

건설산업동향

공공공사 낙찰률과 수익성 간의 상관관계 분석

이상호·이승우

2004. 2. 12

- 요약 2
- 연구의 배경 및 목적 3
- 낙찰률과 수익성의 관계에 관한 주요 쟁점 4
- 제도적 측면에서 본 낙찰률과 수익성의 관계 6
- 사례를 통해서 본 낙찰률과 수익성의 관계 19
- 결론 및 시사점 22

요 약

▶ 낙찰률과 수익성을 둘러싼 논쟁

- 일부 시민단체에서는 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 공사원가로 생각한 탓인지, 적격심사공사 및 설계·시공 일괄입찰(턴키)과 대안입찰 공사의 낙찰률이 최저가낙찰제 공사의 낙찰률보다 높다는 이유로 폭리를 취하고 있다는 주장 제기
- 공공공사의 낙찰률이 높으면 수익성이 높고, 최저가낙찰제 공사의 낮은 낙찰률이 공사원가를 반영하는지를 다음 두가지 측면에서 검증 필요
 - ①제도적 측면에서 볼 때, 건설업체의 입찰금액과 낙찰률은 공사원가 수준에서 결정되는가?
 - ②실제 사례를 볼 때, 낙찰률이 높으면 수익성도 높은가?

▶ 제도적 측면에서 본 낙찰률과 수익성의 관계

- 적격심사 공사는 제도적으로 설정된 낙찰 하한율이 건설업체의 입찰 금액이자 낙찰률로 결정되며, 최저가낙찰제 공사는 건설산업의 수주 구조와 업체의 전사적 수익 전략이라는 측면에서 공사원가와 무관하게 결정
- 턴키 및 대안입찰 공사의 높은 낙찰률도 입찰 가격보다는 고품질의 설계를 통하여 높은 설계 평가 점수를 획득해야 낙찰이 가능한 제도적 특성에 기인
- 따라서 제도적인 측면에서 볼 때 공공공사의 낙찰률은 공사원가와 별개의 논리에 따라 결정되고 있으며, 높은 낙찰률이 높은 수익성을 창출한다고 볼 수 없음.

▶ 사례를 통해서 본 낙찰률과 수익성의 관계

- 턴키 및 대안입찰 공사의 높은 낙찰률이 실제로 높은 수익으로 연결되고 있는지를 조사해 본 결과, 높은 낙찰률에도 불구하고 최종적으로 매출 실적이 총원가에 미치지 못하는 사례가 상당수 존재
- 턴키 및 대안입찰 공사의 낙찰률이 최저가낙찰제 공사에 비해 상대적으로 높아도, 높은 낙찰률이 높은 수익으로 직결되지 않음.

▶ 낮은 낙찰률은 건설업계의 경영상태 악화 초래

- 최근 건설업계의 경영 상태 호전은 지난 2~3년간에 걸친 민간 주택 및 건축공사의 호황에 기인한 것이며, 공공공사의 수익성은 최저가낙찰제 도입 및 확대에 인하여 갈수록 저하
- 높은 낙찰률이 높은 수익성을 보장하는 것은 아니지만, 최저가낙찰제 공사의 낙찰률과 같이 낮은 낙찰률은 건설업계의 경영 상태를 악화시키게 될 요인으로 작용

■ 연구의 배경 및 목적

- 최근 공공공사 입·낙찰제도는 큰 변화를 겪고 있는데, 그 방향은 적격심사제도가 안고 있는 낙찰률의 고착성과 ‘요행에 의한 낙찰’이란 문제를 극복하기 위하여 최저가낙찰제의 적용대상을 확대하고, 설계·시공 일괄입찰(턴키)과 대안입찰 공사의 가격 경쟁을 촉진하는 것으로 요약할 수 있음.
- 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제가 시행되었는데, 지난 3년간에 걸친 최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률은 63% 수준이었고, 해마다 평균 낙찰률이 계속 저하되고 있는 양상을 보이고 있음.
- 반면에 턴키공사의 예산금액 대비 낙찰금액은 90%를 상회하는 경우가 많았고, 대안입찰 공사의 낙찰률은 대부분 80%선에서 결정되어 왔으며, 적격심사 공사는 제도적으로 결정된 낙찰 하한율이 낙찰률이 되다 보니 최저가낙찰제 공사보다 평균적으로 20% 가량 높은 낙찰률을 보이고 있음.
- 입·낙찰제도의 유형별로 공공공사 낙찰률은 이처럼 상이한데, 일부 시민단체에서는 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 건설업체의 실제 공사원가로 간주하여, 적격심사 공사나 턴키·대안입찰 공사의 상대적으로 높은 낙찰률¹⁾을 폭리(暴利)라고 생각하고 있는 듯함.
- 반면, 건설업체에서는 최저가낙찰제 공사의 낙찰률이 공사원가는 아니며, 공사수주 및 실적 확보를 위하여 전략적으로 손실을 감수하여 낮은 가격에 낙찰률이 형성되고 있고, 턴키·대안입찰 공사의 높은 낙찰률 역시 제도적인 특성에서 기인하는 것이며, 낙찰률이 높아도 손실을 보는 사례가 많다는 주장을 하고 있음.
- 이같은 논쟁의 핵심은 ‘현실적으로 낙찰률이 업체의 공사원가에 따라 결정되는가’와 ‘최저가낙찰제 공사의 낙찰률이 실제 공사원가이며, 턴키공사의 높은 낙찰률은 폭리인가’에 맞추어져 있음.
- 본 연구는 공공공사 낙찰률과 수익성 간의 관계를 다음 2가지 측면에서 검증해 보는 데 목적을 두고 있음.

·첫째, 제도적 측면에서 볼 때, 건설업체의 입찰 금액과 낙찰률은 공사원가 수준에서

1) 엄밀한 의미에서 턴키공사에서는 설계도면에 근거한 예정가격이 산출되지 않기 때문에 낙찰률(예정가격 대비 낙찰금액)이라는 개념이 존재하지 않음. 따라서 턴키공사의 낙찰률을 다른 공공공사의 낙찰률과 개념상 차이가 있음. 하지만 통상적으로 턴키공사에서 예정금액 대비 낙찰금액을 낙찰률로 사용하고 있으며, 본 연구에서도 이를 턴키공사의 낙찰률로 사용함.

결정되는가?

·둘째, 실제 사례를 볼 때, 낙찰률이 높으면 수익성도 높은가?

