

건설산업동향

# 최저가 낙찰제 시행 성과와 향후 과제

- 설문조사 결과를 중심으로 -

이상호·이승우

2004. 5. 27

- 요약 ..... 2
- 설문조사의 배경 및 목적과 개요 ..... 3
- 최저가 낙찰제 시행 현황 ..... 5
- 저가 낙찰에 대한 인식과 평가 ..... 8
- 제도 운영에 대한 인식과 평가 ..... 14
- 향후 확대 여부와 과제 ..... 17
- 결론 및 시사점 ..... 19

## 요 약

## ▶ 설문조사의 배경과 목적 및 개요

- 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 시행되어 온 최저가 낙찰제는 2003년 12월에 500억원 이상 PQ공사로 적용대상이 확대되었고, 2005년 1월부터는 100억원 이상 공사에 적용 예정
- 본 설문조사는 최저가 낙찰제의 시행 현황 및 성과에 대한 평가를 통해 확대 여부를 결정하는데 필요한 판단의 근거를 제공하고, 향후 최저가 낙찰제의 정착을 위한 개선 과제를 모색하기 위한 목적에서 시행
- 설문조사 대상은 최저가 낙찰제 공사를 발주한 경험이 있는 발주기관의 입찰계약 담당 공무원과 실제로 최저가 낙찰제 공사를 수주하여 시공하고 있는 건설업체 영업 및 토목사업 본부의 부장급 이상 임직원과 현장소장 등이었고, 총 118명으로부터 설문지 회수분석

## ▶ 최저가 낙찰제의 시행 성과 및 제도 운영에 대한 인식과 실태

- 2001년부터 2004년 4월 8일까지 총 121건의 최저가 낙찰제 공사 발주가 이루어졌으며, 각종 저가 낙찰 방지대책에도 불구하고 해마다 낙찰률 하락
- 일부 시민단체에서는 최저가 낙찰제 공사의 낙찰률을 건설업체의 실제 원가로 간주하는 경향도 있지만, 이번 설문조사 결과 현장실행 예산 내지 그 미만으로 수주했다는 건설업체 응답자가 89%였으며, 이는 곧 **89%이상의 건설업체들이 최저가 낙찰제로 인하여 손실을 보고 있다는 사실을 의미**
- 저가 낙찰의 이유는 필요한 시공실적 확보(53%), 연간 공공공사 수주목표 달성(30%), 공공공사 비중 확대를 위해 불가피(14%) 등으로 응답
- 최저가 낙찰제 공사의 저가 낙찰에 따른 손실은 부실공사가 아니라 여타 공공공사에서 발생하는 수익(47%)이나 관리효율화(25%) 내지 주택사업 부문의 수익(14%)으로 보전
- 현재의 저가 낙찰 방지제도는 제 역할을 수행하지 못하고 있다는 평가가 지배적이며, **단기적으로는 저가심의제 개선을 가장 선호**

## ▶ 향후 확대 여부에 대한 의견과 개선을 위한 과제

- 최저가 낙찰제의 확대 시행에 대해서는 절대 반대라는 응답자가 53%였고, 2004년말까지 덤핑 방지가 이루어진다면 조건부 찬성을 하겠다는 응답자가 38%였기 때문에 **91%의 응답자가 최저가 낙찰제 확대에 대해 반대**의사 표명
- 저가 낙찰 방지를 위해서는 저가심의제도 개선(49%), PQ제도 개선(28%), 공사이행보증제도의 내실화(13%) 등이 필요한 것으로 응답
- 하도급 규제 강화나 감리 강화 등의 조치는 실효성 미약

## ■ 설문조사의 배경 및 목적과 개요

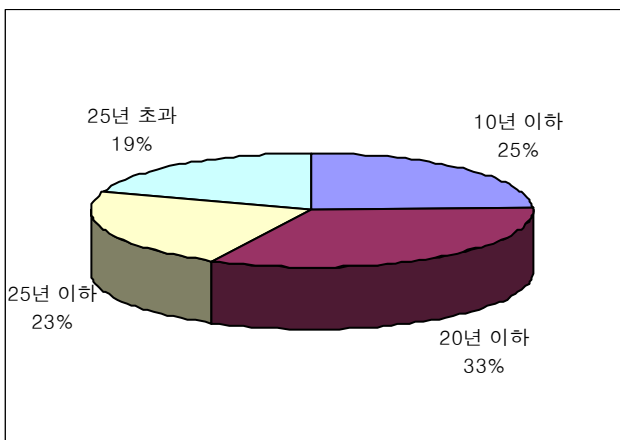
- 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사를 대상으로 최저가 낙찰제가 시행되었으며, 2003년 12월부터는 500억원 이상 PQ공사로 적용 대상이 확대되었고, 이에 따라 2004년에는 약 10조원 규모의 최저가 낙찰제 공사가 발주될 것으로 추정됨.
  - 조달청의 2004년 시설공사 집행계획과 한국도로공사, 한국고속철도건설공단, 한국중부발전 등에서 공고한 최저가 낙찰제 공사만 총 54건 7조 4,000억원 규모
- 2001년부터 2004년 4월 8일까지 발주된 최저가 낙찰제 공사는 총 121건이었는데, 연평균 낙찰률은 갈수록 떨어지고 있음.
  - 연도별로 보면 65.8%(2001)→63.0%(2002)→60.1%(2003)→57.1%(2004.4.8)로 해마다 약 3%p씩 저하
- 저가 낙찰 방지를 위한 대책들도 많이 양산되었지만 실효성이 없었고, 2004년 2월에는 저가심의제를 도입하였음에도 불구하고 예정가격의 44.8%에 낙찰된 사례가 발생하여 건설업계에 큰 충격을 주었음.
- 최저가 낙찰제를 전면실시하지 않고 단계적으로 확대 시행하기로 한 이유는 저가 낙찰과 같은 문제점을 제도적으로 보완해 가면서 점진적으로 정착시키겠다는 취지였기 때문에 최저가 낙찰제의 무조건적인 확대를 추진하기에 앞서, 시행한 지 3년이 지난 지금까지의 시행 성과를 종합적으로 평가해 보고, 문제점을 보완할 수 있는 개선방안 마련에 힘을 기울여야 할 것임.
- 그런데 최저가 낙찰제 공사는 아직까지 준공된 공사가 없어 품질이나 수익성에 관한 객관적인 평가를 내리기는 어렵고, 민간공사나 SOC 및 턴키/대안입찰공사를 함께 수행하고 있는 상위 50대 건설업체들이 주로 수주하다 보니 최저가 낙찰제 도입이 건설업체의 경영상태에 미친 영향도 객관적으로 증명하기 어려움.
- 이같은 한계로 인하여 지금 시점에서 최저가 낙찰제 시행 성과를 평가하는 방법으로 설문조사를 채택하였으며, 본 설문조사의 목적은 최저가 낙찰제의 확대 여부를 판단하는데 필요한 근거자료를 제공하고, 향후 제도개선 과제를 모색하는데 있음.

