



특집 I

우리나라의 공공조달제도

한국전기공업진흥회
정보조사팀장 이은홍

조달청장에 계약체결 요청하는 경우 있어

1. 관련법규

한국의 공공조달과 관련한 법규로는 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률', 시행령, 시행규칙을 근간으로 '조달사업에 관한 법률', 시행령, 시행규칙 그리고 '지방재정법', 시행령, '지방재정법시행령 제70조 제4항의 규정에 의한 제한 경쟁계약의 특례에 관한 규칙' 등이 있다.

한국은 WTO의 '정부조달에 관한 협정'에 대하여 1995년 12월 22일에 비준, '정부조달에 관한 협정'은 1997년 1월 1일자로 발효되게 되었다.

따라서 국내 공공조달에 관한 제도는 정부조달에 관한 협정의 적용을 받게 되었다. 국내 공공조달과 관련한 법규로는 정부가 정부조달에 관한 협정을 비준한 시기부터 협정이 발효되기 전후의 단계에서 정비가 이루어졌음을 상기할 필요가 있다.

국내 법규에서 공공조달과 관련된 사항으로 유의해야 할 사항은 조달사업에 관한 법률시행령 제15조이다. 동시행령 제15조제1항에서 「수요기관의 장은 그 소관에 속하는 공사중 다음 각호의 기준에 해당하는 공사의 경우에는 그 공사계약의 체결을 조달청장에게 요청하여야 한다」라고 규정하고 있다.

그리고 각호라 함은 다음과 같다.

제1호(국가기관) : 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제2조의 규정에 의한 추정가격이 30억원(전기공사 및 정보통신공사의 경우에는 3억원) 이상인 공사

제2호(지방자치단체) : 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제13조의 규정에 의한 입

참가자격 사전심사의 대상인 공사와 동시행령 제79조의 규정에 의한 대안입찰, 일괄입찰 및 실시설계·시공입찰의 대상인 공사

제3호(제4조의 규정에 의한 기관) : 다른 법령에서 조달청장에게 계약체결을 요청하도록 정한 공사

발주공사금액·발주자 따라 구분

2. 국제입찰과 국내입찰

정부조달에 관한 협정에 의하여 40개 중앙행정기관(중앙정부)과 그 산하단체가 발주하는 계약금액 58억 3천만원 이상인 공공공사, 특별시·광역시·도 등 15개 지방자치단체가 발주하는 계약금액 174억 9천만원 이상인 공공공사, 한국전력공사 등 23개 정부관련(투자) 기관이 발주하는 계약금액 174억 9천만원 이상인 공공공사의 경우에는 일반경쟁입찰 또는 제한(지명)경쟁입찰에 의하여야 하며 일반경쟁 또는 제한경쟁입찰은 국제입찰에 의하여 계약(수의계약 포함)이 이루어져야 한다. 물론 예외조항(「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령특례규정 제3조」)이 있어 안보·군수관련, 공공질서와 지적소유권보호 등과 관련된 공공 조달에는 국제입찰이 해당되지 않는다.

한편 중장행정기관과 그 산하단체가 발주하는 계약금액 58억 3천만원 미만인 공공공사 지방자치단체(광역자치단체)와 정부관련(투자)기관이 발주하는 계약금액 174억 9천만원 미만인 공공공사의 경우에는 국내입찰이 된다. 물론 기초지방자치단체(시·군·구), 시도교육청, 출연기관 등은 발주공사금액과 무관하게 국내입찰이 된다.

일반경쟁·제한경쟁 등 4개방법 제시

3. 한국의 공공공사에 있어서의 입찰방법(종류)

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조는 계약의 방법에 대하여 규정하고 있는데 '각 중앙관서의 長 또는 계약담당 공무원은 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약에 의할 수 있다'라고 규정하여, 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 등 4개의 입찰방법을 제시하고 있다. 그리고 동법률 시행령 제43조에서는 협상에 의한 계약(제안모집)에 대하여 규정하고 있다.

세출의 원인이 되는 경쟁입찰에 있어서는 ① 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로써 최저가격으로 입찰한 자 ② 입찰공고 또는 입찰설명서에 명기된 평가방법에 따라 발주자에게 가장 유리하게 입찰한 자 ③ 기타 계약의 성질·규모 등을 감안하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자를 낙찰자로 결정하게 되어 있다.

‘부대입찰’ 규정 모순

4. 대형공사계약에 있어서의 문제점

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제6장은 대형공사계약에 관하여 규정하고 있다.

