해묵은 과제… 입찰 제도, 과연 해법은 없는가

- 편익과 비용의 균형 추구, 공사의 규모 및 성격에 맞는 입찰 방식을 일관성 있게 -

입찰 제도의 역사가 근본적으로 최저가낙찰제의 도입과 포기의 반복으로 점철되어 왔지만 여전히 현실적인 해법을 찾지 못하고 있다. 그렇다면, 차선일지언정 바람직한 입찰 제도는 과연 없는 것인가.

입찰 제도라는 해묵은 과제가 있다. 금년에는 어렵게 도입된 최저가낙찰제도의 확대여부를 놓고 논란이 일고 있다. 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 적용되고 있는 최저가낙찰제를 예정대로 내년부터 500억원 이상 공사로 확대할 것인가를 결정해야 한다. 지금의 분위기로는 최저가낙찰제의 부작용으로 지적되고 있는 저가 투찰과 부실 시공의 문제가 해결되지 않는 한 제도의 확대 적용은 어려울 것으로 보인다. 대신 당분간은 최저가낙찰제의 정착 방안이 현안으로 대두될 전망이다.

입찰 제도의 역사가 최저가제도의 도입과 포기의 반복으로 이어져 왔건만 아직도 현실적인 해법을 찾지 못하고 있는 것이다. 원론적인 입장에서 보면 간단한 해결책이 있다. 입찰을 통하여 우리는 낮은 가격으로 좋은 품질의 가치있는 건설 서비스를 구매하고자 한다. 구매 행위에 수반되는 거래 비용도 중요한데 입찰에는 공고, 서류 준비, 행정 처리, 심사 평가 등의 비용이 소요된다. 입찰 방식에 따라 입찰 비용이 달리 나타나는데 합리적인 입찰 방식이라 함은 입찰 비용이 입찰을 통하여 얻게 되는 가격 또는 품질의 편익에 상응하는 적정 수준으로 지출되는 경우를 말하는 것이다.

입찰에 따르는 편익과 비용의 균형을

이와 같이 입찰의 핵심은 입찰 비용이라는 제약 조건하에 입찰 편익의 극대화라는 하나의 수식으로 표현될 수 있을 정도로 단순하다. 이 수식을 풀면 입찰 제도에 관한 해답을 찾을 수 있을 것이다. 이를 위해 몇 가지 상식적인 공감대를 확인해보자. 작고 단순한 공사에서는 품질보다는 가격이 가치에 기여하는 바가 크다. 우리가 연필 한 자루를 살 때 품질을 비교하며 고민하지 않는 것과 마찬가지다. 반면에 크고 어려운 공사에서는 가격에 비해 적정한 품질을 확보하는 데 더 관심을 가져야 한다. 마치 자동차를 구매할 때 성능에 신경쓰며 신중한 비교를 하는 것과 같다. 또 하나는 가격을 비교하는 것보다는 품질을 평가하는 데 더 큰 비용이 소요되고 주관적인 판단이 필요한 경우도 있다는 점이다.

이상의 몇 가지 상식적으로 보이는 주장에 대해 의견을 같이한다면 효율적인 입찰 제도에 대한 인식도 같이할 수 있을 것이다. 작고 단순한 공사의 입찰에서는 저렴한 가격을 얻는 데 주력해야 한다. 유찰 또는 부실 시공 등에 따른 입찰 실패의 비용도 크지 않기 때문에 입찰에 수반되는 비용도 낮은 입찰 방식을 선택하여야 한다. 순수한 의미의 최저가낙찰제에 가까운 형태의 입찰 방식을 의미한다.

크고 복잡한 공사의 입찰에서는 적정한 품질을 확보하는 데 주안점을 두어야 한다. 입찰의 실패로 초래되는 사회적 비용은 매우 크므로 이를 방지하기 위해 많은 비용이 지출되는 입찰 방식이 합리화될 수 있다. 발주자는 정교한 입찰 서류와 철저한 보증을 요구하여야 하며 품질에 대한 신중한 평가가 가능한 입찰 방식이 필요하다. 기술적 평가를 우선하여 이를 통과한 입찰자에 한하여 가격제안서를 비교하는 변형된 형태의 최저가낙찰제가 활용될 수 있을 것이다. 이때도 낙찰자와 계약할 때 공사 이행에 대한 보증을 요구하고 부실 시공 방지를 위한 엄격한 감리 감독이 필요하다.

현행 입찰 방식의 문제점은

앞서 설명한 이론적인 해법과 현재 1,000억 원 이상 PQ 대상 공사에 시행하고 있는 최저가낙찰제와는 어떤 차이점이 있는 것일까? 사전자격심사가 필요할 정도로 기술적 난이도가 높고 1,000억 원 이상의 대형 공사에 작은 공사에나 사용하여야 할 가격만을 중시하는 최저가낙찰제를 적용하고 있는 점이 다르다. 이러한 차이점 때문에 저가 투찰, 부실 시공 등의 부작용을 야기하고 있는 것이다. 대형 공사의 입찰에서 필요한 품질과 가격에 대한 발주자의 평가는 애초부터 포기되었다. 공사이행보증을 도입하여 보증기관의 심사 기능에 입찰서 평가라는 부담을 지우려고 하였으나 보증기관이 담보를 통하여 보증 위험을 회피함으로써 보증은 저가 투찰을 오히려 합리화하는 장치로 작용하고 있다. 당초부터 발주자가 기피하는 평가를 보증기관에 전가하고자 하는 의도는 정당화될 수도 없다.

