

내역 입찰제도와 국내 기업들의 경쟁력

Detail-Estimate Bidding System and the Competitiveness of Domestic Companies

이복남 / 한국건설산업연구원 선임연구위원

by Lee Bok-Nam

2년 전부터 국내 건설산업에서 서비스 공급자 역할을 하는 민간 측에서 “제 값 받고 제대로 시공하기”라는 슬로건이 나오기 시작했다. 그리고 국내 건설공사에서 정률 낙찰 값인 73%로는 도저히 제대로 된 시공을 할 수 없고, 이 상태로는 국내 건설 산업의 기반이 무너질 우려가 높다고 계속해서 주장해 왔다. 이에 대한 정부의 대응책이 4월에 발표되었다. 건별 발주 금액이 낮을수록 낙찰률을 높이는 조치를 취했다. 1,000억원 이상은 현행보다 최대 3%까지 높아질 수 있도록 조정하였다. 그러면서 2001년부터 1,000억원 이상의 PQ 공사는 무제한 최저가 제도를 도입한다고 발표했다. 업계와 정부의 이러한 일련의 움직임들이 과연 국내 건설산업에 어떤 결과를 가져올 것인가?

단기적으로는 공급자 측에 경제적인 도움은 상당히 줄 수 있으리라고 본다. 그러나, 중장기적으로는 국내 기업들의 기술 경쟁력과 세계 시장에서 생존할 수 있는 능력을 점점 더 약화시킬 것으로 우려된다. 이유는 현행 국내 입찰 제도가 구조적인 문제점을 안고 있기 때문이다. 이제부터 구조적으로 쟁점이 될 수 있는 사항들을 점검해 보고자 한다.

발주예정가 산정방식

국내 공공공사의 발주 예정가는 국계법 시행 규칙 제6조(원가 계산에 의한 예정가격의 결정)에 따라 공사원가 산정방식을 채택하고 있다. 건설공사의 원가는 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤 등 다섯 가지로 구성되어 있다. 이 중 일반관리비와 이윤은 직접경비인 재료비와 노무비의 합산 금액의 일정비율로서 산출되도록 되어 있다. 재료비는 설계도면으로부터 물량을 산출하여 시중 단가를 곱해서 산출한다. 그리고 노무비는 재료의

종류별 표준 품셈에서 노무량(생산성)을 계상하여 직종별 시중 단가를 곱해서 산출한다. 언뜻 보면 상당히 합리적인 방법으로 볼 수 있다. 그러나 이 방식에는 많은 문제점이 내재되어 있다.

첫째로, 재료비 산정을 위한 물량 산출 방법의 문제점을 들 수 있다. 건설 자재는 크게 구조물에 영구적으로 설치되는 자재와 영구 자재 설치를 위한 임시 자재로 나눌 수 있다. 즉 콘크리트는 영구 자재지만, 거푸집과 동바리 등은 임시자재로 분류된다. 영구자재는 설치 물량으로 가격 산정이 이뤄질 수 있지만, 임시자재는 시공자의 공법에 의해 재료의 종류와 물량이 달라진다. 그런데 국내의 경우 이를 모두 설계자가 결정하여 버리기 때문에 시공자의 기술력이란 입찰 단계에서 아무런 효력이 없게 되어 있다. 즉 시공자가 자신의 독창성이나 전문성을 가질 필요가 없다는 뜻이다.

둘째는 노무비 산정 부문이다. 어떤 재료를 시공하는 데는 시공자의 기술력, 즉 생산성이 절대적으로 작용하며 재료가 동일하다면 가격 경쟁력은 노무량(생산성) 좌우하게 된다. 그런데 국내의 경우 직종별 노무 단가는 실 거래 가격을 반영하면서 노무비의 크기를 좌우하는 노무량은 아직도 표준 품셈을 적용하고 있다. 다시 말해서 시공자의 기술에 의한 생산가격을 받아들이는 구조가 아니라는 뜻이다.

