

공공계약 불공정행위에 대한 과징금제도 도입 방안

2010. 9. 20

강운산

■ 검토 배경	4
■ 부정당업자 제재 제도 현황	5
■ 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금 제도 도입 필요성	10
■ 과징금 제도 개요	12
■ 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금제도 도입 방안	18

요 약

- ▶ 그 동안 획일적으로 ‘입찰참가자격 제한’만 이루어지던 부정당업자 제재에 대해 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금 제도 도입의 필요성이 지속적으로 제기됨.
 - 이에 기획재정부는 지난 8월 11일 입찰참가자격 제한에 갈음하여 과징금을 부과하도록 하는 「국가계약법」 개정안을 입법 예고함.
 - 본 연구는 이번 입법예고(안)를 포함하여 입찰참가자격 제한에 갈음한 과징금 제도 도입 방안의 검토·제시를 목적으로 함.
- ▶ 현행 부정당업자 제재는 불공정행위의 성격 및 경중을 심도있게 고려하지 않고 입찰참가자격 제한 처분만 시행하여 공공계약 질서 위반 정도에 합당한 처벌이 곤란하고 과잉처벌의 소지가 있으며 제재 수단으로서의 실효성 저하 등의 문제점이 발생
 - 또 입찰참가자격 제한 기업이 많을 경우 공정한 경쟁 저하 및 공공계약의 원활한 이행에 차질이 발생할 가능성이 존재하여 이에 갈음하는 과징금 부과 제도의 필요성이 제기됨.
- ▶ 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금은 부당이익의 박탈과 법위반행위에 대한 제재 성격 과징금으로 주요 도입 방안은 다음과 같음.
 - 부과 대상은 입찰참가자격 제한 사유를 ‘필수적 제한사유’와 ‘임의적 제한사유’로 구분하고, ‘필수적 제한사유’에 대해서는 입찰참가자격 제한과 과징금 부과를 선택하도록 하고, ‘임의적 제한사유’에 대해서는 과징금만을 부과하는 방안(제1안)과 모든 입찰참가자격 제한 사유를 과징금 부과 대상으로 하는 방안(제2안)을 제시함.
 - 과징금 부과 요건은 입찰참가자격 제한 처분으로 공정한 경쟁이 저해될 가능성이 있는 경우, 입찰참가자격 제한 처분이 공공계약과 계약의 이행에 차질을 가져올 가능성이 있는 경우, 위반행위의 공공계약 질서 위반 정도에 비해 입찰참가자격 제한이 과도한 경우, 공공건설 등 산업 정책적 이유로 인해 과징금 부과가 필요한 경우, 기타 입찰참가자격 제한 처분보다 과징금의 부과가 합리적이라고 판단하는 경우 등으로 제시함.
- ▶ 과징금의 부과는 기본과징금의 결정 → 의무적 과징금의 조정 → 임의적 과징금의 조정 → 부과과징금의 결정 → 과징금 부과 순서로 이루어짐.
 - 기본과징금은 예산금액의 최대 10% 이내 또는 특정 금액을 기준으로 위반행위의 횟수 및 위반 정도를 고려하여 정하며, 분할 납부도 가능하게 하여 납부자 순응성의 제고도 필요함.
- ▶ 과징금 부과 실효성 제고를 위해 실제적 조사를 담보할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 사전·사후적 구제절차 마련을 통한 기업의 피해를 최소화하여야 함.
 - 또 과징금이 공공계약 질서 위반의 면죄부가 될 우려가 제기되는 바, 과징금 제도 도입으로 발생할 수 있는 부작용 해소를 위한 제도적 장치 마련이 반드시 필요함.

I. 검토 배경

- 기획재정부는 지난 8월 11일 부정당업자에 대해 입찰참가자격 제한에 갈음하는 ‘과징금 부과 제도’ 도입을 주요 내용으로 하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (이하 국가계약법)」 개정(안)을 입법 예고하였으며 주요 내용은 다음과 같음.

- 과징금 부과 요건
 - 입찰참가자격 제한으로 국가계약업무 수행이 곤란해지는 등 입찰참가자격 제한이 부적절하다고 판단되는 경우,
 - 입찰참가자격 제한보다 과징금 부과가 바람직하다고 판단되는 경우
- 과징금 부과 대상
 - 국가계약법 시행령 제76조 제1항의 입찰참가자격 제한 사유 중, ‘공정거래위원장’, ‘중소기업청장’이 제재를 요청한 경우를 제외한 16개 사유
- 과징금액(규모)
 - 계약금액(계약 체결하지 아니한 경우에는 추정가격)의 10%이내
- 추후 일정
 - 개정안 국회 제출 : '10. 12.
 - 시행령 · 시행규칙 개정 : '11.
 - 과징금 고시 제정 : '11.
 - 제도 시행 : 법 개정 후, 6개월 이후 시행

- ‘입찰참가자격 제한 처분’은 공공계약의 체결 및 이행 과정에서 발생하는 불공정행위자에 대해 일정 기간 공공기관이 실시하는 입찰 참여를 금지시키는 부정당업자 제재 제도임.
- 현재 우리나라의 부정당업자 제재 제도는 불공정행위자에 대해 위법요소(고의 또는 과실), 사유의 경중 등을 불문하고 ‘입찰참가자격 제한 처분’만 기간의 차이를 두고 시행하고 있음.
- 공공계약의 체결 및 이행과정에서 발생하는 불공정행위에 대해서는 공공계약 질서 위반 정도에 합당한 처벌이 이루어져야 처벌의 정당성 · 실효성이 확보됨.
- 형법에서도 형벌의 종류를 다양하게 정하고 범죄행위의 내용 즉, 반사회적 정도에 합당하게 양형(量刑)하고 있음.

- 그 동안 획일적인 부정당업자 제재에 대해서 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 과징금 부과 제도 도입 요구가 지속적으로 제기되었는데 그 논거는 다음과 같음.
- 입찰참가자격 제한만으로는 공공계약질서 위반 정도에 합당한 처벌이 곤란하거나 경미한 제재사유에 대해서는 과잉처벌의 개연성이 크고, ‘징벌성’이 큰 입찰참가자격 제한 처분에 대한 반발로 처벌에 대한 순응도가 낮아져 제재 수단의 실효성이 저하되었음.
- 또 입찰참가자격 제한 처분 대상자가 다수인 경우, 해당 처분으로 인해 공정한 경쟁이 배제되고 공공계약의 원활한 이행에 차질이 발생할 가능성도 존재함.
- 본 연구는 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 과징금 제도의 도입 방안을 검토·제시를 목적으로 수행되었음.
- 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 과징금 제도는 현행 부정당업자 제재 제도의 ‘경직성·징벌성’을 합리적으로 시정하여 부정당업자 제재 수단의 실효성을 제고하고, 투명하고 공정한 공공계약 질서 확립에 기여할 것임.

