

공공공사 입찰제도의 현황과 효율적 운영 방안

-최저가낙찰제를 중심으로-

이 승 우*
Lee, Seung-Woo

요 약

입찰제도의 효율적 운영은 건설산업의 발전과 산업구조 선진화를 위한 정부 정책의지 실현에 있어 핵심적인 요소가 된다. 본고에서는 현행 입찰제도 중 가장 큰 논란이 되고 있는 최저가낙찰제도를 대상으로 그 시행성과 실태를 짚어보고, 그 개선방향과 효율적 운영방안을 제시하였다. 실태분석 결과, 현행 최저가낙찰제도의 핵심적인 문제는 지나친 저가낙찰로 인한 건설업체의 수익성 악화와 부실공사의 우려이며, 이는 건설업계의 차원을 넘어 국가와 공공의 이익에 있어서도 위험요소로 작용할 가능성이 크다. 그러나 건설산업의 선진화 관점에서 볼 때, 최저가낙찰제라는 제도 자체는 많은 긍정적인 가능성을 가지고 있는 제도이다. 따라서, 최저가낙찰제가 정착되기 위해서는 단기적으로는 실효성 있는 저가낙찰 방지대책의 조속한 수립이 필요하며, 장기적으로는 최저가낙찰제가 제 기능을 발휘할 수 있도록 보증제도 개선, 발주자의 역량 강화 등 건설산업 전반에 걸친 제반 여건들을 정비해 나가야 할 것이다.

키워드: 공공공사, 입찰제도, 최저가낙찰제도

1. 서 론

제조업과 구별되는 건설산업의 산업적 특징은 '수주산업'이라는 것이다. 수주산업에서는 필연적으로 수주가 가장 중요시 되며, 시장을 수요자가 주도하게 된다. 그리고 건설산업에 있어 공공공사는 전체 규모의 약 40%를 차지하는 엄청난 규모로서, 정부는 최대의 수요자로 기능한다. 따라서, 수주산업인 건설업에서 공공공사의 수주와 수익성을 좌우하는 입찰제도의 중요성은 당연히 무엇보다 크다.

더욱이 정부는 건설산업의 최대 수요자일 뿐만 아니라 해당 산업의 육성과 건전한 발전을 담당하는 조정자(coordinator)이기도 하다. 최대의 수요자이자 조정자라는 정부의 특성에 의해 정부의 정책의지와 건설산업에 대한 실질적 규제 역시 입찰제도를 통해 구현되는 특징을 가지고 있다.

따라서 입찰제도는 공공공사를 발주하는 수요자로서의 정부와 공급자로서의 건설업체 간의 계약관계를 규정하는 제도 본연의 기능을 넘어 건설산업 전반에 걸쳐 막대한 영향력을 가지게 된다. 그러므로, 이 제도의 효율적 운영은 건설산업의 발전과 산업구조 선진화를 위한 정부 정책의지 실현에 있어 핵심적인 요소가 된다.

우리나라 공공공사 입찰제도는 크게 적격심사제도, 최저가낙찰제도, 턴키/대안입찰제도 등으로 나뉜다. 이 중 본

고에서 초점을 맞추는 것은 최저가낙찰제도이다. 그 이유는 일차적으로 공공공사 효율화 방안이라는 연구 목적에 비추어 볼 때 현재 그 운영과정에서 가장 많은 논란을 빚고 있는 최저가낙찰제도가 가장 적절한 주제이기 때문이다. 그리고 향후 점차적으로 적격심사제도가 폐지되고 턴키/대안입찰공사를 제외한 모든 공사가 최저가낙찰제도로 발주될 예정임을 감안할 때 최저가낙찰제의 효율화와 정착이 무엇보다 시급히 요구되는 시점인 때문이기도 하다.

이에 본고에서는 최저가낙찰제도를 대상으로 그 시행성과 실태, 현재 논란이 되고 있는 문제점 등을 짚어보고, 그 개선방향과 효율적 운영방안을 모색하고자 한다.

2 최저가낙찰제도의 개요와 성과

2.1 최저가낙찰제도의 도입과 변화

최저가낙찰제는 건설산업의 경쟁력 강화 및 구조개편 방안의 일환으로, 정부 공사 발주에 있어 규제 완화와 국제규범에 적합한 입찰 방식 운용이란 목적으로 2001년부터 도입되었다. 당시의 도입배경과 취지는 크게 세가지로 볼 수 있다. 첫째는 정부규제를 통한 물량배분이 아니라 시장기능에 의한 경쟁메카니즘이 작동하도록 입찰제도를 개선하는 것이며, 둘째는 누가 경쟁력 있는지를 선별하기 위한 장치를 정부규제 대신 건설금융기능의 강화로 해결하자는

* 한국건설산업연구원 책임연구원

것이며, 셋째는 낙찰제도의 글로벌 스탠더드(Global Standard)인 최저가낙찰제로 이행하는 것을 원칙으로 하고 이를 단계적으로 추진한다는 것이었다.

