

공기업 계약 관련 규제개선 사례 연구:

주요 발전공기업 사례를 중심으로*

김대식(한국조달연구원)**

I. 들어가며

공공기관은 공공목적의 업무를 수행하면서 자체규정으로 국민들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 유사행정규제(정부로부터 권한을 위임·위탁받은 공공기관이 특정 공공목적 달성을 위해 자체규정에 근거하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것)를 운영하고 있다.

하지만 공공기관의 자체규정은 행정규제기본법의 적용을 받지 않아 국민들에게 불리하게 작용할 가능성이 있어 유사행정규제 전반을 검토하여 문제사례를 발굴, 개선할 필요성이 큰 가운데, 특히 가장 규제 민감도가 큰 분야가 공공기관의 입찰 및 계약부문이라고 할 수 있다.

본고에서는 최근 한국전력 및 주요 발전공기업(중부발전, 남동발전, 동부발전, 서부발전, 남부발전)의 입찰 및 계약 규제개선 사례를 살펴보면서, 관련 규제개선을 추진하고 있는 다른 공공기관에서도 관련 규제개선시 참고할 수 있는 내용을 도출해 보고자 한다.

연구방법은 입찰 및 계약 관련 규제개선 발굴을 위해 주요 공급자단체(한국에너지어링협회 등), 공급업체의 입찰 및 계약 실무 담당자와의 인터뷰와 주요 발전공기업 발주 및 계약 담당자들이 제시한 의견을 중 중요 과제를 선별해 타당성을 검토하였다. 이후, 주요 발전공기업 계약제도 담당자와의 논의를 통해 최종 개선안을 확정하는 과정을 거쳤다.

* 동 발표문은 발표자가 책임 수행한 “공기업 계약 관련 규제개선 과제 검토 연구용역(주요 발전공기업 입찰 및 계약제도를 중심으로) (산업통상자원부)” (2014.12.)의 주요 내용을 재정리하여 작성하였음.

** 한국조달연구원 선임연구위원, 한국지방계약학회 연구이사 (법학박사)

Ⅱ. 입찰 및 계약규정 규제개선 관련 특이성

1. 계약규정의 복잡성

발전공기업이 계약업무를 함에 있어 가장 중요한 기준이 되는 규정은 공기업·준정부기관 계약의 기준과 절차, 입찰참가자격의 제한 등에 필요한 사항을 규정한 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」(기획재정부령)이다.

「공기업준정부기관 계약사무규칙」 제2조 제2항은 “계약의 기준절차 등과 관련하여 해당 공기업준정부기관의 업무의 특성, 계약의 공정성 및 투명성 확보, 그 밖에 불가피한 사유가 있는 경우에는 기획재정부장관의 승인을 받아 이 규칙에서 정하는 내용과 다른 내용의 계약의 기준절차를 정할 수 있다.”고 하며, 동조 제5항은 “공기업준정부기관의 계약에 관하여 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용한다.”고 한다.

공기업·준정부기관 계약사무규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제3항에 따라 공기업준정부기관의 계약의 기준과 절차, 입찰참가자격의 제한 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(다른 법령과의 관계 등) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제5조에 따른 공기업·준정부기관의 계약처리에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따른다.

② 공기업준정부기관의 장(이하 "기관장"이라 한다)은 계약의 기준절차 등과 관련하여 해당 공기업준정부기관의 업무의 특성, 계약의 공정성 및 투명성 확보, 그 밖에 불가피한 사유가 있는 경우에는 기획재정부장관의 승인을 받아 이 규칙에서 정하는 내용과 다른 내용의 계약의 기준절차를 정할 수 있다. 다만, 계약절차와 관련하여 다수공급자 물품계약 등 공개경쟁입찰을 준용한 계약체결 기준을 마련한 경우에는 기준을 마련한 후 7일 이내에 기획재정부장관에게 보고함으로써 그 승인을 갈음할 수 있다. <개정 2009.3.5.>

③ 기관장이 제2항 본문에 따른 승인을 요청할 때에는 주무기관의 장을 거쳐야 한다.

