

건설정책리뷰 2012-06

# 적격심사 낙찰하한율 상향조정 필요성 분석

유일한 · 홍성호

2012. 09

대한건설정책연구원

## 요 약

- 적격심사제도는 최저낙찰제의 덤핑낙찰에 의한 부실시공 문제점 개선 등을 위해 도입(1995년 7월)하였기 때문에 적정공사비 확보를 위한 낙찰하한율(낙찰가격/예정가격)이라는 장치를 두고 있음.
  - 공사규모에 따라 80%~87.745%의 낙찰하한율을 미리 설정해 그 가격 미만으로 투찰할 경우 낙찰에서 배제하는 방식으로 제도가 운영되고 있음.
  - 그러나 최근 표준품셈의 현실화 조치, 실적공사비 적용의 확대 및 단가 하락, 급격한 물가상승이 반영되지 못하는 설계가격 작성, 예정가격 삭감 관행 등의 문제로 낙찰하한율의 상향조정에 대한 요구가 매우 증대됨.
- 본 연구는 적격심사제도의 낙찰하한율 상향조정 필요성을 제도의 운영, 환경변화, 적정공사비 확보의 3가지 측면에서 살펴봄.
  - 제도의 운영 측면: 2000년 4월 정부는 “부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해 적정공사비 지급”이 필요하다는 취지에서 낙찰하한율을 상향조정 한 이후 현재까지 그대로 유지 중이나, 현행 낙찰하한율은 한계에도 달했으며 이로 인해 건설업계의 경영난은 매우 심각한 상황에 이름.
  - 환경변화 측면: 표준품셈의 품 조정을 통한 공사비 하락, 실적공사비와 건설 관련 물가지수의 괴리(격차) 확대 등으로 건설업체들의 영업이익률은 제조업의 72.5% 수준(2010년 기준)이며, 지속적으로 하락 추세에 있음.
  - 적정공사비 확보 측면: 건설공사의 평균 실행률이 100%를 이미 넘고 있는 추세이며, 2007년 8.3%에 달했던 완성공사 이윤율이 최근 1%~2%대로 추락했고, 100억~300억원의 적격심사 영역도 이윤율이 1.3%로 급락함.
- 본 연구는 낙찰하한율 상향조정에 관한 상기 요인들의 검토 결과를 토대로 다음과 같은 낙찰하한율 상향의 개선방안을 제안함.
  - 공사규모별 적격심사 낙찰하한율 상향조정 방안(예시)

공사규모	현행 낙찰하한율	낙찰하한율 개정 방향
300억원 ~ 100억원	80%	85% 이상
100억원 ~ 50억원	85.495%	88%~90% 수준
50억원 ~ 10억원	86.745%	90%~92% 수준
10억원 ~ 3억원	87.745%	92%~95% 수준
3억원 미만	87.745%	92%~95% 수준

# 목 차

1. 서 론 .....	1
2. 적격심사제도 개관 .....	3
2.1 적격심사제도 개요 .....	3
2.2 적격심사제도 변천과정 .....	11
2.3 최근 제도개선 동향 .....	15
3. 적격심사제도 운용의 문제점 .....	21
3.1 정부 측면의 문제점 .....	21
3.2 업계 측면의 문제점 .....	24
4. 낙찰하한율 상향조정의 필요성 .....	29
4.1 제도의 운용 측면 .....	29
4.2 환경변화 측면 .....	33
4.3 적정공사비 확보 측면 .....	39
5. 결 론 .....	43
참고문헌 .....	47

## 1. 서 론

- 최근 건설업계는 물량 감소, 수익성 악화, 경쟁 심화, 제반 공사수행환경 (규제의 강화, 외부의 인식 등) 악화라는 4중고에 시달리고 있음. 특히 수익성 악화 문제는 대부분의 건설업체들이 직면한 가장 위협적인 경영상의 문제로 인식되고 있음.
  - 대한건설협회 등의 조사에 의하면 건설업체의 영업이익률은 4%대 수준까지 추락하였으며, 완성공사의 이윤율 또한 1%~2%대 수준으로 급격히 하락하였음.
  - 여기에 경기침체로 인한 물량 감소 등의 문제까지 겹쳐 건설업계는 거의 고사상태 수준에 이르렀다는 전망이 나오고 있음.
  - 해외건설 수주가 크게 증가하고 있다고는 하지만, 해외건설협회의 2012년 상반기 실적현황 자료를 살펴보면 전체 수주의 90% 이상이 상위의 10개 업체가 수주한 실적이기 때문에 일부 대기업을 제외한 대부분의 업체는 어려운 상황임.
- 건설업체들의 수익성 악화의 주요 원인은 최저가낙찰제 등에 있다고 볼 수 있으나, 최근 적격심사공사에서도 적정공사비가 확보되지 못한다는 문제들이 많이 제기되고 있음.
  - 적격심사제도는 최저가낙찰제의 덤핑낙찰에 의한 부실시공 문제점 개선 등을 위해 도입하였기 때문에 적정공사비 확보를 위해 낙찰하한율이라는 장치를 두고 있음.
  - 공사규모에 따라 80%~87.745%의 낙찰하한율(낙찰가격/예정가격)을 미리 설정해 그 가격 미만으로 투찰할 경우 낙찰에서 배제하는 방식으로 제도가 운영되고 있음.
  - 그러나 최근 표준품셈의 현실화 조치, 실적공사비 적용의 확대 및 단가 하락, 급격한 물가상승이 반영되지 못하는 설계가격 작성 등의 문제로 낙찰하한율의 상향조정에 대한 요구가 매우 증대됨.

- 따라서 본 연구는 적격심사제도의 낙찰하한율 상향조정 필요성을 구체적으로 검토하기 위해 다음과 같은 내용 및 순서로 연구를 수행하였음.
  - 첫째, 적격심사제도의 개관을 살펴봄. 적격심사제도의 개요를 고찰하였고, 1995년 7월 적격심사제도의 도입 이후 최근까지의 구체적인 변천과정을 살펴보았으며, 최근 정부(기획재정부)에서 추진하고 있는 적격심사제도의 향후 개선방안을 검토하였음. 이러한 검토를 통해 적격심사제도의 근본적인 취지가 무엇이고, 어떠한 문제점들을 갖고 있으며, 낙찰하한율 상향조정이 어떤 의미를 갖는지를 도출하고자 하였음.
  - 둘째, 적격심사제도 운영의 문제점을 정부 측면의 문제점과 업계 측면의 문제점으로 구분하여 고찰함. 정부 측면에서는 운찰제적 운영으로 인한 낙찰이 이루어지고 공사수행능력 평가의 변별력이 없다는 등의 문제점이 제시되었고, 업계 측면에서는 적정공사비의 확보가 어렵고 지역 및 중소기업체의 어려움이 가중되고 있다는 등의 문제점이 제시되었음.
  - 셋째, 낙찰하한율 상향조정의 필요성을 제도의 운영 측면, 환경변화 측면, 적정공사비 확보 측면에서 다각도로 분석함. 제도의 운영 측면에서는 낙찰하한율 유지의 한계에 도달하였고 건설업계의 상향요구가 절실하다는 점을 다루었고, 환경변화 측면에서는 품셈 및 실적공사비의 변동 실태와 물가상승 등의 추세를 주로 분석하였으며, 적정공사비 확보 측면에서는 국내 건설공사의 실행률과 이윤율을 고찰하였음.
  
- 결론적으로 본 연구는 현재의 건설업체들이 일반관리비 및 이윤이 거의 확보되지 못하는 상황에서 공사를 수행함에 따른 경영난을 극복하게끔 하고, 당초의 적격심사제도 도입취지를 올바른 방향으로 계속 이끌어 가지 위해서는 적정공사비 확보를 위한 낙찰하한율 상향조정 필요성이 존재한다는 측면에서 상향조정의 근거 및 배경, 그리고 예시적인 개선 방안을 제시함.

## 2. 적격심사제도 개관

### 2.1 적격심사제도 개요

- 1995년 7월에 처음 도입된 적격심사제도는 낙찰자를 선정하는 최종적인 기준이며, 공사수행능력(시공경험, 기술능력, 경영상태 등)과 입찰가격을 종합적으로 고려하여 시공자를 선정하는 제도임.
  - 이 제도는 입찰가격 위주로 낙찰자를 결정하여 오던 것을 가격 이외에 공사수행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행성실도 등을 계량화된 점수로 종합 심사하여 낙찰자를 결정하기 때문에 입찰심사의 공정성과 투명성을 확보하였고, 덤핑낙찰에 의한 부실시공 방지와 시설물의 품질을 보장할 수 있다는 측면에서 주목을 받은 제도임.<sup>1)</sup>
- 1995년 7월 적격심사제도를 도입하기 이전까지 우리나라의 낙찰제도는 최저가낙찰제를 근간으로 삼아 왔으며, 평균가낙찰제나 제한적 최저가 낙찰제가 보완적으로 활용되었음.
  - 100억원 이상 공사에 도입되었던 적격심사제도<sup>2)</sup>는 1997년 1월 우리나라가 정부조달협정에 가입함에 따라 시장개방 대상이 되는 500만 SDR 이상 공사인 58.3억원 이상 공사로 적격심사제도를 확대함.
  - 이후, 규제개혁위원회에서 제한적 최저가낙찰제가 요행에 의한 낙찰제도 이고 경쟁원리에 위배된다는 이유로 폐지를 의결하였기 때문에 그 적용 범위를 30억 미만 공사로 줄임에 따라 적격심사제도는 1999년 2월부터 30억 공사로 확대되었음.
  - 곧이어 1999년 9월에 국가계약법령을 개정하면서 30억원 미만의 소규모 공사에도 모두 적격심사제도를 적용하게 됨.
  - 적격심사제도의 도입 전과 도입 후를 포함하여 우리나라의 입·낙찰제도 변천과정을 전체적으로 정리하면 다음의 표-1과 같음.

1) 김은혜(2004), 시공 적격업체 선정제도 개선방안 연구, 대한주택공사 주택도시연구원

2) 추정가격 100억원 이상의 공사는 국가계약법령에 따라 대형공사로 분류됨에 따라 100억원 이상 대형공사 중 설계시공일괄입찰, 대안입찰이 아닌 기타(설계시공분리)공사는 모두 적격심사제도를 적용받게 되었던 것임.

<표-1> 적격심사제도 도입 전후의 입·낙찰제도 변천과정

적용 법령	적용 기간	입·낙찰제도 유형
재정법	'51.09 ~ '60.07	최저가낙찰제
	'60.07 ~ '61.03	부찰제(제한적 최저가, 제한적 평균가, 평균가 낙찰제의 3가지 중 선택)
	'61.03 ~ '61.12	최저가낙찰제
예산회계법	'61.12 ~ '71.12	최저가낙찰제(예산회계법 제정으로 미국/일본 회계제도 영향에 따른 최저가낙찰제 채택)
	'72.01 ~ '75.12	부찰제(제한적 평균가낙찰제: 예정가격의 80% 이상 입찰한자의 평균에 가깝게 입찰한 자)
	'76.01 ~ '81.02	최저가낙찰제(중동 건설시장 활황으로 부찰제가 폐지되고 최저가낙찰제 환원)
	'81.03 ~ '83.03	부찰제(건설경기 침체로 부찰제 한시적 도입, 예정가격의 80% ⇒ 85%로 상향)
	'83.04 ~ '90.03	저가심의에 의한 최저가낙찰제와 부찰제 병행 (덤핑방지를 위해 저가심의를 도입하였고, 소규모는 부찰제 적용) - '83.07 ~ '84.03: 30억원 미만은 부찰제 - '84.04 ~ '85.03: 20억원 미만은 부찰제 - '85.04 ~ '90.03: 10억원 미만은 부찰제
	'90.04 ~ '93.02	저가심의에 의한 최저가낙찰제(부찰제 폐지 및 최저가낙찰제 전면시행)
	'93.02 ~ '93.09	최저가낙찰제와 제한적 최저가낙찰제 병행 (최저가낙찰제의 저가심의 폐지 및 PQ 도입, 20억원 미만 공사는 제한적 최저가낙찰제 시행)
	'93.09 ~ '95.07	최저가낙찰제와 제한적 최저가낙찰제 병행 (덤핑방지를 위해 최저가낙찰제를 100억원 이상 공사로 축소하고, 그 미만은 제한적 최저가 적용)
국가계약법	'95.07 ~ '96.12	적격심사제(100억원 이상 공사) 제한적 최저가낙찰제(100억원 미만 공사, 예정가격의 85% ⇒ 88%로 상향)
	'97.01 ~ '99.02	적격심사제(58.3억원 이상 공사) 제한적 최저가낙찰제(58.3억원 미만 공사, 예정가격의 88% ⇒ 90%로 상향)
	'99.02 ~ '99.09	적격심사제(30억원 이상 공사) 제한적 최저가낙찰제(30억원 미만 공사, 예정가격의 90% 유지)
	'99.09 ~ '00.12	모든 공사에 적격심사제도 적용(제한적 최저가 낙찰제의 폐지)

(다음 페이지에 표 계속)

&lt;표-1&gt; 적격심사제도 도입 전후의 입·낙찰제도 변천과정 - 계속

적용 법령	적용 기간	입·낙찰제도 유형
국가계약법	'01.01 ~ '03.12	적격심사제와 최저가낙찰제 병행(건설산업의 구조조정 등을 위해 1,000억원 이상 PQ 공사에 최저가낙찰제 도입)
	'03.12 ~ '06.05	적격심사제와 최저가낙찰제 병행(덤핑방지를 위해 최저가낙찰제에 저가심의를 도입하고, 그 적용대상을 500억원 이상 PQ 공사로 확대)
	'06.05 ~ (현재)	적격심사제와 최저가낙찰제 병행(저가심의의 실효성 강화를 위해 2단계 저가심의를 도입하고, 최저가낙찰제를 300억원 이상 모든 공사로 확대)
	'14.01 ~ (예정)	최저가낙찰제 확대 예정(100억원 이상 모든 공사)

자료: 이상호(2000), 최저가낙찰제 도입 및 정착방안 연구, 한국건설산업연구원; 김성식(2001), 건설 입찰 및 낙찰제도의 문제점과 개선방안, LG경제연구원; 최민수 외 2인(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운용 방향, 한국건설산업연구원 자료를 재구성함.

