

---

# 건설산업 입찰담합 예방 및 시장 불확실성 완화방안

---

2015. 1. 21

관계부처 합동

# 목 차

I . 검토배경 .....	1
II . 입찰담합 발생원인과 그에 따른 문제점 .....	2
III . 입찰담합 예방 및 불확실성 완화 방안 .....	4
IV . 향후 추진계획 .....	9

## I. 검토배경

- 건설산업은 약 180만명(전체고용의 약 8%)의 종사자를 보유하고 있고, 국가경제의 10~15%, 지역경제의 20~25% 비중을 갖는 핵심산업
  - 그러나 '08년 글로벌 금융위기 이후 건설 및 부동산 경기침체가 장기화되면서 건설업계의 경영성과가 매우 악화된 상황
  - '13년 건설수주액은 최근 11년 내 최저치(91.3조원)를 기록했으며, 상장건설사(126개) 43%가 영업이익으로 이자비용 충당도 곤란
    - \* 영업이익률은 쉼 산업의 1/3 수준 : 건설 1.4%, 평균 4.2%
    - 이자보상비율은 쉼 산업의 1/5수준 : 건설 80%, 평균 389%('14년 2분기 기준)
- 대규모 공공공사가 많이 이루어졌던 '09~'10년 주로 발생한 입찰담합이 최근 지속적으로 적발되고 있음
  - 특히 작년도에는 18개 사업에서 42개 건설사 입찰담합이 적발되어 8,500억원 수준 과징금과 각 사별로 입찰참가제한(최장2년) 부과
    - \* 연도별 입찰담합 적발건수(과징금) : (11년) 없음 → (12년) 4건(22개사, 1,292억원) → ('13년) 2건(4개사, 19억원) → ('14년) 18건(42개사, 8,496억원)
- 입찰담합이 구조적·문화적으로 건설업계의 관행처럼 이뤄져 왔음을 감안할 때 담합예방을 위한 환경조성이 긴요
  - 아울러, 침체된 경제 활성화를 위하여 입찰담합으로 유발되고 있는 시장의 불확실성을 최소화하는 노력도 병행 필요

▶ 건설 입찰담합 예방을 위해 제재처분 강화, 입찰제도 개선 등을 해나가되, 경제 활성화를 위하여 시장 불확실성 완화도 필요

## Ⅱ. 입찰담합의 발생원인 및 그에 따른 문제점

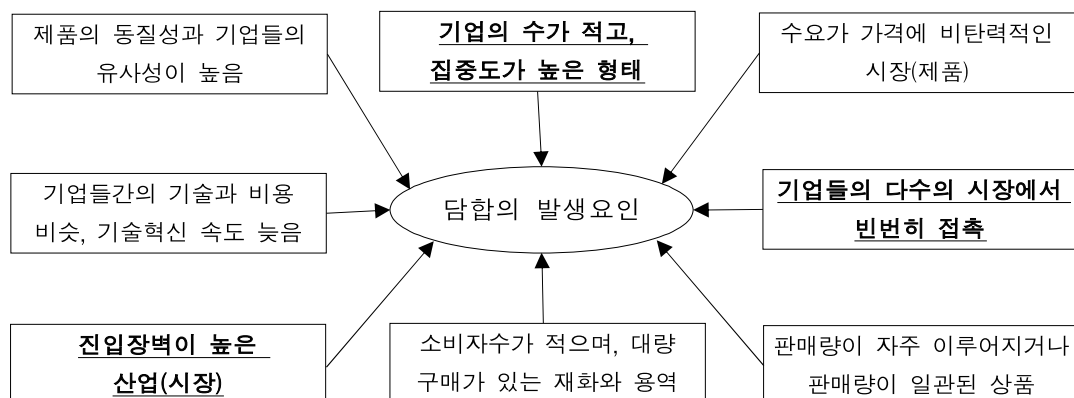
### 1. 입찰담합의 발생원인

#### □ 건설업체의 도덕적 해이

- 담합은 소수의 기업에 의해 지배되는 과점적(oligopolistic) 시장에서 발생하며, 기업간 명시적 또는 암묵적 공모를 통해 부당한 이익 취득
- 턴키, 대안입찰 등 초기설계비용이 많이 들어 진입장벽이 높은 대형공사 건설시장에서 업체들간의 빈번한 접촉을 통해 경쟁회피

