

국정감사 정책자료집 2015-1

공공입찰제도와 공공공사의 입찰담합

2015. 9

국회의원 이 찬 열

요 약

요 지

공공입찰제도의 문제점과 개선방안과 관련해 조사·분석함

■ 주 요 내 용

- 공공조달 입찰제도는 크게 물품계약, 용역계약, 시설공사 분야로 구분할 수 있음
 - 일반적으로 공공조달 입찰방식은 “최저가낙찰제 방식”과 “적격심사낙찰제 방식”으로 구분됨
 - 해외 선진국의 공공조달제도 : 미국, 영국, 캐나다 등(본문 참조)

- 우리나라 부정당업자 제재제도는 입찰참가자격제한제도를 중심으로 운영됨
 - 부정당업자 입찰참가자격제한사유는 「국가계약법 시행령」 제76조 제1항에서 규정하고 있음
 - 해외 선진국의 부정당업자 제재제도 : 미국, 영국, 독일, 캐나다 등(본문 참조)

○ 입찰담합에 대한 제재현황

- 우리나라의 경우, 입찰담합 발생시 「국가계약법 시행령」 제76조상의 입찰참가자격제한 제재에 더해 「형법」 제315조, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조, PQ심사제도에 의한 추가적인 제재를 받음

○ 부정당업자 제재제도 관련 주요쟁점

- 효력정지신청으로 인한 제도의 실효성 저하
- 입찰참가자격제한처분 제척기간 도입 관련
- 제재사유 관련
- 제재수단 관련

○ 국토교통부 산하·소속기관의 입찰담합 현황 및 향후 대책

- 국토교통부 산하·소속기관 입찰담합 적발현황 및 최근 3년간 공공공사 입찰참가 및 수주현황
- 국토교통부 산하·소속기관의 '입찰담합 징후 감지시스템' 개발·운영 현황
- 국토교통부의 건설산업 입찰담합 예방 및 시장 불확실성 완화방안

목 차

1. 공공조달제도 개관	1
1) 물품계약	1
2) 용역계약	2
3) 시설공사	3
2. 조달청 입찰 평가항목	8
3. 해외 선진국의 공공조달제도	13
1) 미국	13
2) 영국	15
3) 캐나다	18
4) 소결	18
4. 우리나라 부정당업자 제재제도 개관	20
1) 현황	20
2) 법적 근거	20
3) 제재사유	21
4) 제재기준	23
5. 해외 선진국의 부정당업자 제재제도	26
1) 미국	26
2) 영국	31

3) 독일	33
4) 캐나다	35
5) 비교 및 시사점	37
6. 공공입찰 담합 관련 제재제도	40
1) 우리나라의 현황	40
2) 타 기관과의 정보공유 현황	41
3) 해외 주요국의 입찰담합에 대한 처벌 현황	42
7. 부정당업자 제재제도 관련 주요쟁점	43
1) 효력정지신청으로 인한 제도의 실효성	43
2) 입찰참가자격제한처분 제척기간 도입 관련	45
3) 제재사유 관련	46
4) 제재수단 관련	47
8. 입찰담합 현황 및 대책	48
1) 공공공사 입찰참가 업체 현황 및 입찰담합 적발현황	48
2) 공공공사 입찰제도 및 발주방식 제도 변천사	54
3) 공공공사 입찰담합 예방을 위한 국토교통부 대책	57
9. 결론	60
<참고문헌>	63

1. 공공조달제도 개관

1) 물품계약

가격결정방식

- 거래실례가격(상용화된 물품), 원가계산(기술개발제품 및 비상용품 등)

입찰(경쟁)방식

- 일반경쟁, 제한경쟁(중소기업간 경쟁 등), 지명경쟁(특정기술, 신용도 우량 업체), 수의계약

낙찰자 결정방식

- 최저가방식 : 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 “국가계약법”이라 함) 시행령」 제42조제1항에 따라 대부분의 물품구매 입찰 시 적용
- 적격심사방식 : 일반물품에 대해 적용하고 중소기업자간경쟁제품에 대해서는 계약이행능력심사 적용(「국가계약법 시행령」 제42조제2항)
- 2단계 입찰 : 발주자가 적절한 규격의 작성이 어려운 경우, 1단계에서 규격입찰서를 제출받아 적격자를 판단하고 2단계에서 적격자로부터 가격입찰서를 제출받아 낙찰자를 결정하는 방식
- 협상에 의한 계약 : 설치 및 시공 등이 물품의 효용가치에 영향을 주

는 경우에 제한적으로 활용되거나 물품으로 발주할 경우 최저가 또는 적격심사 방식의 낙찰률보다는 높은 가격으로 낙찰될 가능성이 있음

- 기술능력 평가와 가격평가의 합산점수가 기준점수(88~92점, 기관별 상이) 이상의 대상자 중 최고점자와 협상, 낙찰하한률 또는 최저가격 요건은 없음

2) 용역계약

구분

- 용역은 업무편의상 기술용역과 일반용역으로 구분됨

가격결정방식

- 공사비요율 방식 : 총 사업비 중 공사비 일정요율을 곱하여 용역대가를 산정, $\text{공사비} \times \text{요율}(1.24\sim 5.98\%)$
- 실비정액가산방식 : 실제 용역 제공을 위해 투입되는 인건비 등 실제 발생비용으로 용역대가를 산정, $\text{직접인건비} + \text{직접경비} + \text{제경비} + \text{기술료} + \text{부가가치세}$
- 원가계산 : 일반용역의 경우 계약예규의 학술용역 원가계산 기준을 준용하여 반영하고, 기술용역(건설기술용역, 엔지니어링용역)의 경우 대가기준(품셈)을 적용함

□ 입찰(경쟁)방식

- 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약

□ 낙찰자 결정방식

- 최저가방식 : 용역계약은 기본적으로 적격심사방식을 적용하도록 되어 있으나 대략 20% 내외에서 최저가방식 형태로 운영되는 것으로 추정됨
- 적격심사방식 : 용역계약은 원칙적으로 적격심사방식을 적용함
- 협상에 의한 계약 : 「국가계약법 시행령」 제42조의2에 명시된 지식기반사업이나 고도의 기술성, 전문성, 학술성 등이 요구되는 용역의 경우 적용됨

3) 시설공사

가. 공공공사(시설공사) 입찰제도의 구분

- 현재 공공공사를 조달하는 방식은 설계·시공 분리방식, 설계·시공 일괄방식, 수의계약 방식으로 구분됨
- 설계·시공 분리방식은 공사금액에 따라 300억 원 미만 중소형공사에 적용되는 적격심사제와 300억 원 이상 대형공사에 적용되는 최저가낙찰제로 구분할 수 있음
- 설계·시공 일괄방식은 공사금액 및 난이도에 따라 턴키, 대안, 기

- 현재 300억 원 미만 공사 중 최저가, 턴키, 대안입찰, 수의계약을 제외한 모든 공사에 적용됨
- 적격심사에 있어 공사수행능력 평가의 변별력이 충분하지 않을 경우, 가격경쟁이 심화됨
- 기본적으로 적격심사를 거친 이후에는 최저가낙찰제와 유사하게 운영되고 낙찰하한률을 운용하고 있어, 가격 경쟁이 아닌 운에 의해 낙찰자가 선정(보통 “운찰제” 라고도 함)되는 문제점이 존재함
- 2016년 종합심사제 적용 확정시 100억 원 미만 공사에 한해 적격심사를 적용함
- 100~300억 원의 공사는 종합심사유형 I 5)을 적용함

(3) 턴키(일괄)입찰 · 대안입찰

- 턴키(일괄)입찰 방식은 입찰 시에 그 공사의 설계서, 기타 시공에 필요한 도면 및 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰방식을 의미하고, 대안입찰 방식은 발주기관이 작성한 원안설계 동등이상의 기능 및 효과를 가진 신공법·신기술·공기단축 등이 반영된 설계 대안을 허용하는 입찰방식을 의미함
- 주로 300억 원 이상 신규복합공종공사에 적용되며, 추정가격 300억 원 미만 신규복합공종공사 중 각 중앙관서의 장이 턴키·대안 입찰

5) 가 +

로 집행함이 유리한 것으로 인정한 공사에도 적용됨

(4) 기술제안입찰

□ 발주기관이 교부한 기본설계서(또는 실시설계서) 및 입찰안내서에 따라, 입찰자가 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰방식을 의미함

○ 상징성, 기념성, 예술성 등이 필요하다고 인정하는 공사이면서 난이도가 높은 기술이 필요한 공사에 주로 적용됨

□ 현행 공공공사 조달방식을 요약하면 <표 1>과 같음

<표 1> 현행 공공공사 조달방식(낙찰유형)

구 분		내 용
설계·시공 분리	적격심사제	300억 원 미만 공사, 최저가 입찰자부터 '수행능력+가격'을 심사
	최저가 낙찰제	300억 원 이상 공사, 저가심의를 통과한 최저가 입찰자를 선정
설계·시공 일괄	턴키 입찰	300억 원 이상 고난도 공사 등, 최고점수 획득자를 선정
	대안 입찰	300억 원 이상 고난도 공사 등, 원안 및 대안 설계를 병행 입찰
	기술제안 입찰	상징성, 예술성 등이 필요한 고난도 공사, 입찰자가 기술제안을 하고, 최고점수 획득자를 선정
수의계약		「국가계약법 시행령」제26조 요건에 해당하는 경우

자료: 조달청, 「2015 조달제도」, 2015.2.

2. 조달청 입찰 평가항목

- 일반적으로 공공조달 입찰방식은 크게 “최저가낙찰제 방식” 과 “적격심사방식” 으로 구분됨
- 우선, 시설공사 입찰방식을 중심으로 정리하면, <표 2>와 같음⁶⁾

<표 2> 현행 시설공사 입찰방식(낙찰유형)

구 분		내 용
설계·시공 분리	적격심사제	300억 원 미만 공사, 최저가 입찰자부터 ‘수행능력+가격’을 심사
	최저가 낙찰제	300억 원 이상 공사, 저가심의를 통과한 최저가 입찰자를 선정
설계·시공 일괄	턴키 입찰	300억 원 이상 고난도 공사 등, 최고점수 획득자를 선정
	대안 입찰	300억 원 이상 고난도 공사 등, 원안 및 대안 설계를 병행 입찰
	기술제안 입찰	상징성, 예술성 등이 필요한 고난도 공사, 입찰자가 기술제안을 하고, 최고점수 획득자를 선정
수의계약		「국가계약법 시행령」제26조 요건에 해당하는 경우

자료: 조달청, 「2015 조달제도」, 2015.2.

- 최저가낙찰제 방식은 “저가심의” 를 통한 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식으로, “가격” 이 가장 중요한 요소임
- 적격심사방식은 “적격심사제” 라는 수행능력을 평가하는 절차가 있음⁷⁾

6) “ ”

7)

○ 이하에서는 시설공사 적격심사제의 평가항목을 요약함

<표 3> 시설공사 적격심사평가 항목 및 배점(일반)

구 분	점수배점	평가기준		
300억 미만~100억 이상 (적격 통과점수: 92점)	입찰가격 : 30점	$30 - [(88/100 - \text{입찰가격} / \text{예정가격}) \times 100] = 22$ 낙찰하한율 : 79.995% <난이도계수:1>		
	수행능력 : 40점	시공경험 : 12점	10년실적	200%이상 (12.0) 165%이상 (11.0) 130%이상 (10.0) 90%이상 (8.9) 50%이상 (7.8) 50%미만 (6.6)
			5년실적	실적계수×12 (평점상한12점) 실적계수=실적합계액÷(기초금액×5), 등급공사(토목1.3배,건축2배,준설2배)
	기술능력 : 12점	사전심사 [별표2]의 4호에 의한 기술능력 평점 × 12/41		
	시공평가결과 : 2점	사전심사 [별표2]의 4호에 의한 시공평가결과 평점 × 2/10		
	경영상태 : 14점 [별표 7]	신용평가등급 <별표7>에 의한 경영상태 평점 (기업신용평가등급 A+이상: 35점) × 14/35		
	신인도 : ±1.2점	사전심사 세부기준에 의한 점수 × 24/100 (전문. 전기. 통신. 소방. 문화재는 주5)의 사항만 평가함)		
	자재 및 인력 조달가격: 16점	{노무비 평가점수(10) + 제경비 평가점수(6)} × 공사종류별 난이도계수		
	하도급계획의 적정성 평가 : 14점	<별표6>의 기준에 따라 평가함		
100억 미만~50억 이상 (적격 통과점수: 95점)	입찰가격 : 50점	$50 - 2 \times [(88/100 - \text{입찰가격} / \text{예정가격}) \times 100] = 45$ 낙찰하한율 : 85.495% <난이도계수:1>		
	수행능력 : 30점	시공경험 : 15점	10년실적	100%이상 (15.0) 85%이상 (13.7) 70%이상 (12.4) 50%이상 (11.0) 30%이상 (9.7) 30%미만 (8.2)
			3년실적 (토목등급공사 : 5년실적)	실적계수×15 (평점상한15점) 실적계수=실적합계액÷(기초금액×2), 등급공사(토목:1.0배, 건축1.2배)
	[별지 #3-1]	경영상태 : 15점 (종합평점×15/45)	부채비율:22점	50%미만 (22.0) 75%미만 (19.7) 100%미만 (17.5) 125%미만 (15.2) 125%이상 (13.0)
		유동비율:21점	150%이상 (21.0) 120%이상 (18.7) 100%이상 (16.5) 70%이상 (14.2) 70%미만 (12.0)	
		영업기간:2점	5년이상 : 2.0, 5년미만~3년이상 : 1.8, 3년미만 : 1.5	
	신인도 : ±0.9점	사전심사 세부기준에 의한 점수 × 18/100 (전문. 전기. 통신. 소방. 문화재는 주5)의 사항만 평가함)		
	자재및인력조달가격: 10점	{노무비 평가점수(7) + 제경비 평가점수(3)} × 공사종류별 난이도계수		
	하도급계획의 적정성평가: 10점	<별표6>의 평가방법에 의함		

