

문제의 제기

- 입찰·계약제도는 발주자의 사업수행 목적을 반영할 수 있어야 하며, 일반적으로 공공발주자는 목적물을 '보다 싸게, 보다 좋게, 보다 빨리' 만들어 국민에게 제공하는 것과 아울러, 국민경제에서 차지하는 정부조달의 비중이 대단히 크기 때문에 산업발전에 도 기여할 수 있어야 한다는 요청을 받고 있음.
- 시설공사 조달사업에서도 공공발주자는 ① 공사비(cost), ② 품질(quality), ③ 공기(time), ④ 산업발전(industrial development) 이라는 4가지 요소를 균형있게 반영할 수 있는 입찰·계약제도를 형성해야 함.
- 우리나라의 현행 공공공사 입찰·계약제도는 크게 두 가지로 나누어지는데, 하나는 추정가격 30억원 미만의 소규모 공사에 적용되는 제한적 최저가제도이고, 다른 하나는 30억원 이상의 공사에 적용되는 적격심사제도임.
- 제한적 최저가제도는 98년 10월의 규제개혁위원회 결정에 따라 금년 중에 폐지되고, 소규모 공사에 적용될 새로운 간이 적격심사제도를 마련하여 시행할 예정이기 때문에 앞으로 우리나라의 공공공사는 모두 적격심사제도에 입찰·계약 업무가 수행될 것임.
- 입찰·계약제도와 관련해서는 기본법령인 재정경제부 소관의 「국가계약법」과 회계예규도 중요하지만, 중앙정부 및 지방자치단체 발주공사 중 대형공사 대부분의 입찰·계약 업무를 대행하고 있는 조달청의 세부심사기준이 특히 중요한데, 지난 98년 8월 28일에 개정·공고된 「조달청 입찰참가자격 사전심사기준」과 9월 12일에 개정·공고된 「조달청 적격심사 세부기준」에 대하여 최근 들어 다음과 같은 문제가 제기되고 있음.
 - ① 덤핑수주가 불가피함.
 - ② 경영상태 평가기준과 방법이 불합리함.
 - ③ 사실상 기술능력에 대한 평가항목이 없음.
 - ④ 신규업체의 시장진입 장벽이 존재함.

덤핑수주, 불합리한 경영상태 평가기준과 방법, 기술능력에 대한 평가 부재, 신규업체에 대한 시장진입 장벽이 문제임.

문제점과 제도적 원인

덤핑수주

- 조달청에서 입찰·계약이 체결된 100억원 이상 적격심사 대상공사의 평균 낙찰률은 98년 1/4분기에 87.19%, 2/4분기에 80.87%였으나, 3/4분기에는 74.83%, 4/4분기에는 70.57%로 크게 떨어짐.
- 이같은 낙찰률은 98년도 건설공사 물량이 97년보다 40.8%나 줄어들었음에도 불구하고 건설업체 수는 97년보다 312개사가 증가한 결과, 업체간 경쟁이 치열해졌기 때문으로 보는 시각도 많음.

입찰업체 수와 낙찰률은 상관관계가 없고, 입·낙찰제도 유형별로 낙찰률 고정되어 있음.

- 그러나 <표 1>에서와 같이 공사 건별 입찰업체 수와 낙찰률을 살펴보면 입찰업체 수와 낙찰률은 상관관계가 없고, 입·낙찰제도의 유형별로 낙찰률이 사실상 고정되어 있다는 것을 알 수 있음.
 - <표 1>에서 보듯이, 제한적 최저가제도 적용공사의 낙찰률은 90% 수준이고, 간이 적격심사제도 적용공사의 낙찰률은 79~80% 수준인데 반하여, 적격심사제도 적용공사의 낙찰률은 69~72% 수준이며, 이같은 낙찰률은 입찰자 수가 10개 미만 이든 수십개가 되든 상관없이 고정되어 있음.

<표 1> 입찰·계약제도의 유형별 입찰업체 수 및 낙찰률(사례)

구 분(공사 규모)	공사명	입찰일자	입찰자 수	낙찰률
제한적 최저가제도 (58.3억원 미만)	A	'98.11.25	5	90.09%
	B	'99. 2. 5	126	90%
	C	'98.12. 2	1,093	90%
간이 적격심사제도 (58.3억 ~ 100억원 미만)	D	'98.12.17	4	80.54%
	E	'98.11.10	12	79.91%
	F	'98.12. 4	100	79.65%
적격심사제도 (100억원 이상)	G	'98.11.12	8	70.12%
	H	'99. 1.19	20	69.07%
	I	'99. 1.27	32	69.01%

주 : 99년부터 제한적 최저가제도는 30억원 미만 공사에만 적용되고, 30억 ~ 100억원 미만공사에 대해서는 간이적격심사제도가 적용됨.

자료 : 98년 11월 이후 지금까지의 조달청 발주공사 낙찰현황 자료에서 발췌.

덤핑은 가격경쟁의
결과가 아니라
입·낙찰제도의
구조적인 문제에 기인

- 따라서 덤핑수주의 원인은 업체 수의 증대에 따른 가격경쟁 격화가 아니라 현행 입·낙찰제도의 구조적인 문제에 기인하는 것으로 볼 수 있음.
- 특히 예정가격 90억원인 공사는 간이 적격심사제도가 적용되기 때문에 최저낙찰률이 79%이고, 예정가격 100억원인 공사는 적격심사제도가 적용되기 때문에 최저낙찰률이 69%인 현재의 입·낙찰제도는 그 정당성을 찾아보기 어려움.

