

최근 공공공사 입찰 담합의 주요 쟁점과 정책적 대응 방향

2015. 1

김영덕 · 손태홍 · 박용석

■ 논의의 배경 및 목적	4
■ 공공공사 입찰 담합의 특성과 발생 원인	6
■ 최근 공공공사 입찰 담합 실태와 쟁점	15
■ 최근 공공공사 입찰 담합에 대한 정책적 대응 방향	28
■ 결론	37

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ **공공 조달시장에서의 입찰 담합은 공정한 경쟁 질서를 문란하게 하여 공공의 신뢰를 저하시키고 국가 예산의 낭비를 초래하는 등 그 폐해가 큼.**
 - 입찰 담합은 입찰 참가자들의 창의와 효율을 기반으로 한 공정하고 자유로운 입찰 참여 기회를 가로막아 시장경제의 원리를 무력화함.
 - 또한, 공공공사 입찰 담합은 정부의 효율적인 예산 집행을 저해시키고, 새로운 기업의 시장 진입을 방해하며, 더 나아가 새로운 기술 개발, 경영 혁신 등의 유인이 크지 않기 때문에 건설산업의 건전한 발전을 저해함.
- ▶ **2014년에는 2009년에서 2011년 사이에 집중 발주된 대형 토목공사와 환경시설공사의 입찰 담합 사실이 잇달아 적발되었음.**
 - 2014년 1월부터 11월 현재까지 공정거래위원회로부터 입찰 담합 사실이 적발된 건만 18건에 이르고 있으며, 현재 제재가 진행 중인 건을 포함하면 25건으로 그 과징금 규모만 1조 200여 억원에 이르고 있음.
 - 더욱이 입찰담합 행위에 대한 제재를 규정하고 있는 「공정거래법」 등 4개 이상의 법률들에 의거하여 시정명령 및 과징금 부과는 물론, 추가적인 부정당업자 제재, 검찰 고발, 그리고 발주처의 손해배상 청구 등이 이어질 예정임.
- ▶ **이와 관련하여 현재 어려운 건설기업의 경영 여건상 심각한 경영 위기를 초래하게 될 것이라는 문제 제기과 공공공사 입찰 담합에 대한 중복 제재 및 과잉 처벌의 문제가 건설산업 내에서 쟁점이 되고 있음.**
- ▶ **이러한 건설산업의 최근 환경을 고려할 때 공공공사 입찰 담합과 관련하여 다음과 같은 정책적인 검토가 필요하다고 판단됨.**
 - 첫째, 단기간에 동시다발적으로 발주된 건설공사로 인한 입찰 담합에 대해 영국 및 네덜란드의 사례와 같이 일괄 조사 및 제재를 하는 방안을 검토하여 입찰 담합 관행에 대한 전환점을 제공하는 기회 부여 필요
 - 둘째, 입찰 담합의 근절을 위하여 건설업계 CP(공정거래 자율준수 프로그램)의 확산에 대하여 정부와 건설업계가 함께 제도적 장치를 마련해야 할 필요가 있는바, 건설산업에 특화된 CP의 개발과 이에 대한 인센티브제도를 도입할 필요가 있음.
 - 셋째, 입찰 담합을 유인하는 제도적 요인으로 지적되고 있는 입·낙찰 제도 및 공사비 산정 제도 등의 근본적인 개선이 필요함.
 - 넷째, 건설업체의 경영 활동에 심각한 영향을 주는 입찰참가 자격 제한은 과잉적인 제재이므로 제재에서 배제하거나 획일적인 적용보다는 위법성의 경중, 현재 기업 상태 등을 고려하여 탄력적으로 조정하는 방안이 마련될 필요가 있음.
 - 다섯째, 공공공사 입찰 담합에 대한 중복 제재를 개선하기 위하여 과징금 규모 확대 등 경제적 제재로의 일원화를 통한 실효성의 제고가 필요함.

I. 논의의 배경 및 목적

- 최근 들어 2009년에서 2011년 사이에 발주된 공공공사의 입찰 담합이 지속적으로 적발되면서 건설업계는 물론 사회, 경제적으로 큰 파장을 불러일으키고 있음.
 - 2014년 한 해 동안 적발된 공공공사 입찰담합 건수만 18건에 이르는데, 이는 지난 5년 동안 적발된 공공공사 입찰담합 적발 건수보다도 많음.
 - 적발된 18건의 입찰담합과 관련하여 해당 건설업체들에 부과된 과징금만 공정거래위원회 발표 기준으로 8,000여 억원에 달할 뿐만 아니라 2015년 들어서도 공정거래위원회가 조사 중인 입찰담합 건이 다수 있다는 점을 감안하면 그 과징금의 규모는 1조 원을 넘길 것으로 예상됨.
- 최근 장기화 조짐을 보이고 있는 건설경기 악화 상황에서 입찰담합에 따른 공정거래위원회의 과징금과 발주처들의 손해배상 청구 소송 등이 이어질 경우, 입찰담합과 관련된 건설업체들의 직접적인 재정적 부담은 매우 클 것으로 예상됨.
- 이와 함께 「국가계약법」상의 부정당업자 제재로 인한 입찰참가자격 제한을 받게 될 경우, 공공공사 수주는 물론이고 해외 수주 활동에도 부정적 영향을 미쳐 경영상 지속적인 압박 요인으로 작용할 것으로 판단됨.
 - 입찰참가자격 제한 기간이 현행 최장기간인 2년에 이른다는 점을 고려할 때 단기적인 부담은 물론 중장기적으로도 경영상의 부담으로 작용할 것임.
 - 또한, 해외 수주 활동에 있어서도 입찰참가자격 제한 등과 같은 조치가 부정적인 영향을 미칠 수 있어 해외 건설시장에서의 수주 경쟁력 저하가 우려되는 상황임.
- 입찰담합 행위가 건전한 건설산업의 발전을 저해하고 경제적 효율성을 저해하는 것은 분명하지만, 건설경기 침체와 이로 인한 건설업체의 경영 여건 악화는 단기간에 집중된 입찰담합 제재로 인해 더욱 심화될 가능성이 있음.
- 따라서 지난해 집중 적발된 입찰담합 사건들에 대하여 건설기업의 입찰담합 행위에 대한 근본적인 대책의 필요성이 대두되고 있는 현 시점에서 합리적인 정책적 대응 방안을 모색할 필요가 있음.
 - 다만, 법적인 제재는 건설산업의 건전한 성장을 유도하는 정책적인 목적에서 사용되

어야 한다는 점에서 건설산업의 경쟁력을 저해하지 않는 범위 내에서 실효성 있는 제재가 되어야 함.

- 본 연구에서는 최근 적발된 공공공사 입찰담합의 현황과 제재 처분, 이와 관련된 문제점을 검토해 향후 정책 과제를 도출하고자 함.
 - 공공공사 입찰담합의 발생 요인을 살펴보고, 다음으로 최근 공공공사 입찰담합의 현황과 특성, 관련 제재 처분이 건설산업에 미치는 영향과 문제점을 분석할 것임.
 - 아울러 입찰담합 제재의 실효성을 확보하면서도 건설산업의 바람직한 발전의 계기로 만들기 위한 정책 과제들을 모색하고자 함.

II. 공공공사 입찰 담합의 특성과 발생 요인

1. 공공공사 입찰 담합의 개념과 요건 및 문제점

□ 입찰 담합의 개념

- 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」은 사업자들 간의 부당한 공동 행위인 입찰담합(collusive tendering)을 금지하고 있음.
 - 동 법률은 부당한 공동 행위에 대해 “사업자는 계약, 협정, 결의 기타 어떠한 방법으로 다른 사업 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁 제한 행위를 합의하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하게 해서는 안 된다”라고 명시하고 있음.¹⁾
 - 공공조달의 입찰 과정에서 발생하고 있는 입찰담합은 “명시적 또는 암묵적인 공모(共謀)를 통해 부당한 이득을 얻는 행위”라 할 수 있음.
- OECD는 입찰담합을 “경쟁을 할 것으로 예상되는 기업들이, 입찰 과정을 통해 재화 또는 용역을 획득하기를 희망하는 구매자들에 대해 재화 또는 용역의 가격을 인상하거나 품질을 낮추기 위해 비밀리에 공모”하는 것으로 정의하고 있음.
 - 즉, “경쟁해야 할 기업들이 입찰 과정에서 공모 또는 합의를 통해 상품 또는 용역의 가격, 납품 물량, 낙찰 예정자 등을 결정하는 행위”임.²⁾

□ 입찰 담합의 성립 요건

- 공공공사 입찰담합은 특정인이 낙찰자가 되게 하는 것을 의미하지 낙찰의 조건으로 그 특정인이 반드시 이윤을 극대화할 수 있는 낙찰금액이어야 하는 것은 아님.

1) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조 제1항에서 ‘부당한 공동행위’에 대한 구체적 행위를 다음과 같이 정하고 있음.

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품 또는 용역의 거래 조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급 조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위
4. 거래 지역 또는 거래 상대방을 제한하는 행위
5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위
6. 상품 또는 용역의 생산·거래시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위
7. 영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위
8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위
9. 제1호부터 제8호까지 외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업 활동 또는 사업 내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위

2) OECD, 『공공조달에서의 입찰담합 근절을 위한 지침』, 2009.

- 가장입찰(假裝入札)³⁾을 하는 자들은 수주 예정인이 가장 유리한 가격으로 낙찰될 수 있도록 고의적으로 높은 금액을 기입하여 제출함.
 - 낙찰 범위에 들지 않을 만큼 낮은 금액으로 입찰⁴⁾을 하거나, 아예 입찰을 포기 또는 고의로 무효 입찰이 되도록 하는 등 다양한 방법을 사용함.
- 공공공사 입찰담합이 성립되기 위해서는 입찰 참가자들 간의 공동 행위, 이른바 ‘협정’이 있어야 함.
 - 협정은 입찰 결과로 반드시 연계되는 것은 아니며, 그 협정의 형식은 계약·협의·연락 기타 어떠한 방식이든 상관없음.
 - 그런데 다수의 입찰 참가자 중 일부가 협정에 가담하지 않을 경우에는 입찰의 성질상 담합이 성립되었다고 볼 수 없음.
 - 협정은 입찰서를 제출하기 이전에 이루어져야 하며, 협정에서 특정인이 낙찰자가 되도록 명시적 또는 암묵적으로 승인해야 하는데, 입찰 결과 특정인이 반드시 낙찰자가 되어야 하는 것을 의미하지는 않음.⁵⁾

□ 입찰 담합의 문제점

- 정부나 공공기관은 가격 대비 더 나은 가치(better value for money)를 획득하기 위해 공공공사 또는 공공 조달시 경쟁적 입찰 방식을 활용하고 있음.
 - 공공 조달시장⁶⁾에서의 입찰담합은 공정한 경쟁 질서를 문란하게 하여 공공의 신뢰를 저하시키고 국가 예산의 낭비를 초래하는 등 다음과 같은 문제점을 가지고 있음.
- 첫째, 입찰담합은 입찰 참가자들의 창의와 효율을 기반으로 한 공정하고 자유로운 입찰 참여 기회를 방해해 시장경제의 원리를 무력화함.
 - 입찰담합은 경쟁을 방지하는 것으로 비경쟁은 입찰 참가자들을 현실에 안주시켜 수주를 위한 치열한 노력이 불필요하도록 유인함.

3) 공공공사 입찰시 다수의 입찰 참가자가 사전에 특정인을 정하여 낙찰자가 되도록 명시적 또는 암묵적인 공모를 함에 따라 다른 입찰 참가자들은 소위 ‘들러리’ 형식으로 가장입찰을 행하는 것이 일반적인 방법임.

4) 공공공사 입찰 방법 중 제한적 최저가낙찰제도는 지나친 최저가로 인한 부실 공사 등을 방지하기 위해 일정 수준 이하로 공사 금액을 제시한 자는 탈락시키고 있음.

5) 김정현, 『공공공사 입찰에 있어서의 담합 행태에 관한 연구』, 연세대 행정대학원 석사논문, 1995. 12, pp.10~11.

6) OECD 회원국들의 경우 GDP에서 공공조달이 차지하는 평균 비율은 약 15% 수준임. 그런데 다수의 비 OECD의 회원국들의 경우 이 수치는 훨씬 더 높음(OECD, Bribery in Procurement : Methods, Actors and Counter-Measures, 2007).

