

政策討論會

政府調達制度의 改善方向

1994. 6

韓國租稅研究院

政策討論會 日程

- 정책토론회명: 정부조달제도의 개선방향
- 일 시: 1994년 6월 10일 (금), 10:00~12:00
- 장 소: 한국조세연구원, 대회의실
- 사회자: 박종기 (한국조세연구원, 원장)
- 토론자 (가나다순):
 - 강 현 (조달청, 계약과장)
 - 고갑수 (감사원, 기술4과장)
 - 김수삼 (중앙대, 교수)
 - 오진웅 (대한건설협회, 진흥실장)
 - 이우철 (재무부, 회계총괄과장)
 - 진병호 (선경건설, 이사)
- 진행순서:
 - 10:00~10:10 인사말 (박종기 한국조세연구원장)
 - 10:10~10:40 주제발표
“정부조달제도의 개선방향”
정영헌 박사 (한국조세연구원)
 - 10:40~12:00 종합토론

政策討論會

政府調達制度의 改善方向

鄭 暎 憲

(韓國租稅研究院 專門研究委員)

目 次

I. GATT/政府調達協定 概要	1
II. 協定文의 主要 内容	2
III. 우리나라 政府調達制度의 改善方向	6
IV. 要約 및 整理	43

I. GATT/政府調達協定 概要

- 政府調達協定은 1979년 동경라운드에서 제정된 9개 多者間 貿易協定(MTN Code)의 하나로 미국, EC 등 23개국의 한정된 회원국으로 1981년부터 시행되었음.
 - 加入國(23개국): 미국, EC 12개국(스페인, 포르투갈, 그리스는 1992년 가입), 일본, 캐나다, 스위스, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 홍콩, 싱가포르, 이스라엘
- 원래 政府調達分野는 GATT 내국민대우원칙의 예외분야(GATT 제3조 8항, 제17조 2항)로 國際貿易의 自由化가 이루어지지 않았던 분야이나, 1960년대 이후 각국에서 차지하는 政府調達規模가 점차 증가(세계 GDP의 10% 내외)함에 따라 세계 貿易自由化 확대 노력의 일환으로 동 분야의 자유화가 추진되어 왔음.
- 이에 따라 1979년에 제정된 政府調達協定은 전체 政府調達市場 중 일부인 중앙정부 기관의 일정금액(하한선: 13만 SDR) 이상의 物品 購買만을 규율하는데 한정되어 지방정부나 통신, 전력, 상·하수도, 운송분야 등 주요 공공부문이나 서비스, 건설구매 등은 포함되지 않았음.
- 그러나 1993년 12월에 타결된 政府調達協定 擴張協商의 결과 適用對象機關이 기존 中央政府 및 中央政府의 실질적인 감독하에 있는 機關에서 中央政府 및 地方政府와 정부의 통제 또는 영향력하의 기관으로 확대되었으며 적용범위도 物品에서 建設 및 서비스 조달계약에까지 확대되었음.
- 政府調達協定 擴張協商에 따른 市場開放規模는 4,000억불을 상회하는 수준으로 추정되며, 주요국의 개방규모는 EC(1,500억불), 미국(950억불), 일본(400억불), 캐나다(200억불), 한국(125억불≒10조원) 등으로 추산됨.

II. 協定文의 主要 內容

1. 既存 協定文의 構成

- 1979년에 제정된 既存 協定文은 全文, 註釋 및 附屬書로 구성되어 있으며 본문은 모두 9개 조문으로 되어 있고 부속서는 4개로 이루어져 있음.
 - 본문은 제1조 적용범위, 제2조 내국민대우 및 무차별대우, 제3조 개도국 우대조항, 제4조 기술사양 제정, 제5조 입찰절차, 제6조 가입국 및 조달기관 의무, 제7조 협의 및 분쟁해결, 제8조 예외조항, 제9조 최종규정으로 구성
 - 부속서는 부속서 I(양허기관 목록), 부속서 II(조달공고 출판물), 부속서 III(유자격 공급자 목록 공표 출판물), 부속서 IV(조달관련 법령 공표 출판물) 등으로 구성
- 모든 규정은 物品 調達만을 상정하여 규정하고 있으며 調達節次나 救濟措置와 관련된 사항들이 다소 미흡한 상태로 규정됨.

2. 新規 協定文의 構成

- 新規 協定文은 본문을 24개 조문으로 대폭 확대하고 부속서도 부속서 I 을 다섯개의 목록으로 세분함.
 - 기존 협정의 제1조 적용범위의 계약가액평가 내용을 별도 조문으로 분리, 제2조 내국민대우상의 원산지규정을 별도 조문으로 분리, 제5조 입찰절차를 9개 조문으로 세분, 제6조 가입국 및 조달기관의 의무를 3개 조문으로 분리, 제7조 협의 및 분쟁해결을 2개 조문으로 분리

- 부속서 I 은 ANNEX 1(중앙정부기관), ANNEX 2(지방정부기관), ANNEX 3(기타 협정적용기관), ANNEX 4(서비스), ANNEX 5(건설)로 세분

3. 新規 協定文의 主要 內容

가. 적용범위(제1조)

- 중앙, 지방, 기타 협정적용기관의 物品, 서비스, 建設調達에 관한 모든 법률, 규칙, 절차 또는 관행에 적용됨.
- 구매, 리스, 임차 등 모든 契約手段을 통한 조달로서 ANNEX별로 명시된 基準價(하한선) 이상의 모든 조달계약에 적용됨.

나. 內國民待遇 및 無差別 原則(제3조)

- 협정의 가장 중요한 기본원칙인 두개의 원칙을 규정함.
 - 회원국 정부는 法律, 規則 등을 제정, 운영함에 있어 外國 物品이나 供給業體에 대해 i) 국내 물품 및 공급업체보다 그리고 여타 회원국의 물품이나 공급업체보다 불리한 대우를 해서는 안되며, ii) 특정 물품이나 공급업체가 외국지분 참여 정도나 원산지에 따라 불이익을 받지 않도록 보장함.
- 여타 協定이나 一般 貿易制度와의 관계를 규정함.
 - 본 조항은 관세나 수입과징금, 기타 수입과 관련된 규제나 서비스교역과 관련된 조치에는 적용되지 않음(關稅, 數量制限 등 物品에 관한 국경조치나 서비스에 대한 국내투자 제한, 자격요건 등 정부조치는 협정의 대상이 아님을 의미함).

다. 調達節次와 관련된 規程(제6조~제15조)

- 讓許機關이 준수해야 할 세부 조달절차 사항을 규정함.
 - 기술사양을 설정할 경우의 원칙(6조), 입찰절차의 종류 및 요건(7조), 공급업체의 자격심사 기준(8조), 조달계획공고 등 조달참가 초청방법(9조), 입찰참가자 선정방법(10조), 입찰서 제출시한 및 납품시한 설정방법(11조), 입찰설명서 작성방법(12조), 입찰서의 제출, 접수, 개찰 및 낙찰방법(13조), 시담에 의한 입찰방법(14조), 제한입찰절차 적용의 요건(15조) 등을 규정함(상세한 내용은 협정문 참조).

라. 救濟措置와 관련된 規程

- 異議申請節次(제20조)
 - 개별 기업차원에서 調達機關을 상대로 協定違反에 대해 이의를 신청하여 구제받을 수 있도록 異議申請節次를 도입, 운영할 의무 규정을 도입함.
 - 會員國 政府는 特定 調達에 利害關係가 있는 업체가 특정 조달상의 절차를 규정하는 등 協定違反事項에 대해 이의를 제기할 수 있도록 비차별적이고, 투명하며, 신속하고 효과적인 절차를 마련해야 함.
 - 동 절차는 法院이나 利害關係가 없는 독립적인 심사기구에서 관장해야 함.
 - 동 절차에는 調達節次의 중단이나 손해보상 등 효과적인 구제조치가 포함됨 (구제조치 중 계약 취소는 각국의 실정법에 따라 인정 가능할 것이나 신규 협정문상에는 반영되지 않았으며, 손해배상은 입찰비용에 한정시킬 수 있음).
- 紛爭解決節次(제22조)
 - 국가적인 차원에서 協定違反與否를 다루고 위반상태를 시정할 수 있도록 보장하

는 규정으로 WTO의 統合紛爭解決節次를 인용함.

- 특정국가가 協定을 위반하여 회원국의 협정상의 이익이 침해당했을 경우 동 회원국은 政府調達委員會(紛爭解決機構)에 제소할 수 있으며, 분쟁해결기구는 패널을 구성하여 동 사항을 조사함.
- 패널은 조사결과와 구제조치를 위원회에 보고·건의하고 위원회는 동 패널보고서의 채택, 피제소국에 대한 권고, 명령, 감시, 기타 양허의 정지에 대한 권한을 보유함.
- 분쟁해결을 위한 救濟措置로서 위반조치의 철회, 피해보상을 위한 양국간 협의 등이 가능함(WTO상 타협정과의 교차보복은 불인정).

마. 其他 規程

- 調達機關 및 會員國의 義務(제18, 19조)

- 각 조달기관은 入札 및 落札에 관련된 정보를 공개(적절한 출판물을 통해)해야 함.
- 회원국은 調達關聯 制度(법률, 규칙, 사법적 결정, 행정예규 등)에 대해 정보를 공개하고 조달기관의 통계자료를 수집·정리하여 연례적으로 보고해야 함.

- 例外條項(제23조)

- 국가안보, 공중도덕, 인간·동식물의 생명과 건강, 장애인·자선단체 등의 노동과 관련된 조달은 협정적용의 예외임.

- 讓許案의 修正과 訂正(제24조)

- 讓許機關의 민영화의 경우 이를 양허표에서 삭제하려면 관련 통계자료와 함께 政

府調達委員會에 통보하여야 하며, 여타국의 이견제시가 있을 경우 보상방안을 포함한 협의가 가능함.