- 현행 「적격심사기준」은 ①당해공사 수행능력, ②당해공사 시공계획의 적정성, ③입찰가격, ④당해공사 수행능력의 결격여부 등 4가지 분야를 심사하되, 발주기관에서는 공사의 특성·목적 및 내용을 종합적으로 고려하여 분야별 배점한도를 10%범위내에서 조정할 수 있음.

- 덤핑수주가 큰 문제로 제기되고 있는 추정가격 100억원 이상의 대형공사에 적용되는 재정경제부 회계예규와 조달청 세부심사기준상의 적격심사 분야 및 평점기준은 <표 2>와 같음.

사실상 최저가 낙찰제로
운영되고 있는 현행
적격심사제도가 문제

- <표 2>의 기준에 따라 최저가 입찰자 순으로 적격심사를 실시한 결과, 종합평점이 75점 이상인 자를 낙찰자로 결정해야 함(「적격심사기준」제7조 및 제8조).

- 조달청 세부심사기준에서는 최저가 입찰자부터 당해공사 수행 능력과 입찰가격을 평가한 후, 시공관리계획의 적정성 배점 총점(32점)을 적용하여 종합평가한 예상점수가 75점 이상인 자를 낙찰예정자로 결정함.
- 추후 현장관리 및 공사관리계획서 등을 제출받아 심사한 결과 종합평점이 75점 이상이면 계약을 체결하고, 75점 미만일 경우는 2차례에 한하여 시공관리계획의 적정성 분야에 대한 보완을 요구함.

<표 2> 적격심사 대상공사의 심사분야와 평점기준

심사분야		평점기준(100억원 이상 공사)			
		PQ공사		PQ이외 공사	
		회계예규	조달청	회계예규	조달청
당해공사 수행능력	시공경험	(30)	(20)	(15)	(20)
	기술능력	(40)	-	-	-
	경영상태	(30)	(15)	(20)	(15)
	신인도	(±20)	(±3.5)	(±7)	(±3.5)
	소계	(100)35	35	35	35
당해공사 시공계획 의 적정성	현장관리계획의 적정성	(13)	(12)	(13)	(12)
	공사관리계획의 적정성	(10)	(9)	(10)	(9)
	자재 및 인력조달 가격의 적정성	(12)	(11)	(12)	(11)
	입찰내역서작성 성실도	(±2)	(±1)	(±2)	(±1)
	소계	35	32	35	32
입찰가격*		30	33	30	33
당해공사 수행능력의 결격여부		▽40	▽40	▽40	▽40
합계		100	100	100	100

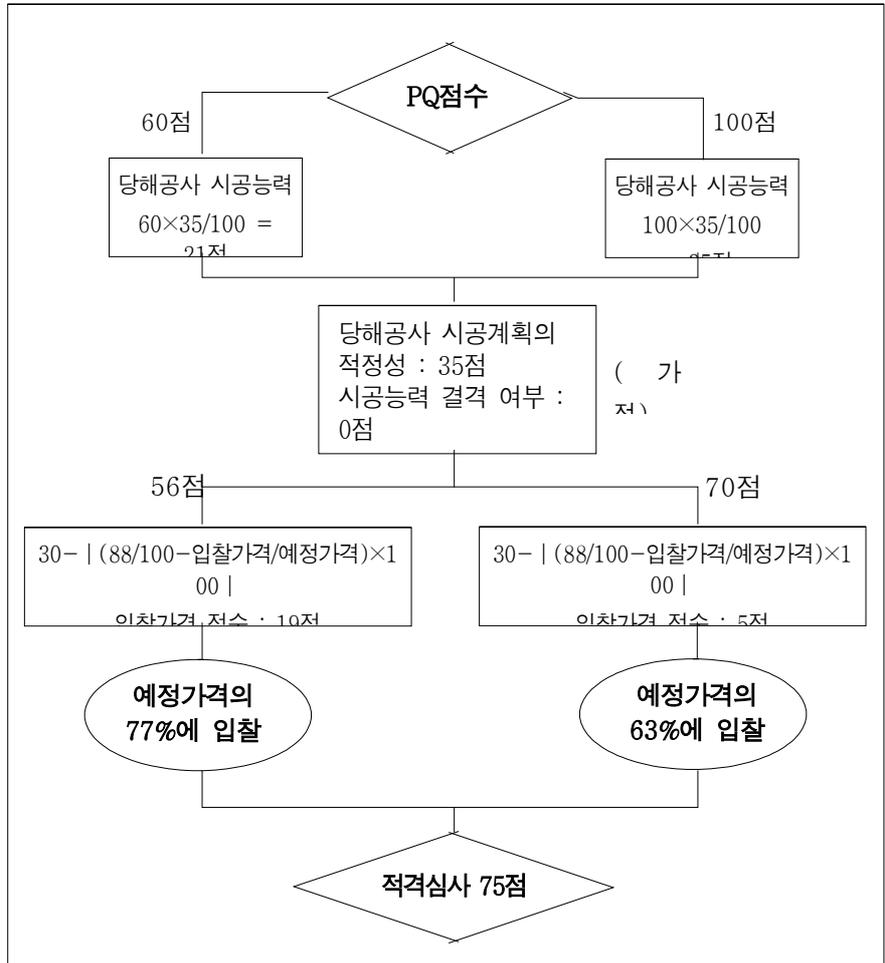
주: *) 입찰가격 평점산식은 다음과 같음.
 회계예규: $30 + (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100 = \text{입찰점수(점)}$
 조달청 기준: $27 + (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100 = \text{입찰점수(점)}$

- 이상과 같은 현행 「적격심사기준」상 덤핑입찰의 제도적 메카니즘은 <그림 1>과 같이 설명할 수 있음.

