

## 최저가낙찰제 확대 시행에 따른 파급영향



이승우, 한국건설산업연구원 건설정책연구실 책임연구원

작년 공공공사 입찰제도에서 핵심 이슈였던 최저가낙찰제 확대 문제가 300억 이상 모든 공사에 적용하는 것으로 결론이 났다. 도입 당시 2003년부터 100억 이상 공사로 확대하기로 하였으나 텀핑입찰 등 현실적인 문제점으로 2003년까지는 1,000억원 이상 PQ공사에만 적용되었다. 그러다가 2003년 12월에 500억 이상 PQ공사로 확대되었고, 이번에 다시 300억 이상의 모든 공사로 확대된 것이다.

우리나라 건설시장의 40%정도가 공공부문을 감안할 때, 공공공사 입찰제도의 변화는 필연적으로 건설산업 구조에 큰 영향을 미치게 된다. 특히 그간 최저가낙찰제가 저가낙찰로 인한 수익성 악화와 이로 인한 부실우려로 논란의 대상이 되어왔음을 고려할 때, 이번 확대는 건설산업 전반에 커다란 파급효과를 가져올 것으로 예상된다.

### 1. 최저가낙찰제도 현황

최저가낙찰제도는 건설업의 경쟁력 강화와 구조조정 촉진을 위해 2001년 1월부터 1,000억원 이상 PQ대상공사에 시행해 오다가, 2003년 12월부터 500억원 이상 PQ대상공사로 확대되었다. 낙찰자 결정방법은 입찰자중 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자로 결정하는 것이며, 순수하게 최저 입찰가격이라는 이유만으로 낙찰자를 선정하는 것은 아니다. 적정성 심의는 최저 입찰자 순으로 하되, 예정가격 등 사전에 정해진 기준이 아닌 입찰참가자가 제시한 금액의 평균을 기준으로 일정수준 이하 낮으면 낙찰에서 배제하는 방식이다.

현재는 최저가낙찰제를 턴키·대안입찰과 수의계약을 제외한 추정가격 300억 이상의 모든 공사에 대하여 적용하기 위한 시행령 개정이 진행되고 있다. 그리고 이와 더불어 저가심의회제의 개선과 확대되는 최저가낙찰제 대상공사에 대한 사전심사 방법이 논의되고 있다. 저가심의회제는 객관적 가격심사(1단계) 및 저가입찰 공중에 대한 절감사유 등 심사(2단계)를 주요골자로 하는 저가심의회기준을 마련하고 있다. 사전심사는 PQ공종이 아닌 300억 이상 공사에서 입찰자격을 사전에 심사하는 방법을 말한다.

시장 측면에서 보면, 최저가낙찰제의 2005년 수주규모는 3조 5천억원 정도로서 전체의 11.2%를 점유하고 있다. 수주규모의 점유율은 크지 않으나 낙찰률이 낮기 때문에 발주규모에 비해 수주규모가 작은 측면이 있고, 2004년 이후 최저가낙찰제도의 문제점이 부각되면서 상당한 물량이 턴키·대안으로 발주된 영향도 크다.

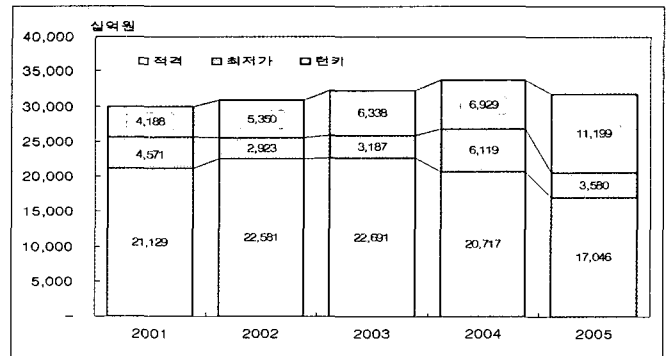


그림 1. 공공공사 발주방식별 수주규모

세부적으로 보면, 최저가낙찰제는 2005년까지 총 231건이 시행되었으며, 2001년에 47건, 2002년에 33건, 2003년에 24건으로 매년 줄어드는 추세를 보였다. 그러다가 2004년에 대상공사가 500억 이상 PQ공사로 확대되면서 84건으로 크게 증가하였으나, 2005년에는 전체적인 공공공사의 물량축소와 턴키·대안공사의 증가로 43건에 그쳤다. 낙찰률은 2001년의 65.8%에서, 2002년 63.0%, 2003년 60.1%, 2004년 59.4%로 해마다 낮아졌으나, 2005년도에는 60.8%로 다소 높아졌다. 하지만 공중

