

최저가낙찰제도의 저가심의 기능 강화방안

2009. 7. 9.

최민수

■ 논의 배경	4
■ 최저가낙찰제 및 저가심의제도 운용 동향	4
■ 현행 제도의 평가 및 제도 개선의 기본 방향	9
■ 해외 사례(일본의 저입찰가격조사제도)	12
■ 제도 개선 방안	19

요 약

- ▶ 최저가낙찰제 하에서 덤핑 낙찰을 방지하고 기술력 우위의 낙찰자를 선정하기 위해서는 저가심의를 강화하여 단순히 예산 절감보다는 최고의 원가 경쟁력을 갖춘 업체를 선별함으로써 건설업의 기술경쟁 촉진 필요
- ▶ 저가 심의를 통하여 덤핑 낙찰을 방지하려면 ‘부적정 공종’ 판정 기준을 강화해야 함.
 - 실적공사비와 표준품셈 방식이 혼용된 공종의 경우, 실적공사비 단가가 50% 이상이면 실적공사비 적용 공종으로 평가 필요
 - 노무비 저가 심의를 강화하여 기계화나 공장생산, 로봇 도입에 의한 인력 절감이 아닌 이상 투입 인원이나 질적 측면에서 통상의 인력 투입을 전제로 노무량의 적정성 평가 필요
 - 부적정 공종의 판정기준을 현행 ‘공종기준금액 대비 80% 이하’에서 85%로 상향 조정 필요
 - 공종별로 발주자 작성금액의 50% 미만 공종이 있을 경우 낙찰에서 무조건 배제하고 있는데, 실적공사비 확대 등을 고려할 때, 저가하한선을 60% 미만으로 상향 조정 필요
- ▶ 입찰자의 원가 절감 능력을 차별화하기 위해서는 저가 투찰 사유를 지나치게 제한하지 말고, 다음과 같은 사항을 저가 사유로서 폭넓게 인정할 필요성이 있음.
 - 공사기계, 장비의 직접 보유에 의한 임대료 절감
 - 공사현장 인근에 소재한 계열사로부터 자재의 저가 구매
 - 입찰 참가자가 해당 현장 인근에 또 다른 공사현장을 확보하고 있을 경우, 사토장이나 토취장을 공동으로 활용하여 원가 절감이 가능한 경우
 - 인근 현장의 부산물을 활용하여 당해 현장에서 원가 절감이 가능한 경우 등
- ▶ 저가 심의시 공법 대안 제시를 폭넓게 허용하고, 특수한 저가 사유서에 대해서는 일정기간 독점권을 부여해야 함.
 - 진정한 저가 투찰자를 찾아내고, 보다 완성도 높은 설계가 되도록 하기 위해서는 노선 변경이나 평면 계획과 같은 설계의 기본 틀은 변경하지 않도록 하되, 최저가낙찰제 하에서 공법 변경과 관련하여 폭넓은 대안 제시를 허용해야 함.
 - 해당 공사와 관련된 신기술이나 신공법 등 최초로 제안된 원가절감 사유서에 대해서는 일정기간 해당 회사에 독점권을 부여해야 함.
- ▶ 저가심의 탈락자 요청시 저가심사 내용을 공개하고, 저가심사의 전문성을 강화하기 위해서는 엔지니어링 및 건설업체 퇴직 엔지니어를 심의위원으로 활용해야 함.
 - 저가심의 행정 업무가 과다해질 우려가 있기 때문에 입찰 참가자 수를 최소화할 수 있는 대책이 병행되지 않는 한, 1차 객관적 심사를 폐지하는 것은 곤란함.
 - 일부 입찰자들의 담합에 의하여 부적정 공종이 증가되는 현상을 방지하기 위해서는 부적정 공종을 판정하는데 활용되는 ‘공종기준금액’ 산정시 공종별 입찰자 평균입찰금액의 반영비율을 현행 30%에서 20%로 하향 조정 필요

1. 논의 배경

- 최저가낙찰제란 발주자가 산정한 예정가격 내에서 가장 낮은 가격으로 입찰한 업체부터 입찰 금액의 적정성 여부를 심사하여 이를 통과한 자를 최종 낙찰자로 결정하는 제도임.
- 최저가낙찰제는 시장 경쟁을 근간으로 입찰 제도를 글로벌 스탠더드에 부합시킨다는 취지하에 지난 2001년에 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 도입되었으며, 2006년 5월 부터는 300억원 이상 모든 공사로 확대 적용된 바 있음.
- 최저가낙찰제도는 가격 경쟁을 기본으로 하고 있으므로 도입 초기부터 덤핑 입찰을 방지하기 위한 다양한 보완책이 강구되었으나, 낙찰률이 저하되는 근본적인 문제점을 해결하지 못하고 있음.
- 오히려 그동안 예정가격 산정시 실적공사비 적용 확대 등으로 최저가낙찰제 대상 공사의 적정 공사비 확보가 더욱 문제시되어 왔으며, 덤핑을 방지하기 위하여 도입한 저가심의제도도 큰 기능을 발휘하지 못하고 있음.
- 더구나 최근 최저가낙찰제를 100억원 이상 모든 공사로 확대 적용하려는 움직임이 있으며, 예정가격 작성시 실적공사비 도입 확대, 1단계 저가심의 폐지 및 총액기준 저가심사 도입 등이 거론되고 있어 오히려 낙찰률이 더욱 하락할 가능성이 있음.
- 본 고에서는 최저가낙찰제도에 적용되고 있는 저가심의제도의 현황과 문제점을 살펴 보고, 예산 절감과 더불어 업체간 기술 경쟁을 촉진할 수 있도록 저가심의제도의 강화 방안에 대하여 살펴보고자 함.

2. 최저가낙찰제 및 저가심의제도 운용 동향

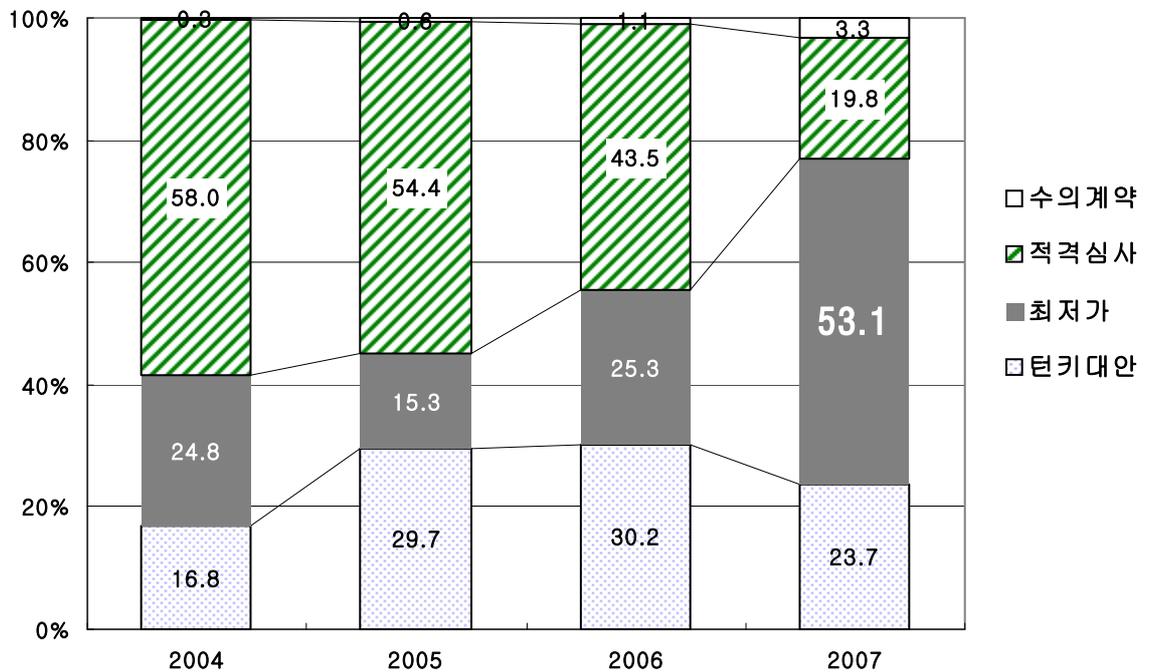
□ 최저가낙찰제 운용 동향

- 2006년 5월 최저가낙찰제 대상공사가 300억원 이상의 모든 공사로 확대됨에 따라, 2007년부터 최저가낙찰제 대상 공사물량이 크게 증가
- 2006년에는 전체 공공공사의 25%(발주량 기준) 수준을 차지하였으나 2007년에는 최

저가낙찰제 적용 공사가 53.1%로 크게 증가
 ·최저가 대상 물량은 수주 기준으로 2006년 6조 3천억원에서 2007년에는 22조원 수준으로 크게 증가

- 2008년 들어서는 정부의 예산 절감 정책의 일환으로 100억원 이상 모든 공사로 최저가낙찰제를 확대 적용하는 방안이 검토되었으나, 경기 침체가 지속되고 있다는 점을 감안하여 보류된 바 있음.

