



우리나라의 입찰·계약제도의 변천과정

재무부, 예정가격 및 낙찰자 결정방법에 관한 회계통첩 확정
서울시, 재무부에 낙찰자 결정방법에 대한 규칙 개정의견 제출

1951년 9월 24일 국가재정법이 제정되어 정부계약제도가 공식적으로 도입 우리나라의 정부계약제도가 정착을 하기에 이른다.

그동안 우리나라의 계약제도는 일제 때의 구회계법과 미군정의 회계제도를 채택해 시행하다가 1951년 9월 24일 처음 최저가낙찰제가 도입된 이래 1960년 7월 9일 부찰제를 도입해 최저가낙찰제와 번갈아가며 시행돼오다 1983년 3월 28일 저가심사제가 도입됐고 다시 올 93년 2월 22일부터 최저가낙찰제로 환원되었다.

본지에서는 지난 42년간의 우리나라 입찰·계약제도의 변천과정에 대하여 알아보기로 한다. [편집자註]



1951년 9월 24일 제정되어 그해 10월 1일부터 적용되기 시작한 최저가낙찰제는 정부공사의 계약집행을 공고에 의한 공개경쟁의 원칙으로 하며 낙찰자의 결정방법도 예산가격이하 최저가 입찰자를 낙찰자로 하고, 단서규정으로서 지명경쟁 또는 수의계약제도도 인정했다.

그러나 지명경쟁과 수의계약의 경우 계약공무원의 권한 남용과 비리, 이권개입 등 많은 문제점이 발생했을 뿐만 아니라 업체간 과당경쟁에 따른 덤핑현상으로 그 폐해가 극심했다.

이에따라 1960년 7월 9일 개정법 시행령을 개정 ① 제한적 최저가낙찰제 ② 제한적 평균가낙찰제 ③ 평균가낙찰제중 한가지를 선택 집행하는 부찰제를 도입했으며 지명경쟁입찰의 경우 입찰자수를 3인 이상에서 7인 이상으로 확대하고 수의계약도 경쟁이 불가하거나 비밀 또는 긴급을 요할 때로 그 기준을 강화했다.

① 제한적 최저가 낙찰제 : 예산가격의 80% 이상으로 입찰한 자 중에서 최저가입찰자를 낙찰자로 하는 방법.

② 제한적 평균가낙찰제 : 예산가격의 80% 이상으로 입찰한 자의 입찰액을 평균으로 나누어 평균치에 가까운 자를 낙찰자로 하는 방법.

③ 평균가낙찰제 : 예산가격이하의 입찰평균에 가장 가까운 근접자를 낙찰자로 하는 방법.

그러나 1961년 5·16이후 국토건설사업을 정부에서 직접 관장하고 건설업계를 대폭 정비하는 등 정치상황의 변화가 커졌다.

그해 12월 19일 재정법이 예산회계법으로 대체되면서 최저가낙찰제가 다시 환원되고 지명경쟁과 수의계약제도의 기준이 강화되었지만 소위 1원짜리 공사가 발생하는 등 「제살 깎아 먹기」식의 과당경쟁과 덤핑의 문제가 상당히 심각해졌다.

이처럼 도급질서가 문란해지자 업체들이 모색하기 시작한 것이 부찰제보다 최저가낙찰제에서 보다 용이한 담합행위이다. 갖가지 담합이 성행했는데 ① 연고권수주 ② 나눠먹기식 수주 ③ 경쟁업체에 대한 떡값(?) 제공 등이다.

특히 지명경쟁과 수의계약제도의 기준이 강화되었음에도 불구하고 연차 계속공사의 경우 1차는 일반경쟁입찰에 붙이고 2차 이후부터는 형식적인 지명경쟁이나 수의계약을 하는 등 부조리가 극심해졌다.

결국 1971년 12월 31일 부찰제를 재도입하는 예산회계법시행령이 개정됐다.

이때 개정된 주요내용은 부찰제 3가지중 제한적 평균낙찰제를 채택했으며 지명경쟁의 경우 입찰참가자수를 7인에서 10인 이상으로 증가시키고 지명업체의 선정기준도 최저도급한도제를 적용하도록 했다.

