

최저가낙찰제도의 개선 방향 조사 연구

- 시공사 및 용역업체, 발주기관 대상 설문 결과를 중심으로 -

2013. 1

최은정 · 최민수

■ 연구 배경	4
■ 최저가낙찰제에 대한 인식도 및 향후 개선 방향	6
■ 공공공사 입찰제도 개선 및 최고가치낙찰제도의 도입 방향	14
■ 결론 및 시사점	21

요 약

- ▶ 정부는 당초 2012년부터 최저가낙찰제 적용 대상을 300억원 이상에서 100억원 이상 모든 공사로 확대하고자 하였으나 중소 건설사들의 심각한 경영난을 감안하여 최저가낙찰제 적용 대상 확대를 2년 간 유예한 바 있음.
 - 그러나 최근 건설경기 침체와 더불어 건설업계는 최저가낙찰제의 확대 적용 반대 및 전면 폐지와 더불어 최고가치(best value)낙찰제 도입을 주장하고 있음.
- ▶ 현행 최저가낙찰제에 대한 평가 및 향후 입찰 제도의 개선 방향에 대하여 각 이해 당사자(건설업체, 발주기관, 설계·엔지니어링·감리 용역업체)를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 최저가낙찰제는 당초 시장 지향적 경쟁 원리에 적합한 낙찰자 선정과 기업 경쟁력 강화라는 도입 목적을 달성하지 못한 채 가격 경쟁만을 유도하고 있어 향후 최저가낙찰제 확대에 대하여 신중한 판단이 요구되는 것으로 나타났음.
 - 현재 운영되고 있는 최저가낙찰제에 대해 76.1%의 응답자가 불합리하다고 응답하였으며, 건설업체와 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 물론 발주기관에서도 77.4%의 응답자가 현행 최저가낙찰제에 대하여 부정적인 견해를 나타냈음.
 - 2014년부터 최저가낙찰제를 현행 300억원 이상에서 100억원 이상 공사로 확대하는 정부 계획에 대해 건설업체, 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링) 모두 '반대'하는 것으로 나타났으며, 더욱이 발주기관에서도 응답자의 87.1%가 최저가낙찰제 확대에 대하여 부정적인 것으로 나타났음.
- ▶ 설문조사 결과, 향후 최저가낙찰제를 폐지 혹은 축소하고, 그 대신 가격과 기술을 종합적으로 평가할 수 있는 최고가치낙찰제로 전환하는 것이 필요한 것으로 나타났음.
 - 최저가낙찰제의 운용 방향에 대해서는 최저가낙찰제 폐지 34%, 300억원 이상에서 최저가낙찰제 적용(현행 유지) 27%, 발주자 재량권 부여 21.4% 등으로 나타났음.
 - 최고가치낙찰제 도입 방법에 대해서는 응답자의 58.8%가 새로운 제도를 만들기보다는 '기존 제도를 개선하여 최고 가치 반영'이 필요하다고 응답하였음.
 - 현행 제도 가운데 최고 가치형 입찰제도로서 가장 적합한 방식에 대하여 응답자의 22.4%는 '실시설계기술제안입찰'을 선택했으며, 21.2%는 '적격심사낙찰제'를 선택함.
 - 공사 규모와 관계없이 발주자가 입찰 방식을 자유롭게 선택하도록 재량권을 부여하는 방안에 대해 전체 응답자의 55%가 '찬성'하였음.
 - 최고 가치형 입찰제도를 활성화하기 위해서는 제도 설계 과정에서 시공능력평가 31~171위 수준의 중견 건설업체에 대한 정책적 고려가 필요한 것으로 나타났음.

I. 연구 배경

- 현재 정부 발주 공사의 입찰 제도는 300억원 미만은 적격심사낙찰제, 300억원 이상은 최저가낙찰제가 적용되고 있으며, 기술력이 요구되는 공사에 대해서는 턴키나 대안입찰, 기술제안입찰 등이 선별적으로 활용되고 있음.
- 정부는 당초 2012년부터 최저가낙찰제 적용 대상을 300억원 이상 모든 공사에서 100억원 이상 모든 공사로 확대하고자 하였으나, 100억~300억원 규모의 공공공사를 주로 수주하는 중소 건설사들의 심각한 경영난을 감안하여 2년간 최저가낙찰제 적용 대상 확대를 유예한 바 있음.
 - 그런데 최근 건설경기 침체와 더불어 경쟁이 심화되고 있는 상태에서 건설업계는 최저가낙찰제의 확대 적용을 지속적으로 반대하고 있으며, 나아가 최저가낙찰제의 전면 폐지를 주장하고 있음.
 - 2011년 기준 상위 100위권 건설사들 가운데 현재 워크아웃이나 법정관리 중인 업체가 30%에 달할 정도로 최근 건설산업 내부의 위기 의식이 높은 상태임.
- 최근 국회에서는 정부가 예산 절감을 목적으로 공공공사 발주시 적용하는 최저가낙찰제가 건설산업에 악영향을 준다고 지적하면서 시공사의 기술력과 공사 경험 등을 널리 평가할 수 있는 최고가치(best value)낙찰제의 도입이 필요하다는 논의가 이루어지고 있음.¹⁾
- 본 연구는 건설업체, 발주기관, 엔지니어링(설계) 용역업체 등 이해 당사자를 대상으로 최저가낙찰제 등 현행 공공공사 입찰 제도에 대한 평가와 더불어 인식도를 조사하고자 함.
 - 나아가 향후 공공공사 입찰 제도의 개선 방향 및 최고가치낙찰제 도입 방안 등에 대하여 의견을 조사함으로써, 공공공사 입찰 제도의 개선 방향을 수립하는 데 기초 자료를 제시하고자 함.

1) 일례로 '공공공사 발주제도 및 대금지급 시스템 개선' 토론회(2012. 8. 13) 등이 개최된 바 있음.

1. 조사 개요

- 공공공사 입찰제도 개선 방향에 대한 인식도 조사는 건설업체, 발주기관, 설계·엔지니어링·감리·용역업체(이하 '용역업체'로 약칭함)로 나누어 실시하였음.²⁾
 - 발주기관은 조달청, 정부투자기관, 지자체 등을 대상으로 설문을 실시함.
 - 건설업체는 대한건설협회에서 발표한 종합건설업체의 시공능력평가액을 기준으로 1~30위, 31~171위, 172위 이하 등 3개 그룹으로 구분하여 설문조사를 실시하였음.
 - 용역업체는 감리업체, 설계업체, 엔지니어링 업체를 대상으로 설문을 실시하였음.
- 설문조사는 2012년 7월 15일부터 8월 31일까지 약 6주 간 우편, 팩스 및 이메일 등의 방법을 통해 이루어짐.
- 설문은 건설업체에서 95부(59.4%), 발주기관에서 31부(19.4%), 용역업체에서 34부(21.3%)로 총 160부를 회수함.³⁾ 설문 응답자의 수는 이해 당사자 별로 적절히 분포된 것으로 나타남.
 - 건설업체 95부 중 1~30위는 14개 업체에서 50부(52.6%), 31~171위는 17개 업체에서 25부(26.3%), 172위 이하는 11개 업체에서 20부(21.1%)를 회수함.
 - 발주기관(공사, 청, 시 등)은 총 16기관에서 31부를 회수함.
 - 용역업체는 감리/설계/엔지니어링 등 총 19개 업체에서 34부를 회수함.

