



입찰에 있어서의 부당한 공동행위 심사지침

[시행 2020. 1. 1.] [공정거래위원회예규 제330호, 2019. 11. 22., 일부개정]

공정거래위원회(카르텔총괄과), 044-200-4534

1. 목 적

- 입찰담합의 유형 및 내용과 구체적인 심사기준을 제시하여 입찰에 관련된 활동과 공정거래법과의 관계를 명확히 알려주고 이해 시킴으로써 관련업계에 공정경쟁에 대한 인식을 고취하고 입찰과 관련한 범위반행위를 미연에 방지함.
- 나아가 입찰과정에서의 공정성과 투명성을 확보하여 관련업계의 자율적인 경쟁풍토 조성 및 건전한 경영활동 보장

2. 이 지침의 성격 및 적용범위

(1) 이 지침의 성격

- 이 지침은 독점규제및공정거래에관한법률(이하 "법" 또는 "공정거래법"이라 한다) 제19조(부당한 공동행위 금지)에 의한 사업자간의 부당한 공동행위(이하 법 제26조(사업자단체의 금지행위)제1항에 의한 "사업자단체의 금지행위"를 포함한다)로서 입찰행위에 있어서의 부당한 공동행위(이하 "담합"이라 한다)에 적용되는 것으로 입찰담합과 관련하여 일반적으로 생각할 수 있는 유형과 처리지침을 예시적으로 열거한 것임.
- 입찰담합으로 추정되는 사항으로 본 지침에 내용이 설명되어 있지 않은 활동에 대해서는 공정거래법 규정의 정신에 비추어 개별 사안별로 판단되어질 것임.

(2) 적용범위

- 이 지침은 사업자 및 사업자단체의 공공적·사적 입찰과 관련된 활동에 포괄적으로 적용됨.

3. 입찰담합의 제유형과 범위반행위

(1) 입찰가격담합

사업자가 공동(이하 "사업자단체"를 포함한다)으로 최저입찰가격(계약목적에 따라서는 최고입찰가격), 수주예정가격 또는 그와 비슷한 것으로 인정되는 것을 결정하는 것은 경쟁을 제한하는 행위로 원칙적으로 위반됨. 여기서는 결정이란 계약, 협정, 결의 등 명시적 결정 뿐만 아니라 기타 어떠한 방법으로도 합의에 도달하게 되는 행위를 말함>

<금지 또는 범위반 가능성이 큰 행위>

- 사업자가 공동으로 입찰에 관련한 최저입찰가격 등을 결정하거나 관련 사업자가 이에 응하는 행위
- 사업자간에 입찰가격을 협의하거나 그에 관한 정보의 교환, 제공을 통해 입찰가격을 결정하는 행위와 사업자단체가 입찰가격결정에 관여하고 그 사실을 관련사업자에게 제공하는 행위
- 입찰에 참가하는 사업자들이 다른 사업자의 산출내역서를 복사 또는 대신 작성하여 주는 등의 방법에 의해 입찰하는 행위
- 사업자가 공동으로 발주처의 예정가격을 인상시킬 목적으로 예정금액보다 높은 수주금액 또는 수준을 정한 후 고의적으로 유찰시키는 행위

<허용되는 행위>

- 사업자가 독자적으로 입찰대상공사에 관한 관련업계의 정보를 수집하는 영업활동 행위
- 사업자가 공동으로 단순히 발주처가 공표한 설계공사금액의 계산에 대해 조사하는 행위
- 사업자가 공동으로 안전시공과 건설원가인하를 위해 신공법 또는 신기술에 관한정보를 교환하거나 관련사례를 수집하여 제공하는 행위
- 중소기업단체가 관련사업자의 공사금액 계산능력을 향상시킬 목적으로 공통적인 항목에 대해 표준적인 계산방법이나 작업량 등을 알려주는 지도 행위

(2) 낙찰예정자의 사전결정

사업자가 공동으로 낙찰예정자 또는 낙찰예정자의 선정방법을 결정하는 것은 입찰제도의 취지에 반하고 상품 및 용역거래에 관한 경쟁을 본질적으로 제한하는 것으로 원칙적으로 위반됨. 여기에서 결정이란 계약, 협정, 결의 등 명시적 결정 뿐만 아니라 기타 어떠한 방법으로도 합의에 도달하게 되는 행위를 말함.

