

공 정 거 래 위 원 회

제 1 소 회 의

의 결 제2018 - 357 호

2018. 11. 29.

사 건 번 호 2017카조1067, 2722~2746, 2748

사 건 명 청주중학교 외 26개 학교 발주 교복 구매입찰 관련 3개 사업자의
부당한 공동행위에 대한 건

피 심 인

1. 주식회사 엘리트학생복 청주점

충북 청주시 상당구 상당로 24

대표이사 김○○

2. 주식회사 아이비클럽 한성

충북 청주시 상당구 상당로 18-1

대표이사 장○○

3. 김△△(스쿨룩스 청주점 대표)

충북 청주시 흥덕구 대농로 17, 지웰시티1차아파트 105동 4101호

심 의 종 결 일 2018. 11. 23.

주 문

피심인 주식회사 엘리트학생복 청주점, 주식회사 아이비클럽 한성은 청주 지역 중·고등학교가 발주한 교복 학교주관구매입찰에 참가하면서 사전에 낙찰예정자, 들러리, 투찰 가격 등에 대해 합의한 후 입찰에 참여하는 방법으로 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를

다시 하여서는 아니 된다.

이 유

1. 기초사실

가. 피심인들의 지위 및 일반현황

1 피심인 주식회사 엘리트학생복 청주점, 주식회사 아이비클럽 한성¹⁾, 김△△(스쿨룩스 청주점 대표)²⁾ 등 3개사³⁾는 의류 도·소매업을 영위하는 사업자들이다.

2 피심인 3개사의 일반현황은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1>

피심인들의 일반현황

(해당 연도 말 기준, 단위: 백만 원)

| 피심인 | 개업일시 | 연간 매출액 | | |
|-----|---------------|--------|-------|-------|
| | | 2015 | 2016 | 2017 |
| 엘리트 | 2015. 4. 23. | 106 | 1,243 | 1,152 |
| 아이비 | 2015. 10. 22. | 35 | 1,933 | 3,027 |
| 김△△ | 2007. 4. 16. | 541 | 722 | - |

* 자료출처: NICE 평가정보(KISLINE) 및 피심인들 제출자료

나. 시장현황

1) 시장규모 및 유통구조

3 2015년 기준으로 우리나라 중·고등학교 수는 5,548개, 학생 수는 3,374,217명

1) 피심인 주식회사 아이비클럽 한성(2015. 10. 22. 등기, 2015. 11. 5. 사업자등록)은 이 사건 합의가담자이자 개인사업자였던 장○○로부터 모든 자산, 부채, 영업권 등을 포괄적으로 양수받은 점, 합의 및 실행에 가담한 장○○가 그대로 동 법인의 대표이사로서 경영을 책임지고 있는 점, 이 사건 범위외 행위에 기인한 관련 계약을 그대로 승계한 점 등을 종합적으로 고려할 때 피심인 적격성이 인정된다.

2) 피심인 김△△(스쿨룩스 청주점 대표)은 2017. 9. 20. 폐업하였다.

3) 이하 회사 명칭을 기재함에 있어 ‘주식회사’는 생략하고 엘리트학생복 청주점은 ‘엘리트’, 아이비클럽 한성은 ‘아이비’로 각 약칭하며, 개인사업자 김△△(스쿨룩스 청주점 대표)은 ‘김△△’으로 표기한다.

으로 약 4,000억 원 규모의 교복시장이 형성되어 있으며, 판매자는 크게 브랜드 4사⁴⁾와 일반 중소기업체(이하 “비브랜드 업체”라 한다)로 나눌 수 있다.

4 브랜드 4사의 경우 임가공업체를 통해 교복을 제조한 뒤 해당지역 총판(지점) → 대리점 → 소비자 순의 유통경로를 통해 판매하고 있으며, 비브랜드 업체는 단독 또는 공동으로 브랜드를 만들어 직접 또는 직영대리점을 통해 판매하고 있다.

2) 시장 및 상품의 특성

5 교복은 학교별로 디자인·색상이 달라 생산 측면에서는 다품종 소량 생산 품목으로 대부분이 국내에서 임가공형태로 생산되고 있고, 판매 측면에서는 디자인 등의 이유로 특정 학교의 교복을 다른 학교 학생이 구입하여 착용하는 것이 불가능하므로 크게는 지역별, 작게는 학교별로 시장이 분할되어 있는 특성을 보인다.

3) 학교주관구매제도

6 2014년부터 시행된 학교주관구매입찰 제도는 학교장이 계약의 주체로서 법령 등에 정해진 절차를 거쳐 입찰을 통해 교복을 구매하는 제도이며, 국·공립학교는 의무적으로 채택하여야 하고, 사립학교는 채택 여부를 재량으로 결정할 수 있다.

7 구매과정은 아래 <표 2>와 같이 크게 ① 구매입찰공고, ② 참가신청, ③ (참가자들의) 제품 설명회, ④ 교복선정위원회⁵⁾ 심사 및 개찰, ⑤ 업체선정 및 발표, ⑥ 계약체결 순으로 이루어진다.

