공공공사 최저가 낙찰 -' 글로벌 표준 인가,' 운찰 인가

- 최저가낙찰제의현안문제점분석, 선진국시장을 他山之石으로 -

소비자(혹은 수요자)는 시장에서 양질의 상품을 최저 가격으로 구매하는 것만큼 좋은게없다. 이것은세계어디에서나공통적인 소비자들의희망이다. 이와반대로 상품을 생산 · 판매하는 공급자는 원가 투입은 줄이되 판매 가격을 높임으로써 이익을 최대한 제고시키는 것을 바람직한 경영 전략으로삼고있다.

선진국은 왜 최저가를 외면하나

그러나, 건설산업으로 시야를 돌려보면 상당한차이가있다. 영국을포함한유럽연합(EU)은 6년 전 건설공사에서 최저가낙찰제를 포기했다. 미국건설시장 역시최저가보다는' 기술적으로가능한방식중낮은가격(Low Price, Technically Acceptable, LPTA)'방식의도입이일반화되어있다. 일본 역시 선별적으로 최저가낙찰제 방식을 도입하고 있다. 최저가낙찰제가 성공할 수 있다면 선진국들은 왜 이 방식을 포기하거나 혹은 전면 도입하지 않았을까? 인류 최초의법전인함무라비법전에도건설공사거래금액에대한내용이포함되어있다. 건설관련 6개조항중 5개 조항은품질및 안전과 관련되어 있으며 1개 조항에 거래 가격(고정 가격)이 명시되어 있다. 이는 건설공사를 단순히가격만으로거래를할수없다는 점을 강력하게 인식하고 있었다는 점을 시사한다. 즉, 안전과품질을확보하기위해서는 정당한 가격이 따라야 함을 강제하고 있는것이다. 왜유독국내공공건설시장에서만 최저가낙찰제 확대 여부를 놓고 날선 공방이 벌어지고 있을까? 최저가낙찰제가 글로벌표준이라고주장하는그룹과정반대로국내공공공사의최저가낙찰제는선진국 어느 시장에서도 볼 수 없는 ' 운찰제'라고 주장하는그룹이 공존하고있다. 전자는주로 시민단체와 일부 정치인들의 주장이고 후자는 발주자와 건설업체들의 주장이다. 시민단체와 일부 정치인은 당사자가 아닌 제3자의위치에있고발주자와업체는수요와공급을맡고있는당사자위치에있는게 차이점이다.

건설공사의 최저가낙찰제를이해하기 위해서다음과같은몇가지특이사항과국내 공공공사의 최저가낙찰제에 내재된 문제점들을살펴보기로하자.

건설 상품의 구매 특성

완성품 구매는 소비자가 가격을 지불하는순간부터 소유가바뀐다. 그러기에소비자는구매이전에완성품의품질과성능, 그리고 대가를 능가하는 소비자의 가치 규모를 비교하여 판단을 하게 된다. 이에 반해 주문품의경우, 소비자는보유한 자본에 맞춰구매할수있는상품의미래가치를결정한후 주문한다. 계약금으로대가를지불하는 경우 완성품은 현재가치지만 주문품은 미래가치라는 차이가 있다. 건설산업의 경우를보자. 완공된집을사는경우가전자에 해당되며소비자가원하는집을지어달라고 계약하는경우가 주문품 구매 방식이다. 여기에는상당한차이가있다.

제품 구매는 소비자가 미리 제품의 품질과성능, 그리고원하는가격대에구매할수 있는지를사전적으로본인책임하에판단하여결정할수있다. 즉, 제품간비교견적이 가능하다는의미다. 그러나서비스구매 방식은제품구매와달리눈에보이는것에대한 구매가 아니라 눈에 그려지는 서비스를 구매하는 방식이다. 따라서 서비스의 질이 나중에 완성될 상품의 가격과 성능에 절대적인영향을 미친다. 전자가일반 제조업에서 생산한 상거래라고 한다면 후자는 건설시장의전형적인거래방식인셈이다.

건설 상품은 서비스 구매 방식임과 동시에 주문품 구입 방식이다. 이에 따라 건설 상품에 대한 거래 방식은 국가별로 다르고

또한국가내에서도시장에따라달라진다. 그만큼 거래 상대자를 선정하는 데 기술적인 판단 역량이 중요함을 역설적으로 설명하고있는것이다.

