

KLRI · UNCITRAL Joint Research(II) : Perspectives and Trends

UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선 방안 연구(2)

- 개정(안) 마련을 중심으로 -

손승우

글로벌법제전략 연구 14-20-④-8

KLRI · UNCITRAL Joint Research(III) : Perspectives and Trends
UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한
국내 조달법령의 개선 방안 연구(2)
- 개정(안) 마련을 중심으로 -

손 승 우

KLRI · UNCITRAL Joint Research(III) : Perspectives and Trends

UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한

국내 조달법령의 개선 방안 연구(2)

- 개정(안) 마련을 중심으로 -

A Study on Reform of Korean Legal System
through Analysis of UNCITRAL Model Law on
Public Procurement(2)

- Focus on Revised bill -

연구자 : 손승우(단국대 법과대학 교수)

Son, Seung Woo

2014. 11. 30

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 유엔국제상거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL)은 7년간의 작업을 통하여 2011년 정부조달 모델법(UNCITRAL Model Law On Public Procurement)을 제정하였으며, 여기에는 새로운 조달방법과 전자조달 등에 관한 기준과 절차를 포함하고 있음
- 2011년 UNCITRAL 정부조달 모델법에 관한 기존 연구에 더 잡아 국내 조달법규(국가계약법을 중심으로)를 분석하고 그 체계 정비 및 법규 개선안을 구체적으로 도출하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- UNCITRAL 정부조달 모델법의 주요내용을 분석하여 국내 조달법규 개선 시사점 도출
 - 일반조항, 다양한 조달방법(제한경쟁입찰, 2단계 입찰, 다수공급자물품계약 등), 일반경쟁입찰, 구제 등 분석
 - 과다저가입찰의 거절, 정지기간, 전자조달, 전자역경매, 대화에 의한 제안서 요청, 구제 등 시사점 도출

□ 국가계약법 체계정비 방안 제시

- 모델법 체계와 국가계약법령을 비교 분석하여 국가계약법의 체계 개선 방안 도출
- 정부조달계약 관련 일반조항, 조달방법의 사용조건 및 절차에 관한 규정을 장으로 구분하여 규정 필요
- 조달방법의 사용조건과 주요 절차를 해당 조달방법에 관한 법률상 조문에 함께 규정 필요
- 경쟁입찰과 특수 유형의 조달방법을 구분하여 별도의 장에서 각기 규정할 필요
- 현행 국가계약법 시행령 제3장(계약방법)에 규정되어 있지만 법률상으로 규정되어야 할 구체적인 조문을 제시

□ 국가계약법의 주요 개정 조문안 제시

- 국가계약법상 대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue) 도입을 위한 신설 조문 제시
- 국가계약법상 과다저가입찰의 거절 도입을 개정 조문 제시
- 국가계약법상 정지기간(standstill period) 도입을 위한 신설 조문 제시
- 전자조달법상 전자역경매의 구체적 기준 및 절차 도입을 위한 신설 조문 제시

Ⅲ. 기대효과

- 새로운 조달방법을 도입하여 조달청 조달실무의 선진화
- 국가계약법의 체계 정비
- 국가계약법 및 전자조달법의 입법적 개선에 활용

▶▶ 주제어 : 정부조달, UNCITRAL 모델법, 국가계약법, 전자조달, 대화에 의한 제안서 요청, 과다저작입찰의 거절, 정지기간, 전자역경매

Abstract

I . Background and objectives

- UNCITRAL(United Nations Commission on International Trade Law) Model Law on Public Procurement has been officially adopted in July, 2011, which includes condition for use and procedures on various methods of the procurement such as e-procurement, electronic reverse auction, a framework agreement, request for proposals with dialogue, challenge as the best practices
- This research is for analyzing the structures and major contents of 2011 UNCITRAL Model Law on Public Procurement, and providing concrete suggestions for reform of Korea legal system related to public procurement, especially 「Act on Contracts to which the State is a Party」 through a comparative Analysis with the Model Law

II . Main Contents

- Analysis on main features of 2011 UNCITRAL Model Law on Public Procurement and suggestive view for reform of Korean legal system

- Analysis on general provisions, various methods of procurement (restricted tendering, two-stage tendering, framework agreement, etc), open tendering, challenging procedures
- Suggestive view for reform on rejection of the abnormally low submissions, standstill period, e-procurement, electronic reverse auction, request for proposals with dialogue, challenging procedures
- Proposals for reform of structures of Act on Contracts to which the State is a Party
 - A proposal for reform of structures of Act on Contracts to which the State is a Party by a comparative Analysis with the Model Law
 - Need for separate sections between general provisions and the terms and conditions for a specific method
 - Provisions for a specific method should include the terms and conditions for it
 - Need for a separate section of open tendering from other special procurement methods
 - The provisions of Section 3(contractual methods) in the Enforcement Decree should move to the Act on Contracts to which the State is a Party (suggest specific provisions)
- Suggestion of revised bills for Act on Contracts to which the State is a Party

- A new provision for adapting the Request for proposals with dialogue
- A revised provision for adapting abnormally low submissions
- A new provision for adapting standstill period
- A new provision for criteria and procedures on electronic reverse auction in E-procurement Act

III. Expected Effect

- Improve the procurement practices of Korean Public Procurement Service by adopting new procurement methods
- Use for reform of structures of Act on Contracts to which the State is a Party
- Use for reform of Act on Contracts to which the State is a Party and E-procurement Act

➤ Key Words : public procurement, UNCITRAL Model Law, e-procurement, abnormally low tender, request for proposals with dialogue, standstill period, electronic reverse auction

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적	13
제 2 절 연구의 범위	14
제 2 장 UNCITRAL 정부조달 모델법의 주요내용	17
제 1 절 정부조달 모델법 개정의 추진배경	17
제 2 절 정부조달 모델법의 주요내용	18
I. 일반조항	18
II. 다양한 조달방법과 사용조건	23
III. 일반경쟁입찰	29
IV. 제한경쟁입찰 및 견적서요청 절차	31
V. 2단계 입찰 및 대화에 의한 제안서 요청	32
VI. 전자역경매와 다수공급자물품계약	34
VIII. 구 제	37
제 3 절 국내 조달법규에 대한 시사점	38
제 3 장 국가계약법 체계정비 방안	43
제 1 절 모델법과 국가계약법의 체계 비교	43
I. 모델법의 체계	43
II. 국내 조달법규 현황 및 국가계약법의 체계	47
III. 비교 분석	54

제 2 절 국가계약법령의 체계 개선 방안	55
I. 국가계약법 체계 개선 방향	55
II. 국가계약법 및 시행령의 체계 개선 방안	57
제 4 장 국가계약법의 주요 개정 방안	59
제 1 절 대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue) 도입	59
I. 개정 사유	59
II. 주요 내용	59
III. 개정 조문	65
제 2 절 과다저가입찰의 거절 도입	67
I. 개정 사유	67
II. 주요 내용	67
III. 개정 조문	69
제 3 절 정지기간(standstill period)의 도입	71
I. 개정 사유	71
II. 주요 내용	71
III. 개정 조문	74
제 4 절 전자역경매의 구체적 기준 및 절차	75
I. 개정 사유	75
II. 주요 내용	76
III. 개정 조문	83
제 5 장 결 론	85
참 고 문 헌	87

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

유엔국제상거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law: 이하 “UNCITRAL”이라 한다)는 2011년 7월 1일 1994년 정부조달 모델법(1994 UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services) 개정안을 공식적으로 채택하였다.¹⁾ 이 2011년 UNCITRAL 정부조달 모델법(UNCITRAL Model Law On Public Procurement)은 새로운 조달방식들과 그 조달방식을 운용하기 위한 구체적인 기준과 절차를 제시하고 있으므로 우리 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라고 한다.), 「조달사업법」, 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」(이하 “전자조달법”이라고 한다.)²⁾ 등 조달규범 개선에 시사점을 제공하고 있다.

개정 모델법은 전자조달방법(e-procurement), 전자역경매(electronic reverse auction)의 구체적인 사용조건 및 절차에 관한 규정, 대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue) 방식의 도입, 이의제기 절차 개선, 과다저가입찰의 거절, 정지기간(standstill period) 등 우리 조달 법규에 아직 반영되어 있지 않거나 일부만 도입되어 있는 내용들을 포함하고 있어서 국내 관련 법규 개선에 좋은 지침을 제시하고 있다.

한편 정부조달 실무에 있어서 가장 중요한 법률인 국가계약법의 경우 국민의 자유와 권리 및 의무 등과 관련된 실체적 사항이 법률이

1) UNCITRAL은 1994 UNCITRAL Model Law 개정 작업을 실무그룹(Working Group) I에 위임하였으며, 동 실무그룹은 7년간 작업을 통해 정부조달 모델법 개정안을 완성하였다. <<http://www.uncitral.org/uncitral/en/index.html>> (2014.8.3. 방문)

2) 전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률, 법률 제11631호, 2013.3.22., 제정, 2013.9.23. 시행.

아닌 시행령상에 규정되어 있어서 법령 체계의 정비가 필요하다. 기존 UNCITRAL 모델법 관련 연구들은 모델법에 관한 주요내용을 분석하거나 주요한 개선 방향 정도를 제시하는데 그치고 있다.

따라서 이 연구는 2011년 UNCITRAL 정부조달 모델법에 관한 기존 연구에 더 잡아 국내 조달법규(국가계약법을 중심으로)를 분석하고 그 체계 정비 및 법규 개선안을 구체적으로 도출함으로써 우리나라 조달 법제의 입법적 개선에 기여하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

이 연구는 2011년 UNCITRAL 정부조달 모델법에 관한 기존 연구를 바탕으로 국내 조달법규를 분석하고 그 체계 및 법규 개선안을 구체적으로 도출하는데 그 목적이 있다. 개정 모델법은 정부조달 분야에서 점차로 활용이 높아지고 있는 전자적 수단에 의한 조달방법(e-procurement), 다수공급자물품계약(framework agreement), 대화에 의한 제안서 요청(request for proposals with dialogue), 전자역경매(electronic reverse auction), 구제절차 등 다양한 조달방식을 포함하고 있다³⁾. 또한 위원회는 1994년 모델법의 체계를 새롭게 정비하여 개정 모델법에 최근의 조달실무를 효과적으로 규율할 수 있는 적합한 체계로 구성하였다. 그리고 동 위원회는 회원국이 개정 모델법을 국내법으로 이행하는데 도움을 주기 위해 조문의 내용을 자세히 설명한 입법지침(Guide to Enactment)도 개정하여 제공하고 있다⁴⁾.

이 연구는 개정 모델법과 국내 조달법규를 서로 비교하고 분석하여 국내 법규의 개선안을 도출하고자 한다. 즉 국내 조달법규인 국가계약법, 조달사업법, 전자조달법 등의 개선안을 도출하되 조달실무에서

3) 손승우, UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2013., 18면 참조

4) 손승우, 앞의 보고서, 18면 참조

가장 많이 적용되고 있는 국가계약법을 중심으로 입법적 개정안을 제시하고자 한다. 특히 모델법에 새롭게 포함된 전자역경매의 구체적인 사용조건 및 절차, 대화에 의한 제안서 요청 방식, 이의제기 절차, 정지기간(standstill period) 등을 중점적으로 분석하고 국가계약법의 규정된 조문안을 제시하고자 한다. 또한 모델법과 국가계약법의 체계를 상호 비교하여 체계 정비방안을 도출하되, 나아가 동 법률과 시행령간의 규정의 적정성도 검토하고자 한다.

제 2 장 UNCITRAL 정부조달 모델법의 주요내용⁵⁾

제 1 절 정부조달 모델법 개정의 추진배경

2004년 개최된 UNCITRAL 제37차 본회의에서는 1994년 정부조달 모델법에 다양한 조달실무를 업데이트하고 최근 활용되고 있는 전자조달 방법을 포섭하도록 모델법을 개정하기로 결정하였다. 위원회는 그 개정작업을 실무작업반 I (Working Group I)에 위임하였다.

실무작업반 I은 약 7년에 걸쳐 개정 논의를 하여 최종안을 2011년 7월 1일에 개최된 제44차 본회의에 상정하였으며, 위원회는 이 안을 공식적으로 채택하였다.⁶⁾ 2011년 정부조달 모델법(UNCITRAL Model Law on Public Procurement)은 정부조달 분야에서 활발히 이용되고 있는 전자적 수단에 의한 조달(e-procurement), 전자역경매(electronic reverse auction), 대화에 의한 제안서 요청(request for proposals with dialogue), 다수공급자물품계약/framework agreement), 구제절차(remedy) 등에 있어서 상당한 수정이 있었고, 또한 모델법 체계를 조달방법을 중심으로 새롭게 정비하였다.

모델법은 WTO 정부조달협정(Agreement on Government Procurement: GPA) 등 관련 국제협약과 배치되지 않도록 조화를 이루면서도 가장 모범적인 조달절차(best practices)를 포함하도록 하였다. 개정 모델법은 WTO GPA, EU 조달지침(European Union Directives(on procurement and

5) 이 보고서의 주요내용은 지난 2013년 한국법제연구원에서 연구자가 수행한 “UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선방안 연구”보고서의 일부 내용을 정리하여 기초자료로 활용하였음.

6) 「UNCITRAL Model Law on Public Procurement」adopted by the United Nations Commission on International Trade Law on 1 July 2011, United Nations document, A/66/17, annex I.

remedies), 유엔반부패협정(UN Convention Against Corruption), World Bank의 조달지침(Procurement Guidelines and Consultant Guidelines) 등 국제기준과의 정합성을 유지하고 있다.

제 2 절 정부조달 모델법의 주요내용⁷⁾

I. 일반조항

일반규정(GENERAL PROVISIONS)은 모든 조달절차에 공통적으로 적용되는 사항을 규정한다⁸⁾.

1. 적용범위

모델법 제1조에서 국방과 국가안전에 관한 조달을 포함한 모든 조달에 모델법이 적용되는 것으로 규정하고 있다⁹⁾. 우리나라에서는 방산물자 등 조달은 방위사업청에서 독립적으로 관장하고 있으며, 방위사업법 제46조1항에서는 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리부속품 등을 조달하는 경우 국가계약법 등의 규정에도 불구하고 계약의 종류·내용·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있는 특례를 규정하고 있다.

2. 사회경제적 정책 및 외국공급자 제한

모델법 제2조 정의조항 중 “사회경제적 정책(socio-economic policies)” ((o)호)의 개념과 관련하여, 모델법 제8조2항에서 ‘외국 참가자의 입찰 참여를 제한할 수 있는 경우’에 대하여 실무그룹간에 이견을 보였다.

7) 이 장은 저자가 2013년 12월 한국법제연구원의 지원으로 수행한 “UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선 방안 연구”의 일부 내용을 수정·보완하여 정리한 것이다.

8) 손승우, 앞의 보고서, 19면.

9) 손승우, 앞의 보고서, 20면.

주요 선진국(프랑스, 미국 등)들은 외국 공급자의 참가제한 사유를 구체화하고 제한적으로 규정하여 남용의 소지를 제거할 것을 제안한 반면, 개발도상국(중국, 나이지리아 등)들은 사회경제적 정책의 개념을 광범위하게 규정할 것을 요구하였고, 논의 끝에 국가별로 동 개념을 확대하여 규정하도록 하였다. 국내법으로 외국사업자의 참여를 제한할 수 있는 사유로는 환경, 고용, 중소기업 육성, 지역발전, 여성 및 장애인 보호 등이 있을 수 있다.¹⁰⁾

국가계약법에서 정하고 있는 기준에 조달규모가 미치지 못하는 경우에도 국내조달로 한정할 수 있다. 즉 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위는 정부기관이 체결하는 조달계약으로서 정부조달협정(WTO GPA)과 이에 근거한 국제규범에 따라 기획재정부장관이 정하여 고시하는 금액 이상의 계약으로 하고 있다.¹¹⁾ 한편 해외로부터 고가의 장비, 물자 또는 용역을 구매할 때에 계약상대자로부터 기술이전 또는 적정한 대응보상을 제공할 것을 조건부로 계약을 체결하는 절충구매(Offset)는 WTO GPA에서는 허용되지 아니한다.¹²⁾

10) 사회·경제적 여건을 고려하여, 우리나라에 2009년 도입된 우수 공동상표 물품 지정제는 중소기업과 수의계약을 우선 체결할 수 있도록 하고, 지역경제 발전을 위하여 외국기업이 지역기업과 컨소시엄으로 참가하는 경우, 또는 환경적 기준에 부합하는 경우 가산점을 부여할 수 있도록 하는 예가 있다. 손승우, 정부조달 회의 보고서(제19차 UNCITRAL 실무그룹 I), 법무부, 2011.1, 17면.

11) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제4조(국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위) ① 국제입찰에 따른 정부조달계약의 범위는 정부기관이 체결하는 물품·공사(工事) 및 용역의 계약으로서 정부조달협정과 이에 근거한 국제규범에 따라 기획재정부장관이 정하여 고시하는 금액 이상의 계약으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국제입찰에 따른 정부조달계약의 대상에서 제외한다. -이하 생략- 국제입찰제한에 대하여 WTO의 경우 2억 5천 이상의 계약, 한미 FTA의 경우 1억원 이상의 계약 등으로 정하고 있다.

