저가심의제 개정 불구 최저가 낙찰률 하락세 '여전'

- 2004년8월이후70건평균59.06%, 항만공사는크게떨어져-

공공공사에 대한 최저가낙찰제도만큼이나 첨예한 대립 양상을 보이는 논란거리는 없을 듯싶다. 확대, 확대유보, 폐지까지다양한 주장이 제기되고 있다. 경제정의실천연합 등 시민단체는 참여정부 출범 당시부터업체간자율경쟁유도와가격경쟁을통한 공공 사업 예산 절감을 이유로 국가, 지자체 등모든공공 기관이발주하는공사에 최저가낙찰제를확대도입해야한다고줄기차게주장하고있다. 반면, 건설업계와정치권에서는 낙찰가가 순 공사 원가에도 크게 미치지못하고있다며확대유보는물론기존에 시행되고 있는 것까지도 폐지하자는 주장을펴고있다. 이러한형세이다보니제도를 시행하는 재경부와 건교부도 쉽게 결정을 하지못하고과도한 저가입찰과공사 부실화, 건설산업 안정성 저해 등의문제점과 최저가낙찰제 도입 효과를 계속 저울질하고있다.

최저가낙찰제와 저가심의제

최저가낙찰제는 이론 자체로는 자유 경제 시장 원리에 맞는 제도이며, 공공 사업 시행에가장효율적인 제도다. 하지만 건설업체 수에비해공공공사 발주물량이턱없이 부족한 국내 건설시장 여건에서 최저가낙찰제 도입은 과열 경쟁을 부추겨 과도한 저가 낙찰로이어지고 있다. 건설산업 현실과 이상의 격차로 표현될 수 있을 것이다. 지나치게 현실과 괴리된 이론은 아무리 좋아도실행력에는한계가있게마련이다.

현실과 이론의 괴리를 줄이고자 마련된 방안이 저가심의제이다. 일정 수준 이하로 입찰한 업체는 입찰에 응한 업체들의 평균 낙찰률을 근거로 부적격 업체로 판정하여 탈락시키는 데 초점을 맞추었다. 2004년2월 입찰 공고한 공사부터 시행되었던 당초 저가심의제는 평균 낙찰 금액보다 20% 미만으로투찰한부적격공종수가전체 공종수의 10%를 넘는 경우에는 탈락시키는 방식이었다. 추정하기로는 평균 낙찰 금액이 70%선에서 정해지는 경우, 최저가 낙찰률이56% 이상은될것으로기대되었다. 그런데 저가심의제 도입 이후에도 40%대의 낙찰률이 2건이나 발생하는 등 도입 취지를 무색하게만들고 말았다. 보완차원에서 같은 해 8월 16일 이후에입찰이 진행된 공사에는 개정 저가심의제를 도입하였다. 평균 낙찰 금액보다 10% 미만으로 투찰한 공종을 부적격 공종으로 간주함으로써 탈락 기준을 보다 강화시켰다. 개정 저가심의제가 도입된지 1년도 채 되지 않아 도입 효과를 판단하기는 다소 섣부른 감이 있으나 본고에서는 개정 저가심의제 도입 전후의 낙찰률을비교분석하였다.

저가심의제 도입 불구 낙찰률 하락 여전

2001년 1,000억원 이상 PQ 대상 공사에 최저가낙찰제가 도입된 이후, 2005년 6월 현재 215건이 진행되었으며 평균 낙찰률은 61.4%로 나타났다. 총 발주 금액(확정 예가 기준)은30조 9,620억원이며총낙찰금액은 19조 2,040억원으로 조사되었다. 2004년부터 500억원이상PQ 대상공사로최저가낙찰제가확대되면서발주건수는크게증가하여 2004년에는무려84건에달했다. 평균낙찰률은최저가낙찰제도입이후계속낮아지고 있는 추세이며, 2004년에저가심의제를 도입하였음에도불구하고60% 미만으로낮아져하락추세가멈추지않고있다.

