

적격심사 대상공사 낙찰률 결정구조의 문제점 및 개선방안 연구

2009. 6. 19.

박성민 · 백영권

■ 서론	4
■ 적격심사제도의 현황과 문제점	5
■ 적격심사제도의 취지에 부합하는 낙찰률 유지 방안	17
■ 결론 및 정책적 시사점	21

요 약

- ▶ 최근 수년간 실적공사비 적용항목 확대, 품셈현실화 등으로 예정가격이 실행가격 수준에 근접함. 이에 따라 낙찰하한율을 통해 적정공사비를 확보하게 하여 성실 시공을 도모하기 위한 적격심사낙찰제도의 본래 취지가 위협받고 있음.
- ▶ 실적공사비의 상한구속성으로 인해 계약단가는 예정가격보다 항상 낮아질 수밖에 없으며 이렇게 낮게 형성된 계약단가가 다시 실적공사비로 축적되면서 지속적으로 계약단가가 하락하는 불합리한 구조로 되어 있음.
- ▶ 품셈은 거품이 있다는 일부의 주장이 있지만 그간 품셈의 지속적인 가격 현실화로 현재 건설업체가 적정 수익성을 유지할 수 있을 정도의 여유가 있지 않으며 앞으로도 거품이 있는 부분은 계속 조정될 것으로 예상
- ▶ 예정가격의 하락으로 적격심사낙찰제 적용공사의 수익성 확보가 어렵고, 특히 중소건설업계에 큰 영향을 미치고 있어 이에 대한 개선 보완 조치 필요
- ▶ 적격심사낙찰제도의 낙찰금액 수준 유지를 위해 공사 예정가격의 지속적인 하향이라는 문제점을 방지·보완하는 방안으로 ① 적격심사낙찰제의 낙찰하한율 적용시 실적공사비를 적용하여 공사원가가 산정된 부분은 제외토록 하는 방안과 ② 입찰가격 평점을 예정가격 대비 88% 입찰시 만점을 95% 입찰시 만점을 받도록 평점 산식의 일부분을 개정하는 방안을 제시하였음.
- ▶ 현행 적격심사낙찰제도는 정부가 건설시장의 특성을 고려하여 경제적인 가격으로 원하는 품질을 확보할 수 있도록 하기 위해 창안한 우리나라만의 고유한 낙찰방식이라고 할 수 있음.
 - 건설공사의 효율성, 형평성, 투명성 등을 동시에 추구하고 우리의 독특한 건설문화를 감안한 차선의 낙찰제도로 평가할 수 있음.
 - 우리나라 건설시장의 특성상 극단적인 가격경쟁 위주의 최저가낙찰제는 시장실패와 부실 시공을 초래할 수밖에 없음.
 - 현행 적격심사낙찰제도는 앞으로 최고가낙찰제(Best Value)로 이행 발전시킬 필요가 있으며 이를 위해 중장기적으로 수정 보완해 나가야 할 것임.

I. 서론

- 현재 중소건설업체의 주요 수주영역인 300억원 미만 공사의 경우에는 적격심사제가 운용되고 있음.
 - 공사규모가 300억~100억원의 경우 낙찰률이 80%이고, 공사규모가 100억~50억원의 경우 낙찰률이 85.5%로 온나라포털을 통해 적정공사비를 보장하고 있음.
- 하지만 최근 수년간 실적공사비 적용항목 확대, 품셈현실화 등으로 예정가격이 실행 가격 수준으로 떨어짐에 따라 낙찰하한율을 통해 적정공사비를 확보하게 하여 성실한 시공을 도모하기 위한 적격심사낙찰제도의 본래 취지가 상실되고 있음.
 - 최근 철근 등 원자재가격 상승으로 인해 적정한 실적공사비 확보 없이는 업체 수익성 악화와 저가 자재 사용으로 인한 부실시공 우려가 높음.
 - 적정공사비 확보를 통해 공사품질을 제고하고 수익성 악화로 어려움을 겪고 있는 건설업체의 경영애로 해소와 낙찰금액 수준 유지를 위해 적격심사제의 낙찰률 상향 필요성이 제기되고 있음.
- 정부는 건설예산 10% 절감을 추진하는 등의 정책을 통해 적자를 면하기 어려운 공공 공사의 낙찰률을 더욱 낮추려고 함. 이는 생존기반이 취약한 중소건설업체에게는 위기요인이 될 수 있음.
 - 향후 최저가낙찰제가 100억원 이상 공사로 확대되면 적격심사낙찰 대상공사가 축소 되어 중소건설업체에게는 큰 타격이 될 수 있음.
 - 적격심사낙찰제도의 적정공사비를 확보한다면 중소건설업체의 경영애로 해소 및 부실시공 등을 방지할 수 있을 것임.
- 본 연구는 적격심사낙찰제의 현황과 문제점을 고찰하고 적격심사낙찰제도의 취지에 부합한 낙찰금액의 수준 유지를 위한 방안을 찾는 것이 목적임.
 - 적격심사 통과점수 상향 또는 가격산식 기준금액 상향 등 다양한 방안을 강구함.