8 학교주관구매제도로 진행되는 입찰은 처음에는 규격(품질)을 평가하고, 평가

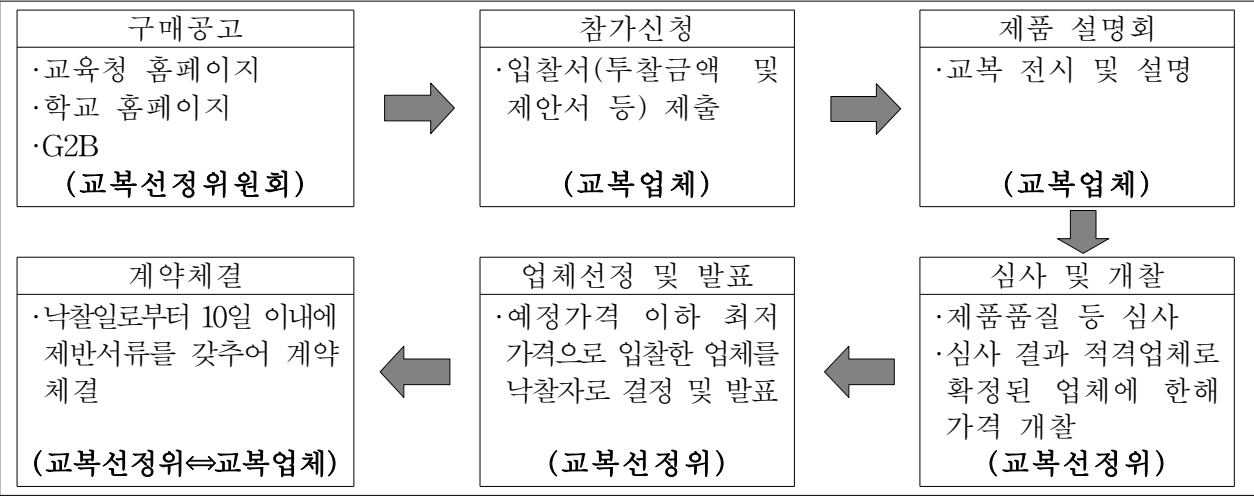
4) 스마트에프앤디, 형지엘리트, 아이비클럽, 스쿨룩스를 말하며, 각각 스마트교복, 엘리트학생복, 아이비클럽, 스쿨룩스 등으로 통칭된다.

5) 학부모 및 교직원들로 구성된 학내 위원회로서 입찰 참가자들이 제출한 교복 샘플의 품질, 업체 신뢰도, 향후 A/S계획 등을 평가한다. 만약 평가과정에서 일정 수준 이상의 점수(예시: 총점 80점 이상 적격 업체 선정)를 받지 못한 업체는 입찰에 참가신청을 하였더라도 부적격업체로 판정되어 투찰가격을 개찰하지 아니한다.

를 통과한 업체에 한해 투찰가격을 개찰하는 2단계 입찰(규격·가격)로 진행된다.

9 입찰에 참여하는 사업자들은 조달청 나라장터를 통해 온라인으로 투찰하고 직접 학교를 방문하여 제안서를 제출하게 되는데, 온라인 투찰 당시 당해 입찰 품목의 기초금액이 제시되어 이를 참고하여 투찰액을 결정한다.⁶⁾

<표 2> 학교주관구매제도



다. 이 사건 입찰 개요

10 이 사건 입찰은 청주 지역에 소재한 41개 중·고등학교 중 27개 학교에서 실시한 2016학년도 입찰 27건으로서, 2단계 입찰(규격/가격 분리 동시입찰)로 진행되었다. 2단계 입찰이란 교북선정위원회의 심사에 의해 적격자로 확정된 자에 한하여 개찰한 뒤 그 중 최저가로 투찰한 업체를 낙찰자로 결정하여 계약하는 방식을 말한다.

11 청주 지역 교북 판매업자는 피심인 3개사 외에도 브랜드 업체인 스마트교북 상당점 및 흥덕점, 엘리트학생북 가경점과 다수의 비브랜드 업체들이 있다.

12 한편, 이 사건 입찰의 경우 하복과 동복 각 1벌(이하 “동하복 세트”라 한다)을 품목으로 하는 것이 일반적이지만, 체육복이나 생활복을 추가하거나 하복과 동복 중

6) 입찰은 기초금액의 상하 3% 범위에서 투찰자들이 투찰이후 임의로 추천하는 가격의 평균으로 예정가격이 결정되는데, 예정가격 이상으로 투찰한 자는 탈락하게 된다. 따라서 기초금액과 차이가 거의 없는 금액으로 투찰할 경우 예정가격 초과로 탈락하는 경우가 발생할 수 있다.

하나만 요구하는 경우 등(이하 “그 외 세트”라고 한다) 학교별로 다소 차이가 있다.⁷⁾

13 동하복 세트의 경우 280천 원 내외에서 예정가격⁸⁾이 형성되고, 그 외 세트의 경우에는 구성 품목에 따라 더 낮거나 높게 예정가격이 형성된다.

2. 위법성 판단

가. 인정사실 및 근거

1) 개요

14 피심인 3개사는 2015년 7월부터 같은 해 11월까지 청주지역 중·고등학교가 실시한 총 27건의 2016학년도 교복 학교주관구매입찰에서 낙찰예정자, 들러리, 투찰 가격 등을 미리 결정하고 참가하여 합의된 낙찰예정사가 20건을 낙찰 받은 사실이 있다.

2) 합의 배경

15 학생들의 교복구입비 부담을 줄이기 위한 취지로 2014년부터 시행된 학교주관구매입찰에 브랜드 4사의 참여가 저조하자 교육부, 교육청 및 학교는 브랜드 4사의 본사 및 대리점을 상대로 학교주관구매입찰 참가를 촉구하고 학생들에게 주관구매입찰에 의해 지정된 업체에서 교복을 구매할 것을 장려하였다.

16 브랜드 4사의 본사는 대리점들에 주관구매입찰에 적극 참여하도록 지침을 내렸고, 청주지역의 브랜드 4사 대리점들도 교복 구매입찰에는 참여해야 한다는 인식을 갖고 있었다.

7) 이 사건 27건의 입찰은 동하복 세트에 대한 입찰 20건, 그 외 세트에 대한 입찰 7건으로 구분할 수 있다.

8) 예정가격은 기초금액 대비 $\pm 3\%$ 의 범위에서 추출되는 금액이므로 기초금액이 같은 입찰이라도 예정가격은 다르게 산출될 수 있다. 따라서 기초금액이 286,000원부터 286,888원인 입찰은 예정가격이 다르더라도 동하복세트에 대한 건으로 볼 수 있다.

17 한편, 충청남도 공주시에서 브랜드 교복 대리점을 운영하고 있던 엘리트의 대표이사 김○○는 2015년 4월 청주시에 엘리트를 법인으로 설립하고 사업자등록을 하여 청주 교복시장에 진입하였다.

18 엘리트는 청주 교복시장에서 안정적인 매출 확보와 입찰 참여시 낮은 낙찰가로 인한 손해의 최소화를 중요한 목표로 생각하고 있었고, 아이비와 김△△도 학교주관구매입찰에 참여할 경우 낮은 낙찰가격 등으로 인한 손해를 우려하고 있었다.

