

특집

건설시장 공정 경쟁, 어떻게 조성해야 하나

# 담합 불공정 행위 예방 - 입찰제도의 근본적 개선 전제돼야

최 상 근 | 대한건설협회 계약제도실장

**최** 근 공공 건설사업의 담합 관련 제재로 건설 업체가 혼역을 치르고 있다. 2012년 6월 공정거래위원회의 4대강 사업 입찰 담합 처분 이후 현재까지 계속되고 있는 지난 정부의 국책사업에 대한 공정위의 조사 처분, 검찰 수사, 발주기관의 부정당업자 제재 등으로 업계는 정상적으로 기업 활동을 수행할 수 없다고 애로를 호소하고 있는 상황이다. 지금까지 국내 100대 건설사 중 42개사가 공공사업 입찰 담합으로 제재를 받은 것을 볼 때 미루어 짐작이 가능하다.

## 제도상 문제점은 없다

건설기업의 경영 위축은 업체 자체의 위기를 초래하는 것은 물론이며 나아가 정부가 추진하고 있는 경제혁신3개년계획에 따른 내수 활성화와 일자리 창출에 악영향을 줄 것으로 우려된다. 뿐만 아니라, 일본·EU 등 경쟁국 업체들의 집중적인 견제와 비방으

로 이어져 해외건설 수주에도 심각한 타격을 주어 해외건설 5대 강국 진입에 걸림돌로 작용할 것이 명약관화하다.

입찰 담합은 업체가 관행처럼 해왔던 불공정 행위이지만, 이처럼 국내외에 많은 영향을 미치고 있는 현행의 징벌적 제재 방식도 문제가 있는 것은 아닌지 생각해볼 점이 많다. 특히, 건설기업들을 담합으로 유인한 발주 방식 등 입찰제도 및 환경에 대해서는 더욱 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있다. 현행 제도의 구조적 문제점은 도외시한 채 전면에 나타난 현상만으로 건설기업에게 모든 책임을 전가하는 것은 손으로 하늘을 가리는 격이 될 수 있다.

무엇보다도 입찰 담합 문제를 근본적으로 해소하기 위해서는 현재와 같은 징벌적 처벌보다는 담합을 유발하는 원인을 철저히 규명하고 공정한 경쟁이 가능하도록 입찰제도를 개선하는 등 자정 환경을 조성하여 담합을 예방하는 것이 더욱 중요한 일이다.

### 낙찰 담합과 가격 담합

그간의 사례를 볼 때 담합은 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 낙찰 담합인데, 대량 공구 분할 동시 발주에서 주로 나타난다. 4대강 사업의 경우처럼 한꺼번에 많은 공사를 동일한 방식으로 발주할 경우 업체들이 공구를 나누어 중복을 피해 입찰에 참가하는 형태다. 4대강 사업의 입찰 담합은 22조원에 이르는 대규모 프로젝트를 조기 완공을 목표로 하여 정부가 무리하게 추진한 것에서 비롯되었다고 보는 견해가 많다.

두 번째는 가격 담합이다. 턴키제도 본래의 취지인 기술 경쟁보다는 가격 경쟁을 위주로 운영된 발주에서 나타난다. 그동안 턴키로 발주되는 공사의 경우를 살펴보면 낙찰자 선정 방식 중 가격에 비중을 둔 가중치기준 방식이나 설계적합최저가 방식이 대부분을 차지하고 있으며, 적정 공사비 책정이 가능한 확정가격 최상설계 방식이 채택된 사례는 지금까지 3건에 불과하여 사실상 유명무실하다. 이처럼 가격 경쟁으로 치닫게 되는 구조적 환경에서는 가격 담합이 자연스럽게 유발될 수밖에 없었다.

최근에 정부가 이러한 문제점을 인식하고 관계 부처 합동 개선 대책(2014년 1월 22일)을 내놓은 것은 다행한 일이다. 개선 대책에서 보듯이 ① 턴키 입찰 공사의 발주 물량 및 시기를 적정하게 조정, ② 기술 제안입찰 보상비를 지급하여 중견 기업의 참여 및 경쟁 활성화 유도, ③ 설계적합최저가 방식의 경우 기술 점수 상위 2~3개 업체만 선정하여 가격 경쟁, ④ 확정가격최상설계 방식 활용성 확대, ⑤ 기술제안입찰 제도 활성화 등 다양한 처방책이 마련되었다. 정부의 이러한 노력이 결실을 맺기 위해서는 가격 위주의 경쟁에서 탈피하여 설계 및 기술 경쟁을 확보할 수 있도

록 확정 가격 산출 가이드라인을 조속히 마련하는 등 확정가격최상설계 방식의 활성화를 위한 추가적인 조치가 필요하다.

### 열악한 공사비가 담합 유인

담합의 원인은 위와 같은 발주 방식의 문제 이외에 공사비 산정 과정에서도 찾아볼 수 있다. 최근 들어 발주기관이 예산에 맞추어 공사비를 인위적으로 삭감하거나 실적공사비 적용을 확대한 결과 업체들의 수익성이 크게 악화되는 등 적정 공사비 확보가 매우 어려워진 상황에 처해 있는 것도 입찰 담합을 유발하는 원인이 된다. 특히, 발주기관이 예정가격 작성 때 기준으로 활용하는 실적공사비는 시장 가격을 제대로 반영하지 못하여 지속적인 가격 하락을 반복하고 있어 개선이 시급한 상황이다.

