현안분석 2010-06

국가계약법 개선 방안

김승열 · 강문수

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국가계약법 개선 방안

Improvement on State Contract Act

연구자 : 김승열(법제처 법제심의관, 현 국회법제실 파견)

Kim, Seung-Yeol

강문수(한국법제연구원 연구위원)

Kang, Mun-Soo

2010. 8. 31.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

국가를 당사자로 하는 계약에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 있고, 그 밖에도 「조달사업에 관한 법률」 등 많은 법령에서 국가계약에 관한 사항을 규정하고 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 일반법이고, 다른 법령에서 이와 다르게 규정하고 있으면 그 법령에 따르게 될 것이다.

또한 많은 내용이 하위법령에 위임되어 있는데, 헌법상 위임의 범위와 한계를 지키고 있는지도 검토가 필요하다.

계약의 원칙, 입찰참가자격 사전심사, 제한경쟁의 구체적 범위 등은 직접 법률에 규정하여야 할 것이다.

특히 많은 법령에서 수의계약의 특례를 인정하고 있다. 국가계약은 입찰을 통한 경쟁을 원칙으로 한다. 다만, 특별히 필요한 경우에 법령에서 규정하는 경우에만 수의계약을 인정하고 있는데 지나치게 수의계약의 특례를 인정하고 있어 경쟁을 저해한다. 따라서 가능하다면 수의계약의 대상을 줄여야 할 것이다. 수의계약할 수 있는 자가 다수라면 그 중에서 지명경쟁하거나 제한경쟁을 하도록 하는 것도 하나의 개선책이 될 것이다.

경쟁입찰의 경우 낙찰자 선정방법은 원칙적으로 최저가낙찰제이다. 그러나 최저가낙찰제의 문제점을 보완하기 위해 300억원 이상은 저가심사제를, 그 이하는 적격심사제를 채택하고 있다.

적격심사제나 저가심사제는 지나친 가격경쟁으로 인하여 부실시공이 되는 것을 방지하려는 것이나, 결국 가격경쟁이 아닌 운에 의하여 낙찰 여부가 결정되는 문제가 있다. 입찰금액이 아니라 종합적인 계약이행능력을 심사하는 것으로 개선하여야 할 것이다.

마지막으로 계속비 계약, 물품 및 용역계약의 하자담보, 이의신청제도의 보완 등 국가계약에 관한 법령의 미비점도 아울러 보완할 필요가 있다.

※ 키워드 : 국가계약, 입찰, 낙찰, 수의계약

Abstract

With respect to state contracts, the Act on Contracts to which the State is a Party regulates them. In addition, the Government Procurement Act and many other Acts and subordinate statutes regulate them.

The Act on Contracts to which the State is a Party is a General Act, and it shall not apply if it is different from other Acts and subordinate statutes.

Also, many details have been delegated to a sub-decree, it is necessary to investigate to keep the scope and limitations of the Constitution.

Principles of contract, Pre-screening eligibility for bid, the scope of Limited competition, etc. shall be prescribed by Acts.

In particular, a large number of laws have regulated the special case of Free contract. It should have prevented competition. In principle, State contract shall be contracted by Competitive bidding. Therefore, if possible, the special case of Free contract should be reduced.

Among qualified Free contract, to bid by Nominated competition or Limited competition will also be a remedy for.

How to select the successful bidder is, in principle, lowest price system. However, for supplementation of lowest price system, the successful bidder is determined by low price examination in case of more than 30 billion won, by qualification examination in the other case.

Qualification examination and low price examination is to avoid poor construction due to excessive price competition.

The successful bidder is determined eventually by luck rather than competing on price.

It should be improved to select the successful bidder by screening not only bidding price but also comprehensive capabilities contract.

Finally, it is necessary to supplement continuing expenditure contract, warranty against defects of goods contracts and service contracts, appeal system.

※ Key Words : state contract, bid, successful bidding, Free contract

목 차

국문요약 ····· 3

Abstract ····· 5

Ⅰ. 머리글 ····· 11

Ⅱ. 국가계약법의 내용 ····· 13

1. 국가계약이란? ····· 13

가. 국가계약의 근거 법령 ····· 13

나. 국가계약의 개념 ····· 18

다. 국가계약의 종류 ····· 19

라. 국가계약의 일반적 절차 ····· 24

2. 추정가격 ····· 24

3. 예정가격 ····· 26

가. 의 의 ····· 26

나. 예정가격의 비치(영 제7조의2) ····· 26

다. 결정방법(영 제8조) ····· 26

라. 결정기준(영 제9조) ····· 27

마. 예정가격의 변경(규칙 제13조) ····· 32

4. 계약의 방법 ····· 33

가. 일반경쟁 ····· 33

나. 제한경쟁 ····· 33
다. 지명경쟁 ····· 36
라. 수의계약(隨意契約) ····· 38
마. 협상에 의한 계약(영 제43조) ····· 46

5. 입 찰 ····· 47
가. 경쟁입찰 ····· 47
나. 입찰참가자격 사전심사(영 제13조) ····· 49
다. 공사입찰 ····· 51
라. 물품의 제조 구매 및 용역 등의 입찰(영 제16조) ····· 53
마. 기타 입찰방법 ····· 54
바. 입찰공고 ····· 56
사. 입찰서의 제출(영 제39조) ····· 59
아. 입찰의 무효(규칙 제44조) ····· 60
자. 입찰보증금 ····· 62

6. 낙찰자 결정 ····· 66
7. 계약의 체결 및 이행 ····· 71
가. 계약의 체결 ····· 71
나. 계약보증금 ····· 73
다. 공사 및 용역계약의 이행보증(영 제52조) ····· 75
라. 감 독 ····· 77
마. 계약의 해제 및 해지(공사계약일반조건) ····· 78

8. 대가 지급 ····· 78
가. 검 사 ····· 78
나. 대가의 지급 ····· 81

다. 계약의 담보책임 ····· 83
라. 계약금액 조정 ····· 94
마. 지체상금 ····· 103

9. 부정당업자의 입찰참가자격 제한 ····· 104
가. 의 의 ····· 104
나. 제한 사유 및 제한기준 ····· 105
다. 제한의 효력 ····· 109

10. 이의신청 ····· 111
가. 이의신청 사유 ····· 111
나. 이의신청 절차 ····· 111
다. 재 심 ····· 112

. 국가계약법 개선 사항 ····· 113
1. 법령의 체계 개선 ····· 113
가. 상이한 내용의 정비 ····· 113
나. 법령의 소관 준수 ····· 114

2. 경쟁력 강화 ····· 117
가. 낙찰자 결정방법 개선 ····· 117
나. 수의계약 대상의 축소 ····· 118

3. 법령의 미비 보완 ····· 120
가. 계속비 계약 ····· 120
나. 개산계약 ····· 121
다. 하자 담보 ····· 121

라. 입찰참가자격 제한 ····· 121
마. 이의신청 ····· 122

참 고 문 헌 ····· 123

【 】

별 첨

[별 첨] 국가가 수의계약할 수 있는 것 ····· 127

Ⅰ. 머리글

국가를 당사자로 하는 계약에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 있고, 그 밖에도 「조달사업에 관한 법률」 등 많은 법령에서 국가계약에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 때문에 국가계약의 법령 내용을 빈틈없이 파악하기 어렵다.

또한 많은 내용이 하위법령에 위임되어 있는데, 헌법상 위임의 범위와 한계를 지키고 있는지도 검토가 필요하다.

특히 많은 법령에서 수의계약의 특례를 인정하고 있다. 국가계약은 입찰을 통한 경쟁을 원칙으로 한다. 다만, 특별히 필요한 경우에 법령에서 규정하는 경우에만 수의계약을 인정하고 있는데 지나치게 수의계약의 특례를 인정하고 있어 경쟁을 저해한다. 특정한 제한을 하여 제한경쟁으로 유도하는 것이 보다 바람직하다고 할 것이다.

또한 입찰경쟁의 경우에도 낙찰자 선정방법이 다양하게 인정되고 있는데, 최저가제로 하지 않는 경우가 많다. 이 역시 경쟁을 저해하는 원인이 되기도 한다. 물론 최저가제로만 할 경우 계약 대상의 품질을 담보하기 어려운 문제가 있다. 그렇지만 현행 입찰경쟁 방식 중 어떤 경우에는 이른바 운찰제로 운영되어 경쟁입찰이라고 하기 어려운 문제가 있다.

이에 국가계약에 관한 법령을 분석하여 수의계약을 할 수 있는 특례를 합리적으로 조정하고, 입찰경쟁방식을 개선하여 효율적인 국가계약을 유도하며, 그 밖에 체계적인 법령의 틀을 갖추도록 개선방안을 찾고자 한다.

Ⅱ. 국가계약법의 내용

1. 국가계약이란?

가. 국가계약의 근거 법령

국가계약에 관한 기본법으로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 있다. 그 하위 법령으로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」, 「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정」, 「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행특례규칙」이 있다.

정부조달협정의 타결에 따라 1997. 1. 1. 정부조달시장이 개방되었다. 이에 대비하여 정부조달협정의 차질 없는 이행과 계약업무의 원활한 수행을 도모하기 위하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 제정하였다. 정부조달협정 및 국제규범을 반영하여 공정하고 효율적인 정부계약에 관한 제도를 마련하고자 구 「예산회계법」의 계약에 관한 규정을 대체하여 이 법을 따로 제정한 것이다.

이 법은 국제입찰에 의한 정부조달계약, 국가가 대한민국 국민을 계약상대자로 하여 체결하는 계약(세입의 원인이 되는 계약을 포함한다) 등 국가를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용한다.

계약의 내용이 무엇이든 국가가 경제주체로서 당사자가 되는 계약에 대하여는 이 법을 적용한다. 국가의 지출을 필요로 하는 것이든, 국가 수입의 원인이 되는 계약이든 관계없다. 일반회계 및 특별회계에 따른 예산과 국가기관이 관리하는 기금의 지출에 따른 계약도 적용대상에 포함된다.

국가가 계약의 당사자일 경우 계약상대방이 누구인지를 불문하고 이 법이 적용된다고 해석하여야 할 것이다.

그러나 조달청이 국가기관이 아닌 자 이를테면 지방자치단체로부터 조달계약업무를 위탁받아 계약을 체결하는 경우에는 이 법을 적용하지 않는다. 이 경우에는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 적용된다.[1)]

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조제2항 단서에서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 중앙행정기관의 장 또는 전문기관에 위임 또는 위탁하는 경우에는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 계약사무를 처리하도록 규정하고 있다.

반대로 국가업무를 위탁받은 자가 그 업무를 수행하기 위하여 다른 자와 계약을 체결하는 경우에는 국가사무에 관한 계약이지만 계약의 당사자가 국가가 아니므로 이 법을 적용하지 않는다.[2)]

또한 국가계약을 체결한 자가 하도급을 할 때에는 당사자 간의 계약에 의하며, 이 법에 특별한 규정이 없으면 이 법을 적용하지 않는다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다. 이 법은 국가계약의 일반법 지위를 가지는 것이다. 여기서 다른 법률은 「조달사업에 관한 법률」, 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「건설기술관리법」, 「방위사업법」 등을 말한다.

그러나 국가계약도 사법(私法)관계의 계약이기는 하지만, 국가계약은 개인의 이익을 추구하는 일반적 계약과는 달리 공공복리의 추구라는 목적의 달성을 위하여 체결되며, 이에 따라 일반적 계약에 관한 사항을 규정하는 사법과는 별도로 특례규정을 두고 있는 것이므로 「민법」 등 다른 사법보다는 우선 적용된다.

정부조달협정은 1994. 4. 15. 모로코의 마라케쉬에서 서명된 WTO설립협정에 부속된 복수국가 간 무역협정 중의 하나이다. 22개국이 이

1) 법제처 해석 07-0318 2007. 12 .7.
2) 법제처 해석 07-0426 2007. 12 .21., 법제처 해석 06-0306 2006. 12. 8.

협정에 가입하게 되었으며 '96. 1. 1.부터 발효되었다. 우리나라는 1년간 유예기간을 둠으로써 1997. 1. 1.부터 발효되었다.

현재 37개국이 가입하고 있다.[3] 정부조달협정은 공공부문의 상품과 서비스 교역에 관하여 규정하고 있다. 정부조달협정은 이 협정의 적용을 받겠다는 의사표시를 한 국가들에 대해서만 적용되는데 실질적인 시장접근을 위해 양허된 조달기관에 ① 대해서는 내국민대우 및 국제공개경쟁입찰을 기본원칙으로 ② 하고 있다.

국제입찰에 ③ 의하는 정부조달계약의 범위는 정부기관이 체결하는 물품 공사 용역 계약으로서 정부조달협정 및 이에 근거한 국제규범에 따라 기획재정부장관이 고시하는 금액[4] 이상의 계약으로 한다.

"국제입찰"이란 내 외국인 또는 외국인을 대상으로 하여 물품 공사 및 용역을 조달하기 위하여 행하는 입찰을 말하며 수의계약을 포함한다.

국제입찰은 정부조달협정의 회원국에 대해 적용되며, 비회원국에 대해서는 적용되지 않는다.

국제입찰에 의한 정부조달계약의 범위에 해당하는 때에는 이와 상반되는 규정은 적용되지 않는다고 할 것이다. 이를테면 지역제한경쟁, 지역의무공동계약에 관한 규정은 적용되지 않는다.

---

3) 미국, EU(25개 회원국), 캐나다, 홍콩, 아이슬란드, 이스라엘, 한국, 일본, 리히텐슈타인, 노르웨이, 싱가폴, 스위스, 아루바(네덜란드령)

4) 국제입찰대상금액 변경고시
- 적용기간 : '09.1.1 ~ '10.12.31
- 개정이유 : 최근 환율급등에 따른 원/SDR 기준환율의 상승으로 상향 조정
- 개정내용
  - 세계무역기구의 정부조달협정상 개방대상금액
    물품 및 용역 : 2억원
    공사 : 76억원
  - 대한민국 정부와 칠레공화국 정부간의 자유무역협정상 개방대상금액
    물품 및 용역 : 8천만원
    공사 : 76억원
  - 대한민국 정부와 싱가포르공화국 정부 간의 자유무역협정상 개방대상금액
    물품 및 용역 : 1억5천만원
    공사 : 76억원

. 한편 국제입찰에 의하는 정부조달계약을 체결하는 정부기관과 물품 공사 및 용역의 범위 등은 「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정」에서 규정하고 있다.

다음의 경우에는 국제입찰에 의한 정부조달계약의 대상에서 제외한다.

- 재판매 또는 판매를 위한 생산에 필요한 물품 및 용역을 조달하는 경우
- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따라 중소기업제품을 제조 구매하는 경우
- 「양곡관리법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 및 「축산법」에 따른 농 수 축산물을 구매하는 경우
- 기타 정부조달협정에 규정된 내용으로서 다음의 경우(「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정」 제3조제2항)
  - 무기 탄약 또는 전쟁물자의 조달이나 국가안보 또는 국방목적수행과 관련된 조달로서 중대한 안보상의 이익을 보호하기 위하여 필요한 경우
  - 공공의 질서 및 안정을 유지하거나 인간 또는 동식물의 생명과 건강 및 지적소유권을 보호하기 위하여 필요한 경우
  - 자선단체 장애인 및 재소자가 생산한 물품과 용역 등을 조달하는 경우
  - 수의계약을 체결하는 경우

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약의 목적 성질 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 국제입찰에 의하는 정부조달계약의 범위에 해당하지 아니하는 경우에도 국제입찰에 의하여 조달할 수 있다.

이에 따라 「특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정」 제3조제5항에서 다음의 경우에는 국제입찰에 의하여 조달할 수 있다고 규정하고 있다.

- 부실공사방지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- 국내생산이 곤란하여 국내입찰로는 조달목적을 달성할 수 없는 경우
- 기타 국제입찰에 의하여 조달하는 것이 당해 계약의 목적 성질 상 효율적이라고 인정되는 경우

그 밖에「조달사업에 관한 법률」등 많은 특별법이 있다.

그리고 실질적으로 대외적 효력을 가지는 행정규칙이 무수히 많다. 주요 예규, 훈령, 고시 등은 다음과 같다.

- 공동계약 운용요령(회계예규)
- 공사계약일반조건(회계예규)
- 공사입찰유의서(회계예규)
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제4조제1항의 규정에 의한 기획재정부장관이 정하여 고시하는 금액고시
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제22조제1항 및 국유재산법 제33조제2항의 규정에 의한 정보처리장치의 지정 등에 관한 고시
- 국제계약분쟁조정위원회에 대한 조정청구절차(회계예규)
- 물품구매(제조)계약 일반조건(회계예규)
- 물품구매(제조)입찰유의서(회계예규)
- 예정가격 작성기준(회계예규)
- 용역계약일반조건(회계예규)
- 용역입찰유의서(회계예규)
- 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준(회계예규)
- 입찰참가자격사전심사요령(회계예규)
- 적격심사기준(회계예규)
- 조달청 물품구매적격심사 세부기준(조달청 회계예규)

- 종합계약집행요령(회계예규)
- 최저가낙찰제의 입찰금액 적정성 심사기준(회계예규)
- 협상에 의한 계약체결기준(회계예규)
- 정부 입찰 계약 집행기준(회계예규)
- 수입 지출 등에 관한 회계예규
- '06년 교통세법 시행령 시행에 따른 계약금액 조정관련 회계통첩
- 공사기간 연장에 따른 간접공사비 지급관련 업무지침
- 국가계약업무의 전자적 처리를 위한 회계통첩
- 국가계약의 전자입찰 활성화를 위한 회계통첩
- 법정근로시간 단축(주 5일 근무제 시행)에 따른 계약기간 연장 등에 관한 회계통첩
- 회계관계공무원의 재정보증에 관한 지침

나. 국가계약의 개념

계약이란 "법률상 일정한 효과의 발생을 목적으로 복수당사자 사이에 서로 반대되는 의사표시의 합치에 의하여 성립되는 법률행위"를 말하며, 일반적으로 계약에 있어서는 계약자유의 원칙, 신의성실의 원칙, 사정변경의 원칙 및 권리남용금지의 원칙 등이 적용된다.

국가계약은 행정주체인 국가가 공권력의 주체로서가 아니라 사법상의 재산권의 주체, 즉 사인으로서 일반사인과 대등한 지위에 서서 계약을 맺는 것으로서 사법의 적용을 받는 사법관계이며, 사법상의 계약이다.[5)]

계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이를 이행하여야 한다(법 제5조). 이는 사법상의 계약에서 이행되어야 할 계약의 일반원칙을 천명한 것이라고 볼 수 있다.

---

5) 국무총리행정심판위원회 200208411 2003. 1. 13.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결함에 있어서 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다(영 제4조).

국가계약은 국가와 계약상대자가 대등한 지위에서 계약을 맺는 것이므로 국가라 하더라도 부당하게 계약상대자의 이익을 제한하지 못하도록 한 것이다.

한편 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 국제입찰의 경우에는 호혜의 원칙에 따라 정부조달협정 가입국의 국민 및 이들 국가에서 생산되는 물품 또는 용역에 대하여 대한민국의 국민 및 대한민국에서 생산되는 물품 또는 용역과 차별되는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다. 내국민대우를 하여야 한다는 것이다.

그러나 국가계약은 개인의 이익을 추구하는 일반적 계약과는 달리 공공복리의 추구라는 목적을 달성하기 위하여 체결되며, 이에 따라 일반적 계약에 관한 사항을 규정하는 사법과는 별도로 특례 규정을 두고 있다.

· ·다. 국가계약의 종류

(1) 단년도계약과 장기계속계약

임차 운송 보관 전기 가스 수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 걸리는 계약에 있어서는 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우에도 각 회계연도 예산의 범위에서 그 계약을 이행하게 하여야 한다.

이행에 수년이 걸리는 공사 등에 대하여 체결되는 장기계속계약(長期繼續契約)은 예산확보의 어려움, 정치적 이해관계 등으로 인하여 제대로 이행되지 못하는 경우가 많다.

이행에 수년이 걸리는 공사의 경우 사업의 총액과 매년도 지급액을 동시에 확정하는 계속비 계약 및 해당 연도 예산의 범위를 초과하여 연차별 공사를 이행할 수 있는 초과시공 제도의 근거를 마련할 필요가 있다.

그런데 단년도계약을 체결한 후 수년간 연장하도록 하는 계약은 적절하지 않다.

장기계속공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.

장기물품제조 등의 계약체결방법도 마찬가지이다(영 제69조).

(2) 총액계약과 단가계약

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나.이행에 수년을 요하는 다음의 계약으로서 장기계속계약을 체결하고자 하는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 얻어 단가(單價)에 대한 계약으로 체결할 수 있다(영 제69조제1항).

- 운송 보관 시험 조사 연구 측량 시설관리 등의 용역계약 또는 임차계약
- 전기 가스 수도 등의 공급계약
- 장비의 유지보수계약

계약은 총액계약이 원칙이나, 장기계속계약이 필요한 경우에 수시로 계약을 체결하게 되면 절차가 번거롭고 신속성이 떨어진다. 한꺼번에 경쟁입찰을 통하여 연간 단가계약을 체결함으로써 예산을 절감하고 투명성을 높이려는 것이다.

(3) 확정계약과 개산계약

(가) 의 의

개산계약(槪算契約)이란 개략적인 금액으로 계약한 후 계약이 완료되면 최종 정산하는 계약을 말한다. 설계와 시공을 동시에 할 수 있고 공사기간을 단축할 수 있다는 장점을 지녀 긴급한 공사에 많이 사용된다.

계약의 체결은 예정가격에 따라 확정된 금액을 정하는 확정계약이 원칙이나 미리 예정가격을 정할 수 없을 때에는 개발시제품의 제조, 시험, 조사, 연구용역계약, 정부투자기관 또는 출연기관과의 법령의 규정에 의한 위탁 또는 대행계약 등은 대략적인 가격만 정하는 개산계약으로 체결할 수 있다.

지방계약법과 같이 긴급재해복구 공사도 개산계약으로 할 수 있도록 할 필요가 있다.

(나) 절차(영 제70조)

- 개산가격 결정
- 입찰 전에 계약목적물의 특성 계약수량 및 이행기간 등을 고려하여 원가검토에 필요한 기준 및 절차 등을 정하여 열람
- 개산계약을 체결한 때에는 감사원 통지
- 계약의 이행이 완료된 후에는 미리 정한 기준 등에 따라 정산

공사의 개산계약 절차를 예시하면, 설계가 확정되기 전에 우선 예정가격을 산정하고 계약을 체결한 후 공종별 우선순위에 따라 설계와 시공을 동시에 진행하며, 이 경우 정산기준을 미리 입찰공고하고, 설계가 완료된 때에 나머지 공사를 확정계약으로 전환하여 시공한다.

①	⇒② 확정계약과 개산계약의 비교[6] ⇒③ ⇒④ ⇒⑤	
확정계약 : ① 설계·시공 ⇒② 입찰 ⇒⑥ 계약	설계용역계약 ·	설계 ⇒③ 시공입찰 ⇒④ 시공계
개산계약 : 설계 시공입찰 계약으로 변경하여 시공	설계용역 시공	개산계약 설계 확정

(4) 단독계약과 종합계약

동일장소에서 서로 다른 국가기관, 지방자치단체 또는 정부투자기관이 관련되는 공사 등에 대하여 관련기관이 협의하여 공동으로 체결하는 계약을 말한다.

2개 이상의 기관이 공동으로 공사를 집행함으로써 공사기간을 단축, 대민불편 해소는 물론 정부 예산을 절감하는 효과를 볼 수 있다.

중복투자에 따른 자원낭비, 공사의 장기화에 따른 대민불편 가중, 각 기관간의 협조체제 미흡 등을 해소하기 위하여 종합계약을 체결하게 된다.

(5) 공동계약

공사 제조 기타의 계약에 있어 필요하다고 인정할 때에는 계약상 대자를 2인 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있다.

경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 할 경우에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다(영 제72조). 시공능력, 실적 및 면허 등을 상호 보완하여 입찰에 참여하도록 함으로써 중소기업 및 신규사업자의 수주기회를 확대하고, 건설업체 간 기술교류 및 위험분산을 도모하려는 것이다.

---

6) 최두선, 지방계약법 제정으로 국가계약제도와 달라지는 내용(지방재정, Vol.2006, No.2, 108쪽)

공동계약의 경우 추정가격이 50억원 미만이고 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사현장을 관할하는 특별시 광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다. 공동수급체의 구성원 중 해당 지역의 업체와 그 외 지역의 업체 간에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사가 아니어야 한다. 다만, 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 그러하지 아니하다(영 제72조제2항 제4항). 이 경우 지역업체의 최소지분율을 30% 범위에서 정할 수 있으며, 이를 입찰공고에 명시하여야 한다(공동계약운용요령).

여기서 지역의무 공동계약의 범위는 건설업 등에 한정하며, 용역이나 물품 계약에는 적용되지 않는다. 건설업 등은 「건설산업기본법」 제2조제1호의 건설공사와 이와 유사한 전기공사 등을 수행하는 업을 말한다.[7]

한편 지식기반사업 중 수 개의 전문분야가 요구되는 복합사업에는 특별한 사유가 없는 한 공동계약을 허용하여야 한다(영 제72조의2).

