

# 11. 입찰 행태 및 제도의 실태와 문제점 분석

자료제공 : 한국건설산업연구원

이 자료는 지난 9월 24일 한국건설산업연구원이 주최한 공공공사 입찰·계약제도에 관한 정책토론회의 제1 주제발표 내용입니다. 〈편집자주〉

윤 영 선 한국건설산업연구원 연구위원

김 태 황 한국건설산업연구원 부연구위원

## I. 문제의 제기

- 최근 공공 공사 입찰 담합에 대한 검찰의 수사가 강화되고, 관련 내용이 밝혀지면서 정부의 담합 행위 근절을 위한 정책 의지가 표명되고 있음.
- 정부는 공공 공사의 입찰 담합 행위가 입찰과정의 공정한 경쟁 질서를 저해할 뿐만 아니라, 국가 예산의 낭비를 초래한다는 판단하에 담합 업체에 대한 제재를 강화(공정거래위원회)하고, 입찰 제도의 개선 작업(건설교통부)을 서두르고 있음
- 이에 대하여 건설업계는 적정 공사비의 확보가 어려운 현행 예가 산정 제도에서 그리고 과열 경쟁으로 인한 덤핑 입찰이 성행하는 여건에서 자율조정 행위는 불가피하다고 주장함.
- 건설업계는 현행과 같은 한정된 공사 물량과 비현실적인 공사 가격 산출 제도 및 최저

가 중심의 입·낙찰 제도하에서 발주자가 요구하는 품질과 최소의 기업 이익을 확보하기 위하여 자율 조정을 통한 자구책을 강구할 수밖에 없다고 인식함.

공공 공사의 입찰 담합과 관련된 문제는 건설산업의 특성과 관련된 구조적인 문제이고 행위이므로 단순히 법률상의 처벌 및 제재 강화만으로 해결되기 어려움.

본 세미나 발제의 목적은 이와 같은 담합 행위에 대한 정부와 건설업계의 상반된 문제 인식에서 출발하여 건설산업에 있어서 담합 행위의 특성과 원인 및 그 사회적 영향 등을 고찰하는데 있음.

- 그리하여 공공 공사의 입찰 담합 행위에 대한 정부 정책의 올바른 방향을 제시하는데 도움을 주고자 함.
- 정부의 구체적인 대응 정책의 방안 제시는 본 세미나의 <제 2 주제>(이상호)에서 다루고자 함

이러한 발제 목적을 달성하기 위하여 산업 조직 연구의 전통적인 접근 방법인 구조(structure)→ 형태(behavior)→ 성과(performance)의 기본틀을 중심으로 하여 분석하고자 함.

- 본 발제에서는 담합 행위에 초점을 맞추므로 이러한 기본 분석틀을 변형하여 담합 관련 형태 분석을 선행하고, 그것의 시장 성과, 구조 및 원인 분석의 순으로 수행하고자 함.
- 먼저, II장은 형태 분석의 측면에서 현행 공공 공사 낙찰률 분포의 특성과 이와 관련된 기업의 입찰 행동 양식 및 특성을 분석함.
- III장에서는 이러한 입찰 행동의 특성이 건설 시장 및 사회에 미치는 영향, 즉 성과에 대한 분석을 통하여 담합 행위의 사회적 정당성 여부에 대한 가치판단을 하고자 함.
- IV장에서는 담합 행위를 유발시키는 원인에 대하여 제도적인 면을 중심으로 분석하고자 함.
- 마지막으로 V장에서는 앞의 분석, 특히 IV장의 분석 결과를 토대로 담합 행위를 방지하기 위한 제도 개선의 정책적 시사점을 결론적으로 제시하고자 함.

〈표 1-1〉 연구의 접근 방법 및 순서

구성 체계	II장	III장	IV장	V장
분석방법	행 태	성 과	구 조	정 책 시 사
주요분석 내 용	· 낙찰률 분포의 특성 분석 · 건설 기업의 입찰 행동 특 성 분석	· 사회 및 산업 에 미치는 영 향 분석	· 건설기업의 입 찰 행동에 미 치는 제도적 요인 분석	· 담합 방지를 위한 제도 개 선의 방향제시

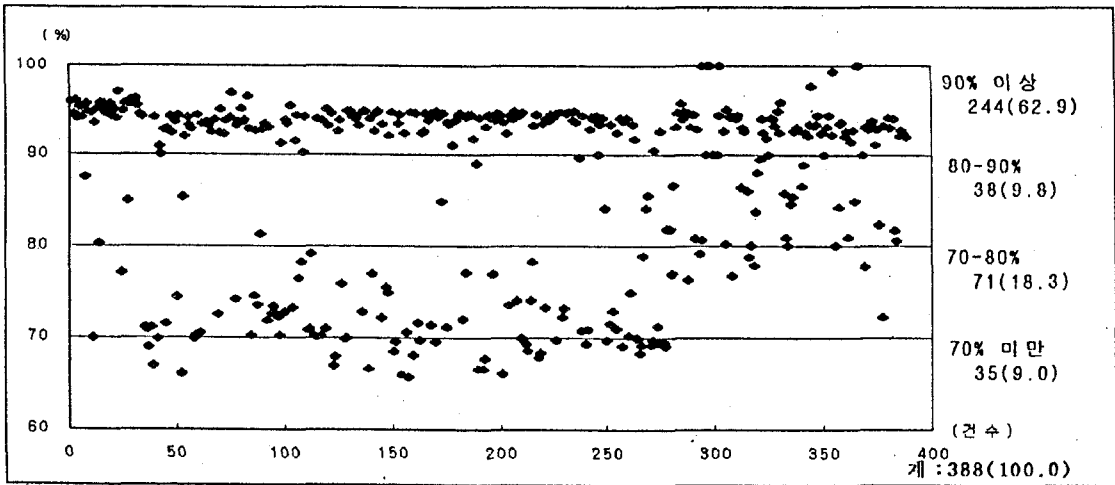
## II. 낙찰률 분포의 특성과 입찰 형태

### 1. 낙찰률 분포의 특성

#### 1) 발주 기관별 분포

- '97. 1월 이후 '98. 7월까지 조달청, 도로공사, 주택공사 등 3개 기관이 발주한 100억원 이 상 공사(388건)의 낙찰률 분포를 보면, 90% 이상의 비중이 62.9%, 80% 미만이 27.3%인 반면, 80~90% 대는 9.8%로 상대적으로 적게 나타나고 있음.
- 발주 기관별로 보면, 조달청 발주 공사는 90% 이상이 57.7%, 80% 미만이 38.5%인 반 면, 80~90% 3.8%에 불과하여 낙찰률 분포의 양극화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음.
- 이에 비해, 도로공사 발주 공사는 낙찰률 90% 이상의 비중이 76.3%로 높은 반면, 80% 미만의 경우는 15.8%로서 80~90%대의 7.9%와 격차가 상대적으로 크지 않은 편임.
- 주택공사의 경우는 90% 이상이 69.4%, 80~90%가 23.4%인 반면, 80% 이하는 7.2%로 나타나 조달청의 양극화된 낙찰률 분포 양상과 다른 형태를 보이고 있음.
- 한편, 전체 평균 낙찰률은 86.9%이고, 조달청이 84.8%로 가장 낮은 반면 도로공사와 주택 공사의 평균 낙찰률은 90% 수준으로 비슷하게 나타남.

〈그림 11-1〉 총괄적 낙찰률 분포



주 : 1) '97. 1~'98. 7.까지 조달청, 도로공사, 및 주택공사 등 3개 기관이 발주한 100억원 이상 공사의 낙찰률 분포임.

- 도로공사와 주택공사의 평균 낙찰률이 조달청보다 약 5% 정도 높게 나타났으나, 이것만으로 단순히 정부 예산의 절감이라는 측면에서 조달청의 발주 체계가 효율적인 것으로 판단하기는 어려움.
- 낙찰률은 예정 가격에 대한 계약 금액의 비율을 나타내므로 계약 시점에서는 낙찰률이 낮을수록 예산이 절감되었다고 판단할 수 있으나, 정작 예산 증감의 결과는 전체 시공 활동기간을 통하여 총괄적으로 판단되어야 하기 때문에 사전에 낙찰률만으로 예산 증감의 효과를 단정짓기는 어려움.1)