<표 1> 설문 응답 분포

(단위 : 명, %)

구 분	전체	건설업체	건설업체			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
총 응답자수	160	95	50	25	20	31	34
비중	100.0	59.4	52.6	26.3	21.1	19.4	21.3

주 : 1~30위, 31~171위, 172위 이하 건설업체의 비중은 전체 건설업체 응답자 수(95부)에서 각각의 응답자 수를 나누어 계산한 것임.

2) 설문 조사시 복수 응답 문항의 경우 총 응답자 수가 아닌, 총 응답 수를 기준으로 각 문항의 비중을 구함.

3) 이때, 한 업체에서 다수가 응답하는 것을 막기 위해 1개 업체당 2부 이상을 받지 않음.

II. 최저가낙찰제에 대한 인식도 및 향후 개선 방향

1. 현행 최저가낙찰제에 대한 찬반 의견

- 현재 운영되고 있는 최저가낙찰제에 대해 전체적으로 76.1%의 응답자가 불합리하다고 응답하였음. 건설업체와 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 물론 발주기관에서도 77.4%의 응답자가 현행 최저가낙찰제도가 불합리하다고 응답하여 부정적인 견해가 높은 것으로 나타났음.

<표 2> 현행 최저가낙찰제도의 합리성 여부

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	건설업체			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 합리적	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합리적	9.4	6.4	6.0	0.0	15.8	16.1	11.8
보통	14.5	16.0	18.0	8.0	21.1	6.5	17.6
불합리	52.8	56.4	52.0	72.0	47.4	51.6	44.1
매우 불합리	23.3	21.3	24.0	20.0	15.8	25.8	26.5
(총 응답자 수)	(159)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)	(34)

- 위의 <표 2>에서 현행 최저가낙찰제가 '합리적'이라고 답한 경우⁴⁾, 그 이유를 질의한 결과, 전체 응답자의 27.5%가 '공공공사의 예산 절감 및 가격 경쟁 필요'와 '원가 경쟁력 있는 업체 선별' 때문이라고 응답함.
- 그런데 응답자 유형별로 살펴보면, 건설업체의 경우 1~171위 업체는 최저가낙찰제가 합리적이라고 판단하는 이유에 대하여 입찰 참가자 축소(저가사유서 작성 부담⁵⁾)를 가장 큰 이유로 들고 있음.
 - 즉, 저가사유서를 작성할 수 있는 능력이 업체의 규모에 따라 다르기 때문에 저가사유서를 작성할 수 있는 업체만이 최저가낙찰제에 참여하는 것이 합리적이라 판단하여 최저가낙찰제를 찬성하는 것으로 판단됨.

4) 현행 최저가낙찰제가 '합리적'이라는 응답은 전체 응답자의 9.4%로 낮은 비중을 차지함.

5) 절감 사유를 증명하기 위해 제출하는 저가사유서는 그동안 입찰자간 경쟁이 증가하면서 지속적으로 규모가 확대되어 왔는데, 5~6개 공종에 대한 저가사유서는 보통 200~2,000쪽 분량에 달하여 입찰자가 이를 준비하는 데 많은 노력이 소요되고, 심사 과정에서 이를 철저히 심사하는 데 한계가 있다는 지적이 있음(최민수, 2010. 5).

<표 3> 현행 최저가낙찰제도 찬성 이유

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	발주 기관			발주 기관	용역 업체
			1~ 30위	31~ 171위	172위 이하		
공공공사의 예산 절감/가격 경쟁 필요	27.5	21.4	21.4	0.0	27.3	36.4	37.5
원가 경쟁력 있는 업체 선별	27.5	21.4	21.4	16.7	22.7	36.4	37.5
입찰 참가자 축소(저가사유서 작성 부담)	18.8	28.6	35.7	50.0	18.2	0.0	6.3
운찰제를 벗어나 기술 경쟁 촉진	15.9	11.9	7.1	16.7	13.6	27.3	18.8
부실업체 구조조정 촉진	8.7	14.3	7.1	16.7	18.2	0.0	0.0
기타	1.4	2.4	7.1	0.0	0.0	0.0	0.0
(총 응답 수)	(69)	(42)	(14)	(6)	(22)	(11)	(16)

주 : 복수 응답(2가지 선택)을 허용한 결과임.

<표 4> 현행 최저가낙찰제도 반대 이유

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	발주 기관			발주 기관	용역 업체
			1~ 30위	31~ 171위	172위 이하		
품질 저하/부실공사 초래	27.7	23.8	25.5	25.5	16.1	38.8	30.2
하도급/자재/장비 업체로 피해 전가	23.7	18.6	12.8	14.9	41.9	34.7	30.2
저가심의(저가 사유서)제도의 불합리	17.9	27.3	27.7	38.3	9.7	4.1	0.0
가격 경쟁으로 부적격 업체 낙찰	16.1	16.3	19.1	10.6	16.1	6.1	24.5
시공 과정에서 설계변경이나 분쟁/클레임 증가 초래	10.6	9.3	10.6	2.1	16.1	12.2	13.2
기타	1.8	2.3	3.2	2.1	0.0	0.0	1.9
안전 재해 증가	1.1	1.2	1.1	2.1	0.0	2.0	0.0
하자 보수 등 생애주기비용 증가	1.1	1.2	0.0	4.3	0.0	2.0	0.0
(총 응답 수)	(274)	(172)	(94)	(47)	(31)	(49)	(53)

주 : 복수 응답(2가지 선택)을 허용한 결과임.

- 반면, 현행 최저가낙찰제가 ‘불합리’하다고 응답한 경우, 그 이유에 대하여 질의한 결과, 전체 응답자의 27.7%는 ‘품질 저하 및 부실공사 초래’, 23.7%는 ‘하도급/자재/장비 업체로 피해 전가’ 때문이라고 응답함.
- 응답자 유형별로 살펴보면, 발주기관과 용역업체(감리/설계/엔지니어링)에서는 최저가낙찰제를 불합리하다고 평가한 주된 이유를 ‘품질 저하와 부실공사 초래’와 ‘하도급/자재/장비 업체로 피해 전가’ 때문이라고 응답하였음.