- 둘째, 공공공사 입찰담합은 정부의 효율적인 예산 집행을 저해시키고 있음.
 - 입찰담합은 당초 편성된 정부 예산에서 상대적으로 많은 사업비의 지출이 발생할 가능성이 높아져 재정의 효율적 관리를 어렵게 함.
 - 건설업체가 입찰담합에 의해 적정공사비를 확보했다고 하더라도 이것이 견실시공, 즉 품질 보장과 반드시 연계된다고 볼 수도 없음.
- 셋째, 입찰담합은 새로운 기업의 시장 진입을 방해함.
 - 입찰담합은 기존 카르텔의 결속력을 전제로 유지되기 때문에 새로운 기업이 시장에 진입하여 자유롭게 영업할 수 있는 환경을 방해할 가능성이 매우 큼.
 - 입찰담합으로 견고해진 시장 상황에서 신규 기업이 공공공사 입찰에서 낙찰될 가능성은 거의 없기 때문에 신규 기업의 생존 가능성은 높지 않음.
- 넷째, 입찰담합이 만연된 시장에서는 새로운 기술 개발, 경영 혁신 등의 유인이 크지 않기 때문에 건설산업의 건전한 발전을 저해함.
 - 경쟁이 있는 상황에서 건설사들은 초과 이윤을 획득하기 위해 새로운 공법 개발, 공정관리 기법 향상, 내부적 혁신 등을 통한 품질 향상 및 원가 절감 등의 노력을 함.
 - 하지만 경쟁이 없는, 즉 안정적 수주가 보장되는 입찰담합의 상황에서는 새로운 기술 개발 등의 노력을 기울일 유인이 크지 않음.
 - 결과적으로 입찰담합은 건설산업의 활력을 저해할 뿐만 아니라 국제 경쟁력을 약화시키는 원인으로 작용하게 됨.

2. 공공공사 입찰 담합의 유형 및 발생 요인

□ 입찰 담합의 유형

- 우리나라는 입찰담합의 유형과 처리 지침을 ‘입찰질서공정화에 관한 지침’⁷⁾에서 규율하고 있는데, 지침 상에 명시된 입찰담합의 유형은 다음과 같음.
 - 입찰가격 담합은 사업자가 공동으로 최저 입찰가격 또는 계약 목적에 따라서는 최고 입찰가격, 수주 예정가격이나 그와 비슷한 것으로 인정되는 가격을 결정⁸⁾해 경쟁을

7) 공정거래위원회 예규 제144호(개정 2012. 8. 20), 공정거래위원회에서 입찰담합의 유형 및 내용과 구체적인 심사 기준을 제시해 입찰에 관련된 활동과 「공정거래법」과의 관계를 명확히 하기 위해 ‘입찰질서공정화에 관한 지침’을 1995년 8월에 제정했음.

8) 결정이란 계약·협정·결의 등 명시적 결정뿐만 아니라 기타 어떠한 방법으로든 합의에 도달하게 되는 것을 말함.

제한하는 행위임.

- 경쟁입찰계약을 수의계약으로 유도하는 것은 자유로운 경쟁을 배제하는 것임.
- 사업자가 공동으로 입찰에 관련된 수주 물량을 결정하고 수주 물량을 나누어 갖기 위해 입찰 참가자간 배분 등을 합의하는 것도 경쟁을 제한하는 행위임.
- 경영 간섭은 입찰에 참가하려는 사업자가 공동으로 당해 입찰에 관련된 사업자 활동에 대해 지도를 행함에 있어서 입찰가격이나 수주 예정자 결정에 영향을 주는 행위임.

<표 1> 입찰 담합의 유형 및 법 위반 행위

구분	금지 또는 법 위반 가능성이 큰 행위	허용되는 행위
입찰가격 담합	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자가 공동으로 입찰에 관련한 최저 입찰 가격 등을 결정하거나 관련 사업자가 이에 응하는 행위 · 사업자간에 입찰가격을 협의하거나 그에 관한 정보의 교환·제공을 통해 입찰가격을 결정하는 행위와 사업자 단체가 입찰가격 결정에 관여하고 그 사실을 관련 사업자에게 제공하는 행위 · 입찰에 참가하는 사업자들이 다른 사업자의 산출내역서를 복사 또는 대신 작성하여 주는 등의 방법에 의해 입찰하는 행위 · 사업자가 공동으로 발주처의 예정가격을 인상시킬 목적으로 예정금액보다 높은 수주금액 또는 수준을 정한 후 고의적으로 유찰시키는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자가 독자적으로 입찰 대상 공사에 관한 관련 업계의 정보를 수집하는 영업 활동 행위 · 사업자가 공동으로 단순히 발주처가 공표한 설계 공사금액의 계산에 대하여 조사하는 행위 · 사업자가 공동으로 안전 시공과 건설 원가 인하를 위하여 신공법 또는 신기술에 관한 정보를 교환하거나 관련 사례를 수집하여 제공하는 행위 · 중소기업 단체가 관련 사업자의 공사금액 계산 능력을 향상시킬 목적으로 공통적인 항목에 대해 표준적인 계산 방법이나 작업량 등을 알려주는 지도 행위
낙찰 예정자의 사전 결정	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자가 공동으로 수주를 희망하는 자 가운데 낙찰 예정자를 미리 결정하고 이에 협조하는 행위 · 수주 예정자가 낙찰 받을 수 있도록 하기 위하여 다른 입찰 참가자가 공동으로 수주 예정자보다 입찰가격을 높게 하여서 응찰하는 행위 · 개별 사업자의 지명 회수, 수주 실적 등을 정리하여 낙찰 예정자 선정의 우선순위를 정하고 입찰에 참가하려는 사업자들이 이에 협조토록 강요하는 행위 · 수주 희망 업체가 협조 업체에게 낙찰에 협조하는 대가로 차기 공사 발주시 낙찰의 협조, 금품 지급 등의 이익을 공여하거나 또는 이익 공여를 약정하는 방법에 의해 낙찰자를 사전 결정하는 행위 · 입찰에 참가하려는 사업자에 대하여 수주 예정자 결정에 따르도록 강요하고 협력하지 않는 사업자에 대해 입찰참가를 방해하는 행위 · 특정 입찰에 대한 연고권 주장을 통하여 특정 업체에 낙찰이 이루어지도록 하거나 이에 협조하는 행위 · 특정 업체들간에 일정한 범위 내의 공사를 교대로 수주하거나 특정 업체가 다른 입찰참가 업체들의 산출내역서를 대신 작성하여 주면서 입찰에 참가하게 하거나 입찰내역서를 첨부하지 않는 등의 형태로 입찰에 참가하여 특정 업체의 낙찰을 밀어주는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> · 경쟁입찰에 지명을 받은 사업자가 다른 사업자와 협의 없이 경쟁력이 우위인 사업자가 있어 자주적으로 입찰을 사퇴하는 행위 · 발주처가 제시하는 설계단가가 낮아 수익성이 없다는 등의 이유로 자주적 판단에 의해 입찰 참가를 하지 않는 행위 · 관련 사업 수행 능력이 부족 또는 기술 경쟁력 저위 등의 요인으로 입찰에 참가하지 않는 행위 등

구분	금지 또는 법 위반 가능성이 큰 행위	허용되는 행위
	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 업체가 산출내역서를 전문적으로 작성하는 용역업체에 다른 사업자의 산출내역서 작성을 의뢰하고 이를 참여 사업자에게 배분하는 행위 · 수주 예정자 선정과 관련하여 사업자가 공동으로 낙찰 예정자를 결정한 후 이를 관련 사업자에게 통지하고 협조를 요구하는 행위 · 낙찰에서 배제된 사업자가 공동으로 낙찰자 선정에 협조한 대가로 낙찰자에게 사례금 또는 특별회비, 부과금 등을 징수하는 행위 	
경쟁입찰 계약을 수의계약으로 유도	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자가 공동으로 당해 입찰을 수의계약으로 유도할 것을 합의하고 입찰 참가자 모두 예정가격보다 높은 가격에 의해 계속적으로 유찰시키거나 입찰 참가를 의도적으로 거부하는 행위 · 특정 사업자의 수주를 목적으로 몇몇 사업자가 공모하여 들러리 등 형식적으로 입찰에 참여하였다가 도중에 입찰을 포기하여 특정 사업자 이외의 다른 사업자가 입찰에 참여하는 것을 실질적으로 봉쇄하여 수의계약으로 유도하는 행위 · 사업자가 공동으로 객관적 기준 없이 특정한 사업자를 입찰 계약과 관련하여 부당업자 또는 불량업자로 구분하여 발주처에 통보하거나 대외 공표함으로써 입찰 참여를 방해한 후 수의계약을 유도하는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> · 급격한 가격 상승 등으로 입찰공고 당시 설계금액으로는 입찰 참가가 불가능하여 자주적으로 입찰에 참가하지 않는 경우 · 1차 입찰에만 참여하고 같은 입찰 조건 이하에서는 수주할 여건이 안 되어 재입찰에는 참가하지 않는 경우
수주 물량 등의 결정	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자가 공동으로 회합 등을 통해 수주 물량을 결정하거나 입찰 참가자간 수주 물량 배분을 결정하는 행위 · 사업자가 공동으로 수주 물량 배분 등의 결정에 비협조적인 사업자에 대해 입찰 참가를 방해하거나 기타 불이익 제공 등의 차별적 취급을 하는 행위 · 단독으로 사업을 수행할 수 있음에도 불구하고 일부 물량에 대하여만 응찰하여 다른 사업자와의 공동 수주를 유도하는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자 단체 등이 발주에 관한 전반적인 동향(실적 및 전망 등)을 파악하여 개괄적으로 정리·공표하는 행위 · 관련 법령 또는 발주처의 요구에 의한 경우나 또는 기술적 필요 등에 의해 공동 수주하는 경우
경영 간섭 등	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자 단체가 원재료를 공동 구매하여 판매함에 있어 입찰금액이 낮거나 임의적으로 입찰에 참여한 사업자에게는 판매 물량의 제한이나 기타 불리한 조건에 의해 판매하는 등을 정하는 행위 · 사업자 단체가 입찰에 참가하는 구성 사업자에 대해 입찰가격에 관한 목표를 부여하거나 수주 예정자 결정을 위하여 입찰 참여 여부를 사전에 통지토록 요청하는 행위 · 사업자가 공동으로 사전에 입찰 참여자로 하여금 수주 물량의 일부를 특정 사업자에게 하도급 형태로 분할하는 조건이나 특정 사업자로부터의 자재 구입 사용 조건 등을 정하여 입찰에 참여케 하는 행위 · 낙찰 예정자로 하여금 계약금액의 일정률을 기부금 형태로 납부토록 하거나 특별회비로 납부토록 하여 이익의 일부를 공동 사용 또는 배분하는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업자 단체 등이 입찰에 참가하는 구성 사업자(주로 중소기업자)를 대상으로 하여 입찰제도의 운용에 관해 단순한 요망 또는 의견 표명을 하는 행위 · 사업자가 공동으로 부실공사 방지를 위한 품질 보증 및 안전 시공을 위해 회합 또는 기타의 의견·자료 교환 방식으로 기술 분야의 경쟁을 촉진·확산시키려는 행위 · 특정 사업자(또는 단체)가 입찰에 참여하는 사업자에 대하여 발주자에 대한 기술 관계 등 입찰에 관한 일반적인 사항을 설명하는 것을 지원해주는 행위

자료 : '입찰질서공정화에 관한 지침'.

- 우리나라 공공공사 입찰담합의 유형에 대해 김정현(1995)은 협상형(bargaining model), 매수형(bribery model), 위협형(coercion model), 사술형(disguise model)의 4가지 유형으로 분류⁹⁾하고 있음.
 - 이 중 협상형은 건설업계의 공공공사 입찰담합의 전형적인 형태인데, 이는 공사 수주를 위한 영업 활동과의 한계를 설정하기가 매우 모호하고 건설업계의 오랜 관행으로 행해진다는 점에서 논란이 있었음.
 - 협상형에는 연고권¹⁰⁾을 기반으로 한 밀어주기 방식, 나눠 먹기식 방식, 경쟁 상대방과의 연합 방식으로 구분됨.
- 협상형 이외의 매수형, 위협형, 사술형은 입찰제도의 개선과 검찰 수사 등으로 거의 사라졌으며, 명백한 범죄 행위이기 때문에 건설업계 내부에서도 동정의 여지는 없음.

<표 2> 협상형 입찰 담합의 유형

구분	특징
밀어주기 방식(Assist Model) : 연고권 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 공사에 대한 연고권을 가진 업체가 낙찰받도록 하기 위하여 다른 입찰자들이 위장으로 입찰하는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 새로 발주될 공사와 인접한 곳에서 시공 중이거나 이미 완성한 공사가 있는 경우, 해당 공사가 본사의 소재지에 속한 경우 또는 기타 사전에 당해 발주 예상 공사에 대한 수주 획득을 위하여 별도의 노력을 기울인 행위 등이 연고권에 해당 · 연고권에 의한 입찰 담합은 대형 건설사들을 중심으로 거의 묵시적인 약속을 통하여 관행화된 형태로 볼 수 있음.
나눠 먹기 방식(Distribution Model) : 윤번제 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 향후 발주될 여러 건의 공사를 다수의 업체간에 순차적으로 낙찰될 자를 미리 정하고 상호 지원하기로 협정하는 방식 <ul style="list-style-type: none"> - 여러 건의 공사를 일시에 발주하는 경우 발생함.
경쟁 상대방과의 연합 방식 (Coalition Model)	<ul style="list-style-type: none"> · 1건의 공사에 대하여 연고권 또는 윤번제 방식의 적용이 어려운 경우 공동수급체를 구성하는 방식

자료 : 김정현(1995), pp.13~15의 내용을 정리한 것임.