이러한 부찰제 도입에 대한 업계의 반응은 ① 정부공사의 예산가격 자체가 현실수준보다 낮은 상황에서 적정공사비 확보에 도움이 안되며 ② 부찰제가 갖는 유행성 때문에 담합이 어렵다는 이유로 상당한 거부감을 보였다.

한편 건설업계의 정비가 적극적으로 추진되었는데, 1971년 면허기준의 강화를 시작으로 건설업체의 난립방지와 부실업체 정비작업을 추진했으며 1974년 5월에는 「건설업 정상화 10년 방안」을 마련해 신규면허의 발급중지와 부실업체의 정비를 과감히 추진하였다.

이러한 추진은 계약제도에도 영향을 미쳐 1975년 12월 31일 최저가낙찰제로의 환원과 제한경쟁입찰제를 최초로 도입을 했을 뿐만 아니라 장기계속공사 계약제도와 대안입찰이라는 계약제도를 도입한 예산회계법이 개정되었다.

「대형공사계약에 관한 예산회계법 시행령 특례규정」에서 발주자의 설계능력상 한계점을 보완하고 시공업자가 창의성을 발휘할 수 있도록 유도함으로써 예산절감과 업체의 기술개발 및 시공능력 향상을 도모하고자 했지만 대안제출이 한정된 범위 안에서 이뤄질 수 밖에 없는 제도운용상의 제약으로 대부분 업체들의 능력부족과 시공업체들의 비협조로 인해 뚜렷한 성과를 거두지 못했다.

최저가낙찰제의 재도입에 따른 업계의 상황은 「제값받는 도급풍토」를 만들기 위해 덤핑입찰에 대한 각성과 스스로의 자중을 통해 계약질서를 정착시키려는 노력을 기울인 결과 1978년도에는 1977년도 총공사건수 61.1%에 비해 23% 증가한 84.1%가 예정가격의 95% 이상에서 낙찰률이 결정되었다.

무엇보다도 정부계약제도의 큰 변화를 가져온 것은 제한경쟁계약제도의 도입이다.

특히 지명경쟁제도는 계약대상자가 10인 이내인 특수공사나 5천만원 이하의 소규모공사를 집행하기 위한 주된 제도가 되었으며, 현재 가장 대표적인 계약집행방법이 된 제한경쟁계약은 '90년 기준 전체 공공공사중 건수의 49%, 계약액의 48.2%를 차지하였다.

또한 건설시장을 기업규모별과 공사규모별로 분할하는 효과를 가져온 도급한도액 순위에 의한 제한군 편성제도를 정착시킴으로써 시공질 확보라는 장점과 해당그룹업체간의 나눠먹기식의 경영풍토를 조장했다.

그러나 제한군 편성제도는 지역경제의 활성화 및 지역간 균형발전을 도모했으나 부차적으로 지역제한이라는 또 하나의 계약방법을 필요로 해 서울업체와 지역간의 업역다툼과 공동도급에 따른 지분 요구, 시공상의 어려움 등 부작용과 함께 제한기준 운용상의 오용과 남용의 문제와 중복제한과 같은 필요 이상의 제한으로 특혜 시비를 일으키는 주요인으로 지적되고 있다.

1977년 예산회계법 시행령을 개정 계약금액

조정제도와 토목공사의 경우 총액단가입찰을 도입했으며, 1978년 3월에는 「원가계산에 의한 예정가격작성 준칙」을 회계예규로 제정·시행에 들어갔고, 그해 12월 30일에는 ① 우수시공 업자에 대한 지명경쟁의 특전 부여 ② 하자보증 기간 및 보증금률 공사유형별 구분 ③ 계약금액 조정방법을 예정가격 대비에서 계약금액 대비로 바꾸는 등의 내용을 주요골자로 한 예산회계법 시행령이 개정되었다.

그러나 70년대말에 몰아닥친 「석유파동」은 건설물량의 급격한 감소를 불러일으켜 업계는 또다시 과당경쟁과 덤핑입찰현상으로 그 폐해가 극심해지자 업계에서는 1980년 3월 25일 예산회계법 시행령 개정의견을 정부에 전의해 낙찰자 결정방법을 부활제로 바꾸어 줄 것을 요구하기에 이르렀다.