셋째는 제경비와 이윤을 산정하는 구조이다. 국계법에서 일반관리비 산정과 이윤을 일정률로서 제한하고 있다. 이것은 다시 말해서 시공자의 경영 기술을 획일적으로 규정하고 있기 때문에 시공사가 기업의 경영 기술을 제고시킬 이유가 없도록 되어 있다. 경영 기술력이 높을수록 직접경비와 제경비 및 이윤을 조정할 수 있어야 하는데 현행 국계법은 이를 허용하고 있지 못하다. 오히려 시공사 측면에서 보면 계약 후 시공물량을 증가시킬수록 일반관리비와 이윤이 늘어나는 모순을 갖고 있다. 즉 시공사가 기술력을 갖고 있더라도 물량을 절감시켜 발주자에게 혜택을 돌려 줄 수 없는 구조를 갖고 있다.

예정가 운영 방식

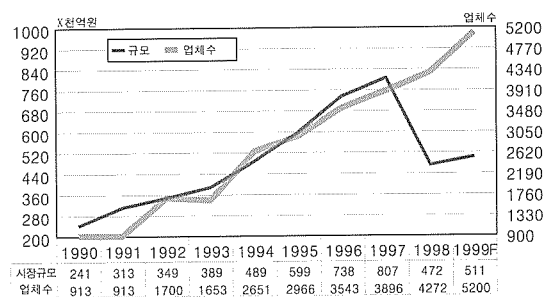
공공공사에서 예정가는 내역서에 의해 만들어지며 이 값은 일명 조사 가격으로서 발주 예정가를 정하는데 기준이 된다. 즉 조사가격을 상위 3%, 하위 3% 범위 내에서 15개의 가격을 조정하여 이를 입찰 장소에서 제비

뽑기 식으로 네 개를 골라 산출 평균하여 낙찰률을 결정하는 잣대로 쓰고 낙찰 후에는 이를 다시 기성대가 지급 기준으로 활용하며 설계 변경을 위한 기준으로도 활용된다. 문제는 앞에서 언급한 바와 같이 구조적인 모순을 가진 예정가를 낙찰 기준과 시공자 관리 부문까지 이용되는데 문제가 있다. 시공자로서는 입찰 단계에서 조사 가격은 이미 공개되어 있으므로 입찰 총액을 결정하는 데는 상위 3%에 맞출 것인지, 하위 3%에 맞출 것인지만을 결정하면 된다.

국내 건설공사의 입찰제도가 운찰 제도라든가 것이 여기에서 비롯된다. 그리고 입찰자 스스로는 여러 개의 수치 중에서 골라잡아야 함으로 그날 운수가 좋은 사람에게 선택권을 주거나 평균적으로 당첨 확률이 높은 소위 "Midas(신)의 손"에 의지하게 된다. 그런데 문제는 이 신의 손이 기술자와 전혀 무관한 것에 있다. 그야 말로 역세게 운 좋은 손을 가진 사람에게 기업의 생존을 내 맡겨 놓고 있는 것이 국내 현실이라 하겠다.

규제 완화와 선택권의 차이

정부는 규제 완화 차원에서 시장 진입에 걸림돌이 되는 면허제도를 등록제로 전환시켰다. 그리고 신규 업체의 시장 참여를 완화시키기 위해 PQ 심의 규정도 상당히 완화시켜 놓았다. 그 결과 <그림>과 같이 시장 규모는 감소하는데 반해 업체 수는 급증하고 있으며 <표>와 같이 단위 공사 발주 건수 당 입찰 참여 수도 급증하고 있다. 건설



<그림> 1990년대 국내건설시장 규모와 업체수 증감

구 분	1995	1996	1997	1998	1999
10억원 미만	141	209	233	291	360
10억원 이상					
50억원 미만	74	132	139	185	187
50억원 이상					
100억원 미만	66	76	65	57	70
100억원 이상	21	21	24	26	28
PQ 공사	20	16	16	15	22

<표> 발주공사 규모별 건당 평균 참가 업체수 일간건설(2000. 5. 2 자)

이라는 서비스를 구매하는 발주자가 스스로 경쟁력을 갖춘 공급자 선정을 포기하는 상태로 진전되어 버렸다.

