이루어진 상태에서 소수의 업체를 대상으로 가격경쟁을 추구하는 것이 바람직
- 그러나 현실적으로는 PQ 통과가 용이하여 평균 50여개사가 입찰에 참여함으로써 활발한 가격 경쟁이 이루어지고 있는 상태임.

2) 실질적인 예산절감 효과의 불확실

- 최저가낙찰제의 가장 큰 장점으로 제기되고 있는 예산절감에 대해서 그 실질적 효과가 검증되지 않은 상태임.
- 건설업체에서는 우선 덤핑으로 수주한 이후, 설계변경 등을 통하여 손실을 보전하려는 경향이 존재하며, 따라서 단순히 낙찰가격을 낮춘 것만으로 정부예산절감 효과를 판단하기는 곤란함.
- 유지보수를 포함한 총 생애주기비용(Life Cycle Cost) 측면에서 볼 때 최저가낙찰제의 경우 부실시공 증가에 따라 추가비용이 발생하면서 불리할 가능성도 높음.

3) 본질적으로 수주산업의 특성상 최저가낙찰제는 불합리

- 발주기관이 공급을 독점하고 있고, 수요자가 과도하게 존재하며, 품질이 나중
에 결정되는 수주산업인 건설산업에서는 맞지 않는 입찰방식임
- 공공공사에서 최저가낙찰제 적용은 제한된 발주물량으로 인하여 시공실적 확보와 보유 인력·장비 등 고정비용을 감당하기 위하여 무리한 덤핑 경쟁에 의한 물량확보가 불가피

21) 정보의 불균형으로 인해 불리한 의사결정을 하는 상황을 말함. 어느 한쪽만이 정보를 가지고 있기 때문에 발생하는 것으로 결과적으로 정상 이상의 이득을 챙기거나 타인에게 정상 이상의 손해 또는 비용을 전가하는 행위 일반을 가리킴.

3. 향후 최저가낙찰제의 정책 운용 방향

최저가낙찰제의 폐해가 상존하고 있고, 건설업체의 경영난이 심각하다는 점을 고려할 때, 단기적으로 최저가낙찰제의 확대 적용을 유보하고, 중장기적으로 가격 위주의 입찰방식에서 벗어나 간이형 기술제안입찰 등 입찰 방식의 다양성 추구 필요

- 이상에서 살펴본 바와 같이 최저가낙찰제가 100억원 이상 공공공사로 확대 적용될 경우, 지방 중소건설업체의 경영난이 가중되고, 대형 업체가 100억원 규모의 공사까지 시장을 잠식하면서 대·중소업체간 양극화가 심화될 우려가 있으며, 적자시공이 일반화되면서 각종 부실공사나 산재사고가 증가될 것으로 우려되고 있음.
- 최저가낙찰제의 확대는 가격경쟁보다 기술경쟁을 중시하고 있는 글로벌스탠더드에 부합하지 않는 문제점도 존재
 - 선진 외국의 입·낙찰 제도의 흐름을 보면, 가격경쟁 위주에서 벗어나 투자효율성(Value for money)을 극대화하는 가치경쟁이 널리 확대되고 있는 추세임.
 - 근본적으로 가격 위주의 입찰제도는 국내 건설업체의 기술경쟁력을 저하시키고, 이는 우리나라 건설업의 국제 경쟁력 저하로 이어질 우려가 있음.
- 결론적으로 공공공사 입찰에서는 건설산업 내에서 기술력있는 업체를 우대하고, 옥석(玉石)을 가리는 역할이 필요하다는 점을 감안할 때, 가격만을 가지고 경쟁을 유도하는 최저가낙찰제는 바람직한 제도가 아니며, 선진국에서와 같이 가격과 기술력을 동시에 평가할 수 있는 입·낙찰제도가 요구됨.
 - 특히 최저가낙찰제의 적용 대상을 지방중소기업의 수주영역이라고 볼 수 있는 100억원 규모까지 확대하는 것은 바람직하지 않음.
- 건설산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 중·장기적으로 가격경쟁보다도 기술경쟁을 유도할 수 있는 발주 및 입·낙찰 제도를 구상하는 것이 바람직함.
 - 이를 위해서는 기술력을 갖춘 업체가 시장에서 우대받을 수 있도록 공공공사

입·낙찰 제도를 정비해 나가는 것이 요구됨.

- 특히 발주자 측에서 권한과 책임을 가지고 입찰자의 계약이행능력이나 기술력 평가를 강화하는 등 보다 우수한 입찰자를 선별하려는 적극적인 자세가 요구됨.
- 근본적으로 300억원 이상 등 일정규모 이상에서 최저가낙찰제를 의무화하는 것은 경직적인 규제이며, 공사 특성에 따라 다양한 입·낙찰 방식을 활용하는 것이 요구됨.
- 미국, 영국, 일본 등 외국의 사례를 보면, 특정 금액을 기준으로 특정한 입·낙찰 방식을 강제하고 있는 사례는 찾아보기 어려우며, 발주자의 판단하에 프로젝트 유형이나 특성에 따라 적합한 입·낙찰 방식을 선별하여 활용하고 있음.
- 국내에서도 300억 미만 공사에서는 지방중소업체의 참여가 많다는 점을 감안하여 적격심사낙찰제를 적용하여 최소한의 공사원가를 배려하되, 계약이행 능력과 가격측면을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 결정하는 것이 필요
- 300억원 이상 공사에서는 적격심사제와 최저가낙찰제, 기술제안입찰, 턴키, 대안입찰, 브릿징(Bridging) 방식, 2단계 입찰(Two-step Bidding), CM at Risk 방식, 협상에 의한 방식(Contracting by Negotiation), 인센티브방식 등 다양한 입·낙찰방식을 선택적으로 활용할 수 있도록 발주자에게 재량권을 부여할 필요성이 있음.
- 최저가낙찰제는 단순한 시공기술이 적용되는 대형 공사를 중심으로 적용하는 것이 타당하며, 입찰자의 기술력을 밀도있게 검증하는 체계를 갖춘 후, 저가심사를 강화하는 것이 필요한 것으로 판단됨.²²⁾

22) 예를 들어 미국 캘리포니아주정부 교통국의 경우, 최저가낙찰제가 적용되는 밀봉입찰(Sealed Bidding)은 1)공사의 내용이 구체적이고 명확하며, 2)발주자나 입찰자 모두 공사비 적산이 비교적 간단하고 3)낙찰자결정이 가격 또는 가격과 관련된 요소로 이루어지며, 4)입찰내용에 대하여 입찰자와 특별한 토론이 필요없고, 5)예상되는 입찰자수가 2인 이상인 경우에 적용됨.