

최저가낙찰제 ‘불합리’ 70%, 최고 가치 도입에 공감대

- 100억원 이상 공공공사 최저가 확대에는 발주기관도 87%가 ‘반대’ -

최은정 | 한국건설산업연구원 연구원
kciel21@cerik.re.kr

정부는 당초 2012년부터 최저가낙찰제 적용 대상을 300억원 이상 공공공사에서 100억원 이상 공공공사로 확대하고자 하였으나, 100억~300억원 규모의 공공공사를 주로 수주하는 중소 건설업체들의 심각한 경영난을 감안하여 2년 간 최저가낙찰제 대상 공사의 확대를 유예하였다. 그러나 최근의 경기 침체 및 업체 간 경쟁 심화로 건설업체는 최저가낙찰제의 확대 적용을 지속적으로 반대하고 있으며, 나아가 전면 폐지를 주장하고 있다. 지난 8월 국회¹⁾에서도 최저가낙찰제가 건설산업에 악영향을 준다는 점을 지적하면서 시공

사의 기술력과 공사 경험 등을 평가할 수 있는 최고가낙찰제(Best Value)의 도입이 필요하다는 논의를 한 바 있다.

본고는 향후 공공공사 입찰제도 개선 방향을 수립하는 데 기초 자료를 제시하고자 건설업체 각 이해 관계자들(건설업체, 발주기관, 용역업체)을 대상으로 ‘공공공사 입찰제도의 개선 방향에 대한 인식도 조사’를 실시한 결과를 분석한 자료이다.²⁾

최저가낙찰제… 70% 이상이 ‘불합리’ 응답

설문조사 결과, 건설업체와 발주

기관, 용역업체 모두 당초 최저가낙찰제의 도입 목적인 ① 시장 지향적 경쟁 원리에 적합한 낙찰자 선정과 ② 기업 경쟁력 강화가 제대로 이루어지지 않는 것으로 평가하였다. 또한, 최저가낙찰제로 인한 부실 공사 혹은 안전 재해 증가 여부에 대해서도 건설업체, 발주기관, 용역업체(감리/설계/엔지니어링)의 60% 이상이 ‘다소 증가’하였다고 답하였다.

현행 최저가낙찰제로 낙찰된 공사의 수익성(실행예산 편성 시점 기준)에 대해서도 전체 응답자의 45.6%가 ‘적자 우려’를, 44.9%는 ‘적자 심각’이라고 답하였다. 그러나 응답자 유

1) ‘공공공사 발주제도 및 대금지급 시스템 개선’ 토론회(2012. 8. 13).

2) 본 설문조사는 한국건설산업연구원이 2012년 7월 15일부터 8월 31일까지 약 6주 간 건설업체, 발주기관, 용역업체(설계·엔지니어링·감리 업체)를 대상으로 실시한 ‘공공공사 입찰제도 개선 방향에 대한 인식도 조사’ 결과를 요약한 것임. 설문은 건설업체에서 95부(시공능력 순위를 기준으로 1~30위 업체에서 50부, 31~171위 업체에서 25부, 172위 이하 업체에서 20부 회수), 발주기관(공사, 청, 시 등 대상)에서 31부, 용역업체(감리·설계·엔지니어링)에서 34부로 총 160부를 회수함.

■ 이 슈 진 단

최저가낙찰제 하에서 부실 공사 혹은 안전 재해의 증가 여부

(단위 : %)

구분	전체	건설업체			발주 기관	용역 업체
		1~30위	31~171위	172위 이하		
매우 증가	19.0	14.9	12.0	32.0	0.0	29.0
다소 증가	61.4	66.0	66.0	56.0	78.9	45.2
큰 변화 없음	17.7	16.0	20.0	12.0	10.5	25.8
오히려 감소	1.9	3.2	2.0	0.0	10.5	0.0
(총 응답자 수)	(158)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)

최저가낙찰제로 낙찰된 공사의 수익성

(단위 : %)

구분	전체	건설업체			발주 기관	용역 업체
		1~30위	31~171위	172위 이하		
적자 우려	45.6	37.2	40.0	32.0	36.8	51.6
적자 심각	44.9	58.5	56.0	68.0	52.6	19.4
적자가 발생하지는 않음	5.7	3.2	2.0	0.0	10.5	12.9
어느 정도 수익 실현 가능	3.8	1.1	2.0	0.0	0.0	16.1
수익성 높음	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
(총 응답자 수)	(158)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)

최저가 입찰에 참여하는 이유

(단위 : %)

구분	전체	건설업체			발주 기관	용역 업체
		1~30위	31~171위	172위 이하		
수주 물량 부족	38.3	44.4	42.1	50.0	43.2	22.0
유휴 인력/장비 활용	26.0	21.7	25.3	16.7	18.9	37.3
영업 포트폴리오상 전략적 수주	12.3	12.8	15.8	8.3	10.8	15.3
향후 입찰용 실적 확보	16.7	15.0	9.5	22.9	18.9	18.6
주로 대형 공사로서 원가 절감 가능	1.3	1.1	2.1	0.0	0.0	3.4
공사 과정에서 설계변경 등으로 수익 가능	5.3	5.0	5.3	2.1	8.1	3.4
(총 응답자 수)	(300)	(180)	(95)	(48)	(37)	(59)

주 : 복수 응답을 허용한 결과임.