II. 적격심사제도의 현황과 문제점

1. 적격심사제도의 현황

(1) 제도의 개요

- 적격심사제도는 정부조달협정(GPA)의 내용에 부응하고 저가 낙찰로 인한 부실시공과 건설산업의 경영악화를 방지하기 위한 목적으로 1995년 7월부터 도입되었음.
- 적격심사낙찰제도는 덤핑과 담합이라는 악순환의 고리를 끊고 자격과 능력을 갖춘 건설업체에게 공사 예정가격 작성체계상 현장 단위 공사원가에 근접하는 공사비를 확보해주어 성실한 시공을 유도하려고 도입함.
- 적격심사낙찰제도는 정부가 건설공사 수요자의 입장에서 시장원리 측면뿐 아니라 한국 고유의 치열한 건설수주 문화, 투명성 등을 고려한 제도임.
- 정부가 최저가낙찰제도를 운영할 경우 필연적으로 시장실패가 초래될 수밖에 없다는 과거의 경험과 수주산업인 건설산업의 특성을 반영하기 위하여 폭넓은 의견수렴을 거쳐 도입하였음.
- 우리나라 건설시장의 특성상 극단적인 가격경쟁 위주의 최저가낙찰제는 건설시장의 실패를 초래할 수밖에 없었고 이는 건설산업의 기반 약화와 부실시공 논란을 일으켜 왔음. 특히 공공시설물은 공공재로서 부실시공시 국가경제에 피해를 초래한다는 공감대가 있다고 보임.
- 적격심사낙찰제는 능력과 자격을 갖춘 건설업체에게 공사원가에 근접하는 공사비를 확보케 하여 건설공사 수요자인 정부와 공급자인 건설업체가 윈-윈하려는 취지임
- 적격심사제도는 입찰 가격과 계약이행 능력을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하는 제도임. 계약이행 능력의 심사 항목은 PQ심사 기준인 시공 경험, 기술 능력, 경영 상태, 신인도 외에 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 하도급 관리 계획의 적정성 등으로 구성됨.
- 적격심사제도는 다양한 기준을 통하여 낙찰자를 선정하는 복수 선정 기준 방식(MCS : Multi-Criteria Selection)임.
- 가격과 공사수행 능력을 함께 중시함으로써 덤핑으로 인한 부실시공 우려를 해소할 수 있는 장점이 있음.

- 「국가계약법」 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁 입찰에서의 낙찰결정)가 근거 규정임.

(2) 적격심사제도의 운용 현황

- 적격심사제도 운영에서 중요한 사항은 PQ제도임. 그 이유는 당해공사 수행 능력을 평가할 때 PQ심사 항목을 적용하고 있기 때문임.
- 적격심사제도는 PQ제도와 상호 연관되어 있음.
 - PQ대상 공사는 200억원 이상 기술적 난이도가 높은 18개 공종이지만, 적격심사의 PQ심사 기준은 PQ심사 대상이 아닌 공사에도 준용
 - PQ심사항목은 시공 경험, 기술 능력, 경영 상태, 신인도 등 4가지 항목인데, 외국과 달리 우리나라의 PQ제도는 통과 여부만을 결정하는 것이 아니라 적격심사제도에서는 PQ심사 점수가 최종 낙찰자 결정시 당해공사 수행 능력 점수로 합산됨.
 - 적격심사낙찰제 공사에서는 PQ심사 점수가 낙찰자 결정에 반영되므로 입찰자는 PQ 점수 만점을 받기 위해 노력하게 되고, 실제로 PQ심사 점수에서 만점을 받지 못할 경우 낙찰 가능성은 희박함.
- PQ심사 평가항목은 시공경험, 기술능력, 경영상태 및 신인도 등 4개 항목이며, 심사통과 기준은 다음과 같음.
 - 경영상태 부문과 기술적 공사이행능력 부문으로 구분하여 심사하며, 경영상태 부문의 적격요건을 충족한 자를 대상으로 기술적 공사이행능력 부문을 심사
 - 기술적 공사이행능력 부문은 시공경험, 기술능력, 시공평가결과 및 신인도 분야를 종합적으로 심사함.
- 제2단계 심사는 기술적 이행능력 평가인데, 제1단계 심사(경영상태평가)를 통과한 업체를 대상으로 시공경험, 기술능력, 신인도를 종합 평가하여 90점 이상이면 통과하도록 함.
- 조달청은 회계예규 적격심사 기준에 의거 적격심사 세부기준을 제정하여 운용하고 있음. 조달청 적격심사 세부기준에 나타난 공사규모별 평가부문과 배점은 <표 1>와 같음.
- PQ심사를 통과한 업체들을 대상으로 적격심사제도에서는 <표 1>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 장치로, 입찰자들 대부분이 만점을 받을 수 있는 하도급 물량과 금액을 제시
- 자재 및 인력 조달가격의 적정성은 공사의 난이도에 따라 제도적으로 결정되어 있기 때문에 공종의 차이는 있지만 입찰자 간 차이는 별로 없음.

<표 1> 조달청 적격심사의 심사 분야별 배점

(’09.3 현재)

심사분야		일반공사						
		300억~200억 PQ공사	300억~100억	100억~50억	50억~10억	10억~3억	3억~2억	2억 미만
수 행 능 력	시 공 경 험	12	12	15		10	5	
	기 술 능 력	12	12					
	시 공 평 가 결 과	2	2					
	경 영 상 태	14	14	15		10	5	10
	신 인 도	±1.2	±1.2	±0.9				특별 :+2
	소 계	40	40	30		20	10	
자재 및 인력조달가격		16	16	10				
하도급관리계획의 적정성		14	14	10				
수행능력관련 결격여부					△10			
입찰 가격		30		50	70	80	90	
계		100						

- 공사 규모별로 상이한 적격 통과 점수와 입찰가격 평점 산식이 적용됨에 따라 공사 규모별 낙찰하한율은 <표 2>와 같음.
- 적격심사제도에서는 입찰 가격을 제외한 비가격 요소의 평가 점수는 입찰자 대부분이 만점을 받거나 만점에 가깝기 때문에 낙찰자 결정을 좌우하는 변수는 사실상 입찰 가격밖에 없음.

<표 2> 공사 규모별 적격심사 통과점수와 낙찰하한율

공사 규모	적격심사 통과 점수	낙찰하한율	자재 및 인력 조달가격평가 상향 추정치	예상낙찰률
300억 ~ 100억원 이상	92점	79.995%	0.8 ~ 3.2%	80 ~ 83%
100억 ~ 50억원 이상	95점	85.495%	0.25 ~ 1%	85.5 ~ 86.5%
50억 ~ 10억원 이상 (전문 및 전기, 정보통신, 소방 3억원 이상)	95점	86.745%	-	86.75%
10억 ~ 3억원 이상 일반건설공사	95점	87.745%	-	87.75%
3억 ~ 2억원 이상 (전문 1억원 이상 전기·정보통신·소방 8천만원 이상)	95점	87.745%	-	87.75%

주 : 1) 낙찰하한율: 입찰가격을 제외한 수행능력분야를 모두 만점 받는 경우 입찰가격 평가에서 낙찰 가능한 최소한의 비율임.

2) 예상낙찰률: 50억원 이상인 공사는 '자재 및 인력조달 가격의 적정성 평가'에서 만점에 부족한 점수만큼 낙찰률이 상승하게 됨.

