

최저가낙찰제 저가심사기준 도입효과 분석

Analysis on the Effect of the Two-Stage Rule for Judgment
on Extremely Low Bidding Price in Lowest Bidding System

백성준 한성대학교 부동산학과 전임강사
Baek Sungjoon Full Time Instructor, Dept. of Real Estate, Hansung
Univ.
(sjjly@hansung.ac.kr)

목 차

I. 서론

1. 연구 목적 및 방법
2. 선행연구 고찰

II. 최저가낙찰제도 및 저가심사 운용현황

1. 최저가낙찰제와 저가심사기준의 변천
2. 2006년 5월 도입된 저가심사기준

III. 2단계 저가심사기준의 효과 분석

1. 자료 범위 및 분석 방법
2. 도입 전과 후의 단순비교를 통해 본 효과 분석
3. 입찰자의 행태 분석을 통해 본 낙찰률 상승효과
4. 건축공종의 낙찰률 하락원인 고찰

IV. 결론 및 추후과제

※ 본 논문은 2007년도 한성대학교 학술지원 연구과제임.

I. 서론

1. 연구 목적 및 방법

최저가낙찰제가 2001년 도입된 이후 저가입찰 문제가 제기되면서 2003년 12월에 재정경제부 회계예규 “최저가낙찰제 입찰금액 적정성 심사기준”(일명 ‘저가심사기준’, 이하 저가심사기준)을 도입하기로 하여 2004년 초부터 적용되었다. 하지만 실제적인 저가심사기준은 2006년 5월의 저가심사기준이 도입되면서 마련되었다고 할 수 있을 것이다. 먼저는 최저가낙찰제 적용 공사대상이 2006년 5월부터는 300억 원 이상 모든 공공공사로 확대되었다. 그리고 저가심사 측면에서도 2004년에 시행된 저가심사기준이 2006년 5월부터 2단계 심사로 대폭 개선되면서 실질적으로 저가심사가 이루어지게 되었다.

실제 2006년 하반기와 2007년 최저가낙찰제 공사의 낙찰률을 보면 그동안 저가입찰의 문제가 대두되었던 도로 등 토목공사의 낙찰률과 전체 공종 평균 낙찰률은 개선된 것으로 나타났다. 건축공종만 놓고 보면, 새로운 저가심사기준을 도입하면서 낙찰률이 오히려 하락하여 저가심사기준 도입 효과가 다소 반감되긴 하지만, 전반적으로 낙찰률 측면에서 개선이 있는 것으로 평가된다. 뿐만 아니라 실질적인 저가심사 기능도 어느 정도 작동하고 있는 것으로 평가받고 있다. 종전 저가심사기준에는 주관적 심사단계가 없었고 발주기관에서 객관적 심사만 하였으나 2006년 도입된 저가심사기준에서는 주관적 심사가 추가됨으로써 실질적인 저가심사가 가능하게 되었다.

본 연구에서는 최저가낙찰제에 대한 주관적 저가심사기준이 도입된 2007년도 최저가낙찰제 공사를 대상으로 최종낙찰자의 입찰행태를 분석함으로써 저가심사기준 도입효과를 분석하였다. 기존

의 연구들이 분석대상으로 삼는 낙찰률의 변화뿐만 아니라 개별기업의 입찰순위까지 분석에 포함하여 저가심사기준이 최저가낙찰자 결정에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 밝혔다. 단순하게 새로운 저가심사기준 도입 전과 후의 낙찰률의 변화만을 비교하면, 토목공종의 낙찰률은 개선되었지만 건축공종의 낙찰률이 하락한 것으로 나타나, 새로운 저가심사기준의 작동에 대한 평가가 엇갈리게 된다. 하지만 본 연구에서는 도입 전과 후의 단순비교만이 아니라, 입찰자의 행태를 중심으로 2007년 최저가낙찰제 적용 공사의 개별 입찰자료를 기초로 최종낙찰자의 입찰 순위에 대한 분석, 최저입찰률과 최종낙찰률의 차이, 평균입찰률과 최종낙찰률의 차이 등을 분석하였다. 분석 결과, 토목과 건축공종에서 모두 저가심사기능이 작동하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 건축공종의 경우 낙찰률이 저가심사기준 도입 전보다 하락한 원인에 대해서는 건축공종의 원가구성의 특성을 반영하지 못한 기준 설정에서 비롯된 것임을 고찰함으로써 향후 저가심사기준 개선을 위한 시사점을 도출하였다.

2. 선행연구 고찰

최저가낙찰제가 과거부터 도입, 보완, 폐지를 순환적으로 반복해 오면서 제도적 측면의 연구는 상당히 이루어졌으나 낙찰률 및 입찰(투찰)행태 등에 대한 개별기업 행태에 대한 실증 분석적인 연구는 많지 않은 편이다.

이재우(1992)의 건설기업의 입찰 행동에 관한 연구는 경제학적 시각에서 입찰행동 분석을 위한 이론적 틀을 제시하였다. 정부가 입찰경쟁을 선호하는 이유를 정보의 비대칭성을 극복하기 위한 것이라는 사실을 밝혔으며, 낙찰기업에게 경제적 지대

가 돌아가는 것은 정부와 건설기업 사이의 정보의 비대칭성으로 인해 정부가 입찰기업의 개별비용을 알 수 없기 때문에 치러야 하는 비용으로 생각하였다. 그리고 입찰하는 업체수가 많은 소규모 사업들은 단순입찰 유형을 보이고 소수 기업만이 참여하는 대형 공사의 경우에는 상호 전략적인 의존성을 중시하는 전략적 입찰행동의 특성을 보일 확률이 높음을 지적하였다. 또한 기업의 입찰행태 및 담합여부에 따른 낙찰률의 변화 가능성에 대해 언급하고 있다.

본 연구와 밀접한 주제를 다룬 이형우·장철기·김용수(2006)¹⁾의 연구는 2001년부터 2005년까지의 최저가 입찰자료를 기준으로 전체 입찰률과 기업규모, 입찰금액 등을 분석함으로써 건설업체의 입찰행태와 최저가낙찰제도의 문제점을 고찰하였다. 그러나 2004년에 저가심사기준이 도입되었으나 저가심사 기능이 제대로 작동하지 못한 상태였기에 저가심사기준하의 기업의 입찰행태 등을 논하기에는 제약이 따른다. 본 연구는 저가심사기준이 2006년 5월 25일 대폭 보완되면서 최저가낙찰제에 대한 저가심사가 안정적으로 이루어진 현행 저가심사기준하의 기업의 입찰행태를 2007년 입찰 실적 중심으로 분석하였다.

