

# 요 약

## I. 서론

- '99년 9월 9일자로 국가계약법 시행령이 개정되면서 공공공사 낙찰제도는 적격심사 낙찰제로 단일화되었으나, 적격심사 낙찰제는 변별력 부재, 요행에 의한 복권당첨식 낙찰, 최저낙찰률의 평균낙찰률화와 같은 구조적인 문제를 안고 있어 대중소 건설업체간 갈등 야기
- 정부는 「건설산업 구조개편 방안(2000.4)」 및 「건설업 경쟁력 강화방안(2000.8)」을 발표하여 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 대하여 최저가 낙찰제를 실시하기로 결정하였으며, 2002년에는 500억원 이상 공사, 2003년에는 100억원 이상 공사에 대하여 단계적으로 최저가 낙찰제를 확대·적용할 계획임을 공표
- 최저가 낙찰제의 도입은 현행 적격심사제도의 부분적인 보완이 아니라 입·낙찰제도의 근본적인 틀을 바꾸는 것이기 때문에 입찰계약제도 전반에 걸쳐 광범위한 연구 수행 필요
- 본 연구의 목적은 최저가 낙찰제의 이론적 이해, 우리나라의 최저가 낙찰제 도입사례 및 정착되지 못한 원인 분석, 현행 PQ 및 적격심사제도의 구조적 문제점 분석, 정부의 최저가 낙찰제 도입방안과 평가, 외국의 최저가 낙찰제 운용사례 등에 관한 포괄적인 검토를 통하여 바람직한 최저가 낙찰제의 단계적인 도입 및 정착방안 제시하는데 있음
- 최저가 낙찰제는 충분한 계약이행능력의 보유여부를 확인하기 위한 제도적 장치 및 사후적 기회주의 문제 해결을 위한 제도적 장치의 정비와 함께 단계적으로 진행되어야 정착 가능

## II. 최저가 낙찰제의 이론적 이해

### 1. 개념

- “충분한 계약이행능력이 있는 자중 최저가격 입찰자”를 낙찰자로 선정하는 제도를 의미(국가계약법 제10조의 규정과 동일)
- 「先수주 後생산」이란 수주산업의 특성상 충분한 계약이행능력의 보유 여부에 대한 확인 필요
- 충분한 계약이행능력을 갖춘 자가 여러 명이라면, 그중 가장 싼 가격에 원하는 물품이나 시설물을 제공하는 자를 낙찰자로 결정

### 2. 발주자와 입찰자의 행태 및 전략

#### (1) 발주자

- 계약체결 이전에 충분한 계약이행능력의 보유여부를 확인하기 위한 제도적 장치 정비 필요
- 「先계약 後생산」 방식의 경우, 계약 이후에 발생할 지도 모를 사후적 기회주의(post-contractual opportunism) 문제를 방지하기 위한 제도적 장치의 정비 필요

#### (2) 입찰자

- 개별기업·시장 상황 및 제도적 여건에 따라 다른 입찰행태와 전략 선택

### 3. 계약금액 결정에 대한 발주자와 입찰자의 시각

#### (1) 발주자

- 발주자가 입찰자 및 공사업가에 대한 '완전한 정보'를 갖고 있을 경우 가장 낮은 가격에 공사를 수행할 수 있는 업체와 수의계약을 체결하는 것이 가장 효율적
- 그러나 발주자의 “全知全能性”을 기대하기 어렵기 때문에 「평균개념」에 입각하여 공사비를 산정하되, 최종 계약금액은 경쟁입찰을 통하여 결정

#### (2) 입찰자

- 입찰자의 입장에서는 재료비·노무비·경비 등 순공사비에다 일반관리비 및 이윤까지 추가하여 계약금액으로 결정해 주기를 바라겠지만, 이같은 「원가에 기초한 가격결정」은 수의계약이라면 몰라도 경쟁입찰시에는 수용 곤란

#### (3) 덤핑입찰의 배제

- 직접공사비 수준에 미달되는 저가입찰(덤핑)시, 발주자에게는 사후적 기회주의 방지를 위한 비용부담과 부실공사 발생시 책임이 부과되며, 입찰자에게는 담합유인 발생
- 미국·영국 등 최저가 낙찰제가 정착된 나라에서는 모두 발주자가 입찰가격의 적정성을 검토하여 낙찰자를 결정하고, 정당화할 수 없는 저가입찰자는 낙찰대상에서 배제
  - 최저가 낙찰제를 실시하더라도 공공발주자는 가격 외에 공사품질 등 복합적인 가치기준이 최적화를 추구해야 하기 때문

