# 최저가 대상 공사 확대… 경영 여건 악화‘ 明若觀火 ’

## - 전체공공공사의40% 수준으로, 무리한덤핑투찰걸러내는제도적장치마련절실 -

지난해 12월 정부와 여당은 당정 협의를 거쳐금년1월부터최저가낙찰제적용대상을 500억원 이상PQ 공사에서 300억원 이상모든공사로확대하기로결정했다. 또한, 현참여정부 임기마지막해인 2008년까지 이를 100억원 이상 모든 공사로 확대키로 했다. 최저가낙찰제 확대가 생산 시설물의 품질은 확보하되 정부에게는 예산 절감을, 건설업계에게는 가격 경쟁을 통해 기술 수준의향상을촉진하고산업경쟁력제고및 능력이 뒤지는 건설업체의 도태를 통한 건설 시장의 건전한 구조조정을 꾀하는 것임은두말할필요가 없다. 하지만최저가낙찰제가 건설 시장에서 선순환의 고리로 작동할때만이러한국가적win-win 결과를기대할수있다. 그러기위해서는현실과제도에 있어 개선해야 할 일이 많이 있다. 결국 정부와 건설업계모두이에대한큰과제를 안은셈이다.

### 공공 건설 시장의 낙찰제도 구도 변화

이번 결정으로 공공 건설시장에서 최저가낙찰제대상공사가대폭확대된다. 작년까지는최저가낙찰대상공사규모(금액기준)가 전체 공공공사의 15 20% 수준에불과했지만 금년부터는 40 45%로 확대될 것으로 예상된다. 턴키 · 대안공사가 전체 공공공사의 20% 내외를 차지하는 점을 감안하면전체공공공사의약 2/3가치열하게 기술과 가격 경쟁을 해야 하는 턴키 · 대안 및 최저가낙찰제 공사 위주로 재편되는 상징적 의미가 있다. 앞으로는 기술과 가격, 그리고품질경쟁에서최고우위를지닌 건설업체만이공공건설시장에서수주기회를 잡을수있는상황으로바뀌고있는것이다. 이에따라이제는약 1/3만이적격심사낙찰제로시행된다.

금년부터최저가 적용 대상 공사가 300억원이상모든공사로 확대된다. 지난해까지 최저가 대상 공사 비중이 전체 공공공사의 15~20%에 머물렀으나, 올해부터는 40~45% 수준으로확대될것으로예상되고있다.

차제에 우리는 공공공사 낙찰제도가 지녀야 할 덕목에 대해 짚어볼 필요가 있다. 대략네가지정도이다. 첫째는낙찰과정의 공정성과 투명성이며, 둘째, 수요자인정부 입장에서 경제 원리에 부합되도록 싼 값에 공공시설물을제공받을수있어야한다. 셋째는 제값을 주어 건설산업이 정상적인 경영이가능하고R&D로기술발전을도모할 수 있어야 하며, 넷째, 기술 능력이 우수한 건설업체에게수주기회를부여하는것이어야한다. 이네가지는어느한가지에치우침이없이낙찰제도가함께갖추어야할요건이다. 그러나, 이를 균형 있게 고려하여 갖춘 완벽한 낙찰제도는 없고 나름대로의 장단점을갖고있다.

적격심사낙찰제에대해서도한번 냉정히

짚어보고자 한다. 우리의 현실에 대한 면밀한분석위에서우리가지향하는미래가나오는 것이라고 믿기 때문이다. 적격심사낙찰제는 과거 수차례 최저가낙찰제 시행 과정에서 겪었던 악순환의 폐해(해당 기업 : 수주를위해저가낙찰⇒공사비부족⇒공사부실또는경영악화⇒도산, 여타기업: 수수 기회상실⇒경영악화⇒수주를위해저가투찰에동참, 업계전체: 저가낙찰악순환⇒경영 악화⇒건설업 발전 여력상실)를 막기위해많은고민끝에탄생된제도이다. 적격심사낙찰제는운에의해낙찰자가결정된다는비판이있어왔을 만큼공정성을갖고있고공사에필요한기본공사비는확보되도록하여공사부실소지를차단하는점에서과거그어느제도보다강점을갖고있다. 운에의해낙찰자가 결정된다는비판과 관련해서도 누구든 운만 있으면 낙찰되는 것이 아니라 공사수행능력 평가 결과가 최고 점수인 업체, 즉 일정 수준 이상의 능력을갖춘업체중에서낙찰기회가부여되는 시스템이므로이를막연히' 운찰제'라는한마디로매도하는것역시적절치않다.