그리고 현행 저가심사기준이 도입된 이후의 최저가낙찰제를 다룬 이재식(2006)²⁾의 연구는 2006년 5월부터 12월까지의 자료를 중심으로 최저가 낙찰률 실태를 제시하고 현행 저가심사기준의 문제점과 개선방안을 제안하고 있다. 특정 공종에 대한

공종기준금액의 왜곡을 초래하는 유사담합 행위 방지 방안 등을 제안하였다. 그러나 이재식의 연구는 주로 종합적인 시각에서 최저가 낙찰률과 발주 현황을 고찰하고 제도적 개선방안에 초점을 두고 있으나 미시적으로 개별 건설기업의 입찰행태에 대한 내용은 포함하지 못하고 있다.

그밖에 최저가낙찰제 및 저가심사기준과 관련된 연구로는 이상호(2000)³⁾ 등이 2001년 최저가낙찰제 도입을 앞두고 제도의 정착을 위한 제반 논의들이 있었다.

II. 최저가낙찰제도 및 저가심사 운용현황

1. 최저가낙찰제와 저가심사기준의 변천

최저가낙찰제는 제한적평균가낙찰제⁴⁾와 함께 그때 그때 환경변화에 따라 번갈아 가며 사용되어 온 우리나라의 주요 입찰방식이다⁵⁾. 1948년 8월 처음 최저가낙찰제가 도입되어 12년 정도 운용되었다가 1960년에 제한적평균가낙찰제로 잠시 대체되었다. 1961년 3월에 최저가낙찰제가 재도입된 후 1971년 12월까지 10년 정도 운영되다 제한적평균가낙찰제로 바뀌었다. 1976년에 세 번째 도입되었다가 1981년에는 제한적평균가낙찰제로 다시 바뀌고, 1983년부터는 최저가낙찰제와 제한적평균가낙찰제가 혼용되었다. 1993년부터는 최저가낙찰제와 제한적최저가낙찰제⁶⁾가 혼용되다가, 1995년 7월 적격심사낙찰

1) 이형우·장철기·김용수, 2006. “최저가낙찰제하에서의 건설업체의 투찰행태 분석”. 시공관리 제26권 제6집, 대한토목학회논문집, pp975-984.

2) 이재식, 2006. “최저가낙찰제 운용현황 및 저가심사제 개선방안”. 건설경제 통권50권, 국토연구원, pp56-66.

3) 이상호, 2000. 최저가낙찰제 도입 및 정착방안연구, 한국건설산업연구원.

4) 제한적평균가낙찰제(restricted average bidder winning system)는 입찰의 평균에 가장 가까운 업체를 낙찰자로 선정하는 제도로서 ‘부찰제(敷札制)’라고도 불림.

5) 이재우, 1992. “우리나라 입찰경쟁의 경제적 분석”. 한국경제학회 학술대회 논문, pp123-142.

6) 제한적 최저가낙찰제는 낙찰 하한선을 정해 두고 시행하는 최저가낙찰제를 의미함.

표 1_저가심사기준의 연혁

기간	제도	저가심사기준
1983.4~1993.2	최저가낙찰제 및 저가심사기준	예정가격의 85% 미만 입찰자를 대상 직접공사비 미만 입찰인 경우 발주부서가 적정공사 시공여부 심의
2003.12~2004.8	최저가낙찰제 및 저가심사기준	부적정 공종기준 평균입찰금액 20% 부적정 공종수기준 전체 공종수의 10%
2004.8~2006.5	최저가낙찰제 및 저가심사기준	부적정 공종기준 평균입찰금액 10% 부적정 공종수기준 전체 공종수의 10%
2006.5~2007.12	최저가낙찰제 및 저가심사기준 (2단계 심사방법 도입)	1단계: 객관적 심사 / 부적정 공정판정 2단계: 주관적 심사 / 저가로 입찰한 사유에 대한 타 당성 여부 심사 '07년 10월 추가 개정 논의

제가 도입되면서 최저가낙찰제는 한동안 폐지되었
다. 이후 2000년 12월에 1000억 원 이상 PQ대상
공공공사에 다시 도입되었고 2006년 5월부터는 300
억 원 이상 모든 공공공사로 확대 시행되고 있다.

그런데 2004년 이후의 최저가낙찰제도는 1993
년 이후의 최저가낙찰제와는 다소 차이가 있다⁷⁾.
2005년부터 지나친 저가낙찰을 막기 위해 저가심
사기준이 보완되었기에 최저입찰업체가 최종 낙찰
자로 선정된다고 보장할 수 없게 되었다.

한편 저가심사기준은 2004년 도입된 이후 2006
년 5월 25일까지 두 차례의 개정이 이루어졌다.
2004년 2월 입찰 공고한 공사부터 적용된 저가심
사기준은 일정수준 이하로 입찰한 업체는 입찰에
응한 업체들의 평균 입찰률을 근거로 부적정 업체
로 판정하여 탈락시키는 데 초점을 두었다⁸⁾. 처음
에는 최저입찰자가 심사대상 총 30개 공종에 대해
공종별 입찰 평균금액 대비 20% 이상 낮은 공종수
가 전체 심사대상 공종수의 10%(3개) 이내인 경우,

최저입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식이었다. 그
러나 입찰가격에 대한 검증기능에 있어서 공종별
입찰자의 평균 입찰률이라는 통계에 의존하여 심
사가 이루어지다보니, 저가낙찰을 막지 못하고
40%대의 낙찰률도 2건이나 발생하였다.

보완차원에서 2004년 8월 16일 이후 입찰이 진
행된 공사에서는 개정 저가심사기준을 적용하였
다. 평균 입찰금액보다 20% 미만으로 입찰한 공종
을 부적정 공종으로 간주하던 기준을 보다 강화하
여, 10% 미만으로 입찰한 공종을 부적정 공종으로
간주해 탈락시키는 기준을 적용하였다. 개정 저가
심사기준을 시행한 후 낙찰률은 평균 1.6%p 상승
하였으나 당초 기대한 만큼의 효과는 나타나지 않
았고 낙찰률이 계속 60% 미만 수준에 머물렀다. 이
는 업체들이 부적정 공종으로 탈락할 것을 우려하
여 고가 입찰을 자제하였기 때문이며 또한 다른 업
체들이 저가로 입찰할 것을 예상하여 저가 중심으
로 입찰한 결과로 풀이된다.

7) 저가심사기준은 1983년 4월부터 1993년 2월까지 시행된 최저가낙찰제에서도 적용된 바 있으며, 직접공사비 미만 입찰인 경우 발주판서가 적정공사 시공여부를 심사함.

8) 2003년 12월 PQ신인도 감점제가 폐지되고 저가심사기준이 도입되어 2004년 2월 입찰공고한 공사부터 적용되기 시작함.