12) 우리나라는 1980년대 중반에 외자구매에 있어서 물자구매를 넘어 자국이익과 산업발전을 위해 구매의 전제조건으로 고도기술 이전, 자국상품 사용 또는 수출 등을 연계시켜 구매조건을 제시하고 이를 수락하는 업체와 계약을 추진하는 사례가 많았다. 조달청, 조달청 50년사, 1999 참조.

3. 전자적 수단

모델법 개정 내용 중 가장 주목할 것은 전자조달의 도입과 활성화에 있다. 모델법은 모든 조달절차(조달공고, 입찰서 제출, 통지, 개찰 등)에 서면에 의한 의사표시뿐만 아니라 전자적 방식도 사용할 수 있도록 규정하고(제5조, 제6조, 제7조, 제40조 등), 또한 전자역경매 및 e-카탈로그를 포함한 전자방식의 다수공급자물품계약도 규정하고 있다¹³⁾.

우리나라는 전자적 수단을 이용한 조달을 이용할 수 있도록 조달사업법 제8조¹⁴⁾, 국가계약법시행령 제33조¹⁵⁾, 특정조달특례규정 제16조¹⁶⁾ 등에서 규정하고 있다. 한편, 국가, 지방자치단체, 공공단체 등 공공분야 조달계약의 3분의 2 이상이 국가종합전자조달시스템(나라장터)을 통하여 전자적 방식으로 이루어지고 있었으나, 전자조달에 관한 사항을 통일적으로 규율하는 법령이 미비하여 전자조달업무를 체계적으로 관리하기 어려운 실정이었다. 이에 2013년 3월 22일에 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」을 제정을 통하여¹⁷⁾ 전자조달의 절차

13) 손승우, 앞의 보고서, 23면.

14) 조달사업법 제8조 (전자조달의 이용) ① 조달청장은 조달사업을 수행함에 있어서 전자조달방식(조달사업의 전부 또는 일부를 「전자거래기본법」 제2조제1호의 규정에 따른 전자문서에 의하여 처리하는 거래방식을 말한다. 이하 같다)을 이용할 수 있다. ② 조달청장은 제1항의 규정에 따른 전자조달방식에 따라 조달사업을 수행하기 위하여 국가종합전자조달시스템을 구축·운영할 수 있다.

15) 국가계약법시행령 제33조제1항에서 “입찰방법에 의하여 경쟁에 부치고자 할 때에는 이 영에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 전자조달시스템을 이용하여 공고하여야 한다. 다만, 필요한 경우 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다.”고 규정하고 있다.

16) 특정조달특례규정 제16조 (입찰서의 제출 및 접수) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 특정조달계약에 있어서 입찰서를 우편으로 제출하는 것을 금지하여서는 아니된다. ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 필요한 경우 입찰서 및 이에 관련된 서류를 전신·전보 및 모사전송 등에 의하여 제출하도록 할 수 있다.

17) 전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률, 시행 2013.9.23. 법률 제11631호, 2013.3.22., 제정.

및 방법 등 조달업무를 전자적으로 수행하기 위하여 필요한 사항과 전자조달의 촉진 및 활용을 위한 시책 등을 규율할 수 있는 방안을 마련하였다.

전자조달시스템은 전체 공공입찰 건수 등을 분석하여 향후 조달정책 수립에 활용할 수 있는 기초자료를 제공해 주며, 또한 비용절감과 편의성 등의 효과로 국가 경쟁력 제고에 기여하고 있다. 우리나라는 이러한 전자조달시스템을 구축·운영함으로써 조달창구를 단일화하여 운영할 수 있게 되었고 이를 통해 45,055개 기관과 243,621개 업체가 전자조달시스템을 이용하여 410,929 건의 입찰정보를 통합제공할 수 있었다(2009년 기준). 또한 KONEPS를 사용하여 667,367억 원 규모의 거래를 하였고 698,820 건의 전자계약과 1,662,324 건의 납품확인 요청이 있었다. 이 중 내자구매 15.1%, 외자구매 17.4%, 시설공사계약 5.4% 국고절감 효과를 보았다. 또한 723,082 건의 서류 제출 생략으로 본격적인 Paperless 서비스를 실현할 수 있었다.

<한국의 전자조달시스템 도입 전후 비교>

구 분	시스템 도입 이전	시스템 도입 이후
업체등록	입찰시마다 입찰 참가신청 필요	KONEP에 1회 등록하면 그 이후 공공분야의 모든 입찰에 참여 가능
계약요청	서류 작업을 통한 계약요청	온라인 계약 요청
입찰공고	관보나 신문에 공고 의뢰	나라장터 포털에 모든 입찰 공고
	조달업체는 입찰 등 조달정보를 얻기 위해 모든 기관에 일일이 확인	나라장터 포털에 모든 입찰 공고
입찰진행	현장 또는 우편으로 입찰서를 접수해 입찰장에서 개찰	전자적인 입찰서 접수로 사무실 PC에서 입찰진행 가능

구 분	시스템 도입 이전	시스템 도입 이후
계약관리	관련서류 첨부하고 계약 후 인감 날인	최초 계약 및 변경계약을 온라인 처리 후 전자서명
대금지급	수작업으로 검수요청서, 대금지급 의뢰	검수요청서, 대금지급 온라인 의뢰

<조달청, 전자조달백서, 2009.>

4. 평가기준 및 절차

평가기준과 관련하여, 모델법은 가격과 비가격적 요소를 포함하되, 비가격적 요소는 가능한 객관적이고 수량적이며 가격적 방법으로 표현(18)하도록 하였다(제11조4항).

5. 조달가치의 산정에 대한 규칙

조달기관은 경쟁을 제한하거나 모델법상의 의무를 회피하기 위하여 조달을 수개의 계약으로 분리하거나 조달규모 산정에 특정 방법을 사용할 수 없다(제12조). 조달기관은 필요에 따라서 조달을 분리하여 수개의 계약으로 체결할 수 있으나 그것이 경쟁을 부당하게 제한할 목적으로 사용되어서는 아니된다(19).

6. 과다저가입찰에 대한 거절

조달기관은 조달목적에 비추어 입찰가격이 과도하게 낮아 공급자 또는 계약자가 조달계약을 완전하게 이행하지 못할 우려가 있는 경우에 해당입찰을 거절할 수 있도록 하였다(제20조).

18) 이에 대한 예로서 수리비용, 인도시간, 환경적 요소, 경험, 전문자격, 신뢰도 등이 있다.

19) 우리나라는 일정규모 이상의 조달에 있어서 중소기업 보호차원에서 분리발주를 할 수 있도록 하면서도(소프트웨어산업 진흥법 제20조2항), 조달을 분리하여 부당하게 수의계약을 체결하는 행위를 규제하고 있다.

7. 낙찰과 정지기간

모델법은 낙찰선언 직후 일정한 기간을 정하여 참가자가 이의제기를 할 수 있는 정지기간(standstill period)을 두고 있다(제22조 제2항). 다만, 조달이 긴급을 요하거나 전자방식으로 진행되는 개방형 다수공급자물품계약에는 정지기간이 적용되지 않는다(제22조 제3항). 조달기관은 이 기간 중에 조달계약을 체결할 수 없다.

II. 다양한 조달방법과 사용조건

1. 조달방법과 종류

앞서 본 바와 같이, 모델법 제27조는 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 견적요청, 협상 없는 제안서 요청 절차, 2단계 입찰, 대화에 의한 제안서 요청, 순차협상에 의한 제안서 요청, 경쟁협상, 전자역경매, 다수공급자물품계약 등이 포함된 11가지의 다양한 조달방법을 제시하고 있다²⁰⁾. 회원국은 이들 방식의 일부 또는 전부를 국내법에 규정할 수 있으나 일반경쟁입찰(Open Tendering)은 반드시 포함되어야 한다.²¹⁾ 특정 조달방법의 선택은 탄력적으로 운용하되 긴급을 요하는 경우 등을 제외하고는 경쟁을 극대화하는 방식으로 이루어져야 한다²²⁾. 모델법 제29조부터 제32조까지는 각 조달방식을 사용하기 위한 조건을 구체적으로 정하고 있으며, 가능한 모든 조달방법을 제시하되 조달의 특성을 고려하여 적절한 도구를 공구상자에서 선택할 수 있도록 사용조건을 규정하는 “공구상자 접근법(toolbox approach)”을 차용하고 있다²³⁾.

20) 손승우, 앞의 보고서, 27면.

21) 제21차 정부조달회의 문서(A/CN.9/WG.I/WP.79/Add.7), 2012.4, 2면.

22) 손승우, 앞의 보고서, 27면.

23) 손승우, 앞의 보고서, 27면.

우리나라 국가계약법 제7조 제1항에서는 조달계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 함을 원칙으로 정하고 있다. 다만, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명(指名)하여 경쟁에 부치거나 수의계약(隨意契約)을 할 수 있도록 규정하고 있다.

2. 제한경쟁입찰, 견적서요청 및 협상 없는 제안서 요청 등

제한경쟁입찰(restricted tendering)의 경우는 조달대상이 고도로 복잡하거나 전문성을 요하여 일정한 수의 공급자만이 시장에 존재하는 경우, 또는 매우 많은 수의 입찰을 검토·평가하는데 소요되는 시간과 비용이 조달가치와 불균형을 이루는 경우에 사용된다(제29조1항). 또한 견적서요청(Request for quotations)은 특별한 생산이나 제공이 필요 없이 용이하게 획득할 수 있는 물품 또는 용역에 대하여 조달계약의 규모가 조달법령에서 정한 금액보다 적은 경우에 한하여 사용할 수 있다(제29조2항). 협상 없는 제안서 요청(request for proposals without negotiation)은 제안서상 기술적·질적 사항만을 우선적으로 검토·평가를 한 후에 제안서상 재정적 측면을 고려할 필요가 있을 때 사용한다(제29조3항).

3. 2단계 입찰, 대화에 의한 제안서 요청, 순차협상에 의한 제안서 요청, 경쟁협상 및 수의계약 등

2단계 입찰의 경우 미리 적절한 규격 등의 작성이 곤란한 경우 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시할 수 있다. 그런데 이 절차에서는 조달기관이 규격에 대하여 참가자와 지속적인 대화(dialogue)를 하지 않으며, 다만 규격의 상세한 사항을 다듬는 수준의 논의(discussion)가 있을 뿐이다(제30조1항). 따라서 조달기관은 입

찰공고 시 최상의 규격에 대해 이미 이해하고 있는 경우에 이 방식을 사용하게 된다. 우리 국가계약법 시행령 제18조에서 2단계 경쟁입찰을 규정하고 있다.²⁴⁾ 즉 물품의 제조·구매 또는 용역계약에 있어서 미리 적절한 규격 등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시할 수 있도록 하고 있다.

대화에 의한 제안서 요청(request for proposals with dialogue)은 상세한 규격 및 기술적 내용을 입찰공고문에 기술하는 것이 가능하지 않을 정도로 복잡하고 대규모의 프로젝트의 경우에 사용될 수 있다(제30조2항). 이 방식은 우리나라 조달법규에서는 찾아 볼 수 없는 절차이지만 국가 인프라를 구축할 때 유용하게 적용할 수 있는 조달방법으로 평가된다.

또한 순차협상에 의한 제안서 요청(request for proposals with consecutive negotiations)은 제안서상 기술적·질적 사항만을 우선 평가한 후 제안서상 재정적 측면을 고려할 필요가 있을 때 순차협상 방식으로 사용된다(제30조2항). 또한 경쟁협상(competitive negotiations)은 긴급을 요하거나 주요 보안상 다른 조달방식이 적절하지 않을 때 사용되며(제30조4항), 수의계약(single-source procurement)은 조달의 특성상 일정한 공급자만이 제공할 수 있거나 재난과 같이 매우 긴급한 사항에서 사용될 수 있다(제30조5항).

우리나라의 경우 수의계약을 체결할 수 있는 사유로서 다양한 경우를 규정하고 있다. 특이할 사항으로서 수의계약을 통한 산업지원 정

24) 국가계약법 시행령 제18조(2단계 경쟁등의 입찰) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품의 제조·구매 또는 용역계약(단순한 노무에 의한 용역으로서 기획재정부령이 정하는 용역의 계약을 제외한다)에 있어서 미리 적절한 규격등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시할 수 있다.

②제1항의 경우 규격 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하여야 한다. - 이하 생략 -

책을 추진하고 있는 점이다.25)

25) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) ① 법 제7조제1항 단서에 따라 수의계약에 의할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 경쟁에 부칠 여유가 없거나 경쟁에 부쳐서는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 판단되는 경우로서 다음 각 목의 경우

가. 천재·지변, 작전상의 병력 이동, 긴급한 행사, 긴급복구가 필요한 수해 등 비상재해, 원자재의 가격급등, 그 밖에 이에 준하는 경우

나. 국가안전보장, 국가의 방위계획 및 정보활동, 군시설물의 관리, 외교관계, 그 밖에 이에 준하는 경우로서 보안상 필요가 있거나, 국가기관의 행위를 비밀리에 할 필요가 있는 경우

다. 방위사업청장이 군용규격물자를 연구개발한 업체 또는 「비상대비자원 관리법」에 따른 중점관리대상업체로부터 군용규격물자(중점관리대상업체의 경우에는 방위사업청장이 지정하는 품목에 한정한다)를 제조·구매하는 경우

라. 비상재해가 발생한 경우에 국가가 소유하는 복구용 자재를 재해를 당한 자에게 매각하는 경우

2. 특정인의 기술이 필요하거나 해당 물품의 생산자가 1인뿐인 경우 등 경쟁이 성립될 수 없는 경우로서 다음 각 목의 경우

가. 공사와 관련하여 장래 시설물의 하자에 대한 책임 구분이 곤란한 경우로서 직전 또는 현재의 시공자와 계약을 하는 경우

나. 작업상 혼란이 초래될 우려가 있는 등 동일 현장에서 2인 이상의 시공자가 공사를 할 수 없는 경우로서 현재의 시공자와 계약을 하는 경우

다. 마감공사와 관련하여 직전 또는 현재의 시공자와 계약을 하는 경우

라. 접적지역 등 특수지역에서 시행하는 공사로서 사실상 경쟁이 불가능한 경우

마. 특허공법을 적용하는 공사 또는 「건설기술관리법」 제18조에 따라 지정·고시된 신기술, 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제7조에 따라 인증받은 신기술이나 검증받은 기술 또는 「전력기술관리법」 제6조의2에 따른 신기술(같은 법에 따라 지정된 보호기간 내로 한정한다)을 적용하는 공사로서 사실상 경쟁이 불가능한 경우

바. 해당 물품을 제조·공급한 자가 직접 그 물품을 설치·조립 또는 정비하는 경우
사. 이미 조달된 물품의 부품교환 또는 설비확충 등을 위하여 조달하는 경우로서 해당 물품을 제조·공급한 자 외의 자로부터 제조·공급을 받게 되면 호환성이 없게 되는 경우

아. 특허를 받았거나 실용신안등록 또는 디자인등록이 된 물품을 제조하게 하거나 구매하는 경우로서 적절한 대용품이나 대체품이 없는 경우

자. 해당 물품의 생산자 또는 소지자가 1인뿐인 경우로서 다른 물품을 제조하게 하거나 구매해서는 사업목적은 달성할 수 없는 경우

차. 특정인의 기술·품질이나 경험·자격을 필요로 하는 조사·설계·감리·특수측량·훈련 계약, 특정인과의 학술연구 등을 위한 용역 계약, 관련 법령에 따라 디자인공모에 당선된 자와 체결하는 설계용역 계약의 경우

카. 특정인의 토지·건물 등 부동산을 매입하거나 재산을 임차 또는 특정인에게

임대하는 경우

3. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 중소기업자가 직접 생산한 다음 각 목의 제품을 해당 중소기업자로부터 제조·구매하는 경우
 - 가. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제15조에 따라 성능인증을 받은 제품
 - 나. 「소프트웨어산업 진흥법」 제13조에 따라 품질인증을 받은 제품
 - 다. 「산업기술혁신 촉진법」 제16조에 따라 신제품으로 인증받은 제품
 - 라. 「산업기술혁신 촉진법」 제15조의2, 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제7조 또는 「건설기술관리법」 제18조에 따라 인증 또는 지정·고시된 신기술을 이용하여 제조한 제품으로서 주무부장관이 상용화 단계에서 성능을 확인한 제품
 - 마. 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제18조에 따라 우수조달물품으로 지정·고시된 제품
 - 바. 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제18조의2에 따라 지정·고시된 우수조달 공동상표의 물품(기획재정부장관이 고시한 금액 미만의 물품을 구매하는 경우에 한정한다)
4. 국가유공자 또는 장애인 등에게 일자리나 보훈·복지서비스 등을 제공하기 위한 목적으로 설립된 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 단체 등과 물품의 제조·구매 또는 용역 계약(해당 단체가 직접 생산하는 물품 및 직접 수행하는 용역에 한정한다)을 체결하거나, 그 단체 등에 직접 물건을 매각·임대하는 경우
 - 가. 국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 자활집단촌의 복지공장
 - 나. 「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」에 따라 설립된 단체 중 상이를 입은 자들로 구성된 단체
 - 다. 「중증장애인생산품 우선구매 특별법」 제9조제1항에 따라 지정받은 중증장애인 생산품 생산시설
 - 라. 「사회복지사업법」 제16조에 따라 설립된 사회복지법인
5. 제1호부터 제4호까지의 경우 외에 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 경우로서 다음 각 목의 경우
 - 가. 「건설산업기본법」에 따른 건설공사(같은 법에 따른 전문공사는 제외한다)로서 추정가격이 2억원 이하인 공사, 같은 법에 따른 전문공사로서 추정가격이 1억원 이하인 공사, 그 밖의 공사관련 법령에 따른 공사로서 추정가격이 8천만원 이하인 공사 또는 추정가격(임차 또는 임대의 경우에는 연액 또는 총액을 기준으로 한다)이 5천만원 이하인 물품의 제조·구매, 용역, 그 밖의 계약의 경우
 - 나. 제외공관이 사용하는 물품을 현지에서 구매하는 경우
 - 다. 물품을 가공·하역·운송 또는 보관할 때 경쟁에 부치는 것이 불리하다고 인정되는 경우
 - 라. 「방위사업법」에 따른 방산물자를 방위산업체로부터 제조·구매하는 경우
 - 마. 다른 법령에 따라 국가사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자와 해당 사업에 대한 계약을 하는 경우
 - 바. 다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 하는 경우 - 이하 생략 -