3) 300억원 이상 공사는 최저가낙찰제 적용

자료 : 조달청

(3) 낙찰률 결정 구조

- 적격심사제도는 최저가낙찰제가 예정가격 300억원 이상의 모든 공사로 확대됨에 따라 현재는 예정가격 300억원 미만의 공사에 적용되고 있음.
- 2006년 이전에는 500억원 이상 PQ대상 공사와 턴키대안입찰공사를 제외한 모든 공사에서 적격심사제도에 의해 낙찰자가 결정되었음.
- 비가격 요소에서 만점을 받는다는 것을 가정할 때 <표 3>의 산식에 따라 적격통과점수를 획득할 수 있는 가격점수가 산출되며 이에 따라 낙찰하한율이 도출됨.
- 실제로 입찰 가격의 분포는 낙찰하한율에 집중되어 있으며, 이는 대부분 업체들의 비가격 부문 적격심사 점수가 만점에 가깝기 때문임.

<표 3> 공사 규모별 적격심사 통과점수와 낙찰하한율

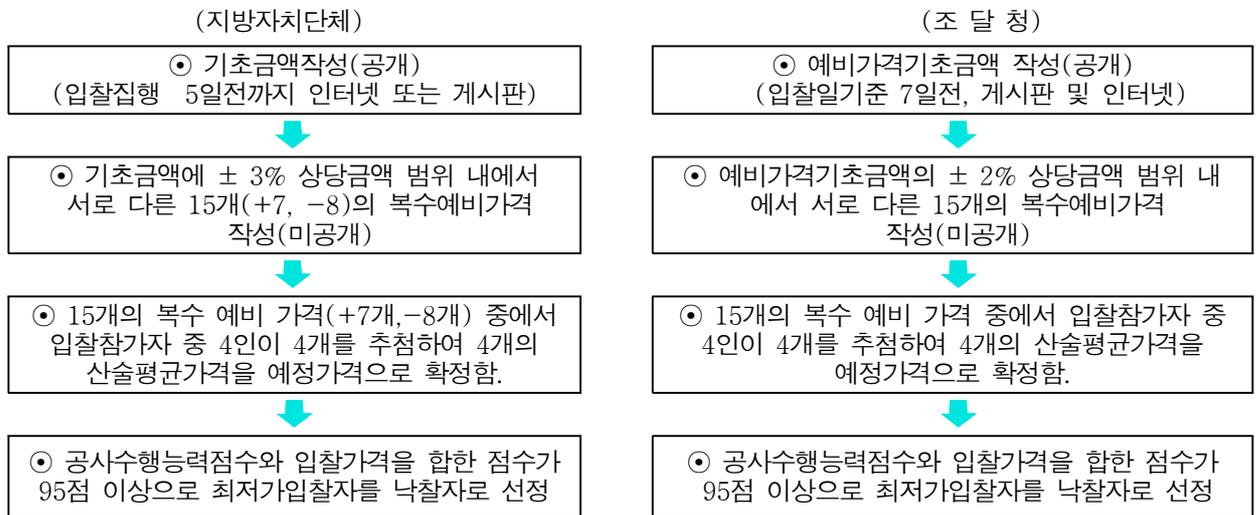
공사규모	평점산식	비고
300억 ~ 100억원	$30 - [(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100]$	(입찰가격/예정가격) 1%당 1점 감점
100억 ~ 50억원	$50 - 2X[(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100]$	(입찰가격/예정가격) 0.5%당 1점 감점
50억 ~ 10억원	$70 - 4X[(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100]$	(입찰가격/예정가격) 0.25%당 1점 감점
10억 ~ 3억원	$80 - 20X[(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100]$	(입찰가격/예정가격) 0.05%당 1점 감점
3억원 미만	$90 - 20X[(88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100]$	(입찰가격/예정가격) 0.05%당 1점 감점

- 비가격 요소 평가 항목에서 만점을 받을 경우 공사 규모별로 설정된 적격심사 통과 점수를 받기 위한 가격 점수가 산출되는데 만약 공사 예정가격을 사전에 알게 되면 입찰자 대부분이 정확히 낙찰하한율에 투찰이 가능하게 됨.
- 적격심사낙찰제도는 공사수행능력과 입찰가격 부문으로 나누어 평가함. 낙찰자로 선정되려면 ① 최저가 입찰자여야 하고 ② 두 부문의 합계점수가 통과 기준 점수(100억 원 이상 공사 92점, 100억원 미만 공사 95점) 이상이라는 2가지 요건을 모두 충족해야 함.
- 적어도 공사수행능력은 만점을 받아야 낙찰자로 선정될 가능성이 있음. 공사수행능력에 대한 평가항목과 내용-배점은 국가계약법령의 회계예규와 발주기관의 자체규정으로 명시되어 있어 입찰참가업체들이 이에 대비하여 충족할 수 있음.
- 가격 평가 산식을 보면 공사 예정가격의 88%로 입찰한 경우 가격점수는 만점을 받도록 설계되어 있음. 따라서 공사의 예정가격을 사전에 알게 될 경우 낙찰에 절대적으로 유리하므로 공사 예정가격을 사전에 알지 못하도록 하기 위해 복수예비가격제도를 시행
- 공사 예정가격의 88%로 입찰한 경우를 만점으로 하는 이유는 공사원가작성 기준상 현장단위의 공사원가가 예정가격의 88%이기 때문에 정부가 공사원가에 근접하는 입찰가격을 가장 우대하기 위함임.
- 복수예비가격제도는 공사에비가격 기준금액을 중심으로 $\pm 2 \sim 3\%$ 범위 내에서 15개의 예비가격을 작성한 후 이 중 4개를 선택하여 이를 평균한 금액을 공사 예정가격으로

확정하는 방식

- 발주처는 15개의 복수 예비가격을 발표하고 개찰 당일 이들 가운데 4개를 추첨하여 산술 평균한 가격을 공사 예정가격으로 사용함.
- 현행 적격심사제도의 틀 속에서 낙찰 금액은 15개 복수 예비가격 중 어떤 가격이 선택되느냐에 따라 좌우되며 제도적으로 설정된 낙찰하한율이 실제 낙찰률이 됨.
- 적격심사낙찰제 적용공사의 입찰금액은 실제 공사원가보다 제도적인 요인에 의해 결정됨.
- 낙찰률이 입찰 업체의 공사원가나 수익성에 의해 결정되는 구조가 아님.

