

제4차관지포럼(건설공사 담합과 해법 토론회) 결과 요약 녹취

정리자 : 이복남/2014.9.23

1. 개요

- 일시 : 2014.9.17. 15:30~18:15
- 주제 : 건설공사 담합의 본질은 무엇이고, 해법은 없는가?
- 진행 방식
 - 발제(이현수, 10분) - 건설공사 담합의 본질과 해법
 - 7명의 지명토론자 및 방청석 의견 청취(120분)
- 배부 자료
 - 발제자료(시리즈 1 : 공공공사의 담합 토론)
 - 국내 공공공사의 담합 실태와 시각 쟁점(요약문)
- 지명토론자 및 좌장
 - 공공발주기관 대표(LH토지주택연구원 이인근원장)
 - 건설업체 대표(삼표산업 천길주대표)
 - 발주 및 계약제도 전문가(한미글로벌 이상호사장)
 - 학계 대표(서울대학교 행정학부 홍준형교수)
 - 법조계 대표(법무법인 세창 김 현대대표변호사)
 - 시민단체 대표(경실련 국책사업감시단 신영철단장)
 - 언론계 대표(동아일보 논설위원 최영해위원)
 - 사회 겸 좌장(서울대학교 건설환경종합연구소 이복남교수)
- 토론회 진행 방식
 - 발제자가 15분 이내로 토론 주제 대상으로 요약 설명
 - 사회자가 미리 준비하고 배부한 예상 질문 7가지를 기준으로 토론자와 방청석에서 의견을 제시하는 형식
 - 효율적인 토론을 위해 좌장이 토론 주제별 발제자를 지명하여 3~5분 이내로 의견을 제시하고 토론하는 방식
 - 방청석에도 적극적인 개입을 주문

2. 지명토론자 토론 녹취 요약

① 질의 : 건설공사 입찰에서 담합하는 이유와 목적이 무엇인가?

- 이윤 확대, 입찰비용 저감, 손실 저감, 일감 확보 등 다양한 이유가 있을 것으로 봄. 한국은행이 발표한 2013년 국내 건설산업의 평균 순이익율이 -0.7%로 채산성이 극히 희박한 산업으로 인식되고 있는 게 현실임을 참고하여 토론에 임해 주길 주문

○ 시민단체 대표(신영철국책사업감시단장)

- 기업의 본질은 이윤 추구에 있음. 따라서 담합은 이윤 추구 혹은 극대화가 기본 목적 임
- 국내 턴키공사는 낙찰이 예측가능하기 때문에 담합이 발생하는 것임. 즉 턴키(DB)입찰에서 낙찰자 선정 방식이 기술과 가격을 묶는 가중치 방식이기 때문에 담합이 가능해 짐. 따라서 입·낙찰제도가 원인 제공을 할 수 있는 환경 임.
- 국내 공공공사에는 최저가격낙찰제는 존재하지 않음. 대신에 윤찰제로 전락되어 있을 뿐임.
- 설계 중심의 입·낙찰방식은 로비의 원인이 되고 있음. 로비 업체를 제때에 적발하지 않고 그냥 넘어가는 관행이 문제를 키워 왔다고 봄.

○ 언론계 대표(최영해위원, 동아일보 논설위원)

- 발제자 설명에 나타난 자료에서 담합을 보도한 방송사가 일방적 주장을 하는 것은 언론의 윤리상 문제가 있어 보임. 해당 건설업체에게 해명 기회를 주지 않는 일방적 보도는 분명 공정성을 확보하지 못했다는 측면이 있어 보임
- 최근에 불거진 4대강사업·호남고속철도 사업에서의 담합 적발 및 과징금 징수에는 징수 시기와 과징금 액수에도 무리가 있어 보임. 우선 처벌 시기를 5년 이상 지난 지금에 와서 못을 박는 지, 그리고 건설업체의 순이익이 담합을 통해 높아졌는지에 대한 회의감이 듬
- 언론사 입장에서 보면 적발 시기와 과징금 부과에 강한 의문점이 드는 것이 현실 임

○ 산업계 대표(천길주대표, 삼표산업)

- 최근 국내 공공공사의 담합은 이윤 극대화보다 손실 예방 차원으로 보는 게 합리적 임.
- 담합이 건설산업만의 고유한 것은 아니지만 유독 건설에만 광의의 해석을 통해 담합을 적발하는 것은 무리 있음
- 무리한 최저가 경쟁은 이윤은 고사하고 폭리를 취한다는 주장은 현실과 너무 거리가 있음.
- 턴키입찰에서 설계기술 평가 배점이나 비중이 너무 낮아 결과적으로 가격 중심의 낙찰로 전략하기 때문에 담합이 제기되는 것임. 국내 건설공사 담합은 제도적인 미성숙이 요인이 되고 있음.

