

적격심사 낙찰률 하락, 어떻게 개선해야 하나

- 실적공사비 확대에 따른 중소 건설기업의 시장 성과 개선에 관한 제언 -

나 경 연 | 한국건설산업연구원 연구위원
econa@cerik.re.kr

적격심사낙찰제와 실적공사비제도

적격심사제도는 입찰 가격과 계약 이행 능력을 종합적으로 평가하여 낙찰자를 선정하는 제도로서 계약이행 능력의 심사 항목은 PQ 심사 항목인 ① 시공 경험, ② 기술 능력, ③ 시공 평가 결과, ④ 경영 상태, ⑤ 신인도 외에 ⑥ 하도급관리 계획의 적정성, ⑦ 자재 및 인력 조달 가격의 적정성 등으로 구성되는데, 공사 규모에 따라 심사 항목과 배점 기준이 다소 다르다. 1995년에 도입된 적격심사낙찰제의 그동안 운영 성과를

보면, 자원 할당 및 분배 효과가 우수하고, 투찰 가격과 계약이행 능력을 동시에 평가한다는 측면에서 최고 가치에 부합되는 입찰제도로 인식되어 왔다. 그러나 입찰 참가자 수가 과다하고, 계약이행 능력의 변별력이 미흡하다는 지적¹⁾이 지속되고 있다. 특히, 2000년대 중반 이후 공사 원가 산정 과정에서 실적공사비 방식 도입과 건설표준품셈의 현실화로 인하여 낙찰 하한율의 적용 기준이 되는 공사의 예정가격이 낮아지면서 과거 일본에서처럼²⁾ 저가 낙찰이 현

실화되는 문제점이 발생하고 있다.

중소 건설업체의 영업이익률 하락

건설업체의 기업 규모별 '매출액 대비 영업이익률'의 추이를 보면(〈표 1〉 참조), 공공공사에 의존하면서 중소 규모의 적격심사낙찰제 대상 공사를 주로 수주하고 있는 중소 건설업체의 평균 영업이익률이 2009년 이후 지속적으로 하락하고 있음을 알 수 있다. 이는 적격심사낙찰제를 통해 수주 받는 중소기업에서(특히 소규모 기업에서) 시장 성과가 악화

1) 변별력 미흡의 원인으로 본인-대리인 문제(principal-agent problem)를 들 수 있다. 2014년 노벨 경제학상을 수상한 J. Tirole의 저서 'Laffont and Tirole'(1993)에 따르면, 계약관계에서 권한을 위임하는 자를 주인(principal)이라고 하며 권한을 위임받는 자를 대리인(agent)이라고 한다. 이때 주인은 대리인에게 자신의 권한을 위임하면서 주인을 위해 노력해줄 것을 약속받고, 그에 따른 보상을 하기로 계약을 맺는다. 공공공사의 경우, 주인은 국민이며 대리인은 발주처가 되는데, 정보의 비대칭성으로 인해 대리인이 최선의 노력을 다하지 않는 도덕적 해이(moral hazard)가 발생하면서 주인의 경제적 효율성이 달성되지 않거나 피해를 입을 수도 있다. 이러한 상황을 가리켜 대리인 문제라고 한다.

2) JCM マンスリーレポート, Vol. 21, No. 4, 2012. 7.

〈표 1〉 건설기업 규모별 '매출액 대비 영업이익률' 추이

(단위 : %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
건설업 평균	5.2	5.0	4.1	3.2	1.9
중소기업 평균	4.3	3.5	3.2	3.2	3.0
대기업	5.6	5.7	4.6	3.1	1.3
중기업	3.3	1.4	2.4	2.6	3.0
소기업	5.0	4.9	3.7	3.7	3.0

주 : 「중소기업기본법」 제2조에 의한 상시 직원수별 분류로 대기업은 상용 근로자수 300인 이상, 중기업은 50인~300인 미만, 소기업은 50인 미만임.
 자료 : 한국건설경영협회.

되고 있다는 점을 시사한다.³⁾

적격심사낙찰제의 실질 낙찰률 하락

적격심사낙찰제는 최소한의 품질을 보장하기 위해 덤핑 입찰⁴⁾을 방지하려는 목적으로 투찰가격 평가에서 낙찰 하한율을 규정하고 있다. 2013년의 입찰 방식별 예정가격 대비 평균 낙찰률을 보면, 적격심사낙찰제는 87.2%로서 턴키·대안·기술제안입찰의 91.6%보다 낮으나, 300억

원 이상 공공공사에 적용되는 최저가낙찰제의 평균 낙찰률인 74%보다는 높은 수준으로 나타나고 있다(〈표 2〉 참조).

적격심사낙찰제의 평균 낙찰률은 2008년 86.1%에서 2013년 87.2%로 미세하게 상향하는 추세를 보이고 있다. 그러나 낙찰률 산정의 기준이 되는 예정가격이 실적공사비의 적용으로 지속적으로 낮아지는 추세임을 고려해야 한다.

