

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 鄭 昇 煥

國際入札과 우리나라 契約制度 研究

A Study of International Bidding and Korea's
Government Contracting System

1999年6月

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

經 營 管 理 專 攻

崔 吉 鉉

碩士學位論文
指導教授 鄭昇煥

國際入札과 우리나라 契約制度 研究

A Study of International Bidding and Korea's
Government Contracting System

위 論文을 經營學 碩士學位論文으로 提出함

1999年6月

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

經 營 管 理 專 攻

崔 吉 鉉

崔吉鉉 經營學 碩士學位 論文을 認定함

1999年 6 月 日

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

要 約

第2次 世界大戰 후 약 47년간 國際貿易分野에서 國際裁判所로 機能을 수행해왔던 GATT체제는 解體되고 1994.4.15일 世界貿易機構(WTO: World Trade Organization)가 出帆하게 되었다.

세계무역기구의 출범은 公共部門은 물론 公産品, 農産物, 서비스무역, 知的財産權, 貿易關聯 투자 등으로 自由化의 범위가 擴大됨으로써 한 국가의 經濟的 變化는 다른 국가의 經濟에 影響을 미치는 이른바 經濟의 範世界化 현상을 가속화시키게 되었다.

우리나라는 WTO체제의 출범과 더불어 政府調達協定에 가입함으로써 1997.1.1부터 政府조달시장을 美國, EU, 日本 등 先進國 업체에 開方하게 되었다. 政府조달협정은 WTO협정의 일부로서 동협정을 수락한 24개 會員國에만 적용하는 複數國間 貿易協定이며 主要內容은 아래와 같다.

- 각 회원國이 亮許한 中央政府・地方政府 및 기타기관인 물품, 서비스 및 建設부분 조달계약시 적용되며 最低限을 별도로 규정하여 國家안보와 相關된 軍需 戰力物資는 적용에서 제외하도록 하였다.
- 契約 시에는 타 協定國의 調達供給者에 대하여도 자국의 公營자들과 동등한 內國民待遇를 하여야하고
- 入札은 公開競爭入札을 原則으로 하고 例外的으로 地名競爭入札과 制限競爭入札을 許容하고 있다.
- 또한 協定內容 違反與否를 처리하기 위하여 異議申請節次 및 紛爭解決節次를 규정 하고있다.

우리나라는 이러한 政府조달 協정의 成實한 履行을 위하여 1995년 1월 5일 "국가를 당사자로 하는 契約에 關한 法律"의 制定公布와 함께 1996

년 12월 31일 同法施行令의 개정 및 特定調達을 위한 "국가를 당사자로 하는 계약에 관한 法律 시행령 특례규정(대통령령)"을 제정 시행함으로써 실질적인 정부조달시장 개방에 임하게 되었다.

우리나라는 현재 39개 中央行政機關, 15개 地方行政機關 및 23개 政府投資機關이 구매하는 告示金額 이상의 물품, 서비스(정부투자기관제외). 건설분야를 양허하였으며 國防分野는 41개 群級番號 해당품목을 亮許하였다.

조달본부에서 구매하게 될 국방분야 1999년도 양허내역은 총 조달계획 금액 약 5조1천억 원으로 그 중에서 약 0.9%인 473억이 國際入札에 의한 양허품목으로 確定되었다. 그러나 앞으로 先進國의 開放壓力은 지속될 것이며 새로이 전개될 "뉴라운드"에서는 政府調達の 透明性(Transparency) 公開性(Openness) 適法節次(due Process)에 관한 協商開始를 要求하고 있어 그에 따른 대비책이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

해외 조달시장 진출을 위해서는 외국의 調達制度, 調達機關, 調達節次 등에 대한 상세한 정보를 얻기 위하여 미국, 일본, 캐나다, 영국, 독일 등 先進國의 조달제도와 동남아국가인 싱가포르, 홍콩, 대만의 조달제도를 소개하였다. 정부조달협정이후 우리나라에 처음 도입된 協商에 의한 계약제도와 適格審査制度를 분석하므로써 앞으로의 국제입찰에 적극 활용할 수 있도록 하였으며 협상에 의한 契約制度는 우리나라 政府部門에서는 아직 一般化 되어 있지 않고 細部指針도 마련되지 않아 앞으로 補完 發展시켜야 할 부분이라고 생각한다.

適格審査制度 또한 도입 初期段階로 施行에 어려움이 많으며 수시 변경되는 하한금액과 國內法の 잦은 개정으로 定着段階 進入을 위해서는 계속적으로 보완 발전시켜야 할 부분들이 많을 것으로 본다.

우리나라의 入札制度는 一般競爭入札方式에 의한 最低價 落札制度를

원칙으로 하고있다. 그러나 先進各國의 落札者 選定方法은 다양하다. 영국은 費用, 危險, 品質의 3요소를 종합하여 낙찰자를 選定하고, 프랑스는 공급가격을 기본으로 원가자료와 유지 管理費, 部品價, 技術的 價値, 參與 企業의 信用力, 執行을 위한 資金力 등을 考慮하여 決定하며, 독일도 입찰서 등 關聯內容을 綜合 審査하여 適格 最低入札者를 선정하고 있다.

따라서 우리나라도 가격위주의 낙찰제도를 脫皮하여 구매대상품목의 특성에 따라 다양하고 종합적인 기준에 의하여 契約對象者를 선정하는 落札制度의 導入이 필요하며, 조달계획 작성제도가 년1회로 한정되어있는 현행제도는 業務量의 일시적인 폭주 및 병목현상으로 經濟的 效率的 執行에 限界가 있다고 판단되므로 本調로 調達 要求되는 사업은 현행제도를 유지하되 國庫債務로 조달요구되는 사업에 대해서는 당해년도 6월말까지 조달요구토록하여 업무의 병목현상을 해소하고 수요군 요구물량을 적시 적절하게 지원할 수 있도록 制度의 改選이 바람직하다고 생각하며 수리부속의 경우에는 所要發生時 수시 조달요구 하도록 개선이 요망된다.

國契法施行令26조 隨意契約 사유에 의하면 國產代替가 불가능한 이미 도입된 外資施設이나 장비의 부품은 隨意契約 할 수 있으나 법7조의 一般競爭 原則 조항에 따라 Supplier경쟁을 실시하므로 契約遲延, 納期遲延, 瑕疵發生 과다 등 부정적 요인이 많이 발생하므로 製作社가 現存하는 사업에 대하여는 수의계약방법이 더욱 효율적이라고 판단한다.

해외업체와 계약체결시 군 貿易代理商은 계약당사자의 자격을 부분적으로 인정은 하고 있으나 구체적인 法規 및 指針이 制定되어있지 않아 적용에 어려움이 많으므로 무역대리상과 直契約을 할 수 있도록 무역대리상의 活動領域을 확대함과 동시에 무역대리점의 信賴度에 따라 入札保證金, 契約履行保證金の 설정을 差等化 하는 등의 제도적 개선이 요망된다고 생각한다.

目 次

第1章 序 論	1
第1節 研究의 背景 및 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	3
1. 研究의 範圍	3
2. 研究方法	3
第2章 國際契約의 一般的考察	5
第1節 國際契約의 基本理論	5
1. 國際契約의 意義	6
2. 國際契約의 特性	8
3. Contract와 Agreement	10
4. 國際契約의 適用法規	12
第3章 國際入札과 外國의 調達制度	13
第1節 政府調達協定의 出帆背景	13
1. WTO 構成	15
2. 政府調達協定의 主要內容	17
第2節 國際入札과 國內入札 比較 分析	20
1. 國家를 當事者로 하는 法律體系	20

2. 國際入札對象	21
3. 亮許機關 및 亮許內容	22
4. 國際入札과 國內入札의 比較	25
第3節 外國의 調達制度	26
1. 美國 調達制度	26
2. 日本 調達制度	32
3. 캐나다의 調達制度	37
4. 英國의 調達制度	40
5. 獨逸의 調達制度	42
6. 東南亞 國家의 調達制度	43
第4章 落札者選定 및 契約制度 考察	49
第1節 2段階 競爭入札에 의한 契約	49
第2節 協商에 의한 契約 (Procurement by Negotiation)	50
1. 協商에 의한 契約의 意義	50
2. 美國의 協商에 의한 契約節次	51
第3節 適格審査制度 考察	59
1. 適格審査制度란	59
2. 審査項目別 配點限度	60
3. 契約履行能力	62
4. 業體信用調査 및 評價方法 分析	63
5. 入札價格	71
6. 信認度	71

7. 缺格事由	72
第4節 入札 參加資格 事前審査制度	72
第5節 公共工事의 入札談合 研究	73
1. 落札率 分布特性	74
2. 덤핑과 談合發生의 蓋然性	79
3. 入札談合行動의 特性	81
4. 談合 發生의 制度的 原因	82
5. 改善方案	88
第5章 制度改善 및 發展方向	90
第1節 制度改善方案	90
1. 價格爲主 落札制度	90
2. 所要發生時點 隨時 調達要求 制度	93
3. 修理部屬 入札制度 改選	96
4. 貿易代理店 活用方案	97
第6章 結論	101
參考文獻	103
Abstract	106

表目次

<표 3-1> GATT/WTO체제하의 主要多者間 貿易協商	13
<표 3-2> 政府調達協定 主要內容	17
<표 3-3> 特定調達對象 亮許內容(서비스, 건설)	23
<표 3-4> 特定調達對象 亮許內容(國防分野)	24
<표 3-5> 國際入札과 國內入札 比較	25
<표 4-1> 落札 接近方式別 長短點 比較	59
<표 4-2> 適格審査 項目 및 配點限度 (物品)	61
<표 4-3> 履行實績 配點基準	63
<표 4-4> 信用等級 基準	66
<표 4-5> PAYDEX SCORE KEY	68
<표 4-6> 從業員數에 의한 等級賦	69
<표 4-7> P. Q工事 對象事業	73
<표 4-8> 總括的 落札率	75
<표 4-9> 機關別 落札率 分布	75
<표 4-10> 公種別 落札率 分布	76
<표 4-11> 金額規模別 落札率	78
<표 4-12> 分期別 落札率 分布	78
<표 4-13> 協商型 入札 談合의 類型	81
<표 4-14> 不實工事が 根絶되지 않는 重要 原因	85
<표 4-15> 工事의 契約方式別 比較	86

<표 5-1> 落札者 選定方法	90
<표 5-2> 落札者 選定方法의 나라별 比較	92
<표 5-3> 契約現況比較	95
<표 5-4> 貿易代理店 變遷過程	99

그림 目次

<그림 3-1> WTO協定의 構成	15
<그림 3-2> 國家契約法體系	20
<그림 3-3> 美國 調達法令 體系圖	27
<그림 3-4> GSA 組織圖	28
<그림 3-5> 日本政府의 調達關聯 法令	33
<그림 4-1> 信用調査依頼/獲得節次圖	64
<그림 4-2> 綜合評定	67
<그림 4-2> 従業員 數에 의한 等級附與	69
<그림 4-4> 調達廳 豫定價格	79
<그림 4-5> 工事豫定價格에 대한 直接工事費 算出比	80

第1章 序 論

第1節 研究의 背景 및 目的

第 2次 世界大戰 後 지난 47여년간 國際貿易 분야에서 國際裁判所로 기능을 수행해왔던 GATT 체제는 해체되고 1994 .4. 15일 WTO가 탄생하게 된 것이다.

우리나라는 WTO 출범과 더불어 複數國間 貿易協定인 政府調達協定에 가입한 회원국으로서 39개 中央政府機關, 15개 地方政府機關, 23개 政府投資機關에서 구매하는 告示金額 이상의 물품, 공사, 용역을 구매 시는 국제입찰에 의하여 구매하도록 되어있다. 과거 GATT체제가 단지 민간 부문의 상품에 한정되었던 것에 비하여 WTO에 의한 自由貿易體制는 공공부문을 포함한 공산품은 물론 농산물, 서비스무역, 知的財産權, 貿易關聯投資 등으로 크게 확대되어 있어 世界經濟가 하나의 交易規範과 하나의 國際貿易機構에 의해 規律되는 명실공히 하나의 經濟圈이 된 것이다.

GATT 체제하에서 政府調達協定이 제정된 배경을 보면 정부가 소비하기 위한 물품의 구입에는 GATT의 규정이 적용되지 아니하도록 되어있었고, 내국민대우 원칙의 적용에 있어서도 政府調達部分에 있어서는 예외를 인정하였다.

그러나 특정국가에 있어서는 政府調達部分이 GNP의 40%까지 차지하게 되고, 철강산업 등 기간산업이 국유화되는 등 산업의 각 부분에 있어서 政府關與의 범위가 증가되었고, 또한 정부기관 혹은 정부용이라는 概念의 정의가 쉽지 않게 되어 政府 調達에 관한 예외적 조치의 무조건적 적용이 세계무역의 擴大와 自由化에 장애를 가져올 수 있다는 인식이 팽배하게되어 조달부분에 있어서도 무차별원칙 및 내국민대우 원칙을

확립하기 위하여 정부조달 협정을 발효시킨 것이다.

우리나라는 동경라운드가 타결된 1979년부터 政府調達協定 加入協商을 실시하였으나 초기에는 선진국의 높은 양허수준 요구로 가입이 좌절되었다가 87년 이후 점증하던 한·미 通商摩擦을 緩和하고 국내적으로도 경제제도의 國際化·開放化를 위해 政府調達協定 加入이 바람직하다는 필요성 인식에 따라 동 협정에 가입키로 정부가 공식방침을 결정하고 결국 擴張協商에까지 참여하여 94년 4월 15일 마라케쉬에서 최종안을 조인함으로써 우리나라도 WTO정부조달협정 加入國이 되었다.

우리나라는 1997년1월 1일부터 政府調達市場開放 양허내용대로 調達市場을 전면 개방하였는 바, 개방시 직·간접적인 國內市場 蠶食效果가 약 5,000억 원으로 推定된다고 한다.¹⁾

반면에 우리나라 기업의 政府調達協定 加入國 전체로의 시장진출액과 그로 인한 국내 생산유발액의 합계는 6,743억원에 달해 직·간접시장 잠식액의 합계인 4,884억원 보다 1,859억원 클 것으로 추산된다고 한다.

이처럼 政府調達市場 開放의 이득이 손실보다 클 것이라는 판단하에 정부조달협정에 가입한 만큼 이제 우리나라는 정부조달협정 가입국으로서 가능한 한 국내시장 蠶食效果를 줄이면서 합리적으로 시장을 개방함과 동시에 국내경제에의 플러스 효과를 제고 시킬 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

본 研究의 目的은 政府調達協定에 따라 새로 도입된 국제입찰 및 계약제도를 잘 이해하여 보다나은 조달제도로 보완 발전시키는 데 있다. 이를 위해 국방조달의 핵심기관인 국방부 조달본부의 調達體制를 중심으로 제도보완 대책을 모색하고자 한다. 본고에서 다루지 않은 조달청이나 그

1) 한국무역협회, GATT/정부조달협정가입에 따른 국내산업에의 영향 및 제도보완방안. 1993. 12

밖의 모든 기관에 대해서는 별도의 연구가 있어야 할 것이다.

第2節 研究의 範圍 및 方法

1. 研究의 範圍

우리나라 政府調達市場 規模(물품, 서비스, 건설분야)는 약 40조원²⁾인 바 개방 대상인 하한선³⁾ 이상규모는 약 20조원이며 이중 물품 구매규모는 12조원 정도이다.

정부조달 양허대상기관은 中央政府機關, 地方自治團體, 政府投資機關이며 이중 중앙정부기관과 지방자치단체는 규정상 일정액 이상의 물품구매시 (내자:5천만원 외자:5만불)반드시 調達廳을 통하여야 한다. 이들 기관의 조달청을 통한 하한선 이상 구매규모는 약 5조원으로 추정된다

본 研究에서는 WTO 정부조달협정을 이행하기 위하여 제정된 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 法律·施行令과 국제입찰 절차를 규정하고있는 特定調達을 위한 特例規定 및 特例規則을 중심으로 국방부 조달본부에서 시행하고 있는 국제입찰 및 국내입찰제도와 외국인을 대상으로 실시하는 국제입찰 적격심사기준을 중심으로한 계약제도를 고찰하고자 한다.

2. 研究方法

國際契約의 一般理論을 概括적으로 살펴보고 政府調達協定の 주요내용

-
- 2) 미국 USTR의 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers (97.3.31)에 의하면 우리나라 정부조달시장규모는 약 40조원, 개방대상규모는 20조원(물품: 12조원)이며 실제 조달청에서 구매하는 하한선이상 규모는 5조원으로 추산함
 - 3) 재정경제부 장관이 정하여 고시한 양허기관별 금액은 중앙 행정기관 이 실시하는 공사는 78억원, 물품 및 용역2억원 세부양허내용은 특정조달 특례규정 제3조 3항 참조

과 분야별 亮許內用 국제입찰과 국내입찰을 比較해보고 先進各國의 조달 제도를 考察한 후에 새로 도입된 우리나라의 주요 계약제도를 檢討하며 공사입찰에서 실시하고 있는 入札參加者格 事前審査制度和 公共工事의 入札談合 사례를 알아보고 制度改善 方向을 도출해 보도록 하겠다.

본 研究의 方法은 문헌조사를 위주로 하였으며 이를 위해 국내외 각종 문헌, 특히 政府調達協定과 관련된 법령을 중심으로 새로 도입된 국제입찰제도를 이해하는데 중점을 두고자 한다.

第2章 國際契約의 一般的考察

第1節 國際契約의 基本理論

對外貿易이 우리나라 경제에서 매우 큰 比重을 차지함에 따라 國制去來의 법적 측면에 대한 정확한 이해의 必要性도 더욱 커지고 있다. 특히 當事者間의 거래의 내용을 법적으로 명확히 함으로써 해석상 이견이 생길 여지를 제거하고, 契約違反時 負擔할 責任의 所在와 내용을 계약을 체결할 때 미리 양당사자에게 숙지시킴으로써 분쟁의 발생을 사전에 豫防할 수 있다는 豫防的인 堅持에서 더욱 그러하다.

국제거래도 국내거래와 마찬가지로 계약에 의하여 이루어진다. 大陸法을 繼受한 우리나라의 경우 去來當事者間 계약서는 간단히 형식적으로 작성하고, 去來內容 중 중요한 사항만 간략하게 기재함이 보통이다.

추후 계약서의 내용에 대한 當事者間의 의견이 서로 다르거나 계약서에 기재되어 있지 않은 사항을 어떻게 처리할지 여부 등이 문제된 경우, 일단 당사자간에 그들간의 友誼關係를 앞세워 적당히 해결하려고 하며, 그렇게 해결되지 않을 때에는 法律規定에 따르거나 法院의 결정에 맡겨 두고자 한다.

이는 모든 법적인 사항을 가능한 한 明示的으로 法規定化함과 동시에 2차적인 조정자적인 기능보다는 主宰者的인 기능을 法院의 주된 기능으로 하는 大陸法系의 特性에서 기인한다.

그러나 영국과 미국이 19, 20세기의 國際商去來를 주도하여 온 관계로, 국제거래와 관련하여 체결되는 계약은 영미의 계약관행에 따르고 그 성립과 해석 및 效力發生 등에 관한 準據法도 英美法으로 정하는 것이 일

반적이다. 영미의 契約慣行은 당사자간에 합의된 내용을 가능한 한 자세
히 그리고 明確하게 기재한 정형화된 계약서를 작성한다.

다시 말하면 大陸法系의 입장이 계약의 개요만을 정하고 구체적 사항
은 법의 해석에 맡기려는 자세임에 비하여, 영미법계의 입장은 장래에 발
생할 가능성이 있는 모든 問題點을 철저히 파악하고 그에 대한 당사자의
입장을 명확히 한 후 이를 상세히 계약서에 규정하고자 한다.

물론, 현재 미국의 대다수의 주와 영국이 商去來 關聯法에 있어서는 법
률규정을 갖추고 있지만, 이전에는 성문의 법규가 없어 법률규정 등에 의
한 계약내용의 보충이 용이하지 않았으며, 법원도 계약서의 내용을 보충
하거나 확대하여 해석하지 않고, 가능한 한 당사자의 의사, 즉 합의한 내
용에 따르고자 노력하는 데에 그 원인이 있다.

국제거래는 법률과 제도가 상이하고 經濟 社會 文化的인 慣習이 서로
다른 나라의 당사자간에 이루어지므로 그만큼 서로 생각하고 이해하는
바가 다를 가능성이 많고 解決하는 데도 국내거래에 비하여 훨씬 더 많
은 시간과 비용 및 노력이 요구된다.

따라서 국제거래에 있어서 계약서를 제대로 이해하고 작성한다는 것은
국내거래에 있어서 보다 훨씬 절실히 요구된다. 법의 기능 중 발생한 사
건을 사후에 해결하는 기능보다는 분쟁을 그 발생전에 미리 차단함으로
써 거래를 원활하게 성사시키는 기능, 즉 豫防法(preventive law)으로서
의 법이 크게 작용하는 분야가 국제계약분야이다.

1. 國際契約의 意義

國際契約⁴⁾이란 외국과 국내간의 資本또는 商品등의 거래를 위하여 자
격있는 법인 또는 개인을 대상으로 경쟁, 수의, 또는 協商方式에 의해 契

4)신옥철:KOACA@NETIAN.COM, 허재관 : 국제계약 실무편람.

約 相對者를 선정하고 계약을 체결하는 행위를 의미한다.

1) 國際去來

國際去來란 거래가 國際的(international)임을 말한다. '국제적'의 의미는 이를 사용하는 입장에 따라서 서로 달라질 수 있다. 국제계약의 국제성은 계약의 성립과 이행 그리고 불이행시의 救濟方法(remedy) 등과 관련하여 국내계약과는 다른 법률적 특성을 파악하는 데 일차적인 의의가 있다. 따라서 서로 다른 '국가'가 관련된 거래라는 특성보다는 서로 다른 '法域' (jurisdiction)이 관련된 거래라는 점이 더욱 강조된다.

참고로 국제상거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law; UNCITRAL)가 1980년에 채택한 국제물품매매에 관한 UN협약(United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods)에서는 그 적용을 받는 국제매매계약을 “서로 상이한 국가에 영업소를 둔 당사자간의 계약(contracts . . . between parties whose places of business are in different States)”으로 규정하고 있다.

2) 契 約

우리법상 계약이란 넓게는 私法상의 효과의 발생을 목적으로 하는, 좁게는 그 중에서도 채권의 발생을 목적으로 하는 “서로 대립되는 두 개의 이상의 의사표시의 합치로 성립하는 법률행위”를 말한다.

국제계약이 주로 준거하는 영미법상의 계약의 의미도 당사자간의 의사의 합치를 요건으로 하는 법률행위를 말한다는 점에서는 우리 법에 있어서와 크게 다르지 않다. 그러나 그 외의 또 하나의 요건으로서 約因(consideration; ‘對價’라고도 함)을 요한다는 점이 다르다.

계약의 특성으로서 계약이 그 내용대로 이행되지 아니하면 상대방은

公權力, 즉 법원의 힘을 빌어 그 이행을 강제하거나 또는 제대로 이행되지 아니하였음으로 인해 입은 손해를 배상받을 수 있는 등 법에 의한 구제수단이 인정된다.

2. 國際契約의 特性

국제계약은 서로 다른 제도, 사회, 경제, 문화, 풍습 및 언어 등이 관여하고, 당사자가 속해 있는 국가가 서로 다른 主權國家인 것이 보통이며, 특히 서로 다른 法域이 관여하므로 국내계약에 견주어 다음과 같은 特性을 갖는다.

1) 英美法 原則의 優勢

세계각국의 法律制度는 크게 成文法을 주된 法源(source of law)으로 하는 大陸法系(civil law system)와 성문화된 법전 없이 先決例를 주된 법원으로 하는 英美法系(common law system)로 구분되는데, 주로 영미 법계 국가들이 國際商去來를 주도하여 온 관계로 국제계약은 영미에서 발달한 계약형식을 취하고, 영미법상의 원칙에 따름이 일반적이다.

2) 當事者自治 原則의 適用

當事者自治(party autonomy)란 거래관계의 내용과 그에 적용할 법을 계약당사자가 합의하여 자유로이 정할 수 있도록 허용하는 것을 말하며, 계약자유 원칙의 한 유형이다.

당사자자치는 계약에 적용될 實質法이나 그러한 실질법의 선택기준을 정하는 법, 즉 涉外私法중 어느涉外사법에 따를지를 당사자가 정하는 저촉법적 당사자자치와 계약의 내용자체를 당사자가 자유로이 선정하는 실질 법적 당사자자치, 그리고 當事者間에 分爭이 발생한 경우 어떠한 방식

으로 어느 곳에서 해결할지를 정하는 소송상의 당사자자치로 구분된다.

국제계약은 국내계약에 비하여 거래당사자가 계약의 내용과 그에 적용될 법 그리고 분쟁의 해결방법까지 모두 그들간의 합의에 의하여 정할 수 있도록 하는 當事者自治의 原則(principle of party autonomy)의 적용이 보다 절실히 요구되는 분야이다.

3) 主權干涉의 可能性

국제계약은 당사자가 서로 다른 국가의 국민이거나 아니면 적어도 계약의 성립이나 그 이행 등이 둘 이상의 주권국가와 관련됨이 일반적이므로 서로 자국국민의 권익이나 자국의 이익을 보호하려는 主權의 衝突이 야기될 수 있다.

또한 국제계약은 거의 예외 없이 어느 主權國家의 국익보호와 관련하여 제정된 법규, 예를 들면 외환관리법규, 대외거래법규, 외자의 도입과 그 규제에 관한 법규 및 독점규제법규와 공정거래법규 등의 적용문제가 발생한다.

4) 法에 의한 强制의 困亂

國際契約은 그 내용에 따른 이행이 이루어지지 않을 경우 이를 강제로 이행시키거나 그로부터 발생한 損害를 배상 받음에 있어 그 실효성을 확보하기가 국내계약에 비하여 훨씬 어렵다는 특징이 있다. 일단 문제가 발생한 때에는 권리의 확보에 많은 노력과 시간 및 비용이 소요될 뿐만 아니라 권리집행의 유효성도 보장되는 것이 아니기 때문에 미리 문제의 발생을 배제시키는 노력이 특히 중요시된다.

5) 適用法規의 定型化 趨勢

세계의 경제가 블록화의 단계를 넘어 하나의 경제를 지향하고 있는 추

세에 맞추어 국제계약도 보편화·정형화되고 있다.

국제계약에 있어서도 이러한 점이 반영되어 普通去來約款에 의한 계약의 체결이 일반화되고 있으며, 또한 예를 들면, 무역조건의 해석에 관한 국제규칙(International Rules for the Interpretation of Trade Terms; INCOTERMS)이나 1993년에 다섯 번째로 개정된 바 있는 신용장통일규칙(Uniform Customs and Practice for Documentary Credits; UCP)과 같이 국제거래계약에 통일적으로 적용될 국제적 법규들이 마련되고 있다.

6) 定型화된 書面契約書の 作成

우리 법에서는 물론 영미법에서도 계약이 유효하기 위해서 어떤 형식을 요하거나 서면화할 것을 일반원칙으로 요구하지는 않는다.

물론 영미에 있어서 詐欺防止法(Statute of Fraud)상 일정한 계약체결의 경우 그 계약의 중요성을 이유로 또는 그 계약의 성격상 용이하게 허위로 계약의 성립을 주장할 수 있으므로 이러한 사기적인 계약성립의 주장을 차단하기 위하여 유효한 계약이 성립하기 위하여는 서면에 의한 계약일 것을 요하는 경우가 있다.

그러나, 이는 예외적인 경우이며 대부분의 계약은 구두로 체결하여도 무방하다. 반면에 국제계약은 법률적인 요건여부에 불구하고 아무리 간단한 계약일지라도 정형화된 서면계약으로 체결함이 보통이다.

3. Contract와 Agreement

영문으로 된 국제계약 중 'contract' (Shipbuilding Contract, Construction Contract, Sales Contract)라는 표제의 계약서도 많으나, 적지 않은 계약은 'agreement' (Loan Agreement, Agency Agreement, Joint Venture Agreement)로 불리고 있어 양자가 서로 다른 법적 의미를 갖는

지 여부가 문제된다. 'agreement' 는 2인 또는 그 이상 수인의 당사자 사이의 意思의 合致(consensus of two or more minds in anything done or to be done) 내지 당사자 상호간의 受諾意思의 表明(manifestation of mutual assent)을 의미한다.

즉, 우리법상의 합의에 해당하며, 일반적으로 법적 관계가 성립되지 않은 합의 내지 법적 구속력이 없는 합의까지도 포함한다.

