

외국의 공공조달제도

— 일본편 —

한국전기공업진흥회
정보조사팀 이진형

'94년부터 입찰·계약방식 개혁

입찰·계약방식 다양

1) 공공조달제도 개요

일본 공일본의 공공공사에 관한 입찰·계약방식은 그동안 90여년 이상 '지명경쟁입찰' 방식에 의존하여 왔는데, 1994년부터 근본적인 제도개혁이 이루어졌다.

공공발주입찰제도의 개혁 배경은 차치하고, 일본의 입찰·계약방식의 개혁에 따라 일본에는 일반 경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약방식이 존재하게 되었으며, 지명경쟁입찰은 과거와 같은 지명경쟁입찰 이외에 기술정보모집형과 시공방법등제안형 그리고 의향확인형 및 공모형, 공사회망형 등 다양한 입찰·계약방식이 등장하게 되었다.

이러한 입찰·계약방식의 다양성은 일본의 공공사업의 입찰·계약방식에 대한 투명성, 객관성 및 경쟁성을 제고하기 위한 목적에서 도입되었다.

한편, 기술정보모집형이나 시공방법 등 제안형이 활용되는 경우는 드물다고 보여지며 공모형과 공사회망형이 보편화되는 상황에서는 종래의 지명경쟁입찰도 차츰 자취를 감추게 되리라고 예상되고 있다.

이러한 공공공사에 관한 입찰·계약방식은 지방자치단체에도 파급되어 각 都道府縣과 市 4村에 있어서도 입찰·계약방식의 개선이 이루어지리라고 판단된다. 참고로, 일본 건설성과 자치성이 만든 '입찰·계약수속개선추진협의회 보고서'가 1993년 12월 24일 건설성 건설경제국장과 자치성 행정국장의 연명으로 각 都道府縣 지사에게 통달된 공공공사에 관계되는 입찰·계약수속과 그 운영개선을 조속히 추진할 것에 즈음하여 첨부되었다.

이것은 일본의 공공발주행정의 권한이 중앙정부와 지방자치단체로 2분화되어 있어 지방자치단체의 입찰·계약제도 개선은 지방자치단체의 임의에 따라야 하기 때문이다. 위에서 언급한 보고서는 都道府縣이나 政令指定道市(한국의 광역시)의 일반경쟁입찰대상 이외에 공사 및 市4村(한국의 기초자치단체)의 공공공사에 대해서는 '공모형'과 '공사희망형' 지명경쟁입찰을 채용할 것을 검토하도록 요청하고 있다. 일본의 중앙건설심의회가 이처럼 공모형과 공사희망형의 도입을 건의하게 된 배경에는 건설업자의 기술력과 수주의욕을 반영하기 위한 것이라는 명분을 전제하고 있다.

공모형과 공사희망형은 기술자료를 제출한 업자가 지명을 받지 못하였을 경우 이의 제기를 할 수 있게 되어 있다.

한편 일본에서는 프랑스의 제안모집방식과 같은 기술제안종합평가방식에 대해서도 시행중이다. 이외에 '디자인 빌드방식'(독일의 턴키방식)이나 CM(Construction Management)방식에 대해서도 연구검토 중이다. 또한 중앙정부 및 정부관계 기관에서는 금액이 7,300만엔 이상의 설계·건설턴트 업무의 발주에 있어서는 공모형 프로포절방식 또는 공모형경쟁입찰방식을 채용하고 있다.

1994년부터 도입된 새로운 공공공사 입찰·계약제도에서는 JV(공동기업체) 제도에서의 예비지명제도를 폐지하고, JV는 자주 결성하는 제도로 바뀌었다. JV의 구성원수도 종래의 5개사까지에서 2~3개사로 하고, 구성방식도 바뀌었다. JV제도 운용에 대해서는 별도로 언급하였으니 참조하기 바란다.

그리고 새로 도입된 제도에서는 이행보증제도에서 공사완성보증인제도를 폐지하고, 담합이나 부정행위(불공정행위)를 방지하기 위하여 건설성 지방

건설국에 입찰감시위원회와 공정입찰조사위원회를 설치·활용하게 되었다.

입찰참가자격심사제도 도입과 덤핑입찰방지책으로 '저입찰가격조사제도'(중앙정부)와 '최저제한가격제도'(지방자치단체) 도입도 새로운 제도의 주요 내용에 포함된다.

GPA(정부조달 협정)대상 여부 확인을

2) 일본의 공공발주 관련 법령과 중소기업 대책

일본의 공공발주관련 법령으로는 회계법, 예산결산 및 회계령, 예산결산 및 회계령임시특례, 계약사무취급규칙, 국가의 물품 또는 특정역무의 조달수속특례를 규정한 정령, 국가의 물품등 또는 특정역무의 조달수속특례를 규정한 성령, 지방자치법, 지방자치법시행령, 지방공공단체의 물품등 또는 특정역무의 조달수속특례를 규정한 정령 등이 있다. 기타 통지나 통첩 등이 있는데 '지방공공단체의 물품등 또는 특정역무의 조달수속특례를 규정한 정령공포에 대하여'라든지, '지방공공단체의 공공공사에 관계되는 입찰·수속 및 그 운용개선의 추진에 대하여' 또는 '건설성에 있어서 중소·중견건설업자의 수주기회확보대책에 대하여' 그리고 '정부조달에 관한 협정 제20조에 규정된 고충처리 절차의 정비에 대하여' 등이 있다.

여기에서 주목되는 통달이 있는데 지방공공단체의 공공공사의 관계되는 입찰·계약수속 및 그 운용개선의 추진에 대하여와 건설성에 있어서 중소·중견건설업자의 수주기회확보대책에 대하여는 음미해 볼 필요가 있다.

