

최저가 낙찰제 및 저가심의제도의 개선 방향

2010. 5. 13

최민수

■ 논의 배경	4
■ 최저가낙찰제 제도 개선 동향 및 파급 효과, 문제점 분석	5
■ 건설업체 인식도 조사	10
■ 최저가 낙찰제 및 저가심의 제도의 개선 방향	16

요 약

- ▶ **최저가낙찰제에 적용하고 있는 저가심의제도는 덤핑 입찰의 배제에 어느 정도 기여하고 있으나, 저가사유서 작성에 과도한 노력이 소요되고, 저가 심의의 객관성 부족과 허위 증빙서류 등으로 인하여 실효성에 의문이 제기되고 있음.**
- ▶ **현행 저가심의제도는 심사 방식의 획일화, 과도한 행정 부담 등의 문제점이 있으므로 공사 유형별로 구분하여 저가심의방식을 다양화하는 것이 필요**
 - 단순한 기술이 적용되거나 저가 투찰로 인하여 시공 부실이 우려되는 공사 : ‘제한적 최저가’로 발주하거나 현행 저가심의방식을 개선하여 1차 객관적 저가심의만을 실시
 - 고난도 공사나 교량, 터널, 지하철 등 기술 경쟁이 필요한 공사 : 2단계 입찰(two step bidding)을 통하여 1차 심의를 통과한 기술 적격자를 대상으로 가격 경쟁 실시
 - 대형 공사로서 원가 절감이 요구되는 공사 : 최저가 III방식을 활용하거나, 현행과 같이 2단계 저가심의를 하되, 저가심의기준을 단순화하고, 저가사유서의 인정 항목을 제한
- ▶ **1단계 저가심사를 폐지하고, 순수 최저가부터 주관적인 저가심사를 할 경우, 과도한 행정력 낭비를 초래할 수 있으므로 현행과 같이 1단계 객관적 심사를 통하여 2단계 심사 대상을 선별토록 하고, 저가심의과정에서 발주자의 적극 참여 필요**
 - 단, 1차 객관적 심의는 ‘부적정 공종수’로 평가하기보다는 ‘직접공사비’를 중심으로 평가하고, 주요 자재비 및 주요 공종에 투입되는 노무비에 대해서 저가심의를 강화해야 함.
 - 2차 주관적 심사에서는 저가판정기준을 재정립하고, 저가심의의 간소화와 더불어 저가사유서의 인정 항목을 신기술신공법, 객관적으로 검증이 가능한 것으로 제한
 - 2차 심사 대상자가 최소화되도록 입찰 참여자수를 줄이거나 1차 객관적 심사를 강화
 - 심의 결과에 대하여 이의 제기시 심의위원별 해명(Debriefing) 제도 도입
- ▶ **덤핑 입찰 방지를 위하여 최저제한가격(Lower Limit)을 활용한 ‘제한적최저가’ 제도를 검토하고, 투찰률이 최저제한선에 집중되지 않도록 보완책을 강구해야 함.**
 - 낙찰률 최저제한선은 현행의 공종기준금액 산정 방식을 원용하여 1)발주자 설계금액과 2)입찰자 평균 투찰금액을 가지고 산정하고, 발주기관마다 공사 종류별로 달리 규정
 - 발주자설계금액을 비공개로 하여 입찰자가 공종기준금액을 손쉽게 예측할 수 없도록 함.
 - 최저제한가격 이하로 투찰한 자 가운데, 새로운 공법이나 기술을 동원하여 원가를 낮춘 경우에는 물량내역서의 수정 등을 확인하여 최종 낙찰자로 인정하는 방안을 강구
 - 조달청 1군 범위를 3~4개 군으로 세분하여 입찰참가자수를 줄이고, 체급별 경쟁을 강화

1. 논의 배경

- 정부는 최저가로 응찰했음에도 불구하고, 저가심의 I 방식에 의거하여 1차 심사에서 자동 탈락시키는 것에는 문제가 있다고 판단하여 저가심의 I 방식을 폐지하고, 순수한 최저가 응찰자부터 입찰금액의 적정성을 심사할 예정으로 있음.
 - 또, 현재 ‘공종기준금액’의 80% 미만 공종만 저가 심의하도록 되어 있으나, 앞으로는 발주기관에서 심사대상 공종을 자율적으로 선정하도록 개선할 계획임.
 - 저가심의제도를 I 방식에서 II 방식으로 전환할 경우, 저가심의 II 방식은 절감사유서 작성수에 제한이 없기 때문에 현재보다 낙찰률이 하락하여 낙찰률이 60% 중반으로 떨어질 것으로 전망됨.

- 저가심의제도는 덩핑 입찰의 배제라는 측면에서는 어느 정도 역할을 하고 있으나, 저가 심의의 객관성이 부족하고, 허위 증빙서류 등을 걸러내기 어려워 실효성에 의문이 제기되고 있음.
 - 절감 사유를 증빙하기 위해 제출하는 저가사유서 내용이 방대하여(5~6개 공종에 대한 사유서 200~2,000쪽 분량) 입찰자가 준비하는데 많은 노력이 소요되고, 심사 과정에서 이를 철저히 심사하는데 한계가 있음.
 - 현행 저가 사유서의 증빙자료 인정 실태를 보면, 시공실적을 증빙하는 작업일보에서 작업 효율을 확인하기가 곤란하고, 입찰자가 자재를 전략적으로 저가 구매했을 경우에도 이에 대한 검증이 어려움.

- 정부에서는 2009년말 「국가계약법」 시행령을 개정하여 100억원 이상 공사를 대상으로 최저가낙찰제를 확대하되, 시행 시기는 2012년으로 유보한 바 있음.
 - 공공공사의 최저가낙찰제 적용 대상이 100억원 이상으로 확대되면, 100여개사가 입찰에 참여하면서 낙찰률 하락이 불가피할 전망이다.
 - 더구나 최저가대상공사에 ‘순수내역입찰제’ 및 ‘물량내역수정제’가 도입될 경우, 물량산정의 오류에 따른 설계변경도 어렵게 되어 적정 공사비 확보가 더욱 어려워질 전망이다.

- 본 고에서는 최근 최저가낙찰제도 및 저가심의제도의 변화에 따른 파급 효과 및 문제점을 분석하고, 바람직한 제도 개선 방향에 대하여 살펴보고자 함.

2. 최저가낙찰제 제도 개선 동향 및 파급 효과, 문제점 분석

□ 순수 최저가부터 저가심의 추진 → 과도한 행정 부하, 낙찰률 하락 불가피

- 저가심의제도를 I 방식에서 II 방식으로 전환하여 순수한 최저가 응찰자부터 저가심의 를 실시할 경우, 저가심의 II 방식은 절감사유서 작성수에 제한이 없기 때문에 낙찰률 이 60% 중반까지 하락할 것으로 전망되고 있음.
- 특히, 현재 I 유형 중심인 토목공사 낙찰률의 하락폭이 클 것으로 예상됨.
- 공사 난이도가 낮아 입찰 참여업체가 다수인 일반도로건설이나 업무시설 등의 공사 입찰에서는 경쟁이 치열하여 낙찰률이 더욱 하락할 가능성이 높음.
- 또한, 발주처의 절감사유서 평가가 탈락사 반발 등을 감안하여 형식적으로 운영될 경 우, 낙찰률이 추가로 하락할 가능성이 큼.

〈표 1〉 최저가낙찰제 유형별 저가심의 방식(조달청, 토목공사 기준)

구분	I 방식	II 방식	III 방식
심사대상	입찰참가자 20인 이상	입찰참가자 20인 미만	1,500억원 이상 공사
심사방식	1단계(객관적 심사) : 부적정공정의 수가 20% 이상인 경우 자동탈락 2단계(주관적 심사) : 부적정공종수 20% 미만자 중 최저가 입찰자 순으 로 심사	1단계 객관적심사 없음 최저가 입찰자 순으로 저가사유서 심사	최저가 입찰자 순으로 심사 (신기술·신공법 인정)
실적(2008년)	59건	5건	-

자료 : 조달청

- 더구나 최저가대상공사에 대하여 ‘순수내역입찰제’ 및 ‘물량내역 수정제’가 도입될 경 우¹⁾, 물량 산정의 책임이 입찰자에게 귀속됨에 따라, 물량 산정의 오류에 따른 설계 변경도 불가능하게 되어 적정 공사비 확보는 더욱 어려워질 전망이다.²⁾
- PQ를 통과하여 최저가 입찰에 참여하는 업체수가 평균 50개사가 되고 있으며, 최저가 낙찰제가 100억원 이상으로 확대시 100~200개사가 입찰에 참여할 전망이라는 점을

1) 정부는 순수내역입찰제 및 물량내역수정제를 2010년 중 도입할 예정이며, 적용 대상은 2010년 1,000억원 이상, 2011년 500억원 이상, 2012년 300억원 이상 공사에 확대 적용할 예정으로 있음.

