

최저가낙찰제도 - 왜 폐지되어야 하는가

김영덕 | 한국건설산업연구원 연구위원

kyoduk@cerik.re.kr

최 근 복원된 지 6개월도 안 돼 졸속·부실 공사 논란에 휩싸인 우리나라 국보 1호 송례문의 2008년 2월 방화로 인한 화재 사고의 한 원인이 무상 보안 계약으로 인한 허술한 보안 경비에 있었다는 사실이 당시 언론에 보도되면서 덤핑 투찰로 인한 문제의 심각성이 크게 부각된 적이 있었다.

1951년 9월의 「국가재정법」 제정 이후 과당 경쟁에 따른 덤핑의 폐해와 지역 경제 위축 등 많은 문제점으로 인해 보안·폐지를 반복해 왔던 최저가낙찰제도를 2001년 정부가 입·낙찰제도를 글로벌 스탠더드(global standard)화한다는 명목하에 다시 도입하여 업계와 정부 간에 제도의 효용성을 놓고 지금까지 10여 년 이상 동안 확대와 폐지 논란을 거듭하고 있는 것을 볼 때 정부가 송례문이 준 교훈을 벌써 잊고 있는 것은 아닌가 하는 우려의 마음이 든다.

그나마 금년 11월 8일 정부가 덤핑 낙찰이 불가피한 최저가낙찰제의 문제점을 인식하고 대규모 공사에서 가격과 공사 능력을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 선정하는 가칭 종합심사낙찰제의 시범사업을 공기업

등에서 추진할 계획임에 따라 2014년 1월 1일부터 공사 금액 300억원에서 100억원 이상으로 확대 예정인 최저가낙찰제 시행 시기를 2년 간 유예하는 「국가계약법」 시행령 개정안을 입법 예고한 것은 다행스러운 일로 생각된다. 그러나 최저가낙찰제를 완전 폐지하지 않고 2년 간 유예하는 방향으로 결정했다는 것은 아직도 정부가 최저가낙찰제에 대한 미련을 완전히 못 버리고 있는 것 같아 안타깝다. 이에 본고에서는 최저가낙찰제가 왜 폐지되어야 하는가에 대하여 그동안의 최저가낙찰제 운용 실태와 시행 과정에서 노출된 저가 낙찰의 폐해에 대한 실증 분석 등을 통해 평가해보고, 향후 추진해 나갈 방향에 대하여 의견을 제시하고자 한다.

최저가 낙찰에 따른 적자 수주 실태

최저가 낙찰 공사의 낙찰률은 도입 초기 가격 경쟁이 심화되면서 2004년에는 평균 낙찰률이 59.4%까지 하락하였으며, 그 이후 저가심의제가 도입되면서 낙찰률은 다소 상승하여 1212년 평균 73.6%를 유지하

특집 입찰제도의 변화와 혁신

고 있다. 그러나 2004년 이후 예정가격 작성시 실적 단가 적용이 크게 확대되었고, 원가 산정의 근거가 되는 건설 표준품셈도 하향 조정되면서 낙찰률의 기준이 되는 예정가격 자체가 크게 낮아졌다는 점을 감안할 때¹⁾ 실제 낙찰률은 오히려 하락되어 적정 공사비에 미치지 못하는 것으로 추정되고 있다.

2012년 대한건설협회에서 한국건설관리학회에 의뢰하여 전국 513개 최저가낙찰제 현장의 실행률을 분석한 결과, 실행률 평균이 104.8%를 기록해 건설업체는 비용을 더 보태어 공공공사를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 한국건설산업연구원이 지난 2008년 조사한 최저가낙찰제가 적용된 공공 건설 현장의 낙찰 금액 대비 실행률 또한 평균 109%로 나타나 최저가 공사의 적자 운영 상태가 심각한 상태임²⁾을 보여주고 있다.

국가 경제적 측면에서의 평가

건설산업은 연관 산업 영향 및 후방 효과가 커서 최저가 낙찰 공사의 낙찰률 및 실행 예산 측면에서 본 적자 수주 실태에서 보는 바와 같이 덤핑 수주로 인하여 원도급자인 종합건설업자의 실행 원가와 수익성이 악화되어, 그 손실이 하도급업체나 장비업체, 자재납품업체 등에 전가되어 도산 기업이 속출되어 지역 건설산업과 사회적 약자의 피해가 확대되어 국가 경제에 심각한 타격을 초래하고 있다. 최근 한국건설기술 연구원의 발표에 의하면 최저가낙찰제의 하도급 비율이 10% 미만인 경우 하도급업체의 부도율 3.3%,

60~70% 미만인 경우 부도율 8.5%, 80~90% 미만인 경우 부도율 9.2%를 나타냈다고 한다.³⁾ 이는 최저가 낙찰제의 하도급 비율이 높을수록 하도급업체의 부도율이 높은 추세로서 원도급업체가 수수한 금액이 상대적으로 실행 금액에 미치지 못할 경우 하도급업체에게 전가시키는 경향이 있음을 간접적으로 시사하는 것이다.

