

최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운용 방향

2011. 4. 18

최민수 · 심규범 · 이양승

I. 논의 배경	4
II. 최저가낙찰제의 연혁 및 운용 현황	5
III. 최저가낙찰제 적용대상 확대의 예상 파급 효과	8
IV. 공공공사 입찰에서 최저가낙찰제의 폐해 및 문제점	13
V. 해외 사례	23
VI. 결론 및 최저가낙찰제의 향후 운용방향	27

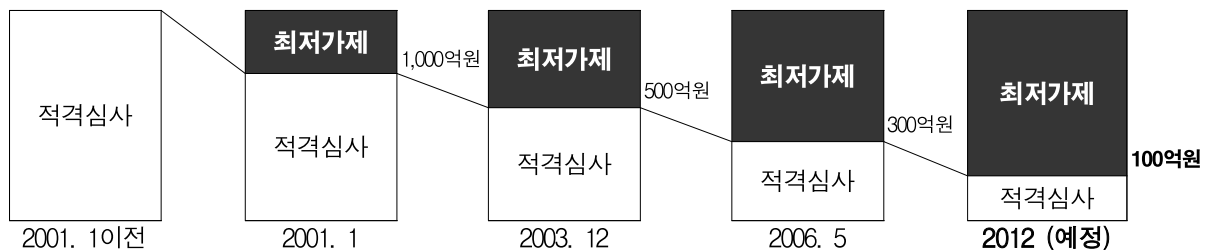
요 약

- ▶ 정부는 300억원 이상 공공공사에 적용하고 있는 ‘최저가낙찰제’를 2012년부터 100억원 이상으로 적용 대상을 확대할 예정으로 있어 심각한 논란이 되고 있음.
 - 최저가낙찰제 적용대상이 100억원 이상으로 확대될 경우, 금액기준으로 총 공공공사의 70% 가량이 최저가낙찰제 대상이 될 수 있으며, 중소기업을 포함한 100여개사가 입찰에 참여할 것으로 예상되면서 과당·출혈경쟁이 심화되고, 낙찰률이 더욱 하락할 것으로 우려됨.
- ▶ 최저가낙찰제가 확대될 경우, 대기업보다는 중소기업, 원도급자보다는 하도급자, 수도권 업체보다는 지방 업체의 피해가 더욱 심하게 나타날 것으로 전망되며, 이는 상생·약자보호 등 현 정부의 정책 방향에 배치(背馳)되는 것임.
 - 현재 100~300억원 규모의 공공공사는 중소건설업체의 수주 영역으로 볼 수 있으나, 최저가 낙찰제가 적용되면 중소건설업체는 저가심의에 요구되는 저가사유서 작성이 어려워 결과적으로 대형업체의 수주가 크게 증가되면서 대·중소기업간 양극화가 심화될 가능성이 큼.
 - 최저가낙찰제가 500억 이상 PQ공사에서 300억원 이상 모든 공사로 확대된 2006년 이후에도 대·중소기업간 수주 양극화가 심화된 것으로 나타난 바 있음.
- ▶ 최저가낙찰제 현장에서는 무리한 저가 낙찰에 따라 산재사고가 급증하는 것으로 나타났으며, 공사원가를 밀도는 적자시공이 이루어지면서 편법·위법·탈법행위가 늘어나고, 무리한 공기 단축이 시도되거나 불법체류자 투입이 확대되면서 국내 건설근로자의 일자리가 감소하고 부실공사에 대한 우려가 높아짐.
 - 고용노동부가 발표한 2009년 재해율 상위 10% 현장 가운데 최저가낙찰제 현장이 90%를 점유하고 있으며, 건설공사 현장의 평균 재해율은 0.2% 미만이나, 재해율 상위 10%에 포함된 ‘최저가낙찰제’ 현장의 평균 재해율은 3.25%로 매우 높게 나타났음.
- ▶ 결론적으로 최저가낙찰제 적용 대상을 지방중소업체의 수주영역으로 볼 수 있는 100억원 규모까지 확대하는 것은 바람직하지 않으며, 건설산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 가격경쟁보다 기술경쟁을 유도할 수 있는 입낙찰 제도를 구상 필요
 - 최저가낙찰제의 확대는 가격경쟁보다 기술경쟁을 중시하고 있는 글로벌스탠더드에 부합하지 않으며, 국내 업체의 해외경쟁력을 저하시켜 해외 시장 확대에 제약요인으로 작용
 - 외국의 경우, 미국과 영국에서는 1990년대 중반 이후 최저가낙찰제를 폐지하고, 최고가치낙찰제도를 운영하고 있으며, 일본에서도 종합평가낙찰제의 적용 비율이 99%에 달하고 있음.
 - 일정규모 이상 공사에서 최저가낙찰제를 의무화하는 것은 경직적인 규제이며, 공사특성에 따라 다양한 입·낙찰 방식을 활용하는 것이 바람직함.

I. 논의 배경

- 최저가낙찰제는 정부예산을 절감하고 무한경쟁을 통하여 건설업계의 구조조정을 촉진한다는 취지하에 지난 2001년 1,000억원 이상 입찰참가자격사전심사(Prequalification, 이하 'PQ'라 함)대상 공사에 도입되었으며, 2006년 5월부터는 300억원 이상 모든 공사로 확대 적용된 바 있음.
- 더 나아가 정부는 2010년 7월 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 '국가계약법'이라 함) 시행령을 개정하여 현재 300억원 이상 공공공사에 적용되고 있는 최저가낙찰제를 100억원 이상 공사에게까지 확대 적용하였으며, 단, 시행시기는 2년간 유보하여 2012년부터 시행할 예정으로 있음.

<그림1> 공공공사 입찰에서 최저가낙찰제 적용대상공사의 변화 추이



- 그런데 최저가낙찰제가 100억원 이상 공공공사로 확대 적용될 경우, 지방 중소건설업체의 경영난이 가중되고, 대형 업체가 100억원 규모의 공사까지 시장을 잠식하면서 대·중소업체간 양극화가 심화될 우려가 있으며, 적자시공이 일반화되면서 각종 부실공사나 산재사고가 증가될 것으로 우려되고 있음.
- 최근 국내의 입·낙찰 제도가 글로벌스탠더드에 부합하지 못한다는 지적이 나타나고 있으며, 가격보다는 기술 및 가치 경쟁을 촉진해야 한다는 의견이 증가하고 있음.
- 선진 외국의 입·낙찰 제도의 흐름을 보면, 가격경쟁 위주에서 벗어나 투자효율성을 극대화하는 가치 경쟁이 널리 확대되고 있는 추세임.
- 본 고에서는 공공공사 입찰에 널리 적용되고 있는 최저가낙찰제도가 갖고있는 근본적인 문제점을 분석한 후, 동 제도의 확대 적용이 건설산업에 미치는 예상 파급효과를 분석하고, 향후 바람직한 최저가낙찰제의 운용 방안에 대하여 살펴보고자 함.

II. 최저가낙찰제의 연혁 및 운용 현황

1. 연 혁

- 우리나라의 공공건설공사 입·낙찰 제도는 경제여건이나 시장상황에 따라 최저가낙찰제도의 도입과 보완·폐지를 반복해왔으며, 동 제도의 보완대책으로서 부찰제¹⁾, 제한적 최저가낙찰제²⁾, 적격심사제³⁾ 등이 도입·운영된 바 있음.⁴⁾
- 현행 최저가낙찰제는 2001년 1월 정부예산 절감 등의 목적으로 1,000억원 이상 PQ대상 공사에 도입되었으며, 2003년 12월에는 500억원 이상 PQ대상 공사, 2006년 5월에는 300억원 이상 모든 공사로 적용 대상이 확대된 바 있음.⁵⁾
- 또, 정부는 2009년 8월 「정부계약제도 개선방안」을 마련하고, 2012년부터 최저가낙찰제도 적용대상을 현행 300억원 이상에서 100억원 이상 공사로 확대하기로 결정

<표 1> 정부공사 입·낙찰 제도의 변천 과정

기 간	낙찰제도	비 고
1962.1~1971.12	· 최저가낙찰제	· 미군정 회계제도 및 일본 제정법 영향으로 최저가낙찰제 도입
1972.1~1975.12	· 부찰제	· 담합 등 입찰질서 문란, 1차 석유파동에 따른 건설경기 침체
1976.1~1981.2	· 최저가낙찰제	· 중동 건설시장 활황에 따른 건설경기 회복
1981.3~1983.3	· 부찰제	· 2차 석유파동에 따른 건설경기 침체로 한시적 도입
1983.4~1990.3	· 최저가낙찰제+저가심의 · 부찰제	· 덤핑 방지를 위해 저가심의 도입 · 소규모 공사는 부찰제 적용
1990.4~1993.2	· 최저가낙찰제+저가심의	· 부찰제 폐지 및 저가심을 병행하는 최저가낙찰제 전면시행
1993.2~1995.7	· 최저가낙찰제 · 제한적 최저가낙찰제	· 저가심의 폐지 · 소규모 공사는 제한적 최저가낙찰제 적용
1995.7~1999.9	· 적격심사제 · 제한적 최저가낙찰제	· 정부조달협정 가입으로 기술위주 낙찰방법인 적격심사제 도입 · 소규모 공사는 제한적 최저가낙찰제 적용
1999.9~2000.12	· 적격심사제	· 제한적 최저가낙찰제 폐지 및 적격심사 전면시행
2001.1~2003.12	· 최저가낙찰제 · 적격심사제	· 적격심사 변별력 저하, 건설산업 구조조정 등을 위해 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제 도입
2003.12~2006.5	· 최저가낙찰제+저가심의 · 적격심사제	· 덤핑입찰 방지를 위해 저가심의(객관적인 입찰가격 비교) 도입 · 최저가낙찰제 적용 대상 확대(500억 원 이상 PQ공사)
2006.5~현재	· 최저가낙찰제+2단계 저가심의 · 적격심사제	· 저가심의 실효성 강화를 위한 주관적 심사(절감사유 적정성 평가) 도입 · 최저가낙찰제 적용 대상 확대(300억 원 이상 모든 공사)

자료 : 대한건설협회

- 1) 부찰제 : 예정가격의 80% 또는 85% 이상 입찰한 자의 평균치에 근접한 입찰자를 낙찰자로 선정
- 2) 제한적 최저가낙찰제 : 낙찰률 하한선 이상 입찰자 중 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정
- 3) 적격심사제 : 가격점수와 공사수행능력 점수의 합이 적격통과점수 이상인 자 중 최저가입찰자를 낙찰자로 선정
- 4) 감사원, 감사결과처분요구서(최저가낙찰공사 관리실태), 2010. 10
- 5) 「국가계약법」 시행령 제42조 제4항

2. 최저가낙찰제 운용 체계

- 최저가낙찰대상 공사의 입·낙찰 절차를 보면, 발주기관에서 기본설계와 실시설계를 완료한 후 공사 입찰을 실시하는데, PQ심사를 통하여 경영상태와 공사이행능력을 평가하여 입찰참가자격을 갖춘 업체만이 입찰에 참여하고, 저가심의를 통해 입찰금액이 적정하다고 판정된 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정함.
- 현실적으로는 PQ 통과가 용이하여 평균 50여개사가 입찰에 참여함으로써 활발한 가격 경쟁이 이루어지고 있으며, 저가 심사가 존재하나 일반적으로 공사원가에 미치지 못하는 설계가격의 70~75% 수준에서 낙찰자가 결정되고 있음.