전자에서는 都道府縣 및 政令指定道市の 예정금액이 1,500만 SDR(1966년도는 24억3천만엔, 1997년도는 21억6천만엔) 미만의 공공공사와 市4村의 공공공사는 GPA(정부조달에 관한 협정)

대상이 아니라는 것을 강조하고 있다.

한편, GPA 대상인 1,500만 SDR 이상에 해당되는 都道府縣 및 政令指定道市(이하 광역자치단체라 함)의 공공공사에 있어서는 입찰참가자의 자격으로써 사업소 소재지 요건을 붙여서는 안된다는 것과, 해당공사에 있어서 최저제한가격제도를 활용할 수 없으므로 저입찰가격조사제도를 활용하도록 설명하고 있다. 물론 GPA 대상이 아닌 공사에 있어서는 최저제한가격제도 또는 저 입찰가격 조사제도를 적절히 활용하도록 하고 있다. 그리고 입찰방식에 대해서는 공사규모, 지역사정 등을 고려하여 일반경쟁입찰, 공모형 또는 공사회망형 지명경쟁입찰 등을 적절히 활용하도록 설명하고 있다.

GPA 대상의 공사에서는 일반경쟁입찰을 권장하고 있음을 재차 확인하고 지명경쟁입찰에 있어서는 투명성과 공평성을 확보하여 운용하도록 하고 있다. 그리고 중소건설업자의 수주기회를 확보하는 방안을 강구하도록 강조하고, 분리·분할발주 및 계획적 발주를 추진하는 내용을 적극적으로 검토할 것도 소개하고 있다.

후자에서는 공공공사에 있어서 중소·중견건설업자에 대한 수주기회확보대책을 소개하고 있다. 즉, 효과적인 공동시공이 확보된 경우에는 특정건설공사공동기업체(JV)를 적절히 활용할 것과, 입찰참가자격조건에 있어서도 건설업자의 시공능력이 있고 공사의 질 저하를 초래할 염려가 없는 범위에서 필요한 조건을 설정하고, 정도를 넘는 엄격한 조건을 정하여 경쟁참가자를 제한하지 말 것을 강조하고 있다.

특정 건설공사공동기업체(JV)에 대한 대책으로는 JV의 대표사 이외의 구성원의 조건을 완화하고, 대규모공사에서의 JV구성원을 원칙적으로 2개사였던 것을 3개사로 늘려서 활용할 것, 그리고

현행 기준액미만의 공사에 대해서는 JV를 활용할 것을 설명하고 있다.

입찰참가자격조건 완화대책으로는 공모형지명경쟁입찰에 있어서 우량건설업자를 상위랭크공사에 참여시킬 것과 일반경쟁입찰에 있어서 객관적 점수 조건을 낮출 것, 그리고 기술적 조건을 완화할 것을 설명하고 있다.

중소·중견건설업자의 수주기회 확보대책으로는 위에서 설명한 내용 이외에도 발주표준의 수정, 각종 제출자료의 간소화, 그리고 시공기술상에 있어서 특수한 기술·지식등이 요구되는 공사에 대해서 제3위 등급의 업자가 특정건설공사공동기업체(JV)의 구성원으로 참가할 수 있는 경우를 명시하여 중소·중견업체의 수주기회확보를 도모하도록 되어 있다.

3) 일반경쟁입찰방식

(1) 일반경쟁(제한일반경쟁) 입찰방식의 개요

일본에서 일반경쟁입찰방식이 채용된 것은 1889년이었으나, 공공공사에 일반경쟁입찰방식은 적절치 못하다는 이유로 1990년에 예외제도였던 지명경쟁입찰방식으로 대체되었다.

그후 '90년 이상 지명경쟁입찰방식이 보편화되어 왔으나, 1993년에 적발된 공공공사입찰을 둘러싼 각종 뇌물수수사건, 국제적인 입찰시장 변화에 대응하고자 1994년부터 일반경쟁입찰제도가 도입되게 되었다.

그렇지만 외국의 사례에서 보는 것처럼 완전한 일반경쟁입찰이라는 것은 사실상 없으며, 어떠한 형태이든지 사전에 조건을 붙이는 입찰자격제한이나 심사 등 '조건' 또는 '제한' 경쟁입찰방식을 취하고 있으므로, 일본에서도 일반경쟁입찰이라고 하지만 사실상은 제한일반경쟁입찰과 다름없다.

일본에서 그동안 관행화 되어왔던 지명경쟁입찰 차이점은 표 1과 같다.
과 1994년부터 실시되고 있는 일반경쟁입찰과의

〈표 1〉 지명경쟁입찰과 일반경쟁입찰과의 차이점

절차 및 내용	지명경쟁입찰	일반경쟁입찰
① 유자격업자의 등록	현재 공통	
② 순위 부여	실시중	?
③ 발주 계획의 공표	공표되지 않음	연도초에 공표됨
④ 발주 공고	공고되지 않음(지명업자에게만 통지)	공고됨
⑤ 입찰 설명서	지명업자에게만 배부	입찰참가 희망업자는 누구나 입수
⑥ 입찰 참가자	지명업자만이 참가(10개사)	자격요건을 갖춘 업자는 모두 참가
⑦ 입찰 참가자 공표	지명한 단계에서 공표	입찰 이전에는 공표되지 않음
⑧ 입찰 수속 기간	현장설명에서 입찰까지 대략 10일 전후	공고에서 입찰까지 적어도 40일
⑨ 공사비 내역서	대부분의 경우, 제출이 요구되지 않음	제출이 요구됨
⑩ 대상공사 (중앙정부의 경우)	7억3천만엔 미만	7억3천만엔 이상

〈표 2〉 일반경쟁입찰 대상금액적용기준(1996년도~1997년도)

구 분	S D R	환 산 금 액
(중앙 정부)		
물 품	13만	1,800만
서 비 스	13만	1,800만
건 설 공 사	450만	6억5천만
설계·건설팅	45만	6,500만
(지방자치단체)		
물 품	20만	2,800만
서 비 스	20만	2,800만
건 설 공 사	1,500만	21억6천만
설계·건설팅	150만	2억1천만
(정부관계기관)		
물 품	13만	1,800만
서 비 스	13만	1,800만
건 설 공 사	1,500만	21억6천만
설계·건설팅	45만	6,500만

주) SDR의 엔화 환산기준은 2년마다 경신하게 되어 있다.