■ 낙찰률과 수익성의 관계에 대한 주요 쟁점

- 논란이 되는 낙찰률과 수익성 간의 관계는 최저가낙찰제 확대 및 저가심의제 도입 문제, 그리고 턴키·대안입찰제도의 개선과 맞물려 있음.
- 최저가낙찰제는 2001년부터 PQ심사 대상인 1,000억원 이상의 공사에 적용하고, 당초 2002년 500억원, 2003년 100억원 이상으로 확대 시행할 예정이었으나, 지나친 저가 낙찰에 따른 건설산업의 부실화 등을 이유로 확대를 유보한 바 있음.²⁾
- 실제로 최저가낙찰제 공사의 낙찰률은 2001년 65.77%(총 47건)에서 2002년에는 63.03%(총 33건)로, 2003년에는 60.10%(총 24건)까지 떨어졌는데, 건설업계에서는 이같은 과도한 저가 낙찰이 건설업체의 재무구조 악화, 하도급자 부담 가중, 공사부실 등과 같은 문제점을 초래할 것으로 우려하고 있음.
- 최저가낙찰제의 확대시 예산 절감, 입찰 투명성 제고, 건설산업의 (가격)경쟁력 배양 등과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있다지만, 우리나라 건설산업의 특성상 과도한 저가 낙찰 방지를 위한 최소한의 제도적 장치는 필요하다는 주장도 많음.
- 우리나라 건설산업의 특성상 건설시장 규모에 비해 건설업체 수가 과다하여 출혈경쟁이 빈번하고, 저가 하도급을 통해 저가낙찰에 따른 손실을 보전할 가능성이 높으며, 감리회사의 영세성 및 건설업체에 대한 종속성 등으로 인하여 철저한 감리에 의한 품질 확보는 한계가 있다는 이유에서임.
- 최저가낙찰제의 도입과 더불어 예정가격 대비 70% 미만의 과도한 저가낙찰 방지를 위한 여러 가지 제도적 장치를 도입했지만 그 성과를 사실상 찾아보기 어려웠고, 2003년 12월 11일에는 기존의 저가 낙찰 방지 대책 대부분을 폐지하는 대신 세부 공종별 입찰가격의 적정성을 심사하여 낙찰자를 선정하도록 하는 선

2) 2003년 7월에 국가계약제도를 개선하면서, 재정경제부는 저가심의제 도입 방침과 더불어 2003년 중에 500억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제를 확대 시행하고, 2005년에는 100억원 이상, 2006년에는 모든 공공공사에 최저가낙찰제를 시행하겠다는 방침을 발표하였음.

진적인 저가심의제를 도입하도록 결정하였음.

- 이같은 일련의 정책 동향과 관련하여 참여정부의 새로운 정책주체로 떠오른 시민단체와 건설업계는 최저가낙찰제 확대, 저가심의제 도입, 낙찰률과 수익성 간의 관계에 있어서 상당한 입장 차이를 보이고 있음.

[표 1] 시민단체와 업체의 입장

구분	시민단체	건설업계
최저가낙찰제 확대	·전면 시행 필요 ·정부나 건설업계가 우려하는 덤핑이나 부실공사 문제는 공사이행보증제도와 감리 강화를 통해 해결 가능	·최저가낙찰제 확대에 대한 불안감 존재 ·지나친 저가 낙찰로 인한 부실공사가 우려되므로 저가심의제 도입 필요
저가심의제 도입	·저가심의제는 발주자가 입찰가격을 심의할 수 있는 실적공사비 등과 같은 객관적인 자료가 없는 실정에서 적격심사제도처럼 일정한 낙찰률을 보장해주는 제도로 악용될 소지가 있으므로 반대	·선진 외국의 최저가낙찰제는 입찰가격만으로 낙찰자를 선정하는 제도가 아님 ·부실공사를 초래할 우려가 있거나 공사를 수행할 수 없을 만큼 저가에 입찰하는 입찰자는 발주자가 낙찰 배제
낙찰률과 수익성	·최저가낙찰제 공사와 비교하여 턴키·대안입찰 공사는 높은 낙찰률로 인하여 정부 예산의 낭비를 초래하고, 대형 건설업체의 폭리 조장	·최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률과 공사 원가는 무관 ·턴키·대안입찰 공사의 낙찰률을 단순히 수치적으로 최저가낙찰제 및 적격심사 공사 낙찰률과 비교 불가

- [표 1]에서 보듯이 시민단체의 기본 입장은 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 공사 원가로 간주하여 이를 잣대로 턴키·대안입찰 공사를 바라보고 있으며, 건설업계는 이같은 시민단체의 시각이 건설산업의 실상을 제대로 파악하지 못한 탓에 연유한 것으로 보고 있음.
- 특히 2003년 중에는 공공공사의 낙찰률과 수익성을 둘러싼 논쟁이 빈번했는데, 논쟁의 핵심은 최저가낙찰제 공사에서 나타나는 낙찰률이 실제 공사원가인지, 그리고 턴키·대안입찰 공사의 높은 낙찰률은 실제로 높은 수익성을 가져다주는지에 있음.
- 낙찰률과 수익성 간의 상관관계에 대한 정책 주체간의 상호 대립은 향후 건설정책의 방향 설정과 제도개선에 부담으로 작용할 것이며, 이같은 논쟁의 근간을 이루고 있는 낙찰률과 수익성간의 관계를 여러 각도에서 검증해볼 필요가 있음.

■ 제도적 측면에서 본 낙찰률과 수익성의 관계

- 여기서는 먼저 현행 입·낙찰제도를 개관하고, 입·낙찰제도의 유형별로 입찰 금액 및 낙찰률의 결정이 어떤 구조에 의해 이루어지는지를 고찰하고자 함.
- 핵심적인 문제는 현재의 입찰 금액과 낙찰률 결정에 있어 공사원가가 아닌 제도적 요인이 미치는 영향이 어느 정도인가를 판단하는 것임.
- 우리나라의 공공공사 입·낙찰제도는 적격심사제도, 최저가낙찰제도, 설계·시공 일괄(턴키) 및 대안입찰 등 3가지 유형으로 크게 구분되어 있음.
- 발주기관에서 어떤 입찰 방법과 계약 방법을 활용할 것인가의 문제는 공사 특성(Project Specific)과 결부시켜서 논의되어야 하지만, 현재의 공공공사 입·낙찰제도는 주로 공사 규모를 기준으로 하고 있음. 예컨대 PQ·턴키·대안입찰 방식은 100억원 이상 대형 공사에 주로 적용되고 있으며, 적격심사제도의 평가 기준 및 통과 점수와 낙찰 하한율 등은 3억/10억/50억/100억/300억/1,000억원 등 공사 규모별로 상이하며, 최저가낙찰제도는 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에만 적용되다가 2003년 12월 11일의 「국가계약법」 시행령 개정으로 500억원 이상 PQ공사로 확대되었음.

