

# 의견서

공정거래위원장에 대한 4 대강입찰 담합 고발요청의 건

검찰총장에게 공정거래위원장에 통보하여 4 대강 담합 사건의 피심인 및 관련자들을 고발하도록 요청하는 고발요청권 행사를 요구합니다.

다 음

## 1. 요구 취지

4 대강 공사 입찰에서 대형 건설사들은 담합을 통해 천문학적인 부당이득을 취하였습니다. 공정거래위원회는 이를 밝혀내고도 누장 처리했고, 과징금도 깎아 주는가 하면 고발도 하지 않았습니다. 솜방망이 제재로는 담합에 의한 혈세 낭비를 막을 수 없습니다.

이에 우리 시민단체들은 검찰총장에게 아래 사건에 관하여 공정거래법 제 71 조 제 3 항에 따른 고발요청권을 행사할 것을 요구하는 바입니다.

사 건 번 호 : 공정거래위원회 2012 카총 1098

사 건 명 : 4 대강 살리기 사업 1 차 턴키공사 입찰 관련 건설업자들의 부당한 공동행위에대한 건

## 2. 입찰 담합 일지

- 2009. 1.~4. 한반도 대운하 사업 당시 구성된 상위 19 개사 컨소시엄이 4 대강 정비사업 전환 후에도 해체하지 않고 모임 구성하고, 6 개사 운영위원회가 주도하여 지분 배분
- 2009. 4.~5. 1 차 턴키 공구 배분 합의

- 2009. 9. 4 대강 공사 1 차 턴키 입찰 실시  
들러리 세워 배분 합의 대로 낙찰 받아(단, 1 개 공구 낙찰 실패)  
평균 낙찰금액이 예정금액의 93% 이상 특히 대우건설 낙동강 24 공구는  
100%에 근접
- 2009. 10. 초 이석현 국회의원 낙찰 직후인 담합 의혹 제기
- 2009. 10. 말 김진애 국회의원 대우건설에 입찰 내부정보 유출 혐의 고발(무혐의  
처분됨)
- 2009. 10. ~ 11. 공정거래위원회 담합 혐의 잡고 신속조사 벌여 혐의 포착
- 2009. 11. 11. 공정거래위원장 국회에서 담합 혐의 포착 답변
- 그 다음날 박재완 청와대 국정기획 수석이 와전됐다고 발언 한 후, 공정거래위원회  
그날 오후 관급 공사의 일반적 담합에 관한 발언이라고 번복
- 2011. 2. 14. 공정거래위원회 카르텔총괄과 이미 심사보고서 작성됐고(특히 영주댐  
입찰 담합 합의 문건 확보), 국회에서 압박해 오는 사정 고려해 처리 시점 정할  
필요 있다는 문건 작성<sup>1</sup>
- 2011. 2. 15. 공정거래위원회 카르텔총괄과 전날 작성 문서 1 장으로 요약하면서  
처리시점을 청와대와 사전 조율 필요하다는 취지 추가<sup>2</sup>
- 2011. 7. 1. 앞 두 문서와 취지 유사하고, 향후 처리 계획을 총선 및 대선 정치일정  
고려하여 대선 이후 상정 목표로 심사 추진 하겠다는 취지와 국정감사에 둘러댈  
핑계까지 적시<sup>3</sup>
- 2012. 6. 초순 공정거래위원회 4 대강 1 차 턴키 담합 사건 의결(과징금 1115 억원,  
고발 안해)
- 2012. 6. 시민단체 공정거래위원장 및 담합 시공사 고발
- 2012. 7. 초순 서울중앙지검, 공정거래위원회 압수수색
- 2012. 9. 김기식 의원 공정거래위원회 내부 문건 폭로, 공정거래위원회 자료 유출자  
색출 혈안