<표 4> 시설공사 적격심사평가 항목 및 배점(일반, 전문, 전기 등)

구분	점수배점	평가기준			
일반건설 50억~10억 전문공사 50억~3억 전기.통신.소방.문화재 등 50억~3억 (적격통과점수: 95점) [별지 # 4]	입찰가격 : 70점	70-4× (88/100-입찰가격/예정가격)×100 = 65		낙찰하한율 : 86.745%	
	시공경험:15점	10년 실적	75%이상 (15.0) 45%이상 (11.0)	65%이상 (13.7) 30%이상 (9.7)	55%이상 (12.4) 30%미만 (8.2)
		5년 실적	50억 미만~10억 이상 (전업종)	실적계수×15 (평점상한15점)*실적계수 =실적합계액÷(기초금액×2)	
			10억 미만~3억 이상 전문,전기.통신.소방.문화재	실적계수×15 (평점상한15점)*실적계수 =실적합계액÷(기초금액×1)	
		신설 주) 2. 공동수급체에 포함되어 참여하는 신설업체에 대해서는, 최근 3년간 당해 공사업종의 공사실적이 예비가격기초금액의 1/2배 이상 2배 미만인 경우 실적계수 산정을 위한 해당 신설업체의 공사실적은 예비가격기초금액의 2배로 본다. 다만, 추정가격 10억 원 미만의 전기.정보통신.소방시설.문화재.전문공사의 공동수급체에 포함되어 참여하는 신설업체에 대해서는, 최근 3년간 당해공사업종의 공사실적이 예비가격기초금액의 1/2배 이상 1배 미만인 경우 실적계수 산정을 위한 해당 신설업체의 공사실적은 예비가격기초금액의 1배로 본다. 3. 신설업체 각각의 공동수급체 내 지분율이 20%를 초과할 경우 해당 신설업체는 주) 2의 적용에서 제외하며, 공동수급체 내 모든 신설업체의 지분율의 합이 40%를 초과할 때에는 공동수급체 내 모든 신설업체를 주) 2의 적용에서 제외한다. 4. 주) 2와 주) 3의 신설업체는 등록기간(양수·도를 통한 영업기간 합산) 3년 미만인 업체를 말한다.			
	수행능력:30점	부채비율:7점	50억 미만~10억 이상 (전업종)	50%미만 (7.0) 75%미만 (6.2) 100%미만 (5.4) 125%미만 (4.6) 125%이상 (3.8)	
			10억 미만~3억 이상 전문,전기.통신.소방.문화재	100%미만 (7.0) 130%미만 (6.2) 160%미만 (5.4) 190%미만 (4.6) 190%이상 (3.8)	
		유동비율:7점	50억 미만~10억 이상 (전업종)	150%이상 (7.0) 120%이상 (6.2) 100%이상 (5.4) 70%이상 (4.6) 70%미만 (3.8)	
			10억 미만~3억 이상 전문,전기.통신.소방.문화재	100%이상 (7.0) 90%이상 (6.2) 80%이상 (5.4) 70%이상 (4.6) 70%미만 (3.8)	
		영업기간:1점	3년이상: 1.0 3년미만~1년이상: 0.9 1년미만: 0.8		
기타 당해공사 수행관련 결격여부 : -10점					

일반건설 10억~3억 (적격통과점 수: 95점) [별지 # 5]	입찰가격:80점		80-20×[(88/100-입찰가격/예정가격)×100] = 75			낙찰하한율 : 87.745%			
	수 행 능 력:2 0점	시공경험:10점	10년 실적	75%이상 (10.0) 45%이상 (7.6)	65%이상 (9.2) 30%이상 (6.6)	55%이상 (8.4) 30%미만 (5.5)			
			5년 실적	실적계수×10 (평점상한10점) 실적계수=실적합계액÷(기초금액×1/2)					
			주) 1. 공동수급체에 포함되어 참여하는 신설업체에 대해서는, 최근 5년간 당해공사 업종의 공사실적이 예비가격기초금액의 1/2배 미만인 경우 실적계수 산정을 위 한 해당 신설업체의 공사실적은 예비가격기초금액의 1/2배로 본다. 2. 신설업체 각각의 공동수급체 내 지분율이 20%를 초과할 경우 해당 신설업체는 주) 1.의 적용에서 제외하며, 공동수급체 내 모든 신설업체의 지분율의 합이 40% 를 초과할 때에는 공동수급체 내 모든 신설업체를 주) 1.의 적용에서 제외한다. 3. 주) 1.과 주) 2.의 신설업체는 등록기간(양수·도를 통한 영업기간 합산) 3년 미만인 업체를 말한다.						
	경 영 상 태:10점 [별표 2]	부채비율:5점	100%미만 (5.0) 130%미만 (4.5) 160%미만 (4.0) 190%미만 (3.5) 190%이상 (3.0)						
		유동비율:5점	100%이상 (5.0) 90%이상 (4.5) 80%이상 (4.0) 70%이상 (3.5) 70%미만 (3.0)						
		여성대표 (건축토목토건)	시공비율이 30% 이상인 때 경영상태 취득점수(공동수급체 전체점수)에 10% 가산 평가						
기타 당해공사 수행관련 결격여부 : -10점									

<표 5> 시설공사 적격심사평가 항목 및 배점(일반, 전문, 전기 등)

구분	점수배점	평가기준		
일반건설 3억~2억 전문공사 3억~1억 전기·통신· 소방·문화재 3억~8천 (적격통과점수 : 95점) [별지 # 6]	입찰가격:90점	90-20× (88/100-입찰가격/예정가격)×100 = 85 낙찰하한율 : 87.745%		
	수행능력:10점	시공경험:5점	5년 실적	실적계수×5 (평점상한5점) 실적계수=실적합계액÷(기초금액×1/2) * 동일한 법령에 의하여 등록된 업종의 실적금액을 모두 합산한다. (전기, 통신, 소방은 제외)
			주)	3. 공동수급체에 포함되어 참여하는 신설업체에 대해서는, 최근 5년간 당해 공사 업종의 공사실적이 예비가격기초금액의 1/2배 미만인 경우 실적계수 산정을 위한 해당 신설업체의 공사실적은 예비가격기초금액의 1/2배로 본다.
			4. 신설업체 각각의 공동수급체 내 지분율이 20%를 초과할 경우 해당 신설업체는 주) 3.의 적용에서 제외하며, 공동수급체 내 모든 신설업체의 지분율의 합이 40%를 초과할 때에는 공동수급체 내 모든 신설업체를 주) 3.의 적용에서 제외한다.	
	경영상태:5점 [별표 3]	부채비율:3점	100%미만 (3.0) 130%미만 (2.7) 160%미만 (2.4) 190%미만 (2.1) 190%이상 (1.8)	
		유동비율:2점	100%이상 (2.0) 90%이상 (1.8) 80%이상 (1.6) 70%이상 (1.4) 70%미만 (1.2)	
여성대표 (건축토목토건)		시공비율이 30% 이상인 때 경영상태 취득점수(공동수급체 전체점수)에 10% 가산 평가		
기타 당해공사 수행관련 결격여부 : -10점				

일반건설 2억미만 전문공사 1억미만 전기·통신·소방· 문화재 8천미만 (적격통과점수 : 95점) [별지 # 7]	입찰가격:90점	90-20× (88/100-입찰가격/예정가격)×100 낙찰하한율 : 87.745%		
	수행능력:10점	경영상태:10점 [별표 2]	부채비율:5점	100%미만 (5.0) 130%미만 (4.5) 160%미만 (4.0) 190%미만 (3.5) 190%이상 (3.0)
			유동비율:5점	100%이상 (5.0) 90%이상 (4.5) 80%이상 (4.0) 70%이상 (3.5) 70%미만 (3.0)
			여성대표 (건축토목토건)	시공비율이 30% 이상인 때 경영상태 취득점수(공동수급체 전체점수)에 10% 가산 평가
			특별신인 도:2점	최근 5년간 실적합계액이 기초금액 이상인 경우 가산 평가 (3년실적 ≥ 기초금액)
기타 당해공사 수행관련 결격여부 : -10점 ○ 관계법령에 의한 당해업종 등록기준상 기술자 보유 미달 여부 확인방법 가. 기술자 보유미달 여부 확인은 입찰공고일 현재를 기준으로 공사관련 법령에 따라 공사업체의 기술자 정보를 관리하는 협회로부터 통보되어 시스템에 등록된 자료나 직접 발급받은 자료를 제출받아 확인한다. 나. 가 호의 방법으로 확인이 불가능한 경우에는 업체로부터 직접 제출받은 기술자 자격증 사본과 고용 여부를 확인 할 수 있는 4대 보험 가입증명서류 등에 의한다. 다. 가 ~ 나 호에도 불구하고 종합건설공사인 경우에는 건설기술관리법령에 의한 한국건설기술인 협회로부터 통보되어 시스템에 등록된 자료에 의하며, 별도의 자료를 제출받지 아니한다. 라. 입찰 공고일 현재 기술자 보유현황이 업종등록 기준에 미달하나 입찰서 제출 마감일 전일까지 업종등록기준을 충족하는 경우에는 감점대상에서 제외한다. 다만, 퇴사(4대 보험 가입자격 상실 확인서상 퇴사일 기준)한 후 50일을 초과하지 않은 경우에 한한다. 마. 공동도급계약의 경우는 구성원 중 1개 사라도 기술자 보유 미달업체가 포함된 경우 10점 감점한다.				

3. 해외 선진국의 공공조달제도

1) 미국⁸⁾

가. 개 관

□ 미국은 연방조달처에서 중앙조달 업무를 관장하고, 11개 지방청을 두고 있음

○ 지방청은 전국 각지에 있는 연방기관들에 대한 물품 공급기능을 담당함

○ 다만, 군수조달은 1961년 설립된 국방조달본부(Defence Logistics Agency)에 의한 집중 조달체제로 운영되고 있음

□ 연방조달처는 중앙조달기관으로서 달성해야 할 임무에 대한 지침을 제공하는 전략적 계획을 수립하며, <표 6>과 같이 5개의 전략적 목표를 제시하고 있음

<표 6> 미국 연방조달처의 전략적 목표

목 표	내 용
자산관리의 책임성 증진	정부재원 및 자산보존과 정부 자산관리에 있어서의 정책 및 실무관행 제공
연방시장에서의 효율적 경쟁	양질의 최상의 가치를 효율적, 경제적으로 제공함으로써 경쟁력 강화
고객서비스 제공	고객의 수요를 충족시킬 수 있는 창조적인 대안의 개발
연방정부의 사회적, 환경적 목표에 부합	연방정부의 목표 달성에 기여하고 환경 친화적 근무환경 조성 및 자원의 활용을 도모
미래의 작업 환경에 대한 대비	기술과 실무관행 등의 개발을 통한 바람직한 작업 환경 설계 및 개발

자료: 주뉴욕총영사관, 「미국 주 및 지방정부 조달제도」, 2008.4.

8) , 「 , 2008.4.

나. 주요 제도

주생산품 우대정책

- 26개 주가 주내 입찰자에 법적인 우대를 하고 있으며, 27개 주는 상호 호혜적 법률을 가지고 있음
- 한편, 12개 주가 「미국산제품구매법(Buy American Act)」을 주 조달에 적용하고 있음

중소기업 등 지원정책

- 일부 주에서는 중소기업 등에 대해 가격평가 우대(price preference) 또는 할당(set-aside) 등 지원정책을 실시
 - 여성기업(4개주), 약자소유기업⁹⁾(5개주), 중소기업(7개주), 장애인소유기업(6개주), 보호작업장¹⁰⁾(14개주), 제대군인기업(1개주), 교정기관(14개주) 등
- 22개 주는 중소기업 인증 프로그램을 갖고 있는데 대부분 중앙조달 부서가 아닌 다른 기관에서 담당함

환경구매정책

- 친환경상품을 제공하는 계약건수가 지난 3년 간 꾸준히 증가하고

9) Minority -owned business

가 , .