결국 전체 입찰자의 평균입찰금액을 기준으로 부적정 여부를 판단하는 기존의 저가심사 방식에 문제가 있음이 드러났다. 입찰자의 평균입찰금액이 입찰업체들의 기술능력과 견적능력에 기초하여 정상적으로 입찰가격을 결정한다는 것을 전제로 마련된 기준이지만 이는 너무 이상적인 것이었다. 과당경쟁이 상시화되어 있는 여건에서 입찰업체들이 입찰가격을 객관적·과학적 견적의 기초위에서 결정하지 못하고, 자신의 부족한 시공경험 축적 목적이나 유희인력과 유희장비의 가동 목적으로 적자를 감수하고서라도 공사물량을 확보하기 위해 입찰금액을 결정하는 일이 비일비재하다는 평가

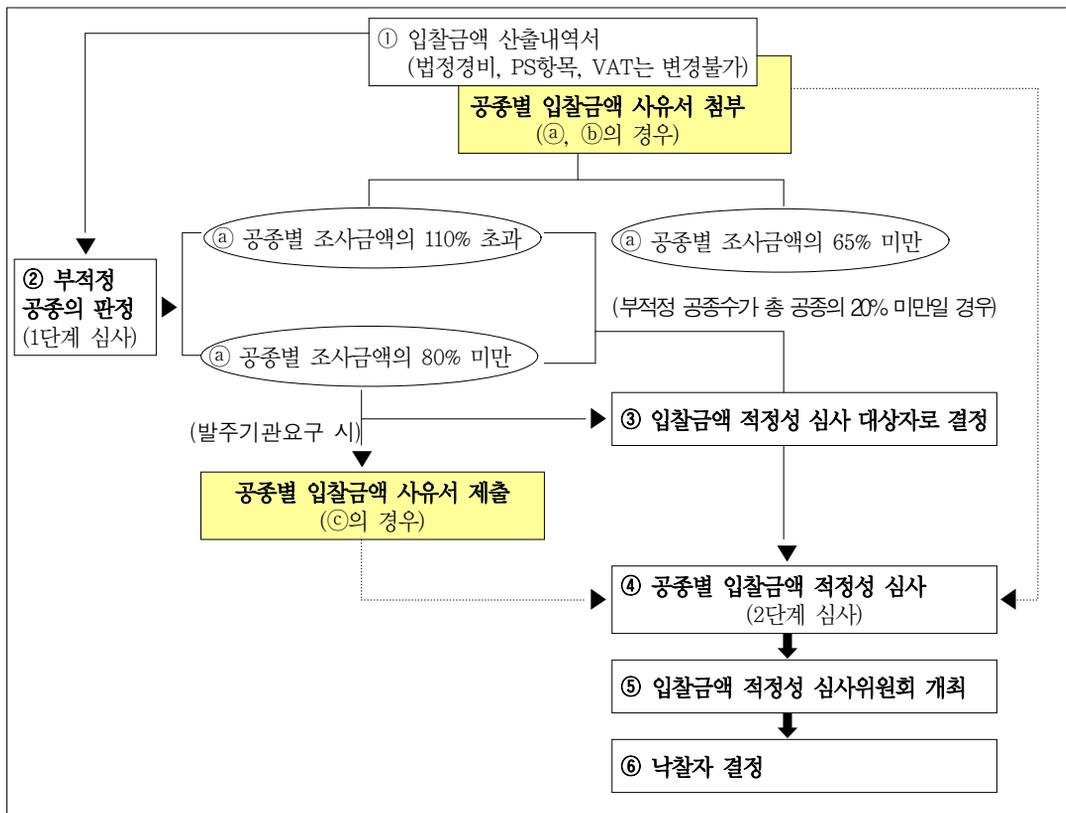
다⁹⁾. 따라서 이런 상황에서 도출된 평균입찰금액은 정상적인 가격보다 낮을 수밖에 없고, 이를 기준으로 부적정 공종을 심사하고 낙찰자를 결정하는 것은 진정한 저가심사로 보기 어렵다.

2. 2006년 5월 도입된 저가심사기준

이와 같은 배경하에서 재정경제부는 2006년 5월 최저가낙찰제 확대와 더불어 종전의 저가심사기준을 개선하였는데 주요 특징을 정리하면, 첫째는 2단계 심사방법을 도입한 점이다(〈그림〉 참조).

1단계는 객관적 심사단계로 부적정 공종이 있는

그림_ 최저가낙찰제 입찰금액 적정성심사 절차도



주: 1) 공종기준 금액 = 공종 조사금액의 70% + 공종 평균입찰금액 30%
 2) 조사금액 = 발주기관 작성금액

9) 이재식, 전계서, p62.

지를 심사하는 것인데 부적정공종이란 공종별 입찰금액이 공종기준금액 대비 80% 미만인 공종을 말한다. 2단계는 주관적 심사단계로 1단계 심사에서 부적정 공종으로 판명된 공종에 대하여 저가로 입찰한 사유에 대해 타당성이 있는지를 심사하는 것이다. 모든 부적정 공종에 대한 2단계 심사결과 저가입찰 사유가 타당하다고 인정될 때 최저입찰자가 낙찰자로 결정된다. 둘째는 부적정공종의 판단기준금액인 공종금액을 산정할 때 발주자의 설계금액을 70% 반영하고 입찰자의 평균입찰금액을 30% 반영하였다. 셋째는 2단계 주관적 심사를 발주기관과 독립된 입찰금액적정성심사위원회에서 수행토록 하였다.

III. 2단계 저가심사기준의 효과 분석

1. 자료 범위 및 분석 방법

본 연구의 분석에서는 2007년 1월부터 12월까지 개찰하여 낙찰자가 결정된 277건의 입찰자료를 사용하였다.¹⁰⁾ 해당 자료는 대한건설협회가 조달청, 한국도로공사, 대한주택공사, 철도시설공단 등 최

저가낙찰제를 적용하고 있는 기관과 업무제휴 등을 통해 공사 관련 내용을 받아 구축하고 있다. 공종별로 자료 건수를 보면 건축공사가 136건으로 가장 많고 다음으로 도로공사 77건, 기타토목 46건, 플랜트 6건, 철도 3건, 준설·항만·공항 각각 2건, 발전과 교량 각각 1건씩이다.

2006년 5월 이후 현행 저가심사기준이 도입·적용되었는데 6개월 정도의 초기 시행착오 과정을 감안하여 안정화단계에 이른 2007년 자료를 대상으로 분석하였다. 그리고 세부공종을 크게 건축공종과 토목공종으로 양분하여 건축 136건, 플랜트와 발전을 제외한 나머지를 통합한 토목공종 131건에 대해 분석하였다¹¹⁾.

기존의 연구들이 분석대상으로 삼는 새로운 제도 도입 전과 후의 낙찰률 변화를 단순하게 비교분석하는 것뿐만 아니라 개별기업의 입찰순위 분석을 포함하여 저가심사기준이 최저가낙찰자 결정에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 밝혔다. 제2절에서는 단순비교를 통해 세부공종별 최종낙찰률에 대한 추이 및 분포, 제3절에서는 최종낙찰자의 입찰순위를 중심으로 최종낙찰자의 입찰행태 및 공종별 차이에 대한 분석을 실시하였다.