④ 기획재정부장관은 제2항 단서에 따라 보고받은 사항 중 계약의 공정성 및 투명성을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 감사원에 그 내용을 통지할 수 있다. <개정 2009.3.5.>

⑤ 공기업준정부기관의 계약에 관하여 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용한다. 이 경우 "국가", "정부" 및 "국고"는 "공기업준정부기관"으로, "중앙관서의 장"은 "기관장"으로, "계약담당공무원"은 "계약담당자"로 본다.

제12조(적격심사기준의 작성) 기관장은 입찰참가자의 계약이행능력의 심사에 관하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조제5항 본문에 따라 기획재정부장관이 정하는 심사기

준(이하 "적격심사기준"이라 한다)에 따라 세부심사기준을 정할 수 있다. 다만, 공사 또는 물품 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 본문에 따른 적격심사기준과 달리 직접 심사기준을 정할 수 있다.

< 기획재정부 계약예규의 내용 >

1. 정부입찰·계약 집행기준
2. 예정가격 작성기준
3. 입찰참가자격사전심사요령
4. 적격심사기준
5. 최저가낙찰제의 입찰금액 적정성 심사기준
6. 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준
7. 협상에 의한 계약체결기준
8. 공동계약운용요령
9. 공사계약일반조건
10. 공사입찰유의서
11. 용역계약일반조건
12. 용역입찰유의서
13. 물품구매(제조)계약일반조건
14. 물품구매(제조)입찰유의서
15. 종합계약집행요령

따라서 발전공기업의 계약관련 업무는 공기업준정부기관 계약사무규칙 → 공기업 자체계약규정 및 적격심사기준(필요시 기재부장관 승인 또는 협의) → 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령 → 기획재정부 계약예규 등의 순서로 다양한 법규의 적용을 받게 되는데, 기획재정부 계약예규의 개정이 이루어져도 개정 전 내용에 입각해 마련된 개별 공기업 자체계약규정 및 적격심사기준이 개정된 계약예규의 내용과 차이가 나는 경우도 발생한다.

또한 하위규정으로 갈수록 세부 내용 및 기준을 제시함으로써, 계약업무를 구체화하게 되는데, 그 하위규정 또한 다양하다.

