

'97 조달시장개방에 대비한 정부계약제도 주요 개선내용 해설

양 창 호

〈재정경제원 감사관실 사무관〉

1. WTO 정부조달협정 가입경위 및 주요내용
2. 정부계약제도 개선 추진 배경
3. 법령정비체계

4. 주요개선 내용

부록 : 국제입찰 수행시 참고사항(실무요령)

1. WTO 정보조달협정 가입경위 및 주요내용

(1) 가입경위

○정부조달협정(Agreement on Government Procurement)은 1994년 4월 15일 모로코의 마라케쉬(Marakesh)에서 서명된 WTO설립협정에 부속된 다자간 무역협정(Plurilateral Trade Agreements)중의 하나임

○기존 정보조달 협정은

- '79년도 도쿄라운드 합의에 의해 '81년부터 발효
- 미국, EC 12국, 일본, 캐나다 등 23개국 참여
- 물품조달만 외국에 개방되는 내용이었음

○그후 '94. 4. 15 정부조달확장 협정이 타결되어 우리나라도 동 협정에 서명함으로써 모두 22개국이 동 협정에 가입하게 되었음

○'96. 1. 1부터 동 협정이 발효되고 있으나, 우리나라만 1년간 유예기간을 들었으므로 '97. 1. 1부터 발효되도록 된 것임

○물품외에 서비스, 건설조달도 외국에 개방되게 되었고, 중앙정부 외에 지방자치단체, 정부투자기관 등도 포함되었음

* 정부조달 협정가입(22개국)

미국, 캐나다, 독일, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 네델란드, 룩셈부르크, 영국, 덴마크, 그리스, 스페인, 포르투갈, 아일랜드, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 스위스, 노르웨이, 일

본, 이스라엘, 한국

등을 '96. 12. 31자로 제·개정 완료하여 '97. 1. 1부터 시행하고 있는 것임

(2) 주요내용

우리나라의 정부조달시장 개방내용 (단위 : 만 SDR)

가. 내국민대우 및 무차별 원칙

- 내국민대우(National treatment) : 외국물품이나 공급자에 대하여 국내물품 및 공급자와 동일한 대우를 부여
- 무차별원칙(NonDiscrimination) : 외국물품이나 공급자에 대해 여타 회원국의 물품이나 공급자와 차별을 두지 않으며 특정공급자에 대해 특별 우대조치를 해서는 안됨

구분	개방기관	개방범위
정부	· 42개 중앙행정기관	· 건설 : 500(58.3억원)이상 · 물품·용역 : 13(1.51억원)이상
지자체	· 6개시와 9개도	· 건설 : 1,500(174.9억원)이상 · 물품·용역 : 20(2.33억원)이상
기타기관	· 23개 정부투자기관	· 건설 : 1,500(174.9억원)이상 · 물품·용역 : 45(5.24억원)이상

* 1SDR=약 1,166.425원

* SDR(Special Drawing Right : IMF 특별인출권) : IMF가 국제유동성을 보강하기 위하여 1970년 창설한 국제결제수단으로 정부조달협정에 있어 개방금액의 기준단위로 사용

나. 조달절차는 입찰절차에 의함이 원칙

- 일반경쟁입찰(Open Tender)
- 지명경쟁입찰(Selective Tender)
- 수의계약(Limited Tender)

다. 낙찰자 결정방법 규정

- 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자
- 입찰공고에 명시된 특정평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자