동시행령 제78조는 '대형공사계약 중 대안입찰, 일괄입찰, 또는 실시설계·시공입찰에 의한 계약과 특정공사의 계약에 관하여는 이 장에 규정한 바에 의하되 이 장에 특별한 규정이 없는 사항에 관하여는 이 령의 다른 장에 규정한 바에 의한다'라고 규정하고 있다.

'대형공사'라 함은 총 공사비 추정가격이 100억 원 이상인 신규복합공중공사를 말한다(제79조 제1항 제1호). '특정공사'라 함은 총 공사비 추정가격이 100억원 미만인 신규복합공중공사 중 각 중앙관서의 장이 대안입찰, 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰로 진행함이 유리하다고 인정하는 공사를 말한다(동항 제2호).

대형공사계약을 이해하는 데에는 용어의 정의를 숙지하여야 할 필요가 있기에 법령에 규정된 용어의 정의를 살펴보기로 한다.

'대안'이라 함은 정부가 작성한 설계서(총 공사에 대하여 설계가 완성된 것에 한한다)상의 공중중에서 대체가 가능한 공중에 대하여 기본방침의 변동 없이 정부가 작성한 설계에 대체될 수 있는 동등 이상의 기능 및 효과를 가진 신공법·신기술 등에 관한 설계로써 당해 설계서상의 가격이 정부가 작성한 설계의 추정가격보다 낮고 공사기간이 정부가 작성한 설계서상의 기간을 초과하지 아니하는 공법으로 시공할 수 있는 설계를 말한다.

'대안입찰'이라 함은 원안입찰과 함께 따로 입찰자의 의사에 따라 "대안"이 허용된 공사의 입찰을 말한다.

'일괄입찰'이라 함은 정부가 제시하는 공사일괄입찰기본계획 및 지침에 따라 입찰시에 그 공사의 설계서 기타 시공에 필요한 도면 및 서류(이하 '도서'라 함)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공일괄입찰을 말한다.

'기본설계입찰'이라 함은 일괄입찰의 기본계획 및 지침에 따라 실시설계에 앞서 기본설계와 그에 따른 도서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰을 말한다.

'실시설계·시공입찰'이라 함은 정부가 제시하는 공사입찰기본계획 및 지침과 기본설계에 따라 입찰시에 그 공사의 실시설계서 기타 시공에 필요한 "도서"를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰을 말한다.

실시설계서라 함은 기본계획 및 지침과 기본설계에 따라 세부적으로 작성한 시공에 필요한 설계서를 말한다.

여기에서 대안 즉 정부가 작성한 설계상의 공중중에서 대체될 수 있는 설계의 범위와 한계에 관하여 이의가 있는 경우에는 건설기술관리법에 의한 중앙건설기술심의위원회의 심의를 거쳐 각 중앙관서의 장이 그 범위와 한계를 정한다. 다만 설계자문위원회를 설치·운영하고 있는 각 중앙관서의 長(그 소속기관의 장을 포함한다)은 설계자문위원회의 심의를 거쳐 그 범위와 한계를 정할 수 있다.

대형공사의 입찰방법에 관해서는 각 중앙관서의 장은 중앙건설기술심의위원회의 심의를 거쳐야 하지만 설계자문위원회를 설치·운영하는 경우에는 설계자문위원회의 심의를 거쳐 입찰방법을 정할 수 있다.

각 중앙관서의 장은 대형공사 등의 기본설계서 작성전(또는 작성후)에 건설교통부장관에게 집행기본계획서(또는 집행계획서)를 제출하여야 한다.

건설교통부장관은 제출된 대형공사 등의 집행기본계획서 또는 집행계획서에 대하여 중앙건설기술심의위원회의 심의를 거친 때에는 심의결과에 따라 대안입찰, 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰의

방법에 의하여 공고를 하여야 한다.

‘설계자문위’ 심의거쳐 입찰방법 정할수도

설계자문위원회의 심의를 거친 때에 있어서도 입찰방법에는 변함이 없다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 다음 각호의 요건을 갖춘자에 한하여 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰에 참가하게 하여야 한다. 다만, 제1호 및 제2호의 요건중 하나만을 갖춘자들이 공동으로 다음 각 호의 요건을 갖추어 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰에 참가하고자 하는 경우에는 이들의 입찰참가를 허용해야 한다.

제1호 : 건설산업기본법 제9조 또는 제11조의 규정에 의하여 당해 공사의 시공에 필요한 건설업의 면허를 받거나 등록을 한 자 일 것.