<금지 또는 법위반 가능성이 큰 행위>

- 사업자가 공동으로 수주를 희망하는 자 가운데 낙찰예정자를 미리 결정하고 이에 협조하는 행위
- 수주예정자가 낙찰받을 수 있도록 하기 위하여 다른 입찰참가자가 공동으로 수주예정자보다 입찰가격을 높게하여 응찰하는 행위
- 개별사업자의 지명회수, 수주실적 등을 정리하여 낙찰예정자 선정의 우선순위를 정하고 입찰에 참가하려는 사업자들이 이에 협조토록 강요하는 행위
- 수주희망업체가 협조업체에게 낙찰에 협조하는 대가로 차기 공사발주시 낙찰의 협조, 금품지급 등의 이익을 공여하거나 또는 이익공여를 약정하는 방법에 의해 낙찰자를 사전 결정하는 행위
- 입찰에 참가하려는 사업자에 대하여 수주예정자 결정에 따르도록 강요하고 협력하지 않는 사업자에 대해 입찰참가를 방해하는 행위
- 특정입찰에 대한 연고권 주장을 통하여 특정업체에 낙찰이 이루어지도록 하거나 이에 협조하는 행위
- 특정업체들간에 일정한 범위내의 공사를 교대로 수주하거나 특정업체가 다른 입찰참가업체들의 산출내역을 대신 작성하여 주면서 입찰에 참가하게 하거나 입찰내역을 첨부하지 않는 등의 형태로 입찰에 참가하여 특정업체의 낙찰을 밀어주는 행위
- 특정업체가 산출내역을 전문적으로 작성하는 용역업체에 다른 사업자의 산출내역서 작성을 의뢰하고 이를 참여사업자에게 배분하는 행위
- 수주예정자 선정과 관련하여 사업자가 공동으로 낙찰예정자를 결정한 후 이를 관련사업자에게 통지하고 협조를 요구하는 행위
- 낙찰에서 배제된 사업자가 공동으로 낙찰자선정에 협조한 대가로 낙찰사업자에게 사례금 또는 특별회비, 부과금 등을 징수하는 행위

<허용되는 행위>

- 경쟁입찰에 지명을 받은 사업자가 다른 사업자와 협의없이 경쟁력이 우위인 사업자가 있어 자주적으로 입찰을 사퇴하는 행위
- 발주처가 제시하는 설계단가가 낮아 수익성이 없다는 등의 이유로 자주적 판단에 의해 입찰참가를 하지 않는 행위
- 관련사업 수행능력이 부족 또는 기술경쟁력저위 등의 요인으로 입찰에 참가하지 않는 행위 등

(3) 경쟁입찰계약을 수의계약으로 유도

사업자가 공동으로 특정사업자가 수의계약에 의해 계약할 수 있도록 결정. 유도하는것은 자유로운 경쟁을 배제하는 것으로 원칙적으로 위반됨.

여기에서 결정이란 계약·협정·의결 등 명시적 결정 뿐만 아니라 기타 어떠한 방법으로도 합의에 도달하게 되는 행위를 말함.

<금지 또는 범위반 가능성이 큰 행위>

- 사업자가 공동으로 당해입찰을 수의계약으로 유도할 것을 합의하고 입찰참가자 모두 예정가격보다 높은 가격에 의해 계속적으로 유찰시키거나 입찰참가를 의도적으로 거부하는 행위
- 특정사업자의 수주를 목적으로 몇몇 사업자가 공모하여 들러리 등 형식적으로 입찰에 참여하였다가 도중에 입찰을 포기하여 특정사업자 이외의 다른 사업자가 입찰에 참여하는 것을 실질적으로 봉쇄하여 수의계약으로 유도하는 행위
- 사업자가 공동으로 객관적 기준없이 특정한 사업자를 입찰계약과 관련하여 부당업자 또는 불량업자로 구분하여 발주처에 통보하거나 대외공표함으로써 입찰참여를 방해한 후 수의계약을 유도하는 행위

<허용되는 행위>

- 급격한 가격상승등으로 입찰공고당시 설계금액으로는 입찰참가가 불가능하여 자주적으로 입찰에 참가하지 않는 경우
- 1차 입찰에만 참여하고 같은 입찰조건이하에서는 수주할 여건이 안되어 재입찰에는 참가하지 않는 경우

(4) 수주물량 등의 결정

사업자가 공동으로 입찰에 관련된 수주물량결정과 이러한 수주물량을 나누어 갖기 위해 입찰참가자간 배분 등을 결정하는 행위는 경쟁을 제한하는 것으로 원칙적으로 위반됨. 여기서 결정이란 계약, 협정, 결의등 명시적 결정 뿐만 아니라 기타 어떠한 방법으로도 합의에 도달하게 되는 행위를 말함.