<그림 1> 낙찰자 결정절차 및 방법



- 복수예비가격제도에 의하여 입찰가격 점수가 결정되는 것을 이유로 적격심사낙찰제도는 운에 의한 낙찰 제도라는 비판을 하는 시각이 있음. 하지만, 적격심사낙찰제도는 무작위로 운에 의하는 낙찰방식과는 다름.
- 기본적으로 공사수행능력에서 만점을 받은 입찰참가 업체 중에서 공사 예정가격을 정확히 예측한 업체일수록 최저입찰자로서 통과기준점수를 충족하는데 유리할 뿐이고, 투명성 측면에서 긍정적인 제도로 볼 수 있음.
- 가격 요소뿐 아니라 비가격 요소를 동시에 평가하므로 운영상 변별력을 확보한다면 최고가치낙찰제의 의미를 갖는 제도임.
- 낙찰 가능성을 높이기 위해 페이퍼컴퍼니가 양산되는 부작용이 있으나 건설업체 등록 요건 및 관리강화 등으로 해결 가능하다고 판단됨.

2. 적격심사제도의 문제점

(1) 실적공사비 적용항목 확대

- 실적공사비의 조기 전환과 표준품셈의 현실화에 인해 발주기관이 산정한 설계가격은 과거에 비하여 시장가격에 접근하였음.
 - 2004년 이후 품셈 하향 조정으로 공사원가는 평균 2~3%P 하향
 - 이와 함께 추진된 실적공사비 적용확대로 공사원가는 평균 5%P 하향
- 여기에 조달청은 발주기관의 설계가격을 검토·조정하여 조사가격과 예비가격기초금액을 산정하는 과정에서 추가로 설계가격을 과도하게 삭감(사례에 따라 삭감폭은 다르나 2008년의 경우 평균 7~8% 수준이며 10% 이상 삭감되는 경우도 발생)하고 있는 상황
 - 이렇게 결정한 계약단가는 실적공사비 단가 갱신의 기준 자료로 활용됨에 따라 지속적인 설계가격의 하락이 불가피함.
 - 표준품셈의 현실화라는 정부 정책과 맞물리면서 설계 및 예정가격이 지속적으로 하락함.
 - 조달청이 관행적으로 실시하는 삭감 조정은 현 시점에서 불합리함.
- 실적공사비는 공종별 실제 계약단가를 의미하므로 현행 예정가격을 상한으로 하는 입찰체계를 유지한 상태에서 실적공사비를 공사원가 계산시 기준단가로 하는 것은 적절하지 않음.
 - 실제 계약단가를 기준단가로 하여 설계금액 및 예정가격을 산정한 후 공사규모에 따라 예정가격의 80~87.75% 수준에 낙찰하한선을 두고 있는 적격심사낙찰제도에 적용하는 것은 불합리함.
 - 설계·예정가격 산정 방식과 현행 낙찰제도를 지속적으로 운영하면 예정가격과 낙찰금액은 한 없이 낮아지는 악순환을 초래함.
- 실적공사비 적용으로 인해 예정가격이 하락하는 것은 적격심사낙찰제 적용공사의 수익성에 가장 큰 영향을 미치게 됨.
 - 예정가격 대비 낙찰금액이 사실상 결정되어 있는 적격심사공사에서는 예정가격이 낮아지면 낙찰률이 동일하더라도 실제 낙찰금액은 더 낮아지게 됨.

- 실적공사비의 상한구속성으로 인해 계약단가는 예정가격보다 항상 낮을 수밖에 없으며 이렇게 낮게 형성된 계약단가가 다시 실적공사비로 축적되면서 지속적으로 계약단가가 하락함.

<표 4> 적격심사제도의 예정가격 변동 시뮬레이션

구분	조건	평균 낙찰률 적용후 예정가격 변동 추이			
		1차 예정가격 ²⁾	2차 예정가격	3차 예정가격	4차 예정가격
전체평균	법정요율	100	77.7	61.6	49.5
	조달청 요율 ¹⁾	100	85.5	73.6	64.3
적격심사 84.6% (평균 낙찰률)	법정요율	100	84.6	71.5	60.5
	조달청 요율	100	91.2	83.1	75.7

주 : 1) 조달청 요율 : 적격심사기준상 만점까지 감액시킬 경우

2) 예가 작성시 활용된 법정요율 : 간접공사비 구성비 16.7%, 간접노무비 4.2%, 기타 경비 6.3%, 일반관리비 5.8%, 이윤 12.3%

자료 : 실적공사비제도의 평가와 개선방안(II), 최석안·이복남·이승우·최민수, 한국건설산업연구원, 2006

- 적격심사제도는 최초의 예정가격 대비 100%에서 60.5%까지 하락할 가능성이 충분히 있음. 현재의 낙찰률을 유지하기 위한 근본적인 보완이 불가피함.
- 일본은 우리나라와 같이 실적공사비를 적용하고 있으나 함부로 낮은 금액에 입찰할 수 없는 ‘확정고정금액계약’ 방식을 택하고 있기 때문에 일본 도로 공사의 경우 평균 낙찰률이 약 97%임¹⁾.
- 정부는 실적공사비의 문제점에 대해서 인식하고 있으나 중장기적 관점에서 그 대안을 체계적으로 제시하기보다는 예정가격 하향이라는 단기 현안 목표에만 치중하고 있음.
- 실적공사비의 문제점이 개선되지 않는다면 실적공사비제도가 완성품의 실 투입가격을 나타내는 척도가 아니라 저가로 시공회사를 선정하기 위한 입찰예정가격을 산정하는 도구로 오해될 수 있음.
- 입낙찰제도가 낙찰가격의 하향만을 추구한다면 국내 건설상품의 품질개선이나 건설산업 기술 발전의 여력을 기대하기 어렵게 될 것임.

1) 실적공사비제도의 평가 및 개선방안, 최석안·송병관·김윤주, 2004., 한국건설산업연구원.

