

OECD의 입찰담합 방지 가이드라인과 확산시책

공정거래위원회 (OECD 사무국 파견) 서기관 | 송 정 원

I. 입찰담합의 의미와 폐해

‘입찰담합’(Bid Rigging)이란, 경쟁해야 할 기업들이 입찰과정에서 공모 또는 합의를 통해 상품 또는 용역의 가격, 납품 물량, 낙찰 예정자 등을 결정하는 행위이다. 공공기관 뿐만 아니라 민간기관에서도 가격대비 보다 나은 가치(Better Value For Money)를 얻기 위해 경쟁적 입찰과정에 의해 재화 또는 용역을 구입하는 경우가 많다. 그러나 입찰 참가기업들이 입찰과정에서 경쟁이 아닌 담합을 형성하게 된다면, 이러한 목적을 달성하는 것이 불가능해진다. 특히, 입찰담합이 공공조달 분야에서 발생할 경우는 조달대상 상품 또는 서비스의 질(質) 저하는 물론, 정부가 높은 가격을 낙찰기업에게 지급하게 되어 납세자의 혈세가 담합기업들의 주머니로 흘러가게 되는 결과를 초래한다. 뿐만 아니라 입찰담합은 조달담당 공무원들의 부패문제를 유발하는 원인으로 작용해 정부와 민간 간의 불신을 유발하는 요인이 되기도 한다.

OECD(경제협력개발기구)는 입찰담합을 모든 국가에서 발생하고 있는 가장 경쟁제한적이고 폐해가 큰 행위 유형으로 파악하고 있다. OECD 자료에 의하면,¹⁾ 30개 회원국가들에게 있어서 공공 분야 조달이 각국의 GDP에서 차지하는 비중은 15%에 달하는 것으로 나타나고 있으며, 입찰담합이 조달가격을 경쟁수준에 비해 20% 이상 상승시키는 것으로 추정되고 있다.

이러한 입찰담합의 폐해를 방지하기 위해 OECD는 30개 회원 국가들의 입찰담합 근절 경험들에 대한 토론 결과와 자체적인 연구 노력을 통해, 2009년 2월 입찰담합 방지를 위한 가이드라인(OECD Guidelines For Fighting Bid Rigging)을 제정하여 각국에 사용을 권장하고 있다.

1) The OECD guidelines for Fighting Bid rigging in Public Procurement, Introduction and Overview.

II. OECD 가이드라인의 주요 내용

OECD 가이드라인은 크게 다음의 7부분으로 구성되어 있다. ① 서언 ② 입찰담합의 일반적 형태들 ③ 입찰담합이 발생하기 쉬운 여건 ④ 입찰담합의 위험을 감소시키기 위한 조달과정 설계시 체크리스트 ⑤ 공공조달에서의 입찰담합을 적발하기 위한 체크리스트 ⑥ 입찰담합 징후들에 대한 주의사항 ⑦ 입찰담합이 의심될 때 조달공무원들이 취해야 할 조치들 등이다.

위에서 나타나듯이 OECD의 가이드라인은 입찰담합을 사전에 예방하기 위해 조달과정을 설계하는 요령과 사후적으로 입찰과정에서 발생된 담합을 효과적으로 적발해내기 위한 요령을 주요 내용으로 한다고 볼 수 있다. 따라서 동 가이드라인은 조달공무원들을 일차적인 대상으로 하면서도 경쟁당국 공무원들에게도 도움을 주고 있다.

이 글에서는 가이드라인의 모든 부분을 다 소개하는 것 보다는 정책적 시사점이 크다고 생각되는 4개 부분 즉, ② 입찰담합의 일반적 형태들 ④ 입찰담합의 위험을 감소시키기 위한 조달과정 설계시 체크리스트 ⑤ 공공조달에서의 입찰담합을 적발하기 위한 체크리스트 ⑦ 입찰담합이 의심될 때 조달공무원들이 취해야 할 조치들에 관련해 해당 부분을 소개하고자 한다.²⁾

1. 가이드라인에 적시된 입찰담합의 일반적 형태들

첫째, '위장입찰' (Cover Bidding)이다. 가이드라인에서는 이 형태가 입찰담합이 실행되는 가장 빈번한 방식으로 규정하고 있다. 이는 ① 한 경쟁자가 지정된 낙찰예정자의 투찰가격보다 더 높은 가격으로 투찰하는 것에 합의하거나 ② 한 경쟁자가 너무 가격이 높아 받아들여질 수 없는 것으로 알려진 가격으로 투찰하거나 ③ 한 경쟁자가 구매자가 받아들일 수 없는 것으로 알려진 특별한 조건들을 포함하고 있는 입찰서를 제출하는 형태로 실행된다. 위장입찰은 외형상 순수한 경쟁의 양태를 띠도록 설계된다.

둘째, '입찰억제' (Bid Suppression)이다. 입찰억제 공모들은 하나 또는 그 이상의 기업들이 지정된 낙찰예정자의 입찰이 채택되도록 입찰에 참여하지 않는데 동의하거나, 또는 이미 제출된 입찰을 철회하는 것에 동의하는 경쟁자들 간의 합의들을 포함한다. 본질적으로 입찰억제는 기업이 최종적인 고려대상이 될 만한 입찰을 제출하지 않는 것을 의미한다.

