

특집 II

외국의 공공조달제도

- 프랑스 · 독일 · 영국 -

한국전기공업진흥회
정보조사팀장 정순규

인천신공항건설이 미국, EU국가의 불공정무역 대상이 된 것은 정부조달협정(GPA: Agreement on Government Procurement) 때문이다. 국제화시대에는 자국의 공공조달시장도 타국의 공략 대상이다. 조달시장의 문을 폐쇄시켜 놓기만 하면 세계 각국 추세에 뒤떨어지게 마련이다.

한국과 국내기업들도 외국 조달제도를 정확히 알고, 세계조달시장에 도전해야 한다. 각국의 조달 제도는 해당 국가의 법령과 관습, 문화에 따라 각기 다르게 운용되고 있다. 연방정부와 주정부가 입찰·계약제도가 다르고, 지방마다 다른 나라도 비일비재하다.

본지는 국내 기업들의 해외조달시장에의 참여를 돕기 위해 주요국가의 조달제도를 4회에 걸쳐 시리즈로 연재한다. 오늘은 그 첫회로 프랑스, 독일, 영국 등 유럽 3대 부국의 공공조달제도의 특징을 소개한다. 2회에는 이탈리아, 스페인, 벨기에를, 3회에는 일본과 WTO(세계무역기구)정부조달협정과 공공조달을 다룰 예정이다. 마지막회인 4회에는 우리나라 조달제도를 총체적으로 분석, 게재할 계획이다.

국내기업들이 각국 조달제도의 큰 흐름을 읽어 내기 위해선 무엇보다 WTO(세계무역기구) 정부조달협정을 알아야 한다.

'정부조달에 관한 협정'은 GATT 체제에서 1979년 4월에 물품을 대상으로 작성돼 '81년 1월 발효됐다.

그후 정부조달에 관한 협정을 물품에서 서비스 분야까지 확대하려는 목적으로 우루과이 라운드가가 개시됐고, 협정대상에 서비스분야를 추가하는 교섭이 진행됐다. '99년 4월 서명이 이뤄지고 서비스 분야가 포함된 신협정은 '66년 1월부터 발효됐다.

우리나라는 신탁정인 '정부조달에 관한 협정'(GPA)에 가입했고, 발효시기는 '97년 1월부터였다.

입찰·제안모집·수의 계약으로 구분

프랑스의 공공조달제도 특징

개방적이고 투명성 높아

1) 사전자격심사제도

프랑스의 공공조달은 다른 EU의 제도와 비교하여 개방적이고 투명성이 높다는 특징을 갖고 있다. 어느 업자가 후보자가 되든, 최종후보자 명부를 기초로 자동적으로 자격심사를 패스하는 일은 거의 없다. 물론 「公契約法」에서 사전가격심사제도를 요구하고 있지는 않다. 따라서 발주자는 공식적으로는 사전자격심사를 요구할 수는 없으며, 공고에서 언급하는 정도에 지나지 않는다. 그러므로 사전가격심사에서 어느 수준을 만족시키지 못했다 하더라도 후보자 선정에서 탈락하는 일은 없다. 사전자격심사는 조달당국이 참고하는 정보에 지나지 않는다고 말할 수 있다.

사전자격심사를 하는 기관은 「건축업의 직업자격심사·품질보증기관」(OPQCB)이라고 하는 비영리 민간기관으로 건설회사, 건축사, 개발업자 등으로 구성되어 있다.

OPQCB는 사전자격심사뿐만 아니라 품질보증역할도 수행하고 있다. OPQCB는 건축부문의 49종의 업종에 걸쳐서 사전자격심사를 담당하고 있다. 직업활동의 소분류는 361항목에 달하며 각각 필요한 수단, 인적자원, 기기등을 명확히 하고 있다. 사전자격심사는 건설회사의 경영상황, 재무상태, 기술력수준 등에 관한 전반적인 정보를 다루고

있으므로 발주자에게는 대단히 유용한 자료가 된다.

다시 말하면 입찰참가에 있어서 기업이 갖고 있는 능력이나 신용도를 OPQCB가 증명하는 것인데 여기에는 기업의 능력을 측정하는데 필요한 판정기준이 설정되어 있으며 건설업과 관련된 다양한 전문가가 「적격심사위원회」에 참가하고 기업의 요구에 따라 전문가는 자신의 의견을 개진하며 건설업과 관련된 모든 부문이 상호 기술상의 필요성을 세밀하게 정하는 역할을 한다. 자격심사는 5년마다 또는 특정기업에 불만이 있는 발주자나 업자 또는 보험회사의 요구가 있을 때에 경신된다. 그렇지만 사전가격심사제도는 공공조달의 의무사항은 아니다.

OPQCB의 사전자격심사증명은 해당업종의 특정기술수준과 연관되는 것으로 프랑스 국내에 등록된 업자만이 가능하지만 점차 EU의 업체에 대해서도 개방되는 추세이다.

사전자격심사의 판단기준은 행정상의 판단기준, 기술적인 판단기준, 재무상의 판단기준이 있으며 보완수단으로 능력증명이 있다.

행정상의 판단기준에서는 상업등기등록과 업자 등록여부, 국립통계경제연구소의 등록코드의 유무, 회사의 법률상 하자 유무, 사회보장보험료납부실태 등이 해당된다.

기술적인 판단기준에서는 해당기술인원, 설비·건설플랜트의 보유현황, 사전자격심사를 요구하는 전문분야에 있어서의 건설프로젝트의 참고리스트, 손해보험회사에 대한 클레임 경력 등의 증명이 해당된다.

재무상의 판단기준은 업종별로 과거 3년 동안의 매출액과 법률상에 정해진 보험료나 세금을 정기적으로 지불했는지 여부 등이 해당된다.

사전자격심사에 대한 보완적 기능을 하는 능력

증명은 해당기업의 조직과 능력이 발주자가 계약 상 요청하는 내용에 충분히 대응할 수 있는지의 여부를 증명하는 것이다.