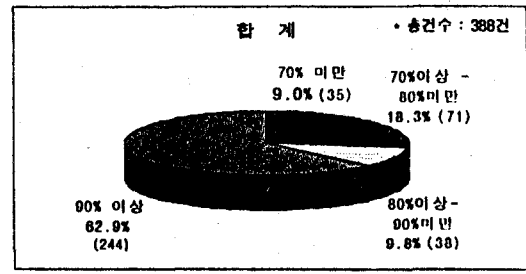
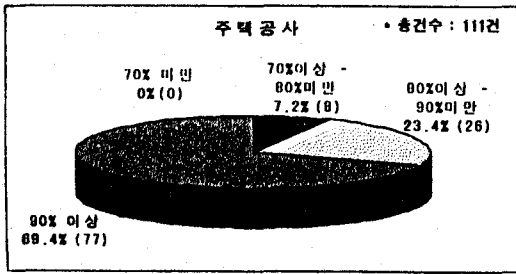
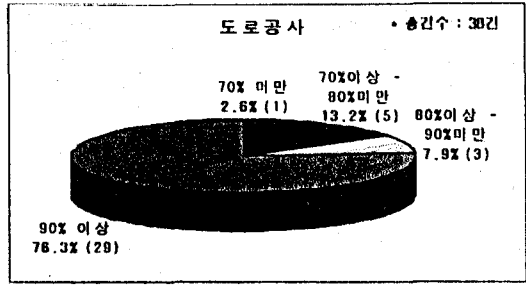
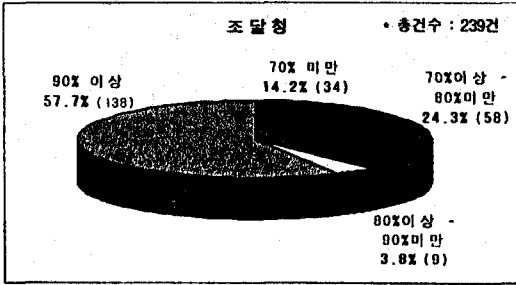
## 2) 공종별 분포

• 발주 기관별 낙찰률 분포 특성의 차이는 공종별 특성의 차이로부터 상당 부분 설명될 수

- 1) 낮은 낙찰률, 즉 저가 입찰로 인한 공사비 증액과 부실 시공 문제가 발생할 경우 계약 시점에서의 낮은 낙찰률만으로 정부 예산의 절감 효과를 거두었다고 말하기 어려움. 일례로 97년도 도로공사에 대한 국정감사에서 저가 낙찰 공사 구간에 대한 설계 변경으로 인한 공사비 증액 문제가 지적된 적이 있음. 그러나 본 연구에서 낙찰률과 설계 변경과의 관계를 분석한 결과 상관 계수가 크게 낮아 반드시 낮은 낙찰률 공사에서 설계 변경을 통한 공사비 증액이 많이 이루어졌다는 사실을 발견하기는 어려웠음.

있음.

〈그림 11-2〉 100억원 이상 공공 공사의 발주 기관별 낙찰률 분포  
(단위 : %, 건)



주 : ( )안의 숫자는 계약 건수임.

- <표 11-1>에서 보면 토목 공사의 경우 낙찰률 90% 이상 공사가 62.4%이고, 80% 미만은 32.7%인 반면, 80~90%대는 4.9%에 불과하여 양극화 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음.
- 이에 비해, 건축 공사의 경우는 90% 이상이 63.6%, 80~90%와 80% 미만이 동일하게 18.2%로서 양극화 현상이 나타나지 않고 있음.
- 특히, 주택 건축의 경우는 90% 이상이 69.4%이고, 80~90%가 23.4%인 반면, 80% 미만은 7.2%에 불과하여 토목 공사의 낙찰률 분포와 뚜렷이 대비됨.
- 이와 같은 사실은, 공종의 특성에 따라 낙찰률의 분포가 영향을 받고 있음을 나타내고 있으며, 예컨대 건축 공사는 토목 공사에 비하여 예가 산정이 실행 예산에 가까워 80% 이하 대의 저가 낙찰이 상대적으로 적게 이뤄지고 있음을 보여줌.
- 특히, 아파트 건축 공사를 발주하는 주택 공사의 경우에는 반복 공사의 시행으로 인한

경험 축적과 자재 표준화 등의 영향으로 다른 발주 기관보다 예정 가격을 엄격하게 설정하고 철저한 감리·감독을 하기 때문에 상대적으로 지나친 저가 낙찰이 적게 나타나고 있는 것으로 판단됨. 실제로 주택공사의 발주 공사는 수익성 확보가 곤란하다고 판단하여 입찰 참여를 포기하는 업체가 적지 않은 실정임.

〈표 II-1〉 100억원 이상 공공 발주 공사의 공종별 낙찰률 분포

(단위 : 건, %)

	70% 미만	70%이상~ 80% 미만	80%이상~ 90% 미만	90% 이상	계	평 균 낙찰률
주택건축	0(0.0)	8(7.2)	26(23.4)	77(69.4)	111(100.0)	90.1
건축	1(0.7)	25(17.5)	26(18.2)	91(63.6)	143(100.0)	88.3
토 목	34(13.9)	46(18.8)	12(4.9)	153(62.4)	245(100.0)	86.1

주 : 주택 건축은 주택공사 발주-계약 건수와 동일함.

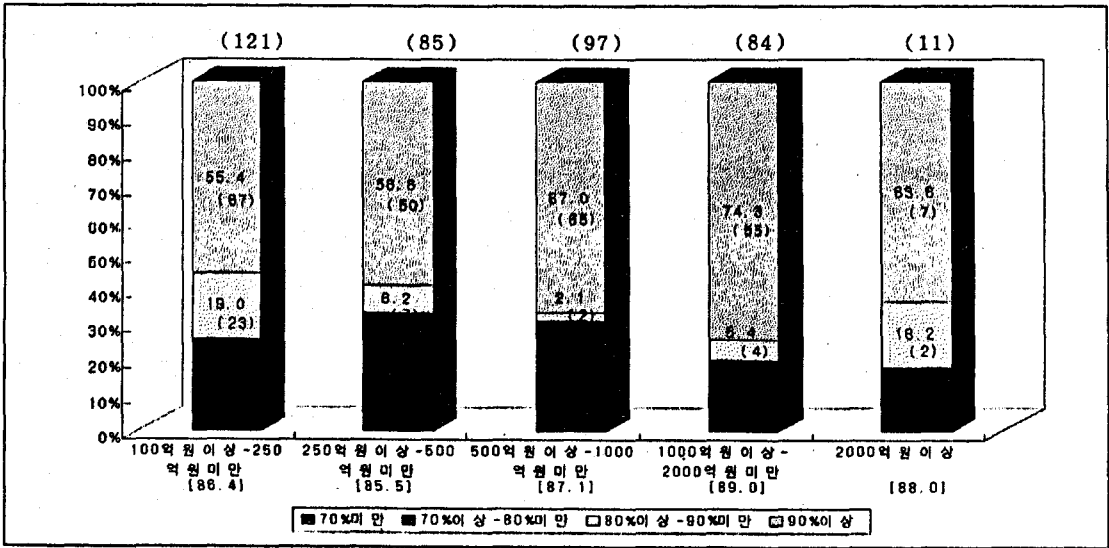
### 3) 공사 금액별 분포

- 공사 금액 규모별로 낙찰률의 분포를 살펴보면, 대체로 공사 금액의 규모가 커질수록 낙찰률 90% 이상의 비중이 커지는 경향을 보임.
  - 100억원 이상~250억원 미만 공사의 낙찰률 90% 이상의 비중이 55.4%인 반면, 1,000억원 이상 ~2,000억원 미만 공사의 90% 이상 낙찰률은 74.3%로 증가하고 있음.
  - 다만, 2,000억원 이상의 초대형 공사의 경우는 90% 이상의 낙찰률이 63.6%로 상대적으로 적게 나타나고 있음.
- 또한, 낙찰률 90% 이상과 80% 미만의 분포 비중이 큰 양극화 구조는 낙찰률 90% 이상의 비중이 높은 250억원~500억원, 500억원~1,000억원 및 1,000억원~2,000억원대 공사에서 전형적으로 나타나고 있음.
  - 이에 비하여 낙찰률 90% 이상의 비중이 낮은 100억원 이상~250억원 미만 공사와

2,000억원 이상 공사에서는 저가 낙찰의 비중도 상대적으로 적게 나타나고 있음.

- 즉, 공사 금액과 관련하여 담합의 개연성이 높은 낙찰률 90% 이상의 비중이 큰 공사일수록 담합의 개연성이 높은 80% 미만의 저가 낙찰 비중도 높은 것으로 나타나고 있음.

〈그림 11-3〉 공사 금액 규모별 낙찰률의 분포도



주 : ( ), [ ] 안의 숫자는 각각 계약 건수와 평균 낙찰률임.