별로 보면 가장 많은 비중을 차지하고 있는 도로공사의 낙찰률이 50% 중반대로 다른 공종에 비해 크게는 20% 가까이 낮아, 체감적인 낙찰률 하락은 더 크다는 것을 알 수 있다.

표 1. 최저가낙찰제 공사 공종별 평균 낙찰률

구분	2001년(건)	2002년(건)	2003년(건)	2004년(건)	2005년(건)
도로	66.41%(37)	60.83%(26)	52.27%(11)	55.58%(46)	57.01%(26)
철도	62.44%(5)	69.37%(4)	56.36%(7)	59.46%(21)	60.35%(10)
플랜트	69.85%(1)	71.81%(2)	78.63%(5)	79.16%(4)	78.29%(1)
항만	50.19%(1)		79.67%(1)	68.15%(3)	68.15%(1)
건축	67.21%(3)			72.84%(5)	76.78%(5)
전체 평균	65.77%(47)	63.03%(33)	60.10%(24)	59.44%(84)	60.84%(43)

자료 : 대한건설협회

## 2. 최저가낙찰제 확대 시행의 주요 영향

최저가낙찰제의 확대는 발주방식별 발주규모의 변화를 의미한다. 이는 건설업계의 기존 물량배분에서의 변화를 초래하며, 연쇄적으로 업체의 사업구조, 건설산업 업계구조의 개편을 가져오게 된다. 따라서 최저가낙찰제 확대의 영향을 발주규모의 변화와 사업구조 및 업체구조의 변화로 나누어 검토하였다.

### 2.1 발주규모의 변화

2004년의 자료를 바탕으로 300억 이상의 공사가 포함될 경우 최저가낙찰제의 발주규모를 예측해 보았다. 2004년의 공공공사 발주규모는 총 44조 5,000억원이며, PQ공사가 12조 7,190억원(28.6%), 비PQ공사가 24조 1,309억원(54.2%)를 차지하고 있다. 금액별로 보면, 500억원 이상의 경우 PQ공사가 11조 2,447억원(25.3%), 비PQ공사가 2조 6,862억원(6.0%)이며, 300억~500억원은 PQ공사가 7,817억원(1.76%), 비PQ공사가 3조 1,758억원(7.13%) 규모이다.

따라서 최저가낙찰제가 추가적으로 적용될 물량은 500억원 이상 비PQ공사 2조 6,862억원(6.0%)과 300억~500억원의 모든 공사 3조 9,575억원(8.89%) 등 총 6조 6,437억원이 되며, 비율로는 공공공사 발주의 14.89%에 해당한다. 여기에 기존 최저가낙찰제의 물량을 합치면 최저가낙찰제 발주규모는 공공공사 발주의 40.19%인 17조 8,884억원에 이른다. 이 수치는 최저가낙찰제의 발주규모가 가장 컸던 2004년의 자료를 바탕으로 하였고, 2005년 이후 턴키·대안공사의 발주가 크게 증가한 점을 감안하면 실제로는 다소 줄어들 수 있으나, 최저가낙찰제가 공공공사 발주방식의 대표적 유형이 된다는 점은 확실하다.

2005년의 실제 발주사례를 통해서 보면, 발주규모의 변화가 더욱 극명하게 드러난다. 대표적으로 대한주택공사가 2005년에 발주한 아파트 건설 및 대지조성공사는 126건으로 이 가운데 최저가낙찰 방식으로 발주된 공사는 5건 3.96%에 불과하다. 그러나 대부분의 공사가 300억~500억원 규모로서 새로운 기준으로는 60% 이상이 최저가낙찰제의 대상이 된다. 한국토지공사 역시 최저가낙찰 방식으로 한 건도 발주하지 않았지만 2005년에 발주된 35건의 토건공사 중 300억원 이상이 11건(31.4%)에 달한 점을 감안하면 새로운 기준 하에서는 상당히 증가하게 될 전망이다.

