

사)한국지방계약학회

- 지방계약의 최근 이슈 -
지방계약 제도개선 세미나

- 일 시 : 2015년 8월 24(월) 13:30~18:00
- 장 소 : 전남 목포시 남농로 102 목포시
문화예술회관 공연장
- 주 최 : 한국지방계약학회·한국지방재정공제회
- 후 원 : 행정자치부·목포시

회 의 일 정

시간	주요 내용		비고
개회식: 사회: 최철호(청주대 교수)			
13:30~ 14:00		등록	
14:00~ 14:10		개회사, 환영사, 축사	개회사: 강기홍 (한국지방계약학회장) 환영사: 박홍률(목포시장) 축사: 정정순(행정자치부 지방재정세제실장)
14:10~ 14:20		목포시립교향악단 축하 공연	
【세션 I】 사회: 육무석(이화여대 법학전문대학원 교수)			
14:30~ 15:15	'45	<p style="text-align: center;">< 제1주제 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방자치단체 용역계약제도의 최근 이슈와 개선방안 - 발제: 이상훈(한국조달연구원 연구실장) 	<p>토론:</p> <p>최철호(청주대 교수), 조성제(한국국제대 교수)</p>
15:15~ 16:00	'45	<p style="text-align: center;">< 제2주제 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방계약에서의 부정당업자 제 재 관련 최근 이슈와 개선방안 - 발제: 이경섭(전 감사원 국장) 	<p>토론:</p> <p>권경현(법무법인 진운 대표 변호사) 김대식(한국조달연구원 계약제도연구팀장) 정원(법무법인 율촌 변호사)</p>
【세션 II】 사회: 최두선(행정자치부 재정관리과장)			
16:00~ 16:15	'15	커피 브레이크	
16:15~ 17:00	'45	<p style="text-align: center;">< 제3주제 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공기연장에 따른 실비산정 기 준의 개선방안 - 발제: 박채규(경희대 산업관계연구 소 교수) 	<p>토론:</p> <p>최민수(한국건설산업연구원 건설정책연구실장), 서금석(경기도 건설본부 도로건설과 팀장)</p>
17:00~ 17:45	'45	<p style="text-align: center;"><제4주제></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 최적가치낙찰제 도입에 따른 지방계약제도 발전방안 - 발제: 최교신(행정자치부 사무관) 	<p>토론:</p> <p>고상진(공공건설산업연구소 소장) 이재식(대한건설협회 계약제도실장) 신상형(서울시 도시기반시설본부 도시철도국 주무관)</p>
17:45~ 18:00	'15	종합토론	<ul style="list-style-type: none"> - 사회: 강기홍(서울과기대 교수) <p>발제자, 토론자, 플로어</p>
18:00		▪ 폐회	사회: 최철호(청주대 교수)

모시는 글

한국지방계약학회 회원 여러분,
그간 평안하셨습니까?

무더운 여름 날씨에 삶의 터전에서 열심히 뛰시고, 연구하시느라 얼마나 노고가 많으셨습니까?

오늘은 한국 사회를 이끌어가는 많은 인재를 배출한 고장 목포에서 2015년도 첫 번째 한국지방계약학회를 찾아가는 세미나 형식으로 개최하게 되었습니다. 본 학술대회가 가능하도록 물심양면으로 도움을 주신 박홍률 목포시장님, 정정순 행정자치부 지방재정세제실장님, 괴임근 한국지방재정공제회 이사장님 그리고 지방계약학회 회원 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

이번 학술대회에서는 그 동안의 바쁜 시간을 잠시 내려놓고 지방계약에 관한 최근의 몇 가지 이슈를 생각해 봄으로써, 풍성한 가을결실을 준비하는 마음의 여유를 가지시는 자리가 되었으면 합니다.

여러 가지로 바쁘실 줄 아오나, 부디 시간을 내셔서 의미있는 학술대회가 될 수 있도록 회원 여러분들의 많은 참석을 부탁드립니다.

감사합니다.

2015. 8.
한국지방계약학회장
강기홍 올림

지방자치단체의 용역계약제도의 최근 이슈와 개선방안

– 「문화재 수리 입찰 및 계약제도」 개선방안을 중심으로¹⁾ –

이상훈(한국조달연구원 연구실장)

1. 문화재 수리 계약체계 개선 중점 사항

문화재 수리는 우리나라의 전통문화유산 보존측면에서 매우 중요한 가치를 지닌다. 따라서 문화재 수리 계약체계는 문화재의 학술성 및 전문성을 반영하고 있어야 함에도 불구하고, 현행 문화재 수리 계약체계는 일반 시설공사 계약체계와 큰 차이를 보이지 않아 이에 대한 개선이 필요하다.

문화재 수리 계약체계의 개선 중점사항으로는 1) 글로벌 스탠다드를 충족하는 문화재 수리 계약체계 도출, 2) 문화재의 진정성을 보존 및 확산할 수 있는 수리 적격평가 기준 도출, 3) 국민의 문화재에 대한 관심과 참여를 유도할 수 있는 공정하고 신뢰성 있는 계약 관리 체계 확립 등이다. 이러한 중점 개선사항을 반영하기 위해 공공조달 계약체계 대상으로서의 문화재 수리가 명확히 정의되어야 하며, 공공조달 대상으로서 문화재 수리에 적합한 세부 계약 제도 개선이 필요하다.

2. 공공조달 계약대상으로서 “문화재수리” 정의

(1) 개요

공공조달 계약대상으로 문화재 수리를 정의할 때, 크게 개념적, 사례적, 법·제도적인 접근이 가능한데, 개념적 접근으로 관찰하면, 문화재 수리 계약제도는 외면적으로 건설공사의 행태적 절차를 따르지만 내면적으로 민족유산을 보존하고 관리하는 등의 형태로 볼 수 있다. 또한 해외 사례를 통해 살펴본 문화재 수리는 미국, 영국 등 문화재 관리 및 보존의 선진국들은 대부분 문화재를 예술적 가치를 지닌 것으로 판단하고 있으며, 이를 수리하는 것은 전문적인 서비스가 필요하다는 관점에서 문화재 수리를 서비스로 분류하여 관리하고 있음을 알 수 있다.

현행 법제도를 통해 문화재 수리를 살펴보면, 문화재 관련 법령뿐만 아니라 건설산업기본법 역시 문화재 수리를 건설공사로 구분하지 않고 일반용역으로 구분하고 있어 문화재 수리가 문화산업 중에서 서비스 영역에 포함됨을 다시 한 번 확인할 수 있다. 따라서 문화재 수리를 개념적, 사례적, 법제도적으로 구분하여 구체적으로 살펴보았을 때 기존의 건설공사 관점에서 문화재 수리에 대한 정의는 문화재 수리 특성을 제대로 반영하지 못하기 때문에

1) 본 연구는 2015년 1월 현재 “문화재수리 입찰 및 계약제도 개선방안” 연구용역의 수행 내용 중 일부로 문화재청의 공식의견 및 최종확정 된 내용이 아님.

문화재 수리를 “서비스 관점”으로 정의 및 분류할 필요성이 제기된다.

(2) 개념적 접근

공공조달 계약대상으로 문화재 수리의 개념을 정립하기 위해서는 “문화재”와 “수리”로 이원화 된 특성 분석이 요구된다. 이를 분리하여 살펴보면 수리의 대상으로 “문화재”는 크게 동산문화재와 부동산문화재로 구분되며, 성격상 과거로부터 현재까지 유지되어오는 모든 구조물 중 종합적인 보존가치 수준을 평가하여 관리하는 대상물로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 문화재는 현시대의 단순수요를 충족하거나 미래에 필요로 하는 수요를 충족하기 위해 물품이나 서비스를 공급하는 행위와는 차별화 된다. 특히 문화재는 과거 넓게는 전 인류, 좁게는 우리민족의 고유한 철학과 삶의 방식이 투영된 유무형의 자산으로서 이를 전승 및 보존하는 문제가 매우 큼 뿐만 아니라, 문화재는 한번 파괴되면 다시 만들 수 없다는 측면에서 (외형적으로 복원이 가능하나 문화재가 가진 역사성과 시대정신 등이 투영된 진정성은 복원 불가능) 공공조달 영역내의 다른 조달 대상물과는 질적으로 차원이 다르다고 할 수 있다.

한편 “수리”라는 개념은 유형의 구조물 중 훼손되거나 허름한 부분을 손보아 고치는 행위로 정의할 수 있는데, 수리의 대상 구조물이 대규모 건축물인 경우 수리는 공사와 유사한 과정으로 진행될 수 있고, 소규모 조각물 등인 경우는 예술가의 창작 과정으로 볼 수 있다. 따라서 문화재와 수리에 대한 의미를 종합하여 “문화재 수리”를 정의하면 건축공사의 연장선상에서 단순히 훼손되거나 허름한 부분을 보완 또는 새롭게 짓는 작업이 아닌, 문화재가 지니고 있는 고유한 진정성을 최대한 유지할 수 있는 장인의 예술적 작업 과정으로 정의하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 일반건축물의 경우 설계도에 따라 수리가 완료되면 기능적 완성도 측면에서 문제가 없으나, 문화재의 경우 수리 설계도에 따른 기능적, 외형적 복원과 별개로 문화재로서 종합적 가치 보존 여부가 더욱 중요한 과업이므로 기존과 같은 일반적 시설공사 관점에서의 관리는 더욱 부적합하다. 따라서 “문화재 수리”가 외연적으로 많은 부분이 시설공사의 행태적 절차를 따른다고 할지라도 내면적으로 민족 유산 보존 및 관리라는 본질적 속성에 입각한 접근이 필요하다.

(3) 사례적 접근

미국, 영국 등 다수의 문화재 보존 및 관리 선진국에서는 “문화재 수리” 분야가 일반적인 건축공사가 아닌 전문 서비스, 즉 용역으로 구분되어 공공조달 절차로 관리되고 있다. 특히, 세계문화유산에 대한 관리와 보존을 책임지고 있는 유네스코(UNESCO)가 유엔개발계획(UNDP)을 통해 세계 각지의 문화유산 복원과 수리에 관한 입찰 시 문화재 수리를 서비스로 분류하고 관리한다는 점과 전세계 물품 및 서비스에 대한 품명분류체계인 유엔표준서비스상품표준분류체계(UNSPSC)에서도 문화재 수리는 서비스로 분류하고 있으며 이를 준용하는 우리나라 조달청 역시 문화재 수리를 서비스로 분류한다는 점은 “문화재 수리” 분야의 용역적 특성을 더욱 지지한다 할 수 있다.

해외 “문화재 수리”의 입·낙찰 평가방법을 살펴보면 가격중심보다는 문화재 수리에 필요한 종합적 능력을 고려하여 낙찰을 진행하고 있으며, 형식적으로는 적격심사와 유사한 제도

로 보여지지만 실질적으로는 협상에 의한 계약에 가까운 방식으로 제도를 운영하고 있다는 점을 알 수 있다. 또한 문화재 수리의 절대 요건은 수리업으로 등록된 전문가 조직을 대상으로 하고 있으나 실질적 요건은 개별 수리 프로젝트 건에 따라 구체적으로 필요한 인력의 전문분야, 요구하는 경력 또는 경험을 구체적인 평가항목으로 제시함으로 문화재 수리 분야의 특수성이 입·낙찰 제도에 상당 부분 반영되어 있다.

(4) 법제도적 접근

우리나라 “문화재 수리” 분야 관련 법 규정을 살펴보면 건설산업기본법 제2조 제4항에서 문화재 수리는 건설(시설)공사가 아닌 것으로 분류하고 있다. 관행적으로 종합건설면허를 보유한 건설업체가 문화재 수리업체로 등록하여 운영하면서 공공조달 입·낙찰 과정에서 시설공사 기준을 적용받도록 규정하고 있다. 또한 현재 “문화재 수리 등에 관한 법률”에 따르면 문화재 수리업등록요건에 종합건설면허 등록과 같은 요건이 없으므로 건설공사 관점에서 관행적으로 시설공사 기준을 적용할 근거가 부재하다. 다만 실체적으로 건설공사의 특성을 가진 경우 “문화재 수리 등에 관한 법률” 제5조 제2항에 따라 종합공사 자격을 갖춘 문화재 수리업자가 시행토록 할 수 있도록 규정하고 있다.

특히 문화재 수리는 “문화산업 진흥 기본법” 제2조 제1호 마목에서의 정의에 따라 “문화재와 관련된 산업”으로 보는 것이 타당하고, 동법 제2조 제1호를 해석하면 문화관광산업의 핵심 대상인 문화재 소비(관광) 활성화를 위해 문화재의 진정성을 유지하는 수리 서비스를 제공하는 “문화재 수리”는 문화산업으로 보는 것이 합리적인 것으로 판단된다.

3. 문화재 수리 입찰참가자격의 세분화

(1) 개요

문화재 수리의 특성에 적합한 계약제도 수립을 위해 수리 참여 기관들에 대한 평가 변별력을 제고할 필요성이 있다. 이를 위해 문화재 수리에 참여하는 입찰자들의 입찰참가자격 차등화가 필요하다. 입찰참가자격 선정기준으로 문화재 중요도, 수리의 복잡성 및 난이도, 수리규모 등을 설정하고 각 항목당 중요도를 상, 중, 하로 구분한 다음 세 가지 항목의 중요도를 다각적으로 고려하여 입찰등급을 1~3등급으로 세분화하였다([표 1] 참조).

항목별로 보면 “문화재 중요도”는 “문화재보호법”에서 제시하는 국보, 보물 등의 기준을 바탕으로 문화재의 중요도를 등급으로 절대 평가하고, “수리 복잡성·난이도”는 요구 수리공종 수에 따라 정량적으로 수리의 복잡성 및 난이도를 환산 평가한다. “수리 규모”는 수리 이행능력을 위한 항목으로 전체 문화재 수리 용역 중 약 60%를 차지하는 1억원 미만 구간을 “소”로, 약 30%를 차지하는 1억원 이상부터 3억원 미만을 “중”으로, 약 10% 구간을 차지하는 3억원 이상을 “대”로 평가한다.