#### 4) 기간별 분포

- 97년 이후 공공 발주 공사 낙찰률 분포의 분기별 추이를 살펴보면, 98년 2/4분기까지의 평균 낙찰률이 대체로 85~88%대로 거의 균등하게 나타났으나, 98년 3/4분기에는 75.8%로 10% 포인트 가량 떨어지고 있음.
- 특히, 낙찰률 90% 이상의 비중이 종전의 60% 이상 수준에서 98년 3/4분기에는 17.6%로 급격하게 하락했으며, 반면에 낙찰률 70% 미만의 비중은 47.1%로 급격하게 증가하였음.
- 98년 3/4분기의 낙찰률 분포가 이와 같이 급격하게 변동하게 된 것은, 첫째, 공사 발주 물량이 급감하여 수주 경쟁이 보다 치열해졌고 건설 경기의 침체가 악화된 상황에서 업체들이 금융비용을 보전하고 단기적인 경영의 어려움을 해소하기 위한 저가 입찰의

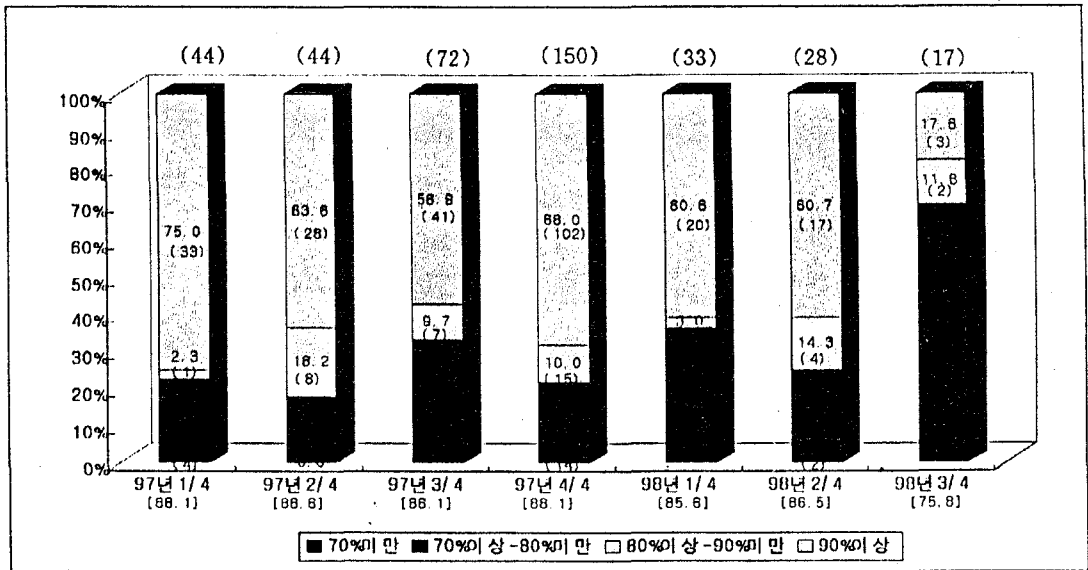
경향이 뚜렷해졌기 때문이며, 둘째, 입찰 담합 비리에 대한 검찰의 수사가 강화되어 담합을 기피하는 풍토가 조성되고 있기 때문인 것으로 판단됨.

또한 97년 3/4분기에 낙찰률 90% 이상의 공사 계약 건수가 크게 줄어든 대신에 80% 미만의 저가 입찰의 비중이 증가한 것은 대규모 공공 공사 발주량(수주액 기준)이 2/4분기에 비해 12.4%가 감소함에 따라 수주 경쟁이 보다 치열해졌기 때문인 것으로 사료됨.

반면에 전 분기에 비해 100억원 이상 공공 공사의 발주량이 무려 143.9%나 증가한 97년 4/4분기에는 낙찰률 90% 이상의 비중은 68.0%로 다른 기간보다 높게 나타났음.

단기간의 추이만을 가지고 공사 물량과 낙찰률 분포 특성의 상관관계를 정확히 추정하기는 어렵지만, 이상의 결과로부터 공사 물량이 많은 때, 즉 건설 경기가 활황일 때는 낙찰률이 상승하는 반면, 건설 경기가 불황일 때는 저가 입찰이 증가하는 것으로 추론할 수 있음

〈그림 II-4〉 분기별 낙찰률 분포도



주 : 1) ( ), [ ] 안의 숫자는 각각 계약 건수와 평균 낙찰률임.

2) 98년 3/4분기는 98년 8월까지의 실적임.

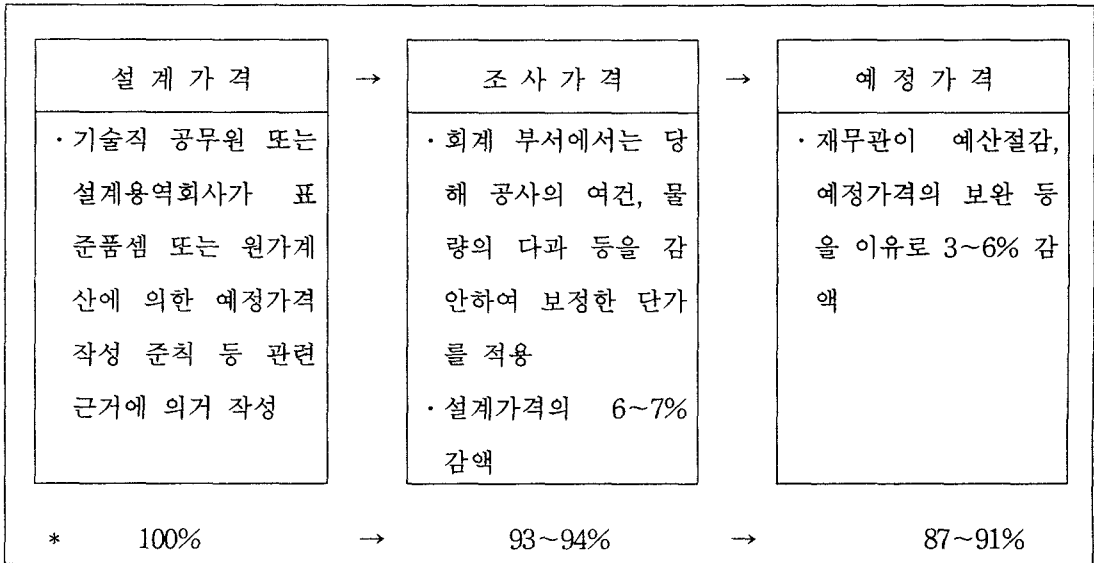


## 2. 예정 가격 대비 낙찰률 분포의 의미

- 앞서 살펴본 바와 같이, 공공 공사의 낙찰률 분포는 발주 기관, 공종, 공사 금액 및 기간 별로 상이한 특성을 나타내고 있으나 전체적으로 낙찰률 90% 이상의 비중이 가장 많고, 80~90%의 비중이 80% 미만의 비중보다 적은 양극화된 분포 양상을 보이고 있음.
- 이러한 낙찰률 분포의 특성은 현실적으로 덤핑(적정 공사비 수준에 못미치는 저가 입찰)과 담합 입찰의 행태가 보편적 현상일 가능성을 시사하고 있음.
  - 입찰 담합은 구체적으로 담합 행위가 있는 경우를 말하는 것으로 낙찰률이 높다고 하여 반드시 담합이 발생한 것으로 간주할 수는 없음.
- 따라서, 현행 낙찰률 분포 자료를 토대로 덤핑이 실제로 어느 정도 수준에서 어느 정도 비중으로 발생하고 있는가를 밝힐 필요가 있는데, 이는 곧 담합 행위 발생의 개연성을 간접적으로 고찰하는 것임.
  - 담합 행위가 반드시 덤핑 행위에 대한 대응책으로 발생한다고 볼 수는 없으나, 입찰 경쟁의 결과로 덤핑 행위가 일어날 확률이 높을 경우 담합 발생의 필요성은 더욱 커지게 되며, 실제 건설업계에서도 덤핑 입찰을 방지하기 위하여 담합행위(자율조정)가 불가피하다는 주장을 펴고 있음.
- 건설공사의 덤핑 수준에 대한 판단은 업체의 능력 및 개별 공사의 여건에 따라 상이하고, 추정을 위한 구체적인 자료의 획득이 거의 불가능하므로 현재 공공 발주자가 발주 기준 가격으로 제시하고 있는 예정 가격을 중심으로 개략적으로 추정하고자 함.
  - 건설업계에서는 현행 조달청의 예정 가격이 당초 설계 가격에서 조사 가격 추정과 일률 조정의 과정을 거치면서 통상 9~13% 수준 감액되므로써 결과적으로 예정 가격은 당초 설계 가격의 87~91%에 불과하다는 입장임.
  - 따라서 이 경우, 예가의 95% 수준에 낙찰하여도 실제 공사비는 설계 가격의 82~86%에 불과하여 적정 공사비의 확보가 어렵다는 입장임.
  - 이러한 건설업계의 주장은 설계 가격이 실제 공사 가격을 정확히 반영한 것을 전제로 하지만, 현실적으로 설계 가격과 예정 가격중 어느 쪽의 산정 결과가 정확한지에 대해서는 명확한 판단을 내리기가 어려움.

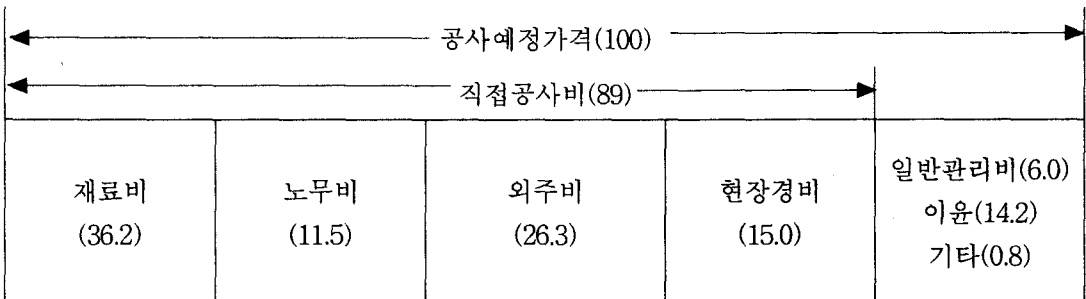
- 따라서 본 분석에서는 건설업체가 주장하는 설계 가격보다는 공공 발주 기관에서 최종적으로 제시하는 예정 가격을 기준으로 덤핑 수준을 판단하는 것이 보다 설득력이 있을 것으로 사료됨.