- 최저가 낙찰제의 시행성과 평가와 개선을 위한 설문조사는 2004년 4월 16일부터 4월 26일에 걸쳐 전문조사기관인 아시아 인사이트(Asia Insight)를 통해 실시하였음.
- 설문조사 대상은 최저가 낙찰제 공사를 발주한 발주기관 입찰계약 담당공무원과 실제로 최저가 낙찰제 공사를 수주하여 시공하고 있는 건설업체 토목사업 및 영업부서의 부장급 이상 임직원과 현장소장 등이었고, 총 118명으로부터 설문지를 회수하였음.
- 소속기관별로는 발주기관 입찰계약 담당 공무원 31명, 건설업체 토목사업부서 임직원 28명, 영업 담당 임직원 27명, 현장소장 32명으로 구성
- 건설분야의 업무경력은 10년 이하가 25%, 10년 초과가 75%였기 때문에 오랜 기간 동안 건설분야에 종사하면서 전문성을 축적한 응답자들로 구성
- 최저가 낙찰제 공사는 2003년 12월까지 1,000억원 이상 PQ공사에 적용되었기 때문에 수주업체들도 주로 시공능력 순위 50대 건설업체들이었고, 설문조사에 응답한 건설업체들의 소재지도 서울 및 수도권이 70% 차지

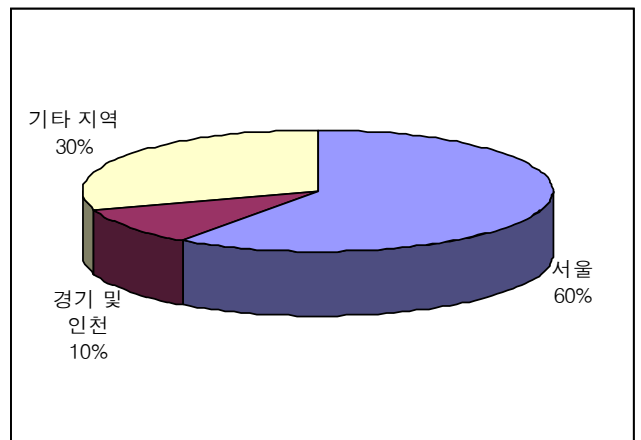
[표 1] 소속기관별 응답자 구성

구분	발주기관 입찰계약 담당 공무원	건설업체 토목사업부서 임직원	건설업체 영업 담당 임직원	건설업체 현장 소장	계
명(비율)	31(26.3%)	28(23.7%)	27(22.9%)	32(27.1%)	118(100%)

<그림 1> 업무경력별 응답자 구성



<그림 2> 건설업체의 소재지별 응답자 구성



## ■ 최저가 낙찰제 시행 현황

- 최저가 낙찰제 시행 성과 평가를 위한 설문조사 결과를 보기에 앞서 최근까지의 시행 현황부터 먼저 살펴 볼 필요가 있음.
- 시행 현황에 관한 정확하고 객관적인 사실부터 확인한 뒤, 설문조사 결과를 해석하는 것이 바람직
- 최저가 낙찰제 공사의 총 발주 건수는 2004년 4월 8일 현재 121건으로서, 2001년에 47건, 2002년에 33건, 2003년에 24건으로 매년 줄어드는 추세를 보였지만, 2004년 들어서는 4월 8일까지 17건이 발주되는 등 크게 증가하고 있는 양상을 보이고 있음.
- 낙찰률은 예가 대비 44.8~79.6%의 분포를 보이고 있으며, 연평균 낙찰률은 65.8%(2001)→63.0%(2002)→60.1%(2003)→57.1%(2004.4.8)로 해마다 약 3%p씩 낮아지고 있음.
- 예정가격 대비 60% 미만에 낙찰된 공사는 2001년 47건 중 6건, 2002년 33건 중 10건, 2003년 24건 중 17건으로 해마다 늘어났고, 2004년에는 4월 현재 17건 중 무려 13건이나 60%미만에 낙찰되어 해가 갈수록 저가 낙찰 현상 심화

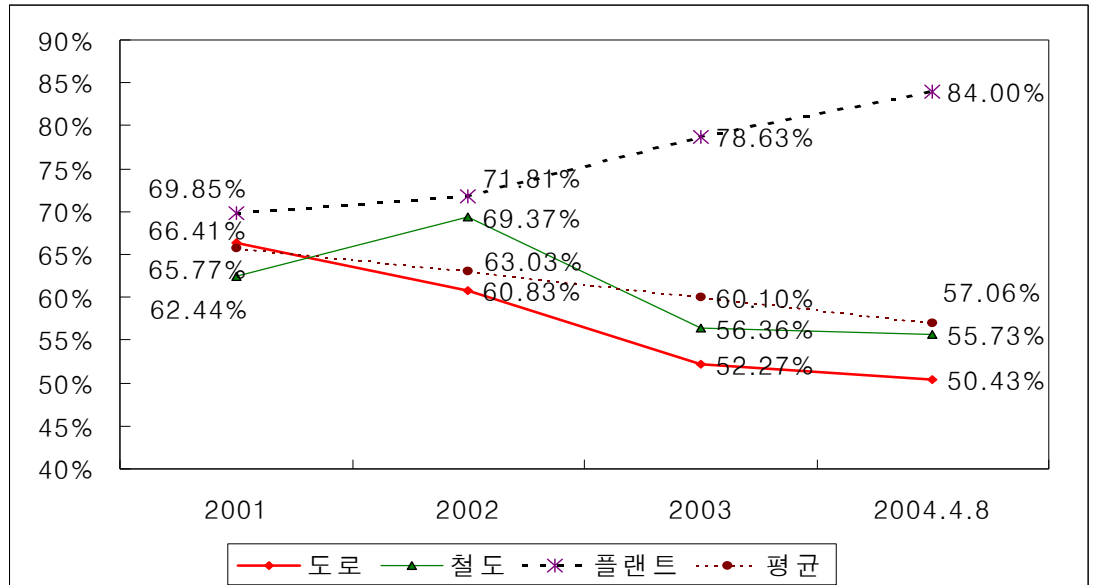
[표 2] 최저가 낙찰제 공사의 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률

낙찰률	2001년	2002년	2003년	2004년	계(%)
40% 이상 50% 미만	-	-	1	4	5(4.1)
50% 이상 60% 미만	6	10	16	9	41(33.9)
60% 이상 70% 미만	35	20	1	2	58(47.9)
70% 이상 75% 미만	6	1	1	-	8(6.6)
75% 이상	-	2	5	2	9(7.4)
총계	47	33	24	17	121(100)
평균 낙찰률	65.77%	63.03%	60.10%	57.06%	62.67%

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

- 공종별로 보면, 발주 건수가 가장 많아 건설업계의 체감 낙찰률을 형성하고 있는 도로공사의 낙찰률이 특히 낮았는데, 2002년까지만 해도 연평균 낙찰률 60%수준을 유지하다가 2003년부터 50%수준으로 크게 떨어졌음.

<그림 3> 주요 공종별 낙찰률 변화 추이



[표 3] 주요 공종의 연도별 낙찰률

	2001년(건)	2002년(건)	2003년(건)	2004년(건)
도로	66.41%(37)	60.83%(26)	52.27%(11)	50.43%(11)
철도	62.44%(5)	69.37%(4)	56.36%(7)	55.73%(3)
플랜트	69.85%(1)	71.81%(2)	78.63%(5)	84.00%(1)
전체 평균	65.77%	63.03%	60.10%	57.06%

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

- 지금까지 30개 공공발주기관에서 총 121건의 최저가 낙찰제 공사를 발주하였는데, 이중 한국도로공사가 총 44건으로 전체 발주 공사의 36.4% 정도를 차지하였고, 부산지방국토관리청이나 한국고속철도관리공단 등에서도 10건의 공사를 발주하였으며, 이들 몇몇 발주처를 제외하고는 전체 30개중 23개의 발주기관에서 1~2건씩 발주하였음.
- PQ심사 결과를 보면, 매년 건당 평균 23개 업체 정도가 PQ심사를 통과하고 있으며 통과율도 97% 이상으로 큰 변화가 없어, PQ심사가 ‘충분한 계약이행능력의 보유자’를 변별해 내는데 실패했다는 지적도 많음.
- 통과업체 수의 분포를 보면, 20~29개사가 51건으로 전체의 42%를 점하고 있으며, 10~19개사와 20~29개사가 각각 20% 정도씩 차지

·통과업체 수의 변화 추이를 보면 10개 미만인 경우와 30개 이상인 경우가 매년 증가 추세를 보이고 있어 어느 정도 양극화되는 양상

[표 4] PQ심사 통과업체 수 분포

업체 수	2001년	2002년	2003년	2004년	계(%)
10개 미만	2	3	8	2	15(12.4)
10 ~ 19개	12	5	2	6	25(20.7)
20 ~ 29개	26	16	6	3	51(42.1)
30 ~ 39개	6	8	7	3	24(19.8)
40 ~ 49개	0	1	1	3	5(4.1)
50개 이상	1	0	0	0	1(0.8)
계	47	33	24	17	121(100)

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

– 시공능력순위별 수주실적을 살펴보면, 40위권 내에서 전반적으로 고른 분포를 보이고 있는 가운데 21 ~ 30위권의 업체가 26건으로 가장 많은 수주 실적을 보이고 있음.