1981년 2월 28일 정부는 적용기간을 81년 3월 1일부터 82년 3월 31일까지 한시적으로 부활제를 부활시키는 예산회계법 시행령을 개정하고 「공사부실화를 방지하기 위해 필요한 경우 재무부장관이 정하는 기간에는 부활제를 실시 할 수 있다.」는 단서조항을 신설했으며 낙찰자 결정도 1977년 폐지됐던 부활제보다 기준선을 5% 상향조정했다. 「표1」

[표1] 부활제 한시적 부활

기 간	낙찰자 결정방법
1981년 3월~1983년 6월	예가 85%이상
1983년 7월~1984년 3월	예가 30억원 미만
1984년 4월~1985년 3월	예가 20억원 미만
1985년 4월~1990년 3월	예가 10억원 미만

정부는 1983년 3월 28일 건설경기가 회복되면서 과당경쟁과 덤핑입찰이 감소되자 낙찰자 경쟁방법을 최저가낙찰제로 환원시키고 저가입찰에 대해서는 저가입사를 실시하도록 하는 예산회계법 시행령을 개정했다.

1983년 7월 1일부터 30억원 이상 공사에 대해 예정가격의 75% 미만으로 투찰해 부실시공 또는 공사수행의 어려움이 있을 것으로 우려되는 계약건에 실시한 저가입사제가 본격적으로 시행되자 업계는 저가입사기준선 자체가 예가

의 75%로 상당히 낮은데다가 실질적 심사기준인 직접비 수준도 매우 낮아 저가심사기준을 낙찰자가 통과한다해도 공사의 적정이행이 어렵다고 이의 상향조정을 요구하자 정부는 직접비와 저가심사기준을 매년 상향조정해 왔다.

정부는 1989년 3월 31일 14년만에 예산회계법을 전면 개정, 그해 12월에는 시행령을 1990년 5월에는 최저가낙찰제를 중심으로한 정부계약제도의 정비를 꾀하는 계약사무처리규칙을 개정했다.

개정된 법률에서는 종합계약제도를 신설했으며 수의계약의 남용을 막기위해 24가지의 수의계약 사유를 8개로 통합 조정했다.

한편 정부가 매년 직접비와 저가심사기준을 꾸준히 상향조정해 온 결과 90년에는 직접비에 감가상각비를 추가해 모든 경비를 직접비에 포함시킴으로써 현재에는 직접비가 건축 82.7%

토목 82.2% 수준으로 상승했다.

그밖에도 종래 대규모 공사만을 대상으로 제한군을 편성 운용하던 것을 공사규모에 관계없이 제한군을 편성 운용했으며 ① 계약금액의 조정 ② 공동계약 ③ 자체이자 지급 등에 관한 사항을 예산회계법에 직접 규정했다.

지난 1993년 2월 22일 개정된 예산회계법 시행령에서는 정부계약제도로 최초에 도입된 최저가낙찰제가 다시 시행되는데 시장개방 등 대외경쟁력을 제고하고 기존 저가심사제 운용에 따른 부작용을 해소하기 위해서이다.

다만, 이번 개정에서는 제한적 최저가낙찰제가 시행되는데 중소건설업체를 보호하기 위해 예정가격 20억원 미만인 공사에 대해서는 예정 가격의 85%에 상당하는 금액 이상으로 입찰한 자중 가장 낮게 입찰한 자를 낙찰자로 한다.