- 만약 어떤 업체가 당해공사 수행능력 점수를 35점 만점(이 경우 PQ점수는 100점)을 받고 시공계획 적정성 점수도 35점 만점을, 그리고 수행능력 결격여부 점수는 0점을 받았을 경우 “최저가 입찰자 순으로 적격심사를 하되, 75점 이상인 자를 낙찰자로 결정해야” 하는 현행 적격심사제도하에서 이 업체가 공사를 확실하게 수주하기 위해서는 입찰가격 평점산식에 따라 가격점수를 5점만 받을 수 있는 예정가격 대비 63%에 입찰할 수 밖에 없음.
- 반면에 어떤 업체가 당해공사 수행능력 점수를 21점(이 경우 PQ점수는 PQ심사 통과시의 최저점수인 60점) 받고, 나머지 점수는 앞의 예와 동일 하다면, 이 업체는 예정가격 대비 77%에 입찰해야 낙찰자로 선정될 수 있음.

<그림 1> 덤핑입찰의 제도적 메카니즘

현행 적격심사 기준상
최저 투찰률은 63%



조달청 적격심사시
최저투찰률은 69%

- <그림 1>에서 본 바와 같이 현행 「적격심사기준」상 경쟁입찰시 최저 투찰률은 이론적으로 볼 때 63~77%의 범위를 벗어날 수 없고, 조달청의 경우는 <표 2>에서 제시한 바와 같이 입찰가격 평점산식이 다르기 때문에 최저낙찰률이 69%수준임.

- 이같은 제도적 메카니즘하에서 98년 9월 이후 조달청 적격심사 대상공사 입찰업체들의 최저 투찰률이 69~72%수준에 불과한데다가 적격심사제도를 실제로는 제한적 최저가 낙찰제와 같은 방식으로 운영하고 있기 때문에 조달청의 적격심사 대상공사 낙찰률도 69~72%수준에 몰리게 됨.

불합리한 경영상태 평가방법

- IMF체제하에서 정부는 기업의 재무구조를 개선하고자 하는 노력의 일환으로 낙찰자 선정과정에서 차지하는 경영상태 점수의 비중을 높이고 있음.
- 조달청에서는 이미 98년 9월부터 적격심사 세부기준을 개정하여 경영상태 점수를 11.55점에서 15점으로 상향조정하였음.
- 재정경제부에서도 금년 3월중 「적격심사기준」 개정시 경영상태 점수를 현행 10.5점에서 14.0점으로 상향조정할 계획임(PQ 심사기준에서 경영상태 점수를 현행 30점에서 40점으로 상향조정할 경우).

공동도급시 평가방법과
현행 경영상태
평가기준의 불합리성,
업체간 격차를 반영하지
못하는 평가방법,
선수금의 부채비율
산입 등이 문제

- 현행 적격심사시 경영상태 평가와 관련하여 제기되고 있는 주요 문제점은 다음과 같음.
 - ① 공동도급 평가방법상의 문제로 인하여 시공경험은 보완이 가능하지만 경영상태는 보완이 불가능함.
 - ② 현행 평가기준만으로는 기업의 실제 경영상태를 제대로 평가할 수 없음(법정관리, 화의 및 WORK OUT신청업체와 심지어 부도직전의 업체가 경영상태 점수를 높게 받기도 함).
 - ③ 평가방법은 대·중소업체간 격차가 대단히 큰 현실을 반영하지 못하고 있음.
 - ④ 공사 및 분양선수금도 부채비율에 포함되어 공사수주를 많이 할수록 경영상태가 부실한 업체로 평가됨.

공동도급시 평가방법의 문제

- 조달청에서는 지난 98년 9월의 적격심사 세부기준 개정시 기술능력 평가는 제외하고 시공경험(20점)과 경영상태(15점) 및 신인도(±3)만을 평가하여 당해공사 수행능력을 평가하고 있음.
- 시공경험은 최근 10년간 당해공사와 동일하거나 유사한 종류의 공사실적이 규모나 금액기준으로 200%이상이면 A등급(PQ공사의 경우)이 될 수 있기 때문에 공동도급을 통한 보완이 쉬움.

· 그러나 경영상태는 공동도급을 하더라도 공사참여 지분율(시공비율)이 30%이상인 업체는 당해 업체자료의 100%를 반영해 주고, 그 이외의 경우는 시공비율의 2배를 인정한 금액을 항목별 분자분모에 각각 산입하여 비율을 산정(단, 시공비율 5%미만인 업체는 제외)하고 있기 때문에 특히 규모가 큰 대형건설업체들일수록 자신의 경영상태 점수 보완이 사실상 불가능함.

※ 공동도급시 경영상태 평가 예시: 대표자 갑의 타인자본은 500억원, 자기자본은 100억원, 시공비율은 80%이며, 공동도급 구성원 을의 타인자본은 300억원, 자기자본은 80억원 시공비율은 20%일 경우 부채비율은 다음과 같음.

$$\text{부채비율} = \frac{500+300 \times 0.2 \times 2}{100+80 \times 0.2 \times 2} \times 100 = 469.69\%$$

· 규모가 큰 대형업체들은 다른 대형업체와 공동도급하더라도 경영상태 점수를 높이기 어렵고, 경영상태가 좋은 중소기업체와 공동도급하더라도 대형업체의 부채비율 등이 너무 높은 데다가 평가방법도 시공비율이 직접 반영되지 않기 때문에 대형업체의 경영상태 점수에 과묵히는 결과를 초래하고 있음.