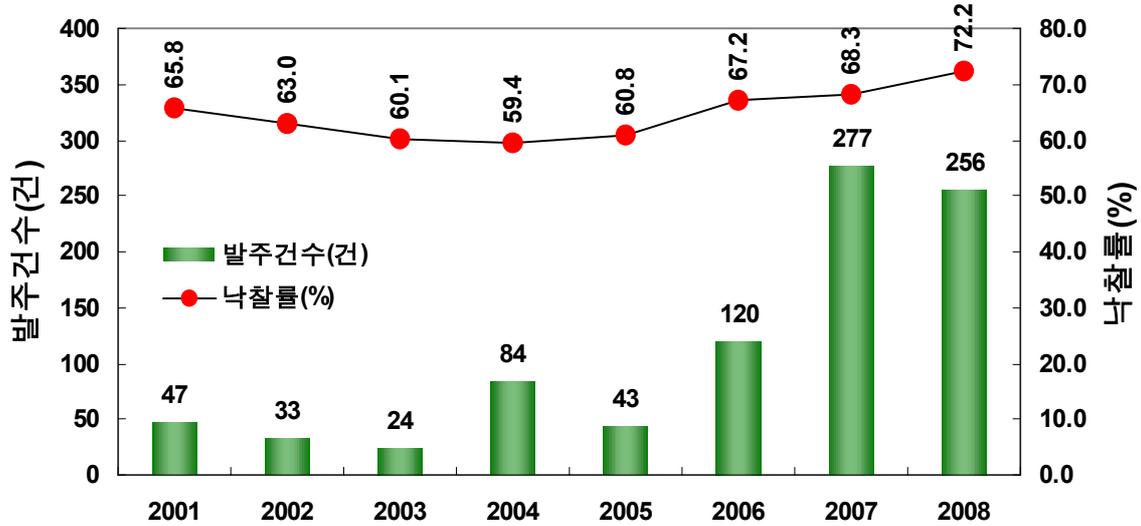
<그림 1> 공공공사의 입찰 방식별 비중 추이



자료 : 조달청

- 최저가낙찰제 대상 공사의 낙찰률은 제도 도입 초기에는 60%대에서 형성되었으나, 2004년까지는 낙찰률이 지속적으로 하락하는 추세를 보였음.
 ·2006년 5월 저가심의회제가 개선되면서 낙찰률이 다소 상승하기 시작하여 2008년에는 낙찰률이 72%를 기록하였으나, 여전히 직접 공사비에 미치지 못하는 수준임.
 ·실적공사비의 적용 동향을 파악할 때, 예정가격은 과거보다 3~5% 수준 하락한 것으로 추정되며, 따라서 낙찰률은 2006년 이후 거의 변동이 없다고 볼 수 있음.

<그림 2> 최저가 대상 공사의 발주 건수 및 낙찰률 추이



자료 : 조달청

- 최저가낙찰제 확대와 업체간 경쟁 심화에 따라 덤핑 입찰이 증가하면서 실행 예산이 낙찰가격을 넘어서는 현상이 발생하고 있으며, 이 경우 저급 자재의 사용이나 미숙련 기능인력의 투입 등으로 부실공사의 우려가 존재함.
- 최저가 낙찰 현장의 실행예산은 낙찰가격 대비 최소 105%, 최고 120%로서 실행예산 을 세울 때부터 적자 현장으로 운영되는 사례가 많음(이영환, 2008. 11).

- 건설업체에서 적자 시공을 감내하는 이유는 지속적인 공공공사 입찰 참여를 위한 실 적 유지와 더불어 유희인력·장비 활용, 그리고 선금 및 기성대가의 안정적인 지급으 로 기업의 유동성을 확보하려는 의도가 존재

□ 덤핑 낙찰 방지를 위한 제도 개선 추이

- 정부에서는 최저가제도의 도입 당시부터 가장 우려되었던 덤핑 수주를 방지하기 위하 여 그동안 다양한 방지 대책을 마련해 왔으나, 덤핑 낙찰을 방지하기에는 어느 정도 한계가 존재

<표 1> 최저가낙찰제의 덤핑 낙찰 방지를 위한 제도 개선 추이

구분	주요 내용
공사이행보증 강화 (2001. 1)	<ul style="list-style-type: none"> 공사이행보증서(performance bond)의 제출을 의무화하고 보증기관이 공사이행보증서 발행시 엄격한 보증심사 공사이행보증서 발급시 담보를 징구하거나 혹은 최저가로 낙찰받은 공동도급 구성원이 우선 연대하여 계약을 이행하는 사례가 많아 실효성이 부족 실제 낙찰률은 40% 중반까지 하락
보증거부 낙찰률제 (2001. 4)	<ul style="list-style-type: none"> 60% 미만의 저가 낙찰인 경우에는 보증기관이 공사이행보증서의 발급 거절(후에 75%로 상향 조정) 실질적인 낙찰 하한선으로 작용
PQ신인도 감점제 (2001. 7)	<ul style="list-style-type: none"> 최근 1년간 최저가낙찰제 적용 공사에서 70% 미만으로 낙찰된 횟수에 따라 PQ 점수 1~3점(후에 최대 15점까지 확대) 감점
입찰자 평균 입찰금액을 활용한 저가심사제 (2003. 12)	<ul style="list-style-type: none"> 최저가로 입찰한 자로부터 입찰금액을 공종별로 심사하여 부적정 공종이 전체 공종의 10% 이하인 경우, 낙찰자로 결정 부적정 공종은 공종별 입찰금액이 전체 입찰자의 공종평균입찰금액보다 20% 이상 낮은 공종을 말함.
저가심의제도 개선 (2006. 5)	<ul style="list-style-type: none"> 1단계 심사는 객관적 심사로 공종기준금액 대비 80% 미만의 부적정 공종이 있는지 여부 심사 2단계 심사(주관적 심사) : 1단계 심사의 부적정 공종에 대하여 저가 입찰 사유가 타당하면 낙찰자로 인정 부적정 공종의 판단 기준인 공종기준금액 산정시 발주자 설계금액 70%, 입찰자 평균입찰금액 30% 반영

□ 현행 저가심의제도의 개요

- 현행 최저가낙찰제의 저가심의는 최저 입찰자 순으로 하되, 2단계 방식으로 시행중임.
 - 1단계 심사(객관적 심사) : 공종별 입찰금액이 ‘공종기준금액’ 대비 80% 미만의 부적정 공종이 있는지 여부를 심사
 - 2단계 심사(주관적 심사) : 1단계 심사에서 부적정 공종으로 판명된 공종에 대하여 저가 입찰 사유가 타당한지 여부를 심사하여 낙찰자로 인정
- 부적정 공종의 판정 방법
 - 공종의 입찰금액이 당해 공종에 대한 발주기관이 작성한 금액의 100분의 10 이상을 초과하거나 당해 공종의 ‘공종기준금액’¹⁾보다 100분의 20 이상 낮은 경우, 당해 공종

1) 공종기준금액이란 공종별로 발주기관이 작성한 금액 70%, 입찰자의 공종평균입찰금액 30%를 반영하여 산정된 금액을 말함. 다만, 공종평균입찰금액을 산정하는데 있어서 다음에 해당하는 공종별 입찰금액은 제외함.