·업체별 수주실적 추이에서 특기할 만한 사항으로서, 11 ~ 20위권의 업체는 2001년에 13건을 수주하였으나 2004년에는 한 건도 수주하지 못하는 등 점차적으로 수주 비중이 줄어든 반면, 2001년 LG건설의 9건을 제외하면 최저가 낙찰제 수주에 큰 관심을 보이지 않았던 상위 5개 건설업체의 수주 건수가 꾸준히 증가

[표 5] 시공능력순위별 최저가 낙찰제 공사 수주실적

순위	2001년	2002년	2003년	2004년 4월 8일	계(%)
1 ~ 5위	12	3	6	2	23(19.33)
6 ~ 10위	5	3	4	2	14(11.76)
11 ~ ~20위	13	6	1	0	20(16.81)
21 ~ 30위	6	10	5	5	26(21.85)
31 ~ 40위	7	5	1	2	15(12.61)
41 ~ 50위	2	4	2	1	9(7.56)
51 ~ 60위	0	1	0	0	1(0.84)
61위 이하	2	1	5	3	11(9.24)
계	47	33	24	15	119(100)

주 : 시공능력 순위는 2003년 기준이며, 수주실적은 대표사 기준  
2004년 4월 8일 현재 2건은 낙찰자가 결정되지 않아서 총 119건으로 집계.

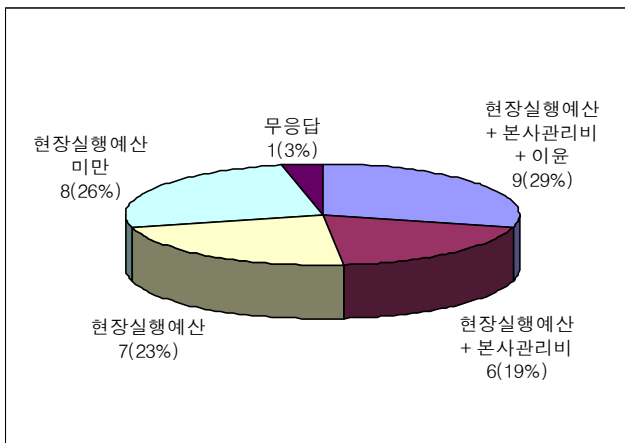
## ■ 저가 낙찰에 대한 인식과 평가

- 최저가 낙찰제의 가장 핵심적인 문제점으로 지적되고 있는 저가 낙찰에 대해서 발주기관 공무원들과 수주업체 임직원들간에 큰 인식의 차이가 있음이 설문조사 결과를 통해서 나타났음.

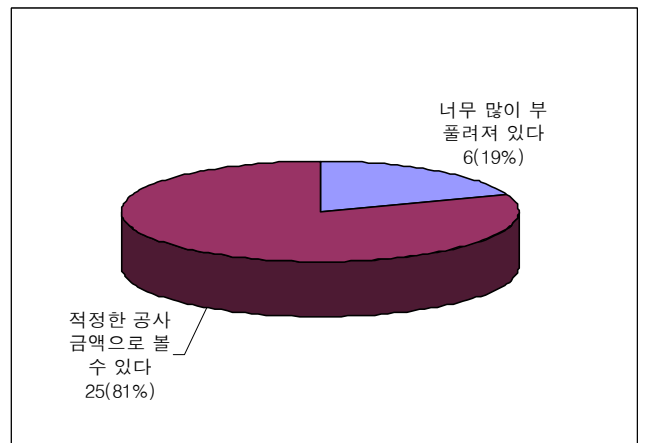
### 발주기관 응답자

- 최저가 낙찰제 공사의 낮은 낙찰률에 대하여 발주기관을 대상으로 ‘최저가 낙찰제 공사의 낙찰금액 수준이 어느 정도라고 생각하는가’와 ‘표준품셈에 근거한 예정가격의 적정성을 어떻게 평가하는가’를 조사하였음.
- 최저가 낙찰제 공사의 낙찰금액 수준에 대해서는 전체의 71%가 현장실행 예산 이상으로 판단하고 있는 것으로 나타났는데, 이같은 발주기관 응답자들의 평가는 지금까지의 최저가 낙찰제 공사에서 낮은 낙찰률로 인해 업체가 큰 적자를 보지 않는 것으로 인식하고 있다고 해석할 수 있음.

<그림 3> 최저가 낙찰제 공사의 낙찰금액 수준



<그림 4> 표준품셈에 근거한 예정가격의 적정성 평가



- 한편, 현재의 낮은 낙찰률과 관련해서 논란의 대상이 되고 있는 예정가격의 과다 책정 문제에 대해서는 ‘적정한 공사금액’이라는 응답자가 81%를 차지함으로써 대부분의 발주기관에서 현재의 예정가격을 적절한 공사금액으로 인식하고 있음.

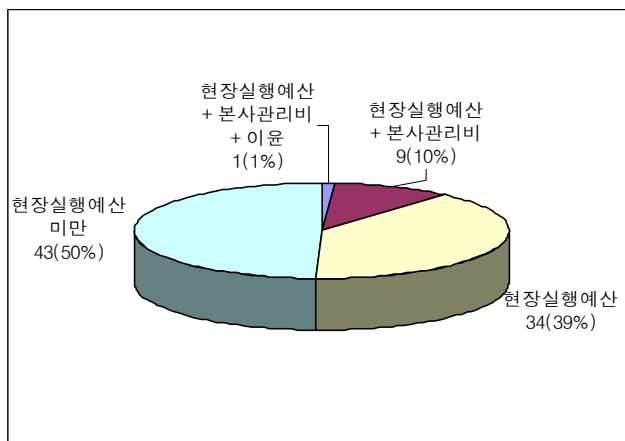


## 건설업체 응답자

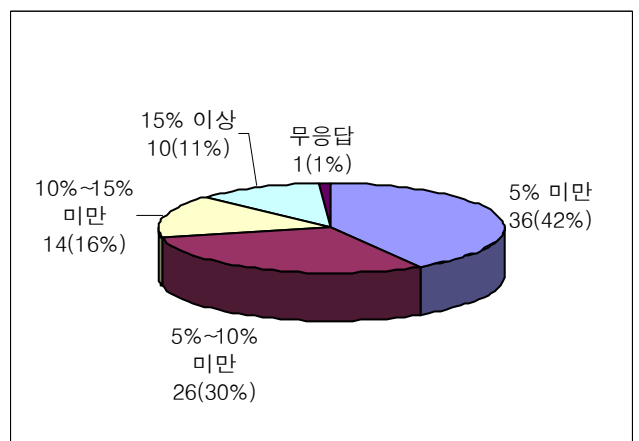
- 건설업체에 대해서는 저가 낙찰의 실태와 그 원인을 주로 질문하였는데, 앞에서 본 발주기관의 응답결과와는 달리, 건설업체 응답자의 89%가 최저가 낙찰공사 수주 금액이 현장실행예산 내지 그 미만이라고 응답했으며, 본사관리비를 포함하여 이윤을 내고 있다는 응답자의 수는 1%에 불과하였음.