- 상기의 표-1에 제시된 바와 같이 한때(1999. 9 ~ 2000. 12) 전 공사에 적용되었던 적격심사제도는 2001년 다시 최저가낙찰제가 도입되면서, 최저가 공사를 제외한 공사에 적용되기 시작함. 2006년 5월에는 최저가낙찰제가 300억원 이상의 모든 공사로 확대되면서 현재 적격심사제도는 300억원 미만 공사에 적용되고 있는 실정임.
- 현재 300억원 이상의 공사에 적용되고 있는 최저가낙찰제가 2012년 1월부터 100억원 이상의 공사로 확대될 예정이었으나, 지역·중소건설업체 보호 등의 차원에서 2년간 유예 조치가 이루어짐. 2014년부터 최저가낙찰제가 100억원 이상 공사로 확대될 경우, 적격심사제도는 다시 100억원 미만 공사로 줄어들게 되는 것임.
- 요약하자면, 덤핑낙찰 및 부실시공 등 최저가낙찰제의 문제점을 보완하기 위해 도입된 종합평가 개념에 의한 적격심사제도가 다시 최저가낙찰제의 재도입 및 확대 등에 따라 점차 줄어들고 있는 상황임.
- 현행 적격심사제도는 「국가계약법」 제10조(경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정) 제2항과, 동법 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 등에 근거를 두고 시행되고 있음.



- 상기의 적격심사 관련 규정에 따라 발주기관은 국고의 부담이 되는 경쟁 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정토록 하고 있음.
  - 계약이행능력 심사는 당해 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행성실도, 자재 및 인력조달가격·하도급관리계획·외주근로자 근로조건 이행계획의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거공사의 품질정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하는 심사기준에 따라 세부심사기준을 정하여 적격여부를 심사함.
  - 다만, 공사 또는 물품 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 직접 심사기준을 정할 수 있도록 하고 있음.
- 적격심사의 세부기준 및 운영요령은 기획재정부 계약예규인 「적격심사기준」(계약예규 2200.04-149-28, 2012. 4. 2. 일부개정)을 통해 제시하고 있음.
- 적격심사 세부기준(심사항목 및 배점기준)은 다음과 같이 공사금액(추정가격) 규모별로 구분하여 운영하고 있음.
    - 추정가격이 100억원 이상인 공사
    - 추정가격이 100억원 미만 50억원 이상인 공사
    - 추정가격이 50억원 미만 10억원 이상인 공사(전문공사는 50억원 미만 3억원 이상)
    - 추정가격이 10억원 미만 3억원 이상인 공사(일반건설공사에 해당)
    - 추정가격이 3억원 미만 2억원 이상인 공사(전문공사는 3억원 미만 1억원 이상)
    - 추정가격이 2억원 미만인 공사(전문공사는 1억원 미만)
  - 상기의 세부심사기준에 따라 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 종합평점이 92점 이상이면 낙찰자로 결정되며, 추정가격이 100억원 미만인 공사의 경우에는 종합평점이 95점 이상이면 낙찰자로 결정됨.
  - 다만, 심사항목과 배점기준은 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의

하여 별도로 정할 수 있으며, 계약담당공무원은 공사의 특성 등을 고려하여 계약예규에서 정하고 있는 배점한도(입찰가격 제외)를 20% 범위 내에서 조정(가·감)할 수 있으며, 항목별(신인도 항목 제외) 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있도록 허용함.

<표-2> 공사금액(추정가격) 규모별 적격심사 체계

공사규모	배점체계	공사수행능력 심사분야
100억원 이상	- 공사수행능력: 70점 - 입찰가격: 30점	- 시공경험 - 기술능력 - 시공평가결과 - 경영상태 - 신인도 ※ 상기 심사는 PQ 항목을 이용 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성
100억원 미만 ~ 50억원 이상	- 공사수행능력: 50점 - 입찰가격: 50점	- 시공경험 - 경영상태 - 신인도 ※ 상기 심사는 PQ 항목을 준용 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성
50억원 미만 ~ 10억원 이상	- 공사수행능력: 30점 - 입찰가격: 70점 - 기타 결격여부: △ 10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 당해업종 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율, 영업기간)
10억원 미만 ~ 3억원 이상	- 공사수행능력: 20점 - 입찰가격: 80점 - 기타 결격여부: △ 10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 당해업종 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율)
3억원 미만 ~ 2억원 이상	- 공사수행능력: 10점 - 입찰가격: 90점 - 기타 결격여부: △ 10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율)
2억원 미만	- 공사수행능력: 10점 - 입찰가격: 90점 - 기타 결격여부: △ 10 (기술자 보유 미달)	- 경영상태 (부채비율, 유동비율) - 특별신인도 (최근 3년간 당해업종 실적누계)

- 계약예규에서 정하고 있는 공사금액(추정가격) 규모별 적격심사 체계는 상기의 표-2와 같으며, 구체적인 공사수행능력 평가항목과 배점기준(100억원 이상 공사의 경우임)은 다음의 표-3과 같이 요약됨.

<표-3> 공사수행능력 평가항목과 배점기준(100억원 이상 공사)

평가분야 (기획재정부 배점)	평가항목	공사별 배점(조달청)		
		200억 이상 PQ공종	실적제한	일반공사 (등급제한 등)
시공경험 (12)	최근 10년간 동일(유사) 공종의 시공실적	9(6)	9(6)	미평가
	최근 5년간 동일 업종의 시공실적	3	3	12
기술력 (12)	경력기술자 보유 현황 (동일 공종의 3년 이상 경험)	4.5	3	미평가 (9점 부여)
	일반기술자 보유 현황	2.5	6	
	매출액 대비 기술투자 비율	2.5	3	
	신기술 개발·활용실적	1.5	미평가	
	기타 필요한 사항	1		
시공평가 결과(2)	동일 공종의 시공평가결과	2	미평가 (2점 부여)	
경영상태 (14)	최근 신용평가등급	14		
자재·인력 조달가격 (16)	노무비율(노무비/공사비)	16		
하도급 관리계획 (14)	전체 공사비 대비 하도급 공사비 비율	7		
	하도급 공사분 계약대금 대비 하도급대금 비율	6		
	하도급대금 직불 비율	1		
<b>[합 계]</b>		<b>70</b>		

자료: 기획재정부(2012), 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안

- 상기와 같은 평가방식에 의해 운영되는 적격심사제도는 덤핑방지 등을 위해 낙찰하한율(‘낙찰가격/예정가격’의 비율)을 설정하여 당해 낙찰하한

가격 미만으로 투찰할 경우 낙찰에서 배제하고 있음.

- 낙찰하한율 설정은 부실시공 방지 및 건설업체의 경영애로 해소 지원을 위해 적정공사비가 지급되도록 하기 위한 조치였음.
- 입찰가격에 대한 배점은 입찰가격이 낮을수록 높은 점수를 주는 구조이지만, 덤핑으로 인한 부실시공 방지 등을 위해 일정가격(순공사비 수준: 예정가격의 88%) 이하는 체감하도록 산식을 적용하고 있음.
- 100억원 이상 공사의 경우, 공사수행능력(70점)과 입찰가격(30점)을 평가하여 합산한 점수가 92점 이상인 자 중에서 최저가로 입찰자를 낙찰자로 결정하는데, 적격심사 통과점수인 92점 이상을 받으려면 입찰자가 최대한으로 낮출 수 있는 입찰가격의 점수는 8점임. 계약예규에서 정한 입찰가격 평가산식에 따라 예정가격의 88%를 기준으로 입찰가격이 1%씩 낮아질수록 1점씩 감점되므로 예정가격의 80%가 낙찰하한율이 되는 것임. 현재 적격심사에 적용되고 있는 공사금액(추정가격) 규모별 낙찰하한율('낙찰가격/예정가격'의 비율)은 다음의 표-4와 같음.

<표-4> 공사 규모별 낙찰하한율

공사규모	점수비중		적격심사 통과점수	입찰가격 평가산식	낙찰 하한율
	공사수행 능력	입찰 가격			
300억원 ~ 100억원	70점	30점	92점	$30 - 1 \times (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100$	80%
100억원 ~ 50억원	50점	50점	95점	$50 - 2 \times 1 \times (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100$	85.495%
50억원 ~ 10억원	30점	70점	95점	$70 - 4 \times 1 \times (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100$	86.745%
10억원 ~ 3억원	20점	80점	95점	$80 - 20 \times 1 \times (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100$	87.745%
3억원 미만	10점	90점	95점	$90 - 20 \times 1 \times (88/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100$	87.745%

자료: 기획재정부(2012), 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안

- 상기의 표-4와 같이 설정된 낙찰하한율을 고려해서 입찰에 참가하려는 업체는 입찰가격 평가산식에 따라 당해 업체의 최저투찰율을 판단할 수

있음. 추정가격 50억원 미만 10억원 이상 공사(전문공사는 50억원 미만 3억원 이상)의 경우를 예를 들면, 다음과 같은 방식으로 입찰가격 평가 산식에 따라 최저투찰율을 계산할 수 있음.

- 추정가격 50억원 미만~10억원 이상인 공사의 계약예규의 입찰가격 평가 산식은 다음과 같음.

$$\circ \text{평점(점)} = 70 - 4 \times \left| \left( \frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right|$$

- 공사수행능력 평가점수가 30점 만점인 업체의 경우, 종합평점이 적격심사 통과점수인 95점 이상이 되기 위한 입찰가격 평점은 65점임. 따라서 입찰가격에서 65점을 취득하면 적격대상자가 되기 때문에 최저투찰율(K)은 다음과 같이 산정될 수 있음.

- ①  $65 = 70 - 4 \times \left| \left( \frac{88}{100} - K \right) \times 100 \right|$  (좌·우변 이항, 70 - 65)
- ②  $5 = 4 \times \left| 88 - 100 \times K \right|$  (좌·우변 정리, ÷ 4)
- ③  $1.25 = 88 - 100K$  (좌·우변 이항정리, 88 - 1.25)
- ④  $86.75 = 100K$
- ⑤  $K = 0.86745$  (86.745%)

- 간략하게 표현하자면, 입찰가격 만점(70점)에서 필요점수인 65점을 빼서 나온 5를 평점산식의 기울기 4로 나누면 1.25(5 ÷ 4)가 도출되며, 산식의 순공사비 88%에서 1.25%를 빼면 86.745%의 최저투찰율이 나옴.

- 따라서, 추정가격 50억 미만 10억 이상인 공사에서 공사수행능력 점수가 30점 만점인 업체는 최저투찰율인 86.745% 이상의 최저가격을 제출해야 낙찰이 되는 것임.

○ 공사수행능력 평가에서 만점을 받은 업체가 낙찰받기 위해서는 낙찰하한가격(낙찰하한율을 상회하는 최저가)으로 입찰을 해야만 하는 것이 적격심사의 구조이므로, 예정가격에 대한 정확한 예측이 낙찰의 중요한 요소로 작용함. 이에 정부는 예정가격의 사전유출 방지 등을 위해 예정가격 결정은 발주기관이 사전에 작성·공개한 기초금액의 ±2% 범위 내

에서 15개 예비가격을 만들어 입찰 당일 업체가 4개를 추첨한 후 이를 산술평균하여 예정가격을 결정토록 하는 ‘복수예비가격제도’를 운영하고 있음.

- 이와 같이 적격심사제도의 평가체계를 살펴보면, 낙찰하한율 또는 최저 입찰가격의 결정에 영향을 미치는 주요 요소는 다음과 같이 요약됨.
  - 적격심사 통과기준이 되는 종합평점(92점, 95점)
  - 적격심사 항목 및 배점체계
  - 설정된 낙찰하한율(80% ~ 87.745%) 그 자체
  - 예정가격의 88% 수준으로 설정된 순공사비
  - 입찰가격 평점산식에 포함된 기울기 계수(1, 2, 4, 20) 등

## 2.2 적격심사제도 변천과정

- 적격심사제도는 1995년 7월 10일 회계예규 상에 「적격심사기준」(회계예규 2200.04-149)을 제정하면서 시행되기 시작하였으며, 2012년 4월 2일 일부 개정된 「적격심사기준」(계약예규 2200.04-149-28)을 마련하기까지 모두 20차례 이상의 개정이 있어왔음.
- 본 연구는 적격심사제도 관련 규정 중 적용대상 공사의 범위(규모) 및 낙찰하한율 또는 최저입찰가격 결정에 영향을 미치는 요소(적격심사 통과기준이 되는 종합평점, 적격심사 항목 및 배점, 낙찰하한율 그 자체) 등을 중심으로 1995년 7월 제정 당시부터 현재에 이르기까지의 주요 변천과정 및 내용을 살펴보았음.
- 우선 적격심사제도의 적용대상을 살펴보면, 1995년 도입 당시 100억원 이상 공사에 적용하던 적격심사제도가 한때 모든 공사에 적용되었으며, 현재에는 300억원 미만 공사에만 적용되고 있음. 적격심사제도 적용대상 공사의 주요 변천과정은 표-5와 같음.

- 덤핑낙찰 및 부실시공 등 최저가낙찰제의 문제점을 보완하고 적정공사비 확보를 위해 도입되었던 적격심사제도는 한때 모든 공사에 전면 도입되었으나, 다시 최저가낙찰제가 부활·확대되면서 2014년에는 100억원 미만 공사에만 적용될 예정으로 있는 등 적용대상이 축소되고 있음.<sup>3)</sup>
- 따라서 당초 도입 취지대로만 보자면, 부실시공 방지 등을 위한 최소한의 적정공사비가 확보되는 대상공사가 지속적으로 줄고 있는 것임.

