

경쟁형태별 계약의 종류

최 두 선

행정자치부 재정정책과 행정사무관

지난호(통권 125호)에서 계약목적물에 따른 공사·용역·물품의 구분과 계약체결 형태에 따라 확정계약, 개산계약, 사후원가검토조건부계약, 총액계약, 단가계약, 장기계속계약, 계속비계약, 단년도계약에 대한 설명을 했으며, 이번호에서는 공동계약제도에 이어 경쟁형태별 계약의 종류를 설명하기로 하겠다.

I. 공동계약과 단독계약

계약은 계약대상자의 참여형태에 따라 단독계약과 공동계약으로 구분이 된다. 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제72조에서 경쟁입찰시 발주자는 가능한 공동계약에 의하도록 함으로써 공동계약을 통하여 업체간 기술이전을 촉진시키고 여

러 업체가 참여토록 함으로써 발주자입장에서 시공상의 위험부담을 덜 수 있도록 하고 있다.

공동계약은 공동수급체 구성방법에 따라 다시 분담이행방식과 공동이행방식으로 구분된다. 쉽게 말하면, 당해 계약을 이행하기 위하여 서로 다른 자격을 가진 구성원이 자격(면허 등)을 보완하는 형태로 입찰에 참여하는 방식은 분담이행방식이며, 면허나 자격은 공동수급체 구성원 모두 보유하고 있고 일을 서로 나누어 시공하는 형태가 공동이행방식이다.

그렇다면 계약담당공무원은 어느경우는 분담이행방식을 택하고 어느경우는 공동이행방식을 선택해야 하는 것일까?

일반적으로 법령이 서로다른 업종간 또는 일의 성질이 전혀 다른 복합형태의 일을 할 경우에는 분담이행방식을 선택해야 한다.

그 예로 토목공사·전기공사·건축공사가 복합된 경우는 토목·건축공사는 건설산업기본법령상 업종이고, 전기공사는 전기공사업법령상 업종에 해당되는데 이럴 경우에는 분담이행방식에 의한 방식을 선택해야 할 것이다.

또한 재정 또는 회계 관련 전산프로그램을 개발하는 경우에도 전산프로그램개발업체, 회계법인의 성질이 서로 다른 업체의 참여가 요구되며 이런 경우 분담이행방식을 선택하는 것이 적절할 것이다.

공동이행방식은 단순공종이거나 단순면허를 요구하는 경우가 해당되며, 단순 도로공사 또는 건축공사 등이 이에 해당된다.

공동이행방식인지, 분담이행방식인지 애매모호한 경우도 있다. 특히 참여자들의 이해관계 등이 얽혀 있는 경우에는 계약담당 공무원들이 망설일 수밖에 없을 것이다.

이런 경우에는 공동이행방식과 분담이행방식을 동시에 선택할 수 있다.

예를들면 건축+조경 공사를 발주하면서 업종간 비율이 50:50인 경우에는 건축과 조경공사 모두 동일한 비중을 차지하게 된다.

이런 경우 건축과 조경등록업체를 동시에 보유한 업체만 참여토록 하는 공동이행방식을 선택한다면 건축업(또는 토건업)을 단독으로 등록한 업체 또는 조경업만을 등록한 업체의 참여기회 자체를 봉쇄하게 되고 업체들의 반발이 생길수 있으며 발주자 입장에서 능력있는 업체의 참여를 제한시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

이럴 경우에는 분담이행방식과 공동이행방식을 동시에 허용할 수도 있을 것이다.

적격심사 등에서 평가방식만 동일하다면 발주자 입장에서 2가지 방식을 경쟁입찰에서 중복적으로 허용하고 실제 경쟁입찰 과정에서 2가지 형태중 입찰을 통해 하나의 공동수급체와 계약을 체결할 수 있기 때문이다.

이외에 공동이행방식과 분담이행방식의 차이점을 표로 구분해보면 <표>와 같다.

공동계약의 방법중 『지역의무공동도급제도』라는 것이 있다. 지역의무공동도급은 말 그대로 공동수급체를 구성하면서 1인이상 지역업체를 의무적으로 구성원에 포함되도록 발주처가 입찰공고에서 정하는 방식이다.