\* 도로, 철도분야 입찰참가자격 사전심사(PQ) 통과가능업체는 40개사 수준

<그림> 일반적인 담합발생요인



#### □ 건설공사 입찰제도 및 발주방식

- 최저가낙찰제도 등 가격경쟁 위주의 현행 입찰제도는 업체들로 하여금 파괴적 경쟁을 막기 위해 담합을 선택하도록 만드는 원인
- 대형 국책사업에서 준공기일 엄수를 위해 권고된 '1社1공구제'도 공구를 분할하고 거래조건 등에 대해 담합을 하게 했다는 지적

\* 단일사업의 공사구역을 여러 개로 분할해서 동시다발적으로 발주하면서 1개 건설사가 1개의 공구만 낙찰받을 수 있도록 제약하는 제도

## 2. 입찰담합에 따른 문제점

### □ 경쟁적 시장질서의 왜곡

- 입찰담합은 공정하고 자유로운 입찰참여 기회를 가로막아 시장 경쟁의 원리를 무력화시키고, 정부의 효율적인 예산운용을 저해
- 기존 카르텔 결속력을 강화시켜 신규기업의 시장진입을 방해하고, 경쟁력있는 기업이 오히려 도태되는 등 건전한 산업발전 저해
- \* 담합에 불참하는 업체의 입찰을 방해·위협하는 부조리가 발생하고 기업들이 경영개선보다 담합유지에 오히려 몰입하는 등 시장왜곡의 개연성이 높아짐

### □ 건설산업의 침체 가속화

- 입찰담합으로 부과된 과징금 액수('14년 8,500억원 수준)는 해당 건설사 영업이익(561억원)의 15배 수준으로 건설업종의 부실화 초래
- 계속되는 담합적발 및 처분은 건설업 미래의 불확실성으로 연결 되고, 이에 따른 영업활동 및 투자 위축으로 건설전반의 침체 가속화
- \* 담합제재 과징금 부과, 계속된 담합적발 우려 등에 따라 건설업체 신용도 하향조정
- 건설산업에 대한 전반적인 이미지 저하 등 유·무형적 피해도 막대

### □ 국가경제에 미칠 악영향 우려

- 최근 해외건설이 국가간 각축전 양상으로 치닫고 있는 상황에서 입찰담합 제재처분 사실이 경쟁국가의 우리기업 견제와 비방에 악용
- \* 일부 발주처는 입찰담합 해명 요청하거나 이를 이유로 PQ탈락도 검토
- 입찰담합에 따른 집단적 입찰참가제한이 현실화('16년이후 예상)될 경우, 대형건설사 참여봉쇄로 인해 국책사업 차질도 우려

### Ⅲ. 입찰담합 예방 및 불확실성 완화 방안

- ◇ 건설산업 입찰담합 관행타파를 위해 조기적발 시스템 마련, 입찰 제도·발주방식 개선, 개인처벌 강화 등 입찰담합 예방환경 조성
- ◇ 담합관련 건설시장 전반의 불확실성을 완화해나가기 위해 담합 사건의 장기화 방지, 입찰제한 제도의 합리적 조정도 추진

#### 1. 입찰담합 예방을 위한 환경 개선

##### ① 발주기관의 입찰담합 사전예방 장치마련 (국토부)

- (현황 및 문제점) 입찰담합은 공정위나 검찰, 경찰 등 조사기관의 조사를 통해 사후적으로 실체가 들어나고 있는 실정
- 발주기관은 입찰담합 행위가 적발된 건설업체에 부정당업자 제재 등 사후적 규제를 취하고 있으나, 사전적·예방적 노력은 부족
- (개선방안) 주요 발주기관은 담합 징후분석을 위해 기관별 실정에 부합하는 『입찰담합 징후 감지시스템(체크리스트)』 개발 운용