〈그림 11-5〉 조달청의 예정 가격 추정 절차



- 예정가격은 재료비, 노무비, 외주비 및 현장 경비로 구성되는 공사 원가와 일반관리비, 이윤 및 부가가치세로 구성되며, 여기서 덤핑 판단의 기준은 공사 원가가 됨.

〈그림 11-6〉 공사 예정 가격에 대한 직접 공사비 산출 비율



자료 : 대한건설협회, 「건설업 경영분석」, 1998.

- 공사원가, 즉 직접 공사비 수준 이하로 입찰하는 경우 덤핑으로 판단할 수 있을 것임.
- 97년도 건설업 1사의 주요재무제표분석(건설업경영분석, 1998) 결과에 의하면, 건설업체의 일반 관리비는 전체 매출액의 6.0% 수준이고, 매출 이익, 즉 이윤은 4.2%를 차지함.
- 따라서 이 자료에 의하면, 직접 공사비는 공사 예정 가격의 90% 내외로 추산됨.
- 이 추정치를 앞서 분석한 낙찰률 분포 자료에 적용하면 90% 이하의 낙찰률 공사는 덤핑 공사로 추정할 수 있으나, 이는 발주 기관 또는 공종의 특성을 고려치 않은 단순한 논리이므로 수정을 요함.
- 앞서 공종별 낙찰률 분석(<표Ⅱ-1>)에서 살펴본 바와 같이 주택 건축(주택공사 발주 아파트 공사)의 경우에는 예정 가격 산정의 정확성이 매우 높을 것으로 판단되므로 여기에 낙찰률 90% 기준을 적용하면 그 이하에 해당되는 30.6%의 공사가 직접 공사비 수준에 미달되는 덤핑 입찰로 판단됨.
- 즉, 주택공사의 아파트 건축 공사는 어느 정도 적정 공사비 확보가 가능한 낙찰률 90% 이상의 공사(70% 내외)와 직접 공사비 이하, 즉 낙찰률 90% 미만의 덤핑 공사(30% 내외)로 구분될 수 있음.
- 이에 비하여 낙찰률의 양극화 분포 형태가 뚜렷한 토목 공사의 경우에는 공사에정 가격의 정확성이 떨어지므로 90% 미만 공사를 모두 덤핑 공사로 간주하기는 어려울 것임.
- 따라서 토목 공사의 경우에는, 낙찰률의 분포 형태가 주택 건축 공사의 경우와 유사한 수준에 해당되는 80% 미만을 기준으로 하여 덤핑 행위를 판단해 보면 이 경우에도 32.7%가 해당됨.
- 이와 같이, 통계 자료의 제약을 고려하여 개략적인 분석을 한 결과, 대략 전체 100억원 이상 공공 발주 공사의 약 30%가 직접 공사비 수준에 미달되는 덤핑 낙찰 공사로 추정됨.
- 건설 입찰 거래는 일반 상품 거래와는 달리 전부 아니면 전무(all or nothing exchange)의 경제 행위이므로, 덤핑 행위가 공공연히 발생할 경우 설령 그 건수가 많지 않더라도 다수의 정상적인 입찰 참가자들에게는 위협적일 수 밖에 없음.
- 따라서 낙찰률 90% 이상에서 계약된 공사 중에는 이러한 덤핑 수주를 방지하기 위하여 담합 행위를 통해 수주된 공사가 상당 부분 있을 것으로 판단됨.

### 3. 입찰 담합 행동의 특성

- 이상의 분석 결과에 의하면, 공공 발주 공사에 있어서 건설기업은 입찰 과정에서 발생하는 과잉 경쟁으로 인한 덤핑 행위에 대응하기 위하여 담합 행위를 하는 것으로 추정할 수 있음.
- 실제로 건설업계는 검찰의 수사가 강화되고 있음에도 불구하고 담합 행위 자체를 부인하지 않고, 담합 행위를 우리나라 건설산업에 있어서 오랫동안 관행화된 불가피한 행위라는 주장을 펴고 있는 실정임.
- 이러한 담합 행위의 유형에는 협상형(bargaining model), 매수형(bribery model), 위협형(coercion model), 사술형(disguise model)의 4가지 유형이 있으나(김정현, 1995), 이중 협상형 담합이 건설업계 내부에 남아있는 전형적인 형태임.

〈표 II-2〉 협상형 입찰 담합의 유형

구 분	특 징
밀어주기방식 (Assist Model) -연고권 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 공사에 대한 연고권을 가진 업체가 낙찰받도록 하기 위하여 다른 입찰자들이 위장으로 입찰하는 경우                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로 발주될 공사와 인접한 곳에서 시공중이거나 이미 완성한 공사가 있는 경우, 해당 공사가 본사의 소재지에 속한 경우 또는 기타 사전에 당해 발주 예상공사에 대한 수주 획득을 위하여 별도의 노력을 기울인 행위 등이 연고권에 해당됨.</li> </ul> </li> <li>· 연고권에 의한 입찰 담합은 대형업체들을 중심으로 거의 묵시적인 약속을 통하여 관행화된 형태로 볼 수 있음.</li> </ul>
나눠먹기 방식 (Distribution Model) -윤번제 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 향후 발주될 여러 건의 공사를 다수의 업체간에 순차적으로 낙찰될 자를 미리 정하고 상호 지원하기로 협정하는 방식                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 여러 건의 공사를 일시에 발주하는 경우 발생함.</li> </ul> </li> </ul>
경쟁상대방과의 연합방식 (Coalition Model)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1건 공사에 대하여 연고권 또는 윤번제 방식의 적용이 어려운 경우 공동 수급체를 구성하는 방식에 해당됨.</li> </ul>

- 협상형 입찰 담합은 현시적 또는 묵시적으로 입찰 참가자들간에 서로의 공동 이익을 위하여 주고 받는 식의 형태로서 참여자들간의 죄의식이 적고 상호 연대의식이 강한 특성이 있으며 주로 대형 건설업체들이 많이 이용하고 있음.
- 이러한 협상형 입찰담합은 다시 연고권을 중심으로 한 밀어주기 방식(assist model), 나눠먹기 방식(distribution model), 그리고 경쟁 상대방과의 연합 방식(coalition model)의 세가지 유형으로 구분됨.
- 건설업계는 특히 연고권 담합 행위의 정당성에 대하여, 첫째, 인접 공사 현장과 중복 또는 접속 시공할 수 있는 경우 장비 또는 인력을 효율적으로 운용 관리 할 수 있어서 다른 경쟁자와 비교하여 공사비를 절감할 수 있고, 둘째, 공사 현장의 특성에 대하여 정확히 알고 기시공중인 공사와 연계 시공될 경우 연계 부분에 대한 하자 책임에 대하여 일괄 부담을 할 수 있는 등 시공 감독 및 유지 보수 관리면에서 편리한 입장에 설 수 있다고 주장함.
- 기타 매수형 방식(사전에 입찰 참가자간에 통보하여 금품을 수수하는 방식), 위협형 방식(경쟁자에 폭력 또는 위력을 행사하여 위장 입찰을 강요 또는 입찰 참여를 포기토록 하는 경우), 사술형 방식(경쟁이 성립할 수 없는 입찰을 사술을 써서 입찰이 성립된 것처럼 위장하는 행위) 등은 최근 거의 사라지고 있으며, 건설업계 내부에서도 명백한 범죄 행위로 인식하고 있음.

### Ⅲ. 입찰 담합의 파급 효과

- 건설산업의 입찰 담합 행위의 정당성 여부는 이러한 형태의 시장 성과가 사회적으로 어떠한 비용을 유발하는가에 대한 분석을 통해 판단될 수 있음.
- 입찰 담합의 시장 성과에 대해서는 부정적인 시각과 긍정적인 시각의 두 가지 논지가 있음.

## 1. 입찰 담합의 사회적 비용

- 담합 행위에 대한 부정적인 시각에 의하면, 담합 행위는 기업간의 결합 이윤의 극대화 전략이며, 독점이 유발하는 사회적 비용과 같은 수준의 비용을 유발함.
- 독점적 시장 지배력의 부정적인 경제적 효과는 첫째, 자원 배분의 왜곡에 의한 후생의 자중(自重) 손실(deadweight welfare loss) 둘째, 경쟁의 배제에 따른 기업 내부 경영의 비효율성(X-inefficiency) 셋째, 독점적 지위의 확보에 따른 이윤 추구 활동(rent seeking behavior)의 비용 발생 등의 사회적 비용을 유발함.
- 이러한 담합의 사회적 비용은 건설산업의 입찰 담합 행위의 결과에 대해서도 그대로 적용될 수 있는데, 크게 두 가지 측면, 즉 거시적으로는 정부 예산의 과다 지출에 의한 사회적 비용을 발생시키고, 미시적으로는 기업 경영의 비효율성과 기술 경쟁력의 저하를 유발시킴.
- 정부 예산의 과다 지출 또는 낭비의 문제는 입찰 담합 행위가 자유 경쟁적 입찰의 경우보다 낙찰률을 높임으로써 그만큼 공공 공사 관련 예산 집행의 경제성을 저해시킨다는 견해에 따름.
  - 최근 정부가 담합 행위를 근절시키고자 하는 의도는 이러한 측면에서 국가 예산을 절감하고자 하는 의도로 볼 수 있음.