<표 2> 최저가낙찰제에 의한 공공공사 입찰 절차

단 계		입찰 절차
설계 및 입찰방법 결정		기본·실시설계 “중앙건설기술심의위원회” 심의를 통해 입찰방법 결정
입찰	입찰공고	입찰공고
	PQ심사	경영상태 평가(신용평가등급) + 공사이행능력 평가(시공경험, 기술능력, 시공평가결과 등)
	현장설명	공종구분, 물량내역서, 공종조사금액, 산출내역서·입찰금액사유서 작성방법 등 교부
	입찰참가	입찰자는 입찰서류와 함께 저가 공종에 대한 입찰금액 절감사유서 제출
	저가심의	1단계 심사(객관적 심사) + 2단계 심사(저가심사위원회의 주관적 심사)
	낙찰자 결정	저가심의 통과업체를 낙찰자로 결정, 공사이행보증 및 계약체결

자료 : 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 시행령, 회계예규 「입찰참가자격 사전심사요령」, 「최저가낙찰제의 입찰금액 적정성 심사기준」, 감사원 자료(2010. 10) 등

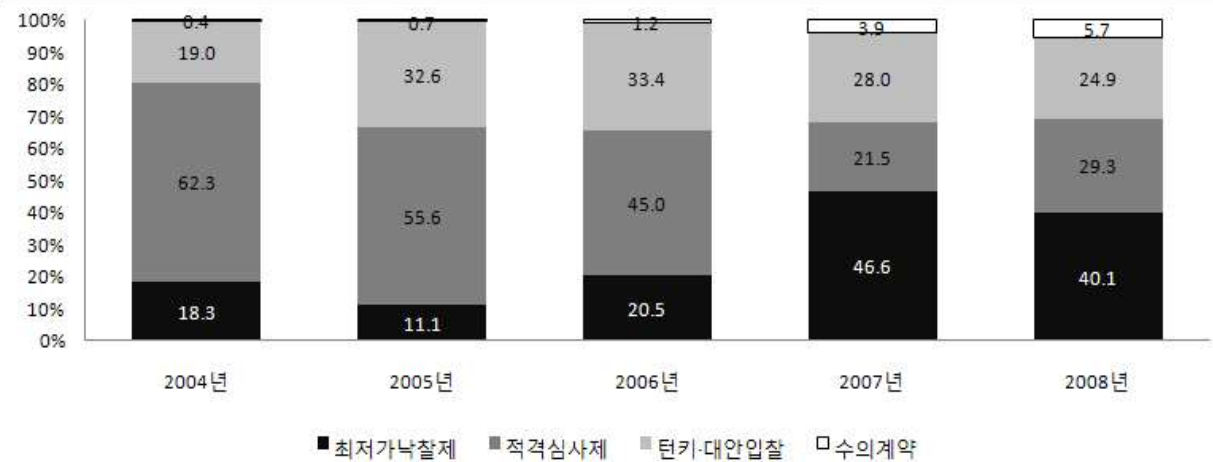
3. 최저가낙찰공사 발주 현황

- 최저가낙찰제는 2008년에 공공공사 집행금액의 40%를 차지하는 등 그동안 발주 비중이 꾸준히 증가하면서 현재 공공공사 발주 방식의 근간을 이루고 있음.
- 특히 2006년 5월 최저가낙찰공사의 적용 대상이 500억원 이상 PQ대상 공사에서 300억원 이상 모든 공사로 확대되면서 적격심사제가 차지하는 비중은 2004년 62.3%에서 2008년 29.3%로 감소한 반면, 최저가낙찰제가 차지하는 비중은 2004년 18.3%에서 2008년 40.1%로 크게 증가하였음.
- 최저가낙찰공사의 낙찰률은 도입 초기 65%까지 하락한 바 있으며, 그 이후에도 가격 경쟁이 심화되면서 2004년에는 낙찰률이 60%선까지 하락하였으나, 그 이후 저가심의제가 도입되면서 낙찰률은 다소 상승하여 2009년 현재 평균 73%를 유지하고 있음.

- 그러나 2004년 이후 예정가격 작성시 실적단가 적용이 크게 확대되었고, 원가산정의 근거가 되는 건설표준품셈도 하향 조정되면서 낙찰률의 기준이 되는 예정가격 자체가 크게 낮아졌다는 점을 감안할 때,⁶⁾ 실제 낙찰률은 오히려 하락된 것으로 추정됨.

<그림 2> 공공건설공사 발주유형별 비중(공사비 기준)

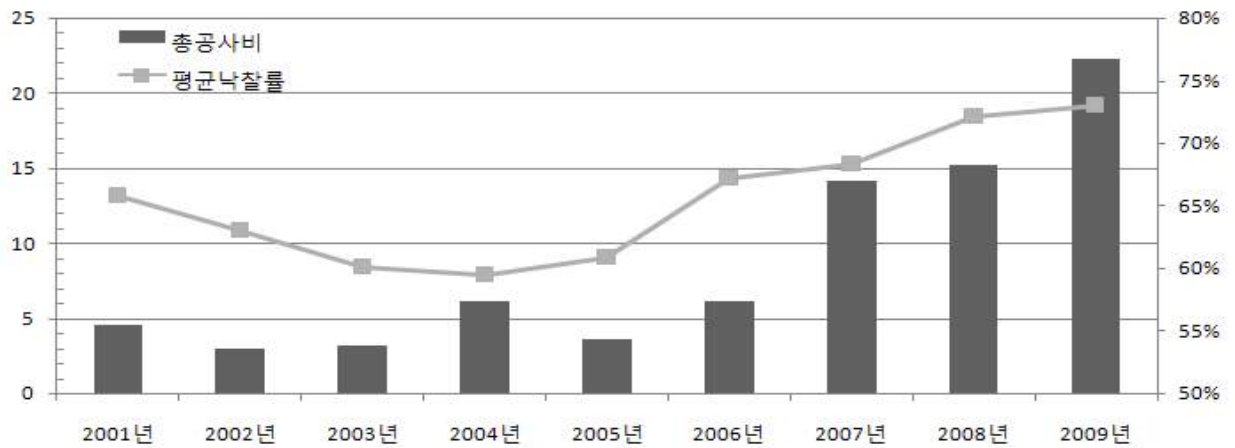
(단위: %)



자료 : 대한건설협회(G2B 및 실적신고자료 연계분석)

<그림 3> 최저가 낙찰 공사의 발주량 및 낙찰률 추이⁷⁾

(단위: 조원, %)



구분 \ 연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
발주 건수(건)	47	33	24	84	43	120	277	256	332
총 공사비(원)	4조 5,710억	2조 9,230억	3조 1,870억	6조 1,190억	3조 5,800억	6조 1,760억	14조 2,040억	15조 1,960억	22조 3,160억
평균 낙찰률(%)	65.8	63.0	60.1	59.4	60.8	67.2	68.3	72.2	73.0

자료 : 대한건설협회

주 : 조달청, 토지구획공사, 도로공사, 수자원공사, 철도시설공단, 가스공사 발주공사를 대상으로 한 것임.

6) 예를 들어 국토해양부에서 공표한 90개 항목의 공종별 실적단가(가중평균)는 최근 5년간 6.4% 감소했는데, 그동안 물가변동을 감안할 때 실질적으로는 40% 정도 하락한 것으로 볼 수 있음.(김원태 외, 건설공사비 산정방식의 합리적 개선방안, CERIK, 2010)

7) 감사원, 전거서(2010. 10)

III. 최저가낙찰제 적용대상 확대의 예상 파급 효과

1. 최저가낙찰 대상 공사의 급증 전망

- 2006년 5월 최저가낙찰제 대상공사가 300억원 이상의 모든 공사로 확대됨에 따라 2007년부터 최저가낙찰제 대상 물량이 크게 증가하여 현재 최저가낙찰제 대상공사는 20조원 수준으로서, 전체 공공공사 계약액의 50% 가량을 차지하고 있음.
- 공공공사의 규모별 점유비를 보면, 2008년 계약실적을 기준으로 300억원 이상은 50.9%를 차지하며, 100억원 이상은 69.4%에 달함.
- 최저가낙찰제 적용대상이 300억원에서 100억원 이상으로 확대될 경우, 7~8조원 규모의 공공공사가 추가적으로 최저가낙찰제 대상으로 편입되고, 계약금액을 기준으로 총 공공공사의 70% 가량이 최저가낙찰제 대상이 될 수 있음.

<표 3> 공공공사의 계약금액 구간별 점유비 (2008년)

계약금액 구간	계약금액(억원)			
	해당구간별	비중(%)	누적액	누적비중(%)
총 합계	393,803	100.0	-	-
1000억원 이상	68,450	17.4	68,450	17.4
500~1000억원 미만	82,753	21.0	151,202	38.4
300~500억원 미만	49,129	12.5	200,332	50.9
100~300억원 미만	73,058	18.6	273,390	69.4
50~100억원 미만	30,794	7.8	304,185	77.2
30~50억원 미만	23,709	6.0	327,894	83.3
30억원 미만	65,910	16.7	393,803	100.0

자료 : 대한건설협회

2. 입찰 경쟁률 확대 및 낙찰률 하락 불가피

- 현재 공공공사 300억원 이상에 적용되는 최저가 입찰에 참여하는 입찰자 수는 2009년 기준으로 평균 50여개사 수준임.
- 2009년의 공공공사 규모별 평균 입찰참가자수를 보면, 300~500억원은 77개사, 500억원 이상은 47개사 수준임.
- 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대될 경우, 100~300억원의 공공공사 입찰에서는 그동안 주로 적격심사낙찰제 하에서 공사를 수주했던 중견·중소업체가 여전히 최저가 입찰에도 참여할 것으로 예상되며, 300억원 이상의 최저가입찰에서 저가사유서 작

성 등에 경험이 축적되어 있는 대형 및 중견업체의 참여가 증가하면서 입찰 참가자 수가 150여개사로 늘어날 것으로 예상됨.⁸⁾

- 또, 최저가 입찰에서는 단순히 PQ만 통과하거나 혹은 입찰참가자격만 갖추면 가격에 의해서 낙찰 여부가 결정되기 때문에 그동안 적격심사낙찰제 하에서 계약이행 능력점수가 미흡하여 입찰에 참여하지 못했던⁹⁾ 중소건설업체가 최저가 입찰에 추가적으로 참여할 것으로 예상되면서 입찰 경쟁률이 훨씬 높아질 것으로 전망됨.

- 최저가낙찰제가 작동할 수 있는 산업적·제도적 기반이 미비한 상태에서 최저가낙찰제를 확대 적용할 경우, 최저가낙찰제 대상에 새로 편입되는 100~300억원의 공공공사 입찰에서 입찰 참가자 수가 크게 증가하면서 과당·출혈경쟁이 불가피해지고, 결과적으로 낙찰률은 더욱 하락할 것으로 전망됨.