2) 물량내역수정허용 방식은 신기술·신공법의 채용을 장려한다는 측면에서 긍정적이나, 현재 기획재정부 안에 의하면, 내역수정부 분을 포함하여 물량내역서에 대한 모든 책임이 입찰자에게 귀속되도록 되어 있어 입찰자로서는 매우 불리한 제도임. 설계변경 이 불가능하고, 입찰자가 산출하지 않은 내역에 대해서도 책임이 부과되며, 예를 들어 발주자가 산정한 물량의 오류나 누락 등 에 대해서도 입찰자에게 책임이 부과되는 문제점이 있음.

고려할 때, 덤핑 입찰로 의심되는 최저가 응찰자부터 저가심의를 실시하는 것은 행정력 낭비를 초래할 수 있음.

- 또한, 한정된 시간 내에 심사를 해야 하는 상황에서 저가심의를 통하여 무분별한 덤핑 입찰을 방지하는 데 한계가 있을 것으로 판단됨.

□ 최저가낙찰제 대상 확대 : 300억원 이상 → 100억원 이상(2012년부터)

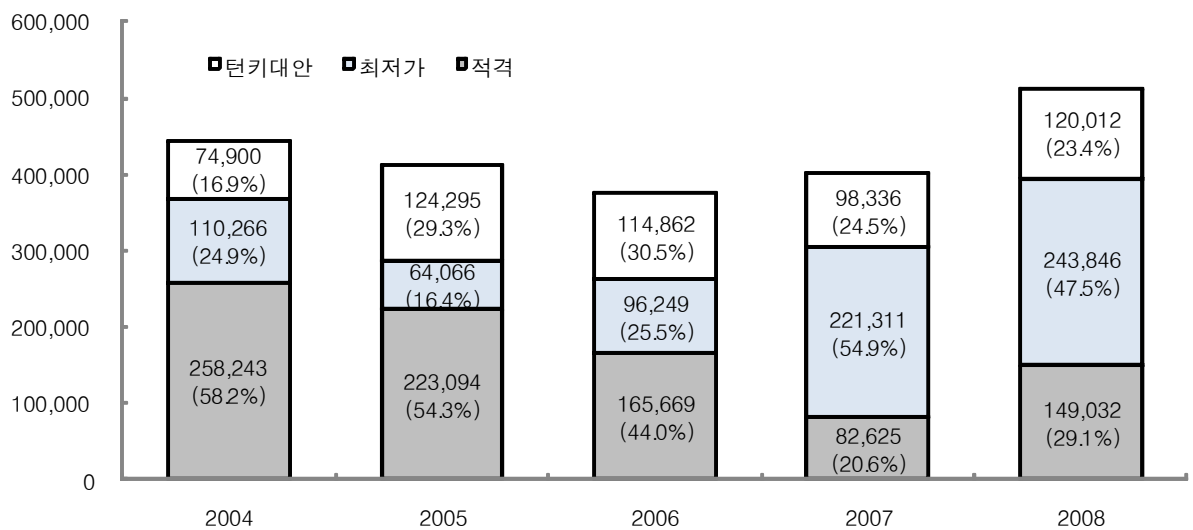
- 최저가낙찰제는 적격심사제도의 ‘운찰제’라는 비판을 피하고 시장 경쟁을 강화시킨다는 취지에 지난 2001년에 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 도입되었으며, 2006년 5월부터는 300억원 이상 모든 공사로 확대 적용된 바 있음.
- 더 나아가 정부에서는 2009년말 「국가계약법」 시행령을 개정하여 100억원 이상 공사를 대상으로 최저가낙찰제를 확대하되, 시행 시기는 2012년으로 유보한 바 있음.

〈그림 1〉 최저가낙찰제 적용대상공사의 변화 추이



〈그림 2〉 공공공사의 입찰방식별 비중 추이(조달청)

(단위 : 억원, %)



- 2006년 5월 최저가낙찰제 대상공사가 300억원 이상 모든 공사로 확대됨에 따라 2007년부터 최저가낙찰제 대상 물량이 크게 증가하였으며, 2009년 현재 최저가낙찰제 대상 공사는 20조원 수준으로서 전체 공공공사의 50% 이상을 차지하고 있음.
- 공공공사의 규모별 점유비를 보면, 2008년 계약실적을 기준으로 할 때, 300억원 이상은 50.9%를 차지하며, 100억원 이상은 69.4%에 달함.
- 따라서 턴키공사 물량을 제외할 때, 총 공공공사 발주 금액의 50% 가량이 최저가낙찰제 대상이 될 수 있음.

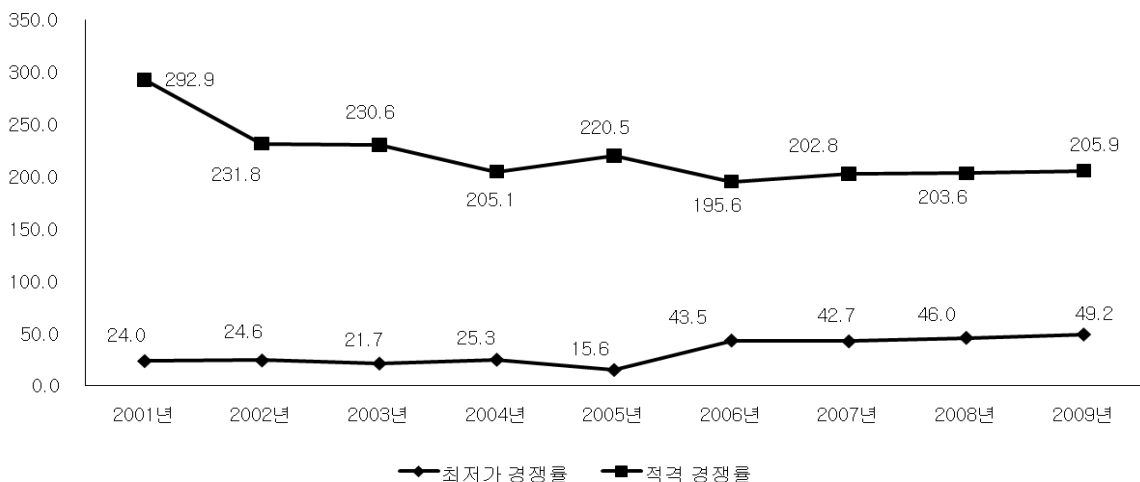
〈표 2〉 공공공사의 계약금액 구간별 점유비(2008년, 대한건설협회)

(단위 : 백만원)

구간	계약금액	비중(%)	누적금액	비중(%)
1,000억원 이상	6,844,996	17.4	6,844,996	17.4
500 ~ 1,000억원 미만	8,275,272	21.0	15,120,268	38.4
300 ~ 500억원 미만	4,912,914	12.5	20,033,182	50.9
200 ~ 300억원 미만	3,188,868	8.1	23,222,050	59.0
100 ~ 200억원 미만	4,116,980	10.5	27,339,030	69.4
50 ~ 100억원 미만	3,079,427	7.8	30,418,457	77.2
30 ~ 50억원 미만	2,370,903	6.0	32,789,359	83.3
30억원 미만	6,590,961	16.7	39,380,321	100.0
총 계	39,380,321	100.0	39,380,321	100.0

- 현재 공공공사 최저가입찰에는 보통 50개사가 참여하고 있으나, 100억원 이상으로 확대되면, 그동안 적격심사제하에서 계약이행능력점수가 미흡하여 입찰에 참여하지 못했던 중소기업체가 가세하면서 100여 개사가 입찰에 참여할 것으로 예상됨.

〈그림 3〉 공공공사의 입찰 경쟁률 추이



- 최저가대상공사의 낙찰률은 2006년 5월 저가심의제가 강화되면서 낙찰률이 다소 상승하여 2008년에는 72%를 기록하였으나, 여전히 낮은 낙찰률이 지속되고 있음.
- 실적공사비의 적용 동향을 파악할 때, 예정가격은 과거보다 3~5% 수준 하락한 것으로 추정되며, 따라서 실제 낙찰률은 2006년 이후 거의 변동이 없다고 볼 수 있음.

〈표 3〉 최저가 대상공사의 발주건수 및 낙찰률 추이

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
발주건수(건)	47	33	24	84	43	120	277	256
낙찰률(%)	65.8	63.0	60.1	59.4	60.8	67.2	68.3	72.2

자료 : 조달청

- 최저가낙찰제로 집행된 프로젝트의 실행원가율은 낙찰가격 대비 110~120% 수준으로서 적자시공 폭이 예상보다 큰 것으로 나타난 바 있으며,³⁾ 소위 '승자의 저주(The Winner's Curse)⁴⁾ 효과로 인해 중소건설업체의 수익성 저하가 심화되고 있음.

□ 최저가낙찰제 확대의 파급 효과

- 현실적으로 덤핑 방지를 위한 저가심의 등 제도적 기반이 완비되지 않은 상태에서 최저가낙찰제가 널리 확대 적용될 경우, 이로 인해 예상되는 폐해는 다음과 같음.