문화재 중요도, 수리 복잡성·난이도, 수리 규모를 개별 평가 후 입찰 등급(1등급, 2등급, 3등급)을 구분하여 입찰 자격 부여하고, 해당 등급별로 문화재 수리 기술(능)자의 입찰자격을 차등적으로 지정하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

(2) 문화재 중요도 평가 방법

문화재 중요도 평가를 위해서 국가지정문화재, 시도지정문화재 등 문화재보호법 제11228호에서 규정하는 문화재의 관리주체별 중요도를 반영하고 있는 분류 체계에 따라 기본적인 중요도를 일차적으로 결정하고, 문화재위원회 등을 통하여 보존 및 관리적 측면에서 일차적 중요도를 확정한다. 국가지정문화재의 경우 고, 시도지정문화재의 경우 중, 문화재 자료 및 등록문화재는 저를 부여하며, 문화재의 상대적 중요도와 개별 문화재 특성을 고려하여 항목별 점수는 조정 가능하다.

다만 문화재 관리주체별 기준에 따라 보존 및 관리 측면에서 문화재의 종합적 중요도를 일률적으로 평가하는 것은 한계가 있으므로 당해 연도 또는 차년도 중요 수리 대상 문화재에 대해 문화재청을 중심으로 중요도를 사전 평가하는 절차 진행이 필요할 것으로 판단된다.

(3) 문화재 복잡성·난이도 평가방법

수리 대상 문화재에 대한 일차적 중요도가 결정되면 수리의 복잡성과 난이도를 평가하여 평가 및 관리 대상으로서 문화재 수리의 중요도를 평가하는 것이 필요하다. 복잡성과 난이도는 외면적으로는 복수의 문화재 수리 공정이 동시에 요구되어 수리 완성도 관점에서 공종 간 협업 필요성의 수준으로, 내면적으로는 각 전문 공종별 과업수행의 난이도로 구분하여 평가할 수 있다.

외면적인 복잡성과 난이도를 평가하는 “요구 공정의 숫자”는 비교적 수월하게 기준을 수립할 수 있는 공종 간 협업 필요성에 따라 해당 문화재 수리의 실측설계 등을 감안하여 실측설계 업체가 문화재위원회의 자문을 받아 결정하는 것이 필요할 것으로 판단되며, 5개 이상의 업종 동시에 수리가 필요한 경우 상, 3~4개 이상의 업종 동시에 수리가 필요한 경우 중, 1~2개 이상의 업종 동시에 수리가 필요한 경우 하를 부여한다. 내면적인 각 개별 전문 공종별 과업 수행 난이도는 외견상 단일 공종으로 이루어져 복잡하지 않은 경우라도 해당 공종 자체의 과업 난이도 및 복잡성이 높은 경우가 있으므로 외면적으로 요구 공정의 숫자가 많지 않더라도 문화재 실측설계 시 이에 대한 고려가 필요할 경우 문화재위원회의 자문을 받아 평가 할 수 있도록 한다.

(4) 문화재 수리 규모에 따른 관리적 난이도 평가

실제 공공조달 부문에서 계약과 관련한 입·낙찰 과정에서 일반적인 중요도와 관리적 난이도를 추정할 수 있는 판단기준인 문화재 수리예산의 규모에 따라 관리적 난이도를 평가는 것이 중요하다. 문화재 수리 분야에 대한 2013년도 공공조달 입·낙찰결과 전체 수리입찰건의 약 60%는 1억원 미만, 1억원 이상 3억원 미만은 약 30%, 3억원 이상은 약 10%로 수리예산 기준으로 1억원 이하인 경우는 관리적 난이도 하, 1억원~3억원 이상인 경우는 난이도 중, 3억원 이상은 난이도 상으로 평가할 수 있을 것으로 판단된다.

(5) 문화재수리 중요도 등급 산정방안

문화재 중요도, 수리 난이도 및 복잡성, 수리 규모에 대한 개별 수준을 평가 후 도출하는 최종 입찰등급은 아래 표와 같이 금액과 공종 및 문화재 중요도에 따라 다양한 입찰 등급이 제시될 수 있다. 기본적으로 국가기정문화재로서 국보 및 보물 등 5개 이종의 복수의 전문 수리공종 투입이 필요한 3억원 이상 규모는 1등급 수리 중요도를 가지는 것으로 평가될 수 있다. 시도지정 문화재의 경우는 기본적으로 2등급의 중요도를 가지는 문화재수리 입찰 건으로 평가하나 수리 요구공종의 수와 입찰규모의 큰 경우 1등급으로 중요도 상향하거나 반대로 요구공종이 많지 않고 입찰금액 역시 소규모인 경우 3등으로 하향하여 평가할 수 있다. 기본적으로 시도지정문화재 이외 근대문화재 등 기타 문화재에 대해서는 기본적으로 3등급을 적용하고 공종의 난이도와 입찰규모가 큰 경우 2등급으로 향상 평가할 수 있도록 하였다. 그러나 실제 문화재 지정 및 관리체계에서의 구분이나 요구 수리공종의 수, 입찰금액만으로 등급을 일괄적으로 평가하기 어려운 경우도 존재할 수 있다. 대표적으로 단일공종의 소규모 공소 아니 단일공종의 수리 현장 난이도가 높은 경우 등에는 별도의 평가를 통하여 적정한 수리 중요도 등급을 평가할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

[표 1] 1단계 정량적 문화재수리 중요도 등급 평가 체계

금액구분 (억원)		문화재 지정 및 관리체계			공종구분 (개)	
		국가	시도	기타		
		고	중	저		
3 ~	대	1	1	2	상	5~
		1	2	3	중	3~4
		2	3	3	하	1~2
1~3	중	1	2	3	상	5~
		2	2	3	중	3~4
		3	3	3	하	1~2
~1	소	2	2	3	상	5~
		2	3	3	중	3~4
		3	3	3	하	1~2
■ 금액구간은 매년도 입찰결과 분석 후 조정 고시 가능		■ '문화재보호법 제11228호(2012.1.26., 일부개정)'에 따른 문화재 등급 구분			<ul style="list-style-type: none"> ■ "문화재 실측설계" 단계에서 평가 ■ 공종내 난이도는 실측 설계 단계에서 평가 	

그러나 문화재의 특성상 단순히 금액, 지정관리체계, 요구공종 수 등 상대적으로 양적인 측면에서 중요도 평가만으로 해당 문화재 수리의 중요성을 충분히 평가하기 어려운 보완적인 등급평가 방법을 할 수 있도록 2단계 평가를 통한 등급 산출이 가능하도록 할 필요성이 있다. 2단계 정성적 문화재수리 중요도 등급 평가 체계는 시대적 대표성, 희소성, 건축사적·역사적 중요성을 기준으로 하여 정성적으로 평가된다. 각 평가항목들의 등급 구분은 3단계 척도(매우 높음, 높음, 보통)로 구성하고 평가항목의 수준별 조합에 따라 1, 2, 3 등급의 정성적 문화재 수리 중요도 평가 등급을 부여한다([표 18] 참조). 최종등급은 1단계 평가결과를 토대로 2단계 평가 결과를 종합하여 산정하며, 1단계 평가에서 결정된 등급은 정성적 평가 결과에 따라

조정 가능하도록 설정하였다([표 2] 참조).

[표 2] 2단계 정량적 문화재수리 중요도 등급 평가 체계

평가 체계				
시대적 대표성	희소성			건축사적·역사적 중요성
	매우 희소	희소	보통	
매우 높음	1	1	2	매우 중요
높음	2	2	3	중요
보통	2	3	3	보통

4. 문화재 수리 낙찰자 선정방법

(1) 개요

국가계약법상 공공공조달의 입·낙찰 원칙은 “일반경쟁”, “최저가입찰”로써 입찰의 공정성과 신뢰성을 확보하고 낙찰의 경제성을 추구하는 것이나, 계약대상물의 종합적 특성을 고려하여 입찰자격을 제한하거나 적격심사, 협상에 의한 계약과 같은 대안적 낙찰방법도 적용하고 있다. 지금까지 “문화재 수리”는 시설공사 적격심사기준을 적용하였으나 ① 입찰 추정가격 규모가 실제 수리(공사)능력을 평가하는 구간에 포함되지 않았고(문화재 수리 입찰의 약 90% 이상) ② 포함되더라도 실제 입·낙찰능력 평가와는 적합도가 낮은 시설공사 기준이 적용되거나 ③ 수리능력 평가비율이 70%~90%로 실제 최저가격 입찰자가 결정되는 등의 한계점이 존재하였다.

이를 보완하기 위해 입찰자격 세부 등급에 따라 낙찰자 선정 기준(수정된 적격심사, 협상에 의한 계약)을 결정하는 방법이 정립되어야 한다.

(2) 개선 적격심사제 적용

적격심사세부기준은 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령” 제42조제5항의 단서에 따라 “문화재 수리”에 적합한 기준으로 제정하여 운영 가능하며, 보다 구체적으로 중앙관서의 장은 기획재정부 계약예규 “적격심사기준[시행 2014.1.10][기획재정부계약예규 제159호, 2014.1.10, 일부개정]” 제5조(심사항목 및 배점한도) 제1항에서 제5항에 따라 공사, 물품, 용역에 대한 적격심사기준을 기획재정부장관과 협의하여 결정할 수 있도록 되어 있다. 문화재 수리를 기준과 같이 시설공사 적격심사 기준 내의 공종으로 구분하는 것은 문화재 수리의 종합적 특성을 고려하여 제정된 “문화재 수리 등에 관한 법률”的 취지를 고려해볼 때 타당성이 낮은 것으로 판단되므로 주무기관의 장인 문화재청장이 기획재정부장관과 협의를 통해 별도 기준을 수립하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

기본적으로 시설공사 관련 입·낙찰 기준 등 계약체계는 건설산업기본법상 “건설공사”를 기준으로 적용하는 것이 법적 일관성을 기하는 것으로 볼 수 있으나 기본적으로 적격심사와 같은 계약이행능력심사는 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령” 제42조 제1항과

같이 최저가 낙찰을 우선으로 한다는 점에서 일반적인 공공조달 계약 대상과 달리 “문화재 수리”의 특수성으로 인해 주된 낙찰자 결정방법으로서 한계가 있음을 알 수 있다.

(3) 협상에 의한 계약 적용

현 국가계약법 체계 내에서 최저가 기준의 낙찰자 결정 한계를 벗어날 수 있는 계약방법은 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령” 제43조(협상에 의한 계약방법) 제1항 제7호에 따른 협상에 의한 계약방법으로 판단된다. 시행령 43조에는 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우 해당계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행계획, 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 기획재정부장관이 정하는 계약체결기준에 따라 세부기준을 정하고, 계약을 체결하려는 자가 그 기준을 열람할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, “「방위사업법」에 따른 방위력개선사업 수행을 위하여 협상에 의한 계약을 체결하려는 경우에는 그 계약체결기준 및 절차는 방위사업청장이 정한다.”에 따라 세부기준을 문화재청장이 정할 수 있도록 법을 개정 소요가 있을 수 있다.

또한 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령” 제43조의2(지식기반사업의 계약방법) 제1항 제5호에 따라 “「문화산업진흥 기본법」 제2조 제1호(문화재관련사업)의 규정에 의한 문화산업”으로서 문화재 수리를 포함하여 협상에 의한 계약체결 방법을 별도 운영하는 것이 가능하다. 보다 구체적으로 중앙관서의 장은 기획재정부 계약예규 “협상에 의한 계약체결기준[시행 2014.1.10][기획재정부계약예규 제162호, 2014.1.10., 일부개정]” 제16조(세부기준의 제정)에 따라 중앙관서의 장인 문화재청장이 세부기준을 지정하여 운용할 수 있도록 규정되어 있다.

이를 통하여 “국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서 낙찰자 결정” 방법으로서 종합적인 계약이행능력을 심사할 수 있는 방법으로 최저가, 즉 경제적 효율성에 기반한 “적격심사”와 고도의 기술과 전문 지식을 요구하는 이행능력(수리능력)을 보장할 수 있는 실질적 효과성에 기반한 “협상에 의한 계약방법”을 채택하는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

5. 적격심사기준 심사기준 적용 방안

(1) 적용개요

현 국가계약법 체계에서 적격심사는 최저가격으로 입찰에 참가한 입찰자의 계약이행능력을 평가하여 적격할 경우 낙찰자로 선정하는 평가방식으로, 기본적으로 예산의 경제적인 운영 효율성 관점에서 최저가 입찰자를 선정하나 적정한 이행능력을 갖추지 못하여 최종 제공 품질보장 및 계약조건 준수 관련 문제 발생을 예방하기 위한 낙찰방법이다.

문화재 수리와 관련하여 기존 적용된 적격심사는 시설공사 적격심사기준으로서 ① 이행(수리)능력 평가 항목의 문화재 분야 적합도가 낮고, ② 이행능력 평가를 시행하는 추정가격 기준이 높아 대부분의 문화재 수리 입찰 건에 미적용 되었으며, ③ 1순위 적격심사 대상자가 최저가로 결정되는 문제로 인해 실효성이 낮았던 것으로 평가할 수 있다. 따라서 문화재 수리에 적합한 적격심사로는 ① 문화재 수리 역량 평가에 적합도 높은 평가항목 도출, ② 입찰가격이 아닌 종합적 문화재 수리 입찰 중요도에 따라 모든 문화재 수리 입찰건에 적

용, ③ 최저가격기반이 아닌 수리역량을 중심으로 가격을 종합적으로 평가하는 형태 등의 개선이 필요하다. 특히 “문화재수리 이행능력심사 세부기준(안)”의 수리역량 평가에 있어 모든 평가요소의 정량화(객관화)가 핵심이며 기본적으로, 수리실적(업체), 수리능력(기술자·기능인), 수리결과평가의 3요소를 핵심기준으로 도입해야 할 것으로 판단된다([표 3] 참조).