19 이러한 상황에서 엘리트 대표이사 김○○가 자신의 영업장소 인근의 브랜드 대리점인 스마트 상당점 대표, 아이비 대표이사 장○○, 스쿨룩스 대리점 대표인 김△△을 방문하거나 전화 등을 통해 입찰 참여시 손해를 최소화하기 위해서는 상호간의 협력이 필요하다는 점을 들어 모임을 제의하였고, 2015. 8. 4. 스쿨룩스 매장에서 피심인 3개사 대표들과 스마트 상당점 대표가 만나게 되었다.

20 다만, 스마트 상당점 대표는 자신은 이 사건 입찰 합의에 가담할 생각이 없다는 의사를 표시하고 합의과정에서 빠지게 되었다.

3) 합의 및 실행 내용

가) 기본 합의

21 피심인 3개사는 2015. 8. 4. 엘리트 대표이사 김○○가 주도한 모임에서 교복 원가 및 재고부담 등을 고려할 때 예년의 학교주관구매입찰 낙찰가로는 손실이 발생할 것으로 예상하고 상호 공조하여 낙찰가를 높여야 한다는 것에 동의하였다.

22 또한, 피심인 3개사는 동하복 세트의 경우 270천 원 내지 280천 원 수준의 가격으로 낙찰을 받는 것을 목표로 설정하고, 학교별로 낙찰예정자를 정하면 낙찰예정자가 아닌 피심인이 기초금액에 근접한 가격으로 투찰하여 합의된 낙찰예정자가 낙찰될 수 있도록 협조하기로 합의하였다.

23 한편, 그 외 세트의 낙찰가격은 기초금액을 예상할 수 없다는 이유로 금액을 구체적으로 정하지는 않았고, 각 입찰 건별로 상황을 고려하여 투찰가격을 결정하기로 합의하였다.

24 같은 날 피심인 3개사는 당시 입찰공고가 게시되어 있던 학교들인 율량중, 봉명중, 서현중 등 3개 학교에 대해 각각 아이비, 엘리트, 김△△을 낙찰예정자로 정하고, 그 외 학교들의 입찰에 대해서는 입찰공고 이후 낙찰예정자 등을 정하기로 합의하였다.

나) 개별 합의 및 실행

(1) 청원고 입찰 건(2015. 7. 28. 공고)

25 피심인 엘리트는 이 사건 기본합의가 있었던 2015. 8. 4. 직후 피심인 아이비와 논의하여 엘리트를 청원고의 낙찰자로 정하고, 기본합의에서 정한 기준에 따라 투찰하기로 합의하였다.

26 엘리트는 청원고 입찰 건에 대하여 279,000원을 투찰한 후 학교 측에 샘플 등을 포함한 제안서를 제출하였으나 부적격 판정을 받아 탈락하였다. 한편, 아이비는 2015. 8. 5. 350,000원을 투찰하였으나 예정가격 초과로 탈락하였고, 피엘스쿨웨어청주점이 최저가인 241,000원을 투찰하여 낙찰 받았다.

<표 3> 청원고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 ⁹⁾ | 투찰액 ¹⁰⁾ | 투찰률 ¹¹⁾ | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-------------------|--------------------|--------------------|------------|
| 1 | 2015.07.28. | 청원고 | 286,888 | 피엘스쿨웨어청주점 | 241,000 | 84.199% | 2015.08.17 |
| | | | | 아이비 | 350,000 | 122.281% | 2015.08.05 |
| | | | | 엘리트 | 부적격 | - | - |

9) 입찰자 명은 피심인이 아닌 자의 경우 사용 중인 상호로 기재하고, 피심인 3개사 중 하나인 경우 피심인 명으로 기재하며 굵은 글씨로 표기한다. 이하 같다.

10) 투찰액은 개찰 후 공개되며, 부적격이나 제안서 미제출의 경우에는 투찰하였으나 적격심사절차에서

(2) 율량중 입찰 건(2015. 7. 31. 공고)

27 피심인 3개사는 2015. 8. 4. 김△△의 매장에 모여서 율량중의 낙찰자를 아이비로 정하고, 아이비가 280,000원 수준에서 투찰하면 김△△이 기초가격에 근접한 금액을 투찰하기로 합의하였다.

28 아이비는 율량중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 10. 281,000원을 투찰하였고, 김△△이 2015. 8. 13. 284,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 4> 율량중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 2 | 2015.07.31. | 율량중 | 286,888 | 아이비 | 281,000 | 98.707% | 2015.08.10 |
| | | | | 김△△ | 284,000 | 99.761% | 2015.08.13 |

(3) 봉명중 입찰 건(2015. 8. 3. 공고)

29 피심인 3개사는 2015. 8. 4. 김△△의 매장에 모여서 봉명중의 낙찰자를 엘리트로 정하고, 투찰금액은 엘리트가 195,000원 수준에서 투찰하고 김△△이 그보다 높은 금액으로 투찰하기로 합의하였다.

30 엘리트는 봉명중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 13. 195,000원을 투찰하였고, 김△△이 같은 날 199,000원을 투찰함으로써 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.

<표 5> 봉명중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-------|---------|---------|------------|
| 3 | 2015.08.03. | 봉명중 | 204,316 | 엘리트 | 195,000 | 97.345% | 2015.08.13 |
| | | | | 김△△ | 199,000 | 99.342% | 2015.08.13 |
| | | | | 블루베이직 | 제안서미제출 | | |

탈락관정을 받거나 완비된 서류를 제출하지 아니하여 탈락한 경우로서 투찰액, 투찰일자 등의 정보가 공개되지 않는다. 이하 같다.

11) 투찰율은 예정가격 대비 투찰액의 비율을 말한다. 이하 같다.

(4) 서현중 입찰 건(2015. 8. 3. 공고)

31 피심인 3개사는 2015. 8. 4. 김△△의 매장에 모여서 서현중의 낙찰자를 김△△으로 정하고, 김△△이 280,000원 수준에서 투찰하면 아이비가 기초금액에 근접한 금액을 투찰하기로 합의하였다.