중소기업이 대기업보다 높은 경영상태 평가점수를 기반으로 공사를 수주하더라도 낙찰률은 대기업보다 낮음

- 실제로 98년 9월이후 조달청 적격심사 대상공사의 낙찰률과 경영상태 점수를 분석한 자료(<표 3> 참조)를 보면, PQ심사시 대형업체가 참여한 공사의 경영평가 점수는 총 33점 만점에서 23.36~27.33점에 불과한 반면 중소기업이 참여한 공사의 경영평가 점수는 26.80~31.58로 높게 나왔고, 이를 기반으로 한 낙찰률은 중소기업이 대형업체보다 낮음.

· 즉, 경영상태 점수가 높은 중소기업체들도 앞의 <그림 1>에서 본 바와 같이 “최저가 입찰자 순으로 적격심사를 실시하되 75점 이상인 자를 낙찰자로 결정”해야 하는 현행 적격심사제도 하에서는 낙찰률이 69~70%수준에 불과함.

<표 3> 조달청 적격심사 대상공사(PQ공사의 경우)의 낙찰률과 경영점수

공사명	낙찰률 (%)	낙찰금액 (백만원)	경영점수 (총33점)	대형업체 참여공사
A	71.36	37,858	24.20	★
B	69.89	37,990	29.57	
C	72.10	47,683	25.20	★
D	69.76	26,455	26.80	
E	72.11	25,092	23.36	★
F	70.42	13,833	31.58	
G	69.49	24,891	28.80	
H	69.91	11,228	30.02	
I	73.80	122,398	27.33	★

자료: 삼일회계법인(1999.1). 「경영상태 평가방법 개선방안 연구」.

평가기준의 문제

경영상태 점수가 낙찰을 좌우하면서도 평가기준이 기업의 실제 경영상태를 반영하지는 미흡

- 경영상태 점수가 공사수주를 좌우하는 결정적인 요인이 되었음에도 불구하고, 정작 경영상태를 평가하는 기준은 여전히 과거의 도급한도액 제도에서와 같이 ①부채비율, ②유동비율, ③매출액 순이익률, ④총자본 회전율, ⑤기술개발투자비율 등 5가지 항목에 불과함(<표 4> 참조).
 - 부채비율과 유동비율은 안정성 심사항목이고, 매출액 순이익률은 수익성, 총자본 회전율은 활동성에 관한 심사항목이지만, 안정성·수익성·활동성의 심사항목중 1~2개만 평가하고 있기 때문에 기업의 경영상태를 정확하게 평가하는 기준으로 보기 어려움(예컨대, 안정성 분석시 현금흐름(Cash Flow)과 관련된 비율, 수익성 분석시 매출액경상이익률 등은 고려되지 않음).
 - 성장성이나 자금조달능력 및 비재무적 항목은 아예 고려되지 않음.

<표 4> 조달청 입찰참가자격 사전심사기준상의 경영상태 평가기준 (33점)

심사항목	평가요소	배점	등급	평점
가. 최근년도 부채비율 (타인자본/자기자본)	업체평균 부채비율에 대한 해당업체 비율	8.4	A. 40%미만 B. 90%미만 C. 190%미만 D. 190%이상	8.4 6.8 5.2 3.6
나. 최근년도 유동비율 (유동자산/유동부채)	업체평균 유동비율에 대한 해당업체 비율	7.0	A. 120%이상 B. 90%이상 C. 70%이상 D. 70%미만	7.0 5.6 4.2 2.8
다. 최근년도 매출액순 이익률(당기순이익 /매출액)	업체평균 매출액 순 이익율에 대한 해당 업체 비율	6.0	A. 150%이상 B. 40%이상 C. 10%이상 D. 10%미만	6.0 4.9 3.8 2.7
라. 최근년도 총자본 회전율 (매출액/총자본)	업체평균 총자본회전 율에 대한 해당업체 비율	5.0	A. 140%이상 B. 60%이상 C. 10%이상 D. 10%미만	5.0 4.1 3.2 2.3
마. 최근 3년간 매출액 에 대한 기술개발 투자비율 (기술개 발투자비/매출액)	업체평균 기술개발 투자비율에 대한 해당업체 비율	6.6	A. 200%이상 B. 50%이상 C. 15%이상 D. 15%미만	6.6 5.6 4.6 3.6

주: 조달청 적격심사시 경영상태 점수(15점 만점)는 이 표에서 정한 경영상태 심사항목별 평점합계×15/33임.

평가점수 산정시 업계 전체평균비율 활용에 따른 문제

업계 전체평균비율
활용으로 대·중소업체간
격차 반영 곤란

- <표 4>에서 본 바와 같이, 적격심사시 부채비율 등 심사항목별로 등급을 산정하여 평점을 매길 때는 업계 전체평균비율을 활용하고 있음.
- 업계 전체평균비율은 대한건설협회, 한국전기공사협회 등 관련법령에 의하여 설립된 협회에서 조사·통보한 최근 비율을 적용함.
- 4,200여개나 되는 일반건설업체중 연간 매출액이 5조원대인 대기업과 연간 매출액이 그 1/100 ~ 1/1000수준에 불과한 소규모업체의 경영상태를 동일한 척도로 평가하여 점수화하는 방식이 당해 건설업체의 정확한 경영상태를 평가하는 것으로 볼 수 없음.