표 2_ 분석대상 자료의 개관

(단위: 건, %, 개사, %p)

구분	분석건수	평균입찰률 (A)	입찰참여 업체수			최종낙찰률 (B)	낙찰률차이 (B-A)
			평균	최대	최소		
건축	136	71.85	34.3	83	5	69.57	-2.28
토목	131	67.45	53.6	139	3	66.43	-1.02

10) 본 분석에서는 2007년 1월부터 12월까지 낙찰자가 결정된 277건의 입찰자료를 사용함. 공종별로 자료 건수를 보면 건축공사가 136건으로 가장 많고 다음으로 도로공사 77건, 기타 토목 46건, 플랜트 6건, 철도 3건, 준설·항만·공항 각각 2건, 발전과 교량 각각 1건씩, 그리고 세부공종을 크게 건축공종과 토목공종으로 양분하여 건축 136건, 플랜트와 발전을 제외한 나머지 공종을 통합한 토목공종 131건에 대해 분석함.

11) 일부 공종은 공사건수가 3건 미만으로 매우 작아 통합하였으며 낙찰률 중심의 분석이 아니므로 편의상 건축과 토목으로 구분한 것임.

〈표 2〉와 같이 최종낙찰률의 평균은 건축이 69.57%, 토목이 66.43%로 건축공종이 높았다. 입찰참여 업체수는 토목공종이 최대 139개 업체, 평균적으로 53.6개 업체가 입찰에 참여하고 건축공종은 최대 83개 업체, 평균 34.3개 업체가 입찰에 참여하였다. 입찰참여 업체수가 상대적으로 많은 토목공종에서 보다 경쟁이 치열하고 이로 인해 평균입찰률도 상대적으로 낮고 최종낙찰률도 낮은 것으로 풀이된다. 그리고 평균입찰률과 최종낙찰률의 차이는 건축공종이 2.28%p로 토목공종의 1.02%p보다 크게 나타났다.

2. 도입 전과 후의 단순비교를 통해 본 효과 분석

2000년 12월 이후 최저가낙찰제가 적용되어, 2001년부터 2007년까지 발주된 금액은 총 63조 원이며 낙찰금액은 40조 7천억 원으로 평균낙찰률은 65.63%를 기록하였다.

〈표 3〉의 낙찰률 추이를 보면 2003년부터 2006년 5월 현행 저가심사기준이 도입되기 전까지는 60% 전후의 평균낙찰률을 기록하였으나 현행 저가심사기준이 도입된 2006년 5월 이후와 2007년에는 68%대로 낙찰률이 8% 개선된 것으로 나타났다. 통상 저가심사기준 도입에 따른 효과를 평균낙찰

률의 변화로 측정하는데 현행 저가심사기준은 평균의 개념에서 보면 일단 기대한 만큼의 효과를 보이고 있다고 할 수 있을 것이다.

그러나 〈표 4〉의 세부 공종별 낙찰률 추이를 보면 상이한 결과가 나타나고 있다. 토목공종과 건축공종 간에 상반된 변화가 초래되고 있음을 볼 수 있다. 최저가낙찰제 발주물량의 절반 이상을 차지하는 도로공사의 평균낙찰률은 현행 저가심사기준이 도입되기 전에는 50%대에 머물렀으나 2006년 5월 이후로는 65~66%대로 크게 상향조정되었다. 도로공사는 철도, 교량 등 고난도 토목공사에 비해 기술적 난이도가 상대적으로 높지 않아 입찰업체수가 많았고 그 결과 과당경쟁이 초래되어 낙찰률이 낮은 편에 속하였다. 그러나 현행 저가심사기준의 엄격한 적용으로 저가입찰 사유를 입증하지 못한 업체들이 낙찰에서 탈락하면서 덤핑입찰문제는 상당히 완화되고 있는 것으로 나타났다.

반면 건축공사의 경우 현행 저가심사기준이 도입되면서 기존의 70% 대 후반에서 70% 내외로 낙찰률이 크게 낮아졌고 준설, 교량, 댐 공사 등도 저가심사기준 도입이후 다소 낮아진 편이다. 특히 최저가낙찰제로 발주되는 건축공사는 대부분 아파트 공사인데 아파트 공사의 공사비 구성은 기계, 장비 중심인 토목공사나 여타 다른 공사와는 달리 자재

표 3_ 최저가낙찰제공사 발주현황

(단위: 건, 10억 원, %)

연 도	'01년도	'02년도	'03년도	'04년도	'05년도	'06년도 (개정 전)	'06.5~ (개정 후)	'07년도	계
발주건수	47	33	24	84	43	20	100	277	628
총발주금액	6,962	4,619	4,804	10,475	5,990	2,749	6,548	20,854	63,000
총낙찰금액	4,571	2,923	3,187	6,119	3,580	1,665	4,511	14,156	40,759
평균낙찰률	65.77	63.03	60.10	59.44	60.84	60.46	68.57	68.32	65.63

자료: 대한건설협회, 2007. 내부자료.

표 4_ 공사종류별 평균낙찰률 현황

(단위: %)

공종	저가심사기준(2006.5) 이전						저가심사개선 이후		평균
	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년 5월	'06년 5월~	'07년	
건축	67.21	-	-	72.84	76.78	79.62	70.10	69.57	70.15
공항	-	-	-	61.88	-	-	-	65.53	63.70
댐	-	77.41	-	-	-	-	68.43	-	72.92
도로	66.41	60.83	52.27	55.58	57.01	55.01	65.81	66.47	61.71
발전	-	-	78.63	80.33	-	-	-	66.72	77.87
수도	-	-	-	55.87	-	-	-	-	55.87
준설	-	-	-	61.36	68.15	75.62	66.82	57.97	64.18
철도	62.44	69.37	56.36	59.46	60.35	-	64.18	66.10	60.76
플랜트	69.85	71.81	-	75.65	78.29	78.58	-	76.07	75.20
항만	50.19	-	79.67	68.15	-	-	-	76.70	69.67
교량	-	-	-	-	-	70.73	-	63.33	67.03
기타토목	-	-	-	-	-	-	67.07	66.67	66.77
전체 평균	65.77	63.03	60.10	59.44	60.84	60.46	68.57	68.32	65.63

자료: 대한건설협회, 2007. 내부자료.

표 5_ 2007년 최종낙찰자의 낙찰률 분포

(단위: %)

낙찰률	건축		토목	
	건수	비중	건수	비중
57 이하	0	0.0	1	0.8
57~60	0	0.0	3	2.3
60~63	0	0.0	9	6.9
63~66	2	1.5	47	35.9
66~69	50	36.8	49	37.4
69~72	74	54.4	20	15.3
72~75	9	6.6	0	0.0
75~78	1	0.7	1	0.8
78~81	0	0.0	0	0.0
81~84	0	0.0	0	0.0
84~87	0	0.0	0	0.0
87~90	0	0.0	1	0.8
합계	136	100.0	131	100.0

중심으로 되어 있다. 그리고 원가계산이 실행원가에 거의 근접한 수준에서 작성되고 있기 때문에 건축공사 낙찰률 하락은 건축업계의 경영에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.¹²⁾

2007년 분석대상의 최종낙찰자 낙찰률 분포(표 5)를 세부적으로 살펴보면 건축공종과 토목공종 간에 차이가 두드러지게 나타난다. 건축공종은 66~72%대에 전체 건수의 91.2%가 집중되어 있다. 반면 토목공종은 63~69%대에 73.3% 정도 집중되어 있다. 토목공종에 비해서는 건축공종의 낙찰률이 상대적으로 높은 편이다.