○ 법조계 대표(김 현대표 변호사)

- 기술에 대한 변별적이 없거나 혹은 발주기관의 기술 판단력이 부족해 보임
- 국내 공공공사에 만연되다 시피한 담합이 제도적인 요인이 많이 작용하고 있는 것으로 판단 됨. 이 경우 관제담합이 발생 할 개연성이 높음
- 한국적인 유대관계, 산업의 울타리안에서의 밀착 관계가 건설공사의 담합을 유인할 가능성이 높은 것도 현실 임. 즉, 제도적이고 사회 환경적인 문화가 담합을 조성하는지에 대한 검토도 필요 함.

② 질의 : 국내 대형공사에서 담합이 가능한 이유와 환경은 무엇인가?

- 담합이 입·낙찰제도, 입찰자에게 공구를 강제 분할한 문제, 관행과 관습의 문제, 획일화된 발주제도 등 다양한 이유가 있을 수 있음을 감안하여 토론. 제3차관지포럼에서 국내 제도의 미성숙은 이미 결론이 나와 있음을 고려하여 토론에 임해주길 당부

○ 발주기관 대표(이인근원장)

- 이슈화가 된 건설공사 담합은 지나치게 포괄적으로 해석한 측면이 있다는 인식 임. 건설업체의 건전한 영업 활동과 담합 혐의를 어떻게 구분 할 것인지에 대한 고민이 필요 함
- 제도적인 측면에서 보면 입찰자의 자격, 컨소시엄 멤버구성 등에 대한 강제화가 담합을 유발시킨 점은 담합을 부추겼다고 볼 수 있음.

- 변별력에 비해 과도한 입찰비용 투입은 강제화된 공구분할 구도에 서 보면 당연히 입찰비용을 저감하기 위한 목적이 생겨나게 되어 있음.
- 제도가 완벽하거나 완성도를 높인 다음 처벌은 일벌백개로 가는 게 바람직 함.

○ 시민단체 대표(신영철단장)

- 경제학자 아담 스미스에 따르면 동종사업자가 협의하거나 모이기만 해도 담합으로 간주 할 수 있다는 해석 임
- 공공공사 원가 산정에 기준이 되는 표준품셈은 국가와 산업간에 이뤄지는 거대한 담합으로 해석이 가능 함
- 한국은 반복되는 담합에 대해 아픈 역사를 가지고 있음.
- 건설공사의 담합은 피해는 결과적으로 산업과 기술자 개개인에게 돌아 갈 수밖에 없다는 측면에서 건강한 건설을 만들기 위해서라도 근절되어야 함

○ 계약전문가 대표(이상호사장)

- 국내 건설공사에 담합이 그치지 않는 이면에는 과거 처리 관행이 자리잡고 있음. 즉, 처벌보다 그때 그때 적당하게 넘어가는 관행이 문제를 크게 만들었다고 봄
- 역대 정권에서 담합 문제는 물론 공사거래제도 자체가 정책과 정치 실세에 큰 영향을 받아 온 것도 문제를 키운 원인으로 지적되어야 함.
- 건설산업 혹은 시장 측면에서 보면 법과 제도보다 관행을 앞세우거나 변화된 국민의 눈높이를 제대로 해석하지 못하는 잘못도 큼. 여기에는 정부나 정치권이 산업이 요구하는 대로 그때그때 모면해주는 것에 대한 관성도 한 몫을 했다고 봄

③ **질의** : 대형 민간공사에 담합이 없는 이유는 무엇으로 설명이 가능한가?

- 발주자의 오너십과 책임이 명확해서인가, 입·낙찰방식의 합리성 때문인가. 담합은 있지만 단지 이슈화가 되지 않았을 뿐이라는 주장도 일부에서 제기하고 있음

○ 산업체 대표(천길주대표)

- 공공공사와 가장 큰 차이는 발주자의 재량권과 책임에 있음. 발주자는 입찰자의 재량권(예, 공기와 공법, 품질 등)을 허용하되 동시에 입찰자의 계약 후 설계변경에 대한 책임도 명확히 하기 때문에 무분별한 최저가입찰은 스스로 자제하게 되는 것임.
- 해외는 물론 국내 민간공사에서 입·낙찰 과정에서 협상과 협의가 상설화되어 있는 것은 발주자는 물론 입찰자의 재량권과 책임이 동시에 발휘되기 때문임. 공기라는 변수가 있기 때문에 담합을 하기보다 합리적인 가격 협상이 밑바탕에 자리잡고 있는 게 공공공사와의 차이 임.