- 2000년대 이후 입찰담합의 유형은 대부분 협상형이라는 특성을 갖고 있음.
 - 2010년 이후 공정거래위원회가 공공공사 입찰담합으로 적발한 4대강 사업, 경인운하 아라뱃길 사업, 인천도시철도 2호선, 대구도시철도 3호선, 부산지하철 1호선 연장 공사 등이며, 이들 입찰담합의 유형은 공구 분할과 들러리 입찰로 나타나고 있음.

9) 1993년과 1994년도에 조달청에서 발주한 공사 중 예정가격이 100억원 이상인 대형공사 230여 건을 대상으로 건설업체들의 입찰 참가 전략과 이들의 행태에 대해서 관찰과 면접을 통해 도출하였음. 김정현(1995), pp.13~16.

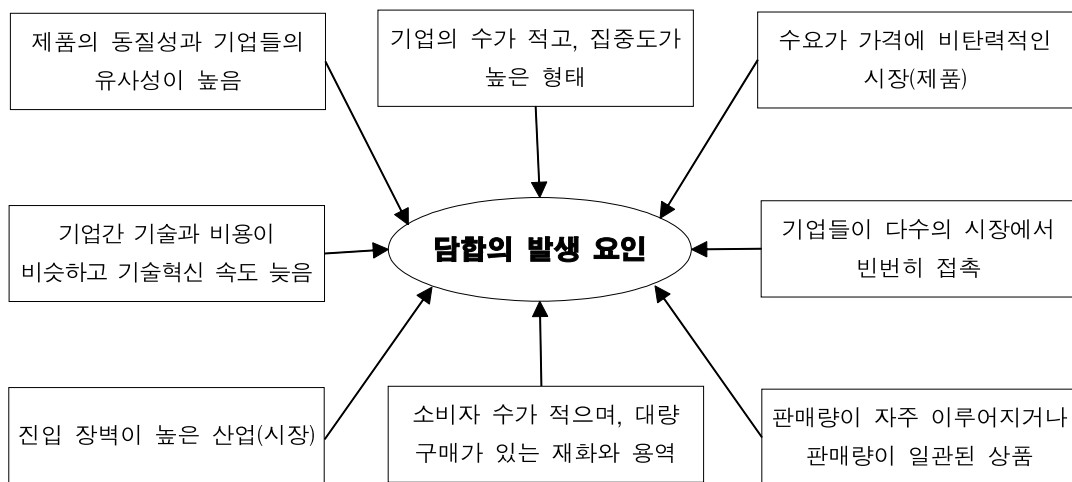
10) 새로 발주될 공사와 인접한 곳에서 시공 중에 있거나 이미 완성한 공사가 있는 경우를 의미함. 이외에도 기업주의 고향과 같은 특별한 의미를 갖는 지역에서 발주하는 공사를 의미함.

- 건설사들이 사전에 합의하여 각 공구별 낙찰자를 사전에 정한 후 서로 들러리 입찰을 서주거나 중소 건설사들로 하여금 들러리 입찰을 서도록 하여 상호 출혈 경쟁을 피하기로 협정을 맺음.
- 한편, 건설업계는 연고권에 의한 입찰담합이 유용성이 있다는 주장을 하기도 함.
 - 인접 공사 현장과 중복 또는 접속 시공할 수 있어 장비 및 인력 등을 효율적으로 운용 관리가 가능해 타 경쟁자와 비교할 때 공사의 효율성을 도모할 수 있음.
 - 또한 공사 현장에 대한 이해도가 높으며, 이미 시공 중인 공사와 연계 시공할 경우 연계 부문에 대한 하자책임에 대하여 일괄 부담할 수 있는 등 시공 감독 및 유지보수 관리 면에서 효율성이 크다고 주장함.

□ 공공공사 입찰 담합의 발생 요인

- 명시적 담합이든 묵시적 담합이든 이론적으로 담합 행위는 거의 모든 시장에서 발생할 수 있으며, 담합을 용이하게 하는 시장은 소수 기업들만이 존재하거나 또는 생산량의 대부분을 소수의 기업들이 생산하고 있는 경우가 가장 일반적임.¹¹⁾
 - 또한 이러한 시장에는 일반적으로 높은 진입 장벽이 존재하고, 동일한 기업들이 시장 내에서 반복적인 접촉을 갖게 되며, 기업들 간에 유사한 비용 함수가 존재하고, 동질적인 제품을 생산하는 기업들이 제품의 가격을 미리 관측할 수 있음.¹²⁾

<그림 1> 일반론적인 담합의 발생 요인



11) Lynne Pepall, Dan Richards, and George Norman(2011), 산업조직론, 아카데미프레스.

12) Motta, Massimo and M. Polo(2004), Competition Policy : Theory and Practice, Cambridge : Cambridge University Press.

- 우리나라의 공공 건설시장에서도 담합을 촉진하는 요인들을 찾아볼 수 있음.
 - 비슷한 규모와 역량을 갖춘 소수의 기업들이 시장 내에서 입찰이라는 사건을 통해 반복적인 접촉을 갖고, 공사 수행 경험과 품셈 등을 통해 수익을 포함하는 공사의 적정한 가격을 예측할 수 있는 점이 특성임.
 - 또한, 상품, 통신, 금융시장 등에서 적용되는 일반적인 담합의 발생 요인과 더불어 공공공사의 입찰 및 계약을 포함하는 발주제도에서도 공공공사 입찰담합의 환경적 유발 요인을 찾을 수 있음.

- 정부와 공공기관은 입찰제도를 통해 목적물을 만족할 만한 품질과 가격으로 건설할 수 있는 시공자를 결정하는데, 현재의 입찰제도는 품질과 기술 등 역량보다는 국가 예산의 절감을 목적으로 한 가격 중심의 낙찰 방식을 선호하는 경향이 있음.
 - 기술력이나 경영 상태 등 비가격 부문에 대한 평가를 강화하고는 있지만 여전히 변별력 부재로 인해 가격 평가가 낙찰자 선정에 있어 핵심적 역할을 하고 있음.

- 공공공사 입찰담합의 환경적 유인 측면에서 턴키·대안방식, 최저가낙찰제, 적격심사제, 턴키·대안입찰방식 등 현행 입찰 제도과 관련한 이슈는 다음과 같이 요약될 수 있음.
 - 먼저, 최저가낙찰제는 다양한 수준의 건설기업이 혼재되어 있는 시장에 대한 정보가 부족한 발주자가 공사 시행을 위한 기업을 결정할 때 가장 선호하는 방식임.
 - 설계변경의 가능성, 기업의 경영 여건 등에 따라 최저가낙찰제에서 덤핑 입찰과 같은 저가 수주 경쟁이 벌어지고 있음.
 - 건설기업은 최초에는 저가로 수주를 했지만 공사 중 설계변경 등으로 공사비가 증액될 수 있다는 믿음과 당장의 경영 유지, 실적 확보 등의 이유로 직접 공사비 이하의 덤핑 입찰을 시도함.
 - 저가 수주가 지속될 경우 건설기업은 한계비용이 한계수익을 초과하는 경영의 한계 상황에 직면하게 되고 기업들 간에는 최저 수익을 확보하기 위해 입찰 가격을 상호 조정하게 되는 입찰담합의 유인에 빠지게 될 가능성이 높음.

- 적격심사제도는 시공 경험, 기술력, 그리고 경영상태 등의 계약이행 능력에 대한 평가가 중요하지만 그 변별력이 부족하여 본래의 의도와는 다르게 가격 경쟁이 매우 중요하게 됨.

- 계약이행 능력의 평가 항목이 획일적이고 계량화에만 치우쳐 있어 해당 평가에서 대부분의 기업들이 높은 점수를 받고 있음.
 - 이로 인해 낙찰 결정이 발주자가 제시한 예정가격의 일정 비율로 결정되는 입찰가격 평가에 좌우되면서 기업들 간에 담합 행위 유인이 발생할 가능성이 높음.
- 한편, 최저가낙찰제와 적격심사제에 공통으로 적용되는 예정가격은 공공의 발주자가 해당 공사의 수행을 위해 지불할 수 있는 일종의 실링 프라이스(ceiling price)로서 기업 입장에서는 수주를 위해 반드시 만족시켜야 하는 필수조건임.
- 예정가격은 과거의 계약단가를 기준으로 작성된 실적공사비를 바탕으로 만들어지는데, 실적공사비가 도입된 2004년 이후 거의 변동이 없거나 하락했지만 같은 기간 동안 자재비, 기계경비 등을 반영하는 ‘건설공사비지수’는 40% 이상 상승함.
 - 이에 따라 예정가격은 현실적인 적정 공사비로 볼 수 없으며, 특히 건설기업의 수익을 보장해줄 수는 없다고 인식되고 있음.
 - 예정가격 이하로 형성된 계약단가는 실상을 반영하지 못하고 과거보다 낮아진 실적공사비를 잉태하게 되며, 이를 바탕으로 다시 새로운 예정가격이 만들어짐에 따라 기업들의 공사 수행을 통한 기대수익은 낮아질 수밖에 없음.
 - 이에 따라 이익 확보를 위해 입찰에 참여한 다른 기업들과의 사전 협의와 같은 담합 유인에 빠지게 될 가능성이 증가함.
- 턴키·대안방식은 초대형 및 고난이도 공사의 입찰시 활용되는데, 시공 실적이나 초기 설계비용의 부담 등으로 인해 입찰 참가자들은 대부분 대형 건설기업을 중심으로 구성되어 있고 반복적인 접촉이 가능함.
- 시장의 집중도가 높을 뿐만 아니라 진입 장벽이 높은 대형 건설공사의 경우, 동시다발적인 발주가 시행된다면 현실적으로 입찰 참가자들 모두가 전체 공사비의 약 2~3%가 소요되는 설계비용을 감당하면서 경쟁적인 입찰에 참여하는 것은 매우 어려울 수밖에 없음.
 - 또한 발주된 공사의 예정가격이 수익을 확보하기에 어려운 경우, 한계비용을 초과하는 출혈 경쟁을 통한 수주 지속으로 경영상의 어려움이 예상된다면 물량 배정을 위한 사전 협의 유인이 발생하게 됨.

Ⅲ. 최근 공공공사 입찰 담합 실태와 쟁점

1. 최근 공공공사 입찰 담합의 실태

- 2012년 말 적발된 4대강 사업과 관련된 입찰담합 사건이 2014년 초 1심 판결이 확정되면서 공공공사 입찰담합이 사회·경제적인 이슈로 등장한 이래, 2014년 1월부터 11월 현재까지 공정거래위원회로부터 입찰담합이 확인된 건은 18건에 이르고 있음.
- 이에 따라 공공공사 입찰담합으로 과징금 등 제재를 받은 업체의 수가 지속적으로 증가하고 있음.
 - 공정거래위원회로부터 과징금 제재를 받은 건설업체가 60여 개 사에 이르고 검찰에 고발된 업체도 50여 개 사에 달함.
 - 더불어 해당 공사의 수요처인 지자체 및 공공기관 등은 손해배상 청구를 진행 중이거나 준비하고 있으며,¹³⁾ 입찰참가자격 제한도 줄을 이을 전망이다.

□ 최근 공공공사 입찰 담합 현황

- 현재까지 공정거래위원회로부터 입찰담합으로 적발되어 형이 확정되었거나, 진행 중인 공공공사는 모두 25건임.
- 기 확정 판결되었거나 입찰참가 제한 등 제재가 진행 중인 7건을 포함해 공정거래위원회 발표 기준으로 입찰담합 관련 업체에 부과된 과징금의 전체 규모는 1조 230억원임.
 - 공정거래위원회가 2015년 들어서도 추가적으로 천연가스 공급 주배관 공사 등 공공공사 입찰 과정에 대한 광범위한 조사를 진행 중인 점을 고려할 때 지난해부터 올해까지 부과된 과징금 규모는 1조원을 넘어선 상황임.
- 또한, 공공공사 입찰담합으로 공정거래위원회로부터 검찰에 고발된 건은 모두 16건으로 고발된 건설업체는 50개 사에 이르고 있음.