10) (Sheltered workshop)

있으며, 23개 주가 재활용품에 대한 우대정책 보유

- 연료 및 환경에 대한 관심 고조에 따라, 연료소비 및 온실가스 배출의 감소를 목적으로 하는 구매가 확대될 것으로 예측

2) 영국¹¹⁾

가. 개관

- 영국은 80년대 후반부터 분산조달형태로 운영되어 왔으나, 조달예산의 효율적 집행을 위하여 2000년 4월 OGC(Office of Government Commerce) 산하에 2개의 조달전문기관이 발족되면서 집중조달체제를 유지하고 있음
- OGC가 조달정책 수립과 정부부처의 구매업무를 감독하고 있으며, 2개의 조달전문기관은 IT제품 이외의 물품 및 서비스를 조달하는 TBA(The Buying Agency)와 정보기술제품 및 서비스를 조달하는 CCTA(Central Computer and Telecommunication Agency)임

나. 주요 제도

□ 개요

- 영국은 과거 장애인 관련기업에 우선 계약을 보장하는 “우선공급자제도(PSS, Priority Supplier Scheme)” 가 있었으나 1994년 폐지

11) , 「

」, 2006.

- 「EU 조달원칙」(내국민 대우 및 무차별 원칙)에 위배
- PSS 폐지에 대체하여 1994.11월에 특별계약조치(SCA, Special Contracts Arrangement)를 도입
- 「EU 공공조달지침」이 적용되지 않는 일정금액 이하의 국내 조달 계약에 대해 장애인 관련기업에 제한적인 입찰 혜택을 부여
- 이후, GMB 등 영국의 장애인단체가 유럽의 관련단체와 연계, 장애인 관련기업의 정부조달 혜택 부여에 관한 캠페인을 전개
- 그 결과, 2006.1.31.일부터 발효된 「EU 신공공조달지침」에 장애인 관련기업에만 입찰참가 권리를 부여할 수 있는 유보계약(Reserved Contract)이 신설

□ 규 정

- 「EU 신공공조달지침」 제19조(유보계약)
 - 장애인 보호작업장에 대해서만 낙찰절차 참가권리를 부여하는 유보 계약규정을 신설
 - 이는 SCA와 달리 일정금액 이상 「EU 공공조달지침」이 적용되는 조달에도 장애인 관련기업에 혜택을 부여하는 제도로써 의의
- 영국의 「공공계약규정 2006」 제7조
 - 「EU 신공공조달지침」 이행을 위해 새롭게 「공공계약규정 2006」을 제정
 - 동 규정 제7조에는 「EU 신공공조달지침」 제19조(유보계약)을 이행

하는 내용을 포함

□ 장애인 관련기업 지원 구매제도 : 특별계약조치(SCA)

○ 내용

- SCA에 등록된 장애인 기업 등에 대하여 정부구매자는 이들과의 거래증진을 위해 노력해야함
- ◆ 그러나 SCA 등록공급자라고 하여 우선구매 혜택이 주어지지 않으며 경제적으로 가장 유리한 입찰서를 제출한 공급자를 낙찰해야함
- 다만, SCA 하에서 정부구매자는 다음의 경우 SCA 등록공급자를 배려
- ◆ 모든 입찰서가 경제적으로 유리할 경우 SCA 등록공급자에 낙찰
- ◆ SCA 등록공급자의 입찰이 가격 때문에 수락되지 않을 경우(품질, 수량, 납기 등은 채택), 수정 입찰제한서(Offer Back)를 제출할 수 있는 기회를 부여

○ 적용범위

- 중앙부처 및 소속 집행기관 등과 거래시 SCA 적용
- 영국 이외의 EU 장애인 관련기업에도 SCA 혜택 부여
- 「EU 공공조달지침」 적용대상 기준금액 미만의 조달에 적용

□ 장애인 관련기업 지원 구매제도 : 유보계약

○ 내용

- 장애인 기업이나 장애인 작업장에만 공공조달 참여권 부여 가능
- ◆ 일반적인 공공계약 낙찰뿐만 아니라 기본협약(Framework), 역동적 구매시스템(Dynamic Purchasing System)에도 적용 가능
- 이 경우, 계약당국은 계약 공고에 이를 명시해야 함

○ 적용범위

- 「EU 공공조달지침」의 적용을 받는 중앙정부, 지방정부, 기타기관 포함
- 영국 이외의 EU 장애인 관련기업에도 적용
- 「EU 공공조달지침」 적용대상 기준금액 이상의 조달에 적용

3) 캐나다¹²⁾

□ 캐나다의 우리나라 조달청에 해당하는 조직은 공공서비스부(Public Works & Government Service Canada, PWGSC)인데, 연방 재무부의 산하기관이 아니라, 전 부처에 공통된 서비스를 제공하는 독립부처임

○ 공공서비스부는 공공서비스부 법률(PWGSC Act)에 근거하여 정부 구매계약과 관련한 제반 조건을 정할 권한을 가지고 있고, 물품·서비스 구매계약과 관련한 권한을 독점하고 있음

4) 소결

□ 해외 선진국들은 대체로 정부 구매행위를 단순히 필요한 물자를 구매하는 것에 그치지 않고 다른 정부정책과 연계하여 정부정책을 달성하

12) 「공공조달법」 제10조, 「공공조달법령」 제10조, 2009.1.

는 효과적인 정책수단으로 이용하고 있음

○ 이에 따라, 조달의 경쟁성, 염가구매, 주민지원, 고용균등 등을 중요시하여 이를 입찰 시 평가하고 있음

<표 7> 참고: 우리나라, 미국, 영국, 캐나다의 조달제도 비교(물품계약 중심)

비교대상	우리나라	미 국	영 국	캐나다
조달기관	조달청	연방조달처(GSA)	정부 상무처(OGC)	PWGSC
조달체계	중 양 조 달			
계약형태	단 가 계 약			
성능향상제 품대체공급	계약자(등록업체)가 요청할 경우 수정계약에 의하여 계약금액 변동 없이 국가에 유리할 경우 언제든지 가능			
가격인하	계약자의 요청에 의하여 언제든지 가능			
할인제도	다량구매 시 할인 (volume discount)			
가격인상	계약체결 후 90일 경과, 등록률이 3/100 이상 일 때	계약체결 후 12개월 경과, 12개월 이내 3번만 가능	가격 변동이 필요한 경우, 30일전에 통보, 심사	업체의요청과 PWGSC의 심사 후 인상 가능
가격 협상	업체로부터 최고우대가격을 받아 협상	업체로부터 최혜고객가격을 받아 협상	업체 가격자료평가 및 가격증명에 대한 서약서 제출	업체가 제출하는 Price Certificate로 시장최저가 보장
계약방법 및 계약절차	< 일반경쟁 > 적격성 평가자료 접수 → 평가 → 적격자와 가격협상 → 전자계약	< 경쟁적 절차 > 제안요청서 접수 → 규격 및 가격 평가 → 제안서 통과 및 탈락 → 등록		
계약기간	2년	통상 5년 (매년 재검토)	3년	1~5년
계약수량	계약수량 명시 단, 수량보장은 없음	수량을 명시하지 않고, 보장도 없음		
거래품목	336,062품목 ('15.02월)	1,000만 품목	50만 품목	50만 품목

자료: 조달청, 「2015 조달제도」, 2015.2.

4. 우리나라 부정당업자 제재제도 개관

1) 현황

- 우리나라 부정당업자 제재제도는 입찰참가자격제한제도를 중심으로 운영됨
- 부정당업자 입찰참가자격제한제도는 국가기관 등이 실시하는 입찰 및 체결한 계약의 이행 등이 불성실한 자에 대하여 1월~2년의 범위 내에서 입찰참가자격을 제한하여 국가기관, 지방자치단체 및 공기업·준정부기관이 실시하는 모든 입찰에 참가하지 못하도록 하는 제도를 의미함
- 부정당업자 입찰참가자격 제재기간은 1월 이상 2년 이하의 범위 내에서 제재사유별로 규정하고 있음(「국가계약법 시행규칙」 [별표2], <표 8>, <표 9> 참조)
- 제재기간의 가중·경감은 동기·내용 및 횟수 등을 참작하여 제재기간의 1/2의 범위 내에서 가중 또는 감경이 가능함(「국가계약법 시행규칙」 제76조 제2항)
- 그러나 제재기간을 경감하는 경우 1개월 이상은 제재하여야 하며, 가중 시에도 2년을 초과할 수 없음(「국가계약법 시행규칙」 제76조제4항)

2) 법적 근거

- 국가기관

○ 「국가계약법」 제27조(부정당업자의 입찰참가자격제한)

□ 지방자치단체

○ 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조(부정당업자의 입찰참가자격제한)

□ 공기업·준정부기관

○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조(회계원칙 등)제2항, 제3항

○ 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제15조(부정당업자의 입찰참가자격제한)

□ 지방공기업

○ 「지방공기업법」 제64조의2(회계처리의 원칙 등)제4항

3) 제재사유

□ 「국가계약법 시행령」 제76조제1항에서 규정하고 있는 구체적인 부정당업자 입찰참가자격제한사유는 <표 8>과 같음

○ 다만, 현재 「국가계약법」 제27조의2는 일정한 요건에 해당하는 경우(“부정당업자의 책임이 경미한 경우”) 과징금으로 갈음할 수 있으나, 동법 시행령 제76조 제1항 제1호, 2호, 5호, 6호, 11호, 14호, 15호, 16호에 한함¹³⁾

<표 8> 「국가계약법 시행령」제76조제1항 각호

1.	.
2.	「 」·「 」 (「 」)
3.	「 」 「 」 가 「 」
3 2.	「 」 「 」 27 5 가
4.	가 가
4 2.	「 」 47 가
5.	「 」 가 「 」 가
6.	(19 「 」 , 42 5 「 」 72 72 2 「 」)
7.	「 」 , 가 , 「 」
8.	(39 「 」 2 8 「 」)
9.	.
10.	(29 1 「 」 , 42 7 「 」 , 43 8 가 , 94 1 「 」)
11.	가 가 「 」 3 (39 1 「 」) 가
13)	76 2(「 」) 27 2 1 1 " 2, 7 10 , 12 · 13 · 17 76 1 3 · 3 2· 4 · 4 18

12.	가			
13.				
14.		42	1	
14 2.	42	4		
15.	87			
16.				60
17.	,			가
18.	「	」	2	13
	가			가

자료: 국회 법률지식정보시스템

4) 제재기준

입찰참가자격제한의 사유별 제재기준은 「국가계약법 시행규칙」[별표2]에 규정되어 있음

<표 9> 입찰참가자격제한 제재기준 : 「국가계약법 시행규칙」[별표2]

가				
1.	76	1	1	
가.		150		2
.		100	150	1
.		75	100	8
.		50	75	6
.		35	50	4
.		20	35	2
2.	76	1	1	
가.				

1)	100	500				2
2)	100	300	100	500		1
3)	100	200	100	300		8
4)	100	100	100	200		3
.						
1)	100	25				2
2)	100	15	100	25		1
3)	100	10	100	15		8
4)	100	6	100	10		3
3.	76	1	1			
가.	()	1
.	,			가	(
.)	6
.	가					3
4.	76	1	2			
가.				1		1
.				2		8
.						8
.						6
.						4
.						4
5.	76	1	3	3	2	
가.			가	가		
.					가	3
6.	76	1	4	4	2	
가.						6
.						3
7.	76	1	5			
가.			가			1
.					가	6
.			「	」		
.	가					
(1)			가	10		1 6
(2)			가	6	10	1
(3)			가	2	6	6
8.	76	1	6			
가.				()	6

.									
.									
1)									3
2)									1
.	52	1							1
.	42	5							1
9.	76	1	7						
가.									2
.									1
.							가 ,		6
10.	76	1	8						
가.			(15	2			가		1
.)						
.			(15	2			가		6
.)						
11.	76	1	9				(6
12.	76	1	10						
가. 2									2
. 1		2							1
. 1		1							6
. 1									3
13.	76	1	11			[가		가	1
1						3		(39	
)	
								가	
]									
14.	76	1	12			(가			3
)			
15.	76	1	13			(3
)						
16.	76	1	14	14	2			(3
42	1								2010
		42	4						8 31
									1
)	
17.	76	1	15			(87			3
)			

18.	76	1	16	(「	8
			105)	
19.	76	1	17	(,	
				가)	
가.	가	10			2
	가	10			1
20.	76	1	18	(「	
				」 2 13	
				가 가	
)	
가.			가 2		3
			가 1		1
1.	"	"	「	」 21 4	
2.	"	"			
3.	"	"			

자료: 국회 법률지식정보시스템

5. 해외 선진국의 부정당업자 제재제도

1) 미국

가. 법적근거 및 운영원칙

- 미국 정부조달계약에 관한 법률은 민간부문의 「연방의 재산 및 행정 업무에 관한 법률(Federal Property and Administrative Service Act)」 과 군사부문의 「국방조달법(Armed Services Procurement Act)」 이며, 1984년부터 민간부문과 군사부문을 포괄하는 행정입법인 「연방조달 규칙(FAR: Federal Acquisition Regulation)」 에 의해 규율되고 있음