- 그러나 건설업체의 경우 1~171위 업체는 ‘저가심의(저가 사유서)제도의 불합리’와 ‘품질 저하 및 부실공사 초래’를 주된 이유로 선택함. 이는 ‘하도급/자재/장비 업체로 피해 전가’를 최저가낙찰제를 반대하는 가장 큰 이유라고 응답한 172위 이하 업체와 다소 상이한 응답 결과로서, 업체의 규모에 따라 최저가낙찰제를 반대하는 이유가 다른 것으로 나타남.
- 그 이유는 대형 업체의 경우 하도급 협력 체계가 비교적 잘 운영되고 있어 저가하도급에 기인한 우려보다는 원도급업체 입장에서 적자 수주에 의한 품질 저하나 부실공사에 대한 우려가 더 큰 것으로 볼 수 있음.
- <표 3>에서 시공능력평가 1~171위 건설업체들은 ‘저가사유서 작성 부담으로 인한 입찰 참가자 축소’ 때문에 최저가낙찰제를 찬성함. 그러나 최저가낙찰제를 반대하는 이유에 대해서는 ‘저가심의(저가사유서)제도의 불합리’가 가장 큰 비중을 차지하고 있어 상호 배치되는 결과를 보이고 있음.
- 결과적으로 최저가낙찰제 운용에 있어 저가사유서가 건설업체들에게 난제라는 것을 알 수 있으며, 최저가낙찰제가 제대로 기능하기 위해서는 저가심의제도를 합리화하는 것이 요구된다고 볼 수 있음.⁶⁾
- 반면, 172위 이하 건설업체들은 ‘공공공사의 예산 절감/가격 경쟁 필요’ 때문에 최저가낙찰제를 찬성함. 중소 건설업체의 경우 1~171위 건설업체들에 비해 상대적으로 300억원 이상 대형 공사에 참여할 기회가 적기 때문에 최저가낙찰제를 찬성할 이유가 ‘저가사유서 작성 부담으로 인한 입찰 참가자 축소’이기보다는 제도 자체의 본래 취지를 고려한 것으로 판단됨.

2. 최저가낙찰제의 운영 실태 평가

- 당초 최저가낙찰제의 도입 목적인 ① 시장 지향적 경쟁 원리에 적합한 낙찰자 선정과 ② 기업 경쟁력 강화가 이루어졌는지에 대해 질의한 결과, 전체 응답자의 86%가

6) 현행 저가심의제도는 공종별 단가 상대 비교 방식을 적용하고 있어 시공법에 대한 평가가 불가능하며, 원가 경쟁력이 뛰어난 업체를 선별한다는 당초 취지를 달성하지 못하고 있는 것으로 지적되고 있음. 저가 심사 방법도 객관적 심사와 주관적 심사가 혼재되어 있으며, 운용 과정에서 문제점을 노출하고 있음. 2010년 10월 감사원에서는 최저가낙찰 공사 관리 실태 감사를 통해 ‘발주기관에서 최저가낙찰 공사 입찰에 참여하는 입찰자들이 제출하는 서류의 진위 여부를 확인하지 않거나 진위 여부 확인이 불가능한 절감 사유를 인정한 채 저가 심의를 운용하여 입찰자가 허위 서류를 제출하는 사례가 많다는 점을 지적한 바 있음(기획재정부, 최저가낙찰제의 저가심의제도 개선방안, 한국건설산업연구원, 2011. 11).

당초 최저가낙찰제의 도입 목적이 이루어지지 않은 것으로 평가하고 있음. 건설업체와 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링) 모두 ‘그렇지 않다’라는 응답이 매우 높게 나타났음.

- 더구나 발주기관에서도 응답자의 68%가 최저가낙찰제의 도입 취지를 달성하지 못한 것으로 응답하고 있음.
- 그 이유는 최저가낙찰제가 성공하려면 해당 공사에서 원가 경쟁력이 있는 업체의 낙찰 확률이 높아야 하나, 현행 최저가낙찰제의 저가 심의 방식에서는 입찰자의 원가 경쟁력에 대한 질적인 심사가 미흡한 것으로 평가되고 있기 때문임.⁷⁾

<표 5> 최저가낙찰제 도입 취지의 달성 여부

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	구분			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 그렇다	2.5	1.1	0.0	0.0	5.6	9.7	0.0
그렇다	11.5	8.6	10.0	8.0	5.6	22.6	9.1
그렇지 않다	51.6	47.3	44.0	40.0	66.7	48.4	66.7
매우 그렇지 않다	34.4	43.0	46.0	52.0	22.2	19.4	24.2
(총 응답자 수)	(157)	(93)	(50)	(25)	(18)	(31)	(33)

- 최저가낙찰제 하에서 부실 공사나 안전 재해의 증가 여부에 대해 건설업체, 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링) 모두 80% 가량의 응답자가 부실 공사나 안전 재해가 ‘증가’하였다고 응답함.
- 특히 발주기관에서도 응답자의 74%가 최저가낙찰제 하에서 부실 공사나 안전 재해가 증가한 것으로 인식하고 있음.

7) 조달청, 「최저가낙찰제 대상 공사에 대한 입찰 금액 적정성 심사 기준 개선 연구」, 한국건설산업연구원, 2011. 3.

<표 6> 최저가낙찰제 하에서 부실 공사 혹은 안전 재해의 증가 여부

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	구분			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 증가	19.0	14.9	12.0	32.0	0.0	29.0	21.2
다소 증가	61.4	66.0	66.0	56.0	78.9	45.2	63.6
큰 변화 없음	17.7	16.0	20.0	12.0	10.5	25.8	15.2
오хла 감소	1.9	3.2	2.0	0.0	10.5	0.0	0.0
(총 응답자 수)	(158)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)	(33)

- 현행 최저가낙찰제 하에서 낙찰된 공사의 수익성(실행 예산 편성 시점 기준)에 대해 전체 응답자의 45.6 %가 ‘적자 우려’를, 44.9%의 응답자가 ‘적자 심각’이라고 응답함.
- 그러나 응답자 유형별로 살펴보면 다소 차이가 나타나는데, 건설업체의 경우 응답자의 50% 이상이 ‘적자 심각’이라고 응답한 반면, 발주기관과 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 50% 이상이 ‘적자 우려’라고 응답하고 있어, 시공사 측에서 최저가 공사로 인해 느끼는 어려움이 더 크다는 것을 알 수 있음.