II. 부정당업자 제재 제도 현황

1. 제도의 의의와 법적 근거

□ 제도의 의의

- 부정당업자 제재 제도는 국가기관 등이 실시하는 입찰이나 체결한 계약의 이행 등이 불성실한 자에 대해 1월 이상 2년 이하의 기간 동안 국가기관 등 공공기관¹⁾의 입찰참가를 제한하는 것임.
- 제재 기간은 동기·내용 및 횟수 등을 참작, 50% 범위 내에서 가중·감경이 가능함.
- 발주기관 및 모든 공공기관의 입찰 참여가 불가능하고 특별한 경우를 제외하고는 수의계약도 불가능함.

1) 지방자치단체 및 공기업·준정부기관 등을 포함

□ 법적 근거

- 국가 및 관련 기관에 대해서는 「국가계약법」 제27조와 시행령 제76조에 근거하여 부정당업자 제재를 시행하고 있음.
- 입찰참가자격 제한 처분이 이루어지면 즉시 다른 중앙관서의 장에게 통보하고, 지정정보처리장치(G2B)에 업체명, 제재 기간·사유 등을 반드시 게재하여야 함.
- 통보를 받은 다른 중앙관서의 장은 「국가계약법」 시행령 제76조 제1항 제1호 내지 5호, 제7호, 제8호의 사유에 해당하는 자는 의무적으로 입찰참가자격을 제한하여야 함.
- 지방자치단체 등은 「지방자치단체를 당사자로하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)」 제31조 및 시행령 제92조를 근거로 부정당업자 제재를 시행하고 있으며, 입찰참가제한 기간, 절차 등은 「국가계약법」의 내용과 유사함.
- 다만 「지방계약법」 제33조의 규정²⁾을 위반하여 계약 또는 수의계약을 체결한 경우도 입찰참가자격을 제한하도록 규정
- 공기업 및 준정부기관 등은 「공공기관운영에 관한 법률」과 「공기업·준정부기관 계약사무처리규칙」에 따라 입찰참가자격 제한 처분 제도를 운영하고 있음.
- 부정당업자 제재 사유 및 제재 기간은 「국가계약법」 규정을 준용하도록 규정
- 다만 부정당업자 제재 처분 사실을 전체 공기업 및 준정부기관(101개) 중에서 13개 기관만 지정정보처리장치(G2B)에 게재하도록 규정하여 나머지 공공기관은 사실상 해당기관만 제재하고 있음.
- 기타 지방공기업에 대한 부정당업자 제재는 「지방계약법」 시행령을 준용하도록 규정하고 있음(「지방공기업법」 시행규칙 제23조의 3).
- 입찰참가자격 제한 처분시 지정정보처리장치(G2B)에 게재에 관한 규정이 없어 관련 기관의 제재 사실에 대한 공유가 불가능함.

2) 지자체의 장의 배우자, 지방의회의원의 배우자, 지자체의 장 또는 그 배우자의 직계 존속·비속, 지방의회의원 또는 그 배우자의 직계 존속·비속, 지자체의 장 또는 지방의회의원과 특별한 관계에 있는 사업자(법인 포함)와 계약 또는 수의계약을 체결하는 경우

2. 입찰참가자격 제한 사유

- 「국가계약법」 등의 입찰참가자격 제한 사유는 다음의 <표1>과 같음.

<표 1> 국가계약법상 부정당업자 입찰참가자격 제한 사유

입찰참가자격 제한 사유(국가계약법 시행령 제76조 제1항)
제1호 : 계약의 부실 · 조잡 · 부당 · 부정이행
제2호 : 부정하도급
제3호 : 「공정거래법」 위반
제3의2호 : 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 위반
제4호 : 조사설계금액 · 원가계산금액 등의 부적정 산정
제4의2호 : 타당성조사 등의 부적정 산정
제5호 : 안전사고(사망사고) 발생
제6호 : 계약의 불체결 · 불이행
제7호 : 담합행위
제8호 : 입찰 · 계약 서류 위조 · 변조
제9호 : 고의 무효입찰
제10호 : 뇌물수수
제11호 : 입찰불참가
제12호 : 입찰참가 · 계약이행 방해
제13호 : 감독 · 검사의 방해
제14호 : 계약이행능력 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기
제14의2호 : 입찰금액 적정성 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기
제15호 : 턴키입찰시 실시설계서 미제출
제16호 : 부적절한 감리원 교체

- 주 1 : 밑줄 친 사유는 부정당업자 제재 처분을 통보받은 경우, 반드시 입찰참가자격을 제한하는 경우
 주 2 : 지방계약법상의 입찰참가제한 사유는 국가계약법상의 입찰참가제한사유 외에 ‘지방계약법 제33조를 위반하여 계약을 체결한 경우’가 있음

3. 제재 처분 현황

- 2007년 이후 현재('10. 7월)까지 시설공사에 대한 입찰참가자격 제한 처분은 1,479건으로 전체 제재 처분의 30.0% 정도에 이르고 있음.

<표 2> 제재기관별 제재처분 현황

(단위 : 건)

구 분	계	업 종 별			
		시설공사	물품구매	용역	기타
계	4,924	1,479	2,142	554	749
국가기관	2,173	368	1,389	171	245
지자체	1,450	628	281	272	269
교육기관	498	172	151	37	138
공기업·준정부기관	724	293	282	71	78
기타공공기관	9	4	4		1
지방공기업	12	4	3	2	3
기타기관	58	32	1	15	

자료 : 조달청(2007~2010. 7월 현재)

- 연도별 부정당업자 제재 현황을 보면 전체적으로 '08년은 전년도에 비해 소폭(6%) 증가하였으나, '09년에는 전년에 비해 대폭(22.1%) 증가함.
- 특히, 시설공사의 경우도 '07년 330건에서 '08년 361건으로 소폭 증가하였으나, '09년에는 전년도 대비 54.5% 증가한 512건으로 크게 증가함.

<표 3> 연도별 제재처분 현황

(단위 : 건)

구 분	계	업 종 별			
		시설공사	물품구매	용역	기타
계	4,924	1,479	2,142	554	749
2007	1,201	330	558	115	198
2008	1,272	361	556	165	190
2009	1,553	512	671	186	184
2010.7	898	276	357	88	177

자료 : 조달청(2010. 7월 현재)

- 부정당업자 제재 처분 기간별 현황을 보면 2007년에서 2010년 7월까지 6월 이하의 제재 처분은 2,078건으로 전체의 42.2%를 차지하고 있으며, 6월 이상에서 1년 이하의 제재 처분은 53.0%를 차지하고 있음.
- 1년 이하의 제재 처분이 전체의 95.2%를 차지하고 있으며 1년 이상의 제재 처분은 236건으로 4.8%를 차지하고 있음.

