



## 제4회 관지(冠知)포럼

# 건설공사 담합의 본질은 무엇이고 해법은 없는가?

- 일시** 2014. 9. 17.(수) 15:30-18:00
- 장소** 서울대학교 건설환경종합연구소 광영필홀 (316동 105호)
- 발제 토론** 이현수 건설환경종합연구소 부소장/서울대학교 건축학과 교수
- ▶ **사회자** 이복남 건설환경종합연구소 산학협력중점교수
  - ▶ **토론자**
    - 김현 법무법인 세창 변호사
    - 신영철 경실련 국책사업감시단 단장
    - 이상호 한미글로벌 사장
    - 이인근 LH 토지주택연구원장
    - 천길주 삼표산업 사장
    - 최영해 동아일보 논설위원
    - 홍준형 서울대학교 행정대학원 교수

서울시 관악구 관악로 1 서울대학교 316동 / 02-880-4315~7 / jahyelee@snu.ac.kr / www.iricee.re.kr



# 국내 건설산업 현안 이슈 시리즈

(시리즈 2 : 공공공사 담합에 관한 토론)

2014.09. 17

서울대학교 건설환경종합연구소

## 주요 내용

- 공공공사 담합에 관한 최근 이슈 점검
- 담합을 보는 시각 비교
- 국내외 건설공사의 담합과 입찰절차 비교
- 담합 이슈 요약(토론)

## 주요 언론사 제기 이슈 정리

### ■ 호남고속철 건설사 28곳 담합 보도(KBS, 7.10, 조선일보, 7.28)

- 2009년 발주 19개 공구 28개사 담합(뽑기식) 참여
- 2.2조원 낙찰가에 6,000억원(KBS), 4,355억원(조선일보) 과징금 부과
- 사업비의 30% 부당 이득, 시민세금이 건설사 호주머니로(경실련)
- 담합 이유 : 부당이익 > 과징금
- 담합 근절을 위한 조치 : 과징금 ↑ + 손해배상 ↑ + 입찰금지

### ■ A건설사 00임원의 하소연(KBS 9 뉴스 후)

- 반론 없는 일방적 보도
- 경실련의 인터뷰는 엉터리다
- 왜 반론권이 주어지지 않는가
  - ▶ 재판과 수사에 예단을 줄 위험
- 이런 빌미를 준 입·찰낙찰제도가 억울하다
- 이런 함정에 빠진 건설인의 어리석음도 반성해야 한다

## 입찰담합 제재 현황(2014.7. 현재)

### ■ 제재 현황

- 9,406억원 과징금을 60개사에 부과
- 조달청, 수공 등 공공발주기관별 60개사에 입찰참가자격 제한
- 법인과 개인에 형사고발
- 가스 주배관공사 등 대형공사에 공정위원회 조사 진행 중

### ■ 공정위 및 공공발주기관 주장

- 법과 원칙에 따라 진행 할 뿐...

### ■ 건설업계 주장

- 국가와 발주기관의 역할과 책임도 상응하게 조치
- 발생시점과 처리시점 불일치에 대한 불만
- 정상을 참작하여 한번 더 기회를...

## 국내 공공공사 담합 후유증...

- 최근 2년간 100대 건설사 중 46곳에 과징금 부과(공정거래위원회)
  - 7월 중으로 호남고속철도 담합 조사 및 8월 중 과징금 부과(실제 7.27일 과징금부과 발표)
  - 6.20 간담회에서 입찰제한규제 완화 고려(공정거래위원장)
- 금년 중에 1조원의 과징금 부과 예상(5대 기업/5대 공사 예시)

건설사	건수	과징금(억)	주요 공사	과징금(억)
현대건설	6	620	호남고속철도	4335
대림산업	5	528	인천도시철도2호선	1332
대우건설	6	423	4대강 1차터키	1115
GS건설	4	414	경인운하	991
삼성물산	5	374	판교신도시아파트	423