<표 4> 공사규모별 평균 입찰자수 추이

(단위 : 개사)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균
1,000억 이상	26	27	27	32	32	33	30	38	32	34	31
1,000억 미만 500억 이상	42	41	43	36	45	40	60	50	44	47	45
500억 미만 300억 이상	55	44	46	51	70	78	76	77	66	77	64
300억 미만 100억 이상	64	58	69	109	133	139	155	138	113	135	111
100억 미만 50억 이상	139	177	176	190	235	265	261	237	256	150	209
50억 미만 30억 이상	166	178	176	182	138	167	190	149	166	161	167
30억 미만 20억 이상	188	178	148	174	233	223	252	226	243	227	209
20억 미만 10억 이상	355	258	228	251	308	305	391	369	379	366	321
10억 미만 5억 이상	592	430	350	409	454	533	556	542	510	460	484
5억 미만	332	300	229	224	192	206	182	188	187	190	223
연평균	310	293	232	231	205	221	196	203	204	206	230

자료 : 조달청, 대한건설협회

3. 지역 중소건설업체의 수주량 감소 → 경영난 심화 및 도산 급증 우려

(1) 최저가낙찰제 확대시 지역중소업체의 수주 감소 불가피

- 현재 300억원 미만 공사는 지방 중소기업이 수주하는 비중이 80% 수준으로서, 대부분 지역 경제와 밀접한 관련을 가지고 있음.
- 100~300억원 규모의 공사는 대략 시공능력순위 30~1,000위 업체의 수주 영역이며, 이 규모의 업체는 지역경제에 있어 매우 중요한 위상을 가지고 있음.

8) 2009년의 공공공사 입찰참가자수를 보면, 100~300억원 공사의 입찰 참가자수는 평균 135개사임.(자료 : 조달청 등)

9) 적격심사낙찰제는 최저가 입찰자부터 심사하여 계약이행능력 점수와 입찰가격점수의 합계가 통과점수 이상이면 낙찰자로 결정하는 제도로서, 계약이행능력점수가 일정점수를 넘어서지 못할 경우에는 통과점수에 미달되어 입찰 참여가 사실상 불가능함.

<표 5> 업체규모 및 공사규모별 수주실적 (2008년)

	구분	1,000억 이상	500~1,000억	300~500억	100~300억	30~100억	30억 미만	합 계
수주액 (억원)	1군(1~10위)	111,197	19,520	3,621	5,413	943	255	140,949
	1군(11~50위)	58,719	31,536	15,228	11,267	2,750	653	120,153
	1군(51~171위)	12,419	10,830	9,496	5,989	3,459	1,577	43,770
	2군(172~472위)		5,783	6,174	9,208	8,231	5,243	34,639
	3군(473~880위)			1,041	5,317	7,838	6,098	20,293
	4군(881~1,430위)				4,496	6,714	7,572	18,782
	5군(1,431~2,527위)		597		1,702	5,914	12,700	20,913
	6군 이하(2,528위이하)		1,098	1,092	1,240	5,263	29,580	38,272
	합계	182,335	69,363	36,651	44,632	41,113	63,677	437,771
점유비 (%)	구분	1,000억 이상	500~1,000억	300~500억	100~300억	30~100억	30억 미만	합 계
	1군(1~10위)	61.0	28.1	9.9	12.1	2.3	0.4	32.2
	1군(11~50위)	32.2	45.5	41.5	25.2	6.7	1.0	27.4
	1군(51~171위)	6.8	15.6	25.9	13.4	8.4	2.5	10.0
	2군(172~472위)	0.0	8.3	16.8	20.6	20.0	8.2	7.9
	3군(473~880위)	0.0	0.0	2.8	11.9	19.1	9.6	4.6
	4군(881~1,430위)	0.0	0.0	0.0	10.1	16.3	11.9	4.3
	5군(1,431~2,527위)	0.0	0.9	0.0	3.8	14.4	19.9	4.8
	6군 이하(2,528위이하)	0.0	1.6	3.0	2.8	12.8	46.5	8.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설협회

- 만약, 공공공사 100~300억원 규모의 시장이 최저가낙찰제로 변화될 경우, 대형 업체의 입찰 참여가 크게 증가될 것으로 전망되며, 결과적으로 지역 중소건설업체의 수주량 감소로 연결될 가능성이 높음.
- 현재 100~300억원 규모의 시장은 ‘적격심사낙찰제’가 적용되면서, 지역 중소건설업체의 수주가 집중되고 있으나, 최저가낙찰제로 변화되면, 각종 저가심의에 소요되는 사유서 작성이 곤란해지면서 대형업체의 수주가 크게 증가될 것으로 전망됨.

<표 6> 입찰방식 및 업체규모별 수주실적 (2008년)

(단위 : 억원, %)

구분	턴키/대안		최저가		적격심사		기타		합 계	
	금액	점유비	금액	점유비	금액	점유비	금액	점유비	금액	점유비
1군(1~10위)	82,762	76.0	50,784	29.0	4,835	3.8	2,568	10.2	140,949	32.2
1군(11~50위)	23,514	21.6	81,454	46.4	9,738	7.6	5,448	21.7	120,153	27.4
1군(51~171위)	966	0.9	28,995	16.5	10,300	8.0	3,508	14.0	43,770	10.0
2군(172~472위)	1,246	1.1	10,792	6.2	20,570	16.0	2,032	8.1	34,639	7.9
3군(473~880위)	411	0.4	786	0.4	17,972	14.0	1,124	4.5	20,293	4.6
4군(881~1,430위)		0.0		0.0	17,464	13.6	1,318	5.2	18,782	4.3
5군(1,431~2,527위)		0.0	597	0.3	17,826	13.9	2,491	9.9	20,913	4.8
6군 이하(2,528위이하)		0.0	1,968	1.1	29,689	23.1	6,615	26.3	38,272	8.7
합계	108,898	100.0	175,375	100.0	128,394	100.0	25,104	100.0	437,771	100.0

자료 : 대한건설협회

- 최저가낙찰제의 저가심사에 제출되는 저가사유서는 보통 300~1,000쪽에 달하며, 대형 업체는 그동안 최저가입찰에 주로 참여하면서 저가사유 발굴 및 사유서 작성에 경합이 축적되어 있음.
- 그러나 중소건설업체에서는 공사실적이 적어 저가사유 발굴이 어렵고, 자체적으로 제안서 작성 능력도 부족한 경우가 대부분이어서 100~300억원 규모의 공사가 최저가 낙찰제로 전환될 경우, 공사 수주가 매우 어려워질 것으로 전망됨.
- 2008년의 지역별 공사수주실적을 보면, 100~300억원 공사는 서울소재업체의 점유비가 25% 수준이며, 지방업체의 수주 비중은 75%를 차지하고 있음.
- 그러나 100~300억원 규모의 공공공사가 최저가낙찰제로 전환되면, 서울소재 대형업체의 입찰 참여가 증가하고, 저가사유서 제출 능력 등을 감안할 때 서울소재 대형업체의 수주가 크게 증가할 가능성이 높음.¹⁰⁾

<표 7> 지역별 공사규모별 건설공사 수주실적 및 점유비 (2008년)

(단위 : 억원)

	공사 규모별				점유비(%)			
	300억이상	100~300억	100억미만	총계	300억이상	100~300억	100억미만	총계
서울	178,373	11,176	12,459	202,008	61.9	25.0	11.9	46.1
인천	11,860	2,954	3,675	18,490	4.1	6.6	3.5	4.2
경기	34,639	9,343	17,490	61,472	12.0	20.9	16.7	14.0
비수도권	63,477	21,159	71,178	155,814	22.0	47.5	67.9	35.7
합계	288,350	44,632	104,803	437,784	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설협회

(2) 지역 중소기업체는 공공공사 의존도 높음 -> 지역경제에 악영향 우려

- 전체 건설업체수의 98%를 차지하고 있는 중소건설업체는 매출액의 40% 이상을 공공공사에 의존하고 있으며, 그 결과 대형업체에 비해 공공공사의 제도 변화에 취약함.
- 결과적으로 건전한 경쟁 풍토와 체급별 경쟁이 이루어질 수 있는 입·낙찰 메커니즘이 정착되지 않은 상황에서 가장 큰 피해는 지역중소업체에게 돌아가게 됨.
- 최저가낙찰제가 확대되면서 지역중소업체의 수주가 감소하고, 저가 투찰이 증가할 경우, 지역건설업의 붕괴를 유발하여 지역 경제에도 악영향을 미칠 가능성이 높음.

10) 100~300억원 규모의 공사에서 서울소재 업체들이 차지하는 수주 비중이 25%로 파악되었으나, 이 물량을 모두 대형 업체가 수주하는 것으로 볼 수는 없음. 그러나 현재 대형 건설업체는 대부분 서울시에 등록되어 있으며, 2009년 통계를 보면, 서울 소재 업체의 총 수주액은 44조 8,900억원이며, 이 가운데 도급순위 1~20위 대형업체의 수주액은 33조 4,100억원으로서 74.5%를 차지하고 있음.(자료 : 대한건설협회 서울시회)

- 통계청 자료에 의하면, 지역내총생산(GRDP : Gross Regional Domestic Product) 중 건설업생산 비중은 2009년 기준으로 강원 9.6%, 인천 9.1%, 전남 8.9%, 전북 8.6% 등으로서 단일 업종중 최대 수준임. 또, 고용 측면에서는 건설업이 강원 및 영남권에 서는 1위, 기타 지역에서는 2위를 차지하고 있음.

<표 8> 지역내 총생산에서 건설업의 비중(2009년)

(단위 : 백억원)

	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지역내총생산(A)	106,608	25,744	5,585	3,292	4,970	2,206	2,440	5,036	21,169	2,758	3,168	6,576	3,202	5,046	6,919	7,549	948
건설업(B)	6,731	977	325	186	454	123	135	196	1,666	265	240	481	276	452	425	457	74
비중(B/A, %)	6.3	3.8	5.8	5.6	9.1	5.6	5.5	3.9	7.9	9.6	7.6	7.3	8.6	8.9	6.2	6.1	7.8

자료 : 통계청, 경제활동별 지역내총생산, 2009

4. 대·중소 건설업체간 양극화 심화

- 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대되면, 결과적으로 100~300억원 규모의 공공공사 입찰에서 대형 업체의 수주 가능성이 더욱 높아지면서 현재보다 대·중소기업간 양극화가 심화될 가능성이 큼.
- <표 9>의 연도별 시공능력순위 그룹별 토목공사 수주비중을 보면, 실제로 최저가낙찰제가 500억 이상 PQ공사로 확대된 2004년 이후 대·중소기업간 수주 양극화가 심화된 것으로 나타나고 있음.¹¹⁾

<표 9> 시공능력순위 그룹별 토목공사 수주 비중

(단위 : 십억원, %)

	1~20위		21~200위		200위 이하		총계		최저가낙찰제 적용 대상
	수주액	점유비	수주액	점유비	수주액	점유비	수주액	점유비	
2000년	6,539	31.5	7,073	34.1	7,123	34.4	20,735	100.0	1,000억원 이상 PQ공사
2001년	6,645	30.4	7,041	32.2	8,171	37.4	21,856	100.0	
2002년	5,427	24.4	6,621	29.8	10,180	45.8	22,228	100.0	
2003년	7,860	27.5	8,657	30.2	12,109	42.3	28,626	100.0	
2004년	6,570	25.9	7,510	29.6	11,320	44.6	25,400	100.0	500억원 이상 PQ공사
2005년	8,770	30.7	8,802	30.8	10,967	38.4	28,539	100.0	
2006년	9,696	31.6	9,631	31.4	11,371	37.0	30,699	100.0	300억원 이상 모든공사
2007년	17,696	41.5	11,935	28.0	13,027	30.5	42,658	100.0	
2008년	19,582	41.2	14,638	30.8	13,367	28.1	47,587	100.0	

자료 : 대한건설협회

11) 2000년대 들어 토목공사 수주에서 도급순위 1~20위의 대형업체의 수주비중이 증가하고 200위이하 중소기업의 수주비중이 줄어든 것을 단순히 최저가낙찰제 확대에 의한 것으로 설명하기에는 다소 무리가 있음. 그러나 동 기간동안 최저가낙찰제가 점차 확대되어 최근에는 공공공사 발주액의 40~50%를 차지하고 있으며, 최저가낙찰제가 적용될 경우, 중소건설업체보다는 저가사유서 작성에 용이한 대형 업체의 수주가 용이하다는 점을 고려할 때, 충분히 설득력을 가질 수 있다고 판단됨.

