

최저가낙찰제도 확대 재고되어야

최저가낙찰제에 대한 경제학적 비판

이 양 승 | 한국건설산업연구원 연구위원
yslee@cerik.re.kr

최저가낙찰제의 개념은 어렵지 않다. 인터넷에서 '최저가낙찰제'를 검색해보면 쉽게 다음과 같이 정의돼 있음을 볼 수 있다. "공사나 물품 납품 입찰에 있어 가장 낮은 가격을 써 낸 낙찰자를 선정하는 것이다. 즉, 동일한 조건하에서 다수의 입찰 참가자 중 단순히 입찰가격을 최저로 제시한 자가 낙찰자로 선정되는 것이다."¹⁾ 행간에 숨어 있는 의미가 있는데 그것은 바로 '경쟁' 원리이다.

일반적으로 시장에서는 공급자가 '경쟁' 상태에 있을 때 수요자의 후생은 증가할 수 있다. 이렇게 파악해볼 때 최저가낙찰제 역시 경쟁을 바탕으로 하는 시장원리에 매우 부합하는 말처럼 들릴 수 있다. 하지만 이 최저가낙찰제는 정보의 역할을 배제하고 있다. 정보는 실제 경제 주체들이 의사 결정을 함에 있어 중요한 의미를 지닌다.

정보의 역할을 무시한 최저가낙찰제가 효율성을 보장할 수 있을지에 대해 살펴보자.

건설산업 내 비대칭 정보 문제

먼저, 최저가낙찰제에 대한 정의를 되새겨보면 뭔가를 가정하고 있는 가정문임을 알 수 있다. '동일한 조건하에서'라는 매우 중요한 가정이 붙어 있다. 즉, 입찰가를 제외하고 모든 것이 다 동일하다는 조건이 필요하다. 하지만 이 가정은 건설산업 내 입찰 시장에선 별로 현실적이지 못할 수 있다.

오히려 그 부정문이 더 현실적일 수 있다. 입찰 경쟁에서 '모든 것이 동일하지 않고 입찰가가 동일할' 경우는 나타날 수 있다. 그렇기 때문에 수주를 원하는 입찰자들간에 투찰가 낮추기 경쟁이 벌어진다. 대개 경쟁은 시장에서 효율성을 이끌어낼 수 있다. 그러나 최저가낙찰제는 경쟁을 바탕으로 하고 있지만 아쉽게도 효율성을 보장하지 못한다.

1) 네이버 용어사전에서 인용함.

왜냐하면 이 최저가낙찰제는 입찰 시장 내 만연할 수 있는 비대칭 정보(asymmetric information) 문제를 간과하고 있기 때문이다. 쉽게 비대칭 정보란 경제 주체들이 어떤 경제 행위를 하려 할 때 갖고 있는 정보의 양과 질이 다르다는 것을 의미한다. 예를 들어 중고차를 사려는 사람보다 파는 사람이 그 중고차가 정말 어느 정도의 가치가 있는지 훨씬 더 잘 알고 있다. 그래서 사람들은 대개 중고차 사기를 꺼려한다. 판매자와 구매자 간에 정보 비대칭이 심각하기 때문이다.

최저가낙찰제와 이 비대칭 정보 문제를 연결시켜 보자. 사람들은 매우 영리하기 때문에 비대칭 정보 문제를 나름대로 해결할 수 있다. 이 비대칭 정보 문제를 해소키 위한 대표적 메커니즘(mechanism) 중의 하나가 바로 경매(auction)이다. 어떤 물건을 팔려 할 때 과연 누가 이 물건을 가장 필요로 하는지 알 수 없다. 하지만 알아내는 방법이 있다.

경매를 붙여보면 된다. 그러면 가장 필요로 하는 사람이 가장 좋은 가격을 제시할 것이기 때문이다. 이처럼 경매는 가장 손쉽게 비대칭 정보 문제를 해결할 수 있다. 최저가낙찰제는 이론적으로 경매와 같은 것이어서 과연 누가 그 공사 수주를 가장 필요로 하는지 간편하게 알아낼 수 있다.

최저가낙찰제를 선호한다는 것은 메커니즘의 편리성을 인지하고 있기 때문일 것이다. 하지만 그 편리성만큼 중요한 게 있는데 그건 메커니즘의 기능이다. 보통 물건 경매와 공사 입찰은 다른 점이 있다. 보통 물건 경매에서는 누가 물건을 얼마만큼 필요로 하는지에 대한 정보가 비대칭을 이룬다.

공사 입찰에서는 보통 경매와 마찬가지로 누가 얼마나 필요로 하는지에 대한 정보가 비대칭을 이루고,

거기에 더해 누가 얼마나 공사를 잘 수행할 수 있는지에 대한 정보가 비대칭을 이루고 있다. 문제는 경매 방식의 최저가낙찰제가 누가 공사를 잘 수행할 수 있을지 비더(bidder), 즉 입찰 기업의 '자질'을 살필 눈이 없다는 데 있다.