1) 저가 수주 손실의 하도급업체 전가 → 사회적 약자의 피해 확대

- 무리한 저가 낙찰에 따라 실행원가가 낮아지면서, 그 손실을 하도급업체나 장비업체, 자재납품업체 등에 전가시킬 우려가 높음.

2) 부실 시공 및 산업재해 증가

- 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, 불법체류자 투입이 확대되면서 산재 사고가 증가하고 공사 품질이 저하될 것임.

3) 한국건설산업연구원의 자료에 의하면, 최근 최저가낙찰제가 적용된 공공 현장 3개소의 평균 실행률은 109%로 나타난 바 있음. (이영환 외, 2008.11) 또, 대한토목학회의 자료를 보면, 2004~2005년 최저가낙찰제로 시행된 15개 공사의 평균 실행률은 108%이고, 대상 공사 15개 전부 실행률 100%를 상회하였고, 최고 118%로 나타남(김병수, 2006. 9).

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

3) 외국인 근로자 투입 확대

- 대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는 데 비해, 낙찰률이 하락할수록 작업팀 감축과 외국인력으로 대체하는 현상이 증가함.

4) 부실 업체의 수주 확대 → 악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축하는 부작용 우려

- 최저가낙찰제도 하에서는 기술력이 없는 업체가 저가 수주하여 연명하고, 또 다른 부실 업체가 순차적으로 저가 수주함으로써 기술력이 있고 우량한 업체는 수주가 어려워져 우선적으로 퇴출되는 역설적 효과를 초래할 수 있음.

5) 지역 중소건설업체의 수익성 악화 → 대·중소업체 간 양극화 심화

- 최저가낙찰제가 확대될 경우, 대기업보다는 중소기업, 원도급자보다는 하도급자, 수도권 소재 기업보다는 지방 소재 기업의 피해가 더욱 심하게 나타날 것으로 예상됨.
- 대기업은 매출액 가운데 공공공사 점유율이 20~30% 수준이나⁵⁾, 전 건설업체 수의 98%를 차지하고 있는 연 매출액 500억원 미만의 중소건설업체들은 매출액의 40% 이상을 공공공사에 의존하고 있어 최저가낙찰제 확대시 훨씬 큰 영향을 받게 됨.
- 또한, 현재 300억원 미만 공사는 지방 중소업체가 수주하는 비중이 85% 수준으로서, 불가피하게 저가 투찰이 증가할 경우, 지역 경제에 악영향을 미칠 가능성이 높음.⁶⁾
- 결과적으로 최저가낙찰제 확대는 건설업체 간 양극화를 심화시킬 가능성이 큼. 실제로 최저가낙찰제가 500억원 이상 PQ공사에서 300억원 이상의 모든 공사로 확대된 2005년 이후 대·중소기업 간 수주 양극화가 심화된 것으로 나타남.

〈표 4〉 시공능력순위 그룹별 수주 비율 변화 추이

(단위 : 십억원, %)

	1~20위		21~200위		200위 이하		총계	
	합계	비중	합계	비중	합계	비중	합계	비중
2000년	17,187	33.6	15,584	30.4	18,450	36.0	51,220	100.0
2005년	38,948	38.0	30,080	29.3	33,562	32.7	102,590	100.0
2008년	56,568	41.1	38,858	28.2	42,249	30.7	137,675	100.0

자료 : 대한건설협회

5) 자료 : 대한건설협회

6) 100억~300억원 규모는 대략 시공능력 500~2,000위 업체의 수주 영역이며, 이 규모의 업체는 지역경제에서 매우 중요한 위상을 가지고 있음. 경제활동의 건설업 의존도는 서울은 6.5%이지만, 강원 13.2%, 제주 10.6% 등 지방에서는 8~10%에 이르고 있음. 특히 건설업이 고용 측면에서 차지하는 비중은 강원 및 영남권에서는 1위, 기타 지역은 2위를 차지하고 있음(이승우, 2008).

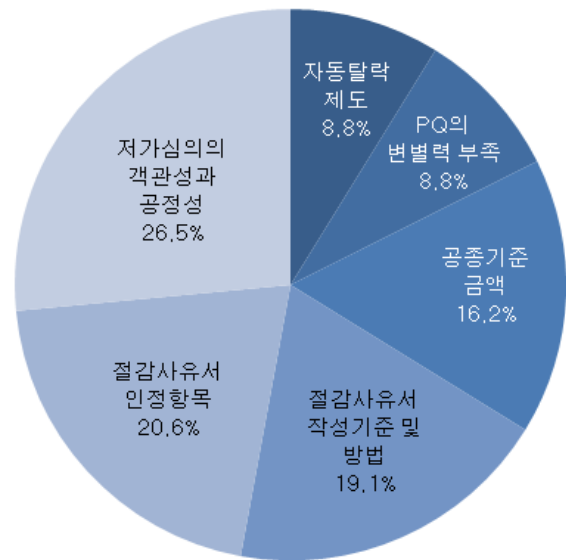
3. 건설업체 인식도 조사(감사원 공동)7)

- 최저가낙찰제도 및 저가심의제도의 문제점을 파악하고, 개선 방안을 도출하기 위하여 최저가 입찰에 주로 참여하고 있는 시공능력평가순위 1~200위 건설업체의 공공공사 수주업무 담당 책임자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 총 21개사가 응답하였음.
- 순위별로는 시공능력평가 1~30위 8개사, 31~50위 7개사, 50위 이상 6개사였음.

□ 현행 최저가낙찰제도의 평가

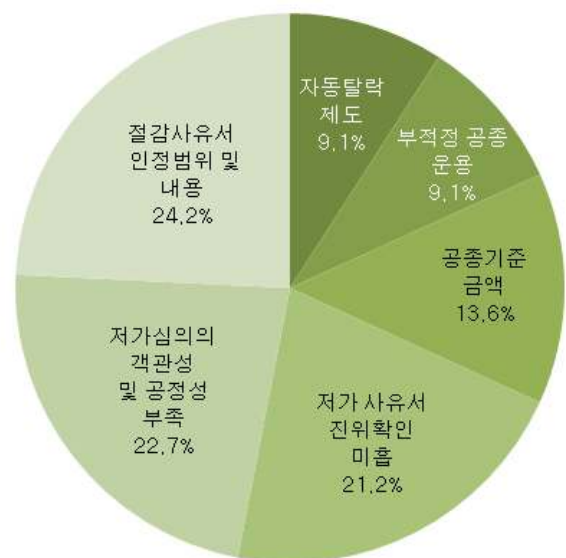
- 현행 최저가낙찰제도에 대한 의견은 ‘합리적’이라고 응답한 경우는 없었으며, 불합리하다고 응답한 비율이 90%를 넘어서고 있음.
- 불합리한 이유로는 저가심의의 객관성과 공정성 부족(26.5%), 절감사유서 인정 항목 불합리(20.6%), 절감사유서 작성기준 및 작성 방법 불합리(19.1%), 공종기준금액 불합리(16.2%) 등으로 응답하였음.

〈그림 4〉 현행 최저가낙찰제도의 불합리한 점



- 현행 저가심의제도에 대한 의견도 합리적이라는 의견은 없었으며, 응답자의 85%가 불합리한 것으로 인식하고 있었음.
- 현행 저가심의제도의 불합리한 점에 대해서는 절감사유서 인정범위 및 내용(24.2%), 저가심의의 객관성 및 공정성 부족(22.7%), 저가심의시 심의서류 진위확인 미흡(21.2%) 등이 지적되었음.

〈그림 5〉 현행 저가심의제도의 불합리한 점



7) 본 설문조사는 감사원(건설환경4과)과 공동으로 수행하였고, 그 결과를 공유하였음.

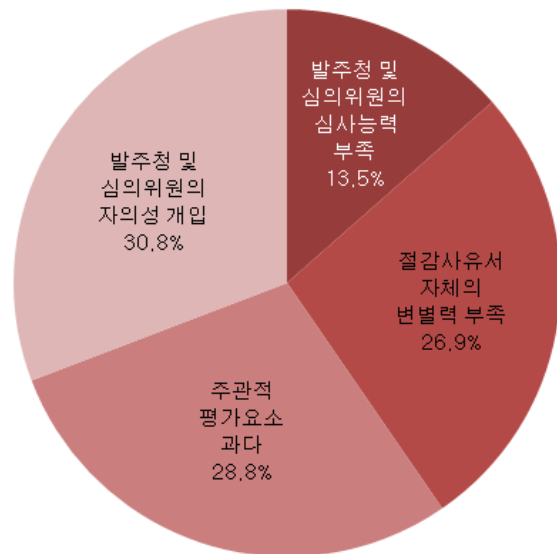
- 현행 저가심의제도는 덤핑 방지 및 절감사유서 작성 등을 통해 건설업체의 견적능력 및 기술력 향상 등을 추구하고 있으나, 견적능력과 기술력 향상에 도움이 되었다는 응답은 9.5%에 불과한 반면, 전혀 도움이 되지 않았다는 응답은 71.4%로 매우 높게 나타났다.