제2호 : 엔지니어링기술진흥법에 의한 엔지니어링 활동주체중 건설기술관리법 제20조의 6의 규정에 의한 설계등 용역업자, 기술사법에 의하여 기술사 사무소의 개설등록을 한 기술사 또는 건축사법 제23조의 규정에 건축사사무소의 등록을 한 자 일 것.

한편 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 총리령이 정하는 공사에 있어서는 입찰참가자격심사(PQ심사) 신청자에 대한 입찰참가자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있다(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 제13조제1항).

여기에서 ‘총리령이 정하는 공사’라 함은 추정가격이 100억원 이상인 공사으로써 22개 공사를 규정하고 있다(동시행규칙 제23조). 그중에는 쓰레기 소각로 건설공사, 폐수처리장건설공사, 하수종말처리장건설공사 등도 포함되어 있다. 그런데 동시행규칙 제23조에서는 단서조항으로 ‘동시행령 제6장

의 규정을 적용받는 공사를 제외한다’라고 규정하고 있다.

동시행령 제6장은 대형공사계약에 관한 공사를 말한다. 총리령이 정하는 공사으로써 대형공사계약조항의 적용을 받지 않는 공사는 입찰참가자격사전심사 및 부대입찰의 대상이 된다.

우리는 여기에서 법규의 모순을 발견할 수 있다.

대형공사계약에서는 ‘부대입찰’에 관한 규정을 배제하고 있고 총리령이 정하는 공사는 입찰참가자격사전심사와 부대입찰을 규정하고 있다. 부대입찰이라 함은 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 총리령이 정하는 기준에 해당하는 공사를 입찰에 부치는 때에는 입찰자로 하여금 산출내역서에 입찰금액을 하여금 산출내역서에 입찰금액을 구성하는 공사중 하도급할 부분과 하도급금액 및 하수급인등 하도급에 관한 사항을 기재하여 제출하게 하여야 한다라고 규정되어 있다(동시행령 제19조).

물론 재입찰의 경우나 긴급을 요하는 공사입찰, 특별한 기술을 요하거나 지역의 특수성 등으로 인하여 하수급할 전문건설업자가 없는 공사입찰, 기타 하도급하는 것이 부적합하다고 인정되는 공사입찰의 경우에는 예외로 되어 있다.

그렇다면 대형공사에서 규정하고 있는 ‘추정가격이 100억원 이상인 신규복합 공중공사’로써의 쓰레기 소각로 건설공사와 총리령이 정하는 공사가 규정하고 있는 추정가격이 100억원 이상인 쓰레기 소각로 건설공사의 차이점은 무엇인가.

‘부대입찰’ 적용여부 잘 파악

대형공사로써의 쓰레기 소각로 건설공사에 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰 그리고 대안입찰을

할 수 있는 참가자격은 건설산업기본법 제9조 또는 제11조의 규정에 의하여 당해 공사의 시공에 필요한 건설업의 면허를 받거나 등록을 한 자 또는 엔지니어링업자 기술사 또는 건축사사무소등만이 가지게 되고 아니면 건설업면허·등록업체와 엔지니어링 회사 등의 공동기업체가 입찰참가자격을 갖게 된다.

한편 건설산업기본법시행령 제7조에 보면 건설업의 업종구분을 일반건설업과 전문건설업으로 구분하고 소각장·수처리설비 등 환경시설공사는 일반건설업의 산업설비 공사업으로 포함시키고 있다.

이와 반대로 총리령이 정하는 공사로써 조달청 입찰참가자격사전심사기준을 적용받는 100억원 이상의 추정가격이 되는 쓰레기소각로 건설공사 등 환경시설공사의 공사 수행능력 평가항목이 되는 '공종별 동일공사 및 유사공사의 범위'를 보면 쓰레기 소각로의 경우 최근 10년간 당해공사와 동일한 종류의 공사실적으로는 쓰레기 소각로 당해공사 형식별(스토커식, 유동상식, 로타리킬른식) 규모의 1/3이상이며 규모는 소각단위 용량톤수: 300톤/일로 되어 있다.

최근 10년간 당해공사와 유사한 종류의 공사실적으로는 당해 공사형식의 공사규모 미만의 쓰레기소각로공사와 동일한 공사형식 이외의 쓰레기소각로공사로 규정하고 있다(폐수종말처리장의 경우는 조달청공고 제1997-13호 「조달청입찰참가자격사전심사기준」 참조).