적격심사제도

○ 제도의 개요

- 적격심사제도는 정부조달협정(GPA)의 내용에 부응하고 부실 시공을 방지하기 위한 목적으로 1995년 7월부터 도입되었으며, 기본 취지는 가격 위주의 낙찰제에서 탈피하여 기술 위주의 낙찰제로 전환하자는 것임.
- 적격심사제도는 입찰 가격과 계약이행 능력을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하는 제도인데, 계약이행 능력의 심사 항목은 PQ심사 기준인 시공 경험, 기술 능력, 경영 상태, 신인도 외에 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 하도급 관리 계획의 적정성 등으로 구성되어 있음.

- 적격심사제도가 적용되는 공사 입찰에서 발주자는 최저가격 입찰자부터 심사하여 종합 평점이 공사 규모별 적격 통과 점수 이상이면 낙찰자로 결정함.
- 적격심사제도는 다양한 기준을 통하여 낙찰자를 선정하는 복수 선정 기준 방식(MCS : Multi-Criteria Selection)으로 볼 수 있으나 비가격 요소의 변별력이 거의 없는 데다가 복수예정가격제도 및 낙찰 하한율의 존재로 인하여 '요행에 의한 낙찰제도(運札制)'로 변질됨.

○ 제도 운영 현황

- 적격심사제도 운영의 핵심은 PQ제도인데, 그 이유는 50억원 이상의 모든 공공공사는 당해공사 수행 능력을 평가할 때 PQ심사 항목을 적용하고 있기 때문임.
- 따라서 적격심사제도를 이해하기 위해서는 PQ제도에 대한 이해가 선행되어야 하며, 다음과 같은 PQ제도의 내용 및 운용 실태를 먼저 이해할 필요가 있음.
 - PQ대상 공사는 100억원 이상 기술적 난이도가 높은 22개 공종 공사이지만, 적격심사 시 PQ심사 기준은 PQ심사 대상이 아닌 공사에도 준용
 - PQ심사항목은 시공 경험, 기술 능력, 경영 상태, 신인도 등 4가지 항목인데, 외국과 달리 우리나라의 PQ제도는 PQ심사를 통과하기만 하면 끝나는 것이 아니라, 최저가 낙찰제 공사를 제외하고, PQ심사 점수는 최종 낙찰자 결정시 당해공사 수행 능력 점수로 합산하는 방식으로 운용
 - PQ심사 점수가 낙찰자 결정에 반영되다 보니, 입찰자들로서는 PQ점수 만점을 받기 위해 노력하게 되고, 실제로 PQ심사 점수에서 만점을 받지 못할 경우 적격심사 공사의 낙찰 가능성도 희박
- PQ심사를 통과한 업체들을 대상으로 적격심사제도에서는 [표 2]에서와 같이 하도급 관리 계획의 적정성, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 시공 여유율 및 입찰 가격을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 결정함.
 - 하도급 관리 계획의 적정성은 일정한 하도급 물량 및 하도급 금액을 보장하기 위한 장치이지만, 입찰자들 대부분이 만점을 받을 수 있는 하도급 물량과 금액을 제시
 - 자재 및 인력 조달가격의 적정성은 공사의 난이도에 따라 제도적으로 결정되어 있기 때문에 공종의 차이는 있을망정 입찰자간 차이 부재

- 시공 여유율의 경우도 대부분의 건설업체들이 만점 획득
- 결국 적격심사제도에서는 입찰 가격을 제외한 비가격 요소의 평가 점수는 입찰자 대부분이 만점을 받거나 만점에 가깝기 때문에³⁾ 낙찰자 결정을 좌우하는 변수는 사실상 입찰 가격밖에 없음.

[표 2] 조달청 적격심사 세부기준의 심사 분야별 배점

심사 분야		추정가격 1,000억원 이상	1,000억 ~ 500억원	500억 ~ 100억원	100억 ~ 50억원	50억 ~ 10억원	10억 ~ 3억원	3억원 미만
수 행 능 력 평 가	시공 경험	14	13	12	15	15	10	-
	기술 능력	14	14	14	-	-	-	-
	경영 상태	12	13	14	15	15	10	10
	신인도	±1.2	±1.2	±1.2	±1.2	-	-	특별가점 2
	소계	40	40	40	30	30	20	10
하도급 관리 계획의 적정성		10	10	12 (10)	10	-	-	-
자재 및 인력 조달 가격의 적정성		16	16	14 (16)	10	-	-	-
시공 여유율		4	4	4	-	-	-	-
소계		30	30	30	20	-	-	-
계		70	70	70	50	30	20	10
입찰 가격		30	30	30	50	70	80	90
합계		100	100	100	100	100	100	100

주 : ()은 추정가격 300억원 이상 공사에 해당.
 자료 : 조달청, 시설공사 적격심사 세부기준, 2003. 7. 31.

- 적격심사제도에서는 공사 규모별로 상이한 통과 점수 및 입찰 가격 평점 산식이 적용되는데, 조달청의 공사 규모별 ‘낙찰 하한율’은 [표 3]과 같음
- 낙찰 하한율은 입찰 업체가 입찰 가격을 제외한 모든 항목에서 만점을 받는다는 전제하에 도출된 수치

3) 예컨대 행정자치부의 2001년도 지자체 계약실적 분석 결과를 보면, 50억원 미만 공사 낙찰자의 90.8~96.9%가 수행능력 평가 항목에서 만점 획득.

[표 3] 공사 규모별 낙찰 하한율

공사 규모	적격 통과 점수	낙찰 하한율(%)	입찰가격 평가 산식
1,000억원 이상	85점	72.995	평점=30- (88/100-입찰가격/예정 가격)×100
500억 ~ 1,000억원	90점	77.995	
300억 ~ 500억원	90점	77.995	
100억 ~ 300억원	95점	82.995	평점=50-2× (88/100-입찰가격/예 정가격)×100
50억 ~ 100억원	95점	85.495	
10억 ~ 50억원	95점	86.745	평점=70-4× (88/100-입찰가격/예 정가격)×100
10억원 미만	95점	87.745	평점=90-20× (88/100-입찰가격/ 예정가격)×100

주 : 자재-인력조달가격평가 상향 추정치는 고려하지 않음.