- 현행 발주청에서 수행하고 있는 저가심의의 공정성과 객관성 정도에 대해서는 보통(23.8%), 다소 낮음(42.9%), 매우 낮음(33.3%)으로 응답하였음.

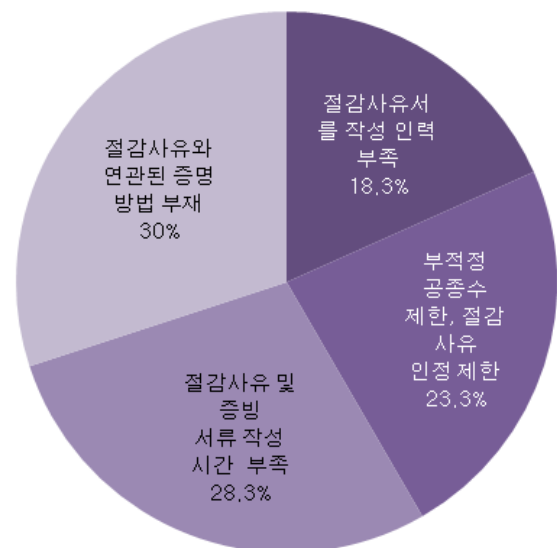
- 저가심의의 공정성과 객관성이 낮다면, 그 원인에 대해서는 발주청 심사자 및 심의위원의 자의성 개입(30.8%), 객관적인 심사기준 부재 및 주관적 평가요소 과다(28.8%), 절감사유서 자체의 변별력 부족(26.9%)이 지적되었음.

- 절감사유서 작성시 가장 큰 문제점으로는 절감사유서의 증빙서류 작성이 가능함에도 실제 시공실적 확인이 불가하여 발주기관(혹은 감리원)에서 확인서 발급 거부 또는 자재저가구매 등의 증명 방법 부재(30%), 절감사유서를 작성하고, 증빙서류를 첨부하기 위한 시간 부족(28.3%), 부적정 공종수 혹은 절감사유 인정 제한 등으로 인하여 원하는 수준의 저가 투찰이 불가능(23.3%) 하다는 응답이 있었음.

<그림 6> 저가심의의 공정성과 객관성이 낮은 원인



<그림 7> 절감사유서 작성시 가장 큰 문제점



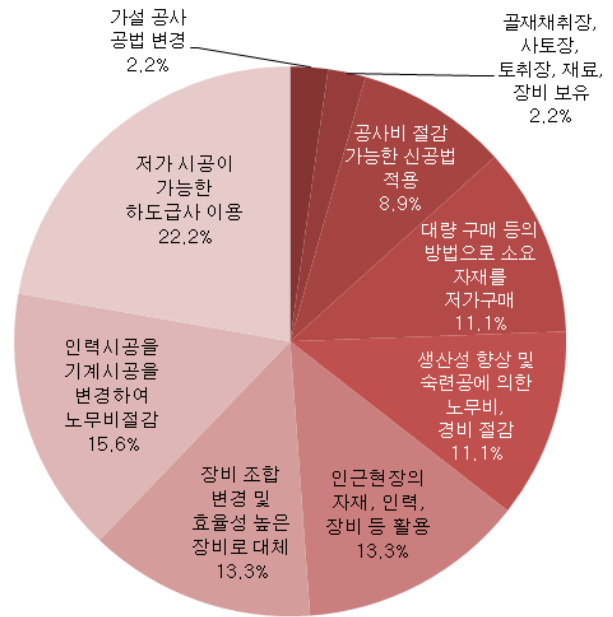
- 현행 절감사유서의 난이도에 대해서는 장비 조합 변경에 의한 공사비 절감사유서 작성성이 가장 용이한 것으로 나타났으며, 소요 자재 저가 구매나 가설재 대체에 의한 절감은 증빙서류 작성이 어렵다는 응답이 많았음.

〈표 5〉 저가사유서 인정 항목별 작성 난이도

구분	증빙서류 작성의 용이성		
	용이	어려움	불가능
장비조합 변경 및 효율성 높은 장비 대체에 의한 절감	76.2%	23.8%	
가설재 대체에 의한 절감	9.5%	61.9%	28.6%
소요자재 저가구매에 의한 절감		52.4%	47.6%
장비 투입에 따른 노무량 변경에 의한 노무비 절감	38.1%	61.9%	
기타 특별한 사유	16.7%	83.3%	

- 최저가 공사를 수주한 경우, 낙찰된 금액으로 공사를 이행하는 방법에 대해서는 다양한 의견이 존재하였는데, 저가 시공이 가능한 하도급업자를 이용한다는 응답이 22.2%로서 가장 높아, 저가 수주의 피해가 하도급업체로 전가될 수 있다는 점을 알 수 있었음.

〈그림 8〉 최저가 낙찰공사의 시공비 절감 방법



- 그 밖에 인력시공을 기계시공을 변경하여 노무비를 절감하거나 (15.6%), 장비 조합 변경 및 효율성 높은 장비로 대체(13.3%), 인근 현장의 자재·인력·장비 활용 (13.3%) 등으로 나타났음.
- 절감 사유로 제출한 가설공법 및 장비 변경 등의 제안이 실제 시공 과정에서 이행되지 않는 이유에 대해서는 절감사유서의 현실성이 결여되어 있거나 혹은 현장 여건과 부합하지 않아 실제로는 적용이 불가능하다는 응답이 많았으며, 절감사유서에 기재된 내용으로 시공할 경우 공사비가 오히려 늘어난다는 응답도 있었음.

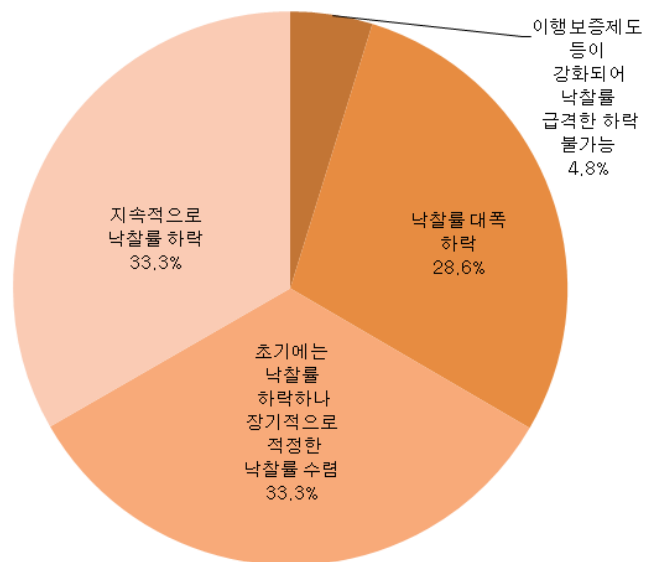
- 최저가 공사 입찰과 관련하여 일부 회사에서 저가심의와 관련된 입찰서류를 위·변조하는 사례가 지적된 바 있는데, 최근 정부에서 추진하고 있는 저가심의제도 II 방식(순수 최저 투찰자부터 저가심의) 도입시, 위·변조 행위가 심화될 것이라는 응답이 61.9%로 나타났으며, 그 이유에 대해서는 수주 경쟁 심화(32.6%), 절감사유서를 작성하여야 하는 공종수 증가(30.4%) 등이 지적되었음.
- 순수 최저가 투찰자부터 저가심을 할 경우, 낙찰률은 현재보다 매우 낮아질 것이라는 응답이 75%로 나타났고, 수주 경쟁과 저가심의자료 준비 부담이 커질 것이라는 응답이 매우 높게 나타났음.

〈표 6〉 순수 최저가부터 저가심의시 경쟁 강도 및 낙찰률 전망

	매우 낮아질 것이다.	다소 낮아질 것이다.	현재수준 유지	다소 높아질 것이다	매우 높아질 것이다
현행 대비 낙찰률	75%	25%			
현행 대비 업체간 수주경쟁		15.8%	10.5%	10.5%	63.2%
현행 대비 저가심의자료 준비부담		5.3%		5.3%	89.5%

- 저가심의없이 최저가 입찰자가 자동 낙찰될 경우, 낙찰률의 전망에 대해서는 초기에는 낙찰률이 다소 하락하더라도 장기적으로 적절한 낙찰률로 수렴할 것이라는 응답(33.3%)도 있었으나, 지속적으로 낙찰률이 하락할 것(61.9%)이라는 응답이 훨씬 우세하게 나타났음.
- 일부에서는 건설공제조합 등 보증기관의 이행보증제도 등이 강화되어 있어 2001년 도입 당시와는 달리 낙찰률의 급격한 하락은 없을 것이라는 주장도 있으나, 이에 동의하는 응답률은 4.8%에 불과하였음.