문제점 1 ; 생산 원가 결정 방식과 주체

제품의 생산 원가를 결정하는 주체는 생산자다. 생산자가제품생산에필요한자재와인건비규모를결정하고, 생산방식을결정하여 생산원가를산정하는게전세계의 공통적인방식이다. 이에비해국내공공공사는「국가를당사자로하는계약에관한법률」(이하,「국계법」)에 의해 생산자가 아닌 발주자(구매자)가원가산정방식을통해생산원가는물론여기에더해제경비와이윤규모까지를 결정하고있다. 원가 산정을 위해생산자가 아닌 소비자가 생산 방식(건설공사에서는 건설 공법)까지 결정하도록 되어 있는 셈이다. 바로 이 점 때문에 주문자가격(예정가)과공급자가격(입찰가) 사이에 차이가 발생할 수밖에없다. 그런데 국내에서는 가격 차이가 클수록 구매자와 판매자 모두가 불만인 데 비해 제3자는 이를 환영하는분위기이다. 반대로가격차이가나지 않거나낮으면구경꾼인제3자그룹에서이를 판매자의 담합으로 몰아붙인다. 그리고 잘못된 관행을 덮어둔 채 제3자 주장만이 진실인것처럼왜곡되고있다.

문제점 2 ; 판매 가격 결정 주체

일반적으로 판매 가격을 결정하는 주체는소비자가 아닌생산자이다. 그런데국내공공공사에서판매가격을결정하는주체는공급자(건설업체)가 아닌 발주기관(소비자)이다. 여기에다 거래 가격(입찰 및 낙찰 단계)을 놓고 ‘ 높다 · 낮다를 평가하는 그룹은거래당사자가아닌일부시민단체와정치권 집단이다. 정상적인 상거래에서 일반적인거래당사자간문제가제3자의개입으로 필요 이상으로 국민들에게 잘못 전달되고있다는점이국내공공공사입 · 낙찰과정의커다란문제점이다.

최저가낙찰제가 글로벌 표준이라고 주장하는 그룹과 선진국 어느 시장에서도 찾아볼 수 없는 운찰제라고 주장하는 그룹이그확대여부를놓고날선공방을벌이고있다.

문제점 3 ; 품질 무시된 최저 가격

2008년 6월 국내에서 개최된 어느 세미나에서영국건설혁신센터부책임자는건설공사의최저가낙찰제는백화점혹은명품점의 바지와 재래시장의 바지 구매에 동일한 값이 지불되어야 하는 것과 같은 방식이라고주장했다. 만약시장의이런논리가통하려면전세계바지가격이똑같아야하는것과 마찬가지라고했다. 그런데현실은이와 크게다름을강조하였다. 즉, 소비자는제품구매 이전에 원하는 제품의 품질과 성능을 사전에결정한후여기에맞는가격을결정한다. 다시말해가격은반드시품질과성능이연동되어야한다. 바로이러한이유때문에 유럽연합이 최저가낙찰제를 포기했다고 했다. 가격을제대로지불하지 못한 시설물로인한피해는구매자가아닌일반국민들에게 전달되기 때문이라는 주장이다. 최저가낙찰제도가 글로벌 시장에서 보편적으로 성공하지못하고있는이유이기도하다.

문제점 4 ; 변별력 없는 낙찰자 선정

앞서 언급한 바와 같이 건설공사는 주문생산임과 동시에서비스구매방식이다. 이 방식에서 가장 중요한 점이 바로 입찰자의 기술력이나공사관리, 그리고 재무의건전성 등을 사전적으로 걸러내는장치이다. 불특정 다수를 상대로 주문품을 거래하지 않는것과같은이유다. 그런데국내공공공사에는입찰자의기술력을사전적으로판단할 수 있는 기준이 제시되어 있지 않다. 단지 건설업체 등록시 갖춰야 할 기본적인 요건 중심으로 기술력이 평가되도록 되어 있다. 다시 말해 주문품 · 서비스 구매를 위한 변별력이 아니라 기성 제품 · 완성 제품을 구매하는방식으로되어있다. 예를들면미국의 공공공사에 도입되어 있는 발주자 기술심의조건에부합할수있는국내업체가별로없다는점과국내기준만으로는기술심

국내 공공공사 최저가낙찰제는 개선의 여지가 많다. 이를 방치할 경우 궁극적으로 건설 상품을 소비하는 불특정 다수의국민은물론국가경제에도손실이미치게된다.