·본사 관리비도 건설공사 원가에 포함되기 때문에 이같은 설문조사 결과는 최저가 낙찰제 공사를 수행하고 있는 건설업체 응답자들의 89%이상이 최저가 낙찰제 공사를 수주하여 적자를 보고 있는 것으로 인식하고 있음을 의미

<그림 5> 최저가 낙찰제 공사의 수주금액 수준



<그림 6> 계약금액 대비 적자 예견 비율

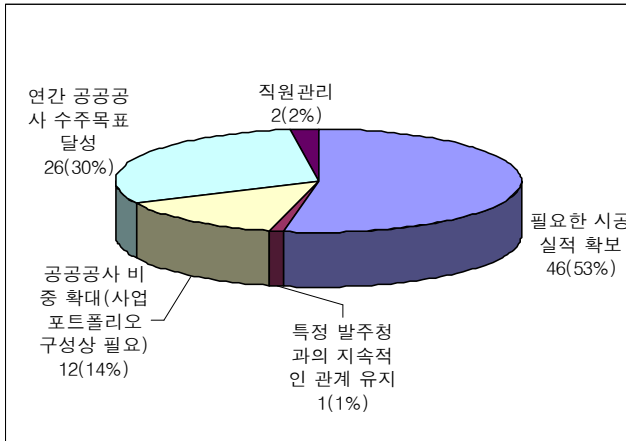


- 계약금액 대비 적자 예견 비율을 묻는 질문에 대해서는 응답자의 70% 정도가 10%미만으로 응답한 반면, 15% 이상의 적자가 예상된다는 응답자도 11%에 달하였음.

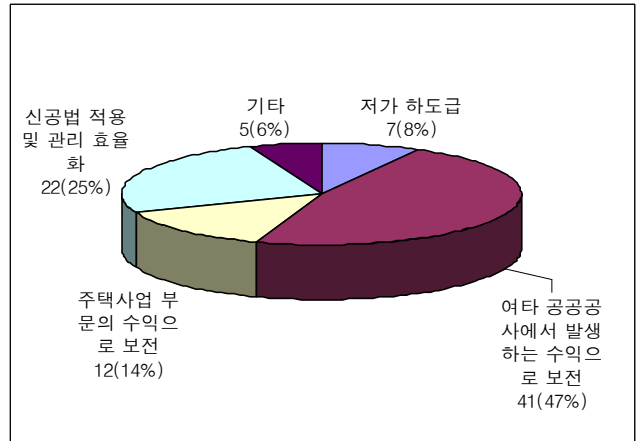
·2003년까지는 최저가 낙찰제 공사의 연평균 낙찰률이 60%수준이었기 때문에 이 정도로 그쳤다고 보이지만, 2004년 들어서는 50%나 40%대의 낙찰률을 보이고 있기 때문에 예상되는 적자액은 앞으로 크게 증가할 전망

- 저가 수주의 이유를 묻는 질문에 대해서는 응답자의 53%가 필요한 시공실적 확보를 위해서라고 답했으며, 연간 공공공사 수주목표 달성(30%), 사업 포트폴리오 구성상 공공공사 비중 확대(14%) 등으로 답하였음.

<그림 7> 최저가 낙찰제 공사의 저가 수주 이유



<그림 8> 적자 예상 공사의 손실 최소화 전략



- 적자가 예상되는 공사의 손실을 최소화하기 위한 전략에 대해서는 여타 공공공사에서 발생하는 수익으로 보전하는 경우가 47%로 가장 높았으며, 신공법 적용 및 관리 효율화가 25%, 주택사업 부분의 수익으로 보전한다는 응답자가 14%를 차지하였음.

·반면, 부실공사를 통해 공사원가를 절감한다고 답한 경우는 1명에 불과하여, 일각에서 우려하는 것처럼 부실공사를 통해 수익성을 확보하려는 시도는 거의 없는 것으로 추정

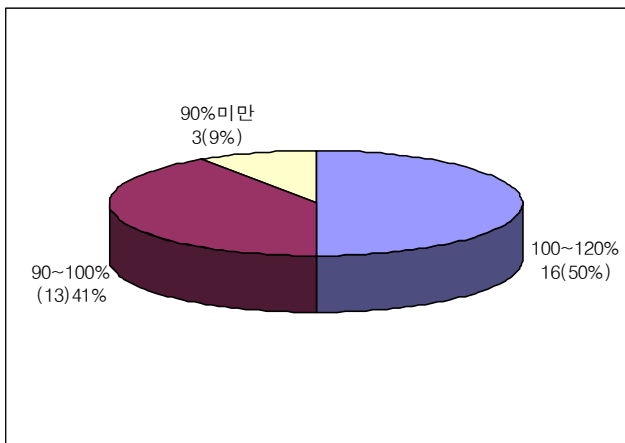
·최저가 낙찰제 공사의 수주업체 임직원들과도 직접 인터뷰한 결과, 지금까지 1,000억원 이상 PQ공사를 수주하여 시공하는 대형건설업체들로서는 1건의 부실공사도 해당 건설업체 전체에 엄청난 파장을 초래하기 때문에 의도적인 부실공사는 상상조차 하기 어렵다는 반응을 보였으며, 감리·감독 또한 과거와 비교할 수 없을 정도로 강화되어 있어 현실적으로도 부실공사가 어렵다고 언급. 따라서, 공사비 절감을 위해 최대한 노력하겠지만 그래도 일정한 손실은 건설업체가 부담할 수밖에 없다는 인식이 지배적

·저가하도급을 통해 손실을 최소화한다는 응답자도 8%에 불과하였는데, 그 이유는 하도급 규제가 강화되었을 뿐만 아니라 최저가 낙찰제 공사의 낙찰금액 자체가 원체 낮은 가격이라는 사실에 기인하고 있는 것으로 해석

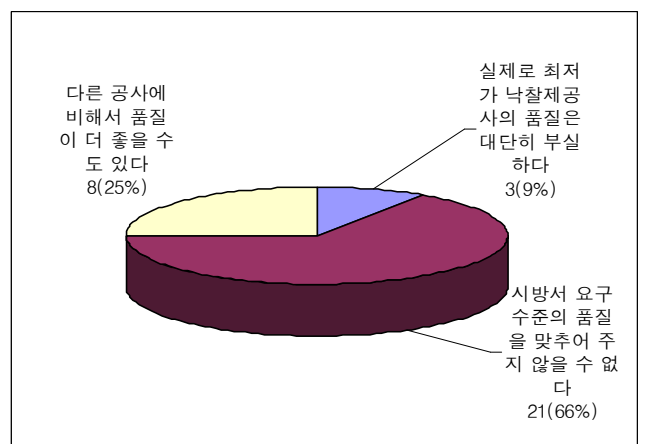
### 현장소장 응답자

- 최저가 낙찰제 공사를 수주하여 실제 시공하고 있는 현장소장들에 대한 설문조사는 대부분 저가낙찰 공사 현장의 매출원가율과 품질 및 설계변경에 관한 항목들로 구성하였음.
- 저가낙찰 공사 현장의 매출원가율이 100%를 상회한다는 응답자가 50%였고, 그럼에도 불구하고 공사품질은 지방서의 요구수준에 맞추어 주지 않을 수 없다는 응답자가 66%를 차지하였음.
- 이같은 응답결과는 최저가 낙찰제 공사가 본사 관리비를 제외한 현장단위의 원가만 보더라도 50%이상이 적자 공사 현장임을 의미하고, 적자 공사임에도 불구하고 공사품질은 지방서 요구수준을 충족시키고 있음은 의미