〈표 III-1〉 경쟁 입찰과 담합 입찰의 낙찰률 비교

(단위 : %)

경쟁유형	공사건수	최소치	최대치	평균치
경쟁입찰	21	76.16	97.28	88.36
담합	30	92.22	99.91	98.12

자료 : 국토개발연구원, 「건설기업의 입찰행동 연구」, 1992

- 실제로 경쟁 입찰과 담합 입찰의 낙찰률 결과를 비교한 연구결과(국토개발연구원, 1992)에 의하면, 담합 입찰의 평균 낙찰률이 경쟁 입찰의 경우보다 약 10% 더 높은 것으로

나타났는데, 이는 그만큼 공공 공사에 정부 예산이 낭비된 것이라고 간주할 수 있음.

- 그러나 이러한 논리는 당초 의도된 계약 목적물이 최종 완공 단계에서 추가적인 비용을 발생시키거나 품질의 저하를 유발하지 않는다는 전제하에서만 타당하다고 볼 수 있음.
- 입찰 담합 행위의 두 번째 문제는 건설기업들로 하여금 카르텔의 테두리에 안주하여 경쟁을 피하도록 유도하기 때문에 결과적으로 기업의 경영 혁신이나 기술 개발이 소홀해지므로써 장기적으로 산업 전체의 경쟁력을 저하시키는 심각한 문제가 초래됨.

〈표 III-2〉 시설 분야별 건설 기술 수준 비교

(선진국 수준=100, 97년 기준)

구 분	기 획	설 계	입 찰	시 공	유지관리	종합기술
도 로	73	74	78	77	71	74
교 량	69	70	71	73	67	70
댐	61	62	71	73	68	67
플 랜 트	59	63	69	75	73	68
고층건축물	63	65	67	70	62	66
인텔리전트빌딩	53	57	60	65	59	59
전 체 평 균	63	66	68	72	66	67

자료 : 건설교통부, 「건설기술진흥기본계획」, 1997.

- 우리 건설산업의 경쟁력 저하에 관한 문제는 89년에 건설 면허를 개방하면서 끊임없이 제기되어 온 문제임.
- 특히, 「고비용·저효율」의 건설 발주 및 생산 제도, 낙후된 건설기술 수준 등이 우리 건설산업의 생산성을 저하시키는 대표적인 요인으로 지적되고 있음.
- 우리나라 건설산업의 기술 수준은 선진국의 60~70% 수준에 불과하며, 특히 기획, 설계 등 소프트 기술 분야에서의 경쟁력이 취약한 것으로 나타남.
- 이와 같은 경영 및 기술 측면에서의 비효율성과 생산성의 저하는 건설관련 제도 및 기

업의 경영 환경, 문화등 모든 측면으로부터 영향을 받았다고 볼 수 있으나, 경쟁을 회피하는 입찰 담합의 관행 역시 장기적으로 이러한 문제를 야기하는데 적지 않은 영향을 미친 것으로 판단됨.

## 2. 대항력으로서의 담합

- 건설시장은 특정 시공물의 발주를 원하는 1인의 수요자와 수주를 원하는 다수의 공급자간의 수요독점(monopsony)적 시장임.
  - 이 경우 독점적 지위에 있는 수요자(발주자)는 독점적 협상력을 이용하여 입찰방식(bidding)을 통하여 이익을 확보하고자 함.
  - 즉, 입찰이라는 경쟁 메카니즘을 통하여 독점적 지위에 있는 수요자(발주자)는 정보의 비대칭성(asymmetric information)<sup>2)</sup>에도 불구하고 거래 상대자의 잠재적 경제지대(초과이윤)를 대부분 흡수하여 최저 입찰자(lowest bidder)를 최적의 거래 상대자로 선택하게 됨.
  - 이와 같은 수요 독점적 시장으로서의 특징을 갖는 건설산업의 경쟁 입찰 방식은 공급자(계약상대자)에게는 불평등 내지 불리한 관계를 요구한다고 볼 수 있음.
    - 당초 경쟁 입찰 제도는 발주자가 자유 경쟁을 통하여 자기의 이익을 합리적으로 확보하려는 방식으로 볼 수 있지만, 입찰자에게는 절대적 최저 가격을 지향하는 무한 경쟁의 상황을 강요하게 됨.<sup>3)</sup>
- 건설공사의 입찰 경쟁에서 담합 행위의 정당성을 주장하는 시각은 이와 같은 경쟁 입찰

---

2) 발주자는 입찰자가 입찰 내역을 제출하기 전까지는 입찰 행위에 대한 시장 정보를 알 수 없으며, 그 후에도 입찰자들의 사전적인 의사 조정이 있었을 경우나 공동 행위의 이탈이 발생했을 경우에는 입찰 내역에 제시된 객관적인 정보도 또한 왜곡되었으므로 결국 발주자는 정보의 비대칭성에 빠짐. 이러한 현상은 덤핑 행위가 발생할 경우 입찰자들 사이에도 적용됨.

3) 즉, 이러한 자유 경쟁 입찰 방식은 입찰 참여자간의 게임에서 「수인의 딜레마」(prisoner's dilemma)와 유사한 상황을 초래하여 결과적으로 덤핑과 같은 지나친 저가 수주 경쟁을 유발하게 됨. 예컨대, 다른 입찰자들이 정상적인 이윤을 포함한 입찰 가격을 제시하는데, 한 기업이 정상적인 공사 원가 이하의 지나친 저가로 입찰하여 수주할 경우, 향후 반복되는 입찰 기회에서는 상호간에 불신이 발생하여 과잉 저가 수주 경쟁이 초래될 수 있음.



방식의 불평등성에 대응한 건설업체들의 대항력 또는 자기 방어 행위라고 인식함.

- 이러한 관점에서, 건설업계는 연고권이나 협의 방식과 같은 선의의 협상형 입찰담합 행위는 건설시장의 특수성에 비추어 '필요악' 정도로 인식해야 한다고 주장하고 있음.
- 특히, 이러한 입찰 담합 행위를 통하여 결정되는 낙찰 가격은 당초 발주자가 합리적으로 산정하고, 지불할 의사가 있는 예정 가격의 범위내에서 결정되기 때문에 본질적으로 예산의 낭비와 사회적 후생의 손실을 초래한다고도 보기 어렵다는 시각임.
- 독점의 폐해가 가격 인상과 생산량 감소로 나타난다면, 건설 입찰 담합의 경우 생산량에 대한 영향은 없고, 가격 수준의 상승에 영향을 주나 이 역시 공사 예정 가격 이하에서 통제되기 때문에 제조업에서의 독점 또는 담합과 같은 후생의 손실은 거의 나타나지 않는다고 볼 수 있음.<sup>4)</sup>
- 대항력으로서 담합 행위의 정당성 내지 불가피성을 주장하는 관점에서 보면 담합행위는 다음과 같은 긍정적 효과를 내포함.
  - 파괴적 경쟁(destructive competition)을 방지하므로써, 첫째, 건설기업의 수익을 보장하여 경영의 안정성을 증대시키고, 건설산업의 안정적 성장을 도모할 수 있으며, 둘째, 적정 공사비의 확보를 통한 부실 시공과 같은 사후적 사회적 비용의 발생을 막을 수 있음.
  - 또한, 연고권에 의하여 공사 수주가 이루어질 경우 원활한 공사 수행과 공사비 절감의 효과를 기대할 수 있음.

### 3. 입찰 담합 행위의 사회적 효과에 대한 판단

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 건설 수주에 있어서 입찰 담합 행위의 사회적 효과는 부정적

---

4) 실제로 이러한 문제 인식에 근거하여, 정부가 건설 담합을 공식적으로 인정한 네델란드의 사례가 있는 것으로 조사 연구되고 있음(이재우, 1997). 그러나, 네델란드의 경우도 1992년 이후 EU의 경쟁 정책에 의하여 이와 같은 담합 행위를 용인하지 않는 방향으로 제도 개선이 이루어졌는데, 한 가지 흥미있는 사실은 카르텔을 관행으로 인정한 네델란드의 경우가 EU의 다른 경쟁국보다 건설업체의 후생 성과가 더 좋았던 것으로 조사 분석되었음.

인 측면이 있는 반면, 건설산업이라는 특수성에 비추어 불가피하다는 논리를 펴는 견해도 있음.

먼저, 사회적 후생의 손실이라는 관점에서 볼 때, 수요 독점적 시장이라는 특수성을 갖는 건설산업에 대하여 제조업에서와 같은 통상적인 독점 내지 담합의 폐해를 그대로 적용시키기는 어려울 것으로 판단됨.

- 대항력으로서 담합 행위의 불가피성이 나름대로 설득력을 지니고 있으며, 담합 행위 인한 사회적 비용의 증가가 반드시 크다고는 말하기 어려움.