IV. 공공공사 입찰에서 최저가낙찰제의 폐해 및 문제점

1. 경제학적 측면에서 최저가낙찰제의 문제점

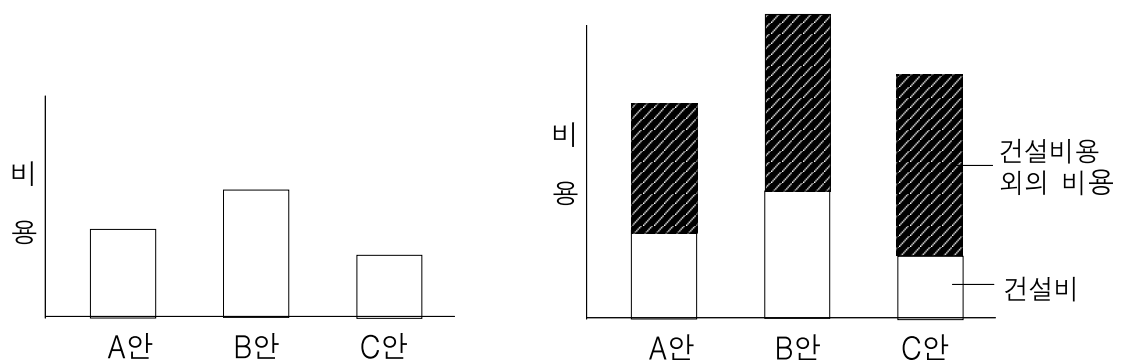
(1) 실질적인 예산절감효과의 불확실

- 최저가낙찰제의 가장 큰 장점으로서 제기되고 있는 예산절감에 대해서 그 실질적 효과가 검증되지 않은 상태임.
- 건설업체에서는 우선 덤핑으로 수주한 이후, 설계변경 등을 통하여 손실을 보전하려는 경향이 존재하며, 따라서 단순히 낙찰가격을 낮춘 것만으로 정부예산절감 효과를 판단하기는 곤란함.
- 유지보수를 포함한 총 생애주기비용(Life Cycle Cost) 측면에서 볼 때 최저가낙찰제의 경우 부실시공 증가에 따라 추가비용이 발생하면서 불리할 가능성도 높음.
- <그림 4>에서 볼 수 있듯이 건설비용만을 놓고 볼 때는 C안이 최소이나, 라이프사이클 코스트를 고려하면 실제로는 A안이 최소가 됨. 그러나 현재 최저가낙찰방식 하에서는 A안이 채택될 확률은 없으며, 부실공사나 성능 저하로 인하여 결과적으로는 건설후 비용이 증가되는 사례가 비일비재할 것으로 추정됨.

<그림 4> LCC 측면에서 공공투자의 경제성 비교

(건설비만을 고려한 경우)

(LCC를 고려한 경우)



자료 : 최민수·이의섭, 건설사업의 LCC분석기법 및 적용 방안, 1998

- 따라서 공공투자의 효율성은 단순히 건설비용 뿐만 아니라 하자보수비용이나 성능의 조기 저하에 따른 수선비용 등 총 생애주기비용을 낮출 수 있는 지에 대해서 충분한 검증이 필요하며, 원칙적으로 단순히 낙찰률의 높낮이만으로 예산절감 효과를 판단할

수는 없음.

- 또한, 예산절감의 실질적인 효과는 정부의 지불 비용과 함께 이로 인해 얻어지는 편익까지 함께 고려하여 판단되어야 함.
- 최저가낙찰제가 건설산업계의 문제로만 귀결되는 것이 아니라, 결국은 발주자의 피해로 나타나는 부메랑 현상을 유발시킬 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있음.
- 최저가낙찰제에서 최고가치(Best Value) 낙찰제도로 전환한 선진국의 경험을 참조할 때, 최저가낙찰제가 예산절감의 해법으로 인정받을 수는 없음.
- 영국도 과거에 최저가낙찰제를 국고 절감의 해법으로 인식하고 널리 활용하던 시기가 있었으나, 그 결과는 발주자의 불만족, 발주자와 건설업체간의 적대적 관계 심화, 건설산업의 경쟁력 약화, 산재 및 부실공사 급증, 실패 비용(Failure Cost)의 증가, 공공 건설사업의 목표달성 실패 등으로 나타났음.
- 결국 값비싼 실패의 대가를 경험적으로 치루고 나서야 공공조달의 혁신을 도모할 수밖에 없었고, 그 과정에서 최저가낙찰제가 폐기되었는데, 영국의 사례를 보면 최저가낙찰제가 결과적으로 국고 절감의 해법이 아니라는 점을 시사하고 있음.¹²⁾

(2) 건설업내 비대칭 정보(Asymmetric Information) 문제를 해결 곤란

- 최저가낙찰제는 ‘가격’을 통해 낙찰자를 결정하는 제도로써 계약이론(Contract Theory) 관점에서 볼 때 모든 입찰자가 동일한 시공능력을 보유하고 있다는 가정이 필요하고, 또한 발주와 입찰자간에 대칭 정보(Symmetric Information)가 반드시 전제되어야 함.¹³⁾
- 그런데, 실제 입찰자가 동일한 시공능력을 보유하고 있다는 가정은 매우 극단적임. 이는 입찰자들이 모두 상이한 시공경험과 노하우를 갖고 있고 기술 개발에 대한 투자 역시 수익극대화 전략에 따라 모두 다르기 때문에 입찰자들의 실제 시공능력은 모두 다르다는 결론이 얻어져야 함.
- 또한 입찰 시장은 대칭 정보(Symmetric Information)보다는 비대칭 정보(Asymmetric Information) 하에 있다고 보는 것이 더 합리적임.
- 대칭 정보란 모든 입찰자가 자신들의 시공능력에 대한 모든 정보를 자발적으로

12) 김한수, “최저가낙찰제, 과연 국고 절감의 해법인가”, 건설저널, 2005년 9월호

13) 대칭 정보(Symmetric Information)란 모든 정보가 투명하고 발주자와 입찰자간에 정보가 서로 완전 공유되는 것을 의미함.

(Voluntarily) 발주자에게 전부 제공할 때 실현 가능한데 실제 자사에 불리한 정보를 진실하게(Truthfully) 밝히는 입찰자는 찾아보기 어려움.

• 이러한 비대칭 정보 문제를 해소키 위해서는 스크리닝(Screening)의 역할이 필요함.

- 현행 최저가낙찰제에서는 사전자격심사(PQ)제도가 운영되고 있으나, 최저가 입찰에 평균 50여개사가 참여하고 있다는 점을 볼 때, 스크리닝 기능을 거의 상실하고 있음.
- 사실상 국내의 최저가낙찰제는 입찰자가 동일한 시공능력을 보유하고 있다는 가정하에 ‘가격’만을 가지고 낙찰자를 선별한다고 볼 수도 있음. 따라서 입찰제도 측면에서 정보의 비대칭 문제가 해소되지 못하고 있음.

(3) 전략적 저가투찰(Strategic Lower Bidding) : 덤프(Dumping) 입찰 만연

- 최저가낙찰제 하에서 덤프 입찰은 필연적 귀결임. 즉, 발주자가 수요를 독점한 상황에서 입찰자들은 수익 극대화를 위해 각자의 노력을 펼치게 되는데, 이 과정에서 전략적인 저가투찰이 나타남.
- 이는 입찰 성공을 위해 입찰가를 낮추는 것이 각 입찰자에게 우월 전략(Dominant Strategy)이 되기 때문인데, 이는 경쟁자가 적정가 투찰을 하게 되면 자신은 그보다 투찰가를 낮춰야만 수주에 유리할 수 있고, 반대로 경쟁자가 투찰가를 낮추게 되면 자신은 수주를 위해 더욱 투찰가를 낮춰야 하는 상황을 반영함.
- 결국, 모든 입찰자들의 전략적 저가투찰들에 의해 역설적인 우월전략균형(Dominant Strategy Equilibrium)¹⁴⁾이 달성되게 됨.
- 역설적 우월전략균형(Dominant Strategy Equilibrium)은 건설업에 존재하는 고정비용과 시장 진입이 비교적 자유로운 건설시장 구조에서 그 이유를 찾을 수 있음.
- 수요 독점 상황에서 수주를 위해 과당경쟁이 벌어질 때 입찰자들은 고정비용을 상쇄할 수 있다면 적자를 감수하고라도 공사를 수주하는 것이 비용극소화 전략에 부합하고, 비용이 극소화되었을 때 단기적으로 수익극대화가 실현될 수 있기 때문임.

14) 우월전략(Dominant Strategy)은 게임이론에서 상대방이 어떠한 전략을 선택하는지와 관계없이 자신의 보수를 더욱 크게 만드는 전략을 말하며, 우월전략의 해(solution)를 우월전략균형이라고 함. 우월전략균형은 내쉬 균형이며, 게임에서 유일한 균형이 됨. 모든 게임에서 우월전략이 존재하는 것은 아니며, 게임의 한 참가자에게 우월전략이 존재할 경우, 그 참가자는 우월전략을 선택하게 되는데, 우월전략 이외의 전략을 선택하는 것은 비합리적이기 때문임. 만일 양 참가자 모두가 우월전략을 가진다면, 이 때의 균형은 우월전략균형이며 유일한 내쉬 균형임. 하지만 내쉬 균형이 항상 파레토 최적인 것은 아니며, 흔히 알려져 있는 죄수의 딜레마(Prisoner's Dilemma)는 파레토 비효율적인 우월전략균형의 대표적 사례임.

- 어떤 시장에서 나타나는 우월전략균형(Dominant Strategy Equilibrium) 상태는 시장 참가자들 스스로 바꿀 수 없다는 것이 큰 특징임.
- 입찰시장내 이러한 비정상적 우월전략균형(Dominant Strategy Equilibrium) 상태가 지속됨에 따라 덤핑 입찰이 일반화되고, 건설업내 적자 경영이 만성화되며, 결국 건설기업들이 도산하는 것임.