최저가낙찰제는 입찰자들의 실제 시공 능력에 대해 대칭 정보(symmetric information)를 상정함은 물론 사실상 동일 시공 능력을 가정하고 있다. 사전 자격심사(PQ)제도가 운영되고 있긴 하나 최저가 입찰에 평균 50여 개 업체가 참여하고 있다는 점을 볼 때 사실상 국내 최저가낙찰제는 입찰자가 동일한 시공 능력을 보유하고 있다는 가정하에 '가격'만을 가지고 낙찰자를 선별한다고 볼 수도 있다.

하지만 입찰자들은 모두 상이한 시공 경험과 노하우를 갖고 있고, 기술 개발에 대한 투자 역시 수익 극대화 전략에 따라 모두 다르므로 입찰자들의 실제 시공 능력 또한 모두 다르다는 결론이 얻어질 수 있다.

이런 상황에도 불구하고 누가 공사 수주를 진정 원하는지 알아낼 수 있는 메커니즘은 쉽다. 경매식 최저가낙찰제는 그 고민을 쉽게 해결해줄 수 있다. 하지만 누가 공사의 책임자인지 알아낼 수 있는 메커니즘은 쉽지 않다. 왜냐하면 입찰 기업 모두가 책임자라라고 주장할 것이고 스스로 책임자가 아니라고 고백할 기업은 드물기 때문이다. 비더의 '자질'에 대한 정보 비대칭 문제가 해소되지 않는다는 의미인데 이런 경우 스크리닝(screening)이 큰 역할을 할 수 있다. 이에 대한 연구로 조셉 스티글리츠(Joseph Stiglitz)는 노벨 경제학상(2001년)을 수상한 바 있다.

전략적 저가 투찰 : 덤핑

스크리닝을 무시하고 경매식 최저가낙찰제를 고

수하면 어떻게 될까? 이미 언급한 대로 경매 방식의 최저가낙찰제는 입찰자의 '자질'을 따지지 않는다. 입찰자 중에는 재무 상태, 시공 능력 등이 상대적으로 좋은 기업이 있고 좋지 못한 기업도 있을 수 있다. 여기서 놓치지 말아야 할 것은 건설산업 내 주요 특징인 매몰비용 혹은 고정비용이다. 고정비용이란 공사를 하건 하지 않건 들어가는 비용이다.

시공 기업들로서는 어떤 공사를 함에 있어 설령 적자가 예상된다 하더라도 이 고정비용을 어느 정도 상쇄할 수 있다면 그 적자 공사를 마다할 이유가 없다. 비용 극소화 때문이다.

더구나 공사 실적이 쌓이게 되면 기업의 평판도 나아지기 때문에 또한 득이 된다. 경매식 최저가낙찰제가 기업들의 경영 환경을 악화시키는 이유가 바로 여기에 있다.

즉, 발주자에 의해 최저가낙찰제라는 메커니즘이 운용되면 입찰자들은 서로 '게임'을 벌이게 된다. 이 '게임'은 보통 경매와는 다른 방향으로 입찰 기업들로 하여금 경쟁적 저가 투찰(strategic lower bidding)을 유도한다. 왜냐하면 투찰가를 낮추는 것이 각 입찰자에게 우월 전략이 되기 때문인데 이는 경쟁자가 적정가 투찰을 하게 되면 자신은 그보다 투찰가를 낮춰야만 수주에 유리할 수 있고 반대로 경쟁자가 투찰가를 낮추게 되면 자신은 수주를 위해 더욱 투찰가를 낮춰야 하는 상황을 반영한다. 덤핑 낙찰은 이렇게 실현된다.

결국, 모든 입찰자들의 전략적 저가 투찰들에 의해 비정상적 우월 전략 균형(dominant strategy equilibrium)이 달성되는데 이 비정상적 우월 전략 균형은 기업이 적자를 감수한 채 공사를 수주할 수밖에 없는 상황을 반영하고 있다. 어떤 시장에서 나타

나는 우월 전략 균형 상태는 시장 참가자들 스스로 바꿀 수 없다는 것이 큰 특징이다. 이렇듯 최저가낙찰제는 건설산업 적자화를 초래하고 만성화시킬 필연적인 이유를 안고 있다.

낙찰에 성공한 기업은 적자폭을 줄일 수 있다 해도 여전히 적자이고 낙찰에 실패한 기업은 매몰비용이 들어가게 되므로 역시 적자이다.