최저가낙찰제 대상공사 입찰의 경우 공동수급체 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50 이상이 되도록 하여야 한다(공동계약운용요령).

공동수급체 구성원은 5인 이하로 하여야 하며, 공동이행방식에 의한 공동계약의 경우 구성원별 계약참여 최소지분율은 10% 이상으로 하여야 한다. 다만, 영 제6장에 따른 공사 중 추정가격이 1,000억원 이상인 공사의 경우 최소지분율은 5%이상으로 하되, 구성원 수는 10인 이내로 해야 한다(공동계약운용요령).

---

7) 기획재정부 해석 회계 41301-472 1998. 2. 27.

라. 국가계약의 일반적 절차

추정가격 작성	
예정가격 결정	
계약방법 결정	일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약, 협상계약 등
입 찰	입찰공고, 입찰참가자격 사전심사, 입찰관련서류 열람 교부, 현장설명, 입찰참가(입찰보증금)
낙찰자 결정	
계약 체결	계약보증금, 이행 보증
계약 이행	감독, 계약금액조정, 검사
대가지급	하자보수보증금, 지체상금

2. 추정가격

추정가격이란 물품 공사 용역 등의 조달계약을 체결할 때 국제입찰 대상여부를 판단하는 기준 등으로 삼기 위하여 산정하는 가격을 말한다.

예산에 계상된 금액 등을 기준으로 하여 추정가격을 산정하되, 다음의 기준에 따른 금액으로 한다. 부가가치세가 제외된 금액이다(영 제27조).

- 공사계약의 경우에는 관급자재로 공급될 부분의 가격을 제외한 금액
- 단가계약의 경우에는 해당 물품의 추정단가에 조달예정수량을 곱한 금액
- 개별적인 조달요구가 복수로 이루어지거나 분할되어 이루어지는 계약의 경우에는 다음 중에서 선택한 금액

• 해당 계약의 직전 회계연도 또는 직전 12개월 동안 체결된 유사한 계약의 총액을 대상으로 직후 12개월 동안의 수량 및 금
• 액의 예상변동분을 감안하여 조정한 금액
동일 회계연도·또는·직후 12개월 동안에 계약할 금액의 총액
- 물품 또는 용역의 리스 임차 할부구매계약 및 총계약금액이 확
• 정되지 아니한 계약의 경우에는 다음에 의한 금액
• 계약기간이 정하여진 계약의 경우에는 총계약기간에 대하여 추정한 금액
계약기간이 정하여지지 아니하거나 불분명한 계약의 경우에는 1개월분의 추정지급액에 48을 곱한 금액
- 조달하고자 하는 대상에 선택사항이 있는 경우에는 이를 포함하여 최대한 조달가능한 금액

※ 추정가격 금액에 따라 결정되는 사항

구 분		관련규정
1. 국제입찰 대상	고시금액 이상	법 제4조제1항
2. 입찰참가자격 사전심사 대상	300억원 이상 모든 공사 200억원 이상 18공종	영 제13조
3. 공사의 현장설명 실시의무	300억원 이상 현장설명 실시의무 100억원 이상 현장설명한 경우 참가한 자만 입찰참가 허용	영 제14조의2
4. 입찰에 관한 서류 교부 대상	고시금액 이상 물품의 제조 구매, 용역	영 제16조
5. 수의계약 대상	공사 : 2억원(전문공사 1억원) 이하 물품 용역 : 5천만원 이하	영 제26조제1항 제5호
6. 지정정보처리장치를 이용한 견적서 제출	2천만원 이상	영 제30조제2항
7. 견적서 제출 생략	100만원 미만 물품, 용역	규칙 제33조제3항

3. 예정가격

가. 의 의

입찰 또는 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성 비치하여 두는 가격을 말한다.

예정가격은 국가가 입찰 및 수의계약을 체결할 때 부당하게 고가로 물건을 구매하거나 또는 업체가 지나치게 출혈경쟁을 하는 것을 막기 위하여 책정하는 최소한의 적정가격이다.

예정가격을 미리 정하는 이유는 입찰자 또는 계약상대자들의 담합 등에 의한 부당한 가격형성을 방지하고 적정한 가격으로 계약을 체결하려는 것이다.

나. 예정가격의 비치(영 제7조의2)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 경쟁입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 예정가격을 결정하고 이를 밀봉하여 미리 개찰장소 또는 가격협상장소 등에 두어야 하며 예정가격이 누설되지 아니하도록 하여야 한다. 예정가격은 형법 제127조의 ‘공무상 비밀’에 해당한다.[8)]

다. 결정방법(영 제8조)

예정가격은 계약을 체결하고자 하는 사항의 가격의 총액에 대하여 결정하여야 한다. 다만, 일정한 기간 계속하여 제조 공사 수리 가공 매매 공급 임차 등을 하는 계약의 경우에는 단가에 대하여 그 예정가격을 결정할 수 있다.

---

8) 대법원 2008.3.14. 선고 2006도7171 판결

장기계속공사 및 장기물품제조 등의 경우에는 총공사 총제조 등에 대하여 예산상의 총공사금액(관급자재 금액은 제외한다) 또는 총제조금액(관급자재 금액은 제외한다) 등의 범위에서 예정가격을 결정하여야 한다.

희망수량경쟁입찰에 있어서의 예정가격은 그 물품의 단가로 정하여야 한다. 이 경우 국고의 부담이 되는 물품의 제조 또는 구매에 관한 입찰인 때에는 그 입찰에 부치고자 하는 물품의 총수량을 기준으로 한 예정가격조서에 의하여 그 물품의 단가를 정하여야 한다(규칙 제12조).

예정가격에는 다음의 세액을 포함시켜야 한다(규칙 제11조제1항).

- 부가가치세
- 개별소비세
- 교육세
- 관세
- 농어촌특별세

부가가치세가 면제되는 재화 또는 용역을 공급하는 자와 계약을 체결하기 위하여 예정가격을 결정하는 경우에는 그 계약대상자가 부담할 비목별 원재료의 부가가치세 매입세액해당액을 합산한다(규칙 제11조제2항).

라. 결정기준(영 제9조)

예정가격은 다음의 가격을 기준으로 하여 결정하여야 한다. 이 경우 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 기타 제반여건을 참작하여야 한다.

(1) 거래실례가격

적정한 거래가 형성된 경우에는 그 거래실례가격(법령에 의하여 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격의 범위에서의 거래실례가격)을 예정가격으로 한다.

거래실례가격으로 예정가격을 결정할 때에는 다음에 해당하는 가격으로 하되, 해당 거래실례가격에 일반관리비 및 이윤을 따로 가산하여서는 아니 된다(규칙 제5조제1항).

- 조달청장이 조사하여 통보한 가격 : 조달청장이 조사하여 국가종합전자조달시스템에 게재한다.
- 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문가격조사기관으로서 기획재정부장관에게 등록한 기관이 조사하여 공표한 가격 : 전문가격조사기관은 대한건설협회, 한국물가협회, 한국응용통계연구소, 한국물가정보센터, 한국공정가격협회, 한국경제조사연구원 등이다.
- 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 2 이상의 사업자에 대하여 해당 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격

(2) 원가계산에 의한 가격

신규개발품이거나 특수규격품 등의 특수한 물품 공사 용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격으로 한다. 이 경우 그 예정가격에 다음의 비목을 포함시켜야 한다(규칙 제6조제1항).

- 재료비 : 계약목적물의 제조 시공 또는 용역 등에 소요되는 규격별 재료량에 그 단위당 가격을 곱한 금액
- 노무비 : 계약목적물의 제조 시공 또는 용역 등에 소요되는 공종별 노무량에 그 노임단가를 곱한 금액
- 경비 : 계약목적물의 제조 시공 또는 용역 등에 소요되는 비목별 경비의 합계액
- 일반관리비 : 재료비 노무비 및 경비의 합계액에 일반관리비율을 곱한 금액
- 이윤 : 노무비 경비(기획재정부장관이 정하는 비목은 제외한다) 및 일반관리비의 합계액에 이윤율을 곱한 금액

이 경우 계약상대자가 비영리법인인 경우에도 목적사업 외의 수익사업에서 발생하는 이익으로 이윤을 포함할 수 있다.[9)]

이 경우 일반관리비의 비율은 다음의 율을 초과하지 못한다(규칙 제8조제1항).

업 종	일반관리비율(%)
제조업	
음 식료품의 제조 구매	14
섬유 외복 가죽제품의 제조 구매	8
나무 나무제품의 제조 구매	9
종이 종이제품 인쇄출판물의 제조 구매	14
화학 석유 석탄 고무 플라스틱제품의 제조 구매	8
비금속광물제품의 제조 구매	12
제1차 금속제품의 제조 구매	6
조립금속제품 기계 장비의 제조 구매	7
기타물품의 제조 구매	11
시설공사업	6
수입물품의 구매	8
용역	5

이 경우 이윤율은 다음의 율을 초과하지 못한다. 다만, 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 이윤율의 적용으로는 계약의 목적달성이 곤란하다고 인정되는 특별한 사유가 있는 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 그 이윤율을 초과하여 정할 수 있다(규칙 제8조제2항).

- 공사 : 100분의 15
- 제조 구매(소프트웨어사업의 대가기준에 따른 소프트웨어개발을 포함한다) : 100분의 25
- 수입물품의 구매 : 100분의 10
- 용역(소프트웨어사업의 대가기준에 따른 소프트웨어개발 제외) : 100분의 10

9) 법제처 해석 07-0348 2007. 11. 2.

소프트웨어개발사업은 일반용역과 달리 유형의 산출물을 생산하는 사업으로 물품제조에 준하여 적정 이윤율을 보장한 것이다.

수입물품을 구매하는 경우 그 예정가격에는 다음의 비목을 포함시켜야 한다(규칙 제6조제2항).

- 수입물품의 외화표시원가
- 통관료
- 보세창고료
- 하역료
- 국내운반비
- 신용장개설수수료
- 일반관리비
- 이윤

원가계산을 할 때 단위당 가격은 다음의 순서에 따른 가격으로 한다(규칙 제7조).

- 거래실례가격 또는「통계법」제15조에 따른 지정기관이 조사하여 공표한 가격. 다만, 기획재정부장관이 단위당 가격을 별도로 정한 경우 또는 각 중앙관서의 장이 별도로 기획재정부장관과 협의하여 단위당 가격을 조사 공표한 경우에는 해당 가격
- 감정가격, 유사한 거래실례가격, 견적가격

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 위 단위당 가격을 적용할 때 다음에 해당하는 경우에는 해당 노임단가에 그 노임단가의 100분의 15 이하에 해당하는 금액을 가산할 수 있다.

-「국가기술자격법」제10조에 따른 국가기술자격 검정에 합격한 자로서 기능계 기술자격을 취득한 자를 특별히 사용하고자 하는 경우
- 도서지역(제주도를 포함한다)에서 이루어지는 공사인 경우

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약목적물의 내용 성질 등이 특수하여 스스로 원가계산을 하기 곤란한 경우에는 다음에 해당하는 기관으로서 기획재정부장관이 정한 요건을 갖춘 원가계산용역기관에 원가계산을 의뢰할 수 있다(규칙 제9조).

- 정부 및 공공기관이 자산의 50% 이상을 출자 또는 출연한 연구기관
- 대학의 연구소
- 「민법」 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가 등을 받아 설립된 법인
- 「공인회계사법」에 의하여 설립된 회계법인

(3) 실적공사비

공사의 경우 이미 수행한 사업을 토대로 축적한 실적공사비로서 중앙관서의 장이 인정한 가격을 예정가격으로 한다.

실적공사비에 의하여 예정가격을 결정할 때에는 이미 수행한 공사의 계약단가를 활용하되, 이와 관련하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다(규칙 제5조제2항).

이 경우 예정가격은 직접공사비, 간접공사비, 일반관리비, 이윤, 공사손해보험료 및 부가가치세의 합계액으로 한다(예정가격작성기준).

(4) 감정가격 등

위 가격에 의할 수 없는 경우에는 다음 순서에 따른 가격으로 한다(규칙 제10조).

- 감정가격 : 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 감정평가법인 또는 감정평가사(「부가가치세법」 제5조에 의하여 평가업무에 관한 사업자등록증을 교부받은 자에 한한다)가 감정평가한 가격
- 유사한 거래실례가격 : 기능과 용도가 유사한 물품의 거래실례가격
- 견적가격 : 계약상대자 또는 제3자로부터 직접 제출받은 가격

다만, 해외로부터 수입하고 있는 군용물자부품을 국산화한 업체와 계약을 체결하려는 경우에는 그 수입가격 등을 고려하여 방위사업청장이 인정한 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정할 수 있다.

해외로부터 수입하고 있는 군용물자부품을 국산화하고자 하는 경우에 예정가격은 거래실례가격이나 원가계산 등에 의하지 아니하고, 방위사업청장이 그 수입가격 등을 고려하여 현실적인 예정가격을 정할 수 있도록 한 것이다. 국내 중소방위산업체의 육성 및 군용물자부품의 개발을 유도하려는 것이다.

국유재산 중 일반재산을 처분할 때의 예정가격은「국유재산법 시행령」제42조[10]에 따라 산정한다.

국유특허권의 매각 등을 위한 예정가격은「공무원직무발명의 처분 관리 및 보상 등에 관한 규정 시행규칙」제11조에서 기준을 정하고 있다.

마. 예정가격의 변경(규칙 제13조)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 재공고입찰을 하여도 입찰자 또는 낙찰자가 없는 경우로서 당초의 예정가격으로는 수의계약을 체결할 수 없는 때에는① 당초의 예정가격을 변경하여 새로운 절차에 의한 경쟁입찰에 부칠 수 있다.

---

10) 제42조(처분재산의 예정가격) 증권을 제외한 일반재산을 처분할 때에는 시가를 고려하여 해당 재산의 예정가격을 결정하여야 한다. 이 경우 예정가격의 결정방법은 다음 각 호와 같다.
1. 대장가격이 3천만원 이상인 경우(제2호의 경우는 제외한다) : 두 개의 감정평가법인의 평가액을 산술평균한 금액
2. 대장가격이 3천만원 미만인 경우나 지방자치단체 또는 공공기관에 처분하는 경우 : 하나의 감정평가법인의 평가액

4. 계약의 방법

가. 일반경쟁

계약을 체결하려는 경우에는 원칙적으로 일반경쟁에 부쳐야 한다.

일반경쟁은 불특정다수의 입찰희망자를 경쟁입찰에 참가토록 한 후 그 중에서 가장 유리한 조건을 제시한 자를 선정하여 계약을 체결하는 방법이다.

일반경쟁입찰은 입찰참가자격을 확대하는 장점이 있는 반면, 부적격업체의 과다입찰로 입찰집행의 효율성이 떨어질 우려가 있다.

나. 제한경쟁

(1) 의 의

제한경쟁은 계약의 목적, 성질 등에 비추어 필요한 경우 입찰참가자의 자격을 일정한 기준에 의하여 제한하여 입찰하게 하는 방법이다.

제한경쟁계약은 입찰참가자격을 공사도급한도액, 실적, 재무상태 또는 기술보유상황 등 객관적인 기준에 의하여 제한을 함으로써 불성실하고 능력이 없는 자를 입찰에 참가하지 못하도록 하여 계약의 공정성 및 경제성을 확보하려는 것이다.

(2) 제한경쟁할 수 있는 경우(영 제21조)

입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 다음과 같다.

(가) 대규모 공사

추정가격이 다음의 금액 이상인 공사계약의 경우에는 시공능력 또는 해당 공사와 같은 종류의 공사실적(규칙 제24조제1항)

- 「건설산업기본법」에 의한 건설공사(전문공사 제외) : 30억원
- 「건설산업기본법」에 의한 전문공사 그 밖의 공사관련 법령에 의한 공사 : 3억원

공사관련 법령은 「소방시설공사업법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등이 있다.

(나) 특수공사 등

- 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사[11]계약의 경우에는 그 공사수행에 필요한 기술의 보유상황 또는 그 공사와 같은 종류의 공사실적
- 특수한 설비 또는 기술이 요구되는 물품제조[12]계약의 경우에는 그 물품제조에 필요한 설비 및 기술의 보유상황 또는 그 물품과 같은 종류의 물품제조실적
- 특수한 성능 또는 품질이 요구되는 물품구매[13]계약의 경우에는 그 물품의 납품능력
- 특수한 기술이 요구되는 용역계약의 경우에는 그 용역수행에 필요한 기술의 보유상황 또는 그 용역과 같은 종류의 용역수행실적

(다) 지역제한

추정가격이 다음 금액 미만인 계약의 경우에는 그 주된 영업소의 소재지(규칙 제24조제2항)

- 「건설산업기본법」에 따른 건설공사(전문공사 제외) : 위 고시금액
- 「건설산업기본법」에 따른 전문공사와 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사 : 7억원
- 물품의 제조 구매, 용역, 그 밖의 경우에는 위 고시금액

11) 「정부입찰 계약 집행기준」 제4조제1항 참조
12) 「정부입찰 계약 집행기준」 제4조제2항 참조
13) 「정부입찰 계약 집행기준」 제4조제3항 참조

주된 영업소의 소재지에 의하여 제한경쟁입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 당해 공사의 현장 납품지 등이 소재하는 특별시 광역시 도 또는 특별자치도의 관할구역에 있는 자로 제한하여야 한다(규칙 제25조제3항). 지역제한은 시 도를 단위로 하며, 시 군단위로 제한할 수 없다.

광역시 또는 도의 관할구역에서 특별시 또는 광역시가 신설(편입된 경우를 제외한다)되는 경우에는 그 신설된 날부터 3년간은 종전의 광역시 또는 도의 관할구역과 신설된 특별시 또는 광역시의 관할구역은 이를 분리하지 아니한 것으로 본다(규칙 제25조제4항).

여기서 주된 영업소의 범위는 등기부등본(개인은 사업자등록증) 및 건설업면허증 기준으로 판단하며, 납품지 등을 관할하는 특별시 광역시 또는 도에 그 주된 영업소(본사)가 있는 자가 참가자격을 가진다.

지역제한 경쟁입찰은 대기업의 독점수주를 방지하고 중소업체의 수주기회를 확보하도록 하여 균형적 발전을 도모하려는 것이다.

최근 경제상황이 악화되고 건설 경기가 침체되어 지역중소건설업체를 지원할 필요성이 있다. 이에 일반건설공사는 50억원에서 고시금액 미만으로, 전문건설공사는 5억원에서 7억원 미만으로 지역제한경쟁 대상금액을 상향조정하였다.

(라) 중소기업 제품 등

- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」 제6조에 따라 중소기업청장이 지정 고시한 물품을 제조 구매하는 경우에는 중소기업자
- 고시금액 미만의 물품의 제조 구매 또는 용역(「엔지니어링기술진흥법」 제2조제4호의 규정에 의한 엔지니어링사업 및 「건설기술관리법」 제2조제3호의 규정에 의한 건설기술용역을 제외한다)의 경우에는 중소기업자

(마) 기 타

- 제한방법에 의하여 공사계약을 하는 경우에는 그 제한기준
- 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약이행의 부실화를 방지하기 위하여 필요하다고 판단하여 특별히 인정하는 경우에는 경쟁참가자의 재무상태

(3) 제한경쟁 절차

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 경쟁참가자의 자격을 제한하고자 할 때에는 입찰공고에 그 제한사항과 제한기준을 명시하여야 한다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사입찰로서 경쟁참가자의 자격을 지역제한하는 경우에 필요하다고 인정할 때에는 당해 입찰참가적격자에게 입찰공고 사항을 통지할 수 있다.

입찰참가통지는 현장설명일 7일 전(현장설명을 하지 아니하는 경우에는 입찰서 제출마감일 7일 전)까지 하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우에는 입찰서 제출마감일 5일 전까지 통지할 수 있다(규칙 제26조제2항).

다. 지명경쟁

(1) 의 의

지명경쟁은 기술력 신용 등에 있어서 적당하다고 인정하는 특정 다수의 경쟁입찰참가자를 지명하여 입찰하게 하는 방법이다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 지명경쟁입찰에 부치고자 할 때에는 5인 이상의 입찰대상자를 지명하여 2인 이상의 입찰참가신청이 있어야 한다. 다만, 지명대상자가 5인 미만인 때에는 대상자를 모두 지명하여야 한다(영 제24조제1항).

(2) 지명경쟁입찰에 부칠 수 있는 경우(영 제23조)

- 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비 기술 자재 물품 또는 실적이 있는 자가 아니면 계약의 목적을 달성하기 곤란한 경우로서 입찰대상자가 10명 이내인 경우
- 건설공사(전문공사 제외)로서 추정가격이 3억원 이하인 공사, 전문공사로서 추정가격이 1억원 이하인 공사 또는 그 밖의 공사관련 법령에 의한 공사로서 추정가격이 1억원 이하인 공사를 하거나 추정가격이 1억원 이하인 물품을 제조할 경우
- 추정가격이 5천만원 이하인 재산을 매각 또는 매입할 경우
- 예정임대 임차료의 총액이 5천만원 이하인 물건을 임대 임차할 경우
- 공사나 제조의 도급, 재산의 매각 또는 물건의 임대 임차 외의 계약으로서 추정가격이 5천만원 이하인 경우
- 「산업표준화법」 제15조에 따른 인증을 받은 제품 또는 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제7조에 따라 품질경영체제의 인증을 받은 자가 제조한 물품을 구매할 경우
- 수의계약에 의할 수 있는 경우
- 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제33조에 따른 기준에 적합하고 「산업발전법 시행령」 제28조제3항에 따라 품질인증을 받은 재활용제품 또는 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」 제20조에 따른 환경표지의 인증을 받은 제품을 제조하게 하거나 구매하는 경우
- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따라 중소기업청장이 지정 고시한 물품을 중소기업자로부터 제조 구매할 경우

라. 수의계약(隨意契約)

(1) 의 의 .

수의계약은 계약할 때 경매(競賣) 입찰(入札) 등의 방법에 의하지 않고, 적당한 상대방을 임의로 선택하여 맺는 계약이다.

수의계약은 특정인을 상대로 하여 계약을 체결하는 것으로서 이는 경쟁에 관한 절차를 생략하여 자본과 신용이 있고 경험이 풍부한 상대방을 선택할 수 있는 장점이 있다. 그러나 수의계약은 계약의 공개성, 공정성을 해칠 수도 있고 관련 공무원의 비리의 온상이 될 수도 있기 때문에 수의계약에 의할 수 있는 경우를 엄격히 한정하여 열거하고 있다. 또한 수의계약을 하는 경우 투명성이 확보되도록 할 필요가 있다.

수의계약은 이 법 또는 다른 법령에 따라 수의계약을 할 수 있는 경우에만 체결할 수 있다. 반면 수의계약을 할 수 있는 경우에도 반드시 수의계약을 하여야 하는 것은 아니며, 경쟁입찰에 의할 수도 있다.

(2) 수의계약에 의할 수 있는 경우(영 제26조 제28조)

- 천재 지변, 작전상의 병력이동, 긴급한 행사, 긴급복구가 필요한 수해 등 비상재해, 원자재의 가격급등 기타 이에 준하는 경우로서 경쟁에 부칠 여유가 없을 경우

긴급한 행사, 긴급복구가 필요한 수해 등 비상재해 기타 이에 준하는 경우로서 경쟁에 부칠 여유가 없을 경우란 긴급 입찰공고에 의한 경쟁입찰에 의하더라도 계약목적의 달성이 곤란한 경우를 말한다.

원자재의 수급불균형으로 인한 가격급등으로 정부발주공사에 소요되는 관급자재의 확보가 어려워져 중대한 차질이 발생할 경우에는 경쟁입찰 대신 수의계약에 의할 수 있다.

- 국가안전보장, 국가의 방위계획 및 정보활동, 외교관계 그 밖에 이에 준하는 경우로서 국가기관의 행위를 비밀리에 할 필요가 있을 경우

국가안보상의 이유로 계약을 비밀리에 체결할 필요가 있거나 국가기술정보의 유출을 방지하기 위한 경우 등 관계법령에 근거가 있거나 객관적으로 비밀을 유지하여야 할 정당한 이유가 있어야 한다.

- 다른 국가기관, 지방자치단체와 계약을 할 경우
- 특정인의 기술 용역 또는 특정한 위치 구조 품질 성능 효율 등으로 인하여 경쟁을 할 수 없는 경우로서 다음의 경우
- 공사에 있어서 장래 시설물의 하자에 대한 책임구분이 곤란한 경우로서 직전 또는 현재의 시공자와 계약을 하는 경우[14]
- 작업상의 혼잡 등으로 동일 현장에서 2명 이상의 시공자가 공사를 할 수 없는 경우로서 현재의 시공자와 계약을 하는 경우
- 마감공사에 있어서 직전 또는 현재의 시공자와 계약을 하는 경우
- 접적지역 등 특수지역의 공사로서 사실상 경쟁이 불가능한 경우
- 특허공법에 의한 공사 및 「건설기술관리법」 제18조에 따라 지정 고시된 신기술 또는 「전력기술관리법」 제6조의2에 따른 새로운 전력기술에 의한 공사 등 사실상 경쟁이 불가능한 경우
- 당해 물품을 제조 공급한 자가 직접 그 물품을 설치 조립 또는 정비하는 경우
- 특허를 받았거나 실용신안등록 또는 디자인등록이 된 물품을 제조하게 하거나 구매하는 경우로서 적절한 대용품이나 대체품이 없는 경우
- 당해 물품의 생산자 또는 소지자가 1인뿐인 경우로서 다른 물품을 제조하게 하거나 구매하여서는 사업목적을 달성할 수 없는 경우
- 국산대체가 불가능한 품목으로서 이미 도입된 외자시설이나 기계 장비의 부분품을 구매하는 경우

14) 법제처 해석 08-0365, 2008.12. 11.