한편, 市 4村의 경우에는 일반경쟁입찰방식 도
입여부를 자율적인 판단에 맡기고 있다.

愛知(아이찌)縣 오까자끼市에서는 1976년부터
제한일반경쟁입찰방식을 도입하여 시행하고 있다.
오까자끼市에서의 「제한」은 지역업자에게 자격을
주는 방식이다.

일반경쟁입찰의 대상금액적용기준(1996년도~
1997년도)은 표 2와 같다.

일본의 일반경쟁입찰의 대상공사금액을 都道府
縣 및 都道府縣에 대해서 원칙적으로 21억6천만엔
이상으로 한 것은 어디까지나 권장사항이므로 지
방자치단체(市 4村 포함)는 반드시 대상공사금액
을 준수할 의무는 없다. 치바현이 1994년부터 도
입한 일반경쟁입찰 대상공사에서는 공사금액을 10
억엔 이상으로 하였고, 어느 지방자치단체(兵庫庫
縣 加西市)에서는 9천만엔 이상의 공사에 일반경
쟁입찰방식을 도입하였다.

다만, 일반경쟁입찰 대상공사에 대한 판단은 발
주하고 또는 공사를 하는 시점에서 계약단위의 건
적가격(예정가격)에 의해서 결정된다. 그리고 대상
공사 금액기준을 미달하는 계약금액으로 낮추기
위한 목적으로 발주계약을 분할한다든지, 분할건적
방법을 사용하는 것은 금지되어 있다.

일반경쟁입찰에서는 「표준형」과 「시공계획심사
형」이 있는데 「시공계획심사형」에서는 특히 시
공난이도가 높은 공사의 경우에 경쟁참가조건으로
써 미리 당해 공사에 관계되는 시공계획서를 제출
하도록 하여 그 시공계획서의 기술심사를 하도록
되어 있다.

일반경쟁입찰의 발주공사는 1996년 1월부터 관
보를 통하여 공고하도록 되어 있다. 입찰설명서는
입찰참가를 희망하는 업자 누구나 입수할 수 있으
며 유료이다.

입찰설명서에는 발주공고내용사본, 계약서안, 입
찰주의사항, 도면과 사양서 및 설명서가 포함된다.
「시공계획심사형」의 경우에는 여기에 시공계획
작성자료가 포함된다.

다만, 보안상의 문제가 있을 때에는 공고단계에
서는 개요만이 배부되며, 경쟁참가자격이 확인된
업자에 한하여 도면 등이 배부되게 된다.

(2) 일반경쟁입찰 절차

일반경쟁입찰에서는 일반경쟁유자격업자의 등록,
발주공고, 자격확인신청서의 제출, 자격확인결과의
통지, 입찰단계가 있다.

일반경쟁유자격업자의 등록단계에는 발주자는
공공공사의 입찰에 참가하고자 하는 업자에 대하
여 업자의 신청을 받아 일반경쟁유자격업자를 등
록한다. 발주공고 단계에서는 발주자가 공사개요,
경쟁참가자에게 요구되는 자격요건에 관한 사항,
입찰설명서를 입수하는 방법·장소 등을 공고한다.

자격확인신청서의 제출단계에서는 경쟁희망참가
는 경영사항 심사결과나 개별공사와 관계되는 기
술적 조건 등이 참가자격을 확인하기 위한 신청서
를 제출한다. 자격확인결과의 통지단계에서는 발주
자는 자격확인결과를 서면으로 통지하게 되며, 참
가자격이 인정된 업자는 입찰에 참가할 수 있다.
입찰단계에서는 원칙적으로 예정가격 이하로써 최
저가격을 제시한 자가 낙찰받게 된다. 입찰경위 및
낙찰자명을 포함한 입찰결과는 공표하게 된다.

(3) 입찰 및 낙찰

앞에서 언급한 바와 같이 일반경쟁입찰에서는
예정가격 이하로써 최저가격을 제시한 자가 낙찰
자가 된다. 그러나 처음입찰이 유찰되었을 때에는
재입찰(또는 재공고)을 하게 된다. 건설성에서는
입찰회수는 2회로 한정하고 있으므로 입찰은 재입
찰까지이며, 재입찰에는 처음입찰에의 응찰자는 모

두 재입찰에 참가 기회가 주어진다. 재입찰에서도 입찰되었을 경우에는 수의계약이 이루어진다.

입찰참가자가 단수(1개사) 회사였을 경우에도 입찰자체는 유효하고 응찰자가 곧 낙찰자가 된다. 그러나 일부지방 자치단체에는 응찰자가 2개사 또는 3개사였을 경우에는 입찰을 연기하는 곳도 있다.

재공공입찰의 경우에는 처음 입찰과는 별개의 것으로써, 입찰참가자 모집을 다시하게 된다.

입찰사퇴의 경우에는 반드시 서면으로 입찰사퇴서를 제출하게 되어 있다.