<표 4> 제재기간별 처분 현황

(단위 : 건)

구 분	계	1월 이하	1~3월 이하	3~6월 이하	6~12월 이하	13월 이상
계	4,924	290	457	1,331	2,610	236
2007	1,201	73	105	237	731	55
2008	1,272	53	102	290	751	76
2009	1,553	79	185	487	733	69
2010.7	898	85	65	317	395	36

자료 : 조달청(2010. 7월 현재)

- 2007년 이후 2010년 7월까지 G2B에 게재된 제재 사유별 처분 현황을 보면 부정당업 제재 총 4,924건 중 선택적 제재사유³⁾가 4,222건으로 전체의 85.7%이며 의무적 제재 사유는 702건으로 14.3%를 차지하고 있음.

<표 5> 제재사유별 처분 현황

(단위 : 건)

구 분	계	의무적제재	선택적 제재		
		(1~5,7,8호)	6호	10호	기타
계	4,924	702	2,497	78	1,647
국가기관	2,173	417	1,572	23	161
지자체	1,450	159	305	26	960
교육기관	498	67	314	7	110
공기업·준정부기관	724	54	281	22	367
기타공공기관	9	0	1	0	8
지방공기업	12	3	2	0	7
기타기관	58	2	22	0	34

자료 : 조달청(2007~2010. 7월 현재)

3) 타 법률에 의해 입찰참가자격 제한 처분을 통보받은 자에 대하여 발주기관 재량으로 입찰참가자격 제한 여부를 결정할 수 있는 입찰참가자격 제한 사유를 말함.

III. 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금 제도 도입 필요성

1. 과잉처벌과 이중처벌의 개연성 존재

□ 입찰참가자격 제한 사유의 과다

- 입찰참가자격 제한 처분의 목적은 공공계약의 체결 및 이행에 있어 공정한 경쟁과 투명성을 확보하고 공공계약의 공정한 집행과 원활한 이행에 있음.
- 따라서 부정당업자 제재 사유는 공공계약의 체결 및 이행 과정에서의 불공정행위를 중심으로 구성되어야 함.
- 현행 입찰참가자격 제한 사유 중 입찰담합, 뇌물공여 등과 같은 계약 질서 파괴행위, 계약이행과 관련하여 이행 불능, 불완전이행, 이행 지체 등의 사유는 계약의 체결 및 이행 과정의 불공정행위에 해당함.
- 그러나 안전·보건 조치 등의 소홀로 인한 안전사고 발생 사유는 계약의 체결 및 이행 과정상의 불공정행위로 보기 어려우며, 부정하도급의 경우도 하도급자 보호 성격이 공공계약 질서 유지보다 강함.
- 이와 같이 입찰참가자격 제한 사유에 공공계약 질서와 관련성이 다소 미흡한 사유들이 포함되어 있고 관련성이 있는 사유들도 공공계약 질서 위반 정도는 차이가 있음.
- 이는 공공계약 질서 유지 외에 다른 정책적 목적을 위해 제재 사유에 포함시킨 결과로 제재 사유가 선진국 등에 비해 지나치게 많은 결과로 나타남.

□ 처벌의 일원화로 인한 과잉처벌의 가능성 존재

- 위에서 검토한 바와 같이 입찰참가자격 제한 사유는 행위의 성질과 정책적 효과가 다른 사유들이 공공계약 질서 위반 정도의 구분 없이 혼재되어 규정되어 있음.
- 행위의 성질과 정책적 효과가 다른 여러 가지의 행위가 입찰참가자격 제한 사유에 포함되어 있다면 다양한 제재 수단을 통해 공공계약 질서 위반 정도에 상응하는 제재가 이루어지는 것이 필요함.
- 부정당업자 제재가 다양한 제재 사유에도 불구하고 입찰참가자격 제한 처분으로만 한정되어 일부 공공계약 질서 위반 정도가 낮은 불공정행위에 대해서는 과잉처벌의 소지⁴⁾가 존재

- 또 의무 위반 행위에 대해 행정제재 처분이 중복적으로 부과되는 경우가 있음.
- 예를 들어 뇌물 공여의 경우, 「건설산업기본법(이하 건설법)」을 근거로 한 영업정지 처분과 입찰참가자격 제한 처분이 중복적으로 부과
- 근거 법이 다를 경우, 행정제재 처분은 중복 처벌에 해당하지 않는다고 보는 견해가 일반적인 견해이나 처분의 효과가 동일하여 처분의 대상자에게 미치는 효과가 크다면 합리성을 결여하는 것⁵⁾으로 이중처벌의 소지가 있다고 보는 것이 타당함.

□ 과잉처벌 및 이중처벌의 해소

- 다양한 제재 사유를 정하고 있는 현실을 감안할 때, 제재 사유의 성질 및 정책적 목적에 합당하게 입찰참가자격 제한 외의 부정당업자 제재 수단의 도입이 필요
- 공공계약 질서 위반 정도가 낮은 제재 사유에 대해서는 입찰참가자격 제한에 갈음하여 과징금을 부과한다면 과잉 처벌의 문제점 해결이 가능함.
- 또 타 법령에서 영업정지 처분 등을 받은 경우에 다시 입찰참가자격 제한 처분을 내리지 않고 과징금을 부과한다면 입찰참가자격 제한 처분으로 인하여 발생하는 이중적 처벌의 논란을 해소하여 합리적인 행정처벌 체제의 수립이 가능함.

2. 부정당업자 제재 처분의 경직적 운영

□ 징벌적이고 경직적인 부정당업자 제재 제도

- 공공계약의 체결 및 이행과정상의 불공정행위에 대한 부정당업자 제재 제도는 일정한 사유에 해당하는 자에 대하여 일정기간 입찰참가자격만을 제한함.
- 입찰참가자격 제한 처분은 일정 기간(1월~2년) 동안 해당 기관 및 관련 기관 등의 입찰 참가가 원천적으로 차단되는 것으로 공공시장의 수주가 근본적으로 불가능한 징벌적(懲罰的) 처벌에 해당함.
- 이러한 징벌적 처벌의 효력으로 인해 해당 기업은 관행적으로 ‘가처분 소송’ 등을 제기하여 입찰참가자격 제한 처분을 정지시키는 법적 대응 조치를 취함.

4) 박정훈, ‘부정당업자의 입찰참가자격제한의 법적 제문제’, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 296면.