- 특정인의 기술을 요하는 조사 설계 감리 특수측량 훈련 시설관리, 특정인과의 학술연구 등을 위한 용역계약 또는 디자인공모에 당선된 자와 체결하는 설계용역계약의 경우
- 특정인의 토지 건물 등 부동산을 매입하거나 재산을 임차 또는 특정인에게 임대하는 경우
- 이미 조달된 물품 등의 부품교환 또는 설비확충 등을 위하여 조달하는 경우로서 당해 물품 등을 제조 공급한 자 외의 자로부터 제조 공급을 받게 되면 호환성이 없게 되는 경우

마감공사란 시공 중에 있는 공사 또는 하자담보책임기간 내에 있는 공사에 대한 뒷마무리공사와 성토, 옹벽, 포장 등의 부대시설공사를 말한다.

사실상 경쟁이 불가능한 경우란 접적지역, 도서지역, 고산벽지 또는 이에 준하는 특수지역의 공사이거나 특허공법에 의한 공사 및 신기술에 의한 공사로서 입찰적격자가 한정되어 경쟁이 실질적으로 곤란한 경우를 말한다.

- 건설공사(전문공사 제외)로서 추정가격이 2억원 이하인 공사, 전문공사로서 추정가격이 1억원 이하인 공사, 그 밖의 공사관련 법령에 의한 공사로서 추정가격이 8천만원 이하인 공사 또는 추정가격(임차 또는 임대의 경우에는 연액 또는 총액기준)이 5천만원 이하인 물품의 제조 구매, 용역 그 밖의 계약의 경우
- 다른 법률의 규정에 의하여 특정사업자로 하여금 특수한 물품 재산 등을 매입 또는 제조하도록 하는 경우

  「산업표준화법」 제15조에 따른 인증을 받은 제품, 「품질경영 및 공산품안전관리법」 제7조에 따라 품질경영체제인증을 받은 자가 제조한 물품, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제15조에 따라 성능인증을 받은 제품, 「환경기술개발

및 지원에 관한 법률」 제20조에 따라 환경표지의 인증을 받은 제품 또는 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제33조에 따른 기준에 적합하고 「산업발전법 시행령」 제28조제3항에 따라 품질인증을 받은 재활용제품으로서 그 제품 또는 물품의 생산자가 1인뿐이어서 그 생산자로부터 제조 구매할 경우 및 공사현장에서 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제33조에 따른 기준에 적합하고 「산업발전법 시행령」 제28조제3항에 따라 품질인증을 받은 재활용제품을 제조하여 바로 활용하는 공사로서 당해 제품의 제조와 시공이 구분될 수 없는 경우

- 방산물자를 방위산업체로부터 제조 구매하는 경우
- 「농어촌정비법」에 의한 농공단지에 입주한 공장(새마을공장을 포함한다)이 직접 생산하는 물품을 이들로부터 제조 구매할 경우
- 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제50조에 의한 지방중소기업특별지원지역에 입주한 공장이 직접 생산하는 물품을 이들로부터 구매할 경우
- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제14조제1항에 따라 중소기업청장이 우선구매 등의 대상으로 고시한 제품을 그 생산자로부터 제조 구매할 경우
- 특정연고자, 지역주민, 특정물품 생산자 등과 계약이 필요하거나 기타 이에 준하는 사유가 있는 경우로서 다음의 경우
- 법률의 규정에 의하여 재산의 양여 또는 무상대부를 할 수 있는 자에게 그 재산을 매각 또는 유상대부하는 경우
- 비상재해가 발생한 경우에 국가가 소유하는 복구용 자재를 재해를 당한 자에게 매각하는 경우

용도폐지된 관사를 연고자에게 매각 또는 대부하거나 임야를 연고자에게 대부하는 경우

해외시장의 개척에 필요한 물품을 개척자에게 매각하는 경우

- 지역사회의 개발을 위하여 그 지역주민의 다수를 참여시키는 것이 필요한 경우로서 추정가격이 2천만원 미만인 공사 또는 추정가격이 5천만원 미만인 묘목재배를 기획재정부령[15]으로 정하는 그 지역의 주민 또는 대표자와 직접 계약을 하는 경우
- 국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 자활집단촌의 복지공장에서 직접 생산하는 물품을 그 생산자로부터 제조 구매하거나 이들에게 직접 물건을 매각 또는 임대하는 경우
- 국산화의 촉진을 위하여 주무부장관(주무부장관으로부터 위임받은 자를 포함한다)이 인정 또는 지정하는 신기술제품 또는 개발선정품을 그 생산자로부터 개발완료 확인 후 2년 이내의 기간에 제조 구매하는 경우
- 방위사업청장이 군용규격물자를 연구개발한 업체 또는 「비상대비자원 관리법」에 의한 전시동원업체로부터 군용규격물자(전시동원업체의 경우에는 방위사업청장이 지정하는 품목에 한한다)를 제조 구매하는 경우
- 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제18조의2에 따라 조달청장이 지정 고시한 우수조달 공동상표의 물품을 그 생산자로부터 구매하는 경우(기획재정부장관이 고시한 금액 미만의 물품을 구

15) 규칙 제31조
공사에 관한 수의계약을 체결함에 있어서는 다음 각호의 요건을 갖춘 동 리의 대표자와 계약을 체결하여야 한다. 2 이상의 동 리의 구역에 걸치는 공사에 있어서는 해당 동 리별로 그 적격자와 각각 계약할 수 있다.
- 시공능력이 있을 것
- 동 리의 주민다수가 공사에 참여할 수 있을 것
- 총공사비의 100분의 10 이상에 해당하는 현금 또는 현물(마을소유재산을 포함한다)을 확보하고 있을 것
- 계약상대자를 중심으로 단합되어 있을 것
목재배에 관한 수의계약을 체결함에 있어서는 법률 제6187호 「산림조합법 개정법률」 부칙 제9조에 따른 산림계로서 다음 각 호의 요건을 갖춘 산림계의 대표자와 계약을 체결하여야 한다.
- 사업능력이 있을 것
- 일정한 묘포토지를 보유하고 있을 것

매하는 경우에 한정한다). 중소기업은 마케팅능력 부족 등으로 제품의 인지도가 낮아 초기 시장개척에 어려움이 있다. 중소기업이 공동으로 개발 활용하는 공동상표 중 우수조달 공동상표 물품에 대해서도 수의계약을 체결할 수 있도록 한 것이다.

- 기타 계약의 목적 성질 등에 비추어 불가피한 사유가 있는 경우로서 다음의 경우

재외공관이 사용하는 물품을 현지에서 구매하는 경우

물품의 가공 하역 운송 또는 보관을 하게 함에 있어서 경쟁에 부치는 것이 불리하다고 인정되는 경우

특별법으로 설립된 법인이 당해 법률에서 정한 사업을 영위함으로써 직접 생산하는 물품의 제조 구매 또는 용역계약을 하거나 이들에게 직접 물건을 매각 또는 임대하는 경우

「사회복지사업법」에 의하여 설립된 법인이 직접 생산하는 물품을 제조 구매 또는 용역계약을 하거나 이들에게 직접 물건을 매각 임대하는 경우

「국가유공자 등 단체설립에 관한 법률」 제1조에 따라 설립된 단체 중 상이를 입은 자들로 구성된 단체가 직접 생산하는 물품의 제조 구매 또는 용역계약을 하거나 이들에게 직접 물건을 매각 또는 임대하는 경우

장애인복지시설 또는 장애인복지단체가 직접 생산하는 물품의 제조 구매 또는 용역계약을 하거나 이들에게 직접 물건을 매각 임대하는 경우

국가 또는 지방자치단체 기타 공공단체가 장애인복지시설, 장애인복지단체에서 생산한 물품에 대하여 수의계약으로 구매할 수 있는 품목 및 물량은 보건복지부장관이 정한 품목 및 물량에 한정되지는 않는다.[16]

16) 법제처 해석 07-0130, 2007. 5. 18.

- .
  사단법인 유니세프한국위원회가 직접 생산하는 물품을 제조 구매
- 하는 경우
  다른 법령의 규정에 의하여 국가사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자와 당해 사업에 대한 계약을 하는 경우

다른 법령에서 국가사업을 위탁 또는 대행하도록 규정되어 있다면 그 사업에 대해서는 그 자와 계약을 체결할 수밖에 없다. 따라서 이 경우에는 수의계약을 할 수 있도록 근거규정을 둔 것이다. 국가사업을 위탁 또는 대행하는 자라도 법령의 규정에 의한 것이 아니라면 선정할 때에 공개모집을 해야 할 것이다. 즉 경쟁입찰에 의하여야 한다는 것이다.[17)]

- 경쟁입찰을 실시하였으나 입찰자가 1인뿐인 경우로서 재공고입찰을 실시하더라도 입찰참가자격을 갖춘 자가 1인밖에 없음이 명백하다고 인정되는 경우
- 재공고입찰에 부친 경우로서 입찰자 또는 낙찰자가 없는 경우
- 낙찰자가 계약을 체결하지 아니할 때. 다만, 기한을 제외하고는 최초의 입찰에 부칠 때 정한 가격 및 기타 조건을 변경할 수 없다.
- 낙찰자가 계약체결 후 소정의 기일 내에 계약의 이행에 착수하지 아니하거나, 계약이행에 착수한 후 계약상의 의무를 이행하지 아니하여 계약을 해제 또는 해지한 경우
- 다른 법률에 따라 수의계약을 할 수 있는 경우[18)]

수의계약을 규정하고 있는 법령은 별첨과 같다. .

(3) 수의계약의 방법(영 제30조)

수의계약을 체결하고자 할 때에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 한다. 다만, 제26조제1항제4호, 제6호가목, 제8호다목 사목 아목,

17) 법제처 해석 07-0044 2007. 3. 23.
18) 법제처 해석 08-0100 2008. 5. 9.

제27조 및 제28조의 규정에 의한 계약의 경우 또는 추정가격이 2천만원 이하인 경우에는 1인으로부터 받은 견적서에 의할 수 있다.

제26조제1항제5호에 따른 수의계약 중 추정가격이 2천만원 이상인 수의계약의 경우에는 지정정보처리장치를 이용하여 견적서를 제출하도록 하여야 한다. 이 경우 계약이행의 용이성 및 효율성 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 견적서를 제출할 수 있는 자를 기획재정부령[19]이 정하는 바에 따라 그 주된 영업소의 소재지를 기준으로 하여 제한할 수 있다.

대기업과 중소기업, 수도권과 지방건설업체 간의 수주율 격차가 심화되고 있어 지방중소건설업의 경쟁력회복을 위한 지원이 필요함에 따라 공사금액이 소액인 공사를 수의계약으로 할 경우 추정가격이 2천만원 이상인 수의계약의 경우에는 원칙적으로 지정정보처리장치를 이용하여 누구라도 견적서를 제출하도록 하여 계약체결의 공정성을 확보하고, 견적서를 제출할 수 있는 자를 그 주된 영업소의 소재지를 기준으로 제한할 수 있도록 한 것이다.

다만, 계약의 목적이나 특성상 지정정보처리장치에 의한 견적서제출이 곤란한 경우로서 다음의 경우에는 그러하지 아니하다(규칙 제33조제1항).

- 전문적인 학술연구용역의 경우

② - 농 수산물 및 음식물(그 재료를 포함한다)의 구입 등 신선도와 품질을 우선적으로 고려하여야 하는 경우

.

19) 제33조(견적에 의한 가격결정 등)
각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 영 제30조제4항에 따라 주된 영업소의 소재지를 기준으로 견적서제출을 제한하는 경우에는 주된 영업소가 해당공사의 현장, 물품의 납품지 등이 소재하는 특별시 광역시 도 또는 특별자치도의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 다만, 공사의 현장, 물품의 납품지 등이 소재하는 시(행정시를 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 군(도의 관할구역 안에 있는 군을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에 해당계약의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 5인 이상인 경우에는 그 시 군의 관할구역 안에 있는 자로 제한할 수 있다.

- 그 밖에 계약의 목적이나 특성상 지정정보처리장치에 의한 견적서제출이 곤란한 경우로서 기획재정부장관이 정하는 경우

다음의 경우에는 견적서 제출을 생략할 수 있다(규칙 제33조제3항).

- 전기 가스 수도 등의 공급계약
- 추정가격이 100만원 미만인 물품의 제조 구매 임차 및 용역계약

마. 협상에 의한 계약(영 제43조)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품 용역계약에 있어서 계약이행의 전문성 기술성 긴급성, 공공시설물의 안전성 및 그 밖에 국가안보목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다.

예술 조형물의 제작 등에 필요한 계약 방법이다.

정보과학기술 등 집약도가 높은 지식을 활용하여 고부가가치를 창출하는 사업 중 다음의 지식기반사업에 대한 계약을 체결하는 경우에는 협상에 의한 계약체결방법을 우선적으로 적용할 수 있다(영 제43조의2).

- 엔지니어링사업. 다만, 건설기술용역에 있어서는 고난도 또는 고기술을 요하는 경우에 한한다.
- 소프트웨어사업
- 정보화에 관한 사업
- 산업디자인에 관한 사업
- 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호의 규정에 의한 문화산업
- 온라인디지털콘텐츠산업
- 기초과학 및 응용과학에 관한 학술연구용역
- 그 밖에 각 중앙관서의 장이 이에 해당한다고 인정하는 사업

정보과학기술 등을 활용한 지식기반사업에 대한 계약을 체결하는 때에는 최저가낙찰제 등을 적용하지 아니하고 제안서의 평가 및 협상절차를 통하여 계약을 체결할 수 있도록 한 것이다.

5. 입 찰

가. 경쟁입찰

(1) 경쟁의 방법(영 제10조)

경쟁은 입찰방법이나 입찰방법에 준하여 경매의 방법으로 하여야 한다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 동산을 매각할 때 필요하다고 인정할 경우에는 입찰방법에 준하여 경매에 부칠 수 있다.

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

역경매제도는 매각계약에 주로 활용되는 경매방식을 매입계약에 활용하는 것으로 물건 등을 판매하려는 자들이 호가를 낮춰가며 경쟁하도록 하고, 최저가를 제시한 자와 계약을 체결하는 방식이다.

해외 역경매제도 운영사례[20)]

미 국

.

연방조달규정(FAR)에서 역경매금지 조항 삭제(1997년)

- 조지아, 미네소타, 오하이오, 아이오와주 등에서도 역경매 운영

적용분야 : 주로 상용품(Commercial items) 구매에 활용

- 최근에는 품질, 성능을 쉽게 평가할 수 있는 표준화된 서비스 건설공사에도 역경매를 확대 적용 추진

20) 기획재정부 보도자료 2008. 8. 29.

* 서비스 분야 : 개 훈련(법무부), 병충해 통제(국토안보부), 화물 상 하차(우정국) 서비스 등

○ * 건설공사 분야 : 외양간 건축 공사(국토안보부) 등

영 국

‘04년 전자경매를 EU통합조달지침에 규정(’06.1.31 발효)

- 영국은 공공부문 비용절감(Value for Money)을 위해 전자역경매 도입

《영국 조달청 전자역경매 통계》

	2003	2004	2005	전체
경매 건수	4건	39건	67건	110건
경매 전 비용	6억원	174억원	553억원	733억원
경매 후 비용	4억원	137억원	420억원	562억원
절감 정도	29.9%	20.7%	24%	23.3%

○ 적용분야 : 규격이 명확하고, 충분한 경쟁공급자들이 있는 단순물품 공급에 적용, 건설공사에는 적용하지 않음

- 조달규모에 대한 제한이 없고, 물품 이외 용역도 포함

* H/W, S/W, 소모품, 조리용품, 의료용품, 시설관리서비스 등

브라질 : 전체 정부구매 물량(50억$) 중 10%가량을 역경매로 계약

(2) 경쟁입찰의 성립(영 제11조)

경쟁입찰은 2명 이상의 유효한 입찰로 성립한다.

(3) 경쟁입찰의 참가자격(영 제12조)

- 다른 법령의 규정에 의하여 허가 인가 면허 등록 신고 등을 요하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우에는 당해 허가 인가 면허 등록 신고 등을 받았거나 당해 자격요건에 적합할 것.
- 보안측정 등의 조사가 필요한 경우에는 관계기관으로부터 적합판정을 받을 것
- 「소득세법」 제168조, 「법인세법」 제111조 또는 「부가가치세법」 제5조에 따라 해당사업에 관한 사업자등록증을 교부받거나 고유번호를 부여받을 것

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 영, 규칙 및 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 위 경쟁입찰참가자격 외의 요건을 정하여 입찰참가를 제한하여서는 아니 된다(규칙 제17조). 일반적인 자격요건 외에 자격을 제한하는 경우 일반경쟁이 아니라 제한경쟁이 되기 때문이다.

나. 입찰참가자격 사전심사(영 제13조)

다음의 공사에 대하여는 입찰참가자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정하여야 한다. 이 경우 선정된 적격자에게 선정결과를 통지하여야 한다.

- 추정가격이 300억원 이상인 공사
- 추정가격이 300억원 미만 200억원 이상인 공사(영 제6장을 적용받는 공사는 제외한다)로서 다음의 어느 하나에 해당하는 공사
  기둥 사이의 거리가 50미터 이상이거나 길이 500미터 이상인 교량건설공사

- 교량건설공사와 교량 외의 건설공사가 복합된 공사의 경우에는 교량건설공사(기둥 사이의 거리가 50미터 이상이거나 길이 500미터 이상인 것에 한한다)부분의 추정가격이 200억원 이상인 교량건설공사
- 공항건설공사
- 댐축조공사
- 에너지저장시설공사
- 간척공사
- 준설공사
- 항만공사
- 철도공사
  지하철공사
- 터널건설공사. 다만, 터널건설공사와 터널 외의 건설공사가 복합된 공사의 경우에는 터널건설공사부분의 추정가격이 200억원 이상인 것에 한한다.
- 발전소건설공사
- 쓰레기소각로건설공사
- 폐수처리장건설공사
- 하수종말처리장건설공사
- 관람집회시설공사
  전시시설공사
  송전공사
  변전공사

입찰참가자의 자격을 심사하는 경우에는 공사의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태 및 사회적 신인도 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하는 심사기준에 따라 당해 입찰참가자격의 세부심사기준을 정하고, 입찰 전에 입찰에 참가하고자 하는 자가 이를 열람

할 수 있도록 하여야 한다.

입찰참가자격 사전심사제도(PQ : Prequalification)는 최저가낙찰제의 시행에 따른 덤핑입찰의 가능성을 사전에 배제하고 계약목적물의 특성에 따라 자격 있는 입찰자를 참여하게 함으로써 입찰의 효율성을 제고하려는 것이다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 용역 등에 대하여 관계법령에서 사업자 선정절차 등을 규정하고 있는 경우에는 그 절차 등에 따라 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정할 수 있다.

일반경쟁입찰이라 하더라도 입찰에 참가하려는 모든 자격자를 참가하게 하는 것이 계약의 종류, 성질 등을 고려할 때 비효율적인 경우가 많다. 그래서 입찰 참가자격을 사전심사하거나 일정한 기준에 따라 제한적으로 입찰할 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 공사입찰

(1) 입찰관련서류 열람 교부(영 제14조)

공사를 입찰에 부치고자 할 때에는 설계서, 공종별 목적물 물량내역서 기타 기획재정부령이 정하는 입찰관련서류 즉 입찰공고문 또는 입찰참가통지서, 입찰유의서, 입찰참가신청서 입찰서 및 계약서 서식, 계약일반조건 및 계약특수조건, 낙찰자 결정관련 심사기준 또는 계약체결기준, 공사입찰의 경우 설계서(설계도면 공사시방서 및 현장설명서), 물량내역서 등, 용역입찰의 경우 과업지시서, 기타 참고사항을 기재한 서류를 작성 비치하여야 하며, 입찰공고일부터 입찰등록마감일까지 입찰에 참가하려는 자에게 열람하게 하고 교부(설계서의 경우에는 교부를 요구한 경우에 한정한다)하여야 한다.

물량내역서 및 입찰관련서류를 지정정보처리장치에 게재함으로써 열람 또는 교부를 갈음할 수 있다.

공사입찰을 하는 때에는 다음의 방법으로 입찰관련서류를 제출하게 하여야 한다. 다만, 재입찰에 부치는 공사의 경우에는 낙찰자로 하여금 착공신고서를 제출하는 때까지 산출내역서[21]를 제출하게 하여야 한다.

- 추정가격이 100억원 미만인 공사 : 입찰자에게 입찰서를 제출하게 하고, 물량내역서에 단가를 적은 산출내역서는 낙찰자가 착공신고서를 제출하는 때에 제출하게 하여야 한다.
- 추정가격이 100억원 이상 300억원 미만인 공사 : 입찰자에게 입찰서와 물량내역서에 단가를 적은 산출내역서를 제출하게 하여야 한다.
- 추정가격이 300억원 이상인 공사 : 입찰자에게 입찰서, 물량내역서에 단가를 적은 산출내역서 및 기획재정부장관이 정하는 입찰금액의 적정성 심사를 위하여 필요한 자료를 제출하게 하여야 한다. 다만, 추정가격이 기획재정부장관이 정하는 금액 이상인 공사로서 새로운 기술 공법 등(정부설계와 동등 이상의 기능 효과를 가진 기술 공법 기자재 등과 그 밖의 공사비 절감방안을 포함한다)에 따른 공사비의 절감사유 제출이 가능한 공사의 경우에는 물량내역서와 관계없이 입찰자가 물량과 단가 등을 직접 산출하여 작성한 산출내역서를 제출하게 하여야 한다.

일반공사의 경우 발주기관이 교부한 물량내역서에 단가를 기재하여 제출하는 입찰방식만을 허용하고 있어 새로운 기술 공법 등에 의한 대안 제시가 불가능하다는 문제가 있다.

추정가격이 300억원 이상인 공사 중 기획재정부장관이 정하는 금액 이상인 공사로서 새로운 기술 공법 등에 따른 공사비의 절감사유 제출이 가능한 공사의 경우에는 입찰참가자가 교부된 설계서를 검토하여 새로운 기술 공법 등을 제안하고 이에 맞추어 직접 물량과 단가를 산출 작성한 산출내역서를 제출하도록 한 것이다.

---

21) 입찰금액 또는 계약금액을 구성하는 물량, 규격, 단가 등이 적힌 내역서

(2) 공사의 현장설명(영 제14조의2)

공사입찰에 있어서 그 공사의 성질 규모 등을 고려하여 실제 공사현장에서 입찰참가자의 적정한 시공을 위한 현장설명을 실시할 수 있다.

추정가격이 300억원 이상인 공사의 경우에는 반드시 현장설명을 실시하여야 한다.

현장설명은 공사의 규모에 따라 해당입찰서 제출마감일의 전일부터 기산하여 다음 기간 전에 실시하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 경우 및 재공고입찰의 경우에는 그 기간을 단축할 수 있다.

- 추정가격이 10억원 미만인 경우 7일
- 추정가격이 10억원 이상 50억원 미만인 경우 15일
- 추정가격이 50억원 이상인 경우 33일

입찰공고 시 재난이 발생하여 현장설명일에 공사현장에 접근하는 것이 어렵다고 판단한 경우이거나 다음 지역에서 실시되는 공사로서 지형적 여건으로 인하여 공사현장에 접근하는 것이 어려운 경우에는 현장설명을 생략할 수 있다(규칙 제41조의2).

- 접적지역
- 육지와 원거리에 위치한 낙도 및 무인도
- 산간벽지
- 위 지역에 준하는 지역으로서 기획재정부장관이 정하는 지역

추정가격이 100억원 이상인 공사입찰에 있어서 현장설명을 실시한 경우에는 현장설명에 참가한 자만 입찰에 참가할 수 있다.

라. 물품의 제조 구매 및 용역 등의 입찰(영 제16조)

물품의 제조 구매 및 용역 등을 입찰에 부치고자 할 때에는 입찰에 관한 서류를 작성 비치하여야 하며, 입찰공고일부터 입찰등록마

감일까지 입찰에 참가하고자 하는 자의 요청이 있는 경우 이를 열람하게 하여야 한다. 다만, 추정가격이 고시금액 이상인 물품의 제조 구매 및 용역 등의 입찰의 경우에는 입찰에 참가하고자 하는 자의 요구가 있는 경우 이를 교부하여야 한다.

소프트웨어사업은 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부칠 수 있다.

물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부치는 경우 계약목적물의 특성에 적합하다고 판단되는 낙찰자 결정방법을 선택하여 입찰공고 시 이를 명시하여야 한다.

마. 기타 입찰방법

(1) 희망수량 경쟁입찰(영 제17조)

다량의 물품을 매각할 경우의 일반경쟁입찰은 그 매각수량의 범위에서 수요자의 매수 희망수량과 그 단가를 입찰하게 할 수 있다.