3. 입찰자의 행태 분석을 통해 본 낙찰률 상승효과

저가심사기준 도입에 따라 실제적으로 낙찰률이 얼마나 상승하였는지를 보기 위해서는 동일한 입찰 건에 대해 최저 투찰한 업체의 입찰률(이하, 최

12) 이재식, 전게서, p60.

표 6 저가심사기준 도입에 따른 건축공종 및 토목공종의 낙찰률 상승효과
(단위: 건, %, 개사, %p)

공사예정가격 구분	건축			토목		
	최종낙찰률	최저입찰률	상승효과	최종낙찰률	최저입찰률	상승효과
300~500억 원	69.21	67.95	1.26	66.88	65.52	1.36
500~1,000억 원	70.12	68.99	1.13	66.39	65.50	0.89
1,000억 원 이상	68.68	68.00	0.68	65.98	65.58	0.40
평균	69.57	68.40	1.17	66.43	65.53	0.90

저입찰률)과 최종 낙찰된 업체의 입찰률(이하, 최종낙찰률)을 비교해 보아야 한다. 제2절에서는 연도별 최종낙찰률 변화 비교를 통해 단순하게 공종별 낙찰률의 변화추이를 살펴본 것이다. 하지만 이는 저가심사기준 유무에 따른 효과뿐만 아니라 건설품셈, 자재가격, 기타 입찰제도의 영향이 종합적으로 반영된 것으로 2006년 5월 도입된 저가심사기준의 작동에 대한 순수한 도입효과를 파악하기에는 무리가 있다. 따라서 저가심사기준 도입에 따른 효과를 파악하려면 구체적인 입찰자료를 중심으로, 저가심사를 하지 않았을 때, 즉 최저입찰자를 낙찰자로 선정할 경우와 저가심사기준을 적용하여 최종낙찰자를 선정한 경우의 낙찰률 간의 변화를 분석해야 한다.

2007년 건축공종의 경우 최종낙찰률의 평균은 69.57%이나 최저입찰률의 평균은 68.40%로 1.17%p 상승효과가 있었다. 토목공종은 최종낙찰률이 66.43%, 최저입찰률이 65.53%로 0.9%p의 상승효과가 있었다. 제3장 2절의 공종별 낙찰률 추이 분석에서는 저가심사기준 도입이후 건축공종은 낙찰률이 크게 하락하였고 토목공종은 낙찰률이 상승한 것으로 조사되어, 표면적으로 건축공종이 저가심사기준 도입으로 인해 손해를 입은 것으로 보였다. 하지만 본 절에서 동일한 입찰 건에 대한

저가심사기준 도입효과를 분석해 본 결과, 건축공종과 토목공종 모두 긍정적인 영향을 미쳐 최저입찰률보다 최종낙찰률이 0.9~1.1%p 상승한 효과가 있는 것으로 나타났다.

공사예정가격에 의한 규모별 상승효과를 분석해 본 결과(〈표 6〉 참조), 건축공종과 토목공종 모두 공사규모가 작을수록 상승효과가 큰 것으로 나타났다. 300~500억 원 공사규모에서는 건축공종과 토목공종에서 각각 1.26%p, 1.36%p 상승하였고 500~1,000억 원 공사규모에서는 각각 1.13%p, 0.89%p 상승하였다. 그리고 1,000억 원 이상 공사에서는 0.68%p, 0.40%p의 상승효과를 보이는데 그치고 있다. 공종 간의 규모별 상승효과에서는 건축공종이 토목공종에 비해 500억 원 이상의 대규모 공사에서 상승효과가 더 높게 나타났다.

최저입찰률 대비 최종낙찰률 상승폭에 따른 분포(〈표 7〉 참조)를 보면 건축공종이 0~1%p가 100건, 1~2%p가 16건으로 0~2%p가 85.3%를 차지하였고 최대 상승폭은 14.6%p였다. 그리고 토목공종은 0~1%p가 93건, 1~2%p가 22건으로 0~2%p가 87.8%를 차지하였으며 최대 상승폭은 6.4%p이다. 건축공종의 분포가 토목공종의 분포에 비해 넓은 편이고 상승폭도 상대적으로 크다.

표 7 최종낙찰률과 최저입찰률 간의 낙찰률 상승폭 분포

낙찰률 상승폭 (%p)	건축		토목	
	건수	비중	건수	비중
0	20	14.7	3	2.3
1	80	58.8	90	68.7
2	16	11.8	22	16.8
3	7	5.1	6	4.6
4	3	2.2	4	3.1
5	2	1.5	3	2.3
6	3	2.2	2	1.5
7	1	0.7	1	0.8
8	1	0.7	0	0.0
9	1	0.7	0	0.0
10	0	0.0	0	0.0
11	0	0.0	0	0.0
12	0	0.0	0	0.0
13	0	0.0	0	0.0
14	1	0.7	0	0.0
15	1	0.7	0	0.0
합계	136	100.0	131	100.0

4. 건축공종의 낙찰률 하락원인 고찰

제3장 2절에서 살펴본 바와 같이 건축공종의 낙찰률은 2단계 저가심사기준이 도입되면서 기존의 70%대 후반에서 70% 내외로 낙찰률이 크게 낮아진 것으로 조사되었다. 하지만 낙찰률 하락이 직접적으로 저가심사기능이 작동하지 않아서 발생한 것이 아니라는 점을 제3절의 분석을 통해 입증하였다. 건축공종의 최종낙찰률과 최저입찰자의 낙찰

률과의 차이, 즉 저가심사기준 도입에 의한 낙찰률 상승효과가 토목공종에 비해 더 크다는 것을 보았다. 그렇다면 건축공종의 낙찰률이 하락한 원인은 어디에 있는가? 건축공종의 원가결정구조 및 가격 경쟁 상황에서 찾을 수 있을 것이다.

1) 건축공종의 상대적으로 심한 가격경쟁 상황

건축공종에서의 가격에 의한 입찰경쟁이 토목공종에 비해 더 크다는 점을 건축공종과 토목공종의 각각의 평균입찰률과 최종낙찰률의 차이와 그 차이의 분포를 분석함으로써 확인하였다.¹³⁾ 입찰참가업체의 평균입찰률의 평균은 건축공종이 71.85%, 토목공종이 67.45%로 건축공종이 높게 나타났으며 최종낙찰률과 평균입찰률 간의 격차도 건축공종이 2.28%p로 토목공종의 1.02%p보다 크게 나타났다.¹⁴⁾

그리고 평균입찰률의 공사규모별 변화를 살펴본 결과, 건축공종은 공사에정가격의 크기에 상관없이 모든 규모 구분에서 71%대의 거의 일정한 평균입찰률을 기록하였다. 반면 토목공종은 규모가 커질수록 평균입찰률이 낮아지는 것으로 나타났다. 건축공종의 규모별 평균입찰률의 평균은 거의 일정하지만 최종낙찰률의 평균은 상당한 차이를 보이고 있다. 규모별 가격에 의한 입찰경쟁의 차별성이 존재할 수 있다는 점을 시사한다.