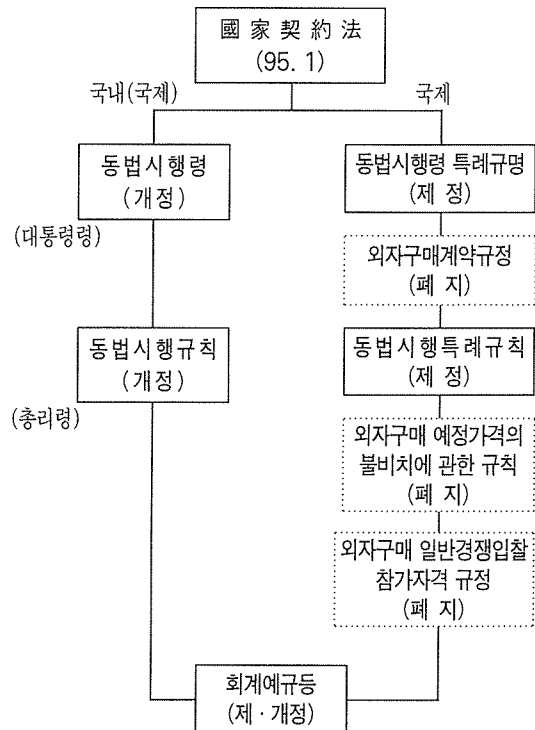
라. 분쟁처리절차 규정

- 입찰집행과는 독립된 기관에 분쟁처리기구 설치

2. 정부계약제도 개선추진 배경

- (1) 정부는 이와같은 조달시장의 개방에 대비하여 국제입찰에서의 기본원칙인 내국민대우 및 무차별원칙 등을 반영한 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』(국가계약법)을 지난 '95. 1. 5 제정 하였으며,
- (2) 그 후속조치로 동법시행령 및 시행규칙

3. 法令整備 체계



* 국가계약법 : 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

* 특례규정 : 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 특례 규정

* 특례규칙 : 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행 특례 규정

4. 主要改善 内容

가. 국가계약법 시행령 주요개정 내용

(1) 낙찰제도별 대상금액 조정(§42)

종 전	개 정
① 제한적최저가낙찰제 · 공사 : 100억원미만 (전기·전문·전기통신 공사 등은 55억원미만) · 용역 : 10억원미만 · 물품 : —	① 제한적최저가낙찰제 · 공사 : 58.3억원미만 (모든공사) · 용역 : 1.51억원미만 · 물품제조 : 1.51억원미만 (신규)
② 적격심사낙찰제 · 공사 : 100억원이상 (전기·전문·전기통신 공사 등은 55억원이상) · 용역 : 10억원이상 · 물품 : 10억원이상	② 적격심사낙찰제 · 공사 : 58.3억원이상 (모든공사) · 용역 : 1.51억원이상 · 물품 : 1.51억원이상
③ 최저가낙찰제 · 물품 : 10억원미만	③ 최저가낙찰제 · 물품구매 : 1.51억원미만

○사 유

- 개방금액에 대해서는 제한적최저가 낙찰방식 적용이 곤란하므로 개방금액 미만으로 축소조정
- 적격심사낙찰 방식을 개방금액의 모든 공사·물품·용역조달에 확대 적용
 - * 협정문상 낙찰자는 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자가 될 수 있도록 규정
- 물품제조의 경우도 중소기업을 보호하고, 지나친 저가입찰로 인한 부실제조를 방지하기 위해 제한적 최저가 낙찰제를 새로 도입

(2) 지역의무 공급 도급제도 제한적 존치

종 전	개 정
· 모든 공사에 대해 '96. 12. 31까지 한시적으로 적용 (부칙 §2)	· 개방규모미만 공사에 대해서는 개방후에도 계속 시행 * 특례규정 제39조에서 국제입찰시 시행령 제72조 제3항(지역의무공동 도급제) 적용 배제토로 규정

* 지방자치단체의 경우 지역의무공동도급금액 규모에 대하여는 내무부장관이 별도로 시달하여 운용되고 있음

나. 국가계약법시행규칙 주요개정 내용

(1) 입찰참가자격 공종별 사전심사(PQ) 대상 조정(§23)

종 전	개 정
· 100억원이상 22개 공종	· 고속도로공사 제외 · 에너지시설공사 추가 · 기존 공종중 소규모공사 제외 - 교량(경간장 50m 또는 길이 500m미만) - 하수도(단면적 20㎡미만) - 상수도(직경 1,000mm미만) - 공동주택(16층미만) - 공용청사(연면적 2만㎡미만)

○사 유

- 기술수준 및 안전도 등에서 비교적 일반화되었다고 인정되는 공사를 제외하여
- 중소기업설업체 참가대회 확대

* PQ대상공사(22개)