- 무효 입찰인 경우
- 입찰금액이 예정가격보다 높은 입찰인 경우
- 입찰금액이 전체 입찰자 평균입찰금액의 100분의 20 이상 낮은 입찰인 경우

의 입찰금액이 부적정한 것으로 판정

- 단, 공종 전체 또는 일부 세부공종에 실적공사비 단가가 적용된 경우에는 발주기관이 작성한 산출내역서상의 실적공사비 단가 금액보다 1,000분의 3 이상 낮은 경우
- 공종기준금액보다 100분의 50 이상 낮거나 혹은 높은 공종의 입찰금액이 하나라도 있는 경우

– 입찰금액 적정성 심사 대상자의 결정 방법

- 최저가로 입찰한 자부터 저가사유서를 토대로 순차적으로 공종의 입찰금액을 심사하여²⁾ 부적정한 입찰금액으로 판정된 공종의 수가 전체 공종 수의 100분의 20 미만인 자를 입찰금액 적정성 심사대상자로 결정

□ 최근의 제도 개선 동향

- 정부에서는 최저가낙찰제도의 덤핑 현상을 완화하기 위하여 그동안 저가심의제도를 강화하는 등 나름대로 노력을 기울여 왔으나, 최근의 정책 흐름을 보면 오히려 낙찰률을 더욱 저하시킬 가능성이 있음.
- 정부에서는 지난 2008년 4월 ‘공공건설사업 합리화’를 위하여 예산 10% 절감 방안³⁾의 하나로 최저가낙찰제를 확대하여 3,900억원의 예산을 절감하겠다는 계획을 발표
- 최근에는 300억원 이상에 적용하고 있는 최저가낙찰제를 2년간 한시적으로 100억원 이상 공사로 확대하여 추진할 계획을 마련중에 있음.⁴⁾

– 공종별 입찰금액 순위에서 상위 100분의 30 이상과 하위 100분의 10 이하에 해당하는 경우. 단, 공종별 입찰금액이 10개 미만인 경우에는 최상위와 최하위에 해당하는 경우 등

2) 공종별 입찰금액 절감 사유로 미인정되는 사항은 다음과 같음.

1. 공사목적물의 변경 등 설계서의 변경에 속하는 사항. 다만, 설계서에 정한 가설재료 및 시공장비 등을 변경하여 공사금액을 절감하는 사유는 허용
2. 보유 조건으로 사회적 부작용이 예상되는 사항
 - 골재 채취장, 사토장, 토취장, 재료(가설재료 포함) 및 장비 보유(소유 및 임대포함) 사항. 다만, 재료의 저가구입은 세부심사기준에서 정하는 바에 따라 일정 범위내에서 절감사유로 인정 가능
 - 인근현장의 자재, 인력, 장비 유용 등 사유
3. 사회적 기여, 공여 등에 의한 절감 등 검증이 곤란한 추상적인 사항. 다만, 노무비 절감은 장비투입(인력시공을 기계시공으로 변경하는 경우를 말할)에 의한 경우에 한해 세부심사기준에서 정하는 바에 따라 절감사유로 인정 가능
4. 절감사유 증빙의 신뢰성 확보가 곤란한 사항
 - 하도급, 외주 등에 의한 공사비 절감사항 등 절감사유 인정시 사회적 약자에게 불이익이 예상되는 사항
 - 부적정 공종 외의 공종의 금액을 부적정 공종의 금액에 분배하여 절감하는 사항
5. 기타 절감사유가 관련법규 등에 위반되는 사항

3) 구체적인 계획은 턴키낙찰방식 개선(1조원), 실적공사비 전환확대(1조 1,600억원), 품셈 정비(6,600억원), 설계의 경제성(VE)확대 1조 3,800억원, 최저가낙찰제 확대 도입 3,900억원 등임.

- 또한, 공공건설 사업비를 축소하기 위하여 예정가격 산정시 실적공사비(historical cost data) 적용 확대를 추진하고 있음.
- 최저가낙찰제의 덤핑 방지에 일정부분 역할을 해왔던 저가심의제도를 개선하여 1차 심사에서 부적정 공종 수 초과에 의한 자동 탈락없이 최저가 입찰자부터 심사하는 방법을 검토중에 있으며, 이 경우 낙찰률이 크게 하락할 가능성이 높음.
- 현재는 1단계 심사에서 공종별로 입찰금액이 기준금액보다 높은 부적정 공종이 일정 비율 이상이면 무조건 탈락시키고 있으며, 최저가로 입찰해도 특정 공종의 입찰금액이 발주자 작성금액의 50% 미만일 경우 낙찰에서 배제시키고 있음.
- 정부에서는 향후 입찰자가 공사 물량을 직접 산출하는 ‘순수내역입찰제’ 제도를 도입하고, 100억원 이상 모든 공사에 발주기관이 자율적으로 활용할 수 있는 방안을 검토중에 있으며, 순수내역입찰 도입시 신기술신공법 제안을 허용하던 ‘최저가 III 제도’는 폐지를 검토하고 있음.

3. 현행 제도의 평가 및 제도 개선의 기본 방향

□ 현행 저가심의제도의 평가

- 2006. 5월 제도 개선을 통하여 저가입찰 공종에 대해 사유서를 제출토록 하고, 그 사유가 타당한지를 심사함으로써 고유한 의미의 저가심사 개시
- 저가 사유 인정 기준 : 장비 조합에 의한 절감, 효율성 높은 장비 대체에 의한 절감, 가설재의 대체에 의한 절감, 소요 자재의 저가 구매에 의한 절감, 장비 투입에 따른 노무비 절감(인력시공을 기계 시공으로 변경시) 등
- 부적정 공종의 판단기준인 공종기준금액 작성시 발주자의 설계금액을 반영함으로써 낙찰률 향상 도모
- 발주자와 독립된 ‘입찰금액 적정성 심의위원회’에서 저가심의를 하면서 심사의 공정성, 객관성 시비 축소
- 현행 저가심사제도가 제대로 기능하고 있는가에 대해서는 일부 긍정적 의견이 존재

4) 건설경제신문, 2009. 6. 15

- 최근 저가심의회가 강화된 이후, 최저가 대상 공사의 수주 결과를 보면 기술 경쟁이 어느 정도 가미되는 경향을 보이고 있음.
- 특히 중견건설업체의 경우, 제도 변화에 적극적으로 대응하여 견적부서를 강화하거나 원가관리에 노력한 업체, 혹은 시공 경험과 노하우를 활용한 저가 사유 발굴을 강화한 업체에서 좋은 성과를 내고 있음.⁵⁾
- 반면, 현행 저가심의회제도 하에서는 업체간 투찰률에 큰 차이가 없으며, 기술력이 뛰어난 업체를 선별한다는 당초 취지와는 달리 저가 사유서를 제출하는 공종이 고착화되고 있다는 비판도 존재
- 저가 심사도 객관적 심사와 주관적 심사가 혼재하여 운용상 문제점 노출
- 공종별 단가 상대 비교로는 공법 평가가 불가능하며, 공종별 단가 상대 비교는 공법의 전문성을 무시한 행정편의주의적 발상으로 볼 수 있음.
- 조달청에서는 2008년 8월 이후 입찰공고된 공사에 대해서는 강화된 ‘적정성심사 가이드라인’을 적용하면서 저가심사에서 탈락하는 업체가 증가하고 있으나, 전반적으로 낮은 낙찰률이 지속되고 있음.