한편, 'contract' 는 우리법상의 계약과 같은 의미를 갖는다. 즉, contract는 2인 이상의 당사자 사이에 어떤 作爲 또는 不作爲를 할 의무를 부담할 것을 타방 당사자가 약정하는 의사의 합치로서 특히 당사자의 일방이 합의내용을 위반하였을 경우 이행의 강제나 손해배상의 청구 등 일정한 구제수단을 행사할 수 있는 합의, 즉 구속력 있는 법적관계를 발생시키는 합의를 의미한다. (an agreement between two or more persons creates an obligation to do or to abstain from doing some act which is intended to give rise to enforceable legal relation).

이러한 contract가 유효하게 성립하기 위해서는 자격있는 당사자, 합의의 목적, 법적으로 유효한 약인, 그리고 합의 및 의무의 상호성 등의 요건을 갖추어야 한다.(The essentials of a contract are competent parties, subject matter, a legal consideration, mutuality of agreement and mutuality of obligation).

따라서, contract는 그 성립요건이 보다 엄격한 대신에 그에 따른 효과로서 법적인 강제력이 주어진다는 점에서 단순히 당사자간 의사가 일치되었음만을 나타내는 agreement와 구분된다. 이와 같이 엄밀히 계약법적 의미에서 양자는 차이가 있으나, 개별 계약의 명칭으로 사용되는 때에는 단순히 '계약'을 나타내는 동일한 뜻의 용어로서, 또는 계약서 자체를 지칭하는 용어로서 의미의 차이 없이 관례적으로 사용된다.

4. 國際契約의 適用法規

國際契約의 成立, 效力의 發生, 解析 및 履行 등에 적용할 법의 결정은 국내계약의 경우보다 훨씬 복잡하다. 국제계약에서는 당사자자치 내지 계약자유 원칙에 입각하여 어느 나라의 強行法規나 사회질서에 위배되지 않는 한 계약당사자가 자유로이 適用法規를 정할 수 있다.

즉, 當事者의 약정내용이 제1차적인 規範이 된다. 이러한 당사자의 약정은 계약의 내용 그 자체를 당사자가 스스로 정하거나 그 계약에 적용될 實質法規를 직접 지정하거나 또는 어느 나라의 涉外私法에 의하여 그러한 법이 정해지도록 하는 방법을 포함한다.

이러한 당사자의 약정이 없는 경우에는 당사자간에 또는 유사한 국제거래에서 동일한 事案이 반복하여 規則적으로 이루어져 그에 관하여는 관례가 형성되어 있다고 판단되면, 그 관례가 국제적인 관습 내지 관습법으로서 국제계약의 準據法規가 된다.

당사자의 약정도 없고 관습 내지 관습법도 형성되어 있지 아니한 경우에는 그 사안을 판단하는 법원이 적용할 준거법규를 결정하게 되는데, 일반적으로 계약이 이루어진 곳(행위지)의 법에 의하거나 또는 법원 소재국(법정지)의 법을 적용한다.

第3章 國際入札과 外國의 調達制度

第1節 政府調達協定の 出帆背景

1947년 10월 제네바에서 23개국이 조인하여 1948년 1월부터 발효된 關稅 및 貿易에 관한 一般協定(GATT)은 國際貿易의 基本秩序를 規律하는 국가 간의 협정으로써 지난 47년간 국제무역분야에서 국제재판소로서의 기능을 수행하면서 발전되어 왔다.

〈표3-1〉 GATT/WTO체제하의 주요다자간 무역협상

협 상 명		시기	참가국수	주 요 의 제
제 1차	제네바라운드	1947	23	관세인하
제 2차	아네시라운드	1949	29	관세인하
제 3차	토케이라운드	1950~51	32	관세인하
제 4차	제네바라운드	1955~56	33	관세인하
제 5차	딜론라운드	1960~61	39	관세인하
제 6차	케네디라운드	1963~67	74	관세인하 반덤핑·관세평가 협정
제 7차	동경라운드	1973~79	99	관세인하 비관세장벽 관련 코드 합의
제 8차	우루과이 라운드	1986~94	117	관세인하 농업, 섬유, 서비스 무역자유화 확대, 서비스 무역 및 지적재산권보호 협정
제 9차	뉴라운드	2000~	134+a	추가적인 관세인하, 농업·서비스분야추가협상과 새로운 통상협상 이슈문제

자료 : 대외경제정책연구원“WTO 뉴라운드의 전망과 대책”1999

GATT 출범이후 현재까지 다자간 貿易自由化 協商은 제 1차 제네바 라운드에서부터 우루과이 라운드(UR)까지 모두 8차에 걸쳐 진행되었다. 그 동안

추진되어온 다자간 무역협상의 주요내용과 2000년부터 시작될 뉴라운드(new round))⁵⁾내용을 표를 통해서 알아보겠다.

표3-1에서 보는 바와 같이 제 1차부터 제 5차 딜론 라운드까지는 주로 관세인하 문제만이 集中的으로 論議되었으며, 제 6차 케네디 라운드에서는 반덤핑 및 관세 평가협정 등이 논의되기도 하였으나 당시의 세계무역의 확대를 가로막고 있었던 고율의 관세를 인하시키기 위한 노력이 경주되었다.

제 7차 동경라운드에서는 關稅인하 외에도 당시에 대두되기 시작한 비관세 障壁에도 상당한 關心을 보임으로서 동 협상은 우루과이 라운드 (UR)협상 이전에 개최된 가장 包括的인 무역협상으로 인식되고 있다.

1986년에 출범한 우루과이 라운드에서는 15개 협상의제를 一括妥結 해야만 전체 협상을 종료시킬 수 있다는 원칙이 채택되었다. 우루과이 라운드 협상의 타결은 동경라운드의 복수국간 협정과는 달리 參與國 모두에게 適用되는 다자간 협정의 締結이었다는 점이 크게 주목 받을만하다.

특히 우루과이 라운드 협상의 결과로 과거 GATT체제가 包括하지 못했던 농산물, 섬유, 貿易關聯 投資措置, 貿易關聯 知的財産權, 서비스 등 광범위한 교역 부문이 다자체제로 편입되었고, 동경라운드에서 제정된 일부 복수국간 협정이 다자간 협정으로 轉換되었다는 점에서 매우 劃期的인 成功事例로 評價받고 있다.

그러나 우루과이 라운드 협상도 다양하고 복잡한 이슈들을 一括妥結原則으로 解決하려고 시도함으로써 1990년에 종료되기로 한 시한을 3년이나 넘기고 일부 의제는 완전한 타결을 보지 못하는 결과를 초래하였다.

금번 뉴라운드는 複數國間 貿易協定(PTA)이라는 한계를 면치 못한 동경라운드와 지나치게 장기간에 걸쳐 진행된 우루과이 라운드의 선례를 거울삼아 비교적 짧은 기간 내에 포괄적인 범위속에서 一括妥結(Single Under-

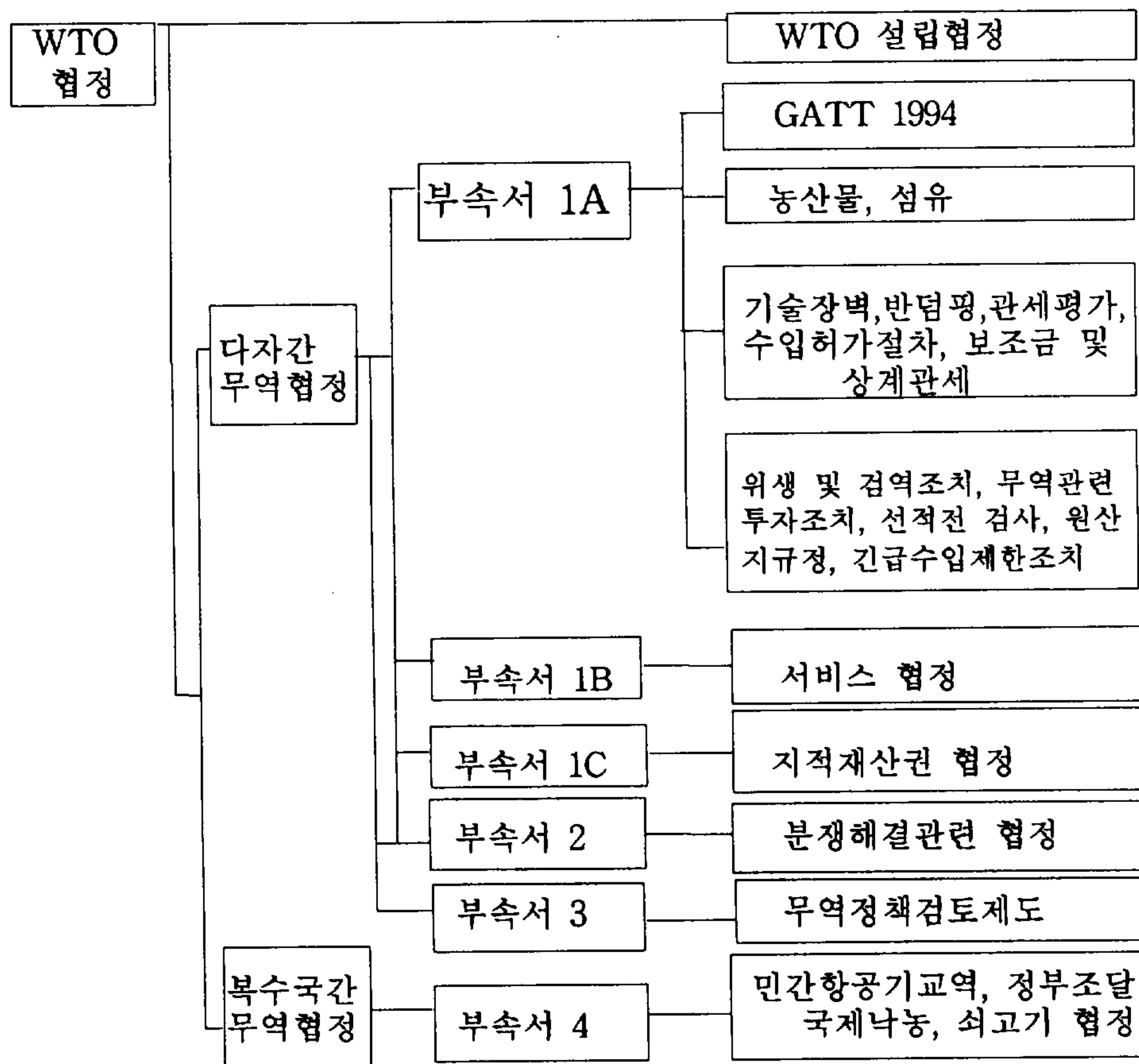
5) 현재 준비회의가 진행 중으로 협상명칭, 협상기간, 주요의제 등은 공식적으로 정해진 바 없음.

taking)방식을 채택하여야 한다는 의견이 대두되고 있다.

1. WTO 構成

정부조달협정은 <그림3-1>에서 보는 바와 같이 UR협상결과를 總括적으로 정리한 WTO협정의 일부분을 구성하고 있다. 다자간 무역협정(MTA)들은 WTO협정의 일부로써 모든 會員國에 적용되나, 複數國間 貿易協定(PTA)들은 WTO협정의 일부이기는 하나 협정들을 수락한 회원국에게만 적용된다. 그러면 여기서 정부조달협정이 妥結되게 된 背景을 살펴보기로 하겠다.

<그림3-1>WTO협정의 구성



政府調達市場은 一般商品市場과 달리 공공기관이 최종수요자이기 때문에 민간부문과는 상이한 規制와 節次에 의해 運營되어 왔다. 특히, 국내생산자를 우대하는 調達慣行이 一般化되어 있어 일종의 非關稅障壁으로 국가간 財貨·用役의 자유로운 거래를 저해하고 있다. 더욱이 GATT협정 제 3조 8 항6)에 의거 정부조달은 상업적 일반거래와는 달리 非商業的 特殊購買라는 점을 들어 內國民 待遇에서 제외하도록 함으로써 자유무역을 伸張시키려는 GATT체제에서 제외되어 있었다.

그러나 1960년대 이후 世界各國에서 차지하는 정부조달규모가 增加하여 세계의 GDP(Gross Domestic Products:國民總生産)의 10-15%수준에 이르게 따라 정부조달시장 자유화의 필요성이 대두되었다.⁷⁾ 이에 따라 1979년 동경라운드에서 9개 MTN Code (Multilateral Trade Negotiations 다자간 貿易協定)⁸⁾의 하나로 GATT/정부조달협정이 체결되어 1981년부터 시행되었다. 당시 협정은 中央政府 準政府機關의 物品調達 중 13만 SDR⁹⁾을 초과하는 계약만이 적용대상이며, 서비스 조달계약과 수도, 전기, 운송 및 통신부문 등은 적용대상에서 제외되었으며 加入國은 19개국이었다. 그러나 1987년 이후 UR협상과 병행하여 既存協定文案 개선과 각국 양허기관 및 범위 확대를 위한 擴張協商을 실시하여, 1994년 4월 15일 WTO협정에 包含되어 署名됨으로써 醞酵하게 되었으며, 현 가입국은 24개국¹⁰⁾에 이르고 있다.

6) 본 조의 규정은 상업적 재판매를 위한 재차의 생산에 사용하지 아니하고 정부기관이 정부용으로 구매하는 상품의 조달을 규제하는 법률, 규칙 또는 요건에는 적용하지 아니한다.

7) 1997OECD추정결과에 따르면 OECD 회원국 포함 60개국 중앙정부 조달규모가 3.1조 달러에 달한 것으로 추산국제통상론, 박영사, 강인수 등 다수. 1998

8) 1. 기술장벽 2. 반덤핑 3. 관세평가 4. 수입허가절차 5. 보조금 및 상계관세 6. 민간항공기교역 7. 정부조달 8. 국제낙농 및 9. 쇠고기 협정을 이르는 바 금번 WTO협정에서 1~5MTA에 포함되었고 6~9는 PTA로 남아있음.

9) SPECIAL DRAWING RIGHT 국제통화기금 특별인출권

10) 미국, 일본, 캐나다, 오스트리아 스위스, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, EU12개국, 홍콩, 싱가포르, 이스라엘, 한국.

2. 政府調達協定の 主要内容

<표3-2>을 통해서 정부조달 협정의 주요내용을 살펴보겠다

政府調達協定은 前文, 本文 24개 條文 및 4개의 부속서로 구성되어 있는 바, 전문은 무역자유화와 세계교역 확대에 기여한다는 협정의 의의 및 기본 정신을 명시하고있고, 본문은 協定の 適用範圍, 적용에 관련된 細部節次를 포함하고 있으며, 부속서는 각국의 양허기관 및 양허범위와 國際競爭入札 시행에 필요한 出版物 目錄을 明示하고 있다.

<표 3-2> 정부조달협정¹¹⁾ 주요내용

조 항	주 요 내 용
전문	°무역자유화와 세계교역확대에 기여
적용범위 (1조)	°부속Ⅰ:협정적용조달기관 -부속서 1 중앙정부조달기관 -부속서 2 중앙정부보다 하위의 조달기관 -부속서 3 기타조달기관 -부속서 4 서비스 부문 -부속서 5 건설서비스 °부속Ⅱ:조달계획 및 낙찰자 공고용 출판물 °부속Ⅲ:지명경쟁입찰 유자격 공급자 명단 공고용 출판물 °부속Ⅳ:본협정의 적용을 받는 정부조달에 관한 법률, 규정 사법적 결정 등 공표용 출판물
대상가액 산정(2조)	°계약가액이 기준가 이상인 모든 조달계약
내국민 대우 및 무차별 (3조)	°모든 협정국들은 타협정국의 조달 공급자에 대해서도 자국의 공급자들과 동등하게 내국민 대우 및 차별대우금지
원산지규정 (4조)	°타협정국으로부터 수입되는 물품에 대해 다른 원산지 규정을 적용 못함
개발도상국에 대한특별 차등대우 (5조)	°선진회원국 개도국으로부터 수입증대 촉진에 노력하고 개도국에 대한 기술지원, 정보센터설치, 최빈국에 대한 특별우대규정
기술규격 (6조)	°기술규격을 국제무역을 저해하는 장벽으로 이용해서는 안됨 °국제표준, 각국기술규정, 공인된 국가표준에 기초

11) 조약 제 1363호(관보:1997.1.3).

조 항	주 요 내 용
입찰절차 (7조)	°협정국 입찰절차는 무차별적이며, 경쟁을 배제해서는 안되며 모든 공급자에게 공정한 정보제공 보장
공급자 자격 심사(8조)	°자격심사 과정에서 타협정국 공급자와 국내공급자간에 차별을 두지 말자. -시간여유두고 공표 -자격조건은 당해 계약이행 능력확보
예정된 조달에 대한 참가초청(9조)	°참가초청공고는 적절한 출판물을 통해 공표 °공고에 포함사항 -공급대상물품, 수량, 입찰종류, 납품기일, 사용언어, 조달기관명 및 주소, 지불조건 등
선정절차 (10조)	°선택입찰 절차에서 최적의 국제경쟁을 보장하기 위하여 최대한 많은 국내외 공급자를 초청한다.
입찰 및 납품시한 (11조)	°응찰시한 설정은 국내외 응찰자가 서류를 준비할 수 있는 충분한 기간 -공개입찰: 40일 이상 -긴급상황: 10일 이상
입찰설명서 (12조)	°사용언어는 세계무역기구 공용어 °공급자가 입찰서를 제출하는데 필요한 모든 정보 포함
입찰서제출, 접수 개찰및 낙찰 (13조)	°원칙: 서면으로 직접 또는 우편제출,TELEX,전보,FAX제출가능 (전화제출 불인정) °개찰: 정해진 규정에 의해 실시 (개찰정보는 조달기관에서 보관) °낙찰: 공고 또는 입찰설명서상 주요요건에 가장 적합한 입찰서를 낙찰자로 한다.
시담 (14조)	°공고시 경쟁협상 의도를 명시했거나 평가기준에 따른 평가결과 낙찰자를 결정지을 수 없을 때 실시

조 항	주 요 내 용
제한입찰 절차 (15조)	°제한입찰 실시 경우 -응찰자가 없는 경우, -예술품 등 권리보호 사유 -예측 불가능했던 긴급사유 -추가납품등 호환성 문제 있을 때 -조사, 연구 등 개발시제품 -예측 불가능했던 추가건설서비스(주계약의 50%이내) -신규건설서비스, -1차 산품 시장에서 구입된 상품 -극히 단기간에 발생하는 예외적으로 유리한 조건에 따른 구매, -경연대회 우승자에게 부여되는 계약
대응구매 (16조)	° 자격심사 선정시 대응구매 조건으로 협상불가
투 명 성 (17조)	°투명성 확보를 위해 비가입국 공급자도 입찰참여 가능케 하는 조건명시
조달기관의 의무에 대한 정보 및 검토(18조)	°낙찰자 결정 후 72일 이내 출판물을 통해 공표 -상품, 조달기관명, 낙찰일자, 낙찰자명, 낙찰금액 등 °공급자 요청시 선정되지 아니한 사유, 유찰사유 등 공표
당사자의 의무에 관한 정보 및 검토 (19조)	°협정가입국은 조달관련법률, 규칙 등을 공표해야함, - 요청 있을시 설명 °각 당사자는 자기나라 조달관련 통계를 위원회에 제출
이의신청절 차 (20조)	°조달 계약관련 위반사례 발생시 이의 신청가능 °이의신청이 있을 경우 조달관련 문서 3년간 보존 °이의신청은 법원 또는 제 3의 독립기구에서 심사
기 구 (21조)	°각 회원국 대표로 구성된 정부조달위원회 설치 -년 1회 이상 회합 °보조기관 설치 가능
협의 및 분쟁 해결(22조)	°세계무역기구 협정하의 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해 이하 “분쟁해결 양해”의 규정이 적용된다.
협정에 대한 예외 (23조)	°국가안전 및 방위와 관련된 무기, 탄약 등 군수전력 물자 조달은 적용을 유보할 수 있음. °국가의 공중도덕 안녕 질서, 인체 및 동식물의 생명 및 건강, 지적 소유권보호, 자선단체, 재소자 및 장애인 생산물 품은 동협정에서 유보할 수 있음.
최종조항 (24조)	°협정발효: 1996.1.1 (우리나라: 1997.1.1)

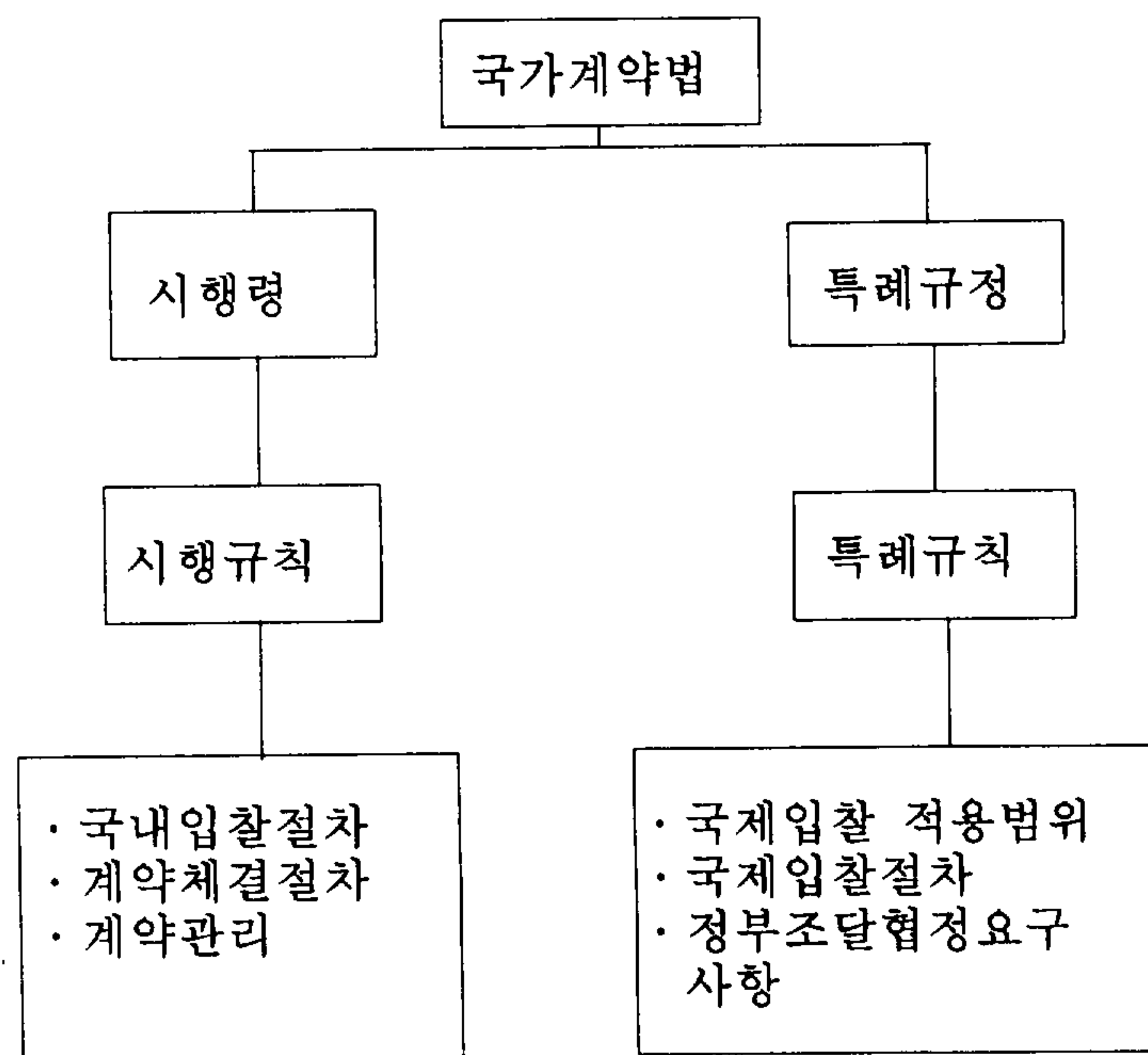
第2節 國際入札과 國內入札 比較 分析

1. 國家를 當事者로 하는 法律體系

우리나라는 지난 1951년도에 豫算의 編成 및 支出에 관한 會計法과 國家를 當事者로 하는 契約에 관한 법을 한데 묶어 財政法으로 제정한 이후 1961년도에 이를 豫算會計法으로 改編하여 지난 1995년 중반까지 운영하여 왔다.

政府調達市場의 개방을 앞둔 지난 1995년도에 國家를 當事者로 하는 契約에 관한 법을 豫算會計法에서 분리 제정 함으로서 豫算會計와 契約을 각각 독자적인 法域으로 構築하게 되었다.

<그림 3-2> 국가계약법 체계



그리고 국가계약법은 다시 2원적 체계를 유지하고 있는데 국가계약법

에 대한 一般法的 性格을 가진 同法 施行令, 施行規則(중전의 계약사무처리규칙)에서는 國內入札節次, 契約締結節次, 契約管理 등에 관한 사항을 규정하고 특정조달을 위한 법률시행령 특례규정 및 특례규칙에서는 국제입찰에 의한 特定調達契約의 適用範圍, 國際入札節次 및 정부조달 협정에서 요구하는 사항을 규정하고 있다.

2. 國際入札對象

國際入札¹²⁾이란 內・外國人 또는 外國人¹³⁾을 대상으로 하여 物品, 工事 및 用役을 조달하기 위하여 행하는 입찰을 말하며 隨意契約 을 포함한다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 "법"이라한다)제4조 1의 규정에 의한 國際入札에 의한 정부조달 계약의 범위는 정부기관이 체결하는 물품, 공사, 용역의 계약으로서 정부조달 협정 및 이에 근거할 國際 規範에 따라 財政經濟院長官이 정하여 고시하는 금액이상으로 한다라고 되어 있으며 다만 다음의 경우에는 政府調達契約의 대상에서 除外하도록 하고있다

① 재판매 또는 판매를 위한 생산에 필요한 物品 및 用役을 조달하는 경우 ② 中小企業製品 購買促進法の 규정에 따라 중소기업 제품을 제조 구매하는 경우 ③ 糧穀管理法, 農水産物 流通 및 가격 안정에 관한 법률 및 畜産法에 따른 농·수축산물을 구매하는 경우 ④ 大統領令 이 정하는 特定調達特例規程¹⁴⁾ 3조 2 항 이 정한 경우로서 ㉠ 武器, 彈藥 또는 전쟁 물자의 조달이나 國家安保 또는 國防目的 수행과 관련된 조달로

12) 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정 2조

13) 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자와 대한민국 국적과 대한민국 외의 국적을 이중으로 갖춘 자 및 외국법인(외국법령에 의하여 설립된 법인을 말한다)을 말한다.

14) 특정조달계약 이라함은 국제입찰을 통하여 물품, 공사, 용역을 조달하기 위하여 체결하는 계약

서 安保上の 利益을 保護하기 위해 필요한 경우 ㉔공공의 秩序 및 安定을 유지하거나 人間 또는 動植物의 生命과 健康 및 知的所有權을 보호하기 위하여 필요한 경우 ㉕慈善團體, 障礙者 및 在所者가 생산한 물품과 용역들을 조달하는 경우 ㉖航空宇宙 産業 開發促進法の 규정에 의하여 人工衛星을 製造 購買하는 경우 ㉗법 7조단서 및 시행령 26조에 의한 隨意契約을 체결하는 경우에는 국제입찰의 대상에서 제외하고있다

한편 國家 契約法 4조 3 항에는 계약의 目的・性質을 고려하여 필요하다고 인정할 때는 제 1 항에 해당하지 아니하는 경우에도 국제 입찰에 의하여 조달할 수 있는 範圍를 擴大하고 있다. (특정조달 특례규정 제3조 4 항) ① 부실공사 防止를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 ②국내생산이 곤란하여 국내입찰로는 調達目的을 達成할 수 없는 경우, ③기타 국제입찰에 의하여 조달하는 것이 계약의 目的・性質上 效率的이라고 인정하는 경우에는 國際入札에 의한 方法으로 購買할 수 있도록 정하고 있다.

3. 亮許機關 및 亮許內容

國家契約法 4조2항의 규정에 의한 양허기관과 物品・工事・用役의 범위는 特定調達 特例規定에 따라 정해진다. 우리나라 양허기관은 中央政府 39개기관, 15개 地方政府(서울시, 5개광역시, 9개도) 23개 政府投資機關이 전부 양허기관으로 지정되었으며 <표3-3>에서 보는바와 같이 서비스는 UR/서비스 협상시 양허안 중 金融, 流通, 觀光 部문을 제외하고 GNS/W/120¹⁵⁾ 분류상 49개업종을 양허하였고 건설은 UR/서비스협상 양허범위내 CPC¹⁶⁾ RNS 8개 업종 중 7개업종을 양허 하였다.