5) 이진중, 행정형법상 제재수단에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1995, 131면.

- 대법원 최종 판결로 입찰참가자격 제한 처분을 받는 경우, 사실 관계 발생 후 2~3년이 경과된 뒤에 행정처분을 받게 되어 행정처분의 적합성이 떨어져 실제적인 처벌의 실효성이 저하됨.
- 해당 기업의 입장에서 2~3년 동안의 과다한 소송비용 지출은 기업 경영에 큰 부담으로 작용함.

□ 제재 수단의 실효성 제고

- 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하여 과징금을 부과하는 경우, 해당 기업의 입장에서 입찰참가자격 제한 처분보다는 ‘징벌적 처벌성’이 완화된 제재에 대한 반발이 적을 것으로 기대됨.
- 이는 해당 기업의 제재에 대한 순응도 제고로 이어져 제재수단의 실효성 제고에 기여할 것임.

3. 공정한 경쟁질서 및 공공계약의 효율적 수행 제고

- 규모가 비슷한 대부분의 기업들이 동일한 사유로 인해 제재 처분을 받는 경우, 입찰 과정에서 공정한 경쟁이 저해될 수 있고 입찰자체가 무산될 소지도 있음.
- 이로 인해 공공계약의 공정성과 신뢰성의 저하가 우려되며, 경쟁력이 높은 업체가 제재를 받는 경우 효율적인 계약 및 조달업무 수행에 차질이 예상됨.
- 공정한 경쟁 질서 확립과 공공계약의 효율적 수행을 위해 과징금제도 도입이 필요함.

IV. 과징금 제도 개요

1. 과징금의 의의

□ 과징금의 의의와 유형

- 과징금(課徵金)이란 ‘행정법상의 의무 위반자에 대해 당해 위반행위로 인하여 얻은 불법적인 이익을 박탈하거나, 또는 당해 법규상의 일정한 행정명령의 이행을 강제하기 위하여 행정청이 부과·징수하는 금전적 제재’⁶⁾로 3가지 유형으로 구분⁷⁾함.

- 첫째 유형은 행정상 의무이행확보수단으로서 특히 경제법상의 의무위반행위로 얻은 불법적인 이익 자체를 박탈하기 위하여 부과되는 과징금으로 「공정거래법」, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 등에서 시행
- 둘째 유형은 다수 국민이 이용하는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 행정법규에 위반하였을 경우 그 위반자에 대하여 허가취소·영업정지처분과 선택적으로 또는 이에 갈음하여 부과되는 과징금으로 「여객자동차운수사업법」, 「석유사업법」, 「건설법」 등에서 시행⁸⁾

□ 벌금, 과태료와의 구별

- 과징금은 "금전상 제재"라는 점에서 벌금(형사벌), 과태료(행정질서벌) 등과 유사함.
- 과징금은 행정법상의 의무위반 또는 의무불이행이 발생하는 경우 의무이행을 확보하기 위한 수단으로 법적 성질은 처벌이 아니나 벌금은 직접적 행정목적과 사회공익을 침해하는 행위에 대하여 그 반사회성에 대한 처벌이라는 점에서 차이가 있음.
- 과태료는 의무위반에 대한 처벌이나 과징금은 의무이행확보수단이라는 점, 과태료는 법원에서 부과하나 과징금은 행정청에서 부과하는 점, 불복시 과태료는 비송사건절차법에 의하나 과징금은 행정쟁송법에 의하는 점 등이 차이가 있음.⁹⁾

2. 과징금의 부과 목적과 법적 성질

- 행정법상 과징금의 부과 목적은 벌금, 과태료 등과 달리 범위반행위자(사업자)의 처벌에 목적이 있는 것이 아니라 사업자의 범위반행위의 억제, 즉 사업자의 행정법상 의무이행의 확보를 목적으로 함.
- 다른 행정적 집행수단인 시정조치가 '위반행위로 인한 경쟁질서 또는 거래질서의 침해 회복을 위한 구제'를, 사적 집행수단인 손해배상제도가 '위반행위로 인한 피해의 보상을 위한 구제'를 목적으로 하는 것과 차이가 있음.

6) 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2009 ; 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2009 참조.

7) 현재 2001. 5. 31. 99헌가18, 99헌바71·111, 2001헌바51·64·65·85, 2001헌바2(병합)

8) 셋째 유형은 법령에서 과징금이라는 용어는 사용하고 있지 않지만 제도적 취지·성격 등에 비추어 과징금과 유사한 제도로 대표적인 예는 일정한 오염물질을 배출한 사업자에 대하여 배출한 오염물질의 종류, 배출기간, 배출량 등을 산정기준으로 하여 배출부과금을 부과하는 제도가 있으며, 「수질환경보전법」, 「대기환경보전법」 등에서 규정됨.

9) 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2009.

- 과징금의 법적 성질을 보면 첫째 유형 과징금은 ‘부당 또는 불법의 이득을 환수내지 박탈한다는 측면’과 ‘위반행위자에 대한 제재로서의 측면’을 함께 가지고 있음.
- 둘째 유형 과징금은 일정한 행정법규를 위반한 자가 사업정지처분의 대상이 될 때 이에 갈음하여 행정기관이 그 불이익처분을 면제하는 대신 일정 금액의 납부를 명한다는 측면에서 일종의 속죄금으로서의 법적 성격을 가지고 있음.

3. 과징금 금액 산정 기준

- 과징금 금액산정기준은 과징금의 유형 및 법적 성질에 따라 다름.
- 첫째 유형 과징금의 금액의 산정기준은 원칙적으로 법령에 위반한 영업활동 기간의 수입으로 예상되는 불법 또는 부당한 이득의 정도가 됨.
- 둘째 유형 과징금의 금액산정기준은 부당이득의 정도보다는 법령위반행위에 대한 가벌성의 경중이 됨.
- 실제로 과징금 금액의 산정은 유형에 관계없이 첫째 유형과 둘째 유형의 과징금 금액산정기준을 함께 고려하여 금액을 산정하도록 규정

4. 공정거래법상 과징금의 산정

□ 과징금 금액 산정과 부과 절차

- 「공정거래법」상의 과징금은 1980년 도입되었으며, ‘불법 또는 부당한 이득의 환수내지 박탈’ 측면과 ‘위반행위자에 대한 제재’ 측면을 고려하여 과징금을 산정¹⁰⁾함.
- 이번 기획재정부의 입법예고(안)도 「공정거래법」상 과징금의 금액 산정 절차 등을 참고하여 작성된 것으로 보임.
- 과징금의 산정은 의무적 참작사유(「공정거래법」 제55조의 3), 즉 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 횟수, 위반행위로 인해 취득한 부당이득의 규모 등과 이에 미치는 영향 등을 고려하여 기본과징금, 의무적 조정과징금, 임의적 조정과징금, 부과

10) 과징금 산정의 법적 근거는 공정거래법 제6조, 제55조의 3, 시행령 제61조의 2, 시행령 별표 2, ‘과징금부과 세부기준 등에 관한 고시’ 등임.