다만 “문화재수리 이행능력심사 세부기준(안)”가 기존 최저가 요건을 갖춘 후 계약이행능력 유무를 심사하는 형태가 아닌 계약이행능력과 가격을 동시에 심사할 수 있도록 관련 법규 개정 검토가 필요할 것으로 판단된다.

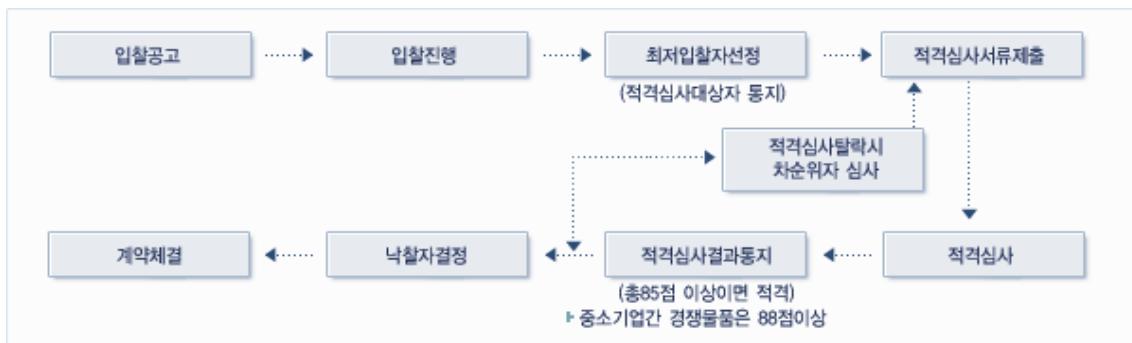
[표 3] 문화재수리 이행능력심사 세부기준(안)(심사분야, 심사항목, 배점비중, 평점기준)

구분	심사분야	심사항목	배점한도		
			1등급, 3억 이상	2등급, 1억 이상	3등급, 1억 미만
I. 수리이행 능력(60점)	1. 수리실적	가. 최근 5년간 해당 용역 추정가격 기준 업체 수행 실적	10	10	5
	2. 참여 기술(능)자 능력	가. 해당용역과 동등 이상 용역을 수행한 간수	20	15	15
	3. 보유 기술(능)자 능력	가. 보유기술인력 기종치	10	10	5
	4. 경력평가	가. 문화재수리업자 경력평가	10	5	5
	5. 보수교육 이행 실태 평가	가. 해당용역 참여 기술(능)자의 보수교육 이수 여부	10	10	10
II. 경영상태(10점)	1. 신용평가등급	가. 신용평가등급	10	10	10
III. 경제성(30점)	1. 당해 용역 입찰 가격	가. 가격점수산정 수식에 따라 평가	30	40	50
계	I+II+III 합산점수의 최고 점수 입찰자		100	100	100
IV. 신인도	1. 신인도	가. 용역전문성	+2	+2	+2
		나. 영업정지·업무정지 처분	-2, -1, -0.5	-2, -1, -0.5	-2, -1, -0.5
		다. 안전관리	-1, -0.5	-1, -0.5	-1, -0.5
		라. 공동수급체 구성	+1, 0+, 0.5	+1, 0+, 0.5	+1, 0+, 0.5

구분	심사분야	심사항목	배점한도		
			1등급, 3억 이상	2등급, 1억 이상	3등급, 1억 미만
		마. 여성고용률	+0.5,+0.2	+0.5,+0.2	+0.5,+0.2
		바. 장애인고용률	+1. 0+ 0.5	+1. 0+ 0.5	+1. 0+ 0.5
V. 결격사유	1. 이행위험	가. 계약이행 불가능	-10	-10	-10
	2. 부정당업자제재	가. 종합적격심사 서류제출일 현재 부정당업자제재 기간 해당	-10	-10	-10
입찰가격 평점산식(3억원 이상)					
■ 평점(점) $= 30(\text{배점}) * \sqrt{1 - [(\text{당해 투찰금액} - \text{균형가격}) / (\text{예정가격} - \text{균형가격})]^2}$ <ul style="list-style-type: none"> - 투찰금액이 균형가격의 97%이상 100% 미만일 경우 30점을 부여하고, 97% 미만일 경우는 20점을 부여함 					
입찰가격 평점산식(1억원 이상)					
■ 평점(점) $= 40(\text{배점}) * \sqrt{1 - [(\text{당해 투찰금액} - \text{균형가격}) / (\text{예정가격} - \text{균형가격})]^2}$ <ul style="list-style-type: none"> - 투찰금액이 균형가격의 97%이상 100% 미만일 경우 40점을 부여하고, 97% 미만일 경우는 30점을 부여함 					
입찰가격 평점산식(1억원 미만)					
■ 평점(점) $= 50(\text{배점}) * \sqrt{1 - [(\text{당해 투찰금액} - \text{균형가격}) / (\text{예정가격} - \text{균형가격})]^2}$ <ul style="list-style-type: none"> - 투찰금액이 균형가격의 97%이상 100% 미만일 경우 50점을 부여하고, 97% 미만일 경우는 40점을 부여함 					

(2) 평가프로세스(운영절차 등)

평가프로세스는 기존 적격심사 적용절차를 준용하여 운영하고 최종 낙찰자 선정 시 수리능력과 가격점수를 합산하여 최고점자를 낙찰자로 선정하는 종합평가방식*을 적용할 수 있다. 현재 국가계약법령 체계 하에서 적격심사, 즉 계약이행능력심사는 최저가 입찰자를 심사 1순위로 평가하므로 종합평가방식을 적격심사 형태로 즉시 적용은 다소 한계가 있을 수 있다(<그림 1> 참조). 그러나 현재, 종합평가방식을 적용한 시설공사의 종합심사제와 같이 수리능력과 가격평가점수를 합산하여 최고점자를 선정하는 낙찰제도가 시범실시 되고 있으므로 이를 준용하여 적용하는 것이 가능할 것으로 판단된다.



[그림 1] 적격심사 운영 절차

최저가격 입찰자가 아닌 수리능력, 가격점수, 신인도 점수를 합산하여 최고점을 낙찰자로 선정 가격평가방식은 기본적으로 추정가격 기준 90/100 이상인 경우 최저가를 만점으로 기준 하여 평가하고 90/100 미만인 경우 최고가와 최저가를 제외한 나머지 가격의 평균을 산출하여 평균가격 대비 입찰가격의 비율을 가격점수로 평가하는 등 다양한 가격평가 방법의 적용을 검토할 수 있다.

6. 협상에 의한 계약방법 심사기준 적용방안

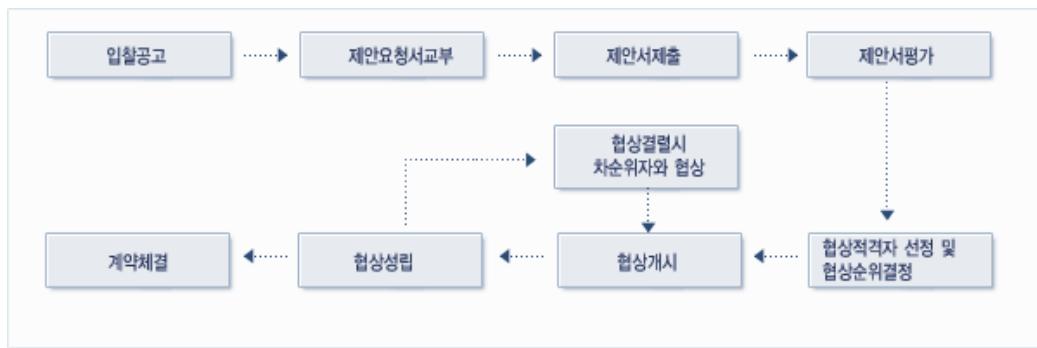
(1) 적용개요

협상에 의한 계약은 국가계약법 체계 내에서 일반용역, 기술용역 구분 없이 모든 용역에 공통적으로 적용되는 것으로 용역을 제공하는 전문가의 실질적인 “적격 제공역량”과 품질과 비례하는 “적정 가격보장”을 동시에 보장하는 낙찰방법이다. 용역은 기본적으로 용역을 제공하는 전문가(수리기술자 및 기능인)의 역량에 따라 결과물의 품질수준이 결정되고 따라서 전문가의 종합적인 용역 제공역량 평가가 중요하다.

종합적 제공 역량 평가 관점에서 기존 적격심사는 정량적 평가요소에 기반한 명목상 실적, 경험 등 중심의 객관적 평가이나 협상에 의한 계약은 명목상 용역실적 및 경험 등의 질적인 차원을 동시에 평가하여 종합적인 제공역량을 평가할 수 있는 주관적 정성평가에 중점을 두는 평가방식이다. 이를 위해, 협상에 의한 계약은 세부평가기준의 90%를 차지하는 기술평가 분야에서 정성평가 요소를 통해 수리대상 이해도, 수리기술 및 공법 적용의 적정성, 참여 전문가(기술자, 기능인)의 실질적인 수리역량 평가에 중점을 두어야 하는 동시에 문화재 실측설계의 사전 적정성 검증차원에서 수리기술 및 공법 등에 있어서 미비점 보완사항(수리계획, 적용 기술, 공법 등) 등을 평가하는 것에 중점을 둔다(<표 3> 참조)).

(2) 평가프로세스(운영절차 등)

세부 운영 기준은 기존 “협상에 의한 계약”방법 운영절차를 준용하고 문화재 수리 입찰건 별 지나치게 많은 수리업체가 참여하는 경우 종합적격심사 평가기준을 활용하여 “사전자격 심사(PQ)”를 통해 일차 선별 과정이 필요할 수도 있을 것으로 판단된다.



[그림 2] 협상에 의한 계약 운영 절차

“협상에 의한 계약”방법을 적용하는 문화재 수리 입찰에서 과도한 입찰참가 경쟁(다수 입찰자)이 유발될 경우 적격심사 항목을 활용하여 사전자격심사 실행(전체 참여업체의 25%) 후 통과자를 대상으로 제안서 발표를 진행할 수 있을 것으로 판단된다([그림 2] 참조).

[표 4] 협상에 의한 계약방법 세부평가기준(심사분야, 심사항목, 배점비중, 평점기준)

구분	항목	심사분야	평가항목	배점 구간
기술평가	수리 업자 평가	경영상태	신용도	5점
			소계	5점
	수리 수행 능력 평가	수리대상 이해도 (수행계획)	수리 중요도 및 과업 내용범위에 대한 이해도 수리계획의 적정성 및 실행가능성	10점 10점
		수리 방법 및 기 술의 적정성 (수행방법)	수리 공종별 수리방법의 적정성	10점
	수리 기술 향상	전통보수기법 발굴 및 활용 정도	20점	
		실측설계 도서 개선 정도	5점	
	예상되는 수리 품질수준	과거 수리품질 수준	5점	
		수리 이행 관련 문제점 식별 및 개선방안	5점	
		수리현장 안전관리 계획	5점	
		소계	70점	
	용역 관리 능력 평가	조직 전문성 및 추진체계 적정성	수리수행실적	4점
			참여인력 적정성	7점
			보유인력 적정성	2점
		과업관리	수리기간 적절성	2점
			소계	15점

	기술평가 합계			90점
가격평가	입찰 가격	입찰가격의 적정성	투찰을에 따른 가격점수 산정	10점
총계				100점

7. 이행력 제고 방안 및 지원 기반

(1) 제고방안 I (제도도입: 적격심사의 수리능력과 입찰가격 평가방법 개선)

적격심사 낙찰 방법을 적용하기 위해서는 적격심사의 평가기준을 최저가 입찰자부터 계약 이행능력심사를 수행하기보다 계약이행능력과 가격을 함께 평가하여 최고점자를 선정하는 종합평가방식의 점수 산정 방법 적용이 필요할 것으로 판단된다.

실제 적격심사를 이행(수리)능력과 가격을 종합적으로 평가하는 방식으로 전환한다면 종합적 수리역량을 평가하는 측면에서 협상에 의한 계약방법과 내용적으로 다르지 않으나 모두 객관적 평가요소로 구성된 적격심사를 통해 빈번한 입찰이 이루어지는 등급(종합적 입·낙찰 중요도, 문화재 등급, 수리복잡성/난이도, 수리 입찰금액)에서 계약의 수월성을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 제고방안 II (제도도입: 협상에 의한 계약방법 적용방안)

협상에 의한 계약 방법은 기본적으로 기술(수리)평가 80~90%와 가격 10~20%를 종합하여 일정 기준 점수를 충족하는 입찰자를 낙찰자로 결정하는 방식이다. 협상에 의한 계약방법의 경우 상대적으로 문화재 수리 중요도가 높은, 즉, 현실적으로 승례문과 같은 국가중요문화재의 종합적인 수리(모든 전문 수리 공정 포함)가 요구되는 대형 입찰규모(10억원 이상 등)에 적용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 또한 문화재수리 입찰 중 실측설계도서를 전제로 하지 않고 적용할 수 있는 분야에 대해서도 제한적으로 적용할 수 있는 방안을 검토할 필요성이 있다. 협상에 의한 계약방법 적용 시 현재 문화재 수리 법체계에서 선행되는 “문화재수리 실측설계”가 입찰자들이 제안하는 기술제안에 따라 설계변경이 가능한지에 대한 문제점 해소가 필요할 것으로 판단된다. 기본적으로 문화재청의 승인을 받은 실측설계도서에 대해 제안서 평가를 통해 추가적인 기술제안을 수용할 경우에는 기존 실측설계도서의 승인을 취소하고 재승인하는 등 승인업무의 일관성과 신뢰성에 영향을 줄 수 있기 때문이다.

