

저가 투찰 발생 메커니즘과 정책적 시사점

최민수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

최근의 공공 건설공사에서 저가 투찰의 증가에 대한 우려가 높는데, 저가 투찰은 크게 a) 사회 후생에 악영향을 주는 반경쟁적인 거래일 경우와 b) 효율성을 향상시키는 합리적인 저가 투찰이 존재한다. 저가 투찰이 합리적인 이유에서 이루어지면서 효율성을 향상시키는 행위인 경우, 저가 투찰을 규제하면 양질의 저가 상품이나 역무의 공급 등과 같은 정상적인 사업 활동마저 위축될 가능성이 있다. 그러므로 저가 투찰을 관측했을 경우에 그것이 반경쟁적인 것인지를 판별하려면, 우선 그것이 정당한 이유로 이루어진 것인지 아닌지를 확인할 필요가 있다.

일반적인 매매 행위에 있어서 사회 후생을 저해하지 않는 저가 판매의 예로서는 a) 학습 효과(learning effect)의 달성, b) 품질 정보의 전달

목적, c) 네트워크 효과 추구 등이 있는데, 건설공사 입찰의 사례를 보면 그리 타당한 저가 투찰 사유로 기능하기 어렵다.

그 이유로는 건설공사는 동종 상품을 대량 판매하는 것이 아니며, 특히 공공공사는 일회성 단품 생산으로서 매 입찰마다 목적물의 규격이나 요구 조건이 다르다는 점 등을 들 수 있다.

후생에 악영향을 주는 저가 투찰의 발생 메커니즘

저가 투찰이 사회 후생을 악화시키는 경우는 다음과 같이 크게 네 가지로 나눌 수 있는데, 이는 전략적 행위에 의하여 효율성이나 사회 후생을 크게 악화시키는 사례로 볼 수 있다.¹⁾

1) 鈴木彩子 외, 低価格入札に関する研究, 公正取引委員会, 競争政策研究センター, 2012.

사례 1) 재무상태 불량 사업자가 생존을 위해 극단적으로 채무 불이행을 염두에 두고 덤핑 입찰하는 경우

저가 투찰은 재무 상황이 불량한 사업자가 시장에서 살아남기 위해서 극단적으로 취한 전략일 가능성도 있다. 이 경우, 헐값으로 낙찰했지만 요구 조건대로 프로젝트를 진행할 수 없고, 결국 채무 불이행(default)이 되는 것을 생각할 수 있다. 이 경우 프로젝트는 미완성의 상태로 되고, 발주자는 대체 사업자를 찾아내어 프로젝트를 재개할 수 있으나, 그 과정에서 사회적 비용이 들고, 결과적으로 소비자 잉여를 저해하게 된다. 더 나아가 시공자의 부도나 계약 불이행 등으로 공기에 차질이 발생할 경우, 돌관 작업 등이 불가피해지면서 품질 저하나 안전 재해의 위험성이 높아진다.

연구 노트

Calveras et al.(2004)²⁾에 의하면, 부도 위험이 높은 기업인 만큼 덤핑으로 투찰할 가능성이 높다는 흥미로운 결과를 도출하고 있다. 모델의 열쇠가 되고 있는 것은 도산시의 유한책임인데³⁾, 이 유한 책임 때문에 경영 상황이 나쁜 기업이 도산할 때 손실액이 작고, 그래서 도박적이며 보다 적극적으로 덤핑 투찰을 한다는 것이다.

사례 2) 하도급자에게 피해 전가를 전제로 하여 저가 투찰하는 경우

덤핑 투찰이 발생하는 원인으로서 도급 생산 체계 하에서 하도급자에게 피해를 전가하는 것을 전제로 하는 사례가 있다. 이와 관련하여 최근 경제학적으로 논의되고 있는 것으로서, 홀드업 문제(Hold up Problem) 해소 가 있다. 홀드업 문제란 예를 들어 대기업이 대규모 납품 계약을 빌미로 거래하는 중소 협력업체에게 대규모 시설 투자를 유도할 수 있는데, 이 경우 협력업체는 거래하는 대기업에서 납품 단가를 일방적으로 낮추어도 이미 모든 시스템이 거래 상대방에 맞추어져 있어 불가피하게 거래 관계를 유지해야 하는 현실을 들 수 있다. 건

설업에서는 제조업과 같이 하도급 거래를 위하여 대규모 설비투자 등을 하는 사례가 많지 않으나, 하도급자는 시장에 참여하기 위해서 기계·장비 등에 투자하는 것이 불가피하며, 원·하도급 간 거래 관계가 지속적이라는 점을 고려할 때 홀드업 문제를 완전히 배제하기는 어렵다.