13) 지난해 1월 서울시가 지하철 7호선 연장선 입찰에 참여한 12개 사를 상대로 낸 손해배상 청구 소송에서 일부 승소 판결을 받은 이후에 최근 공공공사 입찰담합과 관련해서는 인천시가 서울지하철 7호선 인천 연장 사업에 대하여 시공업체를 상대로 손해배상 청구(손해 감정액 634억원)를 하였고, 철도시설공단도 호남고속철도사업과 관련하여 손해배상 청구를 준비 중임.

<표 3> 최근 공공공사 입찰 담합 제재 처분 현황

사업명(발주 시기)	대상 업체	처분 내용	비고
4대강 1차 사업 (2009. 6~7월)	현대건설 외 19개사	시정명령, 과징금 17개사 총 1,115억원, 부정당제재 최장 15개월	1심 형사 판결 확정, 턴키
LH 판교신도시 건설공사 (2006~2008년)	진흥기업 외 34개사	시정명령, 27개사 과징금 423억원, 부정당제재 최장 12개월	최저가제
부천 노인복지시설 사업 (2012. 8월)	태영건설 외 1개사	시정명령, 2개사 과징금 14억원, 부정당제재 최장 12개월	턴키
광주 총인처리시설 (2010. 10월)	대림산업 외 3개사	시정명령, 과징금 4개사 총 68억원, 부정당제재 최장 6개월, 4개사 모두 검찰 고발	턴키
영주 다목적댐 사업 (2009. 7월)	삼성건설 외 1개사	시정명령, 과징금 95억원, 부정당제재 24개월 예정	턴키
진위 하수처리시설 사업 (2008. 10월)	한솔이엠이 외 2개사	시정명령, 과징금 8억원, 3개사 모두 검찰 고발	턴키
연천군 생활폐기물 처리 시설 사업(2009. 7월)	효성에바라 외 1개사	시정명령, 과징금 11억원, 2개사와 전·현직 임원 2명 검찰 고발	턴키
인천도시철도 2호선 (2009. 4월)	현대건설 외 20개사	시정명령, 과징금 21개사 총 1,322억원, 부정당제재 최장 24개월, 15개사 검찰 고발	턴키·대안
공촌 하수처리장 및 광주전남수질복원센터 (2009. 1월/2011. 5월)	포스코건설 외 1개사	시정명령, 과징금 총 121억원, 부정당제재 최장 24개월, 2개사 및 임직원 2명 검찰 고발	턴키
대구도시철도 3호선 (2008. 12월)	삼성물산 외 11개사	시정명령, 과징금 401억원, 8개사 검찰고발	턴키
경인운하사업 (2009. 4~5월)	대우건설 외 11개사	시정명령, 과징금 991억원, 9개사 및 임원 5명 검찰 고발, 부정당제재 최장 24개월(수공)	턴키
부산지하철 1호선 연장 - 다대 구간(2008. 12월)	현대건설 외 5개사	시정명령, 과징금 122억원, 3개사 검찰 고발	턴키
운북 하수처리장 증설 공사(2009. 2월)	한화건설 외 1개사	시정명령, 과징금 32억원, 2개사 모두 검찰 고발	턴키
대구 서부총인처리 시설(2010. 9월)	포스코건설 외 1개사	시정명령, 과징금 62억원, 2개사 및 임원 2명 검찰 고발	턴키
이천시 공공 하수도 사업(2009. 2월)	대림산업 외 1개사	시정명령, 과징금 40억원	턴키
완주 폐수종말처리장 사업(2009. 5월)	코오롱위터앤에 너지 외 1개사	시정명령, 과징금 38억원	턴키
김포시 클린센터 사업 (2009. 5월)	지에스건설 외 5개사	시정명령, 과징금 105억원, 부정당제재 24개월(LH)	턴키
의정부 음식물류 폐기물 처리시설(2009. 5월)	서희건설 외 1개사	시정명령, 과징금 3억원	턴키
호남고속철도 공사 (2009. 9월)	삼성물산 외 27개사	시정명령, 과징금 4,355억원, 15개사 및 임원 7명 검찰 고발, 부정당제재 24개월	턴키·대안 및 최저가
광주 하수슬러지 처리시설(2009. 7월)	현대산업개발 외 2개사	시정명령, 과징금 21억원, 3개사 모두 검찰 고발, 부정당제재 24개월 예정	턴키
고양 삼승수질복원센터 사업(2009. 7월)	태영건설 외 1개사	시정명령, 과징금 40억원, 2개사 모두 검찰 고발, 부정당제재 24개월 예정	턴키
낙동강 하구둑 배수문 증설 공사(2009. 7월)	삼성물산 외 2개사	시정명령, 과징금 250억원	턴키
서울지하철 9호선 919공구(2009. 8월)	삼성물산 외 1개사	시정명령, 과징금 190억원, 2개사 모두 검찰 고발	턴키
포항 영일만항 외곽시설 공사(2009. 12월)	현대건설 외 4개사	시정명령, 과징금 251억원, 5개사 모두 검찰 고발	턴키
4대강 2차 사업 (2009. 8월)	한진중공업 외 6개사	시정명령, 과징금 152억원, 7개사 모두 검찰 고발	턴키

- 이로 인하여 과징금 등 제재를 받고 있는 건설업체는 모두 69개사에 이르고 있으며, 시공능력평가 순위 100위 이내 건설업체 중 51개 업체가 입찰담합 관련 행정제재를 받고 있는 상황임.

□ 최근 공공공사 입찰 담합의 특성

- 전술한 바와 같이 2014년 11월 현재, 2014년 한 해 동안 입찰담합으로 적발된 공공공사는 모두 18건으로 예년에 비해 대폭 증가한 상황임.
 - 공공 대형공사와 관련하여 입찰담합 적발(시정명령, 과징금 부과 등) 건수가 2011년 3건, 2012년 4건, 그리고 2013년 2건인 점을 고려할 때 2014년의 18건은 매우 이례적이라고 할 수 있음.
 - 특히, 공정거래위원회가 2014년 한 해 동안 부과한 과징금의 90% 이상이 건설업체에 집중되어 있음.
- 공사 발주 시기도 특정한 때에 집중되어 있는데, 적발된 18건은 이명박 정부 시절이었던 2009년에서 2010년 사이에 집중적으로 발주된 대형 건설공사들로서 철도 및 지하철, 4대강 및 경인운하 등 토목사업들과 높은 기술적 난이도 및 공종의 전문성으로 인하여 설계·시공 일괄 방식으로 발주된 하수처리시설 및 폐기물처리시설 등 환경·수질 관련 시설 등임.
- 발주 방식은 일부 공구를 최저가낙찰제로 발주한 호남고속철도 건설공사를 포함하여 모두 설계·시공 일괄 방식, 즉 턴키 방식으로 발주된 공사들임.
- 최근 적발된 입찰담합은 지난 1993년 이후 20년 동안 적발된 입찰담합 사례와 유형이나 담합 행위 방식 등에 있어 큰 차이가 없음.
 - 입찰담합은 턴키 방식을 적용하여 입찰하는 대형 건설공사에 있어서 빈번히 발생하여 왔음.
 - 입찰담합 유형에 있어서는 일반적으로 담합 행위에 활용되는 사전 합의에 의한 입찰참가자 및 낙찰자 선정, 들러리 입찰 참여 행위, 공구 분할 발주 시 공구별 참여 회사의 사전 결정 등이 대부분을 차지하고 있음.

<표 4> 지난 20년 간 주요 공공공사 입찰 담합 현황 및 담합 행위 유형

No.	사업명	시기	해당 기업	방식	처분 내용	담합 행위 유형
1	평택시 하수처리장 사업	1993	미도파 외 10개사	턴키	시정명령, 입찰참가자격 제한 및 과징금(2,500만원)	낙찰자 합의 및 들러리 입찰 참여
2	대구 침산3지구 아파트건설공사	1994	(주)보성 외 40개사	최저가	시정명령 및 과징금(1억원)	낙찰자 및 투찰금액 합의
3	백제교 건설공사	1994	삼부토건 외 15개사	최저가	입찰참가자격 정지 및 시정명령, 검찰 고발	투찰가격 합의
4	구룡포-포항 간 도로공사	1994	남광토건 외 41개사	적격 심사	입찰참가자격 정지 및 시정명령	낙찰자 합의
5	정부종합청사 신관신축공사	1997	선경건설 외 15개사	최저가	시정명령	차기 공동도급 전제 들러리 입찰 참여
6	서해안고속도로 군산-무안	1998	한진중건 외 11개사	최저가 낙찰제	시정명령 및 범위반 사실 공표명령, 과징금(101.5억원)	연고권 주장을 통한 낙찰자 사전 합의, 시공 간담회 운영
7	인천인수기지 제2부두 항만공사	1997	대림건설 외 5개사			
8	남해고속도로 동마산C 및 구암육교 개량 공사	1997	삼부토건 외 13개사			
9	대전-통영 간 고속도로	1999	현대건설 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(30억원)	설계비용의 조정
10	동해고속도로 동해-주문진 간	1999	쌍용건설 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(23억원)	
11	서울시 지하철 9호선 사업	2001	두산건설 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(43억원)	낙찰자 합의, 들러리 입찰 참여
12	사천시 청사 신축공사	2004	엘지건설 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(3.7억원)	사전 설계내용 합의
13	서울지하철 7호선 연장 6개 공구	2005	대림산업 외 5개사	턴키	시정명령 및 과징금(263억원)	공구별 참여회사 및 낙찰자 합의, 들러리 입찰 참여
14	하수관거 BTL 및 남강댐 상류하수도시설 공사	2005	대우건설 외 6개사	BTL/턴키	시정명령 및 과징금(364억원)	낙찰자 합의, 들러리 입찰 참여
15	영양 및 영덕 지역 문화재 보수, 조경공사	2006-2008	태화건설 외 2개사	최저가	시정명령 및 과징금(1.2억원)	낙찰자 합의
16	부천시 노인복지시설 건설공사	2007	태영건설 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(14.7억원)	낙찰자 합의
17	구의 및 자양취수장 이전공사	2008	혜영건설 외 15개사	최저가	시정명령 및 과징금(59억원)	낙찰자 및 투찰가격 합의
18	계룡대, 자운대 관사 BTL 사업	2008	서희건설 외 1개사	BTL	시정명령 및 과징금(77억원)	투찰가격 합의
19	대구시 죽곡2지구 2공구 공사	2008	대우건설 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(106억원)	낙찰자 및 투찰가격 합의
20	진위 일반산업단지 폐수종말처리시설 공사	2008	한솔이엠이 외 2개사	턴키	시정명령 및 과징금(86억원)	낙찰자 및 기본설계 합의
21	의정부시 음식물류 폐기물 처리시설 공사	2009	효성에바라 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(2.8억원)	낙찰자 합의
22	연천군 생활폐기물 처리시설 공사	2009	효성에바라 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(10.7억원)	낙찰자 및 투찰가격 합의
23	영주다목적댐 건설공사	2009	삼성물산 외 1개사	턴키	시정명령 및 과징금(95.3억원)	설계내용 합의
24	4대강 1차 사업	2009	현대건설 외 19개사	턴키	시정명령, 과징금(1,115억원)	공구별 참여회사 및 낙찰자 합의
25	NH 판교신도시 건설공사	2006-2008	진흥기업 외 34개사	최저가	시정명령, 과징금(423억원)	낙찰자 합의 및 들러리 입찰 참여
26	광주충인처리시설	2011	대림산업 외 3개사	턴키	시정명령, 과징금(68억원), 검찰고발	사전 투찰가격 합의

- 이는 그동안의 입찰제도 개선 및 담합 방지 노력이 실효성이 낮았음을 의미하며, 지속적으로 논의되던 건설산업의 선진화 노력이 큰 성과가 없었음을 입증하는 것임.