(4) 악화가 양화를 구축하는 역선택(Adverse Selection)¹⁵⁾ 상황 초래

- 이론적으로 최저가낙찰제는 입찰 시장이 실제 비대칭 정보(Asymmetric Information) 하에 있음을 무시하고 대칭 정보(Symmetric Information)를 상정하고 있으므로 그 합리성에 의문이 제기될 수밖에 없음.
- 즉, 비대칭 정보(Asymmetric Information) 하에서 꼭 필요한 스크리닝(Screening)을 사실상 포기하고 모든 입찰자들의 능력이 동일하다고 가정한 다음, 주로 투찰가격에 의해 낙찰자를 결정하는 방식이므로, 낙찰자가 보유하고 있을 실제 시공능력에 대한 불확실성이 커짐.
- 입찰자 시공능력에 대한 정보가 부족한 상황에서 발주자는 모든 입찰자가 동일하게 어떤 평균치의 능력을 보유하고 있다고 가정하는 것이므로 입찰자에 대한 질적 평가는 배제된다고 볼 수 있음.
- 일반적으로 시장에서 품질에 대한 정보가 공유되지 않고 그 품질에 대한 불확실성이 매우 클 때 나타나는 필연적 폐해가 시장실패(Market Failure)임. 이는 시장이 그 기능을 제대로 수행할 수 없는 상태를 의미함.
- 실제 공공공사의 입찰 시장내에는 시공능력이 평균 이상인 입찰자와 평균 이하인 입찰자들이 혼재해 있고, 입찰자들의 시공능력에 대한 정보가 부족한 상황임.
- 이러한 상황에서 발주자가 각 입찰자의 시공 능력을 판별키 위해 노력하는 대신 입찰자들 모두가 동일한 능력을 보유하고 있다고 가정해 최저가낙찰제를 시행한다면 결과적으로 시장 실패가 나타날 수 있음.
- 즉, 평균 이상의 시공능력을 보유한 우량기업들은 언제나 평균치 시공 능력만을 인정받게 되므로 기술 향상을 위해 노력할 이유가 없어짐.

15) 정보의 불균형으로 인해 불리한 의사결정을 하는 상황을 말함. 어느 한쪽만이 정보를 가지고 있기 때문에 발생하는 것으로 결과적으로 정상 이상의 이득을 챙기거나 타인에게 정상 이상의 손해 또는 비용을 전가하는 행위 일반을 가리킴.

- 반대로 평균 이하의 시공능력을 보유한 한계기업들은 무조건 평균치 시공 능력을 인정받을 수 있으므로 역시 기술 향상을 위해 노력할 이유가 없어짐.
- 문제의 핵심은 최저가낙찰제가 기술적 우위에 있는 우량기업엔 불리하고, 기술적 열위에 있는 한계기업엔 상대적으로 유리하여 건설업체들 간에 건전한 기술개발 경쟁을 독려하기보다는 경쟁적으로 기술개발을 포기하게 할 수 있다는 것임.
- 우량 기업들은 결국 건설업 시장을 탈퇴하거나 설령 탈퇴하지 않는다 해도 비용최소화를 위해 기술개발 및 시공능력 향상 등을 포기하게 되고, 점차 한계기업으로 변해가는 현상이 나타날 수 있음.
- 또, 유망 기업은 건설업 진출을 회피할 것이므로 결국 건설업내 우량 기업들은 점차로 모두 사라지고 한계기업만 남게 된다는 결론에 도달하고, 이로써 건설업의 부가가치 하락을 가져오게 됨.
- 건설업내 만성적 적자 경영, 한계기업들에 의한 부실 공사 논란 등은 이미 시장 실패(Market Failure)가 실현되고 있음을 보여줌.

2. 건설산업 기반의 붕괴 초래 - 정부의 친서민/상생/공정사회 정책방향에 역행

(1) 최저가낙찰제 현장에서 건설근로자의 산재사고 급증

- 최저가낙찰제 하에서 입찰자가 수주 경쟁에서 승리하기 위해서는 투찰가격을 낮출 수밖에 없는데, 이때 노무비를 삭감하는 것이 일반적인 방법임. 노무비를 삭감하여 저가낙찰이 이루어진 경우, 건설현장의 산업 안전에 큰 영향을 미치게 됨.
- 첫째, 노무비 삭감이 작업팀 축소, 무리한 공기단축, 불법 재하도급을 거쳐 노동강도 강화, 근로조건 악화, 안전관리 능력 부족 등으로 이어져 산업안전에 위협함.
- 둘째, 산업안전보건관리비 삭감으로 산재예방 활동이 위축되면서 안전관리자 부족, 안전교육 미흡, 안전보호구 미흡 등으로 이어져 산업안전에 위협함.
- 2010년도 전체 취업자 중 건설업 취업자가 차지하는 비중은 약 7.4%인 데 비해, 건설업 재해자의 비중은 22.8%이고, 건설업사망자의 비중은 약 27.5%를 차지함.
- 건설현장의 산재 다발은 사회적 가치인 친서민·공정·상생 등에 위배됨은 물론, 나아가 ‘산재 다발 국가’라는 부정적 이미지를 각인시켜 국격을 실추시킴.

- 실제로 고용노동부가 발표한 ‘2009년도 산업재해 발생건수’ 등의 자료에 의하면 건설업의 산재다발 사업장(재해율 상위 10%) 중 대다수가 최저가낙찰제로 발주된 공사로 나타나 높은 재해율과 낮은 낙찰률 간의 상관관계를 짐작케 함.

<표 10> 2009년 공공건설공사 산재 다발(재해율 상위 10%) 사업장 현황

(2010. 8. 3 노동부 발표)

순번	입찰 구분	업체명	발주기관	추정금액 (억원)	현장명	근로자수	재해자수	재해율
1	최저가	○○건설(주)	○○공사	545	○○ 아파트 건설공사	164	10	6.1
2	최저가	○○건설(주)	○○공사	670	○○ 아파트 건설공사	123	7	5.69
3	최저가	○○건설(주)	○○광역시	335	○○천 도로 건설공사	121	5	4.13
4	최저가	○○건설(주)	○○공단	1,150	○○철도 노반신설공사	127	5	3.94
5	최저가	○○건설(주)	○○공사	1,037	○○ 아파트 건설공사	245	9	3.67
6	최저가	○○건설산업(주)	○○공사	579	○○ 아파트 건설공사	192	7	3.65
7	최저가	○○건설(주)	○○공사	324	○○ 아파트 건설공사	119	4	3.36
8	최저가	○○종합건설(주)	○○공사	426	○○ 아파트 건설공사	121	4	3.31
9	최저가	○○건설(주)	○○공사	519	○○ 아파트 건설공사	152	5	3.29
10	최저가	○○건설산업(주)	○○공사	532	○○ 아파트 건설공사	157	5	3.18
11	최저가	○○건설(주)	○○공사	415	○○ 아파트 건설공사	100	3	3
12	최저가	○○○○○	○○공사	703	○○ 아파트 건설공사	233	6	2.58
13	최저가	○○○○○	○○공사	399	○○ 아파트 건설공사	123	3	2.44
14	최저가	○○건설(주)	○○공사	389	○○ 아파트 건설공사	127	3	2.36
15	최저가	○○건설(주)	○○공사	552	○○ 아파트 건설공사	129	3	2.33
16	최저가	(주)○○건설	○○공사	485	○○ 아파트 건설공사	131	3	2.29
17	최저가	○○중공업(주)	○○공사	871	○○ 홍수조절지 건설공사	136	3	2.21
18	최저가	○○건설(주)	○○○○부	1,410	○○-○○간 도로확장 및 포장공사	138	3	2.17
19	최저가	○○건설(주)	○○○○부	359	○○과학단지 지원도로 건설공사	338	7	2.07
소 계				11,700		2,976	95	3.25
20	적격	○○건설(주)	○○경찰청	25	○○경찰서 부설주차장 증축공사	107	3	2.8
21	적격	○○건설(주)	○○부대	152	○○○○ 시설공사	199	4	2.01
소 계				177		306	7	2.41
합계(평균)				11,877		3,282	102	3.15

주) 1. 재해자수는 4일이상 요양을 요하는 부상을 입은 근로자수의 합계를 말함.

2. 재해율은 재해자수를 근로자의 수로 나눈 값에 100을 곱하여 산정함.

<표 11> 산재 다발(재해율 상위 10%) 사업장의 입찰 유형 및 재해율

(단위 : 건, %)

구분	2004~2008년 공공공사 계약건수			2009년 공표된 산재다발 공공공사 현장		
	건수	비중	낙찰률	건수	비중	재해율
수의계약	32,585	33.4	89.6	0	0.0	-
적격심사	63,453	65.1	84.8	2	9.5	2.41
최저가	860	0.9	65.0	19	90.5	3.25
턴키·대안	551	0.6	90.7	0	0.0	-
총계	97,449	100.0	80.4	21	100.0	3.15

자료 : 고용노동부, 산업재해 발생건수 등 공표자료, 2010. 8. 3, 대한건설협회 내부 자료

- <표 10>에서 보듯이 건설업의 산재다발 사업장(재해율 상위 10%) 전체 21건 가운데 19건이 ‘최저가낙찰제’로 발주된 공사이고, 비교적 적정공사비가 보장되는 ‘적격심사’ 방식으로 발주된 공사는 2건으로 집계됨.¹⁶⁾
- 즉, 재해다발 사업장의 90%가 최저가낙찰제로 발주된 공사이며, 결과적으로 낙찰률과 재해율 간에 강한 상관관계가 존재하는 것으로 추정할 수 있음.
- 더구나 2004~2008년에 발주된 공공공사에서 최저가낙찰제가 차지하는 비율은 ‘건수’ 기준으로 0.9%에 불과하나, 재해율 상위 10%에 포함된 공사 중에는 최저가낙찰제 공사가 90%를 차지하고 있음.
- 한편, 2009년 공표 자료에 의하면, 공사현장의 평균 재해율은 규모에 따라 0.08~0.2% 인데 비하여, 산재 다발(재해율 상위 10%) 건설현장의 재해율은 3.15%로 나타남.
- 특히, 산재 다발 사업장 가운데서도 ‘적격심사’로 발주된 공사의 재해율은 2.41%인데 비해 ‘최저가낙찰제’로 발주된 공사의 재해율은 평균 3.25%로 훨씬 더 높음.

(2) 적자시공 불가피 -> 부실공사 및 사회적 약자 피해 우려

- 공공건설공사는 정부 예산으로 이루어지기 때문에 공사 입찰에서 가격 경쟁을 통하여 예산을 절감하려는 시도는 불가피하다고 볼 수 있음.
- 그러나 국내의 현실은 최저가낙찰제로 시행된 대부분의 공사 입찰에서 원가를 밑도는 저가 수주가 이루어져, 적자 시공이 일반화되고 있는 문제점이 있음.
- 최저가대상공사의 낙찰률은 2008년에 72% 수준으로서 여전히 직접 공사비에 미치지 못하는 수준임.
- 최저가낙찰제 대상 공사의 낙찰률은 2006년 5월에 저가심의제가 도입되면서 다소 상승하기 시작하였으나, 최근 실적공사비 도입이 크게 증가하면서 여전히 적정 공사비를 확보하기에는 역부족인 것으로 평가됨.
- 한국건설산업연구원에서 조사한 자료에 의하면 최근 최저가낙찰제가 적용된 공공건설현장 3개소의 낙찰금액대비 실행률은 평균 109%로 나타나 적자 운영 상태로 나타난 바 있음.(이영환 외, 2008. 11)¹⁷⁾

16) 2009년도 고용노동부의 발표에 포함된 건설업종의 산재다발 사업장(재해율 상위 10%)은 총 49개 사업장인데, 그 중 낙찰률 정보가 없는 민간공사 및 희망근로사업은 제외하고, 공공공사인 21건에 대해 살펴본 것임. 2009년의 재해율 발표에 포함된 공공공사의 입·낙찰 시점은 2008년 이전임.