셋째, '순환입찰' (Bid Rotation)이다. 순환입찰 공모에서는 공모하는 기업들이 입찰을 계속하지 만, 돌아가며 낙찰자가 되는 것에 합의한다. 순환입찰 합의들이 시행되는 방식은 다양할 수 있다. 예를 들어, 공모자들은 특정 군(群)의 계약으로부터 얻어낼 수 있는 것과 대략 동등한 금전적 가치들을 개개의 기업에게 할당하거나, 기업의 규모에 상응하는 물량을 할당받는 것을 선택할 수 있다.

넷째, '시장분할' (Market Allocation)이다. 경쟁자들이 시장을 분할하고 특정 고객들이나 특정

2) 가이드라인 원문은 www.oecd.org/competition → Cartels and Bid Rigging에서 볼 수 있다.

한 지리적 지역들에 대해서 경쟁하지 않기로 합의한다. 예를 들어, 경쟁하는 기업들은 특정 고객들 또는 특정 유형의 고객들을 서로 다른 기업들에게 할당할 수도 있는데, 이는 경쟁자들이 특정 기업에게 할당되는 특정 유형의 잠재적 고객들에 의해 제공되는 계약들에 입찰 참여를 하지 않도록 하기 위해서이다. 그 대신, 이 경쟁자는 이 합의에 참여한 다른 기업들에게 할당된 지정된 고객군에 대해서는 경쟁적인 입찰을 하지 않을 것이다.

2. 조달과정 설계시 체크리스트

(1) 입찰과정 설계 이전에 충분한 정보를 보유하라

- ① 당신의 구매가 이루어질 시장의 특성들에 대해 주지하고, 입찰에 대한 경쟁에 영향을 미칠 수도 있는 최근의 산업 활동 또는 동향들에 대해 주지하라.
- ② 당신의 구매가 이루어질 시장이 담합의 가능성을 더 높이는 특성들을 가지고 있는지를 판단하라.
- ③ 잠재적 공급자들, 그들의 재회, 그들의 가격과 그들의 비용에 대한 정보를 수집하라. 가능하다면 기업간(B2B) 조달에서 제시되는 가격들을 비교하라.
- ④ 최근 가격 변화들에 대한 정보를 수집하라. 지리적으로 인접한 지역들에서의 가격들과 가능한 대체재의 가격들을 파악하라.
- ⑤ 동일 또는 유사한 재화들에 대한 과거 입찰들의 정보를 수집하라.
- ⑥ 시장과 시장참여자들에 대한 당신의 이해도를 높이기 위해, 유사한 재화들 또는 용역을 최근에 구매한 다른 공공부문 조달자 및 발주처들과 협조하라.
- ⑦ 당신이 가격 또는 비용을 추산하는데 있어서 도움을 받기 위해 외부 컨설턴트를 활용한다면, 그 컨설턴트들이 보안유지각서에 서명하도록 하라.

(2) 진정으로 경쟁하는 입찰자들의 잠재적 참여를 극대화 하도록 입찰과정을 설계하라

- ① 적격 입찰자 수를 감소시킬 수 있는 불필요한 제한들은 피하라. 조달계약의 규모와 내용에 비례하는 최소한의 요건들을 규정하라. 입찰을 제출할 수 있는 최소 요건들이나 입찰 참여에 장애물을 조성할 수 있는 최소 요건들, 예를 들어, 입찰을 제출할 수 있는 기업들의 규모, 구성, 또는 성격에 대한 규제들은 규정하라 말라.
- ② 입찰 요건으로 입찰자들에게 거액의 보증금을 요구하는 것은, 그렇지 요구하지 않았더라면 적격이었을 소규모 입찰자들이 참여하는 것을 막는다는 점에 유의하라. 보증금은 가능하다

면, 보증을 요구함으로써 얻고자 하는 목표를 달성할 수 있는 정도로만 설정하라.

- ③ 가능하다면, 외국기업들이 조달에 참여하는데 대한 제약들을 감소시켜라.
- ④ 입찰자격 사전심사를 통과한 그룹 내에서 담합적 관행을 피하기 위해서, 그리고 입찰자들의 수와 신원에 대한 기업들 사이에서의 불확실성을 증가시키기 위해서는 가능한 조달과정 동안에 입찰자들에게 입찰자격을 부여해야 한다. 담합을 촉진할 수도 있으므로 입찰참가 자격 심사에서부터 낙찰까지의 기간이 상당히 길어지는 것을 피하라.
- ⑤ 입찰준비 비용들을 감소시켜라.
- ⑥ 가능하다면, 계약 전체에 대해서만 입찰들을 허용하기 보다는 계약 내의 특정 부분들이나 대상들에 대해서, 또는 이들의 조합에 대해서도 입찰을 허용하라. 예를 들어, 규모가 큰 계약들에서 중소기업이 관심을 가지거나 중소기업에게 적합한 영역을 찾아보라.
- ⑦ 입찰자들이 최근 입찰에 투찰하지 못한 경우라도, 향후의 경쟁에 참여할 수 있는 자격을 박탈하거나 입찰 명부에서 즉각 삭제하지 말라.
- ⑧ 당신이 입찰에서 요구하는 참여기업들의 수에 대해 유연성을 가져라. 예를 들어, 만약 당신이 처음 5개의 입찰자들을 요구했는데 실제로는 단지 3개의 기업들로부터만 입찰들을 받은 경우, 재입찰 실시를 고집하기 보다는 이들 3개의 기업들로부터 경쟁적인 결과를 달성하는 것이 가능한가를 고려하라. 재입찰을 실시하게 되면 경쟁이 희소하다는 것을 더욱 분명하게 해 줄 가능성이 있다.