<표 5> 입찰 담합 관련 주요 입찰제도 개선 연혁

시기	범위	주요 내용
1976년	국가계약제도	- 경쟁입찰시에 입찰담합 행위에 대하여 입찰참가자격 제한 제도 신설
1980년	국가계약제도	- 계속공사에 대한 연고권 지명제도 폐지
1995년	조달청	- 전산입찰제 도입
1996년	국가계약제도	- 입찰자격 사전적격심사(PQ) 감점제 신설 : 담합 업체 3년 간 감점 적용 - 턴키방식 입찰제 확대 - 대형 공사 분할 발주 억제
1997년	국가계약제도	- 200억원 이상 경쟁입찰 계약 중 90% 이상 계약건 입찰내역 통제 의무화
1999년	정부계약제도 건설산업기본법	- 입찰참여제한 기간 확대 : 6개월~1년 간 → 1~2년 간 - 적격심사 통과 점수 75점 → 85점, 경영상태 비중 35%(100억원 이상 공사) ~45%(100억원 미만 공사) - 30억원 미만 공사에 적용되는 제한적 최저가제도 폐지 - 부대입찰제 폐지 - 지역의무 공동도급 대상공사 78억 → 50억원 미만 - 지명입찰제 폐지 - 담합 업체의 공공공사 참가 제한 기간 2배 확대
1998년	공정위	- 입찰담합 행위시 법정 최고한도 낙찰가 5% 부과
1996년	한국토지공사	- 입찰 등록 후 2회 불참시 차기 입찰참가 자격 박탈 - 담합 의혹시 재입찰
2003년	국가계약제도	- 턴키심의 방식을 공개 토론회 방식으로 개선 - 실시설계 수준을 기본설계 수준으로 완화
2008년	국가계약제도	- 상위 10위 내 건설업체들 간의 컨소시엄 금지 신설, 대형 건설업체간 공동계약 금지 입찰제 개선
2010년	국가계약제도	- 턴키심의기관 정비 및 발주처 소속 직원 심의위원 50% 이상 참여 의무화 - 설계심의위원 수 축소 - 재브리핑제도 신설 및 민간위원 공무원 처벌 기준 적용
2013년	국가계약제도 공정위	- 부정당업자에 대한 과징금 부과 대상 및 절차 개선 - 과징금이 계약금액 10% 초과, 10억원 이상의 과징금을 받은 중소기업자시 분할 납부 등 과징금 납부제도 개선
2014년	국가계약제도 건설산업기본법	- 동시에 많은 사업이 발주되지 않도록 발주 물량, 시기 조정 : 중앙건설기술심의위에서 물량 및 시기의 적정성 사전 검토 - 들러리 입찰 방지 위해 부실 설계업체 감점 부과 : 해당 설계업체 2년 동안 기술평가에서 2점의 감점 부과 - 예정가격의 95% 이상 고가격 담합 투찰을 방지하기 위해 가격평가 계산 방식을 도입 : 가격대별로 평가 점수를 차등하는 방안 도입 - 가칭 “공정입찰모니터링위원회” 운영으로 담합 행위 사전 예방 추진 : 발주처의 계약 및 사업부서장, 감사실, 외부 전문가 등 5~10인으로 구성 - 턴키 심의 과정에서 모든 심의위원들의 업체간 평가 점수 차이를 동일하게 조정 - 입찰 참여 경쟁 활성화를 위하여 입찰업체 보상비 지급 확대

- 입찰담합 행위 근절을 위하여 <표 5>에서 보는 바와 같이 정부에서는 입찰제도는 물론, 「공정거래법」 등을 지속적으로 개정해 왔는바, 1976년 국가계약제도 내 입찰 참가자격제한제도의 신설부터 지속적으로 「국가계약법」 및 「건설산업기본법」, 「공정거래법」 등이 개정되어 왔음.
 - 그럼에도 불구하고 입찰담합 행위 건수가 줄어들지 않고 입찰담합 방식 등이 변화하지 않는 것은 입찰담합 방지를 위해 지속되어 온 제도 개선과 건설산업 선진화를 위한 노력들의 실효성이 낮았음을 보여줌.
- 반대로 공공공사와 관련하여 입찰담합이 이루어지는 과정과 그 방식에 있어 큰 변화가 없었다는 점을 고려할 때, 공공공사 관련 정책 및 제도와 입찰담합에 대한 제재와 관련된 법률들이 보다 실효성을 가질 수 있도록 개선한다면 실질적으로 입찰담합을 막을 수 있음을 시사하고 있음.

2. 최근 건설업체 입찰 담합 제재 관련 주요 쟁점

□ 중복 제재로 인한 과잉 처벌 문제

- 입찰담합에 대하여 「공정거래법」, 「형법」, 「건설산업기본법」, 「국가계약법」 등에서 행정적 제재, 형사 처벌, 민사 제재 등 다양한 제재를 부과하도록 규정하고 있어 입찰담합에 대하여 병렬적·중첩적 규제 체계를 구축하고 있음.

<표 6> 주요 건설공사 입찰담합 관련 제재 법률 현황

구분	형법 (제315조)	국가계약법 (제27조)	건설산업기본법 (제95조)	공정거래법 (제19조)
시행자	공공기관, 기업, 개인	국가기관	공공기관, 기업, 개인	공공기관, 기업, 개인
보호 법익	입찰의 공정	경쟁의 공정한 집행	건설업의 건전한 발전	경쟁의 촉진
구성 요건	위계, 위력 기타의 방법	사전 협정	사전 공모	계약, 협정, 협의, 기타 방법
대상 행위	입찰 행위(공사, 물품, 용역 입찰)	입찰 행위(공사, 물품, 용역 입찰)	입찰 행위(공사의 입찰)	부당한 공동 행위(공사, 물품, 용역 입찰)
위반시 벌칙	2년 이하 징역, 700만원 이하의 벌금	2년 이내의 입찰 참가자격 제한	5년 이하 징역, 5,000만원 이하 벌금, 공정거래법에 따라 3년 내 3회 과징금 부과 받은 경우 등록 말소	3년 이하 징역, 계약금액의 10/100 이하 과징금
적용 대상 (행위자가 법인일 경우)	개인 (행위자와 법인 양벌 규정 적용)	법인 (법인에게만 적용)	법인 (행위자와 법인 양벌 규정 적용)	법인 (행위자와 법인 양벌 규정 적용)

- 공공공사 입찰담합 행위에 대한 제재는 모두 4개의 법률(「형법」, 「국가계약법」 및 「지방계약법」, 「공정거래법」, 「건설산업기본법」)에 의하여 적용되고 있음.
 - 「형법」 제315조에서는 ‘입찰방해죄’를 규정하고 있는데, 위장 경쟁자를 조작하거나 입찰의 경쟁에 참가하는 자가 서로 공모하여 그 중의 특정한 자를 낙찰자로 하기 위하여 일정한 가격 이하 또는 이상으로 입찰하지 않을 것을 협정하거나 입찰을 포기하게 하는 등의 소위 담합 행위가 입찰의 공정을 해하는 것으로 평가되는 이상 ‘입찰방해죄’가 성립된다고 명시함.
 - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 부정당업자의 입찰참가자격 제한을 명시하고 있는데, 부정당업자를 ‘경쟁의 공정한 집행이나 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있거나 그 밖에 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자’로 정의하고, 부정당업자에 대해서는 2년 이내의 범위에서 입찰참가자격을 제한하고 있음.
 - 「건설산업기본법」 제95조에서는 ① 부당한 이익을 취득하거나 공정한 가격 결정을 방해할 목적으로 입찰자가 서로 공모하여 미리 조작한 가격으로 입찰한 자, ② 다른 건설업자의 견적을 제출한 자, 그리고 ③ 위계 또는 위력, 그 밖의 방법으로 다른 건설업자의 입찰 행위를 방해한 자에 대하여 징역 또는 5,000만원 이하의 처벌을 명시하고 있음.
 - 또한, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」은 제19조에서 부당한 공동 행위에 대하여 광범위하게 정의하고 있으며, 제21조와 제22조에서 이에 대한 시정조치 및 과징금 등 처벌 규정을 명시하고 있음.
 - 이 밖에 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조에서도 다른 법령에 의하여 입찰참가자격 제한을 받은 자의 경우, 지방자치단체를 상대로 한 입찰에 있어 입찰 참가를 제한하고 있음.
- 입찰담합 행위에 대하여 행위자 및 법인에 대한 처분을 모두 포괄할 경우에는 <표 7>에서와 같이 벌금, 과징금, 부정당업자 제재, 등록 말소 등 최대 6개의 중복적인 처벌이 가능하도록 되어 있음.

<표 7> 건설공사 입찰 담합시 건설업체 및 임직원 대상 제재 현황

구분	처벌 내용 및 관련 법률
행위자 (임직원)	2년 이하 징역 또는 700만원 이하 벌금(「형법」)
	5년 이하 징역 또는 5,000만원 이하 벌금(「건설법」)
	3년 이하 징역 또는 2억원 이하 벌금(「공정거래법」) ※단, 공정위 고발 전제
법인	5,000만원 이하 벌금(「건설산업기본법」)
	「공정거래법」에 따라 3년 이내 3회 과징금 부과 받은 경우 필요적 등록 말소(「건설산업기본법」)
	계약금액의 10/100 이하 과징금(「공정거래법」)
	2년 이하 입찰참가자격 제한(「국가계약법」)
	입찰참가자격 제한 종료 후 입찰 참가시 PQ 신인도 최대 3점 감점(조달청 입찰참가자격 사전심사기준)

- 과징금이라는 행정제재와 형벌에 해당하는 벌금은 중복적인 부과 문제가 제기되는 바, 통설 및 판례를 통해볼 때 과징금이 부당 이익 환수 및 제재의 기능을 가지고 있기 때문에 제재의 성격을 가진 벌금과 중복적으로 부과될 경우, 중복 처벌과 과잉 제재라는 문제가 지속적으로 제기될 수밖에 없음.
- 또한, 행정적 제재에 속하는 입찰담합에 대한 시정 조치, 과징금 부과, 입찰참가자격 제한, 등록 말소, PQ 신인도 감점 등이 병과되는 것은 과잉적인 제재라 할 수 있음. 이는 헌법 제37조 2항의 과잉금지원칙에도 맞지 않음.
 - 입찰담합 행위라는 경제적인 처벌 대상에 대하여 과징금이라는 주된 처벌보다 입찰 참가 제한이라는 부수적인 처벌에 의하여 수주 산업이라는 산업의 특성상, 기업의 영업 활동에 치명적인 타격을 입고 있는 실정임.
 - 담합 행위가 경제적 후생을 감소시키는 부정한 행위라 할지라도 행정형벌(과징금 및 징역 등) 이후에 건설업의 특성상 핵심적인 영업 활동인 입찰 참가를 원천적으로 제한하는 것은 과잉 처벌이라는 문제가 지속적으로 제기될 수밖에 없음.
 - 또한 그 범위도 당해 발주기관에 국한되는 게 아니라 국가가 발주하는 모든 공공공사에 대하여 2년까지 참여를 원천적으로 금지시키는 현행 제도는 과잉적인 제재라는 이의 제기를 유발할 수밖에 없음.
- 특히, 과징금은 부당 이익 환수의 성격과 더불어 재발 방지 차원의 행정적 제재가 포함 된다는 견해¹⁴⁾가 다수로서 별도의 입찰참가자격 제한은 행정적 제재의 중복에 따른 과잉 제재적인 측면이 강함.

14) 권오승(2002), 박해식(2002) 등.

- 또한, 경쟁법을 위반했을 때 경쟁법을 총괄하는 공정거래위원회보다는 기획재정부 등 규제 당국의 입찰참가 제한이라는 제재가 그 처벌 수위가 더 높다는 점에서 문제가 제기될 수 있음.¹⁵⁾
 - 이로 인하여 현재 과징금 처분에 대하여는 이의 제기가 낮은 반면¹⁶⁾, 부정당 제재 처분에 대해서는 가처분 및 취소 소송을 제기하는 것이 반복되고 있어 처분의 실효성도 낮고 담합을 방지하는 효과도 거두고 있지 못한 상황임.
- 선진 외국의 경우, 담합 등 부당 공동행위에 대하여 그에 상응하는 경제적 불이익의 부과로 정책적 목표를 달성하고 있으며, 부정당업자에 대한 공공공사 입찰 참가 금지 등과 같은 징벌적 행정제재는 발주자의 재량에 맡기고 있는 상황임.

<표 8> 주요국 및 우리나라의 부정당업자 제재 비교

구분	미국	영국	프랑스	독일	한국
부정당업자 제재의 성격	발주기관 재량	발주기관 재량	법원의 판결	발주기관 재량	국가기관 및 지자체는 의무/ 공공기관은 재량
근거 규정	미연방 조달규정 (FAR : Federal Acquisition Regulation) ¹⁷⁾	영국 공공계약규정 (PCR : The Public Contracts Regulations) ¹⁸⁾	프랑스 형법	건설발주계약규정 (VOB : Vergabe und Vertrasordnung für Bauleistungen) ¹⁹⁾	국가계약법/ 지방계약법/ 공공기관운영법

자료 : 대한건설협회.