이에 비하여 경쟁 체제의 배제에 따른 기업 경영의 비효율성 및 기술 개발 노력의 부족과 이로 인한 산업의 전반적인 경쟁력 저하가 더 심각한 문제로 생각됨.

따라서 비록 건설 입찰 담합 행위의 부분적인 불가피성이 인정됨에도 불구하고 건설산업의 장기적인 발전을 위해서 담합 행위 자체는 바람직하지 않는 것으로 판단할 수 있음.

- 특히, 예정 가격 범위내에서 담합이 이루어졌다고 하더라도 가격을 공모하고 예정자를 사전에 결정하는 행위 자체는 정당성을 인정받기가 어려움.

- 공공 발주자와 건설업체가 불평등한 거래 관계에 놓여 있다면 개별 계약 행위에 대하여 담합이라는 방식을 통하여 기업의 입장을 반영하려 하기보다는 불평등 관계를 시정할 수 있는 계약 방식 및 입찰 제도의 개선을 요구하는 것이 보다 바람직할 것임.

그러므로, 입찰 담합 행위의 정(부)당성을 논하기보다는 입찰 담합의 환경을 조성하는 제도적 문제점의 개선에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

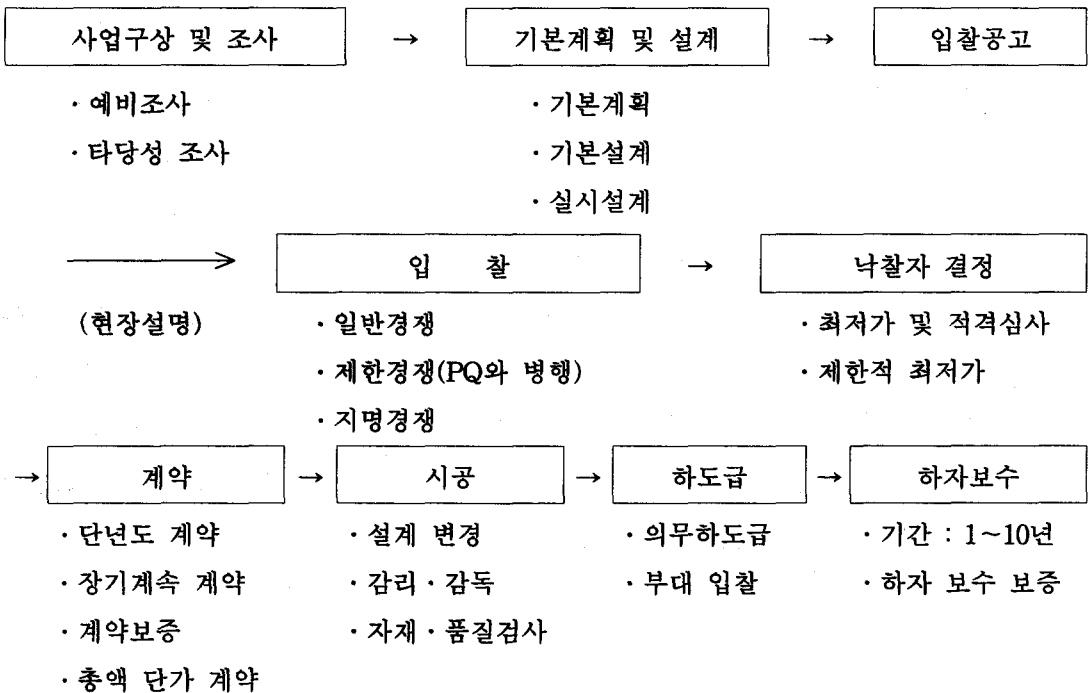
#### IV. 담합 발생의 제도적 원인

건설 생산은 발주자가 의도하는 시공 목적물에 대하여 사전 계약 행위를 통하여 이루어지는 활동이기 때문에 사업의 착수에서부터 완공에 이르기까지 다단계의 과정을 거치게 되고, 각 단계별 행위의 의사 결정 역시 다양한 방법으로 추진됨.

이 가운데 공공 발주 공사의 입찰 담합과 관련된 제도적 환경으로는 입찰 방식, 낙찰자 결정 및 계약에 이르는 입찰·계약 제도가 중요한 요소로 작용함.

- 특히 입찰 방식과 관련된 경쟁 제한적인 제도들과 낙찰자 결정 방식이 담합 행위에 영향을 미치는 주요 제도적 요인으로 지적되고 있음.
- 또한, 현행의 총액 단가 계약 방식은 기술 개발 등에 의한 보상 유인을 배제하고, 기업 간 생산 비용의 조건을 거의 동일하게 하므로써 담합의 유인을 제공한다 볼 수 있음.
- 본 장에서는 담합 발생의 제도적 요인으로서 먼저, 가격 중심의 낙찰제도에 대해서 살펴보고, 이어서 담합의 여건을 조성하는 경쟁 입찰의 방식에 대해서 고찰하고자 함.

〈그림 IV-1〉 건설사업의 단계별 흐름(설계-시공 분리 입찰방식의 경우)



## 1. 가격 중심의 낙찰제도

### 1) 낙찰 제도의 변천 추이와 특성

- <표IV-1>에서 보는 바와 같이 우리나라 정부 공사 낙찰 제도는 1951년에 도입된 최저가 낙찰 제도를 기본틀로 하고 있음.

<표 IV-1> 정부공사 낙찰제도의 변천

구 분	기 간	제 도
재정법 시 대	'51. 9 ~ '60. 7 '60. 7 ~ '61. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가낙찰제</li> <li>· 부찰제(3가지중 택일제)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제한적최저가낙찰제(예정가격의 80% 이상)</li> <li>- 제한적평균가낙찰제(예정가격의 60% 이상)</li> <li>- 평균가낙찰제(예정가격이하 평균)</li> </ul> </li> </ul>
	'61. 3 ~ '61. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가낙찰제</li> </ul>
예산회계법 시 대	'61. 12 ~ '71. 12 '72. 1 ~ '77. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가낙찰제</li> <li>· 제한적평균가낙찰제 (예정가격의 80% 이상 입찰자의 평균금액 아래로 가장 근접한 금액으로 입찰한 자)</li> </ul>
	'77. 4 ~ '81. 2 '81. 3 ~ '83. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가낙찰제</li> <li>· 제한적평균가낙찰제 (예정가격의 85% 이상 입찰자의 평균금액 아래로 가장 근접한 금액으로 입찰한 자)</li> </ul>
	'83. 7 ~ '84. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저가심의제 (예정가격의 30억원미만 공사인 경우 제한적평균가낙찰제 적용)</li> </ul>
	'84. 4 ~ '85. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저가심의제 (예정가격의 20억원미만 공사인 경우 제한적평균가낙찰제 적용)</li> </ul>
	'85. 4 ~ '90. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저가심의제 (예정가격의 10억원미만 공사인 경우 제한적평균가낙찰제 적용)</li> </ul>
	'90. 4 ~ '93. 2 '93. 2 ~ '93. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저가심의제</li> <li>· 최저가낙찰제 (예정가격 20억원미만 공사인 경우 제한적최저가낙찰제 적용 : 85% 이상)</li> </ul>
	'93. 9 ~ '95. 7. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가낙찰제 (예정가격 100억원미만 공사인 경우 제한적최저가낙찰제 적용 : 85%이상)</li> </ul>
국가계약법 시 대	'95. 7. 6 ~ '97. 1. 1~	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적격심사제 (추정금액 100억원미만 공사인 경우 제한적 최저가낙찰제 적용 : 88% 이상)</li> <li>· (58.3억 미만 공사에 대하여 제한적 최저가 적용 : 90% 이상)</li> </ul>

자료 : 김정현, 「공공 공사 입찰에 있어서의 담합 형태에 관한 연구」, 연세대 행정대학원 석사 학위 논문, 1995.

