

건설동향브리핑

제380호 (2012. 10. 8)

■ 경제 동향

- 하반기 미분양·미입주 확대 가능성 높아

■ 정책·경영

- 해외건설 계약 및 클레임 역량 강화 절실
- 공사 대금 확보를 위한 외국의 제도 운용 사례

■ 정보 마당

- 2025년에는 물 부족 사태...인류 복지 및 세계 안보에 위협

■ 연구원 소식

■ 건설 논단 : 선진국은 왜 최저가낙찰제를 포기했나?

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

하반기 미분양·미입주 확대 가능성 높아

- 수도권 미분양 2000년대 들어 최다, 2011년 수도권 미입주 10.4%에 달해 -

■ 신규 분양에서 미분양 다수 발생

- 2012년 8월, 전국 미분양 물량은 전월 대비 2,451호(3.7%) 증가하며 2개월 연속 증가. 이로써 전국 미분양 물량은 6만 9,511호를 기록하며 2011년 12월 수준으로 돌아감.
 - 지난 7월에 4,772호가 증가한 데 이어 8월에도 2,451호가 증가. 이는 두 달 연속 증가한 수치로는 2008년 연말 이후 가장 많은 수준임.
- 전월 대비 수도권 미분양이 605호, 지방 미분양이 1,846호 각각 증가하여 지방 증가분이 더 많음.
 - 수도권의 전체 미분양 물량은 2만 9,997호로 2000년대 들어 가장 많은 물량 수준이며 4개월 연속 증가세를 지속하고 있음.
 - 지방의 미분양 물량은 3만 9,514호로 과거에 비해 크게 감소하였으나, 경기 호조세가 빠르게 둔화되고 있고, 올 들어 분양 물량이 많았던 중소형(85㎡ 이하)에서 미분양이 증가하고 있음.
- 준공후 미분양은 전월 대비 73호(0.3%) 증가하여 2만 6,589호로 증가. 지방은 감소세이지만, 수도권의 증가세로 최근 들어 등락을 반복하고 있음.
 - 수도권에서는 전월 대비 831호 증가, 지방에서는 전월 대비 758호 감소
- 기존의 미분양은 감소 중이나 신규 미분양이 수도권과 지방에서 다수 발생하면서 미분양의 증가세가 이어지고 있음.
 - 지방의 기존 적체 미분양이라 할 수 있는 대형(85㎡ 초과) 미분양은 793호가 감소하였고, 특히 준공후 대형 미분양은 480호가 감소함.
 - 신규 분양 물량이 많았던 중소형(85㎡ 이하)에서 전국적으로 2,972호가 증가함.

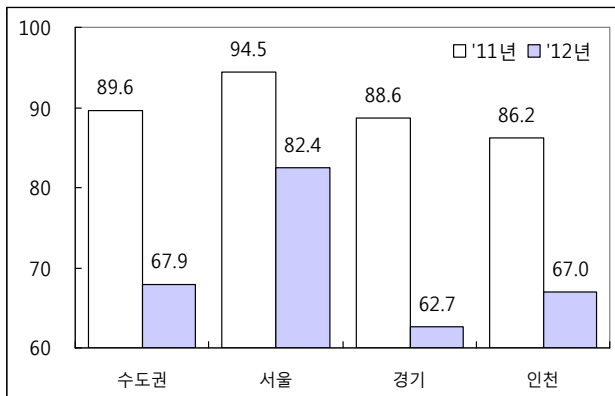
■ 대형 입주 물량 하반기에도 지속, 미입주 물량도 증가할 듯

- 2012년 8월 현재 2011년 수도권 입주 물량 중 10.4%가 미입주 상황인 것으로 추정됨.

- 부동산114(주)의 입주율 자료를 활용하여 단지별 입주율 평균을 추정함.
 ※ 건설사, 관리사무소, 중개업소 대상 설문 결과의 평균으로 단지별 입주율을 산출함.
- 2011년 입주 단지의 평균 입주율은 89.6% 수준에 불과하며, 경기와 인천의 경우는 이보다 낮은 수준인 것으로 추정됨.
 ※ 입주 연도가 2011년과 2012년인 수도권 단지의 2012년 8월 현재 평균 입주율을 추정함.
- 2012년 입주 단지는 입주 완료까지 시간이 더 소요될 것으로 예상되며, 평균 입주율은 67.9% 수준에 그치고 있음.