□ 저가심의회제도 개선의 기본 방향

- 국가 예산의 효율적 활용이라는 측면에서 볼 때, 공공건설공사 입찰에서 가격에 의한 경쟁은 불가피하나, 최저가 낙찰이 과연 진정한 예산 절감인가에 대해서는 논란 존재
- 부실공사 유발로 사후관리비용이 증가하거나, 총 생애주기비용(Life Cycle Cost)이 증가할 수 있으며, 공사 과정에서 설계 변경이 불가피한 사례가 많음.
- 최저가낙찰제도는 본래 가격 위주의 낙찰 방식이나, 저가심의회제도 등을 통하여 건전하고 합리적인 경쟁과 체계적인 선별 시스템이 전제된다면, 가격 경쟁과 기술 경쟁을 동시에 충족시킬 수 있어 시장경쟁 체제에 적합한 제도로 볼 수 있음.
- 따라서, 최저가낙찰제도에 대한 인식을 전환하여 단순히 가격 경쟁을 유도하는 제도

5) 최근 최저가 입찰에서 두각을 나타내고 있는 중견건설업체인 N건설과 K건설의 경우 견적부서를 강화하고, 저가사유 발굴에 적극 나서고 있음(건설경제신문, 2008. 2.22 기사 참조).

가 아니라 최고의 기술력과 원가 경쟁력을 갖춘 업체를 선별할 수 있는 제도로서 인식하는 것이 필요함.

· 불필요한 지출과 거품을 없애는 것은 필요하나, 필요한 비용을 지불하려는 의식이 필요하며, 최저가낙찰제를 단순히 예산 절감 수단으로 활용하는 것은 곤란함.

- 최저가낙찰제 하에서 최고의 기술력과 원가 경쟁력을 갖춘 업체를 선별하여 기술 경쟁을 촉진하고, 경쟁력 있는 업체로 시장을 개편하기 위해서는 저가심의제도가 제 기능을 담당해야 함.

- 현행 최저가낙찰제 하에서 부적정 공종⁶⁾에 대하여 입찰금액 적정성을 심사하기 위해서는 발주기관 및 입찰자 모두 입찰금액 절감 사유서 작성 및 평가에 많은 물리적인 투입과 시간이 소요된다는 비판이 존재하나

· 대규모 공사 입찰에 있어 어느 정도의 시간과 노력이 투입되는 것은 불가피한 것으로 판단되며, 아무나 입찰에 참여할 수 없다라는 인식 확대 필요

- 이러한 원칙하에 ‘저가심의제도’를 개선하기 위한 기본 방향을 설정하면 다음과 같음.

<표 2> 제도 개선의 기본 방향 설정

기본 방향	주요 개선 사항
1) 덤핑 입찰 방지 및 최소한의 직접 공사비 확보	· 저가심의제도 입안 취지대로 순공사 원가 이하로 투찰률이 하락하는 것을 방지하고, 덤핑 여부를 정확히 판별할 수 있는 장치로서 기능토록 제도 개선 · 부적정 공종 판정 기준을 상향 조정하여 업체의 견적능력 향상을 유도하고, 2차 주관적 심사 대상자를 축소
2) 기술 경쟁의 확대	· 저가 사유서의 변별력을 확대하여 기술 경쟁을 강화 · 기술력, 공사관리능력에 의한 원가 절감으로 투찰률이 하락하는 것을 인정하되, 하도급업체, 자재납품업체 등에 손실 전가를 통한 낙찰률 하락은 방지
3) 공정한 경쟁의 유도	· 진정한 원가 경쟁력을 갖춘 업체가 제도적인 허점에 의해 저가심사에서 탈락하는 사례가 발생하지 않도록 제도 개선 필요 · 저가 심의의 공정성, 전문성 확보

6) 입찰금액 사유서를 제출해야 하는 ‘부적정 공종’은 다음과 같음.

- 공종별로 ‘발주기관이 작성한 금액’보다 100분의 65 미만인 입찰의 경우, 입찰 단계에서 사유서 제출

- 당해 공종의 ‘공종기준금액’보다 100분의 20 이상 낮은 것으로 판명될 경우, 저가 심의시 추가로 사유서 제출

4. 해외 사례(일본의 저입찰가격조사제도)

- 저입찰가격조사제도란 최저가격 입찰자가 계약 내용에 적합한 이행이 이루어지지 않을 우려가 있는 경우 낙찰자를 결정하지 않고, 저입찰 가격을 조사한 후에 입찰 가격의 적산 내용에 합리성이 있는 경우에 최종 낙찰자로 결정하는 제도임.⁷⁾

□ 저입찰 가격 조사 기준

1) 中央公契連⁸⁾ 모델

- 저입찰가격조사제도가 발동되는 기준 자체가 중요한 역할을 하고 있기 때문에, 예산 결산 및 회계령 제85조에서 공공공사 발주자는 미리 저입찰 가격 조사 기준을 작성해 두는 것으로 정해져 있음.
- 저입찰 가격 조사 기준으로는 1986년 6월 中央公契連에 해당 모델이 작성되어 있고, 각 공공 공사 발주자는 이 모델을 기준으로 저입찰 가격 조사 기준을 정하고 있음.

2) 저입찰 조사 기준액의 설정

- 中央公契連의 모델에 의하면, 저입찰가격조사제도가 발동되는 저입찰 가격이란 다음의 가격 기준액에 못 미친 경우임.

$$\text{저입찰 조사 기준액(A)} = \text{직접 공사비} + \text{공통 가설비} + (\text{현장 관리비}) \times 1/5$$

.다만

- ① $A > \text{예정가격} \times 8.5/10$ 의 경우 : 저입찰 가격 조사 기준액 = $\text{예정가격} \times 8.5/10$
- ※ 산정된 저입찰 조사 기준액(A)이 예를 들면 예정가격의 9할인 경우, 8.5할까지 인하한 금액을 조사 기준액으로 함.

7) 2번째 저가 입찰자에만 한정되는 것이 아니라, 예정가격 범위 내에서 적산 내용에 합리성이 있는 가장 염가의 입찰자를 낙찰자로 하는 취지임. 예를 들면, 2번째 저가 입찰자도 부적절하면, 3번째 저가 입찰자가 예정가격 이하면 낙찰자가 될 수 있음(회계법 29조의 6 제1항, 예결령 84조 이하, 및 지자령 167조의 10 제1항). 한편, 회계법 제29조의 6 제1항 단서에는 저입찰 가격 조사 제도와 함께 “계약상대방이 되어야 할 자의 입찰 가격이 공정한 거래 질서를 어지럽히게 될 우려가 있어 현저하게 부적당하다고 인정될 때는 정령이 정하는 바에 따라 예정가격의 범위 내에서 차순위 입찰자 중에서 최저 가격을 투찰한 사람을 계약 상대방으로 할 수 있다”라고 규정하고 있음. 이 제도는 비정상적으로 낮은 입찰 가격일 경우에는 굳이 저입찰 가격 조사 제도를 적용할 것도 없이 배제하는 것이 적절한 경우에 발동되는 것이며, 실제 적용 사례는 거의 없음.

8) 中央公共工事契約制度運用連絡協議會

② $A < \text{예정가격} \times 2/3$ 의 경우 : 저입찰 가격 조사 기준액 = $\text{예정가격} \times 2/3$

※ 산정된 저입찰 조사 기준액(A)가 예를 들면 예정가격의 5할인 경우, 2/3 비율까지 끌어올린 금액을 조사 기준액으로 함.

- 저입찰 조사 기준액은 발주자의 설계서로부터 자동적으로 산출되며, 일반적으로 예정가격의 8할 전후로 설정되어 있음.
- 저입찰 가격 조사가 적용된 공사에 대해서는 조사를 실시한 모든 공사를 대상으로 개개의 입찰 참가자에 대해 저입찰 가격 조사를 실시했을 경우는 입찰 조서의 적요란에 저입찰 가격 조사 실시라고 기재해 공표하고 있음.