예정가격의 작성 방법은 크게 표준 품셈을 활용하는 방식과 실적공사비를 적용하는 방식으로 구분할 수 있는데, 국토교통부 자료에 의하면 예정가격 산정시 실적공사비 적용 비율은 2008년 24%에서 2013년에는 38%(금액 기준)로 상향된 것으로 추정되고 있다.

실적공사비 적용 비율 추이를 고려해 적격심사낙찰제의 실질 낙찰률을 추정한 결과, 2013년에는 81.7% 수

〈표 2〉 공공공사의 입찰 방식별 평균 낙찰률 추이

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
최저가낙찰제	71.9	74.1	74.1	73.1	74.7	74.0
적격심사낙찰제	86.1	84.5	86.2	86.6	87.2	87.2
턴키/대안/기술제안	90.7	91.2	87.6	88.0	88.0	91.6
수의계약/기타	86.7	88.1	88.8	90.4	88.0	88.0

자료 : 대한건설협회.

3) 한편, 대기업의 영업이익률도 최근 들어 악화 현상이 심화된 것으로 나타나고 있는데, 이는 주로 프로젝트 파이낸싱과 관련된 채무 과다와 더불어 해외 프로젝트의 저가 수주가 큰 영향을 미친 것으로 지적되고 있다.

4) 일반적인 덤핑(dumping) 전략의 경우에는 일시적인 손해를 감수하고, 경쟁자를 퇴출시키는 행위를 말한다. 이때, 경쟁자 배제를 위한 부당한 방법을 사용한 경우에는 악랄적 가격 설정(predatory pricing)으로 「공정거래법」 제3조에서 규율하고 있다.

■ 이 슈 진 단

〈표 3〉 실적공사비 적용 비율에 따른 적격심사 낙찰 공사의 실질 낙찰률 추정

(단위 : %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
적격심사낙찰제 명목 낙찰률(A)	86.1	84.5	86.2	86.6	87.2	87.2
실적공사비 적용률	25.5	27.7°	29.9°	32.1°	34.3°	38
실질 낙찰률(추정, B)	82.4	80.6	81.9	82.0	82.2	81.7
(A - B, %p)	3.7	3.9	4.3	4.6	5.0	5.5

주 : 표준품셈에 의한 공사 원가 대비 실적공사비 단가의 상대 비율은 85%를 적용. 2008년, 2013년의 실적공사비 적용률은 국토교통부 자료임. 2008년은 2008년 2월과 8월의 평균값을 이용함, 실적공사비 적용률의 °는 직선보간법(linear interpolation)을 이용한 추정치임. 실질 낙찰률의 추정은 예를 들어 2008년의 경우 예정 금=100, 낙찰가=86.1을 이용하여 '보정한 예정가격'을 $[(\text{예정가} \times (1 - \text{실적공사비 적용률})) + (\text{예정가} \times \text{실적공사비 적용률})] / \text{공사 원가 대비 실적공사비 단가의 상대 비율}$ 을 이용했으며 보정한 예정가격에서 차지하는 낙찰가의 비율을 실질 낙찰률로 이용함. 즉, 2008년의 실질 낙찰률 추정치는 $86.1 / [(100 \times (1 - 0.255)) + (100 \times 0.255) / 0.85] = 82.4$ 임.

준으로 나타났다(〈표 3〉 참조). 즉, 적격심사낙찰제의 낙찰률이 표면적으로 86~87%에 형성되고 있어 저가 낙찰의 우려가 없는 것으로 오인할 수 있으나, 실제 낙찰률은 82% 수준으로서 과거에 비해 3%p 이상 평균 낙찰률이 낮아진 것으로 평가할 수 있으며, 이는 중소기업의 시장 성과에 상당한 영향을 줄 것으로 판단된다.

실적공사비제도 개선 방안

주로 중소 건설기업을 대상으로 입찰이 이루어지는 적격심사낙찰제의 경우, 예정가격 작성시 실적공사비 단가의 적용이 확대되면서 최근 5년간 실질 낙찰률이 3~5%p 가량 하락한 것으로 추정되고 있다. 또한, 실적공사비 단가가 현실에 부합되지 않는다는 지적이 지속되면서 정부는 대책 마련에 부심하고 있다.

현재 전문가 집단에서 제시하고 있는 실적공사비제도 개선안을 보면, 계약 단가 이외에 입찰 단가, 시공계약 단가, 노임·자재 단가 등 다양한 공사비 자료를 활용하여 실적공사비를 축적하고, 수집된 시장 가격을 작업 규모와 시장 상황, 난이도 등을 고려하여 보정하는 방안이 제시되고 있다. 또한 영국의 적산사(quantity surveyor)와 같은 전문가를 활용하여 공사 예정가격의 적정성을 검증하는 방안도 제시되고 있다.