4. 전자역경매의 사용조건

전자역경매(electronic reverse auctions)는 인터넷을 통하여 특정상품의 구매에 여러 공급자가 참여해 가격을 낮춰가는 경매라는 점에서 수요자가 응찰가격을 높여가는 일반적인 경매와 구별되며, 참여 사업자는 다른 경쟁자가 제시한 최저가격을 보고 다시 새로운 가격으로 응찰할 수 있다는 점에서 1회·밀봉 입찰방식과 구별된다²⁶⁾. 이러한 전자역경매는 조달기관이 조달대상에 대한 세부적 사항을 기술할 수 있어야 하며, 전자역경매 절차가 유효한 경쟁상황에서 진행될 만큼 시장에 충분한 공급자가 존재하여야 하고, 또한 조달기관이 낙찰자 결정에 사용할 기준들을 수량 또는 금액으로 설정할 수 있는 경우에 사용할 수 있다(제31조)²⁷⁾. 한편, 전자역경매는 주로 가격을 기준으로 하여 단순한 물품 거래에 적용되는 것이 일반적인데, 실무그룹은 가격기준 외에 비가격 기준(non-price criteria)에 대해서도 전자역경매를 적용할 것인지 여부에 대하여 격론을 벌였다. 오랜 동안의 논의결과, 객관적 숫자 또는 금액으로 환산할 수 있는 비가격적 요소를 전자역경매에 적용할 수 있도록 하였고, 또한 물품뿐만 아니라 서비스, 건설 등 모든 조달에도 적용할 수 있도록 하였다²⁸⁾.

5. 다수공급자물품계약의 사용조건

다수공급자물품계약/framework agreement²⁹⁾은 수요자인 개별 공공기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 품질·성능·효율 등에서 동등

26) 손승우, 앞의 보고서, 86면.

27) 손승우, 앞의 보고서, 86면

28) 손승우, 앞의 보고서, 86면.

29) 모델법상 Framework agreement는 물품뿐만 아니라 용역을 포함하여 최종 낙찰계약에 앞서 공급자를 정하는 기본협약을 의미하지만 이 글에서는 우리나라에 도입되어 활용되고 있는 “다수공급자물품계약”이라는 용어로 사용하겠다. EU공공조달 지침(Directive 2004/18/EC) 제1조5 및 제32조, 그리고 영국 공공계약규정(Public Contracts Regulation 2006) 제2조 및 제18조에서 다수공급자물품계약(MAS)에 관하여 규정하고 있다.

하거나 유사한 종류의 물품(모델법은 용역을 포함)을 수요기관이 선택할 수 있도록 1인 이상의 공급자와 조달기관이 일정한 기간 동안에 낙찰될 계약을 규율하기 위한 조건(가격, 예상수량)을 정하는 기본적인 협약을 말한다.³⁰⁾ 즉 이 계약은 일반적인 조달방식과 달리 1인 이상의 공급자와 체결이 가능하며, 또한 향후 계약체결이 필요한 가격이나 예상수량 등의 조건에 관한 기본적인 사항을 정하는 약속이라는 점에서 최종 낙찰계약과 다르다. 이러한 기본협정에서 설정되는 가격은 실제 최종 가격이 아니라 후속적으로 수반하게 되는 계약의 구체적인 조건에 따라 그 금액을 확정할 수 있는 가격책정의 메커니즘을 의미한다. 이와 같이 낙찰계약에 앞서 체결되는 이러한 약속을 기본협약이라고 하며, 이것만으로는 조달기관이 물품을 구매해야 할 의무가 발생하는 것은 아니다.³¹⁾

다수공급자물품계약은 조달이 정해진 기간 동안 불명확하거나 반복적으로 이루어지는 경우 또는 정해진 기간 동안 긴급을 요하는 경우에 사용할 수 있다(제32조).

Ⅲ. 일반경쟁입찰

모델법 제3장은 일반경쟁입찰(Open Tendering)의 공고(Solicitation of tenders), 입찰서 제출(Presentation of tenders), 입찰서의 평가(Evaluation of tenders) 등에 관한 절차와 기준을 상세히 규정하고 있다. 모델법상 일반경쟁입찰은 입찰 평가 외에 사전자격심사(pre-qualification)를 선택

30) 다수공급자물품구매계약특수조건(2008.08.08.), 제2조제2호(“다수공급자물품계약”이란 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제7조의2에 따라 각 수요기관에서 공통적으로 소요되는 물품을 구매함에 있어 수요기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 품질·성능·효율 등에서 동등하거나 유사한 종류의 물품을 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하는 계약을 말한다.); 조달청, 다수공급자물품계약제도, 2006.4., 3면; 주영국대사관, 영국의 Framework Agreement 제도 -용역 Framework Agreement 및 OGCBuying.solution 사례 중심으로-, 2007.3, 1면.

31) 손승우, 앞의 논문, 28면.

적으로 거칠 수 있도록 규정하고 있다. 사전자격심사를 위해서는 별도의 사전자격을 위한 요청서를 공고하고, 이에 응하여 지원한 공급자를 심사하여 자격을 통과한 공급자만이 이어지는 조달절차에 참여할 수 있다.

우리나라의 일반경쟁입찰의 경우에는 사업자 자격증, 법률상 요구되는 자격증 외에 특별한 자격제한 없이 진행되는 점에 차이가 있다. 다만 국가계약법 제7조 제2항에서 “경쟁입찰에 부치는 경우 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등 계약수행능력평가에 필요한 사전참가자격심사기준, 사전참가자격심사절차, 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰참가자격을 사전참가자격심사하고 적격자만을 입찰에 참가하게 할 수 있다.”고 규정하여 사전자격심사를 허용하고 있다. 이러한 사전자격심사는 주로 일정규모 이상의 시설조달분야에서 적용되고 있다.

또한 국내 건설분야에서 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 경쟁제한기준을 정하고 이를 미리 지정정보처리장치에 공고하여 경쟁참가적격자로 하여금 등록신청을 하게 하는 “유자격자명부제도”가 있다.³²⁾ 이 제도는 참가적격자를 상대적으로 용이하게 파악할 수 있는 건설분야에 한정하여 적용하고 있으며, 다양성으로 인한 표준화가 어려운 물품 및 서비스 분야에는 적용되지 않는다.

한편, 개찰(Opening of tenders)과 관련하여 실무그룹은 입찰서제출 마감시간과 개찰시간 간의 간격이 긴 경우에는 남용의 위험이 존재한

32) 국가계약법 시행령 제22조 (공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사를 성질별·규모별로 유형화하여 이에 상응하는 경쟁제한기준을 정하고 이를 미리 지정정보처리장치에 공고하여 경쟁참가적격자로 하여금 등록신청을 하게 할 수 있다. <개정 2002.7.30, 2006.5.25>
②각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의한 등록신청을 받은 때에는 이를 심사하여 유형별·등급별로 경쟁참가적격자를 선정하여 등록을 하고 공사 입찰시마다 당해 경쟁참가적격자에게 제36조 각호의 사항을 통지하여 입찰참가신청을 하게 할 수 있다. - 이하 생략 -

다는 점을 지적하고 입찰공고문에 명시된 시간에 개찰하도록 규정하였다(제42조).³³⁾ 입찰서 검사 및 평가와 관련하여, 입찰서를 검토하면서 발견된 순수한 산술적 오류는 교정이 허용되며(제43조1항), 또한 성공적인 입찰자가 자격 요건을 갖추지 못한 것이 발견되는 경우 조달기관은 해당 입찰을 거절하고 차순위 입찰을 선택하여야 한다(제43조6항). 그리고 공급자가 제출한 입찰과 관련하여 조달기관은 공급자와 협상할 수 없다(제44조).

IV. 제한경쟁입찰 및 견적서요청 절차

모델법 제4장은 제한경쟁입찰, 견적서요청 및 협상 없는 제안서 요청 절차에 대한 상세한 절차와 기준을 규정하고 있다. 제한경쟁입찰(제45조)과 관련하여, 입찰자의 수를 제한하는 방식은 국가계약법 시행령 제23조 지명경쟁입찰과 유사하나 이 제도는 지명경쟁입찰 대상자를 지명하는 방식으로 이루어진다는 점에서 차이가 있다.

견적서요청(Request for quotations) 방식에 관하여 실무그룹은 가능한 많은 공급자로부터 견적을 받도록 하되 최소한 3개 공급자로부터 견적을 받도록 권장하고 있다.³⁴⁾ 그러나 국가계약법 시행령 제30조에서 견적에 의한 가격결정은 수의계약을 체결하고자 할 때하며 2인 이상으로부터 견적서를 받도록 규정하고 있다. 한편 국가계약법 시행령 제17조에서 “희망수량경쟁입찰(다량물품의 입찰)”을 규정하여 한 명의 공급자가 조달 전체를 공급할 수 없는 경우 다수 공급자로부터 희망수량과 그 단가를 받아 입찰할 수 있도록 규정하고 있다.³⁵⁾

33) 국내 실무에서는 입찰마감 후 1시간이 지나 개찰을 시작하고 있다. 이는 천재지변, 시스템오류, 해킹 등을 판단할 수 있는 시간이 필요한데, 예를 들면, 투찰은 했으나 실제 시스템에 들어오지 않은 경우 등이 있을 수 있으므로 1시간의 간격을 두고 있다. 손승우, 앞의 보고서, 41면.

34) A/CN.9/WG.I/WP.79/Add.13, para. 33.

35) 이 조달방식은 주로 시멘트, 소금 등 자재 분야에서 사용되는데, 예를 들면, 수요

V. 2단계 입찰 및 대화에 의한 제안서 요청

이번 모델법 개정에서 가장 눈여겨 볼 새로운 조달방식이 바로 “대화에 의한 제안서 요청(Request for Proposals with Dialogue)”이다(제49조). 앞서 설명한 바와 같이, 이 협상방식은 KTX, 태양광, 지속가능한 에너지조달 등과 같이 고도의 혁신적 기술 전문성과 복잡성을 요하는 IT시스템 및 인프라 구축과 같은 대규모 프로젝트나 서비스에 효과적인 방식이다³⁶⁾. 일부 선진국을 제외하고는 보편적으로 사용되고 있지 않는 조달방식이지만 조달기관이 제한된 공급자들과 장기간의 반복적인 협상(대화)을 통해 조달목적에 부합하는 민간의 우수한 기술을 최상의 조건으로 공공부문에 도입할 수 있는 효과적인 방식이라고 평가된다.³⁷⁾ 이 조달방식은 형식적으로 2단계 입찰과 유사하나 구체적인 절차에 있어서 차이가 있다. 즉, 2단계 입찰은 자격심사를 통과한 공급자에 대하여 입찰은 거부할 수 없는 반면 대화에 의한 제안서 요청에서는 자격심사를 통과한 공급자에 대하여 참가자의 수를 제한할 수 있다³⁸⁾. 또한, 이 방식은 2단계 입찰과 달리 조달기관이 각 사업자들이 제시한 제안서를 장기간의 반복적인 협상을 통하여 기술적 사양을 업그레이드하고 최종적으로 제시한 제안들(BAFOs)을 평가하여 낙찰자를 선정하게 된다³⁹⁾.

대화에 의한 제안서 요청의 절차의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

기관이 시멘트 1만포대가 필요한 경우, A업체는 단가 4,000원에 4천포대를, B업체는 3,900원에 3천포대를, C업체는 4,100원에 4천포대 공급가능하다고 할 때 조달기관은 A, B, C와 원계약을 체결하고 선정된 각 업체의 견적을 수요처에 알려주고 수요처가 인터넷에서 계약 업체를 선택하게 된다. 조달기관은 납품요구서(간이계약서)를 수요처와 납품업체에 각각 송부하게 된다. 이 조달방식에 대한 문제점으로서 선진국과 달리 구매수량에 따른 가격감경이 이루어지고 있지 않는 점이다.

36) 손승우, 앞의 보고서, 70면.

37) 이하 자세한 내용은 손승우, 앞의 논문, 23-27면 참조.

38) 손승우, 앞의 보고서, 70면.

39) 손승우, 앞의 보고서, 70면.

우선 조달기관은 조달의 내용, 입찰조건이나 절차, 참가자격, 기준, 언어, 기간 등의 최소한의 정보만을 포함한 ‘입찰공고’를 한다(제49조2항). 그리고 과다경쟁이 예상되어 일정한 수를 제한하기 위하여 사전 선정절차(pre-selection proceedings)를 진행할 수 있다(제49조3항). 그리고 조달기관은 자격을 갖춘 공급자에 대하여 조달가격, 필요한 경우 참가자 수의 제한(최소 3개 사업자 이상), 평가 방법 및 절차, 관련 법률, 이의절차, 계약체결 등에 관한 사항을 담은 제안서를 요청하게 된다(제49조5항). 조달기관은 최소요건을 만족하지 못하는 공급자의 제안을 거절하며, 대화협상에 참여할 수 있는 최소한 3개 사업자 이상을 선정하게 된다(제49조6항 및 7항). 실무적으로 대화절차에 참가하는 사업자가 5개 이상인 경우 비용과 시간적으로 비효율성을 초래할 수 있다.

조달기관이 조달의 내용이나 자격조건 또는 평가기준 등의 제안요청 사항을 변경하거나 보완하고자 할 경우에는 사업자의 입찰제안서 제출 전에만 가능하며 반드시 서면으로 통지하여야 한다. 이러한 사항은 대화협상의 대상이 되지 않는다(제49조9항). 조달기관은 제안서를 제출하고 협상에 선정된 참가자들과 동일한 조건하에서 동시협상(concurrent dialogue)을 진행해야 한다. 동시성은 동일한 협상자(위원회)가 동일한 내용·질문·시간·방법 등으로 참가 사업자와 순차적으로 진행하되 차별하지 않고 공평하게 취급하도록 하여야 한다(제49조8항 및 10항). 한편 협상과정에서는 사업자의 기술적 사항 등에 관하여 이루어지는 변경은 자연스러운 것으로서 수차례에 걸친 협상을 통해 제안내용이 변경되고 업데이트된다. 개별 사업자와의 협상 내용은 반드시 비밀로 유지되어야 한다.

조달기관은 협상이 종료되기 전에 마지막으로 모든 참가자들이 최종제안(best and final offer)을 제시할 수 있도록 기회를 주어야 한다. 참가자의 최종제안이 제시되면 협상도 종료되며 가장 최상의 조건을

제시한 사업자를 낙찰자로 선정하게 된다(제49조12항 및 13항).

한편, 이 방식은 조달기관에 넓은 재량을 부여하고 있으므로 참가자의 부정로비나 조달절차의 불공정성 등의 문제를 야기할 수 있으며, 장기간의 협상으로 인해 비용적 부담 또한 클 수 있다. 우리 조달실무에서도 이러한 우려로 인해 이 방식을 도입하지 못하고 있었는데 모델법은 제도의 남용 및 부패 방지를 위한 몇 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 경쟁협상을 특정인이 진행하기 보다는 위원회를 통해 진행할 것, 둘째, 각 단계에 적절한 공고방법을 마련할 것, 셋째, 부패 및 남용 방지를 위한 법령 및 지침을 마련할 것, 넷째, 독립적 감독체계, 구제방안, 전문성 제고, 시민단체의 참여, 이해관계의 충돌 회피 등에 관해 적절한 조치를 취할 것, 다섯째, 이 방식을 운용하기 위한 구체적인 기준, 방법 및 절차를 마련할 것, 여섯째, 경쟁이 이루어질 수 있는 최소한의 협상 참여자를 확보하고 철저한 기록 체계를 마련할 것 등이 있다.⁴⁰⁾

VI. 전자역경매와 다수공급자물품계약

1. 전자역경매

모델법은 별도의 장(제6장)을 마련하여 전자역경매에 관한 상세한 절차와 기준을 제시하고 있다. 즉, 모델법은 전자역경매 절차에 참여 요청 절차(제53조), 다수공급자물품계약의 2단계 등과 같이 조달계약 체결 단계에서의 전자역경매 절차(제54조), 경매등록 및 경매시작 절차(제55조), 경매 중 요건(제56조), 경매 후 요건(제57조) 등에 관하여 매우 상세한 규정을 두고 있는 것이 특징이다.

