



공공조달에서의 입찰담합 근절을 위한 지침

2009년 2월

1. 서언

입찰담합 (또는 담합입찰; **collusive tendering**)은 그렇지 않으면 경쟁을 할 것으로 예상되는 기업들이, 입찰과정을 통해 재화 그리고/또는 용역을 획득하기를 희망하는 구매자들에 대해 재화 또는 용역의 가격을 인상하거나 품질을 낮추기 위해 비밀리에 공모하는 때 발생한다. 공공기관과 민간조직은 가격 대비 더 나은 가치(**better value for money**)를 얻기 위해 종종 경쟁적 입찰과정에 의존한다. 낮은 가격 그리고/또는 더 나은 제품이 바람직한데, 이는 자원들을 절약하거나, 또는 다른 재화와 용역을 사용할 수 있게 자원을 가용화(**free up**)시키는 결과를 낳기 때문이다. 경쟁적 과정은 기업이 순수하게 경쟁을 할 때(즉, 그들의 거래조건이 정직하고 독립적으로 설정될 때)에만 더 낮은 가격 또는 더 나은 품질과 혁신을 달성할 수 있다. 입찰담합은 만약 이것이 공공조달¹에 영향을 미칠 경우 특히 해롭다. 이러한 공모들은 구매자들과 납세자들로부터 자원을 빼앗고, 경쟁적 과정에 대한 공공의 신뢰를 저하시키며, 경쟁적 시장으로부터의 혜택들을 저해한다.

입찰담합은 모든 OECD 회원국에서 불법적인 관행이고 경쟁법과 규정들에 따라 조사되고 제재될 수 있다. 다수의 OECD 회원국가에서, 입찰담합은 또한 형사범죄이다.

2. 입찰담합의 일반적 형태들

입찰담합 공모는 많은 형태들을 띌 수 있는데, 이들 모두가 구매자들 – 중앙정부 및 지방정부– 이 가능한 최저가에 재화와 용역을 획득하고자 하는 노력들을 저해한다. 종종, 경쟁입찰 과정을 통해 누구를 낙찰받도록 할 것인지를 사전 합의한다. 입찰담합 공모의 공통적 목표는 낙찰가를 높이는 것이고, 그럼으로써 낙찰자들이 얻게 될 이득을 증가시키는 것이다.

입찰담합 모의들은 더 높아진 최종계약가격으로 인해 획득된 부가적 이익들을 공모자들간에 배분하고 분배하는 메커니즘들을 종종 포함한다. 예를 들어, 불법적으로 달성된 더 높은 가격의 입찰로부터 발생한 수익금을 서로 분배하기 위해, 입찰에 참여하지 않거나 또는 낙찰가능성이 낮은 투찰을 하는 것에 동의하는 경쟁자들은 지정된 낙찰예정자로부터 하도급계약을 수주하거나 또는 지정된 낙찰예정자의 계약들에 대한 공급을 맡을 수도 있다. 그러나, 오랫동안 지속되어 온 입찰담합 합의들은 계약 수주예정자들을 지정하고, 수 개월 또는 수 년 간에 걸친 입찰담합 수익들을 모니터링하고 배분하는 훨씬 더 정교한 방법들을 활용할 수도 있다. 입찰담합은 또한 지정된 낙찰예정자가 하나 또는 그 이상의 공모자들에게 금품을 제공하는 것을 포함할 수도 있다. 이러한 소위 보상금지급은 때로는 기업들이 “위장(**cover**)” (더 높은)입찰을 제출하는 것에도 연관되어 있다.²

개인과 기업이 다양한 방식으로 입찰담합 모의들을 실행하기로 합의할 수 있지만, 그들은 일반적으로 몇몇 일반적 전략들 중 하나 또는 그 이상을 시행한다. 이들 수법들은 상호 배제적인

¹ OECD 회원국가들에서, 공공조달은 GDP 의 약 15 %를 차지한다. 다수의 비 OECD 회원국가들에서 이 수치는 훨씬 더 높다. "OECD, Bribery in Procurement, Methods, Actors and Counter-Measures, 2007" 참조.

² 대부분의 경우들에 있어, 보상금지급은 허위 하도급공사 청구서를 이용함으로써 조장될 것이다. 사실, 이러한 공사 중 실제 시행되는 것은 없으며, 그 청구서는 허위이다. 허위컨설팅 계약들 또한 이런 목적을 위해 사용될 수 있다.

것은 아니다. 예를 들어, 위장입찰은 순환입찰(*bid-rotation*) 모의와 함께 사용될 수도 있다. 이러한 전략들은 오히려 조달공무원들이 감지할 수 있는 패턴들을 낳을 수 있고, 이는 입찰담합 모의들을 밝혀내는데 도움이 될 수 있다.

- **위장 입찰 (*Cover bidding*).** 위장(또는 보조적, 의례적, 명목적, 또는 상징적) 입찰은 입찰담합 모의들이 실행되는 가장 빈번한 방식이다. 이는 개인들 또는 기업들이 다음 중 최소한 하나를 포함하는 입찰들을 제출하는 것에 합의할 때 발생한다: (1) 한 경쟁자가 지정된 낙찰예정자의 투찰가보다 더 높은 가격으로 투찰하는 것에 합의하거나, (2) 한 경쟁자가 너무 가격이 높아 받아들여질 수 없는 것으로 알려진 가격으로 투찰하거나, 또는 (3) 한 경쟁자가 구매자가 받아들일 수 없는 것으로 알려진 특별한 조건들을 포함하고 있는 입찰서를 제출한다. 위장입찰은 외형상 순수한 경쟁의 양태를 띠도록 설계된다.
- **입찰억제 (*Bid suppression*).** 입찰억제 모의들은 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 최종적 고려대상이 될만한 입찰을 제출하지 않는 것을 의미한다.
- **순환입찰 (*Bid rotation*).** 순환입찰 모의들에서는, 공모하는 기업들이 입찰을 계속하지만, 돌아가며 낙찰자(즉, 최저입찰가를 제시한 적격자)가 되는 것에 합의한다. 순환입찰 합의들이 시행되는 방식은 다양할 수 있다. 예를 들어, 공모자들은 특정 군의 계약으로부터의 대략 동등한 금전적 가치들을 개개 기업에게 할당하거나, 또는 개개 기업의 규모에 상응하는 수량들을 할당하는 것을 선택할 수 있다.
- **시장분할 (*Market allocation*).** 경쟁자들이 시장을 분할하고 특정 고객들 또는 특정 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 입찰참여를 하지 않도록 (또는 오직 위장입찰만을 제출하게) 하기 위해서이다. 대신에, 이 경쟁자는 이 합의에 참여한 다른 기업들에게 할당된 지정 고객군에 대해서는 경쟁적인 입찰을 하지 않을 것이다.