□ 저입찰가격조사제도 운용의 예(국토교통성 직할 공사)⁹⁾

1) 기준액의 확정

- 예정가격이 1,000만 원을 넘는 공사를 경쟁 입찰에 붙이고자 할 때는, 저입찰 가격 기준에 근거해 산출한 기준액을 예정가격이 기재되어 있는 행의 아래에 조사 기준액 ○○천원으로 구체적으로 기재함.(예정가격 1,000만 원 이하의 공사에 대해서는 저입찰 가격조사제도는 적용되지 않음).

2) 입찰 참가자에게 주지

- 저입찰가격조사제도가 적용되는 공사 입찰에 있어서는 입찰 참가자에게 동 제도가 적용되며, 기준가격 이하로 입찰한 자는 최저 입찰자여도 반드시 낙찰자가 되지 않는 경우가 있다는 점을 현장 설명 및 입찰 집행시에 설명함.

3) 입찰의 집행

- 입찰 결과, 기준가격을 밑도는 입찰이 있을 경우, 발주자의 입찰 집행자는 전 입찰자에게 보류를 선언하고, 낙찰자는 후일 결정한다는 취지를 안내하고, 해당 입찰 수속을 종료함.

9) 공공공사입찰제도 운용실무연구회, 공공공사입찰제도 운용의 실무, 2008. 1, pp. 197~201

4) 조사 실시

- 발주자는 입찰자로부터 그 가격으로 입찰한 이유 등을 중심으로 사정 청취, 관계기관에의 조회 등 조사를 실시함.
- 조사 내용은 2005년 6월 「예산 결산 및 회계령 제85조의 기준 취급에 관한 사무 수속에 대해」에 다음과 같이 규정하고 있음.
 - 그 가격으로 입찰한 이유, 필요시 입찰 가격의 내역서 징수
 - 계약 대상 공사 부근에 있어서의 소유 공사의 상황
 - 계약 대상 공사에 관련하는 소유 공사의 상황
 - 계약 대상 공사 개소와 입찰자의 사업소, 창고 등과의 관련 (지리적 조건)
 - 소유 자재의 상황
 - 자재 구입처 및 구입처와 입찰자와의 관계
 - 소유 기계수의 상황
 - 노동자의 구체적 공급 전망
 - 과거에 시공한 공공공사명 및 발주자
 - 경영 내용
 - 공공 공사의 성적 상황
 - 경영 상황 거래 금융기관, 보증 회사 등에의 조회
 - 신용상태, 건설업법 위반 유무, 임금 미불 상황, 하청 대금 지불 지연 상황 등

5) 적합한 이행이 이루어진다고 인정되는 경우

- 조사 결과, 기준가격 이하일지라도 계약 내용에 적합한 이행이 이루어질 것으로 인정되는 경우에는 즉시 최저 입찰자에게 낙찰 취지를 통지함.

6) 적합한 이행이 이루어지지 않는다고 인정되는 경우

- 조사 결과, 최저 입찰자의 입찰 가격으로는 계약 내용에 적합한 이행이 이루어질 수 없을 우려가 있다고 인정되는 경우는 계약 심사 위원(원칙으로서 지방 정비국 총무부장, 기획부장, 담당 부장 등 3명)의 의견이 요구됨.

- 이 경우 다음 순위자가 예정가격 이하면 낙찰자가 되는 사례가 많은데, 사무 담당자의 판단과는 달리, 계약심사위원의 판단에 의해 당초 최저 입찰자를 그대로 낙찰자로 할 수도 있음.

7) 조사 기준액, 조사 결과의 공표

- 국토교통성 직할 공사에서는 계약 체결한 후에 입찰 조서에 조사기준액을 기재해 열람하는 형태로 공표하고 있음.
- 저입찰 가격 조사가 적용된 공사에 대해서는 조사를 실시한 모든 공사를 대상으로 개개의 입찰 참가자에 대해 입찰 조서의 적요란에 '저입찰 가격 조사 실시'라고 기재해 공표하고 있음.

□ 최근 강구되고 있는 저가 입찰 대책

- 최근 일본에서는 공공공사 발주의 감소와 전면적인 일반경쟁 입찰의 채용 이후 저가 입찰이 증가하고 있음.
- 국토교통성 직할 공사의 2001년 평균 낙찰률은 96.7%였지만, 2006년에는 91.4% 수준까지 하락하였음.
- 기본적으로 저가 입찰은 입찰자 측의 문제이나, 공공공사 발주자로서도 이러한 저가 격 입찰이 계속될 경우 품질 확보나 하청업자 등에 악영향을 미칠 것으로 염려하여 수 차에 걸쳐 저가 입찰 대책을 강구하여 왔음.

1) 저가 입찰 공사에 대한 조사 강화

- 국토교통성 직할 공사를 대상으로 2001년 12월 「저입찰가격조사제도 대상 공사와 관련된 중점 조사 시행에 대해」를 통지하고, 저가격으로 입찰한 공사 등을 대상으로 저가 입찰 사유나 입찰 금액의 적산 내역 등에 대해 중점적으로 조사하도록 규정하고 있음.

<표 3> 저가 입찰 가격조사 매뉴얼에 의한 조사 내용

심사 분야	심사 항목
당해가격으로 입찰한 이유	금회의 저입찰가격으로 안전하게 양질의 시공이 가능한가
견적서 또는 내역서의 내용	설계도서에서 요구하고 있는 사양, 수량으로 적산되어 있는가 자재단가, 노무단가 등이 상당히 낮은 경우의 확인 하도급업자와의 관계를, 하도급업자와 면담하여 확인 안전대책비의 계상은 적정한가 현장관리비의 계상은 적정한가 일반관리비가 낮은 경우의 설명
보유 공사의 상황	계약대상공사 부근이나 계약대상공사에 관련된 보유공사의 상황 배치 예정기술자의 적정배치를 확인
계약대상공사 개소와 입찰자의 사무소, 참고 등과의 관련	지리조건 등을 고려한 감독업무 등의 경비절감이 가능한가 긴급시의 대응, 안전관리의 우위성 등의 확인
보유 자재의 상황	보유자재의 보관 상황을 사진 등으로 확인
자재구입선 및 입찰자와의 관계	저가격조달의 근거를 자재판매점 등이 작성한 견적서 등에 의해 확인
보유 기자재의 상황	자사 보유 기계의 소속 확인
노무자의 구체적 공급 전망	노무자의 확보계획 및 배치예정의 확인 건강보험증 등에 의한 고용관계의 확인
과거에 시공한 공공공사 및 발주자	과거에 시공한 공공공사의 시공체제대장의 내용 확인 직할공사에 있어서 저입찰 수주 실적 유무
건설부산물의 반출지	반출지 예정지와 처리 체제의 확인

2) 보증 회사와의 제휴에 의한 덤핑 수주 배제(2002. 6)

- 국토교통성 직할 공사에서는 덤핑 수주를 배제하기 위해 선금 보증회사와의 제휴 조치를 강구

·국토교통성은 발주 공사가 덤핑 수주의 우려가 있다고 인정될 때는 입찰자의 경영 상황 등에 대해서 거래 금융기관, 선금 보증회사 등에 적절한 조회를 실시해야 함.

·국토교통성에서 덤핑 수주 배제 등의 조치를 강구한 공사에 대해서 선금 보증회사는 선금의 용도와 관련하여 낙찰 가격에 대한 사정 청취, 공정표·공사비내역명세서·거래 총액 보고 등의 징수, 현장 조사 실시 등에 의해 중점적으로 감사해야 함.

3) 입찰 금액 명세서의 제출(2002. 12)

- 입찰시 입찰서에 기재한 입찰 금액 내역서를 제출시키는 것은 담합 방지 효과와 함께 덤핑 수주 방지 효과도 있어 공모형 지명경쟁입찰이나 공사 희망형 지명경쟁입찰에서도 입찰 금액 내역서를 제출토록 함.