- 기타 讓許案의 단순 수정, 기관의 ANNEX 이동, 기관의 삭제 등의 경우에 대해서도 통보 및 협의절차가 필요함.

- 協定發效時點(제24조)

- 1994년 4월 15일 이전까지 동 협정에 서명하고, 1996년 1월 이전까지 비준절차를 완료한 국가에 대하여는 1996년 1월 1일부터 발효됨.
- 한국과 홍콩에 대하여는 협정문 제21조(정부조달위원회) 및 제22조(분쟁해결절차)를 제외하고는 1996년 말까지 협정적용을 유예함.

III. 우리나라 政府調達制度의 改善方向

1. 우리나라 政府調達制度 改善의 基本方向

가. 政府調達市場 開放의 意義

- GATT/政府調達協商의 타결과 함께 지난 1993년 12월 政府調達協定(Agreement on Government Procurement)에 加入함으로써 우리나라의 調達市場이 開放되어 國內調達制度가 改善되고 우리 기업이 여러 선진국 조달시장에 진출할 수 있는 기반이 조성됨에 따라 우리 경제의 先進化·國際化에 기여함.
- 한 보고서에 의하면, 정부조달협정 가입국 전체로의 市場進出額과 그로 인한 國內生産誘發額의 합계는 6,743억원에 달해 직·간접 市場蠶食額의 합계인 4,884억원보다 1,859억원이 클 것으로 추산되었음. 한편 협정가입에 따른 직접적인 國內市場 開放

額과 海外市場 進出額만을 비교하면 1,079억원의 개방이득이 나타날 것으로 추산되었음.¹⁾

<表-1> 政府調達協定 加入에 따른 市場進出 效果와 市場蠶食 效果의 比較
(단순 시장잠식률 이용)

(단위: 억원)

	해외조달시장으로의 진출효과				시장잠식효과 (B)	(A)-(B)
	미국	일본	EC	세계(A)		
직접효과 비교	796	1,653	49	2,904	1,825	+ 1,079
파급효과 비교	1,872	3,803	124	6,743	4,884	+ 1,859

資料: 韓國貿易協會.

- 지금까지 政府調達制度는 豫算의 효율적인 執行手段 이외에도 技術開發, 特定産業의 育成, 中小企業 保護 등의 政策目標을 달성하기 위한 수단으로 활용되었음. 정부 조달이 위의 정책목표를 달성하는데 많은 기여를 한 것은 사실이나 반면 技術開發 政策의 效果未治, 公企業의 非能率, 정부의 과보호로 인한 中小企業의 競爭力 低下 등 여러가지 문제점들을 야기한 것도 사실임.
- 政府調達市場이 개방됨에 따라 다음의 效果가 期待되며 이로 인해 국민경제와 정부 부문의 효율성이 제고될 수 있을 것임.
 - o 外國業體의 國內調達市場 진입에 따라 저렴한 가격에 고품질의 물품과 서비스를 구매할 수 있음.
 - o 政府調達協定文上の 異議申請節次에 의해 公正性이 확보되어 特惠是非가 축소될 것임.
 - o 中小企業에 경쟁요소가 도입됨으로써 중소기업의 效率性이 증대되고 競爭力이 강

1) 한국무역협회, 「GATT/정부조달협정 가입에 따른 국내산업에의 영향 및 제도보완 방안」, 1993. 12.

화될 수 있음.

- 우리나라의 調達關聯 制度 및 國內企業 經營戰略의 先進化·國際化에 기여를 할 것임.

나. 政府調達制度 改善의 必要性

- 현행 조달관련 법령으로는 豫算會計法, 同法 施行令, 契約事務處理規則 및 會計例規 등이 있고 특별법령으로는 중소기업제품구매촉진법령(중소기업제품), 건설기술관리 법령(설계용역), 엔지니어링기술진흥법령(엔지니어링용역) 등이 있으며, 조달절차를 규정한 법령으로는 調達基金法令이 있고 지방자치단체와 정부투자기관의 회계를 규정한 地方財政法令 및 政府投資機關 管理基本法令이 있음.
- 調達關聯 法令體系가 多元化되어 있는 데다 세부적인 집행관련 사항을 직접 규정하고 있어 彈力的인 運營이 곤란하므로 조달관련 법령체계를 단순화하고, 세부절차규정을 과감히 집행기관에 위임하는 등 國際規範에 적합하도록 改善이 필요함.
- UR 타결에 따른 國際化時代, 지방자치제의 실시에 따른 地方化 時代에 부응하고 물품, 건설, 서비스의 效率的인 調達을 기하면서 정부조달협정에 위배되지 않는 범위내에서 가능한 한 국내시장 잠식을 억제하기 위한 방안으로서 양허된 중앙정부 및 지방정부, 정부투자기관 각각에 대하여 自體調達機能을 대폭 擴大하는 방안을 검토할 필요성이 있음.
- 정부는 1994년 3월 23일 調達基金法 施行令을 改正하여 정부부처가 조달청을 통하지 않고 직접 발주할 수 있는 공사의 규모를 확대함. 현재 공사금액을 기준으로 2억원 이상의 일반공사, 1억원 이상의 전기 및 전기통신공사는 모두 調達廳에서 일괄 발주토록 하고 있는데, 이 基準을 각각 20억원 이상, 3억원 이상으로 上向 調整하였음.

- 이처럼 기준이 上向 調整되었다 하더라도 조달협정상 우리나라가 양허한 양허범위에 따르면 協定の 適用을 받는 모든 契約은 調達廳이 一括 發注토록 되어 있어 국내시장 접근을 용이하게 하고 있으므로 이의 조정이 필요함.
 - 참고로 美國, 日本 등의 경우에는 정부기관이 필요로 하는 물품, 서비스 및 건설을 各 機關이 直接 調達하고 있음.
- 현행 內資調達優先 原則과 國家政策目標 達成을 위한 수의계약 및 각종 특례제도 (지역제한 경쟁입찰, 지역공동도급제, 단체적 수의계약제도)는 개방적이고 무차별적인 政府調達協定과 큰 차이가 있음.

다. 政府調達制度 改善의 基本方向

- 입찰·계약관련 제도를 국제관행 및 조달협정에 적합하도록 개선함으로써 公正競爭을 제고하고 업계의 對外競爭力을 제고시킴.
- 政府調達協定の 가입으로 국내 정부조달시장이 개방됨에 따라 調達制度를 改善하기 위한 노력이 한창 진행 중인데, 이 때에는 다음과 같은 原則이 고려되어야 함.
- 외국업체와 국내업체간에 公正하다고 인정되는 入札環境의 조성
 - 국내업체들의 技術能力과 工事管理能力의 涵養을 통한 경쟁력의 제고
 - 不實施工 防止를 비롯한 健全한 産業秩序의 확립
 - 협정 가입에 따른 開放約束의 履行을 위한 조치
 - 수의계약사유의 재검토
 - 입찰공고방법, 내용, 기간을 협정문에 맞게 보완
 - 입찰참가자격의 객관성 유지 및 자격심사제도 개선
 - 독립적인 분쟁해결기구의 설치
 - 계약관련 기록 및 개찰관련 정보의 보관

- 각종 특례제도의 폐지
- 정부조달관련 통계의 관리 및 보고체계 확립

- 國際化·地方化 時代에 부응하고 效率的인 調達體系를 확립하기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 정부투자기관 각각에 대하여 自體的인 調達機能을 대폭 확대하는 방향으로의 개선이 요청됨.

2. 政府調達法令 體系

가. 現行制度

- 현행 일반적인 調達法令으로는 豫算會計法, 同法 施行令, 契約事務處理規則 및 會計例規 등이 있고 特別法令으로는 中小企業購買促進法令(중소기업제품), 建設技術管理法令(설계용역), 엔지니어링技術振興法令(엔지니어링용역) 등이 있으며 調達節次를 규정한 법령으로 調達基金法令과 지방자치단체와 정부투자기관의 회계를 규정한 地方財政法令 및 政府投資機關 管理基本法令이 있음.
- 현행 豫算會計法은 특별히 內國人과 外國人의 차별을 두고 있지는 않으나 國際入札에 대해 적용할 별도의 규정으로 「外資購買契約規定」과 「特定物品 등의 調達에 관한 豫算會計法 施行令 特例規定」을 제정하여 시행하고 있음.
- 「特定物品 등의 調達에 관한 豫算會計法 施行令 特例規定」은 國際入札에 의해 체결된 契約에 따라 物品 등을 조달함에 있어서의 契約事務處理 등에 관하여 예산회계법 시행령에 대한 特例를 정하는 것을 목적으로 하며 다음의 사항들을 규정하고 있음.
 - 적용범위

- 추정가액 결정
- 계약의 원칙
- 입찰참가자격 및 심사
- 일반경쟁, 제한경쟁 및 지명경쟁의 공고
- 입찰설명서의 교부
- 낙찰자 등의 고시 및 통지
- 수의계약 사유
- 대가지급
- 계약에 관한 기록
- 이의처리 및 특례조달분쟁심의회위원회의 설치

나. 現行制度의 問題點

- 調達關聯 法令體系가 다원화되어 있고, 세부적인 집행관련 사항을 직접 규율하고 있어 탄력적인 운영이 곤란함.