<표 7> 최저가낙찰제 하에서 낙찰된 공사의 수익성

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	구분			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
적자 우려	45.6	37.2	40.0	32.0	36.8	51.6	63.6
적자 심각	44.9	58.5	56.0	68.0	52.6	19.4	30.3
적자가 발생하지는 않음	5.7	3.2	2.0	0.0	10.5	12.9	6.1
어느 정도 수익 실현 가능	3.8	1.1	2.0	0.0	0.0	16.1	0.0
수익성 높음	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(총 응답자 수)	(158)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)	(33)

- 최저가낙찰제로 인해 적자가 우려됨에도 불구하고 건설업체가 최저가 입찰에 참여하는 이유에 대해 건설업체와 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 ‘수주 몰랑 부족’을 가장 큰 원인으로 지적함.
- 발주기관에서는 건설업체가 최저가 입찰에 참여하는 이유에 대해 ‘유휴 인력이나 장비 활용’이 가장 큰 이유라고 응답했는데, 이는 적자가 우려되나 수주 목표 확보를

위하여 최저가 입찰에 참여한다는 시공사의 응답과 다소 유사하다고 볼 수 있음.

<표 8> 최저가 입찰에 참여하는 이유

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	발주 기관			용역 업체	
			1~ 30위	31~ 171위	172위 이하		
수주 물량 부족	38.3	44.4	42.1	50.0	43.2	22.0	36.1
유휴 인력/장비 활용	26.0	21.7	25.3	16.7	18.9	37.3	27.9
영업 포트폴리오상 전략적 수주	12.3	12.8	15.8	8.3	10.8	15.3	8.2
향후 입찰용 실적 확보	16.7	15.0	9.5	22.9	18.9	18.6	19.7
주로 대형 공사로서 원가 절감 가능	1.3	1.1	2.1	0.0	0.0	3.4	0.0
공사 과정에서 설계 변경 등으로 수익 가능	5.3	5.0	5.3	2.1	8.1	3.4	8.2
(총 응답 수)	(300)	(180)	(95)	(48)	(37)	(59)	(61)

주 : 복수 응답(2가지 선택)을 허용한 결과임.

3. 향후 최저가낙찰제의 개선 방안

- 정부에서 2014년부터 최저가낙찰제를 현행 300억원 이상에서 100억원 이상 모든 공사로 확대하는 계획에 대해 건설업체, 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링) 모두 '반대'하는 것으로 나타남.
 - 특히, 31~171위 건설회사의 경우 응답자의 76%가 '매우 반대'라고 답해 최저가 확대에 대한 거부감이 큰 것으로 나타남.
 - 더구나 발주기관에서도 87.1%의 응답자가 최저가낙찰제를 현행 300억원 이상 공사에서 100억원 이상 공사로 확대하는 방안에 대하여 부정적인 것으로 나타났음.

<표 9> 향후 최저가낙찰제 확대에 대한 찬반 여부

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	발주 기관			용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하	
매우찬성	1.9	3.2	4.0	4.0	0.0	0.0
찬성	11.9	9.6	8.0	4.0	21.1	12.9
반대	37.1	36.2	42.0	16.0	47.4	45.2
매우반대	49.1	51.1	46.0	76.0	31.6	50.0
(총 응답자 수)	(159)	(94)	(50)	(25)	(19)	(34)

- 향후 최저가낙찰제를 어떻게 운영해야 하는가에 대하여 질의한 결과, 전체 응답자의 34%가 '최저가낙찰제 전면 폐지'라고 답하였으며, 그 다음으로 현행과 같이 300억원 이상 최저가낙찰제 적용 27%, 발주자 선택 하에 적용 21.4% 등으로 나타났음.
 - 응답자 유형별로 살펴보면, 건설업체, 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 응답자의 30% 이상이 '최저가낙찰제 전면 폐지'라고 응답함.
 - 반면, 발주기관에서는 응답자의 30% 이상이 '현행 유지(300억원 이상 최저가낙찰제 적용)' 이라고 응답해 최저가낙찰제 전면 폐지를 주장하고 있는 건설사와 다소 차이를 보임.
 - 이는 <표 3>에서도 나타났듯이 발주기관은 최저가낙찰제로 인해 '공공공사의 예산 절감과 가격 경쟁 필요'와 '원가 경쟁력 있는 업체 선별'이 어느 정도 가능하다고 판단하기 때문으로 사료됨.

<표 10> 향후 최저가낙찰제도의 운영 방안

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	발주 기관			용역 업체
			1~ 30위	31~ 171위	172위 이하	
최저가낙찰제 전면 폐지	34.0	36.2	28.0	44.0	47.4	29.0
현행 유지 : 300억원 이상 최저가낙찰제 적용	27.0	25.5	28.0	28.0	15.8	35.5
발주자 선택하에 최저가 낙찰제 적용	21.4	19.1	28.0	8.0	10.5	16.1
최저가낙찰제 대상 확대(예 : 100억원 이상)	11.3	11.7	10.0	8.0	21.1	9.7
공사 규모 관계없이 단순 반복 공사에 적용	6.3	7.4	6.0	12.0	5.3	9.7
(총 응답자 수)	(159)	(94)	(50)	(25)	(19)	(34)

- 건설업체가 지적한 최저가낙찰제의 저가 심사 과정에서 불합리한 점의 개선 방안에 대하여 질의한 결과, 전체 응답자의 31.6%가 '저가사유서 평가의 객관화 확대'라고 응답하였으나⁸⁾, 각 이해 당사자의 입장마다 저가 심사의 개선 방안에 대한 의견이

8) 저가 심사서 객관화 확대는 주관적이고 자의적인 평가를 최소화하려는 의미로 이해할 수 있으며, 이는 저가사유서 심의 과정에서 발생할 수 있는 도덕적 해이를 최소화하려는 노력이 필요하다고 볼 수 있음. 더 나아가 현행 저가 심의 과정의 문제점을 살펴보면, 건설공사 원가관리나 견적업무 경험이 풍부한 전문 인력의 참여가 미흡하고, 더구나 저가심의회원으로 위촉되는 학계나 연구소 소속의 전문가들도 견적업무 경험이 부족하기 때문에 저가심의회원의 전문성에 문제가 제기되고 있음. 또, 현행 저가 심의는 전문 분야별로 심의위원을 선정하는 체계도 갖추고 있지 못함. 예를 들어 철근콘크리트 분야의 원가에 어느 정도 지식이 있더라도 방수공사나 토공사, 터널공사 등의 원가를 파악하기에는 전문 지식이나 실무 경험이 부족한 사례가 많음. 나아가 저가 심의에 참여하는 심의위원의 대부분이 저가 사유에 해당하는 사유나 배경 등에 대하여 사전 숙지 없이 심의에 참여하는 사례가 많으며, 저가심의회 심의위원간 토론 내용과 달리 평가 결과가 전혀 다르게 나오는 경우도 존재하고 있어, 평가항목 및 배점을 가급적 객관화하고 객관화할 필요성이 있다는 지적이 있음(기획재정부, 전거서, 2011. 11).

