무리한 저가 낙찰…최저가낙찰제 보완책은 없는가

- 사회 · 경제적으로광범위한부실화초래우려, 시장왜곡바로잡아야-

공공재, 즉도로나지하철등과같은사회간접자본 시설이나 공공 기반 시설을 건설하고자할경우정부는일반적으로경쟁입찰 방식을 취하고 있다. 현재 경쟁 입찰 방식으로는 발주자인 정부가 입찰자의 공사수행 능력과입찰금액의 적정성등을객관적인 수치로 평가하여 가장 적정하다고 인정되는자를낙찰자로선정하는적격심사제가 적용되고 있다. 그러나, 500억원 이상 PQ 대상공사에대해서는먼저입찰에참가하고자 하는 건설업체들의 시공 능력을 평가하여 적격 업체로 선정하고 가격 경쟁을 통하여가장낮은금액으로투찰한자를낙찰자로 선정하는 최저가낙찰제를 적용하고 있다. 최저가낙찰제는 무조건 최저 입찰자를낙찰자로선정하는것은아니고최저입찰자 순으로 입찰 금액의 적정성을 심사하여일정한기준을통과한 자를최종낙찰자로 선정한다. 정부는낙찰자선정이복잡한 적격심사제를 축소해 나가고 그 대신 최저가낙찰제를연차별로확대시행하겠다고여러 번 발표해 놓고도 이를 유보해 왔다. 그러면 계약논리상가장낮은가격으로공급하겠다는입찰자를계약상대자로선정하는 최저가낙찰제가 당연히 적용되어야 함에도 정부 공사발주에있어서 문제가되는이유는어디에기인하는것일까?

공사비 결정 방법

가격이란 투입될 자원의 희소성과 관련된모든정보뿐만아니라 계약이행과관련된여러가지불확실성을 모아서하나의금전적수치로나타내는것을말한다. 계약금액을 결정하는 데는 두 가지 방법이 있다. 계약할금액의크기를먼저결정하고난이후에그범위내에서원가를배분하는 총액중심의가격결정방식이있고, 계약이행에 필요한 원가를 먼저 확정한 이후에 계약할 금액의 크기를 결정하는 원가 중심의 가격결정방식이있다. 전자는이미정해진총액에맞추어야하는 제약이따르는반면 예정된비용을초과하지않게되지만, 후자는그와반대의경우가된다.

공사비를 결정하는 데 있어서 입찰자는 원가중심의가격결정방식, 즉①당해공사에 투입될 인적 물적 생산 요소의 총량, ② 투입 요소의 품질과 성능, ③ 계약 이행에 따른 불확실성과 리스크, ④ 계약 이행 조건, ⑤ 기업이추구할이윤이나 부가가치의 총량은 물론이고, ⑥그 당시의 경제 정치사회적여건및동종업계간의경쟁등과 같은환경적요소, ⑦수주전략상의디스카운트 등을 망라하여 최종적으로 가격 결정을해야할것이나, 현실적으로는경쟁상대방을의식해서총액중심의가격결정방식을택하고있다.

무리한 저가 낙찰 왜 계속되나

그러면 현실적으로 최저가낙찰제하에서 왜 무리한 저가 낙찰이 계속되는 것일까? 여기에는 우선 건설업 자체가 수주에 의존하는산업적특성이있는데다 수주할공사물량은제한되어있기때문이다. 또한, 아파트를 제외한 대부분의 건설 공사가 SOC와 같이공공부문에속한다. 공사수주없이는 건설 기업의 생존 자체가 불가능하다는 현실적이유, 그리고정부공사낙찰제도의변화가건설기업에미치는영향이큰이유로 작용하고있는것이다.

둘째로는 건설 생산 체계의 강한 동질성으로인하여경쟁업체수가다른산업과는 비교할수없을정도로많다는것이다. 예를 들어일반도로 3km를일반경쟁입찰에부칠경우이정도의시공능력과자격을갖추

가격 결정 방법 비교표

구 분	총액 중심 가격 결정	원가 중심 가격 결정
원가 배분	총액 결정 후 원가 배분(Price-led Costing)	적산방식에의한총액결정(Costled Pricing)
의사 결정	가용 예산 범위 내에서 의사 결정 가능	가용 예산을 초과한 의사 결정 우려
우선 순위	주된 요소를 우선, 옵션은 후순위	우선 순위 없이 필요한 요소를 포함
품질	중저가품 우선	적정 품질 우선
적용 대상	주로 제조업과 같은 규격품 또는 할인 상품 등에 사용	주로 건설업과 같은 주문 생산품에 사용
가격 결정 구조	가격 결정 구조가 간결하나, 거품 또는 부족이 있을 수 있음.	가격 결정 구조가 복잡하며 상대적으로 거품이 적음.
계약 이행 조건	가격 수준에 맞춘 이행 조건 부과	계약이행조건도가격으로연계되어반영

고입찰에참가할수있는건설업체수만해도수백개사는족히넘을것이다.