<입주 연도별 현재(2012년 8월) 평균 입주율>

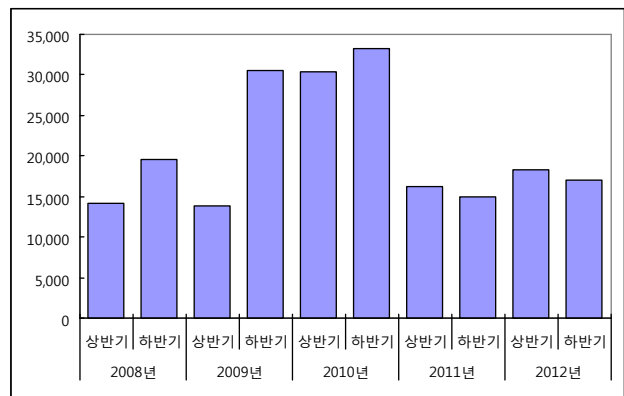
(단위 : %)



주 : 입주 연도가 2011년, 2012년인 단지를 대상으로 추정함.
 자료 : 부동산114(주) 자료를 활용하여 추정함.

<수도권 아파트 입주 물량 추이>

(단위 : 호)



주 : 2012년 하반기 물량은 예정 물량임.
 자료 : 부동산114(주)

- 기존의 미입주 물량에 더해 대형 아파트의 입주 물량이 지속되고 있고, 경기 침체의 골이 깊은 경기·인천의 물량이 많아 미입주 문제가 보다 심각해질 개연성도 존재함.
- 2012년 하반기, 수도권 대형 아파트의 입주 예정 물량은 1만 7,000호 수준으로, 예년 대비 적지 않고 전년 동기 대비로는 13.7% 증가할 예정임.
- 하반기 대형 입주 예정 물량 중 60%가 경기, 30%가 인천이라는 점을 고려하면 미입주 문제가 확대될 개연성도 존재함.

■ 단기 지원과 공공 부문의 공급 조정 절실

- 하반기 이후 지방, 수도권 모두에서 미분양 증가하고 수도권의 대형 미입주 문제도 확대될 가능성이 높아 건설기업을 위한 단기 지원이 절실한 상황임. 또한, 공공 부문의 공급 조정을 통한 중장기적 시장 정상화도 함께 도모해야 할 것임.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

해외건설 계약 및 클레임 역량 강화 절실*

- 국내 건설업체의 해외공사 계약 및 클레임 관리는 초보 수준 -

■ 2011년 글로벌 건설시장의 평균 분쟁 규모는 367억원, 해결에는 10.6개월 소요

- EC Harris사**의 발표 자료에 따르면, 2011년 건설 분쟁(Dispute)의 평균 금액은 3,220만 달러(367억원)이며, 분쟁 해결에는 평균 10.6개월이 소요되는 것으로 조사됨.
 - 국내 건설업체의 주요 진출 지역인 중동 지역의 2011년 평균 분쟁 금액은 1억 1,250만 달러(1,296억원)로 조사되어 2010년의 5,630만 달러에 비해 2배 이상 증가
 - 2011년에 EC Harris사가 처리한 중동 지역의 분쟁 사건 중 최대 규모는 3억 5,000만 달러(4,033억원)에 이룸.
 - 우리나라 건설기업의 해외 공사 수주 규모 측면에서 두 번째 권역인 아시아의 2011년도 평균 분쟁 금액은 5,310만 달러(605억원)로, 2010년에 비해 18% 감소한 것으로 나타남.

<글로벌 건설시장의 분쟁 발생 평균 금액 및 분쟁 해결 기간>

지역	분쟁 규모(백만 달러)		분쟁 기간(개월)	
	2011년	2010년	2011년	2010년
영국	10.2	7.5	8.7	6.8
유럽	35.1	33.3	11.7	10
중동	112.5	56.3	9	8.3
아시아	53.1	64.5	12.4	11.4
미국	10.5	64.5	14.4	11.4
글로벌 평균	32.2	35.1	10.6	9.1

자료 : Global Construction Disputes: Moving in the Right Direction, EC Harris, p.3.