<표-5> 적격심사제도 적용대상 공사의 변천과정

적용기간	적용대상 공사
1995.07 ~ 1996.12	- 100억원 이상 공사: 적격심사제 - 100억원 미만 공사: 제한적 최저가낙찰제
1997.01 ~ 1999.02	- 58.3억원 이상 공사: 적격심사제 - 58.3억원 미만 공사: 제한적 최저가낙찰제
1999.02 ~ 1999.09	- 30억원 이상 공사: 적격심사제 - 30억원 미만 공사: 제한적 최저가낙찰제
1999.09 ~ 2000.12	- 모든 공사에 적격심사제도 적용
2001.01 ~ 2003.12	- 1,000억원 이상 공사: 최저가낙찰제(PQ 공사에 한함) - 1,000억원 미만 공사: 적격심사제
2003.12 ~ 2006.05	- 500억원 이상 공사: 최저가낙찰제(PQ 공사에 한함) - 500억원 미만 공사: 적격심사제
2006.05 ~ (현 재)	- 300억원 이상 공사: 최저가낙찰제(모든 공사) - 300억원 미만 공사: 적격심사제
2014.01 ~ (예 정)	- 100억원 이상 공사: 최저가낙찰제(모든 공사) - 100억원 미만 공사: 적격심사제

- 적격심사는 공사수행능력과 입찰가격 등을 종합평가하여 예정가격 이하로서 최저가로 입찰한 자의 순으로 종합평점이 일정 점수 이상이면 낙찰자로 결정하는 방식임. 적격심사기준에서 정하고 있는 낙찰에 필요한 최소 통과점수는 다음과 같은 변천과정을 거쳤음.

3) 최저가낙찰제는 당초 2012년 1월부터 100억원 이상 공사로 확대될 예정이었으나 건설경기 악화 등으로 인해 지역·중소건설업체 보호 등의 차원에서 2년간 유예된 것으로, 2014년 1월부터 100억원 이상 공사로 확대되는 문제도 아직 확정적이라고 볼 수는 없음.

&lt;표-6&gt; 적격심사 통과기준이 되는 종합평점의 변천과정

제정/개정 시점(일자)	1995. 7. 10~	1997. 1. 1~	1999. 4. 30~	2000. 4. 29~	2006. 5. 25~현재
적격심사 통과점수	70점 이상	75점 이상	85점 이상	85점 이상 (1,000억 이상) 90점 이상 (1,000억 미만 ~300억 이상) 95점 이상 (300억 미만)	92점 이상 (100억 이상) 95점 이상 (100억 미만)

<표-7> 적격심사 항목 및 배점의 변천과정<sup>4)</sup>

제정/개정 시점(일자)	1995. 7. 10~	1999. 4. 30~	2006. 5. 25~현재
구분	추정가격 100억원 이상인 일반공사	추정가격 100억원 이상인 일반공사	추정가격 100억원 이상인 일반공사
적격심사 통과점수	70점 이상	85점 이상	92점 이상
배점	- 당해공사 수행능력 : 70점 - 입찰가격 : 30점	- 당해공사 수행능력 : 70점 - 입찰가격 : 30점	- 당해공사 수행능력 : 70점 - 입찰가격 : 30점
세부 심사항목	- 시공경험 - 기술능력 - 경영상태 - 신인도 - 현장관리계획의 적정성 - 공사관리계획의 적정성 - 입찰가격 - 당해공사수행능력 결격여부	- 시공경험 - 기술능력 - 경영상태 - 신인도 - 현장관리계획의 적정성 - 공사관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달 가격의 적정성 - 시공여유율 - 입찰가격 - 하도급금액의 적정여부 - 당해공사수행능력 결격여부	- 시공경험 - 기술능력 - 경영상태 - 신인도 - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달 가격의 적정성 - 입찰가격

4) 동일한 기준에서의 비교가 될 수 있도록 하기 위해 100억원 이상의 공사에 적용되는 심사기준만으로 비교함.



- 적격심사 항목 및 배점은 1995년 제정 당시부터 여러 번의 변경이 있었으나, 일부 항목 및 배점에 대한 조정 외에 큰 변화는 없었던 것으로 나타나고 있음. 상기의 표-7은 1995년 제정 당시와 1999년, 그리고 현재의 주요 적격심사 항목 및 배점을 비교한 것임.
  - 적격심사 배점은 큰 틀(당해공사 수행능력 70점, 입찰가격 30점)은 지금까지 변화가 없음.
  - 세부 심사항목은 1995년 제정 이후 한동안 항목이 추가되고 구체화되는 추세였으나, 2000년대 이후에는 다시 정량적인 평가가 가능한 심사항목 위주로 단순화 됨.
  
- 입찰가격 평점산식 등에 의해 결정되는 낙찰하한율은 1995년 7월 적격심사제도 시행 당시 “덤핑입찰에 따른 부실시공을 방지하기 위해 입찰가격의 평가점수를 예정가격의 88%(순공사비 수준)까지는 체증, 88%미만은 체감토록 함”이라는 규정을 신설하며 시작되었음.
  - 낙찰하한율이 공사규모별로 세분화되기 시작한 것은 1999년 4월부터임.
  - 정부는 1999년 4월 적격심사기준을 개정하면서, 공사규모별 특성에 맞게 기술 및 가격점수를 차등화 하였으며, 아울러 소규모 공사일수록 낙찰하한율을 높게 설정하는 조치를 함.
  - 이후, 정부는 “부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해 적정공사비를 지급”한다는 명목 하에 다시 적격심사기준을 개정(2000. 4. 29)하여 낙찰하한율을 상향조정 한 바 있으며, 2000년 4월 개정된 낙찰하한율은 현재까지 그대로 적용되고 있는 실정임.<sup>5)</sup>
  - 1999년 4월과 2000년 4월에 낙찰하한율 설정(변경)과 관련해서 적격심사기준을 개정했던 주요 내용은 다음의 표-8, 표-9와 같음.

5) 2006년 5월부터 300억원 이상 모든 공사에 최저가낙찰제가 의무적으로 적용되기 시작하면서 ‘적격심사기준’ 일부 개정(2006. 5. 25)을 통해 1,000억원 이상(73%), 300억원 이상~1,000억원 미만(77.995%), 100억원 이상~300억원 미만(82.995%)으로 세분화되어 있던 낙찰하한율이 100억원 이상~300억원 미만 공사의 경우 80%로 단순 조정됨.

<표-8> 적격심사기준 개정(1999. 4. 30)을 통한 낙찰하한율 세분화

종 전	개 정	사 유
- 100억 이상 (70:30) - 30억~100억 미만 (50:50)	- 100억 이상 (70:30) : <u>낙찰하한율 73%</u> - 50억~100억 미만 (50:50) : <u>낙찰하한율 80.5%</u> - 10억~50억 미만 (30:70) : <u>낙찰하한율 83%</u> - 10억 미만 (20:80) : <u>낙찰하한율 85%</u>	공사규모별 특성에 맞게 기술 및 가격점수를 차등화하고, 소규모 공사일수록 낙찰하한율을 높게 설정

주: 괄호()안의 수치는 기술 : 가격점수의 배점 비율임.

<표-9> 적격심사기준 개정(2000. 4. 29)을 통한 낙찰하한율 상향조정

종 전	개 정	사 유
- 100억 이상 (70:30) : <u>낙찰하한율 73%</u> - 50억~100억 미만 (50:50) : <u>낙찰하한율 80.5%</u> - 10억~50억 미만 (30:70) : <u>낙찰하한율 83%</u> - 10억 미만 (20:80) : <u>낙찰하한율 85%</u>	- 1,000억 이상 (70:30) : <u>낙찰하한율 73%</u> - 300억~1,000억 미만 (70:30) : <u>낙찰하한율 77.995%</u> - 100억~300억 미만 (70:30) : <u>낙찰하한율 82.995%</u> - 50억~100억 미만 (50:50) : <u>낙찰하한율 85.495%</u> - 10억~50억 미만 (30:70) : <u>낙찰하한율 86.745%</u> - 10억 미만 (10:90) : <u>낙찰하한율 87.745%</u>	부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해 적정공사비 지급

주: 괄호()안의 수치는 기술 : 가격점수의 배점 비율임.

## 2.3 최근의 제도개선 동향

- 현행 적격심사기준은 2012년 4월에 개정된 계약예규(2000.04-149-28)가 적용되고 있으나, 기획재정부는 최근(2012. 5) 「운찰제 해소를 위한 적격

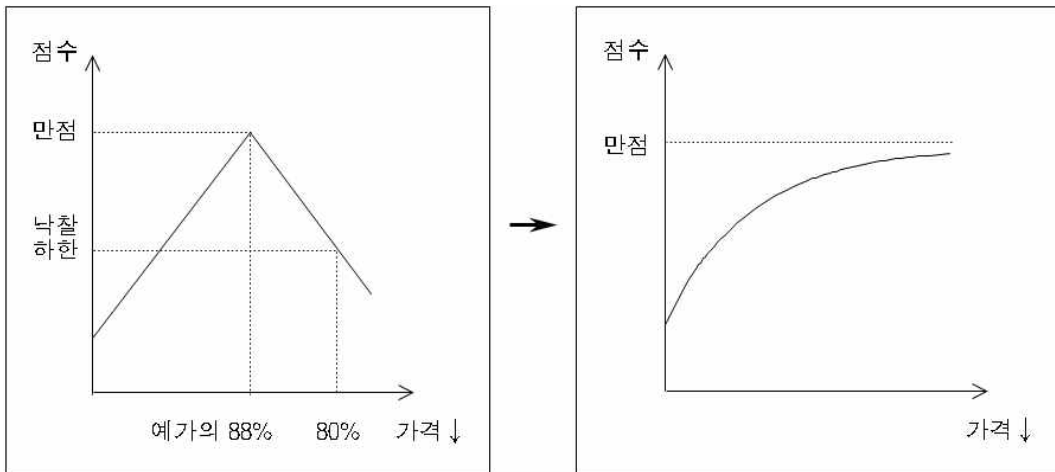
심사낙찰제 개선방안(100억~300억원 공사에 적용)」을 마련하여 현재 제도개선을 추진 중에 있음.

- 적격심사낙찰제가 당초 도입취지<sup>6)</sup>와 달리 공사수행능력이나 가격(기술) 경쟁력에 의한 것이 아니라, 운에 의해 낙찰여부가 결정되는 운찰제적인 운영이 된다는 문제점을 개선하려는 취지임.
  - 즉, 업체들이 공사수주를 위해 기술경쟁력이나 생산성 향상을 위해 노력하기보다는 수주확률을 높이기 위해 가능한 모든 입찰에 참여하게 되고, 이를 위해 페이퍼컴퍼니를 설립하여 입찰에 참여한다는 것임.
  - 정부는 적격심사제도의 이러한 문제점들을 해결하기 위해 입찰가격 평가에 있어서는 낙찰하한을 폐지와 함께 덤핑방지 시스템을 개선하며, 공사수행능력 평가에 있어서는 변별력을 제고하는 쪽으로 개선방안을 마련함.<sup>7) 8)</sup>
- 정부안이 제시하고 있는 입찰가격 평가 부문의 개선방안은 1) 낙찰하한을 폐지, 2) 최저실행가격 설정 및 비공개, 3) 낙찰자 결정방식 개선으로 요약됨.
- 현행의 입찰가격 평가산식은 예정가격의 88% 미만으로 내려갈수록 덤핑으로 간주하여 가격점수가 감점되는 구조임.
  - 입찰가격이 낮아질수록 낙찰 가능성이 높아지는 입찰제도의 일반원칙에 배치되는 원인이 낙찰하한을 설정에 있다고 보고, 낙찰하한을 폐지키로 함.
  - 개선방안으로 제시된 입찰가격 평가방식은 입찰가격이 낮을수록 가격점수가 높아지도록 조정하되, 덤핑 유인을 최소화하기 위해 가격이 낮을수록 점수가 높아지는 비율(증가율)을 체감토록 하고 있음.

6) 적격심사제도는 성수대교 붕괴사고를 계기로 1995년 공사수행능력 우수업체를 선별하기 위해 도입한 것이라고 설명하고 있음.

7) 기획재정부는 이러한 내용을 담은 적격심사낙찰제 개선방안을 2012년 5월에 공개하고 건설업계를 대상으로 하는 지역별 설명회 개최를 추진하였으나, 업계의 강력한 반대로 설명회가 무산된 바 있음. 이후(2012. 5. 30) 대한건설협회 시도회장단과의 간담회를 통해 정부와 업계의 의견을 충분히 교환한 후, 기획재정부에서 추후 새로운 수정대안을 마련하여 재차 논의하기로 함. 따라서 본 장에서 제시하는 적격심사제도의 최근 제도개선 동향은 확정된 안이라고는 볼 수 없음.

8) 본 개선방안은 적격심사 적용대상 공사 중 100억원 이상~300억원 미만 공사에만 해당되는 것임.



a. 현행(낙찰하한율)

b. 개선방안

**<그림-1> 낙찰하한율 폐지에 따른 입찰가격 평가방식 개선안의 개념**

- 상기의 낙찰하한율은 덤핑방지의 효과는 있으나 공사의 종류나 특성에 상관없이 일률적으로 결정되어 불합리하며, 예정가격이 사실상 공개<sup>9)</sup>됨으로써 업체들이 낙찰하한가격에 집중 투찰하는 경향이 나타남.
- 정부가 제시한 개선안은 예정가격이 공개되는 복수예비가격제도를 폐지하고, 발주기관에서 공사의 종류·특성 등에 따라 순공사비 수준<sup>10)</sup>을 고려하여 최저실행가격을 정하고, 동 가격 미만으로 입찰한 경우 낙찰에서 배제하겠다는 것임.
- 또한, 최저실행가격이 공개될 경우 입찰가격이 동 가격에 집중될 우려가 있기 때문에 최저실행가격은 비공개로 하겠다는 것임.
- 이와 같이 입찰가격 평가방식을 개선함과 동시에 낙찰자 결정방식에 있어서도 현행과 같이 최저가입찰자부터 입찰가격과 공사수행능력을 각각 평가한 점수의 합이 기준점수(92점) 이상인 자를 낙찰자로 결정하는 것이 아니라, 공사수행능력과 입찰가격 평가점수의 합산 점수가 최고인 득점자를 낙찰자로 결정하겠다는 개선방안을 제시함.
- 이는, 최저 입찰가격이 아니더라도 공사수행능력이 우수한(합산 점수가 최고인) 업체가 수주할 수 있도록 하여 시공품질을 제고하겠다는 취지임.

9) 발주기관이 작성·공개한 기초금액의 ±2% 범위내에서 15개 예비가격을 만들어 업체가 선택하여 예정가격을 결정하는 복수예비가격제도를 운영함에 따라 기초가격의 ±2% 범위 내에서 예정가격이 결정되기 때문에 예정가격이 사실상 공개된다는 것이 정부의 입장임.