그런데 현재 국내에는 로타리킬른식 소각로로써 1일 처리능력 100톤 이상의 시설은 존재하지 않고 유동상식 소각로의 경우에도 1일 처리능력 100톤 이상은 단 1개 시설, 그것도 50톤×2계열

의 시설에 지나지 않는다. 더구나 일반공사에 대한 적격심사 항목별 배점기준을 보면 추정가격 100억원 이상인 공사에 있어서 입찰참가자격요건으로 일정한 공사실적을 요구할 경우에는 "유사종류의 공사실적"은 해당되지도 않는다.

이것은 곧 추정가격 100억원 이상인 쓰레기소각로건설공사의 입찰참가자격을 일반건설업면허를 가진 특정업체 및 일반건설업 면허를 가진 특정업체와 엔지니어링사 등과 공동기업체를 구성한 경우에 한해서 특례를 주는 제도라고 말할 수 있다.

'특례'라 하는 것은 특정업체에 유리한 혜택을 주는 것 뿐만 아니라 특정업체에 불리한 조건을 부여하여 상대방에게 이익을 얻도록 하는 경우도 해당된다. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 제4조(계약의 원칙)에 규정된 바에 의하면 '각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 계약을 체결함에 있어서 이영 및 관계법령에 규정된 계약 상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니된다'라고 되어 있다.

앞에서 대형공사계약의 경우에는 추정가격이 100억원 이상인 신규복합공종공사 입찰방법에 대한 입찰, 일괄입찰, 실시설계·시공입찰이 적용되지만 부대입찰은 적용되지 않는다고 하였다.

한편 총리령이 정하는 공사로써 추정가격이 100억원 이상인 공사에는 부대입찰이 적용된다. 부대입찰에서는 하도급에 관한 사항도 산출내역서에 포함시켜 입찰서류로 제출하여야 한다. 그렇다고 추정가격이 100억원 이상이 신규 복합공종공사에 하도급이 없을 수 없는데 이 경우에는 부대입찰 규정이 적용되지 않는 것은 차별이라고 말할 수 있다.

지자체 조례따라 입찰방법 결정 가능

5. 지방재정법 시행령의 「계약」 규정에서 찾을 수 있는 가능성

지방재정법 시행령 제70조 제1항은 '지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 기타의 계약에 관하여는 이 령에서 규정하는 것을 제외하고는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 중 다음 각호에 규정하는 조문과 동시행령에 의하여 재정경제부장관이 정하는 기준 및 기타사항과 부령을 준용한다'라고 규정되어 있고, 동시행령 제70조 제2항은 '행정자치부장관은 제1항 본문의 규정에도 불구하고 특수한 사정이 있는 경우에는 재정경제부장관의 의견을 들어 지방자치단체의 계약에 관하여 따로 기준을 정할 수가 있다'라고 규정하고 있다.

한편 동시행령 제70조 제3항은 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제6장은 지방자치단체의 대형공사 등의 경우에 이를 준용한다'라고 규정하고 있다.

여기에서 말하는 법률 시행령 제6장은 대형공사 계약을 말한다.

다만 지방재정법 시행령 제70조 제4항의 규정에 의한 제한경쟁계약의 특례에 관한 규칙 제3조에서 지방자치단체의 장은 당해 지역의 중소기업자를 보호 육성하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 50억원 이하의 제한경쟁입찰참가자격제한을 적용하여(주된 영업소를 관할구역안에 둔) 지역사업자만이 입찰에 참가하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

우리는 여기에서 하나의 가능성을 찾을 수 있다. 즉 지방재정법 시행령 제79조 제3항에서 대형공사 계약은 국가계약에 관한 법률 시행령 제6장을 준

용한다고 되어 있는데 이 경우 중앙건설기술심의위원회는 지방건설기술심의위원회로 보며 동시행령 제79조 제2항 단서·동시행령 제80조 제1항 단서·동시행령 제85조 제6항 본문 및 동시행령 제90조 제4항 본문의 규정에 의하여 설계자문위원회가 심의하는 사항의 범위는 지방자치단체의 조례로 정한다, 라고 되어 있다.

즉 설계자문위원회를 설치·운영하고 있는 각 지방자치단체의 장은 설계자문위원회의 심의를 거쳐 "대안"으로 대체될 수 있는 설계의 범위와 한계를 정할 수 있으며, 설계자문위원회의 심의를 거쳐 대형공사의 입찰방법을 정할 수 있으며 설계심의도 할 수 있으며, 이러한 내용을 조례로 정할 수 있다. 가장 중요한 사항은 지방자치단체가 조례에 의하여 대형공사의 입찰방법 등을 결정할 수 있다는 것이다. 물론 계약금액에 있어서 광역지방자치단체는 174억9천만원 미만의 공공공사에 한정하여 '정부조달에 관한 협정' 및 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률'의 적용을 받지 않으며, 기초지방자치단체의 경우에는 계약금액과 관계없이 조례에 의하여 대형공사의 입찰방법 등을 결정할 수 있을 것이다.