- 이와 함께 담합에 따른 부정당업자 제재에 대한 소송이 급증하고 있으며, 위헌 소송도 제기되어 있음.
 - 삼성물산은 4대강 사업 입찰담합과 관련 과징금 취소 소송을 낸 상황임. 사유는 당시

15) 이와 관련해 지난해 6월 20일 공정거래위원장도 “담합이 미래 영업 활동까지 제한해서는 안 된다”며 기획재정부, 조달청 등 국가계약법 소관 부처에 건설업계 등의 입찰참가자격을 제한하는 제도의 개선을 요청하는 방안을 검토하겠다고 표명한 바 있음.
 16) 2013년 공정위의 과징금 부과 등 시정조치 건수 377건 중 이의제기율은 6.9%인 26건, 소송 건수가 11.4%인 43건에 그침.
 17) 미국 연방조달규정, 9.405. “입찰참가 금지, 입시 자격정지를 받거나 입찰참가 금지를 제시받은 계약 상대방들은 계약청부에서 배제되며, 발주기관*들은 발주기관의 장이 필수불가결한 이유가 있다고 인정하지 않는 한 동 계약 상대방들과는 입찰 참여 요청, 계약 체결, 하도급계약 승인을 할 수 없다”, 9.406 “입찰참가 금지 처분 공무원은 9.406-2에서 정한 입찰참가 금지 사유에 해당되는 계약 상대방에 대해 9.406-3에서 정한 결정 절차에 따라 공공의 이익의 관점에서 입찰참가 금지 여부를 결정할 수 있다. 다만, 입찰참가 금지 사유에 해당한다고 하더라도 반드시 입찰참가 금지 처분이 내려져야 하는 것은 아니다.”
 18) 영국 공공계약규정 23조 2항 “경제적 거래자 또는 경제적 거래자의 임원 및 또는 경제적 거래자에 대한 대표권, 결정권, 통제권이 있는 자가 1항에 기재된 범법 행위로 유죄 판결을 받은 경우라고 하더라도 발주기관은 그 경제적 거래자를 선택하는 것이 공공의 이익에 부합하여 입찰참가 금지를 하지 않는 것이 정당하다고 확신할 경우에는 발주 금지를 하지 않을 수 있다.”
 19) 독일 건설발주계약규정 제16조 1항, “(과거에 입찰자가) 입찰자의 신뢰성에 의문이 가게 하는 중대한 과오를 범한 것이 입증된 경우”에 입찰참가를 배제할 수 있음(발주기관 재량)-부정당업자 제재). 독일의 경우 담합 등 경쟁 제한 행위를 직접적 이유로 규정하여 입찰 참가를 일반적으로 배제시키는 연방 법률은 존재하지 않음.

- 충분한 설계 기간 미확보 등 정부가 사실상 입찰담합을 묵인·조장한 것이라는 것임.
- 광주충인시설 담합으로 인한 광주시의 부정당업자 제재 처분 관련해서는 ① 「지방계약법」 시행령의 부정당업자 제재 규정과 ② 현행 「공정거래법」상의 법인 면책 규정 부재에 대해 위헌심판제청(헌법소원)이 진행 중임.

□ 국민에 대한 최상의 공공 서비스 제한 및 해외 건설시장 진출 애로

- 입찰담합으로 행정처분을 받은 대부분의 건설업체들은 건설시장에서 양질의 서비스 제공이 가능한 대형 건설사들로 구성되어 있음.
 - 시공능력평가액 기준으로 상위 100위 이내 업체들이 다수로서 객관적으로 시공능력, 경영능력, 기술력이 우수한 업체로 평가될 수 있음.
 - 시공능력평가제도는 건설공사 실적, 기술자 보유 현황, 재무상태 등 자료에 의거 산출됨에 따라 이들 업체들은 일반건설업체 1만 3,000여 개 사 중 상대적으로 나은 서비스를 제공할 능력을 보유하고 있다고 볼 수 있음.
- 따라서 국민의 입장에서는 최상의 서비스를 제공받아야 하고, 정부도 최상의 서비스를 제공해야만 하는바, 최상의 서비스를 제공할 역량이 있는 업체를 입찰 경쟁에서 원천 배제하는 것은 국민 및 국가의 경제적 후생을 손실시키는 것임.
- 입찰참가 제한을 받은 상위 51개 업체들이 현재 취소 소송 제기로 처분 효력이 일시 정지 중이나, 패소 판결 확정시 국가의 주요한 공공 건설공사의 추진에 있어 심각한 차질을 빚을 가능성이 높음.
 - 실제로 발주가 예상되는 울산신항 남항 방파호안 축조공사 등 7건의 항만공사와 대청댐계통(Ⅲ) 광역상수도사업 제3, 4공구 시설공사 등 6건의 댐 공사, 동해선 포항~삼척 간 철도 노반 건설공사 등 15건의 철도공사에 있어서는 현행 PQ 기준으로 볼 때, 입찰이 가능한 업체는 1~4개 사에 불과하며, 서울지하철 7호선 석남연장사업, 레고랜드 진입 교량 건설공사, 중봉알파인경기장 건립공사 등 지하철, 교량, 관람 시설 등의 공사는 입찰이 가능한 업체가 전무한 실정임.
 - 입찰 성립을 위하여 PQ 기준에서 신용평가등급 및 공사 실적 등의 기준을 낮출 수 있으나 이렇게 할 경우 수행 역량이 부족한 업체들의 참여로 시설물의 품질 저하를 초래하고 국민의 안전을 위협할 가능성이 높음.

- 또한, <그림 2>에서 보는 바와 같이 다수의 대형 건설업체들이 입찰참가 제한에 대한 취소 소송에서 패소하여 2015년 하반기에서 2018년 상반기까지에 걸쳐 동시에 입찰참가 제한을 받을 가능성이 높기 때문에 이러한 유효 경쟁의 제한 문제가 더욱 커질 것으로 예상된다.
 - 대형 공공 건설사업의 입찰이 원활하지 않을 경우, 당초 계획한 건설사업이 지연됨에 따른 경제적 손실과 국민 편익의 감소가 발생할 가능성이 큼.
 - 대형 건설업체들이 국내 공공공사에서 입찰 참가에 제한을 받을 경우, 관련 하도급업체의 경영에도 심각한 영향을 미쳐 건설업계 전반에 악영향을 미칠 가능성이 매우 높은 것으로 분석됨.

[그림 2] 주요 입찰담합 제재 업체의 예상 입찰참가 제한 기간

업체명	순위	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
삼성물산	1			[제한 기간 표시]		
현대건설	2			[제한 기간 표시]		
포스코건설	3			[제한 기간 표시]		
대림산업	4			[제한 기간 표시]		
대우건설	5			[제한 기간 표시]		
GS건설	6			[제한 기간 표시]		
롯데건설	7			[제한 기간 표시]		
SK건설	8			[제한 기간 표시]		
4대강(2012.6)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 대림, 대우, GS, SK	
영주댐(2013.3)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 포스코, 대림, 대우, GS, SK, 롯데	
인천도시철도(2014.2)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 대림, 대우, GS	
경인아라뱃길(2014.4)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 포스코, 대림, 대우, GS, SK, 롯데	
부산지하철(2014.4)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 대림, 대우, GS	
호남고속철도(2014.8)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 포스코, 대림, 대우, GS, SK, 롯데	
낙동강하구둑(2014.10)			← 삼성		→ 현대, 삼성, 포스코, 대림, 대우, GS, SK, 롯데	

자료 : 새정치민주연합 강기정 의원실(2014.10. 23).

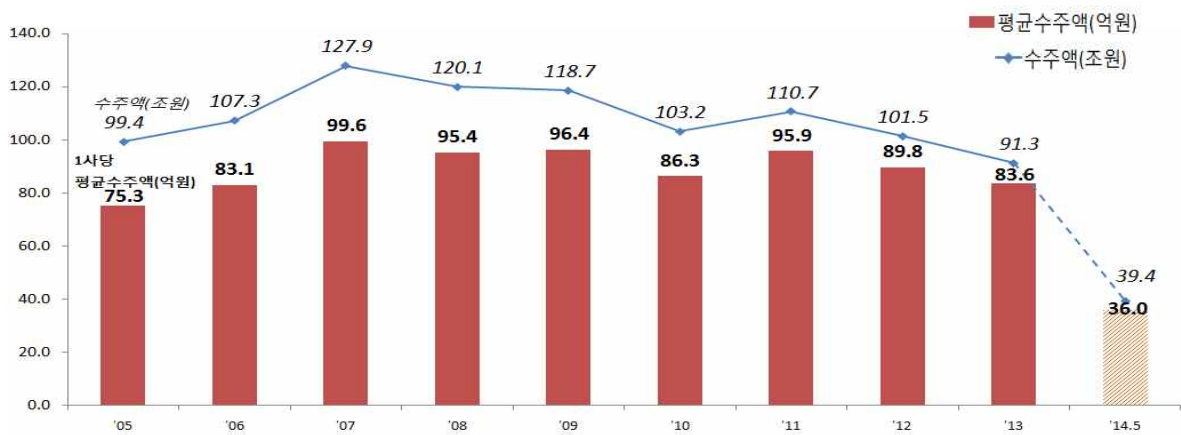
- 더 나아가 한국 건설업체에 대한 대외 신인도에도 악영향을 미쳐 해외건설 수주에 심각한 타격을 입힐 가능성이 큼.
 - 해외건설의 경우 단순히 기업간의 경쟁이라기보다는 국가간 경쟁의 의미가 높음. 따라서 국내에서 부당 행위로 인하여 우리나라 건설업체들이 입찰 제한을 받았다는 사실은 외국의 경쟁 업체들에 의해 악용될 소지가 높음.
 - 한국은행의 자료에 의하면 현재 해외건설은 국내 서비스산업의 해외 수출 중 거의 유일하게 수지 흑자를 기록하고 있는 산업임.
 - 현 상황을 단순화하여 제시하면, 수익성 악화 → 경쟁법 위반 → 과징금 → 소송 비

용 증대 → 입찰 제한 → 해외 인지도 저하 → 수익성 악화로 이어지는 악순환 (negative feedback)으로 건설업계가 더욱 어려운 상황에 직면함.

□ 과징금 등 제재에 따른 건설업체의 경영 악화 심화

- 건설 수주는 2007년 127조 9,000억원을 기록한 이후, 2008년부터 감소세를 보여 2013년에는 91.3조원으로 외환위기 직후 수준으로 급락해 지난 11년래 최저치를 기록하였음.
 - 2013년 민간 주택 수주는 24조 2,000억원으로 2001년 이후 12년래 최저치를 기록함.
 - 2014년의 국내 건설 수주액도 99조원으로 예상됨에 따라 건설경기의 회복 국면 진입은 여전히 불투명한 상황임.

<그림 3> 건설 수주 및 업체 평균 수주액 규모



자료 : 대한건설협회.

- 건설시장의 위축이 장기화되면서 건설업체의 경영상태도 지속적으로 악화되고 있음.
 - 2014년 상반기 상장 건설업체의 매출액 영업이익률은 1.0%로서 전(全) 산업 평균인 4.0%의 1/4 수준임.
 - 이로 인하여 상장 건설업체 126개 사 중 45.2%를 차지하는 57개 사가 2014년 상반기 중 당기순손실을 기록하였음.
 - 부채비율도 전 산업 평균인 94.3%의 2배 수준인 166.8%로서 재무 안전성도 저하되고 있으며, 이자보상비율(영업 손익/이자비용)은 6분기 연속 100% 미만을 기록했음. 특히, 2014년 상반기의 이자보상비율은 63.0%를 기록함으로써 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못하고 있는 실정이며, 전년 같은 기간보다는 39.0% 하락한 상황임.

- 이에 따라서 입찰담합에 대한 1조원 규모의 과징금은 건설업체들에게 있어 심각한 경영 압박 요인으로 작용할 가능성이 매우 큼.

<표 9> 시공능력평가액 10위 내 건설업체의 2014년 과징금 부과 현황

업체명	과징금(억원)	입찰담합 대상
삼성물산	1,336	호남고속철도사업 외 5건
현대건설	1,055	호남고속철도사업 외 5건
포스코건설	491	호남고속철도사업 외 4건
대림산업	951	호남고속철도사업 외 4건
대우건설	511	호남고속철도사업 외 5건
GS건설	473	호남고속철도사업 외 5건
롯데건설	245	호남고속철도사업 외 1건
SK건설	577	호남고속철도사업 외 4건
한화건설	29	운북하수처리장 증설공사
계	5,668	

주 : 2014년 1~10월 중 공정위 발표에 의한 과징금 합계액임.

- <표 9>에서 보는 바와 같이 시공능력평가액 순위 상위 10개 사 가운데 과징금을 부과 받은 건설업체들의 총 과징금 규모는 5,668억원에 이르고 있는 상황임. 이는 2014년 중 부과된 9,979억원의 56.8%에 해당함.
- 또한, 과징금 제재가 집중되어 있는 상위 30개 사(17개 사는 적자)의 2013년 전체 영업이익이 3,845억원 규모임을 감안할 때 부과된 과징금은 약 3배 수준임.
- 또한, 부과된 과징금은 2014년 1/4분기 영업이익(6,989억원)과 당기순이익(7,691억원)을 넘어서는 규모임.

[표 10] 상위 30개 사의 2013년 및 2014년 1/4분기 경영 실적

(단위 : 백만원)

구분	2013년			2014년 1/4분기		
	매출액	영업이익	당기순이익	매출액	영업이익	당기순이익
상위 30개 사	173,648,286	384,538	△3,386,298	31,200,132	689,881	769,125

- 이와 함께 공정거래위원회로부터 부과 받은 과징금 제재로 인하여 「국가계약법」에 따른 부정당업자 제재를 받아 최장 24개월의 입찰참가 제한 제재를 받게 될 경우, 과징금의 영향에 따른 단기적인 경영 압박과 더불어 중장기적으로 건설업체의 재무 건전성 약화를 야기하게 될 것임.