■ 국내 건설업체의 해외 공사 클레임 규모, 계약 금액 대비 2~5% 수준

- 해외건설 업무 담당자와 계약 전문가를 대상으로 면담 조사한 결과, 해외 공사 총 계약 금액 대비 제기된 클레임 금액의 평균적인 비중은 약 2~5% 수준임. 이 중 10%를 초과하는 사례도 빈번히 발생하고 심각한 경우 계약 금액의 50%에 육박하는 것으로 파악됨.
 - 최근 경쟁적인 수주 환경하에서 국내 업체들이 해외 공사에서 기대할 수 있는 수익률***이 상대적으로 저하되고 있음을 고려하면 평균 2~5%대의 클레임 규모는 당해 사

* 본고는 한국건설산업연구원이 2012년 9월에 발간한 「해외건설 계약 및 클레임 관리 실태와 대응 방안」 보고서 내용의 요약임. 전체 자료는 한국건설산업연구원 홈페이지(www.cerik.re.kr)에 게재되어 있음.

** EC Harris사는 글로벌 건설 컨설턴트 전문 그룹으로서 1만 9,000여 명의 직원이 세계 약 70개 국가에서 활동하고 있음.

업의 수익성에 직결될 수 있는 문제로 이해할 수 있음.

- 해외건설 업무 담당자들은 해외 공사의 클레임 제기 및 분쟁 해결 과정에 전반적으로 ‘불만족’하고 있다는 입장을 피력함.
 - 불만족하는 근본 사유로는 클레임 및 분쟁 관련 전문 지식 결여, 현장 차원의 준비 및 대응 미흡, 본사 차원의 지원 및 협조 부족 등을 지적
 - 궁극적으로 해외 공사에서 계약 및 클레임 관리 역량이 아직까지는 부족하다는 것이 해외 공사 담당자 및 계약 관리 전문가들의 공통적인 의견
 - 국내의 수직 종속적 계약 문화와 관행에 익숙한 건설업체들은 해외 공사에서 발주자의 부당한 횡포에도 계약 행정 경험 및 지식이 부족하거나 클레임 제기를 위한 근거 자료의 미확보 등으로 정당한 권리 주장까지도 포기하는 사례가 발생

■ 전사적 차원의 계약 관리 체계 구축으로 해외건설 클레임에 능동적 대응 필요

- 글로벌 건설시장에서 지속 가능한 경쟁력을 확보하기 위해 기업 경영층은 성공적인 사업 완수를 위해 수주뿐만 아니라 계약 및 클레임 관리 역량의 제고에 집중해야 함.
 - 입찰 시점에서 사업 수행 조건과 계약 요건에 대한 철저한 사전 검토가 필수적이며, 규명한 리스크를 계약 조항에 반영하거나 투찰 가격에 원가화하는 것이 요구됨.
 - 해외 공사의 영업팀과 현장팀 간의 업무 연계 단절을 방지하기 위해 현장 개설 시점에 수주 및 계약 담당 직원을 현장에 투입하여 중점 관리 항목의 전파와 교육을 실시해야 함.
 - 단위 사업 차원의 계약 및 클레임 관리 전략의 수립이 요구되며, 필요시 사업 초기부터 계약 관리 전담 직원을 배치하여 분쟁 당사자와의 적극적인 대응이 필요함.
 - 본사 차원에서는 주력 공종별로 계약 관리 업무의 수행 매뉴얼이나 관리 절차를 개발하여 현업에 적용할 필요가 있음.
 - 산업 차원에서는 해외건설시장의 진출 권역 또는 국가별 클레임 관련 자료의 축적 체계를 구축하는 방안도 검토해야 함.
- 계약자의 권리 주장이 단기적으로는 혼란을 야기할 수 있지만 궁극적으로 부당한 피해를 최소화하거나 정당한 보상으로 부가적 수익 창출에 기여할 수 있음.

김원태(연구원 · wontkim@cerik.re.kr)

*** 관련 연구(「해외 공사 수행 매뉴얼 작성 연구」, 연세대학교 & 해외건설협회, 국토해양부, 2010.12)에 따르면, 국내 대형 건설업체들의 해외 공사 평균 수익률은 평균 3~7% 수준, 국내 중소기업들의 해외 공사 평균 수익률은 4~5% 수준인 것으로 조사되었음.