4) 메일링리스트 시스템의 도입(2003. 4)

- 중앙공계련, 지방공계련의 참가자를 멤버로 하여 각 발주자가 저입찰 가격 조사를 실시한 내용에 대해서 발주자 사이에 리얼타임으로 정보를 공유
- 공유하고 있는 정보 내용은 공사 개요, 예정가격, 조사기준가격, 낙찰가격, 낙찰업자 등임.

5) 수주자측 기술자 증원(2004. 3)

- 국토교통성 직할 공사에 있어서 저가입찰 조사대상 공사를 낙찰한 경우는 감리 기술자와는 별도로 동등의 요건을 충족하는 기술자의 배치를 요구함.

6) 특별 중점 조사의 시행(2008. 1)

- 2007년 12월 국토교통성으로부터 제시된 “긴급 공공 공사 품질 확보 대책에 대해”와 관련하여 2008년 1월 이후 저가 입찰 대책으로서 특별 중점 조사를 시행
- 예정가격 2억 엔 이상의 공사로서 입찰 가격이 조사기준가격을 밑돌 경우, 또는 적산 내역인 직접공사비, 공통가설비, 현장관리비, 일반관리비 각각의 비목에 대하여 1개라도 입찰 가격을 예정가격으로 나눈 비율이 아래의 비율을 하회할 경우, 입찰자에 대해서 특별 조사를 실시¹⁰⁾
 - 직접 공사비 75%, 공통 가설비 70%, 현장 관리비 60%, 일반 관리비 30%
- 부적격한 입찰자를 배제하고, 차 순위자와 계약할 수 있는 경우가 예시되었음.
 - 품질이 확보된 거래 실적을 과거의 계약서 등에서 찾을 수 없는 경우
 - 교통유도원의 확보나 각종 품질 시험 등에 필요한 비용체제를 반영하지 않은 경우

□ 최저제한가격 제도(lower limit)

- 최저가격 입찰자 이외의 투찰자를 낙찰자로 결정할 수 있는 경우로서, 「지방자치법」 시행령 제167조의 10 제2항에서는 “해당 계약의 내용에 적합한 이행을 확보하기 위해서 특히 필요한 경우에는 미리 최저제한가격을 마련하고, 예정가격의 범위내에서 최

10) 중점 조사 내용은 입찰 참가자의 적산 내역서에 근거하여 품질 불량 우려가 있는 극단적인 저가격으로 자체기계노무의 조달을 견적하지 않았는지, 혹은 품질 확보 체제와 안전 관리 체제가 확보되지 않을 우려가 있는지 등임.

저제한가격 이상으로 입찰한 자 가운데 최저 가격 투찰자를 낙찰자로 할 수 있다”라고 규정하고 있음.

·최저제한가격 제도에서는 예정가격과 최저제한가격의 범위 내에서 최저의 입찰자가 낙찰자가 되는 것인데, 덤핑 방지 효과가 높은 반면, 최저제한가격이 예정가격에 가까운 경우 발주자는 경쟁에 의한 이익을 얻을 수 없음.

– 최저제한가격제도에서는 최저제한가격의 결정이 중요한데, 실제 운용에서는 저입찰 가격 조사 기준과 관련되는 中央公契連 모델을 참고로 하여 최저제한가격이 설정되고 있음.

□ 시사점

– 예정가격의 80% 이하에 대해서는 저가심의를 통하여 최소한의 직접 공사비를 확보할 수 있는가를 심사하고 있어 덤핑 수주에 의한 무분별한 가격 하락을 방지하고 있음.

·따라서 국내에서도 최소한의 직접 공사비를 확보할 수 있도록 저가심의회도를 구상하는 것이 필요함.

– 국내와 비교하여 계약 대상 공사 부근에 있어서의 소유 공사의 상황, 소유 자재의 상황, 자재 구입처 및 구입처와 입찰자와의 관계 등을 조사하여 저가 입찰 사유를 폭넓게 인정하고 있음.

·국내에서는 공사기계, 장비의 직접 보유에 의한 임대료 절감이나, 공사현장 인근에 소재한 계열사로부터 자재의 저가 구매, 또는 입찰 참가자가 해당 현장 인근에 또 다른 공사현장 확보에 의한 원가 절감 등을 인정하지 않고 있음.

– 국내와 달리 발주처에서 소속 엔지니어를 활용하여 직접 저가 심의를 담당하고 있으며, 이는 계획·설계 과정에서부터 관여하여 해당 공사에 대한 이해도가 높고, 동일 공사에 대한 경험과 전문성을 갖추고 있어 기술적 검토가 가능하기 때문임.

– 적산 내역인 직접공사비, 공통가설비, 현장관리비, 일반관리비 각각에 대하여 예정가격 대비 입찰가격을 비교하여 1개의 비목이라도 일정 비율을 밑돌 경우, 중점 조사를 실시함으로써 덤핑 낙찰을 방지하고, 해당 공사의 품질 확보에 노력하고 있음.

5. 제도 개선 방안

5.1 덤핑 입찰 방지를 위한 저가 심의 강화

1) 부적정 공종 판정 기준의 상향 조정

- 덤핑 투찰을 방지하고, 최소한의 실 공사비를 보장하기 위해서는 1차 저가 심사시 ‘부적정 공종’의 판정 기준을 현행 ‘공종기준금액의 80% 이하’에서 ‘85% 이하’로 상향 조정 필요
- 저가 심의 대상도 ‘부적정 공종의 수가 전체 공종수의 20% 미만’으로 규정되어 있으나, 이를 보다 강화하는 방안을 검토해야 함.
- 부적정 공종 판정 기준을 상향 조정할 경우, 특정 입찰자간에 의도적으로 공종기준금액을 올리려는 ‘유사 담합’이 증가될 것으로 우려되나
- 현행 제도하에서 ‘입찰자 평균 입찰금액’ 산정시 상위 30% 입찰금액을 배제하고 있고, 공종기준금액 산정시 ‘입찰자 평균 입찰금액’의 반영 비율을 20% 수준으로 낮추어 대응하는 것이 가능함.

2) 저가 하한선의 상향 조정

- 현재 공종별로 발주자 작성금액의 50% 미만 공종이 있을 경우 낙찰에서 배제하고 있으나, 실적공사비 확대와 표준품셈의 현실화 등을 고려할 때 이러한 저가 하한선을 60%로 상향 조정 필요
- 혹은 직접 공사비보다 현저하게 낮은 덤핑 투찰로 인정되는 업체를 1차 심사에서 탈락시키는 방안을 강구(예를 들어 발주자 작성금액의 60% 미만 투찰 업체)

3) 실적공사비와 품셈 혼용 공종 → 실적공사비 적용 공종으로 평가

- 2009년 현재 실적공사비 전환율은 64% 정도로서, 실적공사비와 품셈 혼용 공종을 적용하는 사례가 상당히 많은 편임.
- 그런데, 공종별 단가 산정시 실적공사비와 표준품셈 방식이 혼용된 경우는 실적공사

비 단가로 불인정하고 있음.

- 최소한의 직접 공사비 확보를 위해서는 실적공사비 단가가 50% 이상 적용된 경우, 실적공사비 적용 공종으로 평가하거나¹¹⁾, 혹은 세부 공종을 다시 나누어 실적공사비 적용 공종과 품셈 적용 공종으로 분리하여 평가 필요

4) 저가 심의 기준 강화

- 노무량 저가 심의 강화

·기계화나 공장생산, 로봇 도입에 의한 인력 절감이 아닌 이상, 투입 인원이나 질적 측면에서 통상의 인력 투입을 전제로 노무량에 대한 적정성 평가 필요¹²⁾
 ·다만, 수많은 공종에 대해 ‘통상’의 개념이나 기준을 정립하는데 다소 어려움이 있을 수 있으므로 건설표준품셈을 활용하여 간이 기준 등 마련 필요

- 재료비, 노무비, 경비 항목의 평가가 다를 경우 최종적인 평가는 심의위원의 재량에 좌우됨.
 ·재료비, 노무비, 경비 항목을 각각 평가하여 점수화하고, 한 항목이라도 불합격시 부적정 공종으로 판정하는 방안을 검토해야 함.