---

<sup>1</sup>신임 카르텔조사국장 정중원에 대한 보고용 추정

<sup>2</sup>기관장 보고용 추정

<sup>3</sup>신임 카르텔조사국장 김순중에 대한 보고용 추정

- ▶ 2012. 9. 25. 4 대강 범대위 등 시민단체가 공정거래위원장 등을 공익신고자 보호법 위반 혐의 등으로 고발

### 3. 고발요청권 행사의 필요성

#### 가. 검찰총장은 전속고발권 통제 임무를 부여 받았습니다.

공정거래법 제 71 조 제 1 항은 공정거래위원회의 공정거래법 위반 범죄에 대하여 전속고발권을 규정하면서, 제 2 항으로 법 위반 정도가 객관적으로 중대하고 명백해 경쟁질서 현저히 저해할 경우 공정거래위원회에 고발 의무를 부과하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 공정거래위원회가 고발하지 않을 경우에 대비하여 같은 조 제 3 항은 그 통제장치로 검찰총장에게 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있도록 하는 권한을 부여하고 있습니다. 나아가 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률에서는 공정거래위원회에게 검찰총장의 고발요청에 응하도록 규정하고 있는 등 검찰총장의 통제 권한을 강화되고 있습니다. 검찰총장의 고발요청권은 공정거래위원회의 전속고발권에 대한 유일한 통제장치로서 중요한 의미를 갖고 있는 것입니다.

#### 나. 필요적 고발 사건에 해당합니다.

- (1) 4 대강 담합 행위는 아래 사정을 볼 때 그 위반 정도가 객관적으로 명백 중대하여 경쟁질서 현저히 저해하므로 필요적 고발사건에 해당합니다.

- 그 부당이득이 1 조 2 천억원에 달할 정도로 천문학적인 점
- 6 개 대형 건설사가 주도하고, 도급순위 1 위부터 19 위까지 대형건설사 전체가 담합에 가담한 점
- 낙찰율이 예정가 대비 평균 93%에 달하는 점
- 총 과징금이 1115 억원에 달하는 점

- 공정거래위원회가 조사를 통해 전체 지분을 및 공구 배분 합의 문서를 확보한 점
- 공정거래위원회도 의결서를 통해(76 쪽) 피심인들이 지분을 사전에 서로 배분하고, 공구를 배분함으로써 경쟁을 감소시켰으므로 그 경쟁제한성이 명백하다고 밝힌 점

(2) 공정거래위원회 지침에 의하더라도 고발 대상에 해당합니다.

공정거래위원회는 심사보고서에서 다음과 같은 이유를 들어 고발 기준인 2.5 점을 넘는 2.6 점으로 산정되어 고발조치 의견을 제시하였습니다.

- 피심인들의 행위는 전형적인 경성카르텔인 입찰담합으로서 법 제 19 조 제 1 항 제 8 호에 해당하여 경쟁제한 효과가 크다는 점
- 피심인들의 행위로 인하여 대규모 국책사업인 4 대강 사업 1 차 턴키공사에서 정부예산을 낭비하게 하였다는 점
- 고발지침에 의할 경우 법 위반점수가 2.6 점으로 고발대상에 해당한다는 점
- 피심인들은 혐의내용을 대부분 부인하는 등 조사에 협조하고 있지 않아 검찰의 추가 조사가 필요하다는 점

나아가 피심인들의 임원들도 입찰에 적극 관여한데다가 조사에 협조하지 않은 점을 고려하여 고발조치 의견을 제시하였습니다<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> 심사보고서 252 쪽

하지만 공정거래위원회는 2012. 6. 5. 전원회의를 열어 고발하지 않기로 결정하였습니다. 공정거래위원회 카르텔조사국장은 그 이유로 턴키 입찰 방식과 담당임원이 조사에 협조한 것을 들었습니다.

이런 결정은 심사보고서에서 위반행위를 은폐하였다는 이유로 과징금 가중사유에 해당한다고 한 것과 전면 배치되는 것입니다<sup>5</sup>. 공정거래위원회가

---

4대강 1차 턴키공사 입찰의 각 공구 배분 및 형식적인 입찰 합의에 적극적으로 참여하고, 조사과정에서 협조하지 않거나 혐의내용도 대부분 부인하고 있는 피심인들의 임원들, 즉 ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■에 대해서는 검찰고발이 필요하다.

1차조사시 ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■ 모임 등의 참석 사실만 인정하고 무슨 이야기를 했는지에 대해서는 아무런 진술도 하지 않는 경우(■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■), 모임에 대하여 진술을 하더라도 구체성이 떨어지거나(■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■), 결정적인 진술을 하였음에도 불구하고 공구결정을 위한 수주심의회 존재 자체를 아예 부정하는 경우(■■■■■■■■■■) 그리고 퇴직을 이유로 출석 요구 조사에 응하지 않는 경우(■■■■■■■■■■)가 있어, 이에 대한 검찰의 추가 조사가 필요하기 때문이다.