다량의 수요물품을 제조 또는 구매할 경우의 일반경쟁입찰은 그 수요수량의 범위에서 공급자가 공급할 희망수량과 그 단가를 입찰하게 할 수 있다.

희망수량 경쟁입찰은 희망수량에 따라 최저가(최고가)입찰 자부터 순차로 수요량(매각수량)에 달할 때까지의 입찰자를 낙찰자로 결정한다.

희망수량경쟁입찰의 방법에 의할 수 있는 경우는 다음과 같다(규칙 제19조).

- 1인의 능력이나 생산시설로는 그 공급이 불가능하거나 곤란하다고 인정되는 다량의 동일물품을 제조하게 하거나 구매할 경우
- 1인의 능력으로는 그 매수가 불가능하거나 곤란하다고 인정되는 다량의 동일물품을 매각할 경우

- 수인의 공급자 또는 매수자와 분할계약하는 것이 가격 품질 기타 조건에 있어서 국가에 유리하다고 인정되는 다량의 동일물품을 제조 구매 또는 매각할 경우

(2) 2단계 경쟁 등의 입찰(영 제18조)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품의 제조 구매 또는 용역계약에 있어서 미리 적절한 규격 등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시할 수 있다.

이 경우 규격 또는 기술입찰을 개찰한 결과 적격자로 확정된 자에 한하여 가격입찰에 참가할 수 있는 자격을 부여하여야 한다.

각 중앙관서의 장은 2단계 경쟁입찰을 실시하고자 할 때에는 입찰전에 평가기준 및 절차 등을 정하여 입찰에 참가하고자 하는 자가 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

단순한 노무에 의한 용역으로서 다음의 용역 계약은 2단계 경쟁 등의 입찰 대상에서 제외한다(규칙 제23조의2).

- 청소용역
- 검침(檢針)용역
- 경비시스템 등에 의하지 아니하는 단순경비 또는 관리용역
- 행사보조 등 인력지원용역
- 그 밖에 위와 유사한 용역으로서 기획재정부장관이 정하는 용역

(3) 부대입찰(영 제19조)

기획재정부령이 정하는 기준에 해당하는 공사를 입찰에 부치는 때에는 입찰자로 하여금 산출내역서에 입찰금액을 구성하는 공사 중 하도급할 부분, 하도급금액 및 하수급인 등 하도급에 관한 사항을 기재하여 제출하게 하여야 한다. 다만, 다음의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 재입찰의 경우
- 긴급을 요하는 공사입찰의 경우
- 특별한 기술을 요하거나 지역의 특수성 등으로 인하여 하수급할 전문건설업자가 없는 공사입찰의 경우
- 건설공사의 하자에 따른 의무이행, 공정관리 또는 보안상의 필요 등의 사정으로 하도급을 하는 것이 부적합하다고 인정되는 공사입찰의 경우

하도급에 관한 사항을 기재하게 하는 경우로서 장기계속 공사의 경우에는 총공사 입찰금액에 대하여 기재하게 하여야 한다. 다만, 공사의 이행기간을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1차년도에 이행하게 할 공사의 입찰금액에 한하여 기재하게 할 수 있다.

부대입찰은 하도급업체를 보호하고, 부실공사를 방지하기 위하여 누구에게 어떤 공사를 얼마에 하도급할 것인지를 미리 입찰내역에 포함하는 것이다.

바. 입찰공고

경쟁입찰에 의하는 경우에는 입찰에 관한 사항을 공고하거나 통지하여야 한다. 국가의 보안유지를 위하여 필요한 때에는 입찰공고를 하지 않고 입찰참가적격자에게 통지하여 입찰참가신청을 하게 할 수 있다(영 제34조).

계약의 주요한 내용 내지 조건을 입찰공고와 달리 변경하거나 새로운 조건을 추가하는 것은 특별한 사정이 없는 한 허용될 수 없다.[22]

(1) 입찰공고 방법(영 제33조)

지정정보처리장치를 이용하여 공고하여야 한다. 다만, 필요한 경우 일간신문 등에 게재하는 방법을 병행할 수 있다.

---

22) 대법원, 2006. 6. 29, 2005다41603

입찰공고 중 내용의 오류나 법령위반사항이 발견되어 공고사항의 정정이 필요한 경우에는 남은 공고기간에 5일 이상을 더하여 공고하여야 한다.

(2) 입찰공고의 시기(영 제35조)

입찰공고는 그 입찰서 제출마감일의 전일부터 기산하여 7일 전에 하여야 한다.

공사입찰의 경우로서 현장설명을 실시하는 경우에는 현장설명일의 전일부터 기산하여 7일 전에 공고하여야 한다. 다만, 대규모 공사입찰의 경우에는 현장설명일 전일부터 기산하여 30일 전에 공고하여야 한다.

공사입찰의 경우로서 현장설명을 실시하지 아니하는 때에는 입찰서 제출마감일의 전일부터 기산하여 다음 각 호에서 정한 기간 전에 공고하여야 한다.

- 추정가격이 10억원 미만인 경우 7일
- 추정가격이 10억원 이상 50억원 미만인 경우 15일
- 추정가격이 50억원 이상인 경우 40일

긴급을 요하는 경우 및 재공고입찰의 경우에는 제출마감일의 전일부터 기산하여 5일 전까지 공고할 수 있다.

협상에 의한 계약의 경우에는 제안서 제출마감일의 전일부터 기산하여 40일 전에 공고하여야 한다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제안서 제출마감일의 전일부터 기산하여 10일 전까지 공고할 수 있다.

- 긴급을 요하는 경우
- 추정가격이 고시금액 미만인 경우
- 재공고입찰인 경우

(3) 입찰공고 사항(영 제36조)

- 입찰에 부치는 사항
- 입찰 또는 개찰의 장소와 일시
- 공사입찰의 경우에는 현장설명의 장소 일시 참가자격 및 참가의무여부에 관한 사항
- 협상에 의한 계약체결의 경우로서 제안요청서에 대한 설명을 실시하는 경우에는 그 장소 일시 및 참가의무여부에 관한 사항
- 입찰참가자의 자격에 관한 사항
- 입찰참가등록 및 입찰관련서류에 관한 사항
- 입찰보증금과 국고귀속에 관한 사항
- 낙찰자결정방법(낙찰자결정에 필요한 서류의 제출일 및 낙찰자통보예정일을 포함한다)
- 계약의 착수일 및 완료일
- 계약하고자 하는 조건을 공시하는 장소
- 입찰무효에 관한 사항
- 입찰에 관한 서류의 열람 교부장소 및 교부비용
- 추가정보를 입수할 수 있는 기관의 주소 등
- 우편입찰 등을 허용하는 경우에는 그 취지와 입찰서를 송부할 주소
- 지정정보처리장치를 이용하여 입찰서를 제출하도록 하는 경우에는 그 내용
- 공동계약을 허용하는 경우에는 공동계약이 가능하다는 뜻(공동수급체구성원의 자격제한사항을 포함한다)과 공동계약의 이행방식
- 부대입찰의 경우에는 그 취지
- 대안입찰 또는 일괄입찰 등에 관한 사항
- 기타 입찰에 관하여 필요한 사항

희망수량경쟁입찰에 의하는 경우의 입찰공고에는 위 사항 외에 다음 사항을 명시하여야 한다(규칙 제20조).

- 희망수량에 의한 일반경쟁입찰이라는 사항
- 최후순위의 낙찰자의 수량이 다른 낙찰자의 수량과 합산하여 수요량 또는 매각량을 초과하는 경우 입찰수량과 낙찰수량의 조정에 관한 사항
- 기타 희망수량경쟁입찰에 관하여 필요한 사항

(4) 재입찰 및 재공고입찰(영 제20조)

경쟁입찰에 있어서 2명 이상의 유효한 입찰자가 없거나 낙찰자가 없을 경우 같은 장소에서 재입찰에 부칠 수 있다. 이 경우 재입찰은 새로운 입찰로 보지 아니하며, 입찰자 또는 입찰횟수의 제한을 받지 아니한다.

입찰자나 낙찰자가 없는 경우 또는 낙찰자가 계약을 체결하지 아니하는 경우에는 재공고입찰에 부칠 수 있다.

재입찰 또는 재공고입찰 시에는 기한을 제외하고는 최초의 입찰에 부칠 때에 정한 가격 및 기타 조건을 변경할 수 없다. 변경할 경우 재입찰 또는 재공고입찰이 아니라 새로운 입찰로 볼 것이다.

한편 재입찰 또는 재공고입찰을 하지 않고 조건을 변경하여 바로 새로운 입찰을 할 수도 있다[23](해석례 참조).

재공고입찰에서도 낙찰자가 없을 경우에는 수의계약에 의할 수 있는데 이 경우 보증금과 기한을 제외하고는 최초입찰에 부칠 때에 정한 가격 기타의 조건을 변경할 수 없다.

사. 입찰서의 제출(영 제39조)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰자가 입찰서를 제출하는 경우 입찰공고에 표시한 장소와 일시에 입찰서를 직접 제출하도

23) 법제처 해석 07-0450 2007.12. 28.

록 하여야 한다. 다만, 필요하다고 인정되는 경우에는 우편으로 제출하게 할 수 있다.

한편 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 지정정보처리장치에 의하여 입찰서를 제출하는 방식에 의하게 할 수 있다. 다만, 미리 기획재정부장관과 협의한 경우에는 지정정보처리장치 외에 각 중앙관서의 장이 지정 고시한 정보처리장치를 이용하여 입찰서를 제출하게 할 수 있다.

입찰자는 제출한 입찰서를 교환 변경 또는 취소하지 못한다. 다만, 기획재정부장관이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

아. 입찰의 무효(규칙 제44조)

- 입찰참가자격이 없는 자가 한 입찰
- 입찰보증금의 납부일시까지 소정의 입찰보증금을 납부하지 아니하고 한 입찰
- 입찰서가 그 도착일시까지 소정의 입찰장소에 도착하지 아니한 입찰
- 동일사항에 동일인(1명이 수개의 법인의 대표자인 경우 해당 수개의 법인을 동일인으로 본다)이 2통 이상의 입찰서를 제출한 입찰
- 영 제14조제6항에 따른 입찰로서 입찰서와 함께 산출내역서를 제출하지 아니한 입찰 및 입찰서상의 금액과 산출내역서상의 금액이 일치하지 아니한 입찰과 산출내역서의 각 항목(각 공종, 경비, 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등을 포함한다)별로 금액을 합산한 금액이 총계금액과 일치하지 아니한 입찰, 발주관서가 배부한 내역서상의 공종별 목적물물량 중 누락 또는 변경된 공종 혹은 수량에 대한 예정가격 조서상의 금액이 예정가격의 100분의 5 이상인 경우, 입찰서 금액, 산출내역서의 총계금액, 항목(각 공종, 경비, 일반관리비, 이윤, 부가가치세 등을 포함한다)별 금액을 정정하고 정정인을 누락한 입찰

- 현장설명을 실시하는 공사로서 추정가격이 100억원 이상인 공사의 입찰에 참가한 자 중 현장설명에 참가하지 아니한 자의 입찰
- 상호 또는 법인의 명칭, 대표자(수인의 대표자가 있는 경우에는 대표자 전원)의 성명을 변경등록하지 아니하고 입찰서를 제출한 입찰
- 정보처리장치를 이용하여 입찰서를 제출하는 경우 동 방식에 의하지 아니하고 입찰서를 제출한 입찰
- 제안요청서 등에 대한 설명을 실시하면서 제안요청서설명에 참가한 자에 한하여 계약에 참가할 수 있다는 뜻을 입찰공고에 명시한 경우로서 입찰에 참가한 자 중 제안요청서설명에 참가하지 아니한 자의 입찰
- 영 제44조제1항의 규정에 의한 입찰로서 입찰서와 함께 제출하여야 하는 품질등 표시서를 제출하지 아니한 입찰
- 영 제72조제3항 또는 제4항에 따른 공동계약의 방법에 위반한 입찰
- 대안입찰의 경우 원안을 설계한 자 또는 원안을 감리한 자가 공동으로 참여한 입찰
- 기획재정부장관이 정하는 입찰유의서에 위반된 입찰[24)]

---

24) 1. 입찰자(법인인 경우 대표자를 말한다)가 직접 입찰을 하지 아니하고 대리인을 통하여 입찰을 할 경우 대리인이 아닌 자가 한 입찰 또는 대리권이 없는 자가 한 입찰

2. 동일사항에 대하여 타인의 대리를 겸하거나 2인 이상을 대리한 입찰

3. 입찰서의 입찰금액 등 중요한 부분이 불분명하거나, 정정한 후 정정날인을 누락한 입찰

4. 담합하거나 타인의 경쟁참가를 방해 또는 관계공무원의 공무집행을 방해한 자의 입찰

5. 입찰자의 기명날인이 없는 입찰(입찰자의 성명을 기재하지 아니하고 대리인 성명 또는 회사명을 기재한 경우 및 입찰참가신청서 제출 시 신고한 인감과 다른 인감으로 날인된 경우도 포함한다)

6. 입찰서에 기재한 중요부분에 오기가 있음을 이유로 개찰현장에서 입찰자가 입찰의 취소의사를 표시한 것으로서 계약담당공무원이 이를 인정한 입찰

7. 시행령 제14조의 규정에 의한 내역입찰에 있어서 타인의 산출내역서와 복사 등의 방법으로 동일하게 작성한 산출내역서가 첨부된 입찰(동일한 내용의 산출내역서를 제출한 자 모두 해당) 또는 「정부입찰 계약집행기준」 제7장에서 무효입찰로 규정한 입찰

자. 입찰보증금

(1) 입찰보증금의 성격

경쟁입찰에 참가하는 자는 입찰보증금을 납부하여야 한다.

입찰보증금은 낙찰자의 계약체결을 담보하기 위한 것으로서 낙찰자가 계약체결을 하지 않는다면 경우에 따라서 다시 입찰을 실시하게 되므로 입찰경비와 시간을 낭비하게 되므로 이러한 손해를 전보하는 사법상의 손해배상 예정으로서의 성질을 갖는 것이며, 아울러 위약벌의 성격을 가지고 있다.[25)]

(2) 입찰보증금액

입찰보증금은 입찰금액(단가입찰인 경우에는 그 단가에 총입찰예정량을 곱한 금액)의 100분의 5이상으로 하여야 한다(영 제37조제1항).

---

8. 시행령 제42조제4항의 규정에 의한 입찰에 있어서 타인의 입찰금액에 대한 사유서와 복사등의 방법으로 동일하게 작성된 사유서가 첨부된 입찰
9. 「건설산업기본법령」의 규정에 의하여 일반건설업체가 도급받아서는 아니되는 공사금액의 하한을 위반한 입찰
10. 소정의 입찰서를 사용하지 않거나 입찰서의 금액을 아라비아 숫자로만 기재한 입찰 또는 전산서식에 의한 입찰서를 훼손하거나 전산표기방법과 상이하게 작성 기재하여 전산처리가 되지 아니한 입찰
11. 공동계약의 공동수급체구성원이 동일 입찰건에 대하여 공동수급체를 중복적으로 결성하여 참여한 입찰, 입찰등록 시 공동수급표준협정서를 제출하지 아니한 입찰, 공동수급체의 구성원이 5인을 초과하거나 공동이행방식의 경우 구성원별 계약참여 최소지분율이 10% 미만으로 공동수급체를 구성하여 한 입찰(다만, 시행령 제6장에 따른 공사 중 추정가격이 1,000억원 이상인 공사의 경우에는 5% 미만, 공동수급체 구성원이 10인을 초과한 입찰) 및 회계예규「공동계약운용요령」제9조제6항에 따라 입찰공고에 명시한 지역업체 최소지분율 미만으로 공동수급체를 구성하여 한 입찰

25) 대법원 1983.12.27. 선고 81누366

(3) 입찰보증금의 납부방법

입찰보증금은 현금(체신관서 또는 「은행법」의 적용을 받는 금융회사가 발행한 자기앞수표 포함) 또는 금융회사 등이 발행한 지급보증서나 증권으로 납부하게 하여야 한다(영 제37조제2항).

스스로 발행한 지급보증서를 입찰보증금으로 납부할 수 없다.

현금을 갈음하는 지급보증서 등은 다음과 같다.

- 「국가재정법 시행령」 제46조제4항의 규정에 의한 금융기관(이하 "금융기관"이라 한다) 및 「은행법」에 의한 외국금융기관이 발행한 지급보증서
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제192조에 따른 증권
- 「보험업법」에 의한 보험사업자가 발행한 보증보험증권
- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관이 발행한 채무액 등의 지급을 보증하는 보증서
  - 「건설산업기본법」에 따른 공제조합
  - 「전기공사공제조합법」에 따른 전기공사공제조합
  - 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금
  - 「기술신용보증기금법」에 따른 기술신용보증기금
  - 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공제조합
  - 「엔지니어링기술 진흥법」에 따른 엔지니어링공제조합
  - 「산업발전법」에 따른 공제조합
  - 「소프트웨어산업 진흥법」에 따른 소프트웨어공제조합
  - 「전력기술관리법」에 따른 전력기술인단체(지식경제부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 단체에 한정한다)
  - 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」에 따른 공제조합
  - 「골재채취법」에 따른 공제조합

-
- 「지역신용보증재단법」에 따른 신용보증재단
- 「관광진흥법」에 따른 한국관광협회중앙회
- 「방위사업법」 제43조에 따라 보증업무를 수행하는 기관으로 지정받은 자
- 「건설기술관리법」에 따른 건설감리협회
  「소방산업의 진흥에 관한 법률」에 따른 소방산업공제조합

- 제1호에 규정된 금융기관 및 외국금융기관과 체신관서가 발행한 정기예금증서
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 신탁업자가 발행하는 수익증권
- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따라 집합투자업자가 발행하는 수익증권

(4) 입찰보증금의 면제

다음에 해당하는 자는 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다(영 제37조제3항). 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제받은 자로 하여금 국고귀속사유가 발생한 때에는 입찰보증금에 해당하는 금액을 납입할 것을 보장하기 위하여 그 지급을 확약하는 내용의 문서를 제출하게 하여야 한다(영 제37조제4항).

- 국가기관 및 지방자치단체
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
- 정부가 기본재산의 100분의 50 이상을 출연(법률의 규정에 의하여 귀속시킨 경우 포함)한 법인
- 「농업협동조합법」에 의한 조합 조합공동사업법인 및 그 중앙회, 「수산업협동조합법」에 의한 어촌계 수산업협동조합 및 그 중앙회,

「산림조합법」에 의한 산림조합 및 그 중앙회, 「중소기업협동조합법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회와 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농촌공사

- 「건설산업기본법」 「전기공사업법」 「정보통신공사업법」 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 또는 「골재채취법」 등의 법령에 의하여 등록등을 한 법인으로서 기획재정부장관이 정하는 기준[26]에 해당되는 자
- 기타 경쟁입찰에서 낙찰자로 결정된 후 계약체결을 기피할 우려가 없다고 인정되는 자

(5) 입찰보증금의 국고 귀속

낙찰자가 계약을 체결하지 아니한 때에는 입찰보증금을 국고에 귀속시켜야 한다.

입찰보증금을 보증서등으로 받은 경우 입찰보증금의 국고귀속사유가 발생한 때에는 지체 없이 그 뜻을 해당 금융기관 또는 보증기관과 관계수입징수관 또는 유가증권취급공무원등에게 통지하고 입찰보증금을 현금으로 징수하게 하거나 정부소유유가증권으로 전환하게 하여야 한다(영 제38조제1항).

입찰보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제받은 자에게 국고귀속사유가 발생한 때에는 그 뜻과 함께 지급을 확약한 문서를 갖추어 관계수입징수관에게 통지하고 당해 낙찰자로부터 입찰보증금에 상당하는 금액을 현금으로 징수하게 하여야 한다(영 제38조제2항).

낙찰되지 아니한 입찰자의 입찰보증금은 낙찰자가 결정된 후 즉시 반환한다. 다만, 낙찰자의 입찰보증금은 계약체결 후 즉시 반환한다(공사입찰유의서).

---

26) 입찰신청마감일 현재 1년 이상 해당 공사관련법령에 의한 사업을 영위하고 있는 법인(공사입찰유의서)

6. 낙찰자 결정

낙찰제도는 계약이행능력을 가진 자 가운데 국가가 원하는 품질을 적기에 적정한 가격으로 공급할 수 있는 자를 가려내는 제도이다. 국가계약에서 낙찰제도의 요건은 경제성 외에 공공성과 투명성을 요건으로 한다. 낙찰자 결정기준은 다음과 같다.

(1) 세입의 원인이 되는 경쟁입찰(영 제41조)

예정가격 이상으로서 최고가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 한다.

(2) 국고의 부담이 되는 경쟁입찰(영 제42조 및 제44조)

국가계약에서 낙찰제도는 최저가낙찰제, 제한적 최저가낙찰제, 제한적 평균가낙찰제, 저가심의제, 적격심사제 등 다양한 방법을 적용하여 왔다. 낙찰방법에 따라 장단점이 있다.

국고의 부담이 되는 ① 경쟁입찰에서는 최저가낙찰제를 원칙으로 한다(법 제10조). 이 경우 입찰가격은 ② 예정가격 이하이면 제한이 없다. 이 ③ 를테면 0원 또는 1원도 유효하다.[27]

그러나 최저④가낙찰제는 값싼 저품질 기자재 사용과 무리한 저가 하도급 등으로 인한 ⑤ 부실시공의 가능성, 건설업체의 수익성 악화를 초래하여 산업기반 자체의 와해를 불러올 것이라는 우려, 무리한 저가낙찰 공사는 납품업체, 장비임대업체, 하도급업체 등의 연쇄적 기업 손실 초래, 건설근로자에 대한 저임금구조의 고착화와 건설기술인력 이탈의 가속화, 비용절감을 위한 편법이나 위법. 탈법 행위 증가 등의 문제점이 제기되고 있다.[28]

27) 법제처 해석 07-0353 2007. 11. 28.
28) KDI『공공투자사업의 입 낙찰자료연구』33쪽

그래서 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 계약이행능력을 심사[29]하여 낙찰자를 결정한다. 적격심사제를 채택한 것이다.

적격심사제는 최저가낙찰제의 가장 큰 단점으로 여겨지는 무리한 저가경쟁 또는 입찰담합의 문제를 보완하여 입찰금액의 적정성까지도 심사하여 최적의 낙찰자를 선정하려는 것이다. 또한 적격심사제는 계약이행능력이 있는지 여부를 심사하여 적정하다고 인정될 경우에 낙찰자로 결정함으로써 부적격자가 계약대상자로 선정되는 것을 배제하려는 것이다.

추정가격이 고시금액 미만인 물품입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다. 즉 이 경우는 순수한 최저가낙찰제를 채택한 것이다. 다만, 물품을 제조하여 납품하거나 이행에 장기간이 소요되는 경우 등으로서 계약이행능력의 심사가 필요하다고 인정되는 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있다.

또한 2단계 경쟁 등의 입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다.

추정가격이 300억원 이상인 공사입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액의 적정성을 심사[30]하여 낙찰자를 결정한다. 대규모 공사의 경우 저가심사제를 채택한 것이다.

물품의 제조 또는 구매계약에 있어서 필요하다고 인정할 경우에는 물품의 입찰가격 외에 품질 등을 종합적으로 참작하여 예정가격 이하로서 가장 경제성이 있는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 한다.

이 경우 물품에 대한 품질 등의 평가기준을 입찰 전에 결정하여 입찰참가자로 하여금 이를 열람하게 하여야 한다.

---

29) 「적격심사기준」 참조

30) 「최저가낙찰제의 입찰금액 적정성 심사기준」 참조

(3) 동일가격입찰인 경우의 낙찰자 결정(영 제47조)

낙찰이 될 수 있는 동일가격으로 입찰한 자가 2명 이상인 경우에는 다음 방법에 따라 낙찰자를 결정하여야 한다.

- 다량물품 입찰로 희망수량에 의한 일반경쟁입찰인 경우 : 입찰수량이 많은 입찰자를 낙찰자로 결정하되, 입찰수량도 동일한 때에는 추첨에 의하여 낙찰자를 결정
- 적격심사에 따라 낙찰자를 결정하는 경우 : 이행능력 심사결과 최고점수인 자를 낙찰자로 결정하되, 이행능력 심사결과도 동일한 때에는 추첨에 의하여 낙찰자를 결정
- 최저가에 따라 낙찰자를 결정하는 경우 : 추첨에 의하여 낙찰자를 결정
- 2단계경쟁입찰의 낙찰자를 결정하는 경우 : 규격 또는 기술우위자를 낙찰자로 결정하되, 규격 또는 기술평가 결과도 동일한 때에는 추첨에 의하여 낙찰자를 결정
- 입찰금액 적정성심사에 따라 낙찰자를 결정하는 경우 : 입찰금액의 적정성심사를 통과하는 자를 낙찰자로 결정하되, 통과한 자가 2명 이상인 때에는 추첨에 의하여 낙찰자를 결정

(4) 대형공사 등 낙찰자 결정방법[31](영 제85조의2)

대형공사를 발주하는 경우 사업목적에 맞는 공사를 하기 위하여는 획일화된 가격위주 방식의 낙찰제도를 개선할 필요가 있다. 대형공사의 경우 설계점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 합산한 점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정하는 방법과 계약금액을 확정하고 최상의 설계자를 낙찰자로 결정하는 방법 등 낙찰자결정방법을 다양화하고 있다.