교량·공항·댐·에너지저장시설·간척·준설·항만·철도·지하철·터널·발전소·쓰레기소각로·폐수처리장·하수종말처리장·상수도·관람집회·전시공용청사·송전·변전·공동주택공사

(2) 지역제한입찰 한도액 조정 (§24)

종 전	개 정
· 공사 : 20억원미만	· 공사 : 30억원미만
· 물품· 용역 : 3억원미만	· 물품· 용역 : 1.51억원미만

* 지방자치 단체의 경우 내무부장관이 별도로 정하여 운용하고 있음

○ 사 유

- 공사의 경우
 - 지방중소건설업체 보호 및 지역경제 활성화 지원의 필요성과
 - '92. 3월이래의 물가상승률 및 공사원가 지수변동을 등을 종합 고려할 때
 - 현행 20억원을 30억원 정도로 상향 조정함이 필요
- 물품 및 용역의 경우 개방규모에 대한 지역제한한 협정문상 무차별원칙에 위배

(3) 기타 보완사항

구 분	종 전	개 정
· 입찰참가서 숙지하여야 할 사항 추가 (§41)	· 입찰참가서 숙지하여야 할 사항 - 입찰유의서 - 계약일반조건 - 특수조건 - 설계서 등	· 동 사항 추가 · 입찰공고문 · 입찰서· 계약서 등 서식 · 대형공사의 경우 입찰안내서 등을 추가 * 국제관계 반영
· 입찰시 서명방식도 허용 (§42)	· 입찰서에 사용하는 인감은 입찰참가 신청시 신고한 인감만 허용	· 외국인의 경우에는 서명도 사용 가능토록 허용 * 국제관계 부합

다. 국가계약법시행령 특례규정 주요 제정내용

(1) 국제입찰에서의 입찰절차를 명시 (§2)

- 국제입찰에서의 입찰절차는
- 일반경쟁입찰(Open Tender)
- 지명경쟁입찰(Selective Tender) 및
- 수의계약(Limited Tender)에 의함

○ 사 유

- 협정문 제7조 규정 반영
 - * 국내입찰의 경우는 일반· 지명 및 제한경쟁입찰과 수의계약등 4가지 절차이나 국제입찰에서는 제한경쟁이 일반경쟁에 포함되어 3가지 절차로 구성
 - * 국내입찰은 국제입찰방식이 정착될 때까지 당분간 4가지 절차로 수행

(2) 국제입찰의 원칙을 규정 (§4)

- 국제입찰 절차는 공정하고 무차별하게 수행하여야 하고,
- 협정적용을 회피할 목적으로 분할발주하거나
- 국산화비율 지정 등의 제한조치를 금지

○ 사 유

- 협정문 제2조 및 제4조등의 규정 반영
 - * 무차별원칙(NonDiscrimination) : 특정회원국이나 공급자에 대해 여타 회원국의 물품이나 공급자와 차별을 두지 않으며, 특정공급자에 대해 특별우대조치를 해서는 안됨
 - * 내국민대우(National Treatment) : 외국물품이나 공급자에 대하여 국내물품 또는 공급자와 동일한 대우를 부여

(3) 입찰절차에 사용하는 언어·공고 방법 등을 규정 (§8, §10)

- 입찰과정에서 사용하는 언어는 한국어를 원칙으로 하되, 입찰공고시에는 다음사항을 WTO 공용어인 영어, 불어, 스페인어 중 하나로 요약공고
- 계약의 목적물
- 입찰서 및 입찰참가신청서 제출마감일
- 발주기관(입찰에 관한 서류를 교부하는 기관)의 명칭 및 주소
- 입찰에 관한 사항의 공고는 입찰서 제출 마감일 40일전에 관보에 공고

○사 유

- 협정문 제11조 규정 반영
- 입찰공고는 관보에 의하는 것을 의무화하고 있으며, 그 밖의 일간지에 의한 공고는 임의사항임

* 국내의 경우는 원칙적으로 입찰일 10일전에 관보 또는 일간신문에 공고

(4) 입찰참가자격 등급별 사전 심사제 도입 (§10)

- 국제입찰에 있어 건설업체의 시공실적, 시공능력, 경영상태 등 일반적인 공사수행 능력을 심사하여 등급별로 구분
- 해당등급에 상응하는 공사입찰에 참가 자격을 부여