- 연방이 아닌 주 및 지방정부에서는 자체법령에 근거하여 독자적인 부정당업자 제재제도를 도입하여 운영하고 있으나 그 운영방식은 연방정부의 제도와 유사한 형태를 보임
- 미국 공공계약의 기본원칙은 연방정부가 계약이행능력이 있는 계약자에 한해 계약을 체결하고 하도급계약에 동의하는 것을 정책의 기본으로 하고 있으며, 부정당업자 제재는 재량적 조치로서 처벌목적이 아닌 정부를 보호하기 위한 공익목적만을 위해 적용되어야 함을 명시하고 있음
- 미국의 부정당업자 제재는 제재의 효력발생 기간이 확정적인 발주금지(debarment)와 조사나 후속 법적 절차진행기간만 효력이 제한되는 잠정적 조치인 임시발주제한(suspension)으로 구분됨

나. 제재사유

- 우리나라 부정당업자 처분제도와 유사하다고 할 수 있는 제도로서 ‘발주금지’를 규정하고 있음
- 제재사유는 크게 3가지로 구분하여 적용하고 있음
 - 첫째는 기업이 근로자보호, 환경보호, 부패방지, 불법취업방지 등의 민·형사 법률을 위반하는 경우임
 - 둘째는 이미 체결된 조달계약에 있어서 발주금지를 정당화할만한 중대한 불이행·불완전이행이 있는 경우임
 - 셋째는 이민·국적관련 고용규정을 위반한 경우 등임
- 발주금지 기간은 제재사유의 중요도에 비례하는바, 통상 3년을 초과

하지 않음

- 다만, 예외적으로 「마약 없는 작업장법」 위반의 경우에는 5년 이내로 부과되고, 「이민법」상 고용조건 위반의 경우 발주금지 기간이 1년으로 규정되어 있음

○ 계약담당공무원에게 발주금지의 부과여부 및 부과기간에 대해서 재량이 부여되어 있음

- 이때 정부의 이익을 보호하기 위하여 필요하다고 판단할 경우 발주금지 기간을 추가로 연장할 수 있고, 면제 또는 감경사유에 관해서는 계약상대자의 입증책임 하에 서면요청을 받아 발주금지 기간이나 범위를 경감할 수도 있음

□ 또한, 임시로 입찰참가자격을 제한하는 ‘임시발주제한’이 있는 바, 제재사유는 다음과 같음

○ 공공계약의 입찰절차나 이행과 관련하여 사기나 범죄행위를 한 경우

○ 입찰서 제출과 관련된 연방 또는 주의 「반독점법」 위반행위, 횡령·절도·위조·뇌물·기록물변조 또는 손괴, 허위진술, 탈세, 장물취득행위, 「작업장마약방지법」 위반의 경우

○ 미국에서 제조되지 않은 물품에 대하여 고의로 “미국산” 라벨을 부착하거나 이와 유사한 표기를 하는 행위

○ 불공정거래 행위를 한 경우 및 계약업체 또는 하도급업체가 현재의 계약이행능력의 신뢰성에 심각하거나 직접적으로 영향을 줄 만큼

신뢰성이나 정직성의 부족함이 드러나는 행위를 한 경우

다. 제재의 효과

- 제재처분의 일반적 효력으로서 발주금지나 임시발주제한 처분을 받은 부정당업자는 입찰이나 계약체결로부터 배제되며, 각 기관에서도 이들 처분대상자에게 조달참가권유를 하거나 낙찰자로 결정 또는 계약체결을 할 수 없을 뿐만 아니라 이들과의 하도급계약 체결에도 동의할 수 없도록 하고 있음
- 또한 이들 업체가 다른 계약자의 대리인이나 대표로 정부기관과 거래하는 것도 금지되며 계약보증인으로도 참여할 수 없음
- 한편 발주기관의 별도결정이 없는 한 부정당업자제재처분을 받은 업체가 이미 이행 중에 있는 계약이나 하도급계약은 유효하게 진행할 수 있는 바, 계약종료여부에 대한 결정은 담당자의 기술적 검토와 처분 타당성에 대한 자문을 구한 후에 신중하게 이루어지도록 하고 있음
- 부득이한 사유가 있다고 서면으로 결정하지 않는 한 제재처분(예정)자에게는 보장된 수량을 초과하여 주문하거나 새로운 과업 추가, 옵션 행사, 계약(주문)기간의 연장 등은 불가함
- 이밖에 연방조달규칙(FAR)에는 부정당업자제재처분을 하는 경우 처분 대상자에 대한 통지의무, 정보의 제공이나 이의제기 기회부여 등의 권리구제 절차를 규정하고 있으며, 미연방정부와의 계약과 관련 일반적인 권리구제 수단으로 발주처에 대한 이의신청, 감사원에 대한 이의신청, 계약분쟁조정위원회에 대한 심사청구, 연방청구법원에 대한

소송 등이 있음

라. 부정당업자 관리

- 미연방정부는 연방조달 과정으로부터 입찰참여를 배제하기 위해서 계약 당사자들의 명부를 전자적으로 관리하고 이를 위해 웹기반의 배제기업명단(EPLS, Excluded Parties Listing Systems)을 구축·운영하고 있음
- 이는 우리나라의 경우 조달청에서 운영하고 있는 나라장터(Koneps)를 통해 각 공공기관의 부정당업자 리스트를 관리하고 이 리스트를 온라인상 공유하도록 시스템적으로 뒷받침해 주고 있는 점과 유사하다고 할 수 있음
- 다만, 미국의 경우 우리나라와 달리 배제기업명단에 입찰참가자격제한 처분대상자뿐만 아니라 연방정부의 각종 자금지원으로부터 배제되는 자도 포함하고 있다는 점이 특징임
- 이러한 배제기업명단에서 관리되는 정보로는 계약자의 이름 및 주소, 제재처분 기관명(담당자 이름 및 연락처 포함), 제재사유 및 근거, 제재기간(유효일 및 만료일)등이 있으며, 통상 각 기관은 제제조치가 효력을 발생한 날로부터 5근무일 이내에 배제기업명단에 입력하도록 하고 있음

2) 영국

가. 법적근거 및 운영원칙

- 영국의 부정당업자 제재처분의 법적 근거는 EU국가 전체에 적용되는 「EU공공조달지침」 제45조(후보자 또는 입찰자의 인적사항)로 볼 수 있는데 이 규정에는 절대적 공공계약 참여배제 및 배제가능 사유를 규정하고 있으며, EU 각 회원국은 국내입법을 통해 제45조의 이행요건을 세부적으로 규정하도록 하고 있음

- 이에 따라 「공공계약규정(The Public Contracts Regulation)」 제23조(경제적 거래자의 거절에 대한 기준)에 EU공공조달지침에서 정한 배제사유를 자국 내 법령에 맞추어 규정하고 있음

- 다만, 영국은 절대적 또는 임의적 입찰참가배제요건을 적용하는데 필요한 명문화된 세부기준이 없을 뿐만 아니라 입찰참가배제요건 사유의 적용기간, 배제에 대한 이의제기절차 등에 대한 명문화된 세부기준도 없음

- 결국 입찰참가 배제여부 및 사유의 적용 유효기간 등 부당행위 발생 가능성 등을 발주기관에서 자체적으로 판단하도록 하고 있음

- 영국에서는 공공계약을 원칙적으로 사법상 계약으로 보지만 일정부분에서 공익적 요소를 인정하고 있는데, 계약이행에 관한 부분은 민사소송으로 다루고 낙찰자 결정, 입찰참가자격 제한처분 등은 공법에 속하는 것으로 보고 있음

- 하지만 영국은 우리나라와는 다르게 징벌적 행정처분 성격의 부정당업자제재제도를 시행하지 않고 있음
- 또한 영국은 우리나라와 달리 부정당업자 제재처분의 원인이 되는 입찰·계약과정상의 행위에 의한 것만을 대상으로 하지 않고 있으며, 특이한 점은 입찰참가 후보자를 선정할 때 기업의 사회적 책임과 윤리성 제고라는 사회적 가치를 정부조달업무에 반영하기 위해 통상적인 계약이행능력의 사전심사기준으로 기업의 부패나 사기영업상의 위법행위, 조세나 사회보장세 납부위반 등을 평가하고 있다는 점임

나. 제재사유 및 효과

- 영국의 부정당업자 제재사유는 절대적 배제사유와 임의적 배제사유로 구분됨
 - 절대적 배제사유로는 범죄조직 참여, 부패, 사기, 돈세탁으로 최종 유죄판결을 받은 경우로 한정되어 있음
 - 임의적 배제사유로는 법률상 파산, 폐업 또는 이와 유사한 경우, 영업상 유죄혐의 또는 중대한 영업상의 위법행위, 사회보장세 지불의무 또는 조세납부 의무 불이행, 허위로 진술 또는 정보를 제공한 경우 등이 있음
 - 다만, 이때에도 제재기간에 대해 명문화된 규정이 없어 발주기관의 판단에 의존한다는 점이 특이함
- 또한 입찰참가배제의 효과가 당해 발주기관의 입찰에 한정되고 타 발

주기관의 입찰에는 전혀 영향을 미치지 않는 점도 특이한 점임

- 발주기관에 따라 임의적 입찰참가배제사유와 같이 선택적으로 참가 배제요건을 설정할 수도 있고, 절대적 배제사유에 해당하더라도 관련규정에서 발주기관이 특정입찰자의 배제사유인 해당 범죄행위를 인지하고 있는 경우에만 반드시 배제하도록 하고 있음

3) 독일

가. 법적근거 및 운영원칙

- 독일의 부정당업자 제재처분의 법적 근거는 영국과 마찬가지로 EU국가 전체에 적용되는 「EU공공조달지침」 제45조(후보자 또는 입찰자의 인적사항)를 근거로 1999년 「경쟁제한방지법」의 개정을 통해 공공조달계약 내용이 추가되었음
- 이외 시행령으로 「공공발주명령」이 있고, 시행규칙으로 「건설공사 발주규칙」, 「물품구매 등 일반발주규칙」, 「자유업 용역발주규칙」 등이 있으며, 연방 법률인 「불법취업방지법」에 의해서 부정당업자제재처분이 내려지기도 함
- 독일은 공공계약을 공법상 계약과 사법상 계약으로 구분하여 공법상 계약에 대하여는 「연방행정절차법」 제4조에서 규율하고, 사법상 계약에 대해서는 통상 민법상 계약원리를 적용하고 있음
- 우리나라처럼 시행령과 시행규칙에서 구체적인 제재사유를 규정하

고 있으며 실제로 처분은 이러한 법령에 기초한 주정부의 세부지침에 따라 운영되고 있으며, 공공계약의 질서유지를 목적으로 징벌적인 방식이 아닌 유도적인 운영을 하고 있는 것이 특징임

나. 제재사유 및 효과

- 독일은 우리나라의 부정당업자 입찰참가자격제한에 상응하는 ‘발주 차단제도’의 경우 위의 「경쟁제한방지법」, 「공공발주명령」, 「발주규칙」 어디에도 명문상 규정이 없으나, 일정한 사유에 해당하는 기업을 경쟁입찰에 참가하지 못하도록 배제할 수 있는 사유는 규정되어 있음
- 먼저 「건설공사 발주규칙」 제8조제5항제1목에는 파산절차 또는 이와 유사한 법률상 절차가 개시되거나 개시가 신청된 기업, 해산절차가 진행되고 있는 기업, 입찰자로서 신뢰성을 의심하게 하는 중대한 과오를 범하였음이 명백한 기업, 조세 기타 공과금 및 법률상 사회보장보험료를 제대로 납부하지 않은 기업, 발주절차에서 전문성, 이행능력 및 신뢰성에 관하여 고의로 허위진술을 한 기업, 직업공제조합에 신고하지 않은 기업 등을 배제대상으로 규정하고 있음
- 「물품구매 등 일반발주규칙」 제7조제5항 및 「자유업 용역발주규칙」 제11조에는 상기 사유 중 직업공제조합 미신고 기업을 제외한 나머지 사유를 동일하게 규정하고 있음
- 즉, 「유럽공동체지침」과 독일의 「발주규칙」에는 경쟁 입찰참가의 배제사유만 규정하고 있지만, 여기에 시간적 범위를 추가하면 소

위 ‘발주차단(당해 발주기관의 입찰참여를 제한)’ 이 되고, 공간적 범위를 더해 지방자치단체, 공기업 등 다른 행정주체로 확대적용하게 되면 우리나라의 입찰참가자격제한처분과 동일한 ‘통합적 발주차단’ 이 되는 것임

- 현재 독일은 별도 제정된 행정규칙에 의거해 경쟁입찰참가 배제의 시간적·공간적 범위를 확대하고 있음
- 「부패퇴치를 위한 발주차단에 관한 주정부 공통지침」에서 뇌물공여, 사기, 배임, 문서위조 등의 범죄를 범했거나 담합행위 등 「경쟁제한방지법」을 위반한 기업에 대해 6개월 이상(상한선은 없음) 주의 모든 지방자치단체와 공기업이 발주하는 입찰에 참여하지 못하게 하고 있으며, 일정기간 이후 기업의 신뢰성이 회복되면 기업의 신청으로 재허가를 할 수 있음
- 또한 연방법률에 의한 발주차단도 있는데 1994년 제정된 「불법취업방지법」은 불법취업으로 인해 3월 이상의 징역형 또는 90일 이상의 벌금형 또는 5천 마르크 이상의 과태료를 선고받았거나 이에 해당하는 위반행위를 하였을 경우 2년 이하의 기간 동안 원칙적으로 발주를 차단하도록 하고 있음