(3) 제고방안 III(제도실행: 평가체계의 신뢰성 향상 방안)

낙찰방법으로 적격심사와 협상에 의한 계약방법 적용에 따라 입찰과정 전반에서 발주기관과 문화재 수리업체의 평가 및 입찰 수월성이 크게 차이가 날 수 있고 특히 입·낙찰방법 결정에 있어 발주기관 담당자의 자의성이 개입될 여지가 크다. 특히, 지방자치단체별로 문화재 수리 입찰중요도(등급) 평가기준을 자의적으로 운용할 경우 동일한 수준의 문화재 수리 중요도가 계약담당자 또는 평가자에 따라 큰 편차를 보여 문화재 수리 계약체계의 안정성을 심각하게 훼손할 가능성이 높은 문제가 존재한다.

따라서 문화재 수리 입찰등급(중요도) 평가와 관련하여 정량적인 단일 평가기준을 제시(다양한 평가 가감요소를 고려할 경우 도출 곤란)하거나 문화재청 주관으로 문화재위원회들이 입찰등급을 평가하여 수요기관에게 통보하는 절차를 마련하는 것이 필요(조달청 심사위원 지정 방식을 벤치마킹한 심사위원 위촉제도 도입)하다. 문화재 실측설계가 선행되므로 이러한 평가과정을 실측설계업체가 문화재위원회의 평가를 통해 사전 제시하는 방안이 현실적으로 수용 가능성이 높은 방안이라 할 수 있다.

협상에 의한 계약방법은 기본적으로 기술평가와 관련하여 “제안서평가”를 시행하게 되므로 행정소요 일수가 늘어나고 기술평가 과정에서 심사위원의 주관적 평가로 이루어지는 정성평가(통상 기술평가 비중의 70~80% 수준) 항목에 대한 평가 신뢰성 문제가 쟁점으로 부상될 수 있다. 문화재 수리의 경우 전체 수리 입찰건의 약 80% 이상이 기초단체 이상의 지방자치단체에서 발주되며 이로 인해 지역별 문화재 수리 입찰 제안서에 대한 객관적 평가가 가능한 평가위원회의 구성 및 운영 전반에 투명성 및 신뢰성을 확보하기 어려울 수 있다. 따라서 문화재위원회를 광역단체별로 배정하여 해당 광역단체의 문화재수리에 대한 협상에 의한 계약방법 적용 시 해당 광역단체에 배정된 문화재위원회 중 일정 인원을 선발하여 기술 평가 중 정성평가를 수행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(4) 제고방안VI(용역계약관점도입: 계약측면에서 기존 대비 불이익 해소 방안)

이윤계상을 공사의 경우 15%였으나 용역은 10%로 제한하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 제경비 중 일반관리비 계상을 6% 수준에 머물러 있으나 실제 문화재 수리 입찰 결정 등을 위해 필요한 비용 반영을 위해서는 이를 증액하는 것이 필요하다. 문화재 수리가 공사관점이 아닌 용역관점으로 적용될 경우 "예정가격작성기준[시행 2014.1.10][기획재정부계약예규 제157호, 2014.1.10., 일부개정]"의 제5절(기타용역의 원가계산) 제30조(기타용역의 원가계산) 제2항에 따라 제1항 "해당법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다"와 학술연구용역(제23조 내지 제29조) 원가계산 기준을 적용 가능하다. 이는 기획재정부 계약예규 "예정가격작성기준[시행 2014.1.10][기획재정부계약예규 제157호, 2014.1.10., 일부개정]"의 제7절(보칙) 제33조(특례설정 등) 제1항에 따라 문화재 수리가 공사 원가계산 기준에서 용역 원가계산 기준으로 변경 시 상대적으로 하락하는 이윤을 (15->10%)과 일반관리비율(6%->5%)에 대한 특례 제정을 검토할 수 있으며, "국가를당사자로하는계약에관한법률시행규칙" 제8조(원가계산에 의한 예정가격 결정시의 일반관리비율 및 이윤율) 제1항(일반관리비율) 또는 제2항에 따라 문화재 수리에 대한 별도의 이윤율을 적용할 수 있을 것으로 예상된다.

8. 개선효과

문화재 수리 계약제도 개선을 통한 효과는 크게 문화재 분야 적합도 높은 계약체계 확보, 문화재 및 수리 중요도에 비례한 입찰기회 보장, 문화재 수리 품질 보장하는 적격업체 선정체계 확보 등으로 예상된다. 문화재 분야와의 적합도가 높은 공공 입찰 및 계약체계 확보는 문화재 수리 특성에 적합한 용역 계약체계로의 전환을 통해 문화재 특수성을 계약체계에 반영함으로 기존 문화재 관련 적합도 낮은 시설공사 계약체계 적용과정상의 제반 문제점 해소 및 계약체계 운영의 법 제도적 안정성 향상이 기대된다.

문화재 및 수리 중요도에 비례한 입찰기회 보장을 통해 문화재 중요도, 수리 난이도/복잡성 및

입찰규모 등의 고려 부족에 따른 입찰참가 시 과당경쟁 문제를 해소할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 문화재 수리업체에 문화재 및 수리 과업의 종합적 중요도에 따른 차등적 입찰참가자격을 요구함으로써 문화재 수리 입찰 건별 특성에 부합하는 적격 입찰자의 참여기회를 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 이를 통해 입찰참가 시 왜곡된 과당 경쟁의 문제 등도 상당부분 해소될 것으로 예상된다.

문화재 수리 품질 보장하는 적격업체 선정체계 확보의 경우 최저가격 기반 적격심사제도가 아닌 수리역량 기반의 종합적 평가가 가능한 심사제도 도입을 통해 문화재, 수리 복잡성/난이도, 입찰규모 등의 종합적인 문화재수리 입찰 중요도에 따른 적격 수리역량 평가 부재에 따른 수리품질 저하 문제 해소 및 문화재 수리 품질을 보장하는 적격업체 선정체계 확보 등이 가능 할 것으로 기대된다.

부정당업자 제재제도의 최근 이슈와 개선방안

이 경 섭

1

목 차

- I. 머리말
- II. 부정당업자 제재제도의 개요
- III. 부정당업자 제재의 가혹성
- IV. 제재사유별 문제점 및 개선방안
- V. 결론

2

I. 머리말

1. 有錢無罪 無錢有罪의 두 가지 의미

입찰참가 제한 1월-2년

공공부문 수입의존형 기업, 등록취소, 1년 이상

영업정지, 입찰참가 제한 → 기업도산

개인의 경우 사형이나 무기징역에 해당

건설산업기본법, 국가계약법에 꺼리낌 없이 규정

3

4대강, 지하철 담합 국민들 모두 알아
대형 건설사 한 회사도 당하지 않아
IMF 도 아닌데 어떻게 도산시켜
대기업 적용 않고 중소기업만 도산케 해
공무원 권한/ 정치인 사면 큰 것 생겨
부패 고리역할 : 있어서는 안될 제도
유전무죄 대가
소송, 사면, 국민이 물어줘

4



건설업계 하소연 – 너무 가혹해
경제단체, 관계학자, 연구기관
이중처벌 문제, 과도한 처벌 수 차례 건의
2010년 과징금 부과 제도 입법추진
야당, MB 정부 공격
죄를 돈으로 사나? 유전무제 무전유죄
내면에는 사면 콩고물 잘 알아
김영란 법 국회의원 빼버려, 못된 짓,
시민단체 이들 명단 입수
유권자에게 알려야 해

5



과징금 갈음제도 시행
국가 : 2013.6, 자치단체 : 2014.5
경미한 경우 : 거의 발생하지 않아
제재하면 업체 없어 수의계약도 할 경우 적용
헌법상 평등권 무시, 실제 적용 극히 미미
70년대 소방법과 같은 부조리 제도
일본 없고, 미국 영국 등 가혹하지만 예외 없어
사행 쉽게, 변태운용 : 우리나라 만 있어
비례의 원칙 : 기획 재정부, 국토교통부 직원
1,000만원 받으면 무기징역으로 다스려야
이제 폐지하거나 전면수술 필요

6



2. 선행연구

김태완, 강운산, 김영춘, 두성규, 허현 등

- 중복처벌 금지
- 과도한 처벌 정비
- 성실 사업자 집행유예제도 도입
- 비례의 원칙, 이익형량 원칙 위배
- 징벌적 운영보다 예방적 운영 필요
- 과징금 등 금전적 제재 대체수단 도입,
- 과징금 제도의 실효성 확보
- 시효 도입

7



II. 부정당업자 제재제도 개요



1. 연혁

54년 전 1961. 12. 구 예산회계법 제정 시
법 없이, 침해적 처분, 시행령 86조 규정 :
태생부터 무효

조합시공 등 7개 사유, 6월-3년 제한

WTO 1995 국가계약법 제정

현재와 같은 법규로, 제한사유 13개로 확대
이후 21개로 확대

2006년 지방계약법 분리 콘텐츠 같음

8

○ 2. 제재제도 개념

법적 근거

- 국가계약법 27, 시행령 76
- 지방계약법 31, 시행령 92
- 공공기관법 39조, 공기업 계약사무 규칙 15조
- 지방공기업법 64조의 2, 시행령 57조의 4
1월 이상 2년 이하, 가중 경감 가능
국가 21개 사유, 지방 21개 사유(의회의원)
공기관 은 국가사유 중 일부 제한사유로 정함

제한기준 : 시행규칙에서 규정

9

○ 제재절차

행정절차법에 따라

10일 이전 까지 사전통지서 발부

의견진술 기회 주어야

명백한 경우 의견진술 생략가능

청문실시

계약심의위원회 의결로 확정

지정정보장치에 게재 효력 발생

최근 모 지방공기업 통지 안해 : 무효

10



3. 제재 갈음 과징금제도

경미한 경우 계약금액 10%

제재 시 유효한 경쟁입찰이 명백한 경우 30%

경미한 경우도 어렵게 규정

중요사유 적용제외 : 실제 적용 거의 없어

제재하면 경쟁입찰이 성립하기 어려운 경우

방위사업과 같이 특수한 경우만 적용

건설업, 제조업 적용 안돼

특정 업종 특혜부여 : 헌법상 평등권 위배

중요사유 제외하다 최근 적용

11



현 제도는 무늬만 갈음제도

일부 방위사업체 만 적용

지방자치단체 한건 도 실적 없어

제재사유별 차등적용 시행규칙 별표

제재절차

기획재정부 과징금부과심의위원회

부정당업자 제재 : 계약심의위원회,

통일적 운영보다 권한행사 하기 위해

징수는 국세징수 준용 : 집행정지 없음

12



4. 외국의 부정당업자 제재

미국, 영국, 프랑스 범죄형 위반에 대하여 제재

미국의 경우 마약 연류 시 제재기간 5년

가혹한 점 있지만 집행정지 없어

모두에게 공평하게 적용

우리나라와 같이 집행정지 인정, 사면 등

기업차별 하지 않아

처벌보다 예방적 제도로 운영

적용범위 제한 :

당해 기관 제재 공공부문으로 확대적용 않음.

13



III. 부정당업자 제재의 가혹성



1. 비례의 원칙문제

과잉금지의 원칙

기본권 제한 시 목적의 정당성,

수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성

국가안보, 질서유지, 공공복리 제한

운전면허 취소의 경우

생업 운전자의 경우 대체 제재 수단 강구

14



2. 최소제한의 원칙문제

부정당업자 제재 6개월, 1년- 2년

업체의 환경에 따라 달라짐.

경실련, 건설업체 공공부문 의존도 49%

50대 대기업 34%, 그 외 80%

외형 10조원 이상 대형 건설업체 취소

종업원, 소액주주, 채권자, 정권영향

제재 중소 건설업체 80개중 56개(70%)

장기인 경우 모두 도산

15



제도 시행후 50년

대기업 제재 당해 도산 당한 업체 없어

2014년 공정위 조사

big 10 거의 전부, 많은 대형기업

건산법의 등록취소, 부정당업자 제재 2년

시행하면 안되(1명만 시행하여야 해

대다수, 나라 경제 망치려 무슨짓 못해)

현제도는 헌법에 위배

모든 국민은 법 앞에 평등

이제 모두 적용하거나 폐지, 전면개혁 해야

16



현행 제재 규정 너무 가혹해

기업도산은 개인의 경우

사형이나 무기징역에 해당

정당성은 있으나 가혹하고 잔인해

최소 제한의 원칙에 전면위배

1962년 제정시 부터 무효인 제도

제재적 처분을 법령의 근거 없이 규정

당시 휴전 후 10년이내, 국민소득 100불

이후 공무원들 갑질하기 위해 21개 사유

1995년 국가계약법 제정시 법근거 둠.

17



외국의 경우

제재는 엄하고 무차별, 당해 기관에 한함.

공공부문에 확대 하지 않음.

우리나라 전 공공부문 확대

최소제한의 원칙 위배

국토교통부, 서울시, 도로공사 등의

제한에도 상당한 피해

법 27조의 적용대상

: 당해 중앙관서, 자치단체 한정

18



3. 법익의 균형성

행위자가 한 행위의 상응한 처벌을 줘야

실제 대법원 판결(2013. 9월 선고) 결과

공기업 준정부기관 계약사무처리규칙 15조 1항

확장적 규정으로 무효

건설회사 연간 1조 7,000억 수주

공기업 관계자 요구로 1,000만원 금품 제공

45일간 제재, 산출적으로 2,100억원 수주액 손실

과징금 제도 전면개편 불가피

시험성적서 위조 원전가동중지 등의 계약범죄,

더 무거운 금전 벌 필요

19



IV. 사유별 문제점과 대안



1. 담합의 경우

턴키공사나 공사규모가 큰 경우 발생,

적격심사나 저가입찰 해당 안됨.