미국·영국 등 선진 외국에서는 실적공사비가 시장 가격과 차이가 발생할 경우 공인 적산사 등 견적 전문가가 현실에 맞게 실적공사비 조정이 가능하도록 발주기관 및 전문가에게 재량권을 부여하고 있어 입찰자가 실제 실행가격에 맞춰 투찰하여도 적절한 평가를 받을 수 있는 환경이 마련되어 있다. 하지만 우리나라의 경우는 그렇지 못하여 입찰자는 실제 실행가격에 상관없이 낙찰을 받기 위해서는 최대한 낮은 가격으로 투찰할 수밖에 없다.

더욱이 외국의 경우는 예정가격 개념이 예산 확보를 목적으로 하는 것이며 입찰자를 평가하는 절대 기준이 아니어서 예정가격의 100% 이상도 입찰을 허용하지만, 우리나라 계약법령에서는 예정가격의 100% 이하로만 입찰토록 하고 있어 공사비 하락을 부채질하는 실정이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 실적공사비 관리

## 특집 **건설시장 공정 경쟁, 어떻게 조성해야 하나**

를 현재 한국건설기술연구원에만 맡길 것이 아니라 정부가 허가한 물가 조사기관 등에도 이를 허용하여 다양한 공사비 데이터를 생산하고 활용할 수 있도록 환경을 조성하는 등 근본적 개선 방안이 마련되어야 한다. 아울러 이러한 문제가 개선되기 전까지는 실적 공사비에 의한 폐해를 최소화할 수 있도록 일정 금액(예컨대 300억원) 미만 공사에는 실적공사비 적용을 배제하도록 계약 법령을 우선 개정할 필요가 있다.

또한, 일반관리비 상향 등 원가 계산 제 비율을 합리적으로 조정하고, 건설 관련 협회, 연구기관, 전문가 가격조사기관 등으로 정부-민간 공동의 가격조사협의회를 구성하는 등 시장과의 소통을 강화하여 공공공사의 품질을 높이고 건설산업의 건전한 성장을 지원하기 위한 제도 개선도 요구된다.

### **담합의 개념 및 성립 요건 재정립해야**

다음으로, 담합의 개념과 성립 구성 요건에 대한 재검토도 반드시 이뤄져야 할 과제이다. 최근 법원의 판례(서울고법, 2013년 7월 17일)를 보면 통상적인 업계의 정보 교환조차 모두 담합으로 판정하는 것은 부당하다는 판결이 나오기도 하였는데, “「공정거래법」상 부당한 공동 행위가 성립하기 위해서는 사업자가 다른 사업자와 공동으로 가격 결정 등의 행위를 할 것을 합의해야 하고 가격에 관한 정보를 교환한 것만으로는 부족하다”고 보아 공정위의 담합 처분 취소 판결을 내린 바 있다. 또한, “담합이라 함은 입찰자들 상호간에 가격 경쟁을 하는 경우 당연히 예상되는 적정한 가격을 저해하고 특정 입찰자에게 부당한 이익을 주어 발주자에게 상당한 손해를 입히는 결과를 가져올 정도로 비싼 값으로 낙찰되도록 하기 위한 사전 협상으로서 … (중략) … 단지 기업 이윤을 고려한 적정선에

서 무모한 출혈 경쟁을 방지하기 위하여 일반 거래 통념상 인정되는 범위 내에서 입찰자 상호간에 의사의 타진과 절충한 것에 불과한 경우는 담합에 포함되지 않는다”고 판시한 대법원 판례(大判, 1994년 12월 2일 선고 94다41454 판결)에서도 볼 수 있듯이 발주기관의 손해가 없을 경우에는 담합이 무조건 성립한다고 보는 것은 무리가 있다.

이처럼 모호하고 불명확한 담합의 개념과 성립 요건에 대하여 진지한 논의와 검토를 통해 명확한 기준을 재정립해야 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때 사업자간의 ‘기본 합의’를 중심으로 담합 여부를 판단해야 하며, 단순히 정보 교환이 있었다는 사실만으로 담합이 성립한다고 보고 있는 현행 공정위의 입장도 재고해보아야 한다. 아울러 건설공사 입찰에 있어 담합 행위에 대한 개별적이고 구체적인 세부 기준이 마련되어야 하며 관련 법령간의 처벌 기준 통일 등 중복 처벌 문제에 대하여도 심도 있게 검토되어야 한다.

### **상식적 발주와 정상적 환경을**

마지막으로, 비정상적인 과거를 답습하여 관행처럼 내려오고 있는 담합 불공정 행위를 근원적으로 차단하기 위해서는 지금과 같은 처벌 위주의 징벌적 행정 처분이나 규제보다는 공정 경쟁이 가능하도록 입찰제도를 마련하고 업계 차원의 자정 시스템을 확립하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 싶다. 상식을 벗어나지 않는 발주와 정상적인 기업 활동이 가능한 환경을 조성해 나가는 것이 무엇보다도 담합 예방을 위한 좋은 해결책이기 때문이다. 정부, 발주자, 건설기업, 관련 협회 및 전문가 등 건설 참여 주체들이 지혜를 모아야 할 시점이다. 