최저가낙찰제의 낙찰자 결정은 「국가계약법」 제10조(경쟁 입찰에 있어서의 낙찰자 결정)에서 “충분한 계약 이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 한다”고 규정하고 있다. 따라서 법적으로 본다면, 단순히 최저 가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 것이 아니라 ‘충분한 계약이행능력의 보유자’중 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정해야 하며, 이는 곧 입찰참가자격 사전심사(PQ)를 전제로 한다는 의미이다.

이에 따라 최저가낙찰제의 운용 방식은 「①PQ심사 → ②입찰 → ③낙찰 → ④이행보증서 제출 → ⑤계약」의 순으로 이루어지고 있으며, 입찰 이전에는 발주자에 의한 PQ심사, 낙찰 이후에는 보증기관에 의한 이행보증심사를 통해 계약이행 능력의 보유 여부를 확인하도록 하고 있다.

2001년의 제도 도입 후 현재까지의 변화과정을 간략히 살펴보면, 도입 당시 2001년에는 1,000억원 이상 PQ공사에 적용하고, 2002년에는 500억원 이상 공사, 2003년에는 100억원 이상 공사로 확대하기로 되어 있었다. 그러나 제도 도입 후 지속적으로 낙찰률이 낮아지는 등 저가 낙찰에 따른 부실공사 우려 등을 이유로 2003년 12월까지 1,000억원 이상 PQ공사에만 시행되었다.

하지만 지속적으로 최저가낙찰제 대상공사를 확대한다는 명확한 기본 방침 하에 2003년 7월에는 그동안 노정된 문제점에 대한 제도적 보완책과 함께 다시 최저가낙찰제의 확대가 결정되었다. 그 결과 최저가낙찰제 대상공사는 2003년 12월 11일부터 500억원 이상 PQ공사로 확대되었고, 2005년에는 100억원 이상, 2006년에는 모든 공공공사에 대하여 확대 시행할 계획으로 있다. 이러한 확대조치와 병행하여 최저 가격 입찰자의 실제 공사수행 능력을 평가하는 저가심의제¹⁾를 도입하고, 저가 낙찰 공사에 대한 감리·감독 강화, 공사이행보증제도 강화 등의 조치를 제도적 보완책으로 제시하였다.

이상에서 알 수 있듯이 정부와 건설업계 공히 최저가낙찰제의 핵심 문제를 지나친 저가낙찰로 인식하고 있다. 하지만, 이를 막기 위한 저가심의제의 도입과 그 이후 몇차례에 걸친 개정에도 불구하고 낙찰률의 하락은 계속되고 있다²⁾. 또한 당시 발표된 이행보증제도의 개선도 이해 주체들 간의 의견 충돌로 아직 가시적인 성과가 나타나지 않고 있다.

1) 2004년 8월에 강화된 기준에 따르면, 공종별 입찰금액을 심사하여 부적정한 공종(공종입찰평균금액의 10%이상 낮은 공종)이 전체공종수의 10%(단, 입찰총액이 입찰총액평균금액의 5%이상 낮은 자에 대해서는 5%) 이하인 자를 낙찰자로 결정

2) 저가심의제가 처음으로 적용된 ‘춘천~동홍천 도로공사(2004.2.12)’에서도 예가 대비 50% 초반에서 낙찰되어 실효성이 없는 것으로 나타났고, 그 결과 낙찰률은 지속적으로 하락하여 ‘성남~장호원 도로공사(1공구)(2004.3.30)’에 대한 입찰에서는 예가 대비 44.77%라는 사상 최저 낙찰률을 기록하기에 이릅니다

2.2 최저가낙찰제도의 시행 성과

최저가낙찰제도에 의한 공사 시행건수는 2004년 4월 8일 현재 121건이다. 2001년에 47건, 2002년에 33건, 2003년에 24건으로 매년 줄어드는 추세를 보였으나 2004년 들어 17건이 시행되는 등 크게 증가하고 있다. 낙찰률은 예가 대비 44.8~79.6%의 분포를 보이고 있으며 전체 평균 낙찰률은 62.7%로 60%대이나, 년도별로 보면 65.8%, 63.0%, 60.1%, 57.1%로 해마다 약 3% 정도 낮아지고 있다. 또한 낙찰률 60% 미만의 공사가 2001년 47건 중 6건, 2002년 33건 중 10건, 2003년 24건 중 17건으로 해마다 그 비중이 높아졌으며 2004년에는 17건 중 무려 13건이 이에 해당하는 등 전반적으로 낙찰률이 크게 낮아졌음을 확인할 수 있다.