방산물자, 발전부품 등 상대자가 한정된 경우

GIS 용역, 전산 용역 등

공정거래법 제19조 1항 제8호 불공정 행위 금지

위반시 계약금액 10%, 경실련 조사 실제 1.3%

행위자 3년이하 징역, 2억원 벌금 : 집행유예

20



건설산업기본법 제재

담합행위 5년이하 징역, 5천만원 벌금
3년이내 3회 공정위 과징금 부과시 등록취소
금품공여도 1년이하 영업정지, 5년이하 징역
big 10, 2014년 3년 이내 3회 과징금 부과
법 위배 한 것 국민 모두 알고 있는데
등록취소, 영업정지, 고발, 하나도 안해
권한향유, 의무 불이행
국민감사 청구 수사의뢰, 직무태만 징계해야

21



국가계약법 등 제재

담합주도 낙찰 :2년, 담합주도 1년, 들러리 6월
제재가 너무 가혹, 잔인한 도산시키는 형벌
중대형 건설회사 집행정지 가처분
본안 소송 등으로 사면 기다려
대형건설회사 모두 사도세자로 만들 수 없어
국가도 사면해 줄 수 밖에

22



최근 사면

2006년 815사면 : 7호선 업체 등 담합사면

2012.1. 신년 특별사면 건설업 제재 3,300건 사면

금품수수와 담합은 제외

2006 사면 없었으면 4대강 담합 없었다--.

당시 big 10에 해당하는 수십개 업체 도산?

가능하지 않은 소설, 가혹하고 잔인한 법이 문제임.

최근의 담합 과징금 부과

2011. 없음, 2012 22개사 1300억,

2013, 4개사, 19억원, 2014 42개사 8,500억

23



프로 스펙트 이론

잠재적 손실과 이익을 비교, 이익을 얻는것보다 손실회피(loss aversion) 방향으로 결정

사업비 대비 저가입찰 65-70%,

턴키입찰 90% 이상 최고 99% : 25% 이상

공정위 적발시 10% (경실연 1.3%) 과징금,

관련자 집행유예, 소송비용 모두 감안해도 15% 이내

적발되지 않을 확률도 높아 맨지는 장사 아님

대형건설사이면서 담합 안하면 바보회사

24



담합 방지 대책

담합 적발될 경우 과징금 부과
현 15% + 낙찰받은 경우 30%,
주동자 10%, 들러리 5% 부과
집행정지나 사면 않되
현 제재업체 big 10 등 다수 업체
4대강 등 발주처 손해배상 소송 중 10% 대
소 취하, 배상하고 용서 구해야 사면 해줘
아니면 시효 없으니 규정 고쳐 과징금 부과
시효제도 도입 : 담합조사개시 통보
시효 중단하도록

25



2. 사기-기타 부정한 방법

형법 347조 사람을 기망, 재산상 이득
10년 이하 징역, 5억 이상 인 경우 특경법 처벌,
부정당업자 제재
10억 이상 2년, 30%, 미만 1년, 15%
방위사업법 58조 부정한 원가계산자료
부당 이득금과 동액상당 가산금 징수
헬리콥터 정비계약 500억원 150억만 이행
나머지 혀위 계산서, 고물 수출입 면장
2억 상당 군사장비를 40 억원에 납품
과징금 30% 로는 부족

26



국가계약법 등 부당이득금 등과 가산금 신설
성능미달 원전부품 시험성적서 위조
원전가동 중지로 국민경제 막대한 피해
이 경우 업체의 부당 이득금 아니라
편취액 즉, 손해액과 동액상당 가산금 부과
재납품, 재시공 필요 시 재시공 상당액
해당업체 부정당 업자 입찰참가 제한 유지
과징금 부과대상 제외
회계직 공무원의 변상책임 등 방지

27



계약 부당이행, 부정행위를 한 경우
설계서와 달리 내구성, 안전 위해 오도록
부당시공, 부족시공, 규격 미달 품 납품 등
금전적 동기 부정행위 못하도록 조치필요
사기 편취액과 같이 부당시공,
부족 시공액 전액
재시공이 필요한 경우 그 손실액
부당이득금 등 및 가산금 징수 필요
사기 기타 부정행위와 동일하게 처리

28



부실원가계산 또는 타당성 조사의 경우
고의 6월, 과실의 경우 3월 제한
과징금은 계약금액의 9%
용역대가는 많지 않고 종업원도 많지 않음
부실원가나 타당성 조사에 의한
공공부문 피해는 막대함.
이러한 위법행위 발생시
입찰 참가 제한 상향(1년과 6월) 조정 필요

29



조잡시공
국토부 벌점에 의하여 입찰참가 제한
건설기술관리법 → 진흥법, 그대로 둘
감리현장감독 벌점 20점 넘기 어려움
현, 국토부 발표, 각 관서 찾아서 처리,
건설행정 편의를 위해
계약업무 집행 불필요
공정위나 중기청 통보와 같이 처리

30



하자보수

수급인 하자 책임, 민법, 집합 건물법, 주택법, 건산법 등에서 책임명시 계약시 하자보수 보증금 2-5%, 2-10년 보증

하자가 계약금액 15%, 1년-2년 제한
비례원칙 위배

보증금 초과액 손해배상 청구가능
하자원인이 부당행위에 기인한 경우
부당시공 처리와 같이
그 이외의 경우 과징금으로 처리

31



3. 금품제공의 경우

공무원 등 뇌물 형법 129조, 5년이하 징역
특가법 제2조 1억 이상 무기-10년
5천만원 이상 7년 수뢰액 2-5배 벌금
실제는 어느 정도 경감 처리
공여자는 5년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금
실제는 대부분 집행유예로
건설산업기본법 38조 2, 발주사 등 이해관계인
뇌물 금지,
82조 2에서 1년 영업정지, 10억원 과징금,
행위자 5년 이하 징역 실제 ? 적용안함

32



계약법 입찰제한

2억 -2년 30%, 1억이상-1년 15%

1천만원 이상-6월 9%. 1천만원 미만 -3월 4.5%

1,000억 계약에서 1,000만원 금품제공

: 90억 과징금 : 비례의 원칙 위반

의도적인 금품제공 :

건설업의 영업정지, 입찰제한은 이중처벌

국토교통부 통보 영업정지,

건설업외, 1년이내 제한 또는 2-5배 과징금

공무원 적극요구의 경우나 악의가 아닌 경우

과징금 2배로 종결

33



4. 기타의 경우

○ 부당하도급

건설업, 전기, 통신, 안전점검 등 적용

건설산업기본법 82조, 96조

일괄 도급, 무면허자, 재하도급 위반등

1년이하 영업정지, 3년이하 징역, 벌금,

계약법에서는 4개월 부터 1년이내 입찰제한

과징금 6-16%

동일사항 중복제재 : 헌법위반

위반 시 과징금 징수, 국토교통부 등 통보

계약업무를 건설행정 보조수단화 ?

34



안전대책 소홀

산업안전보건법 66조2, 67조

근로자 사망의 경우 7년 이하 징역 5천만원 벌금

부정당업자 제재

사망인원에 따라 최고 1년6월, 최저 6월

과징금 9%, 최고 22.5%

누구도 안전사고 바라지 않아

사고 난 경우 징역이나 벌점, 점수로 다스리고

그도 모자라 업체 도산시킨다 : 비례의 원칙 위배

안전 너무 강조하다가 회사 죽여, 여러 사람 잡아

과징금으로 통일

35



입찰계약을 제대로 하지 않은 경우

입찰보증금 5%, 위약벌 의미

- 계약체결 하지 않은 경우

- 적정성 서류 미제출,

- 턴키 입찰 실시설계서 미제출,

- 참가신청 내고 입찰 참가하지 않아

- 허위 서류 제출한자

- 무효의 입찰을 한자

5% < 계약이행 손해

과징금으로 못하게 해야

36



계약이행을 제대로 하지 않은 경우

계약보증금 10%

- 계약이행, 하자 보수 않은 경우

- 공동계약 분담내용 미시공

- 공사이행 보증서 미제출

- 하도급 관리계획 미이행 등

계약보증금 < 계약이행

과징금 대체

다른 부정당업자 제재 사유

: 같은 기준으로 과징금으로 처리 해야

37



V. 결론



- 태생부터 법 근거 없는 무효인 제도

기재부, 국토부 직원 1,000만원 : 무기징역

개인의 사형과 같은 기업도산 너무 쉽게 규정

공무원이 편한대로 제한 사유 추가 7->21개

가혹 잔인하여 대기업은 적용 없어

힘 없고 돈 없는 중소기업에만 적용 :

헌법의 평등이나 비례의 원칙 위배

모든 기업에게 적용할 제도 만들던가

폐지해야

38



감사합니다.

그밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액 조정

실비 산정기준 개선방안

2015. 08. 24



ADDRESS 서울시 동대문구 회기동 1번지 경희대학교 산업관계연구소
PHONE (02) 967-5155-6 **FAX** (02) 959-7598 **URL** <http://khuir.ac.kr>

경희대학교 산업관계연구소
연구교수 박채규

Contents

1. 관리 이론 및 제도 현황

2. 분쟁 중점사항

1. 관련 이론 및 제도 현황

가. 공기지연과 공기연장의 개념

- 공사 수행 중 예측하지 못한 상황이나 원인으로 인해 특정 공정 또는 전체 준공일이 계약 당시 계획된 것보다 늦게 완료된 것을 공기지연 이라 하고, 공기연장은 공기지연을 사유로 최초 계약 당시 약정한 공사기간이 변경되는 것을 의미한다.
- 공기지연의 원인(설계변경, 착공지연, 공사정지, 공사용지 인도지연, 관급자재 공급지연, 예산부족, 인허가 지연 등)은 다양하며, 공기지연이 반드시 공기연장을 수반하는 것은 아니다.
[예] 장기계속공사의 차수계약을 중첩 진행하여 지연 공정을 만회한 경우 등

1

1. 관련 이론 및 제도 현황

나. 공기지연의 귀책사유 구분

구분	1차 책임구분	2차 책임구분	공기연장	간접비보상	지체상금
내용	계약상대자의 책임 있는 사유		×	×	○
	계약상대자의 책임 없는 사유	발주기관의 책임 있는 사유	○	○	×
		불가항력의 사유	○	○	×

“공기연장 클레임”은 공기지연 사유로 인하여
계약당사자 일방에게 발생한 추가비용을 청구하는 것이라고 할 수 있다.

2

1. 관련 이론 및 제도 현황

다. 공기연장으로 인한 계약금액 조정

계약금액 조정 신청

- 공사기간의 변경으로 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우
변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 않는 범위 안에서 조정
- 계약금액이 증액될 때에는 계약상대자의 신청에 의거 조정
- 계약상대자의 계약금액조정 청구는 준공대가(장기계속공사의 경우 각 차수별 준공대가) 수령 전까지 하여야 함

[공사계약일반조건 제7절 “4” 및 제8절 “2”]

3

1. 관련 이론 및 제도 현황

다. 공기연장으로 인한 계약금액 조정

계약금액 조정 방법 : 실비 산정 기준

- 지방계약법 시행규칙 제7조에 따른 가격(거래실례가격 등)을 상한으로
- 실제 사용된 비용 등 객관적으로 인정될 수 있는 자료
- 급여 연말정산서류, 임금 지급대장 등 간접노무비 지급 관련서류
- 경비지출 관련 계약서, 요금고지서, 영수증 등 객관적인 자료
- 지출비용을 입증하기 곤란한 경우에는 산출내역서상 요율 적용

[입찰 및 계약집행기준 제1장 제7절 “1”]

4

1. 관련 이론 및 제도 현황

다. 공기연장으로 인한 계약금액 조정

계약금액 조정 방법 : 실비 산정 항목(지방계약법)

구 분	세 부 내 용	비 고
간접 노무비	산출노무량 × 노임단가 (직접계상)	2012.04.02 이전 입찰공고분 지방계약법 시행규칙 제7조 제1항에 의한 노임단가 적용 2012.04.02 이후 입찰공고분 지방계약법 시행규칙 제7조 제1항에 의한 노임단가 적용 [단, 실제 지급된 임금수준을 초과할 수 없음] [적정한 노임단가 없는 경우, 최근 3개월 급여 참고]
경 비	승률 계상	산출내역서 요율 [단, 공기연장 당시 관계법령, 행정자치부장관이 정한 율 범위 내] 2012.04.02 이전 입찰공고분 복리후생비, 소모품비, 산재보험료 등 예시
	직접 계상	계약담당자가 인정하는 항목 2012.04.02 이전 입찰공고분 지급임차료, 보관비 등 예시
	유휴장비비	
	보증기간을 연장함에 따라 소요되는 보증수수료	
	일반관리비 및 이윤	산출내역서 요율 [단, 공기연장 당시 관계법령, 행정자치부장관이 정한 율 범위 내] ⁵

1. 관련 이론 및 제도 현황

다. 공기연장으로 인한 계약금액 조정

계약금액 조정 방법 : 실비 산정 항목(국가계약법)

구 분	세 부 내 용	비 고
간접 노무비	산출노무량 × 노임단가 (직접계상)	2010.11.30 이전 입찰공고분 국가계약법 시행규칙 제7조 제1항에 의한 노임단가 적용 2010.11.30 이후 입찰공고분 실지급 노임단가 적용 [단, 정상적인 공사기간 중 지급된 임금수준을 초과할 수 없음]
경 비	직접 계상	지급임차료, 보관비, 가설비, 유휴장비비
	보증기간을 연장함에 따라 소요되는 보증수수료	
	기타경비 중 객관적인 증빙자료에 의한 비용	
승률 계상	기타경비 중 승률계상 (7개 항목)에 의한 비용	2010.11.30 부터 시행, 산출내역서 요율 [수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비·교통·통신비, 세금과공과, 도서인쇄비, 지급수수료]
	산재보험료, 고용보험료	산출내역서 요율 [단, 공기연장 당시 관계법령, 기획재정부장관이 정한 율 범위 내]
	일반관리비 및 이윤	산출내역서 요율 [단, 국가계약법 시행규칙 제8조에서 정하는 율의 범위 내] ⁶

2. 분쟁 중점사항

중점사항 1. 계약금액 조정 신청기한의 적정성

지방계약법

준공대가 수령 전
[장기계속공사의 경우
각 차수별 준공대가] 까지
계약금액 조정 신청

[공사계약 일반조건 제7절 “4-마”]

국가계약법

〈개정 전〉
계약기간 종료 전 계약기간 연장
신청 시 함께 계약금액 조정 신청
〈개정 후〉
준공대가 수령 전[장기계속공사의
경우 각 차수별 준공대가]까지
계약금액 조정 신청