15) UR협상시 서비스 무역에 관한 협정을 위한 서비스 협상그룹(Group of Negotiations on Services : GNS)이 정한 서비스 업종체계.

16) United nation이 정한 업종 분류체계(Central product classification)

< 표3-3 >특정조달대상 양허내용(서비스, 건설)

구분	양허내용		세부내용	
서비스	1.사업서비스(30개업종)		A.전문직:회계,세무,건축설계,엔지니어링,도시 계획 및 조정 B.컴퓨터: 설비자문, S/W, DP, DB,수리/유지 C.기타:광고,시장조사,경영컨설팅,속기,번역	
	2.커뮤니케이션 서비스(9개종)		A.통신: 정기사서함, 음성사서함, 정보검색등	
	6.환경서비스(3개종)		A.폐수수탁처리 서비스(산업폐수만 포함) B.산업폐기물 수집처리 서비스 C.환경영향평가 서비스	
	11.운송서비스(7개업종)		A.해운서비스: 화물운송, 선박유지 및 수선 C.항공운송서비스: 항공기 유지 및 수선 F.육상운송서비스: 컨테이너 화물운송서비스 H.운송부수서비스: 화물운송주선, 해운중개, 해운대리점 I.기타운송서비스: 철도 소운송 등	
건설	UN표준산품분류 (CPR)	대상공사	UN표준산품분류 (CPR)	대상공사
	511	정지작업공사	515	전문공사
	512	건설공사	516	설비공사
	513	토목공사	517	마감공사
	514	조립건축공사	-	

＜丑3-4＞特定調達対象 亮許内容(国防分野)

구분	군급 번호	품명	군급 번호	품명
국 방	2510	차량의 운전실, 보디 및 프레임용 구조 구성품	5530	합판 및 베니아판
	2520	차량의 동력전달장치	5660	울타리 및 문
	2540	차량용 기구 및 부속물	5945	계전기 및 원통코일
	2590	잡종차량 부분품	5965	헤드세트, 핸드세트, 마이크로폰
	2610	공기식타이어/튜브(항공기용제외)	5985	안테나 도파관 및 부수장비
	2910	엔진의 연료계통부분품()	5995	케이블, 코드 및 와이어 조립체
	2920	엔진의 전기계통부분품()		통신장비용
	2930	엔진의 냉각계통부분품()	6220	차량용 전기 조명등 및 장치
	2940	엔진의 공기 및 오일정화기()	6505	약품 및 생물학
	2990	항공기용이 아닌 잡종엔진부속품	6840	살충 및 소독제
	3020	기어, 활자, 톱니바퀴 및 전달체인	6850	기타 잡종화학 특수 생산품
	3416	선반	7310	음식조리, 제빵 및 급식용 장비
	3417	절삭기	7320	부엌용 손공구 및 그릇
	3510	세탁 및 드라이크리닝장비	7330	식탁용 그릇
	4110	냉동장비	7350	식기
	4230	오염제거 및 주입용장비	7360	취사 및 급식용품
	4520	난방장비 및 가정용온수기	7530	사무용품 및 기록양식
	4940	잡종정비 및 수리용 특수장비	7920	비, 술, 걸레 및 스폰지
	5120	동력으로 작동되지 않는 날이 없는 수공	7930	청소 및 고아택용 화합물 및 조제품
	5410	조립식 및 이동식 건축물	8110	저장용기
			9150	오일 및 그리이스, 절삭, 윤활 및 유압
			9310	종이류

國防分野 양허내용은 41개 군급번호¹⁷⁾에 해당하는 품목으로 1999년도 國防部 調達本部 亮許規模는 總 調達計劃 約 5兆 1千億圓 中 0.9%인 473억원 이며 品目數로는 총117,381품목 중 약2.7%인 3,204품목이 국제 입찰대상 품목이다.¹⁸⁾

17) **군급번호:** 군보급품을 체계적으로 분류하고 식별하기 위하여 사용하는 목록 화기법으로써, 국제간 공통분류기준을 제공하는 미국 연방 보급분류체계 (Federal Supply Classification)을 말하며 4자리 숫자로 구성

18) 국방부 조달본부 1999년 조달계획확정 및 1999년 1/4분기 심사분석자료.

4. 國際入札과 國內入札의 比較

國家契約法施行令 및 施行規則은 國內입찰 및 계약관리에 관한 사항을 규정하고, 국가계약법 특례규정 및 특례규칙은 국제입찰의 一般節次를 규정하고 있는데 아래 <표3-5>을 통해서 주요 차이점을 알아보도록 하겠다.

<표3-5>國際入札과 國內入札 比較

主要内容	國際入札	國內入札
適用範圍	- 재정경제원장관이 정하여 고시하는 금액의 물품, 공사, 용역 - 목적, 성질을 고려 필요하다고 판단시 -불실공사 방지를 위해 필요한 경우 -국내생산 불가품목 -계약목적상 국제입찰이 효율적인 경우	- 법4조1항의 규정에 의하여 재정경제부장관이 고시한 금액 이외 사업 - 특정조달특례규정 3조 2항해당 사업
適用法規	특정조달을 위한 국제법 시행령, 특례 규정, 특례규칙	국제법, 시행령, 시행규칙
契約原則	- 계약상대자선정 및 정보제공의 공정성 -협정회피목적의 분할발주금지 -대외무역법 관세법이 규정한 원산지 규정준수 -국산화지정, 기술이전, 대용구매 수단으로 입찰참가 자격제한금지	- 상호 대등한 입장에서 당사자간의 합의로 신의 성실의 원칙에 따라 이행 - 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건 불인정
契約方法	일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약	일방경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약
公告期間	정상:40일 이상 (긴급:10일 이상)	- 정상:10일 이상 (긴급: 5일 이상) ※현장설명필한 공사: 30일 이상
入札參加者格事前審査	필요시 시행령 12조 자격요건외에 계약 실적, 도급한 도액, 시공능력 등 요구자격을 정하여 심사할 수 있음	총리령이 정하는 공사의 경우 실시 (시행규칙 23조)
有資格者名簿	관보에 공시	별도조항없음
技術規格	- 國制標準 - 특정상표, 규격을 정하는 경우 동등이상 물품 입찰에 부치는 사항 명시 - 입찰전 규격공개 열람하여 이의제기 가능	별도조항없음
기 타	- 開發途上國 물품, 공사, 용역 우대조치 - 사용언어: 한국어(예외인정) - 입찰대상 조달계획공고: 회계년도 별 실시 - 분쟁조정위 구성(15인 이내)	

<표 3-5>에서 보는 바와 같이 국내입찰에 의한 계약방법은 4가지 방법이나 국제입찰은 3가지 방법이며 入札參加資格 事前審査制度는 국내입찰에서는 總理令이 정하는 공사의 경우에 실시하고 있는데 반하여 국제입찰에서는 필요시 契約實績, 都給限度額, 施工能力 등 요구자격을 정하여 審査할 수 있도록 되어 있고, 審査結果에 대해서도 통보하도록 되어 있다. 有資格者 名簿는 국내입찰에서는 규정하고 있지 않으나 국제입찰에서는 入札參加資格 基準을 매 會計年度 마다 官報에 公示하도록 되어 있는 등 여러 분야에서 국내입찰과 상이함을 알 수 있다.

第3節 外國의 調達制度¹⁹⁾

1. 美國 調達制度

1) 政府調達 2大 基本 法律 및 訓令

美國의 정부조달을 管轄하는 2대 上位基本法은 Armed Services Procurement ACT(usc Title10)과Federal Property and Administrative Services ACT (usc title41)로 構成되어있는데Armed Services Procurement act는 Department of Defense (DOD) , Coast gaurd, NASA등 Defense agency의 調達業務에 적용되며 기타 GSA와 같은 일반부처의 공공계약에는 Federal Property and Administrative Services Act 가 적용된다..

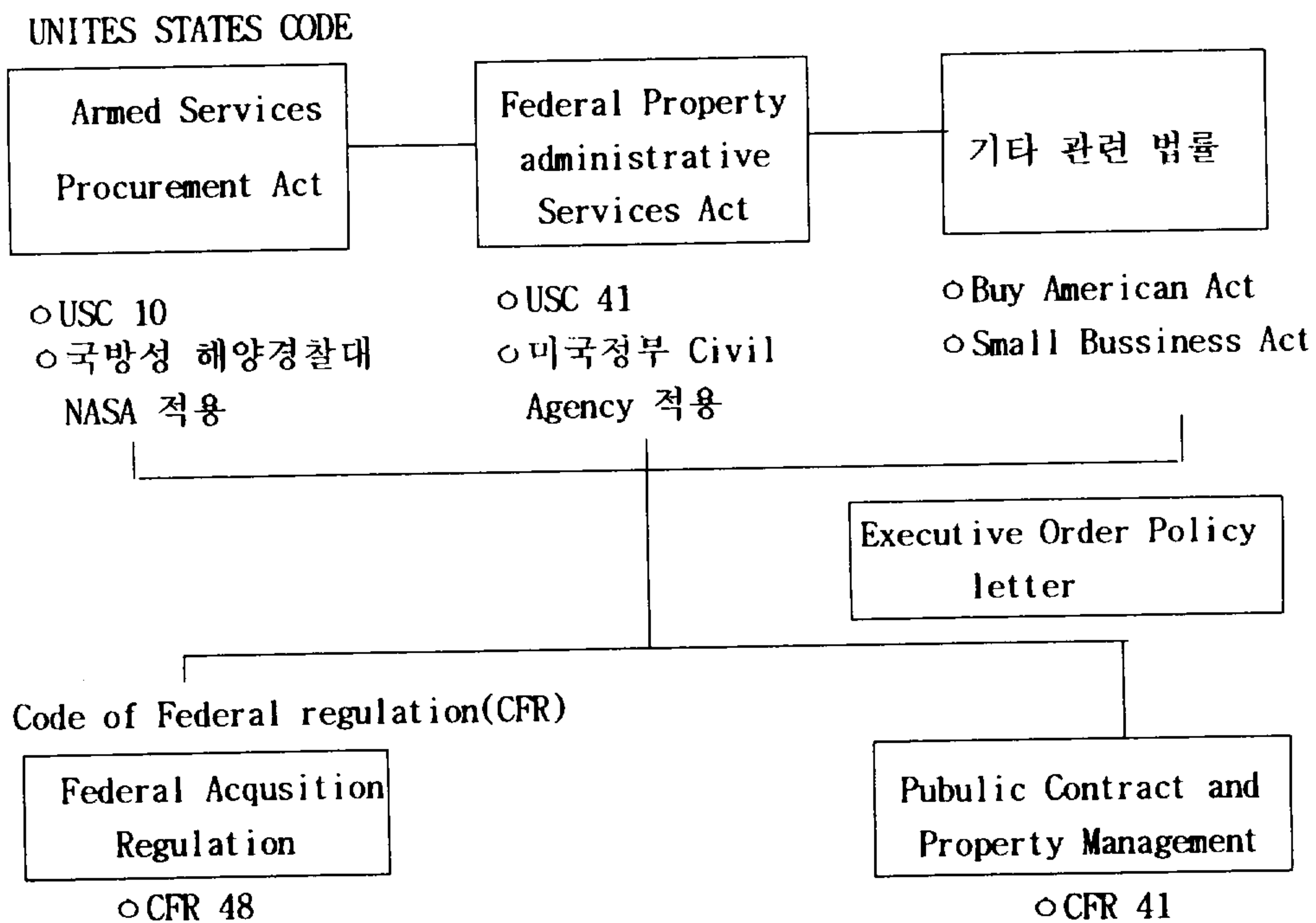
下位 法令으로 미국정부기관별로 例規를 구분하여 集大成한 일종의 綜合訓練輯인 Code of Federal acguisition regulations(CFR title48)과 public Contracts and Property Management (CFR title41)이 전술한 상위법률과 함께 미국조달의 틀을 형성하고 있다. 상기의 기본법령과는 별

19) 한국산업개발연구원, 협상에 의한 계약체결제도 시행방안 연구 1996.11.

도로 聯邦政府 購買政策 樹立機關인 Executive office of president(Office of federal procurement policy:OFPP)가 정부조달에 관한 지침으로서 우리의 대통령령에 해당하는 Executive order와 豫算管理局(office of management and Budget :OMB) Circular, OFPP의 Policy Letters를 필요시 公表하고 있으며 동지침은 法的 拘束力을 지닐 뿐 아니라FAR에 우선 적용되는 法的 效力을 지니고 있다.

2) 美聯邦 調達處(General Services Administration: GSA)

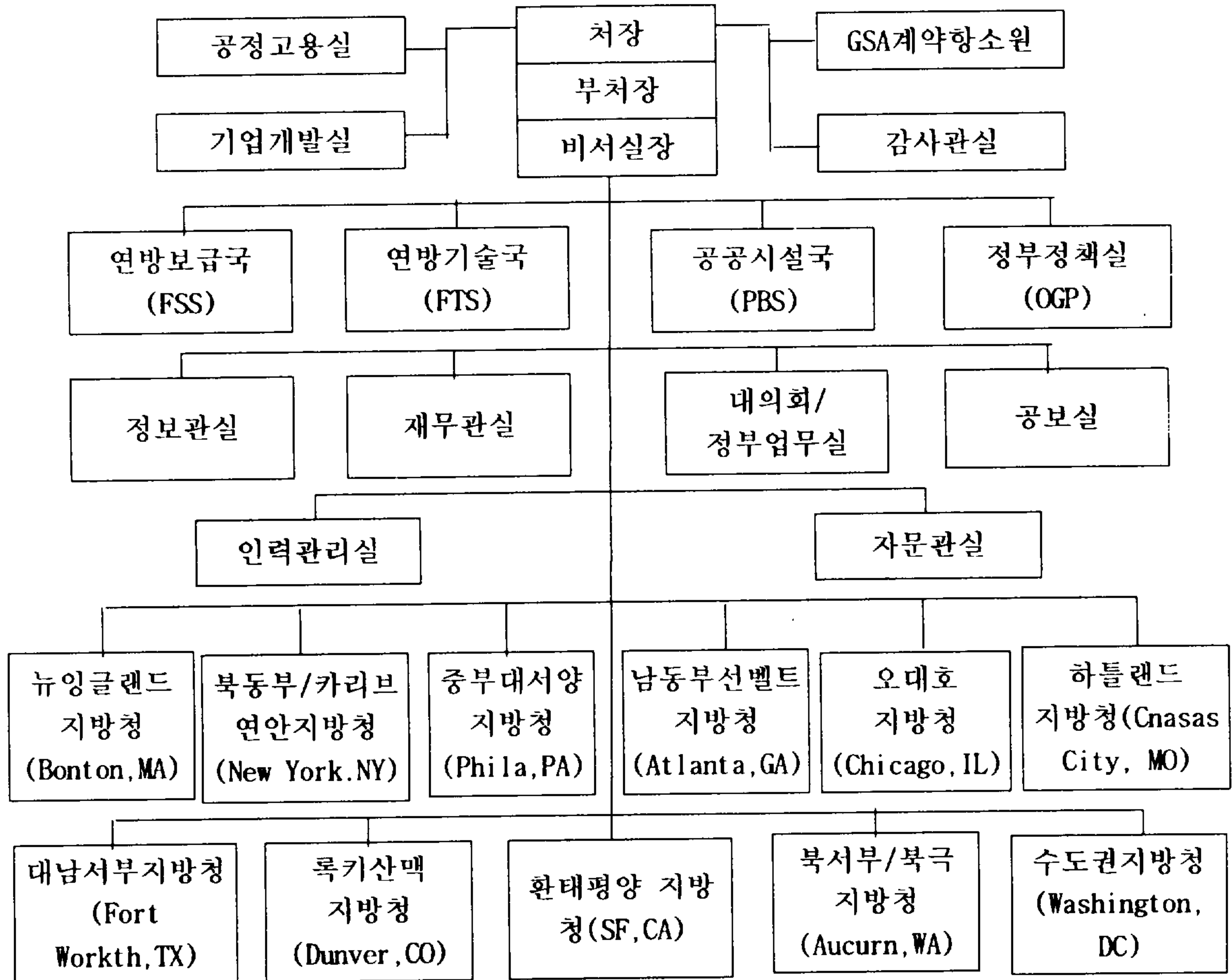
<그림 3-3> 美國 調達法令 體系圖



기타 조달관련법으로 Buy American Act(미국상품 우선구매법),Office of federal procurement Policy Act(연방조달정책법),Small Business

Act(중소기업법)등이 있다.

< 그림 3-4> GSA 조직도(Organization Chart)



자료 : 미연방 조달처 현황 1991.1

1949년 聯邦財産 및 행정서비스법에 의해 設立되었으며 워싱턴 DC 본부에 1정책실과 3사업국 및 11參謀機關이 있고 11개 地方廳을 두고 있다.

3) 入札制度

정부조달물품의 入札方法에는 競争入札(Sealed Bidding)과 協商(Nego-

tiation)이 있으며 競爭入札의 경우에는 入札과 開札이 公開的으로 이루어지고 낙찰은 入札招請章에 나와 있는 의미에 잘 부합되고 價格條件을 고려하여 정부에 가장 이득이 되는 입찰자에게 낙찰된다.

協商에 의한 入札方式에 있어서는 價格과 함께 技術的인 要因 및 過去 實績이나 經營狀態등 모든 要因을 綜合的으로 評價하여 낙찰이 이루어지며 다음과 같은 점에서 一般競爭 입찰과 상이하다. 즉, 개찰내용이 공개되지 않으며, 품질과 技術側面이 중요시되며, 경쟁입찰에서 처럼 가격이 惟一한 考慮要素가 아니므로 정부는 최저가 입찰자를 반드시 계약자로 선정할 필요가 없다.

또한, 技術提案書가 요구되며 提案者(입찰자)의 經營能力도 제안서의 평가기준이 된다. 정부 조달물품의 가격은 開札 후에도 조정이 가능하며 정부에서 요구시 입찰자들은 개찰 후에도 그들의 提案內容에 대한 추가보완 사항을 提出할 수 있다.

(가).競爭入札

(A) 1段階 競爭入札

일반적인 입찰공고 방법으로 미국 商務省에서 발행되는 CBD (Commercial Business Daily)를 통해서 공고되며 그 외 서적이나 電子媒體를 통해서도 공고가 이루어진다. 入札公告서에는 要約書가 수록되어 있으며 이 요약서에는 정부기관의 契約活動內譯과 낙찰에 관한 공고 등에 대한 要約敍述 內容이 포함되어 있으며, 購買機關의 요구사항이 분명하고 정확하고 완전하게 기재토록 되어있다.

작성된 입찰공고서는 모든 參與可能 업체들에게 配付하거나 공공의 장소에 게시 또는 기타의 방법으로 공고되며, 입찰자들이 入札書를 作成提出 하는데 充分하도록 30일 이상의 시간적 여유를 두고 있다.

입찰자들은 入札公告書上에 정해진 시간과 장소에서 公開 開札이 이루어 질 수 있도록 봉합된 입찰서를 제출하여야하며, 개찰은 입찰자나 입찰관계인이 방청하는 공개석상에서 이루어지고 있다. 개찰 후 입찰서는 입찰자와 협의없이 評價된다.

契約履行能力 審査는 일반적인 계약이행능력 審査基準을 운영하며 필요시 규정에 따라 落札全段階 조사를 실시한다. 계약은 입찰서가 공고조건과 일치하고, 入札價格과 입찰공고서상에 포함된 가격관련 요인만을 고려했을때, 정부에 가장 유리한 契約履行能力이 있다고 判斷된 입찰자와 이루어진다.

(B) 2段階 競争入札

2단계 競争入札方式은 政府調達 需要物品의 적절한 規格 作成이 어렵거나 기타의 사정으로 1단계 경쟁입찰이 부적합 할 때 사용하는 입찰방식으로서 技術規格書의 提出과 가격입찰서 제출의 2단계를 거쳐 낙찰자를 결정하는 방식이다. 제 1단계에서는 技術提案 要請書를 발행하여 1단계 경쟁입찰방식에 따라 기술제안서를 접수하여 구매하고자 하는 정부수요물품의 규격과 일치여부를 평가하고 필요시에는 제안자와 협의하여 제안규격을 수정 보완토록 하고 있다.

(나).協商 契約(Procurement by Negotiation)

協商契約이란 競争的 또는 非競争的 請約과 論議를 통하여 이루어지는 계약체결과정을 말하며 봉인된 계약으로서 제출하는 절차를 통하지 않고 체결되는 계약으로서 계약공무원은 정부의 수요물품 공급자에 대한 선택권이 있고, 적정한 가격의 청약을 하는 어떤 청약자와도 협상을 할 수 있다.

협상은 청약자로부터의 請約의 受領을 포함하고 契約條件 協議를 허용

하며, 청약자에게 통상적으로 계약성립전에 청약을 변경할 기회를 주는 일련의 과정으로서 계약조건 협의는 價格, 施行計劃, 技術的 要求條件, 契約類型, 기타 請約條件에 관해 협의토록 되어 있다. (제4장 협상에 의한 계약참조)

4)落札 制度

(가)落札者 選定基準 및 節次

입찰서 평가 및 낙찰자 選定節次의 목적은 경쟁입찰서에 대한 公評하고 包括的인 評價를 하고 정부의 요구조건과 가격 그리고 기타 요소들을 가장 잘 만족시켜줄 입찰자를 채택하기 위한 것이며 이러한 목적을 달성하기 위하여 考慮할 사항은 최소의 複雜性과 최대의 효율성, 낙찰자 선정에 필요한 적절한 정보를 낙찰자 選定委員長(SSA :Source Selection Authority)에게 제공, 조달의 목적을 수용할 수 있는 融通性, 소요비용의 최소화, 해당 기능영역의 자격을 갖춘 자의 專門技術 등이다.

協商에 의한 조달의 경우 낙찰자 選定은 가격뿐만 아니라 財政能力, 經驗, 技術 등의 여러가지 요소를 고려하여 "Best Value"혹은 "Best and Final Offer"를 제시한 應察自에게 낙찰된다. 낙찰자의 선정기준은 입찰권 유서에 자세히 나타나며 그 요인들은 계약마다 약간씩 다른데, 어떤 계약은 실적 및 경험(기술능력, 경영능력)을 중요시하고 어떤 계약은 가격을 중요시하나, 근래에는 "Best Value"에 근거하여 낙찰자를 선정한다.

(나) 落札者 選定計劃

落札者 選定計劃案은 낙찰자 선정 결정을 하기 위해서 계약자들로부터 입찰서가 어떻게 요청되어져야 하고 어떻게 평가되어져야 하는가를 설명

하는 計劃書로서 입찰서를 접수하는 시기에서부터 계약에 서명하는 시기까지 일어나는 낙찰자 선정에서의 필요한 단계와 業務遂行計劃(안)으로서 조직구성에 대한 설명, 계획된 사전입찰요청 활동, 조달전략의 요약, 계획된 평가요소와 상대적 중요도 설명, 사용될 評價過程, 방법 및 기술에 대한 설명, 중요한 일정계획 등의 내용을 갖추어야 한다.

낙찰자 선정 계획안은 믿을 수 있는 프로그램과 기술인력의 도움으로 계약담당자에 의해 준비된다. 公式的인 낙찰자 選定節次를 따를 때, 평가위원회는 계획안을 검토해야 하고 낙찰자 선정위원장(SSA)은 그 계획안을 承認해야하는데 이는 사전 입찰요청회의가 開催되기 전과 입찰요청서가 발부되기 전에 이루어져야한다. 契約擔當者が SSA일 경우, 契約責任者(Contracting Director)가 그 계획안을 承認해야한다.

2. 日本의 調達制度

1)政府調達 關聯法令

일본의 중앙정부 조달계획안의 공통적인 根據法令으로는 財政法 會計法과 豫算 決算 및 會計令 (정령, 총리령), 契約事務處理規則(대장성령)이 있으며, 이러한 기본법령외에 정부의 각 성청장은 각각 자체 調達會計 執行內規를 별도로 제정 시행하고 있다. 일본의 정부조달에 관한 주요원칙은 1947년 제정된 會計法에 의해서 규정되고 있으며, 이 회계법은 행정부의 각 부처 및 기타 수요기관에 적용되고 있다. 1981년 일본이 GATT의 정부조달협정에 가입함에 따라서 동 협정에 부합되도록 회계법 제 4조에는 정부조달 계약에 관한 基本原則이 규정되어 있다.

會計法 제 4조 契約偏 제 29조에 각 성청의 장은 제 10조의 규정에 의

한 것 외에 그 소관과 관련된 賣買, 貸借, 政府 및 기타 계약에 관한 사무를 관리하도록 규정하고 있으며, 또한 제 29조 2항에 각 성청의 장은 정령이 정하는 바에 의해 당해 성청의 契約擔當官에게 계약에 관한 사무를 委任할 수 있도록 하고 있다.

<그림 3-5> 일본정부의 조달관련 법령

	中 央 政 府			地 方 政 府
國際協約	GATT 정부조달협정			
立 法 府	회 계 법			지방자치법
內 閣	예산결산 회계령	예산결산 회계령의 임시특령	정부물품조달 수속특령을 정한정령	지방자치법 시행령
各 府 處	정부계약사무 처리규칙 (대장성)	각성의 내 부 규 정	정부물품조달 수속특령을 정한성령	각지방자치 단체의 내부규정

자료 : 강승현 정부조달시장 개방과 국내조달제도 개선방향 1997

일본에서는 國際環境 變化에 따라 정부조달에 관한 협정이 원활히 실시되도록 회계법의 적용을 받는 국가기관에서 체결하는 계약에 관한 사무처리에 대하여 회계법하에 예산결산 및 회계령, 예산결산 및 회계령 臨時特例 및 事務處理規則의 특례 등으로 국가 물품등의 조달절차 특례를 정한 정령 및 성령이 제정 시행되고 있다.

1992년도 일본의 GATT정부조달에 관한 통계에 의하면 31개 정부기관과

21개 정부기업이 獨自的으로 調達業務를 擔當하고 있으며, 회계법 제 4장 제 29조 계약사무의 관리에는 "각성청은 제 10조의 규정에 의한 것 외에 그 소관에 관련된 賣買, 貸借, 請負, 기타 계약에 관한 사무를 관리한다."고 규정하고 있음에 따라 조달업무가 需要機關別로 서로 다르며 다원화된 상태에 있다.

2) 入札 制度

정부조달 구매물품의 입찰방식에는 一般競爭, 指命競爭, 隨意契約이 있으나 회계법령상 국가기관의 입찰은 일반경쟁을 원칙으로 하고 있다. 그러나 회계법 제 29조의 3과 예결령 제 94조 및 제 99조의 규정된바에 의하면 예정가격이 소액인 경우 및 기타정령이 정하는 바에 의해 지명경쟁 또는 隨意契約에 의할 수 있다고 명시되어 있다.

입찰경쟁의 경우 입찰기일 10일전에 官報, 新聞啓示등에 의해 입찰공고를 해야하며 예결령 제 74조에 따라 긴급의 경우에는 5일까지 단축이 가능하다.

그러나 특정조달의 경우에는 관보에 40일전에 공고해야 하며, 긴급의 경우 10일까지 단축할 수 있다. 정부조달 購買物品의 競爭入札에 참가하려고 하는 자는 調達機關으로 부터 입찰에 관한 상세한 정보가 게재된 입찰설명서를 교부 받을 수 있으며, 필요에 따라서 入札説明會가 개최되고 있는데 입찰설명서의 入手方法, 入札 説明會의 일시 및 장소는 관보에 공고된다.

3) 落札 制度

(가) 落札者의 決定

開札은 官報에 공고된 일시와 場所에서 입찰자 또는 입찰자 대리인의 입회하에 행하여지며, 입찰자격이 없는 자가 행한 입찰이나 입찰에 관한 조건에 위반한 입찰은 무효가 되어 개찰의 대상에서 제외되며, 이러한 경

우에는 해당 입찰자에게 통지된다.

낙찰자의 결정은 계약담당관이 거래의 實際價格, 需給의 狀況, 履行의 難易, 수량의 과다, 履行期間의 장단 등에 근거하여 미리 산정된 예정가격을 上限線으로 해서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 하며 가격만을 경쟁의 원칙으로 하고 있다. 단 최저가격 낙찰방식으로는 충분히 對應할 수 없는 조달물자에 관해서는 透明性, 公正性 및 예산의 效率的 사용에 유의하여 종합평가 낙찰방식을 적용하고 있다.