5.2 저가 사유서의 변별력 확대 및 기술 경쟁 유도

1) 최초 제안된 저가 사유서에 독점권 부여

□ 현상 및 문제점

- 저가 사유서 제출 공종이 해당 공종의 기술적 검토보다 단순히 물량 규모가 큰 공종으로 집중되고 있음.¹³⁾
 ·이는 부적정 공종의 비율이 20%로 제한되면서 사유서 제출 공종이 제한되고, 이에 따라 금액이 큰 공종의 사유서를 제출할 경우, 투찰률을 낮추기가 용이하기 때문임.

11) 실적공사비 적용 공종으로 평가할 때, 산출내역서 상의 실적공사비 단가보다 1,000분의 3 이상 낮은 경우, 부적정한 것으로 판정함.

12) 단, 실적공사비가 적용되는 공종에서는 재료비와 노무비가 합산되므로 노무비만 따로 평가하는 것이 불가능함.

13) 노의래, 저가심의제도의 실태와 문제점 및 개선 방안, 건설경제, 국토연구원, 2007년 여름호, 통권 52호

- 업체별 보유 기술에 따라 원가 절감이 가능한 공종이 다양하나, 일정 규모 이상의 공종에 대해 사유서를 제출하지 않으면 낙찰권에 접근 곤란
- 저가 사유서를 제출하는 공종이나 사유가 업체마다 대동소이해지는 문제가 발생하게 되며, 경쟁사의 사유서 제출 공종을 정확히 예측하고, 해당 공종에서 투찰률을 더욱 낮추는 것이 관건이 되고 있음.
- 어느 회사가 특정 공종에 대해 새로운 저가 사유서를 발굴할 경우, 그 다음 유사 공사 발주시에는 어느 업체든지 해당 공종에 대해 유사한 사유서를 제출하는 경향이 존재
- 저가 사유서란 회사 고유의 기술력을 평가하는 척도가 되어야 하나, 적용 기술이나 공법에 대한 보호가 이루어지지 못하고 있음.
- 건설업계에 새로운 기술이 널리 전파된다는 것은 긍정적으로 볼 수 있으나, 특수한 저가 사유서를 발굴한 업체로서는 상대적으로 불이익을 받게 됨.

□ 제도 개선 방안

- 기술력을 판별하는 요소로서 특수한 저가 사유서를 제출한 업체에 대해서는 일정기간 해당 기술을 보호해 줄 필요가 있음.¹⁴⁾
- 진부하거나 통상적인 저가 사유서를 배제하고, 해당 공사와 관련된 신기술이나 신공법 등 최초로 제안된 원가절감 사유서에 대해서는 일정기간 ‘독점권’을 인정하고(예를 들어 1년간), 심사시 독점권 부여
- 해당 업체의 신청에 의하여 심사하며, 특허나 의장 등록, 국토해양부나 환경부의 신기술 인증 등을 받은 기술이거나 혹은 저가심의를 통하여 최초로 제안된 것으로 인정될 경우 일정 기간 독점권 부여
- 모든 업체가 해당 기술·공법을 적용하는 것은 가능하므로 신기술의 전파에는 문제가 없으며, 다만 최초 제안자 이외에는 저가 사유로서 인정받을 수 없음.
- 원가절감 사유서의 Data Base화 필요

14) 이는 입찰자가 제시한 공법이 누출된다는 점을 전제하고 있는 것인데, 일반적으로 저가심사에서는 입찰자가 제시한 공법을 미공개하고 있으나, 신규 공법이 제시된 경우 대부분 경쟁 업체로 널리 전파되고 있는 것이 현실임.

2) 저가 사유의 다양화

- 조달청에서는 입찰금액 적정성심사시 최소한의 기준이 되는 ‘저가사유 심사 가이드라인’을 제정, 보급한 바 있음.
- 각 발주기관에서 발표한 적정성심사 2단계 심의 가이드라인은 입찰자가 제출한 절감 사유 인정범위 한계를 명문화하고 있으며, 본 가이드라인에 의거하여 심사를 진행함에 따라 저가 심의가 획일적이라는 비판이 존재
- 저가심사가이드라인의 제정 취지는 업체의 적정 이윤 보장과 공사목적물의 품질 향상을 표방하고 있으며, 따라서 본래 취지를 살리려면 건설회사별로 가지고 있는 공종별 노하우의 인정 범위를 확대할 필요가 있음.
- 예를 들어 다음과 같은 사항에 대하여 저가 사유로서 폭넓게 인정할 필요성이 있음.
 - 공사기계, 장비의 직접 보유에 의한 임대료 절감
 - 공사현장 인근에 소재한 계열사로부터 자재의 저가 구매
 - 입찰 참가자가 해당 현장 인근에 또 다른 공사현장을 확보하고 있을 경우, 사토장이나 토취장을 공동으로 활용하여 원가 절감이 가능한 경우
 - 인근 현장의 부산물을 활용하여 당해 현장에서 원가 절감이 가능한 경우 등

3) 저가 사유서에서 부분적인 설계 대안 제시 허용

- 최저가낙찰제에서 널리 활용되고 있는 I, II 방식은 기본적으로 발주기관이 설계한 내용의 변경을 불허하고 있으며, 현행 최저가III 방식에서는 설계 대안을 포함하여 저가 심의가 가능하도록 제도화되어 있으나, 실무 적용은 극히 미흡함.
- 해당 시설물과 현장 여건에 대한 기술적 대안 제시가 불가능하고, 단순 장비조합이나 인력의 장비 대체, 가설재 변경, 자재 구매가격 저감 등 극히 제한적인 사유에 근거한 입찰밖에 할 수 없어 진정한 의미에서의 최저가 투찰을 기대하기 어려움.
- 최근에는 기술제안입찰방식 등이 도입되면서 최저가III 방식의 폐지 등이 검토되고 있으나, 최저가III 방식은 기술제안입찰이나 종합평가낙찰제(최적가치낙찰제) 등과 달리 공사비 절감 위주의 ‘대안(alternatives)’ 만을 대상으로 하고 있으므로 차별성이 있다고 판단되므로 존치가 필요함.

·기술제안입찰에서는 공사비 절감 계획 이외에도 생애주기비용(LCC), 공사시공계획 평가 등으로 인하여 상당한 준비 작업이 요구되며, 종합평가낙찰제도는 단순히 공사비 절감뿐만 아니라 업체의 기술능력이나 과거 수행평가결과, 계약이행능력 등을 종합적으로 평가하는 것이므로 최저가Ⅲ 방식과는 성격이 다름.

- 따라서 진정한 저가 투찰자를 찾아내고, 보다 완성도 높은 설계가 되도록 하기 위해서는 노선 변경이나 평면 계획(floor plan)과 같은 설계의 기본 틀은 변경하지 않도록 하되, 최저가낙찰제 하에서 공법 변경과 관련하여 폭넓은 대안 제시를 허용할 필요성이 있음.