사례 3) 저가 투찰을 통해 낙찰 받은 후 발주자와 재협상을 기대하는 경우

공사 입찰에서는 일단 프로젝트가 시작되면 낙찰자를 새로운 업체로 바꾸는 것이 어렵고, 발주자가 재협상에 임하지 않을 수 없는 상황에 빠지기 쉽다. Alexandersson과 Hulten(2003)⁴⁾은 후생에 악영향을 주는 저가 투찰의 하나로서, 투찰자가 발주자와의 재협상을 전제로 하여 저가 투찰을 할 가능성을 들고 있다. 예를 들어 혈값으로 낙찰하여 공사를 착공한 후, 결국 그 조건대로 공사를 완료할 수 없기 때문에 발주자에게 설계나 계약 조건의 변경을 재촉하는 행위 등이다. Alexandersson 등에 의하면, 이 저가 투찰은 “납세자의 도움을 빌린 경쟁(Compete with the help of taxpayers' money)”으로 표

현되고 있다. Arvan and Leite(1990)⁵⁾가 제시한 모델을 보면, 장기공사에서 발주자가 건설업자의 비용을 관측하지 못하고, 보수는 일괄이 아닌 단계별로 지급되는 경우를 상정했는데, 이 경우 보수는 프로젝트 후반으로 갈수록 높게 된다. 이는 프로젝트가 완성에 가까워질수록 발주자가 수주자에 록인(lock-in)되어 버리기 때문으로 해석하고 있다. 입찰 조건의 재협상이 이루어질 경우도, 일단 프로젝트가 시작되면 발주자가 록인되는 점은 유사하다.

재협상과 관련하여 흔히 거론되는 것이 공사 착공 이후의 설계변경이다. 우리나라의 경우 설계 단계에서 엔지니어링업체가 시공 장비와 공법 선정까지 완료하여 설계가격을 산출하기 때문에 현장 여건 변화에 따라 설계변경 요인이 많다. 특히, 저가 낙찰된 경우에는 시공자가 설계변경에 적극적으로 대응하게 될 가능성이 높다.

사례 4) 저가 투찰이 약탈 행위의 전락이 되는 경우

후생에 악영향을 주는 덤핑 투찰로서 저가 투찰이 약탈 행위의 전락이 되는 경우를 거론할 수 있다. 예

2) Calveras, Aleix, Juan-Jose Ganuza and Esther Hauk(2004) "Wild Bids, Gambling for Resurrection in Procurement Contracts," Journal of Regulatory Economics, Vol. 26 (1), pp.41-68.

3) 여기에서 유한 책임이란 기업이 도산했을 경우, 파산 현재의 자산 이상의 책임을 지지 않음을 의미함.

4) Alexandersson, Gunnar and Staffan Hulten(2003) "The Problem of Predatory Bidding in Competitive Tenders—a Swedish Case Study", Paper prepared for the 1st conference on Railroad industry structure, competition and investment.

5) Lanny Arvan and Antonio P.N. Leite(1990) "Cost Overruns in Long Term Projects," International Journal of Industrial Organization, Vol. 8(3), pp.443-467.

연구 노트

를 들어 장래의 독점적인 수익을 전망하고, 현재의 가격을 낮추는 행위를 들 수 있는데, 이는 불완전한 정보를 기반으로 해서 저가 투찰에 의해 라이벌에 전달되는 정보를 조작하여 시장 참여를 저지하는 것으로서, 이는 “동등 또는 보다 효율적인” 경쟁자를 배제시키는 약탈적 가격 전략의 모델이다.