사에서 탈락하는 업체가 거의 없다는 점으로충분히설명될수있다. 건설업체들이국내 시장만을 위해서는 굳이 양질의 기술자들을양성하지않는이유이기도하다.

문제점 5 ; 저가심의방식과 발주자 역량

입찰 경쟁은 당연히 판매자들의 가격 인하 경쟁을 유발시킨다. 문제는가격인하가 기술력을통한게아니라 단지낙찰목적만을위해, 손실여부를떠나낙찰가능성만을 염두에 둔‘ % ’결정이 당락을 좌우하게 되어있다는점이다. 미국등선진국에서의가격 심의는 철저하게 ‘ 선 공법, 후 가격 심의 ’임에비해국내공공공사는‘ 선가격, 후가격 ’으로모든게가격만을기준으로한다. 예를들어보자.

지하철 노반공사에서 지하 벽체 생산 가격에 대한심의의경우미국은시공에필요한가설공법과장비투입계획을먼저확인한후시장가격대비입찰자가격을심의한다. 입찰자가 연속 공법(슬러리 벽체) 도입을기준으로하여입찰가격을제안하는심의를 받아들이고 있다. 발주자가예상한공법이나 입찰자가 제시한 공법에는 차이가 있지만 완성된 지하 벽체에는 전혀 차이가 없기 때문이다. 이에 반해 국내는 거푸집, 철근, 동발이 등 개별 단품 공종에 대한 가격만을 심의하기 때문에 공법 심의가 배제된다. 저가심의방식을제대로하기위해서는 발주자의 역량이 필수적임에 비해 국내 공공공사부문에는그렇지못하다.

문제점6 ; 공사비저감잣대와기준시점

주문품 · 서비스구매방식에서는상품이 완성된후최종가격을알수있다. 이에비해 완제품 · 기성품 구매 방식에서는 계약시점이바로가격확정시점이다. 즉,‘ 계약가= 지불금 ’등식이성립된다. 전자가건설공사의 특성임에 비해 후자는 일반 상품의 구매 방식이다. 집을주문하는방식이 전자이면 후자는 아파트구매 계약이해당된다. 낙찰시점이최종 완성가격이아님에도불구하고 마치 낙찰 차액만큼 국고를 절감한 것처럼호도하고있는게국내공공공사현실이다.

조사에 의하면 낙찰 금액으로 준공된 실적이 전혀 없음에도 불구하고 낙찰 시점을 공사비 저감 기준으로 주장하는 것은 분명 잘못되어있다. 선진국들어디에도완공 시점으로 비교 판단하지 입찰 시점을 기준으로하지않는다.

사회적 약자에 폐해 전가

국내 공공공사의 최저가낙찰제도는분명 개선의여지가많다. 이제도를방치할경우 결과적으로 건설 상품을 소비하는 불특정 다수국민들은물론국가경제에손실이미치게된다. 현재상태가지속될진대단지시간의문제일뿐분명문제가발생하게되어있다.

당장의 최저가로 인한 고통은 대기업군보다는소기업군, 강자보다는약자, 기업보다개인, 기술자보다기능공, 숙련기능공보다는일반기능인력등아래로 전가되고있다. 사회적약자에게로고통이집중되는 것은어느누구도원하지않는방향이라믿고 있다.

현안 해결을 위해서는 문제점에 대한 정확한 인식이 절대적으로 필요하다. 그리고 최저가낙찰제를폐지했거나 혹은 선별적으로만 활용하고 있는 선진국 건설시장의 사례를참고할필요가있다.

공공공사의현안으로부각되고있는최저가낙찰제는 확대 혹은 유보에만 관심을 둘 사안이 아니다. 문제점을 정확하게 파악하여어느 일방의주장이아닌 객관적사실을 근거로 흔들림 없는 제도의 선진화가 필요하다. 중앙정부가나서야 해결이가능하다.

이복남
한국건설산업연구원연구위원
bnlee@cerik.re.kr