최근 실적공사비의 대안으로서 '표준시장가격' 운영 방안이 대두된 바 있는데, 계약단가 이외에 시장거래 가격이나 자재 가격 등을 반영하여 '표준시장가격'을 축적한다는 취지는 바람직하나, 어떻게 시장거래 가격을 추출할 것인지, 어느 기관에서 업무를 담당할 것인지 등에 대하여 구체적인 계획이 아직 미흡한 실정

이다. 또한, 입찰 단가와 시공계약 단가, 노임자재 단가 등이 모두 다를 경우, 무엇을 기준으로 단가 기준을 축적할 것인가에 대한 논의가 필요하며, 현실적으로 각 공사 종별로 광범위한 시장 단가의 수집이 어려울 뿐만 아니라, 불합리한 하도급 단가가 시장 가격으로 축적될 가능성이 높다는 문제점도 존재한다. 특히, 예정가격의 산정은 품질 및 안전과 불가분의 관계에 있어 정책적으로 신중한 접근이 요구된다.

단기 대책 - 실적공사비 현실화

실적공사비제도 운영 과정에서 글로벌 스탠더드에 부합하지 못하는 문제점은 실적공사비 축적 과정이 매우 경직적이며, 물가 변동 등을 반영하여 현실적으로 보정이 이루어지지 못한다는 점이다. 일례로 대한건

설협회 자료에 의하면, 실적공사비가 도입된 2004년 이후 10년 간 건설공사비지수는 65%, 노무비지수는 57% 상승한 반면, 실적공사비 단가의 상승률은 평균 2%에 그치고 있다. 결과적으로 물가 변동을 고려한다면 실적공사비 단가는 10년 전보다 오히려 58% 하락한 것으로 볼 수 있다고 밝히고 있다.⁵⁾

따라서 단기 대책으로서 현행 실적공사비 단가의 현실화가 매우 중요하데, 예를 들어 실적공사비 도입 이후 자재 단가나 노무비 등의 변동 내역을 파악하여 세부 공종별로 실적공사비 단가를 현실적으로 보정하는 방법이다. 이를 위해서는 각 공사 종별로 원가 전문가로 구성된 특별위원회를 국토교통부 내에 한시적으로 설치하여 운영할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 철근, 레미콘, 석고보드 등 자재 가격의 변동과 관련해서는 조달청의 관급자재 낙찰 가격이나 물가 조사기관에서 축적한 객관화된 가격 정보와 철근공이나 미장공 등 노무비 변동과 관련해서도 건설업 임금실태조사 결과 등 객관화된 자료의 활용이 필요하다. 제도로 부터 기인된 시장 가격과 괴리가 존

재하는 실적공사비 단가의 현실화를 통해 중소 건설기업의 시장 성과를 개선하기 위한 유인책이 필요하다.

증장기적 개선책


외국 사례를 고려할 때, 실적공사비 단가는 정부가 가격 수준을 통제(규정)하는 행위로서 일반적이라고 볼 수 없으며, 자재 가격 정보와 마찬가지로 복수의 민간 물가 조사기관에서 자유롭게 시장거래 가격을 조사·발표할 수 있도록 허용해야 한다. 발주기관에서는 시장의 물가 정보 가운데 가장 신뢰성 있는 단가를 선택하여 공사 원가 산정에 활용하는 체계를 갖추어야 할 것이며 발주기관에서 자체적으로 계약 단가나 입찰 단가, 준공 가격 및 각 공종별 시장거래 가격을 추적하여 활용할 수도 있을 것이다.

적격심사낙찰제의 투찰 가격 평가 방식 개선

실적공사비가 현실화될 때까지 단계적으로 100억원 미만의 중소 규모 공사에서는 실적공사비 적용에 대한 재검토가 필요하다. 현행 공사 원가 계산 실태를 보면, 지자체마다 실적

공사비 적용 기준이 상이하다. 구체적으로 살펴보면, 부산과 대전·강원·충북·충남·전남·경남·제주 는 이미 100억원 이상 공사에 실적공사비 단가를 적용 중이고, 경기·경북·울산·광주 등 4개 시·도는 최근 실적공사비를 100억원 이상 공사부터 적용하는 조례 개정을 완료했다. 반면, 서울과 인천·전북·대구 등은 100억원 미만에서도 아직 실적공사비 단가를 적용하여 예정가격을 산정하고 있다.

현재 300억원 미만 공사에 적용되는 적격심사낙찰제는 대부분 중소기업들의 입찰 참여가 많으므로 실적공사비가 현실화될 때까지 한시적으로 공사 원가 계산시 실적공사비 적용을 배제하는 방안을 고려할 필요가 있다.

근본적으로는 적격심사낙찰제의 낙찰 하한율을 현행과 같이 경직적으로 규정하기보다는 현장 여건이나 공사 유형별로 원가 수준이 상이하다는 점을 고려할 때, 평균 투찰 가격 등을 반영하여 낙찰 하한율을 보다 유연하게 운영하는 방법 등을 강구해야 할 것이다. 

5) 실례를 보면, 철근 가공 및 조립 단가의 경우 실적공사비 단가는 톤당 22만 8,593원으로 고시되어 있으나, 시중의 거래 비용은 톤당 33만원을 웃돌고 있으며, 거푸집 시공 단가도 실적공사비는 제곱미터당 2만 367원이나 실제 시장 단가는 3만 5,000원을 넘고 있다. 이와 같이 시장 단가의 50~60%에 불과한 실적공사비 단가가 광범위하여 실적공사비 축적 과정에 오류가 있다는 점을 반증하고 있다.