그 결과 건설 면허는 누구라도 가질 수 있으며 당첨된 건설업자는 공사 이윤을 직접 시공 원가 절감을 통해서 얻기보다는 이를 하도급이나 전매를 통해서 그 차액을 이익으로 가져가는 손쉬운 방법을 택할 수 있는 유혹을 뿌리칠 수 없게 된다. 거래 차액을 챙기는 상술이 국내 건설업을 지배하는 모순으로 연결되어진다. 이는 발주자를 보호하는 장치가 전혀 없게 된다는데 심각성이 있다. 시장에 진입하는 데는 규제를 완화시킬 수 있으나, 시장 참여는 발주자가 참여자의 기술력을 물음으로써(소위 변별력) 능력 있는 회사를 선택할 수 있어야 하겠다. 그런데 현행의 PQ제도는 변별력을 갖추지 못해 발주자 역시 그날 운수에 상품을 맡겨야 하는 모순에 빠져 있다.

예를 들어보자. 변별력 중 과거의 경험이 중시되어야 하는데 신규업체의 참여를 확대시키기 위해 경험에 대한 비중을 지나치게 낮춰 놓았다. 이유는 실적이 높을 수록 진입 장벽으로 인식하고 있는 대다수 신규업체들의 저항 때문이다. 정말로 시공에 기술이 필요하다면 기술과 경험을 갖춘 기업에게서 시공을 통한 Know How를 전수받는 것이 우선이 아닐까 싶다. 어째서 발주자와 직거래로서만 기술과 경험이 축적될 수 있다고 생각하는가? 왜 모든 위험 요소(Risk)를 공공의 발주자에게만 전가시켜야 하는가? 혹시, 국내의 이런 현상이 공사 낙찰 후 100% 하도급이나 타 기업에 음성적으로 전매하는 문제점과 연계되어 있는 것은 아닐까?

제 값의 정의가 있는가?

국내 건설공사에서 일반적으로 인식되고 있는 제 값은 예정가격 대비 낙찰률의 상승과 같은 의미로 해석되고 있다. 이것은 낙찰률이 높아질수록 제 값에 가까워진다는 의미다. 그렇다면 국내 건설원가 산정방식이 제대로 값을 산정하고 있다고 봐야 하는데 이미 지적한 바와 같이 아니지 않느냐? 건설사업의 특성을 얘기할 때 흔히 비반복/비복제/비표준화를 들고 있다. 이것은 다시 말해서 건설공사의 정가는 있을 수 없다는 뜻이다. 발주자의 주문에 따라 달라지며 서비스 공급자인 시공자의 기술력에 의해 달라진다. 즉, 건설공사의 제 값이란 시공자의 기술력에 의해 산정되고 완결되는 것이 정답이다.

그런데 현행 국내 입찰제도는 이와는 너무

나 먼 거리에 있지 않느냐? 이 문제의 심각성은 국내 기업들의 국제 경쟁력을 크게 저하시키는 것에 있다. 만일 현재 인식되고 있는 것처럼 제 값을 주기 위해 낙찰률을 계속해서 상승시키는 추세라면 굳이 기업들이 국내 시장에서 기술력을 제고시켜야 할 아무런 이유가 없지 않느냐? 재료비와 노무비는 항상 시중의 실거래가로 예정가에 반영되기 때문에 기업들이 원가 절감을 해야 할 이유가 적어진다. 원가 절감의 일정분을 발주자에게 돌려 줘야 하는 이유를 어디에서 찾아야 할 것인가?