32 김△△은 서현중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 6. 280,000원을 투찰하였고, 아이비가 2015. 8. 10. 285,000원을 투찰함으로써 김△△이 낙찰자로 결정되었다.

<표 6> 서현중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-------|---------|----------|------------|
| 4 | 2015.08.03. | 서현중 | 286,888 | 김 △ △ | 280,000 | 99.239% | 2015.08.06 |
| | | | | 아이비 | 285,000 | 101.012% | 2015.08.10 |

(5) 청주남중 입찰 건(2015. 8. 3. 공고)

33 2015. 8. 4. 모임 직후 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 청주남중의 낙찰자를 김△△으로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

34 김△△은 청주남중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 6. 279,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 8. 10. 285,000원을 투찰함으로써 김△△이 낙찰자로 결정되었다.

<표 7> 청주남중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|------|---------|-------|---------|---------|------------|
| 5 | 2015.08.03. | 청주남중 | 286,880 | 김 △ △ | 279,000 | 96.958% | 2015.08.06 |
| | | | | 엘리트 | 285,000 | 99.043% | 2015.08.10 |

(6) 용성중 입찰 건(2015. 8. 6. 공고)

35 용성중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 6.과 투찰일인 8. 10. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 용성중 낙찰자를 아이비로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

36 아이비는 용성중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 10. 285,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 8. 13. 299,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 8> 용성중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 6 | 2015.08.06. | 용성중 | 314,346 | 아이비 | 285,000 | 91.481% | 2015.08.10 |
| | | | | 엘리트 | 299,000 | 95.975% | 2015.08.13 |

(7) 산남중 입찰 건(2015. 8. 7. 공고)

37 산남중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 7.과 투찰일인 8. 17. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 산남중 낙찰자를 김△△으로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

38 김△△은 산남중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 18. 280,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 8. 17. 285,000원을 투찰함으로써 김△△이 낙찰자로 결정되었다.

<표 9> 산남중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 7 | 2015.08.07. | 산남중 | 286,888 | 김△△ | 280,000 | 97.043% | 2015.08.18 |
| | | | | 엘리트 | 285,000 | 98.776% | 2015.08.17 |

(8) 상당고 입찰 건(2015. 8. 10. 공고)

39 상당고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 10.과 투찰일인 8. 17. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 상당고 낙찰자를 아이비로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

40 아이비는 상당고 입찰 건에 대하여 2015. 8. 19. 279,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 8. 17. 285,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 10> 상당고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|----------|---------|---------|------------|
| 8 | 2015.08.10. | 상당고 | 286,888 | 아이비 | 279,000 | 95.904% | 2015.08.19 |
| | | | | 엘리트 | 285,000 | 97.966% | 2015.08.17 |
| | | | | 우미 | 부적격 | | |
| | | | | 우미교복 남문점 | 부적격 | | |

(9) 청주중앙여중 입찰 건(2015. 8. 17. 공고)

41 청주중앙여중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 17.과 투찰일인 8. 25. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 청주중앙여중 낙찰자를 아이비로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 수준에 비해 소폭 하향 조정하기로 합의하였다.

42 아이비는 청주중앙여중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 25. 275,000원을 투찰하였고, 엘리트가 같은 날 282,000원을 투찰하였다.

43 그러나 프리모학생복이 최저가인 236,000원으로 투찰하여 낙찰 받게 됨에 따라 아이비는 낙찰자로 선정되지 못하였다.

<표 11>

청주중앙여자중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|----------------|---------|--------|---------|---------|------------|
| 9 | 2015.08.17. | 청주 중앙 여중 | 286,888 | 프리모학생복 | 236,000 | 81.047% | 2015.08.24 |
| | | | | 아이비 | 275,000 | 94.441% | 2015.08.25 |
| | | | | 엘리트 | 282,000 | 96.845% | 2015.08.25 |

(10) 양청중 입찰 건(2015. 8. 19. 공고)

44 양청중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 19.과 투찰일인 8. 25. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 양청중 낙찰자를 엘리트로 정하고, 엘리트가 271,000원을 투찰하면 김△△이 그 이상의 금액을 투찰하기로 합의하였다.

45 엘리트가 양청중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 25. 271,000원을 투찰하였고, 김△△이 2015. 8. 26. 279,000원을 투찰하였다.

46 그러나 우미교복 남문점이 최저가인 245,000원으로 투찰하여 낙찰 받게 됨에 따라 엘리트는 낙찰자로 선정되지 못하였다.

<표 12>

양청중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|----------|---------|---------|------------|
| 10 | 2015.08.19. | 양청중 | 286,888 | 우미교복 남문점 | 245,000 | 84.847% | 2015.08.25 |
| | | | | 엘리트 | 271,000 | 93.851% | 2015.08.25 |
| | | | | 김△△ | 279,000 | 96.621% | 2015.08.26 |

(11) 청주중 입찰 건(2015. 8. 19. 공고)

47 청주중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 19.과 투찰일인 2015. 8. 25. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 청주중 낙찰자를 김△△으로 정하고, 김△△이 277,000원을 투찰하면 엘리트가 그 이상의 금액을 투찰하기로

합의하였다.

48 김△△은 청주중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 26. 277,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 8. 25. 279,000원을 투찰함으로써 김△△이 낙찰자로 결정되었다.

<표 13> 청주중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 11 | 2015.08.19. | 청주중 | 286,888 | 김△△ | 277,000 | 95.416% | 2015.08.26 |
| | | | | 엘리트 | 279,000 | 96.104% | 2015.08.25 |
| | | | | 우미 | 부적격 | | |

(12) 청주동중 입찰 건(2015. 8. 24. 공고)

49 청주동중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 24.과 투찰일인 9. 1. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 청주동중 낙찰자를 김△△으로 정하고, 기본합의에서 정한 것처럼 김△△이 280,000원 이하의 금액을 투찰하면 엘리트가 그 이상의 금액을 투찰하기로 합의하였다.

50 김△△은 청주동중 입찰 건에 대하여 2015. 9. 1. 276,000원을 투찰하였고, 엘리트가 같은 날 282,000원을 투찰함으로써 김△△이 낙찰자로 결정되었다.