또한 공사에정가격에 의한 규모별 최종낙찰률과 평균입찰률의 차이를 분석해 본 결과(〈표 8〉 참조), 건축공종은 일정한 패턴을 보이지 않고 불규칙하였다. 하지만 토목공종은 공사규모가 작을수록 차이가

13) 저가심사절차에서 사용되는 공종기준금액을 결정하는 항목으로 입찰업체들의 평균입찰금액은 30% 반영되지만 입찰 참여업체 간의 경쟁이 직접 작용하는 부분이므로 중요시 다루어짐.

14) 건축공종의 최종낙찰률의 평균은 69.57%이나 평균입찰률은 71.85%로 2.28%p 차이, 토목공종은 최종낙찰률이 66.43%, 평균입찰률이 67.45%로 1.02%p 차이를 나타냄.

표 8 _ 저가심사기준 도입에 따른 최종낙찰률과 평균입찰률 차이
(단위 : 건, %, 개사, %p)

공사예정가격구분	건축			토목		
	최종낙찰률	평균입찰률	차이	최종낙찰률	평균입찰률	차이
300~500억 원	69.21	71.75	-2.54	66.88	68.45	-1.57
500~1,000억 원	70.12	71.95	-1.83	66.39	67.28	-0.89
1,000억 원 이상	68.68	71.91	-3.23	65.98	66.58	-0.60
평균	69.57	71.85	-2.28	66.43	67.45	-1.02

표 9 _ 최종낙찰률과 평균입찰률 간의 낙찰률 차이 분포

낙찰률 편차 (%p)	건축		토목	
	건수	비중	건수	비중
-7 이하	0	0.0	0	0.0
-7~-6	3	2.2	1	0.8
-6~-5	1	0.7	0	0.0
-5~-4	3	2.2	1	0.8
-4~-3	28	20.6	7	5.3
-3~-2	49	36.0	12	9.2
-2~-1	33	24.3	39	29.8
-1~0	14	10.3	62	47.3
0~1	5	3.7	7	5.3
1~2	0	0.0	1	0.8
2~3	0	0.0	1	0.8
3~4	0	0.0	0	0.0
합계	136	100.0	131	100.0

상대적으로 더 크게 벌어지는 현상을 보였는데, 300~500억 원 공사규모에서는 1.57%p, 500~1000억 원 공사규모에서는 0.89%p, 그리고 1000억 원 이상 공사에서는 0.60%p의 차이를 보였다.

그리고 최종낙찰률과 입찰참가업체의 평균입찰률과의 차이에 대한 분포(〈표 9〉 참조)를 살펴보면 토목공종은 -2~0%p에 집중되어 있어 격차가 작

은 편이다. 하지만 건축공종은 -4~0%p에 걸쳐 넓게 분포되어 있다. 건축공종의 최종낙찰률과 평균입찰률 편차가 크게 나온 것은 상대적으로 가격경쟁이 최종 낙찰자 선정에 더 많은 영향을 주고 있음을 보여준다.

또한 기업규모에 따른 경쟁의 상황과 그 영향도 살펴보았다. 2006년도 시공능력평가액 기준으로 최종낙찰자의 기업 순위를 정리하여 기업규모에 따른 낙찰률의 차이를 분석한 결과(〈표 10〉 참조), 건축공종의 경쟁이 보다 심한 것으로 나타났다.

상위 1~50위 업체의 낙찰건수를 보면 토목공종은 87건으로 66.4%를 차지한 반면, 건축공종은 49건으로 36.0%에 그치고 있다. 이러한 차이는 토목공종의 최저가낙찰제 시장은 대형업체들이 핵심 참여자인 상대적으로 경쟁이 덜한 시장인 반면, 건축공종의 시장은 51~100위권의 중견업체들까지 가세한 시장으로 보다 경쟁이 치열한 시장인 것을 보여준다. 중견업체까지 가세한 건축공종의 경쟁 심화는 3절에서 살펴본 건축공종의 저가심사기준 도입으로 인한 낙찰률 상승효과를 반감시키는 요소로 작용할 수 있다. 물론 건축공종의 경쟁 강도로 인한 낙찰률 하락의 영향력은 다음에 언급할 원가결정구조에 의한 영향력에 비해 그 크기가 매우 작을 것이다. 하지만 건축공종의 낙찰률 상승효과

표 10_ 기업규모에 따른 공종별 낙찰률 비교

(단위 : %, 건, %p)

기업규모 구분	건축		토목		낙찰률격차 (A-B)
	낙찰률(A)	낙찰건수	낙찰률(B)	낙찰건수	
1~10위	70.66	6	66.69	28	3.96
11~20위	70.24	5	65.65	18	4.59
21~30위	71.51	6	66.54	19	4.97
31~50위	69.56	32	67.24	22	2.32
51~100위	69.28	54	66.78	12	2.50
101~300위	69.47	32	66.21	20	3.26
301위 이하	65.77	1	65.28	12	0.49
평균	69.57	136	66.43	131	3.14

(최종낙찰률과 최저입찰률의 차이)가 토목공종에 비해 더 크게 나타난 것을 반감시키는 역할을 한다고 볼 수 있다.

2) 건축공종의 원가구성특성을 반영하지 못한 심사기준

건축공종의 낙찰률 하락의 주요 원인으로 공종별 원가구성의 차이를 반영하지 않고서 일방적인 기준을 적용한 것을 들 수 있다. 본 연구에서는 원가 구성 부분을 3절의 저가심사기능의 작동과는 구분하여 저가심사기준 및 절차의 문제로 별도 취급하였다.

대한건설협회의 자료를 분석한 결과(〈표 11〉 참조), 공종별 원가구성¹⁵⁾ 요소가 현저하게 다름에도 토목공종과 건축공종의 부정적 공종 기준을 동일 선상에 두고 있어 매우 불합리한 결과를 초래하고

표 11_ 공종별 원가구성비 비교

(단위: %)

구분	토목	건축	
1. 재료비	27.8	40.6	
2. 노무비	2.1 직접노무비	28.6	36.0
	2.2 간접노무비	4.3	2.8
	소계	32.9	38.8
3. 경비	3.1 기계경비	12.3	4.8
	3.2 제경비	7.3	4.7
	소계	19.6	9.5
4. 일반관리비, 이윤, VAT	19.7	11.1	
총원가	100.0	100.0	

자료: 대한건설협회, 2007. 내부자료.

