저가심의제 보완 이후…평균 낙찰률 여전히 60% 이하

- 덤핑방지효과기대에못미쳐, 최저가낙찰제확대시행유보해야-

지난 8월 최저가낙찰제 공사의 저가심의제 보완대책이 발표되었을 때, 건설업계는 이번에야말로저가낙찰방지가이루어지지 않을까 하는 기대를 가졌던 것 같다. 바뀐 제도로기존의입찰결과 자료를통해시뮬레이션을 해본 결과, 예정 가격 대비 65 70% 선에서 낙찰이 이루어질 것이라는 낙관적인 전망도 나돌았다. 정부는정부대로, 여당은여당대로개정된저가심의제를시행해보고최저가낙찰제확대여부를논의하자는 방침을 공식적 혹은 비공식적으로 흘리기도하였다.

저가심의제 보완 불구 평균 60% 이하

개정된 저가심의제는 지난 달 21일 순창 운암제1공구및제2공구도로확장공사에 처음 적용되었다. 44개사가참여한1공구는 현대건설이 6번째로 낮은 684억원(예가 대비 59.9%)에 수주했고, 36개사가참여한 2공구는 현대산업개발이 12번째로 낮은 883억원(예가 대비 62.9%)에 수주했다. 다음 날에는 33개 사가 참여한 벌교 주암(1공구) 도로공사입찰에서롯데건설이9번째로 낮은 1,085억원(예가 대비 60.4%)에 수주했다. 26일에는50개사가참여한법전 소천국도건설공사와 36개사가참여한 두교리 죽산도로공사입찰에서쌍용건설이 527억원(예가 대비 57.2%), 958억원(예가대비 58.7%)에각각수주했다.

이처럼 개정된 저가심의제가 적용된 최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률이 60% 이하 수준에 머물자 건설업계에서는 크게 실망하고있는것같다. 2001년에최저가낙찰제가도입된후집행된57건공사의평균낙찰률이 57%였는 데반하여 겨우 2 5% 포인트밖에는 상향 조정되지않았고, 이런 낙찰률에서는 여전히 손실을 피하기 어렵기 때문이다. 향후에는 건설업체들이 대부분 예가 대비 60% 이하에서 입찰할 것이라는 예측도 나오고 있다. 그동안 최저가낙찰제 수주를 기피해 왔던 대형 업체들도 60%대에입찰하게되면서입찰자의공종평균금액이더떨어지고, 그결과최저가낙찰제공사의낙찰률이더떨어질소지도크다.

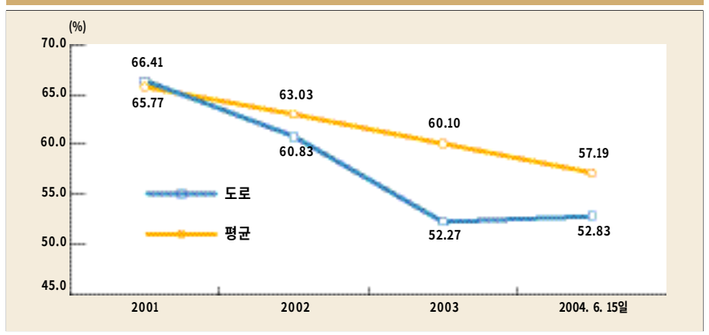
상반된 시각

시행 초기이기는 하지만, 저가심의제 보완 성과는 미미하다고 보아야 할 것이다. 하지만그내용은좀더심층분석해볼필요가있다.

먼저, 평균 낙찰률이 60%대에서 형성된 것은 어느 정도 성과를 거두었다는 시각도 있다. 최저가낙찰제 공사의 평균 낙찰률이 과거 57%였다고 하지만, 그것은 어디까지 나전체평균낙찰률이었고, 도로공사의경우 2002년평균낙찰률은52% 수준에불과했기때문이다. 따라서, 이번에개정된저가심의제가 적용된 5건의 도로 공사 평균 낙찰률이 60% 수준이라면, 약7% 내외의 낙찰률상승효과가있었다고보는것이다. 물론 앞으로도 그럴 것인지는 좀더 시행해봐야알수있을것이다.

하지만 평균 60% 수준에 입찰하는 것이 낙찰확률이높다고보고대부분이그가격에 입찰할 경우, 공종 평균 입찰 금액의 저하로인해낙찰률은 더떨어지고, 최저가낙찰제의요행에의한낙찰경향성은더높아지게된다. 이렇게되면적격심사제도가안고 있던 운찰제(運札制)라는오명을 최저가낙찰제가또다시뒤집어쓰게될 것이다. 수주확률을높이기위해서계열사나공사수주 의지가 없는 회사들과 협력하여 하나는 높게, 하나는낮게쓰는식의투찰이이루어질수도있겠지만, 이런경우에도입찰참가

최저가낙찰제 공사의 전체 평균 낙찰률과 도로 공사의 평균 낙찰률 추이 비교



자수가수십개이기때문에낙찰금액의저하를막기는어려울것이다.