3. 담합을 조장하는 산업, 제품, 그리고 용역의 특성들

기업들이 성공적으로 담합합의를 실행하기 위해서는, 이 합의 실행을 위한 공통적인 행동방침에 합의해야만 하고, 다른 기업들이 그 합의를 준수하고 있는지를 모니터링 해야 하며, 합의를 위반하는 기업들을 제재하는 방안을 수립해야만 한다. 입찰담합은 어떠한 경제 분야에서도 발생할 수 있지만, 산업 또는 재화의 특성으로 인해 입찰담합의 발생가능성이 더 높은 분야들이 몇몇 있다. 이러한 특성들은 기업들이 입찰담합을 하고자 하려는 노력을 조장하는 경향이 있다. 아래에서 좀 더 언급될 입찰담합의 징후들은 특정 조장(*supporting*) 요인들까지 존재할 때 더욱 더 의미 있을 수 있다. 이러한 경우들에서는, 조달기관(*procurement agent*)들은 특히 주의를 기울여야한다. 비록 다양한 산업 또는 제품 특성들이 담합을 조장하는 것으로 밝혀졌지만, 기업들이 입찰담합을 성공시키기 위해 이러한 특성들이 모두 존재해야할 필요는 없다.

- **소수의 기업들.** 입찰담합은 소수의 기업들이 재화 또는 용역을 공급할 때 발생 가능성이 더 높다. 판매자들의 수가 적으면 적을수록 그들이 입찰담합 방법에 대해 합의를 이루기가 더 쉬워진다.

- 시장진입이 거의 없거나 또는 전혀 없음.** 시장진입에 많은 비용이 소요되거나, 어렵거나, 또는 많은 시간이 소요되기 때문에 최근 시장에 진입한 기업들이 거의 없거나 또는 진입할 가능성이 거의 없는 경우, 시장의 기업들은 잠재적 신규진입자들의 경쟁압력으로부터 보호를 받는다. 이 보호장벽은 입찰담합노력을 조장한다.
- 시장상황.** 수요 또는 공급 상황의 심대한 변화는 진행 중인 입찰담합의 합의를 불안정화시키는 경향이 있다. 공공부문의 일정하고 예측가능한 수요의 흐름은 공모의 위험을 높이는 경향이 있다. 동시에, 경제변동 또는 불확실성의 기간 동안에는 사업부진을 담합으로부터 얻는 이득으로 대체하려 하기 때문에 경쟁자들이 입찰담합을 하려는 유인들이 증가한다.
- 산업단체.** 산업단체³는 한 사업 또는 용역 부문의 회원들이 표준, 혁신, 그리고 경쟁을 제고하기 위한 합법적, 친경쟁적 메커니즘으로 활용될 수 있다. 역으로, 불법적, 반경쟁적 목적들로 전도되는 경우, 이들 협회들은 기업 관계자들이 만나 입찰담합 합의를 이루고 실행하는 방법들과 수단들에 대한 자신들의 논의를 은폐하는데 사용되어 왔다.
- 반복적 입찰.** 반복적 구매는 담합의 가능성을 증가시킨다. 입찰 빈도는 입찰담합 합의의 구성원들이 그들간에 계약들을 배분하는 것을 돕는다. 게다가, 카르텔의 구성원들은 합의위반자에 대해서는, 애초에 이 합의위반자에게 할당된 입찰을 표적으로 삼음으로써 위반자를 처벌할 수 있다. 따라서, 재화 또는 용역에 대한 정기적이고 반복적인 계약은 담합입찰을 저지하기 위해 특별한 수단들과 주의가 요구될 수 있다.
- 동일한 또는 단순한 제품 또는 용역.** 개인 또는 기업이 판매하는 제품 또는 용역이 동일하거나 또는 매우 유사한 경우, 기업들이 공통가격구조에 대한 합의에 이르는 것이 더 용이해진다.
- 대체재가 거의 없음.** 구매되는 재화 또는 용역을 대체할 수 있는 다른 재화 또는 용역이 존재하더라도 그 수가 지극히 적은 경우, 입찰담합을 원하는 개인 또는 기업은 구매자들에게 좋은 대안들이 거의 없다는 것을 알고 있기 때문에 더욱 안정적이 되고, 따라서 가격을 인상시키려는 그들의 노력이 성공할 가능성이 더욱 높다.
- 기술적 변화가 거의 없거나 전혀 없음.** 재화 또는 용역에 있어서 혁신이 거의 없거나 전혀 없는 것은 기업들이 합의에 이르고, 시간이 경과하더라도 그 합의를 유지할 수 있도록 돕는다.

³ 산업단체 또는 사업자단체들은 자신의 상업적 또는 직업상의 목표들을 제고하기 위해서 연합하는 공통의 상업적 이해들을 가지고 있는 개인들과 기업들로 구성된다.

입찰담합의 위험을 감소시키기 위한 조달과정 설계 체크리스트

공공조달에서 좀 더 효과적인 경쟁을 제고하고 입찰담합의 위험을 감소시키기 위해 조달기관들이 취할 수 있는 조치들은 많다. 조달기관들은 다음 조치들을 채택하는 것을 고려해 보아야 한다.

1. 입찰과정 설계 이전에 충분한 정보를 보유하라.

구매자의 요구사항들을 충족시킬 수 있는 시장 내에 존재하는 재화 및 용역의 범위에 대한 정보 뿐만 아니라 이 재화들의 잠재적 공급자들에 대한 정보를 수집하는 것은 조달공무원들이 가격 대비 최대가치를 달성할 수 있도록 조달과정을 설계하는데 있어 최선의 방식이다. 조직 내(in-house) 전문지식을 가능한 조기에 배양하라.