(3) 입찰요건들을 분명하게 정의하고 예측 가능성을 피하라

- ① 입찰 공고(Tender Offer)에서 당신의 요건을 가능한 분명히 정의하라. 시방서는 이것이 분명하게 이해될 수 있다는 점을 확실히 하기 위해 최종 발표 이전에 단독으로 점검되어야 한다. 공급업자들이 낙찰 받은 후에 핵심 조건들을 정의하게 될 여지를 남기지 않도록 하라.
- ② 성과를 기술하는 시방서(Performance Specification)를 사용하고, 제품 설명을 제시하기 보다는 실제로 요구되는 것이 무엇인지를 기술하라.
- ③ 아직 시방서 초기단계에서 입찰을 실시하는 것은 피하라. 총체적으로 요구사항을 정의하는 것은 올바른 조달의 핵심이다. 이것이 불가피한 상황에서는 입찰자들에게 단위당 거래가격을 제시하도록 하라. 일단, 수량들이 파악되면 이 가격이 적용될 수 있다.
- ④ 당신의 시방서에 대체적 제품들을 허용한다는 것을 명확히 하거나, 가능하다면 시방서에 기능적 성과와 요건 측면에서 명확하게 정의하라. 대안적 또는 혁신적 공급원들은 담합적 관행들을 더욱 어렵게 만든다.
- ⑤ 당신의 계약 요건들에서 예측 가능성을 파악하라. 입찰의 규모와 시기들을 다양하게 하기 위

해 계약들을 한데 묶거나 나누는 것을 고려하라.

- ⑥ 다른 공공부문 조달자들과 협조하고 공동조달을 시행하라.
- ⑦ 경쟁자들 간에 쉽게 분배될 수 있는 동일한 가치들을 가진 계약을 제시하는 것을 피하라.

(4) 입찰자들간의 의사소통을 효과적으로 감소시키도록 입찰과정을 설계하라

- ① 입찰에 관심을 갖고 있는 공급자들이 조달기회에 대한 기술적·행정적 시방서에 관해 조달 기관과 대화하도록 권유하라. 그러나 정기적 일정의 입찰사전회의들을 개최함으로써 잠재적 공급자들을 한자리에 모으는 것은 피하라.
- ② 입찰과정 동안에 입찰자들 간의 의사소통을 최대한 자제하라. 공개입찰은 입찰자들이 서로 의사소통을 하고 모종의 신호를 보내는 것을 가능하게 한다. 입찰서를 사람이 직접 제출해야 한다는 요건은 마지막 순간에 기업들이 의사소통을 하고 거래를 성사시킬 수 있는 기회를 제공한다. 이는 전자입찰 등을 활용함으로써 방지할 수 있다.
- ③ 공개입찰 개찰시점에 어떤 정보가 입찰자들에게 공개될지를 신중하게 고려하라.
- ④ 입찰 결과를 공표할 때, 어떤 정보가 공표될지를 신중하게 고려하고 경쟁적으로 민감한 정보를 공개하는 것은 피해야 하는데, 이는 향후 입찰담합 모의들의 형성을 촉진할 수 있기 때문이다.
- ⑤ 시장 또는 제품의 특성들로 인해 담합의 우려가 있는 곳에서는 가능하다면, 역경매(Reverse Auction)보다는 최고가 밀봉입찰(First-price Sealed Bid)을 사용하라.
- ⑥ 주로 가격에 기반을 둔 단일입찰(Single Stage Tenders) 이외의 조달방법들이 보다 효율적인 결과를 도출할 수 있는지를 고려하라. 다른 조달 유형들로는 교섭입찰(Negotiated Tender)과 기본협약(Framework Agreement)을 포함할 수 있다.
- ⑦ 판매자가 지정한 최대판매가(Maximum Reserve Price)는 이것이 철저한 시장조사에 근거하고 있고, 조달공무원들이 이 가격이 매우 경쟁적이라는 것을 확신하고 있을 때만 사용하라. 이 가격을 공표하지 말고 해당 파일을 기밀로 유지하거나 관련 당국들과 공동으로 보관하라.
- ⑧ 업계 컨설턴트들은 개별 입찰자들과 실무관계를 맺을 수도 있기 때문에 입찰과정을 수행하는데 있어서 업계 컨설턴트들을 활용하는 것을 주의하라. 대신, 기준/명세(Criteria/Specification)를 분명히 하기 위해 컨설턴트의 전문지식을 활용하고 조달과정을 조직 내에서 수행하라.
- ⑨ 가능하다면 입찰을 익명으로 제출하도록 하고(예를 들어, 입찰자들을 숫자 또는 기호로 식별하는 것 등을 고려) 전화 또는 우편으로 입찰서를 제출하는 것을 허용하라.
- ⑩ 입찰과정에서 입찰자들의 수를 공개하거나 불필요하게 제한하지 말라.