그동안 정부는 수요자의 입장에서 적격심사낙찰제는 낙찰제도가 갖추어야 할 네가지 덕목가운데싼값에시설물을수급하는 측면이 덜 고려되었다는 점을 중시하고 이에 무게를 두는 방향으로 정책을 추진해왔다. 이것이 최저가낙찰제를 대폭 확대한 이유라고판단된다. 결국최저가낙찰제에서 공사를 수주하기 위해 적자 입찰이 불가피한건설시장의현실을극복해야하는과제는건설업계의몫이되었다고볼수있다.

## 수익성 저하로 업계 경영 여건 악화 예상

최저가낙찰제의 확대가 건설업체들에게는심대한영향을미칠것이다. 우선예견되는것은수익성이저하되고이에따라경영여건이 악화될 것이다. 최저가낙찰제도가 적용되는300억원이상공사에서는적어도 상당한 기간 동안 수익은 고사하고 손해를 감수해야할것으로예상된다. 특히, 300억원이상공사를주요시장으로삼고있는대형및중견건설업체들에게그영향은 매우 클것이다. 중소건설업체들역시수주터전의상당부분을잃을것이다. 그동안적격심사낙찰제가 적용되던 300억원 이상 비PQ 공사와300억 500억원PQ 공사에공동도급으로부분참여해왔던것이사실상 불가능해져 실제 참여 시장 영역이 300억원 미만으로 대폭 줄어들 것으로 전망되기 때문이다.

## 건설업계 어떻게 해야 하나

우선적으로 건설업계가 해야 할 일은 최저가낙찰제공사입찰에서앞으로는건설업체모두가자신이 가지고있는능력을 토대로합리적인가격(공사실행원가+관리비 + 적어도 R&D가 가능한 최소한의 이윤)으로품위있는입찰을하는것이다. 이것이 건설업계가 할 수 있는 유일한 자구책이고 정부의 최저가낙찰제 확대 목표가 단기간 내에달성되는최선의방법이라생각한다.

각 건설업체는 저마다 경영상 다양한 사정이있어공공공사에최저가낙찰제를시행하면 손해를 보는 금액으로 낙찰받을 수밖에 없는 것이 시장의 현실이라 하소연하였고, 국가적으로도 바람직하지 않은 결과를 초래할 것이라고 주장하였다. 하지만 건설업계의 이러한 입장은 거의 받아들여지지 않았다. 건설업계외부에서는최저가낙찰제 공사에서 적자를 본다는 말을 신뢰하지 않거나, 설사적자를보는것이사실이라해도 건설업계가 죽지 않으려면 스스로 시정할 것이라고믿은것이다. 결국건설시장의현실 문제는 건설업계 스스로 해결하라는 메시지로 이해해야 하고 건설업계는 이를 직시해야한다. 이에부응하려면적자여부를 떠나낙찰가능성에따라얼마든지입찰가격을내릴수있다는입찰풍토를업계스스로 개선해야 한다. 이는 그 어느 누구도 도와줄수없다. 건설업계스스로결정하는일이기때문이다.

문제는 앞으로 최저가낙찰제 시행 과정에서자신의기술수준이나공사원가를떠나수주가능성을보고적자입찰가격을제시하는업체가기술수준이우수해낮은공사원가를토대로합리적인입찰가격을제시하는 업체를 제치고 공사를 수주하는 현상이지속될수있다는점이다. 입찰에참가하는 모든 건설업체가 자신의 능력을 토대로 합리적 가격을 제시하는 시기가 도래할 때부터 정부의 이번 최저가낙찰제 확대 목표가 달성되기 시작하는 것인데 그 때까지 엄청난 인내와 고통 감수가필요하다. 건설산업의기술발전과구조조정효과를 낼 수 있고, 정부예산을효율적으로집행하는 경제 원리대로 작동되지 않아 당연히 수주해야 할 업체는 수주를 하지 못하고, 그렇지 못한 업체들이 수주하여 적자 누적으로 도산됨으로써 건설 시장이 건전하게 정비될 때까지 기다려야 하는데 이러한 인고의 기간동안건설업계의출혈과피해, 그리고애꿎은희생은감히가늠키어렵다. 더욱이건설시장이건전하게정비되어최저가낙찰제가 선순환 논리대로 작동되는 시절이 오기를바라지만반드시온다고확신할수도없다. 모험적이고불확실한선택을한것은아닌지심히우려되는이유다.