표 1. 최저가낙찰제 공사의 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률

낙찰률	2001년	2002년	2003년	2004년	계(%)
40% 이상 50% 미만	-	-	1	4	5(4.1)
50% 이상 60% 미만	6	10	16	9	41(33.9)
60% 이상 70% 미만	35	20	1	2	58(47.9)
70% 이상 75% 미만	6	1	1	-	8(6.6)
75% 이상	-	2	5	2	9(7.4)
총계	47	33	24	17	121(100)
평균 낙찰률(%)	65.77	63.03	60.10	57.06	62.67

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

더욱이, 낙찰률의 하락을 공종별로 살펴보면 체감적인 낙찰률 하락이 더 크다는 것이 드러난다. 공종별로 볼 때 플랜트 공사는 상대적으로 매우 높은 낙찰률을 보이고 있는데, 플랜트 공사의 규모가 비교적 크다는 점을 감안하면 플랜트 공사를 제외할 경우의 낙찰률은 더욱 낮아지게 된다. 실제로, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 도로공사의 경우, 현재 50% 정도의 평균 낙찰률을 보이고 있으며 이 추세대로 간다면 곧 평균 40%대로 진입할 것으로 예측된다.

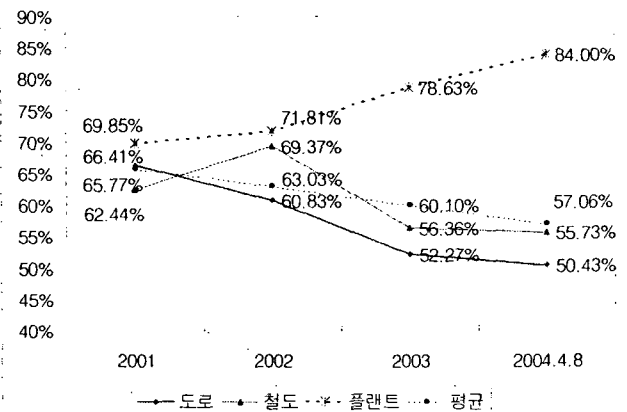


그림 1. 주요 공종별 낙찰률 변화 추이

PQ심사 결과를 보면, 매년 건당 평균 23개 업체 정도가

PQ심사를 통과하고 있으며 통과율도 97% 이상으로 큰 변화가 없어, PQ심사를 통하여 '충분한 계약이행능력의 보유자'를 변별해 내는데 실패했다는 지적을 하는 사람도 많다. 통과업체 수의 분포를 보면, 20~29개사가 51건으로 전체의 42%를 점하고 있으며, 10~19개사와 30~39개사가 각각 20% 정도를 차지하고 있다. 하지만 변화 추이를 보면 10개 미만인 경우와 30개 이상인 경우가 매년 증가추세를 보이고 있어 어느 정도 양극화되는 경향을 나타내고 있다.

표 2. PQ심사 통과업체 수 분포

업체 수	2001	2002	2003	2004	계(%)
10개 미만	2	3	8	2	15(12.4)
10~19개	12	5	2	6	25(20.7)
20~29개	26	16	6	3	51(42.1)
30~39개	6	8	7	3	24(19.8)
40~49개	0	1	1	3	5(4.1)
50개 이상	1	0	0	0	1(0.8)
계	47	33	24	17	121(100)

주 : 2004년 4월 8일 현재(입찰일 기준)

시공능력순위별 수주실적을 살펴보면, 40위권 내에서 전반적으로 고른 분포를 보이고 있는 가운데 21~30위권의 업체가 26건으로 가장 많은 수주 실적을 보이고 있다. 여기서도 그 추이에서 특이한 점이 발견되는데, 11~20위권의 업체는 2001년 13건을 수주하였으나 2004년에는 한 건도 수주하지 못하는 등 점차적으로 수주 비중이 줄어든 반면, 2001년 LG건설의 9건을 제외하면 최저가에 큰 관심을 보이지 않았던 상위 5개 업체의 수주 건수가 꾸준히 늘어나고 있음을 확인할 수 있다.

표 3. 시공능력순위별 최저가낙찰제 공사 수주실적

순위	2001년	2002년	2003년	2004년	계(%)
1~5위	12	3	6	2	23(19.33)
6~10위	5	3	4	2	14(11.76)
11~20위	13	6	1	0	20(16.81)
21~30위	6	10	5	5	26(21.85)
31~40위	7	5	1	2	15(12.61)
41~50위	2	4	2	1	9(7.56)
51~60위	0	1	0	0	1(0.84)
61위 이하	2	1	5	3	11(9.24)
계	47	33	24	15	119(100)

주 : 시공능력 순위는 2003년 기준이며, 수주실적은 대표사 기준
2004년은 4월 8일 현재이며, 2건은 낙찰자가 결정되지 않아서 총 119건으로 집계.