31)『일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준』참조

낙찰자결정방법을 다양화함으로써 공사의 특성에 맞는 낙찰제도를 선택하도록 하여 공사품질향상과 건설산업의 경쟁력 향상에 기여하려는 것이다.

(가) 일괄입찰

일괄입찰의 경우 공사의 목적, 특성 등을 고려하여 기본설계점수가 높은 순으로 최대 6인(적격으로 통지된 입찰자가 6인 미만인 경우에는 적격으로 통지된 모든 입찰자)을 선정한 후 다음의 방법으로 실시설계적격자를 결정하여야 한다. 다만, 기본설계적격자가 1인 이하인 경우에는 재공고입찰에 의하여야 한다.

- 최저가격으로 입찰한 자를 실시설계적격자로 결정하는 방법
- 입찰가격을 설계점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자 또는 설계점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자를 실시설계적격자로 결정하는 방법
- 설계점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과를 합산한 점수가 가장 높은 자를 실시설계적격자로 결정하는 방법
- 계약금액을 확정하고 기본설계서만 제출하도록 한 경우 설계점수가 가장 높은 자를 실시설계적격자로 결정하는 방법

(나) 대안입찰

대안입찰의 경우 공사의 목적, 특성 등을 고려하여 원안입찰자와 대안을 제출한 자를 대상으로 다음의 방법으로 낙찰자를 결정하여야 한다.

- 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 방법
- 입찰가격을 설계점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자 또는 설계점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정하는 방법

- 설계점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과를 합산한 점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정하는 방법

대형공사의 경우 대안입찰서의 대안입찰가격이 다음의 요건을 모두 충족하는 경우에는 이를 낙찰적격입찰로 선정한다.

- 대안입찰가격이 입찰자 자신의 원안입찰가격보다 낮을 것
- 대안입찰가격이 총공사 예정가격 이하로서 대안공종에 대한 입찰가격이 대안공종에 대한 예정가격 이하일 것

선정된 낙찰적격입찰의 대안입찰서에 대하여 적격으로 통지된 대안입찰서 중 설계점수가 높은 순으로 최대 6개의 대안(중앙건설기술심의위원회로부터 적격으로 통지된 대안이 6개 미만인 경우에는 적격으로 통지된 모든 대안)을 선정한 후 대안설계점수가 원안설계점수보다 높은 것을 대안으로 채택한다. 다만, 수개의 대안공종 중 일부 공종에 대한 대안설계점수가 원안설계점수보다 낮은 경우에는 해당공종에 대한 대안공종은 이를 채택하지 아니한다.

원안입찰자와 채택된 대안을 제출한 자 중에서 낙찰자 결정방법을 적용하여 낙찰자를 결정한다.

대안을 제출한 자가 없거나, 낙찰자가 없는 경우에는 원안입찰가격이 예정가격 이하로서 최저가격인 입찰을 제출한 자부터 순차적으로 다음 각 호의 방법에 따라 낙찰자를 결정한다.

- 추정가격이 300억원 이상인 공사 : 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정
- 기타 공사 : 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정

7. 계약의 체결 및 이행

가. 계약의 체결

(1) 계약서 작성 · · · · ·

계약을 체결할 때에는 계약의 목적 계약금액 이행기간 계약보증금 위험부담 지체상금 기타 필요한 사항을 명백히 기재한 계약서를 작성하여야 한다. 다만, 다음의 경우에는 계약서 작성을 생략할 수 있다(영 제49조).

- 계약금액이 3천만원 이하인 경우
- 경매에 부치는 경우
- 물품매각의 경우에 있어서 매수인이 즉시 대금을 납부하고 그 물품을 인수하는 경우
- 각 국가기관 및 지방자치단체 상호간에 계약을 체결하는 경우
- 전기 가스 수도의 공급계약 등 성질상 계약서의 작성이 필요하지 아니한 경우

국가계약은 원칙적으로 계약서를 작성하여야 하는 요식행위이다.[32]

계약문서에는 계약서, 설계서, 입찰유의서, 계약일반조건 및 특수조건, 산출내역서 등이 있다.

낙찰통지를 받은 후 10일 이내에 계약을 체결하여야 하며, 낙찰자가 정당한 이유 없이 계약을 체결하지 아니한 경우에는 입찰보증금을 국고 귀속하고 부정당업자 제재 조치를 한다.

---

32) 대법원 2006.6.29. 선고 2005다41603 판결
대법원 2005. 5. 27. 선고 2004다30811,30828 판결

(2) 계약의 성립

계약서를 작성하는 경우에는 그 담당공무원과 계약상대자가 계약서에 기명 날인 또는 서명함으로써 계약이 확정된다.

영 제48조제2항에서는 계약서에는 담당공무원이 기명날인하도록 규정하고 있다. 이는 법 제11조제2항에 위반된다.

(3) 국외공사계약(영 제48조의2)

국외공사계약을 체결할 때에 원칙적으로 현지통화로 계약을 하여야 한다. 다만, 현지통화로 계약하기 곤란한 경우에는 계약상대자와 협의하여 원화 또는 미화로 계약할 수 있다.

국외공사계약을 체결할 때 환율 또는 국제상 관례 등을 고려하여 계약금액 조정 관련 특례를 설정할 수 있다.

환율변동에 따른 위험을 회피하고 안정적인 예산운영을 위하여 국외공사계약을 원칙적으로 현지통화로 체결하도록 한 것이다.

(4) 회계연도 개시 전의 계약체결

「국고금관리법」 제20조[33]에 따라 지출원인행위는 배정된 예산의 범위에서 하여야 한다. 따라서 예산이 확정되고, 예산이 배정되어야 계약을 체결할 수 있다.

그러나 임차 운송 보관 기타 그 성질상 중단할 수 없는 계약의 경우 예산이 배정되지 않았다고 계약 체결을 못하게 되면 계약이 단절되어 곤란한 문제가 생긴다.

33) 제20조(지출원인행위의 준칙) 지출원인행위는 중앙관서의 장이 법령, 「국가재정법」 제43조의 규정에 따라 배정된 예산 또는 기금운용계획의 금액 범위안에서 하여야 한다.

따라서 이러한 경우에는 예외를 인정하여 미리 계약을 체결할 수 있도록 한 것이다. 다만, 이 경우에도 최소한 예산이 확정되어야 한다.

그러나 회계연도 개시 전에 계약을 체결하더라도 그 회계연도 개시일 이후에 계약의 효력이 발생하도록 하여야 한다(영 제67조).

(5) 공사의 분할계약금지(영 제68조)

기획재정부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음의 공사는 그러하지 아니하다.

- 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사
- 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사
- 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리시공함이 효율적이라고 인정되는 공사

나. 계약보증금

(1) 금 액

국가와 계약을 체결하려는 자는 계약보증금을 납부하여야 한다.

계약보증금은 계약금액의 100분의 10 이상으로 하여야 한다(영 제50조제1항).

단가계약에 의하는 경우로서 여러 차례로 분할하여 계약을 이행하게 하는 때에는 매회별 이행예정량 중 최대량에 계약단가를 곱한 금액의 100분의 10 이상을 계약보증금으로 하여야 한다(영 제50조제2항).

장기계속계약에 있어서는 제1차 계약체결 시 부기한 총공사 또는 총제조등의 금액의 100분의 10 이상을 계약보증금으로 하여야 한다.

이 경우 계약보증금은 총공사 또는 총제조등의 계약보증금으로 보며, 연차별계약이 완료된 때에는 당초의 계약보증금 중 이행이 완료된 연차별계약금액에 해당하는 분을 반환하여야 한다(영 제50조제3항).

계약보증금은 계약이 이행된 후 계약상대자에게 지체 없이 반환하여야 한다.

(2) 면제(영 제50조제6항)

계약보증금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있는 경우는 다음과 같다.

- 다음의 자와 계약을 체결하는 경우
  - 국가기관 및 지방자치단체
  - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
  - 정부가 기본재산의 100분의 50이상을 출연한 법인
  - 농업협동조합 조합공동사업법인 및 그 중앙회, 어촌계 수산업협동조합 및 그 중앙회, 산림조합 및 그 중앙회, 중소기업협동조합 및 그 중앙회와 한국농촌공사
- 계약금액이 3천만원이하인 경우
- 일반적으로 공정 타당하다고 인정되는 계약의 관습에 따라 계약보증금 징수가 적합하지 아니한 경우
- 이미 도입된 외자시설 기계 장비의 부분품을 구매하는 경우로서 당해 공급자가 아니면 당해 부분품의 구입이 곤란한 경우

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제받은 자로 하여금 국고귀속사유가 발생한 때에는 계약보증금에 해당하는 금액을 납입할 것을 보장하기 위하여 그 지급을 확약하는 내용의 문서를 제출하게 하여야 한다.

(3) 납 부

계약보증금은 현금 또는 보증서 등으로 납부하게 하여야 한다(영 제50조제7항).

증권 또는 현금으로 납부된 계약보증금을 계약상대자가 특별한 사유로 보증서 등으로 대체납부할 것을 요청한 때에는 동가치 상당액 이상으로 대체납부하게 할 수 있다(영 제50조제8항).

(4) 국고 귀속(영 제51조)

계약상대자가 계약상의 의무를 이행하지 아니한 때에는 계약보증금(제52조제1항제2호 및 제3호의 규정에 의한 보증금액을 포함한다)을 국고에 귀속시켜야 한다. 이 경우 계약보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제한 때에는 계약보증금에 해당하는 금액을 국고에 귀속시켜야 한다.

장기계속계약에 있어서 계약상대자가 2차 이후의 공사 또는 제조 등의 계약을 체결하지 아니한 경우에도 계약보증금을 국고에 귀속시켜야 한다.

계약보증금을 국고에 귀속함에 있어서 그 계약보증금은 기성부분에 대한 미지급액과 상계처리하여서는 아니 된다. 다만, 계약보증금의 전부 또는 일부를 면제한 경우에는 국고에 귀속시켜야 하는 계약보증금은 기성부분에 대한 미지급액과 상계 처리할 수 있다.

다. 공사 및 용역계약의 이행보증(영 제52조)

공사계약을 체결하고자 하는 경우 계약상대자로 하여금 다음의 어느 하나에 해당하는 방법을 선택하여 계약이행의 보증을 하게 하여야 한다. 다만, 공사계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 계약이행보증의 방법을 공사이행보증서의 제출로 한정할 수 있으며, 추정가격이

300억원 이상인 공사계약인 경우에는 반드시 공사이행보증서의 제출로 계약이행을 보증하게 하여야 한다.

- 계약보증금을 납부하고 당해공사의 계약상의 시공의무이행(하자보수이행을 포함한다)을 보증하는 1인 이상의 연대보증인을 세우는 방법
- 연대보증인을 세우지 아니하고 계약보증금을 계약금액의 100분의 20 이상 납부하는 방법
- 계약보증금을 납부하지 아니하고 공사이행보증서[34][해당공사의 계약상의 의무를 이행할 것을 보증한 기관이 계약상대자를 대신하여 계약상의 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 계약금액의 100분의 40(예정가격의 100분의 70 미만으로 낙찰된 공사계약의 경우에는 100분의 50) 이상을 납부할 것을 보증하는 것이어야 한다]를 제출하는 방법

계약이행을 보증한 경우로서 계약상대자가 계약이행보증방법의 변경을 요청하는 경우에는 1회에 한하여 다음의 어느 하나에 해당하는 방법으로 변경하게 할 수 있다. 공사이행보증서의 제출로 한정한 경우는 그러하지 아니하다.

- 위 제1호의 방법에서 제2호 또는 제3호의 방법으로의 변경
- 위 제2호의 방법에서 제3호의 방법으로의 변경
- 위 제3호의 방법에서 제2호의 방법으로의 변경

연대보증인은 입찰공고 등에서 요구한 자격과 동등 이상의 자격을 갖춘 자이어야 한다. 또한 연대보증인은 해당 계약자와 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열회사가 아니어야 하고, 입찰참가자격제한기간 중에 있는 자가 아니어야 하며, 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 요건을 충족하는 자이어야 한다(규칙 제66조제1항).

34) 공사계약에 있어서 계약상대자가 계약상의 의무를 이행하지 못하는 경우 계약상대자를 대신하여 계약상의 의무를 이행할 것을 보증하되, 이를 보증한 기관이 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 일정금액을 납부할 것을 보증하는 증서

라. 감 독

계약을 체결한 후에는 그 계약이 제대로 이행되는지 감독할 필요가 있다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사 제조 용역 등의 계약을 체결한 경우에 그 계약의 적정한 이행을 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 계약서 설계서 기타 관계서류에 의하여 스스로 이를 감독하거나 소속공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 감독을 하게 하여야 한다.

조달청에 계약체결사무를 위탁한 경우에 따로 감독업무까지 위탁하지 않았다면 감독업무는 소관 기관에서 하여야 한다.

다음 계약의 경우에는 전문기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할 수 있다(영 제54조제1항).

- 「건설기술관리법」 제27조 또는 「전력기술관리법」 제12조 그 밖에 공사 관련 법령상 의무적으로 책임감리를 하여야 하는 공사계약
- 전문적인 지식 또는 기술을 필요로 하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 관계공무원이 감독을 할 수 없는 제조 기타 도급계약

예정가격의 100분의 70 미만으로 낙찰되어 체결된 공사계약의 경우에는 부실시공을 방지하기 위하여 감독공무원의 수(전문기관이 감독해야 하는 계약 중 공사계약의 경우에는 「건설기술관리법」 등에 의하여 정하여진 감리원의 수를 말한다)를 그 배치기준의 100분의 50 범위에서 추가하여 배치할 수 있다(영 제54조제2항). 추가로 소요되는 감독 또는 감리비용은 당해 공사예산 중 낙찰차액(예정가격과 낙찰금액 간의 차액을 말한다)으로 충당할 수 있다(영 제54조제3항).

감독을 하는 자는 감독조서를 작성하여야 한다. 감독조서 양식 예시 별첨

마. 계약의 해제 및 해지(공사계약일반조건)

계약담당공무원은 계약상대자가 다음에 해당하는 경우에는 계약의 전부 또는 일부를 해제 또는 해지할 수 있다.

- 정당한 이유 없이 약정한 착공시일을 경과하고도 공사에 착수하지 아니할 경우
- 계약상대자의 책임 있는 사유로 인하여 준공기한까지 공사를 완공하지 못하거나 완성할 가능성이 없다고 인정될 경우
- 지체상금이 계약보증금 상당액에 달한 경우
- 장기계속공사의 계약에 있어서 제2차공사 이후의 계약을 체결하지 아니하는 경우
- 계약의 수행 중 뇌물수수 또는 정상적인 계약관리를 방해하는 불법 부정행위가 있는 경우
- 기타 계약조건을 위반하고 그 위반으로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없다고 인정될 경우

8. 대가 지급

가. 검 사

(1) 검사 실시

계약이행이 완료되면 그 계약이 제대로 이행되었는지 검사할 필요가 있다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 계약의 전부 또는 일부의 이행을 완료한 때에는 이를 확인하기 위하여 계약서 설계서 기타 관계서류에 의하여 이를 검사하거나 소속공무원에게 그 사

무를 위임하여 필요한 검사를 하게 하여야 한다. 다만, 전문기관이 감독한 계약의 경우에는 전문기관을 따로 지정하여 필요한 검사를 하게 할 수 있다.

검사는 계약상대자로부터 계약의 이행을 완료한 사실을 통지받은 날부터 14일 이내에 완료하여야 한다. 다만, 공사계약금액(관급자재가 있는 경우에는 관급자재 대가를 포함한다)이 100억원 이상이거나 기술적 특수성 등으로 인하여 14일 이내에 검사를 완료할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우에는 7일의 범위에서 그 검사기간을 연장할 수 있다(영 제55조제1항).

천재 지변 등 불가항력의 사유로 기간 내에 검사를 완료하지 못한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 3일 이내에 검사를 완료하여야 한다(영 제55조제5항).

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약이행내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 지체 없이 필요한 시정조치를 하여야 한다. 이 경우 계약상대자로부터 그 시정을 완료한 사실을 통지받은 날부터 검사기간을 계산한다(영 제55조제6항).

(2) 검사 사항

계약서 설계서 기타 관계서류에 의하여 계약이 제대로 이행되었는지 여부를 검사한다.

조사설계용역계약인 경우에는 그 용역계약의 상대자가 조사설계대상사업의 총사업비를 적정하게 산정하였는지의 여부를 함께 검사하여야 한다(영 제55조제2항).

기본설계(타당성 조사에 관한 내용을 포함한다)와 실시설계를 구분하여 계약을 체결한 경우에는 실시설계용역에 대한 이행검사를 하는 때에 실시설계대상사업의 총사업비의 산정이 적정한지의 여부를 기본설계서상의 총사업비와 실시설계서상의 총사업비를 비교하여 검사하

여야 한다. 이 경우 기본설계서상의 총사업비와 실시설계서상의 총사업비에 차이가 있는 경우에는 실시설계용역의 계약상대자로 하여금 그 사유를 설명하는 자료를 제출하게 하여야 한다(영 제55조제4항).

기성대가지급 시의 기성검사는 감독조서의 확인으로 갈음할 수 있다. 다만, 동 검사 3회마다 1회는 검사를 실시하여야 한다(영 제55조제7항).

(3) 검사조서 작성

검사를 하는 자는 검사조서를 작성하여야 한다. 다만, 다음의 경우에는 검사조서의 작성을 생략할 수 있다(영 56조).

- 계약금액이 3천만원 이하인 계약의 경우
- 매각계약의 경우
- 전기 가스 수도의 공급계약 등 그 성질상 검사조서의 작성이 필요하지 아니하는 계약의 경우

감독 또는 검사를 한 자는 감독 또는 검사의 결과 계약이행의 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 때에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 기재하여 소속 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원에게 제출하여야 한다(규칙 제67조).

(4) 감독과 검사직무의 겸직 금지(영 제57조)

감독의 직무와 검사의 직무는 겸할 수 없다. 다만, 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 특별한 기술을 요하는 검사에 있어서 감독을 행하는 자 외의 자로 하여금 검사를 행하게 하는 것이 현저하게 곤란한 경우
- 유지 보수에 관한 공사 등 당해 계약의 이행 후 지체 없이 검사를 하지 아니하면 그 이행의 확인이 곤란한 경우
- 계약금액이 3억원 이하인 물품의 제조 또는 공사계약의 경우

- 「건설기술관리법」 제27조 또는 「전력기술관리법」 제12조 그 밖에 공사 관련 법령상 의무적으로 책임감리를 하여야 하는 공사계약의 경우
- 감독조서의 확인으로 기성검사를 갈음하는 경우

나. 대가의 지급

(1) 지급기한

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사 제조 구매 용역 기타 국고의 부담이 되는 계약에 있어서는 검사 또는 검사조서를 작성한 후에 그 대가를 지급하여야 한다. 다만, 국제관례 등 부득이한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

대가는 검사를 완료한 후 계약상대자의 청구를 받은 날부터 5일 이내에 지급하여야 한다. 계약당사자와 합의하여 5일을 초과하지 아니하는 범위에서 대가의 지급기한을 연장할 수 있는 특약을 정할 수 있다. 다만, 천재 지변 등 불가항력의 사유로 지급기한 내에 대가를 지급할 수 없게 된 경우에는 그 사유가 소멸된 날부터 3일 이내에 대가를 지급하여야 한다. 이 경우 기간의 산정에는 공휴일 및 토요일을 제외한다.

한편 기성부분 또는 기납부분에 대한 대가를 지급하는 경우에는 계약수량, 이행의 전망, 이행기간 등을 참작하여 적어도 30일마다 지급하여야 한다. 이 경우 검사를 완료하는 날 이전까지 계약상대자로 하여금 대가지급 청구를 하게 할 수 있으며, 검사완료일부터 5일 이내에 검사된 내용에 따라 대가를 확정하여 지급하여야 한다. 다만, 계약상대자가 검사완료일 후에 대가의 지급을 청구한 때에는 그 청구를 받은 날부터 5일 이내에 지급하여야 한다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 대가지급의 청구를 받은 후 그 청구내용의 전부 또는 일부가 부당함을 발견한 때에는 그 사유

를 명시하여 계약상대자에게 해당 청구서를 반송할 수 있다. 이 경우 반송한 날부터 재청구를 받은 날까지 기간은 지급기간에 산입하지 아니한다(영 제58조).

(2) 지연이자(영 제59조)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 대금지급청구를 받은 경우에 대가지급기한(국고채무부담행위에 의한 계약의 경우에는 다음 회계연도 개시 후 「국가재정법」에 의하여 해당 예산이 배정된 날부터 20일)까지 대가를 지급하지 못하는 경우에는 지급기한의 다음날부터 지급하는 날까지의 일수에 당해 미지급금액 및 지연발생 시점의 금융기관 대출평균금리(한국은행 통계월보상의 대출평균금리를 말한다)를 곱하여 산출한 금액을 이자로 지급하여야 한다.

이 경우 지연이자와 지체상금은 상계할 수 있다.

(3) 하도급대가의 직접 지급(공사계약일반조건)

계약상대자가 다음에 해당하는 경우 관계 법령에 따라 체결한 하도급계약 중 하수급인이 시공한 부분에 상당하는 금액에 대하여는 하수급인에게 직접 대가를 지급하여야 한다.

- 하수급인이 계약상대자를 상대로 하여 받은 판결로서 그가 시공한 분에 대한 하도급대금지급을 명하는 확정판결이 있는 경우
- 계약상대자가 파산, 부도, 영업정지 및 면허취소 등으로 하도급대금을 하수급인에게 지급할 수 없게 된 경우
- 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 또는 「건설산업기본법」에 규정한 내용에 따라 계약상대자가 하수급인에 대한 하도급대금 지급보증서를 제출하여야 할 대상 중 그 지급보증서를 제출하지 아니한 경우

(4) 대가의 선납

중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 재산의 매각 대부 용역의 제공 기타 세입의 원인이 되는 계약에 있어서는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 계약상대자로 하여금 그 대가를 미리 납부하게 하여야 한다.

다. 계약의 담보책임

(1) 공사계약의 하자담보책임기간

공사의 도급계약을 체결할 때에는 그 담보책임의 존속기간을 정하여야 한다. 이 경우 그 담보책임의 존속기간은 「민법」 제671조[35]에서 규정한 기간을 초과할 수 없다.

공사의 도급계약을 체결할 때에는 전체 목적물을 인수한 날과 준공검사를 완료한 날 중에서 먼저 도래한 날부터 1년 이상 10년 이하의 범위에서 기획재정부령이 정하는 기간 동안 당해 공사의 하자보수를 보증하기 위한 하자담보책임기간을 정하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 하자보수가 필요하지 아니한 다음의 공사는 그러하지 아니하다(영 제60조제1항).

- 「건설산업기본법 시행령」 별표 1에 의한 건설업종의 업무내용 중 구조물 등을 해체하는 공사 및 철도 궤도공사(레일용접공사와 콘크리트직결도상 철도 궤도공사는 제외한다).
- 단순암반절취공사, 모래 자갈채취공사 등 그 공사의 성질상 하자보수가 필요하지 아니하다고 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원①이 인정하는 공사
- 계약금액이 3천만원을 초과하지 아니하는 공사(조경공사는 제외한다)

35) 제671조(수급인의 담보책임-토지, 건물등에 대한 특칙) 토지, 건물 기타 공작물의 수급인은 목적물 또는 지반공사의 하자에 대하여 인도후 5년간 담보의 책임이 있다. 그러나 목적물이 석조, 석회조, 연와조, 금속 기타 이와 유사한 재료로 조성된 것인 때에는 그 기간을 10년으로 한다.

장기계속공사에 있어서는 연차계약별로 하자담보책임기간을 정한다. 다만, 연차계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사인 경우에는 제1차계약을 체결할 때에 총공사에 대하여 하자담보책임기간을 정하여야 한다(영 제60조제2항).

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약을 체결할 때에 별표 1의 공종구분에 따라 하자담보책임기간을 정하여야 한다. 다만, 각 공종 간의 하자책임을 구분할 수 없는 복합공사인 경우에는 주된 공종을 기준으로 하여 하자담보책임기간을 정하여야 한다(규칙 제70조).