다. 改善方向

- 다원화되어 있는 調達關聯 法令體系를 단순화하고 細部節次規定을 과감히 집행기관에 위임함으로써 효율적이고 탄력적인 운영을 도모함.
- 政府調達制度를 개선함에 있어서 政府調達關係 法令(예산회계법, 동법 시행령, 계약사무처리규칙 등)을 개정하여 국내제도를 국제기준에 적합하게 보완하여야 할 지, 政府調達協定에 적용되는 계약에 한해서 特例規定(예: 정부조달협정에 적용되는 조달절차의 특례규정)을 두어 집행하는 것이 바람직할 지, 아니면 현행 豫算會計法 중 에서 조달에 관련된 부분을 발췌하여 별도로 「政府調達에 관한 法律」을 새로이 제정하여 분리하는 것이 바람직할 지에 대한 검토가 필요함.

- 政府調達市場의 開放에 능동적으로 대처하고 조달체계 전반을 國際規範 및 慣行에 적합하도록 개선하기 위하여 現行 豫算會計法을 정비하는 방안과 새로운 법령으로 대처하는 방안 등 세 가지 방안을 제시함.
 - <제1안> : 現行 豫算會計法體系를 유지하되 조달협정 및 국제관행에 부합되지 않는 사항은 보완
 - <제2안> : 開放對象(양허대상)에 한하여 적용하는 特例法律(가칭: 정부조달협정에 적용되는 조달절차의 특례규정)을 신규 제정하고 개방되지 않은 사항에 대해서는 現行 豫算會計法에 의거 집행
 - <제3안> : 現行 豫算會計法 중에서 조달에 관한 부분을 발췌하여 별도 法律(가칭: 정부조달에 관한 법률)을 신규 제정하여 분리
- 內資調達優先 原則에 의한 現行 조달관련 제도를 “特例規定”으로 보완하여 조달시장 개방에 대비하는 것은 무리가 있으므로 <제1안>에 따라 관계법령의 개정을 통해 國內制度를 國際基準에 맞게 보완해야 한다는 견해도 있으나 調達關聯 法令體系가 다원화되어 있고 세부적인 집행관련 사항을 직접 규율하고 있어 탄력적인 운영이 어려운 現行 체계를 개선하기에는 역부족임.
- <제2안>의 경우는 二元的인 會計執行으로 혼란이 야기될 가능성이 있으며, 더욱이 개방대상인 경우에도 內國業體만이 참여하는 경우가 대부분일 것으로 예상되므로 이러한 이원적인 회계집행은 혼란을 심화시킬 가능성이 높음.
- 기존 加入國의 경우 대부분 <제3안>과 같이 별도의 調達法에 의거 집행하고 있으며, 調達法律에서는 기본적인 선언적인 일반원칙만을 규정하고 세부절차, 방법 및 범위 등은 하위규정에 명시하고 있음.

3. 豫定價格의 作成

가. 現行制度

- 物품의 製造·구매, 工事, 용역 등의 契約을 체결하기 위해서는 契約 목적물 에 對한 豫定價格을 입찰 또는 契約체결前 에 작성하여야 하며, 工事契約의 경우 豫定價格의 규모에 따라 入札方法과 落札者 決定方法을 달리하고 있음. 다만 개산契約, 턴키공 事契約, 외자구매契約 등은 例外임.

- 豫定價格은 去來實例價格, 原價計算價格, 見積價格을 基準으로 작성함.
 - 適정한 거래가 형성된 경우에는 該 去來實例價格을 基準으로 하며 거래실례가격 에 依한 豫定價格의 결정기준은 다음과 같음.
 - 조달청장이 조사하여 通報한 가격(가격정보지)
 - 재무부 장관이 定하는 기준에 適합한 전문가격조사기관으로서 재무부에 등록된 기관이 조사하여 公표한 가격(민간조사기관 조사가격)
 - 契約담당 공무원이 둘 이상의 사업자에 對하여 當해 物품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격

 - 新規開發品 또는 特殊規格品 등과 같이 특수한 物품이나 工事, 용역 등 契約의 특수성으로 因하여 適정한 거래실례가격이 없는 경우에는 原價計算에 依해 豫定 價格을 작성함. 원가계산에 依하여 豫定價格을 결정할 경우 豫定가격에는 다음의 비목이 포함됨.
 - 재료비
 - 노무비(정부노임단가 기준)
 - 경비
 - 일반관리비

- 이윤
- 거래실례가격, 원가계산가격 등에 의해 예정가격을 결정할 수 없는 경우에는 鑑定價格, 類似한 去來實例價格 또는 見積價格으로 豫定價格을 작성함.
 - 鑑定價格: 공사 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 따라 감정평가법인이 감정한 가격
 - 類似한 去來實例價格: 거래실례가격 또는 통제가격이 없고 감정을 할 수 없는 경우로서 기능과 용도가 유사한 물품의 거래실례가격
 - 見積價格: 감정가격, 유사한 거래실례가격이 없는 경우로서 계약상대자 또는 제 3자로부터 직접 견적을 받은 가격

나. 現行制度의 問題點

- 豫定價格의 事前漏泄을 방지할 수 있는 제도적인 장치가 미비하여 입찰담합 문제가 야기됨.
- 예정가격의 기초가격인 去來實例價格(조달청, 가격정보지가격) 및 政府勞賃單價(재무부)를 정부에서 결정하고 있어 市場價格과 差異가 생긴다는 문제가 제기되고 있음.
- 공사계약과 용역계약의 경우 예정가격의 규모에 따라 입찰방법과 낙찰자 결정방법을 달리하고 있으며 豫定價格이 落札者 決定에 가장 중요한 요소로 작용하기 때문에 契約擔當 公務員과 業體사이에 非理가 발생될 수 있는 소지가 있음.
- 豫定價格 100억원 이하의 공사와 豫定價格 10억원 이하의 용역계약에 대해 制限的 最低價 落札制를 시행하고 있는 현행 제도하에서는 예정가격이 낙찰자 결정에 핵심이 되고 있어 많은 문제점이 노출됨.

다. 改善方向

- 現行 制限的 最低價 落札制를 폐지하고 사전·사후 심사제도를 대폭 강화, 활용하여 最低價 落札制 및 綜合落札制를 시행함으로써 낙찰자 결정에 있어서 예정가격의 기능을 대폭 축소하고 아울러 예정가격의 사전누설 등 비리발생의 소지를 제거함.
- 예정가격은 작성하되 그 기능을 豫算執行의 範圍 및 協定適用의 與否 등을 판단하는 데로 제한하고 綜合落札制를 활성화하여 시행하는데 참고자료로 활용토록 함.
- 最低價 落札制를 시행함에 있어서 사전·사후 자격심사를 활용하여 일반적인 사항 및 절차에 대해서만 규정하고 각 조달기관별로 기관의 특성에 적합한 자체적인 細部審査規程을 정할 수 있게 하여 신축적인 자격심사가 이루어지도록 하며, 각 조달기관에 認證供給者의 名簿를 作成하도록 권장하여 계약사무의 효율성을 제고하고 무자격자의 입찰참여를 제한함.
- 最低價 落札制를 시행함에 있어 우려되는 덤핑입찰을 방지하는 장치로서 低價審議制를 부활하는 방안도 고려할 수 있음.
- 現行 물품의 제조 및 구매에 있어서 모터, 펌프, 컴퓨터 등 첨단기기의 조달시에 시행하고 있는 綜合落札制(입찰가격외의 제품의 성능·품질을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 선정하는 제도)를 活性化하여 適用對象을 물품 뿐만이 아니라 공사 및 용역까지 확대하고 評價基準도 객관화해야 함.

4. 資格審査

가. 現行制度

- 계약담당 공무원은 豫算會計法施行令 第91條의 2, 規則 第31條의 規程 및 會計例規의 “入札參加資格事前審査要領”에 의하여 다음의 공사로서 예정가격이 100억원 이상인 공사에 대해 事前資格審査(PQ)를 실시할 수 있음.

- 길이 100m 이상의 橋梁工事
- 空港 建設工事
- 댐 築造工事
- 고속도로 建設工事
- 干拓·浚渫 또는 港灣工事
- 鐵道 또는 地下鐵工事
- 터널공사가 포함된 工事
- 發電所 建設工事
- 쓰레기燒却爐 建設工事
- 廢水 및 下水終末處理場 建設工事

- 事前審査基準은 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도입. 세부심사기준은 “입찰참가 자격사전심사요령” 제6조의 별표 참조.

- 위의 공사를 제외한 대부분의 경우 法令에서 정한 資格만 갖추면 入札에 참가할 수 있음.

나. PQ制度的 執行內容 分析

1) PQ審査 申請者 分析

<表-2> 工種別 審査件數

(금액단위: 백만원)

공사종류	건수	공사금액	PQ신청자		PQ적격사		비고
			대표자	구성원	대표자	구성원	
지하철	10	793,759	269	507	242	465	
교량	4	261,724	123	281	98	231	
터널	2	69,735	51	96	45	122	
철도	1	37,744	30	61	25	52	
하수처리장	1	29,175	23	67	20	70	
합계 (평균)	18	1,192,137 (66,230)	496 (27.6)	1,012 (56.2)	430 (24.3)	940 (52.2)	

資料: 調達廳.

- 工事 1件에 대한 PQ審査 申請者 數는 최고 32개사에서 최저 22개사로서 件當 평균 28개사로 집계됨.
- 공동수급체 구성원 수를 기준으로 보면 PQ심사 신청자 수는 최고 77개사에서 최저 42개사로서 건당 평균 56개사임.
- 신청자 중에서 PQ審査 入札參加適格業體는 최고 26개사에서 최저 20개사로 건당 평균 24개사를 선정하였음.
- 入札參加適格者 選定에서 제외된 업체는 신청자 기준 66개사(건당 평균 3.6개사, 신청업체수 대비 13.3%)이고, 공동수급체 구성원 수로 보면 72개사(건당 평균 4개사, 신청업체수 대비 7.1%)임.
- 이는 주로 單獨申請業體가 適格者 選定에서 제외되었다는 데서 기인함.
- 한편, 평가결과 不適格業體로서 평점에 미달한 업체는 8개사로 總申請業體 對比 1.6%에 불과한데, 이는 자기평가제도를 도입한 데 따른 효과로 분석됨.