○ 낙찰률 결정 구조

- 적격심사제도에서는 제도적으로 낙찰 하한율이 규정되어 있으며, 이러한 규정 하에서 비가격 요소가 거의 만점으로 평가되는 것은 낙찰 하한율이 곧 낙찰률로 결정되는 구조를 만들게 됨.
- 실제로 입찰 가격의 분포는 낙찰 하한율에 집중되어 있으며, 이는 대부분 업체들의 비가격 부문 적격심사 점수가 만점에 가깝기 때문임.
 - [표 4]에서 예시한 자료는 1999년도 사례이지만, 지금 현재도 이와 동일
- 비가격 요소 평가 항목에서 만점을 받을 경우, 공사 규모별로 설정된 적격심사 통과 점수를 받기 위한 최저 가격이 도출되는데, 만약 공사 예정가격을 사전에 알게 되면 입찰자 대부분이 정확히 낙찰 하한율에 투찰하게 됨으로써 다수의 낙찰자가 나오는 상황이 발생할 수 있음.
- 이같은 문제를 방지하고자 발주처는 15개의 복수 예비가격을 발표하고, 개찰 당일 이들 가운데 4개를 추첨하여 산술 평균한 가격을 공사 예정가격으로 사용함.
- 이상과 같은 현행 적격심사제도의 틀 속에서 낙찰 금액은 15개 복수 예비가격 중 어떤 가격이 선택되느냐에 따라 좌우되며, 제도적으로 설정된 낙찰 하한율이 실제 낙찰률이 되고 있음.
- 따라서 적격심사 공사의 입찰 금액이나 낙찰률은 실제 공사원가와 무관하며 순전히 제도적인 요인에 의해 결정됨.

- 이렇게 결정된 낙찰률이 실제 수익성과 어떤 관계를 가지는지는 파악할 수 없으나, 낙찰률이 입찰 업체의 공사원가나 수익성에 의해 결정되는 구조가 아니라는 것은 명확함.

[표 4] 실제 적격심사 공사 입·낙찰 사례 예시

공사명: J시 관내 국도대체 우회도로 건설공사
발주처: 조달청(1999.8)
수요기관: 00지방국토관리청
추정금액: 116,564,000,000원
조사가격: 104,075,362,000원
예정가격: 104,127,052,734원
낙찰가격: 76,006,502,000원(낙찰률: 72.99%)
낙찰사: K사
※최저 투찰자 순위별 투찰율
1. L: 72.43%, 2. K: 72.47%, 3. S: 72.47%, 4. K: 72.48%
5. H: 72.55%, 6. K: 72.59%, 7. D: 72.60%, 8. H: 72.67%
9. H: 72.68%, 10. S: 72.71% 11. D: 72.73%, 12. D: 72.73%
13. S: 72.73%, 14. T: 72.79%, 15. K: 72.80%, 16. D: 72.83%
17. H: 72.86%, 18. K: 72.88% 19. K: 72.89%, 20. N: 72.99%
21. K(낙찰사): 72.99% 22. L: 73.15%, 23. J: 73.21% 24. H: 73.27%,
25. P: 73.27%, 26. D: 73.28%, 27. D: 73.39% 등.
PQ 신청 회사: 43개사
PQ 통과 회사(입찰 참가 회사): 41개사(이 중 20개사가 PQ 점수 만점 획득)

최저가낙찰제도

○ 제도의 개요

- 최저가낙찰제는 건설산업의 경쟁력 강화 및 구조개편 방안의 일환으로 추진되었으며, 정부 공사 발주에 있어 규제 완화와 국제 규범에 적합한 입찰 방식 운용이란 목적으로 도입되었음.

- 도입 당시 2001년에는 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제를 시행하고, 2002년에는 500억원 이상 공사, 2003년에는 100억원 이상 공사로 확대하되, 100억원 미만 공사로의 확대 여부는 이행보증제도의 정착여부 등을 감안하여 2004년 이후에 논의하기로 되어 있었으나, 저가 낙찰에 따른 부실공사 우려 등을 이유로 2003년 12월까지 1,000억원 이상 PQ공사에 시행되었음.
- 2003년 7월에는 다시 최저가낙찰제 확대를 추진하기로 하였으며, 2003년 12월 11일부터 500억원 이상 PQ공사로 확대하였고, 2005년에는 100억원 이상, 2006년에는 모든 공공공사에 대하여 확대 시행할 계획임.
- 최저가낙찰제의 확대 시행과 아울러 최저 가격 입찰자의 실제 공사수행 능력을 평가하는 저가심의회를 도입하였고, 저가 낙찰 공사에 대한 감리·감독 강화, 공사이행보증제도 강화 등의 조치를 병행하여 추진할 계획임.
 - 저가심의회 : 당해 입찰 가격으로 적정한 계약 이행이 가능한지 여부를 평가하기 위하여 세부 공종별로 가격심사 실시
 - 감리·감독 강화 : 예정가격의 70% 미만 저가 낙찰자에 대하여는 감리원을 적정 수 보다 50% 범위 내에서 추가 배치 가능
 - 공사이행보증제도 강화 : 부실업체의 입찰 참가를 배제하기 위해 담보없이 업체의 신용도에 따른 이행보증체제로 전환하고, 이행보증의 경쟁을 유도하기 위하여 이행보증서 취급 기관의 단계적 확대 추진
- 최저가낙찰제는 시장 경쟁 원리에 부합하고 예산 절감 가능, 낙찰자 선정 방법 용이 및 기업의 경쟁력 강화 등과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 반면, 무리한 덤핑 입찰로 인한 건설업체의 어려움 가중, 불공정 저가 하도급 및 부실 시공, 입찰담합 우려 등과 같은 부정적인 측면도 혼재되어 있음.

○ 제도운영 현황

- 낙찰자 결정과 관련하여 「국가계약법」 제10조(경쟁 입찰에 있어서의 낙찰자 결정)에서는 “충분한 계약 이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 한다”고 규정하고 있음.

- 따라서 법적으로 본다면, 단순히 최저 가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 것이 아니라 ‘충분한 계약이행능력의 보유자’중 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정해야 하며, 이는 곧 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 전제로 한다는 의미임. 「先수주, 後생산」이라는 수주 산업의 특성상 수주 이후의 계약 불이행 사태나 수주자의 기회주의적 행태를 방지하기 위해서 사전에 계약이행 능력을 보유하고 있는지 확인할 필요가 있기 때문임.
- 이에 따라 지금까지의 최저가낙찰제 운용 방식은 「①PQ심사 → ②입찰 → ③낙찰 → ④이행보증서 제출 → ⑤계약」의 순으로 이루어졌으며, 입찰 이전에는 발주자에 의한 PQ심사, 낙찰 이후에는 보증기관에 의한 이행보증심사를 통해 계약이행 능력의 보유 여부를 확인하도록 하고 있음.
- 2001년부터 시행하고 있는 최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률은 예정가격 대비 평균 64% 수준에 불과하며, 동일규모 적격심사 공사 낙찰 하한율인 75~78%와 비교할 때 10~14% 정도의 낙찰률 격차를 보이고 있음.
- 지금까지의 낙찰률 현황을 보면, 최고 84%에서 최저 47%의 분포를 보이는 가운데, 대부분의 공사가 60~70% 수준의 낙찰률을 보이고 있으며, 60%에 미달하는 경우도 33건으로 전체의 31.8%에 달함.