또한, 최저가 건설 현장에서는 저가 낙찰로 노무비가 부족하여 내국 인력 대신 외국인 근로자를 활용하는 비율이 상당히 높게 나타나고 있다. 공사 수주액으로 보면, 최저가낙찰제 공사는 전체 발주 공사의 40% 수준이나, 2009년의 경우 외국인 근로자의 77.6%가 최저가낙찰제 현장에 고용된 것으로 나타나고 있다. 한국건설산업연구원의 조사에 의하면 최저가낙찰제 공사장에서 저가 낙찰에 의해 상실된 내국인 일자리 규모는 2008년 3만 5,451명, 2009년 3만 6,302명 수준으로 추정되고 있어 최저가낙찰제도가 일자리 창출 등 창조경제에도 역행하고 있는 제도로 평가된다.

그리고 최저가낙찰제는 입찰 시점에서는 당장 예산 절감이 이루어지는 것처럼 보이지만, 총생애주기(설계→유지관리) 측면에서 보면 오히려 부실 시공 증가에 따른 추가 비용 발생 가능성이 높아 정부 재정 투자의 비효율을 초래한다. 가격 경쟁 중심의 최저가낙찰제는 입찰자들이 공사 수주를 위해 저가로 낙찰한 이후 계약 이행 단계에서 설계 변경을 통해 공사비 손실을 만회하는 유인을 제공하는 것이다.

감사원의 실태 조사에 의하면, 최저가 낙찰 공사의

1) 예를 들어 국토해양부에서 공표한 90개 항목의 공종별 실적단가(가중 평균)는 최근 5년 간 6.4% 감소했는데, 그동안의 물가 변동을 감안할 때 실질적으로는 40% 정도 하락한 것으로 볼 수 있음(김원태 외, 「건설공사비 산정 방식의 합리적 개선 방안」, 한국건설산업연구원, 2010년).

2) 대한토목학회의 조사 자료를 보면, 2004년에서 2005년에 최저가낙찰제로 시행된 15개 공사의 평균 실행률은 108%이고, 대상 공사 15개 전부가 실행률 100%를 상회하여 최고 118%까지의 분포를 보인 바 있음(김병수, 2006. 9).

3) 자료 : 공공공사 입·낙찰제도 개선 공청회(2013. 8).

경우 설계 변경으로 인한 공사비 증가율이 11.6%로 일괄·대안 입찰이나 적격심사 방식에 비해 각각 4.8%p, 3.9%p 높게 형성되고 있는 것으로 나타났다. 설계 변경을 통한 공사비 증액으로 예산 낭비를 초래한 것이다.⁴⁾

시공 품질과 안전 재해에 미치는 영향

공공공사 입찰제도 가운데 최저가낙찰제가 특히 저가 낙찰의 위험성이 높는데, 저가 투찰은 공공공사의 품질 확보에 큰 영향을 준다. 왜냐하면 저가 낙찰로 수주한 공사의 경우 공사 비용을 절감하기 위하여 부실 자재 투입, 저가 하도급 증가, 무리한 공기 단축 등이 시도되고, 저임금 미숙련 노동력인 불법 체류자 투입이 확대되면서 공사 품질이 저하될 우려가 높아지기 때문이다. 이에 대한 실증 자료로 국토교통부에서 발주 방식별 시공 평가 결과를 집계한 결과를 보면 최저가낙찰제 대상 공사가 89.8점, 적격 공사가 89.9점, 턴키가 93.8점으로 최저가 공사가 시공 평가 결과에서 상대적으로 제일 낮은 점수를 획득하고 있다.⁵⁾

해외 사례로서 일본 국토교통성의 2006년 발주 공사의 평가 점수를 보면⁶⁾ 일반 토목공사에서 저입찰 공사 364건의 평가 점수 평균은 표준 공사 4,622건과 비교하여 5점 정도 낮은 것으로 나타났다.

한편, 또 하나의 저가 낙찰의 대표적인 폐해는 2011년 9월 28일 발생했던 경부고속철도 6-4B공구 노반 신설 현장(식장터널) 붕괴 사고로 인한 산재 사고에서 보듯이 최저가낙찰제로 발주되어 저가 수주로 인한 저임금의 미숙련공 고용과 무리한 공기 단축 등으로

건설 근로자의 산재 사고가 급증했다는 점이다.