<그림 9> 현장소장 담당 공사의 매출원가율

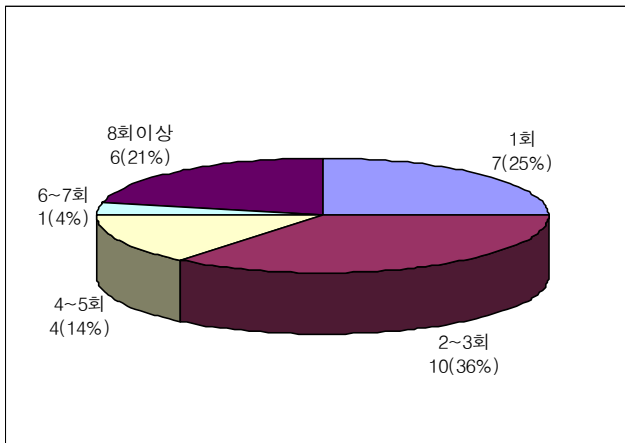


<그림 10> 저가낙찰로 인한 부실시공 우려에 대한 의견

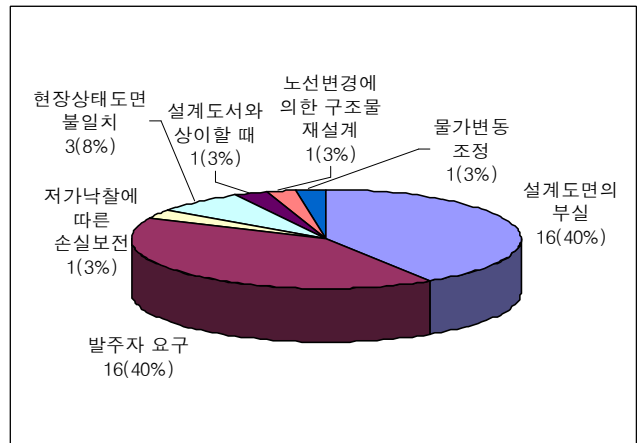


- 한편, 최저가 낙찰제 공사는 설계변경을 통해 저가 낙찰에 따른 손실을 보전하는 게 아니냐는 의혹을 받는 경우도 많은데, 현장소장들은 ‘전혀 사실과 다르다’는 응답자가 59%였고, ‘그런 경우도 일부 있다’는 응답자는 41%였음.
- 현장소장 응답자의 87%는 설계변경을 한 적이 있다고 답하였고, 설계변경 횟수는 3회 미만이 61%로 가장 높았음.
- 그 이유는 설계도면의 부실(40%)이나 발주자 요구(40%)가 결정적이었고, 저가 낙찰에 따른 손실 보전(3%)을 목적으로 한 설계변경 사례는 미미

<그림 11> 설계변경 횟수



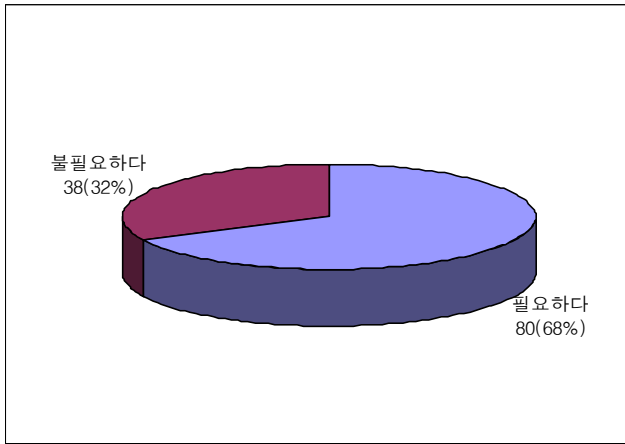
<그림 12> 설계변경 이유



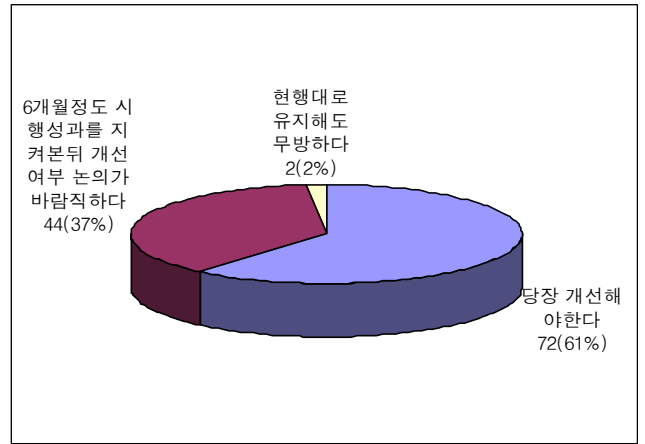
### 전체 응답자

- 전체 응답자에 공통된 질문은 저가 낙찰과 부실공사의 상관관계 및 저가 낙찰 방지를 위한 대책에 초점을 맞추었음.
- 전체 응답자의 29%만 저가 낙찰이 반드시 부실시공을 동반한다는 것에 동의하고 있지만, 71%는 동의하지 않았음.
- 하지만 저가 낙찰 방지를 위한 저가심의제도의 필요성을 인정한 응답자가 68%에 달하였고, 저가심의제도를 당장 개선하거나 시행성과를 지켜본 뒤에 개선해야 한다는 응답자가 98%나 되었기 때문에 전체 응답자의 절대다수가 저가 낙찰 방지의 필요성 인정

<그림 13> 저가심의제 자체의 필요성

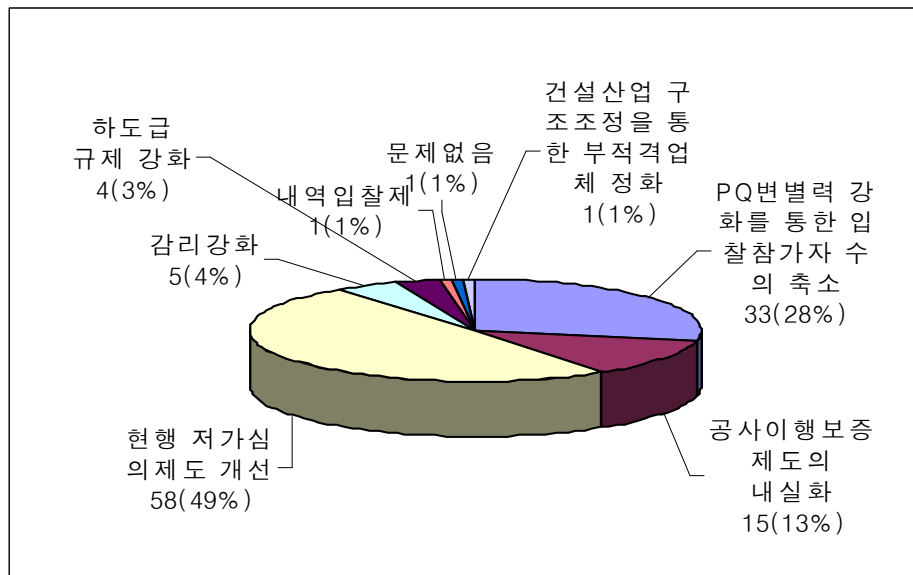


<그림 14> 저가심의제도의 개선 필요성



- 전체 응답자의 49%는 저가 낙찰 방지를 위한 실효성있는 제도개선 방안으로서 현행 저가심의제 개선을 꼽았고, PQ변별력 강화를 통한 입찰참가자 수의 축소 (28%) 및 공사이행보증제도 내실화(13%) 등의 순으로 응답하였음.