저가심의제의 효과를 살펴보기 위해 2003년이후 시행된 최저가낙찰제입찰 공사를대상으로도입전과후의 낙찰률을비교하였다. 2003년이후시행된건수는전체 135건이며 평균 낙찰률은 59.47%이다. 개정 저가심의제가 적용된 2004년 8월 16일 이전입찰공고분과이후입찰 공고분을구분하여 살펴보았다. 개정 저가심의제 이전 기간은 다시 저가심의제 도입 이전과 저가심의제도입기간으로구분하였다.

당초 저가심의제 도입으로 낙찰률은 58.78%에서 60.78%로 2%p 상승한결과를 나타냈다. 가장큰비중을차지하는도로공사의 경우 2%p 상승하였고 철도의 경우에는 55.83%에서 62.32%로 6.49%p나 상승하였다. 플랜트도 0.5%p 상승하였다. 항만공사의 경우에만 79.67%에서 75.17%로 4.5%p 하락하였다. 전반적으로저가심의제 도입으로 인해 60%를 밑돌던 평균 낙찰률이 60%를상회하는결과를가져왔다.

하지만 저가심의제 도입 이후에도 50% 미만의 낙찰률이여전히 사라지지않자, 부적격 기준을 보다 강화한 개정 저가심의제를 도입하였다. 그 결과, 도로 공사는 낙찰률이 개선되는 모습을 보였으나 항만 공사의낙찰률은크게낮아졌다. 아직충분한자

료가 축적되지 않아 단정하기는 이르지만, 당연히 상승할 줄로 기대했던 평균 낙찰률이 다시 59.06%로 낮아지면서 낙찰률 하락세가 멈추지 않고 있음을 확인한 셈이다. 물론 개정 저가심의제 시행 후의 평균 낙찰률이 저가심의제 도입 이전의 낙찰률(58.78%)보다 근소한 차이로 높아졌다는 점은 긍정적이다. 그러나, 당초 기대한 만큼의 상향된 모습이 나타나지 않고 여전히 60%를 하회하는 낙찰률 수준은 건설업체나 정부 모두에게 부담스러울 수밖에 없다.

단순하게 생각하면, 외형상 건설업체의 수주액 감소는 정부 예산의 절약을 의미하므로 국가 차원에서는 손실이 아니라고 볼 수 있다. 하지만 저가 수주로 인해 만일 부실시공 문제가 초래된다면 이는 사회 전체의 문제로 확대되고 비용 발생도 뒤따르지 않을 수 없게 된다. 실제 현 최저가낙찰제하의 낙찰 가액은 공사 완공까지 소요되는 인건비, 자재비 등 공사현장의 직접 공사비를 감당하기에도 부족한 수준이다. 하도급 단가를 낮추고 자체 경비를 절감하는 등 온갖 자구책을 동원한 결과가 그렇다. 이윤을 추구하는 기업으로서 응당 예상하는 이윤과 일반관리비 등의 간접 공사비는 기대할 수조차 없다.

과도한 저가 입찰 방지 대책 마련해야

한편, 낮은 낙찰률의 이면에는 과도한 입찰경쟁이 자리하고 있다. 특히, 2003년 이후 주택 및 부동산 경기가 크게 위축되면서 민간공사 물량이 대폭 줄었다. 회사의 규모를 일정하게 유지하기 위해서는 공공 시장으로 눈을 돌리지 않을 수 없게 되었다. 외형 유지를 위한 공사 수주 관행과 한정된 시장 상황이 저가 낙찰을 초래하게 된 주요한 이유가 되었다. 여기에 최저가낙찰제의 근간인 공사이행보증제도 및 공사감리제도 등의 제도적 장치가 미비한 것도 한몫을 하였다. 보증 거부를 하기 어려운 국내 보증 시장의 구조로 인해 저가 수주를 하고서 도약간의 담보 제공만 하고서 보증서를 받아내고 있다. 또한, 공사 관리가 제대로 이루어지지 않고 있어 설계변경이 잦고 부실시공의 여지도 존재한다.