[표 5] 최저가낙찰제 공사 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률(입찰일 기준)

낙찰률	2001년	2002년	2003년	계
40% 이상 50% 미만	-	-	1	1(1%)
50% 이상 60% 미만	6	10	16	32(30.8%)
60% 이상 70% 미만	35	20	1	56(53.8%)
70% 이상 75% 미만	6	1	1	8(7.7%)
75% 이상	-	2	5	7(6.7%)
총계	47	33	24	104(100%)
평균 낙찰률	65.77%	63.03%	60.10%	63.592%

주 : 2003. 12. 31일 기준임.

○ 낙찰률 결정 구조

- 최저가낙찰제는 용어 그대로 최저 가격에 입찰하는 자를 낙찰자로 선정하는 것

- 을 원칙으로 볼 수 있으며, 제도적으로 보장된 낙찰 하한율이 존재하지 않기 때문에 입찰 업체의 실행예산에 따라 수익성을 고려하여 입찰해야 함.
- 이같은 시각에서 본다면, 현재의 낙찰률 분포는 분명 업체가 해당 공사를 수행할 의사를 가지고 공사 수주를 위해 결정한 금액으로 볼 수 있으며, 일부 시민단체에서는 최저가낙찰제 공사의 낙찰률 자체를 공사원가로 보기도 함.
 - 그러나, 최저가낙찰제 공사의 낙찰률이 공사원가에 근거한 실제 실행예산이 아니라는 사실은 다음과 같은 사례를 통해 확인할 수 있음.
 - 2001년 3월부터 7월까지 수행된 총 11건의 최저가낙찰 공사의 사례를 통해 볼 때, 보증 거부 낙찰률이 예정가격 대비 60%로 설정되기 이전에는 58~59%에 낙찰(2건)되었고, 보증 거부 낙찰률이 60%로 설정되자 모두 60.2~60.8%사이에 낙찰(5건)되었으며, 보증 거부 낙찰률이 73%로 설정되자 72.5%와 73.4%에 낙찰되었으나(2건), 7월부터 보증 거부 낙찰률이 폐지되자 50~60%에 낙찰(3건)
 - 이같은 사례는 업체들의 입찰 금액이 해당 공사의 원가에 근거하여 결정된 것이 아니라 보증 거부 낙찰률이 수주를 위한 일종의 낙찰 하한선으로 작용하여 제도가 허용하는 최저 수준에 투찰한 것을 의미
 - 2001년 7월에 보증 거부 낙찰률이 폐지됨으로써 현재 제도적으로 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 결정하는 요인은 존재하지 않음. 그러나 보증 거부 낙찰률이 폐지되자 최저가낙찰제 공사의 낙찰률은 계속 저하되고 있는 추세인데, 이는 공사원가가 그만큼 낮기 때문이 아니라 공사수주를 위하여 적자를 감수하면서 입찰한 결과 형성된 낙찰률이기 때문이라는 것이 건설업계의 주장임.
 - 이처럼 건설업체들이 적자를 무릅쓰고 저가 투찰을 하는 이유는 사업 포트폴리오 구성상 여타 사업 부문과의 균형을 도모하기 위해서, 건설업의 영위를 위해 반드시 필요한 시공 실적의 확보를 위해서, 신규시장 진출을 위한 시공 실적 확보를 위해서, 토목사업 부문을 유지하기 위해서 등으로 제시
 - 따라서 최저가낙찰제 공사의 낙찰률은 공사원가나 해당 공사의 수익성이 아니라 현재의 건설제도에서 장기적이고 종합적인 영업 전략 차원에서 결정된 것에 불과함.

설계·시공 일괄입찰(턴키) 및 대안입찰제도

○ 제도의 개요

- 설계·시공 일괄입찰 공사는 흔히 턴키(Turn-Key)공사로 불리는데, 엄밀한 의미에서는 차이가 있음.⁴⁾ 그러나 우리나라에서는 관행적으로 설계·시공 일괄입찰 공사를 턴키 공사로 불러왔기 때문에 본 연구에서도 설계·시공 일괄입찰 공사를 턴키 공사로 표현하고자 함.
- 설계·시공 일괄입찰(턴키) 방식은 하나의 건설업체가 설계·시공을 모두 수행하건, 설계업체와 시공업체의 공동도급(J/V) 등을 통하여 설계·시공을 모두 수행하건 간에 설계와 시공 계약을 단일의 계약 주체와 한꺼번에 수행하는 계약 방식을 의미함.
- 대안입찰은 발주기관이 제시하는 원안의 공사입찰 기본설계 또는 실시설계에 대하여 기본 방침의 변경없이 원안과 동등 이상의 기능과 효과를 가진 신공법·신기술·공기 단축 등이 반영된 설계로서 원안의 가격보다 낮은 공사로 입찰하는 것을 말하며, 우리나라에서는 제도적으로 설계·시공 일괄입찰(턴키) 방식과 동일시하고 있음.

[표 6] 턴키 방식의 장단점

구 분	발 주 자	건 설 업 체
장 점	·일괄 책임 회피 ·최적 대안 선정 ·관리 업무 최소화 ·공기 절감	·사업수행 효율성 제고 ·신기술 등 업체 보유 기술 활용 ·위험관리 기회 증진 ·전문화 촉진
단 점	·사업 내용 불확실 ·품질 확보 한계 ·사업 관리 한계 ·발주 절차 복잡성	·사업 내용 불확실 ·입찰 부담 과중 ·중소기업 참여 기회 제한

4) 턴키 공사는 일괄 계약 방식 공사의 하나로서 도급자가 건설공사의 재원 조달, 토지 구매, 설계와 시공, 시운전 등 모든 서비스를 제공한 후 시설물을 완전한 상태로 발주자에게 인계하는 공사를 의미하지만, 우리나라의 턴키 공사는 이보다 좁은 의미에서 설계·시공 일괄입찰 공사, 즉 외국에서 말하는 디자인빌드(Design-Build) 공사를 뜻함.