선수금의 부채비율 산입 문제

경영 압박을 초래하지 않는 선수금도 여타 부채와 동일하게 취급

- 공사나 분양선수금은 이자부담을 야기시켜 기업의 경영압박을 초래하는 부채가 아니며, 수주산업인 건설업의 특성상 공사진행 과정에서 자연스럽게 해결되는 것임에도 불구하고 다른 부채와 동일하게 취급되고 있음.
- 따라서 국내 건설 뿐만 아니라 해외건설 수주가 많은 건설업체들일수록 선수금이 많아서 부채비율이 높고, 그 결과 경영상태 점수가 낮은 '부실업체'로 평가될 수 밖에 없음.

기술능력 평가항목의 부재

PQ와 적격심사 분리로 기술능력 평가가 적격심사 기준에서 빠졌고, 경영상태 점수의 등급간 격차가 확대되는 결과 초래

- 98년 9월의 조달청 적격심사 세부기준 개정시 PQ심사와 적격심사가 분리되어 적격심사 대상인 PQ공사의 경우 입찰업체의 PQ 점수가 60점 이상이면 입찰참가자격을 부여 받게 되고, 적격심사시에는 기술능력 평가를 제외하도록 하였음(<표 5> 참조).
- 반면에 재정경제부 「적격심사기준」에서는 여전히 PQ공사의 당해수행 능력에 대한 적격심사시 PQ심사항목과 점수를 그대로 적용하도록 규정하고 있음(<표 5> 참조).
- PQ심사시 경영상태 점수의 총점은 33점인데, 이 점수가 적격심사에서 그대로 수용될 경우(98년 9월 이전) 적격심사시 경영상태 점수는 $33 \times 35 / 100 = 11.55$ 점이었지만, PQ심사와 적격심사가 분리되면서 적격심사시 점수는 15점이 되었고, 그 결과 경영상태 점수의 등급간 격차도 더욱 커지게 되었음.
- PQ공사의 적격심사시 기술능력 평가를 제외하기로 한 이유는 PQ심사를 통과한 업체는 모두가 충분한 기술능력을 갖고 있다고 볼 수 있으며, 대부분의 PQ공사도 특별한 기술능력이 없어도 수행할 수 있기 때문이라고 함.

< 표 5 > 재정경제부의 「적격심사기준」과 조달청 세부기준의 비교

항 목		재정경제부 「적격심사기준」	조 달 청 세부기준
당해공사 수행능력	-시공경험	- PQ대상 공사는 PQ심사 항목과 점수를 그대로 적용 - PQ대상이외 공사는 PQ심사항목을 준용하여 평가 (기술능력 평가는 제외 가능)	20
	-기술능력		-
	-경영상태		15
	-신인도		±3.5
합 계		35점	35점

- 현행 PQ심사는 60점만 넘으면 숫자 제한없이 누구나 쉽게 통과할 수 있고, PQ심사기준은 보유기술자 수, 보유설비 및 장비 등 양적인 기준으로 이루어져 있기 때문에 기술력에 대한 변별력이 없고, 따라서 PQ심사를 통과했다고 해서 당해공사가 요구하는 충분한 기술력을 가졌다고 볼 수는 없음.
- PQ심사와 적격심사를 분리한다면 PQ심사 항목중 시공경험과 경영상태 및 신인도 평가항목은 여전히 적격심사 항목으로 자리 잡고 있는 반면, 기술능력 평가항목만 제외되어 있음.

신규업체에 대한 시장진입장벽의 존재

제한적 최저가제도
폐지시 신규업체의
경영상태 점수를 80%만
인정해 줄 경우 큰 타격
초래

- 현행 조달청 입찰참가자격 사전심사기준 및 적격심사 세부기준에서는 신규업체의 경영상태 평가점수를 설립일로부터 1년 동안은 취득점수의 80%만 적용하도록 규정하고 있음.
 - 신규업체의 부채비율 점수는 높겠지만 기술개발투자비율 점수는 D등급을 면할 수 없기 때문에(<표 4> 참조) 경영상태 점수가 기존 업체보다 크게 좋을 수 없고, 적격심사시 시공경험도 가장 낮은 점수를 받을 수 밖에 없음.
 - 그러나 98년까지 신규업체의 주된 수주영역이었던 58억 3천만원 미만의 제한적 최저가제도 적용공사가 입찰가격만으로 낙찰자를 결정해왔기 때문에 경영상태 점수를 80%만 반영해 주어도 별다른 문제제기가 없었음.

- 그런데 제한적 최저가제도가 99년 2월부터 30억원 미만 공사로 크게 축소되었고, 98년 10월말의 규제개혁위원회 결정에 따라 금년 중에 완전히 폐지하는 대신 적격심사제도를 적용할 경우 시공경험이 전혀없는 신규업체들로서는 경영상태 점수마저 80%만 반영되어 공사수주 기회가 크게 줄어들 것임.
- 타업체와의 공동도급도 시공경험이 거의 없는데다 경영상태 점수마저 80%만 반영되기 때문에 어렵게 됨.