실무그룹은 최고 참가자 수를 제한할 것인지 여부와 관련하여 기술적 가용성에 한계가 있는 경우를 제외하고는 그 수를 제한하지 않음

40) 제16차 회의문서, A/CN.9/WG. I/XI I/CRP.1/Add.1, para. 5.

으로써 경쟁을 극대화하기로 하였다.⁴¹⁾ 또한 복잡한 형태의 전자역경매의 경우에는 최초의 입찰에 대한 평가 절차를 적용할 수 있도록 하였다(제53조3항). 경매절차 등록 이후 경매에 참여하는 공급자의 수가 충분하지 않아 유효한 경쟁을 보장할 수 없는 경우에는 전자역경매를 취소하도록 하고 있다(제55조2항). 전자역경매는 앞서 언급한 바와 같이 가격과 비가격적 기준을 적용할 수 있으며(제56조1항), 모든 응찰에 대한 평가는 자동적으로 이루어져야 한다(제56조2항(b)). 또한 응찰자는 다른 응찰에 대한 정보를 실시간으로 수령하여 자신의 입찰을 유지할지 여부를 결정할 수 있도록 하여야 하며(제56조2항(c)), 조달기관은 경매절차 중에는 응찰자의 신원을 밝혀서 안된다(제56조3항). 만일 정보전달시스템에 장애가 발생하여 경매절차를 정상적으로 진행할 수 없는 경우에는 조달기관은 경매를 중지하거나 종료해야 한다(제56조5항).

경매절차가 종료된 시점에 최저가격(the lowest-priced bid) 또는 최상의 응찰(the most advantageous bid)에 대해 낙찰이 이루어진다(제57조1항). 만일 낙찰된 응찰이 과다저가입찰에 해당하여 계약의 이행능력이 우려되는 경우에는 당해 응찰을 거절하고 다음의 최저가격 또는 최상의 응찰을 낙찰로 선택해야 한다(제57조3항). 실제 전자역경매는 지나친 가격경쟁으로 인하여 과다저가입찰이 발생될 개연성이 높으며 이로 인해 사업자에게 부담을 줄 수 있는 단점이 있다⁴²⁾.

2. 다수공급자물품계약(Framework agreement)

다수공급자물품계약은 전통적인 정부조달 방식과는 다른 특수한 형태의 조달방식이므로 모델법은 그 사용조건과 절차에 관하여 별도의 장(제7장)에서 상세한 규정을 마련하고 있다. 다수공급자물품계약은

41) 손승우, 앞의 보고서, 60면.

42) 손승우, 앞의 보고서, 72면.

크게 폐쇄형(closed framework agreement)과 개방형(open framework agreement)으로 구분할 수 있는데, 전자는 최초 기본협약의 당사자가 아니었던 자는 이후 체결되는 조달계약의 당사자가 될 수 없는 절차를 의미하며, 후자는 최초 당사자들 외의 공급자들도 언제든지 사후적으로 계약주체가 될 수 있는 절차를 말한다(제2조(e)). 또한 개방형 또는 폐쇄형 절차는 다시 2단계 경쟁이 관계된 경우가 있는데 1 단계에서 명세사항과 중요한 조달조건들이 1개 이상의 공급자에게 제시되고, 그 밖의 구체적인 조건들은 다음 단계에서 경쟁을 위해 제시되는 절차이다. 또한 폐쇄형 절차에 있어서 2단계 경쟁이 없는 경우는 조달의 모든 조건이 첫 번째 단계에서 성립된다.

모델법은 폐쇄형 절차의 계약체결 절차(제58조), 폐쇄형 절차를 위한 요건(제59조), 개방형 절차의 성립(제60조), 개방형 절차를 위한 요건(제61조), 2단계 절차(제62조), 다수공급자물품계약의 운용 중 변경(제63조) 절차 등에 관하여 매우 상세한 규정을 두고 있다. 우리나라는 2005년 다수공급자물품계약(MAS)을 도입한 이후 인터넷을 기반으로 한 개방형 다수공급자물품계약의 형태, 즉 나라장터쇼핑몰(<http://shopping.g2b.go.kr>)을 2007년 7월 새롭게 개시하여 수요기관의 다양한 요구를 충족하고 선택권을 제고시키는 등 세계적으로 앞선 시스템을 운용하고 있다.⁴³⁾ 따라서 모델법에서 제시하고 있는 폐쇄형 다수공급자물품계약은 아직 인터넷 시스템을 구축하지 못한 국가를 위한 규정이라고 볼 수 있다⁴⁴⁾.

국내에서는 조달사업법 제5조 및 동법 시행령 제7조의2에서 다수공급자 물품계약(MAS)에 관한 규정을 두고 있다. 즉 시행령 제7조의2에서 “조달청장은 법 제5조의 규정에 따라 각 수요기관에서 공통적으로 소요되는 물품을 구매함에 있어 수요기관의 다양한 수요를 충족하기

43) 조달청, 전자조달백서, 2007, 183-189면 참조.

44) 손승우, 앞의 보고서, 73면.

위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 품질·성능 또는 효율 등에서 동등하거나 유사한 종류의 물품을 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하는 공급계약을 체결할 수 있다.”고 규정하고 있다.

모델법은 다수공급자물품계약을 물품과 서비스에도 적용하고 있는데, 우리나라 MAS는 물품을 중심으로 적용되어 왔다. 다만 최근에는 학생 수학여행 등 용역에도 적용하고 있다. 다수공급자물품계약은 물품 조달 외에도 호텔, 자동차 리스, 산불방지용 헬기임대 등 단순하고 반복적인 성격의 서비스에는 적용이 가능할 것이다.

VIII. 구 제

정부조달절차에 있어서 구제에 관한 개정 모델법은 94년 모델법의 체계 및 내용을 상당부분 수정하였다. 즉, 모델법은 이의제기 및 재심에 관한 권리(제61조), 이의제기의 효력(제65조), 조달기관에 대한 재심청구(제66조), 독립기구에 의한 심의청구(제67조), 이의절차에 있어서 참가자의 권리(제68조), 이의절차에 있어서 비밀유지(제69조) 등에 관하여 상세한 규정을 두었다⁴⁵⁾.

우리나라의 경우 국가계약법 제28조에서 국제입찰에 의한 정부조달 계약과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 일정한 행위로 인하여 불이익을 받은 자는 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 해당 중앙관서의 장에게 할 수 있으며(동조 제1항 및 제2항), 해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 이를 심사하여 시정등 필요한 조치를 하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다(동조 제3항). 만일 제3항의 규정에 의한 조치에 대하여 이의가 있는 자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 제29조의 규정에

45) 손승우, 앞의 보고서, 73면.

의한 국제계약분쟁조정위원회⁴⁶⁾에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있다(동조 제4항). 이와 같이 우리나라는 국제조달에 있어서 조달청 및 독립기구에 의한 재심절차를 마련하고 있다⁴⁷⁾.

제 3 절 국내 조달법규에 대한 시사점

2011년 정부조달 모델법은 2004년 모델법 마련 후 새롭게 등장한 조달실무와 전자방식에 의한 조달을 충실히 반영하고 있다. 우리나라 정부조달 법령 개선에 주는 시사점은 다음과 같다.

1. 과다저가입찰의 거절 절차

모델법은 입찰가격이 조달목적에 비추어 과도하게 낮아 참가자가 조달계약을 충분히 이행하지 못할 우려가 있는 경우에는 해당 입찰을 거절할 수 있도록 규정하고 있다(제20). 우리 국가계약법에서는 이러한 “과다저가입찰의 거절”에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않다.

다만 국가계약법 제10조 제2항에서 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자 등을 낙찰자로 선정하도록 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 즉 최저가격

46) 국제계약분쟁조정위원회의 설치에 관하여 국가계약법 제29조에서 규정하고 있다. 한편, 우리나라 조달청과의 거래는 행정처분이 아닌 민사거래이므로 조달청 결정에 불만이 있는 경우 행정심판제도를 이용할 수 없다.

47) 손승우, 앞의 보고서, 73면.

48) 국가계약법 제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ① 세입의 원인이 되는 경쟁입찰에서는 최고가격의 입찰자를 낙찰자로 한다. 다만, 계약의 목적, 입찰 가격과 수량 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 다음 각 호의 어느 하나의 기준에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.

1. 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자
2. 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자
3. 그 밖에 계약의 성질, 규모 등을 고려하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자

입찰자를 낙찰자로 선정함에 있어서 충분한 계약이행 능력을 따져보도록 하고 있는데, 이는 가격 자체에 대한 평가를 기반으로 계약이행 능력을 살피는 것이 아니라 입찰자 자체에 대한 평가라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 1원 입찰도 가능하며 법원도 이를 유효한 것으로 보고 있다.

그리고 국가계약법은 모델법 제20조와 달리 과다저가입찰로 인한 거절 절차 전에 입찰자에게 소명절차를 부여하고 있지 않다.

2. 정지기간

낙찰선언 직후 일정한 기간 동안 이의제기를 할 수 있는 정지기간(standstill period)(제22조)에 대해 우리 조달 법령은 규정하고 있지 않으므로 그 필요성, 기간, 요건, 절차에 대한 검토가 필요하다⁴⁹⁾.

견적서요청(Request for quotations) 방식에서 입법지침은 가능한 많은 공급자로부터 견적을 받도록 하되 최소한 3개 공급자로부터 견적을 받도록 권장하고 있는 반면, 국가계약법 시행령 제30조는 수의계약을 체결하고자 하는 경우 2인 이상으로부터 견적서를 받도록 규정한 차이가 있다⁵⁰⁾.

3. 전자조달

개정 모델법은 전자조달방법(e-procurement)과 전자역경매(electronic reverse auction)의 사용조건 및 절차에 관한 구체적인 규정을 두고 있다⁵¹⁾. 우리나라는 2008년 12월 31일, 역경매를 도입할 수 있는 근거를 국가계약법 시행령 제10조에 마련하였고,⁵²⁾ 2천 만 원 미만의 소액계

49) 손승우, 앞의 보고서, 77면.

50) 손승우, 앞의 보고서, 77면.

51) 손승우, 앞의 보고서, 75면.

52) 국가계약법 시행령 제10조(경쟁방법) ①법 제7조의 규정에 의한 경쟁은 입찰방법이나 입찰방법에 준하여 경매의 방법으로 하여야 한다.

약에 대하여 전자역경매시스템을 적용하고 있다⁵³⁾. 그러나 전자역경매의 특성을 고려한 구체적인 절차나 기준을 명시하지 않아 실질적인 집행이 어려운 실정이다⁵⁴⁾. 모델법은 전자역경매의 사용조건과 경매 전후의 절차에 대하여 매우 상세한 규정을 두고 있으므로 우리 조달법 개선에 시사점을 주고 있다⁵⁵⁾. 또한 전자조달에 관한 관련 규정에서도 이러한 구체성을 띄고 있으므로 우리에게 중요한 기준을 제시해 주고 있다⁵⁶⁾.

4. 대화에 의한 제안서 요청

모델법 제49조에 규정된 대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue)은 대규모 IT 시스템 구축, KTX 도입, 태양광 설비 등 사회기발시설을 갖추기 위해 고도의 국내외 민간 기술을 도입하는데 유용한 조달방법이다. 우리 국가계약법에서는 이에 관한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 해외 선진적 기술을 우리 사회에 도입하기 위한 사회적 여건이 갖추고 있으므로 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

5. 구 제

모델법은 조달기관에 대한 이의제기와 독립기구에 의한 재심절차 등을 상세히 규정하고 있다. 우리나라의 경우 국가계약법 제28조에서 국제입찰에 의한 정부조달계약과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 동산의 매각에 있어서 필요하다고 인정할 경우에는 이 영의 규정에 의한 입찰방법에 준하여 경매에 부칠 수 있다.

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품을 구매할 때 필요하다고 인정할 경우에는 이 영에 따른 입찰방법에 준하여 역경매에 부칠 수 있다.

53) 손승우, 앞의 보고서, 75-76면.

54) 손승우, 앞의 보고서, 76면.

55) 손승우, 앞의 보고서, 76면.

56) 손승우, 앞의 보고서, 76면.

약담당공무원의 일정한 행위로 인하여 불이익을 받은 자는 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 할 수 있으며, 해당 중앙관서의 장의 조치에 이의가 있는 자는 다시 국제계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있도록 규정하고 있다. 2012년 12월 개정 국가계약법은 우리나라 정부조달의 10-30% 정도 차지하는 국제조달에 대해서는 이러한 재심절차를 규정하면서도 보다 많은 거래가 이루어지고 있는 국내조달절차에 대해서는 재심절차가 마련되어 있지 않은 문제점을 개선하였다. 즉 국내입찰의 경우에도 국제입찰과 같이 정부조달계약을 위한 입찰 및 계약의 과정에서 분쟁 발생 시 이의신청을 할 수 있도록 하는 한편 국제계약분쟁조정위원회를 확대한 국가계약분쟁조정위원회를 설치하도록 하여 소송으로 진행되기 전에 분쟁을 조정할 수 있도록 하였다.(법 제28조제1항·제4항 및 제29조제1항).

6. 기 타

그 이외에도 모델법과 관계없이 국가계약법에서 개선되어야 할 점으로 다량물품입찰(시행령 제17조)의 경우 선진국은 구매수량에 따라 차등적 가격 감경을 하고 있으므로 국내 조달에서도 이러한 가격감경에 대한 검토가 필요하다⁵⁷⁾.

57) 손승우, 앞의 보고서, 77면.

제 3 장 국가계약법 체계정비 방안

제 1 절 모델법과 국가계약법의 체계 비교

I. 모델법의 체계

UNCITRAL 모델법은 총 8개장에 기본원칙 및 절차를 규정하고 있으며, 69개 조문으로 구성되어 있다.

제1장과 제2장은 일반적 적용을 위한 규정으로 구성되어 있다. 제1장은 모든 조달절차에 공통적으로 적용되는 일반규정을 담고 있다. 여기에는 적용범위, 정의, 의사표시, 참가자격, 입찰공고, 사전참가자 격심사절차, 과다저가입찰에 대한 거절, 낙찰선언과 계약 등 조달절차에 보편적으로 적용되는 규정들을 포함하고 있다.

제2장 조달방법과 사용조건으로서 입찰공고와 조달의 통지에 관해 규정하고 있다. 제1절 조달방법과 사용조건에서는 조달방법과 그 선택에 관한 규칙, 그리고 일반경쟁입찰이 아닌 특수한 유형의 조달방법의 사용조건을 각기 규정하고 있다. 입찰공고와 통지에 있어서도 개별 조달방법에 따라 그 방법을 달리 규정하고 있다.

제3장에 규정된 일반경쟁입찰(Open Tendering)은 가장 기본이 되는 조달 방법으로서 경쟁을 가장 촉진할 수 있는 방법으로 포괄적으로 적용되고 있다. 이 장에서는 일반경쟁입찰의 공고, 입찰제출, 입찰의 비교와 평가에 관해 규정하고 있다.

제4장부터 제7장까지의 조달방법은 일반경쟁입찰이 적용되지 않은 특수한 형태의 조달방법으로서 제4장에서는 제한경쟁입찰, 견적서요청 및 협상 없는 제안서 요청 절차(Procedures for restricted tendering, request for quotations, and request for proposals without negotiation), 제5장에서는 2단계 입찰, 대화에 의한 제안서 요청, 순차협상에 의한 제

안서 요청, 경쟁협상 및 수의계약 절차(Procedures for two-stage tendering, request for proposals with dialogue, request for proposals with consecutive negotiations, competitive negotiations, single- source procurement), 제6장에서는 전자역경매(Electronic reverse auctions), 제7장에서는 다수공급자물품계약(Framework agreement procedures)에 관하여 규정하고 있다.

끝으로 제8장은 구제절차(Challenge proceedings)로서 이의제기, 조달기관에 의한 재심, 독립기구에 의한 심의 등을 규정하고 있다.