10) 순공사비 수준이란 ‘재료비+노무비+경비(일반관리비와 이윤, 부가가치세는 제외)’를 뜻함.

- 정부안이 제시하고 있는 공사수행능력 평가 부문의 개선방안은 1) 평가 요소의 확대·세분화, 2) 평가방식 조정·합리화, 3) 최소한의 직접시공 유도로 요약됨.
  - 적격심사 대상공사의 대부분을 차지하는 일반 공사(PQ대상 공사 및 실적제한 공사 제외)의 경우 공사수행능력과 관련된 평가항목이 3개<sup>11)</sup>에 불과하고, 공사의 내용·특성 등에 따라 차등화된 평가가 곤란한 실정인으로서 공사별로 특화된 전문업체를 선별하는데 한계가 있다는 입장임.
  - 이에 개별 발주공사에 특화된 전문업체를 선별하도록 다음과 같은 ‘평가 요소의 확대·세분화’를 위한 개선방안들을 제시함.
    - 동일 공법의 시공실적 평가 신설
    - 동일 공종의 시공실적 평가 확대
    - 경력기술자 평가 확대
    - 시공평가결과 평가 확대
    - (※ 상기 항목들에서 평가 확대라 함은 PQ대상 공사 및 실적제한 공사 외에 일반 공사에도 확대 적용한다는 것임)
  - ‘평가방식 조정·합리화’의 방안은 단순한 만점기준 강화보다 평가방식의 타당성 제고를 통해 변별력을 확보하겠다는 취지임. 현행 평가방식은 중소기업의 수주 가능성 제고를 위해 만점기준을 상당 부분 완화 함으로써 대부분의 업체가 만점을 취득하는 구조인데, 이를 개선하기 위해 다음과 같은 평가방식 조정·합리화의 개선방안들을 제시함.
    - 시공시기·규모에 따른 시공실적 차등 평가
    - 경영상태 평가시 최근 자료 활용
    - 경영상태 평가배점 조정 및 축소
    - 기술투자(연구·인력개발)비용의 범위 조정
    - 하도급관리계획 및 인력·자재조달가격의 적정성 평가배점 축소
    - 공동수급체간 점수보완 제한
  - ‘최소한의 직접시공 유도’ 방안은 직접시공 능력과 의지가 없는 부적격 업체를 배제하기 위한 것임. 시공실적 등 과거지표 위주의 평가항목만으

11) 동일 업종의 시공실적(배점: 12점), 기술투자비용(배점: 3점), 신용평가등급(배점: 14점)의 3개의 평가항목임.

로는 입찰 브로커나 페이퍼컴퍼니 등 부적격 업체의 배제가 곤란하고, 직접시공을 전제하지 않는 공사수행능력 평가는 무의미하다는 취지의 개선방안임. 이를 위한 개선방안은 다음과 같이 제시됨.

- 직접시공비율 평가 신설(직접시공비율이 20% 이상일 경우 만점 부여)
  - 경력기술자의 현장투입계획 평가
- 상기와 같이 제시된 적격심사제도의 공사수행능력 평가 부문 세부 개선 방안을 요약하면 다음의 표-10과 같음.<sup>12)</sup>

12) 구체적인 사항들은 기획재정부 “운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안(2012. 5)”을 참조하길 바라며, 본 연구의 내용과 관련된 사항들은 제3장(적격심사제도 운영의 문제점)에서 기술하고 있음.

<표-10> 공사수행능력 평가항목별 개선방안

평가 분야	현행		개선(안)	
	평가항목	배점	평가항목	배점
시공 경험	(신설)	(신설)	최근 10년간 동일 공법의 시공실적	15
	PQ공사에 한해 최근 10년간 동일 공종의 시공실적	12	최근 10년간 동일 공종의 시공실적	
	최근 5년간 동일 업종의 시공실적		좌·동	
기술력	기술자 보유 현황 경력기술자 우대 가능	12	기술자 보유 현황	15
	매출액 대비 연구·인력개발비 비율		주요 기술자의 등급·경력 (현장 투입계획 평가)	
	신기술 개발 및 활용실적		매출액 대비 연구개발비 비율	
	기타 시공에 필요한 사항		좌·동 (폐지)	
시공평가 결과	업체가 선별·제출하는 최근 10년간 동일공종의 시공평가점수	2	최근 10년간 50억원 이상 동일 공종의 시공평가점수	10
			최근 5년간 50억원 이상 동일 업종의 시공평가점수	
경영상태	유효기간 내 가장 최근 1건의 신용평가등급	14	좌·동 (단, 모든 평가등급을 제출토록 하여 최근결과 여부 확인)	10
자재인력 조달가격	노무비율(노무비/공사비)	16	좌·동	8
하도급 관리계획	전체 공사비 대비 하도급 공사비 비율	14	좌·동	7
	하도급 공사분 계약대금 대비 하도급대금 비율		좌·동	
	하도급대금 직불 비율		좌·동	
직접시공 능력	(신설)	(신설)	공동수급체 구성원별 직접시공비율	5
<b>[합 계]</b>		<b>70</b>		<b>70</b>

자료: 기획재정부(2012), 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안

### 3. 적격심사제도 운영의 문제점<sup>13)</sup>

#### 3.1 정부 측면의 문제점

- 적격심사제도의 운영 등에 관해 정부의 입장에서 제시하고 있는 주요 문제점은 1) 당초 도입취지에 대한 효과 미흡, 2) 운찰제적 운영에 의한 낙찰, 3) 공사수행능력 평가의 변별력 부재, 4) 중소기업체의 진입장벽으로 작용한다는 것으로 요약됨.
- 1995년 적격심사제도를 도입하게 된 주요 배경은 1) 성수대교 붕괴를 계기로 부실시공 방지를 위해 공사수행능력 우수업체를 선별하겠다는 것, 2) 덤핑낙찰 등 최저가낙찰제의 문제점을 보완하겠다는 것, 3) 적정 공사비를 확보할 수 있도록 유도하겠다는 것 등임. 그러나 당초의 도입 취지와는 달리 적격심사를 통해 우수업체를 선별하기 어려우며, 페이퍼컴퍼니를 양산하는 등 많은 문제점을 유발했다는 것이 정부가 적격심사 제도를 바라보는 시각임.
  - 낙찰하한율이 설정되어 있기 때문에 일부 덤핑방지의 효과는 있었으나, 공사수행능력 만점업체간 낙찰하한가격(예정가격) 맞히기에 의하여 운에 따라 낙찰자가 결정되는 결과를 초래하게 됨.
  - 따라서 업체들은 최대한 많은 친인척명의 등의 페이퍼컴퍼니를 설립하여 다수업체로 입찰에 참여하여야만 수주확률을 높일 수 있게 되므로 부실업체의 증가를 가져온 것임.
- 운찰제적 운영에 의한 낙찰이 된다는 것은 기술경쟁력과 가격경쟁력을 갖춘 업체가 낙찰되는 현상이 나타나지 않는다는 것임. 실제 적격심사 공사의 수주현황 자료를 보면, 매년 대부분의 공사에서 수주업체의 90% 이상이 1건씩만 수주하고 있음.

13) 본 장에서 제시하는 문제점은 정부의 보도자료 및 공지(발표)자료, 연구기관의 연구(용역)보고서, 연구논문, 관련 기고 및 기사(언론보도) 등을 토대로 적격심사제도 운영의 문제점을 재구성하거나 정리한 것임.



- 표-11과 같이 2007년~2011년까지의 수주현황을 보면, 연간 1건밖에 수주하지 못한 업체가 전체의 90%를 상회하며, 2건 수주 업체는 약 6~8% 가량밖에 되지 않음. 최근 5년간의 누적 수주를 보더라도 5년간 1건밖에 수주하지 못한 업체가 전체의 약 80%에 달하는 것을 볼 때, 업체의 경쟁력에 의해 지속적인 수주를 하는 업체는 거의 없고, 운에 의해 돌아가며 수주하는 현상을 보인다는 것을 알 수 있음.

<표-11> 적격심사공사의 업체별 연간 수주현황

(단위: 개, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	'07 ~ '11
발주 건수	1,961	2,223	2,797	2,386	2,062	11,429
전체 수주 업체	1,795 (100)	2,037 (100)	2,489 (100)	2,167 (100)	1,908 (100)	8,913 (100)
1건 수주 업체	1,657 (92.3)	1,876 (92.1)	2,234 (89.8)	1,978 (91.3)	1,771 (92.8)	7,064 (79.2)
2건 수주 업체	116 (6.5)	141 (6.9)	216 (8.7)	165 (7.6)	124 (6.5)	1,391 (15.6)
3건 이상 수주	22 (1.2)	20 (1.0)	39 (1.5)	24 (1.1)	13 (0.7)	458 (5.2)

자료: 기획재정부(2012), 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안

- 상기와 같이 운찰제식 운영이 되는 주요 원인 중 하나는 공사수행능력 평가의 변별력이 거의 없다는 것임.
  - 적격심사에서 공사수행능력은 공사규모에 따라 전체 점수의 10%(3억원 미만 공사)~70%(100억원 이상 공사)의 배점으로 평가되고 있음.
  - 실제 적격심사공사의 공사수행능력 평가 사례(표-12~14)에서도 대부분이 만점을 받고 있는 것으로 나타남.

<표-12> 일반 공사의 공사수행능력 평가 사례(145억 규모, 437개사 투찰)

구분 (만점)	시공 경험 (12)	기술 능력 (12)	경영 상태 (14)	신인도 (±1.2)	시공 평가 (2)	소계	지역 가점	합계 (40)
심사대상(A)	370	370	370	370	370	370	-	370
만점자(B)	367	283	212	0	370 <sup>2)</sup>	353	-	353
만점비율(B/A)	99.2%	76.5%	57.3%	0%	100%	95.4%	-	95.4%
평균점수	11.99	11.95	13.85	0.34	2.00	40	-	40

주: 심사대상(A)은 낙찰하한을 미만으로 투찰한 업체는 제외한 수치임.

&lt;표-13&gt; PQ대상 공사의 공사수행능력 평가 사례(267억 규모, 25개사 투찰)

구분 (만점)	시공 경험 (12)	기술 능력 (12)	경영 상태 (14)	신인도 (±1.2)	시공 평가 (2)	소계	지역 가점	합계 (40)
심사대상(A)	15	15	15	15	15	15	-	15
만점자(B)	11	0	4	0	3	3	-	15
만점비율(B/A)	73.3%	0%	26.7%	0%	20.0%	20.0%	-	100%
평균점수	11.57	10.80	13.73	0.64	1.77	38.51	2.6	40

주: 심사대상(A)은 낙찰하한율 미만으로 투찰한 업체는 제외한 수치임.

&lt;표-14&gt; 실적제한 공사의 공사수행능력 평가 사례(285억 규모, 16개사 투찰)

구분 (만점)	시공 경험 (12)	기술 능력 (12)	경영 상태 (14)	신인도 (±1.2)	시공 평가 (2)	소계	지역 가점	합계 (40)
심사대상(A)	14	14	14	14	14	14	-	14 <sup>1)</sup>
만점자(B)	9	1	4	1	14	8	-	13
만점비율(B/A)	75.0%	7.1%	28.6	7.1%	100%	50.0%	-	92.9%
평균점수	11.07	11.75	13.84	0.91	2.00	39.57	2.67	39.98

주: 심사대상(A)은 낙찰하한율 미만으로 투찰한 업체는 제외한 수치이며, 시공평가(2)는 실제 평가하지 않고 만점이 부여된 것임.

- 적격심사공사는 매년 평균 2천~3천 건, 금액규모로는 5조원 규모의 공사가 발주되고 있으며, 매 입찰 건당 300개 이상의 많은 업체가 입찰에 참여하고 있음(표-15 참조). 적격심사공사는 중소기업들에게 공사실적을 축적할 수 있는 기회를 제공하고 있는 편이지만, 다음과 같은 측면에서 중소기업에게 진입장벽의 문제를 유발할 수 있음.
  - 적격심사의 경우에도 일반 공사를 제외한 PQ대상 및 실적제한 공사는 비교적 고난이도 공사로 평가되며, 입찰참가 업체가 20~40개 수준으로 제한적인 참여가 이루어지고 있음.
  - 일반 공사는 약 400~500여개 업체가 입찰에 참여하는 등 비교적 진입장벽이 없으나, 시공실적 중심의 공사수행능력 평가가 강화될수록 건설경기가 악화된 상황에서 실적이 없는 소규모 또는 신생업체에게는 일반 공사도 진입이 어려운 측면이 존재함.