- ⑪ 입찰자들로 하여금 경쟁자들과 모든 의사소통을 공개하도록 요구하라. 입찰자들로 하여금 독자적으로 입찰을 결정했음을 인정하는 ‘독자적 입찰결정 증명서’ (Certificate Of Independent Bid Determination, 이하 “CIBD”라고 한다)에 서명하도록 요구하는 것을 고려하라.
- ⑫ 하도급자를 사용하는 것은 입찰담합자들 간에 이익을 분배하는 방법이 될 수 있기 때문에, 입찰자들이 하도급자들을 사용할 의도가 있다면 이를 솔직하게 공개하도록 요구하라.
- ⑬ 공동입찰은 입찰담합자들 간에 이득을 분배하는 방법이 될 수 있기 때문에, 담합으로 제재 받은 적이 있는 기업들의 공동입찰에는 특히 주의하라. 담합이 다른 시장에서 발생했다거나, 개입된 기업들이 개별적으로 입찰을 제출할 능력이 없는 경우에도 주의하라.
- ⑭ 입찰제안(예를 들어, 특정 기간 동안의 공공입찰 참여 금지와 같은)에 입찰담합에 대한 당신 국가의 제재에 관한 경고, 만약 공모자들이 CIBD에 서명한 경우에 있어서의 제재에 대한 경고, 조달기관이 보상을 청구할 수 있는 가능성에 대한 경고, 그리고 경쟁법 하에서의 모든 제재에 관한 경고를 포함시켜라.
- ⑮ 예산 초과를 야기하는 투입비용 증가에 대한 모든 요구가 철저히 조사될 것이라는 점을 입찰자들에게 언급하라.
- ⑯ 만약 조달과정 중에 당신이 외부 컨설턴트들의 조력을 받는다면, 그들이 적절한 트레이닝을 통해 보안서약서에 서명하도록 하며, 만약 그들이 경쟁자의 부적절한 행동 또는 잠재적인 이행충돌을 인지하게 될 때는 이를 보고하는 의무를 부과하라.

(5) 입찰평가 및 낙찰기준들을 신중히 선택하라

- ① 입찰 공고를 설계할 때, 당신의 기준 선택이 향후 경쟁에 끼칠 영향을 생각하라.
- ② 예를 들어, 제품 품질, 애프터서비스 등 가격 이외의 기준들을 바탕으로 입찰자들을 평가할 때는, 낙찰 이후의 이익 제기를 피하기 위해 해당 기준들에 대한 설명과 가중치 부여가 사전에 적절히 이루어져야 한다. 기준에 대한 설명과 가중치 부여 등이 적절히 사용되는 경우에 이러한 기준들은 경쟁적 가격 책정을 제고하는 것과 더불어 혁신과 비용 절감효과를 가져다 줄 수 있다. 입찰 마감 이전에 가중기준들을 어느 정도까지 공개할 것인가 하는 것은 입찰자들이 서로 자신의 입찰을 조율하는 능력에 영향을 줄 수 있다.
- ③ 특정 부류 또는 특정 유형의 공급자들에 대해 어떤 종류의 특혜적 대우도 하지 마라.
- ④ 기존 사업자에게 특혜를 주지 마라. 조달과정에 걸쳐 최대한의 익명성을 보장하는 도구들은 기존 사업자들의 유리한 위치를 약화시킬 수도 있다.
- ⑤ 수행실적 이력의 중요성을 과도하게 강조하지 마라. 이것이 가능한 때는 다른 관련 경력을

Ⅰ 기고문 Ⅰ

고려하라.

- ⑥ 동일한 입찰서를 제출한 공급자들 간에 계약을 분할하는 것을 피하라. 입찰서가 동일하다면 그 사유들을 조사하고, 만약 필요하다면 입찰 공고를 재공표하거나 하나의 공급자와만 계약을 체결하는 것을 고려하라.
- ⑦ 만약 가격이나 입찰이 이해되지 않는다면 문의하라. 그러나 이 문제들을 입찰자들과 집단적으로 논의하지는 마라.
- ⑧ 낙찰 통보(Award Notice)를 관장하는 법률적 요건들에 따라, 가능한 경우라면 각 기업의 입찰거래조건을 기밀로 유지하라. 계약과정(예를 들어, 준비, 견적 등)에 개입된 자들에 대해서는 엄격한 보안유지교육을 실시하라.
- ⑨ 만약 입찰결과가 경쟁적이지 않다고 의심된다면, 계약을 인정하지 않을 수 있는 권리를 보유하라.

