

건설이슈포커스

# 저가(低價) 낙찰의 실태 및 개선 방안

2013. 9

최민수 · 김영덕

I. 논의 배경 ..... 4

II. 공공공사의 저가 낙찰 실태 ..... 5

III. 저가 투찰의 발생 메커니즘에 대한 경제학적 고찰 ..... 9

IV. 저가 낙찰의 폐해에 대한 실증 분석 ..... 19

V. 선진국의 저가 낙찰에 따른 리스크 경감 대책 ..... 23

VI. 저가 낙찰 방지를 위한 공공 입찰제도 개선 방안 ..... 26

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 최근 공공 입찰에서 예정가격 작성시 실적단가 적용, 최저가낙찰제 확대 등으로 가격 경쟁이 심화되면서 실행 원가에 못 미치는 저가 낙찰이 빈발하고 있음.
  - 저가 낙찰이 증가하는 이유는 예정가격이 불합리하고, 부실 업체가 시장에서 생존하기 위한 입찰 참여가 늘어나고 있으며, 저가 심사 등이 형식적으로 운영되고 있기 때문임.
  - 최저가낙찰제의 평균 낙찰률이 74% 수준이며, 현장 실행률이 계약금액 대비 평균 104.8%라는 실태조사 결과를 고려할 때, 현행 예정가격 작성 기준 하에서 적자가 발생하지 않는 최저 실행 가격에 해당하는 낙찰률은 78~80% 수준으로 추정되며, 저가 하도급을 방지하고 계약자의 질적 개선 투자를 유도하기 위한 적정 낙찰률은 80~85% 수준으로 추정됨.
  
- ▶ 사회 후생에 악영향을 미치는 비합리적인 저가 투찰의 발생 원인은 다음과 같음.
  - 재무 상황이 불량한 사업자가 시장에서 살아남기 위해서 극단적으로 채무 불이행을 염두에 두고 저가 투찰을 통하여 낙찰 받는 경우
  - 도급 생산 체계 하에서 하도급자에게 피해를 전가하는 것을 전제로 덤핑 투찰하는 경우
  - 투찰자가 발주자와의 재협상을 전제로 하여 헐값으로 낙찰하여 공사를 착공한 후, 발주자에게 설계나 계약 조건의 변경을 요구하는 경우 등
  
- ▶ 가격 경쟁 하에서는 위험 회피적(Risk-averse)인 입찰자의 특성을 고려할 때 덤핑 입찰을 통해서라도 낙찰을 받으려는 경향이 강하므로, 발주자는 사회 후생을 악화시키는 덤핑 입찰을 걸러낼 수 있는 메커니즘을 강구할 필요가 있음.
  - 예를 들면, 일정한 낙찰 하한선(Lower Limit) 이하의 투찰을 탈락시키거나 혹은 덤핑 심사를 행하는 방안이 있는데, 외국 사례를 고려할 때 발주자가 설정한 가격 이외에 입찰자 평균 투찰 가격이나 시장 가격을 반영하여 낙찰 하한율을 설정하는 것이 바람직함.
  
- ▶ 현행 공공공사 입찰에서는 입찰 참여와 관련된 사전 자격심사가 약하며, 따라서 가격 평가 측면에서 최저 투찰자에게 만점을 부여할 경우, 한계 기업이나 부실 업체의 덤핑 입찰에 의한 저가 수주를 방지하는 것이 어려움.
  - 최저 투찰자에게 만점을 부여하는 방식을 지양하고, 입찰자의 평균 투찰가격과 발주자가 추정한 최저 실행 가격을 활용하여 입찰 가격을 평가하는 방안을 강구해야 함.
  - 투찰 가격만을 판단 근거로 삼는 최저가낙찰제를 폐지해야 함. 만약 존치시에는 단순 공사에 적용토록 하고, 기술력에 의해 투찰 가격을 낮추었다는 것을 증명하는 체제를 구축해야 함.
  - 일정 투찰률 이하에서는 보증을 거부하거나 혹은 보증 한도 제한을 강화해야 함.
  - 턴키나 기술제안입찰의 경우, 기술 점수의 비중을 최소한 60%로 설정하는 것이 요구됨.