〈그림 9〉 저가심의 폐지시 낙찰률 변화 전망

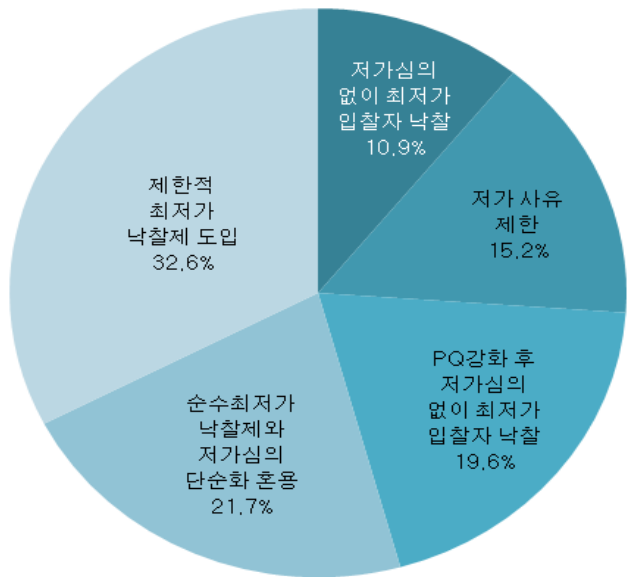


□ 향후 최저가낙찰제도 개선방향 관련 의견

- 저가심의방식의 개선 대안에 대해서는 ‘저가하한선’ 미만시 자동탈락시키는 “제한적 최저가” 낙찰제를 도입하자는 의견이 32.6%로 가장 높았으며, 최저가낙찰제도를 이원화하여 단순공사(일정금액 이하)는 순수 최저가 낙찰제를 실시하고, 복잡공사(일정금액 이상)는 저가심의 단순화 또는 PQ강화 및 제한적 최저가제를 운용하자는 응답이 21.7%로 나타났음.

- 또, PQ 강화 후 저가심의없이 최저가 입찰자에게 낙찰시키자는 응답은 19.6%, 저가심을 단순화하여 저가심의사유를 신공법 및 효율적 장비 조합 등으로 제한하는 방안에 대해서는 15.2%가 찬성하였음.
- 현행 방식을 유지하되, 저가심의없이 최저가 입찰자가 낙찰해야 한다는 응답은 10.9%에 머물렀음.
- 결과적으로 현행 저가심사방식에는 많은 문제가 있으므로 동 제도를 폐지하되, 덤핑 방지를 위한 또 다른 대안이 필요하다는 응답으로 볼 수 있음.

<그림 10> 저가심의 개선 대안



- 저가심을 단순화할 경우, 절감사유 인정범위를 제한적으로 운영하는 방안에 대해서는 반대 의견이 다소 우세하였으나, 증빙 서류를 신뢰도 점검이 용이한 것으로 한정하는 방안이나 공종기준금액 작성시 발주자 설계금액 반영비율을 높이는 방안에 대해서는 찬성 의견이 높게 나타났음.

- 또, 1차 심사를 존치하되 ‘부적정공종수’보다는 ‘직접공사비’를 중심으로 평가하는 방안이나 주요 자재비 및 노무비가 설계금액대비 일정비율(예 : 10%) 이상 차이가 발생할 경우, 낙찰에서 배제하는 방안, 그리고 자재가격의 경우 저가구매 사유는 조달청 조사가격 등 시중가격을 기준으로 평가하는 방안에 대해서는 찬성하는 비율이 높게 나타났음. 이는 최저가낙찰에서 가격 경쟁을 유도하되, 최소한의 실공사비를 확보하는 것이 필요하다는 응답으로 볼 수 있음.

〈표 7〉 저가심의 단순화 방안에 대한 의견

구분	매우반대	반대	잘모르겠음	찬성	매우찬성
절감사유 인정 범위를 제한적으로 운영(신공법 적용에 따른 가격절감, 효율적인 장비운영 및 시공실적 등)	10%	50%	5%	35%	
증빙서류는 신뢰도 점검이 용이한 것으로 한정	15%	15%	15%	50%	5%
허위서류 제출 방지를 위한 구체적인 정기점검 및 처분방안 마련	10%	25%	20%	35%	10%
자재저가구매 사유는 조달청 조사가격 등 시중 가격을 기준으로 평가		5%		50%	45%
1차 심사를 존치하되, '부적정 공종수'로 평가하기보다는 '직접공사비'를 중심으로 평가		20%	25%	55%	
공종기준금액 작성시 발주자 설계금액 반영비율 상향(70%→80%)		5%		45%	50%
주요 자재비 및 노무비가 설계금액대비 일정비율 (예: 10%) 차이 발생시, 낙찰에서 배제	5%	10%		45%	40%

〈표 8〉 저가 사유서 항목별 필요성

구분	매우 불필요	불필요	잘모르겠음	필요	매우 필요
1. 장비 조합에 의한 절감	5.3%	10.5%	5.3%	68.4%	10.5%
2. 효율성 높은 장비 대체에 의한 절감	5.3%	10.5%		68.4%	15.8%
3. 가설재의 대체에 의한 절감	10.5%	52.6%		36.8%	
4. 소요 자재의 저가 구매에 의한 절감	68.4%	26.3%		5.3%	
5. 인력시공을 기계시공으로 변경하여 노무비 절감	5.3%	10.5%	10.5%	73.7%	
6. 외국인력 활용이나 생산성 향상에 의한 노무비 절감	36.8%	21.1%		42.1%	
7. 골재 채취장, 사토장, 토취장, 재료(가설재료 포함) 및 장비 보유(소유 및 임대포함)에 의한 절감	57.9%	26.3%		15.8%	
8. 인근 현장의 자재, 인력, 장비, 부산물 활용 등에 의한 절감	52.6%	15.8%		31.6%	
9. 하도급, 외주 등에 의한 공사비 절감	42.1%	15.8%		42.1%	
10. 공사목적물의 변경 등 설계서의 변경에 의한 절감	47.4%	26.3%		26.3%	

* 6-10번은 현재 절감사유로 미인정하고 있는 사항임.

- 저가 사유 인정 항목에 대하여 조사한 결과, 장비조합에 의한 절감이나 효율성이 높은 장비 대체에 의한 절감, 그리고 인력시공을 기계시공으로 변경하여 노무비를 절감하는 방안에 대해서는 긍정적인 의견이 많았으나,
- 현행 저가심사사유 가운데 소요 자재의 저가 구매에 의한 절감이나 가설재의 대체에

의한 절감에 대해서는 부정적인 의견이 다소 높게 나타났음.

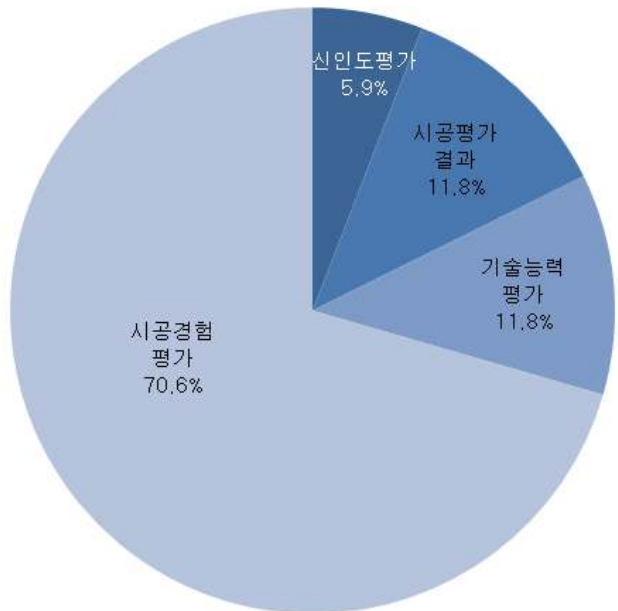
- 또한, 현재 저가 사유로 인정하지 않고 있는 사항, 예를 들어 인근 현장의 자재, 인력, 장비, 부산물 활용에 의한 원가 절감이나 설계서의 변경에 의한 절감에 대해서도 부정적인 의견이 다소 높게 나타났음.

- 절감사유서의 이행을 강화하기 위해서는 공사계약일반조건 및 특수조건에 절감사유서 내용의 시공 의무와 증액설계변경 제한 등을 명시하는 방안(14.3%)과 절감사유서 내용 변경·시공시 발주기관의 승인을 득하고, 향후 입찰금액적정성 심사에 반영하는 방안(23.8%)도 제기되었으나, 대부분의 응답자는 절감사유서 이행의무 조항을 폐지해야 한다고(61.9%) 응답하였음.

- 이는 절감사유서의 실효성이 낮고, 단순 서류작업이 많다는 비판으로 볼 수 있음.

- PQ를 강화하여 입찰참가자수를 줄이는 방안에 대해서는 시공경험평가의 변별력 강화 및 배점 상향이 필요하다는 응답이 70.6%로서 높게 나타났으며, 기술능력평가(11.8%), 시공평가결과(11.8%), 신인도평가(5.9%) 등은 낮게 나타났음.