이러한 방식은 건설업의 균형발전을 위하여 기술력이나 시공능력이 열악한 지역업체를 의무적으로 참여토록 함으로써 기술이전 및 능력향상을 도모하고 지역경제 활성화에도 도움이 되도록 하기 위하여 도입되었다.

지역의무공동도급제도는 행정자치부에서 예규(공동계약집행기준)로 정하여 공사의 경우에 40% 이상 지역업체가 참여토록 하고 있다. 다만, 용역이나 물품에 대하여는 지역의무공동도급을 허용하지 않고 있다.

이밖에 공동계약방식은 수의계약에서도 활용될 수 있으며 일반공사, 물품, 용역 뿐만 아니라 전문건설공사에도 적용된다. 다만 건설산업기본법령의 특성상 동종의 전문건설업자간의 공동도급 이외는 서로 다른 업종의 공동도급은 허용할 수 없을 것이다.

단독계약은 계약상대자 1인만 참여하는

〈표〉 공동이행방식과 분담이행방식의 비교

구 분	공동이행방식	분담이행방식	비고
1. 구 성	- 출자비율에 의한 구성	- 분담내용에 의한 구성	
2. 대표자의 권한	- 입찰, 대금청구 및 수령, 공동수급체의 과업관리 등	- 좌 동	
3. 각종보증금의 납 부	- 출자비율에 따라 부담하거나 구성원중 하나가 일괄납부 가능	- 분담내용에 따라 각각 분할납부	입찰보증금 계약보증금 하자보증금
4. 도급한도액의 적 용	- 합산하여 적용	- 분담내용별로 구성원별로 각각 적용	
5. 대가의 지급	- 구성원별로 구분 기재된 신청서를 대표자가 제출	- 좌 동	
6. 계약이행의 책 임	- 구성원의 연대책임	- 분담내용에 따라 구성원 각자의 책임	
7. 하 도 급	- 다른 구성원의 동의없이 하도급 불가	- 구성원 각자의 책임하에 분담부분의 하도급 가능	
8. 손 익 배 분	- 투자비율에 의한 배분	- 분담공사별로 배분, 단, 공통비용은 분담공사금액비율에 따라 배분	
9. 중 도 탈 퇴	- 구성원 전원의 동의없이 중도탈퇴 불가	- 좌 동	
10. 구 성 원 중 파산·해산시	- 잔여구성원이 연대하여 나머지 계약이행	- 연대보증인이 나머지 계약이행 - 연대보증인이 없거나 불이행시 잔여구성원이 연대하여 나머지 계약이행	
11. 권리·의무의 양 도 제 한	- 구성원의 권리·의무를 제3자에게 양도 불가	- 좌 동	
12. 하 자 담 보	- 공동수급체 해산후 당해 공사하자발생시 구성원의 연대책임	- 분담내용에 따라 구성원 각자 책임	

계약형태를 말한다. 소규모 공사나 용역, 물품구매 등은 단독으로 계약상대자를 참여시키는 것이 오히려 일을 진행하기도 편리하기 때문에 단독계약방식을 택해야 할 것이다.

II. 경쟁형태에 따른 계약방법 분류

경쟁형태별 계약방법을 보면 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 의 4가지 형

태로 구분된다. 이러한 경쟁방법은 계약목적물의 난이도, 계약예정금액, 업체의 능력 등에 따라서 발주자가 판단하여 선택하되, 법령 등에서 정해진 기준을 준수해야 한다.

가. 일반경쟁입찰

지방재정법 제61조에서 지방자치단체의 계약은 일반경쟁이 기본원칙임을 제시하고 있다.

다시 말하면 제한, 지명, 수의계약 형태는 예외적 조항으로서 일반경쟁입찰이 우선이다.

일반경쟁입찰은 계약이행을 위한 법률상 자격만 갖추면 누구나 참여토록 하는 것을 말한다.

따라서 계약담당공무원이 일반경쟁을 부치고자 할 경우 계약이행에 필요한 최소한의 자격이 무엇인지를 판단해야 한다.

여기서 최소한의 자격이란 관련법령상의 자격을 말한다.

따라서 해당 계약목적물에 필요한 자격이 무엇인지는 관련법령을 찾아봐야 한다.