* 현행 도급한도액을 기준으로 한 제한군 편성·운영 방식과 유사

○사 유

- 도급한도액이 시공능력공시제로 전환(건설업법)될 예정임에 따라
- 국제입찰대상공사에 대해서는 건설업체의 전반적인 공사수행 능력을 종합 평가하여 등급을 설정(유자격자 명부유지)
- 해당등급에 참가할 수 있는 자격을 부여함으로써,
- 공사를 공사시마다 자격을 심사하는 번거로움을 줄여 심사업무의 효율성을 기하고,
- - 건설시장개방에 따른 조달제도의 국제화에 부응

* 입찰참가자격의 등급별 사전심사제와 개별 공사별 사전심사제 비교

• 「등급별 사전심사제」

- 일종의 Long List 성격으로서 1차적으로 업체의 일반적인 공사수행능력을 평가하여 등급을 설정, 해당등급에 상응하는 공사에 참가자격을 부여(예 : 1년동안 유효)
- 개방되는 모든 공사 대상

• 「개별공사별 사전심사제(현행 PQ제)」

- Short List 성격으로서 등급별 심사를 거친 업체를 대상으로 2차적으로 개별 공사마다 당해공사의 수행능력 및 경험 등을 종합 심사하여 입찰 참가자격을 부여
- 100억원이상 22개 공종대상

※ 물품 및 용역의 경우도 공사의 경우를 준용하여 유자격자 명부를 작성, 운용함

(5) 국제계약분쟁조정위원회 설치방안 마련 (§26~§38)

- 설치목적 및 근거
 - 국제입찰과정에서 발생하는 분쟁을 조정
 - 재경원에 설치(국가계약법 제29조에 규정)
- 구성 및 기능
 - 위 원 장 : 재경원차관
 - 위 원 : 15인 이내(중앙행정기관의 2, 3급 공무원, 교수, 변호사, 조달전문가등)
- 조정대상
 - 특정조달계약의 범위
 - 입찰참가자격 및 입찰공고
 - 낙찰자 결정
 - 기타 정부조달협정에 위배된 사항과 관련한 분쟁
- 조정권한
 - 계약체결중지권
 - 협정위반사항 교정 및 이의제기 과정에서 발생한 손해보상조정 등
- 조정의 효력
 - 조정결과에 이의 없으면 재판상의 화해와 동일한 효력발생

(6) 수의계약 사유 규정 (§23)

경쟁입찰에 부친 결과 응찰자가 없거나 입찰서가 담합된 경우 및 원자재시장에서 구매하는 경우 등은 수의계약이 가능

- 사 유
 - 협정문 제15조 규정 반영

* 중소기업제품 구매등 현행 시행령상의 수의계약 사유는 협정문상 협정 적용이 제외되도록 규정되어 있어 금액규모에 관계없이 수의계약이 가능

(7) 국제거래에 있어 국제상관례에 의할 수 있는 근거마련 (§40)

• 국제거래의 특성상 불가피한 경우에는 통화, 보증금 형태 및 납부시기, 대금지급, 검사 방법 및 물가변동조정 등에 대하여 국제상관례를 적용할 수 있도록 함

- 사 유
 - 국제입찰의 경우 국제거래의 특성상 국제상관례의 적용이 불가피할 경우에 의할 수 있도록 함

(8) 계약에 관한 기록의무(§24)

• 낙찰자를 결정하거나 수의계약을 체결한 때에는 입찰 및 계약 관련 서류 등을 기록한 문서를 5년간 보존

- 사 유
- 협정문 제19조 내용반영
 - * 보존문서 내역
 - 경쟁입찰
 - 입찰자 및 개찰참여자 성명
 - 낙찰자 성명, 낙찰금액, 낙찰사유등
 - 수의계약
 - 계약의 목적 및 금액
 - 적용법령조문 및 사유
 - 계약상대자 성명 · 주소등

(9) 계약실적보고(§25)