그렇지만 문제는 지방자치단체가 과연 대형공사 등의 입찰·계약등과 관련된 기술적 사무절차를 소화할 수 있는 능력이 있는가 하는 것이다.

따라서 다시 "대형공사계약"에 관하여 고찰하여 보기로 한다.

『쓰레기소각로』 발주자는 지자체의 몫

6. 대형공사계약에 있어서의 입찰·계약

쓰레기소각로 건설공사의 발주자는 중앙정보

다 지방자치단체(광역시 또는 시·군구)의 몫이라고 말할 수 있다. 그러므로 여기에는 지방자치단체가 쓰레기소각로 건설공사(추정가격이 100억원 이상인 신규복합공종공사로써의 쓰레기소각로 건설공사와 추정가격이 100억원 미만인 신규복합공종공사로써의 쓰레기소각로 건설공사) 발주자인 경우를 상정, '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률'(이하, '국가계약에 관한 법률'이라 함)시행령의 관련조항을 검토해 보기로 한다.

우선 총 공사비 추정가격이 100억원 미만인 신규복합공종공사중 지방자치단체의 장이 대안입찰, 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰로 집행함이 유리하다고 인정하지 않는다면 이것은 국가계약에 관한 법률 시행령 제79조 제1항 제2호의 '특정공사'가 되지 못한다.

따라서 지방자치단체의 장의 판단에 따라 대형공사계약의 근간을 뒤엎을 수가 있다. 다시 말하면 지방자치단체의 장이 총 공사비 추정가격이 100억원 미만이고 신규복합공종공사에 해당되는 쓰레기소각로 건설공사를 일반경쟁입찰이나 제한경쟁입찰 또는 지명경쟁입찰 또는 제안모집방식으로 입찰·계약할 수도 있다. 물론 부대입찰이나 대안입찰, 협상에 의한 계약, 공동계약의 방식을 도입할 수도 있고 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰로도 할 수 있다. 이러한 해석은 현행법상 위법요소가 있다고 말할 수 없다.

문제는 그 다음부터이다. 앞에서 설명하였듯이 대안이라 함은 지방자치단체가 작성한 설계서상의 공종중에서 대체가 가능한 공종에 대하여 기본방침의 변동없이 지방자치단체가 작성한 설계에 대체될 수 있는 동등이상의 기능 및 효과를 가진 신공법·신기술등에 의한 설계로써 당해 설계서상의 가격이 지방자치단체가 작성한 설계의 추정가격보

다 낮고 공사기간이 지방자치단체가 작성한 설계서상의 기간을 초과하지 아니하는 공법으로 시공할 수 있는 설계를 말한다.

그러나 총 공사비 추정가격이 100억원 이상(또는 미만)인 신규복합공종공사로써의 쓰레기소각로설건설공사 설계능력과 기술심사능력이 있는 지방자치단체는 많지 않을 것이다. 즉 대부분의 지방자치단체는 대안평가가 곤란하다는 것이다. 대체될 수 있는 설계의 범위와 한계를 지방건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회를 설치·운영하고 있다하여도 전문인력과 학식경험자가 부족한 현실에서 그와 같은 위원회가 신공법·신기술 등에 의한 설계를 심의하여 기술심사보고서를 작성하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다.

더구나 현재 국내에는 1일 처리능력 300톤 이상의 소각플랜트 메이커로써 독자 특허 또는 기술적 노하우를 자체보유하고 있는 경우가 없다(시공실적의 경우). 따라서 지방자치단체의 장이 대형공사의 입찰방법을 심의하고 결정하는 것은 결코 쉬운 일은 아닐 것이다. 다시 말하면 지방건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회가 설계를 심의함에 있어서 대안입찰서·기본설계입찰서 또는 실시설계서 또는 실시설계·시공입찰서에 첨부된 도서가 입찰의 기본계획 및 지침의 내용이나 기본 설계의 내용에 비추어 미비하거나 그 내용이 분명하지 않는 경우에는 보완을 요청할 수 있겠지만, 보완된 입찰도서가 기본계획 및 지침내용 그리고 기본설계내용보다 달라졌을 경우에 이에 대한 조정에 관한 규정이 없는 것은 문제로 지적될 수 있다.