- 발주기관 손해배상 청구 소송 준비
  - 수자원공사
    - 4대강 사업 관련 담합으로 인한 17개 중대형 건설사 상대 손해배상 청구
  - 인천시
    - 인천도시철도2호선 21개 중대형사 상대 손해 배상 청구
  - 대구시
    - 대구도시철도3호선 12개사 상대 손해 배상 청구

## 공공공사의 담합 징후 진단 및 조사의뢰

- 담합 징후 진단 대상
  - 턴키와 대안, 최저가 저가입찰
  - 정량평가에서 60점 이상은 담합 가능성으로 진단
  - 징후 판단 기준
    - 입찰참여 업체 수
    - 낙찰율과 투찰 가격
    - 공종별 입찰금액
    - 설계점수 편차 혹은 공동수급업체 구성원 내 시공능력 차이가 큰 경우 등

최저가 입찰제		턴키입찰제	
진단분야	배점(%)	진단분야	배점(%)
1 단계심사 탈락업체 비율	30	낙찰률	30
공종별 입찰금액 상향	20	투찰 가격	30
공종별 입찰금액 분포도	20	낙찰자 결정방법	10
입찰참여 업체 수 (20개 이하면 담합 징후)	20	입찰참여 업체 수 (설계점수가 높거나 시공 능력 차이)	30

\*조달청 시설공사 계약업무 처리규정(제13의 2 담합 징후 진단 및 조사의뢰)

## 담합에 대한 당사자 시각(1/2)

- **조달청**
  - 담합 징후 파악시스템 개발 및 가동
  - 객관성·투명성·공익성 중시
- **공정거래위원회**
  - 리니언시/고발 등에 따라 담합 조사 및 판정
  - 징수액 산정 및 부과
- **발주기관**
  - 손해배상 청구 및 입찰참가자격 제한
- **시민단체**
  - 담합으로 국민혈세 낭비
  - 건설업자 배 불리기
  - 최소 30% 이상 부당 이득
- **언론 보도**
  - 담합으로 부당이득
  - 벌금보다 부당이득이 더 크기 때문에 담합
  - 처벌을 강화해야
    - 입찰제한과 벌칙금 상향
  - 공공공사의 입찰담합 행위
    - 째째이, 짜장면, 뽕기...,etc

## 담합에 대한 당사자 시각(2/2)

- **일반건설업체(원도급자)**
  - 손해를 줄이기 위한 불가피한 선택
  - 공구분할의 기준이 분배를 전제로 했기 때문에 정부가 담합을 조장
  - 단기간 내 준공을 위해서는 역량 분담이 절대적으로 필요
  - “담합≠협의” 관행을 제대로 이해해 주지 않는다
  - 담합을 조장한 정부와 발주기관 책임은 왜 처벌하지 않는가
- **전문공사업체(하도급자)**
  - 원도급자 손실을 하도급자에게 일방적으로 전가
  - ‘원도급액-하도급액=이윤’, 저가입찰로도 절대 손해보지 않는 구조
- **구경꾼(일반국민)**
  - ‘담합’, 고칠 수 없는 건설업체의 ‘고질병’
  - ‘폭리’와 ‘손해’ 주장에 대한 검증 필요
  - 왜 담합 환경을 방치하는 가
- **공통 인식**
  - ‘담합=부정 행위’
  - 지금 이대로는 안 된다

## 국내 건설산업의 경영실태

### 2012년 국내건설업 수익실태 (한국은행, ( )안은 제조업)

- 매출액 대비 영업이익률 0.2%(5.6%)
- 매출액 대비 세전이익률 -0.4%(6.1%)
- 자기자본 대비 순이익률 -11.9%(9.8%)
- 이자보상 비율 10.9%(616.1%)
- 매출원가 대비 매출액 91.3%(84.4%)
- 매출액 대비 금융 비용 2.1%(0.9%)

### 시민단체 계산식 (보편적 주장)

- 표준 품셈에 50% 이상 거품 내재
  - 실적단가제 적용 확대해야
- 최저가낙찰제=글로벌스탠다드
- 최저가와 턴키낙찰률 차이만큼 국고손실
  - 국고손실(21.2%)=최저가(70.1%) - 턴키(91.3%)
- 폭리=원도금액 - 하도금액(폭리단체)