개찰 결과 예정가격을 하회하는 입찰이 없는 경우, 반복해서 입찰서의 제출을 요구하며, 이러한 때에도 豫定價格을 하회하는 입찰이 없는 경우에는 당해 경쟁을 중단하게 된다.

동일 가격의 입찰을 한 자가 2인 이상의 경우에는 추첨으로 낙찰자를 선정하고 抽籤을 하지 않는 자가 있을 때에는 이에 대신하여 입찰사무에 관계없는 직원에게 추첨토록 할 수 있다.

각 조달기관은 資格審査에 의하여 입찰자의 契約履行能力을 미리 판단하는 것과 함께 품질 및 기타 요소에 관해서는 조달기관이 요구하는 일정한 품질, 사양 등이 確保되면 充分하고 가격만의 경쟁을 하고 있으므로 낙찰자의 결정에 있어서 契約擔當官의 자의적인 재량이 끼어들 여지를 배제하고 있다. 또한 각 조달기관은 입찰자에 대하여 낙찰자의 결정에 관한 통지를 문서로 하며, 潛在的인 供給者의 경쟁 참가 기회를 높이기 위하여 조달물자의 內容, 落札日, 落札者, 落札價格등을 官報에 公示하고 있다.

(나) 入札價格이 너무 낮은 境遇의 處理方法

최저가격 입찰자를 낙찰자로 하지 않을 수 있는 계약은 예산회계법 제 29조의 6 제 1항 단서규정에 의하여 예정가격이 1천만엔을 초과하는 공사 또는 제조의 請負契約으로 한다.

계약담당관은 당해 계약의 내용에 적합한 이행이 되지 않을 우려가 있다고 인정되는 때에는 現況調査를 실시하고 조사결과 및 의견을 기재한 서면을 계약심사 위원회에 제출해 그 의견을 얻어야한다.

契約審査委員은 계약담당관으로부터 의견을 얻은 때는 필요한 심사를 하고 서면에 의해 의견을 표시해야하며, 계약담당관은 계약심사위원의 의견중 다수가 동일한 의견일 경우에는 最低價格 입찰자를 낙찰자로 하지 않고 예정가격 제한 범위 내에서 최저가격 입찰자의 차순위를 낙찰자로 한다.

계약심사위원회의 의견 중 다수가 다른 의견일 경우에도 계약담당관은 당해 계약의 내용에 적합한 이행이 되지 않을 우려가 있다고 인정되는 합리적인 이유가 있을 때는 차순위자를 낙찰자로 한다.

4)競争 參加者格 審査

일본에서는 일반경쟁 및 指名競争 입찰에 참가하기 위하여는 일정한 자격요건을 갖춘 공급업자가 조달기관의 자격심사를 거쳐 有資格者 名簿에 기재되어야한다.

이와 같이 競争參加者를 制限하는 주요원인은 공급업자들의 계약 이행능력을 사전에 충분히 考慮하여 경쟁자를 제한하므로써 계약의 성공적인 수행가능성을 증대시키는 한편 무분별한 가격경쟁을 피할 수 있기 때문이며, 경쟁의 公正性을 잃지 않는 범위 내에서 각 조달기관이 경쟁참가자들의 경영규모 및 실적 등을 심사하여 유자격 명부를 만들어 운영하고 있다.

價格審査에 있어서는 申請者에게 각종 審査基準 항목에 대한 점수를 부여하고 종합점수를 산정하여 등급을 정하고 있으며, 등급은 대개 A, B, C로 나누고 있는데 이러한 등급에 의거하여 각 調達機關은 조달규모에 따라 계약이행능력을 갖춘 입찰자만 경쟁에 참여할 수 있도록 규정하고 있다.

자격심사에 있어서 등급을 구분함에 따라 등급이 높지 않으면 규모가

큰 계약에 참여할 수 없는데 심사기준이 대기업에 유리한 점이 많으며, 현재 회계법이 적용되고 있는 조달기관의 자격심사기준 항목으로서는 연평균 賣出額, 自己資本額, 機械設備額, 流動比率, 영업년수 등이 포함되어있다. 그러나 영업년수와 실적에 대해서는 일본 내에서의 영업년수와 영업 실적이 고려되는 경우가 많아 외국신청자가 입찰자격을 획득하는데 있어서 상대적으로 불리한 요인으로 작용하고 있다.

3. 캐나다의 調達制度

1)정부 조달관련 법령 및 조달업무 운영현황

캐나다의 정부조달관련 법령으로는 Defence Production Act, Department of Supply & Services Act, Financial Administration Act, Government Contracts Regulations, The North American Free Trade Agreement등이 있다.

정부기관이 필요로 하는 물품 중 \$2,500 Cdn이상의 물품구매는 캐나다 조달부(PWGSC)에서 담당하고, 그 이하 금액의 구매에 대해서는 각 부처에서 집행할 수 있으나, 그 액이 소액임으로 인해 대부분 조달부에서 집행하고 있고 군수물자와 비축물자를 포함한 연방정부의 모든 물자 및 서비스의 구매는 조달부에서 집행하고 있다.

特定地域에 한해서 구매가 행해지는 區域購買 프로그램(The Transportation Equalization Program)등을 운영하여 조달업무의 彈力性を 확보하고 있다. 이와 관련하여 의약품, 연관료 공급, 기계수리 보수업무 등을 주종으로 Standing Offer System을 운용중에 있는데 Standing Offer는 계약자체가 아니며 수요기관이 주문할 때 비로소 계약의무가 발생된다.

각 Standing Offer에 대해 현실적인 예정수량과 가격이 정해지나 정부

가 예정치에 대해 구매의무는 없으며 일반적으로 수요기관이 근처 販賣代理店을 통해 구입할 수 있는 財貨와 用役に 해당된다.

提案要請書を 발행하기 이전에 예산을 작성하기 위한 정부내 목적을 위해서 조달대상이 GATT또는 NAFTA의 적용대상인지 여부를 판단하기 위해서 豫定價格이 작성된다.

예정가격의 작성은 과거의 去來實例價, 동일 또는 類似物品 및 용역의 가격 등을 통하거나 조달대상에 대한 지식을 바탕으로 한 정부내 專門家의 推定을 통하여 결정된다. 豫定價格은 內部目的을 위해 작성하므로 외부에 公開하지 않고 있다.

2) 入札 및 落札制度

조달대상의 價額이 \$25,000이상인 경우 Government Business Opportunities (GBO)또는 전자게시판을 통하여 공고한다. 구체적인 입찰자격은 조달대상에 따라 변하되 일반적으로 財政的・技術的・經營管理的 資格을 考慮하여 자격 요건을 결정한다.

공개입찰 또는 選擇入札에 붙였으나 응찰이 없는 경우 또는 제출된 입찰서가 談合되었거나 입찰의 필수 요건을 따르는 입찰서가 없는 경우, 또는 입찰참가 조건에 부합하지 않는 공급자가 입찰서를 제출한 경우, 예술품 또는 特許權이나 著作權, 獨占權 같은 독점권 권리의 보호와 관련된 사유로 인하여, 또는 기술적인 이유로 경쟁이 없는 상태에서 물품 또는 용역이 특정의 공급자에 의해서만 조달될 수 있으며 적절한 대용품이나 대체품이 없는 경우, 조달기관에 의한 사전 豫測이 불가능한 狀況으로 인하여 초래된 극도의 긴급한 사유로 구매대상 물품 및 용역으로 공개하거나 선택입찰에 의하여 조달한다면 필요한 시간 내에 구매할 수 없는 경우 등은 隨意契約을 체결할 수 있다.

落札基準은 각 계약 건별로 입찰설명서에 제시된 기준에 의하며, 낙찰 기준이 잘 정의되지 않는 경우는 技術的 要素, 社會經濟的 要素, 계약조건에의 適合性, 經營能力, 가격 등의 다양한 요소를 고려하여 낙찰자를 선정한다. 입찰서의 평가는 수요기관의 대표자, 조달부 및 필요한 경우 관련기관과 합동으로 팀을 구성하여 실시한다.

3) 登録制度 및 資格審査制度

구매조달기관에서는 Source List를 품목별로 받고 있으며 구매기관은 이 리스트를 3년마다 심사하여 改定・補完하고 있다. Source List상의 등록이 取消되는 사유로는 공급자나 등록자가 등록 취소를 요청하거나, 파산 또는 주소불명의 경우 특별한 이유 없이 입찰에 참여하지 않은 경우 및 계약조건에 부합하지 않은 경우이며, 등록이 취소되어도 충분한 증거를 제시하는 경우 재등록이 가능하다.

特定購買에 대해 자격을 부여받은 공급자는 모두 선택입찰에 대한 대상으로 選定되는데 이들 供給者は 政府購買物品 調達機關에 있는 Source List 로 부터 선정되고 있다. Source List는 업체의 성격에 따라 4개그룹으로 구분되는 바, 그룹 1은 캐나다 소재제작자 캐나다에서 물품을 생산하지 않지만 Rationalization Review Committee에 의해 캐나다 산업에 기여한 공로가 인정되어 캐나다에서 생산된 것으로 간주되는 제작자 및 캐나다 製作者의 販賣 政策上 직접 정부에 판매하지 않을 경우 캐나다 소재의 동사 Agent이며, 그룹2는 캐나다 혹은 외국 제작자를 위한 캐나다 소재 Agent로서 직접 A/S를 제공하는 회사, 그룹3은 캐나다 혹은 외국 제작사를 위한 Agent나 Distributor, 그룹4는 외국 소재 제작자, Agent, 외국 정부로 분류된다.

일반적으로 수요부처와 조달부에서는 공급자의 자격심사를 하고 있으

며, 특히 고도의 기술이나 지식을 요하는 경우에는 평가팀을 구성하여 자격심사를 하고 있다.

4. 英國의 調達制度

1) 政府調達 法令 및 調達業務 運用現況

원칙적으로 中央政府 次元에서 管掌하는 조달관련 법령은 없으며, EC 위원회의 各種指針 (Directive)과 GATT 정부조달협정상의 규정 정도만 중앙정부 차원에서 관장하고 있다.

영국은 EC의 각종 조달관련 지침과 정부조달협정상의 의무사항을 국내정부 구매나 공사발주시 엄격히 적용하기 위하여 物品調達契約規定 (Public Supply Contracts Regulations)과 公共工事 契約規定(Public Works Contracts Regulation)에 의무사항을 반영하여 시행하고 있다.

政府機關이 필요로 하는 물품 및 서비스는 각 부 (department)와 청에서 직접 조달함을 원칙으로 하며, 중앙정부의 재무성에서는 예산지출과 조달관련 가이드라인만 제시하며, 中央調達關聯 CPU(Central Procurement Unit)는 직접 구매행정의 시행보다는 정부조달에 관한 정책개발 및 諮問을 행한다.

중앙정부 차원의 각종 조달관련 가이드라인에서는 효율적인 조달기준 (가격과 품질을 종합적으로 고려하는 기준, 소위 value for money 기준) 외에는 규정을 두지 않고 있다.

2) 入札 및 落札制度

一般的으로 一般競争, 指名競争, 隨意契約 形態로 이루어지고 있으며 건설공사의 경우 발주자의 承認名簿(Approved List)에 의한 지명경쟁, 이른바 선택적 지명경쟁방식이 많이 사용된다.

조달대상의 예가가 EC하한을 초과하는 경우 EC관보(The Official Journal of the European Community)에 공표해야하며 예가가 EC하한을 밑도는 경우는 業界誌나 시장조사 전문지에 게재하고 있다.

많은 경우 예상입찰자들의 事前資格審査를 실시하고 있는데 이는 해당 사업을 충실히 수행할 能力이 있다고 판단되는 자 즉, 낙찰확률이 상당히 높은 자들만 입찰에 참가하도록 하기 위해서이다. 따라서 입찰참가에 따른 비용 및 시간의 소비가 많으므로 無差別한 입찰참가를 제한하고 있으며, 入札參加名簿(Source List)를 작성하기 위해서 기업의 餘力, 能力, 實績, 財政狀態에 관한 보충적인 질문이 추가되기도 한다.

조달기관은 事後說明制度를 통해서 탈락업체들에게 추후 입찰에서의 입찰능력향상을 유도하고 공정한 경쟁을 유지함으로써 정부에 보다 효율적인 調達手段을 제공하고 있다.

낙찰자 선정기준은 통상적으로 가장 경제적으로 效率的 入札(The most economically advantageous offer)을 추구한다. 즉 費用, 危險, 品質의 3가지 요소를 종합적으로 고려하므로 반드시 최저응찰자가 낙찰이 되는 것은 아니다. 가능한 한 경쟁시키는 것이 정부의 기본정책이나 다음 3가지 경우에는 수의 계약에 의할 수 있다.

- ①경쟁이 상품의 부가가치를 증가시키지 않을때
- ②경쟁을 하지 않기로 한 전략적 의사결정이 있을때
- ③경쟁이 불가능할 때 (특허소유 등)

3) 入札結果 事後説明制度

事後説明制度는 입찰명부에 오르지 못한 기업이나 입찰에 실패한 기업들에게 사후에 설명하는 節次로 구매의 透明性和 效率性を 확보할 수 있고, 향후 구매에 기업들의 참여를 증가시킬 수 있다. 이와함께 공급업자들에게 향후 성공적으로 입찰하도록 지원해 주고 市場狀況에 대한 정보 특히 공급업자의 專門化에 대해서 보다 많은 情報를 提供해 줄 수 있다.

GATT정부조달협정, EC규정 하에서도 일정규모 이상의 물품 구매, 공사 및 서비스 계약에 관해서 事後説明制度가 필요한 요건을 규정하고 있으며 사후설명에 대한 요구는 입찰 脱落者가 탈락 사실을 안 직후부터 가능하며 사후 설명 결정이 난 후에는 발주 기관과 탈락업자 사이에 편리한 시간에 할 수 있도록 되어 있다.

政府調達協定에서 설명신청 즉시 하도록 규정되어 있으나, EC公共工事 및 物品 공급지침에는 신청 후 15일 이내에 하도록 규정하고 있다. 모든 사후 설명 요청에 대하여 신중하게 고려하여야 하지만 소규모 工事契約에 있어서는 사후설명에 따른 비용과 이로 인한 편익을 고려하여 사후 설명 개최 여부를 결정한다.

5. 獨逸의 調達制度

정부조달관련 체계는 독일 豫算法(German Budget Law)과 구매규정(Procurement Regulation)이 있으며 購買規程은 물품에 관한 규정과 건설 및 서비스로 나뉘어져 있다.

조달관련 법률과 규정은 聯邦經濟省(Federal Ministry of Economics)에서 기업과 민간으로부터 도움을 얻어 관장하고 있다. 조달기관은 연방의 경우 각 부(Ministry)와 청에서 직접 조달하고 있으나 조달과정에

서의 이의신청 등 분쟁이 발생하는 경우 그 해결은 중앙에서 집중하여 정부간의 문제로 해결하고 있다.

獨逸의 낙찰자 선정방법은 입찰관련서류를 종합심사 하여 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하나 반듯이 最低應札者가 낙찰자가 되는 것은 아니라 價格, 規格, 條件등을 상세히 종합평가하며 신규업체에 대하여는 信用도, 契約履行能力등 관련내용을 거래업체를 통하여 조사 확인하는 절차를 거치고있다.

6. 東南亞 國家의 調達制度²⁰⁾

동남아 국가의 정부조달협정 加入現況을 살펴보면 싱가포르와 홍콩은 1981년의 既存協定에는 가입했으나 이번 확장협상에서는 참여하지 않았고 대만은 현재 新規로 가입을 추진 중에 있어서 현재로서 가입국가가 없는 실정이다. 그러나 동남아 국가들이 현재의 추세로 牽制發展을 持續한다면 머지않아 政府調達協定에 가입하는 국가가 늘어날 展望이며, 싱가포르, 홍콩의 경우에도 현재에는 가입조건 때문에 비준을 하지 않거나 양허안을 제시하지 않았으나 앞으로 정부조달협정이 成熟關係에 이르면 가입할 것으로 展望된다.

또한 최근에 APEC국가들간에도 EU나 NAFTA국가들과 같이 조달시장을 서로 開放하자는 논의가 展開되고 있어서 이러한 趨勢를 감안해 볼 때 동남아국가들이 우리나라 조달시장에 가장 큰 영향을 미치는 국가들이 될 것으로 생각한다. 따라서 이들 나라들에 대하여 調達制度現況을 살펴보면 다음과 같다.

20) 이정두, 정부조달시장 개방정책, 연구보고서, 1995.

1) 싱가포르

정부조달 基本法으로 政府契約法(Gov't Contract Act)이 있으나 여기에서는 기본 사항만을 정하고 있으며 특별히 정부조달에 대하여 별도로 규정하고있는 法規는 없다. 정부의 구매절차에 관한 사항은 정부의訓令으로 되어 있으며 계약과 구매절차는 財務省 指針(Directive)과 회람에 의해서 보충되고있다.

대량의 물품 및 서비스 구매에 있어서는 재무성 산하 調達廳(Central Procurement Office)에서 관장하며 대부분의 공병건설공사는 國家開發部(Ministry of National Development)의 公務局(Public Works Development)에서 管掌하고 있다. 그 밖에 주요 입찰기관을 살펴보면 전기 수도 및 가스 공급에 대한 대 국민 서비스를 제공하는 Singapore Public utilities Board(PUB)와 港灣廳(Port of Singapore Authority), 通信公社(Singapore Telecom), 國防部(Ministry of Defence), 供給局(General Supplies Department)등을 들 수 있다.

입찰공고전에 발주공사의 豫定價格을 준비하지는 않으며, 공사가격의 파악을 위하여 필요한 各種資料를 保有하고 이를 내부적으로 활용하는데 정부공사 원가에 관한 통계조사 등을 통하여 가장 정확한 자료를 파악하여 전산관리하고 있으며 입찰 후에도 예정가격은 공개하지 않는다.

1건당 USD\$5,000(S\$15,000)을 초과하는 물품 · 서비스, USD\$10,000(S\$30,000)을 초과하는 공사는 경쟁입찰에 붙여야 하며 경쟁입찰의 경우 최소 3개이상 업체의 입찰 및 견적을 받아야 한다. 건설업 면허제도는 없으며 대신 建設産業 開發部(Construction Industry and Development)에 資格登録申請을 하면, 토목, 건축 등 분야별로 심사하여 8개등급으로 구분하며 發注官署는 공사규모별로 해당 登級業體를 대상으로 하고 있다.

싱가포르의 ASEAN 국가에 대해서는 '77.2.24에 동회원국간에 합의한 무

역에 관한 우대제도에 의하여 入札公告일 일주일전에 입찰에 따른 사항을 사전에 통지하며 US\$ 40,000 미만의 政府工事 發注시 비 ASEAN 회원국 보다 입찰가격의 2.5%를 우대하며 ,토목건설공사시 입찰참가 업체의 싱가포르인 주식소유 持分率에 따라서 2.5%~5%우대제도를 採擇하고있다.

입찰공고는 國內新聞이나 國際貿易(International Trade Press)에 게재함으로써 가능한 널리 공지시키고 있는데 특히 S\$15,000을 초과하는 물품 및 서비스와 S\$30,000을 초과하는 공사의 경우에는 입찰 마감일 4주 전에 관보에 게재하고 있다. 정부기관 발주 입찰정보의 전산화를 추진하여 電算網(Teleview System)을 통하여 가입자에게 정보를 제공하고 있다.

입찰 마감일 전에는 입찰서류를 사전에 公知한 입찰BOX에 공동으로 保管하며 여하한 상황에서도 입찰신청서에 명기된 입찰마감일 전에는 동 BOX를 개봉할 수 없다.

입찰참가자의 이의신청이 있는 경우 재무성의 豫算局(Budget Division of the Ministry of Finance)과 監査院(Auditor-General)에서 이를 심사한다.

각 조달기관은 입찰보증금을 납부하지 않은 경우, 입찰서 발급이나 접수를 거부할 수 있으며 입찰금액에 따른 입찰보증금액은 최소 S\$100에서 최대 S\$500이다.

事前登録者は 公務局(Public Works Department)이나 供給局(General Supplies Department)과 같은 등록관청으로부터 재무상태나 用役提供(시공)能力을 인정받은 회사나 기업을 말하며 사전등록자는 시공 및 재정 능력에 따라 물품이나 서비스, 공사에 대한 입찰참가범위를 정한 등록카드를 발급 받아 사용하게 된다.

낙찰자는 낙찰과 동시에 계약금액의 최소 5%에 해당하는 금액을 계약이행 보증금(Security Deposit)으로 예치해야하며, 瑕疵補修保證金(Reten-

tion Fund)도 계약금액의 5%는 반드시 현금으로 납부해야 한다. 瑕疵擔保責任機關은 통상 준공후 6개월이며 동 기간 내에 하자발생시 시공사 부담으로 공사하자를 보수해야 한다.

2) 홍콩

물품과 서비스의 조달에 관한 사항을 규정한 상법이 있으며 특별히 정부조달에 관하여 규정하고 있는 별도의 법률은 없다. 그리고 정부조달에 관한 기본법령 안내서로는 재무성이 관장하는 "Public Finance Ordinance"가 있다. 물품은 購買廳 (Government Supplies Department)이 타정부기관의 물품구매를 대행하고 있으나 건설공사의 경우에는 정부 각부서에서 독립적으로 직접 조달한다.

일반경쟁이 원칙이며 기타 제한경쟁이나 지명경쟁계약, 수의계약이 있다. 입찰참가자격 事前審査(PQ)제는 일반적인 입찰절차를 적용하기 곤란한 경우에 실시되며, 대규모이거나 매우 복잡한 공사, 공사금액이 현저히 큰 공사, 공사기간을 엄수해야 하는 공사 등은 건설성 財務會計局長 (Chief Treasury Accountant Works Branch)의 承認이 있어야 한다. 공사공고는 관보와 주요 신문에 하며, 추가적으로 홍콩정부가 외국 영사관과 무역위원회에 통보하고 있다.

일반경쟁입찰에서 특별히 입찰참가자에게 요구되는 자격은 없는데 건설공사와 관련하여서는 건설업 免許制度는 없으며 건설업체의 신청에 의하여 建設部(Works Branch)가 유자격자 명부를 작성하여 활용하고 있는데 유자격자 명부는 건설업체가 신청하는 경우 財務狀態, 技術能力, 과거의 施工經驗 등을 고려하여 A, B, C 3개 등급으로 구분한다.

그리고 PQ로 실시되는 공사의 경우에는 건설업자가 과거에 공사경험이 있는지를 보증하는 서류를 해당공사 발주자로부터 발급받아 제출하여

야 하는데 保證書類로는 과거 5년간 홍콩내에서의 공사실적, 과거 5년간 건설업자의 國內工事 및 海外工事 實績, 그리고 과거 5년간 시공한 빌딩의 형태 및 규모 또는 프로젝트 종류등이다.

낙찰자 선정기준은 最低落札制와 最適格落札制를 混用하므로 일반적으로 입찰조건을 충족하는 최저가 입찰자에게 낙찰이 되나 반드시 그러한 것은 아니다. 입찰서는 擔當公務員의 검토를 거쳐 入札委員會에서 최종 결정을 하며 入札, 契約條件에 대하여 이견이 있는 경우 법률적인 조언과 입찰서의 장·단점 등 검토를 거쳐 財務部長官이 지명하는 專門知識을 가진 공무원으로 구성되는 입찰위원회에 상정한다.

정부조달과 관련하여 분쟁을 조정하는 권한이 있는 분쟁조정기구는 없으나 시공자나 공급자는 調達廳(GSD)이나 관련 입찰위원회 독립적인 부패방지위원회, 행정불편 諮問委員會에 이의를 제기할 수 있고 司法節次에 의할 權利를 가지고 있다.

3) 臺灣

중앙정부 각 기관 및 公營社業機關 (우리나라의 정부투자기관에 해당)의 구매관련 근거법규는 「審計法」이 근간이며 국외구매 (외자)의 경우 심계법의 규정에 따른 「국외재물구매법」에 따르며 국내구매(내자) 및 영선공사(시설공사)의 경우 역시 심계법의 규정에 따라 「기관 영선공사 물품 구매 및 매각조례」 「행정원 및 각 소속기관 영선공사 입찰주의 사항」 과 「대만성 각기관 학교 물품구매 및 매각 주의 사항」에 따르고 있다.

대만의 국제입찰은 中央信託局(Central Trust of China)에서 집행하는데 '90.9월 지정된 「國際入札要領」에 따라서 '90년 말부터 공영사업기구는 자체발주가 가능해졌으며 중앙정부기구만이 中央信託局에 위탁하여

집중 구매하도록 하고 있다. 국내입찰(내자)의 경우 중앙정부 각기관 및 공영사업기구 자체에서 구매하거나 中央信託局(CTC)에 구매 의뢰하게 되나 중앙신탁국에 구매 의뢰하는 물품은 醫藥品, 環境器材 및 컴퓨터 設備 등이 주요물품이다. 營繕工事(시설공사)는 각기관별로 관계규정에 따라 자체발주하고 있다.

공영사업기구가 자체결정에 의하여 중앙신탁국에 委託發注하는 入札金額은 제한이 없으나 통상 중앙정부 각 기관의 위탁발주액은 대만화페로 5천만원(약 US\$183만)이상이며 臺灣省 物資局(Taiwan Supply Bureau)의 경우 자체 입찰할 수 있는 금액은 제한이 없다.

입찰종류로는 공개입찰, 제한입찰, Nego 구매 등 3가지 방법이 있는데 공개입찰은 新聞紙上 廣告掲載를 통한 일반 공개경쟁 입찰방식으로 가장 普遍化된 유형인데 만일 응찰회사가 1개사일 경우 3차례에 걸쳐 재입찰을 실시하며, 그 경우에도 1개사만이 계속 응찰할 경우 동사가 낙찰자로 결정된다. 制限入札은 일종의 지명입찰로서 긴급수요가 발생한 물품, 혹은 공개가 어려운 품목인 경우 사전에 審計部의 동의를 얻어 중앙신탁국에 登錄된 Agent (약 500개사)나 적정한 제조업체 중에서 2개사 이상을 선정하여 입찰을 실시한다.

입찰정보 (외자)는 入札마감일 약 30일전 주요 일간지에 게재되며 대만주재 각국공관 및 경제관련 기관에 송부된다. 入札保證金은 現金, 대만정부 債券, 銀行어음, 支給保證 Check, Stand-BY L/C의 형태로 1%이상을 예치하여야 하나 금액이 미화 \$20,000이하의 경우 예치할 필요가 없다.

낙찰자 결정 기준은 最低價格 응찰자로 결정되며 응찰자가 모두 발주처의 希望購買 금액보다 높은 금액으로 응찰하였을 경우에는 무효가 되며 재입찰을 실시한다.

第4章 落札者選定 및 契約制度 考察

第1節 2段階 競争入札에 의한 契約

1. 2 段階 競争入札²¹⁾ 란

물품의 제조, 購買 또는 用役契約에 있어서 미리 적절한 규격 등의 작성 이 困難하거나 기타 계약상 필요하다고 인정될 때에는 1단계로 規格 또는 技術入札을 실시한 후 2단계로 가격입찰을 실시할 수 있다. 이를 2단계 경쟁입찰이라고 하는데, 이는 일정한 성능과 規格, 技術 등을 갖춘 제품을 선택한 후에 가격으로 경쟁시키기 위한 것으로 제조업 제품의 성능 향상과 技術開發을 促進시키기 위한 제도이다.

2단계 경쟁입찰은 먼저 규격 또는 기술 입찰을 개찰하여 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하여야 한다.

1) 規格, 價格 또는 技術 價格分離入札

2단계 競争入札과 비슷한 概念이나 다만 2단계 경쟁입찰과는 달리 규격 가격 또는 기술가격입찰을 동시에 실시(Two Envelope Bid System) 하여 먼저 規格 또는 技術 入札을 개찰한 결과 適格者로 확정된 자의 가격입찰을 開札하는 점이 다르다.

규격과 가격 또는 기술과 가격을 分離하여 입찰에 부치는 경우 2인 이상의 유효한 입찰로 성립한 規格入札 또는 기술입찰의 개찰결과, 규격 적격자 또는 기술 적격자로 확정된 자가 1인인 경우에도 가격입찰서를 개봉할 수 있다.

21) 국방부, 재정회계 용어 해설집, 1997.