(6) 입찰담합의 위험에 대한 내부 직원들의 인식을 제고하라

- ① 경쟁당국 또는 외부 법률 컨설턴트들의 조력을 받아 내부 직원들에게 입찰담합과 카르텔 적 발에 관해 정기적인 교육 프로그램을 운영하라.
- ② 과거 입찰의 특성들에 대한 정보를 보관하라. 예를 들어, 구매된 상품, 개개의 참가자들의 입찰, 그리고 낙찰자의 신원과 같은 정보를 보관하라.
- ③ 특정 재화와 용역에 대한 과거 입찰기록을 정기적으로 검토하고, 특히 담합에 취약한 산업들에서 의심스러운 패턴(Pattern)들을 가려내도록 노력하라.
- ④ 선정된 입찰자들을 정기적으로 검토하는 정책을 채택하라.
- ⑤ 입찰 철회와 하도급자 사용과 같은 가능한 경향성을 발견하기 위해, 의향서를 제출한 기업들과 입찰서를 제출한 기업들의 명단들에 대한 비교 확인을 수행하라.
- ⑥ 더 이상 입찰을 하지 않는 공급자들과 낙찰에 실패한 공급자들을 인터뷰하라.
- ⑦ 기업들이 경쟁상의 우려를 전달할 수 있도록 하는 이의 제기 메커니즘(Mechanism)을 수립하라. 예를 들어, 이의를 제기할 관청이나 담당자를 분명히 밝히고 (그리고 그들과 접촉할 수 있는 세부적 사항을 제공하며) 적정 수준의 비밀보호를 보장하라.
- ⑧ 내부고발자 시스템과 같이 기업들과 그들의 직원들로부터 입찰담합에 대한 정보를 수집하는 메커니즘들을 활용하라. 언론을 통해 기업들이 잠재적 담합에 대한 정보를 당국에 제공하도록 유도하는 방안을 고려하라.
- ⑨ 만약 적용이 가능하다면, 자진신고자 감면제도(Leniency Policy)에 대해 충분한 지식을 숙지하고, 담합적 활동이 발견된 곳에서는 입찰자격 정지에 관한 정책이 자진신고자 감면정책과

조화를 이루는지 검토하라.

- ⑩ 공무원들로 하여금 조달기관의 감사조직 또는 감사관뿐만 아니라 경쟁당국에게도 의심스러운 진술들이나 행동을 보고하는 것을 장려하거나 이를 요구하는 내부절차를 수립하고, 공무원들이 의심스러운 진술들이나 행동을 보고하는 것을 장려하는 유인을 수립하는 것을 고려하라.
- ⑪ 경쟁당국과 협조적 관계를 수립하라. 조달공무원이 경쟁당국과 접촉할 때 제공되어야 하는 정보를 열거하는 등의 '경쟁당국과의 의사소통 메커니즘'을 구축하는 것을 일례로 들 수 있다.

3. 입찰담합을 적발하기 위한 체크리스트

(1) 기업들이 입찰서를 제출할 때 이상 징후 및 패턴들을 찾아보라

- ① 동일한 공급자가 최저 금액 입찰자인 경우가 잦다.
- ② 낙찰자들의 지리적 할당이 존재한다. 일부 기업들은 오직 특정 지역들에서만 낙찰될 수 있는 입찰서를 제출한다.
- ③ 일반 공급자들이 정상적으로는 응찰할 것이라 예상됐던 입찰에 응찰하지 않았지만, 다른 입찰들에는 계속 응찰해 왔다.
- ④ 일부 공급자들이 예상치 않게 입찰을 철회한다.
- ⑤ 특정 기업들이 항상 입찰서를 제출하지만, 결코 낙찰 받지는 못한다.
- ⑥ 개별 기업이 돌아가며 낙찰자가 되는 것처럼 보인다.
- ⑦ 둘 또는 그 이상의 기업들이, 그들 중 하나는 스스로 입찰할 수 있었음에도 불구하고 공동으로 입찰서를 제출한다.
- ⑧ 낙찰자가 낙찰을 받지 못한 자들에게 반복적으로 하도급을 준다.
- ⑨ 낙찰자가 계약을 수용하지 않고, 그 후에 하도급자가 되었음이 밝혀진다.
- ⑩ 경쟁자들이 정기적으로 친교를 쌓거나 입찰 마감 직전에 모임을 갖는다.

(2) 제출된 모든 서류들에서 다음과 같은 이상 징후들을 찾아보라

- ① 비용 증가로는 설명될 수 없는 입찰자들의 갑작스럽고 동일한 가격 인상 또는 가격대 인상.
- ② 예상됐던 할인 또는 리베이트가 갑자기 사라짐.
- ③ 동일한 가격책정은 다음 중 하나가 사실일 경우는 우려를 낳을 수 있다.
 - 공급자들의 가격이 장기간 동일했다.