4) 캐나다

가. 법적근거 및 운영원칙

- 캐나다는 「형법」에 부정당업자 제재의 근거를 두고 있음

- 구체적으로, 「형법」 제121조(정부에 대한 사기 및 선거기금에 등록한 조달계약자), 제124조(판매 및 구매사무실), 제418조(정부에 대한 하자 있는 물품판매)등의 규정에 의해 유죄판결을 받은 입찰참가자, 입찰자의 고용인, 하위계약자 등에 대해 입찰참가자격제한을 하고 있음
- 캐나다는 공공사업·정부업무부(PWGSC)가 정부조달계약을 담당하고 있음
- 특히, ‘업체의 계약이행 및 행위에 관한 정책’을 통해 효율적인 업무수행과 높은 윤리기준을 유지하는 양질의 공급자와 계약을 맺기 위하여 1996년부터 성과관리정책을 수립하여 부정당업자의 공공시장 참여를 배제하고 있는 바, 이처럼 부정당업자제재를 공공계약의 성과제고를 위하여 사전 유도적으로 운영하고 있음

나. 제재사유 및 효과

- 부정당업자 제재처분으로 접근금지(Debarment), 잠정중단(Suspension), 조건부과(Conditioning)의 3가지 유형이 있고, 이에 더해 제재처분이 종료된 후에도 일정기간 집행유예와 같이 특별감시대상으로 지정하여 관리하는 제도가 있음
- ‘접근금지’는 3년 이내에서 공공계약 질서위반의 정도에 비례하는 특정기간을 정해 정부입찰의 참여를 금지하는 조치로서 범죄적 성격을 지니는 계약의 불완전 이행이나 신의칙 위반의 경우에 내려지는 제재처분임
- ‘잠정중단’은 일시적으로 입찰참가자격을 제한하는 것으로 심각하

거나 복잡한 사안에 대한 조사가 진행 중일 때 잠정적으로 입찰참여를 배제하거나, 정부에서 사업변경을 요구한 경우 공급업체가 사업변경을 할 때까지 잠정적으로 입찰참가를 중단하는 것을 의미함

○ ‘조건부과’는 입찰참가자격제한처분 대신에 3년 이내 특정기간동안 계약보증금을 증액 납부하도록 요구하는 등의 조건을 부과하는 것을 의미함

□ 캐나다는 이처럼 계약의 불완전이행에 대해 제재처분을 하고 있지만 구체적인 제재사유를 우리나라처럼 법령에서 직접 규정하고 있지 않고 단지 계약자메뉴얼에 예시로 적시하고 있을 뿐이며, 계약담당공무원은 계약의 불완전이행이 발견되면 먼저 해당 계약파일에 그 내용과 사유 등을 기록하여 데이터관리시스템에 보관(7년간)하여 관리하는데 이는 향후 제재조치 결정이나 블랙리스트 작성에 참고로 활용됨

□ 제재조치가 이루어지면 그 내용을 관보에 게재하여 모든 부처나 지방정부 및 기타 모든 이해관계인에게 통지하여 정보를 공유하고 있으며, 이에 따라 제재를 받은 조달업체는 공급자리스트에서 자동 제외되어 모든 입찰에 참여가 배제되는데, 다만 제재조치로 인해 긴급한 사유가 없는 한 기존의 계약에는 영향을 미치지 않으며 단순한 수정계약 정도는 행할 수 있음

5) 비교 및 시사점

□ 먼저 우리나라의 부정당업자 제재제도는 징벌적 성격의 행정처분으로 볼 수 있음에 비해 외국의 경우는 징벌적으로 운영하고 있는 경우가

많지 않다는 점이 가장 큰 차이점임

- 부정당업자에 대한 처벌차원에서의 입찰참가자격제한보다는 공공계약의 윤리성, 신뢰성 및 성과제고 등의 정책적 목적을 달성하기 위한 유도적 수단으로 운영하고 있음
- 또한 우리나라는 계약관련 법령(시행령 및 시행규칙)에 부정당업자 제재사유와 기간 등을 구체적으로 명시하여 사전에 예측 가능하도록 함으로써 가능한 행정처분기관에 재량의 여지를 부여하지 않고 있는데 반해 특히 미국, 영국, 독일, 캐나다 등 선진국의 경우 제재처분에 대해 많은 재량을 처분기관에 부여하고 있음
- 입찰참가자격 제한처분의 목적은 공정·투명한 경쟁입찰과 공공계약의 공정한 집행 및 원활한 이행에 있는 바, 외국의 부정당업자 제재사유를 살펴보면 공공계약의 체결 및 이행과정에서의 불공정행위 외에 다른 정책적 목적을 위한 사유를 규정하고는 있지만 그 사유와 종류는 제한적이라고 할 수 있음
- 우리나라는 계약의 체결 및 이행과정에서의 입찰담합, 뇌물공여 등과 같은 불공정행위와 계약이행 불능, 불완전이행, 이행지체 등의 입찰참가자격제한 사유를 들고 있는 반면, 안전·보건조치 소홀로 인한 안전사고발생 및 하도급자 보호성격의 부정하도급 사유 등 공공계약의 질서유지와 다소 관련성이 부족함
- 우리나라는 부정당업자 제재수단으로 유일하게 입찰참가자격제한처분만을 규정하고 있으며¹⁴⁾, 통상 해당 제재사유의 공공계약질서 침해의

14) 「 가 」 27 2 (“ ”)
76 1 1 , 2 , 5 , 6 ,

경중을 기준으로 입찰참가자격 제한기간의 차이를 두고 있어 확실적인 행정처분으로 인한 과잉처벌의 개연성을 지니고 있음

- 이에 비해 영국의 경우에는 발주기관이 동일한 제재사유에 해당한다고 하더라도 제재기간이나 내용에 대해 차별하여 처분을 내릴 수 있는 재량의 여지가 크며, 캐나다의 경우는 부정당업자 제재수단으로 입찰참가자격제한 외에 다른 입찰자와 다른 계약조건을 부과(예를 들어, 계약보증금을 일반적 기준보다 10% 더 부담시킴)하는 경우도 있음

<표 10> OECD 주요국의 부정당업자 제재제도 비교(요약)

구분	미 국	영 국	독 일	캐나다	한 국
목적	·공공계약 윤리성 제고 ·사회적책임 제고	·정부조달 윤리성 제고 ·사회적책임 제고	·공공계약질서 유지	·공공계약성과 제고	·공공계약질서 유지
제재사유	·법률상 : 부패, 불법취업 ·행정적 : 계약의 불완전 이행, 사기, 절도, 뇌물, 탈세 등	·절대적 : 범죄조직 가입, 부패, 사기, 돈세탁 등 ·임의적 : 파산, 영업상 위법 행위, 조세미납, 허위정보 제공 등	·파산, 해산, 신뢰성, 증대한 과오, 사회보험 및 조세 미납, 허위정보 제공, 직업공제 조합 미신고 기업	·공공계약 불완전 이행	·뇌물, 안전, 담합, 불완전이행 등 19가지
운영기본원칙	·유도적 운영	·유도적 운영	·유도적 운영	·사전적, 유도적 운영	·징벌적 운영
공공계약관련성	·직접적 관련성 불필요	·직접적 관련성 불필요	·직접적 관련성 필요	·직접적 관련성 불필요	·직접적 관련성 필요
제재효과	·전체적 입찰참가 배제	·발주기관별 입찰참가 배제	·전체적 입찰참가 배제(반대의견존재)	·전체적 입찰참가 배제(예외 있음)	·전체적 입찰참가 배제
법령체계	·행정입법에 근거	·EU지침, 행정입법	·EU지침, 행정입법	·형법, 행정정책(성과관리 개선조치)	·법률, 법규명령에 근거
운영탄력성	·탄력적 운영	·발주자의 재량에 따라 탄력적 운영	·탄력적 운영	·제재처분 다양 등 탄력적 운영	·경직적 운영

자료: 두성규, 「현행 부정당업자제재제도의 문제점 및 개선방안」, 2013.11.

<표 11> 입찰담합 기업에 대한 처벌 제도

관련법령	제제기관	처벌 및 제재내용	효과	비고
「형법」제315조	형사법원	2년 이하 징역, 700만원 이하 벌금	개인처벌	
「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」제19조	공정거래위원회	매출액의 10/100 미만 과징금	경제적 부담	
「국가계약법 시행령」 제 76조	당해 발주처	2년 이하 입찰참가자격 제한	공공입찰 참여불가	전 발주처 제한
PQ심사 제도	발주기관	신인도 감점(-2점)	공공입찰 참여곤란	1년간
「건설산업기본법」 제95조, 제98조	형사법원	5년 이하 징역, 5천만원 이하 벌금	개인처벌, 경제적 부담	건설담합만 해당

자료: 국회 법률지식정보시스템

2) 타 기관과의 정보공유 현황

- 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조의2(공공부문 입찰 관련 공동행위를 방지하기 위한 조치)에서는 공정거래위원회가 국가·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업이 발주하는 입찰과 관련된 부당한 공동행위를 적발하거나 방지하기 위하여 중앙행정기관·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업의 장에게 입찰 관련 자료의 제출과 그 밖의 협조를 요청할 수 있음

- 대통령령으로 정하는 공공기관의 장은 입찰공고를 하거나 낙찰자가 결정된 때에는 입찰 관련 정보를 공정거래위원회에 제출하여야 함

- 또한 「국가계약법」 제27조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한)는 각 중앙관서의 장은 입찰담합 사유를 포함한 경쟁의 공정한 집행이나 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있거나 그 밖에 입찰에 참가시키는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 자(이하 “부정당업자“라 한다)에

계는 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가 자격을 제한하여야 하며, 그 제한사실을 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하여야 함을 규정하고 있음

- 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하여야 함

3) 해외 주요국의 입찰담합에 대한 처벌 현황²⁰⁾

- 미국은 입찰담합에 대해서는 「서면법」이 적용되고, 제1조 당연위법(per se illegal)을 적용하여 입찰담합 참여가담자를 규제함

- 위법으로 선언된 계약을 체결하거나 결합 또는 공모에 참가하는 모든 자는 중죄로 간주되며, 유죄가 결정되면 법인의 경우 1,000만 달러 이하의 벌금, 개인의 경우 35만 달러 이하의 벌금 혹은 3년 이하의 징역에 처하거나 이를 병과할 수 있음

- 독일은 입찰담합에 대해 「경쟁제한금지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB)」과 「형법」 제298조를 근거로 처벌

- 「경쟁제한금지법」에 근거한 질서위반금을 행위 유형에 따라 최고 50만 유로까지 부과할 수 있으며, 「형법」에 의해 5년 이하의 징역 또는 벌금형에 처할 수도 있음

- 캐나다는 1986년에 제정된 「경쟁법(Competition Act)」, 「경쟁심판

20) , 「 , 2011.12.

소법(Competition Tribunal Act)」에 의해 입찰담합행위를 규율함

- 입찰담합에 대해서 5년 이하의 금고, 재판소의 재량에 의한 벌금 또는 금고와 벌금을 병과함
- 일본은 입찰담합행위를 「사적 독점금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률」에 근거하여 규율함
- 입찰담합행위가 적발되면 「사적 독점금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률」 제89조에 의해 3년 이하의 징역 또는 5백만 엔 이하의 벌금을 부과하거나, 5억 엔 이하의 과징금(대기업: 매출액의 6%, 중소기업: 매출액의 3%) 부과와 공공공사 입찰참여의 지명에서 배제 및 영업정지처분을 내림
- 또한, 발주자는 위약금 특약조항에 의해 계약금액의 10%에 해당하는 금액을 손해배상으로 청구할 수 있음

7. 부정당업자 제재제도 관련 주요쟁점

1) 효력정지신청으로 인한 제도의 실효성

- 현재 실무상에서 부정당업자로 지정되어 입찰참가자격제한처분을 받더라도 당사자가 취소소송을 제기하면서 효력정지신청을 하면 대법원²¹⁾은 “입찰에 참가하지 못하는 손해는 회복하기 어려운 손해에 해당한다”고 하여 많은 부정당업자들에 대해 입찰참가자격제한처분

21) 1986.3.21. 86 5

효력정지 결정을 하고 있어 그 실효성은 낮은 편임

○ 실제 2011~2014.6월 동안 총 139건의 입찰참가자격제한처분 취소소송 효력정지 신청 중 130건이 받아들여짐(<표 12> 참조)²²⁾

- 대법원 최종 판결로 부정당업자가 입찰참가자격제한을 받는 경우, 당사자는 입찰참가자격제한사유가 발생하고 2~3년이 지난 후에야 행정처분을 받게 되고, 그 기간 동안 진행 중인 계약의 완료나 신규 계약의 체결이 가능해 입찰참가자격제한 처분의 실효성이 낮아질 수 있다는 의견이 있음²³⁾
- 이는 입찰참가자격제한이라는 행정처분은 업체에 있어 생존과 직결되는 제재수단이고, 대법원은 입찰참가자격제한처분의 효력정지신청 인용여부의 판단에 있어 이러한 측면을 고려하기 때문인 것으로 생각됨

<표 12> 2010~2014년 효력정지 신청 현황

(단위 : 건)

	2010	2011	2012	2013	2014.6	
	5	71	9	28	26	139
	4	70	6	25	25	130
	1	1	3	3	1	9

자료: 조달청 제출자료(2014.7.)