반면에이번저가심의제개정으로최저가낙찰제공사의평균낙찰률이65 70% 수준에서 형성되었다면 또 다른 문제를 야기할 수도있다. 예컨대저가낙찰방지가이루어졌으니, 당초계획대로100억원이상공사로 최저가낙찰제를 확대 시행하자는 목소리가 힘을얻었을것이다. 시민단체는시민단체대로 정부가 저가 심의 기준을바꾸어서 낙찰률을 대폭 올려 주었다는 비난을 퍼부을 가능성도높다. 담당공무원들은공무원들대로 감사문제를걱정해야할지도모른다.

저가 낙찰 방지 방안은 없나

저가심의제가 제 기능을 발휘하려면 발주기관에 의한 실질적인 공종별 가격 심사가가능해야 한다. 발주기관이축적된공종별실적단가나시장가격조사결과에기초하여 입찰 참가자의 내역을 기술적 · 전문적 · 주관적으로심사하여낙찰여부를결정하는 것이 선진화된 저가심의제이다. 그런데, 우리나라처럼입찰자의공종 평균금액을 기준으로 낙찰 여부를 결정하는 제도에서는평균금액이얼마냐에따라항상저가낙찰이 발생할개연성이 있다. 더욱이우리나라의 발주기관은아직 제대로된저가심의를 할 수 있는 토대를 갖고 있지 못하다. 공종별 실적 단가와 같은 객관적인 자료도 구축되지못했고, 저가심의 인력의전문성이나공정성에대한사회적신뢰도없다. 그러다보니발주자의주관적심사자체에대해서 공무원은 공무원대로, 건설업체는 업체대로반대하고있는실정이다.

대안을제시하자면, 현행저가심의기준에 절대 기준을 추가하여 보완하는 방안이 있다. 지금처럼공종평균입찰금액에따라 낙찰률이얼마든지낮아질수있는제도대신에설계금액을기준으로일정비율미만(예컨대70%)의공종을부적정공종으로판정하는 것과 같은절대기준이추가된다면, 낙찰률상향효과를기대할수있다. 이러한 방식의저가심의제는일본지자체에서도활용되고 있다. 2003년2월부터 시행하고 있는 일본 이와데현(岩手縣)의 저가심의제는 입찰 집행시 제출된 공사비 내역서를 심사할때공사비마다사전에정해놓은예가대비일정비율 미만입찰자는낙찰 대상에서 실격시키고있다. 다만, 우리의경우이러한 방식으로 낙찰률의 상향 조정 성과는 거두겠지만 실격 기준에 입찰 금액이 집중됨으로써운찰제성격의탈피가어렵게된다. 이렇게 된다면 왜 적격심사제도를 대신하여 최저가낙찰제를 도입했는지에 대한 근본적인문제제기가이루어질것이다.

최저가낙찰제 확대 유보해야

정부 · 여당의 입장은 저가심의제 보완으로 덤핑이 방지되면 최저가낙찰제를 확대 시행할 수 있다는 것으로 볼 수 있는데, 60% 미만 수준의 낙찰률로는 덤핑 방지가 이루어졌다고 보기 어렵다. 그렇기 때문에 일단은 내년에 최저가낙찰제를100억원 이상 공사로 확대하겠다는 방침은 철회하는 것이 바람직하다. 특히, 신행정수도건설이 무산되고, 건설 경기 연착륙이중요한국가적 과제로 대두한 마당에 최저가낙찰제의 무리한확대는건설업계의부실은물론이거니와건설경기의경착륙을가져올수도있다. 단기적으로는건설 경기연착륙을위한 ‘ 한국형 뉴딜 정책 의 시행과 함께 최저가낙찰제의 정착이 이루어질 수 있는 제도적 여건의 정비에 주력해야 한다. 최저가낙찰제의정착을위해서는보증기관이나건설업계의 책임도 크지만 발주기관의 역할에 대해서도근본적인재점검이필요하다.

덤핑 방지를 목적으로 저가심의제가 보완된 이후 지난 달 처음 적용된 도로 공사 입찰에서는 평균 낙찰률이 여전히 예정가격대비60% 이하라는결과가나타났다.

최저가낙찰제가안고있는문제점이무엇인지를 알고 있는 정부 · 여당이 왜 최저가낙찰제 확대를 포기하지 않고 있는지에 대해서는 건설업계도 자성해볼 필요가 있다. 최근언론에오르내리는지자체장이나공기업 사장의 뇌물 수수 사건에 건설업체들이 빠지지 않는 현실에서는 건설업의 정화 내지구조조정자원에서최저가낙찰제확대가 필요하다는목소리가시민단체나여론의힘을얻을수밖에없다. 건설업계내부의자율정화도저가 낙찰방지를 위한 사회적합의를도출하는데중요한변수가될수있다.

이상호
한국건설산업연구원연구위원
shlee@cerik.re.kr

일본 岩手縣의 저가 심의시 실격 대상 기준(2003.2.월 시행)

공사 비목	토목	건축
직접공사비(실제공사이행을위한비용)	70%	65%
공통가설비	60%	55%
현장관리비	30%	50%
일반관리비	25%	10%