다소 상이하게 나타났음.

- 응답자 유형별로 살펴보면, 건설업체의 경우 1~171위 업체는 ‘저가사유서 없이 1차 객관적 심사로 종결’라고 응답한 비율이 높은 반면, 172위 이하 업체는 ‘저가사유서 평가 항목의 객관화 확대’라고 응답한 비율이 높음.
- 한편, 발주기관과 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 ‘총액 측면에서 저가 심사 방식 도입’을 저가 심사 개선 방안으로서 가장 많이 선택함.

- 현행 저가 심사 방식에서는 총액 측면의 저가 심사 없이 세부 공종별 입찰 가격을 심사하여 가격 부적정 공종수가 일정 비율 이상일 경우, 저가 심사 대상으로 선정하기 때문에 총액 측면에서 낮게 응찰했다라도 저가 심의에서 탈락하는 문제점이 지적되고 있음. 발주기관의 응답 결과를 반영할 경우, 공종별 저가 심사와 더불어 총액 측면의 저가 심사를 가미하는 방안을 검토할 필요가 있는 것으로 판단됨.

<표 11> 저가심사제도의 개선 방안

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	구분			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
저가사유서 평가의 객관화 확대	31.6	33.0	30.0	24.0	52.6	32.3	27.3
저가사유서 없이 1차 객관적 심사로 종결	25.3	39.4	36.0	68.0	10.5	6.5	3.0
총액 측면에서 저가 심사 방식 도입	19.6	11.7	10.0	4.0	26.3	32.3	30.3
저가사유서를 VE 제안 심사로 운영	18.4	14.9	24.0	0.0	10.5	19.4	27.3
허위 증빙 서류 심사 강화	5.1	1.1	0.0	4.0	0.0	9.7	12.1
(총 응답자 수)	(158)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)	(33)

- 제한적 최저가⁹⁾ 방식을 도입하는 방안에 대해서는 응답자의 80% 이상이 찬성하였으며, 응답자별로도 건설업체, 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링) 모두 과반수 이상이 ‘찬성’함.
- 특히 발주기관에서도 87.1%의 응답자가 ‘제한적 최저가’ 제도에 대하여 찬성 의견을 나타내었는데, 이는 저가 투찰에 대한 가격 평가가 용이하지 않으며, 덩핑 입찰을 방지하려는 의도가 내재된 것으로 평가됨.

9) 낙찰 하한선(lower limit)을 정하고, 직상으로 가장 근접한 자가 낙찰되는 입찰 방식

- 건설업체 측면을 보면, 31~171위 건설업체는 제한적 최저가에 대하여 매우 높은 찬성 의견을 가지고 있으나, 1~30위 대형 건설업체의 경우 ‘반대’ 의견도 30% 이상을 차지하고 있어 다른 이해 관계자들보다 ‘제한적 최저가’ 제도에 대해 반대 의견이 높음. 이는 제한적 최저가가 ‘운찰제’로서 운영될 가능성이 높다는 점을 경계하고 있기 때문으로 판단됨.

<표 12> ‘제한적 최저가’ 제도 도입에 대한 의견

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	구분			발주기관	용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 찬성	25.3	25.8	12.2	52.0	26.3	16.1	32.4
찬성	55.7	50.5	53.1	40.0	57.9	71.0	55.9
반대	17.1	21.5	32.7	8.0	10.5	9.7	11.8
매우 반대	1.9	2.2	2.0	0.0	5.3	3.2	0.0
(총 응답자 수)	(158)	(93)	(49)	(25)	(19)	(31)	(34)

III. 공공공사 입찰제도 개선 및 최고기치낙찰제도의 도입 방향

1. 입찰제도 개선의 기본 여건 분석

(1) 발주자에게 입찰 방식의 자율권 부여에 대한 의견

- 공사 규모와 관계없이 발주자가 입찰 방식을 자유롭게 선택하도록 재량권을 부여하는 방안에 대해 전체 응답자의 50% 이상이 ‘찬성’하고 있음.
- 응답자별로 보면, 시공능력평가 1~30위와 172위 이하 건설업체, 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링) 모두 과반수 이상이 ‘찬성’한 반면, 31~171위 건설업체의 경우 응답자의 80% 이상이 반대하는 것으로 나타남.
- 그 이유는 발주자가 재량권을 강화할 경우, 각종 입찰 제한이나 사전자격심사가 강화되면서 중견 업체보다는 시공능력순위 1~30위권의 대형 업체가 더 유리한 환경이 조성될 것으로 우려하기 때문인 것으로 분석됨.
- 또, 발주자 재량이 확대될 경우, 주관적 심사가 가미되는 최고 가치 형태의 입찰

방식이 증가할 수 있는데, 중견 건설업체 입장에서는 주관적 평가가 강화될 경우 대형 업체와 비교하여 입찰에서 불리해질 것으로 인식하는 경향이 강함.

- 그렇지 않으면, <표 14>에서와 같이 발주기관이 현행 제도 하에서 재량권을 갖게 될 경우 가격 경쟁 방식을 선호할 가능성이 있으며, 이 경우에도 시공능력평가 31~171위의 중견 건설업체는 더 큰 피해를 받을 것으로 우려하는 경향이 존재하는 것으로 판단됨.

<표 13> 발주자에게 입찰 방식 선택의 자율권 부여에 대한 의견

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	발주기관			용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하	
매우 찬성	8.9	8.6	12.0	4.2	5.3	9.7
찬성	46.5	47.3	54.0	12.5	73.7	48.4
반대	34.4	36.6	32.0	58.3	21.1	35.5
매우반대	10.2	7.5	2.0	25.00	0.0	6.5
(총 응답자 수)	(157)	(93)	(50)	(24)	(19)	(31)

- 발주자에게 재량권 부여시 현행 제도 하에서 발주자가 가장 선호할 것으로 예상되는 입찰 방식에 대해 전체 응답자의 23.6%가 ‘최저가낙찰제’를, 그리고 22.9%의 응답자가 ‘적격심사낙찰제’를 선택함.
- 응답자 유형별로 보면, 건설업체와 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 발주자에게 재량권 부여시 현행 제도 하에서 ‘최저가낙찰제’와 ‘적격심사낙찰제’를 가장 선호할 것이라고 응답하였음. 그러나 발주기관은 ‘적격심사낙찰제’와 ‘기본설계후 기술제안 입찰¹⁰⁾’을 가장 선호할 것이라고 응답해 업계의 의견과는 다소 차이가 남.
- 이러한 응답 결과를 통해서 볼 때, 발주기관에서 예산 절감을 위해 최저가낙찰제를 가장 선호할 것이라는 업계의 일반적인 인식과는 달리 발주기관에서는 상대적으로

10) 기술제안입찰이란 발주기관이 교부한 실시설계도서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 스스로 설계를 검토한 후 시공 계획, 공사비 절감 방안 및 공기(工期) 단축 방안 등을 제출하고, 이를 심사하여 낙찰자를 결정하는 방식인데, 크게 ① 실시설계기술제안 입찰 방식과 ② 기본설계기술제안 입찰 방식으로 나눌 수 있음. 실시설계기술제안 입찰 방식은 발주기관이 교부한 실시설계서를 검토한 후 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 방식으로서, 설계가 완료된 상태에서 부분적인 설계 대안이나 시공법 등에 대한 기술 제안을 통하여 기술력을 평가하는 방식임. 반면, 기본설계기술제안 입찰 방식은 발주기관이 설계 공모 등에 의하여 「건축법」에 의한 계획 설계 또는 중간 설계, 「건설기술관리법」 시행령에 의한 기본설계를 시행하고, 그 결과 작성된 기본설계도서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 방식을 말함.