3. 제도 운영의 실태 및 문제점

앞서 살펴본 바와 같이, 최저가낙찰제의 안정적 정착과 지속적 확대에 있어 가장 핵심적인 문제는 낙찰률의 저하이다.

원칙적으로 최저가낙찰제의 개념 상 저가낙찰이라고 모두 문제인 것은 아니다. 최저가낙찰제는 용어 그대로 최저

가격에 입찰하는 자를 낙찰자로 선정하는 것이며, 입찰 업체는 해당 업체의 실행예산에 따라 수익성을 고려하여 입찰하는 것이 당연하다. 이같은 시각에서 본다면, 현재의 낙찰률 분포는 분명 업체가 해당 공사를 수행할 의사를 가지고 공사 수주를 위해 결정한 금액으로 볼 수 있다. 따라서 공사에정가격의 50% 정도라는 낮은 금액으로 낙찰된다고 할지라도 그 금액이 실행예산과 수익성, 즉 원가와 이윤을 고려한 업체의 적정 입찰금액이라면 문제가 아닌 것이다.

하지만, 그 금액이 건설업체에서 주장하듯이 소위 '덤핑·출혈'가격이라면 문제가 달라진다. 적자를 감수한 덤핑 입찰은 분명 공정한 경쟁이 아니며, 국민의 안전과 밀접한 관계를 가지는 건설산업의 특성상 무조건 저렴한 가격에 구조물을 공급받는 것이 바람직한 것만도 아니다.

따라서 본고를 통해 짚어볼 문제는 크게 두가지로서, 첫째는 적자 수주의 실상과 저가낙찰의 원인이며, 둘째는 그 결과 발생하는 적자의 보전 방법이다. 이러한 내용에 대해 본고에서는 한국건설산업연구원에서 실시한 설문조사³⁾ 결과를 토대로 저가낙찰의 실태와 원인을 살펴보았다.

3.1 저가낙찰의 실태와 원인

건설업체에 대해 저가 낙찰의 실태를 질문한 결과, 응답자의 89%가 최저가 낙찰공사 수주 금액이 현장실행예산 내지 그 미만이라고 응답했으며, 본사관리비를 포함하여 이윤을 내고 있다는 응답자의 수는 1%에 불과하였다. 본사관리비도 건설공사 원가에 포함되기 때문에 이같은 결과는 최저가낙찰제 공사를 수행하고 있는 건설업체의 89% 이상이 최저가낙찰제 공사를 수주하여 적자를 보고 있는 것으로 인식하고 있음을 의미하고 있다(그림 2).

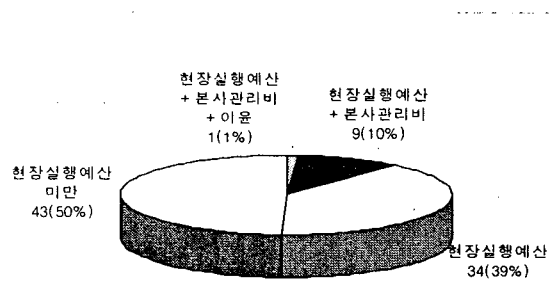


그림 2. 최저가낙찰제 공사의 수주금액 수준

다음으로, 계약금액 대비 적자 예견 비율을 묻는 질문에 대해서는 응답자의 70% 정도가 10%미만으로 응답한 반면, 15% 이상의 적자가 예상된다는 응답자도 11%에 달하였다

3) 최저가낙찰제 시행성과 평가와 개선방안을 위한 설문조사는 2004년 4월 16일부터 4월 26일에 걸쳐 이루어졌으며, 설문조사의 대상은 실제로 최저가낙찰제로 공사를 발주한 경험이 있는 발주기관과 최저가낙찰제 공사를 수주한 경험이 있는 업체로서 총 118곳을 조사하였음.

(그림 3). 2003년까지는 최저가낙찰제 공사의 연평균 낙찰률이 60%수준이라는 점을 감안하면 50%나 40%대의 낙찰률을 보이고 있는 2004년 이후에는 예상되는 적자액이 크게 증가할 것으로 전망된다.