셋째로 출혈 경쟁을 해서라도 수주한 공사를완성하고나면기업은시공경험을축적할수있고향후수주를위한PQ 점수확보 등 계속 기업으로서의 인프라가 구축됨은물론이며, 단기적으로기업의자금회전, 일거리 확보등의부가가치를향유할수있게되는것이다. 결국당해공사를완성하는데 소요될 투입 원가와 계약 금액 간의 차이, 즉적자규모보다도그기업이평가하는부가가치가클경우에는 그가치의범위내에서투찰가격을결정할것이다. 입찰가격을P, 공사원가를C, 기업이평가하는총부가가치를 V라고 할 경우 입찰 가격 P는 원칙적으로 C≦P≦V의 구조를 가지는 것이 바람직할 것이나 치열한 경쟁 구도 하에서는 P≦C≦V의 구조를 가질 수밖에 없다는 것이다.

저가 낙찰의 문제점

정부 공사가 저가로 계약되었다고 하더라도 엄격한 감리 감독만 이루어진다면 부실시공을방지할수있어문제가되지않는다는주장도없지않다. 물론, 건설업체들의 무리한 저가낙찰에의한공사수주사례가 예외적으로발생한다면개별업체의일시적 손해외에는특별히이로인한사회적문제는없다. 그러나, 만일상례적으로이루어진다면문제는달라진다.

우선 저가 낙찰의 긍정적인 면을 살펴본다면, 건별로투입되는예산측면에서볼때 단기적으로는국민 부담의최소화, 즉정부 예산집행의효율성을기할수있을것이다. 그리고 기업은 기업대로 공사 현장에서의 손실을 최소화하기 위한 노력이 요구되기 때문에 원가절감을위한기술개발의계기가될수도있을것이다.

부정적인 영향을 살펴보면, 첫째로 값싼 저품질의 기자재 사용(예를 들면 육안으로 식별이어려운점을 이용해국산석재대신 값이 현저하게 싼 중국산 석재 사용), 무리한 저가 하도급, 저급 기술 인력 사용 등으로 부실 시공의 개연성이 높고, 이로 인해 다수인이 사용하는 시설물의 안전에 대한 위협을가져올수있다. 둘째로는공사현장에서의 누적된 적자는 기업 가치의 파괴로 이어지고 기업의 R&D 투자 소홀은 물론, 우수건설기술인력의이탈이가속화될수밖에 없어 건설산업의 건전한 발전과 기술 개발을 기대하기어렵게된다. 셋째로건설산업은 전후방 효과가 큰 산업이기 때문에 공사 발주가 사회적 후생에 미치는 영향이 다른어느산업보다도크다. 따라서, 무리한 저가 공사 수주는 납품업체, 장비임대업체, 하도급업체등연쇄적기업손실, 건설근로자에대한지나친저임금구조심화등으로 인해 광범위한 사회 경제적 부실화를 가져올수밖에없다. 넷째로감리감독의강화는 물론 불법적 행태(합법적이고 정상적인 처리에드는비용을절감하기위한편법또는 탈법위법적행위)의증가등으로인하여공공 시설물 생산에 따른 거래 비용 및 사회 감시체계강화요구로사회적비용이증대되어 사회 전반적으로 미치는 부정적 효과는금전적계산이어려울정도라할것이다.

동원 가능한 저가 낙찰 방지 수단

그러면 최저가낙찰제하에서무리한저가 낙찰을 방지하기 위하여 동원 가능한 수단으로는어떤것들이있을수있을까?

첫째로생각해볼수있는것이예정가격과 연계시키는 방안이다. 즉, 예정 가격 대비 일정수준 이하로낙찰한자에 대해서는 상당한 불이익을 줌으로써 입찰 가격이 무리하게 내려가는 것을 억제하는 방법이다. 예를 들면, 예정 가격 대비 일정 비율(예컨대 예정 가격 대비 70%) 미만 낙찰자에 대해 낙찰 차액을 보증금으로 납부토록 한다거나 계약 보증 요건 강화, 엄격한 저가 하도급심사, 감리요건강화, PQ 심사기준상 감점제채택 등을통해차후입찰에서불이익을받도록 하는등의다양한방법이있을 수 있다. 그러나, 이러한방법들은 저가 낙찰로 인하여 가뜩이나 어려운 공사 현장에 더큰경제적부담을안겨준다는 데문제점이 있다. 뿐만 아니라 수주가 생존 요건인 건설업체로서는 손해를 감수하고서라도 울며겨자먹기식으로저가수주를 할수밖에 없다는한계점이있다.

둘째로는예정가격대비일정비율미만 인자는낙찰대상에서배제하는 것과같이 낙찰 금액을 인위적으로 적정 수준까지 끌어올리는 방법이있다. 이러한방식은획일적으로 일정 수준 이상의 공사비를 보장해 준다는장점은 있으나, 경쟁논리에 부합되지않는다. 뿐만아니라투입될공사원가와 는관계없이 예정가격이어느선에서형성되느냐에따라낙찰자가달라진다는문제점을안고있다.