- 당신의 구매가 이루어질 시장의 특성들에 대해 주지하고, 입찰에 대한 경쟁에 영향을 미칠 수도 있는 최근 산업 활동 또는 동향들에 대해 주지하라.
- 당신의 구매가 이루어질 시장이 담합의 가능성을 더 높이는 특성들을 가지고 있는지를 판단하라¹.
- 잠재적 공급자들, 그들의 재화, 그들의 가격과 그들의 비용에 대한 정보를 수집하라. 가능하다면, 기업 간(B2B)² 조달에서 제시되는 가격들을 비교하라.
- 최근 가격 변화들에 대한 정보를 수집하라. 지리적으로 인접한 지역들에서의 가격들과 가능한 대체재의 가격들을 파악하라.
- 동일 또는 유사한 재화들에 대한 과거 입찰들의 정보를 수집하라.
- 시장과 시장참여자들에 대한 당신의 이해도를 높이기 위해, 유사한 재화들 또는 용역들을 최근에 구매한 다른 공공부문 조달자들과 발주처(client)들과 협조하라.
- 당신이 가격 또는 비용을 추산하는데 있어 도움을 받기 위해 외부 컨설턴트를 활용한다면, 그 컨설턴트들이 보안유지 각서에 서명하도록 하라.

2. 진정으로 경쟁하는 입찰자들의 잠재적 참여를 극대화하도록 입찰과정을 설계하라

만약 충분한 수의 신뢰할 수 있는 입찰자들이 입찰초청에 응하고 계약에 대해 경쟁할 유인을 가지고 있다면 효과적인 경쟁은 제고될 수 있다. 예를 들어, 만약 조달공무원들이 입찰비용을 줄이고, 불합리하게 경쟁을 제한하지 않는 참가요건을 설정하고, 다른 지역이나 국가의 기업이

¹ 위의 “담합을 조장하는 산업, 제품, 그리고 용역의 특성들” 참조

² 기업간 거래(B2B)는 기업들 간의 전자상거래를 묘사하기 위해 일반적으로 사용되는 용어이다.

참여하는 것을 허용하거나 작은 규모의 기업이 전체 계약에 대해서는 투찰할 수 없을 지라도 입찰에 참여할 수 있도록 유인하는 방법을 고안하게 되면 입찰 참여가 촉진될 수 있다.

- 적격 입찰자의 수를 감소시킬 수 있는 불필요한 제한들은 피하라. 조달계약의 규모와 내용에 비례하는 최소한의 요건들을 규정하라. 입찰을 제출할 수 있는 최소요건들, 입찰참여에 장애물을 조성할 수 있는 최소요건들, 예를 들어 입찰을 제출할 수 있는 기업들의 규모, 구성, 또는 성격에 대한 규제들은 규정하지 마라.
- 입찰 요건으로 입찰자들에게 거액의 보증금을 요구하는 것은 그렇지 않았더라면 적격이었을 소규모 입찰자들이 입찰과정에 참여하는 것을 막는다는 점에 유의하라. 가능하다면, 보증금은 보증을 요구함으로써 얻고자 하는 목표를 달성할 수 있을 정도로만 설정하라.
- 가능하다면 외국기업의 조달참여에 대한 제약들을 감소시켜라.
- 입찰자격사전심사를 통과한 그룹 내에서 담합적 관행들을 피하기 위해서, 그리고 입찰자들의 수와 신원에 대한 기업들 사이에서의 불확실성을 증가시키기 위해서 가능한 한 조달과정 동안에 입찰자들에게 입찰자격을 부여해야 한다. 담합을 촉진할 수도 있으므로 입찰참가 자격 심사에서부터 낙찰까지의 기간이 매우 길어지는 것은 피하라.
- 입찰 준비비용들을 감소시켜라. 이는 여러 방식으로 달성될 수 있다.
 - 시간과 제품들에 있어서 입찰절차의 간소화 (예: 동일 양식 사용, 동일한 유형의 정보 요청)³
 - 입찰준비를 위한 고정비용을 분산시키기 위한 (서로 다른 조달 프로젝트들의) 패키지 입찰
 - 승인받은 계약자의 공식명부 또는 공식 인증기관이 발급한 인증서 보유
 - 기업들이 입찰을 준비하고 제출할 수 있도록 충분한 시간 허용 (예: 업계 및 전문 저널, 웹사이트, 또는 잡지들을 활용해 준비 단계에 있는 프로젝트들에 대한 세부사항들을 충분히 사전에 공표하는 것을 고려)
 - 가능한한 전자입찰시스템을 활용
- 가능하다면, 계약 전체에 대해서만 입찰들을 허용하기 보다는, 계약 내의 특정 부분들 또는 대상들에 대해서, 또는 이들의 조합에 대해서도 입찰을 허용하라.⁴ 예를 들어, 규모가 큰 계약들에서 중소기업이 관심을 가지거나 중소기업에게 적합한 영역들을 찾아보라.
- 입찰자들이 최근 입찰에 투찰하지 못한 경우라도, 향후의 경쟁에 참여할 수 있는 자격을 박탈하거나 입찰 명부에서 즉각 삭제하지 말라.

³ 그러나 입찰준비의 간소화가 조달공무원들의 지속적인 조달 과정(선택된 절차, 구매된 수량들, 시기 등) 개선 추구 노력을 막아서는 안될 것이다

⁴ 조달공무원들은, 만약 잘못 시행되는 경우 (예를 들어 쉽게 예측할 수 있는 방식으로), '분할계약 (splitting contracts)' 기법이 공모자들로 하여금 계약을 더 잘 할당할 수 있도록 하는 기회를 제공할 수 있다는 점 역시 알고 있어야 한다.

- 당신이 입찰에서 요구하는 참여기업들의 수에 대해 유연성을 가져라. 예를 들어, 만약 당신이 처음 5 개의 입찰자들을 요구했는데 실제로는 단지 3 개의 기업들로부터만 입찰들을 받은 경우, 재입찰 실시를 고집하기보다는, 이들 3 개의 기업들로부터 경쟁적인 결과를 달성하는 것이 가능한가를 고려하라. 재입찰을 실시하면 경쟁이 희소하다는 것을 더욱 더 분명히 해 줄 가능성이 있다.