<금지 또는 범위반 가능성이 큰 행위>

- 사업자가 공동으로 회합 등을 통해 수주물량을 결정하거나 입찰참가자간 수주물량배분을 결정하는 행위
- 사업자가 공동으로 수주물량 배분등의 결정에 비협조적인 사업자에 대해 입찰참가를 방해하거나 기타 불이익 제공 등의 차별적 취급을 하는 행위
- 단독으로 사업을 수행할 수 있음에도 불구하고 일부 물량에 대하여만 응찰하여 다른 사업자와의 공동수주를 유도하는 행위

<허용 되는 행위>

- 사업자단체 등이 발주에 관한 전반적인 동향(실적 및 전망 등)을 파악하여 개괄적으로 정리, 공표하는 행위
- 관련 법령 또는 발주처의 요구에 의한 경우나 또는 기술적 필요 등에 의해 공동 수주하는 경우

(5) 경영간섭 등

입찰에 참가하려는 사업자가 공동으로 당해 입찰에 관련된 사업자 활동에 대해 지도를 행함에 있어서 입찰가격이나 수주예정자 결정에 영향을 주는 행위는 경쟁제한적인 행위로 원칙적으로 위반됨.

<금지 또는 범위반 가능성이 큰 행위>

- 사업자단체가 원재료를 공동구매하여 판매함에 있어 입찰금액이 낮거나 임의적으로 입찰에 참여한 사업자에게는 판매물량의 제한이나 기타 불리한 조건에 의해 판매하는 등을 정하는 행위
- 사업자단체가 입찰에 참가하는 구성사업자에 대해 입찰가격에 관한 목표를 부여하거나 수주예정자 결정을 위하여 입찰참여 여부를 사전에 통지토록 요청하는 행위
- 사업자가 공동으로 사전에 입찰참여자로서 하여금 수주물량의 일부를 특정사업자에게 하도급 형태로 분할하는 조건이나 특정사업자로부터의 자재구입 사용조건 등을 정하여 입찰에 참여케 하는 행위
- 낙찰예정자로 하여금 계약금액의 일정율을 기부금 형태로 납부토록 하거나 특별회비로 납부토록 하여 이익의 일부를 공동사용 또는 배분하는 행위

<허용되는 행위>

- 사업자단체 등이 입찰에 참가하는 구성사업자(주로 중소기업자)를 대상으로 하여 입찰제도의 운용에 관해 단순한 요망 또는 의견표명을 하는 행위
- 사업자가 공동으로 부실공사방지를 위한 품질보증 및 안전시공을 위해 회합 또는 기타의 의견, 자료교환 방식으로 기술분야의 경쟁을 촉진·확산시키려는 행위
- 특정사업자(또는 단체)가 입찰에 참여하는 사업자에 대하여 발주자에 대한 기술관계 등 입찰에 관한 일반적인 사항을 설명하는 것을 지원해 주는 행위

4. 법위반행위에 대한 조치

(1) 시정조치

- 공정거래위원회는 입찰과 관련하여 사업자가 공동으로 또는 사업자단체가 법위반행위를 한 경우에는 당해 사업자(또는 사업자단체)에 대하여 당해행위의 중지, 법위반사실의 공표, 기타 필요한 조치를 명할 수 있음. <법 제21조(시정조치) 및 제27조(시정조치)>
- 필요한 조치로는 입찰담합과 관련한 협정의 파기, 협정을 파기한 사실의 주지철저, 금후 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위를 하는 것의 금지, 법위반사실의 공표 등임.
- 위의 법위반행위에 대한 조치와 관련하여 입찰담합을 주도한 사업자와 입찰과정에서 최종 낙찰자에 협력한 사업자는 모두 담합참가자로 간주되며 위원회의 조치내용에 있어서 차이는 없음.

(2) 입찰참가자격제한 조치 요청

- 공정거래위원회는 법위반행위를 한 당해 사업자(또는 사업자단체)에 대한 조치 외에 필요한 경우 법위반행위의 정도, 횟수 등을 고려하여 발주기관에 입찰참가자격제한을 요청할 수 있음. (국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제27조, 같은 법 시행령 제76조)

* 다만, 과거 5년간 입찰담합으로 받은 벌점 누계가 5점을 초과한 사업자(또는 사업자단체)에 대해서는 원칙적으로 입찰참가자격제한 요청을 하여야 함.