셋째로는 세부 공종별 입찰 가격 평균치를시장거래가격으로간주해이를기준으로입찰가격의적정성을심사하는저가심사방식이다. 이방법은불특정다수인의공사비 평균치를 시장 가격으로 인정한다는 점에서합리적이라고볼수도있다. 그러나, 현실적으로는 객관적인 심사 기준 마련이 어렵다는단점이있다. 또한, 잠재입찰자들이입찰금액산출내역서를작성함에있어 공종별로 철저한 가격 조사와 자기 회사만의 경험 및 노하우가 반영되어야만 실효를 거둘수있지만, 최근의입찰사례에서나타난바와같이모든공종에 대하여획일적으로 동일한 비율을 적용하거나 일부 업체간 공모적투찰을행함으로써저가심사제도입 당시의기대를무위로만들수있다.

넷째로 발주자가 저가 투찰 요인을 심사해서무리한가격이라고판단되는경우에는 낙찰에서 배제하는방식이다. 이제도가성공하기 위해서는 발주자와 입찰자 간에는

무리한저가공사수주는납품업체, 장비임대업체, 하도급업체등연쇄적 기업손실은물론건설근로자에대한지나친 저임금 구조 심화 등으로 인해 광범위한 사회·경제적 부실화를초래하게된다.

물론 사회 전반적인 신뢰 관계가 구축되어야 하고, 그 바탕 위에 합리적인 의사 결정이 이루어져야만 가능하다. 여기에 발주자의 수준 높은 전문성과 협상 능력, 고도의 윤리의식이전제되어야한다.

계약 당사자간 만족의 합을 극대화해야

정부공사낙찰제도는업역구분등경직된 건설 생산 체계, 예산제도 등 다양한 규제 요인을 제쳐두고 낙찰제도 하나만을 가지고 최선의 방안을 강구하기에는 너무나 많은 제약 조건이 따른다. 그러나, 그가운데서나마무리한저가낙찰로인해많은사회경제적문제점을최소한으로줄여나가기 위해몇가지보완책을생각해볼수있을것이다.

첫째로저가입찰을한자는입찰자스스로 가격의 정당성을 증빙토록 하고 낙찰자는 입찰심사위원회에서 심사·결정토록해야 한다. 이와더불어공종별유자격자명부제(The Permanent Lists of the Qualified Service Provider)가도입되어야 한다. 이 제도는주요공사별로시공능력을종합평가하여매년평점순위에 따른명부를작성하고 이에 의거하여 적절한 수(예컨대 7 10개사)의입찰참가자를 발주자가초청하는제도를말한다.

둘째로최저가낙찰제하에서는대안 설계가허용되어야한다. 발주자가제시한기존 설계범위내에서 원가절감요인을찾도록 하는 입찰제도에는 공사비 절감 경쟁에 한계가있을수밖에없기때문에보다더싸고 좋은 공법이나소재, 노하우를통해서가격 경쟁이 이루어지도록 하는 것이 건설산업 발전측면에서볼때필요하다.

셋째로 대형 공사로서 시공에 수년을 요하고일반도로와 같이시공기술이일반화된공사는적정한 규모로분할발주가 허용되어야한다. 예를들면시공상의기술적난이도가비교적낮은일반국도수십km씩을 1건 공사로 발주함으로써 대형 건설업체의 몫으로만 돌리는 것은 바람직스럽지 않은 것으로보인다.

넷째로 지방 업체들의 경우 현행의 지역업체 참여시 PQ 심사 가산 평점 방식에서 입찰금액프리미엄방식(예를들면입찰금액의2 3% 범위내에서지역업체참여비율에 따라 우대하는 방식)으로평가방식을 바꿔야한다. 그외에도턴키입찰에서는설계심사에대한전문성공정성을확보할수 있도록 개선하고 가격에 대해서는 협상에 의한계약방식으로전환해야할것이다. 또한, 공사비산정방식을현행품셈방식에서 시중거래단가를반영한실적 공사비적용 방식으로 전환하는 등 분야별로 전반적인 제도개선이요구된다할것이다.

정부 계약은 근본적으로 계약 당사자간 어느일방의 희생이 전제되지않는, 그래서 양 당사자의 만족의 합이 극대화될 경우에 가장합리적인 계약이될 것이다. 지금까지의정부공사 입찰제도가실패를본이유도 정부가이해집단의요구에밀려수요와공급의 자율적 시장이라는 큰 틀을 만들어주지못한데기인한다.

왜곡된 시장에서는 다시 왜곡된 제도를 만들어낼수밖에없다. 이러한왜곡된문제점들을 바로잡은 이후에라야 정부 공사 낙찰제도로인한 논란이 종식될것이다.

김정현
한국건설산업연구원 선임연구위원
jhkim@cerik.re.kr