2) 群別 申請現況 分析

<表-3> 群別 參加業體 現況

공사종류	건수	군 별 참 가 업 체 수						비고
		1군	2군	3군	4군	5군 이하	합계	
지하철	10	491	11	-	1	4	507	
교량	4	232	21	7	6	15	281	
터널	2	90	5	-	-	1	96	
철도	1	58	3	-	-	-	61	
하수처리장	1	25	26	7	4	5	67	
합계 (평균)	18	896 (49.8)	66 (3.7)	14 (0.8)	11 (0.6)	25 (1.4)	1,012 (56.2)	

資料: 調達廳.

- 1993년도 PQ對象工事 18건에 대한 入札參加申請者 중 1군 소속업체는 전체의 88.5%인 896개사임.
- 이는 工事規模가 하수처리장 1건을 제외하고는 17건 모두 1군대상 규모의 공사였다는 데서 기인함.

<表-4> 契約方法別 執行現況

공사종류	한도액 제한	1군 제한	2군 제한	합계
지하철공사	6	4	-	10
교량(도로)공사	-	4	-	4
터널(도로)공사	-	2	-	2
철도공사	-	1	-	1
하수처리장	-	-	1	1
합계	6	11	1	18

資料: 調達廳.

- 1군 制限對象 代行工事에도 2군 이하의 中小企業이 참여할 수 있었던 것은 공동도

급신청시 부가평점제를 도입하여 운용한 데서 기인함.

3) 共同需給體 構成現況 分析

<表-5> 共同需給體 構成現況

공사종류	공사건수	신청건수	공동수급체 구성			비고
			단독신청	실적있는 업체간구성	유실적+ 무실적업체	
지하철	10	269	27	20	222	
교량	4	123	5	10	108	
터널	2	51	3	4	44	
철도	1	30	3	5	22	
하수처리장	1	23	2	-	21	
합계 (비율)	18	496 (100%)	40 (8.1%)	39 (7.8%)	417 (84.1%)	

資料: 調達廳.

- PQ審査申請의 91.9%에 해당하는 456건이 공동수급체를 구성하여 신청하였음.

- 이는 공동신청시 부가점수를 준 데서 기인한 것으로 분석되며
- 당초의 기대에 적중했다는 긍정적인 평가를 내릴 수 있다고 봄.

- 共同需給體 構成內容에 있어서는,

- 實績이 있는 業體와 없는 업체간에 공동수급체를 구성하여 신청한 경우는 84.1%에 해당하는 417건으로서 당초의 기대했던 효과를 어느 정도 달성한 것으로 분석됨.
- 다만, 실적이 있는 업체간에 공동수급체를 구성하여 신청한 경우도 7.8%인 39건으로서 이에 대한 보완책이 필요하다고 판단됨.

4) 落札率 分析

<表-6> 落札率 現況

공사종류	공사건수	95% 이상	90%~95%	85%~90%	80%~85%	85% 미만	평균낙찰률
지하철	10	-	8	-	-	2	86.42
교량	4	-	2	-	-	2	81.87
터널	2	1	-	-	-	1	83.36
철도	1	-	1	-	-	-	93.00
하수처리장	1	-	1	-	-	-	92.51
합계	18	1	12	-	-	5	85.77

資料: 調達廳.

- PQ審査基準을 適用한 工事 18건의 平均落札率은 85.77%로서 比較적 적정한 수준을 보이고 있어 바람직한 현상이라고 판단됨.
 - 建設業 특유의 낙찰현상, 즉 過熱競爭일 경우 직접 공사비에도 못 미치게 낙찰되는 건수가 전체의 28%에 상당하는 5건이나 되고 있음.
- 18건 모두 낙찰자는 單獨應札이 아닌 공동도급으로 응찰한 관계로 低價落札인 경우에도 단독낙찰인 경우에 비하여 상대적으로 위험부담이 분산되는 것으로 분석됨.
- 1993년도에 1군 제한경쟁으로 집행한 35건의 공사에 대한 平均落札率 80%와 비교할 경우 PQ적용 공사의 평균낙찰률이 다소 높은 것으로 나타남.
 - 이는 1군 제한경쟁일 경우 入札參加對象者가 60개사인데 반해 PQ對象 工事는 그 절반 이하인 24개사로서 경쟁업체수가 적은 데서 기인한다고 봄.

다. PQ制度 施行의 綜合評價

1) 概觀

- 총 18건의 工事를 집행함에 있어서 年 1,012개사가 PQ審査申請을 하였고 그 중에서 72개사가 入札參加 適格者에서 제외되었음에도 불구하고 한 件의 이의제기도 없었던 점으로 미루어 보아 공정성, 객관성이 확보된 운용기준을 마련한 것으로 평가됨.
- PQ對象 工事는 일반 규제한 또는 한도액제한 대상공사의 경우보다도 상대적으로 中小企業이나 實績이 없는 업체들이 입찰에 참여할 수 있는 기회를 더 많이 제공하고 있으며, 政府工事에 대하여 대형공사를 단독으로 受注하는 것 보다는 협력관계에 있는 업체간에 공동으로 수주하도록 기틀을 마련하는 등 긍정적인 측면도 많이 갖고 있는 것으로 평가됨.
- 따라서 PQ制를 최초로 도입하여 시행하는데 있어 일단은 성공적이라고 평가할 수 있으나, 운용상 다소의 개선을 요하는 사항도 없지 않다고 봄.

2) 改善을 요하는 事項

- 施工經驗, 技術能力, 經營狀態의 세부 항목별 等級隔差가 거의 없어 업체간의 능력차가 명확하게 구분되지 아니함.
 - 즉, 施工經驗 및 經營狀態의 각 항목에서 最低等級만을 받은 경우에도 適格業體로 선정될 수 있게 등급이 배분되어 있으므로 分野別 下限等級을 설정할 필요성이 있다고 판단됨.

- 共同需給體를 구성하여 신청하는 경우에 中小企業 또는 實績이 없는 業體의 참여기회를 보장하기 위하여 부가점수제를 두었으나,
 - 實績있는 업체간에 공동수급체를 구성하여 談合의 기회로 이용할 가능성도 배제할 수 없다고 추정되어 이에 대한 보완책이 필요하다고 판단됨.
 - 따라서 實績있는 業體가 실적없는 업체 또는 동일군이 아닌 업체와 공동수급체를 구성하여 신청할 경우에만 附加點數를 부여하는 방향으로 재검토가 요구됨.

- 經營狀態에 대한 배점 한도가 다른 평가분야에 비해 낮기 때문에 상대적으로 경영상태가 양호한 中小建設業體의 참여기회가 제한되고 있는데 이를 넓혀 주는 것이 바람직할 것임. 따라서 현행 40:40:20(調達廳에서 실제 운용시에는 40:38:22)으로 되어 있는 배점 한도를 40:30:30으로 재조정할 필요가 있으며 細部審査基準은 각 부처 및 기관에 위임함으로써 효율적이고 탄력적인 심사가 되게 할 필요가 있음.

라. PQ制度和 都給限度額制度의 長·短點 比較

1) 都給限度額制度

- 長點

- 간접적인 PQ 역할
- 評價業務가 단순
- 實績爲主로 평가하는 방식으로 客觀性 確保가 容易
- 活用된 事例가 많고 既存 慣行이 확립되어 있음.

- 短點

- 유효한 競爭을 規制
- 進入障壁에 의한 談合 등 성행
- 中小企業 및 新規業體의 성장 저해
- 사업 특성에 따른 工種別 評價基準 미비
- 획일적인 기준에 의한 평가로 다양한 施工技術의 반영에 한계
- 다양한 建設産業技術의 발전 저해
- 外國業體에 대한 說得力 부족
- 企業의 規模에 관계없이 劃一化된 평가방법 적용
- 建設業體의 專門化 곤란으로 競爭力 저해

2) PQ制度

- 長點

- 효과적인 競爭을 유발
- 技術, 經營 등 다양한 항목에 대한 평가 가능
- 重要 評價項目의 調整에 의한 彈力的인 운영 가능
- 發注機關의 特性反映 가능
- 受注에서 維持管理까지 綜合的인 관리 유도
- 外國業體에 대해 효과적으로 대응
- 工事施行 以前에 關聯産業 및 技術動向 파악 가능
- 事前評價에 의한 業體의 불필요한 應札 排除
- 最終評價의 單純化 가능
- 發注者측에서 有資格者를 無資格者로부터 보호할 수 있음.