| 기고문 |

- 공급자들의 가격이 이전에는 서로 간에 상이했다.
- 공급자들이 가격을 인상했지만, 이것이 증가된 비용으로 정당화되지 않거나 공급자들이 기존에 제공되던 할인을 특별한 이유 없이 없앴다.
- ④ 낙찰가와 다른 입찰가 간의 가격차이가 크다.
- ⑤ 특정 공급자가 특정 계약에 제출한 입찰가격이 다른 유사한 계약에 제출한 입찰가격보다 훨씬 더 높다.
- ⑥ 신규 공급자 또는 자주 입찰을 하지 않던 공급자가 입찰한 후, 과거 입찰가격 수준으로부터 상당한 하락이 나타난다. 예를 들어, 이 신규 공급자가 기존의 입찰담합을 분열시켰을 수 있다.
- ⑦ 지역 공급자들이 원거리 목적지들보다 지역 내의 목적지들에 대한 수송에 더 높은 가격으로 입찰하고 있다.
- ⑧ 지역 내 기업들과 지역 외 기업들이 유사한 수송비용을 제시한다.
- ⑨ 입찰서 제출 이전에 오직 하나의 입찰자만이 가격책정정보를 알아보기 위해 도매업자들과 접촉한다.
- ⑩ 경매, 전자입찰, 또는 다른 방식에서의 공공입찰들에서 예상치 못했던 특징(예를 들어, 입찰 가격이 수백 또는 수천 단위로 끝나게 될 것이라고 예상했던 곳에서 비정상적인 수치가 포함 되어 있는 입찰들)들은, 입찰자들이 입찰 자체를 통해 정보를 교환하거나 자신들의 선호사항을 표시함으로써 담합을 하기 위한 수단으로 활용하고 있음을 나타낼 수도 있다.

(3) 의심스러운 진술들을 항상 찾아보라

- ① 입찰자들 간의 합의에 대한 구두 또는 서면 상의 언급들.
- ② 입찰자들이 '업계 권장 가격' (Industry Suggested Prices), '표준 시장 가격' (Standard Market Prices) 또는 '업계 가격 일정' (Industry Price Schedule) 등을 살펴봄으로써 자신의 가격을 정당화 한다는 진술들.
- ③ 특정 기업이 특정 지역에서 또는 특정 고객들에게 판매하지 않음을 나타내는 진술들.
- ④ 한 지역 또는 고객이 다른 공급자에게 '속해 있음' 을 나타내는 진술들.
- ⑤ 경쟁자의 공표되지 않은 가격책정 또는 입찰 세부사항에 대해 미리 알고 있음을 보여주거나, 아직 결과가 공표되지 않은 경쟁에서 한 기업의 낙찰 여부에 관련한 정보를 사전에 알고 있음을 나타내는 진술들.
- ⑥ 한 공급자가 의례적, 보조적, 명목적, 상징적, 또는 위장입찰서를 제출했음을 나타내는 진술들.
- ⑦ 가격 증가를 설명할 때 다양한 공급자들이 동일한 어휘를 사용함.
- ⑧ CIBD에 대해 표명된 질문들 또는 우려들, 비록 서명(비서명 상태 포함)되었지만, 이 증명서

가 진지하게 받아들여지지 않고 있음을 보여주는 징후들.

- ⑨ 특정 입찰조건들을 준수하기 거부하거나 사업자단체 내에서의 논의들을 언급하는 입찰자들로부터의 첨부서류(Cover Letter).

(5) 의심스러운 행동들을 항상 찾아보라

- ① 공급자들이 입찰을 제출하기 이전에 사적으로 만난다.
- ② 공급자들이 정기적으로 친교를 쌓거나 정기적인 모임을 개최하는 것으로 보인다.
- ③ 한 기업이 자사와 경쟁자를 위한 입찰서 일체를 요구한다.
- ④ 한 기업이 자사와 경쟁자의 입찰과 입찰서류 모두를 제출한다.
- ⑤ 계약을 성공적으로 완수할 능력이 없는 기업이 입찰서를 제출한다.
- ⑥ 한 기업이 입찰 개찰시 여러 개의 입찰서를 가져오고, 다른 누가 입찰하는지 결정한 후에(또는 결정하려고 시도한 후) 어떤 입찰서를 제출할지 선택한다.
- ⑦ 몇몇 입찰자들이 조달기관에 유사한 질의들을 하거나 유사한 문건들을 제출한다.

4. 입찰담합이 의심될 때 조달공무원들이 취해야 할 조치

- (1) 입찰담합을 규제하는 법률에 대한 실무지식을 보유하라.
- (2) 의심되는 참가자들과 당신의 우려사항을 논의하지 마라.
- (3) 입찰문서들, 교환 서신, 봉투들과 같은 모든 문건들을 보관하라.
- (4) 날짜, 누가 개입되었는지, 그 외에 누가 있었는지, 정확하게 어떤 일이 발생했는지 또는 언급되었는지 등을 포함한 모든 의심스러운 행동들과 진술들을 자세하게 기록해 보관하라. 누설된 사항이나 정확한 기술을 제공하기 위해서는, 해당 상황이 벌어지고 있는 동안이나 또는 공무원이 분명하게 기억하고 있을 때 기록이 이루어져야 한다.
- (5) 경쟁당국의 해당부서와 접촉하라.
- (6) 내부의 법무담당 직원과 협의한 후, 해당 입찰 제안을 계속 진행하는 것이 적절한지를 고려하라.

Ⅲ. OECD의 입찰담합 방지 가이드라인 확산시책

OECD 경쟁위원회는 2009년 2월 회의에서 동 가이드라인을 채택할 것을 결정한 이후부터 회원국들에게 사용을 권장하고 있다. 또한, OECD 사무국은 홈페이지 www.oecd.org/competition에 영어, 불어, 한국어 등 22개 국어로 번역된 가이드라인을 게재함으로써 전 세계 경쟁당국과 조달기관, 그리고 민간 기업들도 참고할 수 있도록 하고 있다.