공사의 공종별 하자담보책임기간(규칙 별표 1)	
공 종	하자담보 책임기간
1.『건설산업기본법』에 의한 건설공사	
가. 교량 . .	
(1) 기둥 사이의 거리가 50m 이상이거나 길이 500m 이상인 교량의 철근콘크리트 또는 철골구조부	10년
(2) 길이 500m 미만인 교량의 철근콘크리트 또는 철골구	7년
(3) 교량 중 교면포장 이음부 난간시설 등 “(1)” 및 “(2)”외의 공종	2년
나. 터널	
(1) 터널(지하철을 포함한다)의 철근콘크리트 또는 철골구조부	10년
(2) “(1)” 외의 시설	5년
다. 철도	
(1) 교량 및 터널을 제외한 철도시설 중 철근콘크리트 또는 · 철골구조부	7년
(2) “(1)” 외의 시설	5년
라. 공항 및 삭도	
(1) 철근콘크리트 또는 철골구조부	7년
(2) “(1)” 외의 시설	5년
마. 항만 사방 또는 간척	
(1) 철근콘크리트 또는 철골구조부	7년
(2) “(1)” 외의 시설	5년

공사의 공종별 하자담보책임기간(규칙 별표 1)	
공 종	하자담보 책임기간
바. 도로(암거 및 측구를 포함한다)	2년
사. 댐	
(1) 본체 또는 여수로부분	10년
(2) “(1)” 외의 시설	5년
아. 상 하수도	
(1) 철근콘크리트 또는 철골구조부	7년
(2) 관로매설 또는 기기설치	3년
자. 삭제 <2005.9.8>	
차. 관개수로 또는 매립	3년
카. 부지정지	2년
타. 조경시설물 또는 조경식재	2년
파. 발전 가스 또는 산업설비	
(1) 철근콘크리트 또는 철골구조부	7년
(2) 압력이 10 / 이상인 고압가스의 관로(부대기기를 포함한다) 설치 . . .	5년
(3) “(1)” 및 “(2)”외의 시설	3년
하. 기타 토목공사	1년
거. 건축	
(1) 대형공공성 건축물(공동주택 종합병원 관광숙박시설 관람집회시설 또는 대규모소매점과 16층 이상 기타 용도의 건축물을 말한다)의 기둥 또는 내력벽	10년
(2) 대형공공성 건축물 중 기둥, 내력벽 외의 주요구조부 또는 “(1)”외의 건축물 중 주요구조부	5년
(3) 건축물중 “(1)” 및 “(2)”와 너목의 전문공사를 제외한 기타 부분	1년
너. 전문공사	
(1) 실내의장	1년
(2) 토공	2년
(3) 미장 또는 타일	1년
(4) 방수	3년
(5) 도장	1년
(6) 석공사 또는 조적	2년

공사의 공종별 하자담보책임기간(규칙 별표 1)	
공 종	하자담보 책임기간
(7) 창호설치	1년
(8) 지붕	3년
(9) 철물(가목 내지 아목 및 차목 내지 거목에 해당하는 철골을 제외한다)	2년
(10) 철근콘크리트(가목 내지 아목 및 차목 내지 거목에 해당하는 철근콘크리트를 제외한다)	3년
(11) 급배수 공동구 지하저수조 냉난방 환기 공기조화 자동제어 가스 또는 배연설비	2년
(12) 승강기 또는 인양기기설비	3년
(13) 온실설치공사	2년
(14) 보링	1년
(15) 건축물조립공사(건축물의 기둥 및 내력벽의 조립을 제외하며, 이는 거목에 따른다)	1년
(16) 판금	1년
(17) 보일러설치	1년
(18) 포장	2년
(19) “(11)” 및 “(17)”외의 건물 내 설비	2년
2.「전기공사업법」에 의한 전기공사	
가. 발전설비공사	
(1) 철근콘크리트 또는 철골구조부	7년
(2) “(1)” 외의 시설공사	3년
나. 터널식 및 개착식전력구 송배전설비공사	
(1) 철근콘크리트 또는 철골구조부	10년
(2) “(1)” 외의 송전설비공사	5년
(3) “(1)” 외의 배전설비공사	2년
다. 지중 송배전설비공사	
(1) 송전설비공사(케이블공사 및 물밑송전설비공사를 포함한다)	5년
(2) 배전설비공사	3년
라. 송전설비공사	3년
마. 변전설비공사(전기설비 및 기기설치공사를 포함한다)	3년

공사의 공종별 하자담보책임기간(규칙 별표 1)	
공 종	하자담보 책임기간
바. 배전설비공사	
(1) 배전설비 철탑공사	3년
(2) “(1)” 외의 배전설비공사	2년
사. 그 밖의 전기설비공사	1년
3.「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사	
가. 터널식 또는 개착식 등의 통신구공사	5년
나.「전기통신기본법」 제2조제4호에 의한 사업용전기통신설비 중 케이블설치공사(구내에서 시공되는 공사를 제외한다), 관로공사, 철탑공사, 교환기설치공사, 전송설비공사, 위성통신설비공사	3년
다. 가목 및 나목의 공사 외의 공사	1년
4.「소방시설공사업법」에 의한 소방시설공사	
가. 피난기구 유도등 유도표지 비상경보설비 비상조명등 비상방송설비 및 무선통신보조설비	2년
나. 자동식소화기 옥내소화전설비 스프링클러설비 간이 스프링클러설비 물분무등소화설비 옥외소화전설비 자동화재탐지설비 상수도소화용수설비 및 소화활동설비(무선통신보조설비를 제외한다)	3년
5.「문화재보호법」에 의한 문화재수리공사	
가. 성곽	
(1) 석성(石城)	
(가) 화강석 등을 방형 형태로 다듬어 쌓은 구조	5년
(나) 자연상태의 돌을 사용하여 쌓은 구조	3년
(2) 토성(土城), 혼축성(混築城)	2년
(3) 전축성(塼築城)	3년
(4) 목책성(木柵城)	1년
나. 탑 석조물	
(1) 석불(石佛), 부도(浮屠), 비석(碑石), 석등(石燈), 당간지주(幢竿支柱), 지석묘(支石墓), 석빙고(石氷庫), 석탑(石塔), 석교(石橋) 등	5년
(2) 전탑(塼塔)	3년
(3) 새로운 재료로 교체한 석재부(石材部)	7년

공사의 공종별 하자담보책임기간(규칙 별표 1)	
공 종	하자담보 책임기간
다. 목조건축물	
(1) 지붕	
(가) 산자(橵子) 또는 개판(蓋板) 이상의 기와지붕	3년
(나) 산자 또는 개판 이상의 너와지붕	2년
(다) 억새 등을 이용한 선사시대 움집	2년
(라) 산자 또는 개판 이상의 초가지붕	1년
(2) 목부재(木部材)	
(가) 기둥, 창방(昌枋), 대들보, 도리 등 주요 구조재	3년
(나) 그 밖의 구조재	2년
(3) 목조건축물의 수장재(修粧材)	1년
(4) 기초 및 기단	
(가) 정(井)자형 장대석 기초	10년
(나) 강회잡석 적심기초, 화강석 가공주초	7년
(다) 도드락다듬 이상의 석조(石造) 기단 월대(月臺)의 지대석	5년
(라) 그 밖의 기초 및 기단	3년
(5) 미장 및 아궁이, 굴뚝, 방고래 등 구들과 관련되는 시설의 수리	2년
(6) 건축물의 단청(벽화 및 불화를 포함한다)	2년
라. 담	
(1) 사괴석(四塊石) 담장의 장대지대석	5년
(2) 그 밖의 사괴석담	3년
(3) 돌담, 자연석담, 판축(版築)담, 토(土)담, 전축(塼築)담, 와편(瓦片)담	2년
마. 분묘	
(1) 봉분시설(잔디심기를 제외한다)	2년
(2) 구조부	
(가) 적석총(積石塚), 석곽묘(石槨墓)	5년
(나) 전축분(塼築墳)	3년
(다) 목곽묘(木槨墓)	1년
(3) 병풍석(屛風石)	3년
바. 도로	
(1) 암거(暗渠), 배수로, 측구(側溝), 맨홀	2년

공사의 공종별 하자담보책임기간(규칙 별표 1)	
공 종	하자담보 책임기간
(2) 포장	
(가) 박석(薄石), 포방전(舖方塼)	2년
(나) 마사토(磨砂土), 강회다짐, 기타 혼합토 등	1년
사. 철물	
(1) 장식철물, 보호철물, 관리철물	2년
(2) 구조철물, 보강철물	3년
아. 조경 식물보호 발굴지정비 벽화 등	
(1) 조경시설물 및 조경식재	2년
(2) 식물보호	3년
(3) 발굴지 정비	2년
(4) 불상개금(佛像改金), 도금(鍍金), 탱화, 옷칠 등	5년
자. 그 밖의 문화재와 문화재보호 보강시설(전통한옥양식건축물 또는 보호각, 보호시설의 철골 또는 철근콘크리트 구조로 된 내력벽, 기둥이나 주요 구조부)	5년
6.「지하수법」에 의한 지하수개발 이용시설공사 그 밖의 공사 관련 법령에 의한 공사	1년

(2) 하자검사(영 제61조)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 하자담보책임기간 중 연 2회 이상 정기적으로 하자를 검사하거나 소속공무원에게 그 사무를 위임하여 검사하게 하여야 한다. 하자담보책임기간이 만료되는 때에는 지체 없이 따로 검사를 하여야 한다(규칙 제71조제1항).

하자검사가 특히 전문적인 지식 또는 기술을 필요로 하거나 예정가격의 100분의 86 미만으로 낙찰된 공사로서「시설물의 안전관리에 관한 특별법」제2조제1호[36]의 규정에 의한 시설물에 대한 것인 경우에

36) 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "시설물"이란 건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 제2호와

는 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 전문기관에 의뢰하여 필요한 검사를 하여야 한다.

하자를 검사하는 자는 하자검사조서를 작성하여야 한다. 다만, 계약금액이 3천만원 이하인 공사계약의 경우에는 하자검사조서의 작성을 생략할 수 있다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 하자검사를 하는 때에는 당해공사에 대한 하자보수관리부를 비치하고 다음 사항을 기록 유지하여야 한다(규칙 제71조제4항).

- 공사명 및 계약금액
- 계약상대자
- 준공연월일
- 하자발생내용 및 처리사항
- 기타 참고사항

(3) 하자보수보증금

(가) 하자보수보증금률(규칙 제72조제1항)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약을 체결할 때에 다음의 공종(각 공종 간의 하자책임을 구분할 수 없는 복합공사인 경우에는 주된 공종을 말한다)구분에 의하여 계약금액에 대한 하자보수보증금률을 정하여야 한다.

제3호에 따른 1종시설물 및 2종시설물을 말한다.

2. “1종시설물”이란 도로 철도 항만 댐 교량 터널 건축물등 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.
3. “2종시설물”이란 1종시설물외의 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.

. . . . 공 종 .	하자보수보증금률
- 철도 댐 터널 철강교설치 발전설비 교량 상하수도구조물 등 중요구조물공사 및 조경공사	5%
- 공항 항만 삭도설치 방파제 사방 간척 등 공사	4%
- 관개수로 도로(포장공사를 포함한다) 매립 상하수도관로 하천 일반건축 등 공사	3%
- 그 밖의 공사	2%

(나) 하자보수보증금의 납부시기(영 제62조제2항 및 제3항)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 하자보수보증금을 당해 공사의 준공검사 후 그 공사의 대가를 지급하기 전까지 납부하게 하고 하자담보책임기간동안 보관하여야 한다.

장기계속공사에 있어서는 연차계약별로 하자보수보증금을 납부하게 하여야 한다. 다만, 연차계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사인 경우에는 총공사의 준공검사 후 하자보수보증금을 납부하게 하여야 한다.

그러나 연차계약별로 하자담보책임을 구분할 수 없는 공사라 하더라도 계약상대자가 각각 다르다면 총공사 준공 후 최종 계약상대자에게 무조건 하자보수보증금 전액을 부담하도록 할 수는 없다.[37]

(다) 하자보수보증금의 면제(영 제62조제4항)

다음의 경우에는 하자보수보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제할 수 있다.

- 지역사회의 개발을 위하여 그 지역주민의 다수를 참여시키는 것이 필요한 경우로서 추정가격이 2천만원 미만인 공사 또는 추정가격이 5천만원 미만인 묘목재배를 그 지역의 주민 또는 대표자와 직접 계약을 하는 경우

37) 대법원 2004. 1. 16. 선고 2003다19275 판결

- 다음의 자와 계약을 체결한 경우
- 국가기관 및 지방자치단체
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
  정부가 기본재산의 100분의 50 이상을 출연(법률의 규정에 의하여 귀속시킨 경우를 포함한다)한 법인
- 「농업협동조합법」에 의한 조합 조합공동사업법인 및 그 중앙회, 「수산업협동조합법」에 의한 어촌계 수산업협동조합 및 그 중앙회, 「산림조합법」에 의한 산림조합 및 그 중앙회, 「중소기업협동조합법」에 의한 중소기업협동조합 및 그 중앙회와 「한국농촌공사 및 농지관리기금법」에 따른 한국농촌공사
- 공사의 성질상 하자보수가 필요하지 아니한 다음의 공사(규칙 제72조제2항)
- 「건설산업기본법 시행령」 별표 1에 의한 건설업종의 업무내용 중 구조물 등을 해체하는 공사 및 철도 궤도공사(레일용접공사와 콘크리트직결도상 철도 궤도공사를 제외한다).
- 단순암반절취공사, 모래 자갈채취공사 등 그 공사의 성질상 하자보수가 필요하지 아니하다고 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 인정하는 공사
  계약금액이 3천만원을 초과하지 아니하는 공사(조경공사를 제외한다)

(라) 하자보수보증금의 직접 사용

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약상대자가 하자보수의무를 이행하지 아니한 때에는 하자보수보증금을 국고에 귀속시켜야 한다. 이 경우 하자보수보증금의 전부 또는 일부의 납부를 면제한 때에는 보증금에 해당하는 금액을 국고에 귀속시켜야 한다.

다만, 당해 하자의 보수를 위한 예산이 없거나 부족한 경우에는 그 하자보수보증금을 당해 하자의 보수를 위하여 직접 사용할 수 있다.

이 경우 하자보수보증금을 세입으로 납입하지 아니하고 세입 세출 외로 구분 계리한다(영 제63조).

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 하자보수보증금을 직접 사용하고자 할 때에는 세입세출 외 현금출납공무원 또는 유가증권취급공무원에게 그 뜻을 통지하고 하자보수에 필요한 조치를 하여야 한다.

통지를 받은 유가증권취급공무원은 그가 보관하고 있는 유가증권 등에 관하여 다음의 조치를 하여야 한다.

- 하자보수보증금을 보증보험증권 등으로 보관하고 있는 경우에는 즉시 해당 보증기관에 그 보증채무의 이행을 청구하여야 한다.
- 하자보수보증금을 상장증권인 주식으로 보관하고 있는 경우에는 국유재산에 관한 법령에서 정하는 바에 의하여 매각하여야 하며, 그 매각수수료는 매각대금 중에서 지급한다. 다만, 해당 상장증권의 매각대금이 하자보수보증금액에 미달할 것으로 판단되는 경우에는 이를 매각할 수 없다.
- 하자보수보증금을 상장증권인 국채, 지방채, 국가가 지급보증을 한 채권 또는 사채 등 원리금의 상환기일이 확정되어 있는 채권으로 보관하고 있는 경우에는 국유재산에 관한 법령에서 정하는 바에 의하여 매각하여야 하며, 그 매각수수료는 매각대금 중에서 지급한다. 다만, 해당 상장증권의 매각대금이 하자보수보증금에 미달할 것으로 판단되는 경우 또는 해당 상장증권의 최종원리금상환기일이 매각하고자 하는 날부터 30일 이내에 도래하는 경우에는 이를 매각할 수 없다.
- 하자보수보증금을 정기예금증서로 보관하고 있는 경우에는 즉시 해당 금융회사 등에 현금지급을 청구하여야 한다.

유가증권취급공무원은 보관하고 있는 유가증권 등을 매각하거나 보증채무의 이행을 받은 때에는 보증기관 등으로 하여금 그 대금을 직

접 세입세출 외 현금출납공무원에게 납입하도록 하여야 한다.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 하자보수보증금의 직접사용을 위하여 지출원인행위를 한 때에는 그 지출원인행위의 관계서류를 세입세출 외 현금출납공무원에게 송부하되, 하자보수보증금으로 제출된 상장유가증권이 매각되지 아니한 때에는 지출원인행위를 할 수 없다.

세입세출 외 현금출납공무원은 지출원인행위 관계서류를 받은 때에는 해당 하자보수보증금 중에서 그 하자보수의 대가를 지급하여야 한다.

(마) 하자보수보증금의 반환

하자담보책임기간이 만료되면 남은 하자보수보증금은 반환하여야 한다. 하자담보책임기간이 서로 다른 공종이 복합된 건설공사에 있어서는 공종별 하자담보책임기간이 만료되어 보증목적이 달성된 공종의 하자보수보증금은 계약상대자의 요청이 있을 때에는 즉시 이를 반환하여야 한다.

하자보수 불이행 시 하자보수보증금을 국가에 귀속시키도록 하고 있을 뿐 하자보수보증금의 반환에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않으나, 계약상대자가 하자보수의무를 이행하지 아니한 경우에는 그 하자보수보증금 중 하자보수에 필요한 금액만을 국가에 귀속시키도록 하고, 나머지는 반환하여야 할 것이다.

라. 계약금액 조정

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 계약금액을 증액하여 조정하고자 하는 경우에는 계약상대자로부터 계약금액의 조정을 청구받은 날부터 30일 이내에 계약금액을 조정하여야 한다. 이 경우 예산배정의 지연 등 불가피한 사유가 있는 때에는 계약상대자와 협의하여 조정기한을 연장할 수 있으며, 계약금액을 증액할 수 있는 예산이 없는 때에는 공사량 또는 제조량 등을 조정하여 그 대가를 지급할 수 있다

(규칙 제74조제9항).

계약금액의 조정은 증액뿐 아니라 감액의 사유가 발생한 때에도 조정하여야 한다.

당사자 간에 이 규정을 적용하지 않기로 특약을 맺었다면 신의성실의 원칙에 반하지 않는 한 유효하다고 할 것이다.[38]

물가변동에 의한 계약금액조정제도는 강행규정이고, 정부가 체결하는 계약에 있어서 공평성을 이루고자 하는 것이기 때문에 계약당사자 간에 계약금액조정을 배제하는 특약을 두는 것은 이 법의 정신과 정면으로 배치되는 것으로 보는 견해도 있다.[39]

한편 건설공사인 경우에 국가 지방자치단체 또는 대통령령이 정하는 공공기관은 공사의 금액을 설계변경 또는 경제상황의 변동에 따라 수급인에게 조정하여 지급한 경우에는 공사금액의 조정사유와 내용을 하수급인에게 통보하여야 한다(「건설산업기본법」 제36조제2항).

(1) 물가변동으로 인한 조정

계약체결 후 일정기간이 지난 시점에서 계약금액을 구성하는 각종 품목 또는 비목의 가격이 급격하게 상승 또는 하락된 경우 계약금액을 증감 조정함으로써 계약 당사자 일방의 예기치 못한 부담을 줄여 계약이행을 원활하게 할 수 있도록 하려는 제도이다.

(가) 요 건

국고의 부담이 되는 계약을 체결(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약의 체결을 말한다)한 날부터 90일 이상 경과하고 동시에 품목조정률 또는 지수조정률이 3% 이상 증감된 때에는 계약금액(장기계속공사 및 장기물품제조등의 경우에는 제1차계약체결시

38) 대법원 2003. 8. 22. 선고 2003다318 판결

39) 정부계약법상 계약금액조정제도(계승균) 경영법률 창간 20주년 기념호

부기한 총공사 및 총제조등의 금액을 말한다)을 조정한다. 이 경우 조정기준일(조정사유가 발생한 날을 말한다)부터 90일 이내에는 다시 조정하지 못한다(영 제64조제1항).

계약금액 조정은 계약상대자의 신청이 있어야 한다.[40] 따라서 이미 지급을 마친 기성대가는 조정의 대상이 아니다.

(나) 방 법

1) 품목조정률 방법

입찰일(수의계약의 경우에는 계약체결일을, 2차 이후의 계약금액 조정에 있어서는 직전 조정기준일을 말한다)을 기준일로 하여 품목조정률이 100분의 3 이상 증감된 때

품목조정률 = 각 품목 또는 비목의 수량에 등락폭을 곱하여 산출한 금액의 합계액 / 계약금액

등락폭 = 계약단가 × 등락률

등락률 = (물가변동당시가격 - 입찰당시가격) / 입찰당시가격

입찰 후 계약체결일까지 상당한 기간이 소요되는 공사의 경우에는 입찰일부터 계약체결일까지의 물가변동분을 반영하기 위하여 기준일을 계약체결일이 아닌 입찰일로 한 것이다.

물가변동당시가격을 산정하는 경우에는 입찰당시가격을 산정한 때에 적용한 기준과 방법을 동일하게 적용하여야 한다. 즉 계약체결 당시의 가격이 거래실례가격에 의해 결정된 경우에는 물가변동 당시 가격도 거래실례가격에 의해 산정해야 하며, 계약체결 당시의 가격이 견적가격에 의한 경우라면 물가변동 당시의 가격도 견적가격에 의해 산정해야 한다는 것이다.

다만, 천재 지변 또는 원자재 가격급등 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 입찰당시가격을 산정한 때에 적용한 방법을 달리할 수 있다.

40) 대법원 2006.9.14. 선고 2004다28825 판결

2) 지수조정률 방법

입찰일을 기준일로 하여 지수조정률이 100분의 3 이상 증감된 때 지수조정률은 계약금액(조정기준일 이후에 이행될 부분을 그 대상으로 한다)의 산출내역을 구성하는 비목군 및 다음의 지수 등의 변동률에 따라 산출한다.

- 한국은행이 조사하여 공표하는 생산자물가기본분류지수 또는 수입물가지수 · ·
- 정부 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이 결정 허가 또는 인가하는 노임 가격 또는 요금의 평균지수
- 거래실례가격 또는 「통계법」 제15조에 따른 지정기관이 조사하여 공표한 가격(기획재정부장관이 단위당 가격을 별도로 정한 경우 또는 각 중앙관서의 장이 별도로 기획재정부장관과 협의하여 단위당 가격을 조사 공표한 경우에는 해당 가격)의 평균지수
- 그 밖에 제1호부터 제3호까지와 유사한 지수로서 기획재정부장관이 정하는 지수

계약금액을 조정함에 있어서 동일한 계약에 대하여는 위 중 하나의 방법에 의하여야 하며, 계약을 체결할 때에 계약서에 계약상대자가 지수조정률 방법을 원하는 경우 외에는 품목조정률 방법으로 계약금액을 조정한다는 뜻을 명시하여야 한다(영 제64조제2항).

즉 계약금액 조정방법은 원칙적으로 품목조정률 방법에 따른다.

계약서에 명시된 조정방법을 계약 이행 도중에 계약 당사자 간의 합의로 변경할 수 있는지에 대해서는 명문의 규정이 없으나, 변경을 허용할 경우 조정의 일관성이 없어질 뿐 아니라 당사자 일방에게 유리한 방법으로 악용될 소지가 있기 때문에 허용되지 않는다는 주장이 유력하다.[41]

41) 계승균 위 글

(2) 단품물가조정

공사계약의 경우 특정규격의 자재별 가격변동으로 인하여 입찰일을 기준일로 하여 산정한 해당자재의 가격증감률이 100분의 15이상인 때에는 그 자재에 한하여 계약금액을 조정한다(영 제64조제6항).

공사계약에 사용되는 특정 자재의 가격이 급격하게 변동되더라도 전체 계약금액의 변동이 없는 한 계약금액을 조정할 수 없다면 특정 자재를 납품하는 하도급업체의 피해가 발생되기 때문에 하도급업체를 보호하고, 적정한 공사의 이행도 확보하려는 것이다.

이 제도는 2006년 12월 29일 도입한바, 2006년 12월 29일 이전에 체결된 장기계속계약의 경우에는 이러한 제도의 혜택을 받을 수 없어 건설업체의 부담이 가중됨에 따라 2006년 12월 29일 이전에 체결된 공사계약 중 장기계속계약으로서 계속 진행 중인 계약에 대해서는 특정규격의 자재별 가격상승률이 100분의 15 이상인 경우 그 자재에 대해 계약금액을 조정할 수 있도록 하였다(대통령령 제19782호 부칙 제4항).

(3) 설계변경으로 인한 계약금액의 조정

공사계약에 있어서 설계변경으로 인하여 공사량의 증감이 발생한 때에는 계약금액을 조정한다(영 제65조제1항).

설계변경은 그 설계변경이 필요한 부분의 시공 전에 완료하여야 한다. 다만, 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공정이행의 지연으로 품질저하가 우려되는 등 긴급하게 공사를 수행하게 할 필요가 있는 때에는 계약상대자와 협의하여 설계변경의 시기 등을 명확히 정하고, 설계변경을 완료하기 전에 우선 시공을 하게 할 수 있다(규칙 제74조의2).

그런데 설계변경의 범위가 법정되어 있지 않다. 다음의 경우에 설계변경이 가능하다(공사계약일반조건).

- 설계서의 내용이 불분명하거나 누락 오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우
- 지질, 용수등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우
- 새로운 기술 공법사용으로 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 등의 효과가 현저할 경우
- 기타 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우 등

(가) 증액 조정 제한

입찰을 할 때에 새로운 기술 공법 등에 의한 공사비의 절감사유를 제출하여 낙찰자로 결정된 계약의 경우 새로운 기술 공법 등이 채택된 부분에 대한 설계변경으로 계약내용을 변경하는 경우에는 정부의 책임 있는 사유나 천재 지변 등 불가항력의 사유로 인한 경우를 제외하고는 그 계약금액을 증액할 수 없다(영 제65조제1항 단서).