IV. 최근 공공공사 입찰 담합에 대한 정책적 대응 방향

1. 공공공사 입찰담합 근절을 위한 대응 기본 방향

- 공공공사 입찰담합은 공정한 경쟁 질서를 문란하게 하여 시장경제의 원리를 무력화하게 하고, 공공의 신뢰 저해와 함께 국가 예산의 낭비를 초래하여 궁극적으로 건설산업의 건전한 발전을 저해하는 반드시 근절해야 할 악습임.
- 따라서 공공공사 입찰담합 근절을 위한 다각적인 검토가 필요한 시점임. 특히, 최근 집중적으로 적발된 입찰 담합 건들에 대한 대응책을 모색하는 과정에서 단기적인 대책보다는 근본적인 대책이 논의되고 시행됨으로써 공공공사에 입찰담합이 실질적으로 근절될 수 있도록 할 필요가 있음.
- 또한, 입찰담합에 대해서는 건설산업을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 상충되는 시각들이 존재하는바, 이러한 다양한 시각들에 부응하는 합리적인 입찰담합 근절 대책이 만들어져야 함.
 - 건설업계에서는 입찰담합이 불법적인 행위로서 근절되어야 한다는 데 의견을 같이하고 있지만, 법·제도적인 측면의 유발 요인이 더 크다는 입장임. 특히, 4대강 사업이나 인천도시철도와 같은 대규모 국책사업에서 준공 기일을 고려하여 일시에 다수 공구를 분할하여 동시다발적으로 발주하므로 건설업체 입장에서는 과도한 경영상 리스크로 인해 불가피하게 공구별로 나눠서 들어갈 수밖에 없었다고 주장함.²⁰⁾
 - 정부에서는 입찰담합이 불법적인 거래 행위라는 데 초점을 맞추고 근절을 원칙으로 하고 있으나, 법·제도적인 측면에서 유발 요인이 있다면 적극적으로 개선할 의지를 보이고 있음.
 - 발주기관들은 입찰담합에 있어 주된 당사자임에도 불구하고 관련 정부 부처의 입장에 전적으로 의존하고 있는 상황으로, 발주자들의 재량권 허용과 역량 확대라는 문제에서 자유롭지 못한 상황에서도 입찰담합이 확정되면 관련 업체들에 대해 손해배상을 청구하고 있는 상황임.
 - 언론 및 시민단체 등 직접 이해당사자들이 아닌 층에서는 입찰담합이 불법적인 행위

20) 감사원은 4대강 사업에 대한 감사 결과에서도 이를 지적하고 있는데, 국토부에 대하여 “사업에 참여할 수 있는 건설회사 및 설계회사 등의 업계 현황을 고려치 않고 한꺼번에 많은 공사를 발주하는 등 담합의 빌미를 제공하는 일이 있었다”고 지적한 사실에서도 잘 나타나 있음.

로서 건설업체의 이윤 추구에서 비롯된 잘못된 관행이라는 주장을 일관되게 유지해 오고 있음. 특히, 언론에서는 건설업계와 정부 양측의 입장을 전달하면서도 불법적 행위라는 관점에서 문제를 제기하는 데 집중하고 있음.

- 따라서 공공공사의 입찰담합 근절을 위한 대책을 수립하는 데 있어 다음과 같은 기본 방향에서 접근할 필요가 있다고 판단됨.
 - 첫째, 보다 중장기적인 시각에서 대책을 수립할 필요가 있음. 현재 불거진 입찰담합에 대하여 처벌 중심의 단기적인 대책에 치중할 경우, 건설업계에 관행처럼 이루어져 왔던 담합은 쉽게 근절되지 않을 것이라는 점을 고려해야 함. 따라서 당장의 현안에 집중한 대책보다는 산업 차원의 보다 큰 틀에서 대책이 논의될 필요가 있음.
 - 둘째, 직접적 이해 당사자인 건설업계와 공공 발주처 및 관련 부처 등 정부 양측의 참여를 유도하는 대책이 마련될 필요가 있음. 건설업계에는 자정 노력이 정착될 수 있도록 유도하는 대책과 함께 입찰담합을 유발하는 법과 제도에 대한 적극적인 개선을 통하여 입찰담합을 발생시키는 근원적인 요인에 대한 대책이 함께 만들어져 시너지효과를 발생시킬 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 셋째, 궁극적으로 건설산업의 지속 가능한 성장에 초점을 맞춘 대책이 마련될 필요가 있음. 입찰담합의 근절은 건전한 건설산업의 성장을 유도하기 위해 꼭 필요한 일로서 당면 현안임. 그러나 다른 한편으로는 현재 건설산업이 성장 동력을 잃고 지속적인 침체 상태에 있는 상황을 고려하고, 변화 속에 있는 산업의 새로운 발전 모델을 필요로 하는 시점임을 감안할 때, 건설산업의 선진화와 경쟁력 강화에 초점을 맞춘 대책이 필요함.
 - 넷째, 입찰담합 근절에 있어 행위를 제재하는 법과 제도가 필수적이거나 그 실효성을 담보할 수 있는 실질적인 방안을 함께 모색해야 함. 입찰담합을 통하여 발생한 경제적 이익에 대한 환수와 불법 행위에 대한 처벌 목적을 충실히 달성할 수 있도록 제재를 정비할 필요성이 있으며, 아울러 입찰담합을 사전적으로 근절할 수 있는 법과 제도적 환경을 구축하는 것도 중요한바, 예방적인 차원의 법·제도적인 개선이 함께 이루어져야 함.
- 앞에서 제시한 원칙들을 기반으로 입찰담합 근절을 위한 체계적인 대책을 마련하는 것이 필요함. 그러나 최근 적발된 공공공사의 입찰담합들이 단기간에 집중 발주된 공사들이고 당시의 발주 시기 및 방식 등 상황적인 유발 요인들이 존재하였다는 점에서 단기

적인 대응책의 마련보다는 공공공사의 입찰담합을 근본적으로 근절하기 위한 대책의 모색이 필요한 시점임.

- 또한, 기존 가격 경쟁 위주의 입찰제도와 실적공사비제도 등 각종 제도들이 지나치게 건설업계의 희생을 강요한 측면이 있어 건설업계에서는 지속적으로 문제 제기가 발생하고 있으며, 이에 대하여 정부에서도 지속적인 제도적 개선을 추진하고 있다는 점을 고려할 때 입찰담합에 대한 대책도 합리성과 실효성을 바탕으로 하여 수립될 필요가 있음.
- 이와 함께 현재 건설산업이 장기 침체 양상을 보이는 상황에서 건설업체들에 대한 과도한 과징금 및 부정당업자 제재가 지속된다면 건설업체의 경영 활동을 심각하게 위축시키고, 이는 국민경제 전반에 악영향을 끼칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.
 - 건설산업의 특성상 전후방 연관 산업에 직간접 영향을 미쳐 하도급자, 자재·장비업자 및 건설근로자의 생존권마저 위협하는 등 그 피해가 건설산업 전체, 나아가 국가 경제에까지 크게 퍼질 수 있음.
 - 향후 대법원에서 제재 처분에 대한 행정소송이 패소 확정으로 나타날 경우, 해외 건설시장에서 외국 기업과 치열하게 경쟁 중인 주요 초대형 프로젝트의 수주가 실패하여 국가적으로 큰 손실도 초래할 수 있음.
- 최근의 공공공사 입찰담합 사건들에 대하여 건설업체에 대한 제재의 실효성을 제고하면서도 건설산업의 건전한 발전을 유도하는 방향의 정책적 조치가 이어져야 함.
 - 단기적으로는 건설산업의 최근 상황을 고려하여 제재의 실효성을 거두면서도 산업에 피해를 최소화하는 방향의 제재를 고려할 필요가 있음.

2. 입찰 담합 근절을 위한 정책적 대응 방향

□ 기존의 관행적 입찰 담합에 대한 일괄 조사 및 제재 검토

- 건설경기가 침체된 상황에서 한 달에 1~2건씩 건설공사 입찰담합이 적발되면서 과징금과 손해배상 소송, 입찰참가 제한 등으로 건설업계 경영이 심각하게 위협받고 있음. 또한, 관행적으로 이루어진 입찰담합에 대하여 집중적인 조사 및 일괄 제재를 통하여

건설산업 혁신의 계기로 삼는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 특히, 금년 들어서 지속적으로 건설업체의 입찰담합 사실이 보도되면서 국민들의 건설산업에 대한 부정적 이미지가 확산되고 있음.

- 따라서 2009년에서 2011년 사이에 동시다발적으로 발주된 대형 공공공사의 입찰담합에 대한 제재는 일괄적으로 제재하는 방안이 필요함.

- 현재 과징금이 부과된 경우는 어쩔 수 없더라도 이후의 건설공사 입찰담합 건은 일괄적으로 조사해 일괄 제재를 부과하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 영국의 경우 2000년에서 2006년 사이 관행적으로 이루어져 왔던 건설업체의 가격 담합에 대하여 조사 초기 단계에서 ‘이의 성명(SO : Statement of Objections)’을 발표하고, 1년 후 6년 동안 발주되었던 공공공사에 대하여 일괄적으로 조사하여 119건의 입찰담합을 적발, 103개 업체에게 일괄적으로 과징금 처분을 단행함.

<표 11> 영국의 2009년 9월 ‘그랜드 바겐’ 사례

배경	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 OFT(공정거래청, 현재는 CMA에 통합)에서 민간 및 공공 발주 건설공사의 가격담합 행위가 광범위하게 발생되고 있다는 혐의를 포착, 광범위한 조사의 필요성 대두 - 37개의 리니언스와 57개 업체의 방문 조사 과정에서 건설업체들의 광범위한 가격담합 행위 사실이 포착됨에 따라 건설공사 가격담합 행위에 대한 포괄적인 조사를 단행
추진 경과 및 특성	<ul style="list-style-type: none"> - 2009년 9월, 2000년에서 2006년까지 이루어졌던 입찰 공사들에 대한 조사를 광범위하게 시행, 199개 입찰 과정에서 가격담합을 적발하여 103개 업체에 대해 1억 2,920만 파운드의 과징금을 부과 - OFT는 영국의 건설산업 내에 만연된 가격담합 행위에 대하여 근본적인 개선을 유도하고자 체계적으로 대응 : 이의성명 발표(2008. 4월) → 일정 기간 동안 이루어진 입찰에 대한 광범위한 조사(2008. 4월~2009년 8월) → 일괄 과징금 처분(2009. 9월) → 공공 및 민간 발주처에 대한 가격담합 행위 근절 협조 공지 - 119개에 이르는 입찰 과정의 담합 행위가 적발된 데에는 이러한 조사 과정에서 건설업체의 담합 참여 사실에 대한 인정에 대하여 제재 감면을 주었기 때문 : 103개 중 87개 업체에 리니언시 적용

- 네덜란드의 경우, 네덜란드경쟁국(NMa)에서는 2008년 일괄 조사를 통하여 토목공사 관련 담합 조사 대상 657개 사 중 611개사와 도로공사 관련 담합 조사 대상 374개사 중 346개사에 대하여 총 1억 6,500만 유로의 제재금을 부과한 바 있음.

- 건설산업이 조기에 정상화되고 경쟁 당국으로 하여금 건건이 입찰담합을 적발하는 데 소요되는 과도한 인력과 비용 등을 최소화시키며, 건설업체에는 신속한 조사 및 처분

종결에 따른 지속적인 부담 가중을 완화할 수 있음.

- 또한, 건설산업 차원에서는 산업에 대한 부정적 이미지 확산을 완화하며, 지속적인 입찰담합 관행에 대한 전환점을 제공하는 기회를 부여할 수 있음.