<표 14> 청주동중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|------|---------|-----|---------|---------|------------|
| 12 | 2015.08.24. | 청주동중 | 286,888 | 김△△ | 276,000 | 95.241% | 2015.09.01 |
| | | | | 엘리트 | 282,000 | 97.312% | 2015.09.01 |

(13) 청주공고 입찰 건(2015. 8. 25. 공고)

51 청주공고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 25.과 투찰일인 8. 27. 사이의

기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 청주공고 낙찰자를 김△△으로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

52 김△△은 청주공고 입찰 건에 대하여 2015. 8. 27. 279,000원을 투찰하였고, 엘리트는 280,000원 이상의 금액을 투찰하였다.

53 그러나 엘리트가 청주공고에 제안서를 제출하지 않아 탈락하였고, 블루베이직이 최저가인 241,000원으로 투찰하여 낙찰 받게 됨에 따라 김△△은 낙찰자로 선정되지 못하였다.

<표 15> 청주공업고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|------|---------|-------|---------|---------|------------|
| 13 | 2015.08.25. | 청주공고 | 286,888 | 블루베이직 | 241,000 | 82.977% | 2015.08.27 |
| | | | | 김△△ | 279,000 | 96.061% | 2015.08.27 |
| | | | | 엘리트 | 제안서미제출 | | |

(14) 청주여중 입찰 건(2015. 8. 25. 공고)

54 청주여중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 25.과 투찰일인 8. 27. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 청주여중 낙찰자를 엘리트로 정하고, 엘리트가 280,000원 이하로 투찰하면 김△△이 그 이상의 금액으로 투찰하기로 합의하였다.

55 엘리트는 청주여중 입찰 건에 대하여 2015. 8. 27. 275,000원을 투찰하였고, 김△△이 2015. 9. 1. 283,000원을 투찰하였다.

56 그러나 프리모학생복이 최저가인 239,000원으로 투찰하여 낙찰 받게 됨에 따라 엘리트는 낙찰자로 선정되지 못하였다.

<표 16>

청주여자중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|----------|---------|--------|---------|---------|------------|
| 14 | 2015.08.25. | 청주 여중 | 286,888 | 프리모학생복 | 239,000 | 84.393% | 2015.09.02 |
| | | | | 엘리트 | 275,000 | 97.105% | 2015.08.27 |
| | | | | 김△△ | 283,000 | 99.930% | 2015.09.01 |

(15) 충북전산기계고 입찰 건(2015. 8. 25. 공고)

57 충북전산기계고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 25.과 투찰일인 9. 4. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 충북전산기계고의 낙찰자를 엘리트로 정하였고, 투찰금액에 대한 논의는 별도로 하지는 않았다.

58 엘리트는 충북전산기계고 입찰 건에 대하여 2015. 9. 4. 229,000원을 투찰하였고, 아이비가 같은 날 278,000원을 투찰함으로써 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.¹²⁾

<표 17>

충북전산기계고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----------------|---------|----------|---------|---------|------------|
| 15 | 2015.08.25. | 충북 전산 기계고 | 286,888 | 엘리트 | 229,000 | 79.446% | 2015.09.04 |
| | | | | 프리모학생복 | 239,000 | 82.915% | 2015.09.07 |
| | | | | 아이비 | 278,000 | 96.445% | 2015.09.04 |
| | | | | 우미교복 남문점 | 부적격 | | |

(16) 현도정보고 입찰 건(2015. 8. 27. 공고)

59 현도정보고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 27.과 투찰일인 9. 3. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비와 피심인 김△△에게 연락하여 현도정보고 낙찰자를 아이비로 정하고 아이비와 김△△이 투찰하도록 요청하였다. 이후 아이비

12) 당해 입찰 건에서 엘리트는 당초 합의에 따른 투찰금액 수준보다 현저히 낮은 수준으로 투찰하였는데, 그 이유에 대해 엘리트 대표이사 김○○는 “제가 제안서를 제출하러 전산기계고에 갔는데 행정실에 비브랜드 제안서 봉투 2개가 있는 걸 보고 낙찰 받고 싶은 마음에 낮게 투찰했습니다”라고 진술하였다 (엘리트 대표이사 김○○ 진술조서, 심사보고서 소갑 제2-2호증).

와 김△△은 투찰금액에 대해 당초 기본합의에 따라 각자 적정 가격을 투찰하기로 합의하였다.

60 아이비는 현도정보고 입찰 건에 대하여 2015. 9. 3. 350,000원을 투찰하였고, 김△△이 같은 날 360,000원을 투찰하였다.

61 그러나 우미가 최저가인 330,000원으로 투찰하여 낙찰 받게 됨에 따라 아이비는 낙찰자로 선정되지 못하였다.

<표 18> 현도정보고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----------|---------|-----|---------|---------|------------|
| 16 | 2015.08.27. | 현도 정보고 | 361,888 | 우미 | 330,000 | 89.014% | 2015.09.02 |
| | | | | 아이비 | 350,000 | 94.409% | 2015.09.03 |
| | | | | 김△△ | 360,000 | 97.106% | 2015.09.03 |

(17) 충북상업정보고 입찰 건(2015. 8. 27. 공고)

62 충북상업정보고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 27.과 투찰일인 9. 3. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 충북상업정보고의 낙찰자를 엘리트로 정하고, 평소에 비해 약간 하향된 금액으로 투찰하기로 합의하였다.

63 엘리트는 충북상업정보고 입찰 건에 2015. 9. 4. 233,000원을 투찰하였고, 김△△은 2015. 9. 3. 278,000원을 투찰하여 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.¹³⁾

13) 당해 입찰 건에서 엘리트는 당초 합의에 따른 투찰금액 수준보다 현저히 낮은 수준으로 투찰하였는데, 그 이유에 대해 엘리트 대표이사 김○○는 “이 학교도 제가 제안서를 제출하러 학교에 갔는데 행정실에 비브랜드 제안서 봉투 1개가 있는 걸 본 후로 제가 낙찰 받고 싶은 마음에 낮게 투찰했습니다”라고 진술하였다(엘리트 대표이사 김○○ 진술조서, 심사보고서 소갑 제2-2호증).