- 최저가 낙찰 제도는 입찰 제도의 기본 원리에 가장 적합한 제도로 볼 수 있으나, 실제 적용에 있어서는 건설업체간 출혈 경쟁과 이로 인한 덤핑 발생의 문제를 야기함.
- 이러한 최저가 낙찰 제도의 문제점을 보완하기 위하여 80년대 중반까지 제한적 평균가 낙찰제도를 중심으로 한 부찰제가 최저가 낙찰제와 교대로 적용되어 왔음.
  - 예정 가격의 일정 비율 이상의 입찰액들을 평균한 금액에 가장 가까운 입찰액 제시자를 선정하는 제한적 평균가 낙찰제는 최저가 낙찰제의 단점인 덤핑 입찰을 방지하는 성과를 거둔 반면, 입찰 참여자들의 사행심을 조장시키고, 건설업체의 원가절감 노력을 게을리하게 하는 등 건설업 발전을 저해하는 문제를 야기함.
- 제한적 평균가 낙찰제의 문제점을 해소하기 위하여 83년 이후 93년까지 10년간은 최저가 낙찰 제도의 기본 골격을 유지하면서 덤핑 입찰을 방지하기 위한 저가심의제를 도입, 적용하여 왔음.
  - 그러나 이 제도도 역시 저가 심의에 대한 판단 기준인 직접 공사비를 일률적으로 적용할 수밖에 없는 현실적 여건으로 인하여 예가 탐지를 위한 부정의 개입과 직접 공사비에 근접한 업체가 낙찰되는 요행 방식이라는 문제를 표출시킴.
- 93년 이후에는 저가심의제가 폐지되고 최저가 낙찰 제도로 환원된 반면, 일정 금액 이하의 공사(현재 58.3억원 미만)에 대해서는 제한적 최저가 방식이 적용됨.
  - 한편, 95년 이후에는 최저가 낙찰 방식이 적용되는 100억원 이상 공사에 대해서는 최저가 입찰 업체의 공사 수행 능력, 시공 계획의 적정성 및 입찰 가격 등을 종합 심사하는 적격 심사 제도가 추가로 적용됨(58.3억원 이상 100억 미만 공사는 간이 적격 심사 방식 적용)
  - 적격 심사제의 근본 취지 역시 시공 경험과 능력이 없는 업체의 지나친 덤핑 입찰을 방지하기 위한 장치로 볼 수 있음.
- 이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 낙찰 제도는 가격을 기준으로 경쟁 유도과 덤핑 방지라는 두 가지 목적을 추구하면서 운용되어 오(이재우, 1997)
  - 따라서 이러한 가격 중심의 낙찰 제도하에서의 경쟁은 필연적으로 각 제도가 허용하는 최저 수준의 덤핑선까지 가격 경쟁을 하는 방식으로 나타나게 됨.
  - 즉, 저가심의제에서는 직접 공사비, 제한적 최저가 낙찰 제도에서는 입찰 하한선(현행 90% 수준)이 경쟁 입찰의 하한선이 됨.

- 적격심사제의 경우 역시, 건설업체들은 자신의 기술 및 공사 능력 등에 대한 점수를 사전에 알 수 있으므로 적격 심사의 통과 가능 점수를 획득할 수 있는 응찰 가격이 곧 최저 수준의 응찰가격으로 작용함.
- 특히, 이러한 적격심사제하에서는 가장 낮은 가격을 제시할 수 있는 업체의 주도하에 담합이 유인되는 가격 선도(price leading) 행위를 유발시킬 수 있음.

## 2) 최저가 낙찰제하의 덤핑 발생 구조

- 지금까지 수요독점적 특성을 갖는 건설시장의 가격 중심의 경쟁 입찰 방식하에서는 저가 입찰을 유발하는 출혈 경쟁은 불가피한 현상으로 보았으나, 보다 구체적으로 직접공사비 수준에 미달하는 덤핑 입찰이 발생하는 원인에 대하여 살펴볼 필요가 있음.
  - 정상적인 이윤을 추구하는 기업이라면 자유 경쟁 입찰 방식하에서도 평균 가변 비용에 해당되는 직접 공사비 이하에서의 수주를 회피하려 할 것임.
- 건설기업이 가격 중심의 낙찰 제도하에서 직접 공사비에 미달되는 덤핑 수주를 하는 이유는 크게 다음 세가지 측면에서 설명될 수 있음.
  - 첫째, 심리적 요인으로서, 정보의 비대칭적 구조하에서 건설기업들은 각자의 견적하에 합리적으로 행동하기를 기대하지만 실제의 경우에는 상대방과의 게임에서 이기기 위해서는 적자 수주를 감수할 수도 있음.
    - 입찰 가격이 반드시 객관적 근거에 의해서 제시되지 않을 수도 있으며, “일을 따고자 할 때는 크고 굳은 산도 점점 부드럽게 보인다”는 일본 건설업자의 설명이 설득력을 가짐(담합의 경제학).
- 둘째, 기업의 경영 여건과 관련한 전략적인 측면에서 직접 공사비 이하의 덤핑 수주를 시도하는 경우도 있음.
  - 건설 경기의 불황으로 극심한 경영난에 부딪혀 있는 건설업체가 당장의 긴급한 운영자금의 확보를 위하여 적자 시공을 감내하고라도 덤핑으로 수주하는 경우가 발생함(<그림 II-4> 참조)
  - 해당 연도 공사 실적이 다음 해의 공사 물량 획득에 중요한 변수가 되는 현행도급제도하에서는, 실적 확보 차원에서 전략적으로 직접 공사비 이하의 저가 수주를 할 수도 있음.

◦ 셋째, 시공과 관련된 구조적 요인으로서 덤핑 낙찰후 적자 시공분을 보전받을 수 있는 장치로서 부실 시공, 하도급업체로의 공사비 전가, 공사비 보전을 위한 계약 변경 등이 지적되고 있음(이재우, 1997).

- 부실 시공은 우리 건설산업의 대표적인 문제점 중의 하나로서 부실한 감리 감독 하에서 발생한다고 볼 수 있으며, 덤핑이 대표적인 원인들 중의 하나임.

<표 IV-2> 부실 공사가 근절되지 않는 중요 원인

구분	설계 능력 부족	현장 기능공의 적당주의	저가입찰	총체적 책임의식 부족	불법 하도급	감리·감독 능력부족	불합리한 입찰계약 제도	기타	계
비 중	24.4	15.6	13.5	10.7	7.2	6.4	6.0	16.2	100.0

자료 : 건교부·한국건설산업연구원, 「부실공사방지대책설문조사 결과」, 1997.

- 건설 생산에 있어서 의주비는 해마다 증가하여 96년 현재 47.5%를 차지하고 있는데 덤핑 수주시 건설기업은 채산성 확보를 위하여 하도급 업체에게 전가할 가능성이 높으며, 이는 곧 부실 시공으로도 연결될 수 있음.

- 또한, 덤핑 수주시 편법적인 계약 변경을 통한 공사비 보전 방법이 활용되는 것으로 자주 지적되고 있음.<sup>5)</sup>

5) 김홍일 국회의원이 조사한 자료에 의하면 시공 과정에서 설계 변경이 잦은 이유에 대하여 건설 관계자의 26.9%가 “저가 입찰에 대한 공사비 보전 목적”이라고 응답함.

시공과정에서 설계변경이 잦은 이유

구분	저가입찰에 대한 공사비 보전	시행자의 사업계획변경	민원 해소	설계 부실	발주자와 감리자의 부당한 요구	기타	계
비 중	26.9	23.1	17.1	26.9	3.2	2.8	100.0

자료 : 김홍일, 「공공 공사의 설계 변경 요인 및 개선 대책」, 1998

- 이와 같은 구조적 요인들은 건설 생산 활동이 사전 계약 행위를 통하여 이루어지므로써 시공과정 및 최종 목적물 완공 단계까지 비용 및 품질 관련 변경 요인이 적지 않음을 보여주는 것임.

### 3) 요약 : 덤핑과 담합 발생의 메카니즘

- 이상에서 살펴본 바와 같이, 건설산업에 있어서 최저 가격 중심의 낙찰 제도하에서는 직접 공사비 이하의 덤핑 발생 가능성이 높으며, 기업들은 이러한 파멸적 경쟁을 회피하기 위하여 담합에 대한 보다 큰 동기 부여를 가진다고 판단됨.
  - 현행 공공 발주 공사의 약 30% 내외가 덤핑 행위에 의해 수주되는 것으로 추정됨(II 장).
- 따라서 담합 행위를 방지하기 위해서는 이러한 가격 중심의 낙찰 제도 운영 방식을 변경 시켜야 될 것으로 판단됨.
  - 현행 적격 심사 방식 역시 최저가격 제시자에 대한 적격 여부를 심사하는 것이므로 여전히 덤핑 입찰을 유도하고 따라서 담합의 소지를 제공하고 있다고 보아야 할 것임.

## 2. 경쟁 제한적 입찰 제도

- 입찰 제도는 입찰 참여 기회 균등(equality of opportunity)과 공사의 품질 확보(quality guarantee)라는 서로 상충되는 두 가지 목표를 추구함(김정현, 1995).
  - 전자의 측면은 입찰·계약 과정의 공정성 확보와 시장 경제의 경쟁 원리에 충실한다는 이점이 있는 반면, 후자는 시공 능력이 우수한 업체를 선정하고, 발주의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있음.
  - 그러나 전자의 경우는 입찰 참여자간의 과잉 경쟁을 유발하여 덤핑 입찰과 이로 인한

---

그러나, 본 장 주1)에서 제시한 바와 같이 저가 낙찰과 설계 변경의 상관 관계를 분석한 결과 상관성이 높지 않은 것으로 나타나고 있는데, 이는 실제 설계 변경의 대부분이 설계 부실 또는 발주자의 요구에 의해서 합리적으로 이루어지고 있음을 의미함.



부실 시공 등 사회적 비용을 초래할 가능성이 높고, 후자의 경우는 대형 건설업체를 중심으로 건설 물량에 대한 과점 현상을 가져와 입찰 담합이 용이해지는 문제점이 발생함.

