저가 심의 개선 전후의 최저가 공사 낙찰률 변화

왕영록
일간건설신문산업부장

최저가낙찰제 대상 공사가 확대되고 2단계 적정성 심사제가 시행된지만 6개월. 최저가낙찰제공사의 입찰결과는 토목공사와 건축공사에서 엇갈리게 나타나고 있다. 지난해 5월 25일 종전의 저가심의제를 대신해 2단계 적정성 심사제를 시행한 뒤 토목공사의 낙찰률은 시행전에 예측했던 수준까지 오른 반면 건축공사 낙찰률은 그 전보다 크게 떨어진 것이다. 대한건설협회에 따르면 지난해 5월 25일 최저가낙찰제도를 개선한 뒤부터 12월 15일까지 6개월 동안 조달청이 집행한 공사의 평균 낙찰률은 65.99%로 2004년의 58.03%와 2005년의 60.54%에 비해 각각 7.96% 포인트와 5.45% 포인트 상승한 것으로 집계됐다.

이러한 낙찰률만 놓고 보면 종전의 최저가낙찰제를 보완한 2단계 적정성 심사제는 일단 성공적으로 정착되고 있는 것으로 보인다.

건축 공사 낙찰률 하락 뚜렷

조달청이 최저가낙찰제로 집행한 공사 입찰의 공종별 낙찰률을 보면 공공공사 가운데 큰 비중을 차지하는 도로공사의 경우 종전 55.01%에서 65.35%로 10% 포인트 이상 상승했다. 철도공사도 2005년 전체 평균 낙찰률 60.35%와 비교하면 6% 포인트 가량 올랐다. 그러나, 건축공사 낙찰률은 종전 79% 수준에서 제도 개선 후 69.84%로 크게 낮아졌다.

아파트 건설 공사를 주축으로 건축 공사 발주가 많은 주공의 경우도 사정은 같았다. 주공이 지난해 10월 말에 잇따라 집행한 16건의 입찰에서 낙찰률이 68 70%선으로 상향되는 등 간신히 진정되기는 했지만 최저가낙찰제 확대 시행 직후에는 66%대 아래로 급락했던 것이다. 종전에는 주공 발주 공사 대부분이 적격심사로 집행돼 낙찰률은 최소한 80%선 이상을 보장받았었다.

건축공사 낙찰률 하락에 대해 건설업계는 민간분양시장 위축에 따라 공공건축공사 입찰에 많은 업체들이 몰렸기 때문으로 분석하고는 있다. 하지만 이제 최저가제 대상 건축 공사도 70%를 밑도는 낙찰률이 대세로 굳어지는 인상이다.

최저가제 확대 2등급에 직격탄

최저가낙찰제 대상 토목공사의 경우 낙찰률이 올랐다 하더라도 내용을 들여다보면 사정이 달라진다. 최저가제 대상 공사가 500억원 이상 PQ 공사에서 300억원 이상 모든 공사로 확대되면서 기존 2등급 대상 공사가 운데 많은 공사들이 최저가제로 집행됐기 때문이다. 종전의 적격 심사가 적용됐다면 80% 이상에서 낙찰률이 형성됐을 공사들이 최저가제 대상으로 바뀌는 바람에 낙찰률이 약 15% 이상 떨어지면서 건설업체들은 낮아진 낙찰률만큼 줄어든 공사비로 공사를 수행해야 하는 상황이 된 것이다.

예를 들어 최저가제 적용 공사의 낙찰률이 65%대에 머물러 있는 사이에 2등급 대상 공사로서 적격심사제가 적용된 합덕우강간 국가 지원 지방도 확 · 포장 공사의 낙찰률은 80.02%에 달해 이러한 사실을 입증했다.

또한, 주공 발주 공사의 경우도 최저가낙찰제를 확대하기 전이라면 대부분 80% 이상의 낙찰률을 보장받는 적격심사 공사로서 주로 2등급 업체의 무대였다는 점도 주목해야 한다. 여기에다 최저가낙찰제 적용으로 복잡해진 입찰 준비로 인해 2등급 업체들은 2중의 어려움을 겪고 있다.

2단계 적정성 심사 정착 단계

최저가낙찰제 개선의 핵심인 2단계 적정성 심사는 시행 초기의 일부 부작용과 잡음에도 불구하고 무리 없이 자리를 잡아가고 있는 것으로 평가받고 있다. 특히, 건설업계의 견적과 내역작성 능력을 향상시켰고 낙찰률 상향에 따른 공사 품질 향상을 기대할 수 있게 됐다는 점에서 후한 점수를 받았다.

그러나, 개선된 최저가낙찰제는 시작부터 차질이 있었던 게 사실이다. 첫 입찰 때는 시스템 보완 등의 이유로 연기되는 불상사가 있었고, 저가사유증빙서류 등의 제출 방법에 대한 해석을 둘러싼 잡음도 있었다. 법정 경비를 비정상적으로 낮추는 편법 투찰로 제도 개선 취지가 반감됐으며, 업계에서는 입찰 기간이

저가 심의 제도 개선 전후의 평균 낙찰률 추이(2006년 12월 15일 현재)

구분	개선 전(2004. 05)		개선 이후 (2006. 5)
	2004년	2005년	
토목	57.38%	58.12%(0.74%P)	64.89%(6.77%P)
건축	71.45%	76.85%(5.4%P)	68.55%(8.3%P)
계	58.03%	60.54%(2.51%P)	65.99%(5.45%P)

주: 1) 계는 조달청 발주 건축, 토목 공종의 평균 낙찰률임(다른 공종 및 다른 기관 발주 건은 제외).
2) ( )는 전년 대비 증감률임.