<sup>5</sup> 심사보고서 248 쪽

■■■■■■■■■■이 부서 직원들에게 보낸 2009. 10. 13.자 이메일에는 4대강 턴키공사 관련 의심스러운 파일을 삭제하고, 상호협약의 조정 및 담합관련 파일 및 서류를 삭제할 것, 수주성공율 100%를 적시한 워크샵 자료를 삭제할 것 등 담합관련 자료들을 삭제할 것을 요청하고 있다. 또한, 본 메일에는 “보안진단관련\_단어” 파일이 첨부되어 있는데, 본 파일은 ■■■■■■■■■■(■■■: ■■■■ ■■■)에서 작성한 것으로 “담합, 전략적 제휴, 협의(합의), 협조, 조정, 조율, 수급, 연고, 정리, 딜(deal), 피(fee) 처리, 무경쟁, 비경쟁, 기술경쟁, 설계경쟁, Big6, 동가, 들러리(갤러리), 헨디, AS, BS, 사전관리, 사후관리, 심의위원care, 평가위원, 기술위원” 등의 검색어가 기재되어 있다. 위 이메일 및 첨부자료 ■■■■■■■■■■, ■■■■■■■■■■ 및 ■■■■■■■■■■의 진술조사■■■■■■■■■■에 의하면, ■■■■■■■■■■이 본 건 공동행위를 적극적으로 은폐하는 등의 방법으로 4대강 사업 담합 관련 공정거래위원회 조사를 어렵게 한 사실을 인정할 수 있다.

제시한 이유는 고발 전례와 고발에 적극적인 입장과도 모순되는 봐주기 구실에 불과합니다.

#### 다. 공정거래위원회 고발 전례와도 배치됩니다.

공정거래위원회는 아래와 같이 4 대강 담합 사건 보다 현저히 경미한 사안도 고발했었습니다.

- 2009 년에 스펀지(연질 폴리우레탄폼) 가격담합 사건 과징금 75 억 부과하면서 4 개사 검찰 고발하였고, 같은 해 청량음료 담합 사건 과징금 255 억 부과하면서 2 개사 대표이사 고발
- 특히, 정부예산을 낭비하는 공공분야 입찰담합을 근절하기 위해 엄중하게 제재한다며 2011 년 대구 죽곡 2 지구 입찰담합 사건에서 대우건설, 벽산건설에 1 백억원의 과징금을 부과하면서 두 건설회사를 고발 조치

#### 라. 공정위가 그간 담합 사건 적발시 적극 고발해 엄중 제재하겠다는 입장과도 배치됩니다.

공정거래위원회는 2012 년도 공정거래 백서(189 쪽)에서 “카르텔로 적발될 경우 기업에 돌아가는 금전적피해를 극대화하여 카르텔 역지력을 제고하기 위하여 적발시 법령이 허용하는 최고수준의 과징금 중과, 해당기업에 대한 고발은 물론 지위 고하를 막론하고 가담임직원 개인에 대한 적극 고발 등 엄중한 제재가 필요하다” 고 밝혔습니다.

#### 마. 전속고발 제도 폐지론이 대두될 정도로 그 통제가 적극 요청되고 있습니다.

공정거래위원회 2011 년까지 제재사건 대비 전속고발사건은 6.1%에 불과해 전속고발권 폐지론이 대두되고 있습니다<sup>6</sup>. 적어도 현행 고발의무 사건과 담합한 사건에 대한전속고발권 폐지론은 폭넓은 지지를 얻고 있습니다. 따라서 입법적으로

---

<sup>6</sup>18 대 국회에 발의된 김영선 의원 발의안 참조

전속고발권 제도가 개선되기 전까지 현행 법에 의한 고발요청권이 적극적으로 행사될 필요가 있습니다.

**바. 검찰이 적극적으로 고발을 요청했던 태도는 유지되어야 합니다.**

검찰은 공정거래위원회가 고발 하지 않은 사안에 대해 적극적으로 고발 요청을 하였고, 자진신고 등을 이유로 선별적으로 고발한 아래 사안에서 추가 고발을 요청하는가 하면, 고발불가분 원칙을 적극 해석하여 고발 없이 기소한 사례도 있었습니다.