외국의 입·낙찰제도: 실태와 동향

입·낙찰제도 유형

미국을 제외하고는 일반경쟁입찰보다 지명경쟁 입찰의 활용도가 높고, 기술·가격·재무상태 등을 종합적으로 판단하여 낙찰자 선정

- 미국 연방정부의 경우 ①일반경쟁 입찰방식으로서 최저가 낙찰제로 운영되고 있는 「밀봉입찰(Sealed Bidding)」과 ②「경쟁적 제안입찰(Competitive Proposal)」의 2가지 유형이 주로 활용되며, 입찰방식의 결정은 계약담당관(Contract Officer)이 수행함.
- 경쟁적 제안입찰은 기술제안과 가격제안을 제출하여 기술과 가격을 종합적으로 평가한 후 낙찰자를 결정하는 방식이기 때문에 반드시 최저가 입찰자가 낙찰되는 것은 아님.
- 미국의 경우 10만달러 이상의 공공공사에 입찰하기 위해서는 보증회사에 의한 보증심사를 거쳐 입찰 및 계약이행보증서를 제출해야 하는데, 이같은 보증제도가 실질적인 입찰참가자격 사전심사 기능을 수행하기 때문에 모든 건설업자에게 입찰기회가 주어지더라도 공사수행능력이 있는 업체들만 입찰참여가 가능함.
- 미국 연방정부의 주요 발주기관중 하나인 내무부 개척국(Bureau of Reclamation, Department of Interior)의 경우, 일반경쟁입찰인 밀봉입찰의 경우도 입찰자 수는 통상 8~13개사, 많아야 20~25개사이며, 경쟁적 협상입찰(competitive negotiation)의 경우는 4~6개에 불과함.
- 유럽에서는 공개경쟁 입찰을 통한 최저가 낙찰방식의 활용도가 낮고, 대부분 지명경쟁 입찰방식이나 가격·기술능력·재무상태

를 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하고 있음.

- 영국의 경우 공개경쟁 입찰방식은 거의 사용되지 않으며, 유자격자 명부 작성을 통한 지명경쟁 입찰방식이 주로 활용되고 있음.
- 독일도 가격, 기술, 재무상태 등을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하고 있음.

낙찰자 선정절차와 기준

최저가 낙찰제를 운영하더라도 보증심사나 PQ등을 통해 극소수 업체에게만 입찰자격 부여하여 가격경쟁을 시키는 「선 기술 및 경영평가, 후가격경쟁」 방식임

- 미국 연방정부의 경쟁적 제안입찰(Competitive Proposal) 은 ①경쟁적 협상입찰(Competitive Negotiation)과 ②2단계 계약방식(Two-Step Contract)의 2가지가 있음.
 - 경쟁적 협상입찰은 기술과 가격을 종합적으로 평가하여 가장 높은 평점을 얻은 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식이고, 2단계 계약방식은 1단계에서 기술심사를 한 뒤 극소수업체(3~5개)만 가격제안서를 제출하도록 하여 2단계에서는 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식임.
 - 미국의 공공공사는 최저가 낙찰제도를 근간으로 하는 밀봉입찰이 널리 알려져 있지만, 이 방식에 대한 평가는 높지 않으며, 특히 연방정부기관에서는 최근 들어 「최대가치(Greatest Value)」나 「최고가치(Best Value)」에 의한 낙찰자 선정방식을 활용되는 경우가 많으며, 기술능력의 평가를 중시하는 경향이 뚜렷해 지고 있음.
- 영국의 입찰방식은 일반적으로 지명경쟁입찰(selective tendering)인데, 이 방식은 유자격자 명부(approved list)에 등록된 업체중 해당공사의 시공능력을 지닌 업체를 약 20개 정도 선정하여(long list) 입찰참가자격 사전심사(PQ: 6개사 이내)나 입찰의사를 확인하는 절차를 거쳐 최종리스트를 확정된 뒤(short list: 4개사) 입찰을 실시, 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정함.
 - 입찰자격사전심사나 입찰시 평가기준으로서 가장 중요한 것은 재정적 건전성(financial soundness)과 기술능력(technical ability)이며, 그밖에 관리능력(management capability)과 보

건·안전 관련 실적(health and safety performance) 등에 대한 평가도 이루어지고 있음.

- 미국과 영국에서도 입찰시 가장 중요한 요소는 가격이지만, 보증심사나 유자격자 명부 작성시 기업의 신용평가가 철저하게 이루어지고, long list→PQ→short list 작성과정을 거치면서 사업수행 능력이 있는 극소수업체(3~5개)에게만 입찰참가자격을 부여하기 때문에 무조건적인 최저가 낙찰제가 아니라 「先 재무상태 및 기술심사, 後 가격경쟁」방식을 활용하고 있는 것으로 볼 수 있음.

최근의 동향: '가치'에 의한 낙찰자 선정

가격보다는 발주자에게 「최고가치(Best Value)」를 제공해 줄 수 있는 업체를 선정하는 「가치에 의한 계약자 선정방식」 지향

- 최근 미국과 영국에서는 최저가 입찰자가 아니라 발주자에게 '최고가치(Best Value)'를 제공해 줄 수 있는 입찰자를 선정하는 방향으로 입·낙찰제도를 개편하고자 하는 움직임이 활발함.
- 특히 「Latham 보고서 (1994)」의 출간과 더불어 건설산업의 생산성 향상 노력이 활발하게 이루어지고 있는 영국건설산업연구원(CIRIA: Construction Industry Research and Information Association)에서는 최근 「가치에 의한 계약자 선정방식 (Selecting Contractors by Value, 1998)」을 바람직한 입찰·계약 제도로 제시하고 있음.
- 「가치에 의한 계약자 선정방식」이란 발주자에게 '최고가치(Best Value)'를 제공해 줄 수 있는 입찰자를 선정하는 방식임.
 - 이 방식은 발주자 스스로가 많은 시간과 비용을 투입하여 ①프로젝트를 통하여 얻고자 하는 가치가 무엇인지를 철저히 검토하고 우선순위를 설정하며, ②계약자가 최대한의 가치창출에 기여할 수 있도록 프로젝트를 구성하며, ③낙찰자 선정을 위한 관련 기준을 제대로 설정하고, ④충분한 정보수집을 통하여 이들 기준의 실효성을 확보하는데 노력을 기울일수록 그 성과도 더욱 큼.
 - 실제로 영국의 Scottish Office나 Staffordshire County Council 등에서도 이같은 입찰·계약제도를 활용하고 있음.