길어진다며 공정 관리상 어려움과 저가 사유서 작성에 따른 불편을 호소하는 등 입찰 집행의 효율성 저하를 문제 삼기도 했다. 또한, 신기술 · 신공법 적용이 저가 사유로 인정되지 않아 원가 절감 노력을 가로막는 요인으로 지적됐고, 일부 업체들이 일부 공종의 입찰금액을 지나치게 높게 써냄으로써 경쟁사를 탈락시키는 유사담합의 의혹이 제기되기도 했다.

부작용 신속 보완

하지만 조달청, 주공 등 최저가 낙찰제 공사의 주요 발주기관들이 이러한 문제에 대해 신속히 대응함으로써 빠르게 안정을 찾아가고 있다. 조달청은 작년 12월 7일 이후 현장설명이 이뤄진 공사부터 총입찰금액뿐 아니라 33개 공종별 입찰금액까지 공개하기로 했다. 이유는 투명성과 공정성을 높이기 위해서다. 다만, 기업의 입찰 노하우를 보장하기 위해 세부 공종까지는 공개하지 않을 방침임을 분명히 했다.

올 1월부터는 최저가 낙찰제 입찰금액 평가점수 등 평가정보의 공개범위를 확대해 기술평가에 대한 투명성과 객관성을 더욱 높이기로 했다. 비공개로 인해 조달청이 불필요한 오해를 받을 수 있으며 심사의 공정성을 입증해야 한다는 업계 주장을 수용한 것이다. 조달청은 이에 앞서 노무비와 재료비는 낮추는 대신 경비를 크게 올리는 등의 비정상적 방법으로 자행된 저가 투찰을 막기 위해 법정경비 산정 방법을 개선해 곧바로 시행에 들어가는 등 발빠른 대응을 취했었다.

주공도 법정경비를 제대로 보장해 주는 내용으로 최저가 낙찰제 심사 기준을 개정해 지난해 12월 말 시행에 들어갔다. 법정경비를 지나치게 줄여 저가로 낙찰받는 편법 투찰을 막기 위한 조치를 취한 것이다. 주공은 또 1단계 저가 심사 결과를 공개하고 2단계 심사기간을 단축하는 내용으로 기준을 개정, 최저가 낙찰제 입찰의 투명성을 제고하는 동시에 심사 기간도 대폭 단축시켰다. 먼저, 1단계 저가심사에서 업체별 부적정 공종수와 공종 기준 금액을 전자조달 시스템에 공개키로 한 것은 비공개에 따른 불공정의 혹을 불식시키기 위한 조치로 풀이된다. 또한, 2단계 저가심사기간을 단축했다. 이는 저가 순위별로 4 6개사로부터 저가사유서를 미리 받아 심사 당일 적격업체가 선정될 때까지 심사토록 한 것. 이에 따라 심사기간이 종전보다 적게는 8일에서 많게는 20일 가량 줄어들 전망이다.

주요 발주기관들이 이처럼 신속한 대응에 나선 데는 당초 적정 공사비 확보와 부실 공사 방지라는 저가심사제의 취지를 살린다는 목적 외에도 제도 보완 후에도 낙찰률이 추가 하락할 경우에 대한 부담감이 컸기 때문으로 분석된다.

유사 담합 징후…해결책 세워야

한편, 최근 최저가 제입찰의 새로운 부작용으로 떠오른 유사담합 징후에 대한 처방이 시급한 것으로 지적되고 있다. 유사담합이란 입찰 참가 업체 중 일부 업체들이 특정 공종의 입찰가를 높여 공종 기준 금액을 상승시킴으로써 정상적으로 입찰가를 낮게 써낸 업체를 탈락시키는 편법 입찰이다.

이렇게 하면 입찰가를 낮게 써낸 다수 업체들은 부적정 판정을 받게 되고 입찰가를 높인 업체들만 남아 경쟁하게 되며 낙찰확률이 그만큼 높아지게 된다. 따라서, 현재 공정기준금액보다 입찰가를 낮게 써낸 경우 부적정 공정 판정을 받게 되는 것 외에 공종별 평균 입찰가보다 일정 수준 높게 써낸 경우에도 부적정 공정으로 판정토록 하는 등 편법 입찰 방지 방안이 검토돼야 할 것이다.

최저가 낙찰제 대안 찾아야

최저가 낙찰제 확대와 2단계 적격심사제도 입에 따른 발주기관들의 보완 노력에도 불구, 건설업계 내부에서 계약 제도 전반에 대한 개선 요구가 증폭되고 있다. 최저가 낙찰제는 예산 절감이란 면에서는 긍정적이지만 운찰제적 성격을 피할 수 없었고 낙찰률 하락에 따른 건설공사 품질 저하와 안전 문제는 여전한 걱정거리였으며, 수익성 악화는 건설산업 기반까지 흔들 수 있다고 판단했기 때문이다.

최저가 낙찰제의 또 다른 부작용에는 대기업과 협력업체 간 상생협력에 미칠 악영향도 포함된다. 지나치게 낮은 수준으로 공사를 수주한 기업은 원가 부담을 협력업체들에게 분산시킬 가능성이 높기 때문이다.

이에 따라 최저가 낙찰제의 대안으로 최고가치 낙찰제가 수면 위로 떠오르고 있다. 이 제도는 경쟁성이 떨어지고 공사비가 늘어나는 점은 있지만 저가 경쟁에 따른 공사 품질 저하 우려를 해소하면서 산업경쟁력을 높이는 측면이 기대되기 때문이다.

최고가치 낙찰제를 둘러싼 논의가 활발해지고 있는 지금 국가 예산 절감과 건설산업의 경쟁력 강화란 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 최저가 낙찰제의 대안을 기대해 본다.