건설업계는 이러한 결과가 초래되지 않도록 하기 위해서 또한 이제까지 최저가낙찰제에서 적자를 본 것이 사실이라면 건설업계 외부의 잘못된 인식 시정을 위해서라도 건설업계 스스로 합리적인 입찰 풍토를 새로이 조성해야한다. 여기에추가로지적하고 싶은 것은 모든 건설업체가 공공공사만이아닌다양한사업영역구조를갖고있다는점이다. 유수한 대형업체들은 풍부한 자금력과 다양한 사업 포트폴리오를 갖고 있기 때문에 쉽사리 그러리라고 보지는 않

지만전략적으로최저가낙찰제공사를적자수주한후주택사업이나민간투자사업·개발 사업 등에서의 수익을 최저가낙찰제공사의적자보전에투입하면최저가낙찰제의선순환기능발휘는안되고업계의피해만늘어날수있다. 이처럼건설업계의상황은 정부가 의도하는 최저가낙찰제 목표 달성을어렵게하는여러내재적요인을 안고 있다.

## 정부는 무엇을 해야 하나

최저가낙찰제가건설업계의내재적요인으로인해시장실패결과가되지않도록정부는입찰참가자격부여부터입찰가격심의와 보증 및 감리 등 전 과정에 대한 종합적인검토를거쳐필요한제도개선을 해야 한다. 그리하여능력이없는 업체와오르지낙찰만을목표로한무리한적자입찰을걸러내는 최선의 제도적 장치를 마련해야 한다. 이러한제도가마련되지 않는다면 최저가낙찰제의성공은기대하기어렵다.

제도의개선방향은합리적인근거가없는 저가 투찰자는 결코 낙찰자가 될 수 없다는 확실한 시그널을 시장에 보여주는것이어야한다. 그리고낙찰대상자에서배제함에 있어서는 투명성이확보되고그 근거와 타당성을 제시할 수 있어야 한다. 실제로현실적인 제약때문에객관적이고 통계적인 방법으로 투명성을도모하다보니또다른 운찰제라는 비판과 함께 실제적으로 효과를 얻기 어려웠던 것이 이제까지 시행해왔던 저가심의제에 대한 일반적인 평가이고 이것이 우리의 현실적인 한계이지않았던가?

앞으로 마련되는 제도는 모든 면에서 진일보되고 사회적 신뢰가 형성되지 못한 우리의 현실에서 무리없이 작동될 수 있어야 한다. 이는 결코 쉽지 않은 과제이다. 모든 건설관련주체들의중지를모아야하는이유가여기에있다.

능력없는업체와 오로지낙찰만을목표로 한무리한 덤핑입찰을 걸러내는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그렇지 않을경우최저가낙찰제의성공은기대할수없다.

## 비정상적 낙찰 풍조 확산 우려

작년 12월 KBS에서 방영한 우리 사회의 양극화 해소를 위한 희망의 로드맵이라는 프로그램내용중 한부분을소개하고자한다. 덤프트럭을회사에 지입하고건설현장에서 토사를 운반하는 어느 사장(?) 운전기사의 인터뷰 내용이 생생하게 귓전을 울렸던 기억이 난다.“ 공사 현장과 사토장을 하루 15번 왕복하고 받는 일당이 30만원인데 기름값빼고공치는날제하고차구입금융비용을감안하면수입이월100만원정도밖에 안 되어 정말 살기 어려워요. 그런데 현장 사무소에서는 채산을 맞추기 위해 과적을요청합니다. 거부하고싶지만위법을감수하고라도 일할 다른 덤프트럭이 많아 살기 위해 어쩔 수 없이 단속 처벌 위험 속에서 하루하루 일을 하고 있습니다. ” 어떻게 이들을 강력히 비난할수 있겠는가. 하지만 과적에 따른 국가 경제적·사회적 비용과 그폐해는얼마나큰가. 도로보수비로매년 엄청난 금액이 소요되고 일례로 성수대교 붕괴 참사에도 과적 차량이 일조했다고 하지않았던가.

최저가낙찰제 공사를 수주하기 위한 건설업체 입장도 건설 현장에서 토사를 운반하는 사장 운전기사의 입장과 근본적으로 다를바 없다. 최저가낙찰제가겉으로예산을 절감하고 실제로는 국가적 낭비가 되는 일은절대로없어야 한다. 최저가낙찰제확대시행이근절되어야할대상인 불법과탈법 수단까지 동원한 비정상적 가격으로 낙찰받고공사를하는풍조를더욱확산시키고이것이제대로된공사비로공인되며정당화되지나않을까두렵다. 서민경제와직결되어있는건설산업이최저가낙찰제확대로더욱어려워지면국가적과제인우리사회의양극화를부추기는결과가될수있다는 점은 심각하다. 이는최저가낙찰제의성패와도 직결된 문제이다. 최저가낙찰제의 확대가우리사회의또다른짐이되지않기를 바라는 마음 간절하다.

**백영권**
한국건설산업연구원선임연구위원
ykbaek@cerik.re.kr