<그림 11> 최저가낙찰제에서 PQ강화 방안



4. 최저가낙찰제 및 저가심의제도의 개선 방향

4.1 공사 특성에 따라 다양한 형태의 최저가낙찰제 및 저가심의제도 운영

- 이상에서 살펴본 바와 같이 현행 최저가낙찰제는 저가심의방식의 획일화, 심의에 소요되는 과도한 행정 부담 등의 문제점이 있으므로 획일적인 방식을 탈피하고, 공사 유형별로 구분하여 최저가낙찰방식을 다양화하는 것이 필요

- 특히, 덤핑 방지를 위하여 현실적으로 저가심의기능이 필요하다는 점을 전제로 할 때, 저가심의방식을 다양화하려는 노력이 요구됨.

- 저가심의방식의 역할과 특성을 고려할 때, 1)단순히 덤핑 투찰의 방지 기능을 담당하는 저가심의와 2)원가절감 등 기술적 심의가 가능한 저가심의 방식으로 구분하여 적용대상공사를 구분하는 것이 요구됨.
- 저가심의 형태도 신기술신공법 도입을 전제로 하는 내역 수정을 허용하는 방식과 내역 수정을 허용하지 않는 방식으로 구분 가능

〈표 9〉 공사 유형에 따른 저가심의방식 다양화 방안

공사 유형	저가심의방식	비고
1) 단순한 기술이 적용되거나 저가 투찰로 인하여 시공 부실이 우려되는 공사	‘제한적 최저가’ 로 발주하거나 현행 저가심의방식을 개선하여 1차 객관적 저가심의만을 실시	단, 공법 제한 등을 통하여 해당 공사 적격자로 한정하여 입찰참가자수를 줄이려는 노력이 필요
2) 고난도 공사나 교량이나 터널, 지하철 등 기술 경쟁이 필요한 공사	2단계 입찰(Two Step Bidding)을 통하여 1차 심의를 통과한 기술 적격자를 대상으로 가격 경쟁을 통하여 낙찰자 결정	예 : 고난도 PQ 대상 공사
3) 공사 규모가 큰 대형 공사로서 원가 절감이 요구되는 공사	최저가 III방식을 활용하거나, 현행과 같이 1, 2단계 저가심의를 실시하되, 저가심의기준을 단순화하고, 저가 사유를 강화하여 시행	

- 최저가 방식을 다양화하여 특정한 저가심의 형태로 발주하거나, 혹은 제한적 최저가 등으로 발주하려면, 조달청에 위임 발주하더라도 발주자에게 발주 방식이나 저가심의 방식의 선택에 대하여 재량권 부여 필요

4.2 1단계 객관적 심사 존치 : 주관적 심사에 소요되는 과도한 행정부하 경감

□ 제안하는 논거

- 최저가낙찰제도를 지속적으로 운영하기 위해서는 덤핑 경쟁에 의한 부실시공이나 지방중소업체의 도산 등을 방지하기 위하여 최소한 순공사비 이하로 덤핑 낙찰이 이루어지지 않도록 저가심의제도를 운영하는 것이 불가피한 것으로 판단됨.
- 발주기관 및 입찰자 모두 입찰금액 절감사유서 작성 및 평가에 있어 과도한 물적·인적 부담이 존재한다는 비판이 있으나, 대규모 공사 입찰에서 어느 정도 시간과 노력이 소요되는 것은 불가피한 것으로 판단됨.

- 따라서 최저가 입찰에 평균 50여개사가 참여하고 있는 상태에서는 덤핑 입찰을 방지하고, 저가심의에 소요되는 행정력의 낭비를 방지하기 위해서는 현행과 같이 1단계 심사(객관적 심사)와 2단계 심사(주관적 심사) 체제를 유지하는 것이 바람직함.

□ 1차 객관적 심사시 탈락 기준의 재정립

- 현재 정부에서는 저가심의 1방식 폐지를 추진하고 있으나, 1단계 심사를 폐지할 경우, 30개 공종에 대한 입찰금액사유서를 심의해야 하므로 저가 심의의 형식화 또는 부실화가 우려됨.
 - 또한, 덤핑 입찰과 관계없이 최저가 입찰자부터 저가심을 해야 하므로 심의 물량이 크게 증가하게 됨. 이 경우, 현행 조달청 체제하에서 저가심의가 제대로 이루어질 수 있을지 의문이 제기됨.
 - 더구나 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대되어 100~200개사가 입찰에 참여할 경우, 저가심의 업무가 매우 과다해질 우려가 있기 때문에 1차 객관적 심사를 폐지하는 것은 곤란함.
- 다만, 현재 30여개의 공종으로 나누어 부적정 공종을 판별하고, 부적정 공종수가 20% 이상일 경우 자동 탈락시키고 있는데, 공종별로 심의하기보다는 일본의 사례와 같이 직접공사비, 공동가설비, 현장관리비, 일반관리비의 4개 항목으로 나누어 심의를 간소화하는 방안을 검토할 필요성이 있음.
 - 발주자설계금액을 공개하지 않은 상태에서 입찰자 평균투찰금액과 합산하여 ‘공종기준금액⁸⁾’을 작성하고, 예를 들어 직접공사비가 예정가격(혹은 발주자설계가격) 대비 70% 미만인 경우에는 자동 탈락시키는 방안을 검토해 볼 수 있음.

<참고> 일본의 저가심의 사례⁹⁾

- 일본에서는 최저가격 입찰자가 계약 내용에 적합한 이행이 어렵다고 판단되면, 곧바로 낙찰자로 결정하지 않고, 저입찰 가격조사를 실시한 후, 입찰 가격의 적산 내용에 합리성이 있는 경우에만 최종 낙찰자로 결정하고 있음.

8) 공종별로 발주기관이 작성한 금액 70%, 입찰자의 공종평균입찰금액 30%를 반영하여 산정된 금액으로서, 저가심에서 공종별로 입찰금액이 부적정한가를 판정하는 기준이 되는 금액을 말함.

9) 良くわかる公共工事入札のしくみ, (株)建設経営 サービス(2007), 公共工事入札制度運用の實務, きょうせい(2008) 및 일본 국토교통성 사이트(<http://www.mlit.go.jp>) 참조

- 저가입찰 조사기준액은 발주자의 설계서로부터 자동적으로 산출되며, 일반적으로 예정가격의 80% 이상으로 설정되어 있음.
 - 조사기준액 산정 방식의 예 : 직접공사비×0.95, 공통가설비×0.90, 현장관리비×0.70, 일반관리비등×0.30 합계액의 1.05배
- 발주자는 입찰자로부터 그 가격으로 입찰한 이유 등을 청취하거나, 관계기관에 의견 조희 등을 실시함.¹⁰⁾
- 예정가격 2억 엔 이상의 공사로서, 입찰 가격이 조사기준가격을 밑돌 경우, 또는 입찰 가격을 예정가격으로 나눈 비율이 직접공사비 75%, 공통가설비 70%, 현장관리비 60%, 일반관리비 30% 중 1개 비목이라도 하회할 경우, 해당 입찰자에 대해서 특별 중점조사를 실시(2008. 1월 이후)
 - 특별중점조사를 통과하기는 극히 어려우며, 따라서 일본에서는 저가하한선으로 인식 되는 경향이 존재함.

□ 1차 저가심의시 덤핑 심사의 강화 방안

1) 공종기준금액 작성시 발주자설계금액의 적용 비율 상향

- 부적정공종의 판단기준이 되는 공종기준금액 작성시 현재는 발주자설계금액 70%와 평균입찰금액 30%를 반영하고 있는데, 발주자설계금액의 반영 비율을 80~90%로 상향할 경우, 저가 투찰을 억제하는 효과가 존재함.¹¹⁾
- 현재 공종기준금액대비 50% 미만의 공종이 있는 경우, 입찰에서 탈락시키고 있으나,

10) 조사 내용은 2005년 6월 「예산결산 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
- 노무자의 구체적 공급 전망
- 과거에 시공한 공공공사명 및 발주자
- 경영 내용
- 공공 공사의 성적 상황
- 경영 상황 거래 금융기관, 보증 회사 등과의 조희
- 신용상태, 건설업법 위반 유무, 임금 미불 상황, 하청 대금 지불 지연 상황 등

11) 발주자설계금액 대비 투찰률을 70%라고 가정할 때, 공종기준금액 작성시 발주자설계금액의 반영비율을 90%로 높일 경우, 부적정공종의 판단기준은 현행 72.8% 수준에서 77.6%로 높아짐. 또, 입찰자간 그룹을 지어 특정공종의 입찰금액을 비정상적으로 높이거나 낮춤으로써 공종기준금액에 영향을 주는 유사담합행위를 축소하는 효과도 기대할 수 있음.