<표 5> 실적공사비 적용항목 확대의 문제점

	문제점	개선방안
예정가격과 낙찰금액의 지속적인 하락의 악순환 발생 구조	· 계약단가를 기준단가로 하여 설계금액 및 예정가격을 산정한 후 예정가격의 80~87.75%의 낙찰하한선을 두고 있는 적격심사제도에 적용하는 것은 모순임.	- 적격심사제도의 낙찰률 상향 - 예정가격이 지속적으로 하락하는 순환구조의 근본적 개선
실적공사비제도의 본 취지 상실	· 실적공사비는 실 투입가격을 산정하는 척도가 되어야 하나 저가 입찰 예정가격을 산정하는 도구로 전락	- 실적공사비로 산정한 예정가격의 100%에 가깝게 낙찰받을 수 있도록 낙찰구조 개선 - 적격심사제도에 실적공사비 적용을 제외함.

(2) 품셈 현실화로 인한 예정가격 하락의 문제점

- 품셈에 거품이 있어 건설업체가 높은 수익성을 거둔다는 주장은 현재 품셈의 가격 산정 방식과 현실화에 따른 추세로 볼 때 실제 시장가를 반영하거나 오히려 시장가보다 낮은 품셈을 적용하는 경우도 있음. 여기에 최저가낙찰제의 70% 수준의 낙찰률과 적격심사낙찰제의 80~87.75% 낙찰률은 건설업체의 수익성을 현저히 떨어뜨리는 요인으로 작용함.
- 전문가격조사기관에서 조사 및 공표하는 자재단가의 경우 적정한 거래가 형성된 가격을 조사하여 발간하고 있음.
 - 일부 자재의 경우 생산자가 대외적으로 공표한 판매희망가격인 생산자 공표가격을 제시하고 있어 실제 거래가격으로 취급하기에는 한계가 있다는 일부 주장도 존재
 - 전반적으로 시장거래가격을 산정하고 있지만 품셈의 현실화 추세가 지속되면서 건설업체가 적정 수익성을 확보할 수 있을 정도로 여유가 있지 못함.
- 대형업체의 경우 자재 등을 시장거래가격보다 낮은 가격에 구입할 수도 있으나 중견·중소 업체의 경우에는 자재를 시장거래가격보다 낮은 가격에 구매할 수가 없기 때문에 품셈에서도 손해를 보고 있는 것이 현실임. 이것은 중견·중소업체를 건전하게 육성하여 대형 업체와 공정하게 경쟁할 수 있는 토양을 제공해야 한다는 정부의 정책적 목적에도 부합한다고 볼 수가 없음.
- 노임단가는 1995년부터 「통계법」 제3조의 규정에 의하여 통계 작성 승인을 받은 기관이 조사 및 공표한 가격을 적용하도록 함에 따라 대한건설협회에서 매년 2회 발표하

- 는 시중노임을 적용함.
- 현행 시중노임은 지역 간 가격차에 대한 구분 없이 적용됨에 따라 적정성에 대한 논란이 있으며, 전반적으로 타이트한 기준이 적용되고 있어 건설업체의 실제 인건비와는 상당한 괴리가 있음.
- 또한, 재료비와 노무인건비는 시장에서 자료가 파악되지만 인건비의 산정 기준이 되는 인력 투입량의 부정확성은 문제가 될 소지가 있음. 그 동안 정부에서는 품셈을 개정하면서 기본적으로 최소 투입 인력량을 기준으로 하므로 기업체들이 품셈에 의한 가격 거품에 의해서 높은 수익성을 보장받을 수 있다는 주장은 객관적인 근거가 부족함.
- 정부에서 표준품셈에 의한 원가계산방식을 실적공사비제도로 전환하고자 하는 큰 이유는 기존 품셈방식이 건설업체의 기술경쟁을 유발하지 못하고 있기 때문임.
- 하지만, 현재 운용하고 있는 실적공사비제도가 이러한 문제점을 해소하여 기술경쟁을 촉진하는 효과보다는 지속적인 낙찰률 하락으로 건설업체에 경영상 부담으로 작용하고 있음.

<표 6> 품셈 제도에 대한 인식의 오해와 개선방안

	인식의 오해	개선방안
품셈에 거품이 있다는 주장	· 일각에서는 품셈의 거품이 있어 높은 수익성을 거둔다고 주장함.	- 품셈이 현실화가 많이 되었음. - 현행 품셈의 거품논란보다 근본적인 문제점 해소 없이 실적공사비를 확대하는 것은 해결책이 될 수가 없음.
품셈을 실적공사비 제도로 전환하지는 주장	· 현행 품셈은 기술경쟁을 유발하지 못하고 건설업체의 수익성을 보장한다고 주장함.	- 품셈제도가 기술경쟁을 유발하지 못한다는 주장도 일리가 있으나 실적공사비제도의 문제점을 개선하지 않은 상황에서 품셈을 실적공사비로 대체하여야 한다는 주장은 설득력을 갖기 어려움. - 실적공사비제도가 품셈제도보다 기술경쟁을 촉진한다는 근거를 찾기는 어려움.

(3) 현행 적격심사낙찰제도의 낙찰하한율의 적정공사비 충족 여부

- 적격심사낙찰제도는 현재 300억원 미만 공사에 적용되고 있고, 공사 낙찰하한율은 공사규모에 따라 예정가격의 80~87.75%임.
- 공사 예정가격의 80~87.75%는 공사 예정가격 작성 체계상 현장 단위 공사원가인 88%에도 미달하는 수준으로 결코 높다고 할 수 없음.

