'二律背反'..지역 경제 활성화와 최저가 낙찰 확대

- 예산절감위한최저가확대는逆글로벌스탠더드, 사회적폐해주목해야 -

최근 건설산업의 형편을 살펴보면, 공공수주 물량은줄어드는반면업체수는지속적으로증가해 2008년2월 말현재전문건설업체를 포함해 약 5만 7,000여 개 사에 달하고있어수주경쟁이 날로심화되고있다. 또한, 정부의 강력한 부동산 대책으로 미분양물량이IMF 사태이후사상최대규모에 이르는 등 많은 어려움을 겪고 있다. 더욱이부도업체수가증가하는가운데, 중대형 업체로까지확산되고있어지역및국가경제에크나큰악영향을미치고있는실정이다.

최저가낙찰제, 글로벌스탠더드 아니다

이러한 가운데 정부는 입찰제도의 글로벌 스탠더드화라는 명목으로 2001년에 도입한 최저가낙찰제의 대상 공사를 현행 300억원 이상에서 100억원 이상으로 확대할 예정이다. 그렇다면 과연 최저가낙찰제는 글로벌 스탠더드이며, 또한여기에는아무런문제가없는것인가?

아쉽게도 현재 최저가낙찰제는 더 이상 글로벌스탠더드라고 보기어렵다. 이미이 제도를도입해시행하였던영국, 미국등선진국은 최저가낙찰제를 폐기하고 최고가치낙찰제로전환하였기때문이다.

최저가낙찰제는 입찰 시점에서는 예산절감이 이루어지는 것처럼 보인다. 그러나, 설계에서유지관리까지의총생애주기측면에서보면오히려 예산낭비를초래하는등 많은 문제점을 갖고 있다. 이 때문에 영국 등 선진국에서는 결국 품질을 우선하고 그 다음가격을심사하는최고가치낙찰제로전환하였다.

선진국, 최고가치 낙찰 방식으로 전환

특히, 영국의 경우 1998년부터 시작된 Rethinking Construction 운동에따른 성과와 영국 감사원(NAO)의 지적에 따라 2000년대에들어서공식적으로최저가낙찰제도를 전면 폐기하는 대신 최고 가치(best value) 낙찰방식으로전환하였다. 최저가낙찰제 위주의 조달제도에서는 투자 효율성(value for money) 획득이 어려운데다가, 건설업계와 정부 발주기관 간의 적대적 관계로 인하여 저조한 성과가 초래되었기 때문이다.

2001년에발표된NAO의중간평가보고서에서는Latham 보고서, Levene 보고서, Eagan 보고서의 핵심 내용을 요약하여 영국 건설산업의 수행 능력을 향상시키고 효과적인산업으로발전하기위해전제되어야 할조건들을제시하였다. 즉, ①낭비 및 비효율성 요인 제거를 위한 기획, 설계, 시공 등건설생산전과정의통합화향상, ②설계및시공단계에서최종수요자에대한보다신중한고려, ③발주자와건설업계간의 적대적 관계 및 접근 방식 개선, ④ 최저가 위주의 낙찰을 지양하고VFM 중심의사업자선정및생애주기비용에대한고려등을 제시했다.

미국의 경우에도최저가낙찰제는 단순히 가격만 낙찰자 선정 요건으로 하여 전문화를 기대할 수 없으며, 유지관리 비용 등을 감안할 경우 최종적으로는 더 많은 비용이 소요된다고 판단해 1994년 「연방조달합리화법」(Federal Acquisition Streamlining Act)을 만들었다. 이 법이 만들어지면서 미국은최저가낙찰방식에서기술능력과재정 능력 등을 종합적으로 평가하는 Best Value 방식으로전환했다. 일본역시「공공공사 품질확보에 관한 법률」의 제정 · 시행(2005. 4)으로 가격 경쟁에서 가격과 품질을모두중시하는종합평가낙찰방식으로 전환하였다.

최저가낙찰제의 부작용

한편, 최저가낙찰제는덤핑문제및부실시공 등 많은 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 가격 경쟁 위주의 최저가낙찰제에서는 저가 입찰이 불가피하고, 이로 인해 기업의수익성은악화될수밖에없다. 실례로 2006년 5월 토목학회가 최저가낙찰제로발주된공사를조사한결과공사완성에 따른 투입 금액이 무려 계약 금액 대비 평균 24.02%나 초과해 적자 시공을 하고 있는것으로나타났다.

이러한저가덤핑수주는단지해당업체의손실로끝나지않는데문제가있다. 1개의대형건설업체는하도급협력업체만150 500여 개 사에 이르며, 자재 협력업체인 500 3,000여개사까지포함하면저가낙찰이미치는영향은예상할수없을만큼크다고할수있다. 최근저가수주로여러견실한 중견업체마저부도를맞았으며, 이로 인해 지역 경제가 타격을 입고 있다. 이는 최저가낙찰제의부작용이얼마나사회적파장을 불러일으키는지 그 단적인 증거가 될 것이다. 이밖에도저가덤핑수주로이어지는최저가낙찰제는성수대교붕괴로대표되는부실시공등많은부작용을초래한다.