과징금의 순서에 따라 부과함.

□ 기본과징금

- 기본과징금은 ‘과징금 산정의 기초가 되는 금액’으로 위반행위를 ①중대성이 약한 위반행위, ②중대한 위반행위, ③매우 중대한 위반행위로 구분하여 ‘위반행위의 중대성의 정도별로 정해진 기준으로 산정한 금액’이며 「공정거래법」 시행령 별표2의 주요 내용은 다음과 같음.

<표 6> 공정거래법 상의 기본과징금

위반행위 유형	세부 유형	기본과징금
1. 시장지배적 지위 남용 행위	시장지배적 지위 남용행위	관련매출액의 3% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우 등에는 10억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액
2. 경제적 집중 억제 규정 위반 행위	가. 지주회사의 행위제한 등 위반행위	법 제17조제4항 각호의 규정에 의한 금액의 10% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액
	나. 상호출자 행위	취득가액의 10% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액
	다. 계열회사에 대한 채무보증행위	채무보증액의 10% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액
3. 부당한 공동행위	가. 부당한 공동행위	관련매출액의 10% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우 등에는 20억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액
	나. 사업자단체 금지행위	5억원의 범위안에서 연간예산액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액 다만, 연간예산액을 산정하기 곤란한 경우에는 5억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액
	다. 사업자단체 금지행위 참가행위	관련매출액의 3% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우 등에는 5억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액
4. 불공정거래행위	가. 공정거래행위(부당한 지원행위 제외)	관련매출액의 2% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액
	나. 재판매가격 유지행위	다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우 등에는 5억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액
	다. 부당한 국가계약 체결행위	-사업자단체, 5억원 이내에서 연간예산액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액. 다만, 연간예산액을 산정하기 곤란한 경우에는 5억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액 -사업자, 관련매출액의 2% 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액 다만, 관련매출액을 산정하기 곤란한 경우 등에는 5억원 이내에서 중대성의 정도별로 정하는 금액
5. 부당한 지원행위	부당한 지원행위	부당지원금액의 범위 이내에서 지원금액에 중대성의 정도별로 정하는 부과기준을 곱한 금액 다만, 지원금액의 산출이 어렵거나 불가능한 경우 등에는 지원성 거래규모의 10% 해당하는 금액을 지원금액으로 봄

참고 : 「독점규제및공정거래에관한법률」 시행령 별표2.

□ 의무적 조정과징금

- 의무적 조정과징금은 ‘위반행위의 기간 및 횟수를 기준’으로 기본과징금의 50% 범위 안에서 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기준에 따른 금액을 기본과징금에 가산한 금액과 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모에 상당하는 금액을 비교하여, 이 중 큰 금액을 의무적 조정과징금으로 정함.
- 즉, 기본과징금을 산정한 후, 위반행위의 기간 및 횟수, 부당이득의 규모 등을 고려하여 기본과징금을 조정한 금액임.

□ 임의적 조정 과징금

- 임의적 조정 과징금은 의무적 조정과징금을 기준으로 행위자요소에 의한 가중, 감경 사유를 고려한 임의적 조정을 거쳐 결정하는 과징금을 말함.
- 즉, 위반사업자의 고의·과실, 위반행위의 성격과 사정, 재정적 상황 및 시장 여건 등의 사유를 고려하여 공정거래위원회가 정하여 고시하는 기준에 따라 의무적 조정과징금을 가중 또는 감경한 금액으로 결정
- 가중 또는 감경하는 금액은 각각 의무적 조정과징금의 50%를 초과할 수 없음.

□ 부과 과징금

- 부과과징금은 위반사업자의 현실적 부담능력, 위반행위가 시장에 미치는 효과, 위반사업자가 처한 사업여건의 변동 등을 충분히 반영하지 못하여 과중하다고 인정되는 경우, 임의적 조정과징금의 50% 이내에서 감액한 과징금을 말함.
- 위반사업자의 과징금 납부능력의 현저한 부족, 위반사업자가 속한 시장·산업 여건의 현저한 변동 또는 지속적 악화, 경제위기, 그 밖에 이에 준하는 사유로 타당성이 인정되는 경우에는 50%를 초과하여 감액이 가능함.
- 위반사업자의 채무상태가 지급불능 또는 지급정지 상태에 있거나 부채의 총액이 자산의 총액을 초과하는 등의 사유로 인하여 위반사업자가 객관적으로 과징금을 납부할 능력이 없다고 인정되는 경우에는 과징금을 면제할 수 있음.

5. 영업정지에 갈음하는 과징금(둘째 유형)의 산정

□ (구)자동차운수사업법의 과징금

- 영업정지에 갈음하는 과징금 제도는 1981년 「(구)자동차운수사업법」의 개정으로 처음 등장하였음.
- 국민의 일상생활과 관련성이 매우 커 당해 사업자의 의무 위반을 이유로 사업정지 처분을 내린다면 국민의 교통수요 충족이 곤란하고 벌금 부과시 사업자를 전과자로 만드는 문제 해결을 위해 도입됨.
- 「(구)자동차운수사업법」에서 분리·제정된 현행 「여객자동차운수사업법」은 사업정지처분에 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과(동법 제88조)하고 있으며, 과징금의 금액은 위반행위의 중별·정도에 따라 정하고 있음(시행령 제46조 별표 5).
- 또 정상¹¹⁾을 참작하여 과징금 액수의 50% 범위에서 가중·경감할 수 있으며, 과징금 총액은 5천만원을 초과할 수 없고 분할 납부는 불가함.

□ 건설산업기본법상의 과징금

- 「건설산업기본법」상 영업정지에 갈음하는 과징금은 다음의 <표 7>과 같음.