17) 또, 대한토목학회의 조사 자료를 보면, 2004년에서 2005년에 최저가낙찰제로 시행된 15개 공사의 평균 실행률은 108%이고, 대

- 대한건설협회에서 조사한 최저가낙찰제 집행공사의 수익성 분석자료(2007년)에 의하면, 최저가낙찰제 공사는 대부분 실행금액이 낙찰금액을 초과하는 것으로 나타나 이미 공사수주 시점부터 적자시공을 각오하고 공사를 수주한 것으로 분석된 바 있음.
- 전체 분석대상공사 54건 중 77.8%에 해당하는 44건의 예상실행원가율이 평균 113%로 나타나 13%의 적자시공을 예상하고 있음.
- 대부분 하도급금액이 원도급금액을 초과하여 원도급자의 경영난을 더욱 가중시킴. 결과적으로 '승자의 저주(The Winner's Curse)'¹⁸⁾ 효과로 인해 중소건설업체의 수익성 저하가 심화되고 있는 것으로 판단됨.

<표 12> 최저가낙찰제 공사의 실행금액 조사 사례

(단위 : 백만원)

공 사 명	시공사	도급금액	실행금액	실행율
OO현장 아파트건설공사	A 건설	70,786	75,777	107.1%
OO공원 특화사업	A 건설	40,210	41,569	103.4%
OO도로 건설공사	B 건설	102,501	111,674	108.6%
OO고속도로 건설공사	B 건설	41,386	44,576	107.7%
OO택지 조성공사	B 건설	48,712	52,979	108.8%
OO도로건설공사	C 건설	94,095	117,520	124.9%
OO택지 조성공사	C 건설	45,917	53,220	115.9%
OO건설공사	D 건설	65,274	77,567	118.8%
OO건설공사	D 건설	54,742	62,026	113.3%
OO도로건설공사	E 건설	80,976	99,359	112.3%

주 : 2006년 11월 가동 현장을 대상으로 조사한 결과의 일부 사례임.

자료 : 대한건설협회

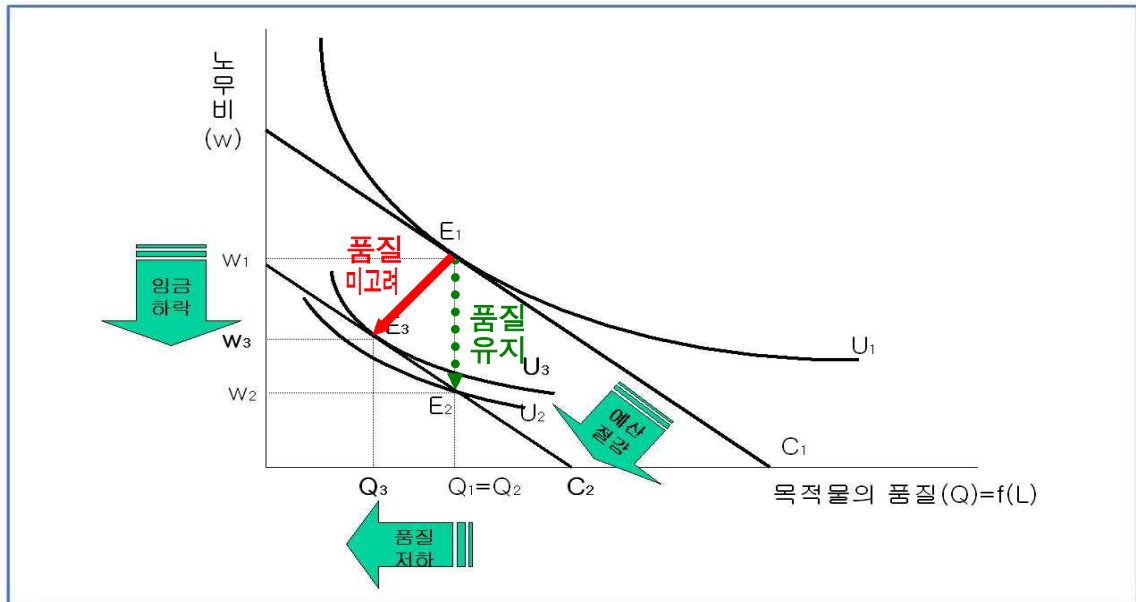
- 저가 수주 손실의 하도급업체 등 전가 → 사회적 약자의 피해 확대
- 현실적으로 덤핑 방지를 위한 저가심의제도 등 제도적 기반이 완비되지 않은 상태에서 최저가낙찰제가 확대 적용될 경우, 무리한 저가 낙찰에 따라 실행원가가 낮아지면 서, 그 손실이 하도급업체나 장비업체, 자재납품업체 등에 전가될 가능성도 있음.
- 공사 비용을 절감하기 위하여 편법·위법·탈법행위가 늘어나고, 저가 하도급이 증가하면서 부실공사의 개연성이 높아지고, 시설물 안전에도 위협요인으로 작용
- 저가 낙찰을 만회하기 위하여 무리한 공기 단축이 시도되거나, 불법채류자 투입이 확대되면서 공사 품질이 저하될 것임.

상 공사 15개 전부가 실행률 100%를 상회하여 최고 118%까지의 분포를 보인 바 있음.(김병수, 2006. 9)

18) 경쟁에서 이겨서 최종 승리자가 되었지만, 그 과정에서 지불한 대가가 승리의 이익을 넘어서 결국 손해를 보는 현상

- 덩핑에 의한 저가 공사를 수주하는 업체는 한계기업인 경우도 많으며, 이러한 부실 업체가 성실 시공을 행할 가능성은 낮음.

<그림 5> 저가 수주에 따른 노무비 및 품질 저하의 관계

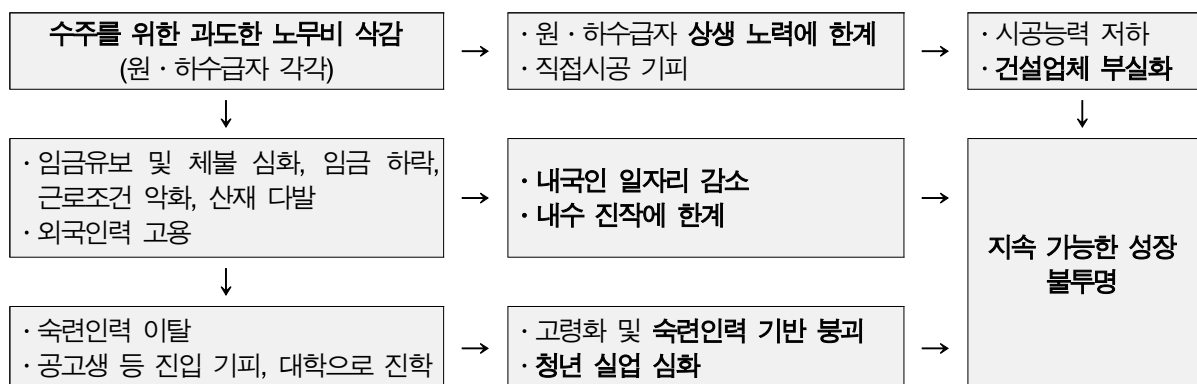


주) ① 품질을 그대로 유지할 경우 : 임금만 W_1 에서 W_2 로 크게 하락함.

② 품질을 고려하지 않을 경우 : 임금과 품질 동시 하락(저하)함, 임금은 W_1 에서 W_3 로 하락하고, 품질은 $Q_1=Q_2$ 에서 Q_3 로 저하됨

- <그림 6>에서 보듯이 과도한 저가낙찰은 원·하수급자의 상생 보다는 갈등을 유발하고, 공사비 부족은 직접시공보다는 하도급을 선호하도록 해 시공능력 저하 및 건설업체의 부실화를 초래하며, 숙련인력의 이탈 및 젊은 층의 현장기피 현상은 기능인력의 고령화를 부추겨 결국 건설산업의 지속가능한 성장 자체를 불투명하게 함.

<그림 6> 과도한 저가낙찰에 의한 노무비 삭감의 폐해



(3) 일자리 창출에 역행 : 노무비 부족에 따른 내국인 일자리 감소¹⁹⁾

- 저가 낙찰이 이루어진 경우 우선 노무비 삭감이 고려되는데, 건설현장에서 노무비가 부족한 경우 이를 만회하는 방법은 대략 다음과 같음.
 - 첫째, 작업팀을 감축, 예컨대 통상 10명인 작업팀을 7~8명으로 축소함.
 - 둘째, 저임금근로자를 투입함. 고임금의 A급 대신 중·저임금의 B급을 투입함.
 - 셋째, 고임금의 내국인력 대신 저임금의 외국인력으로 대체함.
- 위의 세 가지 방식 중 내국인의 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 대응 방식은 작업팀 구성원의 감축과 외국인력에 의한 내국인 대체임.
 - 대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는데 비해, 낙찰률이 낮아질수록 작업팀 감축과 외국인력으로의 대체가 크게 나타남.

<표 13> 노무비가 부족한 공사 현장의 대응 방식과 내국인 일자리 감소 효과

낙찰률	건설현장의 대응		투입 인원 변화 예시			내국인 일자리 감소 효과		
	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용	작업팀 인원	내국인	외국인	계	작업팀 감축	내국인 대신 외국인 고용
80% 이상	정상 투입	대체 없음	10명	10명	없음	없음	없음	없음
70~79%	10% 감축	대체 없음	9명	9명	없음	10%	10%	없음
60~69%	20% 감축	30% 대체	8명	5.5명	2.5명	45%	20%	25%
60% 미만	20% 감축	50% 대체	8명	4명	4명	60%	20%	40%

주 : 낙찰률 구간별 건설현장의 대응 및 투입 인원 변화는 현장 실무자와의 면담조사 결과임.

- 실제 건설현장의 외국인근로자 사용 실태를 보면, 최저가낙찰제 현장에서 외국인근로자를 활용하는 비율이 상당히 높게 나타나고 있음.
 - 공사 수주액으로 보면, 최저가낙찰제 공사는 전체 발주공사의 40% 수준이나, 2009년의 경우 외국인 근로자의 77.6%가 최저가낙찰제 현장에 고용된 것으로 나타났음.

<표 14> 입·낙찰 방법별 외국인 근로자 사용 실태

낙찰방법별	합 계		2009년		2010년	
	인원수	비율(%)	인원수	비율(%)	인원수	비율(%)
최저가낙찰공사	1,087	68.5	429	77.6	658	63.6
던키(대안)공사	434	27.3	116	21.0	318	30.8
적격심사공사	66	4.2	8	1.4	58	5.6
합 계	1,587	100	553	100	1,034	100

자료 : 대한건설협회, 「외국인 근로자 건설현장 송출 현황」

19) 심규범(2010.3), '건설산업의 일자리 동향 및 창출 전략', 15주년 개원 세미나, 한국건설산업연구원 참조

- 최저가낙찰제 공사에서 저가 낙찰에 의해 상실된 내국인 일자리규모는 2007년 9만 5,040명, 2008년 3만 5,451명, 2009년 3만 6,302명 수준으로 추정됨.