OECD 사무국은 라틴아메리카 지역의 브라질과 칠레에서 동 가이드라인을 활용, 반(Anti)입찰담합 움직임 확산을 위한 시험 프로젝트(Pilot Project)를 진행해 큰 성과를 거둔 바 있다. 최근에는 중국, 남아프리카공화국 등 여타 중점 관심국가들을 대상으로 세미나 개최 등을 통해 동 가이드라인 확산을 위한 다양한 프로젝트를 추진하고 있다. 이 글에서는 OECD(사무국)가 그동안 브라질과 칠레에서 진행한 파일럿 프로젝트 내용을 소개함으로써 우리나라에서의 정책적 시사점을 도출하는 바탕을 마련하고자 한다.

1. 개요

OECD의 라틴아메리카에서의 반(反)입찰담합 프로젝트는 경쟁당국과 조달기관이 공공입찰에서의 담합을 예방하고 적발하는 능력을 높이며, 이러한 활동을 촉진시키는 방향으로 이루어졌다. 이 프로젝트는 2007년 라틴아메리카 경쟁포럼에서 처음 진행했다. 프로젝트 기간 동안 브라질과 칠레 경쟁당국의 입찰담합 적발능력은 상당한 정도로 향상된 것으로 평가되고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 칠레에서는 경쟁당국의 사업장과 개인주택에 대한 조사권한, 리니언시 프로그램, 도청권한 등이 해당 기간 중에 도입됐다. 브라질과 칠레 경쟁당국들은 정부 내 핵심 유관기관과 범(汎)정부적 협력시스템을 구축해 입찰담합 근절을 위한 다양한 프로그램들을 추진했다. 이를 통해 이들 두 나라는 경쟁당국의 입찰담합 적발능력을 제고시켰으며, 경쟁당국과 유관기관과의 협력시스템을 통해 입찰담합을 줄일 수 있었다.

2. 브라질 입찰담합 근절 프로젝트의 주요 내용

OECD는 브라질 경쟁당국인 SDE와 동 프로젝트를 함께 추진했다. 프로젝트의 초기 목표는 SDE와 입찰유관 정부기관(Ministry Of Economic Planning, The Office Of The Comptroller General And The Federal Court Of Auditors)과 긴밀한 협력체계를 구축하는 것이었다. 이를 위해 초기에 OECD와 SDE는 공동으로 이들 유관기관에 입찰담합의 폐해(구체적인 피해액 포함)와 실제 다른 국가에서 발생했던 사례들을 소개하는 노력을 중점적으로 전개했다.

이런 노력을 통해 이들 유관기관, 특히 Ministry of Economic Planning과의 협력은 별다른 부처로부터 저항 없이 진행되었다. 브라질의 'E-Procurement'를 운영하는 동 부처는 SDE가 제공하는 입찰담합 관련 정보들을 자체 웹사이트에 게시했고, 이 웹사이트와 SDE의 온라인 신고시스템을 연결시켰다.

SDE는 브라질의 회계감사기관인 The Office Of The Comptroller General과 Federal Court Of Auditors에게 동 기관들이 사기(Fraud)와 부패행위(Corruption)를 적발하기 위해 당시 사용하고 있던 시스템을 이용해 입찰담합을 적발해 내는 기법을 제시했다.

입찰 담당공무원들을 대상으로 다양한 아웃리치 프로그램(Outreach Program)도 진행됐다. 첫째, OECD와 SDE는 브라질 내 5개 주요 도시를 순회하면서 세미나를 개최해 1,200여 명의 입찰담당 공무원들을 대상으로 OECD의 입찰담합 방지 가이드라인과 주요 사례(Case)들을 소개함으로써 입찰담합의 폐해와 적발요령에 대해 주의를 환기시켰다. 둘째, 전국의 입찰담당 공무원들을 대상으로 동 가이드라인이 포함된 입찰담합 근절요령 책자를 배포했는데, 이 책자에는 입찰담합의 폐해 및 징후 포착시 행동요령 등이 수록되어 있었다.

OECD는 SDE에 대해 ① 입찰담합 근절을 위한 조달 관련 법령 개정방향 ② 동 개정안이 경쟁제한적인 방향으로 추진될 경우에 SDE의 대응방안 ③ OECD의 제시내용을 토대로 SDE는 대통령 비서실에 CIBD 사용의 필요성을 보고했다.

SDE는 검찰조직과 연방경찰과의 협력관계를 강화했다. 입찰담합은 돈세탁(Money Laundering), 조세법(Tax Violation), 부패행위(Public Corruption) 등 여타 범죄행위와 동반되어 일어나는 경우가 많다. 따라서 이들 기관들이 이런 범죄행위 수사시 입찰담합 사실을 발견할 경우, 추가적인 제재가 가해질 필요가 있다는 논리를 들어 이들 기관에 어필(Appeal)하였다. 또한, 연방경찰과의 공조를 통해 불시조사(Dawn Raid)의 효과성을 크게 제고했다.