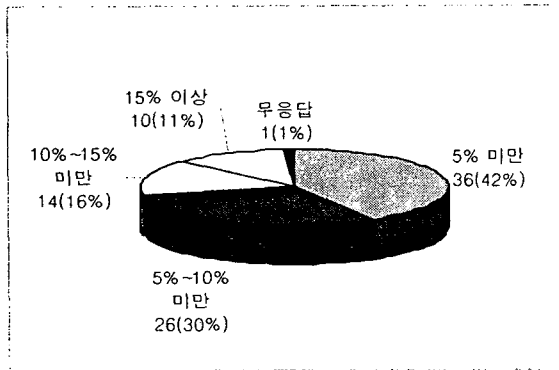


그림 3. 계약금액 대비 적자 예견 비율

이와 관련하여, 각 건설업체에서 2004년 2월 이후 4월 8일까지 수주한 총 13건의 최저가낙찰제 공사의 낙찰금액 대비 실행율을 조사한 결과를 보면 평균 116.7% 수준에 이르고, 여기에 일반관리비까지 포함하면 125.2%나 되는 것으로 나타났다.

표 4. 최저가낙찰제 공사의 낙찰금액 대비 실행율 예

공사명	낙찰금액 대비 실행율	일반관리비율	합계
A	109%	7.4%	116.4%
B	125%	9%	134%
C	105%	7%	112%
D	85%	8%	93%
E	144%	5%	149%
F	129%	10%	139%
G	119%	7%	126%
H	95%	5%	100%
I	122%	5%	127%
J	115%	7.5%	122.5%
K	124.4%	9%	133.4%
L	120%	15%	135%
M	125%	15%	140%
평균	116.7%	8.5%	125.2(100)

주 : 실행율은 낙찰금액 대비 일반관리비, 이윤을 제외한 건설현장에서 집행되는 금액비율을 의미

그렇다면, 건설업체들이 저가 수주를 하는 이유는 무엇인가? 저가 수주의 이유를 묻는 질문에 대해서는 응답자의 53%가 필요한 시공실적 확보를 위해서라고 답했으며, 연간 공공공사 수주목표 달성(30%), 사업 포트폴리오 구성상 공공공사 비중 확대(14%) 순으로 답하였다.

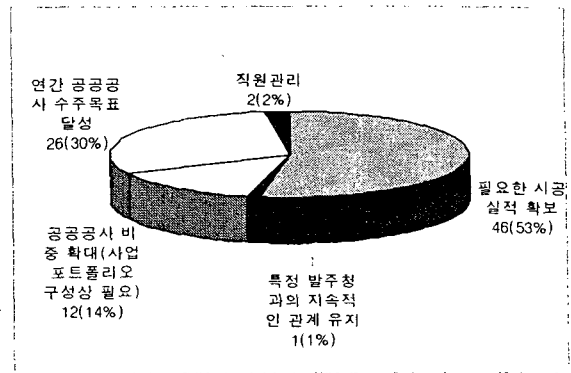


그림 4. 최저가낙찰제 공사의 저가 수주 이유

이 결과에서와 같이 건설업체들이 적자를 무릅쓰고 저가 투찰을 하는 이유는 사업 포트폴리오 구성상 여타 사업 부문과의 균형을 도모하기 위해서, 건설업의 영위를 위해 반드시 필요한 시공 실적의 확보를 위해서, 신규시장 진출을 위한 시공 실적 확보를 위해서, 토목사업 부문을 유지하기 위해서 등으로 볼 수 있다.

건설산업에서 이와 같은 저가낙찰이 이루어지는 원인은 사실 명백하다. 건설업은 수주산업이라는 특성으로 수주가 안 되면 문을 닫아야 하고, 수주를 위해서는 PQ나 적격심사에 사용할 공사 실적의 확보가 중요하다. 또한 연간 수주해야 할 공사 물량의 목표 달성도 업의 영위를 위해서 매우 중요한 것이 사실이다.

따라서 최저가낙찰제 공사의 낙찰률은 공사원가나 해당 공사의 수익성이 아니라 현재의 건설제도에서 장기적이고 종합적인 영업 전략 차원에서 적자를 감수하고 결정된 것에 불과한 것이 현실이다.

3.2 적자의 보전

현실적으로 저가낙찰에서 가장 문제가 되는 부분은 수요자 측면에서의 저가낙찰로 인한 부실공사 우려와 공급자 측면에서의 업체 수익구조 약화로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구조에서 저가낙찰로 발생하는 적자의 보전방법은 매우 중요한 의미를 갖는다. 실제 저가낙찰된 공사와 부실공사로 이어질 우려가 어느 정도인지를 적자의 보전방법을 통해 간접적으로 확인할 수 있기 때문이다.

적자가 예상되는 공사의 손실을 최소화하기 위한 전략에 대한 설문 결과, 여타 공공공사에서 발생하는 수익으로 보전하는 경우가 47%로 가장 높았으며, 신공법 적용 및 관리 효율화가 25%, 주택사업 부문의 수익으로 보전한다는 응답자가 14%를 차지하였다. 반면, 부실공사를 통해 공사원가를 절감한다고 답한 경우는 1명에 불과하여, 현실에서의 우려와 같이 부실공사를 통해 수익성을 확보하려는 시도는 거의 없는 것으로 추정할 수 있다.