실증적인 통계 자료로서 고용노동부 발표에 따르면, 2010년 재해율 상위 10% 산재 다발 사업장 21개 중 90.5%에 해당하는 19개 현장이 최저가낙찰제로 발주된 공사로 나타났으며, 한국○○공단에서 최근 5년간 공사비 100억원 이상 94개 현장을 대상으로 조사한 결과, 일반 공사 현장 사고 발생률 35.8%에 비해 저가 낙찰 공사의 사고 발생률이 77.8%로 나타나 낙찰률이 낮을수록 안전사고 발생 비율이 상당히 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

공정성 훼손, 모럴 헤저드 유인

입찰자의 견적 능력 향상, 저가 낙찰 및 담합 방식을 목적으로 도입한 저가심의제가 성과에 비해 입찰 금액 사유서의 진위 여부를 미확인하거나 실제 공사 시 절감 사유서와 관계없이 공사를 시행하는 등의 모럴 헤저드 문제를 대두시켰다. 2010년 11월 발표된 최저가낙찰제 관리 실태에 대한 감사원 보고서에 따르면 발주기관에서는 공사 금액 절감 사유서를 심의하면서 주관성과 자의성이 개입될 소지가 많은 심의 기준과 방법으로 심의를 하거나 심의를 소홀히 함에 따라 부적격 업체가 낙찰되거나 심의와 관련한 부조리가 빈번하게 발생하는 등 입찰제도의 공정성과 투명성을 훼손하였다고 지적하였다. 감사원 발표는 최저가낙찰제도의 구조적인 문제들이 건설사들의 허위 서류 제출을 불러왔고, 이로 인해 건설사들이 무더기 제재 위기에 처한 것으로 해석할 수 있다.

최저가낙찰제 - 완전 폐지해야

최저가낙찰제는 '가격'만을 통해 낙찰자를 결정하는 제도로서 현재와 같이 공공공사 시장 규모에 비해

4) 최저가 낙찰 공사 관리 실태(감사원, 2010. 10).
5) 공공공사 입·낙찰제도 개선 공청회(2013. 8).
6) "相澤興土木工事 工事成績判定分析", 建設매니지먼트技術(2009년 6월호).

특집 입찰제도의 변화와 혁신

지나치게 많은 건설업체가 진출해 있어 과당 경쟁이 상시화되어 있는 현실에서는 투찰 가격을 낮추는 것만이 우월 전략이 되는 구조이다.

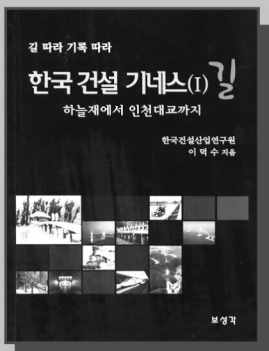
따라서, 덤핑 입찰을 피할 수 없으며 제도의 본질상 낙찰자로부터 목적물의 품질이나 기술의 질적 개선에 대한 투자를 기대하기 어렵다. 계약 이론상, 최저가낙찰제는 모든 입찰자가 동일한 기술력을 갖추었다는 가정이 필요한데, 이는 비현실적이며⁷⁾, 악화가 양화를 구축하거나 기술 개발 유인을 저해하여 시장 실패로 귀결될 가능성이 높다. 이러한 이유로 영국, 미국, 일본 등 선진국에서도 고부가가치 상품 생산, 투자 효율성(value for money) 극대화를 위하여 가격 경쟁만 하는 최저가낙찰제를 폐지하고 기술 능력과 품질 등을 모두 심사하는 최고가낙찰제로 전환하였다. 정부가 당초 글로벌 스탠더드로서 도입했던 최저가낙찰제는 선진 외국의 입·낙찰 제도 개선의 방향성에도 배치된다 할 것이다.

늦은 감이 있지만 지금 시점에서라도 정부가 가격

중심의 최저가낙찰제를 '품질·가격'을 모두 중시하는 최고가낙찰제인 종합심사낙찰제로 대체하겠다는 것은 다행스러운 일이라고 생각한다. 차제에 시행 과정에서 많은 문제점과 부작용이 노출된 현재의 최저가낙찰제는 완전 폐지하고 계약제도 운용의 글로벌화를 위하여 발주기관에 재량권을 부여하여 공사 특성을 고려한 입·낙찰제도가 운영되도록 해야 한다. 그 한 예로 현행 규정상 대형 공사로 정의되고 있는 300억원 이상 신규 복합 공공 공사에 대해서는 발주자의 판단하에 공사의 종류, 특성 등에 따라 종합심사낙찰제, 턴키·대안, 기술제안입찰 등 다양한 입·낙찰 방식을 선택적으로 활용할 수 있도록 발주자에게 재량권을 부여하도록 해야 할 것이다.

300억원 미만 공사에 대해서는 시공물의 품질을 유지하고 저가 낙찰 방지 및 중소 건설업체의 시장 참여 활성화 촉진 등을 위하여 현행 적격심사제를 유지하되, 필요한 경우 변별력 강화 등을 통하여 문제점으로 지적되고 있는 운찰제의 부작용이 최소화되도록 운용해야 할 것이다. CERIK

7) 입찰자들은 모두 상이한 시공 경험과 노하우를 갖고 있고, 기술 개발 투자 역사의 극대화 전략에 따라 모두 다르기 때문에 입찰자들의 실제 시공 능력은 모두 다른 것이 현실임.



도·서·안·내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄

고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명한 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.