- 短點

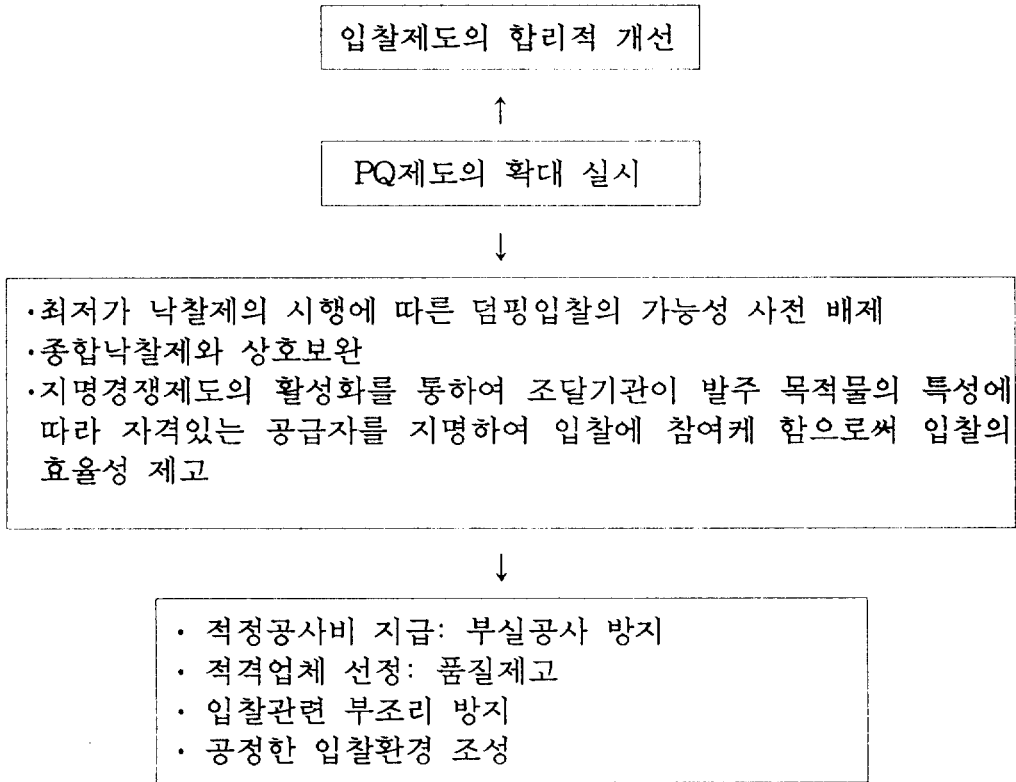
- 作業量 과다
- 評價의 公正性 확보문제
- 發注의 任意性
- 제시된 資料에 대한 信賴性 檢證方案의 확보곤란
- 中·小規模 工事의 경우 관련된 작업의 번잡성
- 新規業體의 진입장벽
- PQ 통과후 談合 可能性 상존

마. 改善方向

- 入札參加資格 事前審査制(PQ)의 시행은 공사수주단계에서부터 건설업체의 技術水準과 施工能力, 經營能力 등이 반영되어 설계 및 시공으로 연계되는 종합적인 경쟁력의 향상을 유도할 수 있으며 企業이 보유하는 모든 기능이 Data Base로 구축됨으로써 企業의 管理能力을 극대화 할 수 있음.
- 入札參加資格 事前審査(PQ) 對象工事의 範圍를 현재 100억원 이상 14개 공종의 土木工事に 한정하고 있는 것을 주요 建築工事に 대해서도 확대 적용하고 工事金額의 범위도 調達市場 開放規模에 상응하도록 50억 이상의 공사로 확대하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 現행 入札參加資格 事前審査制(PQ)를 擴大 實施함으로써 입찰제도의 합리적인 개선을 위한 동기를 부여하고, 다양한 항목을 평가에 반영하여 종합적인 企業 競爭力의 提高를 도모하며, 적절한 기술능력을 보유한 외국업체의 국내조달시장 진입여부를 사전에 심사함으로써 효율적인 調達制度의 기틀을 구축함.

- PQ제도를 확대 실시할 경우 <圖-1>과 같은 효과를 기대할 수 있음.

<圖-1> PQ制度的 效果



- 업체들간의 상이한 공사실적 및 경영실태의 차이를 공정하게 반영할 수 있는 客觀的인 審査方法의 開發이 요청되며, 현행 “入札參加資格審査要領”에 규정된 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도 등의 세부심사기준을 보완하여 신속적인 資格審査規程을 마련함으로써 일반적인 사항 및 절차에 대해서만 규정하고 각 조달기관별로 기관특성에 맞게 자체적인 細部審査規定을 정할 수 있도록 하여 탄력적인 자격심사가 이루어지게 함.

- 各 調達機關에 認證供給者 名簿의 作成을 권장하여 계약사무의 효율성을 제고하고 無資格者의 입찰참가를 제한하는 방안으로 指名競争入札의 許容範圍를 확대하여 조

달기관이 發注 目的物の 특성에 따라 자격있는 공급자를 지명하여 입찰에 참가할 수 있도록 해야 함. 그러나 모든 發注機關에 인증공급자의 명부를 작성토록 할 경우 행정력의 낭비를 초래할 우려가 있음.

5. 入札制度

가. 入札制度

1) 現行制度

- 현행 입찰방법은 一般競争入札이 원칙이며 제한된 조건하에서 예외적으로 制限競争入札, 指名競争入札, 隨意契約方法을 인정하고 있음.
- 다음의 <表-7>에서 볼 수 있듯이 一般競争入札에 의한 계약은 1993년 전체 계약액의 17.4%에 불과하고 예외적으로 인정하고 있는 制限競争, 指名競争, 隨意契約을 활용하고 있는 실정임.

<表-7> 契約의 方法別 區分

(단위: 억원, %)

구분	'90		'91		'92		'93	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
일반경쟁입찰	17,331	26.1	16,287	24.4	15,912	22.1	19,807	17.4
제한경쟁입찰	4,793	7.3	10,613	15.9	15,848	22.0	38,260	33.7
지명경쟁입찰	3,432	5.2	4,138	6.2	1,788	2.4	2,611	2.3
수의계약	40,732	61.4	35,711	53.5	38,552	53.5	52,901	46.6
계	66,288	100.0	66,749	100.0	72,100	100.0	113,579	100.0

資料: 財務部 會計制度課

- 隨意契約의 비중이 아직도 큰 이유는 中小企業協同組合을 통하여 우선적으로 당해 조합원에게 배정하여 납품하도록 하는 단체수의구매계약 10,338억원, 단체수의제조 계약 5,501억원, 방산용품 제조 등 관련계약 23,512억원, 기타 농공단지 입주업체와의 구매·제조계약 등 법령에서 수의계약으로 할 수 있도록 규정해 놓은 계약이 많은 데 기인함.
- 一般競爭入札에 참가하기 위해서는 다음의 기본적 자격요건을 갖추어야 함.
 - 당해 입찰의 목적물에 필요한 施設·店鋪를 所有 또는 賃借하고 있을 것
 - 認可, 許可, 登錄 등의 資格要件을 갖추고 있을 것
 - 保安必 또는 事業者登錄證을 소유하고 있을 것
- 競爭參加者의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 다음과 같으며 제한사항별 제한기준은 재무부령으로 정함.
 - 공사실적 제한
 - 지역 제한
 - 면허 제한
 - 경영상태 제한
 - 기술보유 제한
- 指名競爭에 의하여 계약할 수 있는 경우는 다음과 같음.
 - 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 設備, 技術, 資材, 物品 또는 實績이 있는 자가 아니면 계약의 목적을 달성하기 곤란한 경우로서 계약대상자가 10인 이내인 경우
 - 豫定價格이 1억원 이하인 工事 또는 製造를 할 경우(개정 1993.2.22)

- 豫定價格이 3천만원 이하인 재산을 매각 또는 매입할 경우(개정 1993.2.22)
 - 豫定賃貸·賃借料의 총액이 3천만원 이하인 물건을 賃貸·賃借할 경우(개정 1993.2.22)
 - 공사나 제조의 도급, 재산의 매매 또는 물건의 임대·임차외의 계약으로서 豫定價格이 3천만원 이하인 경우(개정 1993.2.22)
 - 産業標準化法 제11조의 규정에 의하여 표시가 허가된 광공업규격표시물품 또는 工產品品質管理法 제10조의 규정에 의하여 등급이 사정된 물품을 제조하거나 구매할 경우(개정 1993.9.23)
 - 재무부령이 정하는 바에 의하여 優秀施工業者 또는 優秀用役業者로 지정된 자와 계약을 체결할 경우
 - 法 제76조 및 令 제104조의 규정에 의하여 隨意契約에 의할 수 있는 경우
 - 建設技術管理法 제21조의 규정에 의하여 집행계획을 작성하고 공고하여야 하는 용역의 경우(신설 1993.9.23)
 - 資源의 節約과 再活用促進에 관한 法律 제30조 제2항의 규정에 의한 우선구매 등 필요한 조치에 따라 再活用製品을 製造하거나 購買하는 경우(신설 1993.9.23)
- 指名競争入札에 있어서 지명은 工事의 경우 업체의 信用, 實績, 經營狀態, 特殊技術 등을 기준으로 하기도 하며, 都給限度額으로 지명할 경우에는 공사에정금액의 2배 이내에서 도급한도액의 일련순위에 따라 지명하도록 규정하고 있으며, 기타 제조의 경우는 기술, 기계, 기구, 생산설비의 보유여부에 따라 지명할 수 있으며 모든 경우에 있어 不正當業者로 入札參加資格에 制限을 받고 있거나, 그 제한기간이 만료된 지 1년이 경과하지 않는 자는 지명을 하지 못하도록 규정하고 있음.
- 隨意契約을 할 수 있는 경우는 다음과 같음.
- 法 제76조 제2항 제1호의 규정에 의하여 隨意契約에 의할 수 있는 경우는 다음과 같음.