○ 방청석(현대건설 진상화상무)

- 민간공사는 일반적으로 단일공사이면서 금액이 큰 것이 특징 임. 동시에 공공공사에 비해 입찰자의 리스크가 높기 때문에 저가 혹은 입찰담합으로 인한 피해가 훨씬 크기 때문에 담합의 소지가 줄어드는 게 사실 임.
- 경쟁보다 물량배분을 염두에 둔 공구분할은 입찰자에게 담합을 유혹하는 효과를 유발하게 되어 있음.
- 공공공사의 경우 최저가낙찰제는 운찰제로, 턴키 등 공구분할 방식은 관계담합을 유도하는 원인으로 작용하고 있음.

○ 계약제도 전문가(이상호사장)

- 민간공사의 경우 기술제안(technical proposal)이 엄격하게 걸러지는 ‘스크린 역할’이 있기 때문에 담합을 한다고 해도 별 다른 효과를 볼 수 없다는 점에서 공공공사와 차이가 있음.
- 기술제안서 평가로 입찰자를 2~3개로 제한하여 가격 평가를 하게 되는데 국내 민간공사의 경우 경험상으로 보면 발주자가 추정한 예정가격의 80~100% 사이에 낙찰이 일반적 임.
- 미국의 경우도 최저가격(lowest price)이 있지만 엄격하게 발주자 혹은 전문기관이 수행 가능한 기술력(technically acceptable)인지 여부를 판단하기 때문에 국내에서 일반적으로 인식하고 있는 ‘기술력 부재, 최저가격’과는 근본적인 차이가 있음.

④ 질의 : 해외건설공사에 담합이 어려운 이유는 무엇인가?

- 발주자의 역량과 책임, 과도한 차별 때문인가? 아니면 적정가격을 유도하는 입·낙찰방식 때문인가? 아니면 국내외 컨소시엄 때문에 담합을 주도할 세력이 없기 때문인가?

○ 계약제도 전문가(이상호사장)

- 가장 큰 이유가 기술력을 변별하는 스크린 역량이 뛰어나고 기술력을 판단하는 능력 때문으로 판단 됨
- 엄격한 심사에 못지않게 담합에 대한 처벌 또한 강하기 때문에 입찰담합에 대한 리스크를 누구도 감내하지 못하게 되어 있는 구조적인 장벽이 밑바탕에 깔려 있음.
- 발주자에게 재량권이 주어져 있다는 의미는 통상적으로 입찰 후 낙찰까지 2~3개월 동안 수차례에 걸쳐 계약협상과정을 거쳐 무리하게 낮은 가격으로 쌍방이 손해 볼 수 있는 계약은 피하기 때문 임.

○ 산업체 대표(천길주대표)

- 국제입찰에서 발주자와 입찰자의 재량권과 책임은 국제관례에 따라 보편적으로 자리잡고 있음. 즉, 제도와 시장이 상호간을 수용 할 수 있는 기반이 마련되어 있음.
- 가격이 유일한 변수라면 담합 할 수도 있다. 하지만 공기와 품질이라는 변수는 담합으로 해결 가능한 경쟁이 아니기 때문에 담합을 할 수 있는 기회가 많지 않다는 것도 한 요인으로 작용 함.
- 무리한 최저가격 입찰을 변별 할 수 있는 발주자의 역량도 담합을 어렵게 만드는 한 요인으로 작용하고 있음.

○ 시민단체 대표(신영철단장)

- 미국의 감사원(1984.5)이 지적한 ‘종합점수는 낮지만 최저가격을 제출한 입찰자를 선정해야’한다는 감사결과는 미국에서도 최저가낙찰제가 일반화되어 있음을 시사하고 있음. 최저가격입찰제도 때문에 담합을 한다는 주장에는 동의하지 않음
- 조선비즈(2013.4)가 보도한 해외 덤핑 수주 후유증은 해외건설공사에도 최저가낙찰제가 일반화되어 있음을 시사하는 것임.

○ 산업체 대표(천길주대표)

- 미국이나 국제입찰에서 최저가격(lowest price)의 의미를 너무 확대

해석하는 오해가 보임.