(표2) 입찰·계약제도의 변천과정

구 분	입찰·계약방법	낙찰자 결정방법	문 제 점
1951년 9월 24일 국가재정법 제정	① 공개경쟁계약의 원칙 ② 지명경쟁 또는 수의계약 인정	최저가낙찰제	업체간 과당경쟁에 따른 덤핑현상 극심, 계약공무원의 권한 남용과 비리·이권개입
1960년 7월 9일 재정법 시행령 개정	① 7인 이상의 지명경쟁 ② 경쟁불가, 비밀, 긴급을 요할 때로 수의계약 제한	부찰제(3가지중 선택) ① 제한적 최저가낙찰제 ② 제한적 평균가낙찰제 ③ 평균가낙찰제	
1961년 12월 19일 예산회계법 제정	지명경쟁과 수의계약제도의 기준강화	부찰제가 폐지되고 최저가낙찰제 환원	업체간 과당경쟁에 따른 덤핑현상 극심, 담합행위 성행, 형식적인 지명경쟁 또는 수의계약
1971년 12월 31일 예산회계법 시행령 개정	① 10인 이상의 지명경쟁 ② 최저도급한도제 적용	부찰제중 제한적 평균가낙찰제 채택	업계에서 거부
1975년 12월 31일 예산회계법 개정	제한경쟁입찰제도 도입	부찰제가 폐지되고 최저가낙찰제 환원	「석유파동」에 의해 건설물량 감소로 업체간 과당경쟁에 따른 덤핑입찰현상 극심
1978년 12월 30일 예산회계법 시행령 개정	① 우수시공업자 지명경쟁 특전부여		

구 분	입찰 · 계약방법	낙찰자 결정방법	문 제 점
	② 하자보증기간 및 보증금 률의 공사유형별 구분 ③ 계약금액 조정방법을 예 정 가격대비에서 계약대 비로 바꿈		
1981년 2월 28일 예산회계법 시행령 개정	지역제한대상 확대	부찰제 한시적으로 부활	
1983년 3월 28일 예산회계법 시행령 개정		① 최저가낙찰제 환원 ② 저가심사제 실시 ③ 1990년 3월 31일까지 부찰제 한시적 연장	업계에서 저가심사기준 상향조정 요구
1989년 3월 31일 예산회계법 개정	종합계약제 신설		
1989년 12월 29일 예산회계법 시행령 개정	① 설계와 시공을 분리 발 주할 경우 설계자 및 그 계열회사의 시공입찰을 제한시키는 경쟁입찰참 가자격 제한 ② 저가심사제 개선	1990년 4월 1일 부찰제 폐지	
1993년 2월 22일 예산회계법 시행령 개정	① 사전자격심사(P.Q)제도 도입 ② 예가의 85%미만 낙찰 자 규제강화	① 최저가낙찰제 ② 제한적 최저가낙찰제 (20억원 미만)	

재무부, 예정가격 및 낙찰자 결정방법에 관한 회계통첩 확정

정가격 및 낙찰자 결정방법에 관한 회계통첩」을
확정해 관련기관에 시달했다.

다만, 재무부는 전문공사를 비롯해 전기·전
기통신공사의 경우는 3억원 미만에 대해서만
모두 이 기준을 적용토록 했다.

이는 중소건설업체를 보호하기 위해 새로 채
택한 낙찰제가 예정가격의 85% 이상으로 입찰
한 자중 가장 낮게 입찰한 자를 낙찰자로 결정
토록 규정하고 있기 때문에 사전에 예정가격을
탐지할 경우 곧바로 낙찰자가 될 소지가 많아
사전누설을 제도적으로 방지하려는 재무부의
조치이다.

위와같이 예산회계법시행령 제99조 제1항에

재무부는 지역제한대상공사 및 20억원 미만
일반공사에 대한 입찰시엔 사전에 반드시 기초
금액의 ±1% 범위안에서 2~5개의 복수예정가
격을 작성, 비치하고 입찰이 끝난후 입찰자로
하여금 그중 1개를 추첨해서 추첨된 가격을 예
정가격으로 확정토록하는 내용을 골자로한 「예

규정된 공사의 입찰을 실시할 경우에는 계약담당공무원은 예정가격의 기초금액(계약담당공무원이 기초금액을 조정한 때에는 조정된 금액)에 ±1% 상당의 금액을 가감한 금액의 범위안에서 서로 다른 2개 내지 5개의 예정가격을 반드시 작성해 입찰전에 미리 개찰장소에 비치하도록 했다.