최저가낙찰제 확대, 得보다失 많아

이처럼 최저가낙찰제는 글로벌 스탠더드도 아니며 다양한 문제점이 예상됨에도 불구하고새정부는최근예산절감을위해최저가낙찰제를 확대하겠다고 발표한 바 있다. 이미 선진국에서 문제점을인식하여 폐기한 제도를 오히려 확대한다면 돌이킬 수 없는문제가발생할것이다.

더욱이우리나라건설산업의현실을고려한다면 향후 최저가 확대는 지금까지 미쳤던영향과는비교가 되지않을것으로 예상되며, 특히지역경제에큰타격을줄것으로 보인다. 이는 건설산업이 지역 경제에 미치는 영향이 매우 크기 때문이다. 한국건설산업연구원에 따르면 지역 경제의 건설업 의존도는 서울이 6.5%이지만, 강원도 13.2%, 제주 10.6%이며 다른 지역 역시 8 10%에 이를 정도로 지방에서의 건설업 의존도는 높은실정이다. 고용측면에서도강원및영남권은1위, 기타지역은2위를차지하고있다. 생산유발효과의경우영남지역을제외한전지역에서1위를차지할정도이다.

이처럼 건설업은 지역 경제에 막대한 영향을미치기때문에건설정책수립또는변경시 건설업의 특성을 고려하여 판단해야 함에도최저가낙찰제를300억원이하의중소규모공사까지시행할경우저가수주로 인한 경영 악화와 지역 건설업체의 부도로 이어져새정부의지역경제활성화에도역행할것으로 전망된다. 더욱이현행 최저가낙찰제 공사인 300억원 이상의 입찰 참가 평균업체수는43.3개사로나타났지만, 최저가낙찰제를확대할경우에는평균200 300개 사 이상이 참여할 것으로 예상되어 수주경쟁은더욱치열해질것이다. 이는출혈 경쟁으로 이어져 고질적인 덤핑 수주를 야기할 것이며, 결국에는건설산업 기반 와해도우려해야할것이다.

아울러 최저가낙찰제는건설산업의양극화를심화시킨다. 현재에도건설경기침체로대 · 중소, 경향간 양극화가심화되고 있는 상황에서 기업 수익을 악화시키는 최저가낙찰제 확대는 대기업군보다 지역 중소업체에 직접적으로 더 큰 타격을 줌으로써 극심한 양극화 심화가 초래될 것으로 보인다. 이 외에도 비용 절감을 위해 무리한 공기단축을유도하여품질저하및산재를급증시킬 가능성이크다. 무엇보다도 덤핑 금액의하도급업자로의 전가, 저임금 노동 고용등으로이어져부정적인파급효과가예상된다.

이러한 문제점이 있기에 하도급업계와 노동계에서도 최저가낙찰제를 반대하고 있을 뿐만 아니라, 부실 시공에 대한 우려로 일반국민도이제도를기피하고있다. 은평뉴타운아파트건설공사의경우 당초최저가낙찰제로 발주할 계획이었으나, 주민의 반대로 대안입찰 방식으로 변경된 사례가 그좋은예라고할수있다.

예산 절감은 다른 방식으로도 가능

최저가낙찰제 대상공사를 100억원이상까지확대할 경우중소업체들이 대부분수주하기때문에그파급효과는현재보다더클 것으로 예상된다. 나아가100억원 미만까지 확대할 경우에는 대부분 중소 · 영세업체인 8만여 개의 건설업체, 전기및 정보통신업체가 저가수주로부도위기에직면하고자재업체, 금융기관등연관산업까지 영향을 미치며 수만의 실업자 양산도 배제할수없을것이다. 따라서, 선진국에서처럼 가격 중심의 낙찰제도에서 가치 중심의 낙찰제도로 전환해야 하며, 아울러 최저가낙찰제확대는지역경제에미치는영향등부작용등을고려하여더이상의확대는유보해야할것이다.

정부가 주장하는 예산 절감은 과다 설계 시정, 시공방법개선등과장기계속공사계약제도개선등을통해서도 가능하다. 대통령의공약사항도건설산업을공멸시키면서까지 예산만 절감하자는 의미는 아닐 것이며, 건설업체가폭리를 취하는 것은 막으면서 일정 수익은 보전해주어 건설업의 대외경쟁력을키워야한다는의미일것이다.

따라서, 최종국가재정목표를오직예산절감에만 두는 것은 옳지 않으며 건설산업도살리고국가예산이누수되는 부분을찾아 개선함으로써 효율적인 국가 재정 건전화를이루는것이바람직한 방향이라 할 것이다.

조준현
대한건설협회정책개발실장