<표 19>

충북상업정보고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----------------|---------|----------|---------|---------|------------|
| 17 | 2015.08.27. | 충북 상업 정보고 | 286,888 | 엘리트 | 233,000 | 81.809% | 2015.09.04 |
| | | | | 프리모학생복 | 237,000 | 83.214% | 2015.09.04 |
| | | | | 우미교복 남문점 | 245,000 | 86.023% | 2015.09.04 |
| | | | | 김 △ △ | 278,000 | 97.609% | 2015.09.03 |

(18) 남성중 입찰 건(2015. 8. 27. 공고)

64 남성중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 8. 27.과 투찰일인 9. 2. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 남성중 낙찰자를 엘리트로 정하고, 기본합의에 비해 약간 낮은 금액을 투찰하기로 합의하였다.

65 엘리트는 남성중 입찰 건에 대하여 2015. 9. 2. 275,000원을 투찰하였고, 김△△이 같은 날 280,000원을 투찰함으로써 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.

<표 20>

남성중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-------|---------|---------|------------|
| 18 | 2015.08.27. | 남성중 | 286,888 | 엘리트 | 275,000 | 96.632% | 2015.09.02 |
| | | | | 김 △ △ | 280,000 | 98.389% | 2015.09.02 |

(19) 충북고 입찰 건(2015. 9. 10. 공고)

66 충북고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 9. 10.과 투찰일인 9. 18. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 충북고 낙찰자를 아이비로 정하였고, 투찰금액에 대해서는 명시적으로 합의한 바는 없으나 기본합의에 따른 금액에 비해 낮은 금액을 투찰하겠다는 등의 의사교환은 있었던 것으로 확인된다.

67 아이비는 충북고 입찰 건에 대하여 2015. 9. 18. 263,000원을 투찰하였고, 엘

리트가 같은 날 280,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 21> 충북고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|----------|---------|---------|------------|
| 19 | 2015.09.10. | 충북고 | 314,346 | 아이비 | 263,000 | 91.569% | 2015.09.18 |
| | | | | 엘리트 | 280,000 | 97.498% | 2015.09.18 |
| | | | | 스마트청주홍덕점 | 부적격 | | |

(20) 금천중 입찰 건(2015. 9. 22. 공고)

68 금천중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 9. 22. 직후 피심인 엘리트와 피심인 아이비는 금천중 낙찰자를 아이비로 정하고, 아이비는 270,000원에 투찰하며 엘리트는 기초금액에 최대한 근접한 금액을 투찰하기로 합의하였다.

69 아이비는 금천중 입찰 건에 대하여 2015. 9. 25. 270,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 10. 1. 272,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 22> 금천중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 20 | 2015.09.22. | 금천중 | 273,850 | 아이비 | 270,000 | 97.762% | 2015.09.25 |
| | | | | 엘리트 | 272,000 | 98.486% | 2015.10.01 |
| | | | | 유평 | 부적격 | | |

(21) 청주고 입찰 건(2015. 9. 30. 공고)

70 청주고가 입찰공고를 게시한 2015. 9. 30. 이후 피심인 아이비와 피심인 엘리트가 서로 연락하여 청주고 낙찰자를 아이비로 정하고, 투찰금액은 당초 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

71 아이비가 청주고 입찰 건에 대하여 2015. 10. 8. 266,000원을 투찰하였고, 엘

리트가 2015. 10. 6. 280,000원을 투찰하였다.

72 그러나 스마트교복 흥덕점이 최저가인 255,000원으로 투찰하여 낙찰 받게 됨에 따라 아이비는 낙찰자로 선정되지 못하였다.

<표 23> 청주고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|----------|---------|---------|------------|
| 21 | 2015.09.30. | 청주고 | 286,888 | 스마트청주흥덕점 | 255,000 | 88.665% | 2015.10.08 |
| | | | | 아이비 | 266,000 | 92.490% | 2015.10.08 |
| | | | | 엘리트 | 280,000 | 97.358% | 2015.10.06 |

(22) 봉명고 입찰 건(2015. 9. 30. 공고)

73 봉명고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 9. 30. 직후 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 봉명고 낙찰자를 김△△으로 정하고, 투찰금액은 당초에 기본 합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

74 김△△이 청주여중 입찰 건에 대하여 2015. 10. 2. 279,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 10. 1. 285,000원을 투찰하여 김△△이 낙찰자로 결정되었다.

<표 24> 봉명고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 22 | 2015.09.30. | 봉명고 | 286,888 | 김△△ | 279,000 | 97.454% | 2015.10.02 |
| | | | | 엘리트 | 285,000 | 99.550% | 2015.10.01 |

(23) 원봉중 입찰 건(2015. 10. 1. 공고)

75 원봉중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 10. 1.이후 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 원봉중 낙찰자를 아이비로 정하고, 아이비가 해당 학교 기초금

액의 90% 초반에 해당하는 금액을 투찰하기로 합의하였다.

76 아이비는 원봉중 입찰 건에 대하여 2015. 10. 8. 185,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 10. 6. 200,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 25> 원봉중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 23 | 2015.10.01. | 원봉중 | 204,316 | 아이비 | 185,000 | 91.370% | 2015.10.08 |
| | | | | 엘리트 | 200,000 | 98.779% | 2015.10.06 |

(24) 각리중 입찰 건(2015. 10. 1. 공고)

77 각리중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 10. 1.이후 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 각리중 낙찰자를 엘리트로 정하고, 엘리트가 170,000원을 투찰하기로 합의하였다.

78 엘리트는 각리중 입찰 건에 대하여 2015. 10. 6. 170,000원을 투찰하였고, 김△△이 2015. 10. 2. 172,000원을 투찰함으로써 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.

<표 26> 각리중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|----------|------------|
| 24 | 2015.10.01. | 각리중 | 172,000 | 엘리트 | 170,000 | 99.219% | 2015.10.06 |
| | | | | 김△△ | 172,000 | 100.386% | 2015.10.02 |

(25) 청운중 입찰 건(2015. 10. 21. 공고)

79 청운중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 10. 21.이후 피심인 엘리트가 피심인 아이비와 피심인 김△△에게 연락하여 청운중 낙찰자를 엘리트로 정하고, 투찰금액은 당초에 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

80 엘리트는 청운중 입찰 건에 대하여 2015. 10. 26. 279,000원을 투찰하였고, 김△△이 2015. 10. 29. 282,000원을 투찰하였으며, 아이비는 유사한 시기에 투찰하였으나 제안서 부적격으로 탈락하였고, 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.