계약담당공무원은 예정가격의 100분의 86 미만으로 낙찰된 공사계약의 계약금액을 증액조정하고자 하는 경우로서 당해 증액조정금액(2차 이후의 계약금액 조정에 있어서는 그 전에 설계변경으로 인하여 감액 또는 증액조정된 금액과 증액조정하려는 금액을 모두 합한 금액을 말한다)이 당초 계약서의 계약금액(장기계속공사의 경우에는 총공사금액을 말한다)의 100분의 10 이상인 경우에는 계약심의회, 「국가재정법 시행령」 제49조에 의한 예산집행심의회 또는 「건설기술관리법 시행령」 제21조에 의한 설계자문위원회의 심의를 거쳐 소속중앙관서의 장의 승인을 얻어야 한다(영 제65조제2항).

낮은 금액으로 낙찰받은 후 시공과정에서 부당하게 설계변경을 하여 공사비를 사실상 보전받으려는 것을 방지하려는 것이다. 또한 계약심의회 등을 통하여 설계변경으로 인한 증액조정의 타당성 여부를 사전심의하도록 함으로써 설계변경의 투명성을 높이려는 것이다.

대안입찰 또는 일괄입찰에 대한 설계변경으로 대형공사의 계약내용을 변경하는 경우에도 정부에 책임있는 사유 또는 천재 지변 등 불가항력의 사유로 인한 경우를 제외하고는 그 계약금액을 증액할 수 없다(영 제91조제1항).

대안입찰이나 일괄입찰의 경우 설계변경의 책임은 계약상대자에게 있기 때문에 원칙적으로 설계변경으로 인한 증액조정을 허용하지 않는 것이다.

(나) 계약금액 조정기준(영 제65조제3항)

- 증감된 공사량의 단가는 제산출내역서상의 계약단가. 다만, 계약단가가 예정가격단가보다 높은 경우로서 물량이 증가하게 되는 경우 그 증가된 물량에 대한 적용단가는 예정가격단가로 한다.
- 계약단가가 없는 신규비목의 단가는 설계변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액
- 정부에서 설계변경을 요구한 경우(계약상대자에게 책임이 없는 사유로 인한 경우를 포함한다)에는 증가된 물량 또는 신규비목의 단가는 설계변경당시를 기준으로 하여 산정한 단가와 동단가에 낙찰률을 곱한 금액의 범위에서 계약당사자 간에 협의하여 결정. 다만, 계약당사자 간에 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 설계변경당시를 기준으로 하여 산정한 단가와 동 단가에 낙찰률을 곱한 금액을 합한 금액의 100분의 50으로 한다.

(다) 신기술도입에 따른 계약금액 조정

계약상대자가 새로운 기술 공법 등을 사용함으로써 공사비의 절감, 시공기간의 단축 등에 효과가 현저할 것으로 인정되어 계약상대자의 요청에 의하여 필요한 설계변경을 한 때에는 계약금액의 조정에 있어서 그 절감액의 100분의 30에 해당하는 금액을 감액한다. 신기술 도입에 따른

보상을 위하여 절감액 전부가 아닌 30%만을 감액하도록 한 것이다.

(라) 일괄입찰의 경우 예외(영 제91조제2항)

일괄입찰의 경우 계약체결 이전에 실시설계적격자에게 책임이 없는 다음 사유로 실시설계를 변경한 경우에는 계약체결 이후 즉시 설계변경에 의한 계약금액 조정을 하여야 한다.

- 민원이나 환경 · 교통영향평가 또는 관련 법령에 따른 인허가 조건 등과 관련하여 실시설계의 변경이 필요한 경우
- 발주기관이 제시한 기본계획서 · 입찰안내서 또는 기본설계서에 명시 또는 반영되어 있지 아니한 사항에 대하여 해당 발주기관이 변경을 요구한 경우
- 중앙건설기술심의위원회 또는 설계자문위원회가 실시설계 심의과정에서 변경을 요구한 경우

일괄입찰의 경우 실시설계 이전에 확정된 입찰금액이 계약금액이 되므로 실시설계 과정에서 민원 등이 발생하여 실시설계를 변경할 경우 그 변경으로 인한 비용을 낙찰자가 부담하는 문제가 있었다. 실시설계적격자에게 책임이 없는 민원 등으로 기본설계에 따른 실시설계를 추가적으로 변경하는 경우 계약체결 이후 계약금액을 조정할 수 있도록 한 것이다.

이 경우 계약금액 조정 기준은 다음과 같다(영 제91조제3항).

- 감소된 공사량의 단가 : 산출내역서상의 단가
- 증가된 공사량의 단가 : 설계변경당시를 기준으로 산정한 단가와 산출내역서상의 단가의 범위에서 계약당사자 간에 협의하여 결정한 단가. 다만, 계약당사자 사이에 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 설계변경당시를 기준으로 산정한 단가와 산출내역서상의 단가를 합한 금액의 100분의 50으로 한다.

- 산출내역서상의 단가가 없는 신규비목의 단가 : 설계변경당시를 기준으로 산정한 단가

. (4) 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정(영 제66조)

공사 제조등의 계약에 있어서 공사기간 운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위에서 이를 조정한다.

기타 계약내용 변경의 실례는 다음과 같다.

- 토취장의 위치변경에 따른 토사운반거리 또는 운반방법의 변경
- 발주자의 귀책사유로 공사기간이 연장되는 경우
- 발주자가 제시한 지질조사서가 실제 현장과 다르고 이로 인한 낙반 등으로 굴착속도가 설계도면에 제시된 굴착속도보다 저하되는 경우
- 특수장비를 계속 사용하여 일괄작업하도록 설계하여 동 장비의 반.출입 및 설치, 해체비용도 1회만 계상되었으나 현장여건상 1,2단계로 구분하여 시공함이 불가피하게 되어 해체.반출.반입 설치비용 등이 추가로 소요되는 경우
- 계약서에는 군작전지구에 대한 내용이 없으나 공사현장의 일부가 군작전지구로서 작업능률에 현저한 저하를 초래하는 경우
- 선박의 입.출항횟수가 계약당시의 현장설명서보다 대폭 증가되어 시공현장의 여건이 계약당시와 다르게 됨으로써 공기가 연장되는 경우
- 관계법령의 제.개정으로 인하여 새로운 비목이 추가되는 경우

공사기간, 운반거리의 변경 등 계약내용의 변경은 그 계약의 이행에 착수하기 전에 완료하여야 한다. 다만, 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약이행의 지연으로 품질저하가 우려되는 등 긴급하게 계약을 이행하게 할 필요가 있는 때에는 계약상대자와 협의하여 계약내용 변경의 시기 등을 명확히 정하고, 계약내용을 변경하기 전에 우

선 이행하게 할 수 있다(규칙 제74조의3).

마. 지체상금

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 정당한 이유 없이 계약의 이행을 지체한 계약상대자로 하여금 지체상금을 납부하게 하여야 한다.

(1) 지체상금 계산방법(영 제74조)

계약금액(장기계속공사계약 장기계속물품제조계약 장기계속용역계약의 경우에는 연차별 계약금액을 말한다) × 지체상금율 × 지체일수

기성부분 또는 기납부분에 대하여 검사를 거쳐 이를 인수한 경우(인수하지 아니하고 관리 사용하고 있는 경우를 포함한다)에는 그 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제한 금액을 기준으로 지체상금을 계산하여야 한다. 기성부분 또는 기납부분의 인수는 성질상 분할할 수 있는 공사 물품 또는 용역 등에 대한 완성부분으로서 인수하는 것에 한한다.

(2) 지체상금율(규칙 제75조)

- 공사 : 1000분의 1
- 물품의 제조 구매(소프트웨어사업시 물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부치는 경우를 포함한다) : 1000분의 1.5
- 물품의 수리 가공 대여, 용역(소프트웨어사업시 물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부치는 경우의 그 용역을 제외한다) 및 기타 : 1000분의 2.5
- 군용 음 식료품 제조 구매 : 1000분의 3
- 운송 보관 및 양곡가공 : 1000분의 5

(3) 지체상금의 면제

다음과 같이 계약상대자의 책임 없는 사유로 계약이행이 지체되었다고 인정될 때에는 그 해당일수를 지체일수에 산입하지 아니한다(공사계약일반조건).

- 불가항력의 사유에 의한 경우
- 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을 경우
- 발주기관의 책임으로 착공이 지연되거나 시공이 중단되었을 경우
- 계약상대자의 부도 등으로 연대보증인이 보증시공을 할 경우
- 계약상대자의 부도 등으로 보증기관이 보증이행업체를 지정하여 보증시공을 할 경우
- 설계변경으로 인하여 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우
- 원자재의 수급 불균형으로 인하여 해당 관급자재의 조달지연 또는 사급자재(관급자재에서 전환된 사급자재를 포함한다)의 구입곤란 등 기타 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유로 인하여 지체된 경우

9. 부정당업자의 입찰참가자격 제한

가. 의 의

계약을 체결하는 과정이나 계약이행과정에서 계약자에게 부여된 의무이행을 위반한 자를 정부가 실시하는 입찰에 일정기간 참여할 수 없도록 하는 것이다. 입찰자의 경쟁의 공정성과 계약의 적정한 이행을 확보하려는 것이다.

나. 제한 사유 및 제한기준

· 입찰참가자격 제한사유	제재기간
1. 부실시공 또는 부실설계 감리를 한 자	
가. 부실벌점이 150점 이상인 자	2년
나. 부실벌점이 100점 이상 150점 미만인 자	1년
다. 부실벌점이 75점 이상 100점 미만인 자	8개월
라. 부실벌점이 50점 이상 75점 미만인 자	6개월
마. 부실벌점이 35점 이상 50점 미만인 자	4개월
바. 부실벌점이 20점 이상 35점 미만인 자	2개월
2. 계약의 이행을 조잡하게 한 자	
가. 공사	
(1) 하자비율이 100분의 500 이상인 자	2년
(2) 하자비율이 100분의 300 이상 100분의 500 미만인 자	1년
(3) 하자비율이 100분의 200 이상 100분의 300 미만인 자	8개월
(4) 하자비율이 100분의 100 이상 100분의 200 미만인 자	3개월
나. 물품	
(1) 보수비율이 100분의 25 이상인 자	2년
(2) 보수비율이 100분의 15 이상 100분의 25 미만인 자	1년
(3) 보수비율이 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 자	8개월
(4) 보수비율이 100분의 6 이상 100분의 10 미만인 자	3개월
3. 계약 이행을 부당하게 하거나 계약을 이행함에 있어 부정한 행위를 한 자	
가. 설계서(물품제조의 경우에는 규격서를 말한다)와 달리 구조물 내구성 연한의 단축, 안전도의 위해를 가져오는 등 부당한 시공(물품의 경우에는 제조를 말한다)을 한 자	1년
나. 설계서상의 기준규격보다 낮은 다른 자재를 쓰는 등 부정한 시공을 한 자	6개월
4.「건설산업기본법」「전기공사업법」「정보통신공사업법」기타 다른 법령에 의한 하도급의 제한규정에 위반(하도급통지의무위반의 경우 제외)하여 하도급한 자 및 발주관서의 승인 없이 하도급을 하거나 발주관서의 승인을 얻은 하도급조건을 변경한 자	

입찰참가자격 제한사유	제재기간
가. 전부 또는 주요부분의 대부분을 1인에게 하도급한 자	1년
나. 전부 또는 주요부분의 대부분을 2인 이상에게 하도급한 자	8개월
다. 건설업미등록자에게 하도급한 자	8개월
라. 발주기관의 승인 없이 하도급한 자	6개월
마. 재하도급금지 규정에 위반하여 하도급한 자	4개월
바. 하도급조건을 하도급자에게 불리하게 변경한 자	4개월
5. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률』 또는 「하도급거래 공정화에 관한 법률』을 위반하여 공정거래위원회로부터 입찰참가자격제한 요청이 있는 자, 「대 중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률』 제27조제5항에 따라 중소기업청장으로부터 입찰참가자격 제한의 요청이 있는 자	
가. 이 제한기준에서 정한 사유로 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	해당 각 호의 기준에 의함
나. 이 제한기준에 해당하는 사항이 없는 경우로서 입찰참가자격제한 요청이 있는 자	3개월
6. 조사설계용역계약 또는 원가계산용역계약에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 조사설계금액이나 원가계산금액을 적정하게 산정하지 아니한 자, 「건설기술관리법』 제2조에 따른 타당성조사용역계약에 있어서 고의 또는 중대한 과실로 수요예측 등 타당성조사를 부실하게 수행하여 발주기관에 손해를 끼친 자	
가. 고의에 의한 경우	6개월
나. 중대한 과실에 의한 경우	3개월
7. 계약의 이행에 있어서 안전대책을 소홀히 하여 공중에게 위해를 가한 자 또는 사업장에서 「산업안전보건법』에 의한 안전 보건조치를 소홀히 하여 근로자 등에게 사망 등 중대한 위해를 가한 자	
가. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 근로자 외의 공중에게 생명 신체상의 위해를 가한 자	1년
나. 안전대책을 소홀히 하여 사업장 외의 공중에게 재산상의 위해를 가한 자	6개월
다. 사업장에서 「산업안전보건법』에 따른 안전 보건조치를 소홀히 하여 근로자가 사망하는 재해를 발생시킨 자	

입찰참가자격 제한사유	제재기간
(1) 동시에 사망한 근로자수가 10인 이상인 자	1년
(2) 동시에 사망한 근로자수가 6인 이상 10인 미만인 자	6개월
(3) 동시에 사망한 근로자수가 2인 이상 6인 미만인 자	3개월
8. 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행(부대입찰에 관한 사항, 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항과 공동계약에 관한 사항의 이행을 포함한다)하지 아니한 자	
가. 계약을 체결 또는 이행(하자보수의무의 이행을 포함한다)하지 아니한 자	6개월
나. 공사계약의 연대보증인으로서 보증이행(하자보수의무의 이행을 포함한다)을 요구받고도 이에 불응한 자	3개월
다. 공동계약에서 정한 구성원 간의 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자	
(1) 시공에 참여하지 아니한 자	3개월
(2) 시공에는 참여하였으나 출자비율 또는 분담내용에 따라 시공하지 아니한 자	1개월
라. 영 제52조제1항 단서에 따라 공사이행보증서를 제출하여야 하는 자로서 동 공사이행보증서 제출의무를 이행하지 아니한 자	1개월
마. 영 제42조제5항에 따른 계약이행능력심사를 위하여 제출한 하도급관리계획, 외주근로자 근로조건 이행계획에 관한 사항을 지키지 아니한 자	1개월
9. 경쟁입찰에 있어서 입찰자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격을 협정하였거나 특정인의 낙찰을 위하여 담합한 자	
가. 담합을 주도하여 낙찰을 받은 자 .	2년
나. 담합을 주도한 자	1년
다. 입찰자 간에 서로 상의하여 미리 입찰가격을 협정하거나 특정안의 낙찰을 위하여 담합한 자	6개월
10. 입찰 또는 계약에 관한 서류(지정정보처리장치에 의하여 입찰서를 제출하는 경우의 공인인증서 포함)를 위조 변조하거나 부정하게 행사한 자 또는 허위서류를 제출한 자(판례 참조)	
가. 입찰에 관한 서류(입찰참가자격등록에 관한 서류를 포함한다)를 위조 변조 부정행사하거나 허위서류를 제출하여 낙찰을 받은 자	1년

입찰참가자격 제한사유	제재기간
나. 입찰 또는 계약에 관한 서류(입찰참가자격등록에 관한 서류를 포함한다)를 위조 변조 부정행사하거나 허위서류를 제출한 자	6개월
11. 고의로 무효의 입찰을 한 자	6개월
12. 입찰 낙찰 또는 계약의 체결 이행과 관련하여 · 관계공무원(국제계약분쟁조정위원회, 입찰금액적정성심사위원회, 제안서평가위원회, 계약심의위원회, 중앙건설기술심의위원회 특별건설기술심의위원회 및 설계자문위원회의 위원을 포함한다)에게 뇌물을 준 자	
가. 2억원 이상의 뇌물을 준 자	2년
나. 1억원 이상 2억원 미만의 뇌물을 준 자	1년
다. 1천만원 이상 1억원 미만의 뇌물을 준 자	6개월
라. 1천만원 미만의 뇌물을 준 자	3개월
13. 입찰참가신청서 또는 입찰참가승낙서를 제출하고도 정당한 이유 없이 그 회계연도 중 3회 이상 입찰(지정정보처리장치에 의하여 입찰서를 제출하게 한 입찰을 제외한다)에 참가하지 아니한 자	1개월
14. 입찰참가를 방해하거나 낙찰자의 계약체결 또는 그 이행을 방해한 자	3개월
15. 감독 또는 검사에 있어서 그 직무의 수행을 방해한 자	3개월
16. 정당한 이유 없이 계약이행능력의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자, 입찰금액의 적정성심사의 대상자로 선정된 후 정당한 이유 없이 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정 전에 심사를 포기한 자	3개월
17. 일괄입찰의 낙찰자를 결정하는 경우에 실시설계적격자로 선정된 후 정당한 이유 없이 기한 내에 실시설계서를 제출하지 아니한 자	3개월
18. 감리용역계약에 있어서 「건설기술관리법 시행령」 제52조 및 계약서 등에 따른 감리원 교체사유 및 절차에 의하지 아니하고 감리원을 교체한 자	8개월

비 고

1. 위 표에서 “부실벌점”이라 함은 「건설기술관리법」 제21조의4에 따른 부실벌점을 말한다.

2. 위 표에서 “하자비율”이라 함은 하자담보책임기간 중 하자검사결과 하자보수보증금에 대한 하자발생 누계금액비율을 말한다.
3. 위 표에서 “보수비율”이라 함은 물품보증기간 중 계약금액에 대한 보수비용발생 누계금액비율을 말한다.

위 5호는 대기업과 중소기업 간의 위탁거래 과정에서 발생하는 불공정거래행위를 방지하고 건설하도급자 및 외주근로자 근로조건보호를 위한 건설환경을 조성하려는 취지이다.

위 제12호와 관련하여 뇌물공여 약속만 하고 뇌물을 실제로 주지는 않은 경우 제한사유에 해당되지 않는다.[42]

위 18호는 부정한 방법에 의한 감리원 교체를 방지하고, 감리의 연속성 등을 확보하여 부실공사를 방지하려는 것이다.

입찰참가자격을 제한할 수 있는 상대방은 계약상대자 또는 입찰자(계약상대자 또는 입찰자의 대리인 지배인 기타 사용인을 포함한다)이다.[43] 그런데, 위 표 제8호나목에서 “공사계약의 연대보증인”을 제한대상으로 규정하는 것은 잘못이다.

입찰참가자격의 제한을 받은 자에게 그 처분일부터 입찰참가자격제한기간 종료 후 6개월이 경과하는 날까지의 기간 중 다시 부정당업자에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 자격제한기간을 그 위반행위의 동기 내용 및 횟수 등을 고려하여 2분의 1의 범위에서 가중하여 제한할 수 있다(규칙 제76조제2항).

다. 제한의 효력

(1) 입찰참가 제한

각 중앙관서의 장은 입찰참가자격을 제한받은 자에 대하여 제한기간 내에는 그 관서에서 집행하는 모든 입찰에 참가할 수 없도록 하여

42) 국무총리행정심판위원회 94-367 부정당업자제재처분취소청구
43) 대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791,13807 판결(부정당업자제재처분취소)

야 한다(영 제76조제7항). 입찰참가자격제한을 받은 자의 영업상 지위를 승계받은 자는 입찰참가자격제한도 승계된다.

각 중앙관서의 장은 자격이 제한된 자가 상호 대표자변경등의 방법으로 제한기간에 입찰에 참가하는 것을 방지하기 위하여 입찰참가자의 주민등록번호, 법인등록번호, 관계법령상의 면허 또는 등록번호 등을 확인하여야 한다(영 제76조제9항).

(2) 계약체결 제한

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 경쟁입찰에 있어 낙찰된 자가 계약체결 전에 입찰참가자격제한을 받은 경우에는 그 낙찰자와 계약을 체결하여서는 아니 된다. 다만, 장기계속계약을 체결한 계약상대자가 계약이행 중 입찰참가자격 제한을 받은 경우에, 해당 장기계속계약을 이행하기 위하여 연차별계약을 체결하는 경우에는 그러하지 아니하다(영 제76조제10항).

장기계속계약은 연차별로 계약이 체결되어 이행되는데, 계약상대자가 계약 이행 중에 부정당업자로 지정받으면 다음 연도 계약을 체결할 수 없도록 되어 있어 계약상대자의 변경절차, 계약이행의 일관성 상실, 계약상대자 변경에 따른 공사이행 책임관련 분쟁 등으로 원활한 공사이행에 어려움이 있으므로 장기계속계약을 체결한 계약상대자가 계약이행 중 입찰참가자격 제한을 받은 경우에도 해당 장기계속계약을 이행할 수 있도록 한 것이다.

(3) 수의계약 제한

중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰참가자격을 제한받은 자와 수의계약을 체결하여서는 아니 된다. 이 규정은 입찰참가자격 제한에 관한 내용이지만, 수의계약에도 적용하도록 한 것이다.

다만, 입찰참가자격을 제한받은 자 외에는 적합한 시공자 제조자가 존재하지 아니하는 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

(4) 다른 법률에 따른 제한

각 중앙관서의 장은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 입찰참가자격제한을 한 사실을 통보받거나 지정정보처리장치에 게재된 자에 대하여도 입찰에 참가할 수 없도록 할 수 있다(영 제76조제8항). 이는 법률에 직접 규정하여야 할 것이다.

10. 이의신청

국제입찰에 의한 정부조달계약과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 잘못으로 불이익을 받은 자는 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 할 수 있다. 이의신청을 굳이 국제입찰에 의한 정부조달계약에만 인정할 이유는 없다.

가. 이의신청 사유

- 국제입찰에 의한 정부조달계약의 범위와 관련된 사항
- 입찰참가자격과 관련된 사항
- 입찰공고와 관련된 사항
- 낙찰자 결정과 관련된 사항
- 기타 대통령령이 정하는 사항

나. 이의신청 절차

이의신청은 이의신청의 원인이 되는 행위가 있은 날부터 15일 이내 또는 그 행위가 있음을 안 날부터 10일 이내에 해당 중앙관서의 장에

게 하여야 한다.

해당 중앙관서의 장은 이의신청을 받은 날부터 10일 이내에 이를 심사하여 시정 등 필요한 조치를 하고 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

다. 재 심

이의신청에 대한 조치에 대하여 불복하는 자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 국제계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있다.

Ⅲ. 국가계약법 개선 사항

1. 법령의 체계 개선

가. 상이한 내용의 정비

국가계약에 관하여는 많은 법령에 혼재되어 규정하고 있다. 물론「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 일반법이고, 다른 법령에서 이와 다르게 규정하고 있으면 그 법령에 따르게 될 것이나, 이를 준수해야 하는 집행공무원과 관련 계약상대자가 혼란할 수 있다.

이를테면「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」제80조에서는 국토해양부장관은 대형공사 등의 집행기본계획서 또는 집행계획서에 대하여 중앙건설기술심의위원회의 심의를 거친 때에는 심의결과에 따라 대안입찰 또는 일괄입찰의 방법에 의하여 집행할 대형공사 등을 공고하도록 규정하고 있고,「건설기술관리법 시행령」제38조의8에서는 발주청이 기본계획을 수립 고시한 후 해당 건설공사의 규모와 성격을 고려하여 공사수행방식을 결정하도록 규정하고 있다. 이는 서로 부합하지 않는 내용을 규정하고 있는 것이다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 계약의 방법을 규정하면 되고, 공사수행방법까지 규정할 것은 아니다.

또한「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」제75조제1항에서는 지체상금이 계약보증금상당액에 달한 경우 계약을 해제 또는 해지할 수 있도록 규정하고 있는데,「공사계약일반조건」제44조제1항제3호는 이 경우 계약을 해제 또는 해지하여야 하도록 하여 하위법령이 상위법령보다 더 엄격하게 규정하고 있다.

지체상금이 계약보증금 상당액에 달한 경우, 계약을 해제 또는 해지하거나 계약보증금의 추가납부를 허용하여 계약을 유지할 수 있도록

개선할 필요가 있다.

한편 계약서를 작성하는 경우에는 그 담당공무원과 계약상대자가 계약서에 기명 날인 또는 서명함으로써 계약이 확정된다(법 제11조제2항).

그런데 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제48조제2항에서 계약서에는 담당공무원이 기명날인하도록만 규정하고 있다. 이는 법 제11조제2항에 위반된다.

○ 나. 법령의 소관 준수

계약의 원칙

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제4조에서 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결함에 있어서 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다.

국가계약은 국가와 계약상대자가 대등한 지위에서 계약을 맺는 것이므로 국가라 하더라도 부당하게 계약상대자의 이익을 제한하지 못하도록 한 것이다. 그런데 이 규정은 계약의 일반원칙에 관한 내용이므로 대통령령이 아닌 법률에 규정하는 것이 바람직하다.

입찰참가자격 사전심사

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조에서 추정가격이 300억원 이상인 공사 등의 경우에는 입찰참가자격을 미리 심사하여 적격자를 선정하도록 규정하고 있다.