가) 공사

- 공사에 있어서 장래 시설물의 하자에 대한 責任區分이 곤란한 경우로서 직전 또는 현재의 시공자와 계약을 하는 경우(개정 1993.2.22)
- 作業上의 混雜 등으로 동일 현장에서 2인 이상의 시공자가 공사를 할 수 없는 경우로서 현재의 시공자와 계약을 하는 경우
- 마감工事に 있어서 직전 또는 현재의 시공자와 계약을 하는 경우(개정 1992.5.11)
- 접적지역 등 특수지역의 工事로서 사실상 경쟁이 불가능한 경우
- 特許公法에 의한 공사 및 建設技術管理法 제18조의 규정에 의하여 고시된 新技術에 의한 공사 등 사실상 경쟁이 불가능한 경우(개정 1992.5.11)
- 당해 물품을 제조·공급한 자가 직접 그 물품을 설치 또는 조립하는 경우

나) 제조 및 구매

- 特許를 받았거나 實用新案登錄 또는 儀裝登錄이 된 물품을 제조하게 하거나 구매하는 경우. 다만, 일정한 규격 및 내용을 제시하여 제조하게 할 수 있거나 다른 물품의 구매로도 사업목적은 달성할 수 있는 경우를 제외함.
- 당해 물품의 生産者 또는 所持者가 1인뿐인 경우로서 다른 물품의 제조 또는 구매로써는 사업목적은 달성할 수 없는 경우
- 國産代替가 不可能한 品目으로서 이미 도입된 외자시설이나 기계·장비의 부분품을 구매하는 경우

다) 용역 등

- 특정인의 기술을 요하는 조사, 설계, 감리, 특수측량, 훈련, 시설관리 또는 특정인과의 學術研究 등 用役契約을 하는 경우
 - 특정인의 토지, 건물 등 부동산을 매입하거나 재산을 임차 또는 특정인에게 임대하는 경우
- 법 제76조 제2항 제4호의 규정에 의하여 隨意契約에 의할 수 있는 경우는 다음과 같음.

- 가) 공사에 있어서는 豫定價格이 3천만원 以下인 경우(개정 1993.2.22)
 - 나) 물품의 제조·구매나 용역, 기타 계약에 있어서는 豫定價格(임차 또는 임대인 경우에는 연액 또는 총액기준)이 1천만원 以下인 경우(개정 1993.2.22)
- 법 제76조 제2항 제6호의 규정에 의하여 隨意契約에 의할 수 있는 경우는 다음과 같음.
- 가) 産業標準化法 제11조의 규정에 의하여 표시가 허가된 광공업규격표시물품 또는 工產品品質管理法 제10조의 규정에 의하여 등급 사정을 받은 물품으로서 당해 물품에 대한 광공업규격표시허가 또는 등급사정을 받은 생산자가 1인뿐인 경우 그 생산자로부터 제조·구매하는 경우(개정 1993.9.28)
 - 나) 中小企業製品購買促進法 제3조의 규정에 의한 團體隨意契約에 의하는 경우
 - 다) 防衛産業에 관한 特別措置法에 의해 防産物資를 방위산업체로부터 제조·구매하는 경우
 - 라) 農漁村發展特別措置法에 의해 농공단지에 입주한 공장(새마을공장 포함)이 직접 생산하는 물품을 제조·구매하는 경우
- 법 제76조 제2항 제7호의 규정에 의하여 隨意契約에 의할 수 있는 경우는 다음과 같음.
- 가) 법률의 규정에 의하여 재산의 양여 또는 무상대부를 할 수 있는 자에게 그 재산을 매각 또는 유상대부하는 경우
 - 나) 非常災害가 발생한 경우로서 국가가 소유하고 있는 복구용 자재를 재해를 당한 자에게 매각하는 경우
 - 다) 관사(용도폐지된 것에 한함)를 연고자에게 매각 또는 대부하거나 임야를 연고자에게 대부하는 경우
 - 라) 海外市場의 개척에 필요한 물품을 개척자에게 매각하는 경우
 - 마) 地域社會의 開發을 위하여 그 지역주민의 다수를 참여시키는 것이 필요한 경우로서 예정가격이 2천만원 미만인 공사 또는 예정가격이 5천만원 미만인 묘

목재배를 재무부령이 정하는 그 지역의 주민 또는 대표자와 직접 계약하는 경우(개정 1993.2.22)

바) 國家保勳處長이 지정하는 國家有功者 自活集團村의 복지공장에서 직접 생산하는 물품을 그 생산자로부터 제조·구매하거나 이에 직접 물건을 매각 또는 임대하는 경우

사) 國産化의 促進을 위하여 주무부장관이 지정하는 開發選定品이나 新規開發品을 그 생산자로부터 개발완료 확인후 2년 이내의 기간에 제조·구매하는 경우

아) 國防部 長官이 軍用規格物資를 이를 연구개발한 업체 또는 非常對備資源管理法에 의해 규정된 전시동원업체로부터 軍用規格物資(전시동원업체의 경우에는 국방부 장관이 지정하는 품목에 한함)를 제조·구매하는 경우

◦ 법 제76조 제2항 제8호의 규정에 의하여 隨意契約에 의할 수 있는 경우는 다음과 같음.

가) 在外公館에서 사용하는 物品을 구매하는 경우

나) 물품의 가공, 하역, 운송 또는 보관에 관한 계약을 체결함에 있어서 競爭에 불이는 것이 不利하다고 認定되는 경우

다) 特別法으로 설립된 법인이 당해 법률에서 정한 사업을 영위함으로써 직접 생산하는 물품의 제조·구매 또는 용역제공에 대한 계약을 체결하거나 이에 직접 물건을 매각 또는 임대하는 경우

라) 社會福祉事業法에 의하여 설립된 법인이 직접 생산하는 물품을 제조·구매하는 경우

마) 다른 법령의 규정에 의하여 國家事業을 위탁 또는 대행할 수 있는 자와 당해 사업에 대한 계약을 하는 경우

◦ 각 中央官署의 長의 위임을 받은 公務員이 제1항과 제4항, 제5항 제2호 내지 제5호의 규정에 의하여 隨意契約을 체결하고자 할 때에는 所屬 中央官署의 長의 承認을 얻어야 함.

- 각 中央官署의 長은 제1항의 규정에 의한 계약에 대하여 제6항의 규정에 따라 승인을 한 때에는 이를 監査院에 통지하여야 함.

2) 現行制度의 問題點

- 우리나라의 契約方法別 發注實績(금액기준)을 살펴보면 制限競争과 随意契約이 전체 계약의 80.3%를 차지하고 있는 것을 알 수 있음. 특히 制限競争은 1990년 7.3%에서 점차 증가하여 1993년에는 전체 계약액의 33.7%를 차지하고 있음.
- 随意契約은 1993년도 전체 계약액의 46.6%로 큰 비중을 차지하고 있을 뿐 아니라 随意契約을 할 수 있는 요건이 협정문상에 인정된 경우와 커다란 차이를 보이고 있어 政府調達市場이 개방되면 內國民待遇 및 無差別 原則의 위반에 관한 외국입찰업체로부터의 이의발생 가능성이 매우 높아질 것으로 예상됨.
- 內資調達優先 原則과 國家政策目標 達成(중소기업보호 등)을 위한 수의계약의 인정, 국내 조달제도의 중상주의적 성격 등은 無差別的인 政府調達協定과 큰 差異를 갖고 있음.
- 반면에 건설공사 시공기술의 多樣性, 特殊性을 감안하여 경쟁대상업체를 지명할 수 있는 指名競争은 1993년 현재 2.3%에 불과해 적격업체의 선정을 위한 指名競争의 活用實績은 매우 低調한 편임.
- 그나마 시행되고 있는 指名契約 등도 본래의 취지인 適格技術保有業體를 업자로 선정하는 목적으로 활용되기 보다는 契約上의 便宜를 위해 소규모 공사를 발주하는 한편으로 이용되고 있는 실정임.

3) 改善方向

- 入札公告 및 入札留意書에 입찰참가자격을 상세히(구체적으로) 공표하여 制限競争形態로의 一般競争入札方式을 활용하여야 함.
- 외국에서 활성화되어 있는 指名競争入札의 허용범위를 확대하여 조달기관이 발주 목적물의 특성에 따라 자격있는 공급자를 지명하여 입찰에 참여할 수 있도록 해야 함.
 - 이를 위해서는 入札參加資格 事前審査制(PQ)를 확대 활용하여 각 기관별로 認證 供給者の 名簿를 作成하도록 권장함으로써 계약사무의 효율성을 제고하고 무자격자의 입찰참여를 제한해야 함.
 - 都給限度額 위주의 지명기준을 개선하여 업체의 도급한도액 및 공사이행실적, 신인도, 재정상태, 기술보유 여부 등을 평가하게 함으로써 實際契約 履行能力을 충분히 갖춘 공급업자를 발주관서가 선정할 수 있게 함.
- 현행 법령상의 隨意契約 事由를 협정문에서 인정하는 실시요건에 부합되도록 수정하되 예외조항으로 인정된 부분을 고려하여 調整하여야 함.
- 경쟁을 제한하거나 外國人 供給者の 差別手段 또는 國內 供給者の 保護手段으로 사용하지 않는다는 조건하에서 다음의 경우 수의계약을 체결할 수 있도록 협정문에 규정되어 있으므로 이를 반영하여 개선함.
 - 競争入札에 부쳤으나 응찰이 없는 경우, 提出된 入札書가 담합이 된 경우, 입찰의 필수요건을 따른 입찰서가 없거나 入札參加條件에 부합되지 않는 공급자가 입찰한 경우
 - 藝術品, 또는 特許權 保護와 관련된 이유때문에 특정 공급자에게서만 조달할 수 있으며 적절한 대체품이 없는 경우

- 緊急한 事由로 인한 조달로서 公開競爭入札에 의하면 필요한 시간내에 조달이 불가능한 경우
- 기존의 설비를 교환하거나 확장하는 경우로 供給者를 교체하면 既存 設備와의 互換性이 문제가 되는 경우
- 調査, 實驗, 研究, 開發 등을 위한 계약에 따라 개발된 원형(prototype)이나 최초 생산품을 조달하는 경우
- 당초 調達計劃의 범위내에서 追加 建設서비스가 필요하거나 기술적으로 추가 건설을 분리하는 것이 불가능한 경우(단, 주계약의 50% 초과 불가)
- 최초의 건설서비스 調達計劃公告에 명기된 경우로 유사한 건설서비스가 반복되는 경우
- 一般市場에서 구매한 물품
- 극히 단기간동안에만 효력이 있는 예외적으로 유리한 조건에 의해 구매하는 경우
- 디자인 競演大會의 優勝者에게 落札하는 계약의 경우

나. 入札公告 期間

1) 現行制度

- 入札公告는 입찰일 또는 개찰일전 10일 이내에 하여야 하고, 工事入札의 경우에는 현장설명일의 전일로부터 7일 이전에 공고하여야 함.
- 긴급한 경우이거나 再公告入札인 경우에는 입찰일 또는 개찰일전 5일까지만 공고를 내면 됨.