다양한 경영상태 평가기준과 방법

은행과 보증회사의
평가자료 이용

- 건설업체의 경영상태 평가는 입찰참가자격사전심사나 입찰업체 평가시 가장 중요한 요소인데, 유럽이나 미국에서는 일반적으로 은행과 보증회사의 평가자료를 필수적으로 요구하고 있음.
 - 「유럽연합 공공공사 지령(1993)」에서는 건설업체의 경영상태 평가시 ①은행으로부터의 적절한 보고서, ②대차대조표, ③과거 3년간의 총매상고와 완성공사고 등의 서류를 요구하고 있음.
 - 미국의 경우도 PQ심사시 은행거래 및 신용관계나 보증관계의 제출을 요구하고 있음.

다양한 경영상태
평가지표 및 기준활용

- 일본의 경우 공공공사를 수주하기 위해서는 경영사항심사를 의무적으로 받아야 하는데, 심사시 ①경영규모, ②경영상황, ③기술력, ④기타 등 4가지 분야에 대한 평점을 부여하고 이를 종합지수화 함.
 - 경영상황의 평가항목은 완성공사고 경상이익률, 총자본 경상이익률, 손익분기점비율, 유동비율, 당좌비율, 운전자본보유월수, 1인당 완성공사고, 1인당 부가가치고, 1인당 총자본, 고정비율, 자기자본비율, 고정부채비율 등 12개 항목임.
 - 일본의 경영사항심사는 공공공사 발주부문 전체에 걸쳐 제도화되어 있으며, 경영상황을 절대평가하지 않고 연간평균 완성공사에 대한 상대적 지수로 평가함으로써 기업의 규모나 단순 실적에 의해 과대 또는 과소평가될 수 있는 여지를 축소시키고 있음.
- 광범위한 문헌조사와 전문가들에 대한 Delphi조사를 통해 PQ심사 및 입찰자 평가시 영국에서 보편적으로 사용되고 있는 계약자 선정기준을 종합한 Zedan Hatush & Martin Skitmore의 연구(1997)에 따르면, 경영상태 평가는 재무상태(financial status)와 각종 재무제표(financial statement)를 중심으로 이루어지고 있음.
 - 재무상태는 ①하도급자와 자재공급자들이 당해 건설업체 대금 지급이나 명성을 평가하는 것과 관련된 신용상태(credit status), ②건설업체의 재무관리능력과 은행거래관계 및 자금

조달능력을 포함한 은행상태(bank status), ③보증능력을 보여주는 보증상태(bond status), ④유동성, 효율성, 수익성을 보여주는 회계보고서(published accounts report) 등 4가지 요소를 중심으로 평가됨.

- 재무제표는 크게 ①대차대조표(Balance sheet)와 ②손익계산서(Income statement)가 활용되는데, 당해 건설업체의 재무상태를 평가하기 위한 재무비율은 유동성비율(유동비율, 순유동비율), 효율성비율(평균수취채권 보유기간, 재고자산회전율, 고정자산회전율, 총자산회전율), 차입비율(부채비율, 총자본에 대한 장기부채비율, 금융비용부담율, 총현금충당 비율), 수익성 비율(매출액대비 총수익률, 매출액대비 운영이익, 매출액대비 순이익률, 총자산대비 운영이익률, 총자산수익률, 자본수익률) 등임.

시사점

「최고가치(Best Value)」 개념의 확립,
「선 재무상태 및 기술심사, 후가격경쟁」, 은행과 보증기관 등 외부기관의 경영상태 평가자료 및 기업실상을 알 수 있는 포괄적인 평가기준 활용

- 우리나라의 현행 적격심사제도와 미국·영국 등 시장경제체제가 확립된 외국의 입·낙찰제도를 비교해 보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음.
 - ① 시장경제체제가 확립된 미국과 영국에서도 가격에 의한 낙찰자 선정방식보다는 기술과 가격을 종합적으로 평가하여 발주자에게 「최고가치(Best Value)」를 제공해 주는 업체를 낙찰자로 선정하는 방식의 활용도가 높아가고 있음
 - ② 최저가 낙찰방식을 활용할 경우에도 보증기관에 의한 철저한 보증심사를 거친 업체만 참여하거나, Long List 작성 → PQ심사 → Short List 작성 등을 거치는 과정에서 엄선된 극소수 업체끼리만 가격경쟁을 시키기 때문에 「先 재무상태 및 기술심사, 後가격경쟁」 방식임.
 - ③ PQ심사나 입찰업체 평가시 가장 중요한 요소는 재무상태인데, 재무상태를 평가할 때는 은행이나 보증기관의 평가서를 필수적으로 활용함은 물론, 대차대조표나 손익계산서를 활용하여 거의 모든 재무비율을 평가대상에 포함시키고 있음.

개선방안

적격판정 점수의 조정

적격판정 점수의
상향조정(75점→85점)

- 적격심사공사의 낙찰률도 간이 적격심사공사와 마찬가지로 80% 수준을 유지할 수 있도록 적격판정 점수를 75점에서 85점으로 상향조정된 뒤 필요한 제도개선을 추진하는 것이 바람직함. (「적격심사기준」 제8조 개정)
- 적격판정 점수가 75점에서 85점으로 상향조정될 경우, <표 2>의 입찰가격 평점산식에 따라 재정경제부 회계예규인 「적격심사기준」에서는 최저낙찰률이 63%에서 73%로, 「조달청 적격심사 세부기준」에서는 69%에서 79%로 각각 10%씩 상향조정됨.