□ 행정청은 계약의 적정한 이행을 해칠 염려가 있는 자가 입찰참가자격제한 처분에도 불구하고 효력정지결정을 받고 낙찰자로 결정된다면, 오히려 국가의 입장에서 회복할 수 없는 손해가 발생할 수 있다는 사실을 고려해 부정당업자의 효력정지신청에 보다 적극적으로 대응할 필요가 있음

22) , 90
2 . (,): 88 , (): 2

23) (2010), (2013), (2013)

2) 입찰참가자격제한처분 제척기간 도입 관련

- 부정당업자에 대한 입찰참가자격제한제도는 해당 업체에게 공공공사 등 공공에서 발주하는 모든 수주활동 자체가 근본적으로 차단되는 무거운 처벌임에도 불구하고, 부정당행위로 인해 입찰참가자격제한 사유가 발생한 후 언제까지 제한조치를 할 수 있는가에 관한 법률상 규정이 없음
- 즉, 부정당업자 입찰참가자격제한 시기와 관련해 「국가계약법 시행령」 제76조제1항에서는 제한사유에 해당하는 자에 대하여는 “즉시” 입찰참가자격을 제한하여야 한다고 규정하고 있으나, 현실적으로 위 규정상의 “즉시” 라는 문구는 “상당한 이유 없이 장기간 지연하거나 불필요한 지체가 없이” 로 해석되고 있음
 - 실제 기획재정부는 유권해석상 ‘법원의 최종판단시까지 입찰참가자격제한조치를 유보하는 것이 가능하다’ 는 해석을 함
 - 한국수자원공사는 이 해석을 근거로 2012년 4대강 사업과 관련한 부정당업자 입찰참가자격제한처분 과정에서 공정거래위원회의 입찰담합 판정에 따른 의결서가 한국수자원공사에 송부되었음에도 공정거래위원회 의결만으로 업체별 행위사실 확정이 어렵다는 이유로 “1심판결 이후” 로 제재를 보류했고, 그로부터 1년이 지난 2013년 9월이 되어서야 부정당업자 제재절차에 착수함
- 부정당업자 입찰참가자격제한의 대상이 되는 업체로서는 그 제한사유 해당 행위의 발생 이후 수년의 기간이 지났음에도 불구하고, 제한처분의 시효가 없다는 이유로, 아무런 제한 없이 언제든지 제한처분을 받을 수 있게 되는 상황에 처해지게 되는 문제가 있음

- 특히 업체가 더 이상은 입찰참가자격제한처분이 없을 것이라 생각하고 거액의 준비비용을 들여 새로운 입찰에 참여한 경우 과거에 발생한 사실을 바탕으로 갑자기 예상치 못하게 제한처분이 이루어진다면 업체에게는 가혹한 결과가 발생할 수 있음

□ 입찰참가자격 제한사유가 발생한 후 일정기간 부정당업자 제재처분이 내려지지 않았을 때 그 기간 경과에 따른 부정당업자 입찰참가자격제한 처분을 면제하는 제척기간 제도를 도입함으로써 공공입찰 시장의 안정적 운영이 가능하도록 개선하는 방안을 검토할 수 있음

○ 다만, 정부의 규제가 산업의 발전을 저해한다는 이유로 부정당업자의 입찰참가자격제한 제재에 있어 제척기간을 도입하는 것은, 법에 저촉한 행위를 한 업체를 오히려 보호하는 제도로 악용될 수 있으므로 신중한 접근이 요구된다는 의견도 제기될 수 있으므로 입법과정에서 논의가 필요함

3) 제재사유 관련

□ 부정당업자에 대한 제재는 공정하고 투명한 경쟁을 통해 공공계약의 공정한 집행과 원활한 이행을 도모하기 위한 제도임에도 「국가계약법」상 21가지 부정당업자 제재사유에는 공정거래위원회로부터의 요청(3호), 안전·보건조치의 소홀(5호) 등 본연의 목적에서 다소 벗어난 사유들이 혼재되어 있음²⁴⁾

○ 이는 공공계약의 공정하고 투명한 집행 목적 외 다른 정책적인 목

24) 「

」, 2013.11.

적을 위한 사유를 포함시킨 것으로 받아들여짐

- 부정당업자 제재는 공공계약의 체결 및 이행에 있어 공정한 경쟁과 투명성을 확보하는 데 그 목적이 있음을 고려할 때, 다른 정책적 목적을 위한 현재의 제재사유는 공공계약의 체결 및 이행 과정에서의 불공정행위를 중심으로 재조정되어야 할 것으로 생각됨

4) 제재수단 관련

- 우리나라는 몇 가지 예외사유를 제외하고 입찰참가자격제한처분을 중심으로 부정당업자 제재수단을 운영하고 있음

- 「국가계약법」상 부정당업자에 해당되어 입찰참가자격제한처분을 받는 경우, 그 업체는 일정기간동안 해당 기관뿐만 아니라 모든 공공기관의 입찰에서 원천적으로 배제됨²⁵⁾

- 이는 수익의 원천이 공공조달시장에 집중되어 있는 업체나 자금난에 시달리는 중소기업에게는 심각한 경영위기를 가져올 수 있는 가혹한 처벌이 될 수 있음
- 그리고 경쟁력과 기술력이 뛰어난 업체가 제재를 받게 되어 모든 공공입찰에서 배제된다면 공공기관은 경쟁력과 기술력이 떨어지는 업체에게 발주할 수밖에 없고, 이는 원활한 공공사업 수행에 부정적 영향을 미칠 수 있음

25) 「가」 27 2 (“ ”)
76 1 1 , 2 , 5 , 6 ,
11 , 14 , 15 , 16

- 해외 주요국의 사례를 보면, 영국의 경우 발주자에게 동일한 제재사유에 해당한다고 해도 제재기간이나 제재내용에 대하여 각각 차별적인 처분을 내릴 수 있는 재량을 허용하고 있고, 캐나다는 제재처분으로 입찰참가자격제한 외에 입찰·계약보증금을 더 부담시키는 수단을 활용하는 등 유도적이고 다양한 방식으로 제도를 운영함
- 우리나라의 경우 부정당업자에 대해 입찰참가자격제한이라는 제재처분에 한정할 것이 아니라, 과징금으로 갈음할 수 있는 사유를 현재보다 확대하거나 향후 입찰에 있어 추가적 계약조건을 부담(계약보증금을 일반적 기준보다 10% 더 부담)시키는 등 다양한 제재수단을 모색해 유도적 운영방식으로의 전환을 고려할 필요가 있음

8. 입찰담합 현황 및 대책

1) 공공공사 입찰참가 업체 현황 및 입찰담합 적발현황

- 국토교통부에서 제출한 자료에 따르면, 최근 3년간 도로·철도 분야 공공공사를 수주한 업체는 총 40개 업체임
- 수주실적을 살펴보면 도로분야의 경우 총 40개사의 수주금액은 8조 3,094억원이며, 철도분야의 경우 1조 9,445억원이며, 상세 내용은 아래의 표와 같음

<최근 3년간 공공공사 (도로·철도 분야) 수주현황>

(단위 : 백만원)

	업체명	대표자	주소지	수주실적		시평 순위
				도로분야	철도분야	
합 계 : 총40개사				8,309,371	1,944,469	
1	삼성물산(주)	최치훈	서울 서초구 서초대로74길 14(서초동)	267,358	58,089	1
2	현대건설(주)	정수현	서울 종로구 을곡로 75	-	-	2
3	(주)포스코건설	황태현	경상북도 포항시 남구 대송로 180(괴동동)	758,312	21,869	3
4	대림산업	김동수	서울 종로구 종로1길 36(수송동)	-	-	4
5	(주)대우건설	박영식	서울 종로구 새문안로 75(신문로1가)	741,151	443,207	5
6	GS건설(주)	임병용	서울특별시 종로구 종로 33(청진동)	341,739	206,539	6
7	롯데건설(주)	김치현	서울 서초구 잠원로14길 29(잠원동)	735,027	20,970	7
8	SK건설	조기행	서울 종로구 인사동7길 32(관훈동)	-	-	8
9	(주)한화건설	이근포	경기도 시흥시 대은로 81(대야동)	168,195	98,154	9
10	두산건설(주)	양희선	서울 강남구 언주로 726(논현동)	212,116	94,397	11
11	두산중공업(주)	정지택	경상남도 창원시 성산구 두산볼보로 22 (귀곡동)	193,891	179,447	12
12	현대산업개발(주)	김재식	서울 용산구 한강대로23길 55(한강로3가,40-999)	292,403	72,595	13
13	(주)태영건설	박종영	경기도 고양시 일산동구 정발산로 24(장항동)	-	-	14
14	(주)한라	최병수	서울 송파구 올림픽로 289(신천동)	378,326	132,351	17
15	코오롱글로벌(주)	윤창운	경기도 과천시 코오롱로 11(별양동)	-	-	18
16	쌍용건설	김석준	서울 송파구 산천동 7-23	-	-	19
17	금호건설(주)	원일우	전남 나주시 시청길4(송월동)	-	-	20
18	계룡건설산업(주)	한승구	대전 서구 문정로48번길 48(탄방동)	431,401	-	21
19	(주)한진중공업	이만영	부산광역시 영도구 태종로 233(봉래동5가)	514,713	170,483	22
20	(주)한양	윤영구	인천광역시 남동구 미래로 14 일류빌딩 201	-	-	23
21	한신공영(주)	태기전	경기도 용인시 처인구 백암면 덕평로 82	481,821	20,000	24
22	동부건설(주)	이순병	서울특별시 용산구 한강대로 372, 제디동(동자동)	575,806	168,680	25
23	경남기업(주)	장해남	충청남도 아산시 온천대로1459 (온천동)	215,671	39,374	26

24	(주)KCC건설	정몽열	서울 서초구 강남대로 589(잠원동)	-	-	28
25	고려개발(주)	김종오	경기도 용인시 수지구 풍덕천로 112 하나프라자	-	-	31
26	삼환기업(주)	박상국	서울 종로구 을곡로 82(운니동)	358,115	8,214	33
27	극동건설(주)	김정훈	충남 공주시 유구읍 유구마곡사로 122	-	-	34
28	삼부토건(주)	남금석	서울 중구 퇴계로 63(남창동)	136,233	60,138	35
29	울트라건설(주)	강현정	서울 중구 서소문로 116(서소문동,유원빌딩)	280,927	730	43
30	풍림산업(주)	이필승	서울 강남구 테헤란로 124(역삼동)	143,844	27,668	45
31	(주)삼호	추문석	인천광역시 남동구 미래로 14(구월동)	-	-	46
32	남광토건(주)	최장식	서울특별시 강동구 천호대로 1139(길동, 강동그린타워)	193,991	5,044	50
33	진흥기업(주)	차천수	인천광역시 연수구 컨벤시아대로 69, 8층 807호(송도동,송도밀레미니엄)	101,598	774	51
34	대보건설(주)	남관우	경기도 화성시 효행로 1059, 8층 807호(진안동, 미래프라자)	131,907	9,461	54
35	신동아건설(주)	이인찬	인천광역시 연수구 인천타워대로 323,비동 804호(송도동,송도센트로드)	207,328	4,407	55
36	(주)케이알산업	박종화	경기도 이천시 경충대로 2042-1	49,012	17,973	56
37	일성건설(주)	강영길	인천광역시 남동구 인하로507번길 80, 402호(구월동,태광프라자)	45,050	15,949	60
38	(주)동양건설산업	우승현	경기도 수원시 권선구 권광로139번길 11(권선동)	115,230	11,250	63
39	금광기업(주)	봉명철	전라남도 화순군 화순읍 충의로 85 - 1	164,713	611	64
40	한일건설(주)	양승권	서울특별시 강남구 남부순환로 2708(도곡동,매산빌딩)	73,493	56,095	65

(출처 : 국토교통부 건설경제과)

□ 위에서 열거된 시평기준 상위 30개 업체의 경우 과거 부정당제재처분을 받지 않은 기업은 단 한 곳에 불과하며, 다른 29개 업체의 경우 최소 한 건 이상의 부정당제재 처분을 받은 것으로 확인됨