규격이란 일반적으로 공업 품의 물리적 및 化學的 特性, 製造方法, 試驗方法을 과학적으로 규정한 標準(Standard)을 말하며, 특히 제품구매 및 용역에 대한 규격을 지칭한다

규격서는 규격을 서술한 문서로서 이 규격서를 통하여 계약담당공무원은 군에서 요구하는 품질이 무엇인가를 제시하고, 계약업자는 입찰가격을 결정하며, 檢査官은 해물품이나 用役에 대한 검사의 방법을 알게 된다. 規格書의 내용으로서 중요한 것은 다음과 같다.

- 必要條件 : 규격서의 心臟部로서 제품의 性能, 材料, 形象, 置數, 用役, 重量, 色彩, 製造方法등을 상세히 서술한 부분
- 品質保證書에 관한 사항 : 檢査
- 납품준비사항 : 包藏 및 表示등이다.

第2節 協商에 의한 契約(Procurement by Negotiation)

1. 協商에 의한 契約의 意義

協商에 의한 契約制度²²⁾는 물품이나 용역계약에 있어서 契約의 特殊性, 緊急性, 기타 국가안보목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우 다수의 공급자들에게 제안요청서 등 필요한 서류를 교부하여 제안서를 제출받아 평가한 후 協商節次를 통하여 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결하는 것으로서, 95.1.5일자 국가계약법령 제정시 우리나라의 정부계약제도에 최초로 도입되었다(국계약법령제43조)

협상에 의한 계약이 2단계 경쟁입찰과 다른 점은 2단계 경쟁입찰은 일반경쟁입찰을 통해 입찰자로 하여금 기술 및 품질 등에 관한 제안서를 제출토록 요청하는 점인데 비해 협상에 의한 계약은 발주기관이 한정된 공

22) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 43조.

급자나 계약자를 선정하여 협상을 벌리는 점이 다른 점이라 할 수 있다.

본 제도는 미국 政府調達機關(GSA), 空軍(Airforce)등에서는 보편화된 제도이나 우리나라에서는 도입초기인 점등의 이유로 정부부문에서는 아직 일반화되지는 않고 있으나, 민간부문에서는 91.8월에 시작한 경부고속 철도 차량선정사업, 遞信, 金融 분산시스템 개발용역 사업 등이 협상에 의한 계약절차에 의한 것으로 기록되고 있다.

협상에 의한 계약을 체결하고자 할 때는 입찰공고시 협상에 의한 계약이라는 내용을 포함하여야 한다. (국계법 시행령 43조 2항)또한 협상에 의한 계약에 참가하고자 하는 자에게 제안요청서 등 필요한 서류를 교부하여야한다. (국계법 시행령 43조 3항)

그러면 여기서 미국에서 시행되고 있는 협상에 의한 계약제도 절차를 좀 더 구체적으로 알아보도록 하겠다.

2. 美國의 協商에 의한 契約節次

1) 協商契約의 種類²³⁾

가). 競爭的協商契約(Contract by Competitive Negotiation)

경쟁적 협상계약방식은 請約의 申請이 가능한 다수의 공급자들에게 提案要請書(RFP: Request for Proposals)를 송부한 후 제출된 제안내용에 관하여 상호 협의하고 제안서의 내용을 추가, 보완 또는 삭제할 사항이 있으면 이를 추가, 보완토록 하는 협의과정이 끝나면 "최선, 최종제안서 (Best And Final Offer ; BAFO)"의 제출을 요청하여 그 결과를 평가한 후 낙찰자를 選定하는 계약방식이다.

23) 신옥철 : Korea @natie.com.

나) 單一供給源 協商契約(Sole Source Negotiation)

單一供給源 協商契約이란 우리나라의 隨意契約과 類似한 方式으로서, 단일공급자에게만 RFP를 송부하여 그 공급자와 협상을 통하여 계약하는 방식이다. 미군수물자조달에 관한 법률에 규정된 단일공급원 협상계약 사유는 (a) 의회나 大統領令에 의해 國家非常事態가 宣布된 경우, (b) 공공의 緊急性(Public exigency)이 있을 경우 (c)개인적인 또는 전문직업적인 용역으로서 ㉠교육기관으로부터의 用役購買時 ㉡\$10,000이하의 少額購買時 ㉢미국밖에서의 구매시 ㉣의약품 및 의료용품 등

2) 協商契約의 節次

경쟁적 협상계약에 관한 구체적인 절차는 명문으로 규정되어 있지 않으며 협상계약추진을 위하여는 契約擔當機關(Contracting Agency)이 일정한 도내에서 계약담당관의 재량권에 따라 정부에 가장 유리한 제안을 하는 競爭者를 落札시키기 위한 제도이기 때문에 먼저 일반적으로 동 방법을 적용하기 위한 제안요청서, 제안서 평가기준과 낙찰자선정절차를 만들게 되며, 이를 위하여 우선적으로 계약담당기관은 그 기관이 사용할 낙찰자 선정계획안을 준비해 두어야 한다.

그 다음으로 계약담당기관은 提案要請書(RFP)에 낙찰자 選定計劃案을 명시하고 최종 낙찰자를 선정하는데 사용되는 평가요소들에 관한 세부명세서를 준비하여야 한다. 낙찰자 選定計劃案과 提案要請書를 준비함에 있어서 계약담당 기관은 落札者選定을 위한 다양한 접근방식에서 조달될 자산이나 서비스의 특성, 조달의 규모 및 복잡성 등에 따라 하나의 접근 방식을 선택할 수 있는데, 협상계약은 일반적으로 다음과 같은 절차를 따르고 있다.

가) 購買要件의 設定

購買物品의 수요 부서에서는 購買調達機關의 계약담당관이 어떤 구매 활동을 開始하기 전에 그 물품의 규격을 정하고 물품의 생산이나 구매와 관련된 자료를 제공하여야 하는데, 대부분의 경우 物品規格은 계약담당관과 상호협조 하여 작성된다.

나) 契約 擔當官의 分析

계약담당관은 구매할 물품의 規格要件을 검토한 후 가장 적합한 계약 형태와 技術規格, 物品引導條件, 運營要員 訓練의 必要性, 부품의 필요성 등을 검토하여 가장 적합한 공급원을 판단한다.

다) 提案書의 要請(Request of Proposal)

계약담당관은 購買要請機關이 제출한 자료를 검토한 후 제안요청서(RFP)를 만들어 공급 가능한 供給者(Potential Supplier)에게 송부하며, 이때 제안서의 提出期限은 30-90일로 제한된다.

라) 提案書의 評價(Evaluation of Proposals)

(a) 제안서의 提出期間 만료 후에 계약담당관은 각 제안서가 제안요청서상에 기술된 규격과 일치하는지를 철저히 평가하여야 하며, 평가 접근 방식으로는 허용 최저가 낙찰에 의한 接近方式, 最大價值概念에 의한 接近方式, 計量化에 의한 접근방식등이 있다.

(b) 이와 같은 세 가지 접근방식 가운데 조달될 자산이나 서비스의 특성에 따라 選擇된 접근방식을 평가한 후 제안서가 다른 모든 제안서에

비해 월등히 우수하면, 정부는 그 제안자와 협상을 시작할 수 있다.

(c) 그러나, 하나이상의 공급자와 협상하는 것이 정부에 가장 유리하면 각 공급자에게 그들의 제안서를 변경하여 정부가 설정한 조건을 충족시키도록 추가보완을 허용할 수 있다.

마) 契約의 協商(Negotiation of the Contract)

(a) 계약의 협상단계는 購買節次의 핵심과정으로서 특정제안서와 관련된 모든 사실을 檢討할 수 있는 충분한 시간과 공급자가 제안한 물품 규격에 대한 原價計算基礎資料를 요청할 수 있다.

(b) 契約擔當官의 요청에 따라 제출된 물품의 원가계산기초자료나 技術資料, 設計資料의 검토분석에 따라 계약담당관은 구매물품의 가격과 전체계약금액에 適正性 判斷이 가능하게 된다.

바) 契約의 締結(Award of Contract)

계약담당관이 제안서를 충분히 분석, 검토하고 제안자와 시담을 만족스럽게 완료하면 계약이 체결된다.

3) 落札者 選定節次

美國聯邦調達規定(FAR: Federal Acquisition Regulation)제15.6에는 공개협상조달에 있어서 낙찰자를 선정하기 위한 기준과 절차가 규정되어 있는데, 協商(Negotiation)에 의한 조달의 경우, 낙찰자선정은 가격뿐만 아니라, 財政能力, 經驗, 技術등의 여러 가지 요소를 고려하여 "Best Value" 혹은 "Best and Final Offer"를 제시한 응찰자에게 낙찰된다.

낙찰자 선정기준은 入札勸誘書(Solicitation)에 자세히 나타나며, 그 요

인들은 계약마다 약간씩 다른데, 어떤 계약은 실적 및 경험(기술능력, 경영능력)을 중요시하는 반면, 어떤 계약은 가격을 중요시하거나, 근래에는 "Best Value"에 근거하여 낙찰자를 선정한다.

4) 落札者選定の 接近方式

가) 許容 最低價落札에 의한 接近方式(Lowest-Priced Acceptable Proposal)

(a) 이 방식은 "2단계 秘密競争入札方式"과 비슷한, 이들 사이에는 두 가지의 중요한 차이점이 있다. 즉, 協商方法이 사용될 때에는 討論이나 協商은 기술제안서 뿐만 아니라 가격제안서에 관해서도 이루어 질 수 있다는 것이며, 2단계 비밀입찰방식이 사용될 때에는 계약담당자는 수용하기에 충분히 의심스런 기술제안서에 대하여는 考慮할 필요가 없다는 것이다.(FAR 14.503-1(f)(1)참조)

(b) 이 接近方式은 종종 "2단계방식"으로 간주되는데, 이는 가격과 상관이 없는 기술제안서를 要請하고 있기 때문이다. 이 기술제안서들은 정부에 의해 받아들여질 만한 것인지, 혹은 협상 후 받아들여질 수 있는 것인지를 決定하기 위해 평가된다.

(c) 기술제안서 평가 후에는 適當한 기술제안서를 제출한 입찰자에 대하여 가격제안서에 대한 심사가 진행되는데, 처음의 제안서 또는 필요시 討論過程을 거쳐 책임있는 낮은 가격을 제안한 사람이 선정된다. (FAR 15. 609(d))

(d) 이 방식을 採擇할 때 조달에 소요되는 시간을 줄이기 위해 계약담당자는 입찰자들에게 기술제안서와 가격제안서를 처음부터 분리 밀봉하여 제출해 줄 것을 요구하기도 한다. 즉 기술제안서는 어느 것이 합당한지(토론과정을 거칠 수도 있음)를 결정하기 위하여 평가한 후 그 다음

에 합당한 기술제안서를 제출한 자에 대한 가격제안서가 개봉되어 평가된다.

(e) 이 접근방식 하에서 가격을 제외한 모든 평가요소들은 進行, 非進行原理(go, no-go basis)로 평가된다. 이 방식은 일반기술제안서에 대한 수용여부가 판단된 후 가격이 결정요소로 작용될 때 이용할 만하다. 이 접근방식에서는 비용 기술의 相互交換(trade-offs)은 있을 수 없다. 모든 입찰자들은 동일한 조건으로 두 번째 단계로 돌입하고, 마지막 결정은 낮은 가격에 의해 결정된다.

1.낙찰자선정계획안수립 2.기술제안서요청 3.기술제안서 접수 4.평가 (evaluation) 5.명료화(Clarification) 6.1탈락제안자에게 통보 또는 가격입찰서 요청 7.가격입찰서 접수 8.평가 8a.1.모두제안자와 구두 및 서면토론 8a.2.최적, 최종제안서요청 8a.3.최적, 최종제안서접수 8a.4.평가 8a.5.채택 8a.6.탈락 제안자에게 통보 8a.7.해명 8b.1.토론없이 낙찰자선정 8b.2.탈락 제안자에게 통보 8b.3.해명²⁴⁾

나) 最大 價値概念에 의한 接近(Greatest Value Concept)

(a) 遂行能力 기타 요소들의 觀點에서 정부에게 최고의 가치를 제공할 수 있는 입찰서를 채택하는 것이 아니라 금액상 최고의 가치를 제공하는 입찰서를 채택하는 것이다.(FAR15.605(C))

(b) 제안요청서에 技術提案書와 價格提案書를 모두 요구하며, 각각의 제안서에 대한 평가를 동시에 하고 필요시 이들에 대한 설명서를 요구하는데(FAR15.601), 토론없이 最終採擇이 이루어질 수도 있고, 경쟁범위가 정해지기도 한다.(FAR15.1003). 또한 토론없이 最終採擇이 이루어 질 경

24) 미국 중소기업법(SMALL BUSINESS ACT) 8조의 규정에 의한 프로그램 미연방조달처(GSA)현황 1999.

우에는 탈락한 입찰자들에게 통보를 해 주고, 요청이 있으면 解明(debriefing)도 해준다(FAR15.1003).

(c) 競争範圍가 정해질 경우에는 그 범위 밖의 모든 입찰자들에게 그들의 입찰이 脱落되었음을 통보해 주고, 競争範圍內的 모든 입찰자들은 구두 또는 서면으로 토론을 하게 되며, 그 후 경쟁범위내의 입찰자들에게 最適・最終(Best and Final)제안서를 제출하도록 한다.

이 접근방식에서 落札者選定委員長(SSA)은 정부의 요구조건을 가장 잘 충족시킬 능력을 갖춘 입찰서를 최대한의 융통성을 가지고 선별할 수 있다.

이 방식은 價値分析이나 費用, 技術의 相互交換機會를 提供해 주며, 비록 궁극적으로는 최저의 가격을 제안한 자에게 낙찰이 주어질 수 있기도 하지만, 최저가격의 제안이 필수조건은 아니다.

만약 높은 가격의 제안서가 採擇된다면, 그 낙찰자결정에 따른 추가비용 지불을 正當化할 수 있는 가격분석 결과를 서면으로 만들어 놓아야 한다.

(d) 이 接近方式은 계약서의 技術的 專門性이 특히 중요한 경우에 이용되어야 한다.

1.낙찰자 선정 계획안수립 2.제안서 요청 3.가격 및 기술제안서 접수
4.평가 5.명료화 6a.1.토론없이 낙찰자 선정 6a.2.탈락 제안자에게 통보
6a.3.해명 6b.1.경쟁범위 결정 6b.2.경쟁범위 밖의 제안자에게 통보 6b.3.
경쟁범위 내의 모든 제안자와 구두 및 서면토론 6b.4.최적, 최종제안서요
청 6b.5.최적, 최종제안서접수 6b.6.평가 6b.7.채택 6b.8.탈락입찰자 통보
6b.9.해명

다) 計量化에 의한 接近(Total Point System)

(a) 이 방식은 가격을 포함한 모든 평가요소들에 점수가 주어지고

이들을 수치로 等級化하며, 우선 입찰요청서에 평가요소들을 나열해 주고 그들의 相對的 重要도를 명시해 준다. 또한 이미 정해 놓은 等級體系에 따라 각각의 제안서에 점수가 부여되며, 結局 가장 높은 점수를 얻은 제안서가 採擇된다는 것을 명시해 준다.

(b) 一般的으로 價格提案書에 대한 配點은 최저가격에 滿點을 부여하고 기타 다른 제안서에 대해서는 이 최저가격과 상대적으로 얼마만큼 차이가 나는 지에 따라 점수가 배점되는데, 제안요청서에 이미 가격 제안서와 기술제안서에 評價項目 및 配點이 설정되어 있기 때문에 價格/技術의 相互交換은 불가능하지만, 낙찰자선정위원회는 타당성 있는 판단기준에 따라 기술제안서에 다시 배점할 수 있는 裁量權이 있으며, 다만, 이 경우에도 비용과 기술점수를 상호 교환할 수는 없다.

(c) 이 방식의 問題點은 한 군의 평가요소들에 매겨진 점수는 다른 군의 평가요소들에 매겨진 점수와 항상 같은 가치를 정부에게 제공할 수는 없으나, 적어도 그 점수들의 총점은 數學的으로는 정확하게 같은 가치를 제공해 주는 것으로 나타난다는 것이다. 더구나 이는 계약담당기관의 融通性和 裁量權을 제한하여 그 기관이나 潛在性있는 입찰자에게 어떤 중요한 혜택도 부여하지는 못한다는 것이다.

(d) 따라서, 이 방식은 가격 또는 비용이 평가요소로 작용하는 계약에서는 사용되어서는 아니 된다. 예컨대, 카페테리아 계약이나 여행서비스 계약처럼 가격 또는 비용이 정부에 아무요소로도 작용하지 않는 GSA 계약에서 이 방식을 사용하는 것은 적절하다. 표 <4-1>를 통해서 각 방식별 長短點을 보도록 하겠다.

< 표4-1 > 落札 接近方式별 長短點 比較

落札者選定方法	長 點	短 點
허용최저가낙찰에 의한 접근방식	· 선정방식 단순하여 업무의 효율성	· 기술제안서판단 후 최저가격이 낙찰되므로 기술적 중요성 높은품목 조달곤란
최대가치개념에 의한 접근방식	· 낙찰자선정위원회 종합평가결과를 바탕으로 하므로 시스템 장비류 합리적임	· 최고가 제안서 채택시 추가 비용지불을 정당화 할 수 있는 평가기준작성곤란
계량화에 의한 접근방식	· 가격포함 모든 요소 점수화로 평가결과 명료화	· 담당관재량권이 없어 수요기관이 필요로 하는 물품 조달에 한계

第3節 適格審査制度 考察

1.適格審査制度란

推定價格²⁵⁾이 告示金額 이상인 工事 物品 및 用役 등의 계약에 있어서 낙찰자를 결정하기 이전에 豫定價格²⁶⁾이하로서 최저가격으로 입찰한 자 순으로 당해계약 移行能力을 심사하여 낙찰자를 선정하는 제도를 말한다.

25)추정가격이란 특정물품의 예정가격이 결정되기 전에 예산배정금액 및 예산산출 기초자료 등에 의하여 추산한 가액으로 추정가액으로도 표기한다. 국제법 특정물품조달에 관한 특례규정

26) 예정가격이란 국가가 당사자가 되어 계약을 체결할 때 계약금액 결정의 기준으로 삼기 위해 입찰 전에 계약담당공무원이 미리 작성 비치하여 두는 계약금액의 예정액을 말한다.

이 제도는 지난 1995.7.6자 국가계약법령에 그 근거를 규정하고 심사기준은 회계예규"適格審査基準"²⁷⁾으로 정하고 있으며 細部基準은 당해 계약담당공무원이 정하여 시행하도록 되어 있다.

적격심사제도에 의한 방법으로 공사 物品 및 用役을 執行하고자 할 때에는 落札者決定方法, 적격심사기준 열람에 관한 사항, 심사에 필요한 서류 및 제출기한 등을 공고하여야 하며 입찰에 참여하고자 하는 자가 閱覽할 수 있도록 細部審査基準 審査에 필요한 증빙서류 작성요령 및 제출방법 기타 심사에 필요한 사항을 입찰에 관한 서류와 함께 교부하여야 한다.

입찰을 집행한 후 豫定價格 이하로서 최저가 입찰자에게 적격심사 서류제출을 요구하되 그 提出期限을 분명히 하여야하며 그 제출기한은 서류작성에 충분한 기간이어야 한다.²⁸⁾

만약 요구한 서류를 기한 내에 제출하지 않거나 제출된 서류 등이 미비 또는 불명확한 경우에는 기한을 정하여 督促 또는 補完을 요구할 수 있고 보완 요구한 서류를 제출하지 아니한 경우에는 적격심사 대상에서 除外하거나, 當初 提出된 서류만으로 심사한다.

2.審査項目別 配點限度

적격심사항목 및 배점한도는 會計例規 2200.04-146-4와 같으며 물품 및 용역에 대한 적격심사 항목 및 배점한도는 각 중앙 관서의 장이 회계예규의 적격심사 항목 및 배점한도를 準用하여 財政經濟部長官 協議를 거쳐 정하도록 되어 있다.

그러면 국방부 조달본부에서 시행하고 있는 外國人을 대상으로 하는

27) 회계예규 2200.04-149-4.98.8.10 「적격심사기준」

28)국계약법 시행규칙 제 41조 「입찰에 관한 서류의 작성 및 송납」

국제입찰 적격심사기준을 아래 <표4-2>를 통해서 보겠다.

< 표4-2 > 적격심사 항목 및 배점한도 (물품)

구분	심사분야	심사항목	배점한도
계약이행능력	· 이행실적 · 업체신용도 · 하자발생	· 관납 및 민수실적 · 신용평가등급 · 하자발생정도	20 25 25
입찰가격			30
총 계			100
신인도	· 계약이행성실도 · 계약질서준수정도	· 납품지연 · 부정당업자제재	-12
결격사유	· 납품이행결격여부	· 국제법시행령 76조에 의거 부정당업자 제재절차 진행중 · 부도파산우려가 있어 계약이행이 곤란한 경우 · 상사중재 법원판결을 이행완료 못한 경우	-40

적격심사제도에 의한 審査方法은 예정가격 이하로서 最低價로 입찰한 자순으로 심사 하여야하며 綜合評點이 75점 이상인자를 결정하여야 한다. 다만 예정가격 불비치의 경우에는 입찰가격을 제외한 항목으로 심사하며 綜合評點이 입찰가격을 제외한 配點限度의 100분이 75인 52.5점 이상인자를 낙찰자로 결정하여야 한다.

동일 가격으로 입찰한 최저가 입찰자가 2인 이상인 경우에는 종합 평점이 75점 이상인자 중에서 최고 점수인 자를 낙찰자로 결정한다. 75점 이상인자가 없는 경우에도 당해 契約目的物の 特殊性, 入札狀況을 고려하여 적격심사 委員會에서 필요하다고 인정할 경우에는 일정점수 이상으로서 최저가로 입찰한 자를 낙찰자로 결정할 수 있다.

적격심사를 면제받을 수 있는 경우는 최근 1년내에 당해 발주기관이 실시한 입찰에서 適格審査를 받아 낙찰한 실적이 있는 자로써 과거 실적이 당해 심사대상보다 性能・品質・内容등이 동등이상이고 實績金額이 당해 심사대상의 推定가격이상인 경우와 최근 3년 내에 당해 계약목적물과 동등이상 물품을 당해 입찰물품 推定價格의 100%이상을 국제령 42조 2항 단서의 공공기관에 납품한 실적이 있는 자는 적격여부를 심사하지 아니하고 낙찰자로 결정할 수 있다. 계약담당공무원은 제출된 서류가 부정 또는 虛威로 작성된 것이 判明된 때에는 계약체결 이전인 경우에는 적격낙찰자 결정대상에서 제외 또는 결정통보를 取消하고 계약체결 이후인 경우에는 당해 계약을 解除 또는 解止할 수 있다.

3. 契約履行能力

契約履行能力 평가요소별 등급과 배점한도를 <표4-3>를 통해서 알아보겠다.

納品實績 評價시 주의할 사항으로 ①관납 실적은 공공기관에 납품한 실적으로 해당기관에서 확인한 納品實績 證明에 의한다. ②외국정부 및 민수 납품실적은 해당업체 또는 해당기관나이 확인한 납품실적 증명서에 의하되, 외국실적은 公證必한 것에 한함. ③납품실적은 동종 또는 類似品の 官納 및 민수실적 모두를 100%인정 평가한다. ④통화간 환율 계산은 입찰전일 대 고객 電信換 賣渡率을 적용하여 평가한다.

신용등급부여는 국제신용조사 평가회사인 DUN &BRADSTREET (D&B)사의 업체신용평가서의 평점을 기준으로 해당발주기관에서 부여한 등급을 적용한다.

瑕疵等級 評價基準은 최근 2년내 해당발주기관의 계약이행 과정에서 발

생한 모든 사실에 대하여 평가하며 미 이행의 평가기준은 정당한 이유없이
업체의 귀책으로 인하여 6개월 이상 하자 미이행건에 한하여 적용한다.

< 표4-3 > 이행실적 배점기준

深思項目	評價要素	配點	等 級	評點
移行實績	3년내 실적	20	A. 100%이상 B. 80이상~100%미만 C. 60이상~80%미만 D. 60%미만	20 18 16 14
業體信用度	국제신용조사평가 회사의신용평가서 의 평점에 의한 신용등급	25	A. 85점이상 B. 70~85미만 C. 60~70%미만 D. 60점미만/확인불가	25 21 17 13
瑕疵發生	발생횟수 및 이행 여부	25	A. 하자발생사실이없는 경우 B. 2회이하 발생/하자이행완료 C. 3회이상 발생/하자이행완료 D. 2회이하 발생/하자미 이행 E. 3회이상발생/하자 미 이행	25 22 19 15 10

자료: 국방부 조달본부 외국인 대상 국제입찰 적격심사기준

4. 業體信用調査 및 評價方法 分析

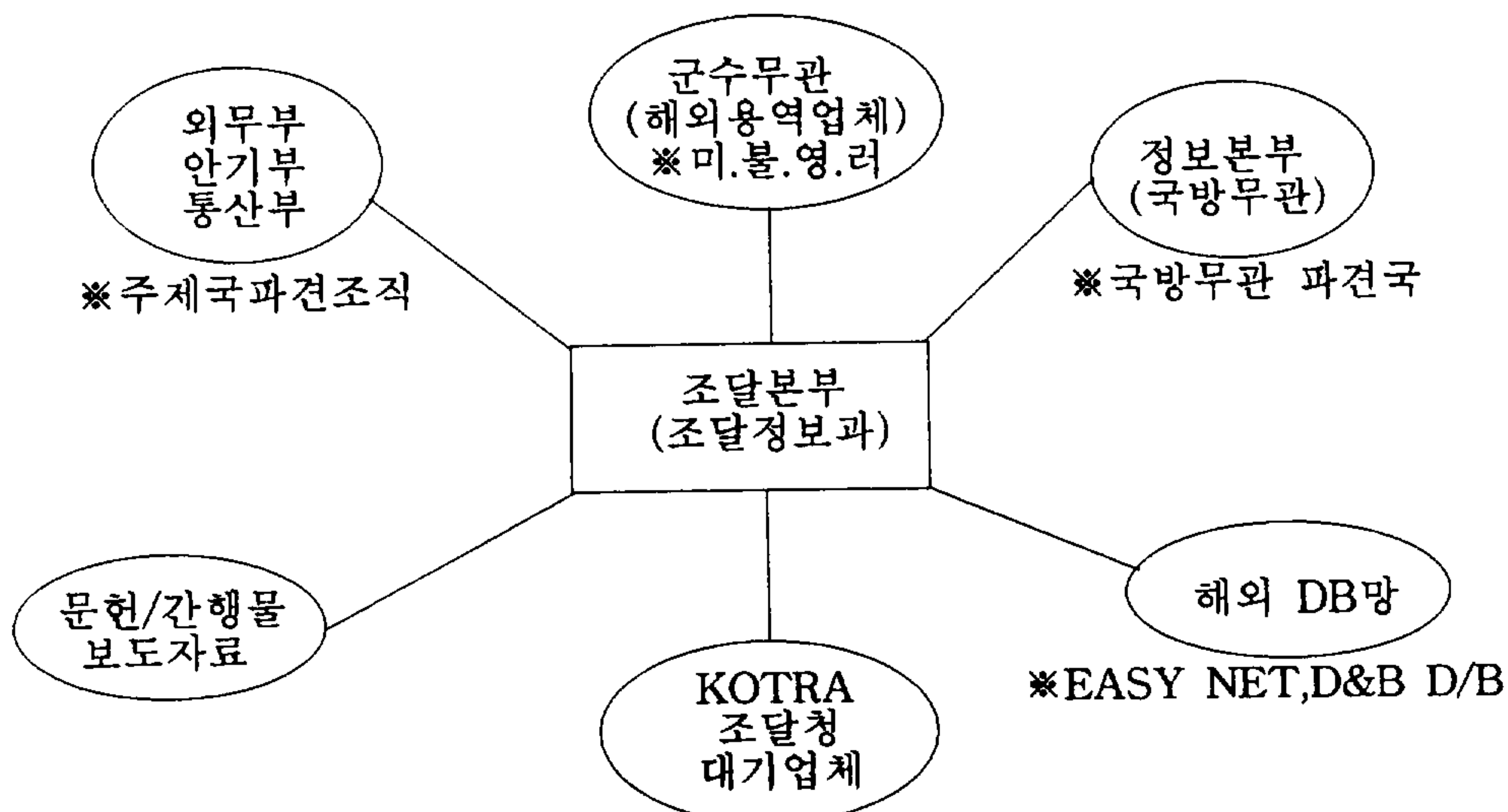
1)信用調査正意

業體信用調査는 외자조달계약 對象業體(Prospective Contractor)에 대
한 업체개황 및 生産能力, 財務構造, 經營實態, 信用等級과 제반 검토요
소에 따라 계약이행에 필요한 信賴性(Realiability)과 責任性(Respin-
sibility)을 계약체결이전에 Pre-award Survey형식으로 조사 , 자료수집,
분석 및 평가하는 절차를 말한다.