입찰자의 위험 회피적 특성과 덤핑 입찰

최저가낙찰제 등 가격 경쟁 방식이 유효하게 활용되기 위해서는 입찰자들이 자신의 사적 정보라고 볼 수 있는 실행 가능한 원가를 솔직히 제시하고, 발주자측에서는 실행 원가에 대한 명확한 지식을 가지고 내역 심사 등을 통하여 입찰자의 투찰 가격을 검증할 수 있는 체계를 갖추는 것이 중요하다. 그런데 일반 경매와 달리 건설공사 입찰에서는 최저가낙찰제가 자원 배분의 효율성을 반드시 제고하지 못한다. 그 이유는 경매이론에서 진실 보고(truth-telling)의 균형 형성을 위해서는 기본 가정들이 존재하는데, 공사 입찰의 최저가낙찰제에서는 이러한 기본 가정들이 지켜지기 어렵기 때문이다. 우선, 입찰자들은 경쟁자에 대한 사적 정보가 전혀 없고 투찰 행위가 서로 독립적이어야 한다. 그러나 공사 수주를 위한

기업간 경쟁에서는 정보 획득을 위한 경쟁이 치열해 이러한 가정이 지켜지기 어렵다. 이러한 투찰 행위간의 비독립성은 저가 투찰을 더욱 유발하고, 결국 승자의 저주로 귀착될 가능성이 높다.

또한, 경매이론에서는 입찰자들이 위험 중립적이라고 가정하나, 최저가 낙찰제에 참여하는 입찰자의 태도를 위험 중립적이라고 볼 수 없다. 수주 산업의 특성상 건설업체는 공사 수주가 매우 중요하며, 수주 잔고가 부족하다면 추가적인 비용을 지불하더라도 낙찰 확률을 높이는 것이 중요하다. 따라서 위험에 대한 건설업체의 태도는 위험 회피적이라고 보는 것이 타당하다.⁶⁾

건설산업연구원의 설문조사에 의하면, 적자가 우려됨에도 불구하고 최저가 공사 입찰에 참여하는 이유에 대하여 건설업체는 ‘수주 물량의 부족’을 가장 큰 원인으로 지적하고 있다. 이는 건설 공사 입찰에서 건설기업들의 태도가 위험 회피적이 될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

논의 결과 및 시사점

현행 공공공사 입찰에서는 입찰 참여와 관련된 사전자격 심사가 약하며, 따라서 가격 평가 측면에서 최저

투찰자에게 만점을 부여할 경우, 한계 기업이나 부실 업체의 덤핑 입찰에 의한 저가 수주를 방지하는 것이 어렵다. 즉, 가격 경쟁 하에서는 위험 회피적인 입찰자의 특성을 고려할 때 덤핑을 통해서라도 낙찰을 받으려는 경향이 강하므로, 발주자는 사회 후생을 악화시키는 덤핑 입찰을 걸러낼 수 있는 메커니즘을 강구할 필요가 있다. 따라서 최저 투찰자에게 만점을 부여하는 방식을 지양하고, 입찰자의 평균 투찰 가격이나 발주자가 추정한 실행 가격 등을 활용하여 입찰 가격을 평가하는 방안을 강구해야 한다. 또한, 일정한 낙찰 하한선(lower limit) 이하의 투찰을 탈락시키거나 혹은 덤핑 심사를 행하는 방안이 있다. 근본적으로는 투찰 가격만을 판단 근거로 삼는 최저가낙찰제를 폐지해야 한다. 만약 존치시에는 단순 공사에 적용토록 하고, 기술력에 의해 투찰 가격을 낮추었다는 것을 증명하는 체계를 구축해야 한다. 그리고 일정 투찰률 이하에서는 보증을 거부하거나 혹은 보증 한도 제한을 강화할 필요가 있다. 턴키나 기술 제안입찰의 경우, 가격 경쟁을 완화하려면 기술 점수의 비중을 최소한 60%로 설정하는 것이 요구된다. CERIK

6) 즉, 위험 회피도가 큰 입찰자일수록 어떻게 해서든지 낙찰 확률을 높임으로써 위험성을 줄이려는 유인이 크다는 것임.