- 최저가격 입찰에 대한 보증제한, 공기 변수, 덤핑 변수 등은 국내에서와는 다른 견제 장치 등을 무시하고 가격만을 변수로 보는 것은 무리한 판단이라 생각 됨.

⑤ **질의** : 입·낙찰제도, 관행 등 외적 요인에 의한 담합과 면죄부 주장에 대해서는 어떤 의견을 가지고 있는가?

- 법과 제도 등 원칙대로 해야 한다는 주장, 발주자와 업체 공동 책임으로 해야 한다는 주장, 대외 신인도를 고려해 유예하는 게 바람직하다는 의견, 그리고 입찰담합을 적발한 시기가 왜 4년이 경과한 후에 하는지에 대한 불만 등을 고려하여 의견 개진을 당부

○ 학계 대표(홍준형교수)

- 입·낙찰제도 등 국가제도는 신뢰를 바탕으로 해야 함에도 불구하고 공공공사 입·낙찰제도는 불신과 불만이 많은 것 같다
- 국내 공공기관의 경우 순환보직제도로 인해 폭탄돌리기식의 책임 회피라는 도덕적 해이가 만연되어 있어 개선이 필요 함.
- 물론 제도만으로 모든 걸 해결 할 수는 없음. 산업체들의 의식 변화가 반드시 따라야 함
- 공구분할이나 컨소시엄 구성 강제화는 제도적이기보다 시장 기능에 맞기는 게 더 유리하다.
- 담합은 엄격하고 엄중하게 처벌하는 게 당연함. 하지만 사후 처리보다는 예방하는 게 더 중요 함. 따라서 담합의 소지를 낮추는 제도 혁신, 담합을 적발할 수 있는 조기경보(early warning system) 체계 구축을 병행해야 함

○ 언론계 대표(최영해위원)

- 최근에 갑자기 쟁점화된 4대강사업과 호남고속철도사업의 담합은 정책과 정치, 시장의 관행 등이 복합으로 작용한 일탈 혹은 돌출 과제로 분명히 정상적이지 않음.
- 공정위의 잣대가 민간입찰자에게만 맞춰져 있고 또 적발시기 등에서 문제의 소지가 있다는 판단 임.
- 공정위는 나타난 결과만을 가지고 판단하지만 담합의 원인 제공에 대해서는 권한 밖으로 인식하고 있음. 공정위의 권한과 역할에 대

해 재검토가 필요해 보임.

○ 발주기관 대표(이인근원장)

- 입·낙찰은 투명성과 객관성이 담보되어야 함. 물량배분에 익숙한 한국건설산업이 정상화되는데 시간이 필요하다는 판단 임.
- 과도한 입찰경쟁을 유도하는 것은 업체에게 담합 유혹을 촉발시키는 결과로 나타나게 되어 있음. 과도한 경쟁을 억제하고 건전한 경쟁을 이끌어 내기 위해서는 업체 등록제와 기술자격심사제도(PQ)에서 강력한 스크린 기능을 보강해야 함.
- 제도가 모든 걸 해결 할 수 없기 때문에 국가와 산업차원에서 스스로를 혁신하는 운동이 필요하다는 판단 임.

⑥ **질의** : 국가기관의 부당거래 해위 개입의 형평성 논란에 대한 의견은?

- 국가와 발주기관, 발주기관과 원도급자, 원·하도급 거래, 담합 등에 대해 공정위가 선택적으로 개입하고 있음. 즉, 발주기관 혹은 국가가 원도급자에게 강제하는 거래 불이익에 대해서는 관여하지 않음
- 건설법시행령제34조(하도급계약의 적정성)는 발주자 예정가격의 60% 이하저가(덤핑), 계약가격의 82% 미만 하도급은 부당거래로 판단하고 있음. 이를 원도급 금액으로 환산하면 발주자 예정가격의 73% 이하는 덤핑으로 볼 수 있음을 참고
- 최근 공정위가 부과한 과징금의 90%가 호남고속철도(4355억), 4대강(1115억), 인천도시철도2호선(1322억), 경인운하(984억) 등 공구 분할 후 입·낙찰제한과 맞물려 있음을 고려하여 의견을 주문

○ 학계 대표(홍준형교수)

- 공공발주기관이 단독으로 재량권을 발휘하여 책임 질 수 없는 구조에 문제가 있음. 즉, 순환보직제와 사업책임자(PM) 지명이 동일인이 단독으로 책임을 질 수 없게 만든 구조 임. 이 경우 내 보직기간 중에만 문제가 없으면 된다는 'NIMT(not-in-my-term)' 도덕적인 해이 현상이 발생하게 됨.
- 제도 기반은 반드시 이를 운영하는 기반이 갖춰져야 하는데 국내는 이런 면에서 취약점을 가지고 있음.