즉 입찰자의 설계도서가 기본설계 내용보다 우수할 경우에 보완기준은 기본설계인지 우수한 입찰자의 설계도서인가 명확하지 않다. 또한 복수의 입찰자가 보완한 도서는 설계점수의 수정에 영

향을 미치지, 보완한 입찰도서가 설계점수에 영향을 미치지 않는다면 보완지시는 설계심의 이후에 이루어지므로 어떠한 형태로든지 보완된 입찰도서에 대한 설계심의가 이루어지는 것이 객관적이고 공평한 기술심사의 장치라고 볼 수 있다. 현행 법률에서는 1차설계심의만을 규정하고 있는데 설계심의를 2단계로 하는 조항을 신설하는 것이 보다 세밀한 설계심의를의 장치가 될 수 있다고 본다. 물론 1단계 설계심의 또는 2단계 설계심의의 채용여부는 발주자측의 선택에 달려 있다.

위에서 지적한 내용은 대안입찰이나 일괄입찰의 낙찰자 선정 절차에서도 지적될 수 있다.

각 지방자치단체의 장(長) 또는 계약담당 공무원은 대안이 제출된 경우에는 그 대안과 함께 제출된 원안입찰금액이 예정가격 이하로써 최저가격인 입찰과 대안입찰금액을 비교하여 예정가격 이하로써 최저가격인 원안입찰금액 보다도 낮게 입찰한 대안입찰 모두를 낙찰적격입찰로 선정한다. 다만 원안입찰금액이 예정가격 이하인 입찰이 없는 경우에는 대안입찰중 예정가격 이하인 입찰모두를 낙찰적격입찰로 선정한다. 각 지방자치단체의 장 또는 계약담당 공무원은 지방건설기술심의위원회로부터 대안입찰서의 공종별 채택 여부에 대한 의견을 통지 받은 때에는 당해 대안의 채택여부를 결정하여야 하며, 채택된 낙찰적격입찰중 총공사입찰금액이 가장 낮은 가격의 대안입찰을 제출한 자로써 적격심사기준에 합당한 자를 낙찰자로 결정한다. 대안입찰에 있어서 대안을 제출한자가 없거나 총공사입찰금액이 가장 낮은 가격의 대안입찰자로써의 낙찰자가 없는 경우에는 원안입찰금액이 예정가격 이하로써 최저가격인 입찰을 제출한 자로써 적격심사기준에 합당한자를 낙찰자로 결정한다. 그리고 발주자가 대안의 채택여부를 결정하

고자 할 때에는 그 대안의 공종별 채택여부를 먼저 결정하여야 하며, 대안으로써 채택되지 아니한 공종이 있는 경우에는 당해 대안입찰자가 원안입찰서에 제출한 산출내역서상의 당해 공종의 입찰금액으로 대체하여 대안입찰금액을 조정한 후 적격심사기준에 합당한 자를 낙찰자로 결정하여야 한다. 이 경우에는 그 조정된 대안입찰금액은 낙찰적격입찰금액 이하이어야 한다.

낙찰자 적격심사기준 종합적으로 파악

여기에서 '적격심사기준'이라함은 국가계약에 관한 법률 시행령 제42조 제2항에 규정된 것으로써 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거계약 이행 성실도, 자재 및 인력조달가격의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거공사의 품질정도 및 입찰 가격 등을 종합적으로 고려하여 재정경제원장관이 정하는 심사기준에 따라 세부심사기준을 정하여 적격여부를 심사하며 그 심사결과 적격하다고 인정되는 경우 낙찰자로 결정하는 것을 말한다.

그렇다면 대안입찰자가 복수였을 경우와 단수였을 경우를 가정해보자. 우선 대안입찰자가 복수(예를들면 4개업체)였을 경우에 입찰가격 순위가 결정될 것이고, 대안입찰서에 대한 설계점수 순위가 결정될 것이다.

그런데 보완지시가 내려졌을 때 보완한 설계도서를 제출한 대안입찰자의 설계점수가 반영이 안된다면 대안입찰서의 설계점수 순위는 객관성과 공평성을 잃게 된다. 현행제도로 보면 입찰가격순위가 결정적 요소가 되는데 입찰가격순위에 제2순위가 설계점수순위에서는 제1순위가 될 수 있으며, 전체 점수에서도 제2순위가 제1순위보다 상대적으로 발주자에게 유리한 경우도 발생할 수 있다.