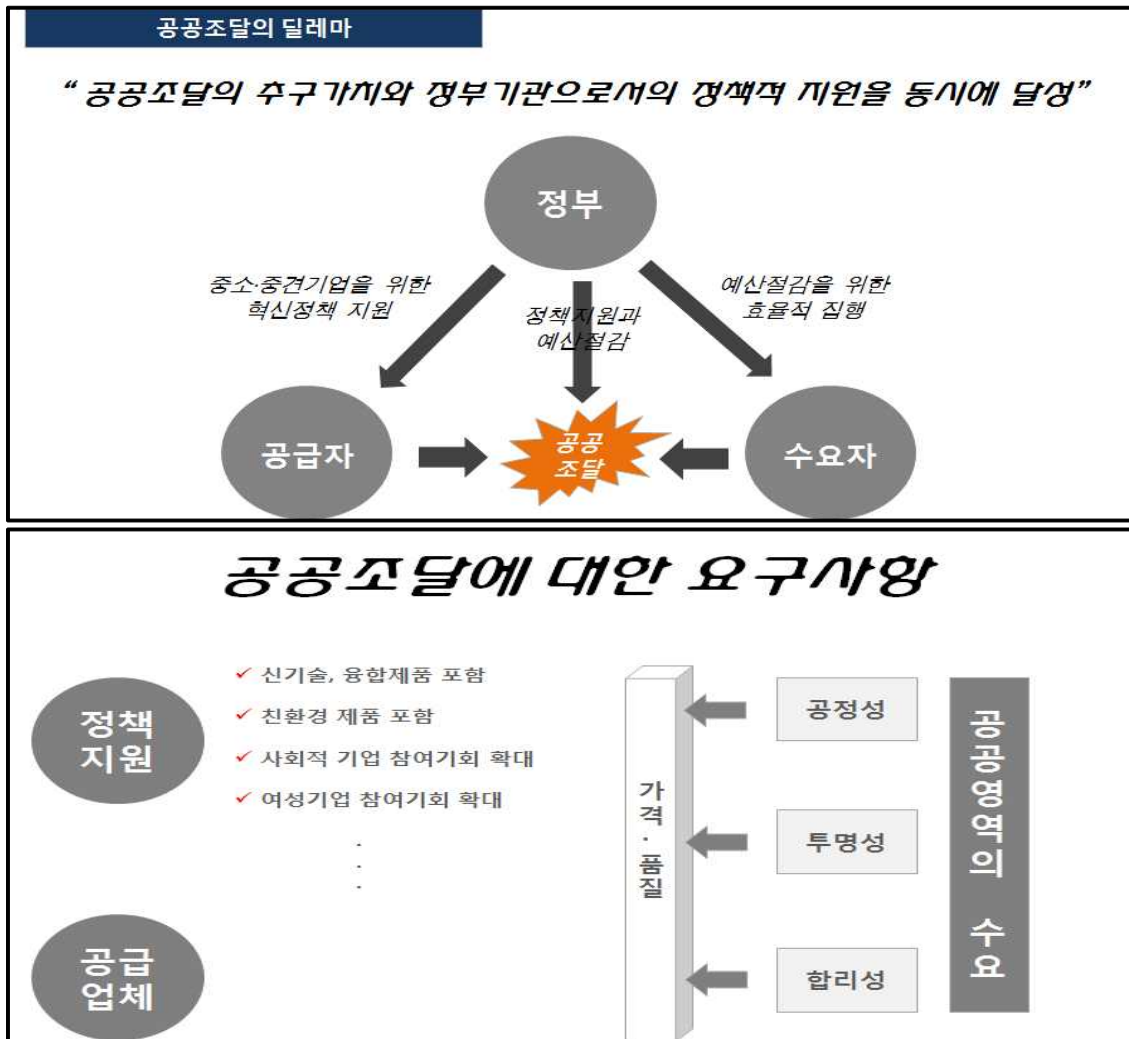
* 한국남부발전 계약 관련 규정 및 지침 사례(일부)

계약 관련 규정 사례
정비적격업체 관리지침
공동도급 입찰유의서
전산설비및소프트웨어관리업무절차
사업관리규정
기자재 공급자 관리지침
계약규정
계약일반조건
선금운영지침
원가계산기준
기자재공급자운영업무절차
공사관리규정
공사감독자업무절차
공사하자관리업무절차
(용역,물품구매,공사)적격심사기준

2. 계약의 공정성·투명성·효율성과 더불어 중소기업지원 등 사회·경제 정책적 배려의 고려 필요

공정성·투명성·효율성을 중심으로 국가계약을 규율하는 국가계약법령은 중소기업 및 여성기업, 보호·복지단체 등에 대한 지원 등 사회·경제 정책적 배려 책무도 공공기관에 부여하고 있다.

공공기관의 장은 계약업무의 실행에 있어 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따른 중소기업자간 경쟁제품제도, 공사용자재직접구매제도, 「소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법」에 따른 소기업 및 소상공인 제한경쟁입찰제도 등 특별법적 의무내용을 준수해야 하는데, 이러한 의무가 계약업무 집행과정의 복잡성에 다소 영향을 미친다.



3. 계약규정에 따라 발주기관과 공급업체 책임 및 업무 범위 변화

계약규정 및 심사기준, 계약조건 등의 특정 내용이 발주기관과 공급업체의 법적 책임과 실무적 업무범위를 크게 확정할 수 있어 양측의 입장차이가 큰 경우도 다수 발생한다.