전문

제 1 장 일반규정

제 1 조 적용범위

제 2 조 정의

제 3 조 조달에 관한 입법국의 국제적 의무 [및 [입법국] 내 정부간 협약]

제 4 조 조달규정

제 5 조 법률자료의 공고

제 6 조 조달계획정보

제 7 조 조달에서의 의사표시

제 8 조 공급자들이나 계약자들의 참가

제 9 조 공급자들과 계약자들의 참가자격

제10조 조달대상의 설명과 조달계약 또는 다수공급자물품계약의 조건에 관한 규칙

제11조 평가기준과 절차에 관한 규칙

제12조 조달가치의 평가에 관한 규칙

제13조 서류의 언어에 관한 규칙

제14조 사전참가자격심사신청이나 사전선정신청의 제출 또는 입찰 제출의 방법, 장소 및 기한에 관한 규칙

제15조 입찰공고서류의 명확화 및 변경

제16조 참가자격 정보 및 입찰의 명확화

- 제17조 입찰보증
- 제18조 사전참가자격심사절차
- 제19조 조달의 취소
- 제20조 과다저가입찰에 대한 거절
- 제21조 공급자나 계약자의 부당권유, 불공정경쟁 또는 이익충돌에 기한 공급자나 계약자의 조달절차 배제
- 제22조 낙찰의 선언 및 조달계약의 효력발생
- 제23조 조달계약과 다수공급자물품계약 체결의 공고
- 제24조 비밀유지
- 제25조 조달절차의 기록
- 제26조 행동강령

제 2 장 조달방법과 사용조건; 입찰공고와 조달의 통지

제 1 절 조달방법과 사용조건

- 제27조 조달방법
- 제28조 조달방법의 선택에 관한 일반규칙
- 제29조 제4장 조달방법의 사용조건 (제한경쟁입찰, 견적요청, 협상 없는 제안요청)
- 제30조 제5장 조달방법의 사용조건 (2단계 입찰, 대화에 의한 제안서 요청, 순차협상에 의한 제안서 요청, 경쟁협상, 수의계약)
- 제31조 전자역경매 사용조건
- 제32조 다수공급자물품계약절차 사용조건

제 2 절 입찰공고와 조달의 통지

- 제33조 일반경쟁입찰, 2단계 입찰, 전자역경매에 의한 조달에서의 입찰공고
- 제34조 제한경쟁입찰, 제안서요청, 경쟁협상, 수의계약에 있어서 입찰공고: 조달에 대한 사전통지의 요청
- 제35조 제안요청절차에서의 입찰공고

제 3 장 일반경쟁입찰

제 1 절 입찰공고

- 제36조 입찰공고절차
- 제37조 입찰참가초청의 내용

제38조 입찰공고서류의 제공

제39조 입찰공고문의 내용

제 2 절 입찰의 제출

제40조 입찰의 제출

제41조 입찰의 유효기간; 입찰의 수정 및 철회

제 3 절 입찰의 비교와 평가

제42조 개찰

제43조 입찰서의 검사, 평가 및 비교

제44조 공급자나 계약자와의 협상금지

제 4 장 제한경쟁입찰, 견적요청, 협상 없는 제안서 요청

제45조 제한경쟁입찰

제46조 견적요청

제47조 협상 없는 제안서 요청

제 5 장 2단계 입찰, 협상에 의한 제안서 요청, 순차협상에 의한 제안서, 경쟁협상, 수의계약

제48조 2단계 입찰

제49조 경쟁협상에 의한 제안서 요청

제50조 순차협상에 의한 제안서 요청

제51조 경쟁협상

제52조 수의계약에 의한 조달

제 6 장 전자역경매

제53조 단일조달방법으로서 전자역경매 참여 요청 절차

제54조 낙찰계약 체결절차로서 조달절차 상세요건

제55조 경매등록 및 경매시작

제56조 경매 중 요건

제57조 경매 후 요건

제 7 장 다수공급자물품계약

- 제58조 폐쇄형 다수공급자물품계약의 체결
- 제59조 폐쇄형 다수공급자물품계약의 요건
- 제60조 개방형 다수공급자물품계약의 체결
- 제61조 개방형 다수공급자물품계약의 요건
- 제62조 다수공급자물품계약 절차의 두 번째 단계
- 제63조 다수공급자물품계약 운용 중 중대한 변경의 금지

제 8 장 구제

- 제64조 이의제기권
- 제65조 이의제기의 효과
- 제66조 조달기관에 의한 재심의 신청
- 제67조 독립기구에 의한 심의
- 제68조 이의제기 절차에 있어서 참여자의 권리
- 제69조 이의제기 절차에 있어서 비밀유지

II. 국내 조달법규 현황 및 국가계약법의 체계

1. 국내 조달법규 현황

국내 조달 법규는 크게 계약에 관한 법령, 조달사업에 관한 법령, 전자조달에 관한 법령, 국제입찰에 관한 법령, 정부물품에 관한 법령, 물품목록에 관한 법령, 기타 법령으로 나눌 수 있다. 이 중 정부조달 계약 실무에서 국가계약법이 가장 중요한 법률이다. 지방자치단체계약법은 국가계약법과 그 내용이 거의 유사하나 지자체를 계약 당사자로 한다는 점에서 차이가 있다.

세계에서 전자조달 실무가 가장 앞선 우리나라에서는 2013년 3월 전자조달법을 제정하여 전자조달 업무를 원활히 수행할 수 있도록 하였다. 또한 「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법

제 3 장 국가계약법 체계정비 방안

를 시행령 특례규정」은 1994년 4월 15일 마라케쉬에서 작성된 정부조달협정 등 정부가 가입하거나 체결한 다자간 또는 양자간 정부조달협정을 이행하기 위하여 국가계약법 제4조의 규정에 의한 국제입찰을 실시함에 있어서 국가계약법 시행령에 대한 특례를 정하고 있다.

그 밖에도 조달사업법, 물품관리법, 물품목록정보법 등이 있다.

< 국내 조달 법령 현황 >

구 분	법 령
조달사업에 관한 법률	·조달사업에 관한 법률
전자조달에 관한 법률	·전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률
계약에 관한 법률	·국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 ·지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 ·공공기관의 운영에 관한 법률
국제입찰에 관한 법령	·특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정 ·특정물품 등의 조달에 관한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한법률시행령 특례규정
정부물품에 관한 법령	·물품관리법
물품목록에 관한 법령	·물품목록정보의 관리 및 이용에 관한 법률
기타 법령	·정부기업예산법 ·국가재정법 ·국고금관리법 ·회계관계직원 등의 책임에 관한 법률 ·국유재산법 ·건설산업기본법 등

2. 국가계약법 및 시행령의 체계

국가계약법은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 계약업무를 원활하게 수행할 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다(법 제1조). 이 법은 국제입찰에 따른 정부조달계약과 국가가 대한민국 국민을 계약상대자로 하여 체결하는 계약 등 국가를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용한다(법 제2조).

국가계약법은 총 34개의 조문으로 구성되어 있다. 여기에는 국제입찰에 의한 정보조달계약의 범위, 계약의 원칙, 계약사무의 위임·위탁, 계약의 방법, 입찰공고, 입찰보증금, 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정, 계약보증금, 감독, 하자보증금, 물가변동 등에 따른 계약금액 조정, 장기 계속계약, 단가계약, 개산계약, 공동계약, 지체상금, 과징금, 이의신청, 국가계약분쟁조정위원회 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이와 같이, 국가계약법에는 국가가 계약을 위해 필요한 기본적인 사항만을 규정하고 나머지 상세한 절차와 기준에 관한 사항은 시행령에 위임하고 있는 것이 특징이다.

법률에 비하여 동법 시행령은 무려 117개 조문으로 구성되어 있으며, 시행령에서 계약의 방법, 대형공사계약, 기술제안입찰 등에 의한 계약 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 계약의 방법에는 경쟁방법, 참가자격, 입찰참가자격 사전심사, 공사의 입찰, 2단계 경쟁등의 입찰, 제한경쟁입찰에 의한 계약과 제한사항등, 지명경쟁입찰, 유사물품의 복수경쟁, 수의 계약 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령>

제 1 장 총 칙	제 5 장 계약의 체결 및 이행
제 1 조(목적)	제48조(계약서의 작성)
제 2 조(정의)	제48조의2(국외공사계약)
제 3 조(다른 법령과의 관계)	제49조(계약서작성의 생략)
제 4 조(계약의 원칙)	제50조(계약보증금)
제 4 조의2(청렴계약의 내용과 체결 절차)	제51조(계약보증금의 국고귀속)
제 4 조의3(청렴계약을 위반한 계약의 계속 이행)	제52조(공사계약에 있어서의 이행 보증)
제 5 조(계약관의 대리 및 분임 및 임명통지)	제53조(손해보험의 가입)
제 6 조(계약담당공무원의 재정보증)	제54조(감독)
	제55조(검사)
제 2 장 추정가격 및 예정가격	제56조(검사조서의 작성생략)
제 7 조(추정가격의 산정)	제56조의2(검사를 면제할 수 있는 물품)
제 7 조의2(예정가격의 비치)	제57조(감독과 검사직무의 겸직)
제 8 조(예정가격의 결정방법)	제58조(대가의 지급)
제 9 조(예정가격의 결정기준)	제59조(대가지급지연에 대한 이자)
	제60조(공사계약의 하자담보책임 기간)
제 3 장 계약의 방법	제61조(하자검사)
제10조(경쟁방법)	제62조(하자보수보증금)
제11조(경쟁입찰의 성립)	제63조(하자보수보증금의 직접사용)
제12조(경쟁입찰의 참가자격)	제64조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정)
제13조(입찰참가자격 사전심사)	제65조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)
제14조(공사의 입찰)	제66조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)
제14조의2(공사의 현장설명)	제67조(회계연도 개시 전의 계약)
제15조(계속공사의 입찰참가 제한)	
제16조(물품의 제조·구매 및 용)	

<p>역등의 입찰) 제17조(다량물품의 입찰) 제18조(2단계 경쟁등의 입찰) 제19조(부대입찰) 제20조(재입찰 및 재공고입찰) 제21조(제한경쟁입찰에 의한 계약과 제한사항등) 제22조(공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰) 제23조(지명경쟁입찰에 의한 계약) 제24조(지명경쟁입찰 대상자의 지명) 제25조(유사물품의 복수경쟁) 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 제27조(재공고입찰과 수의계약) 제28조(낙찰자가 계약을 체결하지 아니할 때의 수의계약) 제29조(분할수의계약) 제30조(견적에 의한 가격결정 등) 제31조(계속공사에 대한 수의계약시의 계약금액) 제32조(경쟁계약에 관한 규정의 준용)</p> <p style="text-align: center;">제 4 장 입찰 및 낙찰절차</p> <p>제33조(입찰공고) 제34조(입찰참가의 통지) 제35조(입찰공고의 시기) 제36조(입찰공고의 내용) 제37조(입찰보증금) 제38조(입찰보증금의 국고귀속) 제39조(입찰서의 제출·접수 및</p>	<p>제68조(공사의 분할계약금지) 제69조(장기계속계약 및 계속비계약) 제70조(개산계약) 제71조(종합계약) 제72조(공동계약) 제72조의2(지식기반사업의 공동계약) 제73조(사후원가검토조건부 계약) 제73조의2(건설사업관리용역계약) 제74조(지체상금) 제75조(계약의 해제·해지) 제76조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 제76조의2(과징금 부과와 세부적인 대상과 기준) 제76조의3(과징금의 부과 및 납부) 제76조의4(과징금 납부기한의 연장 및 분할납부) 제76조의5(과징금부과심의위원회 구성) 제76조의6(위원장의 직무) 제76조의7(위원의 제척·기피·회피) 제76조의8(심의의 요청) 제76조의9(심의) 제76조의10(위원회의 회의) 제76조의11(소위원회) 제76조의12(수당) 제77조 삭제</p> <p style="text-align: center;">제 6 장 대형공사계약</p> <p>제78조(적용대상등) 제79조(정의)</p>
---	---

<p>입찰의 무효) 제40조(개찰 및 낙찰선언) 제41조(세입이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 제43조(협상에 의한 계약체결) 제43조의2(지식기반사업의 계약방법) 제44조(품질등에 의한 낙찰자의 결정) 제45조(다량물품을 매각할 경우의 낙찰자 결정) 제46조(다량물품을 제조·구매할 경우의 낙찰자 결정) 제47조(동일가격입찰인 경우의 낙찰자 결정)</p>	<p>제80조(대형공사 입찰방법의 심의등) 제81조 삭제 <1996.12.31> 제82조 삭제 <1996.12.31> 제83조 삭제 <1996.12.31> 제84조(일괄입찰 등의 입찰참가자격) 제84조의2 삭제 제85조(일괄입찰등의 입찰절차) 제85조의2(일괄입찰 등의 실시설계 적격자 또는 낙찰자 결정방법 등 선택) 제86조(대안입찰의 대안채택 및 낙찰자 결정) 제87조(일괄입찰의 낙찰자 선정) 제88조 삭제 <1999.9.9> 제89조(설계비 보상) 제90조 삭제 <2006.5.25> 제91조(설계변경으로 인한 계약금액 조정의 제한) 제91조의2 삭제 <2006.5.25> 제92조(평가) 제 7 장 계약정보의 공개 등 <개정 2005.9.8> 제92조의2(계약관련 정보의 공개) 제93조(계약실적보고) 제94조(계약심의회 의 설치) 제95조 삭제 <2005.9.8> 제96조(지정정보처리장치의 이용) 제 8 장 기술제안입찰 등에 의한 계약 <신설 2007.10.10> 제97조(적용대상 등)</p>
--	--

	<p>제98조(정의)</p> <p>제99조(실시설계 기술제안입찰 및 기본설계 기술제안입찰의 입찰 방법의 심의 등)</p> <p>제100조(실시설계 기술제안입찰등의 입찰참가자격)</p> <p>제101조 삭제 <2010.7.21></p> <p>제102조(실시설계 기술제안입찰등의 낙찰자 결정방법 등 선택)</p> <p>제103조(실시설계 기술제안입찰의 입찰절차)</p> <p>제104조(실시설계 기술제안입찰의 낙찰자 결정)</p> <p>제105조(기본설계 기술제안입찰의 입찰절차)</p> <p>제106조(기본설계 기술제안입찰의 낙찰자 선정)</p> <p>제107조 삭제 <2010.7.21></p> <p>제108조(설계변경으로 인한 계약 금액조정)</p> <p>제109조(평가)</p> <p style="text-align: center;">제 9 장 이의신청과 국가계약분쟁조정위원회</p> <p>제110조(이의신청을 할 수 있는 정 부조달계약의 최소 금액 기준)</p> <p>제111조(국가계약분쟁조정위원회의 구성 및 운영)</p> <p>제112조(심사)</p> <p>제113조(조정)</p> <p>제114조(조정의 중지)</p> <p>제115조(비용부담)</p>
--	---

	<p>제10장 보 칙</p> <p>제116조(고유식별정보의 처리)</p>
--	---

Ⅲ. 비교 분석

앞서 UNCITRAL 모델법의 체계를 살펴보았다. 모델법은 크게 일반 조항과 일반경쟁입찰, 그리고 특수 유형의 조달방법 및 구제절차로 구성되어 있다. 또한 다양한 조달방법을 중심으로 해당 조달방법을 수행하기 위해 필요한 구체적 기준과 절차 등을 상세히 규정하는 방식을 취하고 있어서 조달방법을 중심으로 용이하게 법률 관계를 파악할 수 있도록 구성한 것이 특징이다.

반면, 위에서 살펴본 바와 같이, 국가계약법은 2011년 모델법의 일반조항에 포함되어 있는 일반적인 조달계약의 기본 기준과 절차와 유사한 내용을 규정하고 있다. 또한 특수 유형의 조달방법은 국가계약법 시행령에 위임해서 규정하는 방식을 취하고 있다. 특히 동 시행령 제3장에서 다양한 계약의 방법을 규정하고 있는데, 이는 법 제7조제1항에서 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약을 체결할 때 일반경쟁을 원칙으로 하고, 다만 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 제한경쟁입찰, 지명(指名)경쟁입찰, 또는 수의계약(隨意契約)을 체결할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 모델법의 구성과 달리, 국가계약법은 법률상에서 일반경쟁을 원칙으로 정하고 있을 뿐 다른 조달방법 모두를 시행령에서 규율하도록 하고 있어서 법률상에서 다양한 종류의 조달방법을 파악할 수 없도록 구성되어 있다.

한편 모델법에 규정되어 있는 전자적 수단에 의한 조달방법 등은 국내에선 2013년 3월 22일에 제정된 전자조달법에서 규율하고 있다. 이 법은 조달업무의 전자적 과정을 전자화에 의해 수행될 수 있도록 관련 기준과 절차를 규정하고 있다. 전자역경매와 관련해서, 우리나라는 2008.12.31. 국가계약법 시행령 제10조제3항에 역경매의 도입에 관한 근거를 마련하였다. 그러나 그 세부적인 기준과 절차에 대해서는 관련 법률에 규정이 미흡한 상태이다.

이상에서 UNCITRAL 모델법의 체계는 일반규정과 조달방법에 따른 기준과 절차를 한 눈에 확인할 수 있도록 규정하고 있는 점은 우리 국가계약법 체계 개선에 시사하는 바가 크다. 살피건대, 구체적인 조달방법에 대한 기준과 절차는 대부분 국가계약법 시행령에 규정되어 있는 바 이들을 법률상에 규정하여 일목요연하게 조달방법을 수행할 수 있도록 정비할 필요가 있다.

제 2 절 국가계약법령의 체계 개선 방안

I. 국가계약법 체계 개선 방향

UNCITRAL 모델법과 국가계약법을 비교한 결과 다양한 조달방법에 관한 사항이 국가계약법 시행령에 규정되어 있음을 알 수 있다. 국가계약법상의 조문은 불과 34개로 법률상에는 기본적인 사항만 규정하고 있는 반면, 조달방법의 기준 및 절차에 관한 실체적인 사항은 시행령에 위임하거나 위임되지 않는 내용을 시행령에 담고 있다.