3. 요건들을 분명히 정의하고, 예측가능성을 피하라

시방서(Specifications)와 과업지시서(terms of reference; TOR)의 초안작성은 공공조달의 싸이클에서 편견, 부정행위, 그리고 부패에 취약한 단계이다. 시방서/과업지시서는 편견을 피할 수 있도록 설계되어야 하고, 분명하고 총체적이되 차별적이어서는 안된다. 일반적으로, 시방서/과업지시서는 기능적 성과, 즉 어떻게 수행될 것인가보다는 무엇이 달성될 것인가에 초점을 맞춰야 한다. 이는 혁신적인 방법이나 돈의 가치를 제고할 것이다. 입찰참가 요건이 어떻게 기술되느냐가 입찰에 관심을 보이는 공급자들의 수와 유형에 영향을 끼치고, 결국 낙찰차 선정과정의 성공에 영향을 끼친다. 요건들이 분명하면 분명할수록 잠재적인 공급자들이 이를 이해하는 것이 더 쉬워지고, 입찰을 준비하고 제출할 때 더 많은 자신감을 갖게 될 것이다. 명료성은 예측가능성과 혼동되어서는 안된다. 좀 더 예측가능한 조달 일정들과 일정한 판매 또는 구매 수량들은 담합을 조장할 수 있다. 한편, 금액이 높아지고 조달빈도가 줄어들수록 입찰자들의 경쟁 유인은 증가한다.

- 입찰공고(Tender offer)에서 당신의 요건을 가능한 한 분명히 정의하라. 시방서는 이것이 분명히 이해될 수 있다는 점을 확실히 하기 위해 최종발표 이전에 단독으로 점검되어야 한다. 공급업자들이 낙찰 받은 후에 핵심 조건들을 정의하게 될 여지를 남기지 않도록 하라.
- 성과를 기술하는 시방서(Performance specifications)를 사용하고, 제품설명(product description)을 제시하기 보다는, 실제로 요구되는 것이 무엇인지를 기술하라.
- 계약이 아직 시방서 초기 단계에 있는 동안에 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.
- 당신의 시방서에 대체적 제품들을 허용한다는 것을 명확히 하거나 가능하면 시방서에 기능적 성과와 요건측면에서 명확히 정의하라. 대안적 또는 혁신적 공급원들은 담합적 관행들을 더욱 어렵게 만든다.
- 당신의 계약 요건들에서 예측가능성을 피하라. 입찰의 규모와 시기들을 다양하게 하기 위해 계약들을 한데 묶거나 또는 나누는 것을 고려하라.
- 다른 공공부문 조달자들과 협조하고 공동조달을 시행하라.
- 경쟁자들 간에 쉽게 분배될 수 있는 동일한 가치들을 가진 계약을 제시하는 것은 피하라

4. 입찰자들 간의 의사소통을 효과적으로 감소시키도록 입찰과정을 설계하라

입찰과정을 설계할 때, 조달공무원들은 담합을 촉진할 수 있는 다양한 요인들을 알고 있어야 한다. 조달과정의 효율성은 채택되는 입찰모델에도 달려 있지만, 어떻게 입찰이 설계되고 수행되는가에도 좌우된다. 투명성 요건들은 건전한 조달절차가 부패와 싸우는 것을 돕는데 있어 필수불가결하다. 투명성 요건들은, 합법적 수준을 넘는 정보 공개로 인해 담합이 조장되는 일이 없도록 균형있는 방식으로 준수되어야 한다. 불행하게도, 경매 또는 조달입찰의 설계에 관해서는 어떠한 단일한 규칙도 존재하지 않는다. 입찰은 상황에 맞게 설계될 필요가 있다. 가능하다면 다음사항을 고려하라:

- 입찰에 관심을 갖고 있는 공급자들이 조달기회에 대한 기술적, 그리고 행정적 시방서에 관해 조달기관과 대화하도록 권하라. 하지만, 정기적 일정의 입찰사전회의들을 개최함으로써 잠재적 공급자들을 한자리에 모으는 것은 피하라.
- 입찰과정동안에 입찰자들 간의 의사소통을 최대한 제한하라.⁵ 공개입찰은 입찰자들이 서로 의사소통을 하고 모종의 신호를 보내는 것을 가능케 한다. 입찰서를 사람이 직접 제출해야 한다는 요건은 마지막 순간에 기업들이 의사소통을 하고 거래를 성사시킬 수 있는 기회를 제공한다. 이는 전자입찰 등을 활용함으로써 방지될 수 있다.
- 공개입찰 개찰 시점에 어떤 정보가 입찰자들에게 공개될 지를 신중하게 고려하라
- 입찰의 결과를 공표할 때, 어떤 정보가 공표될지를 신중하게 고려하고, 경쟁적으로 민감한 정보를 공개하는 것은 피해야 하는데, 이는 향후 입찰담합 모의들의 형성을 촉진할 수 있기 때문이다.
- 시장 또는 제품의 특성들로 인해 담합의 우려들이 있는 곳에서는, 가능하다면, 역경매(reverse auction)보다는 최고가 밀봉입찰(first-price sealed bid)을 사용하라.
- 주로 가격에 기반한 단일입찰(single stage tenders) 이외의 조달방법들이 더 효율적인 결과를 도출할 수 있는지를 고려하라. 다른 조달 유형들로는 교섭입찰(negotiated tender)⁶과 기본협약/framework agreement⁷을 포함할 수 있다.
- 판매자가 지정한 최대판매가(maximum reserve price)는 이것이 철저한 시장조사에 근거하고 있고 조달공무원들이 이 가격이 매우 경쟁적이라는 것을 확신하고 있을 때에만 사용하라. 이 가격을 공표하지 말고 파일에 기밀로 유지하거나 다른 공공 당국들과 공동으로 보관하라.

⁵ 예를 들어, 만약 입찰자들이 현지 실사를 할 필요가 있다면, 입찰자들을 동시에 동일한 시설에 집합시키는 것은 피하라

⁶ 교섭입찰(negotiated tender)에서는 조달자가 포괄적인 계획을 수립하고, 입찰자(들)이 조달자와 세부사항을 논의함으로써 가격합의에 이르게 된다.