○ 제도 운영 현황

- 턴키·대안입찰 공사는 총공사비가 100억원 이상인 신규 복합 공종 공사에 대하여 입찰 방법 심의를 거쳐 적용여부를 최종 결정하며, 최근 들어 그 비중이 계속 증가하고 있는 추세임.
- 2001년에는 4조 8천억원, 2002년에는 7조원, 2003년에는 8조 2천억원 발주

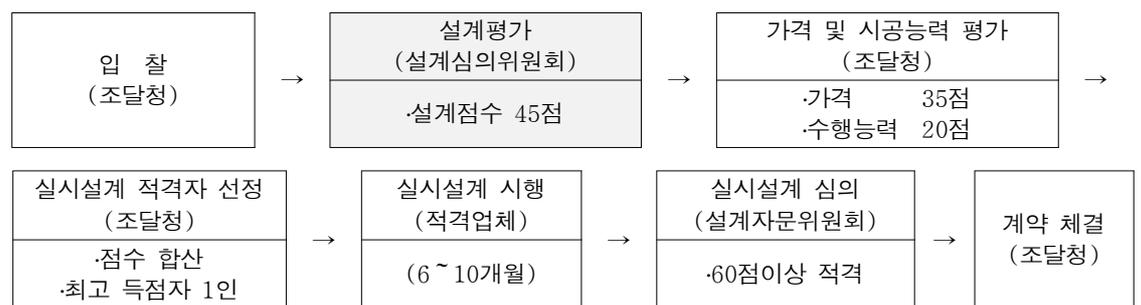
[표 7] 턴키·대안 입찰공사 발주 건수 및 비중의 변화 추이

구분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
건수	47	66	85	139	58	45	67	58	78
비율	11.1	12.2	15.3	28.2	19.5	19.1	17.6	21.0	18.6

자료 : 건설교통부 중앙건설기술심의회위원회.

- 턴키·대안입찰 공사의 낙찰자 선정은 적격심사를 거치게 되어 있으며, 적격심사는 설계점수가 높은 순으로 선정된 4명을 대상으로 심사 자료를 요구하여, 당해 공사 수행능력 점수, 설계평가 점수, 입찰가격 점수를 평가하여 종합 평점이 가장 높은 자를 실시설계 적격자로 결정함.

<그림 1> 턴키 공사의 낙찰자 선정 과정



- 턴키·대안입찰 공사의 발주 비중 증대 현상은 이들 공사의 유용성이 발주자에게 인정받았다는 측면과 함께 현행 입·낙찰제도의 구조적 문제점 때문이라는 주장이 함께 제기되고 있음.

- 적격심사제도는 변별력 부재로 ‘운찰제(運札制)’로 전락했으며, 최저가낙찰제는 덩핑 문제로 부실공사 우려가 심화되면서 발주자들이 적격심사제와 최저가낙찰제 둘 다 기피한 결과 턴키·대안입찰 공사의 발주 증대
 - 턴키·대안입찰 공사의 낙찰률은 1998년과 1999년도에 설계심의 및 낙찰자 선정이 이루어진 115건을 대상으로 분석한 결과에 따르면, 평균 낙찰률이 91.62%에 달하였음. 이중 건축공사는 33건으로 평균 낙찰률이 98.01%였고, 토목공사를 포함한 환경시설공사는 총 81건으로서 평균 낙찰률이 89.02%였음.
 - 이처럼 턴키·대안입찰 공사의 평균 낙찰률이 최저가낙찰제보다 상당히 높은 상태에서 턴키·대안입찰공사 발주 비중이 계속 증대하게 되자, 일부 시민단체에서는 최저가낙찰제 공사보다 턴키·대안입찰 공사에서 평균 낙찰률이 20~30%씩이나 높은 만큼 폭리를 취하고 있다는 문제를 제기하였음.

○ 낙찰률 결정 구조

- 턴키·대안입찰 공사는 일반 공사와 차별되는 고유한 특성을 가지고 있어 단순히 낙찰률의 수치를 비교하는 것은 무리가 있음.
- 턴키·대안입찰 공사의 낙찰률이 높은 것은 다음과 같은 사유에 기인함.
- 첫째, 설계도면 없이 발주자의 공사예산금액이 산정되기 때문에 일반 공사에 비하여 발주단가 자체가 과소편성되는 경향이 높음.
- 둘째, 우리나라의 턴키 공사에는 현실적으로 발주자가 예산을 고정시켜 놓고, 높은 수준의 고급설계를 원하는 낙찰제도가 적용되고 있는데, 이는 미국의 ‘Fixed Budget/Best Design’ 방식과 동일한 것으로 평가할 수 있음. 다시 말해서 턴키 공사의 낙찰자 결정시 입찰자간의 가격경쟁 자체는 배제하는 것은 아니지만, 수요기관은 주어진 예산 범위 내에서 가장 우수한 설계를 요구하고, 업체에서는 발주자의 예산 금액을 주어진 것으로 간주하되 최상의 설계안을 제출하는 데 주력해 왔음. 게다가 낙찰자 선정의 관건이 되는 것은 설계심의 점수(45점 만점)이기 때문에 업체들로서는 더더욱 고급 설계에 치중할 수밖에 없고, 그 결과 공사예산 금액 대비 낙찰 가격은 높아지게 되었음.

[표 8] 일괄입찰의 특성

구분	가격	기술(설계)	비고
일반 공사	경쟁적(낮은 가격)	고정적	가격경쟁 위주
턴키 공사	고정적	경쟁적(고급 설계)	설계경쟁 위주

자료 : 조달청 내부자료.

- 셋째, 대안입찰 공사의 경우는 2003년 12월 26일의 적격심사 기준 개정 이전에는 예산금액 대비 80% 미만 입찰시 받게 되는 감점으로 인하여 대부분의 공사가 80%선에서 낙찰되었음
- 넷째, 턴키·대안입찰 공사는 제반 리스크의 관리와 사업관리 비용이 필요하며, 이에 따라 다음과 같은 낙찰률 상승 요인이 있음.
 - 장기계속계약제도가 적용될 경우, 장기 대형 사업에 수반되는 리스크 관리 차원에서 낙찰률이 높아짐.
 - 초대형/고난도 공사를 대상으로 실시설계 도면이 완성되기 전에 기본설계 단계에서 입찰하여 공사비를 확정된 뒤, 설계변경을 통한 계약 금액의 증액이 허용되지 않는 계약구조에 수반되는 리스크 관리를 위해서는 일종의 예비비(contingency) 성격에 해당하는 금액을 추가하여야 함.
 - 발주자의 건설사업관리 업무 중 상당 부분을 턴키 사업자에게 전가시키는 발주 방식이기 때문에 건설사업관리 비용을 감안하여 낙찰률이 높아짐.
- 이처럼 2003년 말까지 대안입찰 공사는 적격심사제도에서와 마찬가지로 예산금액 대비 80%라는 일종의 낙찰 하한선이 설정되어 있었고, 턴키공사는 사실상 공사예산 금액을 당해 공사의 공사비로 간주하고 고급 설계에 치중한 결과 낙찰률이 높아진 것으로 볼 수 있음.

공공공사 낙찰률은 공사원가와 무관

- 적격심사 공사건, 최저가낙찰제 공사건, 턴키·대안입찰 공사건 간에 제도적으로 볼 때, 현재의 낙찰률은 공사원가와 별개의 논리로 결정되고 있음을 확인할 수 있음.