앞서 살펴 본 바와 같이, 국가계약법의 체계와 관련하여 국민의 권리 및 의무 등과 관련된 실체적 사항을 법률이 아닌 시행령에 규정되어 있어 문제가 된다. 이러한 연유로 법률은 34개의 조문으로, 시행령은 117개의 조문으로 구성되어 있는바 실무적으로 법률이 잘 적용되

지 않고 시행령만으로 조달실무가 이루어지는 법률의 형해화 현상이 나타나고 있다.

시행령은 법률이 위임한 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정하는 것이 원칙이다. 그런데 국가계약법은 계약에 관한 기본적인 사항만을 규정하여 마치 기본법과 같은 성격을 띠고 시행령은 국가계약법의 목적을 실현하기 위해 필요한 권리와 의무에 관한 세부적인 사항을 다수 포함하고 있어서 마치 특별법과 같은 성격을 띤다. 이러한 법률과 시행령 간의 어긋난 체계는 정부조달 실무를 집행하면서 개정이 필요할 때 마다 상대적으로 개정절차가 용이한 시행령에 해당 내용을 포함시키다 보니 나타난 현상이라고 본다. 따라서 국가계약법과 시행령 간에 체계에 관한 정비가 시급히 이루어져야 할 것이다. 이러한 현상은 국가계약법뿐만 아니라 조달사업법에서도 유사하게 찾아 볼 수 있다.

생각건대, 모델법이 갖추고 있는 체계는 좋은 지침이 될 수 있다. 이를 참조하여 국가계약법 및 시행령의 체계를 다음과 같이 개선할 필요가 있다.

첫째, 정부조달계약 관련 일반조항, 조달방법의 사용조건 및 절차에 관한 규정을 장으로 구분하여 규정할 필요가 있다. 현행 국가계약법은 조달 계약에 보편적으로 적용되는 일반적 사항만을 규정하고 있는데 시행령에 규정된 조달방법에 관한 규정을 법률상에 별도의 장을 두어 정비할 필요가 있다.

둘째, 조달방법의 사용조건과 주요 절차를 해당 조달방법에 관한 법률상 조문에 함께 규정할 필요가 있다. 시행령에 규정된 각 조달방법에 관한 규정은 조달조건 및 절차에 관하여 상세한 규정을 두고 있지 못하다. 모델법에서 제시하는 조달조건을 해당 조달방법에 반영하고 또한 주요절차는 법률에 세부적인 절차와 기준은 시행령에 각각 편제하여 정비할 필요가 있다.

셋째, 조달방법은 크게 기본이 되는 경쟁입찰과 특수 유형의 조달방법으로 구분하여 별도의 장에서 각각 규정할 필요가 있다. 시행령 제 3장에서는 일반경쟁입찰과 특수 조달방법을 장의 구별 없이 열거적으로 규정하고 있어서 일반경쟁입찰의 중요성이 부각되지 못하고 있다. 경쟁입찰과 특수한 조건이 만족되어야 적용할 수 있는 조달방식을 구별하여 장 또는 절로 구성할 필요가 있다.

II. 국가계약법 및 시행령의 체계 개선 방안

국가계약법 시행령 제3장에 규정된 다음과 같은 조달방법에 관한 규정은 법률상으로 이동하여 정비할 필요가 있다. 다만 해당 조문상에서 절차를 진행하기 위해 요구되는 세부적 기준이나 제출 서류에 관해서는 시행령에 규정을 둘 필요가 있다.

- 1) 제10조제3항 역경매 방식에 관한 규정
- 2) 제12조제1항 경쟁입찰의 참가자격을 갖출 것에 대한 규정 - 세부적인 제출 서류 및 절차에 관한 것은 시행령에 규정
- 3) 제13조제1항-제3항 입찰참자격 사전심사 - 제출서류에 관한 제4항은 시행령에 규정
- 4) 제14조 공사의 입찰의 시행 근거 - 세부절차 및 서류는 시행령에 규정
- 5) 제15조 물품의 제조·구매 및 용역등의 입찰 - 상동
- 6) 제17조 다량물품의 입찰 - 상동
- 7) 제18조 2단계 경쟁등의 입찰 - 상동
- 8) 제19조 부대입찰 - 상동
- 9) 제20조 재입찰 및 재공고입찰
- 10) 제21조 제한경쟁입찰에 의한 계약과 제한사항등
- 11) 제22조 공사의 성질별·규모별 제한에 의한 입찰

제 3 장 국가계약법 체계정비 방안

- 12) 제23조 지명경쟁입찰에 의한 계약 - 상동
- 13) 제25조 유사물품의 복수경쟁 - 상동
- 14) 제26조 수의계약 - 상동
- 15) 제30조 견적에 의한 가격결정 등

제 4 장 국가계약법의 주요 개정 방안

제 1 절 대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue) 도입

I. 개정 사유

대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue) 방식은 이번 모델법 개정에서 새롭게 도입된 조달방법으로서 국가 대규모 IT 사업, 고속기차 등 사회기반시설 등을 구축함에 있어서 민간의 고도의 기술을 차용할 수 있는데 적합한 방식이다. 현재 우리 조달법에는 이러한 형태의 조달방식이 규정되어 있지 않으나 실무적으로 이미 시행한 경험이 있으므로 관련 규정을 신설할 필요가 있다.

II. 주요 내용

2011년 모델법에서 규정하고 있는 “대화에 의한 제안서 요청”의 사용조건(제30조) 및 절차에 관한 내용(제49조)을 살펴보면 다음과 같다.

제30조 제5장 조달방법의 사용조건 (2단계 입찰, 대화에 의한 제안서 요청, 순차협상에 의한 제안서 요청, 경쟁협상, 수의계약)

2. [[승인을 받을 수 있는 기관으로 입법국에 의하여 지정된 기관의 이름]에 의한 승인의 제한 하에],⁵⁸⁾ 조달기관은 다음 각 호에 해당하는 경우 이 법 제49조에 기한 대화에 의한 제안서 요청의 조달방법을 사용할 수 있다.

(a) 조달기관이 이 법 제10조에 기한 조달대상에 대한 상세한 설

58) 입법국이 이 조달방법의 사용을 사전적 통제수단 하에 두고자 하는 경우, 입법국은 각괄호안의 규정을 두는 것을 고려할 수 있다.

명을 작성할 수 없는 경우로서, 조달의 필요에 가장 만족할 만한 결과를 얻기 위하여 공급자들과나 계약자들과의 대화가 필요하다고 조달기관이 판단한 경우

(b) 조달기관이 연구(research), 실험(experiment), 조사(study), 개발(development)의 목적으로 계약체결이 필요한 경우. 다만 상업적 성과를 이루거나 연구개발 비용을 회수하려는 목적으로 상당량의 물품제조를 포함하는 계약은 제외한다.

(c) 입법국의 필수안보이익의 보호를 위하여 선택된 조달방법이 가장 적절한 조달방법이라고 조달기관이 판단하는 경우, 또는

(d) 일반경쟁입찰이 채택되었으나 입찰의 제출이 전혀 없거나 이 법 제19조 제1항에 기하여 조달기관이 조달을 취소한 경우로서, 새로운 일반경쟁입찰이나 제4장 소정의 조달방법에 의해서 는 조달계약의 체결이 어려울 것으로 조달기관이 판단한 경우

제49조 경쟁협상에 의한 제안서 요청

1. 조달기관은 이 법 제35조제1항에 따라 게재된 대화에 의한 제안요청 절차에 참여하기 위한 참가초청을 통하여 제안서를 요청하여야 한다. 다만, 제35조제1항에서 예외로 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 참가초청은 다음 각 호의 내용을 포함한다.

- (a) 조달기관의 이름과 주소
- (b) 알려진 범위 내에서 조달대상의 설명과 조달대상의 공급 요구 또는 희망 시기와 장소
- (c) 조달기관이 이미 인지하고 있는 범위 내에서 조달계약의 조건과 당사자의 서명이 요구되는 경우에는 계약서식
- (d) 절차의 해당 단계
- (e) 공급자들과나 계약자들의 자격을 확인하기 위해 적용되는 기

준과 절차 및 이 법 제9조에 부합하는 자격을 입증하기 위하여 공급자들 또는 계약자들이 제출해야만 하는 증거서류나 기타 정보

- (f) 이 법 제10조에 부합하는 적격 제안서로 고려되기 위하여 충족해야만 하는 제안서의 최저 요건 및 최저 요건을 충족하지 못하는 제안서는 비적격 제안서에 해당하여 거절된다는 설명
- (g) 이 법 제8조에 따른 선언
- (h) 제안서 요청을 취득하는 방법과 장소
- (i) 제안서 요청에 대하여 조달기관이 부과하는 비용
- (j) 제안서 요청에 부과되는 비용의 지불방법과 통화
- (k) 제안서 요청시 이용가능한 언어
- (l) 제안서 제출 방식, 장소 및 마감일

3. 제안서를 요청하는 공급자들 또는 계약자들의 수를 제한하기 위하여 조달기관은 사전선정절차를 채택할 수 있다. 사전선정절차에 대하여 이 법 제18조의 규정들을 본 항과 충돌하지 않는 범위 내에서 준용한다(mutatis mutandis).

- (a) 조달기관은 사전선정서류에서 명시된 자격기준을 최적으로 충족하는 사전 선정된 공급자들 또는 계약자들에게만 제안서를 요청한다는 사실을 사전 선정 서류에 명시하여야 한다.
- (b) 사전선정서류에는 제안서를 요청할 사전선정된 공급자들 또는 계약자들의 최대수와 수치선정이 시행되는 방식을 명시하여야 한다. 그러한 제한을 설정하는 경우, 조달기관은 효율적인 경쟁의 이루어질 수 있도록 하여야만 한다.
- (c) 조달기관은 사전 선정에 대한 참가초청과 사전선정 서류에 명시된 평가 방식에 따라 사전 선정 서류에서 설정된 기준을 충족하는 공급자들 또는 계약자들을 평가하여야 한다.
- (d) 조달기관은 가능하다면 적어도 3명에서부터 사전 선정 서류

에 표시된 최대인원까지 최고점수를 획득한 공급자들과 계약자들을 사전 선정하여야 한다.

- (e) 조달기관은 즉시 개별 공급자 또는 계약자에게 사전 선정되었음을 통지하여야 한다. 그리고 요청에 따라 사전 선정되지 못한 공급자들 또는 계약자들의 요청이 있을 시에는 그 이유를 알려주어야만 한다. 그리고 사전 선정된 모든 공급자들 또는 계약자들의 이름을 알고자 하는 자의 요청이 있을 시에는 해당 정보를 이용하는 것이 가능하다.

4. 조달기관은 다음 각 호의 공급자 또는 계약자에게 제안서 요청을 교부하여야 한다.

- (a) 대화에 의한 제안요청 절차에 참여하기 위한 참가초청이 이 법 제35조제1항의 규정에 따라 공고되는 경우, 참가초청에 명시된 절차와 조건에 따라 참가초청에 답변한 개별 공급자 또는 계약자
- (b) 사전 심사를 채택하는 경우, 이 법 제18조에 따라 사전 심사를 거친 개별 공급자 또는 계약자
- (c) 사전 선정 절차를 채택하는 경우, 사전 선정 서류에 명시된 절차와 요건에 따른 사전 선정된 공급자 또는 계약자
- (d) 이 법 제35조제2항에 의거한 직접 공고의 경우, 조달기간이 선정된 개별 공급자 또는 계약자
만약, 제안서 요청에 부과되는 비용이 있을 시에는 이를 지급한다. 조달기관이 제안서 요청에 부과하는 비용은 공급자들 또는 계약자들에게 해당 제안서를 제공하는 비용만을 반영한다.

5. 제안서 요청은 동조제2항(a)호부터 (f)호까지, (i)호에 명시된 정보 이외에 다음 각 호의 정보를 포함한다.

- (a) 제안서 준비와 제출에 관한 지침

- (b) 공급자들 또는 계약자들이 조달대상의 일부분에 대한 제안서 제출이 허용되는 경우, 제안서 제출이 가능한 부분에 관한 설명
- (c) 제안서 비용의 산정과 표현에 사용되는 통화 또는 통화들. 제안서를 평가하고자 위해 사용될 통화 및 제안서가격을 해당 통화로 교환하기 위한 환율 또는 지정 금융 기관에 의해 공고된 시세 및 지정기일
- (d) 운송, 숙소, 보험, 장비 사용, 관세, 세금에 대한 상환과 같이 조달대상 자체에 부과되는 가격 이외의 가격요소가 포함되어 있는지에 대한 설명을 비롯한 제안서 비용의 산출과 표현 방식
- (e) 이 법 제15조에 따른 공급자 또는 계약자가 제안서 요청에 대한 명확화를 구하는 수단 및 이 단계에서 조달기관이 공급자 또는 계약자의 모임을 소집할 의사가 있는지에 관한 설명
- (f) 절차 중에 논의의 협상의 대상이 포함되지 않는 조달대상 또는 조달계약의 조건에 관한 설명 부분
- (g) 조달기관이 협상에 참가초청하는 공급자들 또는 계약자들의 인원수를 제한하는 경우, 참여인원은 가능한 최소 셋 이상은 되어야 하며 , 적절한 경우에는 최대 인원을 초정한다. 초청인원을 제한하기 위한 기준과 절차는 이 법의 규정에 따라 정한다.
- (h) 이 법 제11조에 따라 제안서를 평가하기 위한 기준과 절차
- (i) 비밀정보와 관련된 조달에 적용되는 것들을 포함하여 이 법과 조달규정, 기타 조달절차에 직접적으로 관련되는 다른 법이나 규정에 대한 언급과 그러한 법들과 규정들을 찾을 수 있는 장소
- (j) 조달절차에서 중간자의 개입 없이 공급자들이나 계약자들에게 직접 의사를 전달하고 공급자들이나 계약자들로부터 직접 의사를 수령할 권한이 부여된 한명 이상의 조달기관 공무원이나 직원의 이름, 기능적 직위와 주소

- (k) 이 법의 규정에 부합하지 않는 조달기관의 행위 또는 결정에 대한 이의제기와 관련하여 이 법 제64조를 근거로 하여 부여되는 권리의 통지 및 적용가능한 정지기간의 지속시간. 다만 본문의 사항이 적용되지 않는 경우에는 그 효과에 관한 설명과 근거
 - (l) 서면조달계약의 이행과 이 법 제22조에 따른 다른 기관에 의한 승인 및 승인을 받기 위한 인수 통지의 발송에 따른 예상기간을 포함하여 낙찰이 선언되면 조달계약이 효력을 발생하기 위해 요구되는 형식절차
 - (m) 조달기관이 이 법에 따라 설정하는 기타 요건과 제안서 준비, 제출 및 조달절차에 관련된 조달규정
6. (a) 조달기관은 접수된 모든 제안서가 설정된 최소한의 요건을 충족하는지를 검토해야 한다. 최소한의 요건을 충족하지 못하는 제안서는 부적격이므로 거절해야 한다.
- (b) 대화에 참가초청하는 공급자들 또는 계약자들의 최대 인원을 제한하도록 설정되어 있고 적격 제안서가 최대인원을 초과하는 경우, 조달기관은 제안서 요청에 명시된 기준과 절차에 따라 적격제안서의 최대 인원을 선정해야 한다.
- (c) 거절의 통지 및 그 이유를 제안서가 거절된 개별 공급자 또는 계약자에게 즉시 발송해야 한다.
7. 조달기관은 협상에 참여하기 위해 적격 제안서를 제출한 공급자 또는 계약자를 초청이 가능한 최대인원의 범위내에서 참가초청해야 한다. 조달기관은 효율적인 경쟁을 보장하기 위하여 협상에 참가초청하는 공급자 또는 계약자의 인원수가 최소 3 이상이 되도록 해야 한다.
8. 대화는 조달기관의 동일한 대표에 의하여 동일하게 진행되어야 한다.

9. 조달기관은 제안서 요청에서 명시된 대화에 대상이 되지 않는 조달대상, 자격 또는 평가 기준, 동조 제2항(f)에 따라 설정된 최저 요건, 조달대상이나 조달계약조건의 설명부분을 대화가 진행되는 동안에는 변경하지 못한다.
10. 조달기관이 대화 과정 중에 공급자 또는 계약자에게 의사 전달하여 생성된 요건, 가이드라인, 문서, 명확화 또는 그 밖의 정보는 대화에 참여하는 다른 모든 공급자들 또는 계약자들에게 동시적으로 공평하게 전달되어야 한다.
11. 대화 이후, 조달기관은 절차에 참여하는 모든 공급자들 또는 계약자들에게 제안서의 모든 측면에서 최적의 최종 제안서를 제출하도록 요청해야 한다. 해당 요청은 서면으로 이루어져야 하고 최적의 최종 제안서를 제출하는 방법, 장소 및 마감일을 명시해야 한다.
12. 조달기관과 공급자나 계약자 사이에 최적의 최종 제안서에 관한 협상은 이루어질 수 없다.
13. 제안서 요청에 명시된 평가 기준과 그 절차에 따라 조달기관의 요구를 최적으로 충족하는 제안이 낙찰되어야 한다.