공모형 · 공사회망형으로 분류

4) 지명경쟁입찰방식의 종류

(1) 공모형지명경쟁입찰 방식

공모형지명경쟁입찰방식(이하 「공모형」이라 함)은 중규모 공사를 대상으로 1994년부터 실시되었다. 「공모형」은 일반경쟁입찰과 마찬가지로 일정기간마다 예정공사개요와 입찰예정기간 등이 일괄 공표된다.

입찰절차를 보면, 기술자료제출공모, 기술자료접수, 지명, 입찰의 단계를 거친다.

기술자료제출공모단계에서는 공사 1건마다 대상 순위를 결정하고, 당해 순위업자에 대하여 과거의 시공실적·배치예정기술자 등을 기재한 간단한 기술자료제출을 공모한다. 기술자료접수단계에서는 수주의욕이 있는 업자는 공모된 종류 또는 유사한 공사의 시공실적과 배치예정인 현장대리인들의 경력·자격·공사경험 등에 관한 자료를 제출하게 된다. 지명단계에서는 제출된 기술자료를 심사하는 것 이외에 업자의 기술적정성, 공사성적·결격요건, 지명회수 등을 고려하여 10개사 정도의 지명업자를 선정하게 된다. 입찰은 지명을 받은 업자를 상대로 실시된다.

공모형은 1993년부터 도입된 기술정보모집형을 발전시킨 입찰방식이며, 대상공사나 기술자료 등에서 차이가 있다. 우선 공모형에서는 대상공사를 중규모공사라고 하고 있는 반면, 기술정보모집형에서는 대략 10억엔 이상의 고도의 기술을 요구하는 공사를 대상으로 하고 있다.

그리고 공모형에서는 기술자료를 공사실적과 배치예정기술자로 하고 있는 반면, 기술정보모집형에서는 공사실적, 시공기술계획, 시공관리계획(배치예정기술자 포함)을 기술자료로 요구하고 있다.

(2) 공사회망형 지명경쟁입찰방식

공사회망형 지명경쟁입찰방식(이하 공사회망형이라 함)은 1994년부터 중소규모의 공사를 대상으로 적용된다. 공사회망형은 1993년부터 시행된 「의향확인형」을 발전시킨 것으로 알려지고 있으며, 의향확인형과 마찬가지로 2단계의 절차를 거쳐 지명업자가 선정된다는 특징을 지니고 있다.

공사회망형과 의향확인형의 차이점은 대상공사와 입찰참가희망접수에서 보여지는데 공사회망형의 대상공사는 중소규모의 공사인 반면, 의향확인형에서는 2억엔~5억엔의 공사를 대상으로 하고 있다.

입찰참가희망접수에서는 공사회망형은 입찰에 참가를 희망하는 공사종류에 따라서 연초에 일괄 접수하는 반면 의향확인형은 공사 1건마다 입찰에 참가하는 의욕의 유무를 확인하게 된다.

공사회망형의 입찰절차를 보면, 희망공사종류의 사전접수, 기술자료제출 대상업자 선택, 기술자료 제출의뢰, 기술자료접수, 지명, 입찰의 단계를 거친다.

희망공사종류의 사전접수단계에서는 입찰참가를 희망하는 공사종류에 대하여 연초에 일괄 접수한다. 기술자료 제출대상업자 선택단계에서는 공사규

모, 순위, 업자(본사, 지점)의 소재지 등을 고려한 다음, 기술자료제출대상업자를 20개사 정도 선택한다. 기술자료제출의뢰 단계에서는 대상업자를 선택된 업자에 대해서 시공실적과 배치예정기술자를 기재한 기술자료제출을 요청한다. 기술자료접수 단계에서는 수주의욕이 있는 업자는 기술자료를 제출한다. 지명단계에서는 「공모형」에서의 지명단계와 같다.

평가기준 · 심사기관 공정해야

(3) 기술제안종합평가 방식

기술제안종합평가방식은 이른바 '제안'(프로포절 : Proposal) 방식으로써 프랑스에서는 제안모집방식으로 독일에서는 공개경쟁입찰로써 시행되고 있다. 일본의 예산결산 및 회계령 제91조2항에는 기술제안종합평가방식의 근거가 되는 규정이 있다. 그것은 '가격 및 기타조건이 국가에 가장 유리한 내용으로 입찰한 자를 낙찰자로 할 수 있다'라는 규정이다.

이 규정은 프랑스의 '가장 경제적으로 유리한 입찰내용', 그리고 독일의 '경제적으로 가장 유리한 입찰', 스페인의 '경제적으로 가장 유리한 입찰'를 낙찰자로 결정한다는 내용과 일맥상통하고 있다.

일반경쟁입찰이나 지명경쟁입찰에서는 최저가격을 제시한 업자가 자동적으로 낙찰자로 선정된다. 그렇지만, 발주자 입장에서 보면 공사가격 뿐만 아니라 공사기간, 안전성, 유지관리비용, 디자인 등을 고려하지 않으면 안되는 공공공사에 있어서 이러한 요소가 무시되는 일반경쟁입찰이나 지명경쟁입찰을 바람직스럽지 않게 생각하는 것은 당연하다. 그리고 가격만으로 입찰경쟁을 하게 되면, 불량업자의 참여를 배제할 수 없고 담합이나 경쟁격화를 유발하는 측면도 있다. 하지만 기술제안 종합

평가방식에 있어서는 합리적인 평가기준과 공정한 심사기관을 필요로 하는 문제점도 있다.

한편, 일본에서는 그동안 프랑스나 독일과 같은 「제안」 방식 또는 기술제안종합평가방식의 토대가 그동안 없었기 때문에 현재로서는 試行단계에 머무르고 있다.