능력증명에서는 해당업자가 어느 범주(카테고리)의 어느 서열(랭크)에 속해 있는가를 연간 평균 고용자수와 총매출액에 의하여 나타낸다. 능력증명은 사전자격심사와 마찬가지로 1년간 유효하다.

많은 보험회사에서는 10년 책임보험에 의하여 사전자격심사를 갖고 있는 업자의 보험료를 할인해 주고 있다. 구조물의 손해보험은 지명한 청부업자가 사전자격심사를 받은 상태의 경우에 한해서 발주자가 가입할 수 있다.

OPQCB는 품질보증증명도 하고 있으며 건축부문을 대표해서 프랑스 품질보증협회(AFAQ)에 참가하고 있다. AFAQ에서는 ISO 9000시리즈 규격이 정한 품질보증인증을 실시하고 있다.

다시한번 언급하지만 사전자격심사의 취득은 공공조달에 있어서의 의무사항은 아니지만 공공발주자는 이와같은 정보를 참고하게 된다.

사전자격심사는 실제 현장작업이 가능한 업자들에게 한정되며, 해당업자가 업무를 수행하는데 있어서 필요로 하는 적절한 자격을 갖춘 인력, 설비, 기기, 건설장비 등을 보유하고 있는 것이 요구된다. 한편, 토목부문의 사전자격심사는 「토목협회」(FNTP)에 의하여 운영되고 있으며 여기에서 「직업증명」이라고 불리는 증명서를 발행한다. 사전자격심사는 토공사, 특수기초·수심측량, 보링, 지하공사, 해양·하천공사, 철도공사, 공공위생·배관공사, 전기공사 등을 커버하고 있다.

직업자격심사의 취득에 관해서는 프랑스를 포함한 EU의 모든 건설회사는 동일한 조건에 있다. 해당업자는 경영상·기술상 서류와 함께 규정된 사항을 기입한 사전자격심사 신청서를 제출하여야

한다. 제출된 서류는 토목협회 조사를 거쳐 지역의 토목직업협회 또는 전문직업협회에 의하여 구성된 위원회에 회부된다. 위원회는 회부된 서류에 대하여 2개월 이내에 의견을 제시하여야 한다. 새로운 직업자격심사내용은 곧바로 업자(기업)의 직업등록카드에 추가된다.

직업등록카드는 매년 갱신되며 직업증명서는 5년마다 수정된다.

최저가 입찰가는 반드시 낙찰

2) 공공조달과 입찰제도

프랑스의 공공조달은 계약에 의하여 완료되며, 공공조달계약은 「公契約法」에 규정된 조건에 따른다. 공공조달의 특징은 두가지인데 하나는 모든 후보기업에 균등한 기회를 부여한다는 것이며, 다른 하나는 경쟁의 활용이다. 따라서 세금을 완납하고 사회보장의무를 수행하며 노동법을 준수한 업체(기업·업자)에 대해서는 공공조달에의 참가를 제한하지 않는다. 또한 관련된 정보는 모든 후보기업에 제공된다.

그렇지만 1993년 이후 공공조달의 금액이 70만 프랑(한화: 1억5천만원상당)미만인 경우 당국은 통상적인 조달규칙을 완전하게 적용하지 않고도 물품·공사의 조달수속을 진행시킬 수 있게 되었다.

공공조달에는 「단순계약」, 「분할계약」(주문서 계약, 구분계약), 「조사연구계약」, 「감리업무계약」이 있는데 모든 반경쟁행위는 금지되어 있다. 즉, 업체간의 공모행위는 엄격한 제재를 받는다.

프랑스에 있어서의 공공조달의 발주자는 각 중앙부서, 지방자치단체, 국영(공공)기업 등이다. 전반적인 공사감리는 발주자를 대리하여 공사감리자가 행한다.

공공조달은 「公契約法」에 따라 이루어지며, 입찰, 제안모집, 수의계약으로 구분되어 있다. 입찰에 있어서는 공개입찰과 지명입찰이 있으며 최저가 입찰가가 반드시 낙찰받게 되어 있다. 제안모집은 공개장소에서 입찰내용을 확인하는 입찰과 달리 비공개장소에서 입찰내용을 검토하게 되며 최저가 입찰자가 아니더라도 낙찰자가 될 수 있다. 제안모집의 심사기준은 기술적 장점, 가격, 공사기간(工期), 운전비용(런닝코스트), 보증관계(완공·자금)가 적용된다.

제안모집도 역시 공개제안모집, 지명제안모집, 변형선택제안모집, 심사위원의 선정에 의한 제안모집 등이 있다.

한편 수의계약에 있어서도 경쟁수의계약과 특명수의계약이 있다. 경쟁수의계약은 교섭이전에 공고가 이루어지며 특명수의계약에서는 단일 업자와 교섭하여 계약이 이루어진다. 수의계약은 특허기술이 일반적인 전기·전자·통신, 조선, 우주항공산업, 방위산업등에서 이루어진다.

공공조달의 발주자는 반드시 조달원칙에 따른다고는 볼 수 없으며 낙찰된 공공조달 계약의 90%는 가격을 주요기준으로 결정된다. 발주자는 업자의 입찰내용을 엄격히 비교검토하며 위반행위가 있다고 의심이 갈 때에는 낙찰자를 결정하지 않아도 된다. 예를들면 입찰자의 입찰가가 모두 예평가(예산)를 상회한다든지, 입찰서의 각 항목이 입찰자 모두 동일한 경우가 해당된다.

발주자가 입찰내용을 면밀하게 검토하여 가격모의에 참여하지 않았다는 것이 명백할 경우 발주자는 제3자와 계약을 할 수 있다. 이러한 가격모의는 일부 업계에서 있어 왔지만 대부분의 경우 경쟁이 치열하기 때문에 위반행위는 많지 않다고 볼 수 있다.

프랑스에서는 1991년에 시행한 省令에서 낙찰자를 결정하는 데 있어서 「가장 경제적으로 유리한 입찰내용」을 낙찰선정하도록 규정하고 정부도 이것을 적극적으로 권장하고 있다. 그것은 곧 제안모집방식을 의미한다.