4) 조달청 단가 산출서의 공개

- 일반적으로 발주처에서는 단가 산출서를 공개하고 있으나, 조달청으로 위임 발주하는 경우, 수요기관에서 작성한 단가 산출서는 공개하고 있으나, 조달청에서 설계검토를 통하여 조정된 조사금액은 공개하지 않고 있음.
- 수요기관의 단가 산출서 만으로는 타당성 있는 원가 절감 사유를 발굴하는데 어려움이 존재하므로 입찰참가업체들이 원가절감방안을 보다 광범위하게 발굴해낼 수 있도록 수요기관의 ‘단가 산출서’를 수정한 조달청의 조사금액 공개 필요

5.3 저가 심의의 공정성 및 전문성 강화

1) ‘공종기준금액’ 산정시 담합 행위 방지

- 부적정 공종의 판단 기준이 되는 ‘공종기준금액’은 발주자의 설계가격과 입찰 참여자들의 평균입찰금액을 조합하여 결정하고 있음.
- 공종기준금액 산정시 입찰자의 평균 투찰 금액을 반영하는 이유는 입찰자의 평균 투찰금액이 원가에 근거한 시장 가격으로서 업체들의 경험과 기술능력을 토대로 합리적인 견적을 통하여 투찰 가격을 결정한다는 점을 전제하고 있음.
- 입찰자들의 공종별 평균 투찰금액이 반영되므로 이론적으로는 시장가격에 근접하여

입찰금액의 적정성을 평가하는 것이 가능하나, 입찰 참여자들이 어떤 공종에 대해서 저가 사유서를 작성하느냐에 따라 합리적인 투찰 가격이 부적정한 것으로 평가받을 수도 있는 문제점이 존재

- 현재 부적정 공종의 판단기준이 되는 ‘공종기준금액’ 작성시 입찰자들의 공종평균입찰금액을 30% 반영하고 있는데, 일부 입찰자간에 군(群)을 형성하여 일부 공종에서 상향 투찰하여 ‘공종기준금액’을 의도적으로 높이는 사례가 존재¹⁵⁾
- 이 경우 해당 공종에 정상적으로 투찰한 업체가 비정상적으로 높게 산정된 공종기준금액 때문에 부적정 공종으로 판정되어 입찰에서 탈락 가능¹⁶⁾
- 개선 방안 : ‘공종기준금액’의 산정 방식 개선 필요
 - 현행 : 공종별 발주기관 작성금액 70%, 공종평균입찰금액 30%를 반영하여 공종기준금액을 산정
 - 일부 입찰자간의 유사 담합 효과를 최소화하기 위해서는 공종기준금액 산정 방식을 개선하여 ‘공종별 발주기관 작성금액’을 80% 반영하고, 공종평균입찰금액을 20% 수준으로 하향 반영 필요
 - 일부에서는 공종평균입찰금액을 배제하고, 공종별 발주자 작성금액만을 기준으로 하여 부적정 공종을 판정하자는 의견도 있으나, 이는 발주자를 대상으로 한 로비가 극심해질 우려가 있어 현실적으로 곤란

2) 탈락자 요청시 저가 심의 내용 공개

- 탈락업체의 법적 소송 등을 우려하여 발주처에서는 저가 사유서의 탈락 조치에 대하여 부담감을 갖고 있음.
- 이에 따라 비공개로 저가 심의가 진행되므로 탈락자의 경우 다음 입찰시 미비한 부분을 보완하는데 어려움을 겪게 됨.
- 저가 심사 내용을 공개하여 심사위원의 자질을 향상시키고, 공정성을 확대하는 한편,

15) 이재식, 최저가낙찰제 운용현황 및 저가심의제 개선 방안, 「건설경제」, 국토연구원, 2006년 겨울호, 통권50권

16) 일례로 조달청에서 2007년 8월 24일 실시한 ‘온산국가산업단지 진입도로 개설공사’ 입찰에서 총 45개사가 입찰에 참여했는데, 1차 심사에서 부적정 공종이 대거 발생, 41개사가 탈락했고 4개사만 1차 심사를 통과하는 상황이 발생. 탈락한 업체에서는 일부 참여사들이 특정 공종에 높은 가격을 투찰해 투찰금액 평균을 의도적으로 높였기 때문이라는 의혹을 제기하였고, 조달청에서는 이에 대해 공정위에 조사를 의뢰한 바 있음(건설경제신문, 2007. 9. 7 기사 참조).

실질적인 기술 경쟁을 촉진할 필요성이 있음.

- 다만, 전면 공개보다는 저가심의 탈락자로부터 심의 내용의 공개 요청이 있을 경우, 해당자에게만 저가 심사 내용을 공개하는 것이 합리적임.

3) 퇴직엔지니어의 심의위원 활용 및 현장별 특수성 반영

- 2차 심사가 비공개 주관적 심사로 이루어지기 때문에 해당 심사대상 업체의 영업력이나 혹은 심사위원회의 구성원 변화 등에 따라 동일한 절감 사유라 할지라도 상황에 따라 통과되거나 혹은 미통과되는 사례 발생
- 예를 들어 자재비와 노무비 등을 부적정하게 낮추어 저가 사유서를 제출하는 사례가 있으나, 세부공종 전체 금액에 대한 주관적 평가가 적정성 판단의 핵심이어서 통과 가능
- 심사위원이 사전에 배포된 가이드라인을 숙지하고 심의에 참여하였는지, 혹은 심의 이전에 그 공사에 대한 현장 여건 등을 파악하고 저가 사유서의 적합 여부를 판단하였는지가 불분명함.
- 3~4시간 정도의 심의 시간에 해당 공사에 관한 모든 사항을 인지하여 절감 사유를 합리적·객관적으로 판단할 수 있는지 의문이 존재
- 복잡한 평가 사항을 객관적 지표로만 평가하는 것은 어렵기 때문에 주관적 평가를 배제하기는 곤란하며, 심의의 공정성·전문성을 향상시키기 위해서는 저가심의위원 구성에서부터 체계적인 노력이 필요¹⁷⁾
- 심의위원의 전문성을 강화하기 위해서는 엔지니어링회사 및 건설업체 퇴직 엔지니어를 심의위원으로 활용하는 방안 검토(단, 퇴직회사 심의시에는 제외)
- 건설공사는 현장마다 처한 여건이 다르나, 현행 입찰금액 적정성 심사에 있어서 개별 현장의 특수성에 대한 고려가 미흡함.
- 원가절감 사유서가 개별 현장의 여건에 맞게 변별력 있게 작성되었는지에 대한 심사가 필요하며, 이를 위해서는 발주기관에서 개별 현장에 대해 충분한 정보를 조달청이

17) 일부에서는 저가 심의에 차순위 업체 소속의 엔지니어를 심의위원으로 참여시킬 경우, 상당히 세밀한 수준의 저가 심의가 가능할 것이라는 의견도 있으나, 발주처에서는 제안자의 제안서를 공개하지 않을 책임도 있다고 볼 수 있으므로 경쟁자를 입찰서 심의에 참여시키는 것은 곤란한 것으로 판단됨.

나 심의위원회에 제공하는 것이 필요

·혹은 해당 공사의 특성이나 공사 현장의 여건을 반영하고, 수요기관의 전문성을 강화하기 위해서는 수요기관에서 직접 저가심의를 하는 방안을 검토

4) 장기적으로 입찰 참가자 수를 제한하고, 공법 심의 강화 필요

- 현행 제도는 부적정 공종의 수가 전체 공종 수의 20% 미만인 경우로 한정하여 1차 저가 심의 대상자로 선정하고 있는데, 이론적으로는 총액 기준으로 가장 큰 원가 절감이 가능하더라도 부적정 공종 수가 20%를 넘으면 무조건 입찰에서 탈락되는 문제점이 지적되고 있음.

·이에 따라 총액 기준으로 최저가 입찰자부터 심사하여 진정한 저가 투찰을 판별해야 한다는 의견이 존재

- 부적정 공종 수를 통하여 1차 탈락시키는 것은 기본적인 견적 능력이 미흡한 것으로 인정하는 것이며, 이는 해당 공사에 전문적인 지식이나 공사 경험이 부족하기 때문에 발생하는 것으로 볼 수 있음.

·더구나 현재와 같이 수 십, 수 백개사가 입찰에 참여하고 있는 현실에서는 저가심의 업무가 매우 과다해질 우려가 있기 때문에 입찰 참가자 수를 최소화할 수 있는 대책이 병행되지 않는 한 1차 객관적 심사를 폐지하는 것은 곤란함.

·중장기적으로 입찰 참가 업체수를 제한하고, 최저가 투찰자부터 공법 심의가 가능한 구조로 개편하는 것이 바람직함.

최민수(연구위원·mschoi@cerik.re.kr)