\* 철도시설공단은 '14.10부터 담합징후 포착시스템을 구축 운용 중

- 입찰공고문에 담합징후가 포착되면 해당업체 입찰탈락 및 공정위 고발조치가 진행됨을 미리 알려 업체의 담합유인 차단
- 향후 입찰 건을 면밀히 관찰하여 담합 징후 발견시 공정위에 고발, 조사요청 등 입찰시점부터 업체담합 억제

## ② 입찰제도 및 발주방식 선진화 (기재부·국토부)

- (현황 및 문제점) 최저가낙찰제도에 따른 지나친 저가경쟁구도가 오히려 최소한의 수익확보를 위한 입찰담합의 발생요인으로 작용
  - 예정가격을 산정할 때 과거의 계약단가를 기준으로 작성된 실적 공사비가 시장가격을 반영하지 못해 현저히 낮은 것도 문제로 지적
  - 특히 업체의 편중낙찰 및 부실시공 우려에 따라 대안으로 도입된 1社 1공구제는 오히려 건전한 경쟁 활성화를 저해하는 측면
- (개선방안) 기존 최저가낙찰제를 공사수행능력, 가격 및 사회적 책임을 종합적으로 고려한 『종합심사낙찰제』로 개편

\* 14년, 15년도 시범사업을 거쳐 16년부터 제도 본격시행

⇒ 『국가계약법 시행령』 개정('15.7~11월), 계약예규 제정('15.10~12월)

최저가낙찰제		종합심사낙찰제
- 입찰가격이 낮은 자	⇒	- <b>공사수행능력</b> : 동일공사 시공실적, 기술자경력, 과거공사 결과 평가점수 등으로 평가 - <b>가격</b> : 예정가격, 입찰자 평균 입찰가격을 기준으로 개별입찰자의 입찰가격을 점수로 산정 - <b>사회적책임</b> : 고용, 공정거래, 건설안전 실적 등

- 공공공사 예정가격 산정시에 기존 계약단가만을 기초로 해왔던 『실적공사비 제도』도 전면개편하여 실제 시장가격을 반영할 수 있도록 다양한 가격들을 수집하고 검증

\* 계약단가, 시공단가, 입찰단가 등 다양한 시장가격들을 반영하여 신뢰성 제고

- 기업별로 1개 공구만 수주할 수 있게 함으로써 경쟁을 제한하여 담합을 유도하는 등 역효과가 있는 『1社1공구제』는 전면 폐지

### ③ 입찰담합 부정행위 개인처벌 강화 (국토부, 『건설산업기본법』 개정)

- (현황 및 문제점) 『공정거래법』 상 입찰담합 개인 벌칙규정으로 '3년이하 징역' 또는 '2억원 이하 벌금'을 규정
  - 반면 『건설산업기본법』은 부당한 목적의 입찰가 담합을 한 자에 대해 '5년이하 징역' 또는 '5천만원 이하 벌금'으로 벌칙 규정
- (개선방안) 임·직원의 입찰담합 부정행위에 대한 처벌규정을 대폭 강화하여 개인의 입찰담합 행위 억제
  - \* (현행) 입찰담합 부정행위시, 5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
  - ⇒ (개선) 입찰담합 부정행위시, 5년이하 징역 또는 2억원 이하 벌금

### ④ 건설업계 내부 통제시스템 구축 (국토부·공정위)

- (현황 및 문제점) 정부의 입찰담합 근절 의지와는 별개로 건설업계의 자발적인 자정노력과 내부통제시스템 구축이 중요
  - 건설업계는 이윤극대화를 추구하는 과정에서 경쟁을 회피하기 위해 입찰담합을 관행적으로 해 온 측면
- (개선방안) 건설업계가 투명성을 토대로 윤리·준법경영을 지향할 수 있도록 기업내 효과적인 내부통제시스템 구축 추진
  - 최고경영자의 공정거래 관련 법규 자율준수 의지와 방침을全体员工에 전달하고 지속적이고 체계적인 자율준수 교육 실시
  - 향후 담합에 연루된 임직원을 인사상 불이익을 주도록 『공정거래 자율준수프로그램』을 운영하는 등 재발방지노력을 강력히 추진
- \* GE 등 선진외국의 주요기업들은 이미 CP(Compliance Program)을 운영 중