신용조사 대상은 외자조달참여 업체로서 국방부에서 지시된 업체, 사업

책임부서에서 요청한 업체, 기타 필요하다고 인정되는 업체를 대상으로 실시하며 상장업체로서 최근 分期報告書(Quarterly Report), 年例報告書(Annual Report)를 제출한 업체나 도태장비부품 공급업체로 인수도 조건(Payment on Delivery)으로 계약체결 대상업체는 신용조사를 생략할 수 있다. 신용조사 획득은 專門用役機關, 각국 정부기관 및 公共機關, 製造業體 및 공급업체, 현지소재 거래은행 및 기술자료, 전문서적 정기 /수시간행물과 기타 보도자료 등 가용한 모든 수단을 최대한 활용한다. 신용조사 전문용역 기관은 DUN BRADSTREET (D&B) CREDIT REFORM(CRF)사 등 지역에 따라 구분활용하며 주로 미주지역역 D&B사, 구주지역은 D&B또는 CRF사를 활용하고 있다.

< 그림4-1 >信用調査依頼/獲得節次圖



자료: 외자조달 실무 참고서, 국방부 조달본부

2)信用調査 種類

신용조사자료 종류는 작성주체, 목적 및 내용에 따라 기업정보 보고서, 정부거래 상황보고서, 보급목록자료, 국제전산통신망자료, 기타 일반신용

조사자료 등으로 구분한다. 신용조사 내용은 일반적으로 ㉠業體名 ㉡住所, ㉢代表者 ㉣電話-NO, FAX- NO, TELEX- NO 등 ㉤業種(제조업체, 공급업체, 기타) ㉥主 去來銀行 信用狀態 ㉦業體沿革, 製作/供給能力(품명, 수량 등)資產規模등 ㉧해당국 정부조달실적 ㉨법적 행정적인 조치사항여부 ㉩기타 참고사항을 조사하며 필요에 따라서는 그 범위를 확대 또는 축소할 수 있다.

3)信用調査 資料의 評價

諸般 調査方法을 활용하여 획득한 자료는 정확하게 분석되어 착오없이 실무에 활용될 수 있도록 되어야 하는데 調査資料에 대한 평가는 신용조사 전문업체인 D&B사에서 정한 기준에 따라 평가한다.

가) 財政能力(FINANCIAL STRENGTH)

<표 4-4>에서 보는 바와 같이 미국기업에 관한 rating은 5A부터 HH까지의 15등급에 의한 推定實質資産 (SETIMATED FINANCIAL STRENGTH)평점과, 1부터 4까지의 종합평점 (COMPOSITE APPRAISAL)으로 구성되어 있다.

推定實質資産 評價 또는 CAPITAL RATING 이라고도 하는데, 여기에서 추정실질자산은 총자산(단, 無形固定資産은 控除)에서 총부채를 뺀 금액을 기준으로 하는 것이 원칙이나, 신뢰 할 만한 자료 입수가 불가능한 경우는 納入資本金을 기준으로 하는 일도 있다.

나) 信用分析(CREDIT APPRAISAL)

조사대상회사의 순자산 규모와 회사의 財務狀態, 營業實績, 入力, 去來,

銀行關係, 訴訟關係, 産業全體의 景氣狀況, 代金決濟 實績, 전반적인 신용도 및 경영능력등을 고려한 종합평가의 조합한 기호로 조사대상회사에 대한 최종평가, 일명, CREDIT APPRAISAL이라고 하는 綜合評點은 다음의 8개 요인에 따라 평가된다.

< 표4-4 > 信用等級 基準

구분	추정실질자산	종 합 평 점			
기호	추정실질자산 US\$	HIGH	GOOD	FAIR	LINLTED
5A	\$50.000.000 AND OVER	1	2	3	4
4A	\$10.000.000 TO \$49.999.999	1	2	3	4
3A	\$1.000.000 TO \$ 9.999.999	1	2	3	4
2A	\$750.000 TO \$ 999.999	1	2	3	4
1A	\$500.000 TO \$ 749.999	1	2	3	4
BA	\$300.000 TO \$ 499.999	1	2	3	4
BB	\$200.000 TO \$ 299.999	1	2	3	4
CB	\$125.000 TO \$ 199.999	1	2	3	4
CC	\$75.000 TO \$ 124.999	1	2	3	4
DC	\$50.000 TO \$ 74.999	1	2	3	4
DD	\$35.000 TO \$ 49.999	1	2	3	4
EE	\$20.000 TO \$ 34.999	1	2	3	4
FF	\$10.000 TO \$ 19.999	1	2	3	4
GG	\$5.000 TO \$ 9.999	1	2	3	4
HH	TO \$ 4.999	1	2	3	4

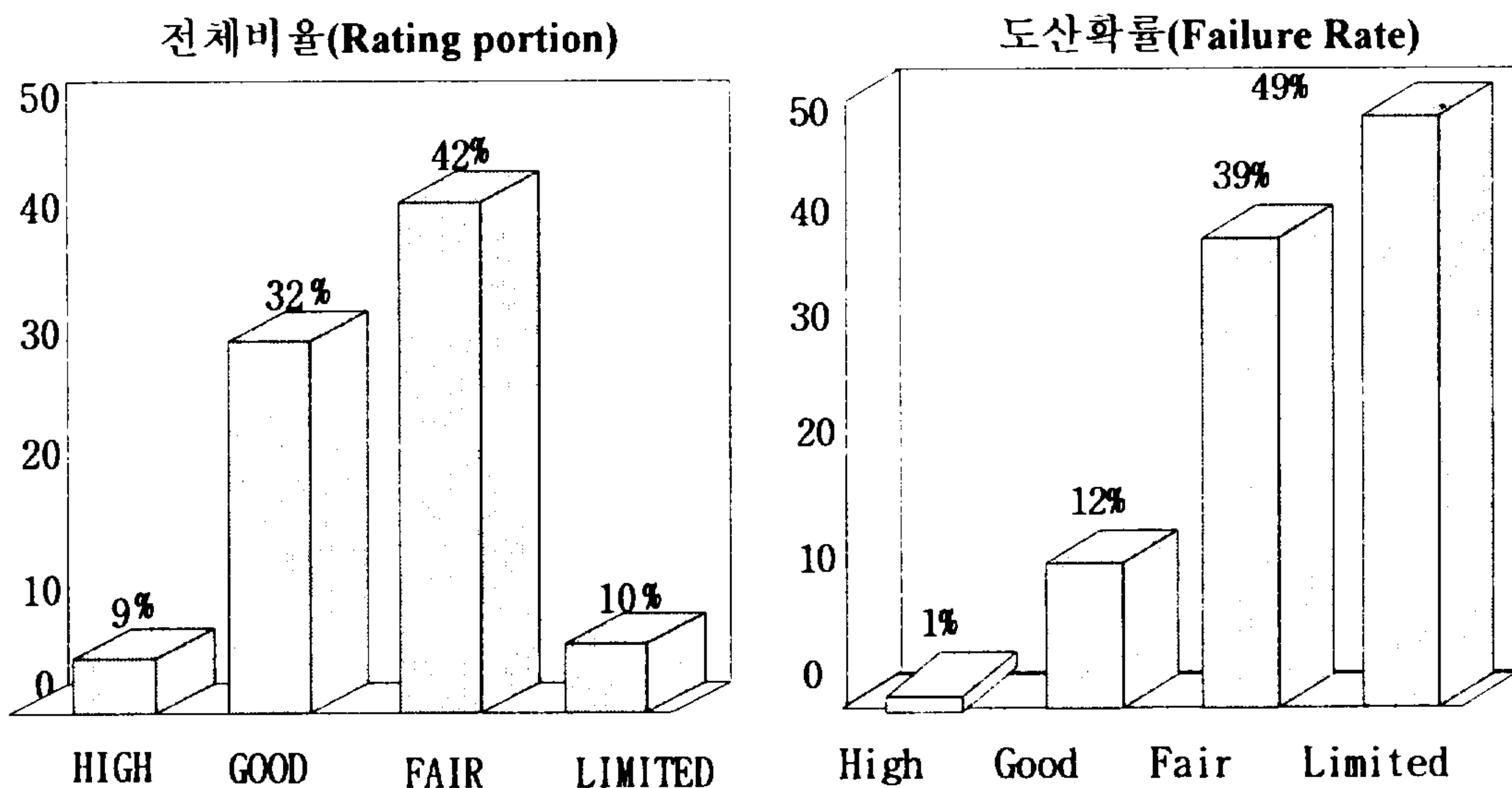
자료 : D&B사 B. I. R(Business Information Report)분석기법

㉠법적 형태는 어떠하며, 소유자는 누구인가, ㉡업력이 3년 이상 경과

하였는가(최소한 1년 이상), ㉔경험이 풍부하며 균형잡힌 경영진을 거느리고 있는가 문제있는 도산 또는 큰 화재의 경험은 없는가, ㉕정기적인 재무제표를 제공받고 있는가 (기업 규모가 적을수록 중요성이 감한다)㉖제공된 財務諸表上에 재무상태가 건전한가, ㉗업적의 동향은 호조인가, ㉘대금결제는 매우 양호한가 등 8개 요소에 따라 평가하며 평점을 부여하는 방법은 다음과 같다.

- 1점(HIGH):위 8항목에 관해 전체가 적합하든가, 1~2가지 적합하지 않더라도 기타부분이 유달리 뛰어난 경우
- 2점(GOOD):전부가 100%라고는 할 수 없어도 어느정도 충분한 경우.
- 3점(FAIR) :위 8항목 가운데 몇 개인가가 적합하지 않지만 위험한 상태가 아닌 경우
- 4점(LIMITED) :상태가 상당히 약화되어 있지만 당장 도산할 정도는 아닌 경우로 평가한다.

<그림4-2 > 종합평정



자료:D&B사B.I. R(Business Information Report)분석기법

다)點數(PAYDEX SCORE)

< 표4-5 >PAYDEX SCORE KEY

PAYDEX	PAYMENT
100	Anticipate
90	Discount
80	Prompt
70	Slow to 15 days
50	Slow to 30 days
40	Slow to 60 days
30	Slow to 90 days
20	Slow to 120 days
UN	Unavailable

※ 보통은 80점을 만점으로 봄

당해기업의 지불방법을 알기 위해 D&B사가 그 구매처에 대해 실시한 앙케이트 調査結果를 집계한 것으로 구입처 1개사마다의 최고 外相賣出 殘高, 現殘高, 기일경과분, 支拂條件, 支拂方法, 支拂期間등을 표시한다. D&B사가 각회사의 지불경향을 수치로 나타낸 것이다

라)雇傭人(EMPLOYEE)

기업의 규모를 従業員數로 표시하는 ER(EMPLOYEE RANGE DESIGNATION)이라는 RATING을 사용하기도 하는 데 그 의미는 다음과 같다. 調査對象會社가 D&B등급이 부여되는 것을 거절한 경우 종업원수에 따라 9단계등급부여(재무제표 제공거부)

< 표4-6 >從業員數에 의한等級賦

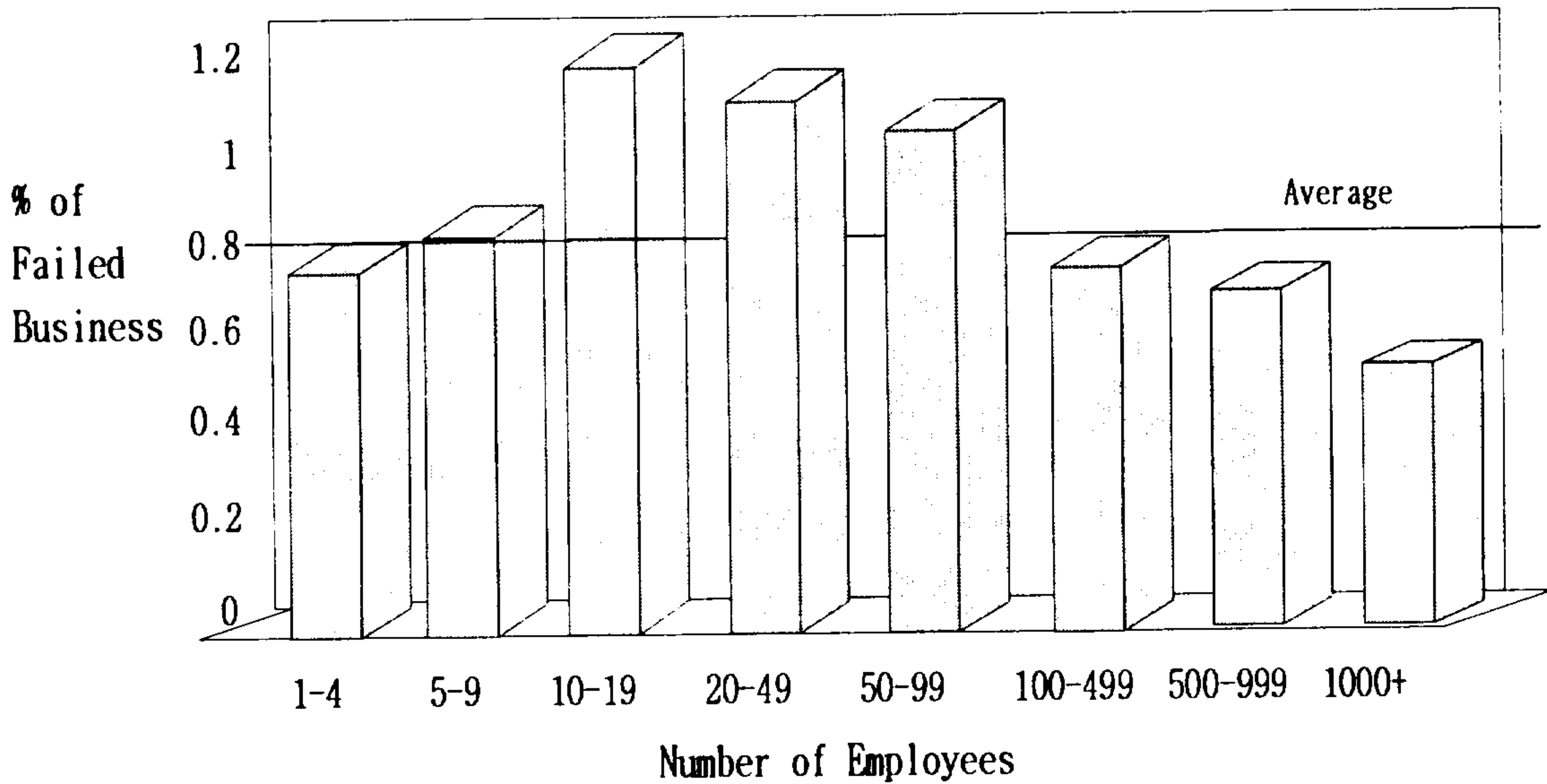
ER1	1.000	or	more	Employee
ER2	500	~	999	Employee
ER3	100	~	499	Employee
ER4	50	~	99	Employee
ER5	20	~	49	Employee
ER6	10	~	19	Employee
ER7	5	~	9	Employee
ER8	1	~	4	Employee
ER9				Employee
ERN				Not Available

※ 상근임원을 포함한 수치이다. 회사의 규모를 판단하는 간접적인 자료

Business Failures

By Number of Business

< 그림4-3 >종업원수에 의한 등급부여



마) 業體沿革 (HISTORY)

LITIGATION RECORD (訴訟記錄), PUBLIC RECORD (登記簿) 등에서 밝혀진 대상 기업에 관한 불리한 사실을 나타낸다. 당해기업에 관

한 公的記錄을 조사한 것으로 다음의 표현을 사용하고 있다.

· BUSINESS : 기업자체, 친회사, 자회사의 어딘가에 좋지 않은 전역 (파산, 소송 등)이 있는 경우 대상기업 자체 또는 관련기업에 대하여 파산 신청과 각종 소송이 제기된 것 또는 기업재산에 담보권이 설정된 것을 나타냄.

· INDIVIDUAL : 경영자중 누군가에 좋지 않은 전역이 있는 경우로서 경영진 지위에 있는 개인이 재판과정에 개입되어 있든지 파산 직면에 있는 상태를 말함.

· INCOMPLETE : 상기 두 항의 추측이 가능하나 조사가 완료되지 않았거나 공적기록으로 확인할 수 없는 상황을 말함, 당사자는 정보제공을 거절했고, 외부로부터의 정보에 의해 불명확한 점이 있었던 경우.

· CLEAR : 상기 제항에 해당되지 않는 경우

※위의 항목 중 Business, Individual 항목이 있을 경우 Report 중 History 항목을 눈여겨 볼 필요가 있다. CLEAR로 표시 되는 경우 이것은 조사과정에 특별한 사실을 발견하지 못하였다는 의미이며 GOOD이라는 의미가 아니라는 점에 유의하여야 한다.

바)資金能力 (FINANCING)

거래은행이 당해기업에 융자를 하는 경우 담보를 갖고 대부를 하고 있으면 SEC또는 SECURED, 무담보라면 UNSEC, 양쪽 모두이면 SEC-UNSEC라 기록되나 그 항목은 항상 있다는 의미는 아니다.

사)財務狀態 (FINANCING CONDOTION)

해당기업의 재무상태를 나타내는 것으로서, 부채비율을 가장 중요시하며 STRONG(우수), GOOD (우량), FAIR (보통), LIMITED (불건전),

EXTENDED (악화), UNBALANCED (불균형)등으로 표시한다.따라서 이것들과 RATING의 평점과는 대응되는 것이 보통이다. UNBALANCED (불균형)을 받은 회사중 80%정도가 2년정도 안에 파산할 확률이 많이 있다.

아) 業績動向(TREND)

여기서는 보통 UP, DOWN, STEADY중의 한 표현을 사용하여 당해기업의 현상이 재무상태를 강화하는 방향으로 나아가고 있는가. 혹은 약화하는 방향으로 가고 있는가를 표시한다.

5.入札價格

적격심사 에서 업체가 제시한 입찰가격의 配點은 총 30점으로 가격 산정 방법은 아래 평점산식에 의거 산정된다.

◦ 입찰가격 평점산식

$$- \text{평점} = 30 - \frac{88}{100} \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \times 100$$

- | | 는 절대 값 표시임.
- 소수점 4자리 수에서 반올림 함.
- 최저평점은 2점으로 한다.

6.信認度

신인도에서는 업체에 계약이행의 成實度を 측정하는 방법으로 최근 2년내 해당 發注機關과의 계약이행 과정에서 납품을 지연한 모든 사실에 대하여 평가하며 배점은 최고 -2점을 減點 처리한다.

한 업체가 모든 정부기관과 거래를 하면서 不正當業者로 제재받은 사

실이 있는지의 여부를 판단하는 자료로서 최근 2년내 제재 받은 사실에 대하여 감점처리 하는데 그 기준은 1년이상 입찰참가자격 制限處分을 받은 사실이 있는 업체는 -10점 , 6개월 이상 1년이하의 입찰참가자격을 제한처분 받은 사실이 있는 업체는 -5점, 6개월 이하 입찰참가자격 제한 처분을 받은 사실이 있는 업체는 -3점을 감점하게 된다.

7.缺格事由

업체가 納品移行에 缺格事由가 있는 업체는 최고 40점까지 감점 처리를 실시하는데 그 基準은 아래와 같다.

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 제76조의 규정에 의하여 국방부에서 不正當業者 制裁 節次가 진행중인자.
- 不渡 또는 破産 우려가 있어 당해 계약 이행이 어렵다고 판단되는 경우
- 商事仲裁 또는 法院判決에 대한 이행을 완료하지 않은 업체

第4節 入札參加者格 事前審査制度

入札參加資格 事前審査制度 (P. Q 심사요령) 란 입찰에 참가하고자 하는 자에 대하여 사전에 施工經驗・技術能力・經營狀態・信賴性 등을 종합적으로 평가한 후 적정하다고 인정되는 자에게 입찰참가자격을 부여하는 제도로 1993년도부터 導入하여 운영하는 제도로써 아래 표에서 보는 22개 사업에 적용된다.

< 표4-7 > P. Q공사 대상사업

종 전	현 행	비 고
1)길이 100m교량공사	1)교량(경간장 50m이상 또는 연장 500m 이상) 건설공사	-적용범위 축소
2)고속도로건설공사	2)에너지 저장시설공사	-고속도로를 삭제 -에너지시설추가
3)상수도(정수장포함)공사	3)상수도 (직경 1,000mm이상,정수장 포함) 건설공사	-적용범위 축소
4)하수도 건설공사	4)하수도 (직경 20m'이상 건설공사	-적용범위 축소
5)공용청사건설공사	5)공용청사(연면적 20,000m'이상)건설공사	-적용범위 축소
6)공동주택건설공사	6)공동주택 (16층 이상)건설공사	-적용범위 축소
7)공항건설공사, 8)댐 축조공사, 9) 간척공사, 10) 준설공사, 11)항만공사,12) 철도공사,13)지하철공사,14) 터널공사, 15)발전소 건설공사,16) 쓰레기 소각로건설공사, 17)폐수처리장건설공사,18)하수종말처리장건설공사,19)관람집회시설공사,20)전시시설공사, 21)송전공사 22)변전공사		-종전과 동일

자료 : 월간건설 대한 건설협회1995,5.

P. Q 심사세부 기준에서 従前과 달라진 내용은 지방업체와 共同需給制를 구성하여 입찰에 참여할 경우에는 施工經驗 및 技術能力에서 10%만큼 우대 평가토록 함으로써 調達市長 開放以後 상대적으로 열악한 위치에 있는 지역업체의 受注機會가 保藏될 수 있도록 하고, 신인도 평가에서 외국 업체에 비하여 상대적으로 국내 업체가 불리한 점을 감안하여 국제 입찰에 한해서 1997.1.1이후에 발생한 자료에 의거 평가토록 하였다.

第5節 公共工事의 入札談合 研究

최근 公共工事의 入札談合 행위 근절을 위한 정책의지가 표명되었다. 정부는 입찰 談合行爲가 입찰과정의 공정한 競爭秩序를 저해할 뿐 아니라 국가에서도 浪費를 초래한다고 판단하여 담합에 대한 제재를 강화하

고 입찰제도 개선 사업을 서두르고 있다.

이에 대하여 건설업계는 現行 豫價算定 方式에 따르면 적정 공사비 확보가 어렵고 過熱 競爭으로 인한 덤핑 입찰이 성행할 수밖에 없는 여건에서는 자율 조정과 같은 담합 행위가 불가피하다고 주장한다.

공공공사의 입찰담합과 관련된 문제는 건설산업이 특성과 건설기업의 관행과 관련된 구조적인 문제이므로 단순히 法律上的 處罰이나 制裁를 강화함으로써 해결되기를 기대하기는 어렵다.

1. 落札率 分布特性

建設商品の 가격은 입찰 과정에서 결정된다. 수요자 (발주자)가 어떠한 방식의 입·낙찰 기준을 제시하고 供給者(기업)가 입찰시 어떻게 의사 결정을 하느냐에 따라 가격 수준은 큰 차이를 나타낸다

일반 상품은 가격이 주어진 市長情報에 의해 사전적으로 책정되는 반면에 건설 상품의 가격은 發注者와 입찰참여자들의 상호작용에 의해 사후적으로 결정된다. 또한, 계약 가격은 수요자에 의해 제시된 豫定價格과는 별도로 결정된다.契約時點에서 판단할 때 계약가격 수준이 豫定價格 水準보다 낮을수록 수요자는 예비된 예산을 절감할 수 있는 반면에 수주기업은 그만큼 利潤의 低下를 甘受하고 시공에 着手해야한다.

1) 發注機關別 分布

1997년 1월1일 이후부터 1998년 7월까지 調達廳, 道路工事 및 住宅公社가 發注한 100억원이상 공사 총 388건의 낙찰률 분포를 표 4-8을 통해서 보겠다.

< 표4-8> 총괄적 낙찰률

낙찰률	70%미만	70~80%	80~90%	90%이상
건수(%)	35(9)	71(18.3)	38(9.8)	244(62.9)

※97.1~98.7까지 100억원이상 공사의 낙찰률분포

자료: 한국건설산업연구원 「공공공사입찰담합에 관한 연구」 1998

< 표 4-9 >機關別 落札率 分布

기관별	낙찰	70%미만	70~80%	80~90%	90%이상	낙찰률
조달청	%	14	24	4	58	84.8
	건수	34	58	9	138	
도로공사	%	3	13	8	76	90.6
	건수	1	5	3	29	
주택공사	%	-	7	23	70	90.1
	건수	-	8	26	77	
계	%	9	18	10	63	86.9
	건수	35	71	38	244	

자료: 한국건설산업연구원 「공공공사 입찰담합에 관한 연구」 1998

機關別 평균낙찰률 평균은 86.9%이고 조달청이 84.8% 가장 낮고 도로공사와 주택공사의 평균낙찰률은 각각 90.6%와 90.1%로서 비슷한 수준을 나타냈다.

2)共種別分布

< 표4-10>공종별 낙찰률 분포에서 보는 바와 같이 평균 낙찰률은 근소한 차이를 나타내지만 세부적 분포도는 相異한 특성을 나타낸다. 土木工事의 경우 낙찰률 90%이상이 62.4%이고 80% 미만은 32%인

반면 80%~90%대는 4.9%에 불과해 兩極化 現狀이 있고, 건축공사의 경우 90%이상이 63.6%, 80~90%와 80%미만이 동일하에 18.2%로 저가낙찰의 분포가 相對적으로 均等하게 나타났다. 특히 주택건축의 경우는 90%이상이 69.4%이고 80~90%가 23.4%인 반면 80%미만은 7.2%에 불과해 土木工事의 낙찰률 분포와 뚜렷이 대비된다. 즉 80%이상의 比重이 큰 반면 80%미만의 비중은 현저하게 작게 나타났다.

주택공사의 경우 반복되는 공사의 시행으로 經驗 蓄積과 자재 標準化 등으로 다른 발주기관보다 예정가격을 보다 嚴格하게 설정하고 철저한 監理 監督을 하기 때문에 지나친 저가 낙찰이 상대적으로 적게 나타나고 있는 것으로 판단된다.

반면 토목공사는 공종의 특성상 공사 현장의 범위가 넓고 自然環境의 제약을 크게 받으므로 施工過程에서 설계내용의 변경에 따른 공사비 변동의 여지가 크므로 저가 입찰의 蓋然性이 상대적으로 높은 것으로 판단된다.

<표4-10> 공종별 낙찰률 분포

단위: 건, %

구 분	70%미만	70~80%	80~90%	90%이상	계	평균낙찰률
주택건축		8(7.2)	26(23.4)	77(69.4)	111(100)	90.1
토 목	341(13.9)	46(18.8)	12(4.9)	153(62.4)	245(100)	86.1
건 축	1(0.7)	25(17.5)	26(18.2)	91(63.6)	143(100)	88.3

※ 주: 주택건축은 주택공사 발주-계약건수와 동일

자료: 한국건설산업 연구원 「공공공사 입찰담합에 관한 연구」 1998

3)工事 金額別 分布

공사 金額別 落札率分布를 살펴보면 공사금액 규모가 커질수록 낙찰률

90%이상의 비중이 커지는 傾向이 나타났다. 100억원 이상 250억 미만 공사의 낙찰률 90%이상의 비중이 55.4%인 반면 1000억원이상 2000억원 미만공사의 경우 74.3%로 약 20 %포인트 높은 비중을 차지했다. 다만 2000억원 이상의 초대형 공사의 경우에는 그 비중이 63.6%로 相對적으로 적게 나타났다.

표4-11에서 보는 바와 같이 낙찰률 90%이상과 80%미만의 分布比重이 큰 兩極化 구조는 낙찰률 90%이상의 비중이 높은 250억원이상부터 2000억원대 공사에서 典型的인 樣相을 보이고 있다.

이에 비하여 낙찰률 90%이상의 비중이 낮은 100억원 이상 250억원 미만 공사와 2000억원 이상 공사에서는 저가낙찰의 비중도 상대적으로 적게 나타났다.²⁹⁾

즉, 공사금액과 관련하여 談合의 蓋然性이 높은 낙찰률 90%이상의 비중이 큰공사일수록 덤핑의 개연성이 높은 80%미만의 低價落札의 비중도 높은 것으로 관찰된다.