* 과거 5년간의 기간 산정: 당해 입찰담합에 대한 위원회 시정조치일로부터 과거 5년으로 역산하되 초일을 산입

<시정조치 유형별 점수>

유형	경고	시정권고	시정명령	과징금	고발
점수	0.5	1.0	2.0	2.5	3.0

* 1개의 사건에 대하여 서로다른 유형의 시정조치가 병과된 경우에는 최상위 조치유형의 점수만 반영함.

(3) 과징금

- 공정거래위원회는 입찰담합 등 부당한 공동행위가 있는 경우 당해 사업자(또는 사업자단체)에 대하여 과징금을 부과할 경우 과징금 부과한도, 과징금 산정방법, 과징금 부과기준 등은 법 제22조(과징금), 법 제28조(과징금), 시행령 제9조(과징금 산정방법), 시행령 제61조(과징금 부과기준)관련 별표2, 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」에 따름.

(4) 고발

- 공정거래위원회는 법 위반 사안에 따라 관련사업자(또는 사업자단체)와 관련한 직원에 대하여 형사고발을 할 수 있으며<법 제71조(고발)>, 고발할 경우 고발기준 등은 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률 등의 위반행위의 고발에 관한 공정거래위원회의 지

침』에 따름.

(5) 자진신고자등에 대한 감면 등

- 입찰담합 등 부당한 공동행위를 한 사업자가 그 사실을 공정거래위원회가 조사를 시작하기 전에 자진신고하거나 조사를 시작한 후에 증거제공 등의 방법으로 조사에 협조한 자에 대하여는 시정조치와 과징금을 감경 또는 면제할 수 있으며<법 제22조의 2(자진신고자등에 대한 감면 등)>, 자진신고자등에 대한 감경 또는 면제에 대한 기준은 시행령 제35조(자진신고자등에 대한 감경 또는 면제의 기준 등) 및 『부당한 공동행위 자진신고자 등에 대한 시정조치 등 감면제도 운영고시』에 따름.

5. 입찰담합 방지 위한 유의사항

- 사업자(또는 사업자단체)는 입찰과 관련하여 담합으로 판단될 우려가 있는 행위에 대하여는 세심한 주의를 기울이고 행동을 하여야 할 것임.

따라서 경쟁사업자간에 입찰과 관련된 정보를 주고받거나 사업자단체 또는 제3의 기관에 관련정보를 제공할 필요가 있을 때에는 동 행위가 법위반이 되는지 여부를 사전에 충분히 검토한 후 법위반이 되지 않는 범위 내에서 이루어지도록 하여야 함.

- 경쟁사업자와의 회합에서 입찰담합의 내용이 결정되었을 경우 당해사업자의 반대 또는 불참여의 의사가 의사록에 기재되는 등의 명확한 증거로 나타나지 않는 한 담합에 참여한 것으로 간주될 우려가 큼. 따라서 내용을 공표할 수 없는 의심스러운 경쟁사업자간의 회합에는 가급적 참여하지 않도록 하고 회합에서 가격 등에 관한 협의 등이 이루어져 위법행위가 되지 않을 수 없는 상황이 된 경우에는 퇴석하고 그 사실을 기록에 남겨두거나 위법행위에 가담하지 않았음을 입증할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 함.

6. 유효기간

이 지침은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령 훈령 제248호)에 따라 이 지침을 발령한 후의 법령이나 현실 여건의 변화 등을 검토하여야 하는 2021년 8월 20일까지 효력을 가진다.

부칙 <제330호, 2019. 11. 22. >

제1조 (시행일)이 지침은 2020년 1월 1일부터 시행한다.

제2조 (입찰참가자격제한 조치 요청에 관한 경과조치)2015. 1. 1. 부터 2019. 12. 31. 의 기간 동안 부과 받은 별점이 있는 사업자(또는 사업자단체)에 대해서는 ‘4. (2) 입찰참가자격제한 조치 요청’ 규정의 개정에도 불구하고 종전의 규정에 의한다. 다만, 종전 규정의 적용은 이 지침 시행일 이후 2024년 12월 31일까지의 기간 내 최초로 입찰참가자격 제한 요청이 이루어지는 경우에 한한다.