## 2. 담합관련 건설시장 불확실성 완화

### ① 담합사건의 장기화 방지 (공정위)

- (현황) 그간 '09~'10년에 주로 발생한 입찰담합에 대해 중점적으로 조치해 왔으나 향후 '10년 이후 발생한 입찰담합건의 조치가 필요
- (추진방안) 기인지한 입찰담합 위반행위에 대하여 법령에 따라 엄정하게 조사하되 최대한 신속하게 조치

### ② 입찰참가제한 제도 합리적 조정 (기재부, 『국가계약법』 개정)

- (현황) 타 법령상 행정처분과는 달리 현행 입찰제한 제도는 제척기간이 없어 법적 안정성을 저해할 우려

\* (입법례) 『건설산업기본법』 영업정지(부정청탁에 의한 재물취득) 제척기간: 5년

- 미국, 영국 등 주요 선진국과는 달리 위반행위의 개별적 특성에 대한 고려없이 입찰제한의 범위 및 기간이 일률적으로 결정

- (추진방안) 입찰참가제한 제도에 제척기간(5년)을 도입함으로써 시장의 불확실성 해소

\* (현행) 없음 ⇨ (개선) 위반행위 발생 후 5년 경과시 입찰제한 금지

- 현재 일률적·경직적으로 운용되는 입찰제한 제도를 위법성 정도, 책임경중 등을 감안, 개별사안별로 제한범위 및 기간을 결정

\* (현행) 각 발주기관이 위반행위 발생시 법령에 따라 일률적으로 입찰 제한

→ (개선) 위반행위 발생시 발주기관의 요청에 따라 전담기구에서 위반행위의 중대성, 책임의 경중 등 제반사정을 고려하여 제재범위 및 기간 판단

### ③ 해외건설 수주지원 강화 (국토부)

- (현황) 해외언론에도 처분사실이 보도되고, 발주기관 해명요청이 이어져 국내기업 해외진출에 악영향이 있을 것으로 우려
  - \* '13.11 ○○국 교량사업에서 우리업체 입찰담합을 이유로 PQ탈락 검토
  - \* '14.4, ○○국 터널사업에서 우리기업-외국기업 컨소시엄에 해명 요청
- (추진방안) 해외 발주처의 문제 제기시 우선 현지공관의 주재관이 직접 발주처를 방문하여 해명하는 등 신속 대응
  - 대규모 사업에 관련된 중요사안의 경우, 정부 고위급 수주 지원단 및 외교채널을 최대한 동원하여 적극 해명
    - \* 외국업체 동향 및 발주처 입장에 대해 면밀한 모니터링 체계 구축
  - 중점협력국을 중심으로 우리기업체 사회봉사활동 홍보자료를 제작·배포하여 우리기업의 이미지 향상 추진
    - \* 사우디아라비아, 쿠웨이트, UAE, 베트남, 싱가포르 등 수주비중이 높고 수주 경쟁이 치열한 국가 위주로 우선 배포

## IV. 향후 추진일정

추진과제	조치사항	추진일정	소관기관
<b>① 입찰담합 예방을 위한 환경개선</b>			
① 발주처의 사전방지장치 강화	◦ 기관별 입찰담합징후 포착시스템 개발	‘15.6월	국토부
② 발주방식 선진화	◦ 종합심사낙찰제 도입	‘16.1월	기재부 국토부
	◦ 실적공사비 제도개선	‘15.7월	
	◦ 1社1공구제 폐지	즉시	
③ 입찰담합 개인처벌 강화	◦ 건설산업기본법 개정	‘15.12월	국토부
④ 건설업계 내부 통제시스템 구축	◦ 내부 통제시스템 구축	‘15.6월	국토부 공정위
<b>② 담합관련 건설시장 불확실성 완화</b>			
① 담합사건의 장기화방지	◦ 엄정하게 조사, 신속하게 조치		공정위
② 입찰참가제한 합리적 조정	◦ 국가계약법 개정	‘15.12월	기재부
③ 해외건설 수주지원 강화	◦ 발주처에 적극해명 실시	‘15.1월 ~	국토부
	◦ 홍보자료 제작·배포	‘15.3월	