이는 談合行爲의 發生可能性과 덤핑행위의 발생가능성 사이의 正(正)의 相關關係가 存在한다는 것을 의미한다.

한편 공사금액 규모가 작은 100억이상 250억미만 공사와 가장 큰 2000억원 이상 공사의 경우 낙찰률 70%미만의 비중이 적게 나타나고 있는 것은 공사규모의 차이에 따라 입찰 동기가 다르기 때문으로 파악된다.

規模 工事의 경우는 저가 입찰에 따른 工事費 保全의 부담을 안고 수주하고자 하는 動機賦與가 脆弱하기 때문으로 판단된다.

한편 超大型 공사의 경우에는 무엇보다 입찰에 參與할 수 있는 업체수가 소수로 제한되어 있고 이들 업체들의 觀心도 역시 크므로 相好 牽制意識도 클 수밖에 없다.

29) 2000억원 이상의 공사는 해당계약건수가 11건에 불과하여 엄밀하게 분석하기가 어렵다.

< 표4-11 >金額規模別 落札率

구분	70%미만	70~80%	80~90%	90%이상	건수
100-250억	5.8	19.8	19	55.4	121
250-500억	12.9	20	8.2	58.8	85
500-1000억	9.3	21.6	2.1	67	97
1000-2000억	9.5	10.8	5.4	74.3	84
2000억원이상	9.1	9.1	18.2	63.6	11

자료: 한국건설산업연구원 「공공공사 입찰담합에 관한 연구」 1998

4)期間別分包

97년이후 發注工事의 분기별 낙찰률 분포를 살펴보면 표와 같다.

< 표 4-12 > 分期別 落札率 分布

단 위:%

구분	평균낙찰률	70%미만	70~80%	80~90%	90%이상	건수
97.1/4	88.1%	9.1	13.6	2.3	75	44
97.2/4	88.6%	-	18.2	18.2	63.6	44
97.3/4	86.1%	4.2	29.2	9.7	56.9	72
97.4/4	88.1%	9.3	12.7	10	68	150
98.1/4	85.6%	12.1	24.2	3	60.6	33
98.2/4	86.5%	7.1	17.9	14.3	60.7	28
98.3/4	75.8%	47.1	23.5	11.8	17.6	17

자료 : 한국건설산업연구원 「공공공사 입찰담합에 관한 연구」 1998

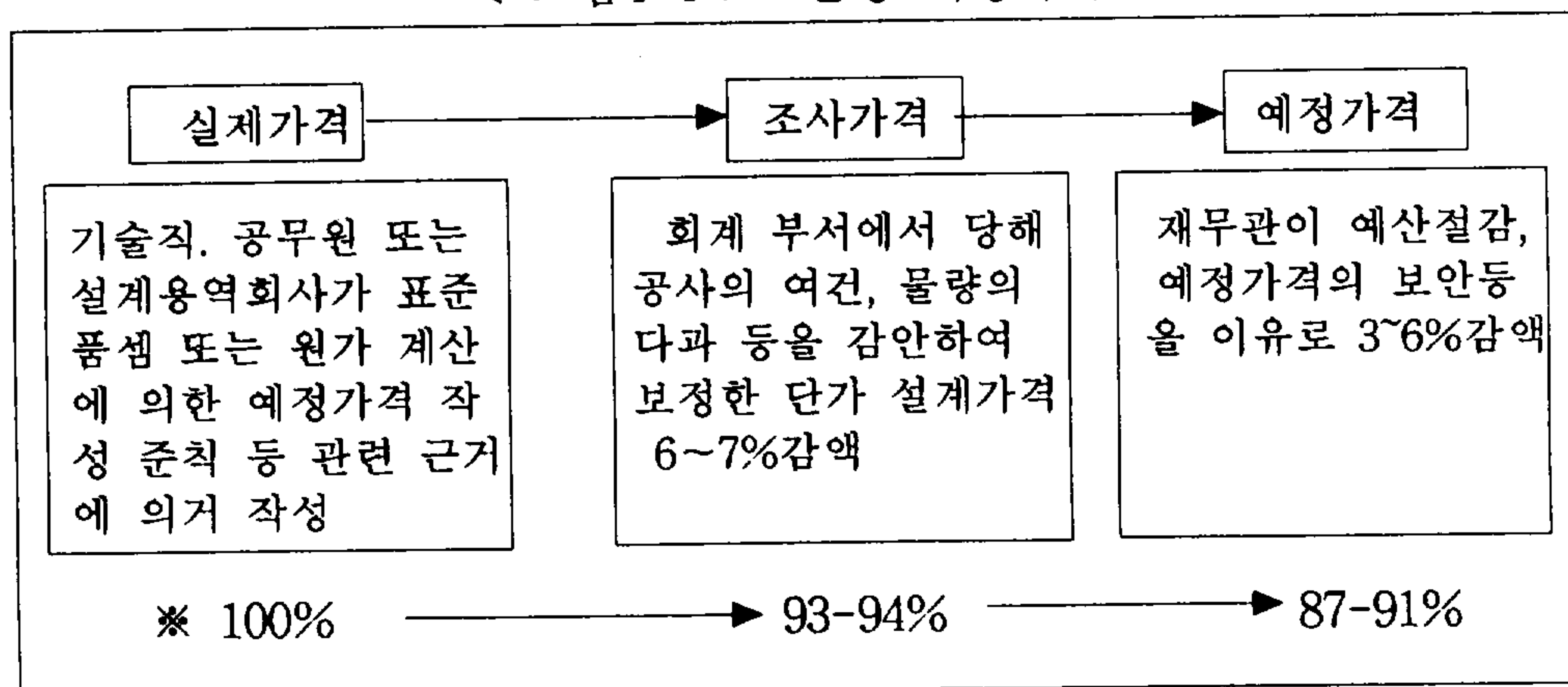
期間別 落札率은 98년 2/4분기까지 평균 낙찰률은 대체로 85~88%대로 거의 均等하게 나타났으나 景氣沈滯가 惡化되면서 98년 3/4분기에는 75.8%로 10%가량 下落하는 현상이 나타났다. 즉 建設景氣가 好況일 때는 낙찰률이 上昇하는 傾向을 보이는 반면 건설 경기가 불황일 때는 저가입찰이 증가하는 것으로 추론된다.

2. 덩핑과 談合發生의 蓋然性

이상에서 살펴본바 와 같이 公共工事의 낙찰률 분포는 전체적으로 낙찰률 90%이상의 비중이 가장 많고 80~90%비중이 80%미만보다 적은 兩極化된 分布樣相을 나타내고 있다. 이러한 특성은 현실적으로 덩핑과 담합입찰의 행태가 普遍的 現狀일 가능성을 시사한다. 따라서 낙찰률 분포 자료를 토대로 덩핑이 실제로 어느 수준에서 어느 정도 비중으로 발생하고 있는 가를 밝힐 필요가 있으며 이는 곧 談合行爲 發生의 개연성을 간접적으로 考察하는 것이다. 건설 공사의 덩핑수준에 대한 판단은 기업의 시공관리 및 자금 調達能力과 個別工事의 여건에 따라 상이하고, 추정을 위한 구체적인 자료 획득이 불가능하다. 따라서 현행 발주자가 기준 가격으로 제시하고 있는 豫定價格을 중심으로 추정 할 수밖에 없다.

현행 조달청의 예정가격은 당초 設計價格에서 調査價格 추정과 일률조정의 과정을 거쳐 9~13%수준을 감액하므로써 결과적으로 예정가격은 당초 設計價格의 87~91%에 불과하다는 입장이다.

< 그림4-4 > 조달청 예정가격

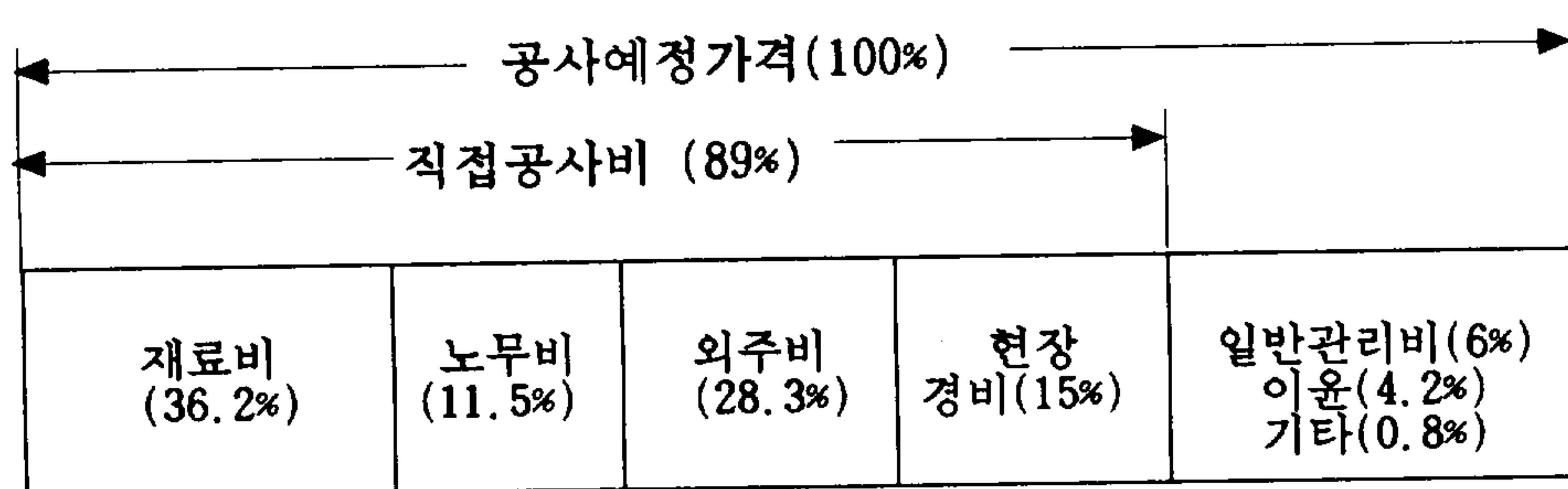


자료 : 한국건설산업연구원 「공공공사입찰 담합에 관한 연구」 1998

따라서 豫定價格의 95%수준에 낙찰하여도 실제 공사비는 設計價格의

82~86%에 불과하여 적정공사비 確保가 어렵다고 하는 것이 건설업계의 주장이다. 그러나 현실적으로 設計價格과 豫定價格中 어느 쪽의 산정결과가 정확한지에 대해서는 明確한 判斷을 내리기가 어렵다. 이러한 관점에서 덤핑판정의 기준은 공공발주 기관에서 최종적으로 제시하는 예정가격을 기준으로 덤핑수준을 판단하는 것이 보다 說得力이 있을 것으로 思料된다.

< 그림4-5 > 工事豫定價格에 대한 直接工事費 算出比



자료: 대한 건설협회 「건설경영분석」 1998

예정가격은 材料費, 勞務費, 外注費 및 현장경비로 구성되는 공사원가와 一般管理費, 利潤 및 附加價值稅로 구성되며 여기서 덤핑판단의 기준은 공사원가가 된다.

도표에 의하면 일반관리비는 全體賣出額의 6%수준이고, 이윤은 4.2%를 차지하였다. 따라서 이 자료에 의하면 직접공사비는 工事豫定 가격의 90%내외로 推算된다.

이 推定値를 앞서 분석한 낙찰률 분포 자료에 적용하면, 90%이하의 낙찰률공사는 덤핑공사로 推定할 수 있으나 이는 發注機關 또는 공종 특성을 고려치 않은 단순한 論理에 不過하다.

표4-10통해 공종별 낙찰분포를 관찰한 바와 같이 주택건축의 경우에는 예정가격 산정의 정확성이 매우 높은 것으로 判斷되므로 낙찰률 90%를

덤핑행위의 判定基準으로 적용하면 그 이하에 해당되는 30.6%의 공사 계약이 직접공사비 수준에 미달되는 덤핑입찰로 판단될 수 있다.

위와 같은 概略적인 분석결과에 의하면 100억원 이상의 公共發注工事의 약 30%가 직접 공사비 수준에 미달되는 덤핑공사로 추정된다.

3.入札談合行動의 特性

이상의 분석결과에 의하면 건설기업은 公共發注工事의 입찰과정에서 발생하는 過剩競爭으로 인한 덤핑행위에 對應하기 위하여 談合行爲를 도모하는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 담합행위는 協商型, 買受型, 威脅型, 詐術型의 4가지 유형으로 분류되나(김정현, 1995) 이중 협상형 담합이 건설업계 내부에 남아있는 전형적인 형태이다.

< 표4-13 > 協商型 入札 談合의 類型

구 분	특 징
밀어주기방식 -연고권 방식	· 특정공사에 대한 연고권을 가진 업체가 낙찰 받도록 하기 위하여 다른 입찰자들이 위장으로 입찰하는 경우 - 새로 발주될 공사와 인접한 곳에서 시공중이거나 이미 완성한 공사가 있는 경우, 해당 공사가 본사의 소재지에 속한 경우 또는 기타 사전에 당해 발주 예상공사에 대한 수주 획득을 위하여 별도의 노력을 기울인 행위 등이 연고권에 해당됨. · 연고권에 의한 입찰 담합은 대형업체들을 중심으로 거의 묵시적인 약속을 통하여 관행화된 행태로 볼 수 있음.
나눠먹기방식 -윤번제 방식	· 향후 발주될 여러 건의 공사를 다수의 업체간에 순차적으로 낙찰될 자를 미리 정하고 상호 지원하기로 협정하는 방식 -여러 건의 공사를 일시에 발주하는 경우 발생함
경쟁상대방과의 연합방식	· 1건 공사에 대하여 연고권 또는 윤번제 방식의 적용이 어려운 경우 공동 수급체를 구성하는 방식에 해당됨.

자료: 김정현 「공공공사입찰에 있어서의 담합형태에 관한 연구」 연세대 행정대학원 석사학위 논문, 1995

協商型 입찰담합은 顯示的 또는 默示的으로 입찰참가자들간에 서로의 공동 이익을 위하여 주고받는 식의 행태로서 참여자들간의 죄의식이 稀薄하고 相互 連帶意識이 강한 특성이 있으며 주로 대형 건설업체들이 많이 이용하고 있다. 이러한 협상형 입찰담합은 다시 緣故權을 중심으로 한 밀어주기 방식, 나눠먹기 방식, 그리고 경쟁 상대방과의 연합방식의 3가지 유형으로 구분된다.

4. 談合 發生의 制度的 原因

건설 생산은 발주자가 의도하는 시공 목적물에 대하여 사전계약 행위를 통하여 이루어지는 활동이기 때문에 사업의 착수에서부터 완공에 이르기까지 단계를 살펴보면 ①事業構想및 調査 ②基本計劃 및 設計 ③入札公告 ④入札 ⑤落札者 決定 ⑥契約 ⑦施工 ⑧荷渡給 ⑨瑕疵補修 등 9단계의 의사결정 과정을 거쳐 추진되고 있다. 이 가운데 공공 발주 공사의 입찰 담합과 관련된 制度的 環境으로는 入札方式, 落札者 決定 및 공사 계약에 이르는 입찰·계약 제도가 중요한 요소로 작용한다. 특히 입찰 방식과 관련된 경쟁 제한적인 제도들과 硬直된 낙찰자 결정 방식이 담합 행위에 영향을 미치는 주요 제도적 요인으로 지적되고 있다. 또한 계약 방식에 있어서 현행의 총액 단가계약 방식은 기술개발 등에 의한 보상 유인을 排除하고, 기업간 생산비용의 조건을 거의 동일하게 하므로써 담합의 유인을 제공하는 것으로 평가되고 있다.

1) 價格中心의 落札制度

우리나라 公共工事의 落札制度는 1951년 도입된 최저가 낙찰제도를 기본 틀로 되어 있다. 최저가 落札制度는 入札制度의 基本 原理인 무한 자

유경쟁 체제에 가장 적합한 제도로 볼 수 있으나 실제 적용에 있어서는 건설업체간 出血 競爭과 이로 인한 덤핑 발생의 문제를 야기했다.

이러한 최저가 낙찰제의 問題點을 보완하기 위하여 1980년대 중반까지 제한적 평균가 낙찰제도를 중심으로 한 부찰제가 최저가 낙찰제와 교대로 적용되어 왔다. 1983년 이후 1993년 까지 약 10년간은 최저가 낙찰제의 기본을 유지하면서 덤핑입찰을 방지하기 위한 低價審議制를 導入 적용하여 왔다. 그러나 이제도 역시 저가심의제에 대한 判斷基準인 직접공사비를 일률적으로 적용할 수밖에 없는 현실적 여건으로 인하여 預價 探知를 위한 부정의 개입과 직접공사비에 근접한 업체가 낙찰되는 僥倖 方式이라는 문제를 表出시켰다. 1993년 이후에는 저가심의제가 廢止되고 최저가 낙찰제도로 還元된 반면, 일정금액 이하의 공사(78억원)에 대해서는 제한적 최저가 방식이 적용되고 있다.

1995년 이후에는 최저가 낙찰 방식이 적용되는 100억원 이상 공사에 대해서는 최저가 입찰업체의 공사 수행능력, 시공계획의 적정성 및 입찰 가격등을 종합 심사하는 적격심사 제도가 추가로 적용되고 있다. 적격심사제의 根本 趣旨 역시 시공경험과 능력이 없는 업체의 지나친 덤핑 입찰을 방지하기 위한 장치로 把握할 수 있다.

이와 같이 우리나라의 낙찰제도는 가격을 기준으로 경쟁 유도과 덤핑 방지라는 두 가지 목적을 추구하면서 운용되어 왔다.(이재우,1997)따라서 이러한 가격중심의 낙찰제도하의 경쟁은 必然的으로 각 제도가 허용하는 최저가격 수준까지 경쟁하는 양상으로 나타났다.

즉, 적격심사제도 하에서는 PQ와 가격 이외의 적격심사에서 높은 점수(최고70점)을 획득한 기업이 가장 낮은 應札價格을 제시할 수 있다. 반면에 PQ와 적격심사에서 다소 낮은 점수를 획득한 업체는 해당 점수를 만회하기 위해서 저가에 응찰한 相對業體보다 높은 수준의 응찰가를 제시

할 수밖에 없게 된다. 결국 최저가 낙찰제의 원칙에 의해 超大型 업체들이 저가 입찰경쟁에 우위를 차지하게 된다.

이러한 가격중심의 낙찰제도 하에서는 경쟁은 必然的으로 각 제도가 허용하는 최저가격 수준까지 경쟁하는 양상으로 나타난다. 즉, 가격심의 제에서는 직접 공사비, 제한적 최저가 낙찰제도에서는 入札下限線(현행 90%수준)이 경쟁입찰의 가격 하한선이 된다.

적격심사제의 경우에도 건설업체들은 PQ심사의 해당항목인 자신의 技術能力, 施工經驗, 經營상태, 信認度 뿐만 아니라 적격 심사의 항목인 시공계획의 적정성에 대한 점수를 사전에 알 수 있으므로 최종적인 적격 심사를 통과 할 수 있는 점수에 해당되는 최저 수준의 응찰가격이 곧 가격 하한선으로 적용된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 수요 獨占的 特性을 갖는 건설시장의 가격 중심의 경쟁입찰방식 하에서는 저가입찰을 유발하는 出血競爭이 불가피한 현상으로 보았으나 보다 구체적으로 직접공사비 수준에 미달하는 덤핑입찰이 발생하는 원인을 고찰해 볼 필요가 있다.

건설 생산 활동은 일반제조업의 경우와 달리 선수주 후생산의 과정을 거치므로 受注契約시 산정된 비용이 실제 생산과정을 통해서 증감될 수 있는 가능성이 크다. 즉, 순비용의 규모는 공사가 완공된 시점에서 산정되어야하므로 생산과정의 여건에 따라서는 당초 산정된 총비용보다 실제 총 비용이 감소할 수 있다.

따라서 가격 중심의 낙찰제도 하에서는 직접 공사비에 미달되는 덤핑수주를 하는 이유를 다음 3가지로 설명할 수 있다.

첫째, 건설기업들은 상대방과 입찰경쟁에 이기기 위해서는 적자수주를 감수할 수도 있다.

둘째, 건설 경기의 불황으로 극심한 경영난에 직면한 건설업체가 당장

의 운영자금 확보를 위하여 적자 시공을 감내하고라도 덤핑으로 수주하는 경우가 발생할 수 있다.

셋째, 덤핑낙찰후 적자시공분을 보전받을 수 있는 장치로서 부실시공 하도급업체로의 공사비전가 공사비보전을 위한 계약변경 등이 자주 지적되고 있다.(이재우,1997) 부실시공은 우리 건설 산업의 대표적인 문제점들 중의 하나로써 부실한 감리감독하에서 발생한다고 볼 수 있다.

< 표4-14 > 不實工事が根絶되지 않는 重要 原因

구분	설계능력 부족	현장 기능공의 적당주의	저가 입찰	총체적 책임 의식부족	불법 하도급	감리·감독 능력 부족	불합리한 입찰계약 제도	기타	계
비중	24.4	15.6	13.5	10.7	7.2	6.4	6.0	16.2	100.0

자료: 건교부·한국건설산업연구원 「부실공사방지대책설문조사분석 결과,1997

표4-14 에서 보는 바와 같이 건설업체의 설계능력 부족, 현장기능공의 적당주의, 저가입찰은 부실공사의 3대 주요원인중의 하나로 나타나고 있다.

2) 競爭制限的 入札制度

입찰제도는 입찰참여의 機會均等(Eqnality of opportunity) 과 공사의 품질 확보(Quality Guarantee)라는 서로 상충되는 두 가지 목표를 추구한다. 전자의 경우는 입찰계약의 공정성 확보와 시장경제의 경쟁원리에 충실하라는 이점이 있는 반면, 후자는 시공능력이 우수한 업체를 선정하고 발주 과정과 건설 생산의 효율성을 높일 수 있는 장점이 있다.

1996년 공사규모가 100억원 이상인 공고발주공사의 계약방법별 발주비중을 건수 기준으로 살펴보면 표 4-15와 같다.

한편 덤핑가격으로 수주한 시공업체는 편법적으로 계약을 변경함으로써 공사비를 보전하는 방법이 활용되는 것으로 지적되고 있다

< 표4-15 > 공사의 계약방식별 비교 (단위: 건수,%)

구분	공공(A)	민간	계(B)	A/B
일반경쟁	48(11.2)	69(7.8)	117	0.41
제한경쟁	309(72)	28(3.2)	337	0.92
지명경쟁	26(6.1)	159(17.9)	185	0.14
수의계약	46(10.7)	430(71.1)	676	0.07
계	429(100)	886(100)	1315	

자료 : 대한건설협회, 「건설업통계연보」 1997.

도표에서 보듯이 制限競爭 方式이 적용된 경우가 72%로 가장 많다. 반면 일반경쟁 방식이 11.2% 수의 契約方式이 10.7%순으로 나타났으며 지명경쟁 방식은 6.1%에 불과하였다. 공공공사의 이러한 분포는 수의 계약이 절대적인 比重(71.1%)를 차지하는 민간공사의 경우와 대조적이다.

제한경쟁방식과 더불어 100억원이상 22개 공종에 대해서는 PQ(입찰참가자격 사전심사)제도를 운영하고 있는데 이 역시 최종 입찰참여 가능업체수를 제한하여 입찰 談合의 與件을 造成하는 것으로 평가되고 있다.

1997.1월~1998.7월 기간중 100억원 이상 공공발주 공사의 PQ공사와 PQ대상 제외공사의 낙찰률을 비교한 결과는 즉 PQ대상공사의 낙찰률 90%이상의 비중이 63.5%인 반면 PQ적용이 제외된 공사의 경우는 65.8%로 오히려 PQ제외공사에서 담합 확률이 더 높은 것으로 나타났다.

또한 계약 방식별 비교에서도 기존의 통상적인 견해와는 상이한 사실을 확인할 수도 있다. 오히려 일반경쟁방식이 제한 경쟁보다 낙찰률 90%이상의 비중이 더 큰 것으로 나타났다. 이상의 분석결과는 제한경쟁 방식이 담합의 여건으로 조성하여 낙찰률이 더 높은 경향을 나타낸다는 기존 판단과는 다른 결과를 나타내고 있다. 이러한 사실로부터 일반경쟁 방식이 제한경쟁 방식보다 담합을 더욱 유발하는 제도라고 단정짓기는 어려

우며 오히려 현행 우리나라 입찰제도에서 일반경쟁 역시 실제로는 경쟁이 제한되는 형태로 나타나고 있는 것으로 해석해야한다

3) 總額單價 契約制度

현행 입·낙찰 제도에 따르면 78억원 이상의 공공발주 공사의 경우 최저가로 낙찰된 기업은 施工經驗, 經營狀態, 信認圖, 現場管理 計劃의 적정성 및 공사 관리 계획의 적정성에 관한 평점을 산출하여 적격심사를 받아야한다.

심사에 합격하여 最終契約者로 결정되면 해당기업은 낙찰률을 발주자가 예정가격 산정시 작성하였던 내역서의 공사비 단가에 곱하여 도급 내역서를 작성하고 都給内譯書에 근거하여 공사계약을 체결하게 된다. 공사계약 일반조건에 따르면 이러한 계약은 내역입찰에 의한 전형적인 총액 단가 계약형태를 나타낸다.

기업은 정부 품셈에 따라 책정된 물량과 단가에 의해 산정되는 총공사 금액으로 계약을 체결하게 됨으로써, 시공과정에서의 실제 공사비의 절감 노력 뿐만 아니라 입찰과정에서의 수주 전략도 총액 단가를 염두해 두고 진행된다.

사실 정부는 適格審査 對象工事に 대해 부대 입찰 등의 제도를 도입함으로써 건설업체들이 적정공사비를 선정하도록 誘導하였으나, 수주 경쟁이 치열해지면서 업체들은 적정공사비 算定을 위한 見積過程을 무시한 채 전략적으로 입찰금액을 산정하여 투찰하는 실정이다. 즉, 건설업체들은 총액 단가를 절감시킬 수 있는 입찰내용과는 무관하게 해당공사의 수주만을 위해 입찰가격을 결정할 수 있다. 그 결과 건설업체들은 치열한 가격경쟁으로 상호간의 수익률 하락을 막기 위하여 입찰가격을 상호조정하고 자 하는 유인을 가질 수밖에 없다.

환언하면 시공업체에서는 총액단가의 변동에 따르는 혜택이 주어지지 않으므로 전체 공사의 예산절감을 위한 設計變更, 技術開發, 工期短縮 또는 품질 향상에 대한 경제적 유인이 미약하다. 초기 설계도와 시방서를 변경하여 보다 효율적인 시공을 수행하더라도 시공업체는 투입된 물량에 대한 경제적 편익은 전적으로 발주자에게 귀속되고 시공자에게는 설계변경에 따르는 비용을 추가로 부담해야 하는 결과를 초래하게 된다.

5. 改選方案

公共工事의 낙찰률의 분포 특성과 건설기업의 입찰행태의 특성을 살펴본 결과 덤핑 입찰과 담합의 관행이 持續되고 있는 것으로 判斷된다. 이러한 두 관행은 자유 경쟁적인 시장원리에 의한 입찰행위가 아니라 입찰자 상호간에 조정되거나 구조적인 요인도 있으므로 제도적으로 환경을 개선하는 것이 바람직하다.

특히, 賣出額 中心의 成長指向的 企業文化를 가지고 있는 우리나라의 경영여건에 비추어 볼 때 과잉 경쟁으로 인한 건설 수주의 덤핑행위를 유발하는 제도를 개선하지 않고서는 담합행위를 근원적으로 근절하기는 어려울 것이다.

무엇보다도 현행 가격 중심의 낙찰제도에서 공사의 특성별로 가격이 외의 기술, 사업수행능력 등 종합심사하는 낙찰방식으로서의 제도적 개선이 요구된다. 현행 적격심사 제도 역시 최저가격 제시자에 대한 적격성 여부를 심사하는 방식으로 덤핑과 담합행위를 벗어날 수 없다.

다양한 입찰 계약제도의 도입을 위해서는 발주기관이 전문성이 높아야 하고, 다양한 審査基準을 발주기관의 전문적 판단하에 형성할 수 있는 재량이 법적으로 주어져야 한다. 집중 발주제도는 본질적으로 획일적인 입

찰계약제도를 가질 수 밖에 없기 때문에 分散發走 制度로의 轉換을 추진해야 한다.

시공사 제안형 입찰방식의 활용과 협상에 의한 계약방식의 활성화를 통하여 시공자의 經驗과 創意性을 활용함으로써 공공사업의 효율화를 추진하고, 담합과 덤핑의 소지를 원천적으로 줄여나가야 할 것이다.