### III. 최저가 낙찰제 도입과 정착을 위한 제도적 환경

#### 1. 충분한 계약이행능력의 보유여부를 확인하기 위한 제도

- 건설업 면허 및 등록제도, 시공능력공시제도, 건설보증제도 등이 있으나 실효성이 없거나 형식적인 제도에 불과
  - 건설업 등록제도: 규제개혁차원에서 지속적인 진입장벽 완화가 이루어진 결과 무자격 부실건설업체의 시장진입 저지 불가
  - 시공능력공시제도: 실질적인 의미에서의 시공능력에 대한 평가보다 건설업체를 규모에 따라 서열화시키는 장치로서 도급하한 등을 정하는 기준으로 활용
  - 건설보증제도: 독점적인 연대보증시장에서 경쟁적인 이행보증시장으로의 전환이 이루어지지 않는 한 실효성있는 제도적 장치로서의 역할 기대 곤란

#### 2. 사후적 기회주의 방지를 위한 제도

- 감리제도, 하도급제도, 설계변경을 통한 계약금액조정제도 등이 있긴 하지만, 사후적 기회주의 문제를 해결하기에는 미흡
  - 감리제도: 부실공사 방지장치로서의 역할이 미흡하다는 인식도 있지만, 감리강화를 위한 “특별한 대책”보다 감리방식의 다양화와 감리관련 법령의 통폐합 필요
  - 하도급제도: 저가낙찰에 따른 손실을 하도급자에게 전가시키는 것을 방지하는데 미흡
  - 설계변경제도: 발주처의 사전조사 부실이나 낮은 설계기술 수준을 감안할 때 무조건 불허 곤란

## IV. 발주자의 입찰자 평가체계

### 1. 현행 입찰자 평가체계의 운용실태와 문제점

- 오랜 중앙집중 발주체제로 인하여 획일적·계량적인 평가가 불가피하여 공사특성을 감안한 타당성있는 입찰자 평가 불가
  - 조달청 이외 발주기관은 입찰계약업무의 전문성 축적 기회 상실
- 현행 PQ 및 적격심사제도는 변별력 부재, 요행에 의한 복권당첨식 낙찰, 최저낙찰률의 평균낙찰률화로 인하여 무자격 부실건설업체 난립 원인이 되고 있으며, 건설업체의 기술개발·건설능력 제고 및 전문화를 저해함으로써 국제경쟁력을 약화시키는 결과 초래

### 2. 입·낙찰제도의 변천과정과 최저가 낙찰제 도입경험

- 우리나라의 입·낙찰제도는 최저가 낙찰제를 근간으로 하였으나, 덤핑입찰의 만연과 부실공사에 대한 우려로 인하여 평균가 낙찰제나 제한적 최저가 낙찰제로 바뀌었다가, 시장경쟁원리에 어긋나는 요행에 의한 낙찰이라는 이유로 다시 최저가 낙찰제로 회귀하는 악순환이 지난 50년간 반복
  - 현행 적격심사제도를 최저가 낙찰제라고 보는 시각도 있지만, 기본적으로 적격심사제도의 도입취지는 기술과 가격 등을 종합적으로 평가하여 적격하다고 인정되는 업체를 낙찰자로 선정하는 제도
- '93년 2월부터 '95년 7월까지 시행된 최저가 낙찰제 도입시 연고권 확보를 위한 덤핑입찰이나 정책의 일관성 부재가 최저가 낙찰제 정착을 저해하는 근본원인으로 작용하였고, 덤핑입찰의 방지를 위해서는 보증제도나 감리제도보다는 발주자에 의한 엄격한 입찰자 평가체계의 확립이 더 중요