예를 들어, PQ 및 낙찰자 결정 과정에서 각종 필요 자격 관련 증빙서류를 업체가 스스로 작성해 제출한 신청서의 내용만으로 충분하도록 하고, 추후 1~5순위자 등 일부만 실제 자격 증명을 위한 증빙서류를 제출토록 제도를 변경하는 경우, 공급업체의 서류제출 부담은 상당히 줄어들지만 발주기관 측의 책임 및 업무부담은 상대적으로 늘어나게 된다.

또한 용역기간 중 용역자의 책임이 아닌 타 업체 기자재의 납품 지연 등으로 계약기간이 연장되는 경우 발생하는 추가비용을 발주자가 제공하도록 제도 변경하는 경우에도, 공급업체의 용역비용 부담은 상당히 줄어들지만 사업을 관리하는 발주기관의 금전적 부담은 상대적으로 늘어나게 된다.

4. 계약규정 변화에 따른 공급업체간의 이해상충 발생 가능

사업자 선정기준 특히 특정 배점기준은 대기업과 중소기업자간 또는 특정 면허 및 실적을 지닌 업체 간에 상당한 이해관계가 대립된 분야이다.

최근 입찰 진입장벽 완화정책, 사회적 배려 정책과 관련하여 적격심사 항목 등에 기존 실적이 많은 업체와 초기 시장진입업체간, 대기업과 중소기업자간 이해관계 대립 상황이 많이 발생되고 있다.

예를 들어, 「소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법」에 따른 1억 미만의 물품 및 용역 입찰에서의 소기업 및 소상공인 제한경쟁입찰제도는 중기업 및 대기업의 시장참여 제한을 가져오게 되는 결과를 낳는다.

또한 예를 들어, 특정 사업수행능력 세부평가기준의 내용 중 참여기술자능력 평가 항목을 절대평가방식으로 운용하는 경우, 초기 시장진입업체에는 유리하나 기술능력이 우위에 있는 기존 업체들에게는 불리하게 되는 경우가 있다.

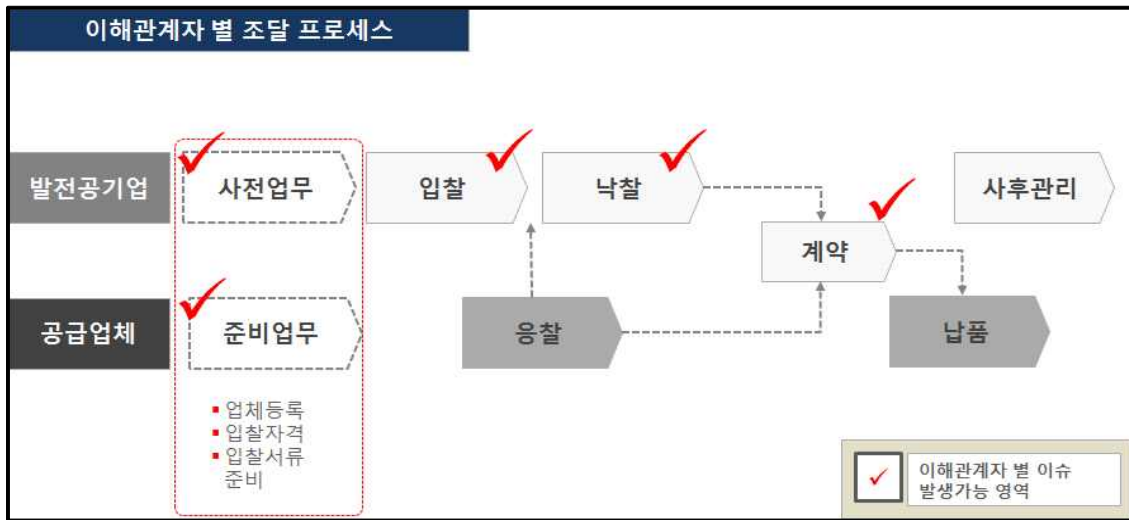
5. 하위법규의 상대적 중요성

공기업 계약업무에 국가계약법령 등 상위 법규의 내용도 중요하지만, 실제 계약업무 과정에서 적격심사기준, 사업자선정기준, 계약조건(일반, 특수) 등이 발주자와 공급자에게 상당히 중요한 역할을 하게 된다.