예를들면 일반건설공사, 전문공사는 건설산업기본법령, 소방공사는 소방법, 문화재공사는 문화재보호법, 기술관련용역은 건설기술관리법령 또는 엔지니어링기술진흥법, 경비용역과 관련된 사항은 경비업법 등 그 형태가 다양하기 때문에 관행에 따라 처리하다 보면 문제가 발생할 수 있다.

일반경쟁을 하면서 법령상 자격요건에 필요한 기술인력을 초과해서 참가자격을 제한할 경우 이는 과도한 제한에 해당된다.

또 계약이행에 꼭 필요하지 않는 면허나 자격 등을 요구해서도 안되며 가능한 입찰에 고르게 참여할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

나. 제한경쟁입찰

제한경쟁입찰이란 일반경쟁에서 제시한 기본적인 자격외에 다른 방법으로 입찰참가자격을 제한하는 경우를 말한다.

여기서 다른 방법이란 지역, 기술보유상황, 경험(실적), 도급한도액, 시공능력, 재무상태, 중소기업자로 제한하는 것을 말한다.

(1) 지역제한

지역제한이란 입찰참가자격을 시·도 행정구역 단위로 제한하는 경우를 말하며 근거는 지방재정법시행령 제70조4의 규정에 의한 제한경쟁계약의 특례에 관한 규칙에서 정하고 있다. 여기서 시·도단위의 의미는 “발주자치단체를 관할하는 시·도”를 말하며, 예를들면 충청남도가 발주하는 공사현장이 대전광역시에 위치하더라도 충청남도에 본사(본점)를 둔 지역업체가 참여토록 하고 있다. 이는 지방자치 실시 후 그 지역에서 발주하는 공사는 가능한 해당지역업체를 참여토록 한다는 취지에서다.

지역제한은 현재 시·군단위 업체만 참여토록 하는 제한은 허용하지 않고 있다.

제한 한도금액은 특례규정에서 다음과 같이 정하고 있다.

- 일반공사
 - 추정가격 50억원 이하
- 전기·정보통신·소방·특정열기자재 설치공사
 - 추정가격 5억원이하
- 물품제조·구매·용역 기타
 - 추정가격 5억원이하
- 건설기술관리법에 의한 건설기술용역
 - 추정가격 1.5억원이하

그러나 위와 같이 한도금액을 정하고 있다 하더라도 광역자치단체(16개시·도)의 경우에는 용역·물품의 경우 추정가격 3.2억원 이상은 국제입찰을 해야하기 때문에 특정조달을위한국가계약법령에 따라 추정가격 3.2억원 이상 5억원 이하 금액에 대하여는 지역제한을 할 수 없게 된다.

지역사업자의 범위에 대하여도 가끔 논란이 발생한다.

지역사업자 법인인 경우 법인등기부등본에 본점이 입찰공고일 전일(前日) 현재, 당해지역(시·도)내에 있어야 하며 개인의 경우에도 사업자등록증에 당해시·도에 본사(본점)가 있어야 한다.

다만, 대표자의 주소가 당해지역에 있어야 한다는 제한을 한다든지 하는 과도한 제한을 해서는 안된다.

〈질 의 회 신〉

- ① 지역제한입찰시 연대보증인도 반드시 지역업체로 해야 하는지 ⇒ 연대보증인이 반드시 지역업체일 필요는 없음.
- ② 지역제한경쟁입찰시 지역업자의 기준 ⇒

법인은 법인등기부등본, 개인사업자는 사업자등록증에 본점(본사)이 입찰공고일 전일기준 지역업체이어야 함.

- ③ 지역의무공동도급공사의 지역사업자기준
⇒ 공사현장을 관할하는 시·도지역에 주된 영업소가 있는 업체를 말함.

지역제한규정은 임의조항이기 때문에 발주자는 제한금액 이하이더라도 계약의 여건, 지역업체의 능력 등을 감안하여 일반경쟁입찰에 부칠 수도 있다.

(2) 실적제한

실적제한은 일반공사의 경우 추정가격 30억원(전문·전기·정보통신·소방공사는 3억원)이상에 한하여 당해공사와 같은 종류의 공사실적으로 당해공사 규모(금액)의 1배 범위내에서 제한할 수 있다.