## V. 최저가 낙찰제 도입배경과 입·낙찰제도의 개편동향

- 자율조정 관행이 붕괴된 '98년 8월이후 몇차례에 걸친 PQ 및 적격심사제도의 개선에도 불구하고, 현행 입·낙찰제도의 구조적인 문제는 전혀 해결하지 못한 채 대·중소 건설업체간 갈등을 증폭시키게 되자, 건설업계 일부에서 최저가 낙찰제로의 전환을 요구하기 시작
- 정부도 「건설산업 구조개편 방안(2000.4)」에서 최저낙찰률의 상향조정과 함께 다음과 같은 내용의 최저가 낙찰제 도입방안 제시
  - ①2001년부터 1,000억원이상 초대형 공사는 최저가 낙찰제를 실시하고, 단계적으로 확대
  - ②1,000억원 이상 초대형공사는 PQ심사를 실시하고, PQ심사 통과자를 대상으로 최저가 낙찰제 실시
  - ③최저가 낙찰제 대상공사는 이행보증서 제출을 의무화하고, 보증기관의 책임성 강화를 위하여 보증금율을 현행 계약금액의 30%에서 40%로 상향조정
  - ④덤핑수주로 인한 부실공사 방지를 위하여 감리·감독 강화
- 이후 「건설업 경쟁력 강화방안(2000.8)」에서 2002년에는 500억원 이상 공사, 2003년에는 100억원 이상 공사에 최저가 낙찰제를 적용하며, 이행보증금율도 현행 계약금액의 30%에서 2001년에 40%, 2002년에 50%로 인상한다는 방침 공표
- 정부의 최저가 낙찰제 도입방안중 덤핑방지대책은 이행보증제도 밖에 없으나, 대형건설업체의 사업구조의 복잡성, 독점적인 건설보증시장의 구조, 고객이 곧 주주인 건설공제조합의 지배구조 등으로 인하여 실효성 기대 곤란

## VI. 외국의 최저가 낙찰제 운영사례와 시사점

### 1. 최저가 낙찰제의 유형

- 엄격한 입찰참가자격 사전심사후 최저가 낙찰제, 혹은 총생애비용(whole life costs)의 최저가 낙찰제
  - 일반경쟁입찰에 최저가 낙찰제를 시행하는 미국의 “Sealed Bidding”에서도 낙찰자는 “발주자의 요구조건에 부합되는 최저가격 입찰자(lowest responsible bidder)”로 규정

### 2. 엄격한 PQ 및 보증제도 확립

- 계약이행능력의 보유 여부를 확인하기 위하여 엄격한 PQ심사를 시행, 이를 통과한 극소수 업체(3~5개사)에 한하여 가격을 제시하도록 하거나, 미국 연방정부의 경우 계약금액의 100%에 달하는 이행보증서 제출 요구
  - 영국 재무부(HM Treasury)의 「정부공사 조달지침」에서는 입찰가격을 제시할 수 있는 입찰자 수는 3~4개사가 가장 이상적이라고 규정

### 3. 덤핑입찰 방지를 위한 장치

- 최저가 낙찰제의 성패는 덤핑입찰 방지와 품질확보에 있기 때문에 나라마다 저가심의제도 운영
  - 미국영국 등: 최저가격 입찰자의 입찰가격이 예정가격의 일정비율 이상이거나 이하일 경우 입찰자의 내역서 등을 검토하여 가격의 적정성을 심사
  - 일본: 최저제한가격제도 및 저입찰가격조사제도 운영

## VII. 최저가 낙찰제 도입 및 정착방안

### 1. 최저가 낙찰제 대상공사

- 최저가 낙찰제는 설계/시공 분리방식으로 발주되는 모든 공공공사에 적용 가능하며, 설계/시공 분리발주공사는 공사금액별로, 혹은 PQ심사여부를 기준으로 분류 가능

< 공공공사의 규모 및 유형 >

1000억	PQ	비PQ	턴카대안CM 등
300억			
100억			

주:  은 최저가 낙찰제 적용대상인 설계/시공 분리발주 공사를 의미함.