향후 최저가낙찰제 확대에 대한 찬반 여부

(단위 : %)

구분	전체	건설업체			발주 기관	용역 업체
		1~30위	31~171위	2등급 이하		
매우 찬성	1.9	3.2	4.0	4.0	0.0	0.0
찬성	11.9	9.6	8.0	4.0	21.1	12.9
반대	37.1	36.2	42.0	16.0	47.4	45.2
매우 반대	49.1	51.1	46.0	76.0	31.6	41.9
(총 응답자 수)	(159)	(94)	(50)	(25)	(19)	(34)

형별로 살펴보면 다소 차이가 나타나 주기관과 용역업체(감리/설계/엔지니어링)는 50% 이상이 '적자 우려' 건설회사의 경우 응답자의 50% 이상이 '적자 심각' 이라고 답한 반면, 발 라고 응답해 시공사에서 최저가 공사

로 인해 느끼는 어려움이 더욱 크다는 것을 알 수 있었다.

이와 같은 상황에도 불구하고 건설업체가 최저가 입찰에 참여하는 이유에 대해 건설업체와 용역업체는 '수주 물량 부족'을 가장 큰 원인으로 지적하였다. 그 다음으로 '유휴 인력/장비 활용'이라고 답해 최저가 입찰로 인한 피해를 감수하더라도 수주할 수밖에 없는 상황을 보여주고 있다.

100억원 이상 확대... 86%가 반대

2014년부터 정부가 최저가낙찰제를 100억원 이상 공사로 확대하는 것에 대해서도 건설업체, 발주기관, 용역업체 모두 '반대' 하는 것으로 나타났다. 특히, 31~171위 건설업체의 경우 응답자의 76%가 '매우 반대' 라고 답해 최저가낙찰제 확대에 대한 거부감이 컸다.

향후 최저가낙찰제를 어떻게 운영해야 하는지에 대한 설문에서는 전체 응답자의 34%가 '최저가낙찰제 전면 폐지' 라고 답하였다. 그러나, 응답자 유형별로는 다소 차이를 보여, 건설업체와 용역업체의 경우 응답자의 30% 이상이 '최저가낙찰제 전면 폐지' 라고 답한 반면, 발주기관은 30% 이상이 '현행 유지(300억원 이상 최저가낙찰제 적용)' 라고 답해 시

향후 최저가낙찰제 운영 방안

(단위 : %)

구분	전체	건설업체			발주 기관	용역 업체
		1~30위	31~171위	2등급 이하		
현행 유지 : 300억원 이상 최저가낙찰제 적용	27.0	25.5	28.0	28.0	15.8	35.5
최저가낙찰제 대상 확대(예: 100억원 이상)	11.3	11.7	10.0	8.0	21.1	9.7
최저가낙찰제 전면 폐지	34.0	36.2	28.0	44.0	47.4	29.0
발주자 선택하에 최저가낙찰제 적용	21.4	19.1	28.0	8.0	10.5	16.1
공사 규모 관계없이 단순 반복 공사에 적용	6.3	7.4	6.0	12.0	5.3	9.7
(총 응답자 수)	(159)	(94)	(50)	(25)	(19)	(31)

최고가치낙찰제 도입에 대한 의견

(단위 : %)

구분	전체	건설업체			발주 기관	용역 업체
		1~30위	31~171위	172위 이하		
기존 제도를 개선하여 최고 가치에 반영	58.8	59.6	53.2	69.6	63.2	67.7
새로운 최고가치낙찰제도 신설 필요	41.2	40.4	46.8	30.4	36.8	32.3
(총 응답자 수)	(153)	(89)	(47)	(23)	(19)	(31)

공사와 다소 다른 차이를 보였다. 이는 발주기관의 경우 최저가낙찰제로 인해 ‘공공공사의 예산 절감/가격 경쟁 필요’와 ‘원가 경쟁력 있는 업체 선별’이 어느 정도 가능하다고 판단하기 때문인 것으로 보인다.

최고가치낙찰제 도입 공감대 확산

설문조사 결과, 최고가치낙찰제 도

입 방안에 대해 전체 응답자의 58.8%가 ‘기존 제도를 개선하여 최고 가치에 반영’하는 것이 가장 적합하다고 답하였다.

이상의 결과를 종합해보면 건설업체와 발주기관, 용역업체 모두 최저가낙찰제의 불합리성에 대해 공감하고 있었다.

당초 시장 지향적 경쟁 원리에 적

합한 낙찰자 선정과 기업 경쟁력 강화라는 최저가낙찰제의 도입 목적이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 최저가낙찰제 확대는 건설산업의 각 이해 관계자들에게 지금보다 더욱 심각한 피해를 양산할 수 있다.

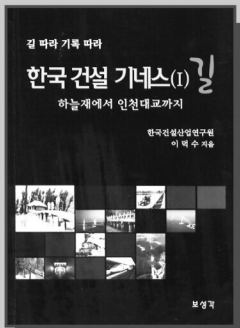
따라서 향후 최저가낙찰제 확대에 대한 신중한 판단이 필요하겠다.

또한 미국, 영국 등의 선진국에서는 이미 최저가낙찰제의 폐해를 인식해 지난 1990년대 중반 이후부터 ‘가격’과 ‘기술’을 종합적으로 평가하는 최고가치낙찰제로 전환해 운영하고 있다.

설문조사 결과에서도 ‘기존 제도를 개선하여 최고 가치에 반영’해야 한다는 의견이 과반수 이상을 차지하였다. 현행 최저가낙찰제를 대체할 수 있도록 ‘가격’과 ‘기술’을 종합적으로 평가하는 최고가치낙찰제로의 전환이 필요한 때이다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명하는 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 ‘최초, 최고, 최장, 최대’ 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.