□ 건설업계 공정거래 자율준수 프로그램의 확산

- 건설업계의 입찰담합 관행을 근본적으로 근절하기 위하여 건설업계 내 공정거래 자율준수 프로그램, 즉 CP(Compliance Program)를 확산시키는 노력을 건설업계와 경쟁 당국이 함께 추진할 필요가 있음.
 - 건설업체들이 입찰담합 행위를 근절하기 위한 스스로의 자율 규제를 정착시키기 위하여 CP 운영을 통한 공정 경쟁을 유도하는 건설업체의 행동 기준 수립 및 공정 경쟁 촉진을 유도할 필요가 있음.
 - 개별 건설업체 차원에서 그동안 운영되어 오던 각종 CP와 공정거래위원회의 자율등급제 등을 우리나라의 건설산업 실정에 맞도록 개선한 CP를 개발하여 운영함으로써 정부와 기업들이 함께 건설산업 내 공정 경쟁 문화를 정착시킬 수 있도록 할 필요가 있음.
- 공정거래위원회 고시인 ‘공정거래 자율준수 프로그램 운영 및 유인 부여 등에 관한 규정’에서는 CP 프로그램의 인정 기준 및 내용 등을 명시하고 있음.
 - 현재 한국공정거래조정원 또는 공정거래위원회에서 CP 프로그램에 대한 평가 및 등급을 부여하고 있으며, 과징금 및 공표 명령 등의 감경과 직권 조사 면제 등의 인센티브를 부여하고 있음.
- 건설산업 고유의 CP가 개별 건설업체 내의 윤리경영 프로그램으로서 정착될 수 있도록 정부에서는 CP 준수를 유도하는 다양한 지원 활동을 추진할 필요가 있으며, 담합 제재 처분 및 경영 활동시 인센티브를 부여하는 제도적 장치도 마련할 필요가 있음.
 - 건설산업은 국가적으로 중요한 기반 산업이고, 국민의 안전과 생활에 직결되는 산업으로서 공공성과 윤리성이 다른 산업보다 중요한바, 건설산업의 특화된 요소를 구체화시킨 건설산업 표준 CP 프로그램의 운용을 적극 검토할 필요가 있음.
 - 건설산업 내 자율준수 프로그램으로서 정착될 수 있도록 「건설산업기본법」 상에 명시하고, 미국이나 독일과 같은 형사 및 민사상의 인센티브를 부여하는 방안과 수주

산업의 특성을 고려한 입찰 과정에서의 인센티브를 고려할 수 있음.

□ 입찰제도 개선을 통한 공공공사 입찰 담합 근절 유도

- 금번 건설업계의 동시다발적인 입찰담합 사건을 계기로 입찰담합을 원천적으로 금지하기 위한 제도적 장치의 마련과 함께 입찰담합을 유발하는 원인이 되는 제도들을 과감하게 개선할 필요가 있음. 이는 사전적으로 입찰담합을 근절하는 대책이자 실질적으로 입찰담합을 근절하는 대책이라고 할 수 있음.
- 입찰담합에 있어 제도적인 유발 요인으로서 지적되는 되는 사항은 입찰제도상의 요인과 발주 시스템상의 요인임.
 - 첫째는 공공공사의 입찰시 적용되는 입찰제도인데, 우리나라에서 공공공사에 많이 적용되는 대표적인 입찰제도로는 최저가낙찰제, 턴키·대안입찰제, 적격심사낙찰제 등이 있으며, 공공공사에 입찰제도를 적용시키는 데 있어 입찰담합의 원인이 존재함.
 - 둘째는 발주 시스템으로서 건설공사를 발주하는 시기, 방식, 그리고 절차 등에 있어서의 제도 및 관행 등이 입찰담합을 유인하는 요소가 존재함.
- 먼저, 가격 중심의 입찰제도의 개선이 필요함. 현행 가격 중심의 낙찰제도에서 공사의 특성별로 가격 이외의 기술, 사업 수행 능력 등을 종합 심사하는 낙찰 방식으로의 제도적 개선이 요구됨.
 - 정부에서도 이러한 가격 중심의 입찰제도의 문제점을 인식하고 기술제안입찰제도 등 입찰제도의 다양화와 최근 시범사업으로 도입되고 있는 종합심사낙찰제 등 변화를 시도하고 있음.
 - 그러나 근본적으로 사전 PQ를 통과하는 것을 전제로 하기 때문에 실질적으로 가격 중심의 입찰제도를 크게 탈피하였다고 보기 어려운 상황이며 공공공사의 수요자, 즉 지자체 등 발주기관들이 입찰 과정에서 입찰가격을 중시하는 관행이 지속된다면 실질적인 제도 개선의 효과는 반감될 수밖에 없음.
- 공사비 산정 제도의 합리적 개선도 입찰담합 근절에 있어 중요한 역할을 함. 비합리적인 공사비 산정 제도는 공공공사에 대한 건설업체들의 신뢰를 저하시키는 한편, 건설업체들의 수익성을 악화시키게 됨. 이에 따라 건설업체들은 손실을 만회하고 수익을 높이

기 위해 건설업체들 간의 담합 행위에 동조할 수 있음.

- 실적공사비의 적용 대상과 범위를 재검토하고, 비정상적인 단가 하락에 의한 완성품의 품질 저하와 건설업체의 부실화를 방지해야 함. 장기적으로는 공사비 적산이나 견적 업무를 담당하는 민간 적산 전문기관을 대상으로 실적공사비 축적 업무의 이양이 필요함.
- 정부에서는 최근 이런 실정을 바로잡고자 민간 합동 개선팀을 꾸려 대책 마련에 나서겠다고 하였는바, 기획재정부가 이러한 제도의 보완을 위해 우선 「국가계약법」 손질을 모색하고 있는 조속한 조치가 필요한 상황이며, 지자체 등 공공 발주처들의 공사비 삭감 관행도 개선되어야 함.

- 공사의 특성을 반영한 입찰제도의 다양한 운용 및 발주자의 역량 강화를 위한 제도 개선도 필요함.

- 획일적인 제도의 운영은 건설업체들이 사전에 협의를 통한 담합의 가능성을 높이게 하는 요소가 되고 있음. 따라서 발주자들이 공사 특성을 반영하여 다양한 입찰제도들 중에서 가장 적합한 입찰 방식을 활용할 수 있도록 하는 노력이 필수적임.
- 또한, 발주자들이 보다 공사의 특성을 반영할 수 있도록 제도를 유연하게 운영할 필요성이 있으며, 이를 위해서는 발주자들이 입찰 과정에서 보다 합리적인 의사결정을 할 수 있는 역량을 갖추는 것이 중요함.

- 입찰담합이 빈번히 발생하고 있는 턴키제도의 근본적인 개선 역시 필요함. 이의 일환으로 턴키시장의 실질적인 경쟁 환경 조성을 위하여 보다 많은 입찰 참가자들이 참여할 수 있도록 중견 건설업체들의 입찰 참여를 늘리는 방안을 모색할 필요가 있음. 이를 위해서는 입찰 의사가 있는 참가자들이 부담스러워 하는 높은 설계비용을 보전해주고, 발주 과정에서는 발주 시기를 조정하는 것도 고려할 필요가 있음.

□ 입찰 담합에 대한 제재 개선 검토 사항

가. 입찰 담합에 대한 중복 제재 개선

- 건설산업에서 보다 공정한 경쟁 질서 확립을 위한 실효성 있는 입찰담합 행위 규제를 구축하기 위해서는 현행 행정적 제재, 형사 처벌 및 민사 제재 등의 중복적인 제재를

정비할 필요가 있음.

- 입찰담합 행위는 경제적인 처벌의 대상인 점을 감안하여 과징금으로 일원화하고, 과도한 중복 처벌적 성격의 입찰참가 제한 등 과도한 제재는 입찰담합 제재에서 조속히 배제될 수 있도록 해야 함.
 - 과징금 부과나 계약 보증금의 증액 등 경제적인 처벌로 일원화하는 대신 선진국 수준의 과징금 부과 기준으로 개선하여서 실질적으로 담합 행위의 경제적인 동기를 없애야 할 것임.
 - 또한, 관행적으로 이루어지고 있는 과징금 부과 후에 해당 업체에 대한 발주처들의 손해배상 청구도 개선이 필요함.
- 과징금 부과액 상한에 대한 상향 조정을 통하여 부당 이득의 환수와 부당한 행위에 대한 제재의 목적을 달성하도록 할 필요가 있음. 이러한 과정에서 현재 병렬적인 제재로 존재하는 형벌 부과 등을 선택적인 제재, 즉 보완적인 제재로 개선함으로써 중복 제재 문제를 개선할 필요가 있음.

나. 입찰 담합에 대한 입찰참가제한 제도의 개선

- 현재 입찰담합 행위를 한 건설업체에 대하여 「국가계약법」, 「지방계약법」 등 4개의 법률에 의거하여 모든 공공기관들이 공공공사에 대하여 입찰 참가 제한 처분을 할 수 있도록 되어 있음.
- 전술한 바와 같이 입찰참가 제한은 입찰담합 행위에 대한 과징금이라는 본래의 처벌보다 향후 영업 활동을 제한하는 영향력이 큰 제재라는 점에서 과잉적인 제재 및 중복 제재 논의에서 자유로울 수 없음.
- 입찰참가 제한이 공공 계약의 질서 유지를 위하여 입찰담합에 대하여 제재를 가할 필요성이 있는 제도라고 주장하더라도, 법률 간의 연동과 예외 조항이 없는 현행 법률로써 확일적으로 입찰담합 행위에 대하여 입찰참가 제한 처분을 내리도록 하고 있는 처분은 지나친 측면이 강하며, 설득력도 약함.

- 과징금의 현실화를 전제로 경제적인 제재를 충분히 가하였다면 입찰참가 제한 조치는 제외시키는 것이 바람직함.
 - 다만, 입찰참가 제한 조치를 시행하더라도 확실적으로 적용하기보다는 입찰담합 행위의 위법성 경중이나 현재 기업 경영 상태 등 여러 가지 요소를 고려하여 탄력적으로 조정할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 또한, 입찰담합 행위라는 의무 위반 발생 후 즉시 처벌하지 않고 일정한 기간이 경과한 후에 의무 위반 행위를 처벌하는 것은 의무 위반 행위의 반사회성이 저감돼 처벌의 필요성이 저하된다는 점에서 과징금 등 행정제재 처분의 제척 기간 도입도 검토할 필요가 있음.
 - 현재와 같이 공정거래위원회로부터 과징금 제재를 받은 경우, 「국가계약법」은 물론 「지방계약법」, 「공공기관운영법」에 의해 입찰참가 제한이 연동되도록 하고 있는 현행 규정을 삭제하여 당해 발주기관에 한정하는 등 효력이 미치는 범위를 제한하는 방안도 마련되어야 함.
 - 전술한 바와 같이 최근 실적공사비 확대, 발주기관들의 부당한 공사비 삭감 관행과 공기 연장 등 간접비 미반영 등으로 적자 공사가 예상되어 입찰을 포기하는 사례가 급증하고 있음을 고려할 때, 추가적인 입찰참가 제한은 향후 잇따른 국가의 주요 공공공사의 입찰 포기를 유발하게 될 것이라는 점도 고려해야 함.

V. 결론

- 공공공사와 관련된 입찰담합 행위는 공정한 시장의 경쟁 질서를 저해하고, 공공공사라는 특성을 감안할 때 경제적·사회적인 피해를 주는 불법적인 행위이므로 이에 대한 강력한 제재가 필요함.
 - 이에 따라 외국에서도 입찰담합 행위에 대해 강력한 처벌을 원칙으로 하고 있으며 우리나라에서도 과징금 등 경제적인 제재뿐만 아니라 행정적 제재 및 형사 처벌 등 다양한 제재 규정이 마련되어 있음.
- 최근에 2009년에서 2011년 사이에 집중적으로 발주되었던 공공공사의 입찰담합 사실이 지속적으로 적발되면서 관련 건설업체들에게 대규모 과징금이 부과되고 입찰참가 제한 등의 행정 처분이 내려졌으며, 이와 관련하여 발주처들의 손해배상 청구가 줄을 잇고 있는 상황임.
- 전술한 바와 같이 공공공사 입찰담합 행위는 경제·사회적인 측면에서 절대 용인될 수 없는 중대한 범죄 행위로 그에 상응하는 처벌이 필요한 것은 사실이지만 건설경기의 장기 침체가 지속되는 상황에서 최근의 제재가 건설경기 회복 및 건설기업의 경영 개선에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 존재함.
- 또한, 공공공사 입찰담합 행위에 대한 처벌이 중복적 제재이고 과잉 처벌이라는 의견도 제시되고 있으며, 국가 경제의 손실과 기업 경쟁력의 훼손을 방지하기 위해서는 최근의 제재에 대한 실효성을 재검토해볼 필요가 있는 상황임.
- 이에 본 연구에서는 공공공사 입찰담합에 대한 본질 및 현황, 문제점들에 대하여 고찰하였고, 최근 집중적으로 발생된 공공공사 입찰담합과 관련하여 산업 내에서 제기되고 있는 주요한 쟁점 사항들에 대하여 검토하였음. 또한, 관련하여 검토 필요성이 있는 입찰담합 근절을 위한 과제를 제시하였음.
- 그러나 무엇보다 중요한 것은 금번 집중적으로 적발된 공공공사 입찰담합 사건들을 계

기로 건설산업 내 공정한 경쟁 문화가 정립될 수 있도록 입찰담합 행위에 대한 실효성 있는 근절 대책들을 마련하는 일이라 할 수 있음.

김영덕(연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

박용석(연구위원 · yspark@cerik.re.kr)