기술 경쟁을 중시하고 있다는 것을 알 수 있음.

<표 14> 발주자 재량권 부여시 발주자가 가장 선호할 것으로 예상되는 입찰 방식

(단위 : %)

구 분	전체	건설업체	발주기관			용역업체
			1~30위	31~171위	172위 이하	
최저가낙찰제(저가심의제)	23.6	28.2	31.2	26.8	20.7	8.3
적격심사낙찰제	22.9	24.5	23.7	24.4	27.6	25.0
기본설계후 기술제안입찰(간이 턴키)	10.5	9.8	9.7	9.8	10.3	18.8
순수 최저가낙찰제	9.8	12.9	11.8	19.5	6.9	6.3
턴키	9.8	8.6%	11.8	7.3	0.0	6.3
최적가치낙찰제(행정안전부)	7.3	4.3	1.1	2.4	17.2	14.6
순수내역입찰/물량내역수정입찰	7.3	8.0	6.5	4.9	17.2	4.2
설계 완료 후 기술제안입찰	6.5	3.1	3.2	4.9	0.0	12.5
대안 입찰	2.2	0.6	1.1	0.0	0.0	4.2
(총 응답 수)	(275)	(163)	(93)	(41)	(29)	(48)

주 : 복수 응답(2가지 선택)을 허용한 결과임.

(2) 입찰 비용 확대에 대한 의견

- 견적이나 적산, 시공계획서, 기술제안서 작성 등 입찰 비용을 강화하는 방안에 대해 전체 응답자의 53.9%는 ‘찬성’하였으나, 46.1%는 ‘반대’하여 찬반 의견이 비슷하게 나타났음.
- 각 이해 당사자별로는 입장 차이가 분명하게 나타났는데, 1~171위 건설업체는 응답자의 60% 이상이 반대한 반면, 172위 이하 건설업체와 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 60% 이상이 ‘찬성’을 함.
- 특히, 대형 업체와 172위 이하 건설업체 사이에 존재하는 31~171위의 중견 업체의 경우 80%의 응답자가 입찰 비용 증대를 ‘반대’하고 있는데, 이는 턴키나 순수내역 입찰¹¹⁾, 기술제안입찰과 같이 과도한 비용이 소요되는 입찰이 활성화될 경우, 입찰 참가가 더 어려워질 것으로 판단하고 있기 때문임.

11) 현행 공공공사 입찰제도는 내역입찰제를 근간으로 하고 있는데, 공사 입찰시 발주기관에서 물량내역서와 단가산출서 등을 작성하여 이를 입찰자에게 교부하고, 입찰자는 발주자가 배포한 물량내역서와 단가산출서를 참조하여 단순히 단가만 기재하여 ‘산출내역서’를 작성하여 입찰에 참여하고 있음. ‘순수내역입찰제’란 공사 입찰시 발주자가 물량내역서를 교부하지 않고, 입찰자가 직접 설계도서를 확인하여 물량 내역을 뽑고 단가를 산출하여 입찰하는 방식으로서, 적산 및 견적 비용, 시공 설계와 관련된 비용이 필요하게 되어 입찰 비용이 크게 증가하게 됨. 또, 순수내역입찰 방식에서는 입찰자가 물량내역서에 대한 책임을 부담하게 되어 설계 변경이 어려워지게 됨(조달청, 견적서, 2011. 3).

- 반면, 시공능력순위 172위 이하 업체에서는 그동안 100억원 미만 공사 입찰시 내역 입찰 폐지, 전자 입찰 활성화, 현장 설명 임의화 등으로 입찰 비용이 거의 없어 입찰자가 과도하게 증가하고 있으며, 이에 대응하여 입찰 비용 확대에 긍정적인 의견이 다소 높게 나타난 것으로 볼 수 있음.

<표 15> 입찰 비용 강화에 대한 의견

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	구분			발주 기관	용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 찬성	9.7	4.4	4.2	4.3	5.3	6.5	27.3
찬성	44.2	33.3	33.3	17.4	52.6	77.4	42.4
반대	33.1	41.1	54.2	21.7	31.6	16.1	27.3
매우 반대	13.0	21.1	8.3	56.5	10.5	0.0	3.0
(총 응답자 수)	(154)	(90)	(48)	(23)	(19)	(31)	(33)

- 현재 설계/엔지니어링 업체가 작성하는 ‘물량내역서’를 입찰자(시공사)가 작성하는 방안에 대해서는 전체 응답자의 52.5%가 ‘반대’하였으나, 47.4%는 ‘찬성’하여 <표 15>의 입찰 비용 강화와 마찬가지로 찬반 의견이 비슷하게 나타났음.
- 다만, 입찰 비용 강화에 대한 의견과 마찬가지로 응답자 유형별로는 상이한 입장 차이가 나타났는데, 건설업체의 경우 60% 가까이 ‘반대’한 반면, 발주기관은 70% 이상이 ‘찬성’함. 용역업체(감리/설계/엔지니어링)의 경우에는 찬반 의견이 비슷하게 나타났음.
- 건설업체로서는 물량내역서를 직접 작성할 경우, 물량 내역의 오류에 대하여 입찰자가 책임을 지게 되는 부담을 우려하는 것으로 판단됨. 역으로 발주기관에서는 시공사가 물량내역서를 작성하는 것을 선호하고 있다는 점을 알 수 있음.