그렇지만 공공조달에 있어서 제안모집이 장려되고는 있지만 실제로는 수의계약이 많다는 것을 알 수 있다. 프랑스의 경우, 방위산업분야와 첨단기술분야의 계약이 금액면에서 보면 정부조달의 대부분을 차지한다. 금액면에서 공공조달의 약 2/3가 수의계약을 통해서 이루어진다. 경쟁을 통한 낙찰은 금액면에서 통상적으로 수의계약의 절반이다.

제안모집은 공개적이라는 특성과는 달리 실제로는 비공개로 이루어지는 현실 때문에 최종선택권은 발주자에게 있다. 따라서 제안모집은 프로젝트에 관한 심사기준 고려되지만 입찰모집은 공개되며 선택의 재량폭은 입찰보다는 훨씬 넓다.

즉 제안모집의 발주자는 반드시 낙찰자를 선정하지 않아도 된다. 적절한 입찰자가 없을 때에는 일단 입찰을 종료시키며 새로운 입찰모집(신규입찰)을 하든지 수의계약절차를 밟을 수도 있다. 발주자는 제안모집의 낙찰자를 결정하지 않고 신규입찰로 하든지 입찰방법을 바꾸든지 그 선택은 자유이다.

프랑스에서는 어떤 특정업자가 특허기술이나 특수한 노하우를 보유하고 있어 그 업자가 가장 적합하다고 판단되는 경우에는 공공조달에 있어서 수의계약이 적용되며 이 경우에는 사전공고가 필요없다. 이것을 특명수의계약이라고 하는데, 경쟁수의계약은 교섭이전에 공고(공개교섭)를 하여야 한다.

참고로 1991년의 입찰방법별 발주자별 발주비율을 <표>에 나타낸다.

▲ 입찰방법별·발주자별 발주비율

(4%, 1991년 예상)

입찰방법	정 부	광역자치단체	기초자치단체	주택공급공사	공공기업
경쟁입찰	0.4	2.7	2.4	5.6	1.0
제안모집	45.2	64.1	68.8	51.1	13.5
경쟁수의회약	15.4	23.8	22.6	34.1	46.9
수의회약	37.6	9.4	6.2	9.1	38.6
기 타	1.4	0	0	0.1	0

‘경쟁평의회’ 제재조치 기관

3) 부정행위등에 대한 규제

프랑스에서는 공공조달등에 있어서 적절한 자유 경쟁 및 공정경쟁을 저해하는 행위를 규제하는 기관이 2개 있는데 하나는 우리나라의 공정거래위원회에 해당하는 「경쟁평의회」이며 다른 하나는 「경쟁·물가·부정억제총국」이다.

공공조달시장에 있어서의 부정행위조달 업무는 「경쟁·물가·부정억제총국」(DGOCRI)이 맡고 있다. 「경쟁평의회」는 업자의 부정행위에 의하여 피해를 입은 측의 요청을 받아 해당업자에게 제재 조치를 취하게 된다. 「경쟁평의회」는 독립된 기관이며 제조업, 유통, 서비스업 등 모든 시장에서의 반경쟁행위(가격담합, 불공정거래위원회), 카르텔 형성 등에 대한 조사, 법적조치집행, 징벌등의 권한을 갖고 있다.

응찰업자가 모의하여 공정하고 자유로운 경쟁에 의한 입찰가격형성을 저해하는 행위를 하였을 경우 「경쟁평의회」는 해당업체에 전년도 매출액의 5%에 해당하는 과징금을 부과든지 법정에 고발 조치하게 된다. 물론 담합등의 행위에 대하여 중지 명령을 내리게 되지만 실제로는 담합행위등은 끊이지 않고 있다. 업자들의 입찰수속과정에서 부정행위가 이루어진 경우에 긴급성이 있다고 인정된

때에는 발주가는 곧바로 수의회약절차를 밟을 수 있도록 되어 있다.

낙찰취소 청구 가능

4) 청부업자의 권리침해에 대한 구제조치

경쟁에 참가한 업체의 부정행위에 의하여 손해를 입은 업자측은 부정행위나 손해를 입히는 성질의 행위 발생을 방지해주도록 재판을 청구할 수 있다. 다시말하면 피해자측은 입찰결과(낙찰)의 취소를 청구할 수 있으며 공공조달심리를 전문적으로 하는 행정재판소에 소송을 제기할 수 있다.

공공조달에서 부당하게 축출된 외국의 업자는 EU 및 프랑스의 「공계약법」 위반을 이유로 행정 재판소에 소송을 제기할 수 있다. 그렇지만 프랑스의 국내업자와 달리 외국업자에게는 두가지의 선택권이 있다. 하나는 「정지를 요구하는 공소」로써 2개월이내에 공소를 제기하여야 한다. 다만 업자는 고발된 행위(계약의 낙찰, 계약을 한다는 의사 표시)의 취소를 청구할 수 있을 뿐이며 조달실시 자체를 취소하는 청구는 할 수 없다. 다른 하나는 「배상청구공소」로써 입찰격적에 든 비용(코스트)이나 손실·손해에 관한 소송이다. 물론 소송을 제기한 원고측은 위법행위를 증명하지 않으면 안 된다.

프랑스는 이탈리아, 그리스, 스페인처럼 「공적 배상제도」가 정비되어 있다. 따라서 행정측(발주자측)에 대해서도 배상의무가 있다. 행정재판소에서 배상을 인정하는 범위는 견적비용과 낙찰기회를 잃음으로 해서 실현할 수 없었던 이익분에서 생기는 소득정도에 지나지 않는다.

그리고 공공조달입찰에서 부정행위를 하였다는 이유로 「경쟁평의회」로부터 제재를 받은 업자가 그 제재에 불복할 경우는 제2심고등재판소(공소원)에 상고할 수 있다.

신규 입찰 참여업체는 심사거처

독일의 공공조달제도 특징

특정자격 갖춰야 명부등록

1) 독일의 건설산업구조

독일의 「수(手)공업에 관한 법률」에 의하면 전문공사, 특수공사를 영위하는 업자에게는 영업상의 제한이 있다. 독일에서는 건축업, 건설업도 수공업의 범주에 들어있어 수공업자 명부에 등록되어 있지 않으면 업자는 독립된 형태로써의 영업을 할 수 없다.