### 2.2 사업구조 및 업체구조의 변화

공공시장에서의 수주경쟁은 제로섬 게임이다. 경쟁자들 스스로 수요창출이 불가능한 구조에서 서로 뺏고 빼앗기는 경쟁을 하고 있는 것이다. 최저가낙찰제의 확대는 적격심사제 공사의 축소를 가져오며, 이는 중견·중소기업의 주된 수주영역이다.

조달청 유자격자명부에 따른 등급별 공사배정규모를 보면, 1등급이 토목 800억원 이상·건축 450억원 이상이고, 2등급은 토목 320억원~800억원·건축 270억원~450억원, 3등급은 토목 150억원~320억원·건축 150억원~270억원 등이다. 따라서 최저가낙찰제가 300억 이상 모든 공사로 확대되면 2등급을 대상으로 하는 적격심사방식의 등급공사는 없어지게 되는 것이다.

결국 최저가낙찰제 확대의 가장 직접적 영향은 중견기업들이 받게 되며, 이는 기업의 규모에 따른 공공공사 참여비중에서도 잘 드러난다. 대한건설협회에서 조사한 2004년 통계자료에 의하면 연간 매출 1,000억원 이상 대기업의 공공공사 참여 비중은 26.6%인데 반하여, 연간 매출 500억원 미만의 기업은 40%를 상회하는 공공공사 참여 비중을 가지고 있다. 또한 확대되는 시장은 기존의 500억 이상 PQ공사를 대상으로 하는 시장보다 상대적으로 많은 수의 기업이 존재하고 있다. 따라서 최저가낙찰제의 확대로 새로 추가되는 300억~500억 규모의 시장에서는 훨씬 더 치열한 경쟁이 발생할 것이며, 가격이 최우선이 되는 최저가낙찰제의 특성상 이 과정에서 기술력을 갖춘 다수의 우량 중소 건설기업이 어려움을 겪을 가능성도 크다.

최저가낙찰제가 건설업체의 규모에 관계없이 수익성 악화를 가져온다는 사실은 자명하다. 이러한 상황에서 중견기업들은 턴키·대안공사, BTL사업 등 상대적으로 수익성이 높은 시장을 공략할 수밖에 없다. 특히 턴키·대안공사의 경쟁이 치열해질 것으로 예상되는데, 이는 '건설산업규제 합리화방안(2005.11.22)'에서 턴키·대안공사에 중견·중소기업들의 수주 기회를 늘리기 위한 조치들이 제시되었기 때문이다. 즉, 가능한

경우 분할발주, 입찰시 제출도면·서류 등을 간소화, 지질조사 등의 공동조사 권장, 설계보상비 증액 및 보상업체수 확대 등이 그것이다.

그러나 현실적으로 많은 중견업체들이 당장 턴키·대안시장에 뛰어들 수 있는 것은 아니며, 대기업과의 기술력 차이도 존재한다. 따라서 대부분의 건설업체들로서는 공공시장 내에서 최저가낙찰제를 피해 모색할만한 대안이 없는 것이 사실이다. 이러한 기업들로서는 견적능력, 현장관리능력, 우수하도급업체 확보 등을 통해 가격경쟁력을 확보하여 최저가낙찰제에 적용할 수밖에 없다. 또한 턴키·대안공사, 민자사업, 최저가낙찰제 공사, 적격심사제 공사 등 사업방식 및 낙찰방식에 따라 포트폴리오를 적절히 구사해 수익 및 물량확보 전략을 강구해야 할 것이다. 즉, 최저가낙찰제의 확대는 건설업체의 본격적인 생존경쟁과 구조조정을 예고하고 있다고 하겠다.

### 3. 최저가낙찰제 확대의 문제점과 대안 : 최고가치 낙찰제도

최저가낙찰제 확대에 따른 가장 시급한 문제점은 효율적인 저가심의제도의 마련과 비PQ공사에 대한 사전심사 방법이다. 현재 최저가 낙찰제의 핵심 문제는 입찰가격의 적정성을 판단하는 저가심의제도가 제대로 작동하지 않는 상황에서 지속적으로 저가 낙찰이 이루어진다는 것이다. 따라서 최저가 낙찰제가 확대되면 건설업계에서는 수익성에 대한 문제가 제기될 수밖에 없고, 실효성 있는 저가심의제를 통해 무분별한 저가 낙찰을 막아야 한다는 점은 당연하다.