발주기관은 왜 평가를 기피하는 것일까?

지난날의 건설과 관련된 온갖 부조리를 경험한 이후 우리 나라의 입찰 제도는 객관적인 숫자로 또는 공식에 의해 명백하게 우월성이 입증될 수 있는 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식으로 운영되어 왔다. 품질, 성능, 신인도 등 발주자의 재량이 게재될 수 있는 평가는 의도적으로 기피하여 왔던 것이다. 적격심사가 그 대표적인 사례이다. 이러한 풍토 속에서 대형 공사에 대한 최저가낙찰제도를 정착시키고자 하니까 쉬운 해답을 찾을 수가 없는 것이다. 결국 품질에 대한 평가를 도입하지 않고는 대형 공사에 대한 최저가낙찰제의 부작용을 해소할 수 없을 것이다.

품질 평가의 도입이 가능할까

해법이 눈에 보인다고 하더라도 현실적으로 실현될 수 없다면 더 이상 논의할 가치도 없을 것이다. 아직도 우리는 주관적 평가, 발주자 재량을 용납할 수 없을 정도로 사회적 의식이 미숙한 상황인가? 발주자는 여론과 감사의 눈치를 보며 공식에 의한 제비뽑기식의 입찰 제도를 운영해야만 하고 입찰자는 정당한 평가를 수용할 수 있는 성숙함을 갖추지 못하였을까? 단정할 수는 없겠지만 주관적 평가의 도입 가능성을 턴키 공사와 민간투자사업의 낙찰자 선정 방식에서 찾을 수 있다. 턴키 공사에서는 기본 설계를 평가하고 가격 점수와 합산하여 낙찰자를 선정하고 있다. 민간투자사업에서는 더 나아가 출자자 구성 및 재무 능력, 공사 계획, 사업 계획, 이용료 수준 및 국가 지원 사항 등을 종합 평가하여 사업자를 가리고 있다. 공정성에 대해 시비가 일까봐 심사위원회를 구성하여 평가하고 있다. 물론 턴키 공사에서는 심사위원에 대한 업체들의 로비 또는 과잉 설계 등의 문제가 지적되고 있으며, 민간투자사업에서는 충분한 경쟁이 실현되지 않고 있어 완전히 검증된 제도라고 보여지지는 않는다. 어쨌거나 이러한 제도가 아직까지 유효하게 작동하고 있다는 사실은 주관적 평가의 정착 가능성을 반증해주고 있는 것으로 볼 수 있다.

장기적으로는…

이상의 논리에 근거하여 다음과 같은 입찰 제도의 장기 발전 방향을 제시한다. 공공부문의 입찰 제도는 민간 시장에서 실력을 인정받은 적정한 업체가 가격 경쟁을 통하여 낙찰자로 선정되는 방식으로 바뀌어야 한다. 입찰 제도의 기조를 최저가낙찰로 가져가더라도 작고 단순한 공사일수록 순수한 의미의 최저가에 가까운, 가격에 의한 평가의 비중을 높이는 방향으로 가야 한다. 대형 공사의 입찰에서는 가격 이외에 기술, 경험, 기업 신뢰도 등에 대한 다단계의 검증과 공사 이행을 담보하기 위한 각종 장치를 요구해야 한다. 공사 입찰이 아닌 경우에도 같은 원칙이 적용될 수 있다. 가격경쟁 요소가 부족한 턴키 입찰이나 한꺼번에 너무 많은 요소를 종합 평가하려는 민간투자 사업자 선정 방식에 있어서도 기술적 제안을 일차 평가하고 이를 통과한 업체중 최저가 제안자를 낙찰자로 결정하는 대형 공사 입찰 방식으로 수렴되어야 할 것이다.

새롭게 대두되는 입찰 방식에 대해서도 그 활용의 범위에 대해 방향를 제시해줄 수 있다. 요즘 전자 입찰 방식이 마치 유행처럼 확대되고 있으며 이를 매우 바람직한 현상으로 평가하고 있다. 입찰의 투명성을 높이고 입찰 비용을 낮추는 긍정적인 측면은 분명히 있다. 그러나 전자 입찰의 성격상 간단한 입찰서밖에 받지 못하며 입찰 참여자가 다른 입찰 방식보다 훨씬 많아 자칫하면 심사 비용이 지나치게 많이 지출될 수 있다는 한계가 있다. 이러한 특징 때문에 전자 입찰은 가격에 대한 간단한 평가에 의존하는 소형 공사의 입찰에서 주로 사용될 수밖에 없다. 기술이 진보하면서 그 적용 범위가 점차 넓어질 수는 있을 것이다.

정부의 가장 강력한 건설산업 정책이 입찰 제도이다. 공사 규모와 성격에 맞는 입찰 방식을 일관성있게 펼쳐 나가야만 건설산업의 발전이 있을 수 있다. 자유로운 시장진입과 최저가 기조의 입찰 제도하에서 입찰, 즉 시장의 시험에서 실패하는 업체는 퇴출되도록 하는 풍토가 정착되어야 한다. 이렇게 되면 큰 기업이든 작은 기업이든 가격과 기술 측면에서 경쟁력을 갖춘 건설업체가 발전할 수 있는 여건이 조성될 것이다.

김흥수
한국건설산업연구원 선임연구위원
hskim@cerik.re.kr