<그림 15> 지나친 저가낙찰 방지를 위한 실효성 있는 제도개선 방안

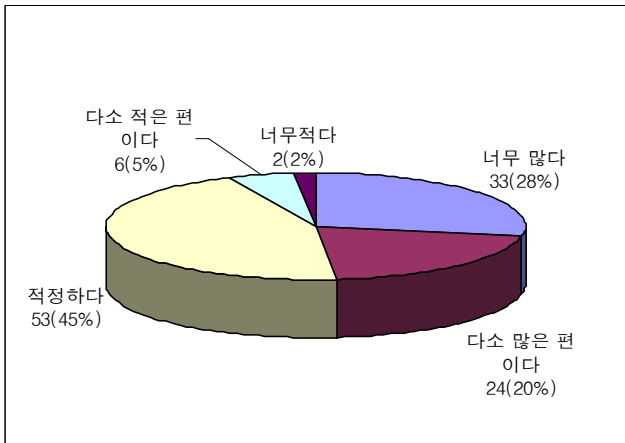


## ■ 제도 운영에 대한 인식과 평가

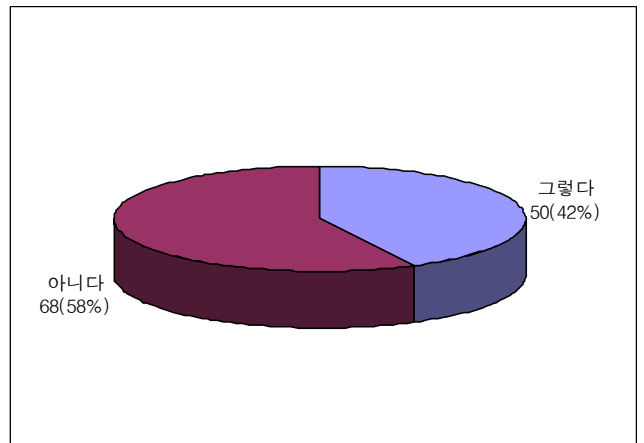
### PQ 심사제도

- 현행 최저가 낙찰제는 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 통과한 업체에게만 입찰참가 자격을 부여하고 있는데, PQ통과업체 수가 많다는 응답은 48%, 적정하다는 응답이 45%로 비슷하게 나타났으며, 적다는 응답은 7%에 불과하였음.
- PQ심사기준의 변별력을 강화하여 저가 낙찰을 방지할 수 있다는 주장은 찬반양론이 비슷한 양상인데, PQ통과업체 수가 줄어들어도 저가 낙찰 방지가 가능하지 않다는 응답자가 58%를 차지하였음.
- 설문조사 결과만 보면, 현행 PQ제도의 문제점은 크다고 보기 어렵고, 입찰참가자 수 축소의 필요성도 없는 것으로 평가

<그림 16> PQ 통과업체 수의 적정 여부



<그림 17> PQ 통과업체 축소시 저가낙찰 방지 가능 여부

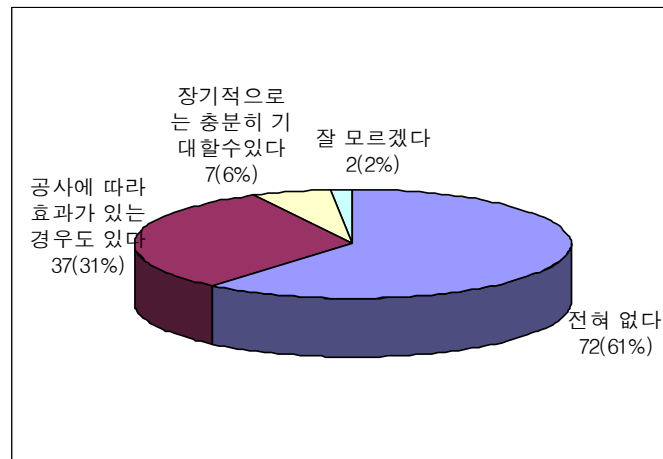


### 저가심의제

- 현재 적용되고 있는 저가심의제의 저가낙찰 방지 효과에 대해서는 효과가 전혀 없다는 응답자가 61%였고, 공사에 따라 효과가 있는 경우도 있다는 응답이 31%

를 차지하였지만, 전반적으로 현재의 저가심의제는 저가낙찰을 막는데 실패하고 있다는 인식이 대부분이었음.

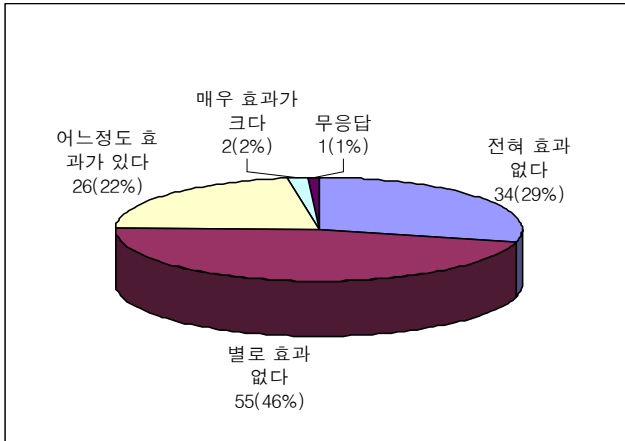
<그림 18> 현행 저가심의제의 저가낙찰 방지 효과



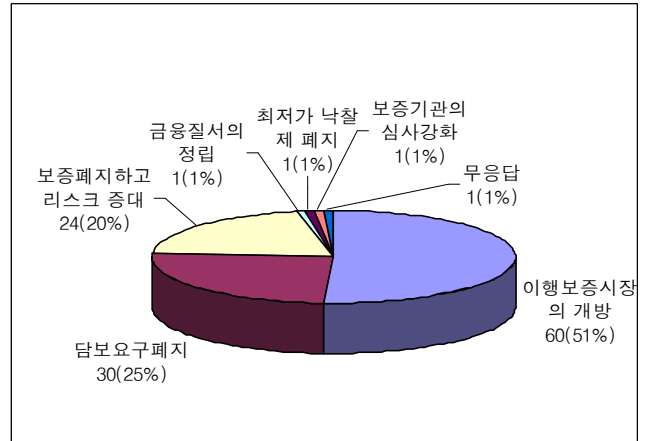
## 공사이행보증제도

- 현행 공사이행보증제도가 저가낙찰 방지 장치로서의 실효성이 미약하다는데 대해서는 75%의 응답자들이 동의했지만, 저가 낙찰 방지대책으로서는 저가심의제 개선과 PQ제도 개선 다음으로 꼽고 있는 앞의 설문조사 결과와 연계하여 볼 때 저가낙찰 방지대책으로서의 기능에 대해서는 과대평가하기 어려움.
- 공사이행보증제도가 제대로 작동하기 위해서는 보증시장 개방(51%), 담보요구 폐지(25%), 역무적 보증 폐지(20%) 순으로 응답했지만, 이같은 제도개선 방안은 최저가 낙찰제와만 결부시킬 것이 아니라 건설보증시장의 선진화라는 보다 큰 틀에서 접근할 필요성이 있음.