- 현장단위의 공사원가 : 재료비 + 노무비 + 경비 + 부가가치세
 - 기업단위의 공사원가 : 재료비 + 노무비 + 경비 + 일반관리비 + 부가가치세
- 적격심사낙찰제도의 낙찰하한율은 공사 예정가격과 연계되어 있기 때문에 공사 예정가격이 낮아지면 건설업체에게 공사 예정가격 작성체계상 현장단위의 공사원가에 근접하는 공사비를 확보하게 해주어 성실시공을 유도하기 위한 적격심사낙찰제도의 취지가 훼손될 수밖에 없음.
 - 과거에 시행되던 국가계약법령의 회계예규 「예정가격 작성기준」은 공사원가 적용기준 중 품셈에 의하여 소요될 금액을 산출하는 방식으로 공사원가를 계산하고 일반관리비 등 승율비목도 예정가격 작성기준상의 상한율을 적용함으로써 공사 예정가격에 다소 여유가 있었음.
 - 이에 따라 공사 예정가격 작성체계상 현장단위 공사원가인 88%에 미달하는 낙찰하한율 80~87.75%의 수준으로도 적자를 보지 않고 공사 수행이 가능하였음.
 - 그러나 최근에는 예정가격 작성기준이 상한의 개념이 아니라 실제 비용 개념으로 바뀌고 불합리한 메커니즘으로 인해 공사 예정가격이 지속적으로 낮아지고 있어 적격심사낙찰제도의 취지를 살릴 수 없는 상황으로 변화됨.
 - 적격심사낙찰제도의 실질적인 공사낙찰금액은 줄어들고 있어 현행 낙찰하한율을 유지한다 해도 공사낙찰금액은 계속 낮아질 수밖에 없음.
 - 품셈 자체도 단가가 낮아지고 있고, 품셈을 대체하여 실제 계약단가 개념으로 적용하고 있는 실적공사비 항목수가 늘어나면서 공사단가는 지속적으로 하향됨.
 - 공사원가 중 평균 15% 정도를 차지하는 품셈은 전체 2,457개 항목 중 18%인 450개 내외의 항목이 매년 개정되고 있음. 개정되는 항목의 공사단가는 평균 20%씩 낮아지고 있음. 품셈단가 하향으로 인한 공사원가는 매년 평균 0.5%정도씩 낮아지고 있어 2004년 이후 품셈 개정으로 전체 공사비의 2~3%p 정도가 하락
 - 실적공사비 단가는 품셈단가 대비 평균 85% 수준으로 실적공사비 단가는 품셈단가보다 15% 정도 낮은 수준임. 실적공사비 단가가 적용되는 공종의 공사비는 전체 공사비의 평균 30~40%를 차지하여 실적공사비 적용이 확대되기 시작한 2004년 이후로 공사원가는 약 5%p 정도 하락
 - 2004년 이후 품셈 조정과 실적공사비 적용확대를 통해 건설공사비는 8%p 정도 낮아짐.

·일반관리비율이윤율은 국가계약법령의 회계예규 「예정가격작성기준」에서 규정하고 있는 공사원가작성 상한요율을 적용하는 것이 아니라 건설업체를 대상으로 조사하여 산출한 비율 등을 참고하여 이보다 낮은 요율을 적용

<표 7> 일반관리비율

	예정가격 작성기준	실제 계상 비율(2009년 조달청 기준)
5억 미만	6%	5%
5억 ~ 30억원 미만	5.5%	4.2%
30억 이상	5.0%	3.5%

※일반관리비율(%) : 재료비+노무비+경비 합계액기준

<표 8> 이윤율

예정가격 작성기준	실제 계상 비율(2009년 조달청 기준)
공사규모와 관계없이 15%	· 50억원 미만 : 15%
	· 50억 ~ 300억원 미만 : 12%
	· 300억원 이상 : 9%

※이윤율(%) : 노무비+경비+일반관리비 합계액기준

·기타경비율은 국가계약법령의 회계예규 예정가격작성기준에 건설업체의 자료를 활용할 수 있도록 규정하고 있음. 회계예규에 의해 대한건설협회가 조사한 건설업체 전체의 기타경비율은 평균 9.2%이나 조달청이 적용하는 비율은 평균 6.2%에 불과

<표 9> 완성공사 원가 구성 분석

	완성공사 원가 구성 분석	실제 계상비율(2009년 조달청 기준)
적용율(공사규모와 공종별)	5.0 ~ 14.4%	4.9 ~ 7.3%
평균	9.2%	6.2%

자료 : 대한건설협회 발간자료(2008. 12)

- 낙찰금액이 계속 줄어들 수밖에 없는 설계 및 예정가격 간의 불합리한 메커니즘
- 설계금액 산정기준이 되는 실적공사비 단가는 실제 공사계약 단가를 기준으로 함.
- 2009년도 상반기 실적공사비 조사내용을 보면 주요 공공발주기관에서 2008년 6월부터 11월까지 발주한 95건과 이전 1년간 계약한 215건을 대상으로 한 최저가낙찰제 157건, 적격심사낙찰제 153건으로서 평균낙찰률은 예정가격의 77% 수준
- 평균낙찰률 77%인 공사의 계약단가가 실적공사비 단가산출 기준이 되어 공사비 단가가 하향 조정되고 이를 기초로 산출된 공사 예정가격을 기준으로 다시 80 ~ 87.75%

- 에 낙찰되고 있는 것이 현재 예정가격과 적격심사 낙찰하한을 간의 메커니즘임.
- 공사에정가격의 낙찰금액 상한 기능
 - 「국가계약법」 시행령 제42조1항은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약 이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하도록 규정
 - 이 규정에 의하여 공사 예정가격을 초과한 입찰은 낙찰자격이 없고 공사 예정가격은 공사 낙찰 금액의 상한을 의미
- 현재의 적격심사낙찰제도를 보면 수익성 확보가 불가능한 구조로 판단됨.
 - 특히, 적격심사낙찰제도는 300억원 미만의 공사에 적용되고 있어 중소건설업체의 중요한 생존기반이 되고 있다는 점에서 적격심사낙찰제도의 취지를 살릴 수 있는 낙찰금액의 상향 대책 마련이 필요

III. 적격심사제도의 취지에 부합하는 낙찰률 유지 방안

1. 적격심사낙찰제도의 취지에 부합하는 낙찰률 유지 방안 비교 검토

- 적격심사낙찰제도의 취지에 부합하는 낙찰금액 수준 유지를 위해서는 아래 세 가지 방안을 검토할 수 있음.
 - 첫째, 공사에정가격의 지속적인 하락이라는 문제점을 방지·보완하는 방안
 - 둘째, 적격심사낙찰제도의 틀을 변경하여 적격심사 통과점수를 조정하거나 가격평가 산식의 기울기를 조정하는 방안
 - 셋째, 적격심사낙찰제도의 운영체계를 개선하여 변별력을 조정하거나 낙찰자 결정방법을 보완하여 낙찰조건을 추가하는 방안

