최저가낙찰제 - 글로벌 스탠더드인가

국고 절감을 위한 검증된 해법 아니다

- 합리적 운영의 전제 조건 재점검 필요, 미국·영국의 실패 경험 벤치마킹을 -

최저가낙찰제가 도입된 시대적 배경이나 환경을 돌아보면 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법인지 아닌지에 대한 논의 자체가 어색할 수도 있다. 최저가낙찰제의 도입에 대한 논의가 시작된 2000년으로 거슬러 올라가보면 최저가낙찰제가 국고 절감이라는 목표를 달성하기 위해 도입된 제도는 아니기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이제는 피할 수 있는 논쟁거리가 된 것은 확실하다. 최저가낙찰제의 확대 시행에 대한 지지와 반대를 둘러싼 갑론을박의 과정에서 최저가낙찰제가 국고 절감의 수단이 되는지가 논제로 부각되었기 때문이다. 한 가지 흥미로운 것은 최저가낙찰제 확대 시행의 지지론자나 반대론자 모두 국고 절감을 논리적 근거로 내세우고 있다는 것이다.

지지론자의 경우, 정부 건설 공사비 예산에 '거품'이 있으며 최저가낙찰제에 의해 시행된 사업의 낙찰률을 통해 그 거품을 입증할 수 있고 결국 최저가낙찰제가 적용되지 않는 사업에서 국고가 낭비되고 있다는 주장을 제기하고 있다. 이러한 논점에서 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법이라는 진단을 내리고 있다.

반면, 반대론자의 경우 건설 사업의 종합적인 성과(performance)나 전체 수명(life cycle)에 투입되는 비용을 고려하지 않은 절감은 미봉적·파괴적 절감일 뿐이고, 결국 국고의 낭비를 초래한다는 주장을 제기하며 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법이 아니라는 진단을 내리고 있다.

'국고 절감을 위한 검증된 해법은 아니다'

지금까지는 최저가낙찰제의 확대 시행에 대한 서로 상반되는 견해를 관찰자적 입장에서 이 글을 풀어왔으니 이제는 필자로서 '최저가낙찰제가 국고 절감의 해법인가?'라는 질문에 어떠한 입장을 견지하고 있는지 답할 순서가 된 것 같다.

필자는 '최저가낙찰제가 국고 절감을 위한 검증된 해법은 아니다'라는 입장이며 이에 대한 논리적 근거는 다음과 같다.

첫째, 최근 몇 년간 최저가낙찰제에 의해 시행된 사업에 대한 성과가 아직 객관적으로 평가되지 않았다는 것이다. 물론 낙찰률만을 기준으로 할 경우 국고 절감이 있었다는 주장도 가능하겠지만 경제 행위에 대한 결과

를 '얼마를 지불했는가 만으로 평가하기에는 균형감이 부족하다는 생각을 지울 수가 없다. '무엇을 얼마만큼 달성했는가 에 대한 정확한 평가가 동시에 이루어져야 비로소 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법으로 공인받을 수 있다.

둘째, 최저가낙찰제가 국고 절감의 검증된 해법이라면 최저가낙찰제가 세계 각국에서 글로벌 스탠더드로 채택되는 확산 일로에 있어야 하지만 현실은 그 정반대이다. 오히려 미국, 영국 등 최저가낙찰제를 공공 조달의 기조로 삼고 운영해 왔던 국가들도 1990년대 중반에 들어서면서 이를 폐기하거나 최대 가치(best value 또는 value for money) 조달로 전환하고 있다는 것을 주목할 필요가 있다. 이때 간과하지 말아야 할 것은 미국, 영국 등의 국가는 최저가낙찰제도를 운영하기 위한 제도적 · 건설산업적 시스템이 우리보다 더 잘 갖추어진 국가라는 평가를 받고 있음에도 불구하고 최저가낙찰제에서 멀어지고 있다는 것이다. 현재 우리는 최저가낙찰제도의 합리적인 운영을 위해 제도적 · 건설산업적 시스템을 마련 또는 정비해야 한다는 논의를 하는 정도의 단계에 와 있다. 그러나, 제도적 · 건설산업적 시스템의 구축만으로는 최저가낙찰제가 지니는 문제점을 극복하기에는 한계가 있다는 것을 미국, 영국의 사례에서 실증적으로 증명하고 있다는 것을 반드시 주목할 필요가 있다.

셋째, 최저가낙찰제가 동반하는 문제점을 짚어보면 최저가낙찰제를 검증된 해법이라고 판단하기 어렵다. 특히, 최저가낙찰제가 건설업계의 문제로만 귀결되는 것이 아니라 결국은 발주자의 피해로 나타나는 부메랑 현상을 유발시킨다는 것을 유의할 필요가 있다. 공멸(lose-lose) 상황이 유발된다는 것이다. 이를 위해서는 영국의 사례를 한번 짚어볼 필요가 있다. 이미 언급한 바와 같이 영국의 경우도 오랜 기간 최저가 낙찰을 공공 조달의 기조로 채택하였었고, 최저가낙찰제를 국고 절감의 해법으로 인식하고 활용한 시기가 있었다. 그러나, 그 결과는 발주자의 불만족, 발주자와 건설업계 간의 적대적 관계 심화, 건설산업의 경쟁력 약화, 실패 비용(failure cost)의 증가, 공공 건설 사업의 목표 달성 실패 등으로 나타났다. 결국 값비싼 실패의 대가를 경험적으로 치르고 나서야 공공 조달의 혁신을 도모할 수밖에 없었고, 그 과정에서 최저가낙찰제가 폐기되었다. 최소한 영국의 사례에서는 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법이 아니라는 것이 증명된 것이다. 현재 영국에서는 공공 조달 시스템의 혁신을 통해 많은 긍정적인 성과를 내고 있으며 우리가 지속적으로 모니터링하고 벤치마킹할 필요가 있다는 것도 강조하고 싶다.