• 중앙관서의 장은 계약실적보고서를 당해 연도 종료후 60일 이내에 재정경제원장관에게 제출

• 지방자치단체 및 정부투자기관은 각각 내무부장관 및 그 주무부장관이 재정경제원장관에게 제출

- 사 유
- 협정문 제19조의 규정에 따라 WTO에 계약실적을 보고하여야 함

라. 국가계약법시행 특례규칙 주요제정 내용

(1) 예정가격을 작성하지 않을 수 있는 경우 규정(§3)

물품 및 용역조달시 지역 또는 시기별로 가격차가 심하거나 특정제작자만이 제작할 수 있는 경우 등에는 예정가격을 작성하지 아니할 수 있도록 함

- 사 유
- 현행 외자구매시 적용하고 있는 외자구매계약규정 내용 반영

(2) 낙찰에 관한 정보제공 의무화(§6)

입찰참가자의 요구시 원칙적으로 낙찰에 관한 정보를 제공하도록 함

- 사 유
- 협정문 제18조 규정 반영

* 예 외
특정기업의 정당한 상업적 이익이 침해될 경우 공개하지 아니할 수 있음

마. 회계예규 등 주요개선 내용

(1) 적격심사기준

(가) 세부 적격심사기준 열람 · 교부(§3)

종 전	개 정
· 입찰공고일부터 7일 이상의 기간동안 열람가능	· 입찰공고일부터 입찰등록마감일까지 열람이 가능
· 물품 · 용역 : 3억원미만	· 입찰에 참가하고자 하는 자의 요구가 있는 경우 교부하여야 함

- 사 유
- 국제입찰시에 따라 국제관례에 맞게 입찰관련서류와 함께 적격심사기준을 교

부도록 합

(나) 낙찰자결정 종합평점 상향조정(\$8)

종 전	개 정
· 적격심사결과 종합평점이 70점이상이면 낙찰자로 결정	· 종합평점이 75점이상인 경우 낙찰자로 결정

○사 유

- 과당경쟁에 따른 저가낙찰을 방지

(다) 적격심사기준 심사항목등의 조정(별표)

종 전	개 정
<input type="checkbox"/> 일반공사 · 당해공사의 수행능력 : 70점 - PQ심사항목(35) - 현장관리계획(13) - 공사관리계획(10) - 자재 및 인력조달가격의 적정성(12)	<input type="checkbox"/> 일반공사 · 추정가격 100억원이상 · 현행과 같음 · 추정가격 100억원미만 58.3억원이상 · 당해공사의 수행능력 : 50점 - PQ심사항목(20) (기술능력부분 제외)

종 전	개 정
· 입찰가격 : 30점	- 현장관리계획(12) - 공사관리계획(8) - 자재 및 인력 조달가격의 적정성(10) · 입찰가격 : 50점 * 입찰가격평점산식 : $50 \cdot 3 \times \left(\frac{88}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100$
<input type="checkbox"/> 일괄일괄공사 · 당해공사수행능력 : 35 · 설계평가 : 35 · 입찰가격 : 30	<input type="checkbox"/> 일괄일괄공사 · 당해공사수행능력 : 30 · 설계평가 : 50 · 입찰가격 : 20
- 입찰가격평점은 발주기관이 방법결정	- 동 심사기준에 직접 규정 * 입찰가격 평점산식 : $20 \times \frac{\text{입찰자중 최저입찰가격}}{\text{입찰가격}}$

○사 유

- 적격심사대상확대(100억원이상→58.3억원 이상)에 따른 심사기준 구분 필요
- 턴키공사입찰의 경우 설계평가부문을 상향조정하여 우수한 설계 및 턴키활성화 유도

(2) 입찰참가자격 사전심사 요령

(가) 입찰참가자격 사전심사(PQ)기준 신인도 평가에 대한 경과조치 마련(부칙)

종 전	개 정
(신 설)	· 국제입찰의 경우에는 97. 1. 1이후에 발생된 자료에 의하여 신인도 평가 · 다만, ISO국제품질인증소지자 항목의 평가는 종전 획득자격 인정

○사 유

- 조달시장개방에 따른 국내업체의 경쟁력 약화 요소 배제

(나) 심사기준 일부항목 배점 조정(별표)