○ 발주기관 대표(이인근원장)

- 현재의 국제법은 발주기관의 재량권을 제한하고 있기 때문에 일반적으로 발주자에게 책임을 묻기도 어려운 게 현실 임
- 발주기관의 재량권과 책임을 강화시키기 위해서는 상당한 수준의 역량 강화가 전제되어야 함. 시간과 노력이 필요하다는 뜻임.
- 발주자에게 재량권과 책임 부여는 국가가 가야 할 방향 임. 따라서 시간이 걸리더라도 마스트플랜을 수립하여 일관성을 가지고 추진해야 할 과제 임.

○ 법조계 대표(김 현대대표변호사)

- 담합에 부과하는 과징금은 ‘중대’ 혹은 ‘매우 중대’ 판정에 따라 부과 액수가 10%에서 30%까지 달라 짐. 그런데 왜 유독 건설에만 매우 중대로 판정하는 지 형평성에 문제가 있어 보임.
- 담합 판정에 대한 소명 책임이 당사자간이 아닌 입찰자에게만 해당 되는지도 타 법에 비해 형평성이 결여되어 있는 것으로 보임
- 국내 건설공사에 담합이 일상화되어 있는 것은 입찰제한이나 공구 분할 등과 같이 제도적으로 분위기를 만들지 않았나 하는 의구심이 들 정도 임
- 건설공사 담합에 과징금, 손해배상, 입찰제한, 형사입건 등 중복 처벌은 지나치게 보이는 것이 사실 임.

⑦ **질의** : 건설공사의 담합 근절은 불가능 한 것인가? 해법은 없는가?

- 법과 제도로만 해결 가능한지, 발주자 책임만으로 해결이 가능한지, 업체 자정노력으로 해결을 기대 할 수 있는지
- 해법이 있다면 무엇이 최우선시 되어야 하는지에 대해 의견 개진 당부
- 담합은 범법이 분명하고 제거되어야 할 범죄라는 사실 자체는 분명 인식하고 있다는 전제하에 의견 개진을 부탁

○ 계약제도 전문가(이상호사장)

- 최우선 과제는 정책과 정치의 일관성 유지를 꼽고 싶다.
- 다음은 건설산업이 달라진 사회 환경과 국민의 눈높이를 제대로 인식하는 반성이 필요 함.
- 국내 건설업체의 최근 영업수지는 마이너스다. 기업의 근본 목적이

이윤 극대화와 손실 최소화에 있는 데 현실은 이와 멀다. 민간 업체의 손실 최소화와 이윤 극대화를 위해서는 입찰자의 자율성과 책임성이 동시에 보장받는 환경을 만들어줘야 함.

- 또한 낙찰률 중심의 입찰보다 기술력을 기반으로 한 생산성 혁신이 필요 함.
- 발주자가 재량권과 책임을 행사하기 위해서는 담합을 예방 할 수 있는 발주자의 판단노력과 함께 수행 역량 강화가 필수적임.

○ 시민단체 대표(신영철단장)

- 국내 공사에서 담합이 특별하지 않는 일상적인 것으로 인식되고 있음. 이런 상황에서 담합 근절이 가능한지에 대해 강한 의문점이 듬.
- 입찰자의 담합을 방관하는 공공의 책임과 인식도 변해야 함.
- 인천공항제3단계 공사의 사례를 보면 예산 낭비를 막기 위해서는 이익을 박하게 만들 필요가 있음.
- 산업체들이 시공 중심에서 계획과 설계역량 등 소프트웨어 기술의 중요성을 다시 한번 강조 함.

○ 법조계 대표(김 현대대표변호사)

- 담합 유발 요인만 제거하면 건설공사의 담합은 제거가 가능 함. 복잡한 시스템보다 상식으로 판단 할 수 있는 평가제도를 도입하면 해결 가능 할 것으로 봄.
- 정부 정책이 건설공사의 품질과 안전을 중시하는 방향으로 입·낙찰 제도를 혁신해 간다면 충분히 해결 가능하다는 판단 임.
- 산업체는 법과 제도를 준수하는 준법정신을 살려야 함. 법을 위반한 경우에는 처벌을 당연시 하는 인식이 필요 함.