이러한 입찰참가자격 사전심사제도(PQ : Prequalification)는 최저가낙찰제의 시행에 따른 덤핑입찰의 가능성을 사전에 배제하고 계약목적물의 특성에 따라 자격 있는 입찰자를 참여하게 함으로써 건설공사에서 부실시공을 방지하려는 것이다.

그런데 일반경쟁의 경우 원칙적으로 제한 없이 입찰에 참가할 수 있는데 미리 입찰참가자격을 심사하여 적격자만이 참가할 수 있도록 하려면 법률에 근거를 두어야 할 것이다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 제9조제2항에서 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전 심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 할 수 있도록 근거 규정을 두고 있다.

제한경쟁

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제21조는 제한경쟁할 수 있는 경우와 제한사항을 규정하고 있다.

제한경쟁은 일반경쟁의 예외로서 처음부터 입찰참가자격을 제한하는 것이므로 어떤 경우에 제한경쟁에 의할 수 있는지를 법률에서 예측 가능하도록 그 범위를 정하여야 할 것이다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조에서 계약의 목적 성질 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격을 제한하거나 지명하여 경쟁에 부칠 수 있도록 규정하고 있으나, 이는 참가자격제한의 요건이 불명확하여 명확성의 원칙에 반한다.[44]

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조제2항과 같이 “시공능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등”으로 입찰참가자격의 제한범위를 법률에서 구체적으로 정하여야 할 것이다.

수의계약

수의계약을 할 수 있는 경우는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조 등에서 규정하고 있다.

---

44) 김봉채, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 과한 연구」 52쪽

수의계약도 예외적으로 인정되며, 법령에서 인정하는 경우에만 수의계약을 할 수 있으므로 법률에 직접 규정하거나 법률에 구체적으로 범위를 정하여 하위법령에 위임하도록 하여야 할 것이다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조제3항에서는 수의계약의 대상범위 및 수의계약상대자의 선정절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임규정을 두고 있다.

그 밖에 수의계약을 규정하고 있는 법령은 별첨과 같다. 그런데 「자동차관리법 시행규칙」 제25조제1항에서 500만원 이하 방치자동차는 수의계약 대상으로 규정하고 있다. 법 제7조에 따르면 계약은 원칙적으로 일반경쟁에 의하여야 하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 수의계약을 할 수 있다. 이에 따라 시행령 제26조부터 제28조까지에서 수의계약을 할 수 있는 경우를 규정하고 있다. 그렇다면 다른 법령에서 수의계약을 할 수 있는 특례를 정하려면 적어도 대통령령으로 규정하여야 할 것이며, 부령 이하 법령에서 수의계약을 할 수 있는 경우를 정하는 것은 잘못이다.

○

공동계약

공사 제조 기타의 계약에 있어 필요하다고 인정할 때에는 계약상대자를 2인 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있다.

공동계약의 경우 추정가격이 50억원 미만이고 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사현장을 관할하는 특별시 광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다. 공동수급체의 구성원 중 해당 지역의 업체와 그 외 지역의 업체 간에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사가 아니어야 한다. 다만, 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 그러하지 아니하다(영 제72조제2항 제4항). 이 경우 지역업체의 최소지분율을 30% 범위에서

정할 수 있으며, 이를 입찰공고에 명시하여야 한다(공동계약운용요령).

그리고 공동수급체 구성원은 5인 이하로 하여야 하며, 공동이행방식에 의한 공동계약의 경우 구성원별 계약참여 최소지분율은 10% 이상으로 하여야 한다. 다만, 영 제6장에 따른 공사 중 추정가격이 1,000억원 이상인 공사의 경우 최소지분율은 5%이상으로 하되, 구성원 수는 10인 이내로 해야 한다(공동계약운용요령).

국가계약도 계약자유의 원칙이 적용되며, 따라서 공동계약을 강제하기 위해서는 법률에 근거를 마련할 필요가 있다.

2. 경쟁력 강화

가. 낙찰자 결정방법 개선

국가계약에서 낙찰자 선정방법은 원칙적으로 최저가낙찰제이다. 그러나 최저가낙찰제의 문제점을 보완하기 위해 300억원 이상은 저가심사제를, 그 이하는 적격심사제를 채택하고 있다.

적격심사제의 경우 추정가격이 100억원 이상이면 종합평점이 92점 이상이어야 낙찰자로 선정한다. 이 경우 적격 배점기준은 당해공사수행능력 70점과 입찰가격 30점이다. 입찰가격 평점 산출식은 $30-\left(\frac{88}{100}-\frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}}\right)\times 100$ 이다.

이 산출식에 따르면 입찰가격이 예정가격에 근접할수록 평점이 높아지고, 입찰가격이 낮을수록 예정가격에 멀어져서 평점도 낮아진다. 종합평점이 92점 이상이어야 하므로 입찰가격 평점이 최소한 22점 이상이어야 한다. 그러자면 예정가격 대비 입찰가격의 비율인 낙찰율이 최소한 80%는 되어야 하는 것이다. 즉 최저가제라기 보다 예정가격을 얼마나 잘 맞추어 80%에 근소하게 초과하여 입찰가격을 결정하는지에 따라 낙찰여부가 결정된다.

한편 저가심사제는 입찰참가자가 제시한 공종별 입찰금액이 발주기관이 작성한 금액의 10%를 초과하거나 공종기준금액보다 20% 낮은 공종수가 전체 공종수의 20%를 초과하면 낙찰대상자에서 배제하고 있다.

이는 결국 낙찰하한율을 운용하는 결과가 되어 가격경쟁이 아닌 운에 의하여 낙찰자가 선정되는 실정이다.[45] 즉 공종별 입찰금액을 얼마나 적정하게 배분하였는지에 따라 저가심사대상에 포함되는지가 결정되는 것이다.

적격심사제나 저가심사제는 지나친 가격경쟁으로 인하여 부실시공이 되는 것을 방지하려는 것이나, 결국 가격경쟁이 아닌 운에 의하여 낙찰 여부가 결정되는 문제가 있다. 또한 업체의 원가절감과 기술개발을 유인하지 못하고, 예산절감에도 기여하지 못하는 문제가 있다. 저가심사제가 도입되기 전보다 평균낙찰율이 약 10% 높아진 것이다.[46]

입찰금액이 아니라 종합적인 계약이행능력을 심사하는 것으로 개선하여야 할 것이다. 또한 지나친 저가경쟁으로 인하여 품질이 저하되는 것을 막기 위해서 적정가격과의 차액을 계약이행보증금으로 부과하는 방안도 있을 것이다.

나. 수의계약 대상의 축소

국가계약은 일반경쟁을 원칙으로 하며, 법령이 정하는 경우에만 예외적으로 수의계약이 허용된다.

그럼에도 불구하고 수의계약의 비율이 상당히 높다. 특히 조달청이 계약한 내자의 경우 수의계약이 약 25%를 넘고 있으며, 조달청이 아닌 수요기관이 직접 계약한 경우에는 수의계약이 훨씬 많을 것으로 생각된다. 이를테면 방위사업청의 2006년도 계약집행액은 120,654억원인데 이

45) 국회예산정책처,『공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가』50쪽 참조
46) 최민수,『정부입찰제도 개선안의 평가 및 향후 추진방향』11쪽

중 특정단체와 수의계약으로 체결한 계약액은 72,768억원에 이른다.[47]

계약방법별 실적

(단위 : 억원)

구 분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010.6
계(비율)		230,015 (100.0)	243,494 (100.0)	290,556 (100.0)	304,482 (100.0)	447,875 (100.0)	265,994 (100.0)
경쟁계약	소계 (비율)	175,641 (76.4)	180,980 (74.3)	253,207 (87.1)	262,440 (86.2)	391,299 (87.4)	239,417 (90.0)
	일반 경쟁	91,614 (39.8)	85,629 (35.2)	123,762 (42.6)	100,710 (33.1)	121,221 (27.1)	55,071 (20.7)
	지명 경쟁	116 (0.1)	56 (0.0)	385 (0.1)	383 (0.1)	116 (0.0)	260 (0.1)
	제한 경쟁	83,911 (36.5)	95,295 (39.1)	129,060 (44.4)	161,347 (53.0)	269,962 (60.3)	184,086 (69.2)
수의계약		54,374 (23.6)	62,514 (25.7)	37,349 (12.9)	42,042 (13.8)	56,576 (12.6)	26,577 (10.0)

조달청 조달통계

이처럼 수의계약이 많은 이유는 보훈 복지단체 등 특정지원단체들의 수의계약 압력에 의해 수의계약이 증가해 온 것도 사실이다. 또한 법령상 수의계약의 사유가 폭넓게 규정되어 있고, 절차가 단순하고, 신속하게 계약을 체결할 수 있기 때문에 계약담당자들이 수의계약을 선호하고 있는 점에 기인한다.[48]

수의계약은 국가가 계약상대자를 임의로 선정함으로써 경쟁이 이루어지지 않는다. 경쟁을 하지 않음으로써 기술개발에 노력하지 않고, 재정의 효율성을 저해할 우려가 있다. 또한 계약상대자를 임의로 선정함으로써 부정의 소지가 많다.

47) 방위사업청 통계연보(2010년 6월), 공군법률논집 제30호 148쪽(정원,「특정단체 수의계약의 문제점과 개선방안」) 참조

48) 정원,「정부조달에 있어서 수의계약의 한계」3쪽

따라서 가능하다면 수의계약의 대상을 줄여야 할 것이다. 수의계약할 수 있는 자가 다수라면 그 중에서 지명경쟁하거나 제한경쟁을 하도록 하는 것도 하나의 개선책이 될 것이다.

한편 접적지역 등 특수지역의 공사는 수의계약의 대상으로 하고 있으나, 접적지역이라 하더라도 경쟁이 불가능하다고 할 수는 없다. 따라서 이경우를 수의계약할 수 있는 경우로 규정할 필요는 없다.

또한 낙찰자가 계약체결 후 소정의 기일 내에 계약의 이행에 착수하지 아니하거나, 계약이행에 착수한 후 계약상의 의무를 이행하지 아니하여 계약을 해제 또는 해지한 경우 수의계약할 수 있도록 하고 있다. 낙찰자가 계약을 이행하지 못하는 경우 원칙적으로 다시 입찰에 부쳐야 할 것이며, 이 경우 무조건 수의계약할 수 있도록 할 이유는 없다.

그리고 일정금액 이상의 수의계약의 경우에는 계약금액의 적정성을 심사하는 제도를 둘 필요가 있다.

. . 3. 법령의 미비 보완

가. 계속비 계약

임차 운송 보관 전기 가스 수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 장기계속계약을 체결할 수 있다(법 제21조). 이 경우에도 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하여야 한다.

이행에 수년이 걸리는 공사의 경우 장기계속계약만으로는 사업의 목적을 원활하게 달성하기 어려운 경우가 있다. 장기계속계약은 각 회계연도 예산의 범위에서 계약을 이행하기 때문이다. 따라서 사업의 총액과 매년도 지급액을 동시에 확정하는 계속비 계약 및 해당 연도 예산의 범위를 초과하여 연차별 공사를 이행할 수 있는 초과시공 제도의 근거를 마련할 필요가 있다.

지방계약법에서는 장기계속계약의 근거와 함께 계속비계약을 체결할 수 있는 근거를 두고 있으며, 또한 계속비계약으로 집행하는 공사 이행 중 계약상대자의 신청이 있는 경우에는 해당 연도 예산의 범위를 초과하여 연차별 공사를 이행하도록 할 수 있도록 규정하고 있다.

나. 개산계약

계약의 체결은 예정가격에 따라 확정된 금액을 정하는 확정계약이 원칙이나 미리 예정가격을 정할 수 없을 때에는 개발시제품의 제조, 시험, 조사, 연구용역계약, 정부투자기관 또는 출연기관과의 법령의 규정에 의한 위탁 또는 대행계약 등은 대략적인 가격만 정하는 개산계약으로 체결할 수 있다.

개산계약(槪算契約)은 설계와 시공을 동시에 할 수 있고 공사기간을 단축할 수 있다는 장점을 지녀 긴급한 공사에 많이 사용된다.

따라서 지방계약법과 같이 긴급재해복구 공사도 개산계약으로 할 수 있도록 할 필요가 있다.

다. 하자 담보

공사의 도급계약 외에도 계약의 성질상 하자의 보수가 필요한 경우도 있으나 이에 대한 법률상 근거가 없다. 물품 및 용역 등의 계약을 체결하는 경우에도 필요한 경우 담보책임을 부과할 수 있도록 하여 담보책임의 존속기간을 .정할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

라. 입찰참가자격 제한

입찰참가자격을 제한할 수 있는 상대방은 계약상대자 또는 입찰자(계약상대자 또는 입찰자의 대리인 지배인 기타 사용인을 포함한다)이다.[49] 규칙에서는 공사계약의 연대보증인을 제한대상으로 규정하고 있다.

49) 대법원 2008. 2. 28. 선고 2007두13791,13807 판결(부정당업자제재처분취소)

이는 법률의 규정과 배치되며, 필요하다면 법률에 근거를 마련하여야 할 것이다.

또한 정당한 이유 없이 계약이행능력의 심사에 필요한 서류의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하거나 서류제출 후 낙찰자 결정전에 심사를 포기한 자도 3개월의 입찰참가자격을 제한하고 있다.

입찰참가자격을 제한하는 것은 직업선택의 자유(헌법 제15조)를 제한하는 것이므로 그 제한의 범위와 한계를 명확히 정하여야 할 뿐 아니라 국민의 권리를 지나치게 제한하여서는 안 된다. 따라서 위 사유에 해당하면 해당 낙찰자 선정에서 배제하면 충분하고, 향후 입찰참가자격을 제한하는 것은 직업선택의 자유를 침해하는 것이다.

마. 이의신청

낙찰자 결정까지의 행위에 위법이 있는 경우에도 이는 공공부문의 내부의사결정과정의 행위에 지나지 않아 계약 참여자들은 아무런 권리도 갖지 못하여 구제받을 길이 없다.[50]

국제입찰에 의한 정부조달계약과정에서 해당 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원의 잘못으로 불이익을 받은 자는 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 할 수 있다(법 제28조).

이와 같이 이의신청을 굳이 국제입찰에 의한 정부조달계약에만 인정할 이유는 없다. 다른 국가계약의 경우에도 이의신청절차를 두는 것이 바람직하다. 특히 국가계약은 공권력작용에 해당하지 않아 행정심판의 대상도 아니기 때문에[51] 이의신청이라도 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

---

50) 김봉채,『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 과한 연구』51쪽

51) 국무총리행정심판위원회 200208411(의결일자 : 2003.1.13)
국가를당사자로하는계약에관한법률의 규정에 의하여 체결되는 계약은 국가가 사경제 주체로서 상대방과 대등한 위치에서 행하는 사법상의 계약이고, 경쟁 입찰에 있어 입찰자를 결정하기 위한 적격심사면제 부적격통보 역시 이에 부수된 선행절차에 불과하여, 행정청이 공권력을 행사하는 우월한 지위에서 일방적으로 행하는 행정처분이라고는 볼 수 없다 할 것이므로, 이 건 행정심판의 청구는 심판제기의 요건을 결한 부적법한 청구라 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국회예산정책처,「공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가」2009년
- KDI 김정욱 등,「공공투자사업의 입 낙찰자료연구」2008년
- 국방부 이상진 등,「국방조달 경쟁확대를 위한 효율적인 추진방안 연구」2007년
- 지식경제공무원교육원,「계약실무과정」2008년
- 정 원,「정부조달에 있어서 수의계약의 한계」2007년
- 정 원,「특정단체 수의계약의 문제점과 개선방안」2008년
- 기획재정부,「2010년도 국가계약제도 선진화 추진계획」
- 김봉채,「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 관한 연구」2006년
- 김낙용,「정보통신분야 공공부문 입찰제도 개선방안에 관한 연구」2009년
- 최민수,「정부입찰제도 개선안의 평가 및 향후 추진방향」건설이슈포커스 2009년
- 김대인,「공공조달계약 관련법제의 개혁에 대한 고찰」강원법학 2009년 6월
- 최두선,「지방계약법 제정으로 국가계약제도와 달라지는 내용」2006년
- 계승균,「정부계약법상 계약금액조정제도」경영법률 창간 20주년 기념호
- 조달청,「조달통계」2010년 6월
- 방위사업청「통계연보」2010년 6월

별 첨

[별 첨]

국가가 수의계약할 수 있는 것

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
5.18민주유공자예우에 관한 법률 시행령 제49조제2항	담보 매수재산 임차인	매수재산
국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령 제82조제2항	〃	〃
특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률 시행령 제52조제2항	〃	〃
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률 제16조제5항	개발사업시행자 입주외국인투자기업	국유재산
공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법 제23조제2항	혁신도시개발사업자	국유재산
공무원직무발명의 처분 관리 및 보상 등에 관한 규정 제11조제1항		국유특허권의 통상실시권 허락, 국유특허권의 매각 및 전용실시권 설정
공유수면매립법 시행령 제22조제2항		매립지 및 잔여매립지의 임대
관세법 제210조제2항	체감될 예정가격 이상 응찰자	보세구역에 반입한 장치기간이 경과한 외국물품
관세법 제326조제2항		관세청장이 정하는 몰수품

별 첨

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역내의 토지의 수용 사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용 사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법 제4조	피수용자	수용된 토지
국가유공자 등 단체설립에 관한 법률 제7조의2제5항	국가유공자 단체	
국방 군사시설 사업에 관한 법률 제9조	이주민	이주 택지
국세징수법 제62조제1항		압류재산
국유림의 경영 및 관리에 관한 법률 제27조제1항		국유임산물
국유재산법 시행령 제36조제1항		잡종재산
국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정 제16조제3항	발굴자	매장물
귀속재산처리법 제16조제4항	우선매수자	10만원(서울특별시는 30만원) 미만의 재산
기업도시개발 특별법 제27조제2항	시행자	개발사업에 필요한 재산
기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 제14조 후단	공장용지로 사용하려는 중소기업자	폐도 기타 이와 유사한 재산
농어촌정비법 제89조	제품생산자	농공단지에서 생산된 제품
농어촌정비법 제98조제3항	정비사업시행자	정비사업지역의 잡종재산
대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법 제15조제1항	연구소 기업, 첨단기술기업	국유재산

[별 첨] 국가가 수의계약할 수 있는 것

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제14조제1항	댐건설사업시행자	사업시행지의 국유재산
도시개발법 제68조제2항, 제69조제1항	도시개발사업시행자	도시개발구역의 국유재산
도시 및 주거환경정비법 제64조제2항	정비기반시설의 설치를 위한 피수용자	정비구역의 대지 건축물
도시 및 주거환경정비법 제66조제4항	사업시행자, 점유자, 사용자	정비구역의 국유재산
도시철도법 제10조제2항	도시철도건설자	국유재산
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법 제25조제2항	사업시행자	개발예정지구의 국유재산
동·서 남해안권발전 특별법 제18조제2항	사업시행자	실시계획 승인지역의 국유재산
동 서 남해안권발전 특별법 제27조제2항	과학기술단지, 투자진흥지구 입주기업	토지 공장 등의 국유재산
무역거래기반조성에 관한 법률 제12조제1항	대한무역투자 진흥공사 중소기업진흥공단 등	국유재산
문화산업진흥 기본법 제29조제1항		국유재산
물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 제13조제2항	물류터미널사업자	물류터미널 부지 안에 있는 국유재산
물품관리법 시행령 제43조제1항		불용품

별 첨

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
물품관리법 시행령 제43조의2제2항		재활용품의 관리 수리 및 처분
민 군겸용기술사업 촉진법 제14조		민 군겸용기술사업으로 개발된 물품
민 군겸용기술사업 촉진법 시행령 제22조제2항	민 근겸용기술사업 참여기업 등	국유재산
방위사업법 제45조제1항	방산업체	국유재산 중 일반재산 및 물품
방위사업법 시행령 제58조제1항제2호[1]		대응구매
벤처기업육성에 관한 특별조치법 제19조제1항	벤처기업집적시설의 설치 운영자	국유재산
보금자리주택건설 등에 관한 특별법 제28조제2항	시행자	주택지구의 국유재산
북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령 제47조의2	보호대상자(장애인 등)	공공시설 안의 편의사업, 편의시설의 설치 허가 위탁
사회기반시설에 대한 민간투자법 제19조제2항	사업시행자	민간투자사업의 예정지역 안에 있는 국유재산
산업기술단지 지원에 관한 특례법 제10조제1항	산업기술단지 입주자	국유재산
산업입지 및 개발에 관한 법률 제27조제2항	사업시행자, 입주업체	국유재산
산업입지 및 개발에 관한 법률 제46조의6제3항		임대전용산업단지의 토지
산지관리법 제35조제2항		토석

1) 법제처 08-555 2008. 5. 9. 해석례 참조

[별 첨] 국가가 수의계약할 수 있는 것

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
새만금사업 촉진을 위한 특별법 제20조제2항	사업시행자	국유재산
석탄산업법 제23조제2항		석탄가공공장의 교외이전 또는 단지화를 위하여 필요한 재산
소방산업의 진흥에 관한 법률 제15조제1항		소방신기술의 실용화를 위하여 필요한 재산
수도권신공항건설 촉진법 제12조제2항	사업시행자	예정지역의 국유재산
수도법 제77조	수도사업자	수도사업에 필요한 토지(잡종재산)
스포츠산업 진흥법 제11조제1항		스포츠산업진흥시설의 지정 및 운영을 위하여 필요한 재산
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 제17조제2항	사업시행자	국유재산
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법 제31조제1항	투자촉진지구 입주기업	국유재산
신에너지 및 재생에너지 개발 이용 보급 촉진법 제26조제1항	신 재생에너지 기술개발 및 이용 보급에 관한 사업자	국유재산
신항만건설촉진법 제12조제2항	사업시행자	예정지역의 재산
신행정수도 후속대책을 위한 연기 공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 제57조제2항	사업시행자	국유재산

별 첨

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법 제19조제1항	입주기업	국유재산
어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법 시행령 제32조제2항		경쟁입찰로 매각되지 아니한 어선 어구
어촌 어항법 제12조제3항	어촌종합개발사업 시행자	어촌종합개발사업을 시행하는 지역 안의 잡종재산
외국인투자촉진법 제13조제1항	외국인투자기업 또는 외국인투자환경개선 시설운영자	국유재산
유통산업발전법 제35조의2제1항		대규모점포의 개설과 중소유통공동도매물류센터의 건립을 위하여 필요한 재산
자동차관리법 시행규칙 제25조제1항		500만원 이하 방치자동차
자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 제34조의3제1항		재활용시설의 확충, 재활용단지의 조성 및 운영을 위하여 필요한 재산
장애인복지법 제44조제2항	장애인복지시설과 장애인복지단체	장애인복지시설과 장애인복지단체에서 생산한 물품

[별 첨] 국가가 수의계약할 수 있는 것

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
장애인복지법 시행령 제27조제1항	장애인 .	공공시설에서 매점(15제곱미터 이하의 경우로 한정한다)이나 자동판매기의 설치 운영
재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제46조제2항	사업시행자 또는 점유자 및 사용자	시장정비구역의 국유재산
재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 제50조제1항	사업시행자	임시시장 사용
재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 제24조제2항	사업시행자 ·	개선사업지구의 국유재산
전시산업발전법 제26조제1항		전시시설의 효율적인 조성 운영을 위하여 필요한 재산
전원개발촉진법 제8조제2항	전원개발사업자	전원개발사업구역의 토지
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제220조제1항	과학기술단지 또는 투자진흥지구에 입주하는 기업, 국제기구	국유재산
조달사업에 관한 법률 시행령 제9조제1항		비축물자
조달사업에 관한 법률 시행령 제14조		국유품종보호권
중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제35조제1항	중소기업자 등	실시계획이 승인된 지역 안의 국유지

별 첨

. 근거 규정	수의계약 대상자	대 상
중 저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법 제11조제1항		유치지역 개발에 필요한 국유재산
중증장애인생산품 우선구매 특별법 제7조제4항		중증장애인생산품
지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법 제35조제1항	사업시행자	국유재산
지방소도읍육성지원법 제19조	실수요자	종합육성계획에 의하여 조성한 토지나 시설 등
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 제21조제2항		개발촉진지구의 국유재산
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 제22조제1항	실수요자	지구개발사업에 의하여 조성된 토지나 시설 등
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 제48조제2항	중소기업진흥공단 또는 산업단지 관리공단	훈련시설의 설치에 필요한 국유지
지역특화발전특구에 대한 규제특례법 제36조의2제2항	특화사업자	국유재산 및 폐교재산
징발재산정리에관한특별조치법 제20조의2제1항	피징발자	징발재산
철도건설법 제13조제2항	사업시행자	국유재산
첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법 제18조제1항	의료연구개발지원기관 및 입주의료연구개발기관	국유재산

[별 첨] 국가가 수의계약할 수 있는 것

근거 규정	수의계약 대상자	대 상
한국수자원공사법 제33조제1항	한국수자원공사	사업구역의 국유재산
항공법 제99조제2항	사업시행자	공항개발예정지역 의 국유재산
항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 제23조제2항	사업시행자	사업구역의 국유재산
항만법 시행령 49조제2항		가액이 공매비용에 미달될 것으로 예상되는 장기체류화물