공사 대금 확보를 위한 외국의 제도 운용 사례

- 독일은 담보제공청구권, 미국은 ‘미캐닉스 리언’으로 공사 대금 확보 -

■ 원·하도급자 간 공생 발전, 공사 대금의 적시 확보 장치 마련부터 서둘러야

- 현재 건설업계에서는 원도급자와 하도급자 간의 공생 발전이 이슈가 되고 있고, 이를 위하여 여러 가지 제도를 개선하려는 노력이 지속되고 있음.
- 그러나, 원도급자가 발주자로부터 적정한 공사 대금을 제 때에 지급받지 못한다면 원도급자·하도급자 간의 공생 발전 및 건설 근로자의 보호 등은 이루어질 수 없음.
- 대금 지급에 관한 제도적 장치가 마련된 공공공사와는 달리 민간공사의 경우에는 공사 대금 확보를 위한 제도적 장치가 매우 미흡한 실정임.
 - 「민법」상 건설기업의 유치권 행사는 공사 목적물의 계속 점유가 어렵고, 저당권 설정을 하기 위해서는 사전에 발주자의 승낙이 필요해 저당권 설정 청구권은 공사 대금 확보를 위한 실질적 장치로는 미흡함.

■ 독일의 대금 확보 방안

- 독일 「민법(Bürgerliches Gesetzbuch : BGB)」은 건설업자가 시공한 이후 건설업자의 시공 대금 확보를 위해 대지에 대한 ‘보존저당청구권(Sicherungshypothek)’과 ‘담보제공청구권(Bauhandwerkersicherung)’을 규정하고 있음.
- 수급인은 계약상의 채권을 확보하기 위하여 대지에 대한 저당권을 청구할 수 있고, 공사가 완성되지 않은 경우에는 제공한 근로에 상당하는 부분에 대한 보수 등에 대해서 저당권을 청구할 수 있음(독일 「민법」 제648조).
- 또한, 수급인은 대지에 대한 ‘보존저당청구권’ 외에도 계약 이후 시공 이전에 자신이 제공하게 될 시공에 대한 보수를 확보하기 위한 담보를 발주자에게 청구할 수 있는 담보제공청구권을 규정하고 있음(독일 「민법」 제648조의 a).
- 즉, 수급인은 일정한 기간 내에 자신이 수행할 공사에 대한 대금을 지급받지 못할 경우

에 대비하여 발주자에 대하여 담보 제공을 청구할 수 있음. 그리고 기간 내에 발주자가 담보를 제공하지 않을 경우에는 계약을 해지할 수 있음.

- 담보는 은행 또는 신용보험회사의 보증서로도 가능하도록 규정하고 있어(독일 「민법」 제648조의 a 제2항) 대부분 보증서가 이용되고 있음.

■ 미국의 ‘미캐닉스 리언’

- ‘미캐닉스 리언(Mechanic’s Lien, Construction Lien이라고도 칭함)’은 임금 및 자재비를 수반하는 계약에서 대금을 지급받지 못하면 근로나 자재를 공급한 자는 당해 공사 물건을 압류할 수 있다는 내용임.
- 즉, 미캐닉스 리언은 근로 및 자재를 제공하여 부동산 가치가 증가했을 때, 이에 대한 대가가 지급되지 못했을 경우 부동산의 가치에 기여한 근로자와 자재 공급자, 또는 일정한 조건이 성립하면 원도급자와 하도급자에게 주어지는 해당 부동산에 대한 우선 변제권이 주어지는 선취 특권(Security Interest)임.*
- 미캐닉스 리언의 기본적인 사항은 모든 주에서 유사하지만 세부 사항은 주에 따라 상당한 차이가 있으며, 뉴욕 시스템과 펜실베이니아 시스템으로 대별할 수 있음.
 - 뉴욕 시스템을 채용하는 주에서는 미캐닉스 리언 청구권자가 청구할 수 있는 금액은 원도급자가 발주자로부터 지급받지 못한 금액으로 한정됨.
 - 펜실베이니아 시스템을 채택하고 있는 주에서는 발주자가 원도급 대금을 원도급자에게 지급했는지 여부에 관계 없이 하도급자, 2차 하도급자, 자재 공급자 및 근로자가 대금을 완전히 지급받지 못한 경우에는 지급받지 못한 금액 전부에 대해서 당해 공사 물건을 압류할 수 있음.
 - 즉, 발주자가 원도급자에게 공사 대금을 전부 지급했을 경우에도 원도급자가 하도급자가 대금을 지급하지 않은 경우에는 근로자 및 자재 공급자는 미캐닉스 리언을 행사할 수 있음.

이의섭(연구위원 · eslee@cerik.re.kr)

* Clough, Richard H. and Glenn A. Sears, Construction Contracting, John Wiley & Sons, Inc., (1994) pp. 272~275.