또한 PQ공사 이외의 공사에서 사전자격심사 방식은 입찰에 참여할 수 있는 기회와 관계되기 때문에 매우 중요하다. 방식에 따라 달라지겠지만 PQ방식을 준용할 경우 입찰업체가 크게 늘어날 가능성도 있다. 기존의 적격심사방식은 심사점수에서 만점을 받는 업체들 위주로 참여하지만 최저가는 PQ점수가 90점 이상이면 입찰에 참여할 수 있기 때문이다.

이러한 현실적 문제점은 차치하더라도 최저가낙찰제는 보다 근본적인 문제점을 안고 있다. 공공조달에서 최저가낙찰제의 확대가 과연 가장 바람직하고 효율적인 방향인가에 대한 의문이다. 근래 선진국에서 공공조달의 추세는 실적과 가격(cost)을 중시하는 것에서 기술과 가치(value)를 중시하는 쪽으로 향하고 있다. 그러나 최저가낙찰제는 실적과 가격을 중시하는 전형적인 방식이다. 단순한 가격경쟁으로 건설기술의 발전에 아무런 도움이 되지 않으며, 건설업체들은 신기술·신공법 개발과 우수인력 양성을 위한 투자의 필요성을 느끼지 못한다. 또한 최저가낙찰

제로 인한 낮은 가격이 궁극적으로 발주자, 더 나아가서는 국가와 공공에게 과연 이익이 되는 것인지에 대한 의문도 존재한다. 낙찰 당시의 최저가가 총생애비용의 견지에서 최소 비용은 아니기 때문이다.

최저가낙찰제의 확대는 절대적 명제가 아니라 궁극적으로는 국가와 국민에게 가장 이익이 되는 발주방식을 채택하기 위한 것이다. 따라서 더 효율적인 방법이 있다면 그것을 택하는 것이 옳은 일이다. 이러한 관점에서 논의되고 있는 것이 최고가치 낙찰제도의 도입이다. 최고가치 낙찰제도는 발주자의 이익을 극대화하거나 비용을 최소화하여 투자효율성(Value for Money)을 극대화하기 위한 낙찰제도이다. 여기서 중요한 것은 비용의 개념이다. 최고가치에서의 비용은 입찰 당시의 비용인 시공비가 아니라 유지관리 및 수명까지를 포함한 총생애주기비용이다. 즉, 시공비를 최소화하는 최저가 낙찰제와는 달리 최고가치 낙찰제도는 본질적으로 총생애주기비용을 최소화하고자 하는 특징을 갖는다.

최고가치 낙찰제도는 새로운 국제표준이자 가장 효율적인 제도로 평가받고 있다. 영국, 미국, 일본 등 소위 선진국의 입찰제도는 90년대 중반부터 시공비의 최소화에 초점을 맞춘 최저가 낙찰제도의 문제점을 인식하고 총생애주기비용의 최소화를 지향하는 최고가치 낙찰제도로 이행하고 있다. 즉, 최고가치 낙찰제도가 장기적으로는 최저가 낙찰제보다 경제적으로도 더 효율적임을 인정하고 있으며, 이에 따라 입찰제도의 국제표준은 최저가 낙찰제도에서 최고가치 낙찰제도로 전환되었다고 볼 수 있다.

그렇다고 해서 최저가낙찰제를 최고가치 낙찰제로 대체할 필요는 없다. 이 두제도는 서로 상호보완적 관계로서 공사의 특성에 따라 사용될 수 있기 때문이다. 입찰가격이나 가격과 연관된 요소만이 중요한 공사는 최저가낙찰제를 적용하는 것이 바람직하며, 가격외에 기술이나 품질 등을 종합적으로 판단해야 하는 공사는 최고가치 낙찰제를 적용하여야 할 것이다. 현재의 추세와 같이 모든 공공공사에 최저가낙찰제를 적용하는 것은 궁극적으로 발주자와 수요자 누구에게도 이익이 되지 못하는 자명한 사실이다.