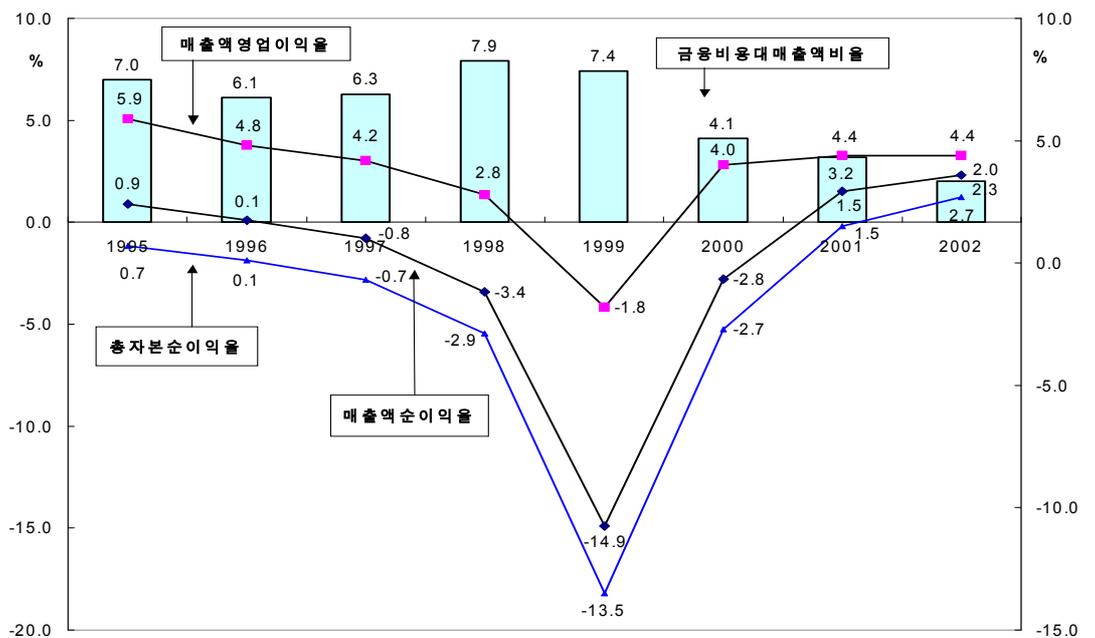
- 적격심사제의 경우 제도적인 낙찰 하한율이 곧 낙찰률로 결정되며, 최저가낙찰제의 경우 낙찰제도 자체보다는 건설산업의 수주 구조와 업체의 전사적 수익 전략이라는 측면에서 공사원가와 무관하게 결정되고, 턴키·대안입찰 공사의 경우 높은 낙찰률 수치를 보여주고 있지만 이는 턴키·대안입찰 공사의 특성에 기인한 것이므로, 최저가낙찰제의 낙찰률과 동일선상에서 평가할 수 없음.
- 결론적으로, 제도적 측면에서 볼 때 현재의 낙찰률은 공사원가에 의해 결정되는 것이라기보다 입·낙찰제도 자체의 요인에 좌우됨.
- 낙찰률 자체가 공사원가와 별개의 논리에 의해 결정되기 때문에 낙찰률이 높다는 이유로 그만큼 높은 수익성이 보장된다고 보기도 어려움.
- 반대로 낙찰률이 낮을 경우에는 그만큼 건설업계의 적자 폭도 커지게 될 것임.

■ 사례를 통해서 본 낙찰률과 수익성의 관계

건설업의 수익성 및 원가율 현황

- 건설업계의 전반적인 수익성은 2000년 이후에야 상향 추세를 보이고 있지만, 매출액 영업이익률은 4% 수준이고, 매출액 순이익률은 2% 수준에 불과함.
- 이같은 수익성도 2000년 이후의 민간 주택 및 건축경기 활성화에 힘입은 것이지, 공공공사 수주를 통해 엄청난 수익성을 올린 것이 아님.

[그림 2] 건설업의 수익성 주요 지표 변화추이



자료: 대한건설협회(2003), 「건설업 경영분석」.

- 건설업체의 매출원가를 보더라도 2002년에 89.7%를 기록하여 1997년 수준을 회복한 실정임.
- 일반건설업체의 수익성은 2002년에 접어들어서야 간신히 외환위기 이전인 1997년 수준 회복

[표 9] 일반건설업체의 매출액 대비 원가 구성비 변화 추이

(단위 : %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002
판매비와 관리비	6.0	6.0	11.2	6.5	6.3	6.0
매출 원가	89.8	91.2	90.6	89.5	89.3	89.7
(재료비)	35.2	20.1	21.3	10.8	12.0	12.8
(노무비)	11.3	5.6	5.5	4.2	4.8	5.1
(외주비)	25.6	19.1	18.9	23.4	25.8	25.6
(현장 경비)	14.6	9.7	10.9	8.4	8.7	8.9
영업이익	4.2	2.8	-1.8	4.0	4.4	4.4

자료 : 대한건설협회(2003). 「건설업 경영분석」.

- 이상과 같은 건설업 전체의 수익성 주요 지표 변화 추이나 매출원가 외에 구체적으로 낙찰률과 수익성 간의 관계를 분석하기 위해서는 최저가낙찰제 공사와 턴키·대안입찰 공사에서의 실제 수익 혹은 손실이 어떤 수준으로 창출되고 있는지를 분석해야겠지만, 건설공사의 원가는 기업마다 비밀로 간주하고 있어 총체적인 파악은 현실적으로 어려움.
- 본 연구에서는 개별 프로젝트 차원으로 접근하여, 높은 낙찰률로 수주한 턴키·대안입찰 공사의 원가율이 얼마나 되는지를 파악하는 방식으로 턴키 공사의 낙찰률과 수익성 간의 상관관계를 분석해보고자 함.

턴키·대안입찰 공사의 낙찰률과 수익성 사례

- 낙찰률과 수익성 간의 상관관계를 발견하기 위해 건설업체들이 실제 수행한, 혹은 수행 중인 공사 사례를 턴키·대안입찰 공사를 중심으로 조사해보았음.
 - 턴키·대안입찰 공사의 높은 낙찰률이 실제로 높은 수익으로 연결되고 있는지 여부를 고찰하는 데 초점을 둔 이유는, 현재 낙찰률과 수익성을 둘러싼 논쟁의 시발점이 최저가낙찰제 공사와 턴키·대안입찰 공사의 낙찰률 격차에 있기 때문임.
- [표 10]은 건설업체가 수행한, 혹은 수행 중인 턴키·대안입찰 공사의 개별 프로젝트별로 낙찰률과 최종 원가율을 보여주고 있는데, 예산금액 대비 80%를 상회하는 높은 낙찰률에도 불구하고 최종적으로 매출 실적이 총원가에 미치지 못하는 사례들임.