2025년에는 물 부족 사태...인류 복지 및 세계 안보에 위협*

- 건설업계, 담수화 기술 및 관련 시설 건설에 적극 대응해야 -

■ 2025년에는 18억 명이 물 부족으로 고난 겪을 듯

- 수많은 사람들에게 물이란 당연히 얻을 수 있는 값싼 자원으로 인식되고 있음.
 - 전 세계의 담수 공급량은 향후 세계 인구가 어떻게 예측되든 그 수요를 충분히 충족할 수 있으며, 미국과 한국 등 많은 지역에서는 사실상 물을 거의 무료로 제공받고 있음.
- 반면, 일부 국가들에서는 수많은 사람들이 물 부족으로 고통을 받고 있음.
 - 전 세계적으로 7명 중 1명이 언제든지 마실 수 있는 충분한 식수를 공급받는 데 어려움을 겪고 있는데, 이를테면 미국 캘리포니아 남부와 같은 지역은 골고루 공급될 물이 충분하지 않으며, 중동은 물론 중국 일부 지역과 인도에서는 절대적으로 물이 부족함.
 - 이것은 앞으로 담수 수요가 상승하게 될 것이라는 좋지 않은 징조이기도 함.
- 물 사용량은 꾸준히 증가, 현재 하루 4.5조 m^3 인 물 사용량이 2030년에는 7조 m^3 으로 늘어날 것으로 예상됨.
 - 현재 전 세계 물 사용량은 하루 4.5조 m^3 , 2030년이 되면 사용량은 7조 m^3 까지 증가할 것으로 예상되는데, 이것은 곧 청정수의 40%가 추가로 필요하다는 것을 의미함.
 - 이를 방증하듯이 세계자원연구소(World Resources Institute)는 “2025년이 되면 18억 명의 사람들이 물 부족 국가에서 살게 될 것이며, 그로 인해 인류 복지와 세계 안보를 위협하게 될 것”이라고 예측하였음.

■ 물을 과다하게 사용하는 선진국만의 책임인가?

- 오늘날 물 부족 사태의 책임을 선진국에만 돌리려는 인식에는 문제가 있음.
 - 물의 이동성에는 제한이 있음. 즉, 물은 대륙에서 대륙으로 이동하는 경우가 거의 없기 때문에 선진국이 물을 남용하든 아니든 그들이 보유한 자원의 문제이지, 전 세계적인 물 부족 사태를 설명하기에는 부족한 측면이 있음.

* 본고는 미국 Audio-Tech에서 발행하는 미래학 연구지인 「Trends」(2011년 Issue 104)의 일부 내용을 요약 정리한 것임.

■ 물 부족 문제의 해결책 : 담수화 기술

- 물의 수요와 공급의 격차를 줄이기 위해서는 신기술이 개발되어야 함.
 - 현재 주목받고 있는 핵심 분야는 담수화 기술이며, 세계적으로 공급되는 수자원 중 3%만 식용이나 농업용으로 적합. 바닷물과 지하염수로 구성된 97%는 기대가 되는 자원임.
- 담수화 기술의 발전 분야 : 증발식, 축전식 탈염 기술, 박테리아 활용 기술
 - 사실상 무료나 다름없는 에너지원인 핵원자로 방출열을 활용할 수 있다는 이유로 증발식 담수화가 다시 주목받고 있음.
 - 인도의 과학자들은 해안 지방에 부양식 해상 원전 건설을 계획하고 있으며, 발전소는 전력을 생산해내는 것은 물론 초과된 열기를 사용해 담수화 공장을 가동시킬 것임.
 - 전하를 활용해 분리시킨 이온이 전극에 흡수되는 축전식 탈염 기술은 비용 면에서 효율적이며, 현재 전기·화학 분야의 발전으로 상업화가 가능하게 되었음.
 - 최근 급부상하고 있는 박테리아를 활용해 폐수와 바닷물을 100% 순수한 물로 만들어내는 기술은 미생물 전기 분해 전지를 사용해 에너지를 생산함.
 - 사우디 아라비아 정부는 아랍 세계에 신선한 물을 풍부하게 공급하기 위해 이 기술을 재정적으로 지원하고 있음.