<예정가격 대비 준공가격 차이 비교, 한국건설관리학회, 2014.7.7>

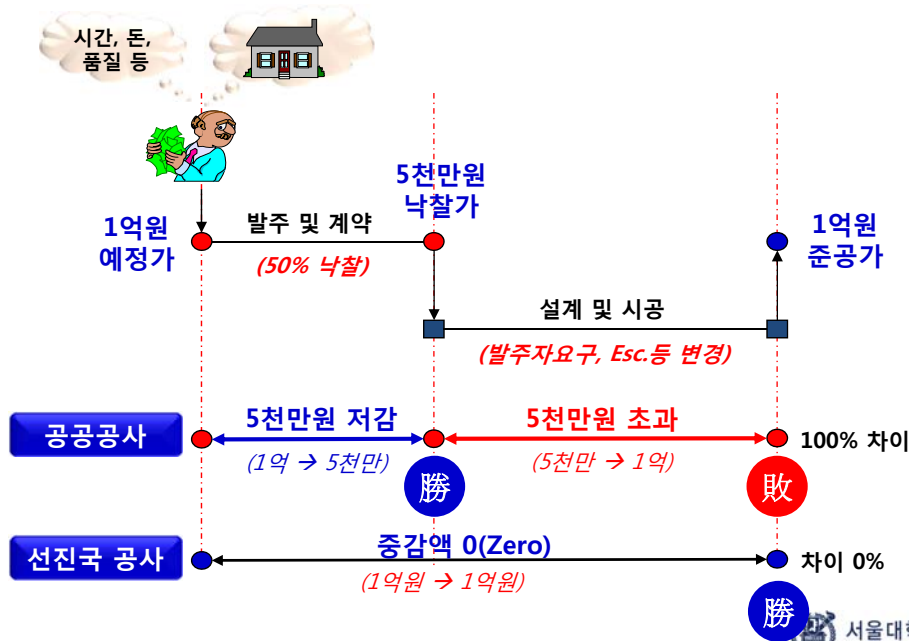
입찰방식 구분		최저가낙찰제	PQ입찰	대안입찰	턴키
입찰단계	낙찰률(%)	70.4	80.5	83.2	91.3
	턴키와 차이(%)	20.9	10.8	8.1	-
준공단계	준공가율(%)	81.6(85.6)	94.4(98.4)	87.2	93.2
	낙찰과 차이(%)	11.2	13.9	4.0	1.9
	턴키와 차이(%)	11.6(7.6)	-1.2(-5.2)	6.0	-

\* ( )안의 숫자는 설계비(기본+실시)가 포함 된 경우, 건당 금액 500억원 가정



## 공공공사와 선진국의 셈법 차이

- 입찰(input)과 준공단계 차이(한국의 공공공사)
  - 입찰 시점 5천만원 저감(예정가격 대비 낙찰액 차이)
  - 준공 시점 5천만원 증가(계약가격 대비 준공액 차이)



## 국내 건설공사 담합에 대한 단상

- **담합이 가능한 환경**
  - 낙찰조건이 100% 예측 가능할 경우
    - 기술점수=100, 가격이 유일한 변수일 경우
  - 사전 담합으로 승부 조작이 100% 가능할 경우
- **담합을 유혹하는 환경**
  - 담합으로 수익율을 높이는 게 확실한 경우
  - 담합으로 손실액을 저감시킬 수 있을 경우
  - 담합으로 역량 분석 및 분담이 가능한 경우
  - 담합으로 계약공구 분배에 대한 선택권을 보장 받을 경우
- **담합으로 인한 가능한 제재 수단**
  - 공정거래법 위반으로 징수금 청구(공정거래위원회)
    - 매출액(수익)의 **3%** 혹은 입찰금액의 10%(공정거래법)
  - 발주기관의 손해배상 청구
  - 입찰참가자격 제한(국가계약법) 및 과징금
    - 계약금액의 **30%**
  - 형사고발
    - 법인대표 및 담당임원
- **민간공사에 담합이 없는 이유?**