대안입찰자가 단수(1개사)였을 경우에는, 그것도 예정가격보다 낮은 대안입찰자에 대한 낙찰결정 또는 재입찰등에 관한 내용이 분명치 않다.

결론부터 말하면, 대안입찰제도는 낙찰자 결정에 있어서 '견적합산 수의계약방식'과 다름없는 것이라는 것이다. 대안채택여부를 결정한다든지 채택되지 아니한 공종이 있을 경우에 대안입찰금액조정 등은 사실상 '협상에 의한 계약체결'의 범주에 든다고 말할 수 있을 것이다.

쓰레기소각로건설공사는 복합공종공사로써 소각로본체인 플랜트기계와 발전전기설비, 계장설비, 자동제어설비 등 플랜트전기와 건축물 등의 복합공종이 하나의 쓰레기소각시설을 구성하게 되는 것이다. 그러므로 대안입찰서중 대안제시는 소각로본체 플랜트기계 이외의 모든 공종이 대안의 대상이 될 수 있고, 건축물만을 대안으로 채택할 수도 있다.

그렇다면 당연히 설계심의회는 소각로 본체인 플랜트기계 또는 일부 플랜트전기를 포함한 공종을 대상으로 하는 것이 타당하며, 건축물까지 설계심의 하는 것은 의미가 없다고 말할 수 있다. 실제로 쓰레기소각시설비플랜트의 공사비 비율이 60% 전후이고, 건축물공사비의 비율은 전체의 30% 전후에 지나지 않는다.

따라서 대안입찰제도는 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰과 분리하여 제안 공모형식으로 개선하든지 일괄입찰 또는 실시설계·시공입찰제도와 병행할 경우에는 입찰참가자격에 관한 제도를 개선해야 된다고 본다.

일괄입찰 등의 참가자격에서 일반건설면허업자와 엔지니어링사에 제한되는 것은 대안입찰제도 운영면에서 주객이 전도된 현상을 초래할 수 있다. 즉 대안입찰자의 주지위는 소각플랜트메이커이며

제안을 제시할 수 있는 것은 소각플랜트메이커와 건축업자(일반건설면허업자)의 공동기업체의 형태가 가장 적절하다고 볼 수 있다. 그다음 일괄입찰의 낙찰자 선정에서도 문제점을 찾을 수 있다. 현행제도에서는 발주자는 기본설계입찰에 있어서 건설기술심의위원회로부터 설계심사통지를 받은 때에는 입찰자중 설계점수가 높은 순으로 4명을 선정하여 적격심사기준에 합당한 자를 실시설계 적격자로 결정하도록 되어 있다. 그리고 다시 발주자는 건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회로부터 당해 실시설계의 적격통지를 받은 때에는 그 실시설계서를 제출한 자를 낙찰자로 결정하게 되어 있다.

설계점수 높은 순으로 4명 선정

실시설계·시공입찰의 경우에는 발주자는 건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회로부터 설계심사통지를 받은 때에는 설계점수가 높은 순으로 4명을 선정하여 적격심사기준에 합당한 자를 낙찰자로 결정하게 되어 있다.

실시설계·시공입찰의 낙찰자 결정에는 하자가 없다고 본다. 그러나 일괄입찰의 낙찰자 결정에는 절차의 순서가 뒤바뀐 모순을 내포하고 있다. 앞에서 지적한 것처럼 쓰레기 소각시설의 경우에는 기중선정(기술심사)이 가장 중요하며 설계도서의 보완지시나 보완설계도서를 제출하는 것이 중요한 것은 아니다. 그렇다면 건설기술심의위원회나 설계자문위원회가 기본설계에 대한 설계심사를 마친 다음 적격심사를 한 다음에 가격개찰을 하여 실시설계적격자를 선정해서 실시설계도서를 제출하도록 한 다음 다시 실시설계에 대한 건설기술심의위원회에 회부하여 적격통지를 받은 때에 그 실시설

계를 제출한 자를 낙찰자로 결정하는 것은 '경제적으로 발주자에게 가장 유리한 입찰을 낙찰자로 결정한다'라는 법규제도상의 목적에 근거하여 공사가격 등을 종합적으로 판단하기 이전에 기술심사 등이 완료되어야 하며, 가격교섭 등은 발주자 몫 즉 계약은 발주자의 권한이기 때문이다.