공사가 늘어나서 수주 기회가 많아진다 해도 경매식 최저가낙찰제가 계속되는 한 비정상적 우월 전략 균형은 반복되고 건설산업 내 적자 경영은 만성화될 수밖에 없다. 건설기업들의 도산은 바로 이런 잘못된 메커니즘에서 기인한 것이다. 잘못된 메커니즘의 폐해는 여기서 끝나지 않는다.

'악화가 양화를 구축하는' 역선택도

경매식 최저가낙찰제는 덤핑 낙찰을 넘어 더 큰 문제를 불러올 수 있다. 전술하였듯, 최저가낙찰제는 비대칭 정보 하에 요구되는 스크리닝을 사실상 포기하고 입찰자들의 능력이 모두 동일하다는 가정을 깔고 있기 때문에 발주자는 모든 입찰자들의 평균치 시공 능력만을 파악할 수 있다. 그리고 입찰자를 평가할 때 모두에 대해 그 평균치를 적용한다. 따라서 낙찰자가 보유하고 있을 실제 시공 능력에 불확실성이 존재한다고 볼 수 있다.

일반적으로 시장에서 제품의 품질에 대한 정보가 공유되지 않고 그 품질에 대한 불확실성이 클 때 나타나는 폐해가 '시장 실패(market failure)'이다. 이는 시장이 그 기능을 제대로 수행할 수 없는 상태를 의미한다.

이미 예를 들었듯 중고차 구매자는 중고차 시장에 나와 있는 중고차들 품질을 정확히 알 수 없기 때문

에 대략 그 품질들의 평균치를 가늠해 가격을 제시한다. 따라서 중고차 시장에서 고품질의 차를 팔면 오히려 손해이다. 그렇기에 고품질 중고차는 점차 시장을 빠져나가고 시장 내 저품질이 많다는 인식이 번지면 중고차 시장은 신뢰를 잃는다. 결국 시장은 시장으로서의 기능을 못하게 된다. 이런 시장 실패가 중고차에만 해당되는 것이 아니다.

건설산업 내 입찰 시장 역시 시장 실패가 나타날 수 있는 환경을 갖추고 있다. 실제 입찰 시장 내에는 시공 능력이 평균 이상인 입찰자와 평균 이하인 입찰자들이 혼재해 있고 입찰자들의 시공 능력에 대한 정확한 정보가 부족한 상황이다.

이러한 상황에서 발주자가 각 입찰자의 시공 능력을 판별기 위해 노력하는 대신 입찰자들 모두가 동일한 능력을 보유하고 있다고 가정해 최저가낙찰제를 시행한다면 결과적으로 시장 실패에 직면할 수 있다. 왜냐하면 평균 이상의 시공 능력을 보유한 우량 기업들은 언제나 평균치 시공 능력만을 인정받게 되므로 기술 향상을 위해 노력할 이유가 없어진다.

반대로 평균 이하의 시공 능력을 보유한 한계 기업

들은 무조건 평균치 시공 능력을 인정받을 수 있으므로 역시 기술 향상을 위해 노력할 이유가 없어진다. 문제의 핵심은 최저가낙찰제가 기술적 우위에 있는 우량 기업에게는 불리하고 기술적 열위에 있는 한계 기업에게는 유리하여 건설기업들 사이 건전한 기술 개발 경쟁을 독려하는 대신 건설기업들로 하여금 경쟁적으로 기술 개발을 포기하게 할 수 있다는 것이다.

우량 기업들은 결국 건설시장을 탈퇴하거나 설령 탈퇴하지 않는다 해도 비용 최소화를 위해 기술 개발 및 시공 능력 향상 등을 포기하고 점차 한계 기업으로 변해 가는 현상이 나타날 것이다. 이렇게 되면 한계 기업이 낙찰자로 선정될 가능성이 커진다. 가격만 가지고 낙찰자를 결정해야 하는 최저가낙찰제는 시장 실패를 초래하고 부적격 낙찰자를 양산할 수도 있다.

어떻게 운용하느냐에 따라 최저가낙찰제는 장점을 발휘할 수 있는 제도이기도 하다. 하지만 최저가낙찰제가 제대로 시행되기 위해선 엄밀한 스크리닝이 전제되어야 한다. 

도 · 서 · 안 · 내

실전해외건설영어 / 임광규 지음 · 한국건설산업연구원 펴냄



한국건설산업연구원은 국내 건설기업의 글로벌 건설 인력 양성을 통한 국제 건설시장 진출과 프로젝트 수행 능력 향상을 위해 총 5권의 「실전해외건설영어」 출간을 기획하고 이 중 제1권을 지난해 발간하였다.

「실전해외건설영어I」은 영문 서신 작성의 기초부터 해외건설 현장에서 사용되던 400여 건의 영문 서신 사례를 편집, 주석을 달았다.