[공사계약일반조건 제26조 제5항]
2010.11.30 입찰공고문 부터 적용

7

2. 분쟁 중점사항

중점사항 1. 계약금액 조정 신청기한의 적정성

분쟁 사안

• 장기계속공사에서 총괄계약과 차수계약의 관계 해석 차이

※ 차수계약은 별개의 도급계약으로 구체적인 내용(하자보수책임기간, 선금금 산정 등)이 차수계약에 따라 별도로 정해지므로 차수계약 준공대가 수령 전까지 계약금액 조정 신청을 하여야 한다는 것이 일반적인 해석

• [국가계약법] 연장신청 시 조정금액 청구권 행사 현실적 제약

2013나합111261 : 한국철도시설공단

- 공기연장으로 인한 계약금액 조정에 있어 공사계약일반조건 제26조 제1항이 제23조 제5항에 우선하는 것은 아님 (공사계약일반조건 제23조 제5항 : 준공대가 수령 전까지 청구)
- [2010.11.30 개정] : 제26조 제1항 삭제, 준공대가 수령 전까지 청구하도록 제26조 제5항 신설
- 개정 전 입찰공고문의 경우도 준공대가 수령 전까지 계약금액 조정 신청하면 됨

8

2. 분쟁 중점사항

중점사항 1. 계약금액 조정 신청기한의 적정성

주요 판례

- 확정적으로 지급을 마친 기성대가는 당사자의 신뢰보호 견지에서 계약 금액 조정 대상이 되지 않음 (2010다57565) : 목포시, (2014다185) : 남양주시
- 총공사기간 연장에 대한 계약금액 조정신청은 차수계약과 상관없이 1회로 충분 (2012가합66261) : 인천시, (2013나2020067) : 서울시

적정 의견

- 장기계속공사의 차수계약 준공대가 수령 전까지 계약금액 조정신청이 원칙
- 계약상대자에게 불합리한 결과가 발생한 경우(총공사기간이 연장되어 차수계약 자체를 예정된 차수[수자]보다 추가해서 체결하는 등), 예외적으로 총공사기간 준공대가 수령 전까지 계약금액 조정 신청이 가능한 것으로 이해

9

2. 분쟁 중점사항

중점사항 2. 간접노무인원 노무량의 적정성

지방계약법

<신설>

국가계약법

공기연장 사유가 발생하면 계약상대자는 현장유지, 관리에 소요되는 인력투입계획을 제출하여야 하고, 계약담당자는 공사의 규모, 내용, 기간 등을 고려하여 계약당사자와 협의하여 노무량을 결정하여야 함

[입찰 및 계약집행기준 제1장 제7절 “2-나”]
2012.04.02 입찰공고문 부터 적용

[정부 입찰·계약 집행기준 제73조 제2항]
2010.11.30 입찰공고문 부터 적용

10

2. 분쟁 중점사항

중점사항 2. 간접노무인원 노무량의 적정성

분쟁 사안

- **간접노무인원 대상 명시** (예정가격 작성기준 제5절 제3관 “5-나-1)-나)-3”)
 - ※ 현장소장, 현장사무원(총무, 경리, 급사 등), 기획·설계부문종사자, 노무관리원, 자재·구매관리원, 공구담당원, 시험관리원, 교육·산재담당원, 복지후생부문종사자, 경비원, 청소원 등
- **현장 운영을 위한 적정 배치 인원 수는 규정하고 있지 않음**
 - ※ 건설공사 현장에 의무적으로 배치하여야 하는 인원 : 현장대리인, 품질관리자, 안전관리자
- **상기 규정은 계약당사자간 인력투입계획을 사전협의·조정하는 절차에 불과하여 적정 규모(인원수)에 대한 분쟁은 계속 됨**

11

2. 분쟁 중점사항

중점사항 2. 간접노무인원 노무량의 적정성

주요 판례

- **연장(중지)기간 동안 실제 근무사실이 확인된 노무자 인정**
(2012가합66261) : 인천시, (2012가합21945) : 한국철도시설공단
- **현장조직표에 기재된 인원 인정**
(2012가합102778) : 한국수자원공사

적정 의견

- **현장조직표에 기재된 인원을 기준으로 연장(중지)기간 동안 실제근무 여부를 확인하여 당초 공사기간에 투입된 인원을 초과하지 않는 범위 내에서 노무량 결정하는 것이 타당**

12

2. 분쟁 중점사항

중점사항 3. 간접노무인원 노임단가의 적정성

지방계약법

〈개정 전〉

당해 직종의 노임단가
(거래실례가격 등)

〈개정 후〉

해당 직종의 노임단가
(단, 실제 지급된 임금수준 내)
※ 적정노임단가 없다면 최근 3개월의 급여 참고

[입찰 및 계약집행기준 제1장 제7절 “2-가”]
2012.04.02 입찰공고분 부터 적용

국가계약법

〈개정 전〉

당해 직종의 노임단가
(거래실례가격 등)

〈개정 후〉

임금
(단, 실제 지급된 임금수준 내)

[정부 입찰 · 계약 집행기준 제73조 제1항]
2010.11.30 입찰공고분 부터 적용

13

2. 분쟁 중점사항

중점사항 3. 간접노무인원 노임단가의 적정성

분쟁 사안

• 해당 직종의 노임단가(거래실례가격 등) 없음

※ 지방계약법 시행규칙 제7조 제1항 : 거래실례가격 또는 통계법 제 15조에 따른 지정기관이 조사하여 공표한 가격 (건설업 임금실태조사, 엔지니어링 임금실태조사 등)

• 유사 노임단가 적용의 적정성 및 한계성 문제

※ 건설기술자와 엔지니어링기술자의 업무내용이 유사하나,
엔지니어링 노임단가에는 건설기술자의 실지급 임금이 반영되지 않아 한계성이 존재

• 예규 시행시기에 대한 분쟁

※ 개정규정을 입찰공고를 한 분부터 적용하도록 한 예규의 적용례에 따라 계약당사자간 노임단가의 범위를 설정하는데 분쟁의 소지가 있음

14

2. 분쟁 중점사항

중점사항 3. 간접노무인원 노임단가의 적정성

주요 판례

- 개정 이전 입찰공고분도 실지급 노임단가 적용하여 간접노무비 산정 (2012가합66261) : 인천시, (2012가합21945) : 한국철도시설공단
- 최근 법원은 간접노무비 산정에서 연장(중지)기간 동안 계약상대자가 지출한 급여를 기준으로 할 것을 일관되게 판결하고 있음

적정 의견

- 간접노무인력에 적합한 노임단가가 발표되지 않아 적용하기 곤란한 문제 해소를 위해 당해 직종의 단가를 실제 지급 임금으로 산정기준을 개선
- 예규의 시행시기와 상관없이 임금을 기준으로 산정하는 것이 타당 (정상적인 공사기간 중에 실제 지급된 임금수준 범위 내)

15

2. 분쟁 중점사항

중점사항 4. 차수계약 사이 공백기간 간접비 산정방법의 적정성

분쟁 사안

- 차수계약 사이 공백기간은 총공사기간에 포함되지 않는다는 것이 일반적 견해
 - ※ 장기계속공사의 차수계약 사이에 공백기간은 실제 공사를 수행할 수 있는 기간이 아니므로 총공사기간(당해공사를 완성하는데 절대적으로 소요되는 공사기간)에 포함되지 않음
- 자연력에 의한 연속기간으로 총공사기간이 정해졌다면 포함하여 연장이 타당
 - ※ 차수계약 사이의 공백기간 없이 차수계약을 이어서 계약을 체결하는 것을 전제로 총공사기간을 자연력에 의한 연속기간으로 정하였다면, 발주자의 귀책사유로 공백기간이 발생한 경우, 그 기간만큼 총공사기간을 연장하는 것이 타당 <조달청 계약법규질의 · 사례(28523)>
- 휴지기 동안 계약상대자의 공사현장의 유지 · 관리에 대한 간접비 지급 필요
 - ※ 동절기 공사정지는 계약상대자의 책임 없는 사유에 해당하므로 계약금액 조정이 가능 <조달청 계약법규질의 · 사례(2012.03.15/2011.12.15)>

16

2. 분쟁 중점사항

중점사항 4. 차수계약 사이 공백기간 간접비 산정방법의 적정성

주요 판례

- 차수계약 사이 휴지기 동안 공사현장 유지 · 관리를 위해 지출한 간접비 지급
(2012가합102778) : 한국수자원공사, (2014시감3144) : 한국도로공사
- 공사정지기간에 지출한 비용으로 간접비 산정
(2002가합3251) : 광주광역시

적정 의견

- 공사계약 일반조건 제7절 “4-나”에 따라 발주기관이 계약상대자에게 계약내용을 변경하기 전에 계약을 이행하도록 한 경우에 해당
- 실질적인 연장기간에 해당하는 공사정지기간에 지출한 비용을 기준으로 간접비를 산정하는 것이 적정

17

2. 분쟁 중점사항

중점사항 5. 기타경비 산정방법의 적정성

지방계약법

〈개정 전〉

보상대상 경비항목 일부 예시

- 승률계상 : 복리후생비, 소모품비, 산재보험료 등
- 직접계상 : 지급임차료, 보관비 등

〈개정 후〉

보상대상 경비항목 구체화

- 승률계상 : 산재보험료 등
- 직접계상 : 승률계상 비목 외에 계약담당자가 필요하다고 인정하는 비목

〔입찰 및 계약집행기준 제7절 “2-마”〕

2012.04.02 입찰공고문 부터 적용

국가계약법

〈개정 전〉

보상대상 경비항목 일부 예시

- 승률계상 : 복리후생비, 소모품비, 산재보험료 등
- 직접계상 : 지급임차료, 보관비 등

〈개정 후〉

보상대상 경비항목 열거

- 승률계상 : 기타경비, 산재보험료, 고용보험료 등
- 직접계상 : 지급임차료, 보관비, 가설비, 유휴장비비

〔정부 입찰 · 계약 집행기준 제73조 제3항〕

2010.11.30부터 시행

18

2. 분쟁 중점사항

중점사항 5. 기타경비 산정방법의 적정성

분쟁 사안

- **복리후생비, 소모품비 등 산출내역서에 반영 안된 비목의 산정 기준 부재**

※ 법정경비(산재보험료, 고용보험료 등)외에 복리후생비, 소모품비 등의 기타경비는 별도 산정하지 않고, 조달청 기타경비율로 일괄 계상하는 것이 일반적인 경비 산정 방법

- **산출내역서 기타경비 0원, 적정성 여부 검증 불가능**

※ 입찰자가 산출내역서에 기타경비를 계상하지 않거나, 발주자의 설계내역서 요율 보다 낮게 조정

- **직접계상이 가능한 기타경비 비목에 대한 간접비 인정 우선순위**

※ 산출내역서 요율을 적용하여 산정하는 기타경비(수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비·교통비·통신비, 세금과공과, 도서인쇄비, 지급수수료)는 요금고지서, 영수증 등에 의하여 직접계상이 가능

19

2. 분쟁 중점사항

중점사항 5. 기타경비 산정방법의 적정성

주요 판례

- **영수증 등 객관적인 증빙자료가 있다면 간접비로 인정**

[2012가합66261] : 인천시, 지방자치단체계약분쟁조정위원회 1094호 : 경기도 건설본부

- **지방계약법 대상 공사의 경우도 산출내역서 기타경비율 범위 내 인정**

지방자치단체계약분쟁조정위원회 1094호 : 경기도 건설본부

적정 의견

- **설계내역서 요율 기준으로 기타경비 적정성 검증(상한선 판단) 가능**

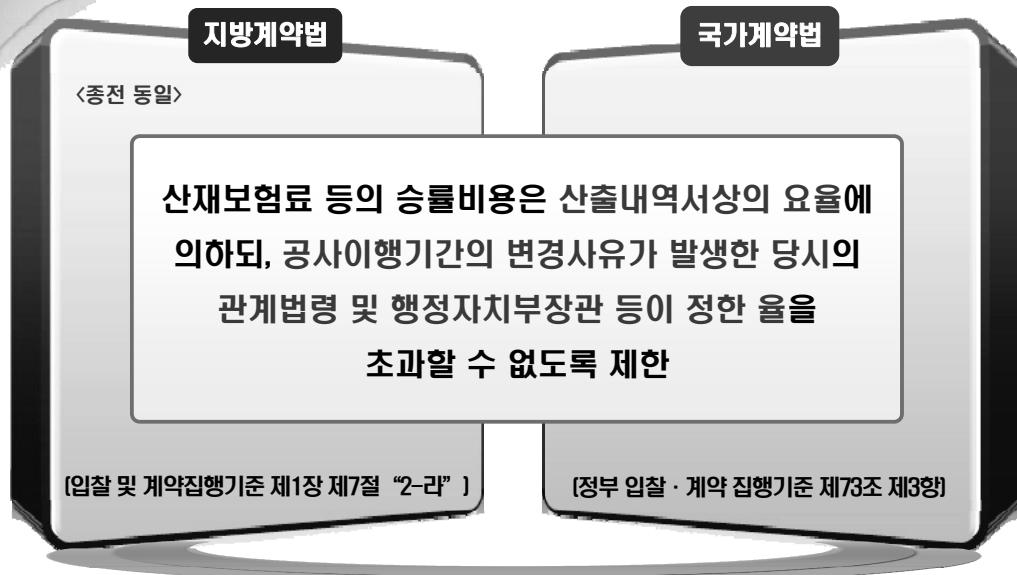
: 발주기관이 당해 계약을 이행하기 위해 필요한 간접비의 적정 규모 제시