2) 改善方向

- 협정문에서 정한 入札公告 期間에 적합하도록 현행 규정을 다음과 같이 조정함.

- 公開入札의 入札書 接收期間은 入札公告日로부터 40일 이상이 되어야 함.
- 上설 有資格供給者 名簿를 사용하지 않는 指名競争入札의 경우 입찰참가서 제출 기한은 入찰공고일로부터 25일 이상이 되어야 하며, 入찰서 접수기간은 入札公告日로부터 40일 이상이 되어야 함.
- 上설 有資格供給者 名簿를 사용하는 指名競争入札의 경우 入찰서 접수기간은 入札招請書의 最初發給日로부터 40일 이상이 되어야 함.
- 다음의 경우에는 入札書 接收期間을 단축할 수 있음.
 - 과거 12개월 이내에 별도의 入찰공고를 한 경우는 40일의 入찰서 접수기간을 入찰서를 제출할 수 있는 충분한 기간으로 단축할 수 있음. 그러나 이 기간은 일반적으로 24일 이상이 되어야 하며, 어떤 경우라도 10일 이상이 되어야 함.
- 反復契約에 대한 두번째 이후의 공고인 경우는 40일의 入찰서 접수기간을 24일 이상으로 단축할 수 있음.
- 緊急한 狀況때문에 40일간의 入찰서 接收期間 附與가 不可能한 경우 入찰서 접수기간을 10일 이상으로 단축할 수 있음.

다. 入札公告의 方法 및 內容

1) 現行制度

- 豫定價格이 재무부령에 규정된 일정금액 이상인 경우(공사: 3억원, 제조: 1억원, 물품의 구매 및 기타용역: 5천만원) 관보 또는 일간신문에 공고해야 함.
- 入札公告에는 豫算會計法 施行令 제84조에서 정한 사항이 포함되어야 함.

2) 改善方向

- 官報를 부속서II의 출판물로 사무국에 등록하고 모든 入札公告를 官報에 공표하도록

록 함.

- 讓許對象 入札시에는 入札公告의 내용에 당해 조달이 政府調達協定の 적용을 받는다는 사실을 명기토록 함.
 - 要約公告는 영문으로 하며 入札에 사용되는 언어는 한글로 함.
 - 調達機關은 협정의 적용을 받는 모든 조달에 대하여 부속서II에 등재된 출판물"을 통하여 入札參加招請을 하여야 함.
 - 모든 入札參加招請은 협정문 제9조 제6항에 규정된 계획조달공고(입찰공고)의 형식으로 하여야 함.
 - 地方政府機關과 其他機關은 통상의 입찰공고(Notice of Proposed Procurement)보다 공고내용이 간략한 調達計劃公告(Notice of Planned Procurement)나 資格審査制度에 관한 공고로서 입찰공고를 갈음할 수 있음.
 - 入札公告에는 다음의 사항이 포함되어야 함.
 - 조달대상 물품이나 용역의 성질과 수량
 - 입찰절차의 종류
 - 물품의 납품기일
 - 조달기관의 주소, 자격등록신청서 또는 입찰서의 접수마감일자 및 이에 사용될 언어
 - 공급자에게 요구되는 경제적, 기술적 요건과 재정보증 및 관련정보
- 2) 각국은 자국의 調達機關이 入札公告를 게재하는 出版物을 부속서II에 수록하여 WTO/政府調達委員會에 登錄하여야 하며, 모든 입찰공고는 부속서II에 등재된 출판물에 게재하여야 함.

- 입찰설명서 구독에 소요되는 금액 및 지불요건 등
- 調達機關은 각각의 조달에 관하여 WTO 공용어(영어, 불어, 스페인어)의 하나로 다음 사항에 대하여 要約公告를 하여야 함.
 - 계약의 주대상
 - 입찰서 접수 또는 입찰참가신청서의 제출기한
 - 계약관련서류를 입수할 수 있는 곳의 주소
- 指名競争入札의 경우 常設 有資格供給者의 名簿를 유지하고 있는 조달기관은 부속서Ⅲ에 등재된 출판물³⁾에 다음 사항을 공표하여야 함.
 - 상설 유자격공급자의 목록
 - 동 목록에 등재되기 위한 공급자의 자격요건 및 이를 검증하는 방법
 - 동 목록의 유효기간 및 등록갱신절차
 - 당해 공고가 입찰참가초청서의 역할을 한다는 내용
- 調達機關은 入札公告時 당해 조달이 協定の 適用을 받는다는 事實을 表示해야 함.

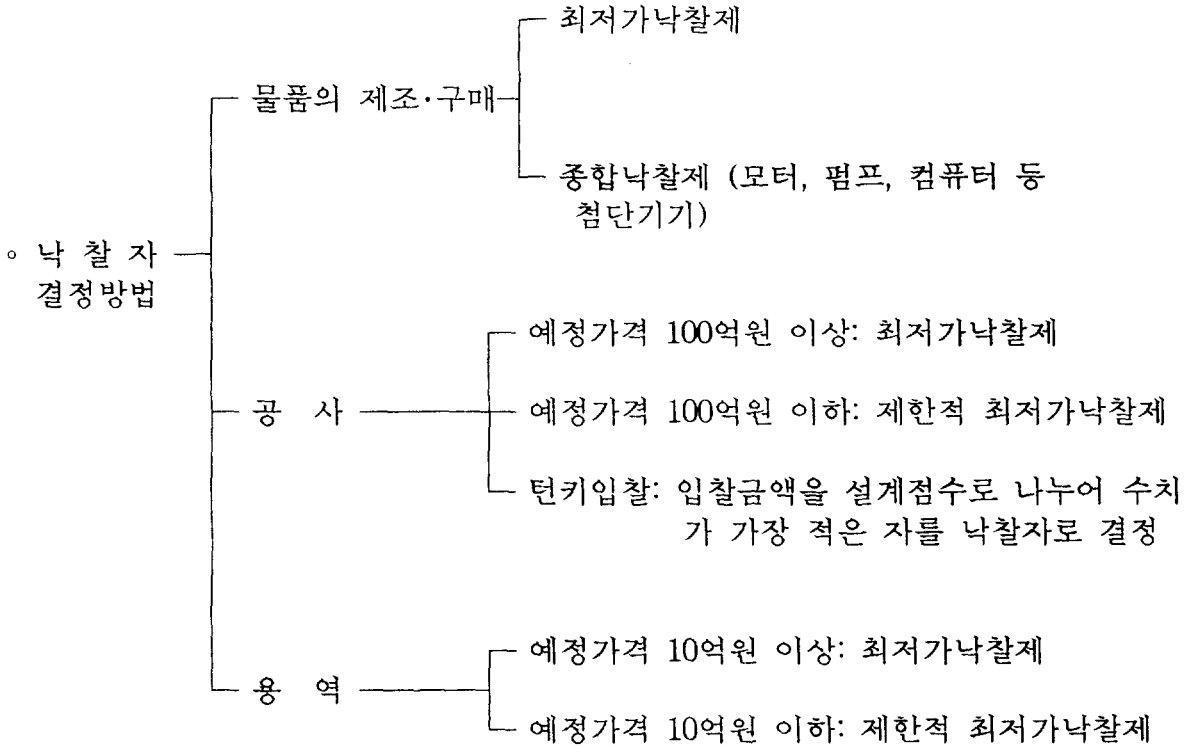
6. 落札制度

가. 現行制度

- 最低價 落札制가 원칙이나 일정금액 이하의 공사 또는 용역계약에 대해서는 制限的

3) 각국은 자국의 상설 有資格供給者 名簿를 사용하는 조달기관이 매년 동 명부에 관한 정보를 공고하는 출판물을 부속서Ⅲ에 수록하여 WTO/政府調達委員會에 등록하도록 해야 하며, 조달기관은 매년 동 출판물에 상설 유자격공급자 명부의 작성과 관계되는 정보를 공고하여야 함.

最低價 落札制度를 채택하고 있음.



- 綜合落札制는 입찰가격외에 제품의 품질, 성능, 에너지소비량 등을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 선정하는 제도임.
- 制限的 最低價 落札制는 예정가격 85% 이상의 최저입찰자를 낙찰자로 결정하는 제도임.

나. 現行制度의 問題點

- 現行 制限的 最低價 落札制는 낙찰자 선정에 있어 豫定價格이 큰 比重을 차지하고 있기 때문에 예정가격이 사전에 누출되는 등 비리발생의 가능성이 상존함.
- 綜合落札制의 시행이 잘 안되고 있음. 그 이유는 감사시 指摘될 우려가 있어서 契

約擔當 公務員이 이의 시행을 기피하는 경향이 있기 때문임.

다. 改善方向

- 豫定價格이 낙찰자 선정에 있어 큰 비중을 차지하는 까닭에 예정가격의 사전누출 등과 같은 비리가 발생되고 있는 制限的 最低價 落札制를 廢止하고 最低價 落札制와 綜合落札制를 活用함.
- 入札參加資格 事前審査制(PQ)를 活用하여 最低價 落札制를 시행함에 있어서 우려되는 덤핑입찰의 가능성을 사전에 방지토록 하는 한편, 低價審議制의 復活을 통해 이러한 기능을 더욱 강화해 나가야 할 것임.
- 綜合落札制를 활성화하기 위해서는 適用對象을 物품에서 工事 및 용역에까지 擴大하고 評價基準을 客觀化 해야 함.
 - 評價基準을 마련하는데 있어 각 발주기관들로 하여금 자체적인 細部評價基準을 정할 수 있게 하고 법에서는 일반적인 사항, 절차만을 규정하여 신축적인 평가가 이루어지게 함.