⁷ 기본협약(Framework agreement)에서는 조달자가 다수의, 예를 들어 20 개의, 기업들에게 경력, 안전자격 등과 같은 질적 요인들 차원에서의 능력과 관련한 세부사항을 제출하도록 요구하고, 그 후에 소수의, 예를 들어 5 개의, 입찰자들을 선정해 프레임워크에 포함시킨다. 향후의 과업들은 주로 능력에 따라 할당되거나, 또는 개개의 입찰자들이 과업에 대한 가격을 제시하는 소규모(mini) 입찰들의 대상이 될 수도 있다.

- 업계 컨설턴트들은 개별 입찰자들과 실무관계를 맺을 수도 있기 때문에 입찰과정을 수행하는데 있어 업계 컨설턴트들을 활용하는 것에 주의하라. 대신, 기준/명세(criteria/specification)를 분명하게 기술하기 위해 컨설턴트의 전문지식을 활용하고, 조달과정을 조직 내에서 수행하라.
- 가능하면 입찰을 익명으로 제출하도록 하고 (예를 들어 입찰자들을 숫자 또는 기호로 식별하는 것을 고려하라), 전화 또는 우편으로 입찰서를 제출하는 것을 허용하라.
- 입찰과정에서 입찰자들의 수를 공개하거나 불필요하게 제한하지 말라.
- 입찰자들로 하여금 경쟁자들과의 모든 의사소통을 공개하도록 요구하라. 입찰자들로 하여금 독자적으로 입찰을 결정했음을 인정하는 “독자적 입찰결정 증명서 (Certificate of Independent Bid Determination)”에 서명하도록 요구하는 것을 고려하라.⁸
- 하도급자를 사용하는 것은 입찰담합자들 간에 이익을 분배하는 방법이 될 수 있기 때문에, 만약 입찰자들이 하도급자들을 사용할 의도가 있다면 이를 솔직히 공개하도록 요구하라.
- 공동입찰들은 입찰담합자들 간에 이득을 분배하는 방법이 될 수 있기 때문에, 담합으로 경쟁당국들에 의해 유죄판결을 받거나 벌금을 부과받은 적이 있는 기업들의 공동입찰들에는 특히 주의하라. 담합이 다른 시장들에서 발생했다하더라도, 그리고 개입된 기업들이 개별적으로 입찰을 제출할 능력이 없는 경우에도 주의하라.
- 입찰제안에, 예를 들어 특정 기간동안 공공입찰 참여금지와 같은, 입찰담합에 대한 당신 국가의 제재들에 관한 경고, 만약 공모자들이 독자적 입찰결정 증명서에 서명한 경우에 있어서의 제재들에 대한 경고, 조달기관이 보상을 청구할 수 있는 가능성에 대한 경고, 그리고 경쟁법 하에서의 모든 제재에 관한 경고를 포함시켜라.
- 예산초과를 야기하는 투입(input)비용 증가에 대한 모든 요구가 철저히 조사될 것이라는 점을 입찰자들에게 언급하라.⁹
- 만약, 조달과정 중에, 당신이 외부 컨설턴트들의 조력을 받는다면 그들이 적절한 트레이닝을 받고, 보안 서약서에 서명하도록 하고, 만약 그들이 경쟁자의 부적절한 행동 또는 잠재적인 이해충돌을 인지하게 될 때에는 이를 보고할 의무를 부과하라

⁸ 독자적 입찰결정 증명서는 입찰자들로 하여금 입찰공고(tender invitation)과 관련해 경쟁자들과 가졌던 의사소통에 대한 모든 사실들을 공개할 것을 요구한다. 순수하지 못한, 허위의, 또는 담합적 입찰을 억제하기 위해서, 그리고 그럼으로써 비효율과 조달에서의 추가적 비용을 제거하기 위해, 조달공무원들은 개개의 입찰자로 하여금 자신들이 제출한 입찰이 순수하고, 비담합적이며, 만약 낙찰을 받으면 계약을 받아들일 의도를 가지고 제출되었다는 점을 나타내는 진술 또는 증언을 요구하기를 원할 수도 있다. 기업을 대표할 권한을 가지고 있는 개인의 서명을 요구하고 허위로 또는 정확치 않게 쓰여진 진술들에 대해서는 별도의 처벌들을 추가하는 것을 고려할 수도 있다.

⁹ 계약 수행 단계 동안의 비용증가는 부패와 뇌물의 단초가 될 수도 있기 때문에 신중하게 모니터링되어야 한다.

5. 입찰평가 및 낙찰 기준들을 신중히 선택하라

모든 선정 기준들은 입찰과정에서의 경쟁의 강도와 효과성에 영향을 미친다. 어떤 선정 기준들을 사용할 것인가에 대한 결정은 현재의 프로젝트에만 중요한 것이 아니라, 향후 프로젝트들에 대한 입찰에 지속적인 관심을 가지고 있는 신뢰할 수 있는 잠재적 입찰자들의 풀(pool)을 유지하는데 있어서도 중요하다. 따라서, 중소기업들을 포함한 신뢰할 수 있는 입찰자들이 불필요하게 배제되지 않는 방식으로 질적인(qualitative) 선정 및 낙찰 기준들이 선택되도록 하는 것이 중요하다.