■ 건설업계의 지속적인 관심과 투자 필요

- 정부와 기업 모두 사고를 전환하지 않는다면 향후 물 부족 사태가 현실화될 수도 있음.
 - 미국 맥킨지앤컴퍼니는 현재 진행과 원자로*로 대표되는 획기적인 기술과 관련하여 자국 정치인들의 관심이 거의 전무한 상태이며, 정부 또한 비효율적인 자본 할당과 미숙한 투자 결정을 하는데다 물과 같은 필수 자원 역시 허술하게 관리하고 있다고 지적
- 우리나라 건설업계도 향후 발생할 가능성이 있는 전세계적인 물 부족 사태를 극복하기 위해 담수화 기술과 관련 산업시설 건설에 지속적인 관심을 갖고 이에 대한 장기 전략을 수립해야 할 것임.

강상혁(연구위원 · shkang@cerik.re.kr)

* 제5세대 원자로로 불리는 진행과 원자로는 빌 게이츠의 투자사인 테라파워가 개발 중인 유망 기술로, 이 기술을 통해 지금의 원자력발전소에서 나오는 폐기물(감손 우라늄)로도 발전할 수 있음. 농축 및 재처리가 불필요해 핵 비확산에 기여할 수 있는 장점 외에 경제적이고 안정적 연료 공급이 가능하다고 알려져 있음. 비용이 적게 드는 증발식 담수화에 적합할 것으로 인식되고 있음.

■ 주요 정부 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
9. 24	유정복·박덕흠 국회의원	<ul style="list-style-type: none"> 유정복 국회의원과 박덕흠 국회의원, 대한건설정책연구원이 공동 주최한 '건설산업 선진화 및 공생 발전 방안 토론회'에 건설경제연구실 두성규 실장 참여 - '건설산업 선진화 및 공생 발전 방안'에 대한 토론 참여
	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> 국제통상남북협력팀 주최, '전문직 상호 인정 작업반 TFF' 회의에 건설정책연구실 김민형 연구위원 참여 - '전문직 상호 인정 작업 운영 동향 및 향후 대응 계획'에 대한 자문
9. 25	국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> 기술정책과 주최, '건설 기술 중장기 계획' 공청회에 토론자로 건설정책연구실 김민형 연구위원 참여 - '건설 기술 중장기 계획'에 대한 토론 참여
	동반성장위원회	<ul style="list-style-type: none"> 건설실무위원회 회의에 주제 발표자로 건설경제연구실 이홍일 연구위원 참여 - '건설 경기 진단 및 시사점'에 대하여 발표
9. 26	건설근로자공제회	<ul style="list-style-type: none"> 건설고용포럼 주제 발표자로 건설산업연구실 심규범 연구위원 참여 - '건설 현장 외국인 근로자 현황 및 개선 과제'에 대하여 발표
9. 27	노사정위원회	<ul style="list-style-type: none"> 산재예방시스템선진화위원회 회의에 건설산업연구원 심규범 연구위원 참여 - '산업 안전 보건 대형 체계의 현황 및 개선 방안'에 대한 논의
10. 5	국회 국토해양위원회	<ul style="list-style-type: none"> 국토해양부에 대한 국정 감사에 참고인 자격으로 건설산업연구실 이의섭 연구위원 참여 - 민간 공사 공사 대금 확보에 관한 외국의 사례 설명

■ 연구원 발간물 현황

유형	제목	주요 내용
건설이슈포커스	해외건설 계약 및 클레임 관리 실태와 대응 방안	<ul style="list-style-type: none"> 2011년 글로벌 건설시장에서 발생한 분쟁의 평균 금액 규모는 367억원이며, 분쟁 해결 기간은 평균 10.6개월로 산정됨. - 특히, 우리나라 건설업체의 진출이 활발한 중동 지역 건설 분쟁의 규모는 평균 1,296억원이며, 아시아 지역의 경우 평균 605억원에 달함. 국내 건설업체가 해외 공사 수행시 직면하게 되는 클레임 및 분쟁 규모는 계약 금액 대비 2~5% 수준이며, 10%를 초과하는 사례도 빈번히 발생하고 있음. 해외 공사에서의 클레임 및 분쟁 관련 관리 역량의 중요성에도 불구하고, 국내 업체의 계약 관리 수준은 아직까지 초보 단계인 것으로 평가되고 있음. - 국내 건설업체는 해외 공사에서 △적절한 계약 행정의 실패, △계약 도서의 불명료성, △공기 연장의 승인 및 관련 보상 거부, △당사자 간 이해 충돌, △불완전한 설계 정보 및 발주자의 요구 조건, △발주자가 부과한 변경, △계약자에 대한 비현실적인 리스크 전가 등의 사유와 관련한 다양한 분쟁 사례를 실제 경험하고 있는 것으로 확인됨. - 해외 공사 수행자들은 클레임 제기 및 분쟁 해결 과정에서 전반적으로 불만족하고 있었는데 △클레임 및 분쟁과 관련한 계약 관리 전문 지식 및 참조 자료의 결여, △현장 차원의 준비 및 대응 미흡, △본사 차원의 지원 및 협조 부족 등이 문제점으로 지적됨. 향후 건설업체는 해외 공사 수주에서부터 원공 시점까지 전사적 차원의 계약 관리 체계를 구축, 클레임에 능동적으로 대응할 필요가 있음.