<표 16> 입찰자(시공사)가 물량내역서를 작성하는 방안에 대한 의견

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	구분			발주 기관	용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 찬성	6.3	6.5	2.0	8.3	15.8	3.2	8.8
찬성	41.1	32.3	40.0	20.8	26.3	64.5	44.1
반대	39.2	45.2	44.0	41.7	52.6	22.6	38.2
매우 반대	13.3	16.1	14.0	29.2	5.3	9.7	8.8
(총 응답자 수)	(158)	(93)	(50)	(24)	(19)	(31)	(34)

2. 입찰자 평가 방식에 대한 의견

(1) 입찰 가격의 평가 방식

- 현행 최저가낙찰제 공사의 입찰자 평가시 가장 적합한 가격 평가 방식에 대해 전체 응답자의 39.2%가 ‘평균 가격 투찰자에게 만점’을 부여해야 한다고 응답함.
- 응답자 유형별로 보면, 건설업체와 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 응답자의 40% 이상이 ‘평균 가격 투찰자에게 만점’이라고 응답함. 반면, 발주기관의 경우 응답자의 40% 이상이 ‘덤핑 하한선 미만 탈락’을 선호하여 시공사와 입장 차이를 보임.
- 단, 172위 이하 업체의 경우 발주기관과 마찬가지로 ‘덤핑 하한선 미만 탈락’을 선호하여 상위 건설업체와 다른 입장을 보임. 이는 평균 가격일지라도 최저가낙찰제 등 가격 경쟁이 있는 입찰제도에서는 적자 수주가 우려되기 때문에 최소한의 덤핑 하한선 제도를 운영하는 것이 필요하다는 의견으로 볼 수 있음.

<표 17> 입찰 가격의 평가 방식에 대한 의견

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체	구분			발주 기관	용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
평균 가격 투찰자에게 만점	39.2	40.7	44.9	41.7	27.8	27.6	45.5
덤핑 하한선 미만 탈락	29.4	29.7	26.5	25.0	44.4	41.4	18.2
덤핑 하한선 근접 투찰자에게 만점	15.0	14.3	8.2	20.8	22.2	13.8	18.2
최저가 투찰자 만점, 단, 점수 차등 최소화	12.4	8.8	12.2	4.2	5.6	17.2	18.2
최저가 투찰자에게 만점	3.9	6.6	8.2	8.3	0.0	0.0	0.0
(총 응답자 수)	(153)	(91)	(49)	(24)	(18)	(29)	(33)

- 입찰자격사전심사(PQ) 혹은 계약이행능력 심사시 가장 중시해야 할 평가 요소에 대해 전체 응답자의 32.9%가 ‘공사 실적/경험’이라고 답함.
- 응답자 유형별로 살펴보면, 건설업체와 발주기관은 ‘공사 실적/경험’이 가장 중요하다고 응답한 반면, 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 ‘기술 인력 등 기술 능력 평가’가 가장 중요하다고 응답함. 이는 기술자의 자격증을 중시하는 용역업체의 특징이 반영된 것으로 사료됨.

<표 18> 입찰자격심사(PQ) 혹은 계약이행능력 심사시 가장 중시해야 할 평가 요소

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체				발주 기관	용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
공사 실적/경험	32.9	38.3	34.7	48.9	35.1	29.4	19.7
기술 인력 등 기술 능력 평가	22.9	17.8	15.3	20.0	21.6	25.5	36.1
경영 상태	16.8	20.6	18.4	17.8	29.7	5.9	14.8
과거 시공에 대한 평가 결과	13.0	12.2	18.4	6.7	2.7	15.7	13.1
해당 특수 공법/기술 경험	8.9	6.1	9.2	0.0	5.4	11.8	14.8
회사의 신인도 평가	5.5	5.0	4.1	6.7	5.4	11.8	1.6
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(총 응답 수)	(292)	(180)	(98)	(45)	(37)	(51)	(61)

주 : 복수 응답(2가지 선택)을 허용한 결과임.

3. 최고가치낙찰제의 도입 방안에 대한 의견

- 최고가치낙찰제를 도입하는 방안으로는 1)새로운 최고 가치 형태의 입찰 제도를 신설하는 방안과 2)기존의 입찰 제도를 개선하여 최고 가치를 강화하는 형태로 고도화시키는 방법이 있는데¹²⁾, 최고가치낙찰제 도입 방법에 관해 전체 응답자의 58.8%가 '기존 제도를 개선하여 최고 가치 반영'이 적합한 것으로 응답함.
- 응답자 유형별로 살펴보면 건설업체와 발주기관에서는 '기존 제도를 개선하여 최고 가치 반영'이라는 의견이 응답자의 50% 이상을 차지함.
- 반면, 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 '새로운 최고가치낙찰제도 신설 필요'란 응답이 다소 높게 나타남.
- 건설업체와 발주자 측에서 기존 제도를 개선하여 최고 가치를 반영하는 방안을 선호하는 이유는 그동안 다양한 입찰제도 개선 과정에서 피로감이 있으며, 새로운 제도가 도입될 경우 이에 적응하기 위하여 상당한 노력이 수반되고, 또한 운영 과정에서 상당한 시행착오가 불가피할 것으로 인식하기 때문으로 사료됨.

12) 최고 가치형 입찰제도를 구성하는 방법으로서 우선 새로운 최고 가치형 입찰제도를 구성하는 방안이 있는데, 이는 기존의 입찰 제도가 갖고 있는 미비점을 해결하고 최고 가치를 구현하기 위해서 가장 바람직한 방식임. 그러나 그동안의 선례로 판단할 때 모든 입찰자에게 익숙한 제도로 정착되기까지 실제 운용 과정에서 상당한 시행착오를 피하기 어려우며, 실제 제도 운영 과정에서 주관적 평가가 가미되는 것이 불가피하므로 다양한 논란이 지속될 것으로 판단됨. 두 번째 방식은 기존 제도를 활용하여 최고가치낙찰제에 적합한 제도를 구성하는 방안인데, 우리나라의 입찰 제도를 보면, 가격만의 경쟁을 추구하는 최저가낙찰제 이외에 가격과 기술력을 동시에 평가할 수 있는 입찰 방식으로서 다양한 제도가 이미 마련되어 있음. 예를 들어 적격심사낙찰제, 기술제안입찰, 턴키, 대안입찰 방식 등을 들 수 있는데, 이러한 입찰 제도가 최고 가치 구현 측면에서 어떠한 미비점이 있는가를 파악한 후, 이를 개선하여 최저가낙찰제의 대안으로 활용하는 방안을 강구할 수 있을 것임.

<표 19> 최고가치낙찰제 도입 방법에 대한 의견

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체				발주 기관	용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
기존 제도를 개선하여 최고 가치 반영	58.8	59.6	53.2	69.6	63.2	67.7	48.5
새로운 최고가치낙찰제도 신설 필요	41.2	40.4	46.8	30.4	36.8	32.3	51.5
(총 응답자 수)	(153)	(89)	(47)	(23)	(19)	(31)	(33)

- 현행 입찰제 가운데, 최고가치낙찰제로서 가장 적합한 방식이 무엇인지에 대하여 전체 응답자의 22.4%는 '실시설계 기술제안입찰'을 선택했으며, 21.2%는 '적격심사낙찰제'를 선택함.
- 응답자 유형별로는 다소 차이가 있는데, 1~30위와 172위 이하 건설업체는 '기본설계 기술제안입찰'을, 31~171위 건설업체는 '적격심사낙찰제'를 선호함. 반면, 발주기관과 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 응답자의 30% 이상이 '실시설계 기술제안 입찰'이라고 답하여 이해 당사자간에 의견이 다름.