설계 · 컨설팅 · 시공 일괄 발주

(4) 디자인빌드 방식(일명 턴키방식)

디자인빌드(Design Build) 방식은 미국에서의 디자인빌드 방식, 영국에서의 디자인 앤드 빌드 방식, 독일에서의 턴키방식과 같은 것으로서, 설계 · 컨설팅 · 시공을 일괄 발주하는 방식이다.

디자인빌드 방식은 계약이나 책임을 일원화하는 장점이 있어 해외에서의 공공공사에 채용되고 있으며, 일본의 민간공사에서도 일반적으로 행하여지고 있다. 그렇지만 일본에서는 디자인빌드 방식은 현재 시행되지 않고 있다. 단, 일본에서도 디자인빌드 방식을 완전히 부정하지는 않고 있다.

일본의 공공공사 발주에 디자인빌드 방식이 채용되지 않는 이유로는 설계와 시공은 분리발주한다는 원칙이 있으며, 설계와 컨설팅업무와 시공은 분리해서 발주하는 것이 관행화 되어 왔다는 점을 들 수 있다.

디자인빌드 방식에는 사내설계방식, 외부설계방식, JV방식이 있다.

사내설계방식은 건설회사가 설계업무를 회사내부에서 설계사에게 맡기고 시공하는 것을 말한다. 외부설계방식은 디자인빌드로 수주한 건설회사가 설계를 외부의 설계사무소에 위탁하는 것을 말한다.

JV방식은 건설회사와 설계사무소가 JV를 구성하여 디자인빌드를 행하는 것을 말한다. 유럽이나 미국에서는 외부설계방식이 주류를 이루고 있다고

알려지고 있으며, 영국의 교통성에서 試行하고 있는 방식은 JV방식이다.

디자인빌드 방식의 장점으로는 책임소재가 명확하고, 설계단계부터 기술이나 코스트에 관한 정보를 얻을 수 있으며, 공정관리와 품질관리가 용이하다는 것을 들 수 있다.

한편, 디자인빌드 방식의 문제점으로는 입찰자가 제안서를 작성하는데 노력과 비용이 많이 들며, 낙찰받지 못한 입찰자의 부담이 너무 크다는 점, 그리고 설계단계의 기술적 요소와 시공단계의 예정 가격에 대한 평가·작성이 곤란하다는 점이 지적되고 있다.

발주자 대신 기업이 전과정 관리

(5) CM방식

CM(Construction management)방식은 건설 사업을 종합적으로 관리하는 방식으로서, 기획·설계·시공·유지관리에 이르는 모든 과정을 발주자를 대신해서 기업이 관리하는 것을 말한다. CM방식은 1960년대에 미국에서 생긴 것으로, 현재는 공공공사와 민간공사에서 일반적으로 시행되고 있다. 영국에서도 CM방식과 같은 제도를 시행하고 있다.

CM방식의 장점으로는 다음과 같은 내용이 지적되고 있다.

① 工期단축

Fast Tracking 방식에 의하여 설계가 완료된 부분부터 순차적으로 시공할 수 있으므로 공사기간을 단축할 수 있다.

② 코스트의 투명성 확보

CM업자가 발주자의 대리인 입장에서 비용관리를 하게 되므로 코스트의 투명성을 확보할 수 있다.

③ 업무의 축소경감

발주자의 대리인인 CM업자에게 건설사업의 종합적 관리를 맡기게 되므로 발주자의 업무 축소 경감을 도모할 수 있다.

④ 적정이익의 확보

CM업자 입장에서 보면, 축적된 기술력이나 노하우를 활용한 경쟁을 전개할 수 있으므로 과당경쟁을 회피하고 적정이익을 확보할 수 있다.

⑤ 업무범위의 확대

CM업자 입장에서 보면, 건설사업과 관련된 모든 분야에 업무범위를 확대할 수 있다.

한편, 발주자가 발주기관 내부에서 설계업무와 관리업무를 수행하는 경우에는 CM방식은 업무의 중복에 의한 문제를 내포하게 된다. 일본에서는 현재 CM방식은 연구검토단계에 있다.

입찰절차의 투명성 제고

(6) 설계·컨설팅 업무의 공모형 프로포절 입찰 방식

일본에서는 그동안 공공기관이 발주하는 설계·컨설팅 업무에 있어서 지명프로포절방식이나 지명 경쟁입찰방식을 채용하여 왔다.

그러나, 과거의 설계·컨설팅 업무의 입찰방식은 실적주의에 치우쳐 왔다든지 대형설계사무소나 유명한 설계가가 유리한 측면이 있었다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 설계·컨설팅업무의 입찰방식에 있어서도 입찰절차의 투명성·객관성·경쟁성을 제고하기 위하여 1994년부터 '공모형 프로포절방식'을 도입하게 되었다.

물론, 일본정부가 설계·컨설팅업무의 입찰을 공모형 프로포절방식으로 결정한데에는 나름대로 이유가 있다. 원래, 일본정부는 설계·컨설팅업무의 입찰방식에 대해서는 중앙정부 및 정부관계기관이

발주자인 경우에는 7,300만엔 이상의 금액인 것은 공모형 프로포절방식 또는 공모형 경쟁입찰방식을 채용하기로 하였다.

또한 都道府縣 및 政令指定都市가 발주자가 되는 경우에는 2억5천만엔 이상의 업무에 대해서 같은 방식의 입찰방식을 채용하도록 권장하여 왔다.

그러나, 일본건설성은 공모형 경쟁입찰방식의 채용에 대해서 소극적인 입장이었다.