<그림 19> 현행 공사이행보증제도의 저가낙찰 방지 효과



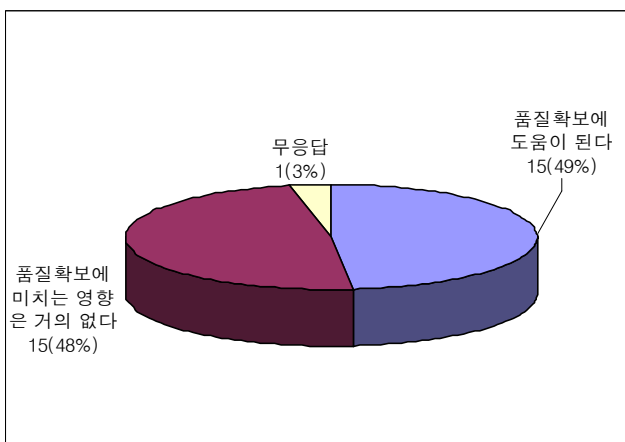
<그림 20> 공사이행보증제도가 제대로 작동하기 위한 제도개선 항목



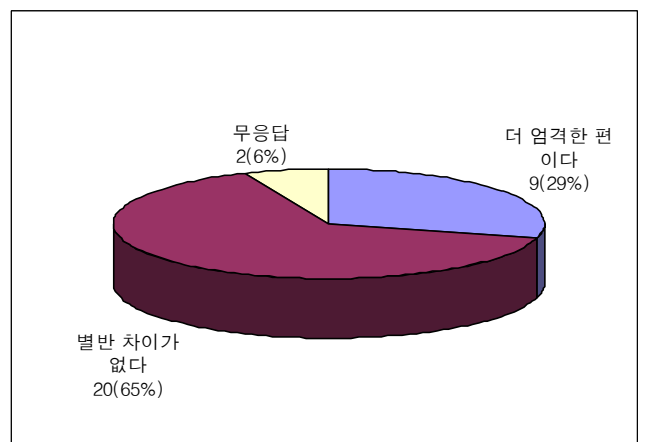
감리·감독제도 및 하도급규제

- 저가 낙찰 공사의 공사품질을 확보하기 위한 감리원 50% 추가 투입조치에 대해 발주기관 공무원 응답자 48%는 품질확보에 미치는 영향이 거의 없다고 응답하였고, 현장소장 응답자의 84%는 아예 영향이 없다고 응답하였음.
- 발주기관 응답자 가운데 최저가 낙찰제 공사의 감리·감독은 다른 공사와 별반 차이가 없거나(65%), 더 엄격하다는 응답자가 29%에 달하였기 때문에 감리·감독의 정도는 다른 공사에 비하여 다소 강화된 것으로 평가됨.

<그림 21> 감리원 50% 추가 투입시 품질확보 성과에 미치는 영향



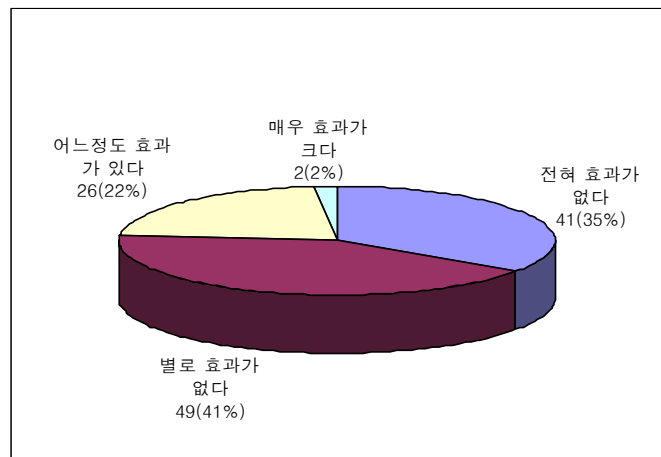
<그림 22> 최저가 낙찰공사에 대한 감리·감독 비교





- 저가낙찰 방지대책의 일환이기도 하고 하도급자 보호대책의 일환이기도 한 하도급 규제의 강화(하도급 저가심사제도, 하도급 대금직불제도, 하도급 대금지급보증제도 등)를 통해서도 저가낙찰 방지효과를 기대하기 어렵다는 응답이 전체 응답자의 76%를 차지하였음.
- 이같은 설문조사 결과를 볼 때, 하도급 규제나 감리원 추가투입 조치는 실효성 없이 업역간 갈등을 야기하면서 최저가 낙찰제 공사의 원가를 더 상승시키는 원인으로 작용하고 있어 존폐 여부를 적극적으로 검토해야 함.

<그림 23> 하도급 규제 강화의 저가낙찰 방지 효과

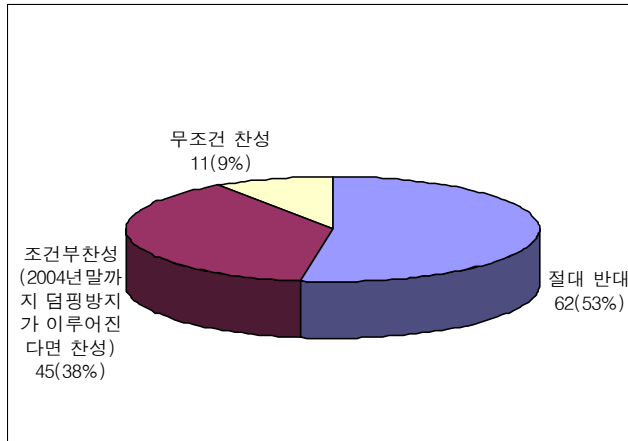


## ■ 향후 확대 여부와 과제

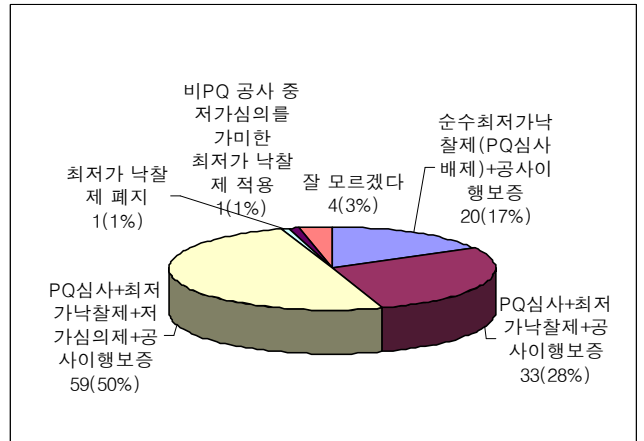
- 발주기관 공무원들에게 향후 확대 여부를 묻는 질문에서는 총 응답자 31명 중 최저가 낙찰제를 확대하겠다는 응답자가 12명이었고(38.7%), 최저가 낙찰제를 폐지하는 대신 적격심사제도로 되돌아가기를 바라는 응답자도 10명(32.3%)으로 나타나 발주기관 내부에서 찬반양론이 비슷한 실정임.
- 하지만, 최저가 낙찰제를 확대하는 대신 턴키/대안입찰공사를 확대하겠다는 발주기관 응답자도 7명(22.6%)이나 되었기 때문에 향후 최저가 낙찰제 확대시 턴키/대안입찰공사의 확대도 함께 이루어질 가능성 존재

- 전체 응답자들을 대상으로 한 설문에서는 최저가 낙찰제 확대에 대해 절대 반대라는 응답자가 53%였고, 38%의 응답자는 2004년말까지 덤핑방지가 이루어진다는 조건하에서 최저가 낙찰제의 확대에 찬성한다는 입장을 보였고, 무조건 찬성이라는 응답자는 9%에 불과하였음.
- 사실상 전체 응답자의 91%가 무조건적인 최저가 낙찰제 확대에 반대의사 표명
- 최저가 낙찰제를 폐지하고 다시 적격심사제도로 돌아가자는 주장에 대해서도 71%의 응답자가 찬성하고 있기 때문에 최저가 낙찰제에 대한 불만과 우려가 상당한 수준임을 인식해야 함.