- **산출내역서 요율 범위 내에서 영수증 등 객관적인 증빙자료에 의해 확인된 금액을 인정하는 것이 적정**

20

2. 분쟁 중점사항

중점사항 6. 법정경비의 적용요율 및 적용시점의 적정성



21

2. 분쟁 중점사항

중점사항 6. 법정경비의 적용요율 및 적용시점의 적정성

분쟁 사안

- 공기연장 당시에 대한 해석에 따라 승률계상 비목의 상한금액 상이
 - ※ 공사이행기간의 변경사유가 발생한 당시 : 계약당사자간에 계약기간 변경을 문서로 합의한 때
- 공기연장 사유 발생 상당기간 소요 후, 변경계약 체결
 - ※ 공기연장 사유가 발생하면 계약상대자는 당초 계약기간 내에 공사를 준공할 수 있도록 최선의 시공을 약속하고, 계약당사자간 철저한 현장관리를 통한 공정 단축 노력이 요구 됨

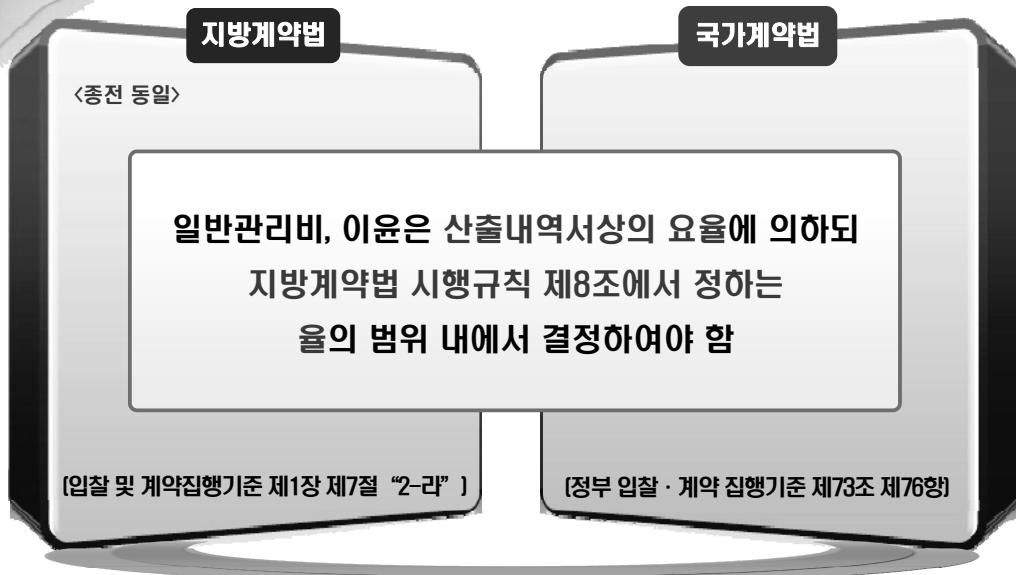
적정 의견

- 실질적으로 추가비용이 발생하는 시점을 반영하는 것이 적정
 - : 공사정지가 없는 공기연장 당시 : 공기연장 개시시점
 - 공사정지가 있는 공기연장 당시 : 공사정지 개시시점

22

2. 분쟁 중점사항

중점사항 7. 일반관리비 및 이윤의 적용요율 적정성



23

2. 분쟁 중점사항

중점사항 7. 일반관리비 및 이윤의 적용요율 적정성

분쟁 사안

- **산출내역서 일반관리비 및 이윤 0원, 간접비 산정 불가능**
 - ※ 입찰자가 산출내역서에 일반관리비 및 이윤을 계상하지 않거나, 발주자의 설계내역서 요율 보다 낮게 조정
- **실비와 상관없는 산출내역서 요율은 실질적 보상의 한계가 있음**
 - ※ 직접공사비의 변경 없이 연장기간 동안 간접비만 발생하는 특성상 일반관리비 기준금액(간접노무비+경비)이 미미함
- **이익(Profit)의 보상은 허용 안됨**
 - ※ 이익이란 기본적으로 계약상대자가 행한 어떤 일에 대한 대가로써 주어지는 것이므로 추가 작업을 시행하지 않고, 단순히 공사 이행이 지연된 경우라면 보상 제외가 타당

24

2. 분쟁 중점사항

중점사항 7. 일반관리비 및 이윤의 적용요율 적정성

주요 판례

- **직접계상 대신 상대적으로 증명이 용이한 승률계상방식으로 산정** [2011두20970] : 한국토지주택공사-화성시
- **산출내역서 일반관리비 및 이윤 0원, 설계내역서 일반관리비 및 이윤율, 낙찰률 적용** [2010나276841] : 00광역시

적정 의견

- **설계내역서 요율 내에서 기업손익계산서 일반관리비율 적용 가능**
: 기업의 실질적인 본사 지출 비용 보상
- **관계법령에 따라 산출내역서 요율을 적용하는 것이 적정**
(지방계약법 시행규칙 제8조 율의 범위 내)

25

2. 분쟁 중점사항

중점사항 8. 설계변경으로 증액된 간접비 공제의 적정성

분쟁 사안

- **개별적으로 이루어진 설계변경 금액과 공기연장 비용은 중복 아님**
※ 단 설계변경으로 인하여 공기연장을 하게 되는 경우, 공기연장 간접비를 산정하고, 설계변경으로 인한 계약금액 조정 내역 중 승률로 계상된 간접비를 공기연장 간접비에서 공제하는 것이 타당 <조달청 계약법규질의 · 사례[130953, 20140630784]>
- **설계변경으로 증액된 간접비는 공기연장 간접비와 중복**
※ 설계변경(물량증가)으로 인한 간접비는 공기연장을 직접원인으로 한 간접비에 해당하지 않으므로 공기연장을 직접원인으로 한 간접비 산정시 공제하는 것이 타당

26

2. 분쟁 중점사항

중점사항 8. 설계변경으로 증액된 간접비 공제의 적정성

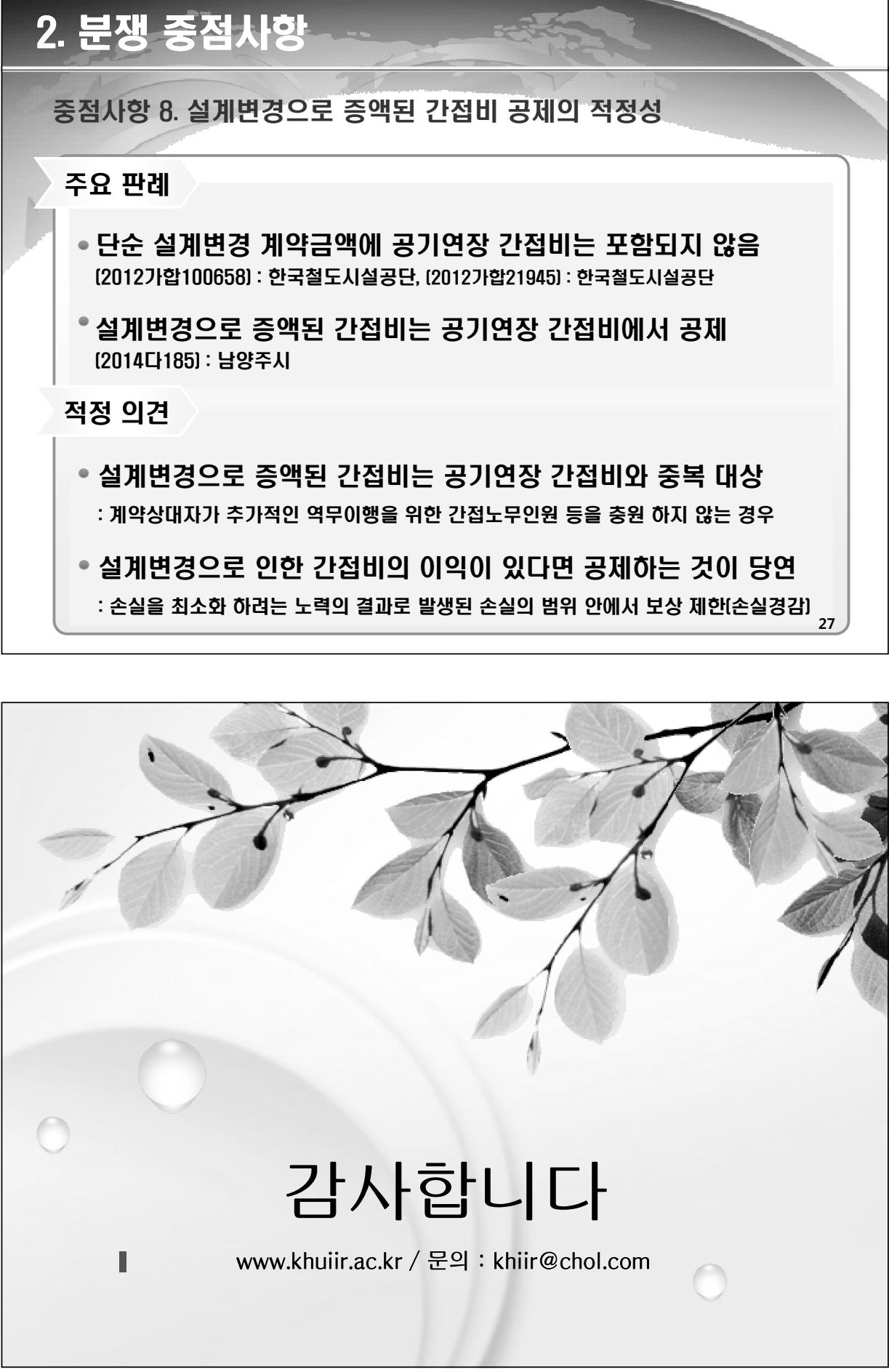
주요 판례

- 단순 설계변경 계약금액에 공기연장 간접비는 포함되지 않음
(2012가합100658) : 한국철도시설공단, (2012가합21945) : 한국철도시설공단
- 설계변경으로 증액된 간접비는 공기연장 간접비에서 공제
(2014다185) : 남양주시

적정 의견

- 설계변경으로 증액된 간접비는 공기연장 간접비와 중복 대상
: 계약상대자가 추가적인 역무이행을 위한 간접노무인원 등을 충원 하지 않는 경우
- 설계변경으로 인한 간접비의 이익이 있다면 공제하는 것이 당연
: 손실을 최소화 하려는 노력의 결과로 발생된 손실의 범위 안에서 보상 제한(손실경감)

27



감사합니다

www.khuiir.ac.kr / 문의 : khiir@chol.com

(가칭)종합평가낙찰자결정기준

2015. 8. 24.



행정자치부

목 차

- I **주진 배경 및 경과**
- II **기본방향 및 개념**
- III **항목별 세부평가기준**
 - 1. 공사규모별 평가항목 및 배점 총괄표
 - 2. 적격성 심사
 - 3. 종합평가
- IV **향후 주진일정**

I -1. 추진 배경

- 300억 이상 대형공사에 적용하는 최저가낙찰제 폐지('16.1.1.)
- 국가기준 준용(최저가, 턴키, 대안입찰 등)으로 지방계약 특성 반영 한계



- 우수한 지역업체 참여기회 확대 등 지방계약의 특성 반영
- 적정공사비 보장으로 시공의 안전관리 강화·시설물 품질의 완성도 제고
- 과거 준공한 시공품질평가로 시공역량 우수업체 선정 기회 확대
- 입·낙찰절차 간소화 및 주관적 평가 배제로 집행의 효율성·투명성 제고

I -2. 추진 경과

'15.1~2 **자치단체 공무원, 관련협회, 전문가 등 합동작업**

'15.2~5 **관련협회, 전문가 T/F회의 개최(4회)**

'15.5 **유관기관(건설산업연구원, 지방계약학회 등) 대상 의견수렴 등**

'15.7 **건설업계 및 자치단체 공무원 대상 공청회(7.30, 350여명 참석) 실시**

II-1. 기본 방향

기본방향

①지방계약
특성 반영



개선 방안

- 지역업체 입찰참여기회 확대
 - 공동수급체 구성원의 실적·기술인력, 합산 평가
 - 현장대리인·신기술개발·활용실적, 대표사만 평가
- 유형 및 규모별 구분 평가
 - 3개 유형 : I, II, III
 - * 공사의 난이도에 따라 구분
 - 규모 : 300~500억, 500~1,000억, 1,000억 이상
 - * 업체의 능력 정도에 따라 구분
- 하도급 적정성 평가
 - 적정한 하도급 비율, 하도급 대금 직불실적 등
- 우수 지역업체 우대
 - 상호 협력도·전문화된 지역업체 공동참여, 가산점 부여

II-1. 기본 방향

기본방향

②적정 공사
비 보장



개선 방안

- 업체의 적정한 공사비를 보장하여 부실시공 방지 및 시설물 품질의 완성도 제고
 - 예정가격의 최소 77% 이상 낙찰가 형성

③우수 시공
업자 우대



- 시공품질결과, 시공실적, 시공실적의 경과 정도를 평가

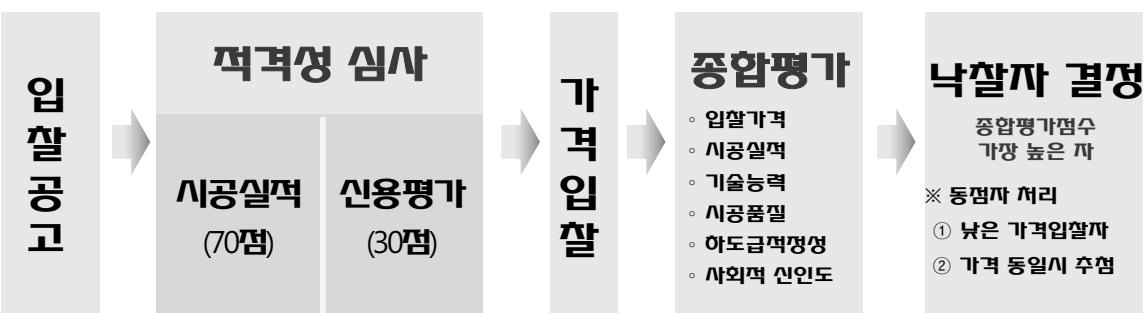
④입찰 및 낙
찰 절차 간소
화



- 사전 적격성 심사 : 가격입찰 전 일정 능력을 갖춘 업체 만 입찰참여기회 부여로 우수 업체 선정 및 발주기관의 행정부담 축소
- 주관적 평가항목 배제 : 투명성 제고