- 입찰공고(tender offer)을 설계할 때, 당신의 기준 선택이 향후 경쟁에 끼칠 영향을 생각하라.
- 예를 들어 제품품질, 사후서비스 등 가격 이외의 기준들을 바탕으로 입찰자들을 평가할 때에는, 낙찰 이후의 이의제기(post award challenges)를 피하기 위해 이 기준들에 대한 설명과 가중치부여가 사전에 적절히 이루어져야 한다. 적절히 사용되는 경우, 이러한 기준들은 경쟁적 가격책정을 제고하는 것과 더불어 혁신과 비용절감조치를 가져다 줄 수 있다. 입찰 마감 이전에 가중기준들을 어느 정도까지 공개할 것인가 하는 것은 입찰자들이 서로 자신의 입찰을 조율하는 능력에 영향을 줄 수 있다.
- 특정 부류 또는 특정 유형의 공급자들에 대해 어떠한 종류의 특혜적 대우도 하지 마라.
- 기존사업자에게 특혜를 주지 마라.¹⁰ 조달과정에 걸쳐 가능한 최대로 익명성을 보장하는 도구들은 기존 사업자들의 유리한 위치를 악화시킬 수도 있다.
- 수행실적 이력의 중요성을 과도하게 강조하지 마라. 가능한 때에는 다른 관련 경력을 고려하라.
- 동일한 입찰서를 제출한 공급자들 간에 계약을 분할하는 것을 피하라. 왜 입찰서가 동일한지 그 사유들을 조사하고, 만약 필요하다면, 입찰공고를 재공표하거나, 하나의 공급자에게만 계약을 주는 것을 고려하라.
- 만약 가격이나 입찰이 이해되지 않는다면 문의를 하라. 하지만 이 문제들을 입찰자들과 집단적으로 논의하지 마라.
- 낙찰통보(Award notice)를 관장하는 법률적 요건들에 따라 가능한 때에는, 개개 기업의 입찰의 거래조건(terms and conditions)을 기밀로 유지하라. 계약과정(예를 들어, 준비, 견적 등)에 개입된 자들에 대해서는 엄격한 보안유지 교육을 실시하라.
- 만약 입찰 결과가 경쟁적이지 않다고 의심된다면 계약을 인정하지 않을 수 있는 권리를 보유하라.

6. 조달에서의 입찰담합의 위험들에 대한 내부직원들의 인식을 제고하라

공공조달에서의 경쟁이슈들에 대한 조달공무원들의 인식을 강화하기 위해 전문적 트레이닝이

¹⁰ 기존사업자는 공공행정에 현재 재화들 또는 용역들을 공급하고 있고 계약이 종료되어 가고 있는 사업자를 말한다

중요하다. 입찰담합을 좀 더 효과적으로 근절하고자 하는 노력들은 과거 입찰행위에 관한 정보를 수집하고, 입찰활동들을 지속적으로 모니터링하고, 입찰자료에 대한 분석을 수행함으로써 도움을 받을 수 있다. 이는 조달기관들 (그리고 경쟁당국들)이 문제적 상황들을 규명하는데 도움을 준다. 입찰담합이 한 건의 입찰 결과들로부터는 분명하게 나타나지 않을 수도 있다는 점을 유의해야 한다. 종종, 일정 기간에 걸친 수 건의 입찰들로부터의 결과들을 검토할 때만 담합적 모의가 밝혀지는 때가 있다.

- 경쟁당국 또는 외부 법률 컨설턴트들의 조력을 받아 당신의 내부직원들에게 입찰담합과 카르텔 적발에 관하여 정기적인 교육 프로그램을 시행하라
- 과거 입찰의 특성들에 대한 정보를 보관하라 (예를 들어 구매된 상품, 개개 참가자들의 입찰, 그리고 낙찰자의 신원과 같은 정보를 보관하라).
- 특정 재화와 용역에 대한 과거 입찰기록을 정기적으로 검토하고, 특히 담합에 취약한 산업들에서, 의심스런 패턴들을 가려내도록 노력하라.¹¹
- 선정된 입찰자들을 정기적으로 검토하는 정책을 채택하라.
- 입찰철회와 하도급자 사용과 같은 가능한 경향성을 발견하기 위해서, 의향서를 제출한 기업들과 입찰서를 제출한 기업들의 명단들에 대한 비교확인을 수행하라.
- 더 이상 입찰을 하지 않는 공급자들과 낙찰에 실패한 공급자들을 인터뷰하라.
- 기업들이 경쟁상의 우려를 전달할 수 있도록 하는 이의제기 메커니즘을 수립하라. 예를 들어, 이의제기할 관청이나 담당자를 분명히 밝히고 (그리고 그들과 접촉할 수 있는 세부적 사항을 제공하며), 그리고 적정 수준의 비밀보호를 보장하라.
- 내부고발자 시스템과 같이, 기업들과 그들의 직원들로부터 입찰담합에 대한 정보를 수집하는 메커니즘들을 활용하라. 언론을 통해, 기업들이 잠재적 담합에 대한 정보를 당국에 제공하도록 유도하는 요청을 하는 것을 고려하라.
- 만약 적용 가능하다면, 당신의 국가의 자진신고자 감면제도(leniency policy)¹²에 대해 충분한 지식을 숙지하고, 담합적 활동이 발견된 곳에서는 과연 당신의 입찰자격정지에 관한 정책이 당신 국가의 자진신고자감면정책과 조화를 이루는 지 검토하라.
- 공무원들로 하여금 조달기관의 내부 감사집단 또는 감사관에게 뿐만 아니라 경쟁당국들에게도 의심스러운 진술들 또는 행동을 보고하는 것을 장려하거나 또는 요구하는 내부절차들을 수립하고, 공무원들이 이렇게 하는 것을 장려하는 유인(incentive)을 수립하는 것을 고려하라
- 경쟁당국과 협조적 관계(예를 들어 조달공무원들이 경쟁당국들과 접촉할 때 제공되어야 하는 정보를 열거하는 의사소통 메커니즘을 수립하는 등)를 수립하라

¹¹ 위의 “담합을 조장하는 산업, 제품, 그리고 용역의 특성들” 참조

¹² 이러한 정책들은 일반적으로, 이 정책에 따라 입찰담합 모의들을 포함한 특정 카르텔 행위에 참여한 사실을 인정하고 경쟁당국의 조사에 협조하는데 동의하는 최초의 당사자에게 반독점 법률절차로부터의 면책특권을 제공한다.

공공조달에서의 입찰담합을 적발하기 위한 체크리스트

입찰담합 혐의들은 일반적으로 비밀 리에 협의되기 때문에 적발하기가 매우 어려울 수 있다. 그러나, 담합이 흔히 발생하는 산업들에서, 공급자들과 구매자들은 오랫동안 지속되어온 입찰담합 공모들을 인지하고 있을 수도 있다. 대부분의 산업들에서, 비정상적인 입찰, 또는 가격책정 패턴들, 또는 공급자들의 말이나 행동들과 같은 단서들을 찾아 보는 것이 필요하다. 사전 시장조사기간 뿐 아니라 조달과정 전체에 걸쳐 주의를 기울여라.