- 즉, 상당수의 턴키·대안입찰 공사는 낙찰률이 최저가낙찰제 공사에 비해 상대적으로 높은데도 불구하고, 실제로는 매출실적을 초과하는 총원가로 인하여 적자를 보고 있음.
- 이런 결과를 볼 때 예정가격 대비 60~65% 수준에 불과한 최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률이 실제 공사원가이고, 턴키·대안입찰 공사는 최저가낙찰제 공사에 비하여 20~30%나 낙찰률이 높기 때문에 그만큼 건설업체들이 폭리를 취하고 있다는 주장은 타당성이 있다고 평가할 수 없음.

[표 10] 턴키 공사 낙찰률과 수익성 사례

(단위 : 백만원)

공사명	사업 금액	낙찰률(%)	매출 실적	매출원가	총원가	원가율(%)
A	47,879	100	44,252	50,136	52,399	118.4
B	45,881	99.8	13,652	16,527	18,005	131.9
C	41,622	80	7,899	8,209	8,536	108.4
D	97,958	84.9	10,686	12,010	12,767	119.5
E	50,275	97.8	5,484	8,313	9,231	168.3
F	77,422	88.5	14,206	15,257	16,395	115.4
G	84,103	97	15,340	14,943	15,825	103.2
H	109,570	88.2	9,354	12,585	13,737	146.9
I	45,751	80	5,016	5,477	6,007	119.8
J	55,110	94.5	1,941	3,197	3,186	164.1

사례를 통해서 본 턴키·대안입찰 공사의 원가율 상승 원인

- 턴키·대안입찰 공사의 낙찰률이 높을 수밖에 없는 제도적 요인 외에, 실제 공사를 수행하는 과정에서 원가율이 상승하게 되는 대표적인 원인은 다음 4가지로 요약해볼 수 있음.
 - 비교적 짧은 기본설계 과정에서 개략 설계로 누락되는 공종이 발생
 - 기본설계 심의 후 실시설계 과정에서 발주처의 요구사항 수용시 공사비 증가 부분을 설계에 반영하는 데 한계

- 기본설계 과정에서 수탁 공사비 개략 설계로 인한 공사비 증가
 - 공사구간 민원 발생으로 추가 공사비 지출 과다
 - 토지, 건물 등의 보상 업무가 도급계약 이후 진행되어 현장 공사 추진시 공사 지연 요인 발생 및 추가비용 발생
- 그 밖에 본 연구를 수행하면서 발견한 실제 턴키·대안입찰 공사 사례에서 나타난 원가 상승 원인을 정리하면 [표 11]과 같음.

[표 11] 턴키공사 사례에서 나타난 원가 상승 원인

구분	내용
설계 오류	·여건과 설계가 상이한 공종이 발생하나, 설계 오류로 판단되어 시공사 부담으로 처리됨 ·실시설계 심의에 따른 재설계 용역비 시공사 부담
방침 변경	·발주처 방침 사항 변경에 따른 설계변경 사례 다수 발생 ·발주처는 예산 절감을 목적으로 지속적으로 방침을 변경하며, 이때 신규단가 산출시 발주처에서 작성된 단가 산출서를 현장에 통지하여 이를 기준으로 설계변경 ·각종 감사 및 점검시 과다 설계로 판단되는 부분에 대한 설계변경
설계보고서 명시 공종	·설계 보고서에 명시된 신기술 및 신공법 중 내역에 미반영된 공종이 있을시, 이에 대한 시공을 발주처에서 요구할 경우 시공사 부담으로 시공해야 함
민원 발생에 따른 변경	·현장에서 민원 발생에 따른 설계변경시 책임 구분이 애매한 경우가 많음. 이 경우 추가 설계비 및 시공비가 시공사 부담으로 처리되는 경우가 많음

■ 결론 및 시사점

- 본 연구는 낙찰률과 수익성 간의 관계를 둘러싼 제반 논쟁을 정리하고, 그 논리의 타당성을 검증하기 위하여 제도적인 측면과 실제 사례의 분석을 추진하였음.
- 제도적인 측면에서 볼 때, 현재 공공공사의 낙찰률은 공사원가와 별개의 논리로 결정되고 있음.
- 적격심사제도에서는 제도적으로 낙찰 하한율이 규정되어 있으며, 공사 수주를 위해서는 낙찰 하한율에 입찰해야 하기 때문에 건설업체의 공사원가와 무관하게 낙

- 찰률이 결정됨. 따라서 적격심사제도에서의 낙찰률은 업체의 공사원가 및 수익성과 무관함.
- 최저가낙찰제에서는 건설산업의 수주 구조와 업체의 전사적 수익 전략이라는 측면에서 공사원가와 무관하게 결정됨. 즉, 적격심사제에서와 같은 입찰제도 자체적인 결정 요인은 관여하고 있지 않으나, 공사 수주 및 공사 실적의 확보 등을 위하여 전략적으로 낮은 가격에 입찰하고 있는 것이 현실임.
 - 턴키·대안입찰 공사의 높은 낙찰률도 제도 자체의 특성에 기인한 것이며, 우리나라의 턴키·대안입찰 공사는 가격 경쟁보다 설계 경쟁에 주력한 결과 낙찰률이 높아진 것임.
 - 실제 사례를 볼 때, 턴키·대안입찰 공사의 낙찰률은 높지만 총원가가 매출 실적을 초과하여 적자를 보고 있는 경우도 많았는데, 이러한 결과는 턴키·대안입찰 공사의 낙찰률이 최저가낙찰제 공사에 비해 상대적으로 높아도 그 높은 낙찰률이 높은 수익으로 직결되지 않는다는 것을 의미함.
 - 이상의 논의에서 비록 제한된 자료를 통해 부분적인 검토만을 수행하였으나, 현실적으로 낙찰률은 제도적인 요인에 의해 절대적인 영향을 받기 때문에 업체의 공사원가에 의해 결정되는 것이 아니며, 공공공사의 높은 낙찰률이 곧 높은 수익성을 의미하지 않는다는 사실을 확인할 수 있음.
 - 따라서 공공공사의 수익성을 단순히 낙찰률의 높낮이로 평가하는 것은 건설산업 및 건설업계의 실상을 이해하지 못한 접근임.
 - 최근 건설업계의 경영 상태 호전은 지난 2~3년간에 걸친 민간 주택 및 건축 공사의 호황에 기인한 것이며, 공공공사의 수익성은 최저가낙찰제 도입 및 확대로 인하여 갈수록 저하되고 있음.
 - 높은 낙찰률이 높은 수익성을 보장하는 것은 아니지만, 반대로 최저가낙찰제 공사의 낙찰률과 같이 낮은 낙찰률은 건설업계의 경영 상태를 악화시키게 될 요인으로 작용할 것임.

이상호(연구위원·shlee@cerik.re.kr)

이승우(책임연구원·swoolee@cerik.re.kr)