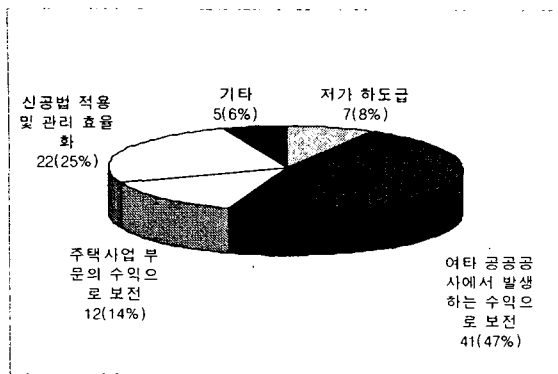


그림 5. 적자 예상 공사의 손실 최소화 전략

실제 대형건설업체들로서는 1건의 부실공사도 해당 건설업체 전체에 엄청난 파장을 초래하며, 감리·감독 또한 과거와 비교할 수 없을 정도로 강화되어 있어 현실적으로도 의도적인 부실공사는 어려운 것이 사실이다. 그러므로, 건설업체들은 공사비 절감을 위해 최대한 노력하겠지만 일정한 손실은 부담할 수밖에 없는 것이 당연하다.

이러한 사실은 현장소장들을 대상으로 한 설문 결과에서도 잘 드러나고 있다. 저가낙찰 공사 현장의 매출원가율이 100%를 상회한다는 응답자가 50%였지만, 그럼에도 불구하고 공사품질은 시방서의 요구수준에 맞추어 주지 않음 응답자가 66%를 차지하였다. 즉, 최저가낙찰제 공사가 본사 관리비를 제외한 현장단위의 원가만 보더라도 50%이상이 적자 공사 현장이지만 공사품질은 시방서 요구수준을 충족시키고 있음을 의미하고 있다.

이상의 결과를 종합해 보면, 수주업체들이 저가낙찰에 따른 손실을 보는 것은 불가피하지만, 의도적인 부실공사를 통한 손실보전은 어렵다는 결과라고 할 수 있다. 따라서, 의도적인 부실공사에 대한 우려는 비교적 적다고 할 수 있지만, 저가낙찰로 발생하는 손실을 다른 공공공사에서 발생하는 수익으로 보전하고 있기 때문에 건설업계 전체의 수익성 악화를 초래하게 될 것임은 명백하다.

하지만, 설문조사 결과는 단지 의도적인 부실공사가 어렵다는 것만을 의미할 뿐이며, 저가낙찰로 인한 부실공사의 가능성을 과소평가하기에는 무리가 있다. 의도적인 부실공사는 어렵다고 할지라도 적자 공사의 품질이 혹자 공사와 동일한 수준일 것으로 기대하기는 어렵고, 설문의 특성상 최저가낙찰제 공사를 실제 수행하고 있는 발주기관이나 건설업체 임직원들로서는 현재 수행중인 공사의 품질이 문제 없다고 답할 수밖에 없을 것이기 때문이다.

따라서 현재와 같은 저가 수주가 지속되면 단기적으로는 수익성 악화로 건설업계의 경영난을 가중시켜 산업성장을 저해시킬 것이며, 장기적으로는 부실공사에 대한 우려를 증폭시키고 내수 경제를 지탱하는 건설산업의 기반을 약화시킴으로서 미래에 더 큰 사회적 비용을 지출하게 될 가능성이 커지게 될 것이다.

4. 개선방향 및 효율적 운영 방안

4.1 최저가낙찰제의 개선방향과 관점

국가의 정책은 정책목표와 그 목표를 달성하기 위한 가장 적절한 수단의 선정, 그리고 그 수단을 구체적으로 시행하는 방법의 세가지 단계로 이루어진다. 이를 최저가낙찰제에 대입시켜 보면, 글로벌 스탠더드와 시장경쟁 질서의 도입을 통한 건설산업 경쟁력 강화라는 정책목표를 위해 최저가낙찰제라는 수단을 선정하였으며, 이를 현재 운영하고 있는 상황이다.

그렇다면, 최저가낙찰제를 평가하기 위해서는 두가지 측면에서 접근할 필요가 있다. 하나는 목적에 대한 수단 자체의 적합성이며, 다른 하나는 수단의 방법론적 적합성이다. 전자는 과연 최저가낙찰제가 건설산업의 발전을 위한 바람직한 제도인가에 대한 당위론적 질문이며, 후자는 최저가낙찰제가 제도의 목적을 달성하기에 적합하게 운영되고 있는 방법론적 질문이다.