이미 실시설계 적격자가 선정되었는데 건설기술심의위원회가 다시 기술심사 또는 적격심사를 할 이유와 명분보다는 최종계약단계(가계약)에서는 견적가격과 기술을 종합하여 최종낙찰자만을 선정하면 되는 것이 타당하지 않을까 생각된다.

현행제도를 분석하면 실시설계적격자 선정이 완료된 단계에서 사실상 최종낙찰자가 선정된 것과 다름 없으며 건설기술심의위원회는 최종낙찰자에 대한 인준 또는 비준의 기능밖에 하지 못한다. 이것은 절차를 복잡하게 하는 것으로 예산과 시간의 낭비이며 최종 낙찰자에 대한 인준 또는 비준 혹은 승인은 건설기술심의위원회나 설계자문위원회보다도 지방자치단체의 의회 몫이라고 생각된다.

법적근거 찾아보기 힘들어

7. 수의계약과 협상에 의한 계약

국가계약에 관한 법률 시행령 제26조에서 제29조는 수의계약에 관해서 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 현행 법규에 의하면, 대형공사로써 복합공종 공사인 쓰레기소각시설의 입찰·계약의 경우에 수의계약을 적용할 수 있는 법적근거를 찾기 힘들다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 대형공사로써 복합공종공사의 일괄입찰이나 실시설계·시공입찰의 최종 낙찰자 선정에 있어서는 수의계약방식의 취

지가 적용될 소지를 내포하고 있다.

그리고 WTO의 '정부조달에 관한 협정'에 저촉되지 않는 한 비록 복합공종공사라 할지라도 계약 자유의 원칙에 입각하여 계약목적에 비추어서 실질적인 효과에 변함이 없고 발주자의 경제적 이점을 살릴 수 있다면 수의계약이 불가능하지는 않는다고 보여진다. 특히 독점적인 공업소유권(특허)을 보유하고 있다든지 실적 등으로 타의 추종을 불허하는 기본적 우위성이 인정된다든지, 해외의 신기술로써 그 기술적 노하우가 공개될 수 없는 경우에는 성능보증을 전제로 수의계약을 할 수 있는 법적장치를 갖추는 것이 경제 관행상 허락될 수 없다고는 생각되지 않는다.

여기에서는 현행제도에서 대안입찰과 일괄입찰의 입찰·계약과정에서 수의계약 요소를 점검해 보기로 한다.

대안입찰의 경우 원안입찰과 함께 대안을 제시하는데 예정가격이하로써 최저가격인 원안입찰금액보다 낮게 입찰한 대안입찰 모두를 낙찰적격입찰로 선정하기 전에 즉, 대안 채택여부를 결정한다. 다음 대안입찰자의 입찰서를 모두 기술심사(설계심사)하여 플랜트 부문만을 복수로 선정한 다음 대안으로 채택된 공종의 업체가 플랜트메이커와 JV를 구성하게 한 다음, 실시설계 입찰에 부쳐 건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회에 설계심의를 부탁한다.

건설기술심의위원회나 설계자문위원회에서는 적격심사를 하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 대안입찰자가 기술심사에서 원안입찰만을 한 입찰자와 경쟁하여 탈락하였을 경우에는 대안은 채택되지 않는 것으로 한다.

그와 반대로 대안입찰자(복수)가 기술심사에서 합격하였을 경우에는 대안공종이 서로 다를 수 있

으므로 건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회에서 조건부 적격심사 결과를 통보할 때에 발주자에게 가장 유리한 대안입찰자와 수의계약을 할 수 있도록 한다.

또한 복수의 대안입찰자가 동일한 대안공종을 제시하였을 때에는 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하도록 한다.

현행제도에 의하면 대형공사로서 복합공종공사에 대안입찰제도를 도입하므로 해서 오히려 덤핑 낙찰을 조장할 소지가 있다.

수의계약은 일반적으로 가격면에서 발주자에게 불리하게 작용한다는 인식이 있으나 견적합산수의 계약방식을 도입한다 하여도 낙찰가격은 예정가격보다 낮게 조정할 수 있으며, 대안공종이 서로 다

른 대안입찰에 대하여 수의계약의 변형된 형태인 '협상에 의한 계약'은 법령(국가 계약에 관한 법률 시행령 제43조)에도 규정되어 있다. 여기에서 협상에 의한 계약은 견적합산수의계약과 다를 바 없다.

국가계약에 관한 법률 시행령 제43조에 의하면(제1항) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 물품·용역계약에 있어서 계약의 특수성, 긴급성, 기타 국가안보 목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조의 규정에 불구하고 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다고 규정되어 있다.