11) 여객자동차 운수사업자의 사업규모, 사업지역의 특수성, 운전자 과실의 정도와 위반행위의 내용 및 횟수 등

<표 7> 건설산업기본상의 영업정지에 갈음하는 과징금 부과 행위 및 부과액

구분	사유	비고
1억원 이하의 과징금 (6개월 이내 영업정지)	▪ 하자담보책임기간 중 수급인 또는 하수급인이 책임질 사유로 건설교통부령이 정하는 규모 이상의 하자가 3회 이상 발생한 때(하수급의 책임질 사유는 수급인도 동일한 책임이 있음)	
	▪ 건설업 등록을 한 후 최근 2년간 건설공사실적의 연평균액이 대통령령이 정하는 금액에 미달한 때(예외 있음)	
	▪ 시공능력 평가를 위한 건설공사실적, 기술자보유현황 등을 거짓으로 제출한 때	
	▪ 전문공사를 전문건설업자에게 하도급하거나 재하도급하는 경우 관련 내용의 통보를 허위로 한 때	
	▪ 정당한 사유없이 시정명령 또는 시정지시에 응하지 아니한 때(등록기준 사항 미신고는 제외)	
	▪ 현장점검 결과에 대한 시정명령을 이행하지 아니한 때	
	▪ 시공상세도면의 작성의무를 위반하거나 감리원 또는 공사감독자의 검토·확인을 받지 아니하고 시공한 때	
	▪ 품질시험 또는 검사를 성실하게 수행하지 아니한 때	
	▪ 안전점검을 성실하게 수행하지 아니한 때	
	▪ 「건기법」 상의 시정명령을 이행하지 아니한 때	
	▪ 「산업안전보건법」에 의한 중대재해를 발생하게 한 건설업자에 대하여 노동부장관으로부터 영업정지의 요청이 있는 경우와 기타 다른 법령의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 기관으로부터 영업정지의 요구가 있는 때	
도급금액 30%상당 과징금 (1년 이내 영업정지)	▪ 일반공사를 전문업체가 전문공사를 일반업체가 도급받은 때	
	▪ 100억원 이하 공사의 경우 일정 비율을 직접 시공하지 아니한 때	
	▪ 하도급제한 규정을 위반한 때	
	▪ 대기업인 건설업자가 도급받을 수 있는 건설공사의 공사금액의 하한에 미달하는 공사를 도급받은 때	
	▪ 고의 또는 과실로 건설공사의 시공을 조작하게 한 때	5억원 이하

V. 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금 제도 도입 방안

1. 과징금의 성격

- 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금은 첫째 유형과 둘째 유형의 법적 성격이 결합된 과징금임.
- 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금이지만 그 내용은 ‘위반행위로 인한 불법·부당한 이득의 반환 및 박탈’과 ‘위반행위에 대한 제재’를 목적으로 하는 과징금임.

2. 과징금 부과 대상

□ (제1안) 입찰참가자격 제한 사유의 구분·적용

- 입찰참가자격 제한 사유에 대해 공공계약 질서 위반 정도를 판단하여 ‘필수적 제한 사유’와 ‘임의적 제한 사유’로 구분, ‘필수적 제한 사유’는 입찰참가자격 제한과 과징금 부과를 선택적 적용(입찰참가자격 제한 시는 모든 공공기관에서 제재 사실 공유)
- ‘임의적 제한 사유’는 과징금 부과 처분만 가능함.¹²⁾

<표 8> 부정당업자 제재 사유 구분 및 제재 처분(안)

구분	입찰참가자격 제한 사유	처분
필수적 제한 사유 (10개)	제1호 : 계약의 부실·조잡·부당·부정이행 제2호 : 부정하도급 제3호 : 공정위가 요청한 자 제3의2 : 중소기업청장이 요청한 자 제4호 : 조사설계금액·원가계산금액 부적정 산정 제4의2호 : 타당성조사 등의 부적정 산정 제5호 : 안전사고(사망사고) 발생 제7호 : 담합행위 8호 : 입찰·계약 서류 위조·변조 제10호 : 뇌물수수 * (지방계약법의 제33호 위반 포함)	· 입찰참가자격 제한과 과징금 선택적 부과
임의적 제한 사유 (8개)	제6호 : 계약의 불체결·불이행 제9호 : 고의 무효입찰 제11호 : 입찰불참가 제12호 : 입찰참가·계약이행 방해 제13호 : 감독·검사의 방해 제14호 : 계약이행능력 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 제14의2호 : 입찰금액 적정성 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 제15호 : 턴키입찰시 실시설계서 미제출 제16호 : 부적절한 감리원 교체	· 과징금으로 단일화하여 처벌

- ‘필수적 제한 사유’는 계약질서의 위반 정도가 중대한 행위로 공정한 경쟁의 저해, 국가예산의 낭비를 초래한 행위, 부실공사 등으로 한정
- 계약의 부실·조잡·부당·부정이행 : 부실공사 등의 결과로 이어져 국민의 생명 및 재산의 위해로 이어질 가능성이 있는 행위
- 입찰 담합 : 자유로운 가격 경쟁 제한을 통하여 국가 예산의 낭비를 초래
- 입찰계약서류의 위·변조 : 공정한 경쟁 침해 및 국가의 공공계약업무 방해
- 뇌물수수 : 공정하고 투명한 경쟁 질서 위반

12) 입찰참가자격 제한 시는 해당 기관 및 관련 기관만 제재 사실 공유함.

- 부정하도급 : 불법 다단계 등 하도급 질서 위반은 부실시공 초래 가능
 - 공정위가 요청한 자 · 중소기업청장이 요청한 자 : 타법에 의해 입찰참가자격 제한 처분의 요청이 있는 경우
 - 단 ‘계약의 부실 · 조잡 · 부당 · 부정이행’은 내용이 포괄적 · 추상적이어서 발주 기관의 판단에 따라 부정당업자 제재 처분 여부가 결정되는 개연성이 있으므로 구체적인 기준 마련이 필요함.
- ‘임의적 제한 사유’는 계약질서의 위반 정도가 크지 않아 공정한 경쟁, 계약 업무의 방행, 부실공사, 부정 행위 등의 결과에는 미치지 않는 행위임.
- 공공계약법 질서 위반 수준이 중대하지 않고 행정비용의 지출이 과다하지 않은 사유에 대해서는 과징금만을 제재 수단으로 하고, 부정당업자 제재 처분의 경우는 해당기관¹³⁾만 제재 사실을 공유하여 입찰참가자격을 제한함.
- 장기적으로 현행 입찰참가자격 제한 사유 중 타 법률에서 처벌한 후 부정당업자 제재 처분을 내리는 사유들은 해당 법에 근거한 처벌로 단일화하는 것이 바람직함.
- 또 타 법률에서 영업정지 처분을 받은 경우, 영업정지기간과 입찰참가자격 제한 기간이 동일하다면 입찰참가자격 제한 처분을 면제함.
 - 영업정지 기간과 입찰참가자격 제한 처분 기간이 다를 경우, 추가 입찰참가자격 제한 처분시 영업정지 처분 기간을 공제하여 제재 처분을 시행함.
 - 영업정지 처분 기간과 중복하여 입찰참가자격 제한 처분을 내리는 경우 제재 효과가 없으며 이중처벌의 논란을 해소하기 위함임.