- 일반 경쟁에 비하여 제한 경쟁에서 상대적으로 담합이 용이하다는 것은 제한 경쟁의 경우 입찰 참여의 폭을 제한하여 담합의 여건을 조성해주기 때문임.
  - 입찰 담합이 성립하기 위해서는 첫째, 아웃사이드(outsider)를 배제할 수 있는 통제 수단 또는 최소한 이를 위한 비공식 조직이 있어야 하고, 둘째, 상호 지속적인 공동의 이익을 향유할 수 있는 시장 여건이 조성되어야 함(담합의 경제학).
  - 제한 경쟁은 두 번째의 조건, 즉 입찰 담합의 시장 여건을 조성하는 것으로 볼 수 있음.
  - 현재 우리나라에서 제한 경쟁 방법으로는 시공 능력 평가액 제한, 군 제한, 실적제한 등의 방식이 주로 활용되고 있음.
- 또한 제한 경쟁 방식과 함께 100억원 이상 22개 공종에 대해서는 PQ(입찰참가자격 사전심사) 제도를 운용하고 있는데, 이 역시 최종 입찰 참여 가능 업체수를 제한하여 입찰 담합의 여건을 조성하는 것으로 평가되고 있음.
  - 실제 93~94년도 조달청 발주 100억원 이상 공사중 90% 이상의 낙찰률이 PQ대상 공사에서는 77%, PQ 적용이 제외된 공사에서는 46%로 나타나서 PQ가 담합의 여건 조성에 영향을 주는 것으로 나타났음(김정현, 1995).

〈표 IV-3〉 PQ 공사와 PQ 제외 공사의 낙찰률 분포

	70% 미만	70~80%	80~90%	90% 이상	계	평균낙찰률
PQ 공사	16(15.4)	19(18.3)	3(2.9)	66(63.5)	104(100.0)	85.6
PQ 제외 공사	42(12.2)	44(12.8)	32(9.3)	227(65.8)	345(100.0)	87.2
계	60(13.3)	63(13.9)	35(7.7)	294(65.0)	452(100.0)	86.7

주 : 1) 계에서는 PQ와 PQ 제외로 구분되지 않은 3개 공사 포함.

2) '97~'98. 상반기중 조달청 및 주요 정부 투자 기관 발주 100억원 이상 공사 대상  
 자료 : 일간건설 낙찰 정보 자료

- 그러나, 본 분석에서 97~98년 8월 기간중 100억원 이상 공공 발주 공사의 PQ 공사와 PQ 대상 제외 공사의 낙찰률을 비교한 결과 앞의 분석과는 다른 결과가 도출되었음.
  - 즉, PQ 대상 공사의 90% 이상 낙찰률이 63.5%인 반면, PQ 제외 공사의 90% 이상 낙찰률은 65.8%로 오히려 PQ 제외 공사에서의 담합 확률이 더 높은 것으로 나타났음.
- 한편, 계약 방식별 비교에 있어서도 오히려 일반 경쟁 방식이 제한 경쟁보다 90% 이상 낙찰률이 더 높은 것으로 나타남.
  - 비록 100억원 이상 공사에서의 일반 경쟁 건수가 적어서 통계적 의미는 떨어지지만, 일반 경쟁에서 90% 이상 낙찰률이 81.8%로 제한 경쟁의 64.2%보다 크게 높은 것으로 나타남.

〈표 IV-4〉 일반 경쟁과 제한 경쟁의 낙찰률 분포

	70% 미만	70~80%	80~90%	90% 이상	계	평균낙찰률
일반 경쟁	1(9.1)	1(9.1)	0(0.0)	9(81.8)	11(100.0)	90.1
제한 경쟁	57(13.5)	60(14.2)	34(8.1)	271(64.2)	422(100.0)	86.5

- 이상의 분석 결과는 제한 경쟁 방식이 담합의 여건을 조성하여 낙찰율이 더 높은 경향을 나타낸다는 기존의 판단과는 다른 결과를 보여주고 있음.
  - 그러나, 이러한 사실로부터 일반 경쟁이 제한 경쟁보다 더 담합을 유발하는 제도라고 단정짓기는 어려우며, 오히려 현행 우리나라 입찰 제도에서 일반 경쟁 역시 실제로는 경쟁이 제한되는 형태로 나타나고 있는 것으로 해석하여야 할 것임.
  - 100억원 이상 대형 공사는 입찰 경쟁의 방식과 관계없이 최종적으로 적격 심사의 과정을 거치게 되므로 결국 이것이 일반 경쟁의 경우에 있어서 입찰 참여 업체의 폭을 사전에 제한하는 요소로 작용하고 있는 것으로 판단됨.
  - 김정현의 93~94년도 100억원 이상 공사에서는 PQ 공사가 PQ 제외 공사보다 낙찰률이 90% 이상의 비중이 높게 나타났는데, 이 때는 적격 심사가 없는 순수 최저가 낙찰제가 시행된 시기였기 때문임.
  - 또한 조달청의 일반 경쟁과 제한 경쟁의 평균 입찰자수 비교 분석 결과를 보아도 적격 심사가 적용되고 있는 95년 이후 제한 경쟁 입찰에서 입찰 참가자수가 일반 경쟁보다 더 많은 것으로 나타나고 있음.

- 따라서 현행 적격심사제 운용하에서는 제한 경쟁 방식이 반드시 일반 경쟁 방식보다 담합의 여건을 더 조성하고 있다고 판단하기는 어려움.
- 이러한 사실은 현재 정부가 담합을 방지하기 위하여 PQ 통과 업체의 수를 확대하여 일반 경쟁 방식으로 제도 개선을 유도하는 것이 소기의 성과를 거두기 어렵다는 것을 시사함.
- 또한, 이와 같은 방향으로의 제도 개선은 담합 방지의 효과를 달성하기 어려울 뿐만 아니라 적격 시공업체의 선정과 발주의 효율성을 확보하기 위한 PQ 제도 본래의 취지를 약화시킴으로써 오히려 양적 증가에 따른 업체의 참가 비용과 발주자의 평가 비용을 가중시키는 부작용만 발생시킬 소지가 큼.

〈표 IV-5〉 조달청 발주 공사의 경쟁 방식별 평균 입찰 참가자수

(단위 : 업체수)

	일반경쟁		제한경쟁		지명경쟁		수의계약		평균	
	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원	건수	인원
1994	302	70	2,199	69	8	3	413	1	2,922	28
1995	1,521	105	386	116	7	3	165	1	2,079	54
1996	1,658	89	627	163	6	3	238	1	2,529	99

자료 : 조달청, 「조달연보」, 1997.

## V. 정책적 시사 : 담합 방지를 위한 제도 개선의 방향

- 공공 발주 공사의 낙찰률 분포 특성과 건설기업의 입찰 형태의 특성을 살펴본 결과 덩핑 입찰과 담합 관행이 지속되어 오고 있는 것으로 판단됨.
- 건설기업들의 입찰 담합 관행은 수요독점적 건설 시장에서 구조적으로 발생하게 되는 덩

핑 행위를 방지하기 위한 자구적 행위로 볼 수 있으나, 사회적 비용의 기준으로 볼 때 입찰·계약 제도의 개선을 통하여 담합 행위를 유인하는 제도적 환경을 제거하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

- 특히, 매출액 중심의 성장 지향적 기업문화를 가지고 있는 우리나라의 경영 여건에서 비추어 볼 때 과잉 경쟁으로 인한 건설 수주의 덤핑 행위를 방지하지 않고서는 담합 행위를 근원적으로 근절하기는 어려울 것임.

지금까지 우리나라에서 운용되어 온 가격 중심의 낙찰 제도는 근본적으로 덤핑 행위를 유발하고 있으므로, 무엇보다 우선적으로 현행 가격 중심의 낙찰 제도에서 발주 공사의 특성별로 가격 이외의 기술, 사업 수행 능력 등을 종합 심사하는 낙찰방식으로서의 제도 개선이 요구됨.

- 현행 적격 심사 제도 역시 최저 가격 제시자에 대한 적격성 여부를 심사하는 방식으로 여전히 덤핑과 담합 행위를 유인하는 가격 중심의 낙찰 제도라는 한계를 벗어나지 못하고 있음.
- 한편, 국민의 대리자인 정부의 입장에서 보아도 사전 계약 행위로 이루어지는 건설 시공물의 복합적 특성과 공공 발주자의 감리·감독 능력 등을 종합 판단하여 볼 때 반드시 최저 가격 제시자를 선정하는 것이 최선의 선택이 아닐 수도 있음.

입찰 제도와 관련하여 현재 정부가 추진하고 있는 제한 경쟁 방식에서 일반 경쟁방식으로서의 제도의 개선은 입찰 담합을 방지하는데 효과적인 장치가 되기 어려울 것으로 판단됨.

- 일반 경쟁 방식이 입찰 참여자의 폭을 확대하여 담합의 여건 조성을 방지하는 효과를 거둘 수 있다고 볼 수 있으나, 현행 적격 심사제하에서는 일반 경쟁이라 하더라도 수주 능력이 부족한 업체들의 무한정한 입찰 참여는 일어나지 않음.
- 오히려 PQ 제도와 제한 경쟁 입찰 방식이 추구하는 효율적인 발주 및 입찰 방식으로서의 장점을 약화시키고 궁극적으로는 공공 발주자의 발주 능력을 상실케하는 결과를 초래할 가능성이 높음.
- 제한 경쟁 제도의 운용은 일률적인 기준의 적용보다는 발주 기관 및 발주 공사의 특성에 따라 다양한 기준을 적용하는 것이 입찰 담합을 방지하는데 효과적이고, 이를 위해서는 수요 기관의 발주 재량권을 확대하는 것이 필수적임.