기업주, 공동출자자, 감독 등도 명부등록이 의무화되어 있다. 그렇지만 명부등록은 특정자격을 갖춘자만이 가능하다. 즉, 전문공사 職人(직인)자격 소지자, 전문공사에 종사하며 적절한 실습을 경험한 기술자, 주(州)정부가 공인한 자격면허 소지자와 동수준에 해당하는 자가 여기에 해당된다. 회사의 소유자 또는 책임자가 수공업자명부에 등록한 경우에는 회사의 모든 책임을 등록자가 지기 때문에 영업허가는 회사 전종업원에게 허가된 것과 다

름없다. 수공업협회는 각 지역마다 운영되고 있으며 협회회원은 전문공사, 수공업에 있어서 독립된 기업이다.

한편 기술자협회라는 공조직이 있는데 州法의 규제를 받게 되어 있다. 기술자의 자격은 법률로 보호되어 있는데 그것이 모든 주(州)에서 실시되고 있지는 않다.

독일에서는 州에 따라 규제가 각각 다르기 때문에 건설관련회사는 지역적으로 흩어지지 않을 수 없으며 대부분의 회사는 중소기업으로써 州나 기초 지방자치단체(市)의 테두리안에서의 활동에 한정되어 있다. 따라서 국가차원에서 활동할 수 있는 대형 건설업체는 극히 소수에 불과하다. 그리고 독일에서는 대형건설업체를 육성한다든지 지원하는 제도도 없다. 특히 건설회사는 「수공업협회」와 「공업·상업협회」에 등록하지 않으면 안된다. 건설현장에 대한 규제도 다양하여 건설회사는 관련된 기준에 따르지 않으면 안된다. 건설업자는 회사내의 내부감리제도에 따라야 하며 발주자가 시공감리자를 지명하는 제도에 따름은 물론 건설중앙협회의 조사도 받아야 한다. 건설회사는 중앙협회로부터 원재료의 적합성, 건설계약서의 기준에 근거한 부분조사, 계획서에 근거한 준공검사를 받아야 한다.

그리고 독일의 일반적으로 이루어지고 있는 계약방법으로는 공사종류별 계약이며 공사 발주자(고객)는 공사종류에 따라 서로 다른 전문업자와 계약을 하게 된다.

대형공사의 경우에 있어서 실제계약은 「공동기업체」(JV)를 조직하여 계약, 시공하는 경우가 많다.

사전자격심사제도 존재않아

2) 독일의 공공조달

독일의 공공조달에 있어서는 연방예산법과 예산 규칙 그리고 독점금지법의 적용을 받는다.

독일에서의 프랑스 등과 같은 건설업자 등에 대한 사전자격심사제도는 존재하지 않는다. 공공조달 발주자는 개별업자명부를 작성하지만 이전에 공공공사의 경험이 있는 업자는 새로이 심사수고에 필요한 서류를 준비할 필요가 없다. 다만 신규로 입찰에 참가하고자 하는 업자에 대해서는 심사가 이루어진다.

공공공사의 발주자는 신규입찰 참가자를 포함하여 업자와의 의견교환을 한다. 의견교환이 있는 다음에 복수(통상적으로 3~10개)의 업자가 발주자에 대하여 설계 제안서를 제출한다. 발주자의 심사 기준은 수행하는 업무의 질, 기술적 노우하우의 유무, 경력, 신뢰도, 지역적 지명도, 개인적인 연고 등에 의하며 입찰가격은 심사의 포인트가 되지 않는다. 왜냐하면 가격은 별도의 기준(HOA)이 있기 때문이다.

공공조달의 권한은 지방정부(州 또는 기초지방자치단체)에 위임되는 추세에 있다. 지방정부에서는 중앙정부기관과 달라서 전형적인 조달방식이나 법적인 테두리가 존재하지 않는다. 공공사업에 대한 조달은 대부분 州의 건설협회에 위탁되어져 있다. 1990년대 초의 공공조달계약의 2/3는 州와 기초자치단체(코뮌)에 의해서 발주되었다.

공공조달은 경제·비즈니스의 원칙에 입각하여 실시되고 있다. 공공조달의 발주자는 독일 국내, EU, 제3국을 불문하고 모든 응찰자에 대하여 계약체결에 있어서 중립적이고 공평하지 않으면 안 된다. 그리고 대부분의 계약은 공시된다. 경쟁입찰에는 투명성이 보장된 기준이 적용되며 제한최저가격 또는 경제적으로 가장 타당한 가격에 결정된다.

공공조달에 관한 규약에는 다음과 같은 것들이

있다.

① VOB : 건설업에 관한 규제

VOB/A : 건설사업의 절차(수속), 청부금액, 계약에 관한 일반적인 규약

VOB/B : 건설사업의 실시에 대한 계약조건. 다만, 일부조건은 수정하여 입찰관계서류에 포함시킬 수 있다.

VOB/C : 사업실시에 대한 기술적인 조건을 정하고 있다. 모든 다양한 형태의 건설사업에 관한 일반적인 사항과 특수한 건설사업에 관한 규약으로 구성되어 있다.

VOB는 사법(私法)상의 계약에 관한 규칙이다. VOB/A는 공공구매기관과 건설사업의 대표로 구성된 위원회에서 다루고 있다.

② VOL : VOL은 VOB에 언급되어 있지 않는 계약조항으로 원재료의 공급에 관한 규약이다. VOL에는 VOL/A와 VOL/B가 있다.

VOL/B는 공공조달에 있어서 연방정부와 주(州)정부에 대하여 법적구속력을 갖는다. 공공단체는 조달계약의 체결에 관하여 국내업자를 우선해서는 안 된다. 그 이유는 VOB/A에 모든 입찰자에 대하여 평등해야 한다는 규정이 있고, VOL/A에는 국내·해외업자에게 평등하게 대응해야 한다는 규정이 있기 때문이다. 따라서 공공조달업무감독청은 VOB와 VOL의 엄정한 적용여부에 대하여 조사하게 된다.