지금과 같은 최저가낙찰제에 따른 과도한 저가 수주가 계속된다면 부실공사로 인한 사회 문제를 야기하고 자칫 건설산업의 붕괴로 이어질 위험성이 있다. 그러나, 공공공사 발주의 큰 틀이 최저가낙찰제가 되어야 한다는 흐름은 거스를 수 없어 보인다. 다만, 이로 인해 야기되고 있는 과도한 저가 출혈 수주는 절대 막아야 한다는 기본 조건은 강화되어야 할 것이다. 향후 최저가낙찰제도 개선의 핵심은 가격 경쟁과 열로 인한 과도한 저가 입찰을 방지하는 방안 마련에 두어야 하며 다음과 같은 몇 가지 방향에 초점을 맞추어 진행될 필요가 있다.

첫째, 최저가낙찰제 공사는 공사 규모가 작거나 단순하여 경제성이 요구되는 공사에만 제한적으로 적용할 필요가 있다. 원자력 발전소 등과 같이 공사 규모가 크거나 복잡한 공정은 건설산업 발전과 안정성 차원에서 단순히 가격 경쟁에 의해 낙찰자가 선정되도록 해서는 안 된다. PQ 등 기술력을 세밀히 평가하는 제도를 활용해 발주하는 것을 견지해야 할 필요가 있다.

둘째, 보다 실효성 있는 저가심의제를 구축할 필요가 있다. 현행의 저가심의제는 입찰자의 평균 입찰금액으로 부적격 판단 근거를 삼다 보니 근본적인 저가 낙찰 방지 대책이 되지 못하고 있는 실정이다. 공사 종류에 따라 기존의 시공사례 및 경험을 토대로 일정한 부적격 낙찰률 수준을 제시하거나 지나친 입찰경쟁을 막을 수 있도록 입찰참가자의 수를 조절하는 장치를 마련해야 할 것이다. 또한, 발주기관이 실질적 심의기준을 마련하여 입찰 가격의 적정성을 제대로 검증할 수 있어야 할 것이다. 입찰자가 제시한 공사비 절감 사유에 대해 공정하게 판단할 수 있는 심의기준을 반드시 정해두어야 할 것이다.

셋째, 공사과정의 감리 및 보증심사 제도의 강화 방안이 마련되어야 할 것이다. 일부 외국에서 시행되고 있는 최저가낙찰제도는 엄격한 공사 감리와 보증심사의 제도적 기반 위에서 형성된 것임을 감안할 필요가 있다. 토양이 전혀 다른 곳에 같은 나무를 심어 놓고서 같은 결과를 바라는 것은 요행에 불과하다. 토양 조건을 비슷하게 맞춰주는 작업이 선행되어야 하는 것은 너무도 자명하다. 최저가낙찰제의 정착을 위한 제도적 여건 및 기반을 확충하고서 단계적으로 확대하는 것이 바람직한 방향이다.

저가심의제 도입 전후의 낙찰률 비교(2003년 이후)

(단위: %, 건)

구 분	저가심의제 도입 이전		저가심의제 (2003. 12. 22일이후)		개정 저가심의제 (2004. 8. 16일 이후)		계	
	낙찰률	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수
도로	51.58	13	53.59	17	57.48	42	55.50	72
철도	55.83	9	62.32	9	59.10	21	59.09	39
항만	79.67	1	75.17	2	61.13	2	70.45	5
플랜트	78.63	5	79.16	4		0	78.87	9
공항		0	61.88	2		0	61.88	2
건축		0	70.46	1	73.43	4	72.84	5
기타		0	57.95	2	62.69	1	59.53	3
계	58.78	28	60.78	37	59.06	70	59.47	135

자료: 대한건설협회(2005년 5월 19일까지의 개찰결과 기준).

백성준
한국건설산업연구원 부연구위원
sjjly@cerik.re.kr