그 이유는, 공모형 경쟁입찰방식은 낙찰기준이 예정가격 범위에서 최저가격이라는 문제 때문에 설계·컨설팅 업무같은 소프트한 업무는 전문기술 능력과 업무실적, 그리고 수주실적 등을 고려해야 할 필요가 있기 때문이라는 것이었다.

설계·컨설팅업무에 대해서 공모형 프로포절방식이 처음 실시된 것은 1994년 3월에 오오사사府가 발주한 오오사카 국제회의장 설계업무였다.

공모형 프로포절방식의 입찰절차는 유자격업자의 등록, 입찰수속개시 공시, 관심표명, 제안서 제출자 선정·통지, 제안서 제출, 제안서 특정, 계약의 단계를 거친다.

유자격업자의 등록단계에서는 자격을 갖춘자가 발주자에 따라 등록을 한다. 등록유효기간은 2년 간이며, 수시등록이 가능하다. 입찰수속개시공시단계에서는 업무의 개요, 관심표명방법·기한, 제안서 제출자에게 요구되는 자격요건 및 선정을 위한 기준 등에 관한 사항을 공시한다.

관심표명단계에서는 기술자 등의 자격과 경험 등을 기재한 간단한 기술자료를 제출하여 관심을 표명한다. 제안서 제출자 선정·통지단계에서는 선정기준에 따라서 제안서를 제출할 수 있는 업자를 복수로 선정한다. 관심표명한 업자에 대해서는 선정 또는 탈락 결과를 통지한다. 제안서 제출단계에서는 제안서 제출이 인정된 업자는 지정된 기일까지

제안서를 제출한다. 제안서 특정단계에서는, 제출된 제안서중에서 제안서 특정을 위한 평가기준에 따라 심사위원회에서 가장 우수한 제안서를 특정하게 된다. 계약단계에서는 제안서가 특정된 업자와 발주자 사이에 예정가격의 범위내의 가격으로 계약교섭이 이루어진다.

설계·컨설팅업무의 공공발주에 있어서 특이한 내용은 설계·컨설팅업무와 건설공사를 이원화하는 제도이다. 물론, 예외규정이 있어 설계·컨설팅업무의 발주자가 디자인 빌드방식을 채택할 수 있는 길을 열어놓고 있다.

일본정부의 공공사업의 입찰·계약수속개선에 관한 행동계획(1994년 1월 18일, 각의 양해)에는 발주자는 설계·컨설팅업무의 수탁자 및 당해수탁자와 자본·인사면 등에서 관련이 있다고 인정되는 건설업자에 대해서는 당해설계·컨설팅업무와 관계되는 공사의 입찰에 참가시키거나 당해공사를 청부받게 해서는 아니된다. 다만, 당초부터 일체로 발주된 경우나 긴급한 경우 또는 달리 대체할 수 있는 기업이 없는 경우는 제외된다 라고 명시되어 있다.

미리 대장성대신과 협의 거처야

5) 수의계약

일본의 회계법 및 예산결산 및 회계령에 의하면, 수의계약을 할 수 있는 경우를 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 국가의 행위를 비밀로 할 필요가 있을 때
- ② 예정가격이 250만엔을 초과하지 않는 공사 또는 제조를 의뢰할 때
- ③ 예정가격이 160만엔을 초과하지 않는 재산을 구입할 때
- ④ 예정임대료의 연액 또는 총액이 80만엔을 초

- 과하지 않는 물건을 차입할 때
- ⑤ 예정가격이 50만엔을 초과하지 않는 재산을 매각할 때
 - ⑥ 예정임대료의 연액 또는 총액이 30만엔을 초과하지 않는 물건을 대부할 때
 - ⑦ 공사 또는 제조의 청부, 재산매매 및 물건의 임대차 이외의 계약으로써 예정가격이 100만엔을 초과하지 않은 것으로 할 때
 - ⑧ 운송 또는 보관을 의뢰할 때
 - ⑨ 일본수출입은행, 일본개발은행, 公庫의 예상 및 결산에 관한 법률 제1조에 규정된 公庫 기타 특별법에 의하여 특별설립행위로서 설립된 법인중에서 대장성 대신이 지정하는 것과의 계약을 할 때
 - ⑩ 농장, 공장, 학교, 시험소, 형무소 기타 이들에 준하는 것의 생산과 관계되는 물품을 매각할 때
 - ⑪ 국기수요물품의 제조, 수리, 가공 또는 납품에 사용하기 위하여 필요한 물품을 매각할 때
 - ⑫ 법률의 규정에 의하여 재산의 양여 또는 무상대부를 할 수 있는 자에게 그 재산을 매각 또는 유상으로 대부할 때
 - ⑬ 비상재해에 의한 이재민에게 국가의 생산에 관계되는 건축자재를 매각할 때
 - ⑭ 이재민 또는 그 구호를 하는 자에게 재해구조에 필요한 물건을 매각 또는 대부할 때
 - ⑮ 외국에서 계약을 할 때
 - 都道府縣 및 市4村 기타 公法人, 公益法人, 농업협동조합, 농업협동조합연합회 또는 자선을 목적으로 설립한 구호시설에서 직접 물건을 구매 또는 차입할 때
 - 개척지역내에 있어서 토목공사를 그 入植者의 공동청부에 부탁할 때