또한 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사의 경우에는 금액에 관계없이 당해공사와 같은 종류의 공사실적으로 당해공사 규모(금액)의 1배 이내에서 제한할 수 있도록 하고 있다.

여기서 특수한 기술이 요구되는 공사는 터널수반공사, 활주로공사, 지하철공사, 저수·유조하천공사 또는 수중작업공사, 댐공사, 취수장, 정수장 공사 등 30개의 종류를 제한경쟁계약운용요령(회계예규)에서 정해놓고 있다.

또한 특수공법이 요구되는 공사는 ①스틸폼공법 또는 철골공법에 의한 공사, 중앙관서장이 특수공법으로 지정·고시한 공법공사 ②특수설계 또는 특수사양에 의한 선

박공사 등이 이에 해당된다.

공사의 실적제한은 1건 공사에 대한 규모 또는 금액을 제한하는 것으로 발주자는 공사의 난이도, 업체별 실적보유상태 등을 고려하여 유효한 경쟁력이 확보될 수 있도록 실적인정규모 결정에 신중을 기해야 할 것이다.

공사외에 물품 및 용역을 발주하는 경우에는 실적제한이 가능한데 국가계약법시행령에서는 특수한 설비 또는 기술이 요구되는 물품계약은 당해물품과 같은 종류의 물품제조실적으로 특수한 기술이 요구되는 용역계약의 경우에도 당해 용역과 같은 종류의 용역계약의 실적으로 입찰참가를 제한토록 하고 있으며 용역, 물품의 경우에도 당해계약목적물의 1배 이내에서 제한이 이루어 져야 한다.

(3) 기술제한

공사계약의 경우 앞서 설명한대로 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사(특수기술 30종, 특수공법 3)에 대하여는 기술에 의한 제한이 가능하다.

여기서 기술이란 기술보유상황을 말하며 시공에 필요한 특수기술자 또는 신기술·특수공법 등이 이에 해당된다고 할 수 있다.

그러나 꼭 필요한 기술이 아니면서 너무 과도하게 기술인력 등으로 제한함으로써 입찰참가를 지나치게 제한하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 꼭 제한할 기술이 무엇인지, 그 기술의 필요성을 사전 전문가의

의견을 충분히 들어서 결정해야 할 것이다.

또한 신기술공법 등은 기술을 개발하지 않는 업체의 경우에도 기술소유 업체와 기술사용협약 등이 가능하기 때문에 입찰공고에서 제한하지 않고 낙찰자가 될 경우 기술사용협약 등을 통하여 계약을 체결하는 방법을 활용해 보는 것도 바람직하다.

용역이나 물품의 경우에도 특수한 기술이 요구되는 경쟁입찰계약인 경우에는 당해용역 이행 또는 물품제조구매에 필요한 기술의 보유상황으로 제한할 수 있다.

(4) 능력(납품능력·설비보유·시공능력)

공사의 경우에는 관련 법령에 따라서 업체별로 시공능력을 평가하여 매년 공시하고 있다.

따라서 공사의 경우에 계약담당공무원은 시공능력으로 입찰참가자격을 제한할 수 있으며, 이 경우에는 당해공사의 2배 이내에서 제한이 가능토록 하고 있다.

예를들면 50억원짜리 공사를 발주하는 경우 시공능력 100억원 이상 업체로 제한이 가능하다는 의미이다. 시공능력으로 제한하는 경우에도 당해 공사난이도, 업체의 시공능력 분포 등을 검토하여 제한한도금액을 정하는 것이 바람직하다.

이밖에 특수한 성능이나 품질이 요구되는 물품계약의 경우에는 당해물품의 납품능력으로 제한이 가능하며 또한 물품제조구매의 경우에 제조구매에 필요한 설비보유상황으로 제한이 가능하다.

(5) 재무상태 및 중소기업자 제한

이밖에 중소기업진흥및제품구매촉진에 관한법령에 따라 중소기업청장이 지정·고시한 물품을 제조·구매하는 경우 중소기업자로 제한 할 수 있으며 계약이행의 부실화를 방지하기 위하여 필요한 경우 경쟁입찰 참가자의 재무상태(연말결산결과)로 제한이 가능하다.