연방정부 및 주(州)정부의 「공공거래위원회」는 독점행위금지법의 준수를 독려하는데 가격담합에 관여한 기업에 대해서는 벌금이 부과되고, 해당기업의 책임자는 그 권한을 박탈당하게 된다.

VOB/A는 공공조달공고가 투명성이 있도록 지도하고 있으며, 이것은 주(州)관보, 연방관보, EU 관보에 공표되고 있다. 한편 州정부는 VOL 규제

내용을 수정할 수가 있다.

민법상의 적용을 받는 입장에서 공적인 업무를 수행하는 각종협회는 공공조달의 규제를 받지 않는다. 협회상담소는 각 州에 위치해 있으며 공공구매관청과 기업과의 교량역할을 하는 조직이다. 협회상담소는 기업의 공공구매에 대한 어드바이스, 공공조달입찰에 관심있는 기업의 소개와 어드바이스를 실시하는데 기업이 이와같은 서비스를 받기 위해서는 주정부에 등록을 하지 않으면 안된다.

기초지방자치단체인 市(정부)는 자치단체로써의 임무를 수행하기 위하여 다양한 단체를 조정하고 있다. 각 자치단체는 관할 범위내에서 다양한 기업과 계약을 체결하는데 계약의 수정은 보통 20년 주기로 실시되고 있다. 그렇기 때문에 과점(寡占) 상태가 초래되기도 한다. 독일에서는 독특한 법규제와 市정부의 규모가 한정되어 있다는 이유 때문에 EC법의 규제는 받지 않는다.

VOB/L 규칙 사용

3) 입찰제도

공공조달의 입찰은 VOB/L 규칙이 사용되며 입찰방식은 공개입찰, 제한입찰, 수의계약이 있다. 일반적으로 공개입찰이 권장되고 있으며 제한입찰, 수의계약은 특별한 경우에만 이루어진다.

공개입찰은 모든 입찰희망업자에 대하여 공식적인 입찰공시가 이루어진다.

공개입찰은 다음과 같은 절차에 의하여 실시된다.

- 입찰은 기한내에 이루어져야 할 필요가 있으며 기한이 지나서 신청되는 것은 각하된다.
- 지정된 계약결정일까지 공시청부여부가 결정되어야 한다.
- 입찰내용은 공의회에서 공표되고 등록된다.

VOB규칙에 의한 입찰수속에서는 입찰자에 대

한 회의는 공개되지만, VOL규칙에 의한 것은 공개되지 않는다.

- 입찰참가자와의 입찰내용의 재협회는 할 수 없다.
- 입찰수속은 낙찰자가 결정되거나 수속이 취소되지 않는 한 종료되지 않는다.
- 사업의 종류, 장소, 컨설팅서류의 최종제출마감일, 관리비, 지불조건 등은 연방관보, 입찰정보지 등을 통하여 공시한다.

제한입찰은 3~8개사의 입찰참가 가능한 업자를 대상으로 이루어지며 다음과 같은 조건에 위한다.

- 설계코스트가 대단히 중요한 경우
- 공개입찰이 순조롭게 가능하지 못한 경우
- 긴급을 요하는 경우나 기밀유지등의 이유로 공개입찰이 적절하지 못한 경우
- 사전입찰공시가 없는 경우에는 참가업자는 매 회 변경되지 않으면 안된다.
- EC의 규제에 의한 조달의 경우에는 참가업자 모집공고가 필요하다.

수의계약은 다음과 같은 조건에서 이루어진다.

- 사업수행이 가능한 업자가 1개 뿐인 경우(특허기술이나 라이선스 등의 이유)
- 사업에 착수하지 않은 상태에서는 완전한 견적이 불가능한 경우
- 원계약에 대한 추가로써 공사규모가 작을 경우
- 긴급 또는 비상사태의 경우
- 제한입찰에 의한다 해도 좋은 결과가 얻어지리라는 보장이 없을 경우

한편 모든 입찰에 있어서 발주자는 계약결정까지 「검사」와 「평정」의 2단계 조사를 필요로 한다. 「검사」는 개개입찰내용을 분석하는 것이며, 「평정」은 개개의 분석이 이루어진 다음에 비교 검토하는 것이다.

낙찰자의 결정은 「경제적으로 가장 유리한 입

찰」이라는 기준에 의해서 이루어진다.

따라서 입찰가격이 유일한 결정조건은 아니며, 기술성, 경제성, 기능성 등이 참고가 된다.

VOB/A 규칙에서는 공개입찰을 권장하고 있지만 실제로는 제한입찰이 빈번하게 이루어지고 있다. 여기에 대하여 발주자측의 입장은 기업의 입찰 준비에 드는 비용을 경감시키는 것도 중요하며 우수한 기업을 선별하는데 문제가 없다는 것이다.

입찰이 공개된 이후에 발주자측이 입찰자와 재료가격의 교섭이나 낙찰금액의 변경등을 협의하는 것은 금지되어 있다.

VOB/A에 의하면, 입찰가격의 변경은 금지되어 있다. 입찰금액은 동일한 조건에서 비교되어야 하며 수의계약에 있어서도 가격의 재교섭은 금지되어 있다. 다만 VOB/A는 할 수 있는 경우를 제한적으로 인정하고 있다. 예를들면 입찰이 VOB/A에 적합하지 않을 때 즉 입찰가격이 설계가격과 절충되지 않을 때나 제시된 입찰조건이 변경되었을 때, 시장가격이 특별한 이유에 의하여 결정할 수 없을 때가 해당된다.

피해본 입찰자 구제책 다양

4) 청부업자의 권리침해에 대한 구제조치

공공조달입찰에 있어서의 입찰자의 불평·불만에 대해서는 법적·행정적 구제제도가 있다. VOB나 VOL규칙은 입찰자가 법정에 제소할 때 근거가 되지는 않는다.