<표 10> 적격심사낙찰제도의 낙찰금액 수준 유지 방안

	방안	내용
제 1 방안	공사예정가격의 하락 방지	- 불합리하게 공사예정가격이 지속적으로 하락하는 문제점을 방지·보완
제 2 방안	적격심사낙찰제도의 틀 변경	- 적격심사 통과 점수 및 가격 평가 산식의 기울기를 조정
제 3 방안	적격심사낙찰제도의 운영체계 개선	- 변별력을 조정하거나 낙찰자 결정 방법을 보완

- 적격심사낙찰제도의 틀을 변경하는 방안으로는 2가지 방법을 검토할 수 있음. ① 통

과기준점수를 상향조정하는 것은 현재 기준점수가 92~95점으로 점수를 더 상향할 여지가 별로 없어 실현 가능성이 낮으며, ② 가격 평가 산식의 기율기를 조정하는 방안은 기율기가 입찰금액에 따라 가격점수가 얼마나 급격하게 등락하게 될 것인가를 의미하여 영향은 있지만 낙찰하한율의 상향효과 충족을 기대할 수 없음.

- 적격심사낙찰제도의 운영체계를 개선하는 방안으로 2가지를 생각해볼 수 있음. ① 변별력을 대폭 강화하여 낙찰하한율을 높이려면 공사수행능력에서 만점을 받는 업체가 거의 없도록 해야 낙찰하한율의 상향이 가능함. 이는 일부 건설업체가 적격심사낙찰제 대상공사를 독과점하는 현상이 초래될 수 있는 문제점이 있음 ②낙찰자 결정방법을 보완하여 낙찰 조건을 추가하는 방안 역시 현재의 적격심사낙찰제도의 기본적인 골격의 개선 없이 불필요한 조건을 추가한다는 비판의 여지가 커서 선택하기 어려움.
- 그러므로 공사 예정가격의 불합리한 지속적인 하향이라는 문제점을 방지·보완하는 방안을 중심으로 개선방안을 검토하고 제시하려고 함.
- 실적공사비의 지속적인 하향 문제점은 정부, 학계, 산업계에서 공통적으로 인식하고 있는 것으로 보임.
- 최저가낙찰제를 적용하는 300억원 이상 공사를 저가심의 함에 있어 우리나라의 대표적인 중앙 조달기관인 조달청이 실적공사비를 적용하는 공종에 대하여는 0.3% 이상 낮은 금액으로 입찰한 경우에는 탈락시키는 점이 이를 방증함.
- 품셈의 현실화로 건설업체가 초과 이윤을 거의 얻을 수가 없는 상황도 공통적으로 인정하고 있음.
- 게다가 공공공사의 물량이 갈수록 대형화하여 중소건설업체의 생존기반이 사라지고 있고 정부의 건설업계 상생 필요성 차원에서도 적격심사제도의 낙찰률 상향에 대한 공감대가 있다고 판단됨.

2. 적격심사낙찰제도의 취지에 부합하는 낙찰률 유지 방안

(1) 실적공사비를 적용하여 공사 원가가 산정된 부분은 적격심사낙찰제도 낙찰하한율 적용 대상에서 제외

- 즉, 공사원가 산정시 실적공사비를 적용한 부분에 대하여는 그 자체를 100% 인정
- 이를 위해 발주기관에서 공사 예정가격 작성시 실적공사비 적용부분과 비적용부분을

구분하여 작성

- 입찰참가업체는 공사 전체에 대하여 입찰하되 발주관서가 실적공사비를 적용한 부분은 발주관서의 설계내역과 동일하게 입찰토록 함(또는 실적공사비 비적용부분에 대하여만 입찰을 실시하고, 실적공사비 적용부분에 대하여는 입찰공고에서 발주기관이 해당 부분 설계내역금액을 합산한 금액을 입찰금액으로 함을 명시).
- 공사원가 산정시 실적공사비를 적용하지 않는 부분에 대하여는 예정가격과 입찰금액의 비율에 의한 낙찰하한율을 적용하여 낙찰자를 결정
- 일반관리비율·이윤율 등 간접비에 대하여는 입찰참가업체가 입찰서에 제출한 비율대로 적용하되, 발주기관이 공사원가 산정시 실적공사비를 적용한 부분은 그 자체금액을 기준으로, 나머지 부분은 입찰참가업체가 입찰한 금액을 기준으로 해당 비율을 적용
- 이와 함께 공사 원가 산정시 일반관리비율·이윤율·기타경비율등 간접비율은 객관적인 기준자료가 있는 경우를 제외하고는 국가계약법령의 회계예규 「예정가격작성기준」의 상한요율 또는 한국은행의 기업경영분석·대한건설협회가 발간한 완성공사원가분석자료 등을 적용토록 기획재정부가 지침으로 각급 발주기관에 권장

(2) 적격심사 낙찰률 유지를 위한 평점 산식의 일부 개정

- 현재 가격 평가 산식은 공사 예정가격의 88%로 입찰한 경우 가격점수를 만점을 받을 수 있는 구조로 설계되어 있으나, 이를 95% 입찰시 만점을 받도록 평점 산식의 일부분을 개정한다면 낙찰률의 향상이 가능함.
- 2004년 이후 품셈 하향 조정 및 실적공사비 적용 확대로 건설공사 예정가격이 실제 공사비에 근접하고 있고 공사금액이 평균적으로 7%P 정도 하향된 점을 감안하여, 입찰가격 평점시 예정가격의 88% 만점을 95%를 만점으로 할 필요가 있음. 이것이 적격심사낙찰제도의 당초 도입 목적에 부합하는 개선 방안이라고 판단됨.

$$\text{(현행) 평점(점)} = [(88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100]$$

$$\text{(개선) 평점(점)} = [(95/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100]$$

주 : 적격심사기준 제5조 별표 각 공사 규모 별 관련

3. 개선 방안의 기대효과

- 낙찰하한율 상향효과를 보면 제 1 방안은 현재 적격심사낙찰제가 적용되고 있는 300억원 미만 공사 전체가 그 동안 품셈조정과 실적공사비 적용확대 등으로 인해 예정가격 작성 기준상 공사원가금액이 낮아진 7~8%P를 보전할 수 있는 개선안임.
- 동 방안은 낙찰하한율이 공사규모에 따라 현행 80~87.75%에서 87~94.75% 수준으로 조정되어 전체적으로 낙찰률의 고른 상향을 예상할 수 있음.
- 현재 정부가 최저가낙찰제 공사 저가심의회 예정가격 작성 때 실적공사비를 적용한 부분에 대하여는 0.3% 이상 낮은 경우 탈락시키고 있는 점을 고려하면 동 방안은 상당한 설득력을 갖고 있다고 판단됨.