- 이에 공정거래위원회는 최근 50억원 미만 지방자치단체 적격심사공사에 대해 진입제한 완화(시공경험 평가를 완화하고 가격 배점을 높여 경쟁을 촉진하는 방안)를 추진하고 있으나, 건설업계는 제도개선의 주된 목적이 실질적인 진입장벽 완화가 아닌 경쟁 촉진에 의한 정보의 예산절감이란 측면에서 반대 입장을 표명하고 있음.<sup>14)</sup>

<표-15> 최근 3년간 적격심사공사의 입찰참여 업체수 현황

(단위: 억원)

구분	2009			2010			2011		
	건수	금액	업체수	건수	금액	업체수	건수	금액	업체수
PQ대상	6	1,256	19	6	1,224	24	5	896	20
실적제한	27	2,576	37	20	2,204	47	22	1,942	41
일반공사	2,764	55,610	576	2,360	45,471	407	2,035	40,771	496
[합계]	2,797	59,442	381	2,386	48,899	403	2,062	43,609	371

주: 조달청 발주공사를 기준으로 작성된 것이며, '업체수'는 매 입찰 건당 평균 참여 업체수를 뜻함(기획재정부, 2012.5)

### 3.2 업계 측면의 문제점

- 적격심사제도의 운영 등에 관해 건설업계 입장에서 제시하고 있는 주요 문제점은 1) 적정공사비 확보의 어려움, 2) 가격 위주의 정부 입·낙찰 제도 확대, 3) 실적 중심의 획일화 된 변별력 추구, 4) 지역·중소업체의 어려움 가중 등으로 요약됨.
- 건설업계에서 적격심사제도의 가장 큰 문제점으로 지적하는 것은 적정공사비 확보가 어렵다는 것임.
  - 적격심사제도에서 가격 점수는 예정가격의 88%로 입찰한 경우 만점을 받도록 설계되어 있으나, 대부분의 업체가 비가격 점수에서 만점을 받고 있기 때문에 실질적 낙찰은 낙찰하한율인 예정가격의 80%~87.745%에서

14) 건설경제신문, "50억 미만 지자체 공사 진입제한 완화 추진", 2012. 5. 7

- 결정되고 있음. 이와 같이 결정된 계약 단가가 다시 실적공사비가 되어 후속 공사의 예정가격 산정에 반영되므로, 공사원가는 계속해서 하락할 수밖에 없는 악순환이 반복되는 구조임.<sup>15)</sup>
- 2004년 도입된 실적공사비 적용의 점진적 확대 및 표준품셈의 현실화로 발주기관이 선정한 설계가격은 과거에 비해 시장가격에 접근하거나 시장 가격에도 미치지 못하는 현실임.
  - 표준품셈 현장실사 방식상의 문제점도 적정공사비 확보에 어려움을 주는 요인이 되고 있다는 지적이 있음. 현장실사는 표준품셈 항목별 작업특성(작업조건, 기후여건 등)을 반영한 단위당 표준품의 산출을 위한 중요한 기초자료 수집 과정임. 그러나 대부분 최저가공사 및 공기단축현장 위주로 실사가 수행되어 표준시방서 등 제반 규정을 준수한 시공형태(일반적이고 표준적인 작업) 측정이 불가능한 점이 있음. 이로 인해 일반적으로 표준적인 작업을 위해 소요되는 품보다 부족한 품이 단위당 표준품으로 산출되고 있는 실정임.
  - 또한 조달청은 발주기관의 설계가격을 검토·조정해 예비가격기초금액을 산정하는 과정에서 추가로 설계가격을 과도하게 삭감(2008년의 경우 평균 7~8% 수준이며, 사례에 따라 10% 이상 삭감된 사례도 발생)<sup>16)</sup>함에 따라 적정공사비 부족 문제는 업계의 시각에서 큰 문제점으로 대두되고 있음.
  - 이러한 문제점의 심각성 때문에 최근 건설산업 공생발전위원회는 발주기관의 공사비 삭감 관행을 개선하기 위해 표준품셈 총칙에 발주기관의 부담한 공사비 삭감 방지규정을 마련하고(2012. 8. 1일부터 시행), 조달청의 계약금액 조정내역 공개, 지자체 발주공사에 대한 조달청 제경비 반영률 기준 준용을 행정안전부와 조달청에 개선 요청함.
- 정부 입·낙찰제도가 가격경쟁 위주로 개편 또는 확대되는 추세로 인해 업계의 지나친 가격경쟁을 유발하고 있으며, 무리한 저가낙찰 및 기술

15) 2012년 하반기부터 실적공사비 단가 결정방법이 종래의 설계단가와 계약단가 차이  $\pm 25\%$ 에서  $\pm 5\%$ 로 변경됨에 따라 적격심사공사의 계약단가 자료가 실적공사비 단가로 활용될 소지는 적어짐.

16) 건설저널 2009.7월호에 게재된 박성민·백영권(한국건설산업연구원)의 “하향 또 하향, 적격심사 낙찰률 구조 개선 시급하다” 원고에서 발췌함.

경쟁력 약화 등의 문제를 유발하고 있음.

- 2001년 도입된 최저가낙찰제는 지금까지 지속적으로 확대되었으며, 2014년부터는 100억원 이상의 공사로 다시 확대될 예정에 있기 때문에 상대적으로 적격심사제도는 크게 줄어들 상황에 처해있음. 따라서 지금까지 중소기업 실적축적 기회 제공과 적정공사비 확보 등에 일부 기여해오던 300억원 미만 공사의 영역이 최저가에 의한 가격경쟁 위주로 개편되는 것에 대해서 업계의 우려가 큰 상황임.
  - 기획재정부가 이번에(2012.5) 제시한 적격심사낙찰제 개선방안 역시 적정가격을 보장하던 낙찰하한율을 폐지하고, 입찰가격이 낮아질수록 높은 점수를 부여 받는 방안을 마련함에 따라 현행 적격심사제도를 가격경쟁 방식으로 전환하는 것임.
  - 행정안전부는 추정가격 50억원 이상의 지방계약공사에 최적가치낙찰제를 도입하고 2011년 8월부터 시행(시범사업)에 들어감에 따라 주로 기존의 적격심사 대상공사를 경험 중시형, 창의력 중시형, 일반형의 3가지 유형으로 구분되는 최적가치낙찰제로 대체할 수 있도록 함. 이러한 최적가치낙찰제 역시 비가격 요소에 대한 평가보다는 가격에 대한 평가 위주로 운영될 가능성이 높다는 측면에서 저가낙찰을 부추길 가능성이 높다는 지적이 제기된 바 있음.<sup>17)</sup>
  - 이와 같이 정부의 입·낙찰제도가 가격경쟁 위주로 전환되는 것은 정부 예산집행의 효율성 측면에서 효과가 있을 수 있으나, 지나친 가격경쟁에 의한 품질저하 문제, 적정공사비 미확보에 따른 중소기업의 경영난 가중, 궁극적으로는 건설업계 전반의 기술경쟁력 저하 문제를 유발할 수 있을 것임.
- 그 동안 정부는 실적 중심의 획일화된 평가방식을 선택해 왔기 때문에 비가격 부문에 대한 변별력 있는 평가가 이루어지지 못했음.
- 적격심사제도의 비가격 부문 평가요소인 공사수행능력 평가는 시공경험, 기술능력, 경영상태를 주요 평가요소로 하고 있음. 이러한 평가의 주요

17) 유일한(2011), 최적가치(Best Value) 낙찰제도 도입의 현황 및 발전방안, 대한건설정책연구원

- 특성은 과거 실적을 중심으로 정량적인 평가를 한다는 것임.
- 실적 중심의 획일화된 평가를 매우 강화된 기준으로 할 경우, 시공실적 등이 풍부한 대형업체에게만 유리한 평가가 되기 때문에 현행 적격심사 기준에서는 비교적 완화된 평가기준을 적용하고 있음. 즉, 대부분의 업체들이 현행 평가기준에서 적격심사 통과기준을 충족시키고 있기 때문에 비가격 부문에 대한 평가가 변별력이 없다는 문제점을 지적받는 것임.
  - 정부에서도 이러한 문제점을 충분히 인지하고 이번 개선방안(2012.5)을 통해 일부 평가항목을 추가하고, 동일 공법, 동일 공종의 시공실적 등의 평가를 강화할 예정임. 그러나 이와 같은 개선방안 역시 양적인 평가를 강화하는 쪽에 무게가 더 실려 있기 때문에 실질적인 공사의 내용 및 특성에 따른 차별화된 평가가 이루어지기에는 한계가 존재함.
  - 더욱이, 이번 개선방안에서는 가격경쟁을 큰 폭으로 확대하였기 때문에 입찰참가자들은 최저가에 의한 무리한 가격경쟁이 불가피한 상황이며, 이로 인해 비가격 부문 평가의 변별력이 약화될 수 있음.
  - 실적 중심의 획일화된 평가에서 벗어나서 공사내용·특성 등에 따른 차등적인 평가가 이루어지기 위해서는 무리한 가격경쟁을 지양하는 조치가 선행되어야 할 것이며, 해당공사에 특화된 시공계획, 관리능력, 기술력 등에 대한 평가시스템을 정착시킨 후, 추가적으로 가격에 대한 평가의 변별력을 강화해 나가야 할 것임.<sup>18)</sup>
- 적격심사의 평가 변별력이 부족하다는 문제점 때문에 평가를 강화시켜 나가는 것은 특히 지역·중소업체의 어려움을 가중시키는 결과를 초래할 가능성이 높음.
- 최저가낙찰제와 마찬가지로 적격심사낙찰제에서도 그 동안 낙찰하한율이 공사비 현실에 맞게 상향조정되지 못하였기 때문에 대형업체나 중소기업체 모두 적정공사비 확보에 어려움이 있음.
  - 적격심사낙찰제도는 구조적으로 적정공사비 확보가 불가능하도록 설계되어 있다는 문제점이 있음. 입찰가격이 예정가격의 88%(순공사비 수준)를

18) 가격에 대한 평가의 변별력 강화는 무리하게 저가경쟁을 강화시키는 개념이 아니며, 공사별로 요구되는 품질 및 기술력에 적합한 적정공사비를 산출하고 제안하는 개념의 변별력이 되어야 할 것임.

기준으로 평가가 이루어지기 때문에 평가기준 자체에서 일반관리비 및 이윤은 제외되고 있는 실정임.

- 특히, 지역·중소업체는 원자재 및 건설장비 임대가격 상승 등으로 인해 내역서상에 제시되어 있는 단가에 맞추어 공사를 수행하기가 매우 어려우며, 직·간접노무비에 있어서도 적정공사비가 확보되지 못하고 있기 때문에 일반관리비 및 이윤이 거의 없는 상황에서 공사가 수행되는 현상이 늘어나고 있다는 주장이 제기되는 상황임.<sup>19)</sup>
- 이와 같이 적정공사비도 확보되기 어려운 상황에서 운찰제의 문제점 해소를 위해 평가의 변별력을 강화시키는 조치는 대형업체보다 특히 중소기업체의 어려움을 가중시키는 결과를 초래함.
- 우선, 가격경쟁 측면에서 중소기업체는 대형업체보다 투입 자원(자재, 장비, 노무)을 저가에 조달할 수 있는 능력이 떨어지므로, 정부에서 가격경쟁을 강화시킬 경우 중소기업체가 체감하는 어려움이 훨씬 더 클 수 있음. 다음으로, 기술경쟁 측면에서 실적제한 등을 강화시킬 경우 실적이 부족한 중소기업체는 대형업체와 공동도급이 불가피하게 되고, 당연히 대형업체에 종속되는 결과를 초래하기 때문에 중소기업체의 수익성 악화가 더욱 가중된다는 것이 업계 및 전문가들의 견해임.<sup>20)</sup>

---

19) 대한전문건설협회 경상남도회장이 대한전문건설협회 중앙회 회장에게 적격심사제도의 개선을 요청해 달라는 건의문(2012.1) 내용에서 발췌함.

20) 건설경제신문, “적격심사낙찰제의 변별력 논란”, 2012. 5. 23

## 4. 낙찰하한을 상향조정의 필요성<sup>21)</sup>

### 4.1 제도의 운영 측면

- 1995년 7월부터 적격심사제도가 시행된 이래 2000년 4월에 낙찰하한을 상향조정이 있는 후 현재까지 낙찰하한율의 변화가 없음.
  - 당초의 적격심사제도 도입 취지는 덤핑낙찰 및 부실시공 등 최저가낙찰제의 문제점을 보완하고자 한 것이며, 이를 위해서는 적정공사비 확보가 필요하다는 것이었음.
  - 이후 2000년 4월에 낙찰하한율 상향조정을 하게 된 배경은 당시의 낙찰하한율(100억원 이상 공사의 경우 73%)이 “공사의 품질을 확보하기에는 너무 낮으므로 적정공사비가 투입되도록 낙찰하한율을 상향조정”한다는 것이었음.
  - 또한, 부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해서도 적정공사비 지급이 필요하다는 것이 당시 상향조정의 배경이었음.
- 따라서 과거의 낙찰하한율 상향조정 배경에 근거해 낙찰하한율 상향의 필요성을 요약하자면 다음의 그림과 같이 제시될 수 있음.



<그림-2> 제도도입 배경에서 살펴본 낙찰하한율 상향조정의 필요성

21) 본 장은 제2장과 제3장에서 살펴 본 내용에 근거하여 건설업계 입장에서 적격심사제도의 가장 큰 문제점 중 하나가 적정공사비가 확보되지 못하는 문제점이라고 전제하고, 이에 대한 개선방안으로서 낙찰하한율 상향조정의 필요성을 1) 제도의 운영 측면, 2) 환경변화 측면, 그리고 3) 적정공사비 확보 측면으로 구분하여 기술하고 있음.



- 2000년 4월의 낙찰하한을 개정 이후 현재까지 적격심사제도를 운영해 오면서 여러 가지 환경변화로 인해 건설업체(특히, 중소기업업체)들의 수익성이 매우 악화되고 적정공사비 확보에 애로가 많은 상황이지만, 적격심사제도의 낙찰률은 그대로 유지되고 있음. 대체로 적정공사비가 확보되지 못하는 최근의 환경변화를 고려해 적격심사의 낙찰률을 상향해야 하는 제도운영 측면의 요인은 다음과 같이 요약됨.<sup>22)</sup>



<그림-3> 제도운영 측면에서 살펴본 낙찰하한을 상향조정의 필요성

① 공사비지수, 물가상승 측면

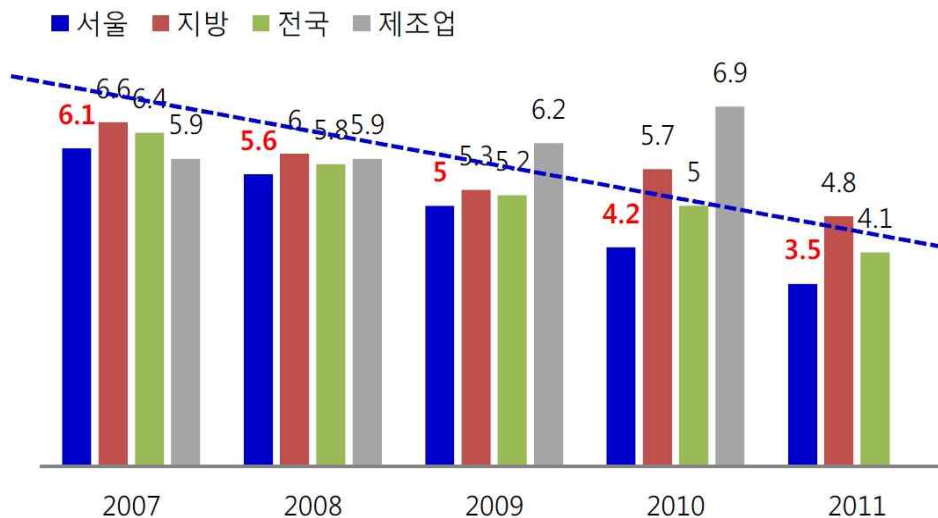
- 공사비지수 및 물가상승 등 측면에서 보자면 건설공사에 투입되는 실질 공사비는 최근 크게 증가하고 있는 상황임.<sup>23)</sup>
  - 한국은행 공표자료에 의하면 생산자물가지수(공산품 전체 평균)는 2007년 100.97에서 2010년 115.93으로 높아짐.
  - 대한건설협회 공표자료에 의하면 일반공사직종의 평균임금은 2007년 1월 92,743원에서 118,090원으로 높아짐. 따라서 같은 기간 노무비지수는 100에서 127.33으로 높아짐.
  - 한국건설기술연구원이 공표하는 건설공사비지수는 2007년 106.3에서 2010년 132.63으로 26.33 포인트가 높아짐.