그러나 입찰자는 불리한 대우를 받았을 경우에 행정적 조치를 요구하는 고소를 할 수 있다. 입찰자가 불리한 대우를 받았다는 것은 계약체결이전에 발주자가 VOB나 VOL규칙을 준수하지 않았을 경우나 계약이행 도중에 분쟁이 일어났을 경우 등이 해당된다.

공공조달의 계약체결은 사법(私法)상의 문제이며, 발주자가 법률위반을 수정할 수 있는 것은, 계약체결의 이전단계에 한정된다. 따라서 피해를 본 입찰자에 대한 구제책으로는 계약수속의 중지, 위법한 결정의 취소, 입찰서류에서의 차별적인 규정의 삭제 등이 있다.

독일의 법률체계에서는 계약이 체결된 다음에는 입찰참가자가 그 계약을 무효로 하는 것을 요구할 수가 없다. 따라서 계약체결과 계약의 효력이 정지되는 일은 없다. 청부업자는 민사소송을 통해서 금전적인 보상을 발주자에게 요구할 수 있다.

공공조달은 발주자와 청부관계업자와의 사법(私法)상의 계약이기 때문이다. 민사소송에 있어서의 판결은 입찰결과, 교섭상대가 낙찰하여 피해를 보았다고 인정되는 경우에는 입찰참가자에 대하여 손해배상이 인정된다는 사례가 있다. 물론 손해배상금은 견적비용속에 산입된다.

청부업자는 VOB규칙을 근거로 해서 배상을 요구할 수도 있지만 주(州)에 따라 그 적용은 서로 다르다.

발주자와 청부업자와의 분쟁은 VOB에 근거한 조직인 「불평이의신청과 상담위원회」에 의해서도 해결되는데 이것은 비공식적인 분쟁해결 수단이다. 이의신청이 합법적이라고 판단될 때에는 즉각 조사에 착수하여 조정안을 제시하게 된다.

1992년부터 「EC구제지령」이 독일의 모든 주(州)에 적용되었는데 이것은 EC가맹국의 회사의 구제조치를 조정하기 위해서이다. 주(州)정부는 이러한 불평, 이의신청문제 등을 처리하기 위한 권한을 갖는 별도의 사법기관을 설치할 수가 있다.

입찰참가자의 불평 또는 이의제기의 근본원인은 입찰가격공모 등에 의한 자유경쟁을 저해하는데 있다. 따라서 그 피해자는 입찰참가자 뿐만 아니라

발주자인 공공기관일 수도 있다.

VOB/A에서는 입찰에서의 가격공모행위를 금지하고 있다. 「독점행위금지법」에서도 경쟁을 경제성장의 원칙으로 하고, 반경쟁행위를 제한하고 있다. 또한 「독일카드텔법」에서도 원칙적으로 어떠한 공모행위도 금지하고 있다.

공공발주기관은 「독점행위금지법」을 활용하여, 가격담합행위를 적발할 수 있다. 또한 공공기관은 건설업자가 신뢰를 잃을만한 중대한 잘못을 한 것이 발견될 경우에 VOB/A규칙에 의거하여 해당업자를 입찰참가에서 배제할 수가 없다.

연방정부의 공사에서는 3%의 손해배상액이 적비용에 포함되지만 업자의 부정행위에 의한 실제 손해금액은 그 이상인 경우도 있다고 한다.

행정기관 대부분이 제한입찰방식 채용

영국의 공공조달제도 특징

특별한 행정법 체계없어

1) 사전자격심사제도

영국은 관습법이 우선되는 국가로써 공공조달에 관한 제도도 다른 EU국가와 달리 존재하지 않는다. 또한 특별한 행정법체계가 있는 것도 아니고 공공조달에 관한 원칙(규칙) 같은 것도 없다. 따라서 공공조달에 있어서 법적인 등록제나 사전자격심사제도도 없다. 다만 많은 행정당국에서 공공조달을 목적으로 사전자격심사제도를 이용하고 있는 것은 사실이다.

영국에서는 누구나 건설업을 할 수 있다. 그렇지만 모든 공사는 적절한 업무수행 능력을 갖춘자만이 청부할 수 있게 되어 있다. 청부업자는 구조

물 또는 건조물에 손해나 하자를 발생시킨 경우에는 중대한 책임을 져야 한다. 그러므로 발주자는 전문업자를 신뢰하고 프로젝트를 맡기며 자격이 벗는 하청을 배제하도록 원청업자에게 주문하게 된다.

영국 환경부의 건설정책이사회에서는 중앙정부에 의한 인정업자 리스트(청부업자 관리 정보시스템)와 컨설턴트 등록제도를 관리하고 있다. 환경성은 이들 리스트에 대한 정책을 결정하고, 리스트의 유지관리를 하고 있다. 환경성은 중앙정부기관에 대하여 청부업자나 컨설턴트의 업무수행의 적정성 여부를 조언한다. 지방자치단체는 독자적인 인정리스트를 가질 수 있다. 이들 리스트는 기업의 기술, 재무상태 등에 관한 정보를 제공함으로써 중앙정부기관이 업자선정을 용이하게 하도록 기여하고 있다. 컨설턴트등록제도는 각 중앙정부기관에 대한 각 컨설턴트의 실적에 관한 정보를 취급하고 있다.

인정업자리스트(CMIS)는 데이터베이스화 되어 있으며, 각 중앙정부기관에서 접근이 가능하다. CMIS에는 300이상의 산업분야에 약 8,000사의 정보가 포함되어 있다.

EU의 기업도 리스트에 포함되어 있다.

사전자격심사리스트에 대해서는 다음과 같은 방침이 정해져 있다.

- ① 중앙정부기관은 리스트를 사용하고 있다는 사실을 숨겨서는 안된다.
- ② 리스트에 게재를 희망하고 당해 공사를 수행할 수 있는 능력이 있는 모든 업자를 제시하여야 한다.
- ③ 신규 참여자를 위하여 리스트는 경신되지 않으면 안된다.
- ④ EU의 로마조약(EU공공공사지령)과 조화되도록 유지되어야 한다.

물론 공공조달의 절차는 행정기관에 따라 다르므로 리스트사용이 의무화된 것은 아니다.