II. 개정 조문

새로운 계약방법인 대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue) 방식을 국가계약법에 도입하기 위하여 다음과 같이 조문을 신설할 필요가 있다.

현 행	개정안
(신설)	제○○조(대화에 의한 제안서 입찰) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공

제 4 장 국가계약법의 주요 개정 방안

현 행	개정안
	<p>무원은 물품의 제조·구매 또는 용역 계약(단순한 노무에 의한 용역으로서 기획재정부령이 정하는 계약은 제외한다)에 있어서 미리 적절한 규격등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 대화에 의한 제안서 입찰을 실시할 수 있다.</p> <p>② 제1항의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 참가자의 수를 제한하기 위하여 사전선정절차를 선택할 수 있다. 다만, 참가자는 3인 미만으로 제한할 수 없다.</p> <p>④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 제1항에 따른 최적의 기술, 규격 등을 도출하기 위하여 대통령령이 정하는 위원회를 구성하여 동시에 대화를 진행할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 대화에 의한 제안서 입찰을 위하여 공고방법, 평가기준 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

제 2 절 과다저가입찰의 거절 도입

I. 개정 사유

모델법 제20조는 조달기관으로 하여금 가격이 과다하게 저가여서 참가자의 조달계약의 이행능력에 의문을 갖게 하는 입찰에 대하여 거절할 수 있도록 하고 있다. 이를 통하여 조달기관은 조달계약의 불이행, 추가비용발생, 이행지연 등의 위험을 방지할 수 있다. 현행 국가계약법은 과다저가입찰에 관한 명시적 규정을 두고 있지 않다. 따라서 계약을 성실히 이행할 수 없을 정도의 과다한 저가 입찰에 대해서는 거절할 수 있는 명시적 규정이 필요하고, 또한 입찰자의 소명기회 등의 절차와 기준이 마련될 필요가 있다.

그리고 모델법은 과다저가입찰의 경우 비가격적 요소를 포함한 가격 개념을 사용할 수 있도록 하고 있는 점도 유념할 필요가 있다. 이러한 과다저가입찰은 과다 가격 경쟁이 치열한 전자역경매 등에도 적용될 수 있을 것이다.

II. 주요 내용

2011년 모델법에 규정된 과다저가입찰 거절에 관한 규정(제20조)을 살펴보면 다음과 같다.

제20조 과다저가입찰에 대한 거절

1. 입찰의 다른 구성요소와 종합하여 볼 때 가격이 조달대상에 비추어 과다하게 저가이고(abnormally low), 그러한 가격에 의할 경우 입찰 제출한 공급자나 계약자의 조달계약 이행능력이 의문시되는 것으로 조달기관이 판단한 경우로서, 조달기관이 다음 각 호의 조치를 취한 경우 입찰을 거절할 수 있다.

- (a) 조달기관이 의문시되는 입찰 제출한 공급자나 계약자에게 서면으로 공급자나 계약자의 조달계약 이행능력에 관한 세부내역을 요구한 경우
- (b) 조달기관이 위의 요구에 따라 공급자나 계약자에 의하여 제공된 정보와 입찰에 포함된 정보를 고려하였음에도 그와 같은 의문을 계속 갖게 되는 경우

2. 조달기관이 본 조에 따라 입찰 거절한 조달기관의 결정과 그 이유 및 공급자나 계약자와의 본 조에 기한 모든 의사표시내용은 조달절차의 기록에 포함되어야 한다. 조달기관의 결정과 그 이유는 신속히 관련 공급자나 계약자에게 전달되어야 한다.

위 과다저가 입찰 거절은 입찰자의 입찰 가격이 지나치게 낮아 조달계약을 성실히 이행할 수 없을 거라는 의문을 갖게 하는 경우 조달기관이 해당 입찰을 거절할 수 있는 근거를 마련해 주고 있다. 이를 통하여 조달기관은 조달계약의 불이행, 추가비용발생, 이행지연 등의 위험을 방지할 수 있다. 그러나 가격이 과다하게 저가라는 이유만으로 입찰을 거절할 수 있도록 할 경우 조달기관의 이러한 권리가 남용될 우려가 있다.

이러한 이유에서 본 조는 조달기관이 그 실증을 위한 일정한 조치를 취한 경우에 한하여 과다저가입찰 거절할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 본 조는 다른 법규의 입찰거절 관련 규정들에는 아무런 영향을 미치지 아니한다. 본 조 제1항은 적법절차의 준수를 확보하고 공급자나 계약자의 권리를 보장하기 위하여 조달기관이 과다저가입찰의 거절 전에 거쳐야 하는 절차들을 명시하고 있다.

조달기관은 문제되는 공급자나 계약자에게 서면으로 조달관련 세부내역을 제출할 것을 요청하여야 한다. 조달대상의 품질, 제조방법, 제조기술, 기타 특유한 사정과 같이 제출된 가격 하에서 조달계약 이행

할 수 있을지 여부 판단할 수 있게 하는 정보의 제공을 요구할 수 있다.

다음으로 조달기관은 가격평가를 위하여 공급자나 계약자가 제공한 답변내용을 고려하여야 한다. 답변을 제공하지 않은 경우라 하더라도 이를 이유로 바로 입찰을 거절할 수는 없고 과다저가입찰여부의 판단 사유로 고려되어야 한다. 이러한 절차를 거친 후 조달기관은 과다저가입찰을 거절할 수 있으나, 과다저가입찰로 판단된 경우라 하더라도 그 입찰의 거절은 의무사항이 아닌 선택사항이다.

제2항에 기하여 과다저가입찰의 거절을 위한 결정은 조달절차의 기록에 포함되어야 하고 신속히 관련 공급자나 계약자에게 전달되어야 한다. 본 조의 거절권리를 행사하지 않더라도, 공급자나 계약자의 참가자격과 입찰내용을 엄격히 심사하는 것만으로도 조달계약 불이행 위험을 방지할 수도 있다.

Ⅲ. 개정 조문

과다저가입찰 거절에 관한 사항을 국가계약법에 규정하기 위해서는 동법 제10조 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정에 관한 규정을 개정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 국가계약법 제10조는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정에 관하여 규정하고 있는데, 동조 제2항에서 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 낙찰자 선정 기준을 규정하고 있다. 과다저가입찰의 경우 국고의 부담이 되는 경쟁입찰과 관련된 것이므로 동조에 관련사항을 다음과 같이 규정할 수 있을 것이다.

현 행	개정안
제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ① 세입의 원인이 되는 경쟁입찰에서는 최고가격의 입찰자를 낙찰	제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)

제 4 장 국가계약법의 주요 개정 방안

현 행	개정안
<p>자로 한다. 다만, 계약의 목적, 입찰 가격과 수량 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 다음 각 호의 어느 하나의 기준에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자 2. 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자 3. 그 밖에 계약의 성질, 규모 등을 고려하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 	<p>③ 제2항 제1호에도 불구하고 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰의 가격이 과도하게 낮아 계약이 충분히 이행될 수 없다고 판단되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 입찰을 거절할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따라 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 입찰을 거절하는 경우에는 그 사실을 입찰자에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 입찰자는 해당 입찰가격으로</p>

현 행	개정안
	충분히 계약을 이행할 수 있음을 소명할 수 있다.

제 3 절 정지기간(standstill period)의 도입

I. 개정 사유

모델법 제22조제2항에서 낙찰선언 직후 일정한 정지기간(standstill period)을 두어 이의제기를 할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 긴급을 요하는 조달이나 개방형 다수공급자물품계약이 전자적 방식으로 이루어지는 경우에는 정지기간을 적용하지 않고 있다. 조달기관은 정지기간 동안은 조달계약을 체결할 수 없다.

국가계약법은 계약체결 전에 이러한 정지기간을 두고 있지 않다. 국내 많은 조달 실무가와 전문가들은 정지기간의 필요성을 인정하고 있는데, 즉 계약의 효력 발생 전에 조달 절차상에 문제가 없었는지 여부를 검토하는 것이 계약 효력 발생 후 분쟁절차로 진행되는 것보다 합리적이기 때문이다.

II. 주요 내용

2011년 모델법에 규정된 정지기간에 관한 규정(제22조)을 보면 다음과 같다.

제22조 낙찰의 선언 및 조달계약의 효력발생

1. 조달기관은 다음 각 호에 해당하지 않는 한 낙찰선언을 하여야 한다.

- (a) 낙찰자로 된 공급자나 계약자가 이 법 제9조에 따른 참가자격을 얻지 못한 경우
- (b) 조달이 이 법 제19조 제1항에 따라 취소된 경우
- (c) 평가 결과 이루어진 낙찰이 이 법 제20조에 따라 과다저가입찰로 거절된 경우
- (d) 낙찰자로 된 공급자나 계약자가 이 법 제21조에 따라 조달절차에서 배제된 경우

2. 조달기관은 입찰 제출한 각 공급자와 계약자에게 정지기간(standstill period) 경과 후 낙찰선언 할 것이라는 결정을 신속히 통지하여야 한다. 그 통지는 최소한 다음 각 호의 정보를 포함하여야 한다.

- (a) 낙찰자로 된 공급자나 계약자의 이름과 주소
- (b) 계약가격, 또는 가격과 다른 평가기준에 의하여 낙찰선언이 이루어진 경우 계약가격과 낙찰로 된 입찰의 다른 특성 및 상대적 장점의 요약
- (c) 조달규정의 요구에 따라 입찰공고서류에 제시된 정지기간. 정지기간은 입찰제출한 모든 공급자들이나 계약자에 대한 본항 소정의 통지가 발송된(dispatch) 날로부터 기산한다.

3. 본 조 제2항은 다음 각 호의 조달계약의 체결에는 적용되지 아니한다.

- (a) 2차 경쟁 없는 다수공급자물품계약절차
- (b) 계약가격(contract price)이 조달규정에 제시된 기준가격(threshold amount)에 미달하는 경우
- (c) 급박한 공공의 이익(urgent public interest)에 대한 고려에 의하여 정지기간 없이 조달절차가 진행되어야 한다고 조달기관이 결정한 경우. 급박한 고려가 존재한다는 조달기관의 위 결정과 그 이유는 조달절차기록에 포함되어야 한다.

4. 정지기간이 끝난 후 또는 정지기간의 적용이 없는 경우에는 낙찰선언 직후, [법원이나 법원들의 이름] 또는 [입법국이 지정한 다른 관련 기관의 이름]의 다른 명령이 없는 한, 조달기관은 낙찰로 된 입찰 제출한 공급자나 계약자에게 낙찰선언의 통지를 발송하여야 한다.
5. 서면조달계약(written procurement contract) 그리고/또는 다른 기관의 승인이 요구되지 않는 경우, 낙찰 조건에 따른 조달계약은 관련 공급자나 계약자에게 그 입찰이 유효한 동안 낙찰선언의 통지가 발송됨으로써 그 효력이 발생한다.
6. 입찰공고서류에서 낙찰자로 된 공급자나 계약자로 하여금 낙찰 조건에 따라 서면조달계약에 서명하도록 요구하는 경우,
 - (a) 조달기관과 관련 공급자나 계약자는 낙찰선언 통지가 관련 공급자나 계약자에게 발송된 후 상당한 기간 내에 조달계약에 서명하여야 한다.
 - (b) 입찰공고서류에서 조달계약이 다른 기관의 승인에 따라야 한다고 규정하지 아니한 경우, 조달계약은 관련 공급자나 계약자 및 조달기관이 계약서에 서명하면 그 효력이 발생한다. 낙찰선언의 통지가 관련 공급자나 계약자에게 발송된 때로부터 조달계약의 효력이 발생하기까지 사이에, 조달기관과 공급자나 계약자는 조달계약의 효력발생이나 그 이행에 영향을 미치는 행동을 하여서는 안된다.
7. 입찰공고서류에서 조달계약이 다른 기관에 의한 승인의 대상이라고 규정하는 경우, 조달계약은 그 승인이 주어질 때까지 효력을 발생하지 아니한다. 입찰공고서류에서는 낙찰선언 통지의 발송 후 승인을 얻기 위하여 요구되는 예상기간을 명시하여야 한다. 입찰공고서류에서 정한 기간 내에 승인을 얻지 못한 경우, 이 법의 규정에 의하여 연장되는 경우가 아닌 한, 입찰공고서류

에서 정한 입찰 등의 유효기간이나 이 법 제17조 소정의 입찰보증 유효기간이 연장되지 아니한다.

8. 낙찰자로 된 공급자나 계약자가 요구되는 서면조달계약에 서명하지 못한 경우 또는 계약의 이행을 위한 보증을 제공하지 못한 경우, 조달기관은 조달을 취소하거나 이 법과 입찰공고서류에 제시된 기준과 절차에 따라 유효하게 남아있는 입찰 중 새로운 낙찰자 선정할 것을 결정할 수 있다. 후자의 경우 본 조의 규정들은 그 입찰에 대하여 준용된다.
9. 본 조의 통지는, 이 법 제7조 소정의 신뢰할 수 있는 수단에 의하여, 신속히 그리고 적절히 주소 정하거나 다른 송달장소 특정하여 공급자나 계약자에게 전달되거나 또는 공급자나 계약자에게 통지 전달할 수 있는 적절한 기관에게 전해지는 경우 발송이 이루어진다.
10. 조달계약의 효력이 발생하고 계약의 이행을 위한 보증의 제공이 공급자나 계약자에 의하여 이루어진 경우, 다른 공급자들이나 계약자들에게도 조달계약의 당사자인 공급자나 계약자의 이름과 주소 및 그 계약가격을 명시하여 조달계약의 통지가 이루어져야 한다.

Ⅲ. 개정 조문

조달계약 체결 전에 정지기간을 두도록 국가계약법에 법적 근거를 다음과 같이 마련할 필요가 있다.

현 행	개정안
(신설)	제11조의2(정지기간) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 낙찰

현 행	개정안
	<p>자가 결정되면 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정한 기간을 정하여 그 사실을 다른 입찰자에게 통지하고, 입찰자가 이의가 있는 경우에는 제기할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 계약의 성격상 긴급을 요하는 경우에는 그러하지 아니한다.</p> <p>② 제1항에 따른 정지기간은 입찰자에게 통지가 발송된 날로부터 기산하며, 정지기간에 대한 내용이 입찰 공고에 포함되어 있어야 한다.</p>

제 4 절 전자역경매의 구체적 기준 및 절차

I. 개정 사유

우리나라는 2008.12.31. 국가계약법 시행령 제10조제3항에 역경매의 도입 근거를 마련하고, 현재 2천만원 미만의 소액계약에 대하여 구축된 전자역경매시스템을 이용하여 운영 중에 있다.⁵⁹⁾ 그러나 현행 시행령은 전자역경매에 대한 법적 근거만 마련되어 있을 뿐 그 구체적인 기준과 절차에 대한 규정이 없다.

또한 역경매에 관한 시행령 제10조 제3항은 물품의 구매에 한정하여 적용하고 있는 반면, 모델법은 물품은 물론 서비스 등에도 적용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 전자역경매는 세계적으로 일부 국가를 중심으로 물품을 한정하여 운용되고 있는 점을 고려한다면 물품 구매에 한정하여 적용하는 것이 바람직할 것이다.

59) 손승우, UNCITRAL 정부조달 실무그룹 I 회의 보고서, 법무부, 2011.1, 61면.

따라서 조달업무를 전자적으로 처리하는 데에 필요한 사항을 규정하고 있는 전자조달법에 전자역경매에 관한 구체적인 절차와 기준을 마련하는 것이 필요하다고 본다.

II. 주요 내용

2011년 모델법에 규정된 전자역경매에 사용조건(제31조) 및 역경매 절차에 관한 규정(제53조~제57조)을 보면 다음과 같다.

제31조 전자역경매 사용조건

1. 조달기관은 다음 각 호의 조건 충족하는 경우 이 법 제6장의 규정에 기한 전자역경매의 조달방법 사용할 수 있다.
 - (a) 조달기관이 조달대상에 대한 세부적인 설명서를 작성할 수 있는 경우
 - (b) 유효한 경쟁이 보장되는 전자역경매에 참가하기 위한 참가자격이 인정될 것으로 예측되는 공급자들이나 계약자들에 의한 경쟁적인 시장이 형성되어 있고 유효한 경쟁이 보장되는 경우, 그리고
 - (c) 낙찰자 결정을 위하여 조달기간이 사용할 기준들이 수량적이고 금전적 표현으로 표시될 수 있는 경우
2. 조달기관은 이 법의 규정에 의하여 적절한 경우 조달방법에 기한 조달계약 체결 이전 단계에서 전자역경매를 사용할 수 있다. 조달기관은 이 법 규정에 기한 2차 경쟁에 의한 다수공급자물품 계약절차에서 조달계약의 체결을 위하여 전자역경매를 사용할 수 있다. 본 항에 기한 전자역경매는 본 조 제1항 (c)의 조건이 충족된 경우에 한하여 사용될 수 있다.

전자역경매 절차

제53조 단일조달방법으로서 전자역경매 참여요청 절차

1. 조달기관은 이 법 제33조에 따라 게재되는 전자역경매에 대한 참가초청으로 응찰(bids)을 공고해야 한다. 참가초청은 다음 각 호의 정보를 포함해야 한다.