○ 상세 내용은 아래의 표와 같음

<최근 3년간 공공공사 수주 업체 30개 사의 부정당제재처분현황>

	업체명	부정당제재처분현황				
		사업명	처분일	처분내용	입찰일	위반행위
1	삼성물산(주)	- 4대강사업 한강4공구	13.10.15.	15개월	09.09.09.	담합
		- 4대강 낙동강 19공구	13.10.17.	8개월	09.09.09.	담합
		- 인천지하철 2호선	14.04.24.	2년	09.04.10.	담합
		- 경인운하 2공구	14.08.21.	16개월	09.01.23.	담합
		- 대구지하철 3호선	15.02.27.	-	09.04.14.	담합
		- 낙동강 하구둑 배수문 증설공사	15.04.24.	-	09.10.23.	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22.	담합
		- 호남고속철 1-2공구	-	-	09.11.06.	담합
		- 호남고속철 차량기지	-	-	10.04.02.	담합
- 서울지하철 919공구	-	-	09.11.19.	담합		
2	현대건설(주)	- 4대강 낙동강 22공구	13.10.15.	15개월	09.09.15.	담합
		- 4대강 한강 6공구	13.10.17.	15개월	09.09.09.	담합
		- 광주충인 처리시설공사	13.10.28.	3개월	11.03.03.	담합
		- 인천지하철 2호선	14.04.24.	2년	09.04.10.	담합
		- 경인운하 1공구	14.08.21.	9개월	09.01.23.	담합
		- 제주해군기지 2공구	14.11.11.	3개월	12.08.09.	뇌물
		- 대구지하철 3호선	15.02.27.	-	09.04.14.	담합
		- 부산지하철 1호선	15.02.27.	-	08.12.10.	담합
		- 포항영일만 2-1단계	15.02.27.	-	09.12.22.	담합
		- 낙동강 하구둑 배수문 증설공사	15.04.24.	-	09.10.23.	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22.	담합
		- 호남고속철 2-3공구	-	-	09.11.06.	담합
- 고양바이오매스 에너지시설	-	-	10.03.29.	담합		
3	(주)포스코건설	- 4대강 낙동강 30공구	13.10.15.	4개월	09.09.09.	담합
		- 인천지하철 2호선	14.04.24.	2년	09.04.10.	담합
		- 광주전남 수질복원센터, 공촌하수처리시설	14.05.27.	2년	09.04.09.	담합
		- 대구지하철 3호선	15.02.27.	-	09.04.14.	담합
		- 포항영일만 2-1단계	15.02.27.	-	09.12.22.	담합
		- 대구 서부현 풍하수처리장	-	-	10.10.	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22.	담합
4	대림산업	- 4대강 한강살리기 3공구	13.10.15.	15개월	09.09.09.	담합
		- 4대강 낙동강 23공구	13.10.17.	15개월	09.09.09.	담합
		- 광주충인 처리시설공사	13.10.28.	6개월	11.03.03.	담합
		- 인천지하철 2호선	14.04.24.	2년	09.04.10.	담합
		- 이천 부필 하수도	14.08.19.	6개월	09.06.16.	담합
		- 경인운하 6공구	14.08.21.	-	09.01.23.	담합
		- 대구지하철 3호선	15.02.27.	-	09.04.14.	담합
		- 포항영일만 2-1단계	15.02.27.	-	09.12.22.	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22.	담합
- 호남고속철 차량기지	-	-	10.04.02.	담합		
5	(주)대우건설	- 위례지구 911	13.06.11.	3개월	12.10.15.	뇌물
		- 대구 죽곡아파트 2공구	13.06.19.	9개월	08.04.23.	담합
		- 4대강 낙동강 24공구	13.10.15.	15개월	09.09.15.	담합
		- 경북도청 신축공사	14.02.21.	2년	11.01.26.	뇌물
		- 인천지하철 2호선	14.04.24.	2년	09.04.10.	담합

업체명	부정 당제재처분현황				
	사업명	처분일	처분내용	입찰일	위반행위
	- 경인운하 6공구	14.08.21.	12개월	09.01.23.	담합
	- 남양주별내 크린센터	14.10.29.	6개월	09.08.20.	담합
	- 대구지하철 3호선	15.02.27.	-	09.04.14.	담합
	- 부산지하철 1호선	15.02.27.	-	08.12.10.	담합
	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22.	담합
	- 호남고속철 차량기지	-	-	10.04.02	담합
6 GS건설(주)	- 4대강 금강살리기 6공구	13.10.15	15개월	09.09.09	담합
	- 4대강 낙동강18공구	13.10.17	15개월	09.09.09	담합
	- 인천지하철 2호선	14.04.24	2년	09.04.10	담합
	- 경인운하 3공구	14.08.21	9개월	09.01.23	담합
	- 김포한강 크린센터	14.10.29	2년	09.08.06	담합
	- 대구지하철 3호선	15.02.27	-	09.04.14	담합
	- 낙동강 하구둑 배수문 증설공사	15.04.24	-	09.10.23	담합
	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
- 호남고속철 4.2공구	-	-	09.11.06	담합	
7 롯데건설(주)	- 인천지하철 2호선	14.04.24	2년	09.04.10	담합
	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
8 SK건설	- LH공사 현장관련 뇌물	12.11.19	3개월		뇌물
	- 4대강 금강 7공구	13.10.15	15개월	09.09.09	담합
	- 4대강 낙동강 20공구	13.10.17	8개월	09.09.09	담합
	- 인천지하철 2호선	14.04.24	2년	09.04.10	담합
	- 경인운하 6공구	14.08.21	4개월	09.01.23	담합
	- 대구지하철 3호선	15.02.27	-	09.04.14	담합
	- 부산지하철 1호선	15.02.27	-	08.12.10	담합
	- 포항영일만 2.1단계	15.02.27	-	09.12.22	담합
	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
	- 호남고속철 1.2공구	-	-	09.11.06	담합
9 (주)한화건설	- 4대강 낙동강 31공구	13.10.15	4개월	09.12.18	담합
	- 운북 하수처리장	14.12.18	18개월	09.06.11	담합
10 두산건설(주)	- 인천지하철 2호선	14.04.24	2년	09.04.10	담합
	- 금강살리기 1공구 (서천지구)	15.03.12	-	09.12.18	담합
	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
11 두산중공업(주)	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
12 현대산업개발(주)	- 수원국도대체우회도로	12.3.30	6개월	09.04.22	뇌물
	- 4대강 낙동강 33공구	13.10.15	4개월	09.09.09	담합
	- 인천지하철 2호선	14.04.24	2년	09.04.10	담합
	- 경인운하 5공구	14.08.21	2년	09.01.23	담합
	- 대구지하철 3호선	15.02.27	-	09.04.14	담합
	- 포항영일만 2.1단계	15.02.27	-	09.12.22	담합
	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
	- 호남고속철 4.2공구	-	-	09.11.06	담합
	- 서울지하철 919공구	-	-	09.11.19	담합
13 (주)태영건설	- LH 최저가 아파트	13.10.14	3개월	07.02.16	담합
	- 부천시 노인복지시설 건립	13.10.16	2년	07.09.04	담합
	- 인천지하철 2호선	14.04.24	2년	09.04.10	담합
	- 고양삼송 수질복원센터	14.10.29	2년	09.09.29	담합

	업체명	부정 당제처분현황				
		사업명	처분일	처분내용	입찰일	위반행위
		- 고양바이오매스에너지시설 - 파주장남교	15.04.15 -	6개월 -	10.03.29	담합 부실시공
14	(주)한라	- BCQC 및 단기체류독신자숙소 관리공사 - 경인운하 2공구 - 남양주별내 크린센터 - 대구지하철 3호선 - 영월강변 저류지 - 호남고속철 최저가	14.08.20 14.08.21 14.10.29 15.02.27 15.03.12 -	6개월 6개월 6개월 - - -	. 09.01.23 09.08.20 09.04.14 10.01.05 09.09.22	뇌물 담합 담합 담합 담합
15	코오롱 글로벌(주)	- 4대강 낙동강24공구 - 광주총인 처리시설공사 - 인천지하철 2호선 - 광주전남 수질복원센터, 공촌하수처리시설 - 남양주별내 크린센터 - 대구지하철 3호선 - 부산지하철 1호선 - 영월강변 저류지 - 고양삼송 수질복원센터 - 고양바이오매스에너지시설 - 광주 하수슬러지 - 운북 하수처리장 - 호남고속철 최저가	13.10.15 13.10.28 14.04.24 14.05.27 14.10.29 15.02.27 15.02.27 15.03.12 14.10.29 15.04.15 15.05.07 14.12.18 -	4개월 5개월 2년 2년 2년 - - - 6개월 6개월 5개월 5개월 -	09.09.09 11.03.03 09.04.10 11.08.11 09.08.20 09.04.14 08.12.10 10.01.05 09.09.29 10.03.29 09.09.25 09.06.11 09.09.22	담합 담합 담합 담합 담합 담합 담합 담합 담합 담합 담합 담합
16	쌍용건설	- LH 최저가 아파트 - 4대강 낙동강 22공구 - 호남고속철 최저가 - 호남고속철 4.2공구	13.10.14 13.10.15 - -	3개월 4개월 - -	07.02.16 09.09.15 09.09.22 09.11.06	담합 담합 담합 담합
17	금호건설(주)	- 4대강 낙동강 23공구 - 광주총인 처리시설공사 - 인천지하철 2호선 - 부산지하철 1호선 - 호남고속철 최저가	13.10.17 13.10.28 14.04.24 15.02.27 -	4개월 3개월 2년 - -	09.09.09 11.03.03 09.04.10 08.12.10 09.09.22	담합 담합 담합 담합 담합
18	계룡건설 산업(주)	- 부산대병원외상센터 - 4대강 낙동강 23공구 - 금강살리기 1공구 (서천지구) - 호남고속철 최저가	12.07.20 13.10.17 15.03.12 -	6월 4개월 18개월 -	10.08.10 09.09.09 09.12.18 09.09.22	뇌물 담합 담합 담합
19	(주)한진중공업	- 4대강 낙동강 32공구 - 4대강 낙동강 18공구 - 부산지하철 1호선 - 호남고속철 최저가 - 4대강 낙동강 17공구	13.10.15 13.10.17 15.02.27 - 15.04.24	4개월 4개월 18개월 - 4개월	09.09.09 09.09.09 08.12.10 09.09.22 09.12.21	담합 담합 담합 담합 담합
20	(주)한양	- LH 최저가 아파트 - 인천지하철 2호선	13.10.14 14.04.24	3개월 2년	07.02.16 09.04.10	담합 담합
21	한신공영(주)	- LH 최저가 아파트 - 호남고속철 최저가	13.10.14 -	3개월 -	07.02.16 09.09.22	담합 담합
22	동부건설(주)	- 경인운하 4공구 - 김포한강 크린센터 - 동복댐 도수터널	14.08.21 14.10.29 14.11.04	2년 6개월 6개월	09.01.23 09.08.06 09.07.24	담합 담합 담합

	업체명	부정당계재처분현황				
		사업명	처분일	처분내용	입찰일	위반행위
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
		- 호남고속철 2.3공구	-	-	09.11.06	담합
		- 충주 기업도시 폐수처리	15.03.24	6개월	10.03.23	담합
		- 4대강 낙동강 17공구	15.04.24	-	09.12.21	담합
23	경남기업(주)	- LH 최저가 아파트	13.10.14	1년	07.02.16	담합
		- 4대강 낙동강 20공구	13.10.15	4개월	09.09.09	담합
		- 4대강 한강 6공구	14.10.17	4개월	09.09.09	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
		- 호남고속철 1.2공구	-	-	09.11.06	담합
24	(주)KCC건설	- 신갈.수지간 도로공사	12.11.08	2월	11.하반기	뇌물
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
25	고려개발(주)	- 인천지하철 2호선	14.04.24	6개월	09.04.10	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
26	삼환기업(주)	- 4대강 낙동강 25공구	13.10.15	4개월	09.09.09	담합
		- 4대강 한강 6공구	13.10.17	4개월	09.09.09	담합
		- 영월강변 저류지	15.03.12	2개월	10.01.05	담합
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
27	극동건설(주)	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
28	삼부토건(주)	- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합
29	울트라건설(주)	-	-	-	-	-
30	풍림산업(주)	- LH 최저가 아파트	13.10.14	3개월	07.02.16	담합
		- 음성.충주 1공구	13.10.25	6월	07.11.23	계약 불이행
		- 호남고속철 최저가	-	-	09.09.22	담합

○ 또한 2010년 이후 국토교통부 소관기관 및 산하기관에서 발주한 공공공사에서 입찰담합이 적발된 사례는 총 32건의 공사로, 이로 인한 과징금은 5조 9,630억원에 달함 (※ 상세 내용 별첨)