6. 기준의 명확화와 발주 담당관의 재량 상충 문제

예를 들어, 소프트웨어 용역의 유지보수 시 재개발 범위를 명확하게 하는 취지로, 계약업무처리기준 용역계약일반조건의 하자보수 관련조항을 개정해 해당 사유 발생 시 유상 유지보수 또는 재개발로 발주 시행하도록 개선하는 경우, 이러한 계약조건이나 계약관련 규정에 대한 기준이 상세화가 한편으로는 발주 담당관이나 실무 담당자의 업무 재량범위를 축소되게 된다.

따라서 개별 사안별로, 수요기관과 공급업체간의 합리적 계약관계를 낳은 기준의 상세화 정도가 각각 검토되어야 하는 어려움이 있다.



Ⅲ. 발주기관(발전공기업) 제기 개선 사항 검토

〈표〉 주요 규제개선 필요 사항

항 목	내용	검토결과 및 후속 필요 조치
입찰 및 계약관련 서류 간소화	·PQ, 외자입찰을 비롯한 입찰관련 부속 서류, 선금신청 서류 등의 간소화 필요	·공급업체들이 입찰과정에서 가장 개선의 필요성을 많이 제기하는 분야가 입찰서류 간소화 부문으로 매우 긍정적인 조치임 ·더불어 발전사 공통으로 제출 서류양식을 통합하거나, 입찰시스템에서 전자로 제출 가능케 시스템 개선 필요하고 업체정보의 공유시스템도 적극적으로 검토될 필요성이 제기됨
공사 계약내용 변경시 실비산정 기준	·공사 계약내용 변경시 실비산정 기준의 명확화 필요	·계약예규 공사계약일반조건에 정부입찰 및 계약집행기준 제 14장(실비의 산정) 내용 추가 필요
용역업무 변경의 경우 비용산정시 낙찰률 미 적용	·발주처의 요구에 의한 설계변경 시 신규비목의 단가는 설계변경 단가에 낙찰율만을 적용해야 하지만, 공기업 공사감독부서는 관행적으로 설계조정이란 사유로 예가율까지 적용하는 착오에 따라 변경계약이 부적정하게 감액되어 계약상대자의 클레임이 지속적으로 발생	·이는 설계변경 당시 산정단가에 낙찰율만을 적용하도록 규정한 기획재정부 계약예규 공사계약일반조건을 잘못 해석한 것으로 관행 시정 필요
기자재 납품지연시 추가보상비 보상	·기자재 납품지연에 따른 시공일정 차질시에도 준공기한 미준수시 지체상금	·건설공사계약서상 공기준수를 위해 부득이한 주·야간시 추가

	이 부과	비용을 청구할 수 있는바, 기자재 납품지연에 따른 노무비 추가의 타당성을 검토하여 실적 정산토록 계약서에 반영
소규모 사업의 협상에 의한 계약 평가시 수행실적 평가 미시행	·소규모 사업의 경우에도 협상에 의한 계약 평가시 수행능력을 평가하는 경우 다수	·신규 중소기업체의 시장 진입을 완화하는 조치로 기존 수행경험이 중시되지 않는 소규모 사업은 수행실적을 제안서 평가 항목에서 제외 필요
단가계약 품목 실구매율 최소 보장 조치	·단가계약된 품목의 실구매율이 극히 저조할 시 업체의 금전적 손해 발생 가능	·단가계약 품목의 최소 발주물량을 특정하고, 실구매율이 일정 비율에 도달할 때까지 계약 기간을 연장하는 방안 필요

1. 입찰 및 계약관련 서류의 간소화

전자조달시스템의 도입에 따라 입찰 및 계약관련 서류가 많이 간소화되었음에도 불구하고, 입찰참여업체가 아직까지 제출해야할 부속서류의 분량이 많은 상황이다.