이러한 관점에서 볼 때, 최저가낙찰제에 대한 현재의 문제는 후자라고 할 수 있다. 최저가낙찰제 자체는 원칙적으로 시장경쟁 원리에 부합하고 예산 절감 가능, 낙찰자 선정 방법 용이 및 기업의 경쟁력 강화 등과 같은 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 제도이기 때문이다. 따라서 현재의 문제는 최저가낙찰제도 자체의 문제라기보다는 제도의 긍정적인 효과를 살리지 못하고, 방법론적으로 적절하게 운영되지 못하고 있는 것으로 파악할 수 있다.

이 같은 관점에서, 향후의 개선방향 역시 제도 자체의 존재 논의 보다는 최저가낙찰제가 효율적으로 작동할 수 있는 방법론적 개선을 통해 제도 도입의 당초 목표와 취지를 달성할 수 있도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 그리고 개선방안은 현재의 지나친 저가낙찰을 완화하기 위한 단기적 개선방안과 최저가낙찰제가 효율적으로 작동할 수 있도록 관련 제도의 총체적인 정비와 필요한 장기적 개선방안으로 나누어 볼 수 있다.

4.2 단기적 개선방안

단기적 개선방안은 저가심의제의 개선에 초점이 맞추어진다. 설문조사의 결과에서도 전체 응답자의 49%는 저가낙찰 방지를 위한 실효성있는 제도개선 방안으로서 현행 저가심의제 개선을 꼽았고, PQ변별력 강화를 통한 입찰참가자 수의 축소(28%) 및 공사이행보증제도 내실화(13%) 등의 순으로 응답하였다.

현행 저가심의제의 단기적 개선방안은 기준의 강화에 있다. 단지 업체들이 제시한 입찰 금액의 평균만을 기준으로 평가하고 있는 현재의 저가심의제는 결국 수주를 위해 적정한 공사 원가에도 못 미치는 저가로 형성된 금액을 갖다 하여 평가하는 결과로 이러한 방식으로는 적정한 수준의 공사비를 제시한 업체를 결코 선별할 수 없다. 공종별 입찰 평균 금액을 기준으로 하는 저가심의제도에서는 입찰 평균금액이 낮아짐에 따라 낙찰률도 얼마든지 낮아질 수 있기 때문이다. 이는 저가심의제 도입에도 불구하고 40%대에서 낙찰이 이루어지는 현실에서 여실히 드러난다.

즉, 정상가 보다 낮게 형성된 평균 가격을 기준으로 하여 저가심의의를 한다는 자체가 모순인 것이다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 평균가를 정상화시키는 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해서 단기적으로는 부적정한 저가 입찰 공종 판정 기준의 강화는 물론 부적정한 공종으로 판정된 공종이 있는 경우에는 낙찰 대상에서 배제시키는 등 다양한 적용기준 강화를 통해 입찰 평균가의 하락을 막을 수 있는 장치를 도입해야 할 것이다.

하지만, 이 같은 단기적 저가낙찰 방지 수단은 낙찰물의 일부 상승은 달성할 수 있을지 모르나, 공정한 시장경쟁 질서를 정착시키려는 제도의 취지를 달성하기에는 역부족임이 자명하다.

4.3 장기적 개선방안

장기적 개선방안은 최저가낙찰제가 건설산업의 발전과 구조조정 효과를 발생시키도록 하기 위한 제반 토대의 정비라고 할 수 있으며, 그 핵심은 보증제도 개선과 발주기관의 역량강화에 있다.

최저가낙찰제가 정착된 미국의 경우, 보증기관에 의한 엄격한 보증심사가 저가 낙찰을 억제하는데 큰 기여를 하고 있다. 일반적으로 미국 보증기관에서는 최저가 입찰자의 입찰 가격이 차상위 입찰자와 10% 이상 차이가 나면 이행 보증서 발급을 거부하기도 한다. 그러나 우리의 보증기관은 낙찰 가격으로 공사를 적정히 수행할 수 있는지에 대한 기술적 검토 없이 담보에 의해 보증을 서주는 행태를 취하고 있다. 따라서 현행 우리나라의 공사이행보증제도는 미국식의 건설보증 시스템으로 전환되어야 하며, 보증기관이 적정 업체를 선정하는 데 역할을 담당할 필요가 있다.

그리고, 유럽이나 일본의 경우는 발주자에 의한 PQ심사 내지 지명경쟁입찰제도가 보증기관의 보증심사를 대체하고 있다. 입찰시에는 우리처럼 공종별 단가와 금액만 제출하는 것이 아니라 시공방법을 반영한 입찰내역서를 입찰자가 작성하여 제출하도록 함으로써 견적능력이나 기술능력없는 업체의 입찰참가가 어렵도록 하고 있다. 이러한 체제가 우리 현실에서 작동하기는 단기적으로는 어려운 것이 사실이다. 지명 경쟁 입찰이 이루어지려면, 발주자가 건설업체의 기술력 등에 대한 충분한 정보를 보유하고, 합리적인 기준에 따라 입찰자를 선정할 수 있어야 하기 때문이다.