최저가 도입에 차등제가 필요한가?

정부는 궁극적으로 모든 공사에 최저가를 도입할 계획이라 하지만, 일차적으로 2001년부터 1,000억 원 이상 PQ공사로 적용 대상을 제한하였다. PQ공사는 또 기타 공사에 비해 기술력이 더 요구된다고 하여 22개 공종으로 제한하였다. 현행대로 하게 된다면 기술력을 요하는 공사의 생산가격이 그렇지 못한 보통의 시설물 생산 가격보다 낮아지며 또 다시 이로 인한 위험 부담은 발주자에게로 귀속된다. 정부가 이렇게 하는 데는 기업들에게 준비할 시간을 주려고 하는 데 있는 것 같다. 그러나 이런 이유라면 발주자 및 시공자의 위험 부담을 줄이기 위해 차라리 소규모 공사에서부터 시작하여 적용을 확대시키는 전략이 낫지 않을까?

물량 배분과 기업의 경쟁력 관계

정부나 국민들은 국내 건설기업들에게 전문화와 국제 경쟁력을 갖추라고 주문하고 있다. 그리고 대다수의 학자들 역시 경쟁력을 갖춘 기업들만이 살아 남을 수 있으므로 기술력을 갖추라고 충고하고 있는 실정이다. 자유시장의 원리는 경쟁력을 갖춘 자만이 시장을 지배하게 되며 경쟁에서 살아 남는 걸로 알고 있다. 이런 원리 하에 국내 기업들 역시 경쟁에서 살아남기 위해 교육이나 프로세스 개혁 등을 통해 기술력을 키우려고 하고 있다.

그런데 현재까지 시행되어 온 국내 입찰제도의 큰 흐름은 경쟁력을 갖춘 기업들에게 시장을 확대시켜 주기보다 면허를 가진 불특정 다수에게 골고루 혜택이 돌아갈 수 있도록 물량 배분 원칙을 준수해 왔다. 즉 기술력을 가진 업체들에게 기회가 많아지는 것보다 누구나 참여하여 제비뽑기 식으로 물량이 분배되도록 하는 방향으로 제도가

바뀌어져 왔다. 결국은 국내 건설시장에서 절대적인 강자가 없도록 하는 상태로 진전되고 있는 셈이다. 국내 시장에서 경쟁력을 제대로 갖추지 못한 기업들에게 세계 시장에서 제대로 된 국제 경쟁력을 갖추길 기대하는 데에는 모순점이 있지 않을까? 물량 배분에 안주하게 되면 기업들의 창의력이 급격히 저하되고 물량이 줄어들게 되면 대기업부터 도산 사태가 일어나게 된다. 즉 발주자의 물량에만 의존하게 되며 기업 스스로 시장 창출 능력을 상실하게 된다.

문제는 정부 재정으로 운영되는 공공건설 물량이 정부 재정 부족으로 인해 사회간접시설은 계속적으로 확대되어야 함에도 불구하고 정부 공사 발주 물량이 급격히 줄어들게 된다. 결과는 국내 건설공사 수주에만 매달려온 기업들이 규모가 클수록 도산의 길로 접어드는 순서가 빨라진다. 이런 현상의 예는 가까운 일본 건설산업에서 실제 발생하고 있고, 이런 현상이나 예측으로도 충분히 가능성이 높은 얘기가 될 수 있다. 국내 건설시장에서 우려되는 문제는 정부의 재정 중 사업비성 경비는 갈수록 줄어들 수 밖에 없을 것 같다는 것에 있다. 그럼에도 불구하고 정부나 업계는 경쟁력보다 물량 배분을 선호해야 하는가?