즉 리스트는 행정기관의 업무를 보좌하기 위한 것이며 행정기관의 공공조달업무를 규제하기 위한 것이 아니다.

한편, 업자가 리스트에 오르기 위하여 업체단체에 소속해야 되는 규정도 없으며 리스트에 올랐다고 해서 증명서가 발행되는 것도 아니다. 다만 업자가 리스트에 게재되기 위해서는 다음과 같은 기준에 따라야 한다.

- ① 업자는 공사질적을 증명하는 서류를 제출하여야 한다. 경우에 따라서는 현장실사를 함.
- ② 과거 2년간의 회계서류를 제출하여야 한다.
- ③ 업자의 경영자원(인적자원, 기술전문분야, 장비기기)에 관한 정보를 제출하여야 한다.

업자의 리스트게재가 결정되면 공사의 성질과 당해 회사가 참가할 수 있는 계약의 최고 한도액을 표시하도록 접수제가 채용된다. 따라서 대형업자는 활동내용이 다양하므로 여러분야에서 서열을 부여 받을 수 있다.

리스트는 업자가 참가한 프로젝트에서의 입찰순위, 완공한 공사의 달성도, 기타 사항 등의 정보가 입력되어 유지관리된다. 업자가 시공한 공사에 하자가 발생하였다든지 재무상태가 악화된 경우에는 서열이 강등되거나 리스트에서 삭제되는 경우도 있다. 그와 반대로 공사실적이 양호하고 재무상태가 개선되었을 때에는 서열조정을 요구할 수 있다. 리스트는 3년마다 또는 기업이 개편되었을 때에 갱신된다. 기업의 재무상태를 매년 체크된다.

인정업자리스트는 중앙정부기관만이 이용하고 있으며 지방자치단체나 기타공공기관에는 리스트가 적용되지 않는다. 다만 공공기관은 업자의 업무능력등에 관한 정부교류 등으로 대응하고 있다.

대부분 관습에 따르고 있어

2) 공공조달

영국의 공공조달에는 공공조달법이 없기 때문에 최저한의 규제는 조례, 규칙, 의사규칙등의 형태이며 대부분은 관습에 따르고 있다. 영국정부에는 각 기관이 정한 표준약관이 없기 때문에 입찰절차등도 일률적이지 못하고 다양하다. 대장쉴에서는 조달에 있어서의 행정상의 방침을 정하고 있지만 중앙정부기관에는 재량권을 행사할 수 있는 여지가 있다. 중앙구매단(CUP)은 중앙정부기관의 구매기술에 대해서 조언을 한다. 물자나 공사의 조달계약에 대해서는 표준적인 일반계약이 권장되고 있다. 계약집행은 규정된 필요사항을 정확히 준수하고 예산에 맞는 내용을 달성하였는지 여부는 회계검사자에 의한 조사를 충족시켜야 한다.

한편 지방자치단체는 지방자치에 관한 제135법의 규정에 따라 공공조달을 실시하게 되어 있다. 이에 따르면, 지방자치단체는 물자나 공사의 조달에 있어서 정식기구를 설치하고 일부 예외를 제외하고는 계약은 그 기구에 따라서 입찰수속을 밟도록 되어 있다. 그렇지만 지방자치단체는 중앙정부가 설정한 가이드라인에 따르고 있으며, 스스로 결정한 입찰방식을 집행하게 된다.

제한입찰 경우 세밀한 검토거쳐

3) 입찰제도

대부분의 행정기관은 제한입찰방식을 채용하고 있다. 행정기관은 사전자격심사를 거친 업자의 리스트를 참고하여 입찰에 지명하고자 하는 기업을 선택하게 된다. 중앙행정기관은 입찰모집서를 리스트에 기재된 기업(업자)에게 송부하게 되므로, 리스트에 기재되지 않은 업자가 입찰에 참가하는 일은 대단히 드문 일이다. EU관보에 공고된 조달에



있어서는 모든 기업에게 공평한 기회가 주어지지
만 이것이 모든 공공조달에 적용되는 것은 아니다.

영국의 입찰방식에는 경쟁입찰, 제한입찰, 수의
계약으로 구분된다.

경쟁입찰은 공개입찰이지만 그다지 이용되지 않
고 있다. EU法에 의한 적용이 필요한 경우에는
경쟁입찰이 이루어진다. 경쟁입찰에서의 낙찰은 일
반적으로 최저가가 기준이 되지만 영국의 구매당
국(중앙구매단)은 가격에 어울리는 품질을 요구하
기 때문에 입찰가격의 최저가격은 그다지 의미가
없다고 볼 수 있다. 영국의 관습에 의하면 「공개」
라고 하는 의미와 리스트의 사용과는 모순되지 않
는다고 한다.

지방자치단체에서는 폐기물처리나 가로청소 등
「블루칼라」적인 업무는 1988년의 지방자치법개
정에 의하여 경쟁입찰방식을 도입하고 있다.

제한입찰에서는 인정된 기업의 리스트를 이용하
여 제한된 숫자의 기업에 대하여 공공조달 발주자
가 조달내용을 만족시킬 수 있는지 문의(가격은
제외)하게 된다. 조달내용의 조건을 충족시킬 수
있다고 판단되는 기업은 리스트에 게재해 줄 것을
신청할 수 있다. 이러한 과정에서 리스트는 정기적
으로 경신되고 성적이 저조한 기업은 삭제되고 신
규인가된 기업이 등장하게 된다. 여기에서 인정된
기업의 리스트라는 것은 CMIS의 리스트이며 산업
분야에 따라서 구분된 것이다. 공공조달 발주자 즉
중앙정부기관은 CMIS리스트를 토대로 자신들의
리스트를 만들게 되는 것이다. 공공조달 발주자가
제한입찰에 초청하는 기업은 통상 6개사 정도에
이른다고 한다.

수의계약은 예외적인 경우에만 이루어지고 있다.