선진국은 왜 최저가낙찰제를 포기했나?

그동안 최저가낙찰제에 대한 수많은 논의가 있었으나, 아직까지 시민단체를 중심으로 최저가낙찰제에 대한 논란이 여전하다. 이미 구미와 일본 등 선진국에서 포기한 최저가낙찰제가 왜 우리나라에서는 금과옥조의 제도로 여겨지고 있을까? 시행착오를 최소화하려면 선진국의 과거 사례를 살펴보고, 반면교사로 삼아야 할 필요가 있다.

구미에서 최저가낙찰제를 포기한 배경을 보면, 최저가낙찰제가 허위 절감(False Economy)을 유발한다는 반성에 기인한다. 영국의 경우 1990년대 이전에는 대부분 '최저 가격' 경쟁을 붙여 시공업체를 선정했는데, 건설업체는 이익은 고사하고 적자로 전락하는 사례가 많았다. 이에 따라 시공자는 낙찰을 위해 감수했던 손해를 만회하기 위해 계약 서류나 설계도서의 미비점 등을 둘러싸고 발주자와 클레임 교전이 일상화되었다. 또, 과도한 저가 하도급이나 대금 지불을 지연하는 사례도 흔하게 나타났다. 이에 대응하여 영국에서는 1995년에 공공조달의 문제점을 파악하고 발주자의 모범 사례를 도출하기 위한 조사위원회가 결성되었으며, 동 위원회 보고서를 토대로 공공 조달 시스템이 혁신적으로 개혁된 바 있다.

미국에서도 1980년대에는 치열한 경쟁 입찰로 인하여 발주자와 시공자 간에 대립적 계약 관계가 지속되면서 공사비 초과와 공기 지연이 일반화되었다. 또, 발주자와 시공자간 과도한 소송 분쟁이 사회적 문제로 대두되었는데, 일례로 미 육군 공병대에서는 1980년대에 클레임 대상 건설 비용이 연간 10억 달러에 달했다. 당시 연방정부에서는 이러한 현상에 대한 반성을 통하여 최저 가격으로 계약했다라도 계약 불이행이나 공기 지연 혹은 부실이나 하자 등으로 또다른 비용이 수반된다면, 이는 명목상의 절약에 불과하다는 점을 지적하고, 조달 정책의 목표로서 최고 가치를 지향할 것을 선언했다. 이후 1998년 미연방의회에서는 최저가낙찰제 대신 최고 가치에 부합되는 조달 방식을 도입한 바 있다.

일본도 과거에는 공공조달 과정에서 가격 경쟁이 널리 이뤄졌다. 그러나 1990년대 후반에 이르러 덤핑 수주 등이 계속 발생하고, 품질 저하와 노동 재해 등이 대두되었다. 이에 국회의원 16인으로 구성된 '공공공사 품질 확보 연구회'가 1999년 발족하였고, 오랜 연구 끝에 종합평가낙찰제를 기반으로 하는 「공공공사 품질확보 촉진법」이 입법되어 2005년 시행되었다.

이러한 선진국의 선례를 고려할 때, 수많은 클레임과 분쟁의 근원이 되는 최저가낙찰제를 중시하는 것은 시대착오적인 측면이 있다. 그러므로 시공자 선정 과정에서 입찰가격과 기술력, 신인도 등을 종합평가하는 것이 총생애주기비용 측면에서 훨씬 합리적이라는 선진국의 시행착오를 겸허히 받아들일 필요가 있다. <건설경제신문, 2012. 9. 12>

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)