(6) 중복제한 금지의 원칙

지금까지 설명한 제한사항(실적, 지역, 기술, 시공능력, 재무상태, 중소기업자, 설비 등)은 각 내용별로 중복하여 제한 할 수 없도록 하고 있다.

다만, 특수한 기술이나 공법이 요구되는 공사의 경우에 한정하여 지역제한 또는 실적제한을 허용하고 있다.

〈질 의 회 신〉

- ① 실적제한시 『실적』의 범위와 1배의 의미
- 발주처가 발주하고자 하는 공사, 용역, 물품과 같은 종류의 실적을 말하며 1배 이내에서 제한한다는 의미는 제한하는 1건 계약의 크기를 현재 발주하는계약 목적물의 1배 이내에서 정해야 한다는 의미임.
- ② 금액에 의한 실적제한시 관급자재 금액 포함여부
- 공사실적으로 제한하는 경우, 당해공사 추정가격의 1배 이상을 제한할 수 없으며 추정가격은 관급자재와 부가가치세를 제외한 금액임.

다. 지명경쟁입찰

지명경쟁입찰은 특수한 설비, 기술, 자재 또는 실적 등이 있는 자를 발주자가 미리 지명하고 지명자끼리 경쟁토록 하는 입찰 제도를 말한다.

지명경쟁입찰의 대상은 다음과 같이 한정되어 있다.

① 특수한 설비, 기술, 자재, 실적보유자가 아니면 목적달성이 곤란한 경우로서 그 대상자가 10인 이내인 경우

② 추정가격 3억원(전문, 전기, 소방, 정보통신은 1억원) 이하 공사 또는 1억원 이하의 물품제조

③ 추정가격 3천만원 이하 재산매각

④ 예정임대, 임차료 총액이 3천만원 이하인 경우

⑤ 공사나 제조, 매각 임대차 이외의 계약으로 추정가격 3천만원 이하

⑥ 산업표준화법 제11조에 의한 규격표시인증제품 또는 품질경영촉진법 제8조에 의한 품질보증인증을 받은자가 제조한 물품구매

⑦ 수의계약 대상인 경우

⑧ 자원의절약과재활용촉진에 관한법률 제30조제2항 및 환경기술개발및자원에 관한 법률 제29조에 의한 재활용제품 또는 환경표시 인증품을 제조·구매하는 경우

⑨ 중소기업청장이 지정·고시한 물품을 중소기업자로부터 구매하는 경우

지명경쟁입찰에 참가하고자 하는 자를 지명할 때는 입찰참가자격 제한을 받은자에 대해서는 제한이 만료된 후 1년이 경과

한 자를 지명토록 하고 있다.

① 공사

도급한도액 또는 시공능력을 기준으로 지명하는 경우 추정가격의 2배 이내에서 지명해야 하며, 신용과 실적 및 경영상태를 기준으로 업체를 지명하되, 특수한 기술의 보유가 필요한 경우에는 기술보유자를 지명해야 한다.

② 물품의 제조·구매·수리·가공 등

계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 기술·기계·기구·생산설비 등을 보유하고 있는자로 하여금 행할 필요가 있는 경우 그 기술·기계·기구·설비 등을 보유한 업체를 지명해야 한다.

지명경쟁입찰은 우선 5인 이상을 지명하여 2인 이상의 입찰참가 신청이 있어야 유효한 경쟁입찰로 인정할 수 있으며 지명경쟁참가 적격자에게는 통지를 하고 입찰참가승낙서를 받아 참가여부를 확인한다.

또한 계약담당공무원은 지명기준을 명백히 하고 대상자로부터 지명기준에 적합함을 증명하는 서류를 징구하여 비치해야 한다.

한편, 계약담당 공무원은 지명경쟁계약을 체결한 경우 시·군·구는 시·도에, 시·도는 행자부장관에게 이를 보고해야 한다.

〈지명경쟁 계약의 보고서류〉

1. 계약의 목적
2. 품명·규격·수량·소요예산 및 예산과목
3. 적용법령조문 및 구체적용사유
4. 지명대상자의 주소성명
5. 지명상대자의 업체현황
6. 기타 참고사항

〈감사지적사례〉

홍보용 영화와 비디오테이프를 구입하면서 해당업자가 78명이나 뭉에도 10인 이내로 인정하여 지명경쟁입찰 실시.