

< 요약 >

□ 연구의 배경과 목적

- 최근 공공 공사의 입찰 담합에 대한 검찰의 수사가 강화되면서 정부와 건설업계에서 담합 행위의 발생 원인을 규명하고 근절을 위한 근본적인 대책의 마련이 절실하다는 지적이 대두됨.
- 본 연구의 목적은 건설 입찰 담합 행위의 특성, 원인 및 사회적 영향 등을 고찰하고, 담합 방지를 위한 입찰계약 제도 개선의 방향을 제시하는데 있음.

□ 낙찰률 분포의 특성과 입찰 행태

- 1997년 1월~1998년 7월 사이의 조달청, 도로공사 및 주택공사가 발주한 100억원 이상 공사 388건의 낙찰률 분포를 살펴보면, 낙찰률 90% 이상의 비중이 62.9%(244건), 80% 미만이 27.3%(106건)인 반면, 80~90% 대는 9.8%(38건)로 상대적으로 적게 나타남.
- 발주 기관별 특성을 살펴보면 조달청 발주 공사의 경우, 낙찰률 90% 이상의 비중이 57.7%, 80% 미만의 비중이 38.5%인 반면, 80~90% 대의 비중은 3.8%에 불과하여 낙찰률 분포의 양극화 현상이 뚜렷하게 나타남.
 - 도로공사의 경우, 낙찰률 90% 이상의 비중이 76.3%로 높은 반면, 80% 미만의 비중은 15.8%로서 80~90% 대의 7.9%와 격차가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타남.
 - 주택공사의 경우는 90% 이상이 69.4%, 80~90% 대가 23.4%인 반면, 80% 이하는 7.2%로 나타나 조달청의 양극화된 양상과 다른 형태를 보임.
 - 전체 평균 낙찰률은 86.9%이고, 조달청의 경우가 84.8%로 가장 낮은 반면, 도로공사와 주택공사의 평균 낙찰률은 90% 수준으로 비슷하게 나타남.

- 한편, 공종별 분포에 있어서는 토목 공사의 경우는 90% 이상과 80% 미만의 비중이 큰 양극화 현상이 뚜렷한 반면, 건축 공사의 경우는 80% 미만의 비중이 크게 적은 저가 낙찰의 분포가 상대적으로 균등하게 나타남.
- 공사 금액별 낙찰률 분포의 특성을 살펴보면, 2,000억원 이상 초대형 공사를 제외하고는 공사 금액의 규모가 커질수록 대체로 낙찰률 90% 이상의 비중이 커지는 경향을 보임.
- 또한 기간별로는, 1998년 2/4분기까지의 평균 낙찰률은 대체로 85~88% 대로 거의 균등하게 나타났으나, 경기 침체가 악화되면서 3/4분기에는 75.8%로 10% 포인트 가량 하락함.
 - 건설 경기가 호황일 때는 낙찰률이 상승하는 경향을 보이는 반면, 건설 경기가 불황일 때는 저가 입찰이 증가하는 것으로 추론됨.
- 예정 가격 대비 낙찰률 분포에 대한 개략적인 분석을 한 결과, 100억원 이상 공공 발주 공사의 약 30%가 직접 공사비 수준에 미달되는 덤핑 낙찰 공사로 추정됨.
- 건설기업은 공공 발주 공사의 입찰 과정에서 발생하는 불공정한 덤핑 행위에 대응하기 위해 담합 행위를 도모하는 것으로 평가됨.
- 담합 행위의 유형에는 협상형, 매수형, 위협형, 사술형 등이 있으나 이 가운데 협상형 담합, 특히 연고권 위주의 입찰 담합 행위가 현재 우리나라의 전형적인 담합 형태로 볼 수 있음.
- 입찰 담합의 효과에 대한 판단은 담합 행위는 기업간의 결합 이윤의 극대화 전략으로써 독점이 유발하는 후생의 자중(自重) 손실(deadweight welfare loss), 내부 경영의 비효율성, 이윤 추구 활동(rent seeking behavior)의 비용 등의 사회적 비용을 발생시키는 것으로 볼 수 있음.
- 반면에, 건설기업은 수요 독점적 건설시장의 특성으로부터 기인하는 경쟁 입찰 방식의

불평등성에 대응하여 상호간의 입찰 행위를 협상하고 조정함으로써 파괴적 경쟁을 방지하고, 기업 경영의 안정, 산업의 성장, 부실 시공의 예방 등의 효과를 도모할 수 있다는 주장도 제기되고 있음..