3. 칠레 입찰담합 근절 프로젝트의 주요 내용

칠레에서의 해당 프로젝트는 정부 내 경쟁당국(FNE)을 포함한 입찰 유관 정부기관간 관계부처 합동 TF(Interagency Taskforce)를 설립, 이를 통해 추진됐다. 태스크포스 창립멤버는 Chile Compras(The e-procurement Agency For The Chilean Government), The Ministry Of Public Works, An Association Of Public Procurement Officers(REDABA), The General Comptroller(CGR), The Internal Government Comptroller(CAIGG) 등이었으며, 이후에 The Housing Ministry(MINVU), The Pension Agency, The Transport Agency 등의 기관이 추가로 참여했다. 이 태스크포스는 두 달에 한 번씩 정기적으로 회의를 개최, 활발한 토론을 통해 입찰담합의 폐해 및 그 근절 필요성과 강력하고도 조율된 대응이 필요하다는 점에 대해 공감대를 형성

하는 기능을 수행했다. 또한, 태스크포스 활동을 위해 자체 웹사이트를 제작하고 기관간 핫라인(Hot Line)도 운영했다.

칠레 경쟁당국(FNE)은 우리나라의 감사원에 해당되는 기관인 The General Comptroller와 기관간 정보 교환, 상호간 협력 등을 내용으로 하는 MOU를 체결했다. 이를 통해 FNE는 감사요원들에게 입찰담합에 대한 교육을 실시했고, 감사 매뉴얼에 OECD가 제시한 입찰담합 적발을 위한 체크리스트를 수록시켰다. 또한, The General Comptroller는 신규 직원들을 위한 교육프로그램에 입찰담합 챕터(Chapter, FNE가 마련)를 신설했다.

칠레 경쟁당국(FNE)은 e-Procurement Agency인 Chile Compras와도 긴밀하게 협력했는데, 초기에는 입찰담당 공무원들이 입찰담합 징후를 포착해 내는 교육훈련에 집중했다. 동 교육에서는 OECD의 체크리스트를 활용하는 요령과 OECD 회원국들의 입찰담합 적발 실제 사례, 가상 사례들(Hypothetical Cases)이 중점적으로 다루어졌다. 또한, 입찰담당 공무원들의 내부승진시험 문항의 5%가 입찰담합 관련 사항으로 배정됐다. FNE는 승진시험을 준비하는 조달공무원들이 시험에 대비할 수 있도록 훈련자료집(입찰담합 분야)을 제작·배포하기도 했다.

이와 함께 FNE는 OECD의 체크리스트를 Chile Compras의 웹사이트에 게시하고, 입찰담당 공무원들이 입찰 진행과정에서 의심스러운 징후를 포착해냈을 때 접촉할 FNE의 연락처를 제공했다. 캐나다 경쟁당국의 도움을 받아 선진 리니언시 프로그램과 입찰담합에 대한 강력한 제재, 그리고 효과적인 불시조사기법 향상 등이 프로젝트 기간 중에 이루어졌다. 현재 FNE는 CIBD 도입을 위해 노력하고 있다.

IV. 한국에 전해주는 정책적 시사점

한국의 공정거래위원회는 입찰담합에 대해 활발하게 법 집행활동을 수행하고 있으며, 실제 그 제재 건수도 크게 증가하고 있다. 공정거래위원회는 제도적으로도 법 개정 등을 통해 입찰담합 등의 카르텔에 대한 제재수준을 상향 조정함으로써 행위 억지력을 높이는 한편, 자진신고자 감면제도를 대폭 개선해 옴으로써 입찰담합에 대한 적발능력을 제고하는 등 입찰담합의 폐해를 최소화하고자 적극적으로 노력하고 있다.

그러나 입찰현장에서 입찰 관련 정보를 직접 다루고 있는 것은 조달공무원이라는 점을 감안할 때, 이들로 하여금 입찰과정 설계 시부터 입찰담합을 예방하게 하고, 이들의 현장경험과 입찰 관련 정보를 입찰담합 적발에 활용할 수 있다면, 기업들이 입찰담합행위를 기도하는 것이 매우 어려워질 것이다.

기술한 바와 같이 OECD의 브라질과 칠레 프로젝트의 내용 중 ① 조달기관, 감사원, 기획재정부

등 입찰 유관기관과의 협의체 구성 및 정기적인 회의 개최 ② 유관 기관의 담당공무원을 대상으로 정기적인 세미나 개최를 통해 입찰담합 폐해와 징후 포착 요령(OECD 체크리스트 포함), 공정위와 접촉하는 요령 등을 교육 ③ OECD 체크리스트(입찰담합 예방 및 적발) 등을 관련 업무 매뉴얼과 교육 자료에 포함 ④ 유관 웹사이트에 입찰담합 체크리스트 게시 ⑤ 감사원 업무내용에 입찰담합 공무원이 입찰담합 방지 노력을 하였는지 여부 포함 ⑥ 입찰 유관기관과의 핫라인 개설 ⑦ 지방 조달기관을 대상으로 하는 순회 세미나 개최 등의 프로그램들이 한국에서도 시행된다면, 기존의 공정거래위원회의 법 집행활동과 더불어 입찰담합 근절에 매우 큰 효과가 있을 것으로 생각된다.