7. 異議申請節次 및 紛爭調整機構의 設置

가. 現行制度

- 우리나라의 경우 입찰, 낙찰자 결정, 계약이행과정 등 조달절차상에서 발생하는 분쟁 및 이의를 처리하는 公式機構는 없으나 財務部의 有權解釋과 法院의 判決에 따라서 분쟁을 처리함.

- 조달청은 “契約審議委員會”, 건설부는 “建設業 紛爭調整委員會” 그리고 각 조달기관의 경우 자체내에 “豫算執行審議會”를 설치하여 분쟁을 해결하고 있음.
- 특정조달과 관련하여 발생한 분쟁을 처리하기 위해 예산회계법 시행령 특례규정상에 “特例調達紛爭審議委員會”를 설치할 수 있는 근거 규정을 두고 있음.
- 特例規定에 의하면 다음의 절차에 따라 이의 및 분쟁이 처리됨.
 - 입찰자가 이의를 제기하면 각 중앙관서의 장은 “豫算執行審議會”를 통해 이의 및 분쟁을 심의, 조정함.
 - 만약 각 중앙관서의 長이 심의하여 조정하기 어려운 法令의 適用 및 解釋이나 政府調達節次 및 關聯 法令의 變更 등 是正勸告에 관련된 내용일 경우 재무부 산하의 “特例調達紛爭審議委員會”에 상정하여 심의, 조정함.
- “特例調達紛爭審議委員會”는 재무부 차관을 위원장으로 하고 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성됨.
 - 위원의 자격은 조달관련 부처의 2, 3급 공무원, 부교수, 변호사 등이며 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 규정되어 있음.
 - 위원장은 재직위원의 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 운영에 필요한 사항을 의결함.

나. 現行制度의 問題點

- 調達關聯 法令體系가 多元化되어 있을 뿐 아니라 세부적인 집행관련 사항을 직접 규율하고 있는 까닭에 탄력적인 운영이 곤란하여 법, 시행령, 시행규칙의 법체계 대신 그때 그때의 필요에 따라 외자구매계약규정, 예산회계법 特例規定 등으로 異議

및 紛爭에 對處하고 있는 실정이므로 앞으로 制度 運用上에 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

- “特例調達紛爭審議委員會”는 예산회계법 시행령에 대한 특례로서 재무부 장관하의 非常設機關으로 설치되어 있기 때문에 異議 및 紛爭事項에 대해 持續的, 能動的으로 대처하기가 곤란함.
- “特例調達紛爭審議委員會”는 法令의 適用과 解釋만 전담하기 때문에 實效性 있는 紛爭調整機構가 아니며 법령 해석상의 문제를 넘어선 事實的인 判斷問題가 제기될 경우 審査, 調整하는데 있어 限界에 부딪치게 됨.
- 협정문에 따르면 이의신청 및 분쟁해결절차는 법원에 의하여 수행되거나 독립적인 기관에 의해 사법절차에 준하여 수행되어야 하나 현행 “特例調達紛爭審議委員會”는 그 기능이 미비함.

다. 改善方向

- 政府調達關聯 紛爭에 대해 지속적이고 능동적으로 대처하고 협정문 제20조에 규정되어 있는 이의신청절차를 國內制度에 反映하기 위해서는 法律 解釋 및 審判, 調查 機能을 갖춘 常設機構의 설치가 필요함.
- 상설 분쟁조정기구의 설치에 대해 다섯 가지 방안을 제시함.
 - <제1안>: 紛爭審議委員會(가칭)를 각 發注部處 및 機關에 설치
 - <제2안>: 현행 “特例調達紛爭審議委員會”의 기능을 보완하여 財務部에 紛爭審議委員會(가칭)를 설치
 - <제3안>: 財務部에 설치하되 각 機關에서도 설치할 수 있게 함.
 - <제4안>: 紛爭審議委員會(가칭)를 監査院에 설치

◦ <제5안>: 司法府에 일임.

1) <제1안>: 각 發注部處 및 機關에 설치

장 점: ·신속한 분쟁해결이 가능함.

·계약에 대한 상세한 정보를 보유함으로써 효율적인 해결이 가능함.

단 점: ·조달업무가 많지 않은 경우 각 부처 및 기관별로 위원회를 설치하는 것은 낭비적인 경향이 있음.

·독립성의 결여로 인해 공정성, 객관성 시비가 외국 입찰자로부터 제기될 우려가 있음.

·일관성이 결여됨.

·정책연관성이 부족함.

2) <제2안>: 財務部에 설치

장 점: ·국가정책목표를 달성하기 위해 실시되는 정책과의 연관성이 높음.

·독립성이 있음.

·전문성이 있음.

·분쟁의 심의, 조정에 있어 일관성이 있음.

단 점: ·업무의 과중으로 인해 신속한 해결이 어려울 수도 있음.

3) <제3안>: 財務部에 설치하되 각 機關에서도 설치할 수 있게 함.

· <제1안>과 <제2안>의 장점을 취합하고 단점을 보완한 방안으로 제시됨.

장 점: ·신속한 분쟁해결이 가능함.

·계약에 대한 상세한 정보를 보유함으로써 효율적인 해결이 가능함.

·국가정책목표를 달성하기 위해 실시되는 정책과의 연관성이 높음.

·분쟁의 심의, 조정에 있어 전문성 및 일관성이 높음.

단 점: ·분쟁조정과 관련된 업무분장에 혼선이 초래될 가능성이 있음.

4) <제4안>: 監査院에 설치

장 점: ·독립성, 공정성, 객관성이 제고됨.

·일관성이 있음.

단 점: ·정책과의 연관성 저하가 우려됨.

·분쟁의 심의, 조정에 있어 전문성이 결여됨.

·감사원에 설치하는 경우, 감사원법의 개정이 수반되어야 하는 바 현실성이 결여됨.

5) <제5안>: 司法府에 일임

장 점: ·분쟁조정에 있어 독립성, 일관성이 높음.

단 점: ·신속한 분쟁해결에 어려움이 있음.

·분쟁조정에 있어 전문성이 결여될 가능성이 있음.

·정책과의 연관성이 부족함.

IV. 要約 및 整理

- GATT/政府調達協商的 타결과 함께 지난 1993년 12월 政府調達協定(Agreement on Government Procurement)에 加入함으로써 우리나라의 調達市場이 開放되어 國內調達制度가 改善되고 우리 기업이 여러 선진국 조달시장에 진출할 수 있는 기반이 조성됨에 따라 우리 경제의 先進化·國際化에 기여함.

- 입찰·계약관련 제도를 국제관행 및 조달협정에 적합하도록 개선함으로써 公正競爭을 유발하고 업계의 對外競爭力을 제고시킴.

- 國際化·地方化 時代に 부응하고 效率的인 調達體系를 확립하기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 정부투자기관 각각의 自體 調達機能을 대폭 확대하는 방향으로의 개선이 요청됨.
- 調達關聯 法令體系를 단순화하고 細部節次規定을 집행기관에 위임함으로써 정부조달제도의 효율적이고 탄력적인 운영을 기하기 위해 현행 예산회계법중 調達에 관한 부분을 발췌하여 별도의 법률인 「政府調達에 관한 法律」을 신규 제정하여 분리하는 방안과 현행 예산회계법 체계를 유지하되 調達協定 및 國際慣行에 부합되지 않는 사항만을 보완하는 방안이 고려될 수 있음.
- 落札者 決定方法에 있어서 현행 制限的 最低價 落札制를 폐지하고 事前·事後 審査制度를 확대 적용함으로써 最低價 落札制 및 綜合(適格)落札制의 시행을 정착시켜 나가야 함. 이를 통해 낙찰자 결정시 예정가격의 기능을 대폭 축소하여 예정가격의 사전누설 등 비리발생의 소지를 제거해야 함. 또한 豫定價格은 작성하되 그 기능을 豫算執行의 範圍 및 協定適用 與否 등을 판단하는 데로 제한하고 종합(적격)낙찰제를 활성화하여 시행하는데 참고자료로 활용토록 함.
- 현재 100억원 이상 14개 工種의 토목공사에 한정하고 있는 PQ對象工事의 범위를 主要 建築工事에 대해서도 확대 적용하고, 공사금액의 범위도 市場開放 規模에 상응하도록 50억원 이상의 공사로 확대함.
- 入札公告 및 入札留意書에 入札參加資格을 상세히(구체적으로) 공표하여 제한경쟁 형태로의 一般競爭入札方式을 활용하는 한편, 指名競爭入札의 허용범위를 확대하고 隨意契約 事由를 협정문에서 인정하는 실시요건에 적합하게끔 예외조항으로 인정된 부분까지 고려하여 조정함. 아울러 入札公告의 期間, 方法 및 內容도 협정문에 부합되도록 조정해야 함.

- 政府調達關聯 紛爭에 대해 지속적이고 능동적으로 대처하고자 常設 紛爭調整機構의 설치에 관련된 다섯 가지 방안을 제시하였으나 그 중 財務部에 설치하되 各 部處 및 機關에도 설치할 수 있게 하는 방안이 가장 효과적이라 판단되며, 異議申請者의 희망에 따라 財務部 혹은 各 部處에 설치된 紛爭調整機構에 이의를 제기할 수 있게 하고 그 결과에 불복할 경우 최종적으로 司法府에서 해결케 함.