<표 9> 장기적 개선 방안

해당 조항	개선 방안
제3호 : 「공정거래법」 위반	「공정거래법」으로 처벌
제5호 : 안전사고	폐지
제7호 : 담합행위	「공정거래법」으로 처벌
제10호 : 뇌물수수	「건설산업기본법」으로 처벌

13) 해당기관의 범위는 처분기관과 처분기관의 상급기관 또는 하급기관, 산하기관, 처분기관의 투자기관과 처분기관 투자기관의 재투자기관 등임.

□ (제2안) 현행 입찰참가자격 제한 사유 전체를 대상으로 과징금 부과

- 입찰참가자격 제한에 갈음하는 과징금 부과 대상을 입찰참가자격 제한 전체로 하여 이중 국가계약의 공정한 집행 및 적정한 이행을 저해할 우려가 있는 경우에 과징금을 부과하는 방안임.
- ‘공정거래위원회’, ‘중소기업청’ 등이 해당 법률에 근거하여 입찰참가자격제한을 요청한 경우는 과징금 부과대상에서 제외할 수도 있으나 이 경우에도 과징금 부과가 필요한 상황이 발생할 수 있으므로 예외적으로 과징금을 부과할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

<표 10> 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 과징금 부과 대상

입찰참가자격 제한 사유	처분
제1호 : 계약의 부실 · 조잡 · 부당 · 부정이행 제2호 : 부정하도급 제3호 : 공정거래법 위반(공정거래위원회 요청) 제3의2호 : 대 · 중소기업 상생협력 법률 위반(중소기업청장 요청) 제4호 : 조사설계금액 · 원가계산금액 부적정 산정 제4의2호 : 타당성조사 등의 부적정 산정 제5호 : 안전사고(사망사고) 발생 제6호 : 계약의 불체결 · 불이행 제7호 : 담합행위 제8호 : 입찰 · 계약 서류 위조 · 변조 제9호 : 고의 무효입찰 제10호 : 뇌물수수 제11호 : 입찰불참가 제12호 : 입찰참가 · 계약이행 방해 제13호 : 감독 · 검사의 방해 제14호 : 계약이행능력 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 제14의2호 : 입찰금액 적정성 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 제15호 : 턴키입찰시 실시설계서 미제출 제16호 : 부적절한 감리원 교체	· 입찰참가자격 제한과 과징금 선택적 부과

3. 과징금 부과 요건

- 과징금 부과요건은 ‘경쟁업체 현황, 제재대상의 수, 계약이행상황, 행위의 위법성 등을 감안시 입찰참가자격 제한이 부적절한 경우’로 정하고 다음과 같은 구체적인 사유를 정함
- 입찰참가자격 제한 처분으로 공정한 경쟁이 저해될 가능성이 있는 경우
- 입찰참가자격 제한 처분이 공공계약과 계약의 이행에 차질을 가져올 가능성이 있는

- 경우(제재 업체의 과다로 공정한 경쟁과 계약의 이행이 곤란한 경우)
- 위반행위의 공공계약 질서 위반 정도에 비해 입찰참가자격 제한이 과도한 경우(법인의 과실 또는 비과실로 인한 위반 행위 발생시, 위반행위 법질서 위반 정도가 미미한 경우)
 - 산업 정책적 이유로 인해 과징금 부과가 필요한 경우(해외건설 수주, 다수업체 파산 등)
 - 기타 입찰참가자격 제한 처분보다 과징금의 부과가 합리적이라고 판단하는 경우

□ 부과 절차 및 부과 주체

- 과징금 부과 절차는 기본과징금의 결정 → 의무적 과징금의 조정 → 임의적 과징금의 조정 → 부과과징금의 결정 → 과징금 부과 등의 절차로 진행함.
- 과징금은 발주기관이 과징금 부과가 필요하다고 판단·요청 시 기획재정부장관은 과징금 부과여부 적정성 등을 판단하여 부과 처분함.
- 기획재정부장관은 발주기관에 대한 자료제출 요구 등을 통해 국가계약법령 위반행위 대한 사실관계를 판단하고, 과징금 부과여부 및 부과액수 심의를 위한 특별기구를 설치·운영하여야 함.
- 과징금의 부과 주체는 기획재정부 장관이 적절할 것으로 판단.
- 현재 입찰참가자격 제한은 발주기관이 내리고 있으나 과징금은 행정처분이라고 해도 금전적 부담을 부과하는 제재 처분¹⁴⁾이므로 발주기관이 부과하는 것은 다소 논란의 여지가 발생할 수 있음.
- 따라서 발주기관의 요청이 있는 경우 기획재정부 장관이 과징금을 부과하도록 하고 불복 시 행정쟁송의 대상은 기획재정부 장관으로 함.

4. 과징금 부과액

□ 기본과징금의 금액 기준

14) 법적 성격은 제재 및 처벌이 아닌 의무이행확보 수단임.

- 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 과징금의 금액기준은 위반행위로 인해 예상되는 불법·부당한 이득의 정도와 위반행위의 가벌성의 경중을 고려하여 결정하여야 함.
- 법 위반행위가 계약자 선정 및 계약의 이행과 관련이 있는 경우는 계약금액을 기준을 계약의 이행과 관련이 없는 경우는 특정금액으로 과징금을 정함.

<표 11> 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 기본과징금 금액 기준

구분	입찰참가자격 제한 사유	기본 과징금 기준
계약자 선정 및 계약의 이행과 관련이 있는 경우	제1호 : 계약의 부실·조잡·부당·부정이행 제4호 : 조사설계금액·원가계산금액 부적정 산정 제4의2호 : 타당성조사 등의 부적정 산정 제6호 : 계약의 불체결·불이행 제7호 : 담합행위 제8호 : 입찰·계약 서류 위조·변조 제10호 : 뇌물수수 제12호 : 입찰참가·계약이행 방해 제15호 : 턴키입찰시 실시설계서 미제출	· 계약 금액 기준
계약의 이행과 관련이 없는 경우	제2호 : 부정하도급 제3호 : 공정위가 요청한 자 제3의2 : 중소기업청장이 요청한 자 제5호 : 안전사고(사망사고) 발생 제9호 : 고의 무효입찰 제11호 : 입찰불참가 제13호 : 감독·검사의 방해 제14호 : 계약이행능력 심사서류미제출 또는 제출후 심사 포기 제14의2호 : 입찰금액 적정성 심사 서류 미제출 또는 제출 후 심사 포기 제16호 : 부적절한 감리원 교체	· 특정 금액

- 기본과징금은 해당 행위의 범위반 정도, 제한 기간(벌점, 기간, 정도 등)등을 고려하여 차등 적용하는 것이 바람직하며, 다음의 <표12>에서 기본과징금(안)을 제시함.
- ‘계약의 부실·조잡·부당·부정이행’의 경우는 ‘하자보수 여부’를 반영
- ‘공정거래위원장’, ‘중소기업청장’이 요청한 경우에도 예외적으로 과징금 부과
- ‘계약의 불체결·불이행’의 경우는 계약의 불체결과 불이행을 구분
- ‘입찰·계약 서류 위조·변조’의 경우는 낙찰된 경우와 그렇지 못한 경우는 구분
- ‘뇌물수수’의 경우는 예산금액 보다는 뇌물금액을 기준으로 과징금을 정하는 것이 합리적인 것으로 판단되어 뇌물수수액의 10배 이내로 기본과징금을 결정함.
- ‘지방계약법 제33조를 위반한 경우’는 예산 금액의 10% 이내로 기본과징금을 결정함.