<그림 24> 최저가 낙찰제 확대 계획에 대한 의견



<그림 25> 가장 바람직한 최저가 낙찰제 방식



- 향후 가장 바람직한 최저가 낙찰방식에 대해서는 공사이행보증서만 첨부하는 이른바 “순수 최저가 낙찰제”보다는 현재와 같이 PQ심사, 저가심의제, 이행보증을 거치는 방안을 더 선호(50%)하는 것으로 나타남.
- 이같은 설문조사 결과는 최저가 낙찰제의 정착을 위해서 PQ제도, 저가심의제도, 공사이행보증제도 등이 모두 제대로 작동해야 한다는 것을 의미함.
- 하지만 앞에서 본 설문조사 결과는 최저가 낙찰제의 성공적인 정착을 위해서 도입한 제도 모두가 제 기능을 못하고 있다는 평가를 내리고 있음. 따라서 향후 최저가 낙찰제의 성공적인 정착을 위해서는 PQ제도, 저가심의제도, 공사이행보증제도를 비롯한 건설정책과 제도 전반의 총체적인 개혁이 필요함.

## ■ 결론 및 시사점

- 설문조사 결과를 바탕으로 현재 최저가 낙찰제가 가지고 있는 문제점과 개선방향에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같음.
  - 절대 다수(91%)의 응답자들은 저가 낙찰 방지를 위한 제도적 장치가 갖추어지기 이전에 현행 500억원 이상 PQ공사에서 100억원 이상 공사로 최저가 낙찰제를 확대하는데 반대하고 있음.
  - 저가 낙찰 방지를 위해서는 단기적으로 현행 저가심의제의 개선이 먼저 이루어져야 하며 PQ 및 공사이행보증제도의 개선도 병행하여 추진할 필요가 있음.
  - 하도급 규제의 강화나 감리 강화대책은 저가 낙찰 방지대책으로 기능하기 어렵고, 품질확보에도 큰 도움이 된다고 보기 어렵기 때문에 규제완화 및 예산절감 차원에서 존폐 여부를 적극 검토할 필요가 있음.
  - 저가 낙찰공사의 부실화에 대한 우려는 그다지 크지 않았지만, 2003년 말까지만 해도 최저가 낙찰제 공사의 연평균 낙찰률이 60%수준을 유지하다가 2004년에 접어들어서는 50%대, 40%대 수준으로까지 크게 떨어지고 있기 때문에 이같은 저가 낙찰을 계속 방치할 경우 부실공사 개연성은 크게 높아질 것임.
  - 수주업체들이 저가 낙찰에 따른 손실을 보는 것은 불가피하며, 의도적인 부실공사를 통한 손실보전은 어렵지만 다른 공공공사에서 발생하는 수익으로 손실을 보전하고 있기 때문에 건설업계 전체의 수익성 악화를 초래하게 될 것임.
- 설문조사 결과만 보면 저가 낙찰에 따른 부실공사 우려가 크지 않지만, 그렇다고 해서 저가 낙찰에 따른 부실공사 가능성을 과소평가할 수 없음.
  - 최저가 낙찰제 공사를 실제 수행하고 있는 발주기관이나 건설업체 임직원들로서는 현재 수행중인 공사의 품질이 문제없다고 답할 수밖에 없을 것임.
  - 건설공사의 부실은 시공단계에서 드러난다고 보기보다는 준공뒤 유지관리 단계에 이르는 장기간에 걸쳐 나타나게 될 것이기 때문에 시공단계에서의 설문조사 결과만 보고 저가 낙찰 공사의 부실공사 가능성이 낮다고 속단해서는 안 됨.
  - 비록 의도적인 부실공사는 어렵다고 할지라도, 저가 낙찰로 인한 적자 공사의 품질이 흑자 공사와 동일한 수준일 것으로 기대할 수는 없음.

- 특히 2003년까지만 해도 최저가 낙찰제 공사의 평균 낙찰률이 60%수준이었지만, 2004년 들어서는 그보다 훨씬 낮은 낙찰률을 보이고 있다는 사실도 주목할 필요가 있음.
- 각 건설업체에서 2004년 2월 이후 4월 8일까지 수주한 총 13건의 최저가 낙찰제 공사 낙찰금액 대비 실행률은 116.7% 수준이고, 여기에 일반관리비까지 포함하면 125.2%나 되는 것으로 조사되었음.
- 이같은 조사 결과는 2004년 들어 앞에서 본 설문조사 결과보다 적자 예견비율이 더 높고 수익성 악화의 폭도 더 크다는 측면에서 부실공사 우려가 더 높아질 것을 예고하고 있음.

[표 6] 최저가 낙찰제 공사의 낙찰금액 대비 실행률 조사 결과(2004.2.12 ~ 4.8)

공사명(무순)	낙찰금액 대비 실행률	일반관리비율	합계
A	109%	7.4%	116.4%
B	125%	9%	134%
C	105%	7%	112%
D	85%	8%	93%
E	144%	5%	149%
F	129%	10%	139%
G	119%	7%	126%
H	95%	5%	100%
I	122%	5%	127%
J	115%	7.5%	122.5%
K	124.4%	9%	133.4%
L	120%	15%	135%
M	125%	15%	140%
평균	116.7%	8.5%	125.2%

주 : 실행률은 낙찰금액 대비 일반관리비, 이윤을 제외한 건설현장에서 집행되는 금액비율을 의미  
 최저가 낙찰제 공사 수주업체의 관계자를 상대로 조사한 결과를 집계

- 최저가 낙찰제의 후유증이 나타나는 시점은 낙찰시점이라기보다는 공사 중반이 후라고 할 수 있으며, 현재 시점에서 설문조사나 인터뷰만을 통해 최저가 낙찰제 시행성과에 대한 정확한 평가를 내리기는 어렵지만, 지금까지의 시행결과를 종합해 보면 발주자나 건설업계 모두에게 우려스러운 상황임.

- 최저가 낙찰제는 기존의 적격심사제도가 안고 있는 사행성(射倖性)을 극복하고, 입찰계약제도의 글로벌 스탠다드를 지향함으로써 건설산업의 발전을 도모하기 위해 도입한 것이지, 최저가 낙찰제 확대 자체가 목적이 될 수는 없음.
- 최저가 낙찰제가 건설산업의 발전에 기여하기 위해서는 무엇보다 먼저 실효성있는 저가 낙찰 방지대책의 조속한 수립이 필요함.
- 최저가 낙찰제는 예산 절감이나 낙찰제도로 국한시켜서 이해하면 안되고, PQ제도, (내역)입찰제도, 공사이행보증제도, 저가심의제도, 예산 및 계약제도, 감리·감독제도 등과 연계시켜 생각해야 함. 따라서 최저가 낙찰제의 정착을 위해서는 건설정책 및 제도 전반의 총체적인 선진화가 필요함.
- 최저가 낙찰제의 단계적인 확대는 저가 낙찰 방지 및 관련 제도의 종합적인 개선을 통한 기반 조성이 이루어진 토대 위에서 추진해야 할 것임.
- 전세계적인 낙찰제도 변화의 추세는 「최저 가격(lowest)」 중심에서 「최고 가치(best value or value for money)」를 지향하고 있는데, 이같은 방향 또한 글로벌 스탠다드라는 사실을 인식하고, 모든 공사에 최저가 낙찰제를 적용할 것이 아니라 발주자와 최종 소비자인 국민에게 「최고 가치」를 제공할 수 있는 낙찰제도 도입 방안도 강구할 필요가 있음.

이상호(연구위원·shlee@cerik.re.kr)

이승우(책임연구원·swoolee@cerik.re.kr)