개정된 예산회계법시행령 제78조 제3항에서 규정하고 있는 「기초금액」이란 기술 또는 설계 담당공무원(원가계산용역기관 포함) 등이 거래 실례가격·원가계산가격·감정가격 및 견적가격 등에 의해 조사한 가격이나 설계가격을 소속 기관의 長 또는 계약담당공무원이 최종예정가격으로 결정하기 직전에 예정가격조사의 형식으로 작성된 가격을 의미하는 것이다.

한편 계약담당공무원은 입찰을 실시한 후 낙찰자를 선정하기 전에 입찰 참가자중에서 1인(우편입찰 등으로 개찰장소에 출석한 입찰자가 없을 때에는 입찰업무에 관계없는 공무원 1인)을 선정해 복수예정가격중에서 1개를 추첨한 후 추첨된 가격은 예정가격으로 확정하도록 했다.

특히 이같은 기준이 적용되는 공사의 낙찰자 결정과정에서 예정가격의 100분의 85에 상당하는 금액을 산출한 결과 1원 미만이 있을 때에는 끝부분을 버리도록 했다.

이와관련 「기초금액의 ±1% 범위내에서 예정가격의 복수작성은 예정가격 산정 때 계약담당공무원이 일률적으로 삐闾하는 등 조정할 수 없도록 하고 있는 개정예산회계법시행령 제78조 제3항의 취지와 결코 배치되는 것은 아니다」라고 재무부의 관계자는 밝혔다.

계약담당공무원은 기초금액을 검토한 결과 재료비·노무비·일반관리비 등이 예정가격작성을 위한 원가계산작성준칙(회계예규)에 규정된 당해 費目的의 계상기준에 비해 과다·과소하게 계상되어 있거나 당해사업의 예산액이 부족하게 되는 등 불가피한 사유가 있을 때에는 조정 내용을 예정가격으로 조서상에 명시하고 기초금액을 가감할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 규정에 따라 작성된 예정가격의 기초금액이 과다·과소하게 계상되어 있는 경우를 제외하고는 기관의 長 또는 계약담당공무원이 일정률 등 일률적으로 부당하게 조정할 수 없다.

서울시, 재무부에 의견서 제출

예가 20억원(전문·전기·통신공사는 3억원)을 기준으로 최저가낙찰제와 제한적 최저가방식으로 정부발주공사의 낙찰자 결정방법이 이 원화됨에 따라 입찰공고시에 당해공사의 낙찰자 결정방법을 분명히 예시해야 한다는 지적이 제기되고 있는 가운데 서울시는 현행 계약사무 처리규칙중 입찰공고와 제한경쟁입찰대상 등의 조문의 「예정가격」은 「기초조사금액 중 도급액」으로 보다 명확한 표현으로 바꿔야 한다는 의견서를 재무부에 제출했다.

이는 각급 발주기관이 신문 또는 관보에 공고하는 금액기준은 공사설계서상 도급액을 기준으로 하고 있으나 ─예로 전문공사의 경우 도급액은 3억원을 넘어 최저가낙찰대상일지라도 예기는 3억원 미만으로 제한적 최저가낙찰대상일 수도 있어 공고당시에 낙찰자 결정방법이 확정되지 아니한 채 입찰을 집행하게 되면 입찰참가업체의 혼란이 예상될 뿐만 아니라 발주기관의 예가결정에 대한 불신을 초래하는 등 문제점이 야기될 수 있기 때문이다.

서울시는 이같이 예상되는 문제점을 해소하기 위해서는 공고시에 확정돼야 한다고 지적했다.

또한 서울시는 재무부에 제출한 개정의견에서 예기는 입찰공고당시에 결정되지 않으므로 현재 각급발주기관의 공고금액기준은 ① 공사·용역은 기초조사금액 중 도급액으로 ② 구매·기타는 거래실례가격등 조사금액으로 하고 있어 신문과 관보에 의한 공고대상을 정할 때는 기초조사(설계) 금액 중 도급액으로 한다는 내용을 계약사무처리규칙에서 명시해야 한다고 제안했으며 규칙중 제한경쟁입찰의 대상을 정하는 「예정가격」의 경우도 입찰공고시에 그 참가자격을 정하고 있으므로 같은 취지에서 「기초조사금액 중 도급액」 또는 거래실례가격 등 조사금액으로 바꿔야 한다고 밝혔다.

설비