- (a) 조달기관의 이름과 주소
- (b) 이 법 제10조에 부합하는 조달대상의 상세 설명과 조달대상의 공급 희망 또는 요구 시기와 장소
- (c) 조달기관이 이미 알고 있는 범위내에서 조달계약의 조건과 당사자가 서명한 계약서식
- (d) 이 법 제8조에 따른 선언
- (e) 공급자들 또는 계약자들의 자격을 확인하기 위한 기준과 절차 및 이 법 제8조에 부합하는 자격을 입증하기 위하여 공급자들 또는 계약자들이 제출해야 하는 증거서류와 그 밖의 정보
- (f) 조달대상에 관한 응찰을 검토하기 위한 기준과 절차
- (g) 경매 진행 중에 평가절차에 적용되는 수학적 공식을 포함하여 이 법 제11조에 따른 응찰을 평가하기 위한 기준과 절차
- (h) 응찰가격이 운송, 보험, 관세, 세금 등 조달대상 자체에 부과되는 가격 이외의 요소가 포함되는지의 여부에 관한 설명을 포함하여 응찰가격의 산정 및 표현 방식
- (i) 응찰가격이 산정되고 표현되는 통화 또는 통화들
- (j) 경매를 개최하기 위하여 경매 등록이 요구되는 공급자들 또는 계약자들의 최저 인원수. 경매 참가 인원수는 효율적인 경쟁을 보장하기에 충분한 수가 되어야 한다.
- [(k) 동조제2항에 따라 경매등록의 공급자들 또는 계약자들의 인원수를 제한하는 경우, 동조제2항에 부합하는 적절한 최대인원과 그 선정 기준 및 절차]

- (l) 경매접속에 관한 적절한 정보를 포함하여 경매 접속 방법
- (m) 공급자들 또는 계약자들의 경매 등록 마감일과 등록요건
- (n) 경매응찰개시 날짜 및 시간과 응찰자 확인을 위한 요건
- (o) 경매응찰마감을 규제하는 기준
- (p) 경매 진행 중에 응찰자들이 이용할 수 있는 정보, 언어 및 응찰자들이 응찰할 수 있는 조건을 포함하여 경매행위를 위한 다른 규칙
- (q) 비밀정보와 관련된 조달에 적용되는 것들을 포함하여 이 법과 조달규정, 기타 조달절차에 직접적으로 관련되는 다른 법이나 규정에 대한 언급과 그러한 법들과 규정들을 찾을 수 있는 장소
- (r) 공급자들 또는 계약자들이 조달절차에 관한 정보의 명확성을 확인할 수 있는 방법
- (s) 경매 이전과 이후에 조달절차에서 중간자의 개입 없이 공급자나 계약자들에게 직접 의사를 전달하고 공급자나 계약자들로부터 직접 의사를 수령할 권한이 부여된 한명 이상의 조달기관 공무원이나 직원의 이름, 기능적 직위와 주소
- (t) 이 법의 규정에 부합하지 않는 조달기관의 행위 또는 결정에 대한 이의제기와 관련하여 이 법 제64조를 근거로 하여 부여되는 권리의 통지 및 적용가능한 정지기간의 지속시간에 대한 정보. 다만 본문의 사항이 적용되지 않는 경우에는 그 효과에 관한 설명과 근거
- (u) 이 법 제57조에 따른 자격 또는 적합성의 확인을 포함하여 경매 이후에 효력을 발생하는 조달계약에 요구되는 형식절차와 이 법 제22조에 따른 서면으로 작성된 조달계약의 이행
- (v) 조달기관이 이 법에 따라 설정한 다른 요건과 조달절차에 관한 조달규정

2. 조달기관은 전자역경매에 등록될 수 있는 공급자들과 계약자들의 최대인원수를 의사소통시스템에서 요구하는 수용능력상의 범위까지만 제한할 수 있다. 그리고 비차별적 방식으로 등록되는 공급자들 또는 계약자들을 선정해야 한다. 조달기관은 이 법 제 25조에서 요구하는 기록에 최대인원제한을 정당화하는 이유와 상황에 관한 설명을 포함해야 한다.
3. 조달기관은 전자역경매에서 최초 응찰의 검토 또는 평가를 선행할 것인지에 관하여 조달의 상황을 고려하여 결정할 수 있다. 그러한 경우에, 경매에 대한 참가초청은 동조 제1항에 열거된 정보 이외에 다음 각 호의 내용을 포함해야 한다.
 - (a) 최초 응찰의 준비를 위한 지침 및 제출하기 위한 참가초청
 - (b) 최초 응찰을 제출하는 방식, 장소 및 마감일
4. 전자역경매에서 최초 응찰의 심사 또는 평가가 선행되는 경우, 조달기관은 최초 응찰의 심사 또는 검토를 마친 후에는 다음 각 호의 행위를 즉시 행하여야 한다.
 - (a) 최초 응찰이 거절된 개별 공급자 또는 계약자에게 거절에 관한 통지 및 그 이유를 발송한다.
 - (b) 최초 응찰자격이 있는 공급자 또는 계약자에게 경매 참가에 요구되는 모든 정보를 제공하는 경매 참가초청을 교부한다.
 - (c) 최초 응찰의 평가가 시행되는 경우, 평가의 결과에 경매 참가초청은 공급자 또는 계약자와 관련 있는 평가의 결과를 첨부해야 한다.

제54조 낙찰계약 체결절차로서 조달절차 상세요건

1. 조달 방법 또는 이단계 경쟁이 있는 다수공급자물품계약절차에서 조달계약에 앞서는 단계에서 전자역경매를 적용하는 경우, 조달절차에서 공급자들 또는 계약자들의 참여를 최초로 공시하

는 시점에서 조달기관은 공급자들 또는 계약자들에게 경매가 개시된다는 것을 통보해야 한다. 그리고 이 법의 규정에 따라 요구되는 경매에 관한 정보를 추가적으로 제공해야 한다.

- (a) 경매가 진행되는 동안 평가 절차에 적용되는 수학적 공식
 - (b) 경매접속과 관련된 적절한 정보를 포함하는 경매 접속 방법
2. 전자역경매가 개시되기 전에, 조달기관은 절차에 참여하는 모든 공급자들 또는 계약자들에게 다음 각 호의 정보가 명시된 경매 참가초청을 교부해야 한다.
- (a) 공급자들 또는 계약자들의 경매등록마감일과 등록요건
 - (b) 경매응찰개시의 날짜와 시간 및 응찰자를 확인하는 요건
 - (c) 경매응찰마감을 규제하는 기준
 - (d) 경매가 진행되는 동안 응찰자가 이용할 수 있는 정보를 포함하여 경매 행위에 대한 다른 규칙 및 응찰할 수 있는 조건
3. 최초 응찰의 평가가 시행되는 경우, 평가의 결과에 경매 참가초청은 공급자 또는 계약자와 관련 있는 평가의 결과를 첨부해야 한다.

제55조 경매등록 및 경매 시작

1. 등록 공급자나 계약자에게 전자역경매에의 참가등록 확인은 즉시 통보해야 한다.
2. 전자역경매의 참가등록한 공급자들 또는 계약자들의 인원이 효율적 경쟁을 보장하기에 충분하지 않은 경우, 조달기관은 경매를 취소할 수 있다. 등록 공급자나 계약자에게 경매의 취소사실을 즉시 개별적으로 통지하여야 한다.
3. 전자역경매 참가초청의 교부로부터 경매가 실시되기까지의 기간은 조달기관의 필요를 고려하는 동시에 공급자들이나 계약자들로 하여금 경매를 준비하기에 충분한 기간이어야 한다.

제56조 경매 중 요건

1. 전자역경매는 다음 각 호의 정보를 기반으로 해야 한다.
 - (a) 조달계약이 최저 가격 응찰을 기준으로 체결되는 경우, 가격 또는
 - (b) 조달계약이 최적 응찰을 기준으로 체결되는 경우, 이 법 제 53조 및 제54조에 따라 공급자들 또는 계약자들에게 명시된 가격과 그 밖의 기준
2. 경매가 진행되는 동안에는
 - (a) 동등하고 지속적으로 응찰을 제출할 기회를 모든 응찰자가 가져야 한다.
 - (b) 이 법 제53조 및 제54조에 따라 공급자들 또는 계약자들에게 제공되는 기준, 절차 및 수학적 공식에 따른 모든 응찰에 대한 자동적인 평가가 이루어져야 한다.
 - (c) 경매가 진행되는 동안 다른 응찰과 비교하여 응찰자 본인의 제출을 결정하기에 충분한 정보를 개별적으로 즉시 그리고 지속적으로 응찰자들이 제공받아야 한다.
 - (d) 조달기관과 응찰자 간에 또는 응찰자들 간에 의사교환이 이루어져서는 아니 된다. 다만, 본 항 (a)호와 (c)호의 경우는 제외한다.
3. 조달기관은 경매가 진행되는 동안 응찰자의 신분을 공개해서는 아니 된다.
4. 이 법 제53조 및 제54조에 따른 공급자들 또는 계약자들에게 명시된 기준에 따라 경매응찰을 마감해야 한다.
5. 경매의 적절한 수행에 장애를 초래한 정보전달과정의 문제가 발생한 경우 또는 전자역경매의 수행을 위한 규칙에 규정된 다른 이유가 발생한 경우, 조달기관은 전자역경매를 중지하거나

종료해야 한다. 전자역경매를 중지하거나 종결하는 경우, 조달기관은 응찰자의 신분을 공개해서는 아니 된다.

제57조 경매 후 요건

1. 경매응찰마감단계에서 최저가격 또는 최적평가로 확인된 응찰에 대하여 낙찰이 이루어져야 한다.
2. 최초응찰의 심사 또는 평가가 선행되지 않은 전자역경매에 의한 조달의 경우, 낙찰이 된 응찰의 적합성과 경매에 응찰한 공급자들 또는 계약자들의 자격을 경매응찰 마감 후에 조달기관이 확인해야 한다. 낙찰이 된 응찰이 부적합하거나 해당 응찰을 제출한 공급자 또는 계약자의 자격이 부적합한 경우, 조달기관은 그 응찰을 거절해야 한다. 이 법 제19조제1항에 따른 조달기관의 조달취소권을 침해함이 없이, 조달기관은 해당 응찰이 적합하고 응찰을 제출한 공급자 또는 계약자의 유효한 자격을 확인한 경매응찰마감단계에서의 차순위 최적 가격 응찰 또는 차순위 최적 응찰을 선정해야 한다.
3. 경매응찰마감단계에서 낙찰이 이루어진 응찰의 응찰가격이 너무 낮아 응찰자의 조달계약 이행능력에 우려가 있다고 조달기관이 판단하는 경우, 이 법 제20조 소정의 절차를 조달기관이 채택할 수 있다. 조달기관이 제20조에 따른 응찰가격이 너무 낮은 응찰을 거절한 경우, 경매응찰마감단계에서 차순위 최저가격이었거나 차순위 최적평가였던 응찰에 대하여 조달기관이 선정해야 한다. 동조는 다른 모든 응찰을 거절할 수 있는 제16조 제1항 소정의 조달기관 권리의 제한 하에, 낙찰자로 선정하여야 한다. 동조는 이 법 제19조제1항에 따른 조달기관의 조달취소권을 침해하지 않는다.

Ⅲ. 개정 조문

전자역경매와 관련된 구체적인 기준과 절차는 조달계약과 관련된 사항이므로 국가계약법에 두는 것이 타당하나, 우리나라는 전자조달과 관련해서는 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」에서 규율하고 있으므로 이 법에 전자역경매의 관한 사항을 규정할 필요가 있다. 동법 제2장은 조달업무의 전자화에 관한 사항을 다루고 있는 바 전자역경매에 관한 구체적인 기준과 절차를 여기서 다루는 것이 적절할 것이다. 전자역경매에 관한 규정은 다음과 같다.

현 행	개정안
(신설)	<p>제○○조(전자역경매) ① 수요기관의 장 또는 계약담당자는 물품을 구매를 위하여 대통령령으로 정하는 조건이 충족되는 경우 전자조달시스템을 이용하여 입찰을 역경매에 부칠 수 있다.</p> <p>② 수요기관의 장 또는 계약담당자가 입찰을 제1항에 따른 전자역경매로 하는 경우에는 역경매 참가등록, 역경매방법, 평가방법, 경매기간, 기준, 절차 등에 관한 사항을 공고하거나 통지하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 전자역경매에 등록된 참가자의 수가 효율적인 경쟁을 하기에 충분하지 않은 경우 수요기관의 장 또는 계약담당자는 해당 경매를 취소할 수 있다. 이 경우 등록된 참가자에게 경매의 취소 사실을 즉시 개별적으로 통지하여야 한다.</p>

제 4 장 국가계약법의 주요 개정 방안

현 행	개정안
	<p>④ 수요기관의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따른 경매가 진행되는 동안에 참가자에게 지속적으로 입찰을 제출할 수 있도록 동등한 기회를 보장하여야 한다. 이 경우 입찰은 전자조달시스템에 의해서 자동적으로 평가되어야 한다.</p> <p>⑤ 제4항에 따라 제출된 입찰가격 중 경매기간 종료 시에 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 한다.</p> <p>⑥ 제1항부터 제5항에 따른 전자역경매의 방법, 기준, 절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

제 5 장 결 론

이상에서 2011년 UNCITRAL 정부조달 모델법의 체계와 주요 내용을 살펴보고, 이를 바탕으로 국내 국가계약법의 체계 및 법령의 개선 방안을 검토하였다. 특히 이 연구는 정부조달 모델법을 소개하고 있는 기존 연구를 기초로 우리 조달법규의 구체적인 개정 조문안을 다음과 같이 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

우선 모델법과 국가계약법의 체계를 비교분석하여 국가계약법의 체계 개선 방안을 도출하였다. 모델법은 크게 일반조항과 일반경쟁입찰, 그리고 특수 유형의 조달방법 및 구체절차로 구성되어 있어서 다양한 조달방법을 중심으로 관련 규정을 용이하게 파악할 수 있는 장점이 있다. 국가계약법은 모델법의 일반조항에 포함되어 있는 사항을 규정하고 있고 조달방식에 관한 기준과 절차는 동법 시행령에 규정되어 있는 것이 특징이다.

생각건대 모델법이 갖추고 있는 체계에 따라 1)정부조달계약 관련 일반조항, 조달방법의 사용조건 및 절차에 관한 규정을 장으로 구분하여 규정하고, 2) 조달방법의 사용조건과 주요 절차를 해당 조달방법에 관한 법률상 조문에 함께 규정하며, 3) 경쟁입찰과 특수 유형의 조달방법을 구분하여 별도의 장에서 각기 규정할 필요가 있다. 아울러 이 연구는 현재 국가계약법 시행령 제3장에 규정되어 있지만 법률상으로 규정되어야 할 구체적인 조문을 제시하였다.

한편 이 연구는 모델법에 대한 분석을 바탕으로 국가계약법의 주요 개정 방안을 제시하였다. 특히, 모델법에서 새롭게 규정한 “대화에 의한 제안서 요청(Request for proposals with dialogue)”, “과다저가입찰의 거절”, “정지기간(standstill period)”, “전자역경매의 구체적 기준 및 절차” 등을 중심으로 국가계약법 및 전자조달법의 구체적인 개정 조문안을 제시하였다.

제 5 장 결 론

2011년 UNCITRAL 정부조달 모델법은 94년 모델법을 각국의 전문가들이 모여 7년간 작업하여 달성한 성과이며, 여기에는 최고의 모범적이고 실무적 기준을 포함되어 있다. 이 연구는 이러한 모델법에 대한 분석을 통하여 국가계약법의 체계와 전자조달법을 포함하여 구체적인 개선안을 제시하고 있는바 우리 조달 법제의 입법적 개선에 활용되기를 희망하는 바이다.

참고문헌

[국내문헌]

손승우, UNCITRAL 정부조달 모델법 분석을 통한 국내 조달법령의 개선 방안 연구, 한국법제연구원, 2013.12.

_____, 정부조달 회의 보고서(제19차 UNCITRAL 실무그룹 I), 법무부, 2011.1.

_____, “UNCITRAL 정부조달 모델법의 개정논의”, 『통상법률』 통권 제88호, 법무부, 2009.8.

조달청, 전자조달백서, 2007.

_____, 전자조달백서, 2009.

_____, 다수공급자물품계약제도, 2006.4

_____, 조달청 50년사, 1999.

주영국대사관, 영국의 Framework Agreement 제도 -용역 Framework Agreement 및 OGCbuying.solution 사례 중심으로-, 2007.3.

[외국문헌]

「UNCITRAL Model Law on Public Procurement」adopted by the United Nations Commission on International Trade Law on 1 July 2011, United Nations document, A/66/17, annex I.

제16차 회의문서, A/CN.9/WG. I /XI I /CRP.1/Add.1.

제21차 정부조달회의 문서(A/CN.9/WG.I/WP.79/Add.7).

참 고 문 헌

[기타자료]

UNCITRAL, <<http://www.uncitral.org/uncitral/en/index.html>>, (2014.8.3. 방문)