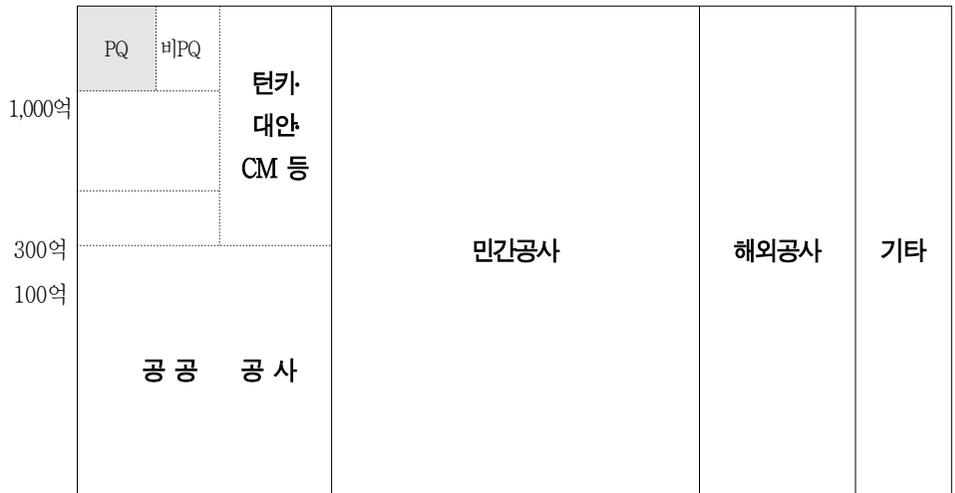
- 만약 일정규모 이상의 공사나 PQ공사에만 적용할 경우, 다음과 같은 문제 발생

- 1,000억원 이상 공사에만 최저가 낙찰제를 적용할 경우, 1,000억원 공사는 500억원(낙찰률 50%시)에도 수행할 수 있는데 반하여, 800억원 공사는 640억원(낙찰률 80%)에 수행가능(100억원 이상 공사에만 최저가 낙찰제를 적용할 경우에도 같은 문제 발생)
- PQ공사에만 최저가 낙찰제를 적용할 경우, 동일한 공사규모에도 불구하고 기술적 난

이도가 높은 PQ공사는 낮은 낙찰률이 되고, 기술적 난이도가 낮은 단순공사는 상대적으로 높은 낙찰률을 보장해 주는 결과 초래

- 최저가 낙찰제 대상공사가 전체 건설공사에서 차지하는 비중이 적을 경우, 건설업체의 사업구조의 복잡성으로 인한 덤핑입찰 문제 발생
- 물량확보를 위하여 최저가 낙찰제 대상공사는 덤핑입찰을 감행하고, 최저가 낙찰제 대상공사가 아닌 공사에서 수익을 창출하여 덤핑으로 인한 손실을 보전하는 전략 선택 → 덤핑입찰 방지 곤란

< 건설업체의 사업영역(건설업 전업업체의 경우) >



주:  은 2001년 최저가 낙찰제 적용대상 공사

- 따라서 일단 최저가 낙찰제를 도입하기로 한 이상, 대상공사는 공사규모나 PQ여부를 가릴 것 없이 빠른 시일내에 모든 설계/시공 분리발주공사로 확대하는 것이 바람직

## 2. 최저가 낙찰제의 유형

－ 일반적인 최저가 낙찰제의 유형은 다음 3가지로 요약 가능

- ① 계약이행능력에 대한 심사없이 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 “순수” 최저가 낙찰제
- ② 이행보증서를 제출한 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정
- ③ 입찰참가자격 사전심사를 거친 뒤, 이행보증서를 제출한 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정

－ 그밖에 외국의 일반적인 최저가 낙찰제와 같이 발주자에 의한 저가심의제 도입도 생각해 볼 수 있지만, 우리나라에서도 과거에 여러 차례 도입하였다가 형식적인 제도로 전락하였고, 행정에 대한 불신(不信)이 지속되고 있기 때문에 현 단계에서는 도입 곤란

### (1) 순수 최저가 낙찰제

－ 단지 가격만으로 낙찰자를 결정하는 “순수” 최저가 낙찰제하에서는 덤핑입찰 방지가 불가능하고, 건설업계 전체에 큰 손실을 초래할 뿐만 아니라, 부실공사에 대한 책임을 면할 수 없는 공공발주자도 기피

· 예컨대, 입찰참가자격에 대한 사전심사가 없다면 입찰자 수는 1,000억원 이상 초대형 공사라도 100개가 될 수 있고, 100개의 입찰자중 아무런 제한없이 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정한다면 덤핑입찰 방지는 불가능