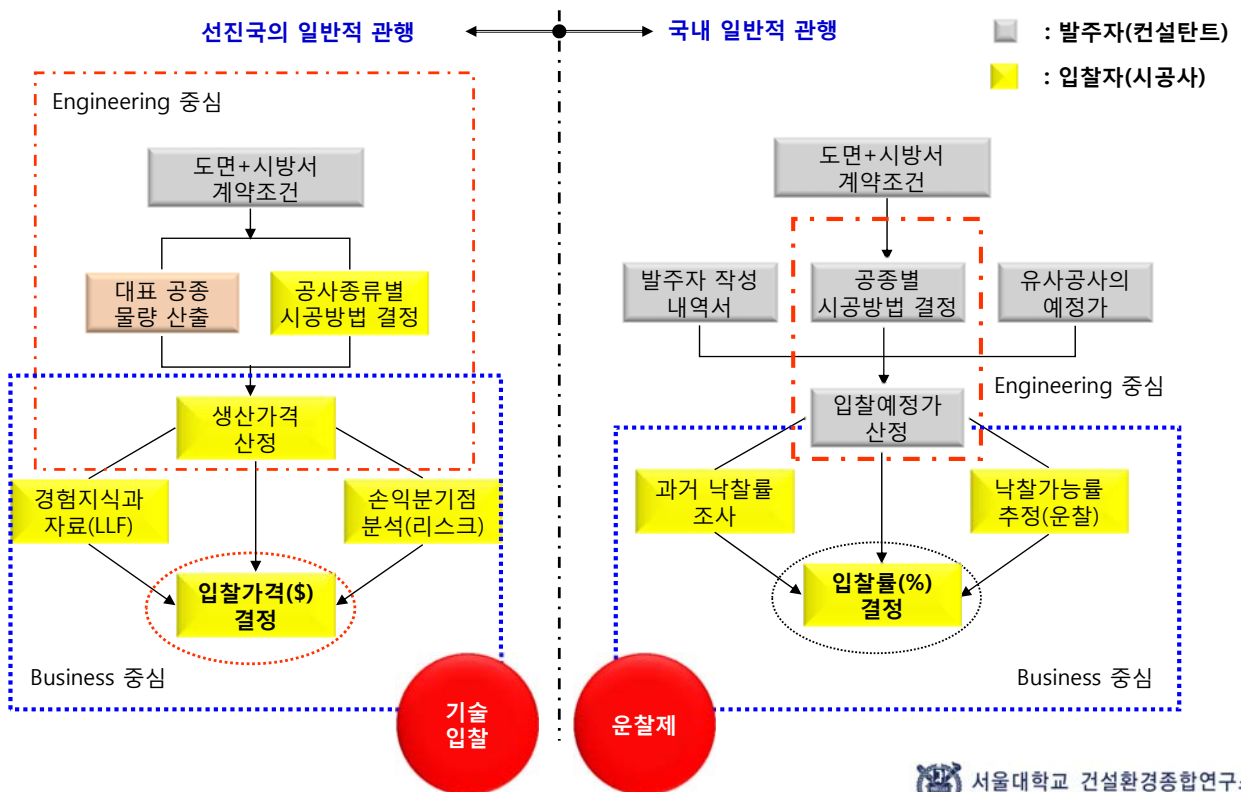
## 공공공사 입찰담합 예측

- **담합이 가능한 환경을 혁신하지 않으면...**
  - 발주자(설계자)의 예정가와 내역서 공개(국계법에 원가산정 방식 강제화)
  - 중앙조달(조달청) 강제화
    - '기술=만점=절대비교'
    - 예측 가능한 가격변수( $\pm 2.0\%$ ) → 엑셀평가
    - 객관성=투명성=공익성
  - 발주자의 기능과 역할, 그리고 책임 실증
    - 조달청으로 일원화 강제(공운법)
    - 업무(영업)팀과 정부책임부서의 공생 환경
      - 획일성·운찰제·예측가능성·엑셀평가 고수
    - 입찰비용을 지불하지 않으려는 건설업체
      - 기술자의 기술력이 무시되는 환경
      - 입찰비용( $\pm 0.5\%$ )은 회피하고, 낙찰차액( $\pm 25\%$ )은 포기하는 현상
- **공공공사 담합 예측(현행 제도 지속을 전제로)**
  - 잠시 주춤, 그러나 곧 반복되고 지속될 것으로 예측