<표 15> 최저가낙찰제에 의한 내국인 일자리 상실 규모의 추정 결과

구분	2007년				2008년				2009년			
	금액 (조원)	계 (명)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (명)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (명)	작업팀 감축	외국인 고용
계	14.0	95,040	43,851	51,190	15.2	35,451	20,548	14,902	22.3	36,302	23,306	12,997
80% 이상	0.4	0	0	0	0.5	0	0	0	1.8	0	0	0
70~79%	2.8	3,208	3,208	0	10.5	8,854	8,854	0	16.9	13,558	13,558	0
60~69%	10.7	90,285	40,127	50,158	4.1	25,458	11,315	14,143	3.3	19,495	8,664	10,830
60% 미만	0.1	1,547	516	1,031	0.1	1,138	379	759	0.3	3,249	1,083	2,166

주 : 한국은행의 취업계수로 환산한 건설업취업자수와 통계청 조사의 건설업취업자수는 상이함. 예컨대, 2007년의 경우 한국은행의 건설업취업자수는 169만 명이나 통계청 조사의 건설업취업자수는 185만 명임.
 자료 : 최저가낙찰제 대상 공사 정보는 대한건설협회 내부자료 참조, 건설기능인력수는 통계청 경제활동인구조사 참조

V. 해외 사례

1. 미 국

- 미국에서는 부패방지, 경쟁 촉진 등을 위해 1860년대 이래 최저가낙찰제를 지속적으로 운영해 왔으나, 1994년 FASA(Federal Acquisition Streamlining Act) 제정을 계기로 최고가치(Best Value)를 지향하는 쪽으로 방향 전환이 이루어졌음.
- 미국 연방 조달청의 경우, 현재 전체의 약 20% 정도만 최저가낙찰제가 적용되는 밀 봉입찰(Sealed Bidding)이 적용되는 것으로 나타나고 있음.
- 미국 정부의 발주정책 방향은 주로 협상에 의한 계약(Contracting by Negotiation)²⁰⁾과 인센티브 방식의 계약으로 전환시키는 것임.
- 미국은 연방과 지방정부 모두 최고가치 낙찰제도를 도입하여 운영하고 있는데, 연방정부가 최고가치 낙찰제 도입에 더 적극적임.
- 미국 연방조달청 공공건축국(General Service Administration Public Building Services)에서는 신규 건축공사 및 리노베이션 공사에서 모두 최고가치 낙찰제도를

20) 입찰자의 기술 및 가격제안서를 발주자가 평가하고, 협상을 통해 계약을 체결하는 방식이며, 미연방조달규정(FAR)에서는 최고가치방식으로 그 평가유형을 제시하고 있음.

활용하고 있음.

- 미국 연방우체국(U.S. Postal Service), 육군(Army), 해군(Navy), 퇴역군인부(Department of Veterans Affairs), 연방교도소(Federal Bureau of Prisons)에서도 최고가치 낙찰제도의 운용절차와 지침을 도입하여 조달사업에 적용하고 있음.
 - 콜로라도, 델라웨어, 켄터키 등 많은 주정부에서도 최고가치 낙찰제도와 관련된 입법이 이루어졌음.
- 미국연방조달규정(FAR)에서는 최저가 낙찰제가 허위 절약(False Economy)을 초래할 수 있다는 사실을 지적하고, 최고가치 낙찰제도의 유형으로 최저 가격의 기술적으로 수용가능한 절차(Lowest-Priced Technically Acceptable Process : LPTA) 및 가격과 다른 요소들간의 가치교환분석 방식을 제시하고 있음.²¹⁾

<표 16> 미국의 최고가치 달성을 위한 낙찰자 선정기준 및 활용도

기준	내용	활용도 (2005년)
①기술기준 적합/최저가 낙찰	• 입찰자의 기술제안(Technical Proposal)을 평가한 뒤, 통과업체를 대상으로 최저가 낙찰 방식을 적용 • 기술제안 평가는 Pass/Fail이나 통과점수를 미리 정하고 이를 바탕으로 점수를 부여하는 방식을 사용가능 • 기술제안을 통과하지 못하면 가격은 개봉하지 않음	16%
②조정입찰	• 기술제안에 대한 점수가 결정된 뒤, 입찰가격을 기술 점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 업체를 낙찰자로 선정	14%
③조정점수	• 기술점수에 예정가격을 곱한수치를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 업체를 낙찰자로 선정함	14%
④가중치 기준	• 기술점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 평가한뒤, 둘을 합산하여 최고 득점자를 낙찰자로 선정	24%
⑤정량적 가격-기술 가치 교환	• 기술점수와 가격점수의 증가분을 계산한 다음, 각각 증가분의 차이를 검토 • 높은 가격점수 증가분이 더 이상 기술적 가치를 높일 수 없는 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정	4%
⑥정성적 가격-기술 가치교환	• 최종 결정은 평가, 상대적 장점에 대한 분석, 가치교환 등으로 이루어지며, 계약담당 공무원의 주관적 판단에 의존 • 계약담당 공무원의 합리적이고 독립적인 판단을 표현해야함. 하지만, 제안서의 비교분석에 기초해야하고, 입찰안내서상의 평가항목과 일치해야함	26%
⑦가격고정/최고 제안	• 발주자가 계약금액의 최대한도나 고정가격을 설정했을 때 활용하는 방법 • 입찰 참가자는 한정된 금액범위내에서 기술제안서를 제출 • 최고의 기술제안서를 제출한 입찰자를 낙찰자로 선정	2%

자료 : NCHRP Project No.10-61(2005). Best-Value Procurement Methods for Highway Construction Project(Preliminary Draft Final Report)

21) 이상호·이승우, '최고가치낙찰제도 도입을 위한 기초연구', 한국건설산업연구원, 2006.

2. 영 국

- 영국은 건설 재인식(Rethinking Construction) 운동이 확산되면서 초기건설비용(Initial Cost)보다 생애주기비용(Life Cycle Cost)의 절감이 중요하다는 차원에서 1990년대 중반 이후 중앙정부와 지방정부 모두 입·낙찰 제도의 혁신이 진행되어 왔음.
- 중앙정부에서는 Achieving Excellence Program을 통한 비용대비가치(Value for Money) 획득 방식을 채택하고, 2000년대에 들어서면서 최저가낙찰제를 폐지했음.
- 영국 지방정부에서도 공개경쟁입찰과 최저가낙찰을 핵심으로 하는 강제경쟁입찰제도(Compulsory Competitive Tendering: CCT)를 노동당의 집권과 더불어 2000년 1월에 전면 폐지하였고, 최고가치(Best Value) 방식의 입찰 적용을 의무화한 바 있음.
- 입찰에서 '경쟁'이 중요하기는 하지만, 가장 핵심적인 것은 성과(Performance), 비용대비가치(Value for Money), 품질서비스(Quality Services) 등인데 CCT는 최저가낙찰제를 통한 예산절감에 치중함으로써 오히려 비효율적이었다고 평가하고 있음.²²⁾
- 영국에서 '최고가치'의 기본개념은 '납세자가 수용할만한 가격으로 목적에 적합한 품질의 서비스를 경제적, 효율적, 효과적으로 제공하는 것'의 개념으로 받아들여지고 있음(Penny Badcoe, 2004).
- 영국 재무부(HM Treasury)에서 제시한 최고가치 낙찰 방식의 예를 보면, 가격 이외에 품질 등 여러가지 복합적인 요소에 가중치를 주어 평가한 점수의 합계가 가장 높은 입찰자를 낙찰자로 선정함.

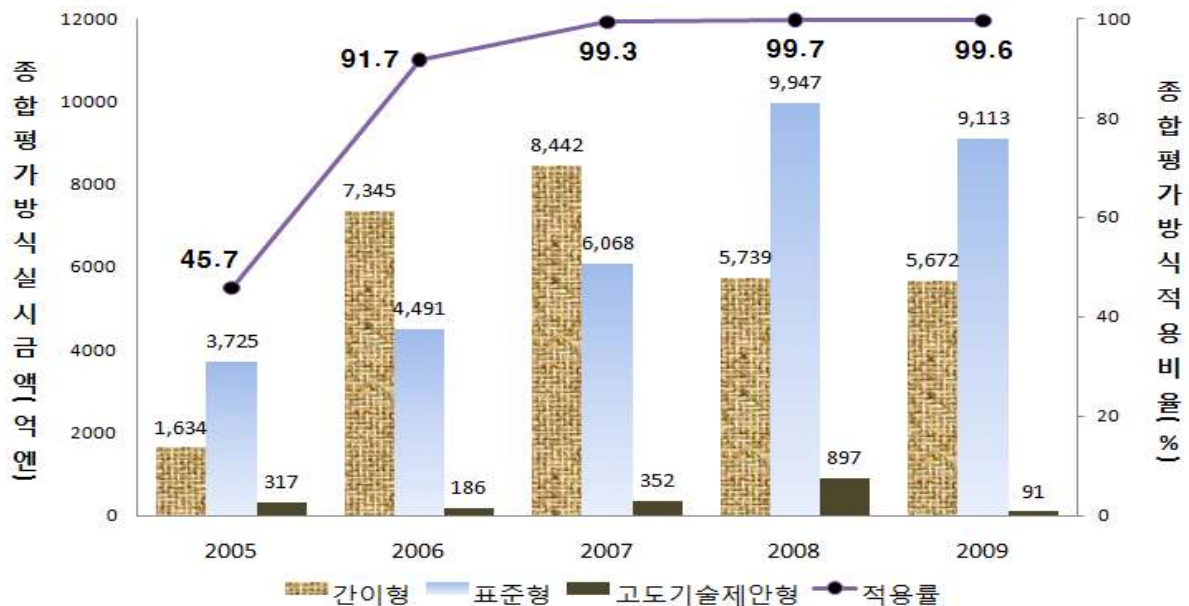
3. 일 본

- 일본은 그동안 일반경쟁보다는 지명경쟁 입찰을 주로 사용하여 왔으며, 낙찰자결정방식도 '최저가 낙찰'이 주류를 이루었지만, 2005년 3월 「공공공사의 품질확보촉진에 관한 법률」이 제정된 것을 계기로 그동안 가격 경쟁에 의한 입찰방식을 탈피하여 가격과 기술력을 종합적으로 평가하는 '종합평가낙찰방식'이 급속히 확대되어 왔음.
- 일본의 종합평가낙찰방식은 예정가격 제한범위 내에서 입찰자 가운데 가격과 기술, 성능 등의 조건을 종합적으로 평가하여 발주자에게 가장 유리한 입찰자를 계약자로 선정하는 방식으로서, 미국과 영국 등의 최고가치낙찰 방식과 매우 유사한 개념임.

22) 이상호·이승우(전계서, 2006) 참조

- 국토교통성에서 공공공사 입찰시 종합평가방식을 적용한 건수는 1999년도 2건에 불과했으나, 2002년도 472건을 넘어서면서 급격히 증가되어 2009년에는 건수기준 99.2%, 금액기준 99.6%가 종합평가낙찰제로 발주되어 거의 100%에 도달한 상태임.