<표 27> 청운중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 25 | 2015.10.21. | 청운중 | 286,888 | 엘리트 | 279,000 | 97.871% | 2015.10.26 |
| | | | | 김△△ | 282,000 | 98.923% | 2015.10.29 |
| | | | | 아이비 | 부적격 | | |

(26) 주성고 입찰 건(2015. 10. 21. 공고)

81 주성고가 입찰공고를 게시한 날인 2015. 10. 21. 이후 피심인 엘리트가 피심인 김△△에게 연락하여 주성고 낙찰자를 엘리트로 정하고, 투찰금액은 당초에 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

82 엘리트가 주성고 입찰 건에 대하여 2015. 10. 26. 279,000원을 투찰하였고, 김△△이 같은 날 283,000원을 투찰하여 엘리트가 낙찰자로 결정되었다.

<표 28> 주성고등학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----|---------|---------|------------|
| 26 | 2015.10.21. | 주성고 | 286,000 | 엘리트 | 279,000 | 97.538% | 2015.10.26 |
| | | | | 김△△ | 283,000 | 98.936% | 2015.10.26 |

(27) 원평중 입찰 건(2015. 10. 26. 공고)

83 원평중이 입찰공고를 게시한 날인 2015. 10. 26.과 투찰일인 10. 30. 사이의 기간 중 피심인 엘리트가 피심인 아이비에게 연락하여 원평중 낙찰자를 아이비로 정하고, 투찰금액은 당초에 기본합의에서 정한 바에 따르기로 합의하였다.

아이비는 원평중 입찰 건에 대하여 2015. 11. 4. 279,000원을 투찰하였고, 엘리트가 2015. 10. 30. 283,000원을 투찰함으로써 아이비가 낙찰자로 결정되었다.

<표 29>

원평중학교 입찰 실행 내역

(단위: 원)

| 연번 | 공고일 | 학교명 | 기초금액 | 입찰자 | 투찰액 | 투찰률 | 투찰일 |
|----|-------------|-----|---------|-----------|---------|---------|------------|
| 27 | 2015.10.26. | 원평중 | 286,888 | 아이비 | 279,000 | 97.182% | 2015.11.04 |
| | | | | 엘리트 | 283,000 | 98.575% | 2015.10.30 |
| | | | | 피엘스쿨웨어청주점 | 제안서미제출 | | |

4) 근거

이와 같은 사실은 피심인 3개사가 심의과정에서 모두 인정하였으며, 입찰공고문(심사보고서 소갑 제1-1호증¹⁴⁾), 계약서(소갑 제1-2호증), 피심인 엘리트 대표이사 김○○ 진술조서(소갑 제2-1호증 내지 제2-2호증), 피심인 아이비 대표이사 장○○ 진술조서(소갑 제2-3호증 내지 제2-4호증), 피심인 김△△ 진술조서(소갑 제2-5호증) 등을 통해서도 확인된다.

나. 관련 법 규정 및 법리

1) 법 규정

독점규제 및 공정거래에 관한 법률¹⁵⁾

제19조(부당한 공동행위의 금지) ① 사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 "부당한 공동행위"라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.

1.~7. (생략)

8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는

14) 이하 '심사보고서 소갑 제0호증'은 '소갑 제0호증'이라 한다.

15) 2015. 7. 24. 법률 제13450호로 개정된 것을 말하며, 이하 '법'이라 한다.

경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위

9. (생략)

②~⑥ (생략)

2) 법리

86 법 제19조 제1항의 부당한 공동행위가 성립하기 위해서는 첫째, 법 제19조 제1항 각 호의 행위에 대하여 다른 사업자와 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 합의를 하고 둘째, 이러한 합의가 부당하게 경쟁을 제한하여야 한다.

가) 합의

(1) 합의의 의미

87 법 제19조 제1항의 부당한 공동행위는 사업자가 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의함으로써 성립하는 것이므로, 합의에 따른 행위를 현실적으로 하였을 것을 요하는 것이 아니다.

88 여기서의 ‘합의’란 복수의 사업자 사이의 의사 합의치를 의미한다. 의사의 합치라 함은 넓은 의미에서의 합의를 말하는 것으로, 반드시 청약·승낙으로 이루어지는 법률적으로 유효한 계약일 필요는 없고 의사의 일치나 있었다는 상호인식이나 이해 또는 암묵의 요해, 즉 묵시적 합의까지 포함하는 넓은 개념이다. 즉, 부당한 공동행위에 있어서의 합의는 사업자간의 의사의 연락을 의미하는 것으로 계약, 협정 등과 같은 명시적 합의뿐만 아니라 사업자간의 양해와 같은 묵시적 합의 내지는 암묵의 요해에 그치는 경우에도 포함된다.

(2) 법 제19조 제1항 제8호에 해당하는 행위

89 법 제19조 제1항 제8호에서 규정하는 ‘입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자, 투찰가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위’라 함은 입찰에서 사업자 사이에 낙찰예정자, 투찰가격 등을 사전에 합의하여 결정하는 것을 의미한다.¹⁶⁾

나) 경쟁제한성

90 경쟁제한성이란 사업자가 공동으로 어떠한 행위를 함으로써 시장에서의 경쟁이 감소하여 공동행위 참여자의 의사에 따라 가격, 수량, 품질, 기타 거래조건 결정 등에 영향을 미칠 우려가 있는 경우를 말한다.