지금까지의 논의를 정리하면 최저가낙찰제가 건설산업에서 아직 국고 절감의 해법이라고 검증된 것이 아니고 다른 국가의 사례를 교훈으로 삼는다면 굳이 이를 조급하게 확대 시행할 필요가 없다는 것이다.

필자 역시 국민의 한 사람으로서 국민의 세금으로 조성된 국고가 낭비되기를 원치

최저가낙찰제의 조급한 확대보다는 미국 · 영국 등과 같이 최저가낙찰제의 실패를 경험하고 그 다음 단계로 이동한 국가에서 시행하고 있는 최대 가치 조달을 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다.

최저가낙찰제의 원래 도입 목표는 국고 절감이 아니었다. 그러나, 이제는 피할 수 없는 논쟁거리가 된 것만은 확실하다.

않으며 일방적으로 건설업계의 편을 들어 배불리는 장을 만들어줄 생각도 없다. 그러나, 동시에 검증되지 않은 해법이 난무하는 것 역시 바람직하지 않다고 생각한다. 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법이라는 것이 증명된 후 또는 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법으로 작동할 수 있는 환경과 조건이 마련된 후 이를 활용하는 것이 바람직하다.

최대 가치 조달 체계 도입해볼 만

최저가낙찰제가 국고 절감의 해법이 되는가에 대한 논의는 이쯤에서 접어두고 보다 전향적인 시각으로 몇 가지 제안을 하고자 한다.

첫째, 현재 시행되고 있는 최저가낙찰제도가 합리적으로 운영될 수 있는 제도적 · 건설산업적 시스템 구축에 노력을 경주해야 한다. 사실 최저가낙찰제가 국고 절감의 해법인지 아닌지의 논의보다는 최저가낙찰제를 합리적으로 운영하기 위해 전제되었던 조건들이 제대로 충족되고 있는지 또는 제 기능을 다 발휘하고 있는지를 짚어보는 것이 더 시급한 문제이다.

둘째, 지지론자와 반대론자가 그간 시행된 최저가낙찰제 적용 사업에 대한 평가를 공동으로 시행할 것을 제안한다. 결국 시민단체와 건설업계가 공동으로 조사를 시행하는 것이다. 서로 평행선을 달리고 있는 의견을 조율하는 방법은 함께 객관적인 절차와 방법으로 조사하고 그 결과를 수용하는 방법밖에는 없는 듯하다. 이상적으로는 생애 주기 비용의 관점에서도 조사 · 분석되어야 하지만 장기간이 소요된다는 측면에서 일단 장기 과제로 미루어두고 최소한 최저가낙찰제 적용 사업이 해당 사업의 목표를 충실하게 달성했는가의 관점에서 객관적이고 종합적인 평가가 시행되어야 한다.

셋째, 최저가낙찰제의 확대보다는 미국, 영국과 같이 최저가낙찰제의 실패를 경험하고 그 다음 단계로 이동한 국가에서 시행하고 있는 최대 가치 조달을 면밀하게 분석하여 건설산업에 도입하자고 제안하고 싶다. 그러나, 이미 우리가 여러 차례 경험한 바와 같이 해외 제도를 단편적으로 벤치마킹하고 '한국식'으로 각색하는 것은 극히 경계해야 한다. 반어적인 표현이지만, 그럴 바에는 차라리 최저가낙찰제를 수년간 열심히 시행해서 이미 그네들이 경험한 실패와 고통을 똑같이 경험해보고 나서야 다음 단계로 이동하는 것이 바람직할 수도 있다. 역사의 교훈을 듣고 배워서 알 수가 없는 것이라면 결국 체험해보고 대가를 치르는 수밖에는 없는 것 같다.

넷째, 국고 절감을 위한 해법을 최저가낙찰제에 대한 논의로 국한시키지 말고 이를 보다 확대 논의해야 한다. 사실 최저가낙찰제는 건설 사업자를 선정하는 하나의 방법에 불과하며 국고 절감이나 최대 가치의 달성을 위한 검증된 해법은 얼마든지 있다. 국고 절감이 그렇게도 중요한 현안이고 목표라면 보다 효과적이고 검증된 해법을 도입하는 데 노력을 경주해야 할 것이다. 물론 그 노력은 정부와 발주자로부터 시작되어야 한다.

최저가 문제 풀이가 곧 건설업 난제 풀이

최저가낙찰제에 대한 논쟁은 최저 가격으로 건설 사업자를 선정하는 것이 타당한지 아닌지에 대한 논쟁에 국한되는 것이 아니다. 이 논쟁 속에는 신뢰와 투명성, 공정한 상거래, 건설산업의 구조적 · 시스템적 문제, 건설산업의 이미지 등이 복합적으로 어우러져 있다. 최저가낙찰제는 단지 이러한 복합적인 사안의 '대표 주자'로 부각되고 있을 뿐이다. 결국 최저가낙찰제의 문제를 풀어가는 과정 그 자체가 건설산업이 지니고 있는 난제를 풀어가는 과정이 될 수밖에 없다. 최저가낙찰제의 지혜로운 풀이 과정을 통해 건설산업의 난제들을 하나씩 풀어가는 과정이 되어야 할 것이다.

김한수
세종대 건축공학과 교수