

공공공사 입찰 담합-주체별 대책 방안의 모색

-공공공사 입찰 담합의 특성 및 원인, 정부·기업·발주기관 차원의 대책을 중심으로-

김영덕 | 한국건설산업연구원 연구위원
ydkim@cerik.re.kr

공공공사 입찰 담합의 실태와 특성

2014년에 공공공사 입찰 담합은 제재 진행 중인 공공공사 담합 건을 포함하면 모두 25건으로 전체 과징금 규모는 1조 230억원이며, 입찰 참가 제한 등 각종 제재를 받고 있는 업체는 69개 사에 달한다.

2014년 한 해 동안 입찰 담합으로 적발된 공공공사는 모두 18건으로 예년에 비해 대폭 증가했다. 대형 공공공사와 관련하여 입찰 담합 적발(시정 명령, 과징금 부과 등) 건수가 2011년 3건, 2012년 4건 그리고 2013년 2건이었던 점을 고려할 때 18건은 매우 이례적이다. 올해에도 4월 현재 609억원의 과징금이 부과되었다. 특히, 2014년에 적발된 18건은 2009년에서 2010년 사이에 발주된 대형 공사들이다.

철도 및 지하철, 4대강 및 경인운하 등의 토목사업과 높은 기술적 난이도 및 공종의 전문성으로 인하여 설계·시공 일괄 방식으로 발주된 하수처리시설 및 폐기물처리시설 등 환경·수질 관련 시설들이다. 발주 방식 면에서는 일부 공구를 최저가낙찰제로 발주한 호남고속철도 건설공사를 포함하여 모두 설계·시공 일괄 방식(턴키)으로 발주된 공사들이다.

그런데, 최근 적발된 입찰 담합은 1993년 이후 20년간 적발된 입찰 담합 사례와 그 유형이나 담합 방식 등에서 큰 차이가 없다. 이러한 점을 고려할 때, 건설업체들의 관행적인 입찰 담합은 과거부터 지속되어 오고 있다고 하겠다. 또한, 이러한 점은 그동안 입찰 담합 근절을 위한 입찰제도 상의 많은 변화가 있어왔고, 또한

입찰 담합과 관련된 제재 수준도 크게 높아져 왔으나 실질적으로는 입찰 담합 행위를 근절시키지 못했음을 보여준다.

쟁점

최근 장기화 조짐을 보이고 있는 건설경기 악화 상황에서 입찰 담합에 따른 공정거래위원회의 과징금과 발주처들의 손해배상 청구 소송 등이 이어질 경우, 입찰 담합과 관련된 건설업체들의 직접적인 재정 부담은 매우 클 것으로 예상된다. 이와 함께 「국가계약법」상의 부정당업자 제재로 인한 입찰참가자격 제한을 받게 될 경우, 공공공사 수주는 물론이고 해외 수주 활동에도 부정적 영향을 미쳐 경영상 압박 요인으로 작용할 것으로 판단된다. 입찰참가자격 제

한 기간이 현행 최장 기간인 2년에 이른다는 점을 고려할 때 단기적인 부담은 물론 중장기적으로도 경영상의 부담으로 작용할 것이다.

입찰 담합 행위가 건설산업의 건전한 발전을 저해하고 경제적 효율성을 저해하는 것은 분명하다. 그러나, 건설경기가 장기 침체 경향을 보이고 있고, 이로 인한 건설업체의 경영 악화가 가속화되고 있는 현시점에서 단기 기간에 집중된 과징금 및 입찰참가제한 등의 제재는 시장과 기업을 더욱 어렵게 할 것으로 판단된다.

따라서 지난해 집중 적발된 입찰 담합 사건들에 대하여 건설기업의 입찰 담합 행위에 대한 근본적인 대책의 필요성이 대두되고 있는 현시점에서 보다 합리적인 정책적 대응책을 모색할 필요가 있다. 다만, 법적인 제재는 건설산업의 건전한 성장을 유도하는 정책 목적으로 사용되어야 한다는 점에서 건설산업의 경쟁력을 저해하지 않는 범위 내에서 실효성 있는 제재가 되어야 할 것으로 판단된다.

입찰 담합의 발생 원인

공공공사 입찰 담합의 발생 원인은 크게 시장적, 산업 환경 및 구조적, 제도적 원인 등으로 나누어볼 수 있다. 먼저 시장 측면의 원인을 살펴보자. 건설시장의 경우, 건설업체는

2014년 6월 현재, 5만 9,000여개사로 시장 규모 대비 많은 편이나 입찰 담합이 주로 발생하는 300억원 이상의 대형 건설공사와 최저가 및 턴키·대안 발주 방식 공사는 실질적으로 과점을 형성하고 있다. 입찰 담합이 발생할 수 있는 시장 여건이 형성되어 있는 것이다. 이와 함께 공공공사는 중앙 정부, 지방자치단체, 공기업 등이 단 한 곳에서 발주하고 다수의 공급자인 건설기업이 참여하는 수요 독점적 시장이고, 건설업체간 접촉이 빈번하다는 점도 입찰 담합의 발생 요인이 될 수 있다. 그러나 턴키·대안 입찰과 최저가 입찰은 입찰제도에 의해 형성된 시장임을 감안하면, 우리나라 공공공사 입찰 담합의 발생에는 시장적 요인보다는 제도적 요인이 더 클 것으로 판단된다.