- 제 2 방안은 현재 적격심사낙찰제가 적용되고 있는 300억원 미만 공사 중 규모에 따라 예정가격 작성기준상 공사원가금액이 낮아진 7~8%P에 대해 공사규모에 따라 차등 보전을 받을 수 있는 개선안임.
- 300억~100억원 공사: 7%P, 100억~50억원 공사: 3.5%P, 50억~10억원 공사: 1.75%P, 10억원 미만공사: 0.25%P씩 각각 낙찰하한율 상향 예상
- 동 방안은 낙찰하한율이 공사규모에 관계없이 모두 88%에 근접하게 되며, 규모가 작은 공사일수록 낙찰률 상향효과가 작은 것이 단점임.
- 그렇지만, 이 방안은 정부가 적격심사낙찰제의 낙찰 상향에 대한 정책적 의지만 있다면 가장 간편하게 추진할 수 있는 장점이 있음.

- 위에서 제시한 방안은 실제로 실적공사비제도의 문제점이 근본적으로 개선되지 못하면 여전히 논리적 모순에 빠질 수가 있음. 결국 실적공사비가 예정가격의 지속적인 하락을 유도하는 논리적인 악순환을 해소하는 방법도 함께 강구해 나가야만 지속적인 실효성을 확보할 수 있음을 지적하지 않을 수 없음. 그러나 이는 현행 적격심사낙찰제도가 예정가격과 연계하여 일정수준의 낙찰률을 확보하게 하는 체계로 되어 있는 한 불가피한 점이기도 함.

IV. 결론 및 정책적 시사점

- 실적공사비를 적용하여 최저가낙찰제를 활용하는 일본의 경우 공공공사 낙찰률은 100%에 가까움. 심지어 미국의 경우 예정가격의 100%를 초과하는 경우도 있음. 반면에 한국의 공공공사의 낙찰률이 매우 낮아 공사원가에도 못 미치는 경우가 상당함.
- 본 연구에서는 공사 예정가격의 지속적인 하향이라는 문제점을 방지·보완하는 방안으로 ① 현재 적격심사낙찰제가 적용되고 있는 300억원 미만 공사 전체가 그 동안 품셈조정과 실적공사비 적용 확대 등으로 인해 예정가격 작성 기준상 공사원가금액이 낮아진 7~8%P를 보전할 수 있는 개선안과 ② 현재 적격심사낙찰제가 적용되고 있는 300억원 미만 공사 중 규모에 따라 예정가격 작성기준상 공사원가금액이 낮아진 7~8%P에 대해 차등 보전을 받을 수 있는 개선안을 제시하였음.
- 국내 공공공사의 생산성 및 국제경쟁력 향상을 위해서는 발주, 입·낙찰 및 계약 등 건설공사 거래시스템과 각종 규격과 제도가 글로벌 스탠더드 수준으로 개선되어야 하고 또 발주기관의 역량이 건설업체들의 역량 수준을 능가해야 가능함.
 - 설계기술력 향상을 통한 건설상품의 생산성이 근본적으로 제고되어야 하며 생산성 향상을 통한 국제경쟁력 제고가 이뤄지는 선순환 구조로 지속적인 개선 프로그램이 마련되어야 함.
 - 건설공사비 절감은 어느 일방의 희생이 아닌 정부와 기업이 상생할 수 있는 바탕에서 달성되어야 함.
- 우리나라 낙찰제도의 변천사에서 적격심사낙찰제도는 1995년 도입된 이래 14년간이나 그 골간을 유지하면서 존속하였음. 이는 우리나라의 사회적 여건에서 적격심사낙찰제도를 집행하는 공무원이나 건설업계로부터 지지를 받았기 때문임.
 - 입·낙찰제도와 관련되는 사회적 여건이란 발주기관의 기술수준과 심사능력, 국민간의 신뢰도와 사회의 투명성, 공직사회의 도덕성을 아우르는 것을 의미
 - 적격심사제도는 입·낙찰제도와 관련된 사회적 환경이 글로벌화되지 못한 여건 하에서 시행되고 있는 우리나라의 고유한 차선의 낙찰제도로써 글로벌 스탠더드(입찰참가업체들의 사전 기술적 검토와 노력에 의한 입찰, 그리고 발주기관의 주관적 평가에 의한 재량적 입찰방식이 근간) 방식과는 다소 거리가 있는 것이 사실임.

- 사회적 환경 제약 하에 정부가 건설공사의 수요자 입장에서 경제적인 가격과 원하는 품질의 확보를 추구하되 공급자인 건설업체에게 공사원가 작성체계상 공사현장단위의 공사금액만이라도 확보하게 하여 성실한 시공을 통해 정부와 건설업체가 함께 윈(win)-윈(win)하자는 것이 적격심사낙찰제도의 본래 취지임.
- 우리나라는 사회적 환경이 충분히 성숙되지 않아 아직은 평가항목과 평가지표를 정형화하고 점수를 정량화·계량화하여 투명한 방식으로 운용하는 것이 최선
- 적격심사제도는 우리나라의 현 상황에서 필요한 제도로 볼 수 있음. 하지만 적격심사낙찰낙찰제도 역시 사회의 발전 수준에 맞추어 점진적으로 변화되고 발전되어야 한다는 측면에서 예외일 수 없음.
- 이러한 측면에서 현행 적격심사낙찰제도는 앞으로 최고가치낙찰제(Best Value)로 이행 발전시킬 필요가 있으며 중장기적으로 수정 보완해 나가야 할 것임.

박성민(연구위원·smpark@cerik.re.kr)

백영권(연구위원·ykbaek@cerik.re.kr)