22) 환경변화에 따른 낙찰하한을 상향조정의 필요성과 적정공사비 확보 측면의 낙찰하한을 상향조정의 필요성에 관한 구체적인 내용은 다음절에 제시하고 있으며, 여기에서는 제도의 운영 측면에서 개략적 요인(factors)을 제시한 것임.

23) 조달청 시설사업국(2011. 6), 2010 공공건축물 유형별 공사비 분석

## ② 건설공사의 수익성 악화

- 이와 같은 물가상승 등이 건설공사의 예정가격에 반영된다고는 하지만 저가낙찰의 문제점과 품셈 및 실적공사비 적용의 악순환 문제 등으로 인해 건설업체의 수익성은 심각할 정도로 악화되고 있음.
  - 대한건설협회 건설업경영분석 자료(2012. 7)에 의하면 국내 건설업체들의 영업이익률(%)은 최근 5년간 지속적으로 하락하는 모습임.
  - 2007년 6.4% 이었던 영업이익률은 2011년에 4.1% 수준으로 하락하였음.
  - 2010년을 기준으로 보면, 건설업체들의 영업이익률은 제조업의 72.5% 수준에 불과한 것으로 나타남.



<그림-4> 서울 및 지방 건설업체들의 영업이익률(%) 현황 24)

## ③ 중소기업의 경영난 악화

- 건설공사의 수익성이 악화된 상황은 대형업체보다는 중소기업들에게 더 큰 영향을 미침. 중소기업은 대형업체처럼 투입자원(자재, 장비 노무)을 낮은 가격에 조달하기 어렵기 때문에 지금과 같이 건설업황이 어려운 시기에 중소기업의 경영난은 더 악화되는 것이 일반적임.
  - 300억원 미만의 적격심사공사는 주로 중소 또는 중견업체들의 수주 영역으로 중소·중견업체들의 시공참여 기회 부여 및 기술력 향상에 기여해

24) 2012년도 서울시의회 건설위원회 토론회(2012. 9. 7) 발제자료 “서울시 도시 인프라사업의 정책변경에 따른 문제와 대책(이복남, 한국건설산업연구원)”에서 발췌함.

- 왔다고 평가할 수 있으나, 현재와 같이 경영난이 크게 악화된 상황에서는 중소·중견업체 육성의 기능이 제대로 작동되기 어려움.
- 적격심사제도가 중소·중견건설업체 육성의 기능을 제고시키기 위해서는 적정공사비 확보 문제에 대한 심도 있는 검토가 있어야 함.

#### ④ 제도운영의 연속성 측면

- 적격심사제도가 지속적으로 운영되기 위해서는 제도운영의 연속성 측면에서도 낙찰하한율 상향조정의 필요성이 제기되고 있음.
  - 적격심사제도는 그 도입 및 운영 취지인 1) 덤핑낙찰 및 저가수주 방지, 2) 부실시공 방지, 3) 공사의 품질 확보, 4) 건설업체의 경영난 해소 등을 위해 지금까지 여러 차례의 제도개선을 해왔음.
  - 우선, 4차례의 종합평점 상향조정을 통해 부실시공 방지 및 공사의 품질 확보를 위해 경쟁력을 갖춘 업체를 선정하고자 하였음. 1995년 도입당시 70점 이상이었던 적격심사 통과점수는 2006년 5월 개정 이후 현재까지 100억원 이상 공사는 92점 이상, 100억원 미만 공사는 95점으로 상향된 기준이 적용되고 있음.
  - 또한, 적격심사의 항목 및 배점한도 개선도 수차례 있었음. 이 역시 부실시공 방지 및 공사의 품질 확보를 위해 경쟁력 있는 업체를 선정하려는 취지였으며, 주로 평가의 객관화와 입찰참여자들에 대한 변별력 확보를 위해 일부 심사항목과 배점한도를 정비해 왔음.
  - 반면, 낙찰하한율은 적격심사제도의 도입 및 운영 측면에서 볼 때 매우 중요한 요소임에도 불구하고 2000년 4월 한 차례의 개정(상향조정) 이후 지금까지 한 번도 개정되지 않았음.
  - 낙찰하한율은 덤핑수주 방지 및 건설업체의 경영난 해소 등에 큰 역할을 할 수 있으나, 지금까지 10년 넘게 여러 가지 환경변화 등에도 불구하고 추가적인 개정이 없었기 때문에 현재에는 적정공사비 지급이라는 본연의 역할을 제대로 하기 어려운 상황임.
  - 적격심사공사에서 적정공사비가 지급되기 위해서는 1) 공사에정가격의 지속적인 하향을 방지·보완하는 방안, 2) 적격심사 통과점수를 보다 상향

- 조정하는 방안, 3) 입찰가격 평가산식의 기울기를 조정하는 방안, 3) 낙찰하한율을 높이는 방안, 4) 공사수행능력 평가의 변별력을 강화하는 방안, 5) 별도의 낙찰조건을 추가하는 방안 등이 있음.<sup>25)</sup>
- 공사에정가격의 하향 방지는 품셈 및 실적공사비 개선책 등을 통해 별도 논의될 사안이며, 적격심사 뿐 아니라 모든 건설공사에 관한 문제라고 할 수 있음. 적격심사 통과점수를 상향조정하는 방안은 현재 통과점수가 몇 차례의 개정을 통해 92~95점까지 올라와 있으므로 추가적인 상향의 여지가 별로 없음. 입찰가격 평가산식의 기울기를 조절하는 것은 낙찰하한율의 상향조정이 함께 수반되어야만 실질적인 낙찰률이 상향될 수 있음. 공사수행능력 평가의 변별력을 강화하는 것은 자칫 대형업체에게만 유리한 결과를 초래하며, 별도 낙찰조건을 추가하는 방안은 기회균등의 원칙에 어긋나는 규제로 작동될 수 있음.
  - 상기와 같이 제도의 운영적 측면을 고려해 볼 때, 적격심사공사의 적정 공사비 확보는 낙찰하한율 상향조정이 가장 직접적이고 효과가 큰 조치라고 할 수 있음. 따라서 2000년 4월 이후 지금까지 10년 넘게 개정이 없었던(2006년 5월의 한차례 일부조정 제외) 낙찰하한율 상향조정에 대한 구체적이고 본격적인 논의가 필요한 시점임.

## 4.2 환경변화 측면

- 낙찰하한율 상향조정의 필요성을 건설공사 수행의 환경변화 측면에서 다음과 같은 사항들을 중심으로 고찰하였음.
  - 적격심사공사의 예정가격과 계약금액의 차이
  - 적격심사공사와 최저가공사의 낙찰률 추이
  - 실적공사비 및 표준품셈 변동 실태
  - 물가지수 및 건설공사비지수 등의 상승 추세
- 국내 공공건설공사(적격심사공사에 한함)의 예정가격 대비 계약금액의

25) 건설저널 2009.7월호에 게재된 박성민·백영권(한국건설산업연구원)의 “하향 또 하향, 적격심사 낙찰률 구조 개선 시급하다” 원고에서 참조함.

차이를 살펴보면, 다음의 표-16과 같이 나타남.

- 2004년부터 2010년까지의 시장규모 자료에 의하면, 적격심사공사의 계약 금액은 예정가격 대비 약 84.9%의 수준으로 나타남에 따라 계약금액이 당초 예정가격과 대비해 전체적으로 약 15.1% 가량 감소되었음.
- 품셈의 현실화 및 실적공사비 적용의 확대 등으로 예정가격이 시장가격 수준에 가깝다는 것을 감안한다면 건설업체는 적격심사공사를 수행함에 있어 이윤 없이 일반관리비도 보존되지 못한 채 거의 순공사비 수준에서 공사를 수행하고 있는 것임.

<표-16> 적격심사공사 예정가격과 계약금액의 차이

(단위: 억원, %)

년도	적격심사공사 시장규모(예정가격)	적격심사공사 시장규모(계약금액)	예정가격 대비 계약금액	
			비중(%)	증감률(%)
2004	258,243	218,385	84.57%	-15.43%
2005	228,034	192,823	84.56%	-15.44%
2006	165,669	139,714	84.33%	-15.67%
2007	82,625	69,900	84.60%	-15.40%
2008	149,082	128,405	86.13%	-13.87%
2009	224,874	190,020	84.50%	-15.50%
2010	191,616	165,099	86.16%	-13.84%
[합계]	1,300,143	1,104,346	84.94%	-15.06%

주: 국내 공공건설공사의 입찰/계약방식별 시장규모 자료에 의함.

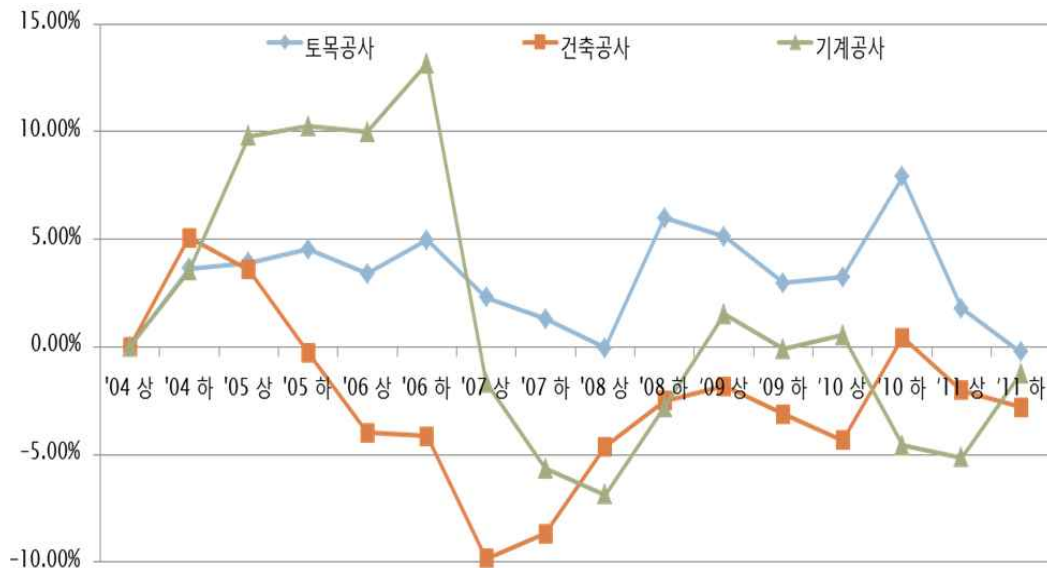
- 최근 년도의 낙찰률 추이를 보더라도 최저가공사는 2004년에 비해 계속 상승추세에 있으나, 적격심사공사는 거의 변화가 없었음을 알 수 있음.
  - 2004년 대비 2010년의 낙찰률을 비교해 보면, 적격심사공사는 2.7% 상승한 반면, 최저가공사는 13.9% 상승함.
  - 2004년 실적공사비제도 도입 후 실적공사비 적용의 점진적 확대 및 품셈의 현실화 조치 등을 고려한다면 최저가공사의 낙찰률 상승이 최소한의 또는 평균적인 시장가격의 상승이라고 간주할 수 있음.

- 이에 비해 적격심사공사는 거의 상승이 없었기 때문에 건설업체에 입장에서는 실질적인 공사비가 하락한 것임.

<표-17> 국내 공공건설공사의 낙찰률 추이

년도	적격심사 낙찰률	최저가 낙찰률	차이(적격심사-최저가)
2004	84.6%	58.2%	26.40%
2005	84.6%	60.3%	24.30%
2006	84.3%	66.1%	18.20%
2007	84.6%	68.6%	16.00%
2008	86.1%	71.9%	14.20%
2009	84.5%	74.1%	10.40%
2010	87.3%	72.1%	15.20%
[평균]	85.1%	67.3%	17.80%

- 건설공사 실적공사비 적용 공종은 2004년 상반기부터 발표되기 시작했으며, 2011년 하반기 현재 토목, 건축, 기계설비, 항만공사에서 총 2,053개의 공종이 실적공사비 단가로 전환되어 있음.



<그림-5> 건축/토목/기계설비공사의 실적공사비 단가 추이

- 실적단가 적용이 가능한 공종의 수는 2,157개로 제시되어 있으므로, 현재 (2011년 하반기 기준) 실적공사비로 전환되어 있는 비율은 95% 수준임.
  - 상기의 그림-5와 같이 건축, 토목, 기계설비공사의 실적공사비 단가 추이를 보면, 2004년 상반기 대비 2011년 하반기 단가는 평균적으로 -1.14% 수준으로 하락되어 있는 것으로 나타나 있음.<sup>26)</sup>
- 실적공사비 적용의 확대와 더불어 정부의 표준품셈 현실화 조치도 지속되고 있음.
- 다음의 표-18과 같이 표준품셈의 품 조정으로 인하여 건설공사비는 약 3.7% 가량 하락하였으며, 이러한 품셈의 현실화는 조치는 매년 지속될 것으로 전망됨. 또한 이와 같이 조정된 품을 적용한 건설공사의 실적이 다시 품 조정의 근거로 활용됨에 따라 지속되는 표준품셈 현실화 조치는 향후 실적공사비 단가하락 이상의 파급력을 가질 것으로 예측되기도 함.<sup>27)</sup>
  - 특히, 소규모공사 위주의 전문건설업종에서는 이와 같은 품셈의 현실화 조치에 따른 공사비 하락 영향이 더욱 클 수 있음. 실제 국토해양부는 2012년 상반기 적용 건설공사 표준품셈 개정 공표(2011. 12. 30)를 통해 전년도 대비 141개의 항목을 정비함에 따라 궤도공사, 돌공사, 하천공사, 하수공사 등에서 현행('11년) 대비 약 9%~25%의 공공건설공사비 절감이 기대된다고 밝힌바 있음.