91 당해 공동행위가 경쟁제한성을 가지는지 여부는 당해 상품의 특성, 소비자의 제품선택 기준, 당해 행위가 시장 및 사업자들의 경쟁에 미치는 영향 등 여러 사정을 고려하여, 당해 공동행위로 인하여 일정한 거래분야에서의 경쟁이 감소하여 가격·수량·품질 기타 거래조건 등의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는지를 살펴, 개별적으로 판단하여야 한다.¹⁷⁾

92 다만, 사업자들이 공동으로 가격을 결정하거나 변경하는 행위는 그 범위 내에서 가격경쟁을 감소시킴으로써 그들의 의사에 따라 어느 정도 자유로이 가격의 결정에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 상태를 초래하게 되므로 그와 같은 사업자들의 공동행위는 특별한 사정이 없는 한 부당하다고 볼 수밖에 없다.¹⁸⁾

16) 사업자들이 부당한 공동행위의 기본적 원칙에 관한 합의를 하고 이를 실행하는 과정에서 수차례의 합의를 계속하여 온 경우는 물론, 그러한 기본적 원칙에 관한 합의 없이 장기간에 걸쳐 여러 차례의 합의를 해 온 경우에도 그 각 합의가 단일한 의사에 기하여 동일한 목적을 수행하기 위한 것으로서 단절됨이 없이 계속 실행되어 왔다면, 그 각 합의의 구체적인 내용이나 구성원 등에 일부 변경이 있었다고 할 지라도, 그와 같은 일련의 합의는 전체적으로 하나의 부당한 공동행위에 해당된다(대법원 2010. 3. 11. 선고 2008두15169 판결).

17) 대법원 2011. 5. 26. 선고 2008두20376 판결 참조

18) 대법원 2011. 4. 14. 선고 2009두7912 판결 참조

다. 피심인들의 2. 가. 행위의 위법 여부

1) 합의의 존재 여부

93 위 2. 가. 의 인정사실 및 근거들을 관련 법 규정 및 법리에 비추어 보면, 피심인 엘리트, 아이비, 김△△ 등 3개사는 청주지역 중·고등학교가 2015년 7월부터 같은 해 11월까지 실시한 2016학년도 교복 학교주관구매입찰에 참여하면서 사전에 모임과 전화 연락 등을 통하여 학교별로 1개사를 낙찰예정사로 정하고 나머지 사업자들은 합의된 낙찰예정사가 낙찰을 받을 수 있도록 낙찰예정사의 투찰가격보다 높게 투찰하였는 바, 이와 같은 피심인 3개사의 행위는 해당 입찰에서 사전에 낙찰예정자, 들러리 및 투찰가격 결정 등에 관해 위 피심인들 간 의사 합의가 있었음이 인정되고 이러한 의사의 합치는 법 제19조 제1항 제8호의 합의에 해당한다.¹⁹⁾

2) 경쟁제한성 판단

94 이 사건 공동행위는 아래와 같은 사항에 비추어 볼 때 ‘청주지역 중·고등학교가 발주한 교복 학교주관구매입찰 시장’에서의 경쟁을 부당하게 제한하는 것으로 판단된다.

95 첫째, 피심인 3개사는 이 사건 입찰에서 낙찰예정자, 들러리사, 투찰가격 등을 사전에 합의하고 이를 실행하여 이 사건 총 27건의 입찰 중 20건의 입찰에서 합의된 낙찰예정사가 낙찰을 받았는 바, 해당 입찰에서 상호 경쟁관계에 있는 위 피심인 3개사의 위와 같은 합의로 인해 가격 경쟁이 실질적으로 소멸하였다.

96 둘째, 해당 입찰에서 피심인 3개사 간 합의로 인해 가격 등의 경쟁이 소멸하

19) 청주지역 중·고등학교가 2015년 7월부터 같은 해 11월까지 발주한 이 사건 총 27건의 입찰의 경우 피심인 엘리트, 아이비, 김△△은 ① 2015. 8. 4. 모임에서 개별적인 합의들의 토대가 되는 기본적 합의를 한 후 그 합의를 실행하는 과정에서 개별 입찰 건별로 낙찰자와 투찰가격을 정한 점, ② 가격 경쟁을 회피하고 안정적인 매출을 확보하고자 하는 단일한 의사에 기한 동일한 목적을 수행하기 위해 이 사건 공동행위를 한 것으로 인정되는 점, ③ 위 피심인들 간 합의가 단절됨이 없이 계속되었던 점 등을 고려할 때 하나의 공동행위로 인정된다.

여 입찰참가자들 간의 경쟁을 통하여 거래상대방, 거래조건 등을 결정하고자 한 경쟁입찰제도 취지를 사실상 무력화하였다.

3) 소결

97 피심인들의 위 2. 가. 의 행위는 법 제19조 제1항 제8호에 해당하여 위법하다.

3. 처분

98 피심인 엘리트, 아이비에 대하여 향후 이 사건 공동행위와 동일하거나 유사한 행위를 반복하지 않도록 하기 위하여 법 제21조에 따라 시정명령을 부과한다.²⁰⁾ 다만, 피심인 김△△은 2017. 9. 20. 폐업하여 시정조치 등의 이행을 확보하기가 사실상 불가능하므로 시정명령을 부과하지 않는다.

4. 결론

99 피심인 엘리트, 아이비의 위 2. 가. 의 행위는 법 제19조 제1항 제8호에 위반되므로 시정조치에 대하여 법 제21조의 규정을 적용하여 주문과 같이 의결한다.

20) 피심인 3개사의 연간 매출액이 모두 20억 원 미만(2015년 기준)이고, 27개 중·고등학교가 모두 청주시에 소재하고 있어 위반행위의 파급효과가 1개시에 한정된 경우에 해당하므로 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(2017. 11. 30. 개정, 공정거래위원회 고시 제2017-21호) III. 2. 다. (3)의 규정에 따라 과징금을 부과하지 아니할 수 있는 경우에 해당하는 점, 이 사건 입찰은 낙찰을 받아 지정교복사로 선정되더라도 수요자인 학생과 학부모는 자신이 원하는 다른 교복업자의 교복을 구매할 수 있는 구조여서 소비자에게 미치는 영향이 중대하다고 보기 어려운 측면이 있는 점 등을 고려하여, 과징금은 부과하지 아니한다.

공정거래위원회는 위와 같이 의결하였다.

2018년 11월 29일

의 장 위 원 관 세 봉

위 원 장 덕 진

위 원 윤 현 주