· “순수” 최저가 낙찰제하에서는 입찰자간의 담합유인도 커지고, 사후적 기회주의 방지를 위한 발주자의 감시·감독비용(감리 강화 등)도 크게 증가

－ 어떤 형태건 계약이행능력의 보유여부를 확인할 수 있는 제도적 장치를 갖추어야 함

## (2) 이행보증서 제출을 전제로 한 최저가 낙찰제

- 발주자에 의한 입찰참가자격의 사전심사없이 이행보증서를 제출할 수 있는 업체 중 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식은 미국 연방정부에서 활용하고 있는 경쟁입찰(Sealed Bidding) 방식으로 볼 수 있지만, 우리나라의 독점적인 건설보증시장 구조나 고객이 곧 주주인 건설공제조합의 지배구조상 보증기관에 의한 엄격한 입찰참가자격 사전심사기능은 기대하기 어렵고, 실제로는 “순수 최저가 낙찰제”와 같은 결과 초래
- 이행보증을 최저가 낙찰제의 전제조건으로 보기는 어렵지만, 전세계적으로도 찾아보기 어려운 연대보증제도의 폐해를 극복하기 위한 수단으로 이행보증을 지속적으로 활성화할 필요성은 인정

## (3) 입찰참가자격 사전심사후 최저가 낙찰제

- 정부의 최저가 낙찰제 도입방안처럼 현재로서는 발주자에 의한 ①입찰참가자격 사전심사 → ②이행보증서 제출 → ③최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식의 선택이 바람직
- 입찰참가자격 사전심사는 PQ대상공사의 경우는 PQ심사기준에 따라 수행하고, 비PQ공사는 적격심사기준에 따라 수행
  - 최저가 낙찰제 대상공사에 적용되는 PQ심사기준은 현재보다 훨씬 더 강화하여 PQ통과업체 수의 대폭 축소 유도
  - 비PQ공사의 경우 적격심사기준을 미국의 2단계 계약방식(Two-Step Contracts)처럼, 1단계에서는 지금보다 더 강화된 적격심사기준에 따라 입찰참가자격을 사전에 심사하고, 1단계를 통과한 업체에 한하여 입찰가격의 제시를 요구하는 방식으로 활용

### 3. 중장기적 도입 및 정착방안

#### (1) 정책의 일관성 유지

- 건설업체는 한건 공사에서의 이익극대화보다도 「장기적총체적 이익의 극대화」를 추구할 것이기 때문에 최저가 낙찰제의 단계적 확대라는 정책방침은 일관되게 유지
  - 100억원 미만의 소규모 공공공사는 당장 최저가 낙찰제를 실시하더라도 발주자나 보증기관의 리스크가 적고, 무자격 부실업체의 퇴출수단이 될 수 있기 때문에 2~3년내에 필요한 제도의 정비를 거쳐 공사규모에 관계없이 모든 설계/시공 분리발주 공사에 최저가 낙찰제 적용

#### (2) 공사특성별 입·낙찰방식의 다양화

- 공사특성상 최저가 낙찰제가 적용되지 않는 다양한 입·낙찰방식의 확대를 「건설기술진흥기본계획」 및 「공공건설사업 효율화 종합대책」 등에 따라 추진
  - 2002년까지 100억원 이상 대형공사 건수의 30%를 턴키발주, 10%를 CM발주
  - 공기단축형 입찰 등 다양한 방식의 대안입찰 활성화

#### (3) 발주자의 입찰자 심사기능 강화

- 현재의 획일적인 PQ 및 적격심사기준을 공종별 평가기준 작성으로 전환하고, 장기적으로는 공사건별로 평가기준을 작성하여 평가
  - 입찰자 평가기준의 변별력 제고를 통하여 충분한 계약이행능력을 갖춘 소수의 업체에 계만 입찰가격 제시 허용

#### (4) 이행보증 활성화 및 건설보증제도의 정비

- 장기적으로 이행보증의 활성화를 위해서 연대보증제도의 축소와 건설보증시장의 단계적인 개방 추진
  - 이행보중에 따른 모든 리스크를 건설공제조합과 서울보증보험에서만 질 수 없고, 건설업체 입장에서도 여러 개의 보증기관을 이용할 수 있어야 이행보증제도의 활성화 가능
- 과도기적으로 건설공제조합이 당분간 독점적으로 이행보증서를 발급하게 된다면, 예정가격의 80%이상에서 낙찰받은 업체에 한하여 이행보증서를 발급해주거나, 혹은 그보다 낮은 가격에서 낙찰이 되더라도 최소한 60~70%는 넘는 수준에서 업체당 연간 일정 횟수만큼만 이행보증서를 발급해 주는 등의 방식도 생각해 볼 수 있겠지만, 이같은 방안은 정부의 적극적인 지원과 건설업계의 동의가 있어야만 가능