마지막으로 사실상 최저가 낙찰제도로 운영되고 있는 현행 적격심사제도를 기술과 가격요소를 동시에 고려 할 수 있도록 심사항목이나 배점기준을 조정해야 할 것이다.

第5章 制度改善 및 發展方向

第1節 制度改善方案

1.價格爲主 落札制度

1) 現行制度

현 입찰제도는 저가입찰자가 낙찰자로 결정되는 價格爲主의 制度이다. 선진외국등에서는 품목에 따라 가격뿐만 아니라 性能, 納期, 契約 履行能力등을 종합적으로 감안하여 낙찰자를 정하기 때문에 최저가 입찰자라 하여 반드시 낙찰자로 선정되지 않는 것과 對比된다.

<표 5-1> 낙찰자 선정방법

條項	內容	落札者選定節次
42조	국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정	○예정가격이하로 최저가 - 추정가격 30억 이상 공사 - 고시금액이상 물품·용역 ○30억이하, 고시금액 이하 물품, 용역: 예정가격의 90/100 이상자로 최저가격 입찰자 ○2단계 경쟁입찰: 최저가
43조	협상에 의한 계약체결	○계약 특수성, 긴급성, 국가안보 목적을 이유로 다수 업체로부터 제안서를 접수받아 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자
44조	품질 등에 의한 낙찰자 결정	○입찰가격외에 품질 등을 종합적으로 참작 가장 경제적으로 입찰한자(시행규칙 46조)
45조	다량물품 제조, 구매 경우의 낙찰자 결정	○다량물품을 희망수량에 따라 구매하고자 할 경우 예정 가격이하의 단가로 입찰한자 중 최저가격으로 입찰한자 순으로 수요군 수량에 도달할 때까지 입찰자를 낙찰자로한다.
46조	동일가격 입찰시 낙찰자 결정	○추첨으로 결정 ○2단계 입찰인 경우: 규격 또는 기술우위자 ○적격심사인 경우: 계약이행능력 심사결과 최고점수자

국계법 10조에 명시되어 있는 경쟁입찰에 있어서 낙찰자 결정 기준을 알아보면 다음과 같다. ①충분한 契約履行 能力이 있다고 인정되는 자로서 最低價格 入札者 ② 입찰공고 등 입찰 설명서에 명기된 評價基準에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한자 ③계약의 性質, 規模 등을 감안 특별한 기준을 정한 경우 그 기준에 가장 적합하게 입찰한자(국계법 시행령 42조)를 낙찰자로 선정하도록 하고 있다. <표5-1>에서 보는바와 같이 낙찰자 선정의 기준은 가격에 의해서 결정된다는 사실을 알 수 있다

2) 外國의 落札者 選定方法 比較

우리나라의 계약제도는 발주기관이 사전에 購買條件, 納期, 規格을 다 정해 놓고 단지 계약가격 및 계약대상자 만을 정하기 위하여 입찰에 부치고 있으며 계약내용을 둘러싼 發注機關과 입찰자간 어떠한 협상이나 제안도 이루어지지 않고 있는 데 정부에서 구매하는 물품이 복잡 다기해지고 尖端化 되면서 發注機關이 대상물품의 상세한 규격을 작성하기 곤란한 경우가 있을 뿐만 아니라 조달요구에 가장 적합한 방법을 모색하기 위해서는 업체로부터 다양한 제안서가 필요한 경우도 발생하므로 종래의 조달방식에 의해서는 원활하고 합리적인 구매가 이루어지지 못하는 問題點이 제기되고 있다. 여기서 <표 5-2>를 통해서 외국의 낙찰자 선정방법을 비교해 보기로 하겠다.

<표 5-2>낙찰자 선정방법의 나라별 비교

국가명	내 용
영국	· 통상적으로 가장 경제적이고 효율적인 입찰을 추구함 (비용, 위험, 품질의 3가지 요소를 종합적으로 고려) · 반드시 최저 응찰자가 낙찰되는 것은 아님
프랑스	· 최저가 낙찰제는 아님 · 공급가격을 기본으로 하고 이에 원가자료와 유지관리비, 부품가, 기술적 가치, 참여기업의 신용력, 계약집행을 위한 자금력 등을 고려하여 결정함 · A/S사전 제공여부를 고려하여 결정함
독일	· 입찰서등 관련 내용을 종합 심사하여 적격최저입찰자를 낙찰자로 선정 (가격, 규격, 조건 등을 상세히 종합하여 평가함) · 신규 업체에 대하여는 신용도, 계약이행능력 등 관련 내용을 거래업체를 통하여 조사, 확인하는 절차를 거침 · 통상적으로 가장 경제적이고 효율적인 입찰자를 낙찰자로 함 (내구성, 품질, 활용도 등의 요소를 종합적으로 고려함) · 반드시 최저 응찰자가 낙찰이 되는 것은 아님
미국	· 일반경쟁의 경우 최저가격을 제시한 응찰자가 낙찰됨. · 현재의 추세는 최저가격 · 시담의 경우 가격뿐만 아니라 재정능력, 경험, 기술등 여러 가지 요소를 고려하여 최적가격을 제시한 응찰자 에게 낙찰
일본	· 최저 가격입찰자를 낙찰자로 선정 · 동일가격의 입찰을 한 자가 2인 이상인 경우 추첨으로 낙찰자를 선정 · 추첨을 않는 자가 있을 때 이에 대신하여 입찰사무에 관계없는 직원에게 추첨토록 할 수 있음. · 입찰 가격이 너무 낮은 경우 계약 심사위원회에 계약 이행가능 여부를 심사하여 낙찰자 결정

3) 補完對策

政府調達協定에 낙찰은 입찰설명서에 명시된 특정 評價基準에 따라 가장 유리하다고 판단되는 입찰자를 낙찰자로 選定하도록 되어있으므로

로 현재와 같이 價格要所 하나만에 의하여 낙찰자를 결정하는 방식에서 탈피하여 구매 대상물품의 특성에 따라 다양하고 綜合的인 기준에 의하여 계약 대상자를 선정하는 낙찰제도의 導入이 필요하다. 따라서 다음과 같은 방향으로 制度補完이 이루어져야 한다고 본다.

낙찰은 입찰서가 公告條件과 一致하고, 입찰가격과 공고서상에 포함된 가격관련 요인 등을 고려시 정부에 가장 유리하고 契約履行能力이 있는 입찰자에게 이루어져야 하며 기술규격에 맞고 계약의 이행능력이 있는 최저가 응찰자에게 낙찰시켜야 한다.

계약이행능력 여부는 과거의 거래실태 또는 事前, 事後 資格審査 등을 기준으로 하고 규격이 부적절하거나 응찰된 품목의 품질을 결정하기 위하여 性能檢査가 필요할 때에는 낙찰자 결정에 있어서 보다 더 신중한 판단을 요해야 한다 .

규격 입찰서는 현행제도 하에서는 수요군의 ROC만으로 입찰실시후 기술검토를 통하여 규격을 최종 확정하므로서 공고시 제시한 규격과 입찰 후 확정된 규격과는 상이하여 公開競爭入札의 효과를 期待하기 어려운 실정이다

따라서 입찰공고전에 規格確定 審議會의 過程을 거쳐 확정된 규격으로 입찰을 실시함으로서 실질적인 가격 경쟁이 될 수 있도록 하여야겠다.

2. 所要發生時點 隨時 調達要求 制度

1) 現行制度

調達計劃 作成은 F년도(당해년도) 7월말까지 각 군에 調達計劃 作成指針을 하달하고 각군기관은 本調 및 國庫債, 中央 및 部隊調達, 內資 및

外資調達(FMS,상업구매)로 구분 품목별 조달계획을 작성 F년 10월말까지 국방부조달본부에 제출하면 조달본부는 제출된 계획서에 의거 사업별 품목별 調達判斷³⁰⁾을 실시한다. 다만 "統制事業"은 각군기관이 획득정책 국에 별도로 제출하고 획득실장은 승인여부를 결정하여 그 결과를 12월 10일까지 수요군, 기관, 조달본부에 하달하도록 되어있다.³¹⁾ 위에서 말하는 통제사업은 ①新規事業 및 品質規格 改善事業 ②補給基準이 변경되거나 예상되는 품목 ③부대시험용 시제품, 부대 시험중인 품목, 부대시험후 군사용 채택여부가 확정되지 않은 품목 ④당해년도 예산에 반영되지 않은 품목 ⑤기타 획득실장이 지정한 품목을 말한다.

이러한 절차를 거쳐 작성된 조달계획(안)은 12.20일까지 각군기관에 통보하도록 되어 있다. 따라서 일정시점에 업무의 폭주로 정확한 조달계획 작성에 어려움이 있고 10월말이후 발생한 조달소요에 대한 調達着手遅延事例 및 緊急所要品目에 대한 적기보급에 차질을 초래할 수 있으며 조달판단, 목표가 산정(예가산정) 입찰 및 계약 등 1년분의 업무가 동시에 추진해야 하므로 업무의 병목현상이 발생하여 가장 경제적으로 양질의 군수품을 조달해야하는 조달본부로서는 많은 어려움이 따르고 있다.

2) 現實態

군수물자는 豫測할 수 없는 緊急所要發生 등의 특수성 때문에 매년 계속되는 수정 및 추가조달 요구 사례가 빈번히 발생하고 있으며 조달계획을 법정기일 내에 작성 제출하여야 하는 업무의 시한성 때문에 최초 조달계획에 정확성이 결여되어 수요군 기술검토 기간이 많이 소요되는 등 행정소요

30) 합리적인 조달을 실시하기 위한 기초자료로서 조달 가능여부, 조달원, 계약 방법, 생산기간, 업체현황, 납기, 납지등을 사전에 확인하는 행위, 재정회계용 어해설집, 국방부.

31) 국방획득 관리규정. 국방부,1999.

일이 과다발생하여 매년 하반기에 계약 체결이 이루어지는 사례가 많은 실정이다. 표에서 보듯이 외자구매의 경우는 3/4분기 이후 계약이 매년 90%를 상회하고 있다.

< 표5-3 > 계약현황비교

년도	구분	외 자				내 자			
		건수	%	금액(억원)	%	건수	%	금액(억원)	%
97	1/4	20	2	393	3	81	8	2,260	32
	2/4	83	9	6,832	62	548	53	3,015	41
	3/4	287	33	794	7	282	27	1,409	19
	4/4	480	56	3,068	28	122	12	717	8
	계	870	100	11,077	100	1,033	100	7,402	100
98	1/4	6	1	80	10	37	4	399	5
	2/4	39	6	305	18	455	44	5,310	64
	3/4	107	17	381	23	372	36	2,228	27
	4/4	466	76	915	49	161	16	373	4
	계	618	100	1,681	100	1,025	100	8,311	100

자료 : 국방부 조달본부 계약현황. 1999

3) 補完對策

軍需品の 所要는 연중 계속 발생하고 있으나 調達計劃作成은 년1회 통합 작성 조달 요구토록 되어있어 긴급 소요물량 발생시 구매착수 지연 및 적기보급에 차질이 초래되므로 本調로 調達要求되는 사업은 현행제도를 유지 하되 국고채무로 조달 요구되는 사업에 대해서는 당해년도 6월말까지 조달 요구토록하여 업무의 병목현상을 해소하고 수요군 요구물량을 적시 적절하

게 지원할 수 있도록 제도의 개선이 바람직하다고 생각하며 수리부속의 경우에는 소요발생시 수시 조달요구 할 수 있도록 제도개선이 요망된다.

3. 修理部屬 入札制度 改選

1) 法的根據

국계법 제7조에는 각 중앙관서의 장 또는 契約擔當 公務員은 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 붙여야 한다. 그러나 指名競争, 制限競争, 隨意契約方法에 의할 수 있다고 규정하고 있다. 한편 국계법 시행령 제26조 1항 4호 "자"목에 의하면 國産對替가 불가능한 품목으로서 이미 도입된 외자시설이나 기계장비의 부분품을 구매하는 경우는 隨意契約方法으로 계약할 수 있다라고 규정하고 있다.

2) 現行 執行方法

위에서 제시한 국계법 시행령 26조 근거에 따르면 현재 외자구매를 하고 있는 운영유지 사업의 많은 부분은 수의계약에 의한 방법으로 계약을 추진할 수 있으나 豫算切感 및 경제적 구매를 명목으로 supplier 경쟁을 실시하므로서 2~3차에 걸친 입찰(약 3개월소요)과 수요군 技術檢討期間(약2개월소요)등 불필요한 행정소요일이 약5개월 이상이나 발생하여 3/4분기 이후에나 계약체결이 가능 하게되고 계약이후에도 納品遲延, 瑕疵發生 등 事後管理 업무에 막대한 시간과 노력을 낭비하고있다.

3) 補完對策

Supplier 경쟁으로 인한 豫算切感 效果는 기대할 수 있으나 투자대비

效果面에서는 非能率的이므로 製作社가 現存하는 장비의 부속구매는 수의계약에 의한 방법으로 轉換하는 것이 바람직하다고 생각되며 그렇게 하므로써 외자업무의 고질적인 契約遲延, 納期遲延, 瑕疵發生을 減少시킬 수 있으리라 생각한다.

4. 貿易代理店 活用方案

1) 貿易代理店の 役活

군은 과거 20여년동안 國防費의 상당부분을 防衛力凱旋을 위하여 투입하여왔다³²⁾ 특히 防衛力凱旋事業은 초기에는 군 요구성능의 설정을 위한 방법론과 획득 대안에 대한 정보가 극히 부족한 상태에서 군이 필요로 하는 기술적 요소를 充足하는 武器體系를 식별하고 이를 경제적으로 획득하기 위하여 많은 努力을 경주해왔다. 이와 같은 정보를 획득하기 위해서는 生産業體와의 직접적인 접촉이 가장 확실한 방법이지만 국제 상거래 관행상 불가능할 뿐만이 아니라 수많은 생산업체와의 직접적인 情報交流는 사실상 불가능한 실정이다.

따라서 수요자인 군의 情報要求를 充足하면서 공급자의 이익을 대리할 수 있는 중개상의 역할이 활성화 되는 것은 불가피 하다고 할 수 있다. 오퍼상이라고 하는 貿易代理店은 수요자와 공급자를 중계하는 정보제공 및 계약대행 측면에서 順機能에도 불구하고 軍需物資의 조달과 관련하여 간과할 수 없는 逆機能으로 인하여 많은 制度的 改選을 하있을 뿐만이 아니라 방위력개선의 不條理와도 깊이 관련되어 왔던 것이 사실이다.

이에 따라 貿易代理店の 過當競爭, 陰性的 去來등 否定的인 要素 除去를 통하여 외자조달업무의 투명성을 확보하고 무역대리점의 순기능을 확

32) 강명길, 유환욱. 군수품 수입알선업무 개선방안 연구, 한국 국방연구원 1996.

대하기 위한 방안이 계속 검토되어 왔었다.

對外貿易法 및 施行令, 대외무역 관리규정이 정하고있는 무역대리점의 역할은 외국수출업자의 위임을 받은 자 또는 지사나 대리점이 국내에서 외국의 수출업자를 대리하여 "物品賣渡確約書"³³⁾의 발행을 주업으로 하고 부수적으로 수출 물품의 구매 알선행위를 수행하는 갑류 무역대리업자로서 해외 조달원(Source of supply)인 생산자와 구매자를 연결해주는 중계업무를 수행하도록 규정하고있다.

2) 軍貿易代理店 特性

軍 貿易代理店の 特性은 ①所要提起 및 구매와 관련한 무기정보자료 제공 ②通信連絡등의 中繼業務와 업체 代行業務 遂行 ③販賣者에게 안내 통역 등의 便宜提供 ④ 갑류 무역대리업자 이지만 수출업자 대리의 "物品賣渡確約書"발행 을 許可하지 않으므로 구매 斡旋行爲만 수행하는 중개상 역할에 불과하다. 즉 계약이행관련 법적 책임이 없으므로 계약 당사자가 아니라는 것이 일반 무역대리 업자와 다르다.

3) 制度 變遷過程

현재까지 해외업체와의 直去來 原則하에 무역대리상의 활동을 인정하는 방향으로 制度變遷이 이루어져 왔으나 음성적 활동에 따른 커미션 수수 등의 부조리가 상존하고 있는 실정이다. 정부조달시장 개방에 따라 해외정보의 획득이 어느 때보다 필요한 狀況이라 판단되며 현재까지 군무역대리상의 活動領域을 제한하는 방법으로 유지되어 왔으나 전 세계정보

33) 물품매도확약서를 Offer라 하며 구매자가 요구 또는 필요로 하는 특정물품을 특정가격 및 조건으로 판매하겠다는 제안서. 무역실무『법문사』박대위.

를 적기에 수집하여 이용하여야하는 WTO시대에서는 무역대리상의 활동 영역을 확대할 必要性이 있다고 생각한다. 표<5-4> 를 통해서 군 무역대리상의 變遷過程을 알아보겠다.

<표 5-4> 무역대리점 변천과정

기 간	주 요 변 동 내 용
'76~'79	• 무역거래법에 의거 무역대리점 음성적 활동
'79~'84	• 무역대리점 활동 불인정(해외업체와 직거래)
'84~'90	• 무역대리점 운영 야성화 - 용산무역 창구 예외적 인정(법적 형평성 문제대두) - 해외업체와 직거래원칙하에 양성화 - \$10만불 미만 무역대리점과 직계약 허용
'91.6	• 대리점 직계약 폐지 - 수수료 상한선 폐지 - 직거래 원칙으로 알선 및 중계창구로만 활용
'95.2	• 외자조달 군납업체 등록시행(훈령제491호) - 등록대상: 무역대리상, 해외 제작사 - 방위력개선사업 \$10이하 계약 당사자로 인정
'98.7	• 등록제도 폐지(입찰등록제로 전환)

4) 現實態

현재 무역대리점은 계약체결시 印鑑證明書를 첨부 연대보증서를 제출하도록 되어있어 실질적으로는 契約不履行이나 瑕疵發生時 하자구상등 계약이행과 관련된 보증을 하므로써 계약업체와 共同責任을 부과하고 있으며 업체에 따라서는 入札保證金 및 契約履行 保證金の 설정 부분까지 책임을 지고있는 貿易代理店이 많다. 그러나 실제 무역대리상이 獨自的으로 할 수 있는 권한을 법적으로 보장받지 못하고 있는 실정이고 단지 업

체가 원한다면 10만불 이하는 무역대리상과 직계약을 추진하도록 하고 있으나 이에 따른 關聯法規나 지침이 明確하지 않아 適用에 어려움이 많은 실정이다.

5) 制度補完

국방부조달본부에서 실시한 設問調査 결과에 의하면 무역대리점과 직계약 제도에 대한 업체의 의견은 매우 肯定的이라는 답변이 28%, 긍정적이라는 답변이 51%, 보통이 12%, 부정적인 답변이 4%로 나타났다.

따라서 무역대리점과 直契約을 할 수 있도록 법적 제도적 장치를 마련하여 자유로운 영업활동을 보장하도록 하여야한다.

또한 무역대리점의 信賴度에 따른 계약조건의 차등화가 필요하다. 현재는 무역대리점의 誠實度, 財務構造에 관계없이 동일한 수준의 입찰 보증금이나 계약이행 보증금을 설정하고 있으나 업체의 신용도 및 재무구조 계약이행의 성실도에 따라 차등화 하여 우수업체에 유리한 조건으로 입찰에 참여할 수 있는 기회를 부여하여야 한다.

第6章 結論

WTO/정부조달협정이 '94년 4월 15일 署名되고, 우리나라는 24번째 會員國으로 加入하게 되어 '97년 1월 1일 부터 우리의 정부조달시장이 開放되었다. 이에 따라 우리나라도 名實相符한 무역선진국으로 위상이 격상되었지만, 이에 상응하는 責任과 義務가 뒤따르게 되었다. 우리가 지켜나가야 할 의무중의 하나가 國際契約의 原則을 遵守해야하는 문제이다.

국제계약의 원칙은 계약상대자를 선정시 공정하게 하여야하고 조달관련 정보를 差別的으로 제공하여서는 아니되도록 규정하고 있으며 국제입찰시 준수사항으로서 협정을 회피하기 위한 목적으로 分割發注를 하지 못하도록 하고, 대외무역법 및 관세법의 규정에 의한 원산지 규정을 준수하여야 하며, 國產化率指定, 技術移轉, 對應購買 手段으로 입찰 참가자격을 제한하지 못하도록 하고있다.

국제입찰에 의한 계약방법은 一般競爭, 指名競爭, 隨意契約의 3가지 방법이 있으며 입찰공고 기간은 40일(긴급시 10일)이상 공고하여야 하고 입찰참가자격 심사를 위해서 필요시에는 當該契約과 같은 종류의 契約實績, 都給限度額, 施工能力, 技術能力 등을 要求할 수 있으며 입찰참가자격 심사후 그 결과를 申請者에게 通報하여야 한다.

국제입찰시 사용할 언어는 한국어 사용을 원칙으로 하며 부득이한 경우 WTO 공통어인 영어, 불어, 스페인어를 사용할 수 있도록 하고 있다. 국제계약 대상품목은 매 會計年度別 입찰대상을 공고하도록 되어있다.

정부조달협정이후 우리나라에 처음 도입된 協商에 의한 계약제도는 우리나라 政府部門에서는 아직 一般化 되어 있지 않아 세부지침의 마련이 시급하며 적격심사제도 또한 도입 初期段階로 정착단계에 진입하기 위해서는 보완 발전시켜야 할 부분들이 많을 것으로 본다.

우리나라의 입찰제도는 一般競争入札方式에 의한 最低價 落札制度를 원칙으로 하고있다. 그러나 선진각국의 낙찰자 選定方法은 多樣하다. 영국은 費用, 危險, 品質의 3요소를 綜合하여 낙찰자를 선정하고, 프랑스는 공급가격을 기본으로 原價資料와 維持管理費, 部品價, 技術的 價値, 參與 企業의 信用力, 執行을 위한 資金力 등을 고려하여 결정하며, 독일도 입찰서 등 관련내용을 종합 심사하여 적격 최저입찰자를 선정하고 있다.

따라서 우리나라도 가격위주의 낙찰제도를 脫皮하여 구매 대상품목의 특성에 따라 다양하고 綜合的인 기준에 의하여 계약대상자를 선정하는 낙찰제도가 도입되어야 할 것이다.

한편 년1회 조달계획을 작성하도록 되어 있는 현행제도는 업무량의 일시적으로 暴注와 병목현상으로 경제적 효율적 집행에 한계가 있으므로 본調로 조달요구되는 사업은 현행제도를 유지하되 國庫債務로 조달 요구되는 사업에 대해서는 당해년도 6월말까지 조달요구토록하여 업무의 병목현상을 해소토록하고 수리부속의 경우에는 소요발생시 수시 조달요구하는 제도로 개선이 요망된다.

국계법 시행령26조 1항 4호 “자”목이 정한 수의계약사유인 “이미 도입된 외자시설이나 장비의 부품은 隨意契約 할 수 있다.”는 조항을 외자운영유지사업에 적용하여 경쟁계약으로 인한 契約遲延, 納期遲延, 瑕疵發生過多 등 부정적 요인이 발생하지 않도록 제작사가 현존하는 사업에 대하여는 수의계약방법이 더욱 효율적이라고 판단한다.

외자구매 계약시 무역대리상의 계약당사자 자격부여 문제는 구체적인 법규 및 지침이 제정되어 있지 않아 적용에 어려움이 많으므로 무역대리상과 직계약을 할 수 있도록 활동영역을 확대함과 동시에 무역대리점의 信賴度에 따라 入札保證金, 契約履行保證金의 설정을 차등화하여 우수 조달원을 확보토록 하여야겠다고 생각한다.

參考文獻

<國內文獻>

- 강명길, 강준모, 정부조달협정 가입시 경제효과 분석, 국방부 시장 개방품목을 중심으로 서울, 한국 국방연구원, 1990.
- 강명길, 유한옥 군수품 수입알선업무 개선방안연구, 한국국방연구원, 1996.
- 강인수, 등 국제통상론, 박영사, 1998.
- 강승현, 정부조달시장 개방과 국내 조달제도 개선방향, 1997.
- 김정현, 공공공사의 입찰에 있어서의 담합형태에 관한 연구, 연세대 행정대학원 석사학위 논문, 1995.
- 국방부조달본부, 1999년 1/4분기 심사분석자료.
- 국방부조달본부, 외자조달 실무참고서.
- 국방부조달본부, 외국인대상 국제입찰 적격심사기준, 1999.
- 기업정보 분석기법(Business Information Report)D&B.
- 대외경제정책연구원, WTO출범과 신교역 질서, 1994.
- 대한건설협회, 건설경영분석, 1998.
- 대한건설협회, 건설업 통계연보, 1997.
- 미연방조달처 (GSA)현황, 1999.
- 박대위, 무역실무, 법문사. 1998
- 법무부, UR협정의 법적고찰 (上, 下)서울, 1994.
- 신옥철, KOACA @NETIAN.COM.
- 안충영, WTO/정부조달협정의 영향과 발전방향 국방대학원, 1995.

- 이상진, 97년도 개방에 따른 대비책 국방대학원, 1995.
- 외무부, 세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬협정, 서울, 1994.
- 이진두, 정부조달시장 개방대책 정책연구보고서, 1995.
- 이재옥, 외 UR이후 농산물 수입관리 방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원, 1994.
- 이재우, 경쟁과 담합, 한국경제연구원 1997
- 윤영선, 이상로, 김태황, 이선희: 공공공사 입찰담합에 관한 연구, 한국건설업연구원 1998.11.
- 조약제 1363호, 관보 1997.1.3.
- 蔡旭, 徐暢培: WTO뉴라운드 전망과 대책, 대외경제연구원, 1999.
- 한국건설산업연구원, 부실공사 방지대책 설문조사 분석결과, 1997 ·
한국무역협회, GATT/정부조달 협정 가입에 따른 국내산업에
의 영향 및 제도 보완방안, 1993.
- 한국산업개발연구원, 협상에 의한 계약 체결 제도 시행방안 연구.
1996 .
- 허재관, 국제계약 실무 편람.

<外國文獻>

- . Administration Targets December 1991 for conclusion of uruguay
Round ,Inside U. S ,Trade, May 3.1991
- . International Financial Law Review (1989) Government
Procurement and Single Market ;October
- . Peter-Armin Terpte, Public Procurement in the EC, CCH Edition
Limited 1993

- . U. S Department of commerce (1981) The Tokyo Round Trade Agreement-Government Procurement, July
- . 1997 National Trade estimate Report on Foreign Trade Barriers, United States Trade Representative, 31 March 1997

Abstract

A Study of International Bidding and Korea's Government Contracting System

Choi, Kil Hyun

Major in Business Management

Dept . of Business Administration

Graduate School of Management

Hansung University

With the establishment of the World Trade Organization(WTO) on April 15,1994, international business transactions are continuously increasing in number, accompanied by trade liberalization demands by advanced economies such as the United States.

Korea is one of the signatories to the Government Procurement Agreement(GPA), a pluralateral agreement begun with the start of the WTO. Under the GPA, Korea is required to buy goods, construction services, services with value exceeding stipulated amount when these are purchased by 39 central government bodies, 15 local government bodies, and 23 government invested institutions.

The principle of international contract calls for fair selection of contract partner; it prohibits discriminatory provision of procurement related information.

Moreover, dividing up transactions to avoid application of the GPA is prohibited.

In addition, country of origin provisions pursuant to Foreign Trade Law and Tariff Law must be obeyed. And, bidding qualification restrictions in the form of local content, technology transfer and offset cannot be imposed.

Methods of contracting include open competition, designated competition and private contract.

Notification period is 40 days (10 days in emergency cases); if necessary to determine qualifications, previous records, limit of undertaking, capability, technical competence can be requested, the result of such determination must be notified to the applicant

Korean language is to be used in international bidding; if necessary English, French, Spanish (official languages of the WTO) can be used. Items for international contract are to be publicly notified each fiscal year

If Korea, as a member nation to the GPA, is to reduce losses from liberalization, it must understand procurement of advanced economies and to develop its bidding and contracting arrangement, so that advanced government procurement system will be established

If such goal is to be achieved, a system which enables collection of information in timely fashion from around the world and used.

Furthermore, laws and cultural differences must be understood so that error will not arise in the course of bidding.

Moreover, accurate knowledge concerning bidding items and terms and conditions must be in existence. Finally, earnest attitude and manner required for trust in partnership must be in place.