<표 20> 현행 입찰제 중 최고가치낙찰제로서 가장 적합한 방식

(단위 : %)

구 분	전체	건설 업체				발주 기관	용역 업체
			1~30위	31~171위	172위 이하		
실시설계 후 기술제안입찰	22.4	14.3	14.6	12.5	15.8	35.5	32.4
적격심사낙찰제	21.2	25.3	16.7	50.0	15.8	12.9	17.6
기본설계 후 기술제안입찰(간이 턴키)	19.9	20.9	29.2	4.2	21.1	22.6	14.7
저가 심의를 고도화한 최저가낙찰제	12.8	14.3	14.6	8.3	21.1	6.5	14.7
순수내역입찰	6.4	5.5	2.1	8.3	10.5	9.7	5.9
행정안전부의 최저가낙찰제	4.5	5.5	6.3	4.2	5.3	3.2	2.9
턴키	3.8	6.6	10.4	4.2	0.0	0.0	0.0
대안 입찰	3.8	2.2	2.1	0.0	5.3	3.2	8.8
기타	1.9	3.3	4.2	4.2	0.0	0.0	0.0
물량내역수정입찰	1.9	1.1	0.0	0.0	5.3	3.2	2.9
협상에 의한 계약 방식	1.3	1.1	0.0	4.2	0.0	3.2	0.0
(총 응답자 수)	(156)	(91)	(48)	(24)	(19)	(31)	(34)

IV. 결론 및 시사점

- 본 연구에서는 현재 공공공사 입찰제도의 운영 과정에서 논란이 되고 있는 최저가 낙찰제 폐지 및 최고 가치형 입찰제도의 도입 방향 등과 관련하여 발주자 및 건설업체, 설계용역업체를 대상으로 인식도를 조사하였으며, 설문조사 결과의 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 첫째, 향후 최저가낙찰제 확대에 대한 신중한 판단이 필요함. 최저가낙찰제 도입 과정에서 천명했던 시장 지향적 경쟁 원리에 적합한 낙찰자 선정과 기업 경쟁력 강화라는 도입 목적을 달성하지 못한 채 가격 경쟁에 치중하고 있다는 점을 고려할 때 최저가낙찰제 확대는 건설산업의 각 이해 관계자들에게 지금보다 훨씬 더 심각한 피해를 유발할 수 있음.
 - 건설업체, 발주기관 및 용역업체 모두 현행 최저가낙찰제의 불합리성에 공감하고 있으며, 향후 최저가낙찰제 확대에 반대하는 것으로 나타남.
 - 건설업체는 최저가낙찰제 공사로 인한 적자가 심각하다고 느끼면서도 수주 물량 부족 등의 이유로 입찰에 참여할 수밖에 없다는 입장을 보이고 있음.
 - 최저가낙찰제도 운영의 당사자인 발주기관에서도 그동안 최저가낙찰제의 운용 성과에 대하여 회의적인 시각을 보이는 것으로 나타났으며, 최저가낙찰제의 확대 적용에 대해서도 반대 의견이 높게 나타났다는 점을 충분히 고려할 필요가 있음.
- 둘째, 현행 최저가낙찰제를 대체할 수 있도록 가격과 기술을 종합적으로 평가하는 최고가낙찰제로의 전환이 필요한 것으로 판단됨.
 - 선진국에서는 이미 최저가낙찰제의 폐해를 인식해 1990년대 중반 이후부터 최고가낙찰제로 전환해 운영하고 있는데, 설문조사 결과에서도 최저가낙찰제를 폐지해야 한다는 응답 비율이 높았음.
 - 최고 가치 형태의 입찰제도를 도입하는 방법에 대해서는 ‘기존 제도를 개선하여 최고 가치를 반영’해야 한다는 의견이 높게 나타났음.¹³⁾

13) 건설업체와 발주자 측에서 기존 제도를 개선하여 최고 가치를 반영하는 방안을 선호하는 이유는 그동안 다양한 입찰제도 개선 과정에서 피로감이 있으며, 새로운 제도가 도입될 경우 이에 적용하기 위하여 상당한 노력이 수반되고, 또한 운영 과정에서 상당한 시행착오가 불가피할 것으로 인식하고 있기 때문임. 그런데 현재 운용되고 있는 공공공사 입찰제도 가운데 최고 가치 형

- 셋째, 입찰 비용 확대나 최고 가치형 입찰제도를 활성화하기 위해서는 제도 설계 과정에서 대형 건설업체와 중소 건설업체 사이에 위치하고 있는 중견 건설업체에 대한 정부의 정책적 고려가 필요한 것으로 판단됨.
 - 시공능력평가 31~171위 수준의 중견 건설업체는 최고 가치형 입찰제도 확대에 반대하는 경향이 높은데, 이는 입찰 비용이 증가하게 되고 기술제안서나 시공계획서 등의 작성 능력 측면에서 대형 건설업체가 더욱 유리할 것으로 인식하고 있기 때문임.
 - 다만, 중장기적으로 해외 시장 진출이나 건설업 경쟁 구도의 합리화를 위해서는 시공 분야의 전문화나 엔지니어링 능력을 강화하는 것이 필요하다는 점을 고려할 때, 글로벌한 경쟁 환경에서 중견 건설업체의 시공 분야 경쟁력이나 엔지니어링 능력을 강화하기 위한 정책적 수단이 강구될 필요가 있음.

최은정(연구원 · kciel21@cerik.re.kr)

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

태의 입찰제도로서 선호도가 높은 적격심사낙찰제와 실시설계 기술제안입찰의 경우, 제도 운영 방식을 큰 폭으로 변화시키는 것이 어려우며, 또 일부 개선할 경우 기존 제도가 갖고 있는 한계를 극복하기 어렵다는 문제점이 있음. 또한, 현재 존재하고 있는 입찰제도는 각각 적합한 공사 유형이 존재하고 있다고 볼 수 있으며, 기존 제도를 개선할 경우 해당 입찰제도에 적합한 대상 공사가 변경될 가능성도 있음. 따라서 현실적으로는 기존 제도를 고도화하여 300억원 이상 공사에 획일적으로 적용되고 있는 최저가낙찰제를 대체할 수 있는 제도를 구상하는 데 어려움이 있는 것으로 판단됨.