# 해외공사에 담합이 어려운 이유

- **보편적인 입찰방식 패턴**
  - 입찰안내서에 세부 평가항목과 기준 제시
  - 발주기관과 입찰자의 책임 강조
  - 기술과 가격 상대비교
  - 발주자 예정가(참고)와 입찰가격(계약적인 구속력) 구분
    - 확정고정금액계약방식 도입(설계변경은 불허 원칙)
- **담합 환경 진단**
  - 사전 담합 없이는 낙찰자 예측 불가
    - 상대평가로 발주자 혹은 발주자 대리인의 전문성 보강
  - 국내사간 담합이 어려운 이유
    - 국내·외 컨소시엄으로 국외기관 담합 참가 권유 불가
- **담합 시 처벌 방식**
  - 낙찰 무효(사전 발견 시 무효처리 및 손해배상 청구)
  - 입찰참가자격박탈(주요 발주자간 공유)
    - 해당국은 물론 국제시장에서 퇴출 될 가능성이 높음
  - 계약 타절(사후 발견 시 손해배상 청구)

# 입찰가격 산정 절차 비교





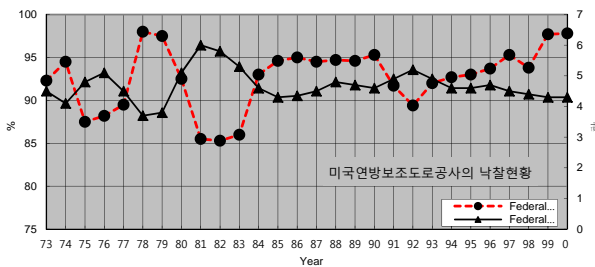
## 한·미의 입찰 참가수와 낙찰율 비교

### ■ 입찰참가자 수 제한에 대한 조치

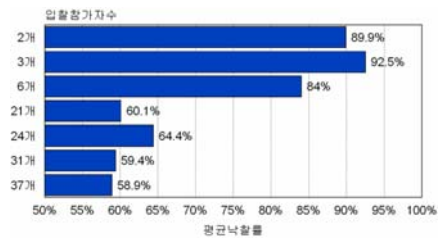
- 미국은 덤핑을 예방하기 위해 PQ를 통해 3~4개 업체로 제한
- 한국은 20개 이하면 담합 가능성으로 평가(최저가입찰)

### ■ 추정가 대비 낙찰률 비교

- 미국 평균 3.5개(평균 최대 98%에서 최소 86%, 평균 93%)
  - 7개 이상이면 급격하게 낙찰률 저하
- 한국은 7개 이상이면 낙찰률이 70% 대로 떨어짐



(미국의 연방도로공사 입찰 사례)



(한국의 공공공사 입찰 사례)

\* 입찰 참가자 수가 낙찰률에 미치는 영향, 2005.4.26, 이복남·장철기(한국건설산업연구원)

## 토론 전개를 위한 9가지 질문

1. 왜 민간공사에는 담합이 없는가?
2. 현행 발주 및 계약제도로 공공공사의 담합 근절이 가능한가?
3. 담합 징후 판단 기준이 합리적인가?
  - ✓ 입찰참가자 수/낙찰률/입찰가격/공종별 금액
4. 건설공사 입찰 입찰이 주관식인가 객관식인가?
  - ✓ 기술력을 객관식으로 평가?
5. 한국은행발표≠NGO주장≠업체주장이 서로 다른 이유?
6. 왜 설계가격≠예정가격≠조사가격≠예비가격이 다른 가?
7. 담합의 목적이 무엇인가?
  - ✓ 부당이득 혹은 손실 줄이기
8. 장발장(죄인), *미리엘신부(주인)*, 자베르경감(경찰)에서 보이지 않는 사람?

공공공사는  
승자의 딜레마?  
승자의 저주?