발주자의 변별력 문제

누구나 국내 건설공사의 입찰제도는 변별력이 없다고들 한다. 즉 PQ는 너무나 하향 평준화되어 있고 평가 항목 자체가 발주대상 시설물과는 무관하게 되어 있다고들 주장한다. 이런 주장들이 설득력을 가지는 데는 나름대로의 이유가 있다. PQ 통과율이 90%를 상회하는 것이 이를 증명해 주고 있다. 그런데 국내 공공공사의 경우 입찰을 조달청에 의뢰하도록 되어 있다. 그리고 발주자 스스로가 시설물별로 요구되는 전문성을 가려낼 지식이 부족하여 하향 평준화로 갈 수밖에 없다고들 한다.

여기에는 두 가지 모순점이 내재되어 있다. 우선, 변별력을 갖춘다는 뜻은 평가자의 주관이 들어갈 수 밖에 없다. 주관적 평가 요소가 가미될 경우 감사원 감사에서 지적될 것을 두려워하여 아예 피해 버리게 된다. 다른 하나는 발주자의 전문성이 문제가 된다면 왜, 외부 전문기관을 통해 대행시키는 방법을 고려해 보지 않는가 이다. 건설법 제2조 및 제26조에는 분명히 외부 전문기관에 발주 업무까지도 위탁이 가능하도록 되어 있다. 따라서 발주자의 능력 부족으로 인해 시설물별 변별력을 못 묻는다는 논리는 상당한 모순점을 갖고 있다.

개선 방안

국내 공공공사의 입찰제도의 불합리한 면을 주로 가격 측면에서만 언급해 왔다. 주요 문제점에 대해 개별 대응책 수립으로는 해결이 되지 않으리라고 본다. 지금까지 국내에서 시행된 제도의 개선안은 항상 이미 알려진 문제점들에 대한 치료책을 내놓는 방향에서 이루어져 왔다. 그러나 여기에서 제안하고자 하는 방안은 보다 미래 지향적인 차원으로 접근해 보자는 것이다. 건설 기업들의 경쟁력을 촉진시키는 데 가장 효과적인 수단은 서비스를 구매하는 발주자가 그 서비스 공급자들에게 무엇을 어떻게 묻느냐에 달려 있다. 다시 말해서 발주 및 입찰 제도가 서비스 공급자들의 기술력을 제고시키는 데에 가장 핵심적인 역할을 한다는 뜻이다. 국내 건설기업들의 핵심 경쟁력은 현재보다 낮은 가격으로 공기는 짧게 하면서도 품질 요건은 100% 만족시키는 것에 있다. 이것은 결국 발주자에게 혜택이 돌아가며 그것이 공공재라면 최종 소비자인 국민들에게 이익이 돌아가게 될 것이다.

따라서 국내 기업들의 기술력을 촉진시키고 무능력자를 시장에서 퇴출시키기 위한 발주 및 입찰 제도에 대한 연구를 통해 가야 할 종합 틀을 제시하고 그 방향으로 가는데 현행 제도 중 걸림돌이 되는 것부터 개선해 나가는 것이 바른 순서이겠다. 심층적인 연구 없이 현재까지 밝혀진 문제점 해결이라는 단편적 조치로서는 또 다른 문제점에 직면하게 될 것으로 예측된다. 지금까지의 결과가 이것을 말해 주고 있지 않은가?

세계는 지금 빠르게 변하고 있다. 정부가 더 이상 공공공사 물량을 인위적으로 배분 및 조정하는 데는 한계가 있다. 그리고 그것이 국내 기업들의 경쟁력을 약화시키는 방향으로 가고 있다면 보다 근본적인 대책을 조속히 서둘러야 되지 않겠는가? 지금 세계 경제는 “Global Standard”로 급속하게 변하고 있다. “Global Standard”란 우리 시장 안에서만 통할 수 있는 관습과 제도를 버리는 것을 말한다. 어차피 버려야 할 것이 있다면 당장의 이쁨을 감내하고서라도 생존을 위해선 어쩔 수 없는 선택이 아닌가 싶다. **■**