15) 토목공사는 고속도로, 일반국도, 고속철도, 택지개발, 광역상수도, 농업토목, 항만공사를 선정하여 투입원가를 평균한 것이며 건축공사는 아파트와 학교시설을 선정하여 투입원가를 평균한 것.

있다. 토목공종의 낙찰률이 높아진 반면, 건축공종은 낮아진 이유는 바로 부적정공종의 판정에 있어 동일한 기준을 적용한 데 기인하였다.

토목공종과 건축공종은 재료비, 노무비, 경비 등에 있어 평균적으로 볼 때도, 각각 다른 원가구성을 하고 있다. 특히 직접공사비를 구성하는 요소¹⁶⁾ 간에는 큰 격차를 보인다. 토목공종의 경우 직접공사비 구성요소의 비중은 68.7%이지만 건축공종은 81.4%로 무려 12.7%p나 차이가 나고 있다.¹⁷⁾ 분석된 공종별 원가구성비를 기준으로 직접공사비를 산정해 보면 토목공종의 경우 75.57%, 건축공종의 경우 88.54%가 되어 공종 간에 현격한 차이가 난다.

$$\text{직접공사비} = (\text{재료비} + \text{직접노무비} + \text{기계경비}) \times 110\%$$

주: 원가구성요소 중 제외되는 항목은 간접노무비, 일반관리비, 이윤

최저가낙찰제로 발주되는 건축공종은 대부분 아파트 공사인데 아파트 공사의 공사비 구성은 기계, 장비 중심인 토목공사나 여타 다른 공사와는 달리 자재중심으로 되어 있다¹⁸⁾. 그 결과 원가계산이 실행원가에 거의 근접한 수준에서 작성되고 있는 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 게다가 최근 공공 주택사업 여건이 원가연동제 및 분양가 상한제 도입 등으로 원가경쟁이 심화되었고, 2005년 이후 지방 주택경기의 위축으로 건설기업들이 대한주택공사 등이 발주하는 공영개발 주택사업에 집중하다보니 수주

경쟁이 가열되면서 원가부분의 경쟁이 더욱 가속되고 있다. 이처럼 건축공종의 주종을 이루는 아파트건설에서의 원가에 대한 압박요인이 건축공종의 낙찰률 하락을 초래하고 있어 직접공사비에 의한 저가심사제의 보완이 필요하다.

한편 직접공사비 기준의 저가심사 방식을 적용할 경우, 낙찰률 상승을 가져올 것으로 기대되지만 예상되는 문제점도 존재한다. 건축공종의 경우 공사 특성상 토목공종에 비하여 업체들의 기술력 차이로 인한 원가 경쟁 여지가 그다지 많지 않다. 직접공사비 기준으로 변경할 때 자칫 경쟁의 유인보다는 낙찰률 자체를 올리면서 운찰적 요소를 만들 가능성도 있다. 과열경쟁에 대한 대비와 업체 간 변별력을 높이는 노력이 병행될 필요가 있다.

IV. 결론 및 추후 과제

2006년 5월 최저가낙찰제가 300억 원 이상 모든 공공공사로 확대되면서 동시에 저가심사기준이 보다 강화되었다. 본 연구에서는 초기정착과정을 지난 2007년 최저가낙찰제 적용 공사를 대상으로 2단계 저가심사기준 효과를 분석하였다. 특히 낙찰률만이 아니라 입찰참여 업체수와 입찰순위 등을 통해 최종낙찰자의 입찰행태를 분석하였다는데 의의가 있다. 분석 결과를 요약하면 최종입찰자의 입찰행태분석을 통해 최종낙찰률과 최저입찰률을 비교한 결과, 저가심사기능의 효과가 건축공종에서 토목공종보다 더 크게 작용하는 것으로 나타났다.

16) 재료비, 노무비 중 직접노무비, 경비 중 기계경비는 직접공사비를 구성하는 요소.

17) 공종 간의 차이에도 불구하고 공종별 조사금액의 65/100 미만 입찰에 저가사유서를 제출토록 하고 있는 규정은 회계예규 「예정가격작성기준」과도 상호 모순을 보이고 있음.

18) 이재식, 전제서, p60.

19) 대한건설협회의 분석에 의하면 발주자가 계상하는 직접공사비와 입찰자가 실공사비 수준으로 계상하는 직접공사비의 차이는 토목공사 6.1%p, 건축공사 8.6%p로 추정되는데, 발주자가 계상한 직접공사비보다 더 낮게 입찰한다면 이는 실적공사비에 의한 실투입 공사비보다 낮은 수준으로 볼 수 있을 것임.

그럼에도 불구하고 건축공종의 낙찰률이 새로운 기준 도입 전보다 하락한 원인이 건축공종의 상대적으로 심한 가격경쟁 환경과 원가구성의 특성을 반영하지 못한 저가심사기준에 있음을 밝혔다.

분석을 토대로 시사점 및 개선방안을 도출하면, 무엇보다도 건축공종의 원가특성을 반영하지 못하고 있는 기준의 보완이 우선되어야 할 것이다. 건축공종은 대부분이 아파트공사라서 원가 산정부분이 비교적 잘 드러나 있고 이미 가격경쟁이 심화되어 있어 있는데, 설상가상으로 지방 및 민간주택경기의 위축으로 공공입찰 수주경쟁이 가열되면서 낙찰률이 하락하고 있는 점을 감안할 필요가 있다. 건축공종의 특성을 반영한 저가심사기준이 마련되어야 하는데, 무엇보다도 자재비 중심의 공사비 구성, 실행원가에 근접하여 산정되고 있는 공사원가 등의 특성을 반영하여야 할 것이다. 부적정 공종 판단기준 및 저가심사대상자 선정기준을 건축공종에 맞게, ‘공종기준금액에 의한 저가사유서 심사체계’에서 ‘직접공사비에 의한 저가사유서 심사체계’로 개편할 필요가 있다.²⁰⁾

직접공사비의 구성항목인 재료비, 직접노무비, 기계경비는 공사원가 중 공사현장에서 최소 필요비용을 충족시킬 수 있는 공사비로서 당해 공사에 투입될 인적·물적 최소원가를 나타낸다. 그리고 공사원가가 품셈기준에서 실적공사비로 전환됨에 따라 더 이상 낮추기 어려운 공사현장의 실적공사비 수준임을 감안할 때 직접공사비 도입이 필요하다고 판단된다. 직접공사비 수준 이하는 사실상 공사원가를 하회하는 덤핑수주로서 불공정거래의 범주로 볼 수 있다. 다만, 개별업체별 특성에 따라 원가 절감이 가능하다면 그 절감 범위 내에서 그만큼 직

접공사비가 낮아질 가능성은 존재한다. 수주산업인 건설업의 특성상 약탈적 입찰관계에서 탈피하여 거래당사자가 상호 만족할 수 있는 기준선을 제시하는 것이 합리적인데, 이에 가장 근접할 수 있는 기준이 직접공사비라 할 수 있을 것이다.