<표-18> 토목 부문 품 조정을 통한 공사비 하락률

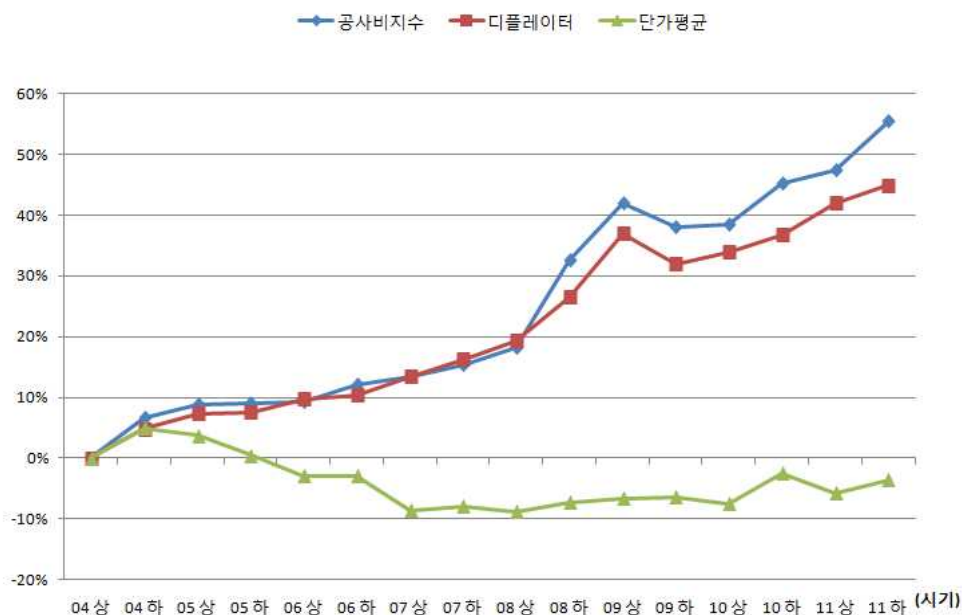
구분 (적용년도)		2007	2008	2009	2010	2011	2012
품 조정	하락률 (토목)	0.2%	3.6%	3.7%	3.7%	3.7%	(미정)
	개정 분야	터널, 기계경비	토공, 기초, 철근, 포장	방수, 가설	관부설 및 접합, 항만	관부설 및 접합, 항만, 궤도	돌공사, 하천, 궤도

주: 본 자료는 대한건설협회가 국토해양부에서 발표한 품셈 분야별 조정률에 공사비 비중을 고려하여 산정한 것이며, 하락률은 연도별 누적치를 나타냄.

26) 최석인(2012. 1), 공공 부문 건설공사비 산정 및 관리 실태, 한국건설산업연구원

27) 전계서

- 이와 같은 실적공사비의 단가 하락 및 표준품셈 현실화가 건설업체에게 얼마나 많은 영향을 미치는지를 알아보기 위하여 물가지수, 건설공사비 지수 등과 비교해서 검토함.
  - 건설공사비지수는 한국건설기술연구원에서 매월 발표하며, 실제 건설공사 원가에 대한 분석을 통해 각 시설물별 원가투입 구조를 설명하는 지수라 할 수 있음. 직접공사비 중 공사비 변동을 주도하는 자재(기계경비 포함) 및 노무인력의 투입 구성비(가중치)를 각 시설물별로 파악하고, 여기에 노무비 및 자재비를 직접 적용시켜 건설공사비지수를 산출하고 있음.
  - 이와 더불어 건설 부문의 대표적 지수로서 건설디플레이터가 있음. 이는 통계청에서 분기별로 발표하며, 건설기성 통계에서 불변 건설기성액을 계산하기 위해 개발된 건설물가지수임. 각 시설물별 표본 내역서를 직접 조사하고 주요 투입품목을 선정한 후 가중치를 도출해 투입품목의 가격 지수를 적용하고, 이를 가중평균하는 방식으로 시설물별 지수를 산정함.
  - 다음에 제시된 그림-6은 2004년 상반기에 최초 발표되어 2011년 하반기 현재까지 단가정의를 변하지 않은 실적공사비의 173개 계속공종에 대한 ‘단가평균’을 건설공사비지수 및 건설디플레이터와 상호 비교한 것임.<sup>28)</sup>

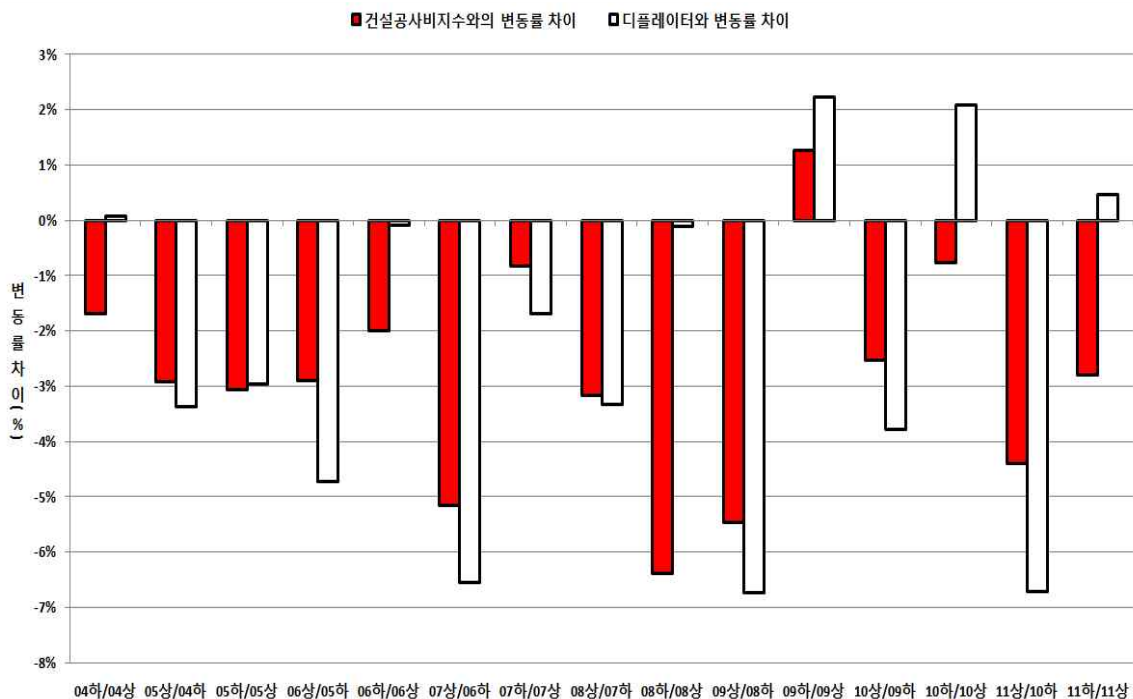


<그림-6> 실적공사비 단가평균과 공사비 관련 지수와의 비교

28) 우성권(2012. 1), 국내 공공건설 공사비 변동 추이 조사 및 분석, 대한건설협회 건설 코스트시스템 개선 T/F



- 그림-6에 제시된 바와 같이 실적공사비 계속공종의 단가평균은 2004년 하반기부터 계속 감소 추세임. 반면, 건설공사비지수와 건설디플레이터는 2004년 이수 지속적인 상승 추세임. 구체적으로 계속공종 평균단가는 3.7% 정도 하락했으나, 같은 기간 건설공사비지수는 55.4% 상승하였고, 건설디플레이터는 44.9% 상승하였음.
- 다음의 그림-7은 실적공사비 단가의 변동 동향을 발표시기별 변동률에 의한 분석으로 건설공사비지수 및 건설디플레이터와 비교한 것임.
- 이 방법은 2004년 상반기부터 2011년 하반기까지 매 발표시기마다 이전 시기 대비 단가가 변동한 실적공사비 공종들만을 대상으로 단가의 변동률을 파악하고 이들의 평균을 구해서 변동률을 비교한 것임.
- 그림-7에 나타난 바와 같이 15개의 시기 중 1개 시기('09하 대비 '10상)를 제외한 14개 시기에서 실적공사비 단가평균의 변동률이 건설공사비지수 변동률에 미치지 못하였음. 건설디플레이터의 경우에도 대부분 시기에서 마찬가지로의 결과로 나타났음. 이는 실적공사비 단가의 변동률이 시중의 물가상승률을 전혀 반영하지 못하고 있다는 것을 나타내는 것임.



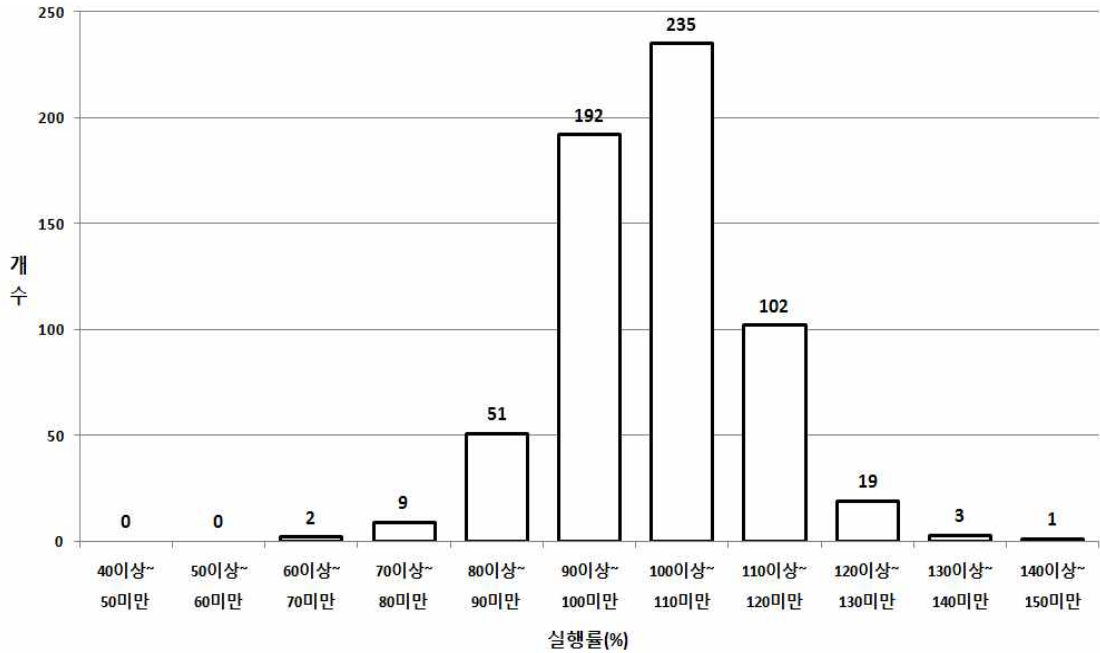
<그림-7> 실적공사비 단가 발표 시기별 변동률과 공사비지수 등의 변동률 비교29)

- 상기와 같이 적격심사공사의 낙찰률 현황, 표준품셈 현실화 조치, 실적공사비 적용의 확대 및 단가의 하락, 물가상승 지수들과의 격차 등을 종합적으로 볼 때, 현재 적격심사공사의 공사비는 시장가격을 반영하지 못하는 수준이며, 적정공사비가 제대로 확보되지 못하고 있는 것으로 판단됨. 따라서 적격심사공사의 낙찰률을 시장가격이 제대로 반영될 수 있는 수준으로 현실화하기 위한 조치로서 낙찰하한율 상향조정에 대한 구체적인 논의가 있어야 할 것임.

### 4.3 적정공사비 확보 측면

- 적정공사비 확보 측면에서의 적격심사공사 낙찰하한율 상향조정의 필요성은 국내 건설공사의 실행률과 이윤율에 의하여 살펴봄.
- 대한건설협회가 주관하고 외부 전문가가 조사·연구를 수행한 결과<sup>30)</sup>에 따르면 국내 614개 건설공사의 평균 실행률은 102.5%인 것으로 나타났으며, 실행률 90% 미만의 공사는 전체의 10.1%에 불과함.
  - 본 조사는 총 61개 업체로부터 614건의 공사실행자료를 수집하여 분석한 것이며, 2011년 시공능력평가 순위 50위 이내의 업체가 전체의 94.3%(579건)를 차지하고 있음. 업체당 최소 1건에서 최대 86건의 공사실행자료를 수집하였으며, 2007년 이후의 자료가 전체의 92%(565건)임.
  - 이 중 적격심사공사는 29건으로 전체의 4.7%에 불과하며, 최저가공사는 513건으로 전체의 83.6%를 차지함. 공사규모가 가장 작은 공사는 96억원 이었고, 가장 큰 공사는 4,484억원이었음.
  - 본 조사가 최저가공사 위주로 수행되었고, 실행률은 공사의 착수단계에 설정된 실행률에 의해 조사되었기 때문에 최종적으로 정확한 실행률을 제시했다고 보기는 어려우나, 가장 최근의 조사이며 비교적 조사샘플이 많기 때문에 어느 정도의 신뢰성은 확보했다고 볼 수 있음.