#### (5) 시공자의 경험과 기술활용을 위한 대안입찰제도 활성화

- 최저가 낙찰제의 근본적인 취지는 발주자가 요구하는 시설물과 동등한, 혹은 그보다 더 나은 시설물을 더 낮은 가격에 공급할 수 있도록 시공자의 경험과 기술을 활용하는데 있기 때문에 이를 위한 제도적 장치 마련 필요
  - 최저가 낙찰제 대상공사에 대하여 시공자의 경험과 기술을 활용할 수 있는 대안입찰을 전면허용

#### (6) 건설생산방식의 유연화

- 최저가 낙찰제는 생산방식의 유연화를 통하여 공사비를 낮출 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 정착 가능

- 일반/전문간 겸업제한 폐지를 비롯한 원하도급 구조 개편, 주계약자형 공동도급제도 도입, 건설사업관리(CM)제도 도입 등이 포함된 「건설산업기본법」 개정안이 2000년중 국회에 상정될 예정
- 건설사업관리(CM)제도를 도입할 경우, 발주자가 낙찰금액을 고정시켜 놓고 있는 현행 적격심사제도하에서는 공사비의 증액만 초래할 뿐이기 때문에 건설산업의 구조개편 추이와 연계하여 최저가 낙찰제 도입 추진

#### (7) 국제표준(Global Standard)적인 입찰계약제도로의 전환

－ 국내에서만 활용되고 있는 입찰계약제도는 폐지하고, 국제표준적인 제도로 전환

- 현재와 같은 예정가격제도하에서는 ‘낙찰률’을 기준으로 담합과 덤핑시비 및 예정가격의 적정성에 대한 시비가 끊임없이 제기될 것이기 때문에 장기적으로 선진외국과 같이 실적공사비 적산제도로 전환
- 2년이상의 사업기간이 소요되는 공사는 대부분 장기계속계약을 체결하고 있는데, 외국에서 찾아볼 수 없는 이 제도하에서는 공기단축이나 사업비 절감이 현실적으로 어렵기 때문에 계속비계약으로 전환

### 4. 정부의 최저가 낙찰제 도입방안에 대한 보완장치

#### (1) PQ심사 통과점수의 상향조정

－ 최저가 낙찰제하에서 덤핑입찰을 방지하기 위해서 가장 중요한 것은 입찰가격을 제시할 수 있는 입찰자 수를 줄이는 것인데, 정부의 최저가 낙찰제 도입방안에서 제시한 이행보증만으로는 덤핑입찰 방지를 기대하기 곤란

- 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가 낙찰제를 적용할 경우, 발주자가 입찰자 수를 줄일 수 있는 방법은 다음 3가지로 요약 가능
  - ①PQ심사의 변별력 대폭 강화
  - ②3개이상 10~15개사 이내로 PQ심사 통과업체 수 규제
  - ③PQ심사 통과점수의 상향조정
  
- PQ심사의 변별력 제고는 중앙집중 발주체계, 발주자의 심사능력, 건설업계 내부의 상충된 이해관계 등으로 인하여 현실적으로 곤란
  
- PQ제도 도입시('93.7)부터 조달청에서는 PQ심사 통과업체 수를 20~30개 이내로 제한해 왔으나, 이같은 조치도 경쟁을 제약하고 담합의 원인이 된다는 이유로 '98년에 규제개혁 위원회에서 폐지한 마당에 또다시 10~15개사 이내로 PQ심사 통과업체 수 축소는 곤란
  
- 상기 2가지 방안을 모두 현실적으로 수용할 수 없다면, PQ심사 통과점수를 현행 60점에서 공사특성을 감안하여 90점 이상으로 대폭 상향조정
  - PQ심사시 거의 만점을 받아야 낙찰가능성이 있는 현행 제도하에서도 통과업체 수가 40~50개인 사례가 많은데, 최저가 낙찰제하에서 60점만 받아도 PQ심사를 통과할 수 있다면 입찰자 수는 더 늘어날 수 밖에 없고, 60~70개 혹은 100여개에 가까운 PQ심사 통과업체를 대상으로 최저가 낙찰제를 실시할 경우 덤핑입찰 방지는 불가능