- 사업협동조합, 사업협동소조합 혹은 협동조합연합회 또는 상공조합 혹은 상공조합연합회의 보호육성을 위하여 이들로부터 직접 물건을 구입할 때
- 학술 또는 기능보호 장려를 위하여 필요한 물건을 매각 또는 대부할 때
- 산업 또는 개척사업의 보호장려를 위하여 필요한 물건을 매각 혹은 대부 또는 생산자로부터 직접 생산과 관계되는 물품을 구입할 때
 - 公共用, 公用 또는 공익사업용으로 사용하기 위하여 필요한 물건을 직접 공공단체 또는 사업자에게 매각, 대부 또는 신탁할 때
 - 토지, 건물 또는 임야 혹은 그 산물을 특별한 연고가 있는 자에게 매각 또는 대부할 때
 - 사업경영상의 특별한 필요에 근거하여, 물품을 구입 혹은 제조시키고, 조립을 시키거나 토지 혹은 건물을 차입할 때
 - 법률 또는 정령규정에 의하여 도매업자에게 판매를 위탁하거나 판매시킬 때
 - 국가가 국가 이외의 자에게 위탁한 시험연구의 성과에 관계되는 특허권 및 실용신안권의 일부를 당해시험연구를 수탁한 자에게 매각할 때
 - 그리고 예산결산 및 회계령에 의하면, 계약담당관 등은 경쟁에 부쳐도 입찰자가 없을 때, 또는 재입찰을 실시하여도 낙찰자 없을 때에는 수의계약을 할 수 있다. 이 경우에 있어서는 계약보증금 및 이행기간을 제외하는 것 이외에 최초경쟁에 부쳤을 때 정한 예정가격 기타 조건을 변경할 수가 없다. 또한 계약담당관 등은 낙찰자가 계약을 체결하지 않을 때에는 낙찰금액의 제한내에서 수의계약을 할 수가 있다. 이 경우에도 마찬가지로 이행기간을 제외하고는 최초경쟁에 부쳤을 때 정한 조건

을 변경할 수가 없다.

국가의 물품 등 또는 특정역무의 조달수속 특례를 규정한 정령에 의하면 중앙정부의 각省各廳의 長은 계약담당관 등이 특정조달계약에 대해서 수의계약을 하고자 하는 경우에 있어서는 미리 대장성 대신과 협의하지 않으면 안된다. 다만, 다음과 같은 경우에 수의계약을 하고자 할 때에는 예외이다.

- ① 다른 물품 등으로 대체시킬 수 없는 예술품 또는 특허권 등의 배타적 권리에 관계되는 물품 등 혹은 특정역무조달을 하는 경우에 당해 조달의 상대자가 특정되어 있을 때
- ② 이미 조달한 물품 등(기조달물품 등)의 교환 부품 기타 기조달물품 등에 연결·접속하여 사용하는 물품 등의 조달일 경우이면서 기조달물품 등의 조달상대자 이외의 자로부터 조달하게 된다면 기조달물품 등의 사용에 현저한 지장이 생길 염려가 있을 때
- ③ 국가의 위탁에 근거하여 시험연구의 결과 제조된 시제품 등의 조달을 하는 경우
- ④ 이미 계약을 체결한 건설공사(기계약공사)에 대해서 그 시공상 예견하기 어려운 사유가 발생함으로 인하여 기계약공사를 완성하기 위하여 시공하지 않으면 안되는 추가건설공사(추가공사)로써, 당해 추가공사의 계약에 관계되는 예정가격에 상당하는 금액이 기계약공사 계약금액의 100분의 50 이하인 것을 조달하는 경우로써, 기계약공사조달의 상대자 이외의 자로부터 조달하게 된다면 기계약공사 완성을 확보하는데 현저한 지장이 생길 염려가 있을 때
- ⑤ 긴급한 필요에 의하여 경쟁에 부칠 수가 없을 경우
- ⑥ 계약의 성질 또는 경쟁을 허락하지 않는 경우

계약담당관 등은 특정조달계약을 수의계약에 의한 경우에는 당해수의계약의 내용 및 수의계약에 한 이유에 대하여 기록을 작성·보관하도록 한다.

한편, 각都道府縣 및 政令指定都市의 경우에 수의계약을 할 수 있는 것은 다음과 같은 경우에 해당된다.

- ① 다른 물품으로 대체시킬 수가 없는 예술품 또는 특허권 등의 배타적 권리 혹은 특수한 기술에 관계되는 조달을 하는 경우에 있어서 당해 조달의 상대자가 특정되어 있을 때
- ② 이미 조달한 물품 등(기조달물품 등)에 연결·접속하여 사용하는 물품 등의 조달을 하는 경우로써, 기조달물품 등의 조달상대자 이외의 자로부터 조달하게 된다면 기조달물품 등의 사용에 현저한 지장이 생길 염려가 있을 때 등 호환성·연결접속성 등의 관점에서 선행한 조달상대자로부터 조달할 필요가 있을 때
- ③ 위탁에 근거하여 시험연구의 결과 제조 또는 개발된 시제품 등의 조달을 하는 경우
- ④ 이미 계약을 체결한 건설공사(기계약공사)에 대해서 그 시공상 예견하기 어려운 사유가 발생함으로 인하여 기계약공사를 완성하기 위하여 시공하지 않으면 안되는 추가건설공사로써, 당해 추가공사의 계약에 관계되는 예정가격에 상당하는 금액이 기계약공사 계약금액의 100분의 50 이하인 것을 조달하는 경우로써 기계약공사 조달의 상대자 이외의 자로부터 조달하게 된다면 기계약공사 완성을 확보하는데 현저한 지장이 생길 염려가 있을 때
- ⑤ 계획적으로 실시되는 시설의 정비를 위하여 기계약공사에 연결접속하여 당해시설의 정비

를 위하여 시공되는 同種의 건설공사 조달을 하는 등의 경우이면서, 기계약공사조달 상대자 이외의 자로부터 조달을 하는 것이 기계약공사의 조달상대자로부터 조달을 하는 경우에 비하여 현저히 불리하다고 인정된 때. 다만, 기계약공사의 조달계약이 특례정령의 규정에 의하여 체결된 것이며, 기계약공사 입찰에 관계되는 공고 또는 공시에 있어서 수의계약방법에 의하여 同種공사의 조달을 하는 경우가 있음이 분명해진 경우에 한한다.