29) 우성권(2012. 1), 국내 공공건설 공사비 변동 추이 조사 및 분석, 대한건설협회 건설 코스트시스템 개선 T/F  
30) 전계서



<그림-8> 국내 614개 공공건설공사의 평균 실행률 분포

<표-19> 입찰/계약방식별 실행률 조사 결과

구분	건수	실행률(%)			
		평균	표준편차	최소값	최대값
최저가	513	104.8%	8.6%	78.9%	141.9%
대안	7	96.2%	8.8%	88.3%	114.0%
턴키	58	93.0%	8.1%	76.1%	128.0%
적격심사	29	87.4%	7.9%	70.0%	99.4%
수의계약	7	82.7%	7.5%	69.6%	91.5%
[합계]	614	102.5%	10.0%	69.6%	141.9%

- 그림-8에 나타난 바와 같이 공공건설공사의 평균 실행률은 100%~110%가 가장 많은 분포(38.3%)를 나타냈으며, 110% 이상도 전체의 20.4%로 나타남에 따라 전반적으로 건설업체들이 공사원가의 부족 현상을 많이 느끼고 있다는 것을 알 수 있음.
- 적격심사공사의 경우 표-19와 같이 조사샘플 수가 적고 대부분 시공능력 평가 50위 이내의 상위 업체라는 점에서 실행률이 대표성을 갖기는 어려

- 우나, 평균적으로 90%에 근접한 실행률을 나타냈고, 그 최대값이 100% 수준으로 나타났다는 점은 적격심사공사도 최저가공사와 마찬가지로 공사비에 여유가 거의 없는 상황임.
- 투입자원의 저가 조달능력을 갖추고 있는 대형업체와 달리 공사에 투입되는 자원을 낮은 가격에 구매하기 어려운 대부분의 중소기업체들을 대상으로 적격심사공사의 실행률을 조사한다면 상기의 조사결과보다는 높은 실행률이 나타날 것으로 예상됨.
  - 공사의 실행률이 높아지게 되면 건설업체들은 이윤율이 급락하게 됨. 최근 대한건설협회는 국내 건설공사의 이윤율에 관해 다음과 같은 조사 결과를 발표함.<sup>31)</sup>
    - 2006년부터 2011년까지 연도별 국내 건설공사 원가를 분석해서 발표한 자료에 따르면 2007년에 8.3%에 달했던 이윤율이 금융위기 여파 등으로 최근에는 1%~2%대 수준으로 급격히 떨어짐.
    - 반면, 일반관리비를 제외한 공사원가의 비중은 2007년 85.4%였으나, 최근에는 91%~92%대 수준으로 급격히 높아짐.
    - 공사규모별로는 최저가낙찰제 적용 대상인 300억 이상 공사에서 특히 이윤율이 낮게 나타났으나, 적격심사 대상인 100억~300억 미만 공사도 이윤율이 최근 1.3%까지 급락한 것으로 나타남.

#### <표-20> 연도별 완성공사 원가요소별 구성비 추이

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
공사원가(계)	86.0	85.4	87.6	89.0	92.5	91.9
일반관리비	6.1	6.4	6.0	5.4	5.9	5.9
비용 합계	92.1	91.7	93.5	94.4	98.4	97.8
계약금액	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
이윤	7.9	8.3	6.5	5.6	1.6	2.2

주: 대한건설협회(2012. 8)

31) 대한건설협회 보도자료, “국내 건설공사 이윤율 금융위기 이후 급락”, 2012. 8. 30

&lt;표-21&gt; 연도별 공사규모별 이윤율 추이

(단위: %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
100억 미만	6.1	6.3	5.3	5.9	3.4	5.1
100~300억 미만	5.7	6.1	3.5	4.1	1.6	1.3
300~1,000억 미만	9.0	8.5	6.2	4.5	-0.8	-1.9
1,000억 이상	12.3	11.6	9.0	8.1	2.2	2.9

주: 대한건설협회(2012. 8)

- 종합건설업계 뿐만 아니라, 주로 소규모의 원도급공사 또는 각 업종별 하도급공사를 수행하는 전문건설업계의 경영난도 매우 심각한 상황에 이르렀음.
  - 2000년도 이후의 전문건설업체 등록현황을 살펴보면, 매년 3,000~4,000개 이상 업체가 부도, 폐업, 말소되고 있는 것으로 나타남.<sup>32)</sup>
  - 전문건설업체 중 공공 원도급공사에 참여하는 기업들의 매출액순이익율은 2004년 8.44%에서 2011년 4.65%로 지속 하락하고 있음.
  - 전문건설공제조합의 보증금 지급청구 현황도 2001년 758억원에서 2011년 6,374억원으로 급증한 것으로 나타나, 저가공사(적정공사비 미확보)에 따른 건설업체의 경영난이 매우 심각한 수준임을 알 수 있음.
  
- 최근 들어 건설공사의 실행률이 상당히 높아져 있고 이윤율이 급격히 하락한 상황을 정부에서도 간과할 수 없는 지경에 이르렀다고 판단됨. 가장 심각한 것은 최저가낙찰제가 되겠으나, 주로 중소·중견건설업체의 영역인 적격심사공사의 경우에도 건설업체의 어려움이 한계에 봉착해 있기 때문에 공사비 현실화 조치가 절실함. 적격심사 낙찰하한율 상향 조정도 이러한 차원에서 논의가 있어야 할 것임.

32) 대한전문건설협회의 현황 자료에 따르면 2011년 말 기준 전체 38,095개의 전문건설업체 중 3,588개 업체가 한 해 동안 부도/폐업/말소된 것으로 나타남(전체의 9.42%).

## 5. 결 론

- 1995년 7월 적격심사제도의 도입은 그 이전에 주로 사용되어 오던 최저가낙찰제 및 부찰제 등의 문제점(덤핑낙찰에 의한 부실시공 등)을 바로 잡고 공사수행능력과 입찰가격을 종합적으로 고려해서 시공자를 선정하는 올바른 취지에서 도입된 것임.
  - 한 때 모든 공사에서 전면적으로 시행되던 적격심사제도가 2001년부터 다시 도입·확대되기 시작한 최저가낙찰제에 의해 그 영역이 축소되기는 하였으나, 현재까지 300억원 미만의 공사에 적용되고 있는 17년간 국내 건설공사의 주요 입찰방식으로 명맥을 유지해 온 제도임.
  - 그러나, 최근 정부에서 최저가낙찰제를 더욱(100억원 이상 공사로) 확대하고 현행 적격심사낙찰제도 역시 가격경쟁 중심으로 대폭 개선하려는 움직임을 보이고 있어 적격심사제도는 도입 이래 가장 큰 위기를 맞고 있는 상황임.
  - 그 동안 적격심사제도는 부실시공 방지 및 공사의 품질 확보 등 본연의 도입취지 이외에도 중소·중견업체 육성, 균등한 참여기회 부여, 최소한의 적정공사비 확보에 따른 건설업체의 경영난 해소 등에 긍정적인 역할을 수행해 왔다는 평가를 받고 있음.
  - 만일 적격심사제도가 대폭 축소되거나 그 기능이 변질되어 최저가낙찰제 처럼 운영된다면 국내 건설시장에서 상기와 같은 여러 가지 기능을 담당할 입·낙찰제도가 사라지게 되는 것이므로, 적격심사제도는 지속적으로 명맥을 유지해나갈 필요성이 있음.
  - 정부 측면에서는 적격심사제도가 운찰제적 운영으로 인해 평가의 변별력이 부족하다는 문제점을 주로 제시하고 있으며, 업계 측면에서는 최근의 환경변화 등에 의해 적격심사공사도 적정공사비가 확보되지 못하고 있다는 문제점을 주로 제기하고 있는 상황임.
  - 적격심사제도의 지속적이고 올바른 운영을 위해서는 이와 같은 문제점에 대한 합리적인 개선책 마련이 요구됨.

- 본 연구는 주로 건설업계의 입장에서 제기하고 있는 문제점 중 하나인 적격심사공사의 적정공사비 확보를 위한 낙찰하한율 상향조정에 대한 필요성 등을 검토하였음.
- 2000년 4월 정부는 “부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해 적정공사비 지급”이 필요하다는 취지에서 적격심사공사의 낙찰하한율을 상향조정 한 이후 현재까지 그대로 유지(80%~87.745%) 중임.
- 본 연구에서 1) 제도의 운영 측면, 2) 환경변화 측면, 3) 적정공사비 확보 측면으로 구분해 적격심사공사 낙찰하한율 상향조정의 필요성을 검토한 주요 결과는 다음과 같음.

**<표-22> 낙찰하한율 상향조정의 배경 및 근거**

주요 요인	상향조정의 필요성(배경 및 근거)
영업이익률	- 2007년 6.4%이던 영업이익률(%)이 2011년 4.1% 수준으로 하락 - 2010년 기준으로 건설업체들의 영업이익률은 제조업의 72.5% 수준
예정가격 대비 계약금액	- 품셈 및 실적공사비는 시장가격에 도달하였으나, 예정가격 대비 계약금액은 85% 수준(2004년부터 2010년까지의 평균치)
낙찰률 추이	- 최저가공사는 낙찰률이 2004년 58.2%에서 2010년 72.1%로 상승 - 적격심사공사는 2004년 84.6%에서 2010년 87.3%로 상승이 미미
실적공사비 단가	- 2004년 실적공사비 도입 이후 2011년과 건축, 토목, 기계설비공사의 단가를 비교해 볼 때, 오히려 평균적으로 -1.14% 수준으로 하락
표준품셈 현실화	- 매년 지속되는 품 조정으로 건설공사비 하락이 지속되고 있으며, 토목 부문의 경우 품 조정을 통한 하락률이 2011년 현재 3.7% 수준
물가지수와의 괴리	- 2004년 이후, 173개 계속공종의 실적공사비 평균단가는 3.7% 하락 - 동 기간 건설공사비지수는 55.4% 상승, 디플레이터는 44.9% 상승
건설공사 실행률	- 건설공사의 평균 실행률은 102.5%, 90% 미만은 전체의 10.1% 불과 - 적격심사의 경우 대형공사에서도 평균 87.4%의 실행률을 보임
완성공사 이윤율	- 2007년 8.3%에 달했던 이윤율이 최근 1%~2%대 수준으로 급락 - 100억~300억 미만 적격심사 영역도 이윤율이 2011년 1.3%로 급락
제도의 운영 측면	- 현행 낙찰하한율 유지의 한계 도달 및 건설업계의 상향요구 증대 - 특히 중소기업체는 높아진 자재비, 노임 등에 버틸 수 있는 한계 봉착

- 상기와 같은 여러 가지의 요인들로 인해 건설업체(특히 중소기업)들은 일반관리비 및 이윤이 거의 확보되지 못한 상황에서 공사를 수행하는 경영난에 처해 있으며, 이는 건설업계 전반의 심각한 문제임. 따라서 본 연구는 낙찰하한율 상향조정에 관한 상기 요인들의 검토 결과를 토대로 다음의 표-23과 같은 개선방안을 제안하고자 함.
  - 낙찰하한율을 표-23과 같이 상향조정하기 위해서는 입찰가격 평가산식에 대한 개선이 필요함. 우선, 적정공사비가 확보되는 입찰환경을 조성하기 위해 현재 예정가격 대비 88%(일반관리비, 이윤 등이 제외된 순공사비 수준)를 기준으로 가격점수를 체감하는 방식에서 예정가격 대비 100%를 기준으로 가격점수를 산정토록 개선해야 할 것임.
  - 이와 더불어 설계가격이 과도하게 낮게 책정되지 못하도록 표준품셈 및 실적공사비 제도를 지속적으로 개선시켜 나가야 할 것이며, 관행적으로 예정가격을 삭감하는 행위도 근절시켜야 할 것임.

<표-23> 공사규모별 적격심사 낙찰하한율 상향조정 방안(예시)

공사규모	현행 낙찰하한율	낙찰하한율 개정 방향
300억원 ~ 100억원	80%	85% 이상
100억원 ~ 50억원	85.495%	88%~90% 수준
50억원 ~ 10억원	86.745%	90%~92% 수준
10억원 ~ 3억원	87.745%	92%~95% 수준
3억원 미만	87.745%	92%~95% 수준

- 국내 건설업체들이 처한 경영난의 심각성 등을 볼 때, 현재와 같이 적정 공사비가 확보되지 못하는 상황이 지속될 경우 일부 대형업체를 제외한 대부분의 건설업체는 기술적인 발전과 해외에서의 경쟁력 확보가 거의 불가능하며, 이는 국내 건설산업의 미래를 제약하는 큰 위기적 요소로 작용할 수 있음. 따라서 정부는 적격심사공사를 비롯한 건설공사의 적정공사비 확보에 더 많은 노력을 기울여야 할 것이며, 특히 중소·중견 건설업체들의 육성 및 발전을 위해서 적격심사공사의 낙찰하한율 상향



조정이라는 현실적 조치를 심도 있게 고민해야 할 것임. 아울러 그동안 지적이 되어왔던 적격심사제도의 운찰제적인 운영 문제를 개선시키기 위한 별도의 변별력 강화 방안(사전자격심사 강화, 공사수행능력 평가 강화 등)도 건설업계와 함께 합리적으로 모색해야 할 것임.

- 유일한, 책임연구원([ihyu71@ricon.re.kr](mailto:ihyu71@ricon.re.kr))
- 홍성호, 책임연구원([hsh3824@ricon.re.kr](mailto:hsh3824@ricon.re.kr))

## 참 고 문 헌

1. 기획재정부(2012), 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안
2. 김성식(2001), 건설 입찰 및 낙찰제도의 문제점과 개선방안, LG경제연구원
3. 김은혜(2004), 시공 적격업체 선정제도 개선방안 연구, 대한주택공사 주택도시연구원
4. 대한건설협회(2012), 국내 건설공사 이윤율 금융위기 이후 급락, 2012. 8. 30일 보도자료
5. 박성민·백영권(2009), 하향 또 하향, 적격심사 낙찰률 구조개선 시급하다, 건설저널 2009. 7월호
6. 우성권(2012), 국내 공공건설 공사비 변동 추이 조사 및 분석, 대한건설협회 건설 코스트시스템 개선 T/F
7. 유일한(2011), 최적가치(Best Value) 낙찰제도 도입의 현황 및 발전 방안, 대한건설정책연구원
8. 이복남(2012), 서울시 도시 인프라사업의 정책변경에 따른 문제와 대책, 서울시의회 건설위원회 토론회(2012. 9. 7) 발제자료
9. 이상호(2000), 최저가낙찰제 도입 및 정착방안 연구, 한국건설산업연구원
10. 조달청 시설사업국(2011), 2010 공공건축물 유형별 공사비 분석
11. 최민수 외 2인(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운용 방향, 한국건설산업연구원
12. 최석인(2012), 공공 부문 건설공사비 산정 및 관리 실태, 한국건설산업연구원