## (2) 내역입찰제도 개선

- 최저가 낙찰제를 시행하는 기본목적은 입찰자간의 기술경쟁과 가격경쟁의 제고 및 건적 능력의 향상을 통해 공사비를 절감하는데 있으며, 이같은 목적을 달성하기 위해서는 발주자는 설계도면과 시방서만 제출하고, 입찰자가 목적물 물량 및 단가와 금액을 산정하여 제출하도록 하는 방식으로 현행 내역입찰제도를 개선하는 것이 바람직

- 일단 2001년부터 본공사 물량에 대해서는 종전과 마찬가지로 발주자가 물량내역서를 배부하고, 가설공사의 물량내역서는 입찰자가 독자적으로 작성하여 입찰하되, 장기적으로는 국제적인 입찰관행과 같이 본공사 물량내역까지도 입찰자가 작성하여 입찰하는 순수 내역입찰제도 적용

### (3) 외국인 컨설턴트의 한시적 활용

- 2001년부터 최저가 낙찰제 대상공사는 우리나라의 해외건설업체들이 중동이나 동남아 등에서 경험한 바와 같이, 외국인 컨설턴트를 고용하여 「입찰자 평가기준(RFQ)의 마련에서부터 낙찰자 선정까지」를 담당하도록 추진
- 1,000억원 이상 초대형공사에 입찰할 업체들은 대부분이 해외공사 입찰경험이 있기 때문에 외국인 컨설턴트를 고용하여 입찰을 보더라도 무방하며, 국내 건설제도의 선진화를 달성하는데도 유익

## VIII. 요약 및 결론

- 2001년의 1,000억원 이상 초대형 PQ공사부터 시작하여 최저가 낙찰제를 시행하되, 단계적인 확대방안 및 보완적인 제도적 장치는 다음과 같음

**< 최저가 낙찰제의 단계적 도입 및 정착방안 >**

단계	대상공사	최저가 낙찰방식	보완제도
제1단계	1,000억 이상 PQ공사(전체 공공공사의 10%)	PQ심사 ↓ 이행보증 ↓ 최저가 낙찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이행보증 의무화</li> <li>- 조달청 PQ통과점수의 상향조정 (현행 60점 → 90점 이상)</li> <li>- 내역입찰제도 개선(가설공사 물량내역 만 큰 입찰자 책임하에 작성)</li> <li>- 필요시 외국인 컨설턴트 고용→국제표준화 된 PQ심사 및 최저가 낙찰제 실시</li> </ul>
제2단계	300억 이상 (30%미만)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PQ공사: 上同</li> <li>- 비PQ공사: 적격심사 ↓ 이행보증 ↓ 최저가 낙찰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 上同</li> <li>- 비PQ공사는 기존의 적격심사기준을 활용 하여 2단계 계약방식으로 전환</li> <li>- 순수 내역입찰제도 적용</li> <li>- 원칙적으로 대안입찰 허용</li> <li>- 공종별 입찰자 평가기준 작성·평가</li> <li>- 생산방식의 유연화 추진</li> <li>※ 「건설산업기본법」 개정시 2002년 1월부 터 일반/전문간 겸업제한 폐지, 각종 하도 급 규제의 철폐, 주계약자관리방식의 공동 도급제도 도입, CM도입 등 생산방식의 유 연화 전망</li> </ul>
제3단계	100억 이상 (40%미만)	- 上同	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 上同</li> <li>- 이행보증시장의 단계적 개방과 이행보증금 율의 상향조정</li> <li>- 공사 건별 입찰자 평가기준 작성·평가</li> <li>- 발주자에 의한 저가심의회 실시</li> </ul>
제4단계	모든 설계/시 공 분리발주 공사 (70%미만)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50억 이상: 上同</li> <li>- 50억 미만: 이행보증 ↓ 최저가 낙찰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 上同</li> <li>- 건설보증시장의 전면개방</li> <li>- 예정가격제도의 폐지와 실적공사비 적산제도 도입</li> <li>- 장기계속계약제도 대신 계속비제도 적용</li> </ul>