그리고 토목공종의 경우에도 현행 저가심사기준 도입 이후 낙찰률이 상승하고 있지만, 입찰순위 1위인 업체의 낙찰자 선정비중이 크게 낮은 점은 재고의 여지가 남아 있는 부분이다. 최저가낙찰제 도입의 본연의 취지와 의미를 살리는 저가심사가 이루어질 수 있어야 할 것이다. 건설기업들은 저가사유서 작성에 보다 심혈을 기울여 객관적이고 과학적인 근거를 제시할 수 있어야 하며, 심사자들도 면밀한 검토를 통해 합리적인 근거에 의해 낮은 가격을 제시한 업체가 최종 낙찰자로 선정될 수 있는 입찰문화 풍토를 조성해야 할 것이다.

본 연구는 입찰순위별 최종낙찰자 선정가능성 및 공종 간의 저가심사기준 도입의 영향을 밝히는 데 주안점을 두었다. 그러다보니 최종낙찰률에 영향을 미치는 변수들에 대한 좀 더 엄밀한 검증과 통계적 분석 측면에서는 미흡하였다. 향후 최종낙찰자의 기업규모, 시공능력순위, 입찰업체 수, 시간경과에 따른 경험학습 등에 대한 검증을 토대로 보다 엄밀한 논의가 진행될 수 있을 것이다. 또한 입찰행태의 분석은 입찰자가 처해있는 상황이나 공사수주 및 발주환경 등의 영향을 받게 되므로 종합적인 분석모형을 정립하여 분석하게 되면, 보다 순수한 저가심사제 효과를 파악할 수 있을 것이나 본 연구에서는 종합적인 모형구축을 통한 분석은 수행하지 못했다. 추후 종합적인 분석모형의 정립과 이를 통한 엄밀한 분석은 후속 연구과제로 남겨

20) 직접공사비에 의한 저가사유서 심사체계는 공사현장의 실적공사비수준을 반영하는 기준이라는 점에서 토목공종에서도 동일하게 적용할 필요가 있음. 다만, 건축공종의 낙찰률 하락에 대한 개선방안에 초점을 두고 논의를 진행하느라 토목공종에 대한 언급은 생략함.

둔다. 아울러 과거의 개별기업 입찰자료 및 입찰순위에 대한 자료구축이 제대로 이루어질 수 있다면, 현행 저가심사기준 도입 이전부터의 보다 장기시계열을 가지고 보다 엄밀한 분석결과를 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

김성일, 2001. “최저가 낙찰제의 문제점과 개선방안”. 건설경제 통권 28권. 경기 : 국토연구원.

대한건설협회, 2008. “최저가낙찰제 무엇이 문제이며 왜 폐지되어야 하는가?”. 대한건설협회 내부자료.

백성준, 2000. “2000년 상반기 조달청 신규공공공사 발주 실태분석”. 건설산업동향. 한국건설산업연구원.

백영권, 2008.1. “공공공사 최저가 입찰제도 현황과 대응전략”. 정책세미나, 국토교통뉴스.

이상호, 2000. 최저가낙찰제 도입 및 정착방안연구. 서울 : 한국건설산업연구원.

이상호 · 이승우, 2004. “최저가 낙찰제 시행 성과와 과제”. 건설산업동향 제16-1149호. 한국건설산업연구원.

이재식, 2006. “최저가낙찰제 운용현황 및 저가심사제 개선방안”. 건설경제 통권50권. 경기 : 국토연구원. pp56-66.

이재우, 1992. “우리나라 입찰경쟁의 경제적 분석”. 한국경제학회 학술대회 논문. pp123-142.

이형우 · 장철기 · 김용수, 2006. “최저가낙찰제하에서의 건설업체의 투찰행태 분석”. 시공관리 제26권 제6집, 대한토목학회. pp975-983.

진상화, 2007. “공공공사 입찰제도 현황과 개선방향”. 현대건설 내부자료.

한국건설산업연구원, 2007. 최저가낙찰제 입찰금액 적정성 심사 기준 개선방안 연구. 경기 : 한국건설산업연구원.

- 논문 접수일: 2008. 4. 9
- 심사 시작일: 2008. 4.12
- 심사 완료일: 2008. 5. 2

ABSTRACT

Analysis on the Effect of the Two-Stage Rule for Judgment on Extremely Low Bidding Price in Lowest Bidding System

Keywords: The Lowest Bidding System, Rule for Judgment on Extremely Low Price, Bidding Rate, Direct Construction Cost

This study analyzed the lowest bidding data of construction project bid in 2007 to investigate the effect of two stage rule for judgment on extremely low price bidding which has been introduced since May, 2006. Not only bidding rate, but also the order of bidder is considered in this analysis. On the surface the bidding rate of architectural engineering sector is lower and that of civil engineering sector higher by simple before/after analysis, but this study insists on both sector being better off. This study shows the effect of architectural sector is bigger than that of civil sector in terms of the bidding rate increase between the lowest bidding rate and the success bidder's bidding rate. Nevertheless the bidding rate of architectural is lower, because of the different competition environments and the lack of consideration on the different proportion of input between architectural and civil engineering project. In Conclusion the improvement of the current rule that adopt the criterion based on direct construction cost is suggested.

최저가낙찰제 저가심사기준 도입효과 분석

주제어: 최저가낙찰제, 저가심사기준, 최저입찰률, 최종낙찰률, 직접공사비

2006년 5월 최저가낙찰제에 새로 도입된 저가심사기준은 2단계 심사로 이루어지고 주관적 심사가 포함되었다. 본 연구에서는 새로운 기준이 적용된 2007년도 최저가낙찰제 공사 입찰자료를 대상으로 최종낙찰자의 입찰행태를 고찰함으로써 저가심사기준 도입 효과를 분석하였다. 단순히 새로운 저가심사기준 도입 전과 후의 낙찰률의 변화만을 비교하면, 토목공종의 낙찰률은 개선되었지만 건축공종의 낙찰률이 하락한 것으로 나타나, 도입효과에 대한 평가가 엇갈리고 있다. 하지만 본 연구에서는 도입 전과 후의 단순비교만이 아니라, 입찰자의 행태를 중심으로 개별 입찰자료를 기초로 최종낙찰자의 입찰 순위에 대한 분석, 최저입찰률과 최종낙찰률의 차이, 평균 입찰률과 최종낙찰률의 차이 등을 분석함으로써 토목과 건축공종에서 모두 저가심사기능이 작동하고 있음을 밝혔다. 그럼에도 불구하고 건축공종의 낙찰률이 도입 전보다 하락한 것에 대해서는 건축공종의 가격경쟁 심화와 원가구성의 특성을 반영하지 못한 획일적인 기준적용에서 초래되었음을 밝히고 향후 저가심사기준의 개선방향으로 직접공사비에 근거한 심사체계 마련을 제안하였다.