이를 공종기준금액 대비 60% 미만으로 상향 조정이 요구됨.¹²⁾

- 예정가격(복수예비가격)을 미리 오픈하고 있어, 공종기준금액의 범위를 알 수 있기 때문에 원가산정능력이 없는 입찰자까지 입찰에 참여하게 됨으로써 과당경쟁이 이루어지고 있다는 점을 감안할 때, 예정가격을 공개하지 않는 방법의 검토 필요

2) 주요 자재비 및 노무비의 저가심의 강화

- 현행 규정에서는 ①간접노무비, ②경비 등 합계, ③일반관리비, ④PS항목, ⑤법정경비, ⑥실적공사비 적용 공종 등 6개 항목에 대해서는 설계금액대비 0.3%이상 차이가 발생할 경우, 낙찰에서 배제시키고 있으나
- 주요 자재비 및 주요 공종에 투입되는 노무비에 대해서도 저가심의를 강화하여¹³⁾ 설계금액대비 일정비율(예를 들어 10%) 이상 차이가 발생할 경우, 낙찰에서 배제하는 방안을 고려해야 함.

3) 실적공사비 적용 공종의 저가심의 강화

- 어떤 공종이 실적공사비가 적용된 세부 공종과 그렇지 않은 세부 공종으로 구성된 경우, 실적공사비가 적용된 세부 공종에 대해서는 설계금액을 그대로 반영했는가에 대하여 심의를 강화해야 함.¹⁴⁾
- 혹은 실적공사비 단가가 50% 이상 적용된 경우, 해당 공종은 실적공사비가 적용된 공종으로 평가하는 방안도 고려할 수 있음.¹⁵⁾
- 현행 규정상 PS항목¹⁶⁾은 공종구분에서 명확히 제외하여 저가투찰 방지 필요

12) 최저가낙찰제 공사에서 낙찰받기 위해서는 일단 최저가 입찰자가 되어야 하므로 업체들은 부정공종의 투찰률을 통상적으로 낙찰배제기준인 45.5% 수준(공종기준금액의 50%) 직상까지 낮추는 경향이 존재. 입찰탈락기준을 공종기준금액의 60% 수준으로 상향하면, 예정가격 대비 54.6% 수준이 되어 덤핑억제효과가 기대됨.

13) 자재비 절감에 대해서 현재 조달청 등 주요 발주기관에서는 당해공사 소요 물량의 10% 이상에 해당하는 물량에 대해서 과거의 구입단가를 증빙자료로 요구하여 저가심의를 진행하고 있으나, 지나친 저가 경쟁으로 인하여 자재구매서류 위조 등의 폐해가 발생하고 있음.

14) 현행 기준상 실적공사비가 적용된 공종(세부공종 포함)은 발주기관 설계금액대로 투찰하도록 규정화되어 있음. 현행 저가심의 기준은 실적공사비 적용 공종(세부공종 포함)의 경우 발주기관 설계금액과 0.3% 이상 차이가 나는 경우 낙찰배제하고 있으며, 이는 실적공사비가 과거 수행한 공사의 계약단가로서 현장에 투입되는 실제 적용단가이기 때문임. 그런데, 일부 발주기관에서는 실적공사비가 적용된 공종에 대해서도 공종기준금액의 80%를 적용하여 부정공종여부를 판단함으로써 저가 투찰을 조장하는 사례가 존재

15) 실적공사비 적용 공종으로 평가할 때, 산출내역서상의 실적공사비 단가보다 1,000분의 3 이상 낮은 경우, 부적정한 것으로 판정함.

16) Provisional Sum, 발주기관이 사전에 물량이나 금액을 확정할 수 없어 금액 또는 비율을 지정하여 그 금액 또는 비율대로 투찰하도록 한 항목

4.3 2차 주관적 심사의 개선 : 저가 인정사유 제한 및 발주자 심의 참여 확대

- 2차 주관적 심사의 경우에는 절차가 너무 복잡하고, 제출 서류가 방대해지고 있으며, 허위서류 제출 등의 문제점이 지적되고 있음.
- 따라서 저가를 판정하는 기준을 재정립하고, 저가심의의 간소화와 더불어 허위서류 제출 가능성에 대한 대책 마련 필요

1) 저가사유서 인정 항목을 제한적으로 운용

- 저가 심의를 간소화하고 허위서류제출 가능성을 최소화하기 위해서는 저가사유서의 인정 항목을 제한적으로 운용하는 것이 요구됨.
- 저가 사유를 신기술신공법과 관련된 사항이나 객관적으로 검증이 가능한 것으로 제한하고, 물량내역서 수정 방식과 연계하여 저가심의 운용을 검토
- 허위서류 제출이 가능한 심사 항목을 가급적 줄여 나가고, 허위 서류 제출에 대해서는 강한 패널티를 부과하는 것이 요구됨.

2) 2차 주관적 심사 대상자의 최소화 필요

- 저가심의에 대한 부담, 특히 2차 주관적 심사에 대한 부담을 경감시키기 위해서는 최저가 입찰 참여자수를 줄이거나 혹은 1차 객관적 심사에서 부적정한 입찰자를 최대한 선별해내려는 노력이 요구됨.
- 해당 공사의 특성이나 현장 조건 등을 고려하여 입찰 참가 제한을 구체화하는 것이 요구됨.
- 입찰참가등급 제한을 세분화하거나, 내역수정방식 도입, 혹은 예정가격을 공개치 않을 경우, 입찰참여자수가 축소될 것으로 예상됨.

3) 2차 주관적 심의에 발주자 참여 확대

- 저가심의의 시행에 있어서 해당 공사의 부지 여건이나 공사 특성을 보다 명확히 인식하고 있으며, 계획이나 설계 과정에 직접 관여했던 발주자가 저가 심의 과정에 적극 참여할 수 있도록 역할을 부여할 필요성이 있음.

4) 저가심의사유에 대한 해명 제도 도입

- 저가심의위원회는 어떠한 형태로 구성하더라도 주관적 평가가 존재하는 한, 심의위원

에 대한 로비 등 동일한 문제를 가지고 있어 개선의 효과가 미흡함.

- 심의 결과에 대하여 탈락자가 이의를 제기할 수 있는 충분한 기회를 부여하고, 심의 위원별로 심의결과 공개 및 해명(Debriefing) 제도를 도입하는 것이 필요함.

4.4 제한적 최저낙찰제 도입 : 운찰제적 요소를 최소화해야

□ 제안하는 논거

- 최저낙찰제에서 덤핑 입찰에 의한 피해를 방지하기 위하여 저가심의제도를 실시하고 있으나, 심의 과정에서 행정 부담이 늘어나는 문제점을 해소하기 위해서는 덤핑 입찰로 판정할 수 있는 최저 입찰선을 규정하고, 그 이하의 투찰자는 자동 탈락시키는 방안을 검토할 수 있음.
- 최종 낙찰자는 최저제한선 이상으로 투찰한 자 가운데, 가장 낮은 가격을 투찰한 자로 함.
- 외국의 경우에도 일정 투찰률 이하에 대해서는 무조건 탈락시키는 사례가 있음.
- 미국 위스콘신 주정부 교통국 : 공종별 예정가격의 75% 미만이거나 150%를 초과하는 공종은 현저히 불균형한 것으로 판단하여 탈락
- 일본의 최저제한가격(Lower Limit) 제도¹⁷⁾ : 주로 지자체에서 운영되며, 미리 최저제한가격(보통 예정가격의 70% 수준)을 설정하고, 당해가격 미만 입찰시 자동 탈락
- 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 최저제한가격 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 높게 설정되면 발주자는 경쟁에 의한 이익을 얻을 수 없음.
- 최저제한가격의 결정이 중요한데, 실제 운용에서는 저입찰 가격 조사 기준과 관련되

17) 公共工事入札制度運用の實務, きょうせい(2008) 및 일본 국토교통성 사이트(<http://www.mlit.go.jp>) 참조

는 中央公契連¹⁸⁾ 모델을 참고로 하여 최저제한가격이 설정되고 있음.

□ 운찰제 요소 및 최저 제한선 집중 투찰 문제의 최소화 방안

- 제한적최저가낙찰제 하에서는 기본적으로 ‘운찰’의 요소를 완전히 제거하기는 어려우며, 단순 공사의 경우 PQ를 통과하여 입찰에 참여했다면, 공사이행능력에 큰 차이가 없다는 점을 고려할 때 행정 부담을 경감하는 측면에서 일정 부분 ‘운찰’의 요소를 인정할 수 있음.
- 다만, ‘운찰’의 요소를 경감하고, 투찰률이 최저제한선에 집중되는 문제점을 최소화하기 위해서는 다음과 같은 보완책을 검토할 필요성이 있음.