또한 최저가낙찰제라고 하더라도 어느 나라를 막론하고 입찰가격의 적정성에 대한 심사를 통해 터무니없이 낮은 가격에 입찰한 업체를 낙찰대상에서 배제하고 있다. 우리나라에서도 저가심의의를 도입하여 입찰가격의 적정성을 심사하고 있으나 핵심적인 문제는 발주자가 그에 대한 주관적인 심사를 포기하고 있다는 데 있다. 따라서 입찰가격의 적정성 심사가 제 기능을 담당하기 위해서는 현행 통계적 기법에 의한 상대적 평가에서 벗어나 발주자의 투명하고 공정한 심사에 의해 낙찰자를 선정할 필요가 있다. 입찰 가격의 적정성을 제대로 평가하기 위해서는 각 발주기관마다 제대로 된 공종별 가격 정보를 갖고서 입찰자의 공종별 입찰 가격에 대한 전문적·기술적·주관적 판단이 가능해야 한

다.

따라서 보증제도의 개선과 함께 발주자의 역량과 역할의 강화 또한 최저가낙찰제가 제대로 작동하기 위한 필요조건이 된다. 수요자가 시장을 주도하는 수주산업의 특성에 비추어 볼 때, 수요자이자 조정자인 정부의 역할이 중요한 것은 당연한 논리이다.

결국 시공사뿐만 아니라 보증기관, 발주기관의 역할이 총체적으로 정비되어야만 최저가낙찰제가 소기의 성과를 달성할 수 있을 것이다.

5. 결론

최저가낙찰제의 도입취지는 “요행에 의한 복권당첨식 낙찰”을 탈피하여 건설업체간 기술경쟁·가격경쟁을 촉발시킴으로써 건설산업의 경쟁력을 강화하는 데 있다. 그러나, 앞서 살펴본 바와 같이 최저가낙찰제는 당초의 도입취지를 달성하지 못했고, 저가 낙찰로 인한 건설업계 전반의 수익성 저하와 부실공사 우려를 증대시키고 있는 실정이다.

최저가낙찰제의 저가낙찰 문제는 건설업계의 수익구조 측면에서 심각한 위협이 되고 있으며, 이는 건설업계의 차원을 넘어 국가와 공공의 이익에 있어서도 위험요소로 작용하고 있다. 그러나 건설산업의 선진화 관점에서 볼 때, 최저가낙찰제라는 제도 자체는 많은 긍정적인 가능성을 가지고 있는 제도인 것도 사실이다. 따라서, 최저가낙찰제가 정착되기 위해서는 단기적으로는 실효성 있는 저가낙찰 방지대책의 조속한 수립이 필요하며, 장기적으로는 최저가낙찰제가 제 기능을 발휘할 수 있도록 보증제도 개선, 발주자의 역량 강화 등 제반 여건들을 정비해 나가야 할 것이다.

시장경제는 공정한 경쟁을 전제로 하며, 덤핑은 어느 나라에서나 규제되기 마련이다. 특히, 개별 기업의 이기적 이익 추구가 전체 산업차원, 더 나아가 국가와 공공의 이익에 반할 경우 조정자로서 정부의 역할이 중요함은 자명하다. 그러나 최저가낙찰제 정착에 필요한 제도적 여건의 조성은 단순히 법령 몇 개를 고친다고 해서 이루어지는 것이 아니다. 건설산업의 구조나 문화적 관행, 발주자와 건설업체의 기술 수준, 조달 행정 시스템 및 계약 담당 공무원의 행정 행태 등이 함께 바뀌어야 한다. 이러한 관점에서 최저가낙찰제의 정착을 위해서는 건설정책 및 제도 전반의 총체적인 선진화가 필요한 것이다.

참고문헌

1. 김수삼 외, 「한국의 건설산업, 그 미래를 건설하자」, 삼성경제연구소, 2003
2. 이상호, 「최저가 낙찰제 도입 및 정착방안 연구」, 한국건설산업연구원, 2000
3. 이상호·한미파슨스, 「한국 건설산업 대해부 : 당면과제와 미래의 도전」, 보성각, 2003
4. 이상호, 이승우, 「공공공사 낙찰률과 수익성 간의 상관관계 분석」, 한국건설산업연구원, 2003
5. 이상호, 이승우, 「최저가낙찰제 시행성과와 향후 과제」, 한국건설산업연구원, 2004