<그림 7> 국토교통성의 공공공사 입찰에서 종합평가낙찰제의 적용 추이



구분 \ 연도		2005	2006	2007	2008	2009
종합평가낙찰제 적용건수(건)	계	1,980	9,172	10,810	10,909	11,127
	간이형	1,256	7,894	9,566	7,271	6,737
	표준형	716	1,266	1,227	3,619	4,384
	고도기술제안형	8	12	17	19	6
	적용 비율(%)	16.9	76.2	97.1	98.8	99.2
종합평가낙찰제 적용금액(억엔)	계	5,676	12,022	14,862	16,583	14,876
	간이형	1,634	7,345	8,442	5,739	5,672
	표준형	3,725	4,491	6,068	9,947	9,113
	고도기술제안형	317	186	352	897	91
	적용 비율(%)	45.7	91.7	99.3	99.7	99.6

주 : 1. 국토교통성 8개 지방정비국에서의 실시건수임.

2. 적용률은 수의계약을 제외한 전 발주공사에 대한 종합평가방식 실시건수의 비율임.

자료 : 일본 국토교통성

4. 유럽연합(EU)

- 최저가 낙찰기준은 단순한 물품 등의 조달사업에서 활용되고, 복잡한 조달사업은 협상이나 제한 절차를 통해 생애주기비용을 포함하여 ‘가장 경제적으로 유리한 입찰자’를 낙찰자로 선정해 왔으며, 유럽연합지침에서는 ‘비정상적으로 낮은 입찰가격 (Abnormally Low Offer)’에 대해서는 낙찰에서 배제할 수 있도록 규정하고 있음.

VI. 결론 및 최저가낙찰제의 향후 운용 방향

1. 결론 : 최저가낙찰제의 확대 적용을 유보하고, 건설업체의 경쟁력을 강화하기 위해서는 가격경쟁보다 기술경쟁 확대 필요

- 원칙적으로 국가예산으로 집행하는 공공건설 공사의 입찰에서 가격에 의한 경쟁이 필요하다라는 것은 부인할 수 없음.
- 그러나 공공시장에 존재하는 비대칭 정보(Asymmetric Information) 하에서 꼭 필요한 스크리닝(Screening)을 사실상 포기한 채 모든 입찰자들의 기술능력이 동일하다고 가정한 다음, 투찰 가격에 의해서만 낙찰자를 결정할 경우, 입찰자에 대한 질적 평가가 배제되면서 발주자로서는 결과적으로 부적격한 업체를 낙찰자로 결정하는 역선택(Adverse Selection)이 나타날 가능성이 높아짐.
- 최저가낙찰제도 하에서는 악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축하는 부작용이 발생함.
- 기술력이 없는 업체가 전략적인 저가 투찰을 통하여 수주하여 연명하고, 또 다른 부실한 업체가 순차적으로 저가 수주함으로써 기술력이 있고 우량한 업체는 수주를 못해 우선적으로 퇴출되는 역설적 효과를 초래할 수 있으며, 결과적으로 시장실패로 나타날 수 있음.
- 현실적으로 최저가 입찰에 평균 50여개사가 참여하고 있으며, 100억원 이상으로 확대 적용시 100~300억원 규모의 최저가입찰에서는 150여개사가 입찰에 참여할 것으로 예상되고 있으나, 발주기관에서 주관적 심의를 기피하는 경향이 강하고, 저가심의제도가 제 기능을 발휘하지 못하고 있어 입찰 경쟁이 치열해지고, 결과적으로 낙찰률이 크게 하락할 것으로 전망됨.
- 최저가낙찰제 확대로 인해 정부에서는 일정부분 예산을 절감하여 경제적 이익을 얻을 수 있으나, 입찰자간 과당·출혈경쟁으로 인하여 예상되는 현실적 피해가 중소기업체에 까지 확대되면서 더 큰 사회적 문제점으로 대두될 가능성이 있음.
- 무리한 저가 낙찰에 따른 납품업체, 장비임대업체, 하도급업체 등에 연쇄적 기업 손실을 초래할 가능성이 존재
- 비용 절감을 위한 편법·위법·탈법행위 증가로 공공시설물 생산의 사회적 비용 증

대 초래

- 저가 하도급이 늘어나면서 부실시공의 개연성이 높아지고, 시설물 안전에 대한 위협 요인이 증가됨.
 - 건설근로자에 대한 저임금 구조의 고착화와 기술인력의 산업 이탈 및 외국인 근로자 대체 가속화 초래
 - 국민소득 2만불 시대에 국내 건설상품의 품질과 성능 향상을 원하는 국민적 기대에 부응하기 어려움.
- 특히 최저가낙찰제가 확대될 경우, 그 피해는 대기업보다는 중소기업, 원도급자보다는 하도급자, 수도권 소재기업보다는 지방소재기업의 수익성이 더 악화되고, 피해도 심하게 나타날 것으로 예상됨.
- 현제도 건설경기 침체로 대·중소기업간, 수도권과 지방간 양극화가 심화되고 있는 상황임.
 - 그동안 100~300억원 규모의 공공공사는 주로 중소건설업체의 수주 영역이었으나, 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대되면, 저가사유서 등의 작성이 용이한 대형 업체의 수주가 확대되면서 대·중소기업간 양극화가 더욱 심화될 우려가 높음.
- 더구나 최근 공공공사의 수주환경이 극히 좋지 않은 가운데, 최저가낙찰제가 확대 적용될 경우, 건설업체의 어려움이 더욱 가중될 가능성이 높음.
- 시공능력 100위 건설업체 가운데 30여개사가 법정관리 혹은 워크아웃 상태에 있음.
 - 한국건설산업연구원에서 발표한 2011년 건설공사 수주 전망을 보면, 공공부문의 토목 공사는 전년대비 15.9% 감소한 34.8조원에 머물 것으로 전망되고 있음.
 - 이와 더불어 민간 부문에서도 부동산 경기침체 등으로 주택사업도 지지부진한 상태이며, 민간투자사업도 최소운영수입보장제도(MRG : Minimum Revenue Guarantee)가 폐지되면서 사실상 신규 투자가 거의 이루어지지 못하고 있는 상태임.
- 최저가낙찰제의 확대는 가격경쟁보다 기술경쟁을 중시하고 있는 글로벌스탠더드에 부합하지 않는 문제점도 존재²³⁾
- 근본적으로 가격 위주의 입찰제도는 국내 건설업체의 기술경쟁력을 저하시키고, 이는

23) 일례로 '건설산업규제 합리화 방안(2005. 11)', '건설기술·건축문화 선진화 전략(2006. 6)', '조달청 정부공사제도 개선방안(2007. 6)' 등에서 국가계약제도 개선 방향으로서 최고가치 낙찰제도가 논의되었음. 또, 최근 '건설산업선진화위원회(2009)'에서도 입찰 제도의 다양화와 더불어 가격 중심의 입찰 제도를 개혁하는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있음.

우리나라 건설업의 국제 경쟁력 저하로 이어질 우려가 있음.

- 국내의 가격경쟁시스템에 익숙해질 경우, 해외의 기술경쟁 위주의 입찰에 효과적으로 대응하기 어려워지고, 결과적으로 해외시장 진출에 제약요인으로 작용할 수 있음.
- 결론적으로 공공공사 입찰에서는 건설산업 내에서 기술력있는 업체를 우대하고, 옥석(玉石)을 가리는 역할이 필요하다는 점을 감안할 때, 가격만을 가지고 경쟁을 유도하는 최저가낙찰제는 바람직한 제도가 아니며, 선진국에서와 같이 가격과 기술력을 동시에 평가할 수 있는 입·낙찰제도가 요구됨.
- 특히 최저가낙찰제의 적용 대상을 지방중소기업의 수주영역이라고 볼 수 있는 100억 원 규모까지 확대하는 것은 바람직하지 않음.

2. 최저가낙찰제의 향후 운용 방향

- 건설산업의 경쟁력을 강화하기 위해서는 중·장기적으로 가격경쟁보다도 기술경쟁을 유도할 수 있는 공사발주 및 입·낙찰 제도를 구상하는 것이 바람직함.
- 이를 위해서는 기술력을 갖춘 업체가 시장에서 우대받을 수 있도록 공공공사 입·낙찰 제도를 정비해 나가는 것이 요구됨.
- 특히 발주자 측에서 권한과 책임을 가지고 입찰자의 계약이행능력이나 기술력 평가를 강화하는 등 보다 우수한 입찰자를 선별하려는 적극적인 자세가 요구됨.
- 최저가낙찰제를 운영함에 있어 ‘가격’에만 의존하여 낙찰자를 결정하려면, 원칙적으로 입찰자간 기술력에 큰 차이가 없다는 것이 전제되어야 함. 이를 위해서는 2단계 입찰(Two-step Bidding)을 통하여 기술력과 계약이행능력을 평가하여 1단계에서 최적적 업체를 선별한 후 가격경쟁을 유도하는 방법을 활용할 수 있을 것임.
- 현행 최저가 제도 하에서 ‘가격’ 이외에 ‘저가심사’ 기능을 강화하여 실질적인 원가절감이 가능한 입찰자를 우대할 수 있도록 입찰 제도를 구상하는 것이 요구됨. 이를 위해서는 공사원가에 대한 전문가를 양성하고, 저가심사의 전문성과 질적 향상에 상당한 노력을 기울여야 함.
- 근본적으로 일정규모 이상 공사에서 최저가낙찰제를 의무화하는 것은 경직적인 규제이며, 공사 특성에 따라 다양한 입·낙찰 방식을 활용하는 것이 필요

- 미국, 영국, 일본 등 외국의 사례를 보면, 특정 금액을 기준으로 특정한 입·낙찰 방식을 강제하고 있는 사례는 찾아보기 어려우며, 발주자의 판단하에 프로젝트 유형이나 특성에 따라 적합한 입·낙찰 방식을 선별하여 활용하고 있음.
- 국내에서도 300억 미만 공사에서는 지방중소업체의 참여가 많다는 점을 감안하여 적격심사낙찰제를 적용하여 최소한의 공사원가를 보장하되, 계약이행능력과 가격측면을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 결정하는 것이 필요
- 300억원 이상 공사에서는 적격심사제와 최저가낙찰제, 기술제안입찰, 턴키, 대안입찰, 브릿징(Bridging) 방식, 2단계 입찰(Two-step Bidding), CM at Risk방식, 협상에 의한 방식(Contracting by Negotiation), 인센티브방식 등 다양한 입·낙찰방식을 선택적으로 활용할 수 있도록 발주자에게 재량권을 부여할 필요성이 있음.
- 최저가낙찰제는 단순한 시공기술이 적용되는 대형 공사를 중심으로 적용하는 것이 타당하며, 입찰자의 기술력을 밀도있게 검증하는 체계를 갖춘 후, 저가심사를 강화하는 것이 필요한 것으로 판단됨.²⁴⁾

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)

이양승(연구위원 · yslee@cerik.re.kr)

24) 예를 들어 미국 캘리포니아주정부 교통국의 경우, 최저가낙찰제가 적용되는 밀봉입찰(Sealed Bidding)은 1)공사의 내용이 구체적이고 명확하며, 2)발주자나 입찰자 모두 공사비 적산이 비교적 간단하고 3)낙찰자결정이 가격 또는 가격과 관련된 요소로 이루어지며, 4)입찰내용에 대하여 입찰자와 특별한 토론이 필요없고, 5)예상되는 입찰자수가 2인 이상인 경우에 적용됨.