1) 입찰자 평균 투찰금액을 가미하여 낙찰률 최저 제한선을 결정

- 낙찰률 최저제한선은 현행의 공종기준금액 산정 방식을 원용하여 1)발주자 설계금액과 2)입찰자 평균 투찰금액을 가지고 산정하는 것이 바람직함.
- 다만, 발주자설계금액을 오픈하지 않도록 하여 입찰자가 공종기준금액을 손쉽게 예측할 수 없도록 함.
- 최저제한선의 결정 방법에 대해서는 원칙을 정해놓되, 프로젝트마다 설계가격 산출시 실적공사비 적용 공종이 많고 적음 등에 따라 예정가격의 규모가 달라지므로 최저제한선은 발주기관마다 공사 종류별로 달리 규정하는 것이 필요
- 나아가 낙찰률 최저제한선을 미리 규정할 경우, 투찰이 집중되는 원인이 될 수 있으므로 덤핑으로 판정할 수 있는 최저 제한선은 발주자와 입찰대행기관이 협조하여 사후적으로 결정하는 방안을 검토

2) 예정가격의 공표 금지

- 기본적으로 발주자설계가격이나 예정가격을 공표하지 않음으로써, 원가를 예측하기 어려운 건설회사는 입찰 참여를 어렵게 해야 함.
- 입찰 과정에서 설계도서가 배포되는 만큼, 각 회사의 노하우에 근거하여 개략견적에 의하여 입찰을 하게 함으로써 입찰단가가 집중되지 않도록 제도를 운영할 필요성이 있음.
- 외국의 경우 발주자 설계가격은 절대 공개되지 않으며, 내부적으로 덤핑 판정 등을

18) 中央公共工事契約制度運用連絡協議会

위하여 자체 기준가격으로 활용하고 있음.

3) 내역수정방식 하에서 신기술신공법 제안시 최저제한가격 이하 낙찰 허용

- 최저제한가격(Lower Limit)에 직상으로 가장 근접한 자를 낙찰자로 하되, 최저제한가격 이하로 투찰한 자 가운데, 새로운 공법이나 기술을 동원하여 원가를 낮춘 경우에는 낙찰자로 인정할 수 있는 방안을 강구
- 단, 인정 사유는 제한적으로 운영하고, 입찰자는 발주자가 제시한 물량내역서를 수정하여 구체적인 공법이나 기술을 제시하도록 함.

4) 조달청 1군 업체 범위의 세분화

- 입찰 참가자수를 제한할 경우, 제한적최저가의 문제점이 다소 완화될 수는 있으나, 인위적으로 입찰참가자수를 제한하는 것에 대해서는 건설업계의 비판이 많음.
- 현실적으로는 조달청 공공공사 입찰의 경우, 시공능력평가 200위 이내 업체가 주로 최저가 입찰에 참여하고 있는데, 조달청에서 운영하는 등급별 유자격자명부제도의 경우 현재 1군의 범위가 시공능력평가 1위에서 179위로서 너무 넓다는 문제점이 지적되고 있으므로, 현재 1군을 3~4개 군으로 세분화하여 체급별 경쟁을 강화하는 방안을 모색할 필요성이 있음.

4.5 고난도 공사의 경우, 2단계 입찰 방식 도입

- 현재 최저가낙찰제에서는 평균 50여개사가 입찰에 참여하고 있는데, 이와 같이 입찰 참여자수가 과도하기 때문에 무분별한 가격경쟁이 우려되고 있으므로 최저가낙찰제를 시행하기 위해서는 근본적으로 입찰 참여자수를 축소시키는 것이 바람직함.
- 이를 위해서는 발주자의 재량권을 강화하여 공사 특성이나 유형에 적합한 업체만 입찰에 참여할 수 있도록 제한 경쟁을 확대하거나, 입찰참여제한요건을 명확히 설정하는 것이 요구됨.
- 단, 단순히 입찰 참여를 제한하다보면 대형 업체가 유리해질 가능성이 있으므로 공사 규모를 고려하여 시공능력 군별 제한을 통해 체급별 경기가 가능하도록 입찰자를 제한하거나, 단순 시공실적 규모뿐만 아니라 전문화율을 평가하여 입찰자격을 부여하는 방식 등을 고려할 필요성이 있음.

- 유럽연합 지침뿐만이 아니라 영국 등 각국의 조달규정에서도 협상이나 제한입찰시 입찰참가자 수를 3~5개 이내로 제한하는 경우가 많으며, 설사 명시적인 입찰참가자 수를 제한하지 않더라도 대개 5개사 내외가 입찰에 참여하고 있음.
- 영국에서는 지명경쟁방식을 주로 활용하고 있는데, 1차 지명(Long List), 2차지명(Short List) 과정에서 엄격한 심사를 거쳐 3~5개 업체에 한하여 가격을 제안하도록 하고 있음.
- 미국에서 활용되고 있는 경쟁적 제안입찰방식의 하나인 2단계 입찰(Two Step Bidding) 방식을 보면, 제1단계에서 기술제안만을 접수하여 평가한 뒤, 합격한 입찰자에 한하여 제2단계에서 가격 제출을 요구, 최저가입찰자를 낙찰자로 선정하는 경우가 대부분임.
- 2단계 입찰 방식을 도입하여 기술제안서 평가 등을 통하여 최종적으로 입찰 참여자를 최소화한 상태에서 가격 경쟁을 유도하는 것이 가능할 것으로 판단됨.
- 단기적으로 모든 공사에 2단계 입찰을 적용하는 것은 곤란하며, 우선 고난도 공사를 중심으로 기술력 평가가 요구되는 공사에 적용 필요

4.6 획일적인 최저가낙찰제 확대 철회 : 다양한 입·낙찰 방식 활용 필요

- 선진 외국의 입·낙찰 제도의 최근 흐름을 보면, 가격경쟁 위주에서 벗어나 투자효율성을 극대화하는 방향을 추구하고 있음.
- 미국, 영국, 일본의 경우, 최저가낙찰제는 단기적으로 예산 절감이 가능하나, 투자효율성(Value for Money)으로 연결되는 진정한 예산 절감이 아니라는 판단하에 최고가치 낙찰제도로 전환
- 가격 이외에 비가격 요소를 동시에 고려하고, 가격과 품질의 양 측면에서 종합적으로 우수한 시설물을 조달하기 위해 다양한 입·낙찰 제도를 도입
- 따라서 최근 최저가낙찰제의 확대 적용은 전 세계적인 입·낙찰 제도의 흐름에 역행하는 것이며, 최근의 정부 정책 흐름과도 배치되는 것으로 볼 수 있음.
- ‘건설산업규제 합리화 방안(2005. 11)’, ‘건설기술 건축문화 선진화 전략(2006. 6)’, ‘조달청 정부공사제도 개선방안(2007. 6)’ 등에서 국가계약제도 개선 방향으로서 최고가치 낙찰제도가 논의되었음.

- 최근의 ‘건설산업선진화위원회(2009)’에서도 입찰제도의 다양화와 더불어 가격 중심의 입찰 제도를 개혁하는 것이 필요한 것으로 강조
- 최저가낙찰제 확대의 긍정적 효과로 거론되고 있는 정부 예산 절감에 대해서도 그 실질적 효과가 검증되지 않은 상태임.
- 예산 절감 효과는 단순히 시공비용 뿐만 아니라 유지보수를 포함한 총 생애주기비용(Life cycle Cost) 관점에서 접근할 필요가 있는데, 총 생애주기비용은 부실 시공이 증가하면서 높아질 가능성이 존재
- 건설업체에서는 우선 덤핑으로 수주한 후, 설계변경 등을 통하여 손실을 보전하려는 경향이 존재하며, 따라서 단순히 낙찰가격 만으로 판단하여 정부예산절감 효과를 판단하기는 곤란함.
- 결과적으로 300억 혹은 100억원 이상 공사에서 무조건 최저가낙찰제를 강요하는 것은 획일적인 규제이며, 공사 특성에 따라 적합한 입찰 방식을 선택할 수 있도록 발주자에게 재량권을 부여하는 것이 요구됨.
- 즉, 300억원 미만 공사에서는 지방 중소기업체의 참여가 많다는 점을 감안하여 적격심사낙찰제를 적용하여 계약이행능력이 있는 자를 대상으로 적정한 낙찰률을 보장하되,
- 300억원 이상에서는 적격심사제와 최저가낙찰제, 기술제안입찰, 턴키, 대안입찰, 브릿징(Bridging) 방식, Two Step Bidding, CM at Risk 방식, 협상에 의한 방식(Contracting by Negotiation), 인센티브방식 등 다양한 입찰방식을 선택적으로 활용할 수 있도록하는 제도 개선이 요구됨.¹⁹⁾

최민수(연구위원: mschoi@cerik.re.kr)

19) 미국, 영국, 일본 등 외국의 사례를 보면, 특정금액을 기준으로 특정한 입찰 방식을 강제하고 있는 사례는 찾아보기 어려우며, 발주자의 판단하에 프로젝트 유형이나 특성에 따라 적합한 입찰 방식을 선별하여 활용하고 있음. 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) 낙찰자 결정이 가격 또는 가격과 관련된 요소로 이루어지며, 4) 입찰내용에 대하여 입찰자와 특별한 토론이 필요없고, 5) 예상되는 입찰자수가 2인 이상인 경우에 적용됨.