산업의 환경 및 구조적인 측면에서는 중앙집중조달제도 및 조달 행정의 투명성과 공개성 확보라는 측면이 입찰 담합 가능성을 높이고 있는바, 통상적으로 국가 기관, 지방자치단체, 공공 기관에서 관할하는 대부분의 공공공사는 조달청에서 발주하고 있다. 그런데 공사 특성에 상관없이 획일화된 심사 기준을 적용하여 당해 공사의 전문성이나 기술력이 뛰어난 업체를 변별하기 곤란할 뿐만 아니라, 객관화 및 계량화된 평가 기준으로 인

해 자신의 점수를 어느 정도 예측할 수 있어 담합 가능성을 높이고 있다. 또한 턴키 공사와 같은 대형 공사의 경우 공구가 나누어져 있을 경우에는 발주처가 건설사별로 1개 공구만 입찰해줄 것을 권고하고 있다. 이처럼 건설업체들이 공구를 분할하여 입찰에 참여하도록 강제할 경우, 사실상 담합이 발생하고 지자체들은 해당 지역 기업을 타 지역 업체에 비해 사실상 우대함으로써 타 지역 업체가 덤핑하지 않는 한 실질적인 진입 장벽이 되는 경우가 있다. 또한, 건설업계에서는 공공공사 입찰 담합은 파괴적 경쟁(destructive competition)을 방지하여 업체의 경영 안정성을 증대시키고, 적정 비용의 확보로 부실 시공이 차단된다고 주장하기도 한다.

이러한 시장적, 산업 환경 및 구조적 요인에도 불구하고 제도적인 요인에 의해 담합이 발생하고 있다는 의견이 지배적이다. 특히, 입찰제도를 운영하면서 입찰 담합이 유발되고 있는바, 정부는 입찰제도를 통해 목적물을 만족할 만한 품질과 가격으로 건설할 수 있는 시공자를 결정하고자 하나, 현행 제도는 품질과 기술보다는 예산 절감을 목적으로 하는 가격 중심의 낙찰 방식을 선호하는 경향이 강하다. 또한, 실적공사비에 기반하여 산정된 예정 가격이 시장 가격을

반영하지 못함으로써 기대 수익이 낮아지고 이를 확보하기 위해 건설업체들이 담합 유인에 빠지게 된다.

입찰 담합 근절 대책의 방향

■ 2015년 1월 정부 종합 대책 평가

지난 1월, 정부에서는 공공공사의 입찰 담합 근절을 위한 종합 대책을 발표한 바 있다. 주요 발주처들이 각 기관의 실정에 부합하는 ‘입찰담합징후시스템(체크리스트)’을 개발, 운용하고 현재 시범사업이 진행 중인 종합심사낙찰제를 2016년 1월부터 도입하여 공사 수행 능력, 가격 및 사회적 책임을 종합 평가할 계획이며, 기존 계약 단계에 기초한 현행 실적공사비제도를 개선하고, 기업별로 1개 공구만 수주도록 하는 ‘1사1공구제’를 폐지한다는 내용을 골자로 하고 있다. 또한, 개인 처벌 규정을 강화하고 건설업계의 자정 노력 및 내부 통제 시스템 구축도 포함시켰다. 금번 종합 대책에서는 가격 중심의 입찰제도

를 개선하고, 1사1공구제 등 발주 방식 상의 담합 유발 요인을 개선하는 내용을 담고 있는 등 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나, 1999년 ‘입찰담합징후분석시스템(일명 입찰상황판)’이 도입되었음에도 실질적인 기능을 하지 못했다는 과거 경험과 입찰 담합에 대한 제재의 사전 공지 조치는 사전 예방장치라고 하기에는 부족하다. 또한, 자율적인 교육 실시 및 공정거래자율준수프로그램의 운용 등 자정 노력에 실질적인 인센티브가 부여되어야 건설업계의 참여를 이끌어낼 수 있을 것이다. 그리고, 입찰 담합의 사전 예방에 있어 중요한 역할을 하는 발주처들의 역량 강화를 위한 조치도 보완될 필요가 있다.

■ 해당 주체별 역할

공공공사 입찰 담합 근절을 위해서는 다음과 같은 방향의 대책이 마련되어야 한다.

첫째, 보다 중장기적인 시각에서

대책을 수립할 필요가 있으며 둘째, 건설업계와 발주기관, 관련 정부 부처 등의 동반 참여를 유도하는 대책 마련이 필요하다. 셋째, 궁극적으로 건설산업이 지속 가능한 성장에 초점을 맞춘 대책이 마련될 필요가 있고, 넷째, 입찰 담합 근절에 있어 행위를 제재하는 법, 제도가 필수적이거나 그 실효성을 담보할 수 있는 실질적인 방안이 함께 모색될 필요가 있다.

이러한 방향에 맞추어 정부에서는 입찰 담합을 유발하는 입찰제도도 적극 개선하고 공사비산정제도의 합리성 제고를 통해 적정 공사비를 확보할 필요가 있다. 또한, 과도하고 중복적인 처벌로 인한 입찰담합제제도의 실효성 저하를 개선하기 위해서는 경제적 제재에 초점을 맞추어 그 실효성을 제고할 필요가 있다. 발주기관들은 발주 시스템의 적극적인 개선과 기술력 및 품질, 시공 역량을 평가할 수 있는 전문성을 제고해야 하며, 입찰 담합의 기회 포착을 위한 시스템 보완에도 노력을 기울여야 한다. 기업에서는 입찰 담합의 궁극적 피해자는 결국 건설기업이라는 점을 인식하고 공정거래자율준수프로그램(CP)의 적극적 도입과 추진이 필요하다. 더 나아가 윤리경영을 적극 실천함으로써 기업 내 윤리문화 정착에 노력할 필요가 있다. CERIK