- 담합 행위의 부분적인 불가피성이 인정되지만, 건설산업의 장기적 발전을 위해 담합 행위 자체는 바람직하지 않는 것으로 판단됨.
- 담합을 통한 기업의 목표를 달성하기보다는 발주자와의 불평등한 거래 관계를 근본적으로 시정할 수 있는 계약 방식 및 입찰 제도의 개선을 요구하는 것이 바람직함.

□ 담합 발생의 제도적 원인

- 지금까지 우리나라의 낙찰 제도는 가격을 기준으로 경쟁 유도과 덤핑 방지라는 두가지 목적을 추구하면서 파행적으로 운용되어 왔음.
- 건설시장에서 최저 가격 중심의 낙찰 제도는 필연적으로 직접 공사비 이하의 덤핑 발생을 유도하고, 기업들은 이러한 파멸적 경쟁을 회피하기 위하여 담합 행위에 대한 유인을 갖게 됨.
 - 현행 적격 심사 제도 역시 가장 낮은 가격을 제시하는 업체의 주도하에 담합이 유인되는 가격선도행위를 유발하는 것으로 판단됨.
- 한편, 경쟁 제한적인 입찰제도는 입찰 참여의 범위를 제한하여 상호 의견 조정을 위한 절차와 거래 비용을 감소시키고 윤번의 주기를 단축시킴으로 사전적으로 담합의 여건 조성을 용이하게 하는 것으로 지적됨.
- 그러나, 현행 적격 심사 제도하에서는 제한 경쟁 입찰 또는 PQ 제도의 운용 자체가 담합의 여건을 조성하는 것으로 판단되지는 않음.

- 계약 제도와 관련해서는, 시공업체는 투입 물량, 단가 및 총액에 대한 결정권이 없으며 총액 단가의 절감에 따르는 추가적인 편익도 얻지 못하므로, 입찰 내역과는 무관하게 단지 수주를 확보하기 위한 입찰 가격을 제시하게 되고 또한 시공 과정에서 단가 절감을 위해 생산성을 향상시키고자 하는 노력을 기울일 동기도 취약함.
- 결국, 현행 총액 단가 계약 제도는 가격 중심적인 경쟁 양상을 초래하므로써 기술 경쟁의 유인을 배제시킬 뿐만 아니라 공동 행위를 조장하는 동인을 내포하고 있음.

□ 결론 및 정책적 시사점

- 담합 행위, 한편으로는, 기업의 도덕적 해이에서 비롯되지만, 다른 한편으로는 담합의 관행을 조장하는 현행 입·낙찰 제도의 구조적인 요인에서 유발되고 있음.
- 현행 가격 중심적인 낙찰 제도는 가격뿐만 아니라 공사의 특성별로 기술, 사업 수행 능력, 사회적 후생에 대한 기여 등을 종합 심사하는 낙찰 방식으로 대폭 개선되어야 함.
- 담합의 거래 비용을 증대시킬 수 있는 일반 경쟁이 바람직하나 입찰 참가 기준을 완화하는 것 자체가 경쟁을 강화하지는 못하므로, 공사 유형 및 생산물의 특성에 부합하는 유효 경쟁력의 향상을 도모해야 함.
- 제한 경쟁 제도의 운용은 일률적인 기준의 적용보다는 발주 기관 및 발주 공사의 특성에 따라 다양한 기준을 적용하는 것이 담합 방지에 효과적이며 이를 위해 발주 기관의 재량권을 확대해 나아가는 것이 바람직함.