영국에서는 제한입찰이 보편적이며 리스트가 중
요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

중앙정부기관 리스트에서는 서열은 결정하지 않
지만 재무상태, 신용조회, 납세상태, 건강·안전,
공적신뢰성 확보와 관련된 내용이 판단기준이다. 리
스트는 일반공사와 특수 청부업자로 세분된다. 영국
에서의 특수청부업자(Specialist Contractors)라
는 개념은 설계상에 있어서 특수한 지식이나 제품
을 공급하거나 특수한 공학이나 제조업에 기초한
기술에 관련된 공사를 담당하는 기업(업자)으로
인식되어 있다. 리스트는 1년에 4회 정도의 비율
로 수정 또는 조정되고 있다고 한다.

지방자치단체의 경우에는 조달계약대상업체를
신청할 때에는 과거 3년간의 총매출액, 적정자기
자본비율, 이익률, 신용조회결과 등을 참고하여 고
알려지고 있다.

제한입찰에 있어서는 초청된 6개사 중에서 다시
3개사에 대하여 세밀한 검토가 이루어진다고 한다.
이들 대상기업의 입찰내용은 최저가격으로 입찰된
것과 비교하여 체크되고, 여기에서 나름대로 순위가
결정된다고 한다. 순위 결정에는 과거 3년간에 있어
서 낙찰된 가격보다 7.5% 또는 그보다 작은 범위
에서의 입찰가격과 낙찰가격과 비교해서 7.5%~15%
의 범위내에서 입찰가격이 작용한다고 한다. 만약
다음입찰에서 모집할 가치가 있다고 판단된다면 해
당기업의 입찰에 있어서의 상대적 위치가 결정된다.

계약체결에서는 최저가격의 응찰자가 채용된다.
한편 정부의 규칙에는 중소기업이나 신체장애자들
의 제품, 교도소 등의 제품이 유리하게 적용되는
내용이 있다.

공공·민간공사 표준계약서로

4) 계약관계에 있어서의 책임소재

영국에서는 다른 유럽국가와는 달리 성문화된
법률체계가 없기 때문에 공공조달에 있어서도 표

준적인 계약서가 다양하게 존재하고 있다. 이러한 계약서는 사용상에 있어서 일정한 관행을 낳고 있으므로 단순한 계약이상의 법적구속력을 갖고 있다. 계약서가 법적구속력을 갖는다는 것은 공공조달법이나 행정재판소가 없기 때문이기도 하다.

공공계약에 관한 성문법은 「Unfair Contract Terms Act(1977)」이 유일하다고 할 수 있으며 이 법률의 공적 또는 사적을 불문하고 모든 계약 관계를 규정하고 있다. 이 법률은 책임의 한정이나 면제에 관한 계약조항을, 계약위반이나 의무의 불이행 또는 기타 부실공사등에 한정하는 것을 목적으로 하고 있다. 법률에서는 만약 공사시공업자가 품질관리를 하지 않으면 결함공사라고 규정하고 있다. 따라서 발주자가 결함공사(부실공사)라고 느낀다면 계약서상에 세밀한 현장관리와 일정한 품질확보를 도모한다는 내용이 명시되어 있지 않아도 시공업자에게 책임을 물을 수가 있다.

공공공사나 민간공사를 불문하고 모든 건축활동은 발주자와 청부업자 사이에 각 업체단체가 발행하는 표준계약서로 계약을 한다. 장기간 사용되어 온 표준계약서는 법률근거로 인정되고 있다. 이것이 바로 영국의 계약은 관습법의 적용을 받는다는 것을 이해시키고 있다.

계약에 의하면 청부업자는 구조물의 건설과정에서 정부의 규칙에 따를 책임이 있다. 그리고 발주자는 업자의 규칙위반을 제소할 수 있다. 정부가 정한 규칙이 없는 경우에는 청부업자가 재료나 공법을 자유롭게 정할 수 있지만 그 경우에도 발주자는 청부업자의 책임을 물을 수가 있다.

대다수의 정부기관은 계약에 삽입시켜야 할 원칙과 절차를 가지고 있다. 정부기관은 정부조달위원회가 제시한 테두리내에서 계약서류를 작성하고 일반적으로 낙찰자는 최저 가격을 제시한 입찰자를

선택한다. 공공기관은 계약에 있어서 '건축·토목공사사업에 관한 정부계약의 일반조건'(GC/works/1)을 사용하고 있다. 공공기관은 공사관리 계약을 제외하고는 공공사업에 있어서 복수의 전문업자와 공사청부계약을 맺는 일은 거의 없다.

수량명세표(BoQ)가 계약의 주요부분을 차지하는 경우에는 그것이 잘못되었다든가 생략되었을 때에는 수정할 수가 있다. 수량명세서가 변경되어도 계약자체에는 변함이 없으나 수량명세변경은 공사변경으로 취급되어진다.

공공공사 계약에서는 공사준공 후 6개월에서 1년 사이에 업자는 구조물의 수리나 유지를 해야하는 의무조항이 포함되어 있다.

청부업자는 불법행위 책임이 있다고 인정된 경우에는 발주자뿐만 아니라 소유자나 거주자에 대해서도 책임을 지게 되어 있다. 이론적으로는 소유자는 건설업자의 결함의 증거를 제시하지 않으면 안되지만 실제로는 부실(결함)공사를 입증하는 것은 쉬운 일이 아니다.

정부기관의 공사발주에서는 10%의 이행보증금이 입찰조건에 포함된다고 한다.

물론 이행보증금은 반드시 요구되는 것은 아니다. 만약 정부기관이 이행보증금을 요구할 때에는 보증금을 요구하는 명백한 이유를 제시할 필요가 있다. 보증금은 구조물 인도 후 반환하게 되어 있다.

정부기관이나 지방자치단체의 공공조달에 대해서는 행정상의 불복이의제기절차가 아무것도 없다. 공공조달제도에 대한 법적보호장치가 충분하지 못하고 사법심사의 범위가 제한되어 있으므로 공공조달의 문제는 중재가 보편적인 해결수단이다. 영국의 법률에서는 낙찰자의 결정절차에 위법행위가 있었을 경우 계약은 보통 무효로 취급되며 손해배상에 대해서는 재판소의 재량에 의하도록 되어 있다.