경영상태 평가기준의 개선

경영상태 평가점수의
비중은 높이더라도
평가기준과 방법은
대대적인 개선 필요

- IMF시대에 기업 구조조정 차원에서 경영상태 평가점수의 비중이 높아지는 것은 반대하기 어렵지만, 기업의 경영상태를 제대로 반영해 주지 못하고 있는 현행 평가기준과 평가방법은 대폭 개선이 필요함.
- 은행이나 보증기관의 신용평가 결과도 경영상태 평가항목에 추가하고, 현금흐름과 관련한 비율, 이자보상배율, 매출액경상이익률, 자기자본총액은 물론 건설업 종사기간(업력) 등 비재무적 항목도 반영하되, 배점의 가감폭은 통계적 기법(평균과 표준편차 이용)을 활용하여 적정하게 선정하도록 함.(「입찰참가자격사전심사기준」 제6조 관련 <별표> 및 「조달청 입찰참가자격사전심사기준」 제5조 및 <별표 2> 개정)
- 부채비율에서 공사 및 분양선수금을 제외하는 것은 현행 회계제도상 어렵다고 보지만, 경영상태 평가시 정량적인 방법외에 정성적인 방법도 활용하여 경영에 압박을 주는 부채와 선수금과 같은 부채를 구분하여 평가하는 방안을 강구할 필요가 있음.

- 시공경험의 보완은 가능하지만, 경영상태의 보완은 사실상 불가능하게 되어 있는 현행 공동도급 평가방법은 공정경쟁을 가로막고, 극소수 업체에게만 혜택이 주어지는 결과를 초래하고 있기 때문에 시급한 개선이 요구됨(「조달청 시설공사 적격심사세부기준」제3조 개정).
 - 공동이행방식의 공동도급은 개별업체별 평점을 산출한 뒤 공사지분비율을 적용하여 산출한 평점을 합산하여 평가하는 방안을 대안으로 제시할 수 있지만, 이같은 제도개선의 결과는 대-중소기업간 공사물량의 배분과 관련되는 사항이기 때문에 사전에 치밀한 시뮬레이션(simulation)이 이루어져야 함.
- 경영상태의 항목별 평가시 업계 전체평균비율 대신 조달청의 유자격자 명부에 따른 등급별 업체평균을 평가기준으로 활용하는 것이 바람직함 (「조달청 입찰참가자격사전심사기준」 제5조 및 <별표 2> 개정).

PQ심사와 적격심사의 연계

기술능력 평가항목도
적격심사 기준에 포함

- 현행 PQ심사가 기술능력에 대한 변별력 부족으로 실효성이 없기 때문에 아예 PQ제도를 폐지하고 적격심사만을 통해서 낙찰자를 선정하거나, PQ점수를 적격심사시 반영한다면 시공경험이나 경영상태만이 아니라 기술능력도 반영시킴으로써 PQ심사와 적격심사를 연계시키는 것이 바람직함(「조달청 시설공사 적격심사 세부기준」제2조 및 <붙임 1-1> 개정).

신규업체에 대한 진입장벽 철폐

제한적 최저가 제도
폐지시 신규업체의
경영상태 평가점수도
100% 인정

- PQ 및 적격심사시 신규업체의 경영상태 평가점수는 설립일로부터 1년동안 취득점수의 80%만 반영하도록 하고 있는 현행 규정은 제한적 최저가제도의 폐지시 함께 폐지하는 것이 바람직함 (「조달청 입찰참가자격 사전심사기준」 제5조 및 「조달청 시설공사 적격심사 세부기준」 제3조 개정).

결 론

공사물량의 재배분
차원이 아니라, 발주자의
목적에 충분히 반영할 수
있도록 현행
적격심사제도의 평가
항목기준·방법에
대한 총체적인 개혁이
시급히 요구됨

- 입찰·계약제도의 개선은 건설업체간에 공사물량을 재배분하는 효과를 가져오기 때문에 관련집단간에 첨예한 이해관계 대립을 야기시키고 있음.
- 현행 적격심사제도하에서 유리한 업체들은 기업의 실제 경영 상태를 제대로 반영하지 못하는 평가기준하에 ‘경영상태 점수가 좋은’ 극소수 업체들과 부도후 법정관리, 화의 및 WORK OUT 신청기업들인 반면, 대기업일수록, 건설업에 종사한 지 오래된 기업일수록, 신규업체일수록 불리한 구조임.
- 본 연구에서 제시하고 있는 개선방안은 단기적으로 최저낙찰률을 상향조정하고, 시공경험과 마찬가지로 경영상태 점수의 보완이 가능하도록 하는데 초점을 두었지만, 현행 적격심사제도의 구조적인 틀을 전제로 하고 있는 한 근본적인 문제해결 방안이 될 수 없음.
- 입찰·계약제도는 발주자의 목적에 충분히 반영할 수 있어야 한다는 대전제를 따라, 공공공사 조달체계 전반에 걸쳐 종합적·체계적인 개혁이 추진되어야 함.
- 특히 현행 적격심사제도의 평가항목·기준·방법 등을 총체적으로 재검토하여 건설업체의 실질적인 기술능력과 경영상태를 반영할 수 있도록 개선하는 작업이 시급히 요구됨.