II-2. 개념

■ 개념



■ 대상 공사

○ 추정가격 300억원 이상 공사

III-1. 공사규모별 평가항목 및 배점 총괄

평가분야	평가 항목	공사규모별 배점		
		500억 ~ 300억 이상	1,000억 ~ 500억 이상	1,000억 이상
적격성 심사	이행능력평가(90점 이상) - 시공실적 (70점) - 신용평가 (30점)	Pass/Fail	Pass/Fail	Pass/Fail
가격입찰	평점산식 평가	50	40	35
시공실적	준공기한 경과 정도	10	10	10
기술능력	<ul style="list-style-type: none"> · 배치예정 현장대리인* · 기술자 보유 · 신기술개발·활용실적 · 기술개발투자비율 <small>* 500억 이상 고난이도만 적용</small>	20	25	30
시공품질	시공품질 결과	10	15	15
하도급 적정성	하도급관리계획의 적정성평가	10	10	10
사회적 신인도 (가점:①+②+③=1.0점)	① 재해율	0.5	0.5	0.5
	② 상호협력	0.5	0.5	0.5
	③ 전문화 지역업체 참여도	0.5	0.5	0.5

III-2. 적격성 심사

■ 적격성 심사

■ 평가기준

- 시공실적, 신용평가 등급 평가 → 합산점수 90점 이상 Pass, 90점 미만 Fail

■ 평가항목 및 방법

- 시공실적 평가(70점)

- (유형구분) I, II, III 유형으로 구분 평가

- * I 유형 : 교량 등 고난이도 18개 공종(PQ대상 공사)

- II 유형 : 일반공종 중 실적으로 제한하는 공사

- III 유형 : 일반공종 중 실적으로 제한하지 않는 공사

- (차등평가) 유형 및 규모별로 평가요소와 인정규모 등 차등

- * I·II 유형 : 10년간 동일실적(70)+5년간 업종실적(30), III 유형 : 5년간 업종실적(100) *실적계수

- (공동도급) 공동수급체 실적 = (대표사(A) × 시공비율) + (구성원(B)+(c)...)

- 신용평가 등급평가(30점)

- 회사채, 기업어음, 기업신용평가등급 중에서 업체가 제출한 최근 1년 이내의 등급결과로 평가, 공동도급의 경우 구성원별 시공비율을 곱하여 합산

III-2. 적격성 심사

■ 적격성 심사

[신용평가등급별 평점]

회사채	기업어음	기업신용평가등급		평점
A+ 이상	A2+ 이상	A+ 이상		10
A0	A20	A0		9.8
A-	A2-	A-		9.6
BBB+	A3+	BBB+		9.4
BBB0	A30	BBB0	에 준하는 등급	9.2
BBB-	A3-	BBB-		9.0
BB+	B+	BB+		8.8
BB0	B0	BB0		8.6
BB-	B-	BB-		8.4
B+이하	C0이하	B+이하	에 준하는 등급 이하	0.0

※ 신용평가 등급평가 점수 = 평점 × 30/10

III-3. 종합평가

■ 가격입찰

■ 평가기준

- 입찰자평균가격에 가장 근접한 자에게 높은 점수 부여

■ 평가산식

- 점수 = $A^* \times \left(1 - 2 \times \left| \frac{\text{입찰자평균가격} - \text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right| \right)$

A^* 는 평가규모별 배점한도

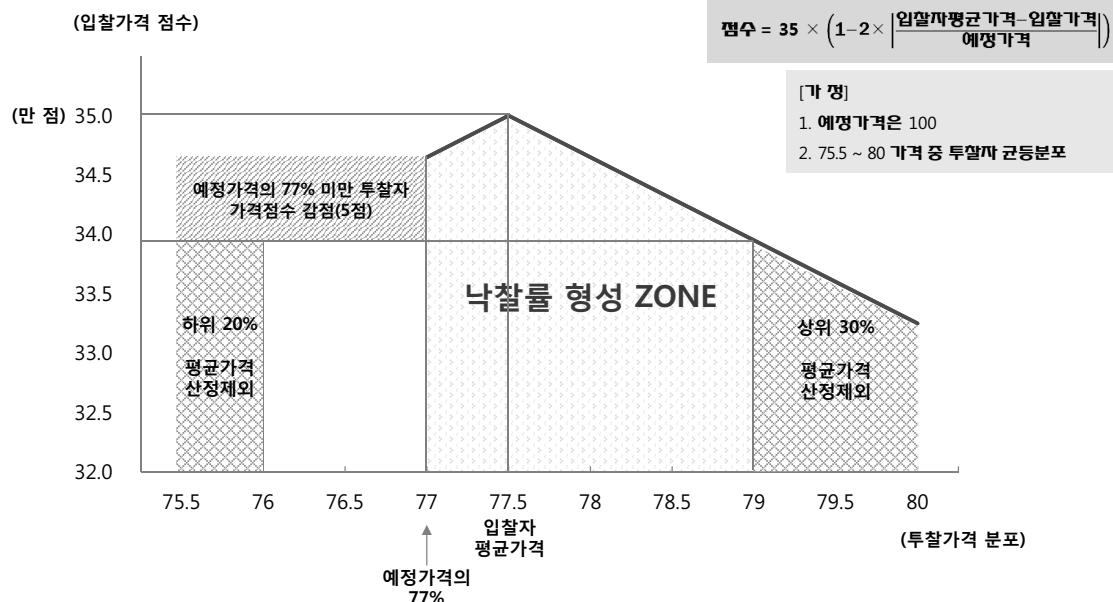
■ 평가방법

- (가격점수 5점 감점) 예정가격의 77%미만 투찰자
- (평균가격 산정제외) 하위 20%미만, 상위 30%이상 투찰자

* 입찰참가자 수가 10개 미만인 경우, 하위 1개사, 상위 40%이상 제외, 2개사 투찰시 모두 산정

III-3. 종합평가

■ 가격입찰 (1,000억원 이상 기준 가격점수 그래프)



III-3. 종합평가

■ 시공실적

■ 평가기준

- 발주 공사와 동일한 공사의 준공 실적을 준공기한 경과 정도에 따라 평가

■ 평가항목 및 방법

- 평가항목 : 동일실적 준공기한 경과 정도(10점)

- (적용대상) I, II 유형 * II유형(실적을 제한하지 않는 일반 공종)은 배점한도 적용
- (경과정도) 입찰공고일 기준으로 최근 5년, 10년 이내 준공실적
- (평가점수) 5년 이내(10점), 10년 이내(9점)

- 평가방법 : 준공한 실적이 인정범위 및 규모를 증폭하는 경우로서 평가기준 규모에 도달 여부

* 5년 이내 준공실적이 인정규모 및 평가기준규모에 미달하는 경우, 9점으로 평가

III-3. 종합평가

■ 기술능력

■ 평가기준

- 평가유형 및 규모에 따라 업체보유 기술인력, 신기술개발·활용실적, 매출액에 대한 기술개발투자비율을 차등 평가

■ 평가항목 및 방법

- 당해공사의 시공에 필요한 업체보유 기술인력

- 업체보유 기술인력은 대표자는 시공비율에 의하고 구성원은 합산,
연장대리인은 대표자만 평가(I 유형 중 500억 이상 공사, 동일공종그룹)

- 신기술개발·활용실적 및 기술개발투자비율

- 신기술개발·활용실적은 대표자만 평가(건설신기술과 환경신기술 합산)
- 기술개발투자비율은 구성원별 시공비율로 평가

III-3. 종합평가

■ 기술능력

[당해공사의 시공에 필요한 업체보유 기술인력]

구분 (배점한도)	기준	배점		비고
		I 유형 중 500억 이상 공사	I 유형 중 500억 미만 공사 및 II, III 유형 공사	
배치예정 현장대리인 (3)	5년 이상	3점	-	동일공종그룹 참여경력
	3년 이상	2점		
	3년 미만	1점		
해당공종 경력기술자 (11, 14)	4이상	11점	14점	등급경력관리 능력계수
	3이상	9.4점	11.9점	
	2이상	7.8점	9.8점	
	1이상	6.2점	7.7점	
일반기술자 (10)	15인 이상	10점	10점	건설산업기본법 기준
	12인 이상	7.8점	7.8점	
	10인 이상	5.5점	5.5점	
품질기술자 (3)	3인 이상	3점	3점	건설기술진흥법 기준
	2인 이하	1.8점	1.8점	
안전기술자 (3)	3인 이상	3점	3점	산업안전보건법 기준
	2인 이하	1.8점	1.8점	

III-3. 종합평가

■ 기술능력

[신기술개발·활용실적 및 기술개발투자비율]

구분 (배점한도)	공통 적용		비고
	기준	배점	
신기술개발 (1)	2건 이상	1점	건설·환경 신기술 합산
	1건	0.6점	
신기술 활용실적 (3)	50억 이상	3.0점	건설·환경 신기술 합산
	50~10억	2.6점	
	10~1억	2.2점	
	1억 미만	2.0점	
기술개발 투자비율 (8)	150% 이상	8점	최근년도 매출액 대비
	100% 이상	7.6점	
	50% 이상	7.2점	
	10% 이상	6.8점	
	10% 미만	6.4점	

III-3. 종합평가

■ 시공품질

■ 평가기준

- 과거 준공한 건설공사의 시공품질결과 점수를 공사 규모에 따라 차등 평가

■ 평가항목 및 방법

- (평가결과) 100억 이상 공사에 대해 발주기관이 한국시설안전공단에 요구하여 평가한 결과점수

- (적용대상 및 시기) 동일공종그룹* 공사에 대해 공공기관에서 최근 3년**간 평가한 결과를 대상으로 2016.1.1.부터 적용

* 국토부 고시 : 토목(교통시설, 수자원시설, 기타토목), 건축(주거, 비주거)

** 2016.12.31.까지는 최근 5년간 평가 결과 적용

- (평가방법) ① 결과점수를 가중평균 및 구성원별 지분율을 곱하여 합산 평가
② 동일공종그룹 평가 결과(X) → 동일업종 평가
③ 동일업종(X) → 'C'등급

- (배점) 평가결과 : 90점 이상(10점), 85점 이상(9점), 80점 이상(8점), 80점 미만(7점)

III-3. 종합평가

■ 하도급 적정성

■ 평가기준

- 공사규모(1천억원 이상, 미만)에 따라 하도급 비율(①), 하도급금액 비율(②), 하도급대금 짹불실적(③)을 차등 평가하여 점수 부여

■ 평가항목 및 방법

- 하도급관리계획의 적정성 평가 심사기준(10점)

- (①, ②평가) 하도급 필요한 등록 등 미 충족 및 부정당제제·영업정지처분
증인 짜는 제외, 시공능력평가액이 하도급계약금액 이상

- (③평가) 최근 1년간 건설산업기본법령에 의한 종합건설업자의 하도급
계약에 대한 짹불실적 * 하도급대금 짹불계획서 제출자, 배점한도 내 0.5점 가산점 부여

III-3. 종합평가

■ 하도급 평정성

[하도급관리계획의 평정성 평가 심사기준]

심사항목	등급	등급별 평점	
		규모별 평점	
		추정가격 1,000억원이상	추정가격 1,000억원미만
단일공종공사 등	단일공종공사 등	12	10
①하도급 비율	A : 40%이상	5	4
	B : 30%이상	4	3
②하도급할 공사의 총금액(B) 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율(C)	A : 77%미만	3	2
	B : 77%이상 ~ 80%미만	4	3
	C : 80%이상 ~ 82%미만	5	4
	D : 82%이상	6	5
③최근 1년간 하도급 대금 직불실적	A : 10%이상	1.0	1.0
	B : 10%미만	0.5	0.5
계		12	10

III-3. 종합평가

■ 사회적 신인도

■ 째애율(0.5점)

- 최근 3년간 고용노동부장관이 산정한 완산째애율의 가중평균 대비
해당 업체의 평균완산째애율의 가중평균에 의거 가점 부여
 - (점 수) 0.2배 이하 0.5점, 0.4배 0.4점, 0.6배 0.3점, 0.8배 0.2점,
1배 이하 0.1점, 1배 초과 0점
 - (가중평균) 최근년도 째애율 x 0.5, 1년 전 x 0.3, 2년 전 x 0.2
* 보고위반에 따른 과태료 건수 감점 : 1건 0.1, 2건 0.2, 3건 0.3, 4건 0.4, 5건 0.5점

■ 상호협력(0.5점)

- 공동수급체 구성원이 최근 1년간 국토교통부장관이 평가한 상호협력
평가결과 그 실적이 우수한 경우 가점 부여

평 가 방 법	배 점
90점 이상인 자	0.5
80점 이상 90점 미만인 자	0.4
70점 이상 80점 미만인 자	0.3
60점 이상 70점 미만인 자	0.2

III-3. 종합평가

■ 사회적 신인도

■ 전문화 지역업체 참여도(0.5점)

- 공동수급체 구성원인 지역업체의 동일공종그룹 매출액이 동 지역업체의 해당 업종(토목, 건축)에서 차지하는 비중

$$\text{산식} : \frac{\text{A의 10년간 동일공종그룹 실적 종액}}{\text{A의 10년간 업종별 실적 종액}} \times \text{A지역업체} \text{ 환산 지분율} + \frac{\text{B의 10년간 동일공종그룹 실적 종액}}{\text{B의 10년간 업종별 실적 종액}} \times \text{B지역업체} \text{ 환산 지분율}$$

- 점수 :

지역업체의 동일공종그룹 매출액 비중	배 점
50% 이상	0.5
40% 이상	0.4
30% 이상	0.3

IV. 향후 추진일정

'15.8월

회종안 확정 및 시범운용 기관 선정

'15.9~12

시범사업 실시

'16.1.1

전면 시행

감사합니다.