1. 기업들이 입찰서를 제출할 때 이상 징후 및 패턴들을 찾아보라

특정 입찰 패턴들 및 관행들은 경쟁적인 시장과 배치되는 것처럼 보이고, 입찰담합의 가능성을 시사한다. 기업들의 입찰방식 및 기업들이 낙찰에 성공하거나 또는 실패하는 빈도에 있어서 비정상적인 패턴을 찾아보라. 하도급과 비공개 조인트벤처(joint venture) 관행들 또한 의심을 불러 일으킬 수 있다.

- 동일한 공급자가 최저금액 입찰자인 경우가 잦다.
- 낙찰자들의 지리적 할당이 존재한다. 일부 기업들은 오직 특정 지역들에서만 낙찰될 수 있는 입찰서를 제출한다.
- 일반 공급자들이 정상적으로는 응찰할 것이라 예상되었던 입찰에 응찰하지 않았으나, 다른 입찰들에는 계속 응찰해왔다.
- 일부 공급자들이 예상치 않게 입찰을 철회한다
- 특정 기업들이 항상 입찰을 제출하지만 결코 낙찰받지 못한다.
- 개개 기업이 돌아가며 낙찰자가 되는 것처럼 보인다.
- 둘 또는 그 이상의 기업들이, 비록 적어도 그들 중 하나는 스스로 입찰할 수 있었는데도 불구하고, 공동으로 입찰을 제출한다
- 낙찰자가 낙찰을 받지 못한 자들에게 반복적으로 하도급을 준다
- 낙찰자가 계약을 수용하지 않고, 그 후에 하도급자가 되었음이 밝혀진다.
- 경쟁자들이 정기적으로 친교를 쌓거나, 또는 입찰마감 직전에 모임을 갖는다

2. 제출된 모든 서류들에서 이상 징후들을 찾아보라

입찰담합 공모의 분명한 징후들은 기업들이 제출하는 다양한 서류들에서 발견될 수 있다. 비록 입찰담합 혐의의 구성원인 기업들은 이를 비밀로 유지하려 노력하겠지만, 부주의, 자만심, 또는 공모자들의 죄책감으로 인해 결국에는 이를 탄로나게 하는 단서들을 낳을 수 있다. 동일 인물에

의해서 또는 공동으로 입찰이 준비되었다는 점을 시사하는 증거를 찾기 위해 모든 서류들을 주의깊게 비교하라.

- 서로 다른 기업들이 제출한 입찰 서류들 또는 서한들에서의 철자 오류와 같은 동일한 실수들.
- 서로 다른 기업들로부터 제출된 입찰들이 유사한 필체 또는 활자체를 포함하고 있거나, 또는 동일한 양식들 또는 문구류를 사용한다.
- 한 기업의 입찰 서류들이 경쟁자들의 입찰들에 대해 명백히 언급하거나, 또는 다른 입찰자의 편지지 또는 팩스번호를 사용한다
- 서로 다른 기업들이 제출할 입찰들이 동일한 계산오류들을 포함한다
- 서로 다른 기업들이 제출한 입찰이 특정 품목들의 비용에 대해 동일한 견적들을 상당수 포함한다.
- 서로 다른 기업들의 포장재가 유사한 소인 또는 우편요금정산기 표시들을 가지고 있다
- 서로 다른 기업들이 제출한 입찰 서류들이 지우개의 사용 또는 여타의 물리적 변경들과 같은 막바지 수정들이 많았음을 보여준다.
- 서로 다른 기업들이 제출한 입찰 서류들이 필요하거나 또는 예상되는 것보다 적은 세부사항을 포함하고 있거나, 또는 진실되지 않음을 보여주는 징후들을 보여준다.
- 경쟁자들이 동일한 입찰들을 제출하거나, 또는 입찰자들이 제시한 가격들이 일정한 양만큼 증가한다.

3. 가격책정과 관련한 이상 징후 및 패턴들을 찾아보라

입찰가격들은 담합을 밝혀내는데 사용될 수 있다. 예를 들어, 비용 증가로는 설명될 수 없는 가격 상승과 같이, 기업들이 서로의 노력들을 조율하고 있을 수도 있음을 시사하는 패턴들을 찾아보라. 낙찰되지 못한 입찰가들이 낙찰자의 가격보다 훨씬 더 높을 때, 공모자들은 위장입찰 공모를 사용하고 있을 수 있다. 위장입찰 공모들에서의 일반적인 관행은 위장입찰가를 제시하는 자가 최저입찰가에 10 퍼센트 또는 그 이상을 더하는 것이다. 입찰가들이 설계비용견적(**engineering cost estimates**)보다 높은 경우, 또는 유사한 입찰에 대한 과거의 입찰보다 더 높은 경우 이는 담합을 시사하는 것일 수 있다. 다음이 의심스러운 것일 수 있다:

- 비용 증가로는 설명될 수 없는, 입찰자들의 갑작스럽고 동일한 가격 인상 또는 가격대 인상.
- 예상되었던 할인, 또는 환불(**rebate**)이 갑자기 사라짐.
- 동일한 가격책정은 특히 다음 중 하나가 사실일 때 우려를 불러 일으킬 수 있다.
 - 공급자들의 가격이 장기간 동안 동일했다,

- 공급자들의 가격이 이전에는 서로 간에 상이했다,
- 공급자들이 가격을 인상했지만 이것이 증가된 비용으로는 정당화되지 않거나, 또는
- 공급자들이, 특히 기존에 할인이 제공되던 시장에서, 할인을 없앴다.
- 낙찰가와 다른 입찰가 간의 가격 차이가 크다.
- 특정 공급자가 특정 계약에 제출한 입찰가가 다른 유사한 계약에 제출한 입찰가보다 훨씬 더 높다.
- 신규 공급자 또는 자주 입찰을 하지 않던 공급자가 입찰한 후, 과거 입찰가 수준으로부터 상당한 하락들이 나타난다. 예를 들어 이 신규 공급자가 기존의 입찰담합을 분열시켰을 수 있다.
- 지역 공급자들이 원거리 목적지들보다 지역 내의 목적지들에 대한 수송에 더 높은 가격으로 입찰하고 있다.
- 지역 내 기업들과 지역 외 기업들이 유사한 수송비용을 제시한다.
- 입찰제출 이전에 오직 하나의 입찰자만이 가격책정 정보를 알아보기 위해 도매업자들과 접촉한다.
- 경매, 전자입찰, 또는 다른 방식에서의 공공입찰들에서 예상치 못했던 특징 - 예를 들어, 입찰가가 수백 또는 수천 단위로 끝나게 될 것이라 예상했던 곳에서 비정상적인 수치가 포함되어 있는 입찰들 - 들은 입찰자들이 입찰들 자체를 정보를 교환하거나 자신들의 선호사항들을 표시함으로써 담합을 하기 위한 수단으로 활용하고 있음을 나타낼 수도 있다.