<표 12> 입찰참가자격 제한 처분에 갈음하는 기본과징금(안)

입찰참가자격 제한 사유	기본 과징금(안)
제1호 : 계약의 부실 · 조잡 · 부당 · 부정이행	예산금액 10%, 5%(하자보수이행 시)
제2호 : 부정하도급	예산금액 8%
제3호 : 공정위가 요청한 자	1억원 이내
제3의2 : 중소기업청장이 요청한 자	1억원 이내
제4호 : 조사설계금액 · 원가계산금액 부적정 산정	예산금액 5%
제4의2호 : 타당성조사 등의 부적정 산정	예산금액 3%
제5호 : 안전사고(사망사고) 발생	1억원
제6호 : 계약의 불체결 · 불이행	예산금액 3%, 1%(불체결시)
제7호 : 담합행위	예산금액 10%
제8호 : 입찰 · 계약 서류 위조 · 변조	예산금액 10% (낙찰시), 3% (비낙찰자)
제9호 : 고의 무효입찰	4천만원
제10호 : 뇌물수수	뇌물공여액 10배
제11호 : 입찰불참가	5백만원
제12호 : 입찰참가 · 계약이행 방해	예산금액 3%
제13호 : 감독 · 검사의 방해	2천만원
제14호 : 계약이행능력 심사서류미제출 또는 제출후 심사 포기	1천만원
제14의2호 : 입찰금액 적정성 심사서류 미제출 · 제출후 심사포기	1천만원
제15호 : 턴키입찰시 실시설계서 미제출	예산금액 3%
제16호 : 부적절한 감리원 교체	5천만원
*지방계약법의 제33호 위반	예산금액 10%

□ 의무적 과징금의 조정(1차 조정)

- 기본과징금을 기준으로 ‘위반행위의 횟수 및 위반 정도를 기준’으로 기본과징금의 50% 이내에서 감경과 가중의 기준을 정하여 적용

□ 임의적 과징금의 조정(2차 조정)

- 의무적 조정과징금을 기준으로 행위자요소에 의한 가중, 감경사유를 고려하여 임의적으로 과징금을 조정하도록 규정
- 고의 · 과실 등 행위자 요소 및 시장여건 · 수주물량 등 제반사정을 감안, 의무적 조정과징금의 50% 범위 내에서 임의적으로 감경 · 가중

□ 부과과징금(3차 조정)

- 위반사업자의 현실적 부담능력, 위반행위가 시장에 미치는 효과, 위반사업자가 처한 사업여건의 변동 등에 비해 과다하다고 인정되는 경우 임의적 조정과징금의 50% 이

내에서 감액하여 결정한 최종 부과 과징금

- 위반사업자의 과징금 납부능력의 현저한 부족, 위반사업자가 속한 시장·산업 여건의 현저한 변동 또는 지속적 악화, 경제위기, 그 밖에 이에 준하는 사유로 불가피한 경우는 50% 초과 감액 가능

□ 과징금 분할납부

- 10억원 이상 과징금 부과시 해당업체의 사업여건 등을 감안하여 필요하다고 인정될 경우 분할납부 허용
- 재해 또는 도난 등으로 재산에 현저한 손실을 받은 경우
- 사업여건의 악화로 사업이 중대한 위기에 처한 경우
- 과징금의 일시납부에 따라 자금사정에 현저한 곤란이 초래될 우려가 있는 경우 등

5. 기타 고려 사항

□ 과징금 제도를 악용하는 문제점 해결 방안 마련

- 과징금 제도는 기업의 입장에서는 입찰참가자격 제한 처분에 비해 처벌의 징벌성이 약해 오용 및 악용의 부작용이 발생할 가능성이 있음.
- 기업의 지속적인 불공정행위가 과징금 납부를 통해 처벌이 면제되어 ‘과징금’이 의무 이행확보 수단이 아니라 기업의 공공계약 질서 위반에 대한 면죄부로 작용하고 과징금 납부 능력 여부에 따라 형평성의 문제가 발생할 가능성이 있음.
- 이러한 과징금 제도의 부작용에 대비하여 입찰참가자격 제한에 상응하는 규모, 즉 충분히 기업의 공공계약 질서 준수를 유도할 수 있는 정도의 금액으로 ‘과징금 규모’를 정하는 것이 필요함.
- 또한 동일한 행위로 3회 이상 과징금 부과 처분을 받은 부정당업자의 동일한 불공정행위에 대해서는 과징금 부과 처분을 금지하거나 다른 사유로 1년에 5회 이상 과징금 부과 처분을 받은 부정당업자는 6회부터의 불공정행위에 대해서는 과징금 부과 처분을 금지하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함.

□ 실질적인 조사 권한 확보와 이의신청 및 구제절차의 마련

- 입법예고(안)을 보면 기획재정부장관은 발주기관에 대한 자료제출 요구 등을 통해 국가계약법령 위반행위 대한 사실관계를 판단하고 ‘과징금 부과 심의위원회(가칭)’를 설치하여 과징금 부과여부 및 부과액수 심의하여 과징금을 부과할 계획임.
- 과징금을 부과하는 기획재정부와 발주기관이 불공정행위 여부 조사의 실질적 권한 확보를 위해 자료 제출 요구에 불응하는 경우 과징금을 부과하거나 입찰참가자격을 제한하는 방안도 검토가 필요함.
- 또 과징금 부과대상인 기업이 부당한 피해를 입지 않도록 사전·사후적 이의절차 제도의 반드시 마련하여야 함.
- 과징금 부과 대상 기업을 위한 사전·사후적 구제 수단은 법률에 직접 규정하거나 법률에 근거 규정을 두고 시행령·시행규칙에 구체적 방안을 마련하는 형태로 이루어져야 실효성 확보가 가능함.

강운산(연구위원 · wskang@cerik.re.kr)