- ⑥ 건축물의 설계를 목적으로 하는 계약을 하는 경우로써 당해계약의 상대자가 자치대신(自治大臣)이 정하는 요건을 충족시킨 심사수속에 의하여, 당해건축물의 설계에 관계되는 안(案)을 제출한 자 중에서 제일 우수한 안을 제출한 자로 특정되어 있을 때 그리고 특정 조달계약에 있어서 수의계약에 의한 경우에는 여러업자에 분할하여 계약할 수 없게 되어 있다.

저입찰가격조사·최저제한 가격제도 활용

6) 덤핑수주 방지를 위한 대책

일본에서는 공공공사입찰에서의 덤핑수주 방지를 위한 대책으로 저입찰가격 조사제도와 최저제한가격제도가 활용되고 있다. 중앙정부에서는 저입찰가격조사제도만 인정하고 있으며, 지방자치단체에서는 양제도 모두 인정하고 있지만 「최저제한가격제도」를 활용하는 지방자치단체가 압도적으로 많다.

저입찰가격 조사제도에서는 최저입찰가격이 저입찰가격기준(예정가격의 2/3에서 85%의 범위내에서 계약담당관 등이 정하는 비율)에 미치지 못할 경우에 당해계약 내용에 적합한 공사이행이 가

능한지의 여부에 대해서 조사가 이루어진다. 계약담당관 등은 입찰자로부터 사정청취 및 관계기관 등에 조회하는 방법으로 조사를 실시한다.

조사내용은 다음과 같다.

- ① 제시한 가격으로 입찰한 이유(필요에 따라서 입찰가격 내역서 요구)
- ② 계약대상공사 주변에서의 진행중인 공사의 상황
- ③ 계약대상공사와 관련된 진행중인 공사의 상황
- ④ 계약대상공사장소와 입찰자의 사무소·창고 등과의 관련성(지리적 조건 등)
- ⑤ 보유자재상황
- ⑥ 자재구입선과 입찰자와의 관계
- ⑦ 보유기계·장비수의 상황
- ⑧ 노무자의 구체적 공급 계획
- ⑨ 과거에 시공한 공공공사명과 발주자
- ⑩ 경영내용
- ⑪ ①에서 ⑩까지 사정 청취한 결과에 대한 조사검토
- ⑫ ⑨의 공공공사의 성적(결과)
- ⑬ 경영상황(거래금융기관·보증회사 등에 조회)
- ⑭ 신용상태(건설업법 위반 유무, 임금지불(채불)상황, 하청대금 지불 상황, 기타)
- ⑮ 기타

조사결과, 적산내용에 합리성이 인정된 경우에는 낙찰자로서 결정된다. 그러나 제시한 가격으로는 계약내용에 적합한 공사이행이 곤란하다고 판단될 경우에는 차점자 낙찰예정자로 한다.

한편, 최저제한가격제도에서는 입찰자가 제시한 가격이 최저가격이라 할지라도 그것이 최저제한가격을 밑도는 경우에는 자동적으로 실격이 된다. 제시가격이 최저제한가격과 같을 경우에는 유효하다.

중앙정부의 공공공사입찰·계약제도에 최저제한

가격제도를 도입하려는 시도는 1955년에 있었다. 그러나 당시에는 다음과 같은 이유로 제도도입은 이루어지지 않았다.

- ① 입찰가격의 높고 낮음은 공사의 품질과 필연적으로 관계가 있는 것은 아니다. 일반적으로 사업능력이 우수하고 능률이 좋은 업체의 코스트는 그렇지 않은 업체보다 낮다.
- ② 정부의 입찰제도는 행정목적 수행에 필요한 수단을 염가로 그리고 품질 좋게 획득하는 것이므로, 입찰제도로써 사회정책, 경제정책을 시행할 수는 없다.
- ③ 최저제한가격제도가 옳다고 한다면 건설공사 뿐만 아니라 정부의 매매행위 모두에 같은 특례조치를 강구해야 될 것이다.

예산집행에 있어서 그 자금효율을 확보하는 방법은 원칙적으로 상대방의 자유로운 경쟁을 이용하는 것 이외에는 없으며, 최저가격제한을 둬서 경쟁의 이익을 국가가 충분히 누릴 수 없게 된다면 그 폐해는 추측할 수 없을 정도로 크게 될 것이다.

그러나 지방자치단체에서는 최저제한가격제도가 시행되고 있다. 한편, 최저제한가격을 정하는 기준이 없으므로 저입찰가격기준을 참고하여, 상당수의 지방자치단체에서는 예정가격의 80% 전후를 최저제한가격으로 하고 있다.

요코하마市에서는 연속적으로 최저제한가격을 밑돌게 입찰하거나 같은 달에 2회 최저제한가격을 밑돌 경우에는 해당업자에게 1개월의 지명정지조치를 취하고 있다.

물론 지방자치단체에서 저가입찰행위를 방지하기 위한 예방조치로 최저제한가격제도나 저입찰가격조사제도를 시행하고 있지 않는 경우도 많다.

일본정부는 WTO 정부조달에 관한 협정(GDA)의 공사기준금액에 해당되는 광역지방자치단체의 공공공사에는 최저제한가격제도 대신에 저입찰가격조사제도를 시행할 것을 강조하고 있다. 따라서 지방자치단체가 저가입찰행위를 방지하는 제도를 선택할 수 있는 것은 대규모공사의 경우에는 저입찰가격조사제도이며, 최저제한가격제도의 선택여부는 자유라고 말할 수 있을 것이다.