4. 의심스러운 진술들을 항시 찾아보라

공급자들과 함께 업무를 할 때에는 기업들이 합의에 이르렀거나, 또는 자신의 가격 또는 판매 관행들을 조율했을 수도 있음을 시사하는 의심스러운 진술들을 신중하게 찾아보라.

- 입찰자들 간의 합의에 대한 구두 또는 서면 상의 언급들.
- 입찰자들이 “업계권장가격(industry suggested prices),” “표준시장가격(standard market prices),” 또는 “업계가격표(industry price schedules)”를 살펴봄으로써 자신의 가격을 정당화하 한다는 진술들.
- 특정 기업들이 특정 지역에서, 또는 특정 고객들에게 판매를 하지 않음을 나타내는 진술들.
- 한 지역 또는 고객이 다른 공급자에게 “속해있음”을 나타내는 진술들.
- 경쟁자의 공표되지 않은 가격책정 또는 입찰 세부사항에 대해 미리 알고 있음을 보여주거나, 또는 아직 결과가 공표되지 않는 경쟁에서 한 기업의 낙찰 여부에 관련한 정보를 사전에 알고 있음을 나타내는 진술들.

- 한 공급자가 의례적, 보조적, 명목적, 상징적, 또는 위장 입찰을 제출했음을 나타내는 진술들.
- 가격 증가를 설명할 때 다양한 공급자들이 동일한 어휘를 사용함.
- 독자적 입찰결정 증명서에 대해 표명된 질문들 또는 우려들, 또는, 비록 서명(또는 심지어 서명되지 않는 상태로 제출)되었지만, 이 증명서가 진지하게 받아들여지지 않고 있음을 보여주는 징후들.
- 특정 입찰조건들을 준수하기를 거부하거나, 또는, 아마도 사업자단체 내에서의 논의들을 언급하는 입찰자들로부터의 첨부서류(cover letter).

5. 의심스러운 행동을 항시 찾아보라

공급자들이 가격을 논의할 기회를 가졌을 수도 있는 모임들 또는 행사들에 대한 언급들을 찾아보거나 또는 한 기업이 다른 기업들에만 혜택을 줄 특정 행동을 취하고 있음을 시사하는 행동을 찾아보라. 의심스러운 행동의 형태들로는 다음이 포함될 수 있다:

- 공급자들이 입찰을 제출하기 이전에 사적으로, 때로는 입찰이 제출될 장소 부근에서, 만난다.
- 공급자들이 정기적으로 친교를 쌓거나, 또는 정기적 모임을 개최하는 것으로 보인다.
- 한 기업이 자신 및 경쟁자를 위한 입찰서 일체를 요구한다.
- 한 기업이 자신 및 경쟁자의 입찰과 입찰서류 모두를 제출한다
- 계약을 성공적으로 완수할 능력이 없는 기업이 입찰서를 제출한다.
- 한 기업이 입찰개찰 시 여러 개의 입찰서를 가져오고, 다른 누가 입찰하는지 결정한 후에 (또는 결정하려고 시도한 후) 어떤 입찰서를 제출할 지 선택한다
- 몇몇 입찰자들이 조달기관에 유사한 질의들을 하거나, 또는 유사한 요청들 또는 문건들을 제출한다

6. 입찰담합 징후들에 대한 주의

위에서 언급한 가능한 입찰담합의 징후들은 수많은 의심스러운 진술들과 행동들 뿐 아니라 의심스러운 입찰 및 가격책정 패턴들을 규명해준다. 그러나, 이들은 기업들이 입찰담합에 개입되어 있음을 증명하는 증거로서 간주되어선 안된다. 예를 들어, 한 기업이 특정 입찰요청에 응하지 않은 것은 단순히 응찰업무를 수행하기에는 너무 바쁘기 때문일 수도 있다. 입찰가가 높은 것은 단순히 프로젝트 비용에 대해 서로 다른 평가가 내려지고 있음을 반영하는 것일 수도 있다. 그럼에도 불구하고, 입찰들과 가격책정에서 의심스러운 패턴들이 감지되거나, 또는 조달기관 (procurement agent)들이 비정상적 진술들을 듣거나 또는 특이한 행동을 관찰하게 될 시에는 입찰담합에 대한 추가적 조사가 요구된다. 오랜 기간에 걸쳐 나타나는 일정한 패턴의 의심스런 행동은 한 건의 입찰에서의 증거보다 종종 더 나은 잠재적 입찰담합의 징후가 된다. 시간 경과에 따라 어떤 행동패턴이 수립될 수 있도록 모든 정보를 자세하게 기록하라.

7. 입찰담합이 의심될 때 조달공무원들이 취해야 할 단계들

만약 입찰담합이 발생하고 있다고 의심된다면, 이를 밝혀내고 중단시키기 위해 취해야만 하는 여러 단계들이 있다.

- 당신의 사법권(jurisdiction)내에서의 입찰담합에 관한 법률에 대한 실무 지식을 보유하라.
- 의심되는 참가자들과 당신의 우려사항을 논의하지 마라.
- 입찰문서들, 서신교환, 봉투들과 같은 모든 문건들을 보관하라.
- 날짜, 누가 개입되었는지, 그 이외에 누가 있었는지, 정확히 어떤 일이 발생했는지 또는 언급되었는지 등을 포함한 모든 의심스러운 행동들과 진술들을 자세히 기록해 보관하라. 누설된 사항에 대해 정확한 기술을 제공하기 위해 상황이 벌어지고 있는 동안이나, 또는 공무원이 분명하게 기억하고 있을 때 기록이 이루어져야 한다.
- 당신의 사법권 내의 유관 경쟁당국과 접촉하라.
- 내부의 법무직원과 협의한 후, 해당 입찰제안을 계속 진행하는 것이 적절한 지를 고려하라.