종 전	개 정
· 경영상태 - 직전년도 부채비율등	· 경영상태 - 최근년도 부채비율 등
· 신인도 - ISO국제품질인증 : +2	· 신인도 - ISO국제품질인증 : +5

○사 유

- 부채비율 적용 연도를 명확히 하고, ISO 품질인증 점수를 상향 조정함으로써 공사의 품질향상 유도

(3) 공사 입찰유의서

○현장설명참가자의 자격범위확대(\$6)

종 전	개 정
· 국가기술자격 수첩을 소지한 자에 한하여 현장설명에 참가가능	· 국가기술자격 수첩외에 건설기술관리법령 등에 의하여 기술자로 인정하고 있는 자도 현장설명에 참가가능

○사 유

- 시장개방과 관련하여 건설기술관리법령에 새로 도입된 인정 기술자에게도 현장설명참가자격을 부여함이 필요

(4) 공사계약 일반조건

(가) 공사현장대리인의 자격 범위 확대(\$14)

종 전	개 정
· 국가기술자격수첩을 소지한 자에 한하여 공사 현장대리인으로 임명	· 국가기술자격수첩외에 건설기술관리법령 등에 의하여 기술자로 인정하고 있는 자도 현장대리인 자격을 인정

○사 유

- 시장개방과 관련하여 국가기술자격 수첩 소지자로 한정하는 것은 곤란
- 건설기술관리법령에 새로 도입된 인정기술자에게도 현장대리인 자격을 인정함이 필요

(나) 발주기관의 공사용지 확보를 의무화(\$11)

종 전	개 정
(신 설)	· 발주기관은 계약상대자가 공사의 수행에 필요로 하는 날까지 공사용지를 확보하여 계약상대자에게 인도하도록 함

○사 유

- 조달시장개발에 따른 분쟁발생소지를 미연에 방지

(다) 설계변경으로 인한 계약금액조정 기준 보완(\$20, \$21)

종 전	개 정
· 설계변경의 요구주체에 따라 계약금액조정방법을 상이하게 적용	· 설계변경사유의 책임소재여부에 따라 요구주체를 구별하도록 보완
(신 설)	· 턴키등 대형공사의 설계변경 기준 규정 - 변경사유: 정부책임, 천재·지병등 불가항력의 사유

○사 유

- 설계변경시 책임소재에 따른 계약금액 조정방법을 명확하게 규정
- 턴키등 대형공사의 설계변경 기준은 일반공사의 기준과 상이함에도 이를 그대로 사용하고 있는 점을 보완하기 위하여 명문화

(라) 공사기간 연장절차 명문화(\$26)

종 전	개 정
(신 설)	· 계약기간에 계약상대자의 귀책사유에 의하지 아니한 지연이 발생하는 경우 공기 연장가능 · 동 연장 기간에 대하여는 기타 계약내용변경에 따른 계약금액 조정이 가능

○사 유

- 합법적인 공기연장제도를 정착시키고 이에 따른 세부규정을 마련함으로써
- 계약당사자간의 원활한 공사이행이

가능토록 하고 분쟁소지를 미연에 방지함

(5) 국제계약분쟁조정위원회 조정청구 절차

종 전	개 정
(신 설)	· 위원회에 조정을 청구할 수 있는 국제입찰관련 이해당사자를 규정(청구인) · 조정청구서 작성 및 조정청구의 각하사유 명시

○사 유

- 위원회의 원활한 운영을 위하여 청구인의 범위, 조정청구서 및 청구각하사유 등 조정청구절차에 관한 사항을 규정

(6) 물품구매입찰유의서, 물품구매계약 일반조건, 기술용역입찰유의서, 기술

용역계약일반조건

- 공사입찰유의서, 공사계약일반조건 개선내용 통일반영

(7) 제한적 최저가낙찰제의 입찰집행에 관한 회계통첩('97. 1. 11)

- 낙찰기준 변경 : 예정가격의 100분의 88 → 100분의 90
- 1원미만 단수처리 : 절사→절상

(8) 추정가격 산정에 관한 회계통첩('97. 1. 11)

- 추정가격에 부가가치세 불포함 (예정가격에는 현행대로 부가가치세 포함)