2) 공공공사 입찰제도 및 발주방식 제도 변천사

□ 공공공사 입찰제도 및 변천사를 살펴보면 아래의 표와 같음

연도	내용	비고
'62.01 ~ '71.12	• 최저가낙찰제	.미군정 회계제도 및 일본 제정법 영향으로 최저가낙찰제 도입
'72.01 ~ '75.12	• 부찰제(예정가격의 80%이상 입찰한 자의 평 균치에 가장 근접된 자)	.담합 등 입찰질서 문란, 1차 석유파동으로 건설경기 침체
'76.01 ~ '81.02	• 최저가낙찰제	.중등 건설시장 활황에 따른 건설경기 회복
'81.03 ~ '83.03	• 부찰제(예정가격 80%이상 → 85%이상으로 조정)	.2차 석유파동에 따른 건설경 기 침체로 한시적 도입
'83.04 ~ '90.03	• 최저가낙찰제 + 저가심의제(직접 공사비 미만 입 찰인 경우 발주자가 적정공사 시공여부를 심의) • 부찰제(소규모 공사) 83.7 ~ 84.3 : 30억원 미만 84.4 ~ 85.3 : 20억원 미만 85.4 ~ 90.3 : 10억원 미만	.덤핑방지를 위해 저가심의 도입 .소규모 공사는 부찰제 적용
'90.03 ~ '93.02	• 최저가낙찰제 + 저가심의제	.부찰제 폐지 및 최저가낙찰제 전면 시행
'93.02 ~ '93.09	• 최저가낙찰제('93.7.1 PQ도입) : 20억원 이상 • 제한적 최저가낙찰제(예정가격 85% 이상에서 최저가): 20억원미만	.저가심의제의 객관적기준 결 여로 폐지 .중소업체 보호를 위해 소규모 공 사 제한적 최저가낙찰제 적용
'93.09 ~ '95.07	• 최저가낙찰제: 100억원 이상 • 제한적 최저가낙찰제: 100억원 미만	
'95.07 ~ '96.12	• 적격심사낙찰제: 100억원 이상 • 제한적 최저가낙찰제(예정가격 85% → 88% 이상): 100억원 미만	• 성수대교 붕괴('94.10월) 등 부실시공 문제로 기술위주 의 적격심사 도입
'97.01 ~ '99.02	• 적격심사낙찰제: 고시금액* 이상 * GPA에 따른 해외개방대상 금액: 58억원 • 제한적 최저가낙찰제: 고시금액 미만	• 적격심사 확대
'99.02 ~ '99.09	• 적격심사낙찰제: 30억원 이상 • 제한적 최저가낙찰제: 30억원 미만	• 적격심사 확대
'99.09 ~ '00.12	• 적격심사낙찰제	• 적격심사 전면 시행 (최저가낙찰제 폐지)

연도	내용	비고
'01.01 ~ '03.12	<ul style="list-style-type: none"> • 최저가낙찰제: 1000억원 이상 PQ 대상 공사 • 적격심사제: 최저가낙찰제 대상공사 이외의 공사 	<ul style="list-style-type: none"> • 적격심사 변별력 저하, 건설업 구조조정 등을 위해 최저가낙찰제 재도입(적격심사 축소)
'03.12 ~ '06.05	<ul style="list-style-type: none"> • 최저가낙찰제 + 저가심의제 : 500억원 이상 PQ대상 공사 • 적격심사제: 최저가낙찰제 대상공사 이외의 공사 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저가낙찰제 확대 및 덤핑 입찰 방지를 위해 저가심의 제도 도입
'06.05 ~ 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 최저가낙찰제 + 저가심의제 : 300억원이상 모든공사 • 적격심사제: 최저가낙찰제 대상공사 이외의 공사 	<ul style="list-style-type: none"> • 최저가낙찰제 확대 및 저가심의제 개선(2단계 심사제도 도입)

(출처 : 국토교통부 건설경제과)

○ 현행 적격심사제

- 300억원 미만 공사에 대해 최저가 입찰자순으로 계약이행능력(공사 수행능력과 입찰가격)을 심사하여 일정점수*이상 얻으면 낙찰

* 300억미만 공사 92점, 100억원 미만 공사 95점

- 적격심사제는 중소기업체 보호에 장점이 있으나, 예산절감에 한계가 있고 운에 의한 낙찰제도(운찰제)라는 비판이 있음

○ 현행 최저가낙찰제

- 300억원 이상 공사에 대해 최저가 입찰자부터 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자 결정

- 최저가 낙찰제는 예산절감에 유용하나, 공사품질 확보를 담보하기는 어렵다는 비판이 있음

<최저가 낙찰제 저가심의 방법>

단 계		업무 흐름
1단계 심사	공종 기준금액 산정	· 공종기준금액 = 발주기관 작성금액 70% + 공종별 입찰 평균금액 30%
	부적정 공종 판정	· 공종기준금액 대비 80% 미만 공종은 부적정 공종으로 판정
	부적정 공종 수 심사	· 부적정 공종 수가 전체 공종의 20% 이상이면 자동탈락 · 공종 기준금액의 50% 미만인 공종이 있을 경우 자동탈락
2단계 심사	입찰금액의 적정성 심사	· 1단계 심사를 통과한 최저가 입찰자부터 절감사유의 적정성을 심사 · 입찰금액적정성심사위원회에서 절감사유서를 검토하여 모든 부적정 공종에 대한 평가점수가 85점 이상이면 통과

(출처 : 국토교통부 건설경제과)

○ 일괄입찰(Turn Key)

- 300억원 이상 대형공사로 설계와 시공을 일괄하여 입찰에 부치는 제도로, 300억 원 미만인 공사 중 일괄입찰이 유리하다고 인정되는 경우에도 일괄입찰 발주 가능함

○ 대안입찰

- 300억원 이상 대형공사로 실시설계 원안에 대해 대한설계를 접수, 시공과 일괄하여 입찰에 부치는 제도

3) 공공공사 입찰담합 예방을 위한 국토교통부 대책

- 국토교통부는 건설산업 입찰담합의 문제점에 대해 인지하고 담합을

사전에 예방하고 시장의 불확실성을 완화하기 위한 방안을 마련

- 입찰담합이 구조적·문화적으로 건설업계의 관행처럼 이뤄져 온 점에 대한 반성이 필요하며, 향후 입찰담합이 발생하지 않도록 담합예방을 위한 제도적 환경을 조성하고, 침체된 경제 활성화를 위해 입찰담합으로 유발되는 시장불확실성 완화를 위한 정책을 마련

- 주요 발주기관에 대하여 <입찰담합 징후감지시스템> 개발 및 운용
 - 4대 공공기관(한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도시설공단)은 계약업무 협약(MOU)을 체결하였으며, 모니터링 등 발주기관 간 협조체계를 통해 2015년 6월까지 시스템을 구축·운영 계획을 추진함
 - 담합 징후의 포착을 위해 업체가 제출한 내역서를 정량적으로 분석하여 특정 업체군을 추출한 후, 다시 특정업체군의 공정별 입찰금액을 정량적으로 평가하여 담합징후를 분석함
 - 한국철도시설공단이 2015년 2월 <동해선 17공구 건설공사>부터 적용하여 운영중이며, 현재까지는 입찰담합 징후가 감지된 사업은 없는 것으로 나타남

- 입찰제도 및 발주방식 선진화
 - 현행 최저가낙찰제도에 따른 지나친 저가경쟁구도가 입찰담합발생요인으로 작용하고 있으며, 실적공사비 제도가 시장가격을 반영하지 못해 현저히 낮은 것도 문제로 지적되고 있음

- 이에 공사수행능력, 가격, 사회적 책임을 고려한 ‘종합심사낙찰제’를 2016년 1월에 도입할 예정임
- 시범사업으로 2014년 21건의 시범사업을 발주하여 낙찰율 76.6%~83.9%로 최저가낙찰제(72~75.5%)보다 2.9~10.2%p 공시비가 상승하는 효과를 보임
- 2015년에는 전년대비 대상공사를 확대하기 위해 검토 중이며, 대형업체 수주 편중 우려에 따라 동일공법 시공실적 평가를 개선하고, 공동수급체 구성원 참여비율을 평가하며, 상생협력평가(지역업체 비율평가) 가점을 신설할 예정임

○ 입찰담합 부정행위 개인처벌 강화

- 현행 「건설산업기본법」상 입찰담합 한 자에 대한 벌금액이 5천만원 이하로 책정되어 있는데, 이는 공정거래법상 입찰담합 개인 벌칙규정이 ‘3년이하 징역’ 또는 ‘2억원 이하 벌금’으로 규정되어 있는 것과 비교했을 때 매우 낮게 책정되어 있음
- 이에 임직원의 입찰담합 부정행위에 대해 처벌규정을 대폭 강화하여 2억원 이하로 상향조정할 예정

○ 건설업계 내부 통제시스템 구축

- 건설업계는 이윤 극대화를 추구하는 과정에서 경쟁을 회피하기 위해 입찰담합을 관행적으로 해 왔으므로, 건설업계의 자발적인 자정노력과 내부통제 시스템 구축이 중요한 것으로 판단됨
- 이에 건설업계가 윤리·준법경영을 지향할 수 있도록 효과적인 내부 통제시스템을 구축하도록 함. 담합에 연루된 임직원의 인사상 불이

익을 주는 <공정거래 자율준수 프로그램>등을 운영할 예정

○ 해외건설 수주지원 강화

- 해외언론에 처분사실이 보도되어 발주기관이 해명 요청하는 등 해외진출에 악영향을 끼침에 따라 해외발주처에 대한 문제 제기시 현지 주재관이 직접 발주처를 방문하여 해명하고 대응할 예정
- 현재 사우디, 쿠웨이트 등 중점협력국을 중심으로 우리기업 사회봉사활동 등 홍보자료 배포 중에 있음

9. 결론

- 공공조달 입찰제도는 크게 물품계약, 용역계약, 시설공사 분야로 구분할 수 있으며, 방식은 크게 “최저가낙찰제방식” 과 “적격심사낙찰제 방식” 으로 구분되고 있음
- 우리나라 부정당업자 제재제도는 입찰참가자격제한제도를 중심으로 운영되고 있음
- 국가계약법 시행령 제76조제1항에 따라 각 중앙관서의 장은 계약상대자, 입찰자 또는 제30조제2항에 따라 전자조달시스템을 이용하여 견적서를 제출하는 자나 계약상대자등의 대리인, 지배인 또는 그 밖의 사용인이 부정한 행위를 한 경우, 부정당업자인 해당 계약상대자등에게 즉시 1개월 이상 2년 이하의 범위에서 입찰참가자격을 제한하고 있음

- 입찰담합 발생시 국가계약법 시행령에 따른 입찰참가자격제한 제재에 더해 형법315조, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제19조, PQ 심사제도에 의한 추가적인 제재를 받고 있음
- 그러나 부정당업자 제재제도와 관련하여 효력정지신청으로 인한 제재도의 실효성이 저하된다는 비판이 있으며, 입찰참가자격제한처분 제척기간 도입과 관련하여 논의되고 있으며 제재사유와 수단에 대해서도 아직 의견이 모아지지 못하고 있는 실정임
- 국토교통부에서 제출한 자료에 따르면 최근 3년간 도로·철도 분야 공공사를 수주한 업체는 총 40개 업체이며, 40개 기업 중 시평기준 상위 30개 업체의 경우 과거 부정당제재처분을 받지 않은 기업은 단 한곳에 불과함
- 담합은 기업간 명시적 또는 암묵적 공모를 통해 부당한 이익을 취득하려는 건설업체의 도덕적 해이에서 기인하며, 가격경쟁 위주의 현행 입찰제도의 발주방식에서도 그 원인을 찾아볼 수 있음
- 하지만 담합은 공정하고 자유로운 입찰참여 기회를 가로막아 경쟁의 원리를 무력화하여 경쟁적 시장질서를 왜곡하고, 건설업종의 부실화를 초래하여 건설산업의 침체를 가속화시키며, 이는 결국 국가경제에 악영향을 끼칠 가능성이 매우 높음
- 입찰담합의 문제를 바로잡고 건전한 건설업을 정착시키기 위해서는 무엇보다도 입찰담합을 사전에 예방하는 노력이 절실함
- 발주기관의 입찰담합을 사전에 예방할 수 있는 장치를 마련해야 하

며, 입찰제도 및 발주방식을 재검토할 필요가 있고, 무엇보다 건설
업계 내부 통제시스템을 구축해야 함

- 더불어 건설업의 경우 타 산업에 비해 공공부문 수주가 큰 비중을 차지하는 특성상 ‘행정제재처분’은 그 부작용에도 불구하고, 건설업체의 담합을 예방할 수 있는 강력한 도구임. 그렇기 때문에 지난 8월 건설담합 업체에게 행정제재처분의 면죄부를 준 것은 결코 바람직한 방향이 아님. 입찰담합을 예방을 위해서 이 같은 일이 재발되어서는 안 될 것으로 보임

<참고 문헌>

- 강운산, 『부정당업자제재제도 개선방안』, 한국건설산업연구원, 2010.11.
- _____, 「건설업체에 대한 중복처벌의 문제점과 개선방안」, 『건설이슈 포커스』, 2011.12.
- 두성규, 「현행 부정당업자제재제도의 문제점 및 개선방안」, 2013.11.
- 전국경제인연합회, 「공공입찰제도 개선방안, 입찰참가자격제한제도를 중심으로」, 2011.3
- 전완중, 「정부조달계약에 있어 부정당업자의 제한에 관한 법리 연구」, 『공공사회연구』, 2012.
- 정유철, 「부정당업자제재처분에 대한 집행정지」, 『한국건설학회지』 제 11권제3호, pp. 54-58, 2010.6.
- 조달청, 「2015 조달제도」, 2015.2.
- _____, 「영국의 장애인 지원 관련 구매제도」, 2006. 참고
- _____, 「영국 OGC의 품질관리 법령·정책·방법 및 절차」, 2008.
- _____, 「2015년 조달청 업무계획, -공공조달 체질개선을 통해 경제 활력 지원-」, 2015.1.
- 주뉴욕총영사관, 「미국 주 및 지방정부 조달제도」, 2008.4
- 최다미, 『국가계약법상 부정당업자 입찰참가자격 제한의 법적쟁점에 대한 고찰』, 고려대학교 석사학위 논문, 2013.12.
- 국회 법률지식정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>)
- 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)
- 조달청(<http://www.pps.go.kr>)