이와 같은 검찰의 적극적인 전속고발권에 대한 통제는 바람직하고, 특히 입찰방해죄, 건설산업위반죄, 위계에 의한 공무집행방해죄 등 형사적으로 명백한 범죄로서 기업의 경제활동의 자유가 보장될 수 없는 영역인 담합행위에 대해서는 최우선적으로 고발요청권이 행사될 필요가 있습니다.

<검찰의 공정위에 대한 추가고발 요청 사례>

사건	최초 고발내용	추가 고발내용
8개 밀가루 제조판매업체들의 부당공동행위	법인 6개, 개인 5명 <sup>7</sup>	개인 1명 <sup>8</sup>
10개 건설사들의 용인동백택지개발지구내 주택 분양 관련 부당공동행위	법인 9개, 개인 18명 <sup>9</sup>	개인 1명 <sup>10</sup>
5개 경유사들의 국방부 입찰 관련 부당공동행위	법인 3개 <sup>11</sup>	법인 2개, 개인 5명 (5개사 임원) <sup>12</sup>
대한의사협회 및 대한병원협회의 구성사업자 사업활동제한행위	법인 1개, 개인 102명 <sup>13</sup>	개인 1명 <sup>14</sup>
7개 시멘트 회사들의 부당공동행위 및 한국양회 공업협회의 경쟁제한행위	법인 8개 (7개사, 협회) <sup>15</sup>	개인 8명 (7개사 임원, 협회 부회장) <sup>16</sup>

사. 공정거래위원장은 검찰총장이 요청할 경우 고발조치를 적극 검토하겠다고 밝혔습니다.

공정거래위원장은 2012. 8. 23. 국회 정무위에 출석해 노회찬 의원의 "검찰총장이 고발을 요청해 오면 어떻게 하겠나"는 질문을 받고 "적극 적으로 고발조치를 검토하겠다"고 밝혔습니다.

#### 아. 소결

공정거래법위반 행위에 대한 형벌은 가능한 한 위법성이 명백하고 국민경제와 소비자일반에게 미치는 영향이 특히 크다고 인정되는 경우에 제한적으로 활용되어야 한다는 입법취지를 존중하더라도 이 사건 위반행위는 그 규모, 성격, 국가 재정 및 국민경제에 미치는 영향, 계획적이고 의도적인 행위 태양 등을 고려할 때 시정조치나 과징금 등의 행정조치만으로 이를 규제하기에 턱없이 부족하고 더 나아가 형벌까지 적용하여야만 공정거래법의 목적을 달성할 수 있다고 할 것입니다.

#### 4. 결론

검찰은 이미 공정거래위원회에 대한 압수수색을 통하여 4 대강 담합 사건이 고발요청 대상 사건임을 파악하였을 것입니다. 그럼에도 불구하고 검찰총장은 공정거래위원회 의결 후 3 개월 보름 남짓 지난 현재까지 전속고발권에 대한 유일한 통제장치인 고발요청권을 행사하지 않고 있습니다. 이에 우리들은 검찰총장에게 법률에 의해 신성한 의무가 부여되어 있음을 일깨워 주고, 국민들이 지켜보고 있음을 환기시켜주기 위하여 이 의견서를 제출하오니 법이 부여한 고발요청권을 행사하시기를 바랍니다.

2012. 10. 4.

**4 대강 조사위원회 (인)**

공동대표 김정욱, 박창근, 서상진, 임통일

**4대강 범국민복원대책위원회 (인)**



공동집행위원장 염형철(환경연합 사무총장), 윤기돈(녹색연합 사무총장),  
명호(생태지평 사무처장), 박용신(환경정의 사무처장), 박병우(민주노총  
대외협력국장), 이구경숙(여성단체연합 사무처장), 이태호(참여연대 사무처장),  
장대연(진보연대 집행위원장)

위 두 단체 담당자 상황실장 이항진

민주사회를 위한 변호사 모임 민생경제위원회 (직인생략)

위원장 강 신 하

민주주의법학연구회 (직인 생략)

회장 서경석

**검찰총장 귀하**