선진국들도 입찰 및 계약관련 서류의 간소화에 상당한 관심을 가지고 있는데, EU정부조달지침의 경우 입찰참가자들은 자신의 적합성, 재정상태, 계약이행능력등과 관련해서 예전처럼 입증자료 전체를 제공하는 대신에 자진신고서(self-declaration)를 제출하는 것으로 충분하게 되었다. 이를 위해 유럽단일조달문서(European Single Procurement Document)가 표준화된 문서로 만들어져 있으며, 낙찰을 받은 사업자만이 입증자료 전체를 제공하도록 운영하고 있다.

향후 주요 발전사들의 입찰 및 계약관련 문서의 표준화, 업체 자료들의 공유 등이 이루어진다면 현행 입찰 및 계약 관련 서류를 보다 더 간소화할 수 있을 것이다.

2. 용역 및 공사 계약내용변경시 비용 산정 합리화

용역 및 공사 계약내용이 발주처 사정으로 추가되는 경우 대금산정에 관해 상당한 분쟁 및 크레임이 발생되고 있다. 용역대금산정시의 불합리한 기준적용 관행을 시정하고, 정부입찰 및 계약집행기준 제14장(실비의 산정) 내용의 적극적 적용이 필요하다.

3. 업체의 책임 범위 밖의 지체상황 개선

시공지연에 따른 기자재납품 지연은 합리적 범위에서 지체책임을 면제하고 추가적 비용도 실비 정산하는 제도개선이 필요하다.

4. 합리적 범위에서 시장진입장벽의 완화

고도의 기술적 능력이 필요하거나 안전과 직결되는 업무 이외에 소규모 사업건을 중심으로 시장진입장벽을 완화하기 위한 조치가 필요하다.

IV. 공급업체(기술용역 업체) 제기 개선 사항 검토

〈표〉 주요 규제개선 필요 사항

항 목	내용	검토결과 및 후속 필요 조치
기술용역 사업수행능력 평가기준의 조정	·참여기술자능력 및 업체능력평가방식의 절대평가화 (중소업체) ·신용도평가시 신용등급평가 이외 자본비율 및 유동비율 평가(중소업체)	·건설기술진흥법에 따른 건설 기술용역은 설계 등 용역업자 사업능력 세부 평가기준 적용 → 일반적으로 절대평가, 신용 등급평가 ·엔지니어링산업진흥법에 따른 기술용역은 엔지니어링사업자 선정에 관한 평가기준 적용 → 일반적으로 절대·상대평가 혼합, 자본·유동비율/신용등급 합산평가
엔지니어링사업 수행능력평가시 학경력 기술 자격 인정 확대	·학경력 기술자격 인정이 일반적으로 초급기술자에 그쳐 업계 애로 발생	·관련 인력확보 어려움을 해소 하기 위해 검토 필요 ·장기적으로 엔지니어링산업진흥법시행령 별표1의 기술자 등급에 대한 재검토 필요
공사계약 후 계약금액 조정시 금액 산정 기준	·공사계약 후 계약금액조정시 실비 산정 기준 모호	·계약예규 공사계약일반조건에 정부입찰 및 계약집행기준 제 14장(실비의 산정) 내용 추가 필요
용역계약 후 업무내용 변경시 대금 산정 기준	·용역계약 후 업무내용변경시 대금 산정 기준 모호	·중장기적으로 계약금액 조정이 가능한 업무를 구체적으로 명시하고, 시설공사분야처럼 정부입찰계약진행기준 제14장에 용역분야 실비 산정 내용의 추가 필요
기술용역의 협상에의한 계약시 가격평가방식의 조정	·고부가가치이고 기술집약적인 기술용역계약을 협상에의한계약으로 추진시 가격 낙찰율이 60%까지 하락하는 것을 방지할 필요	·소프트웨어사업의 입찰가격이 추정가격의 80%미만인 경우 80%로 조정하는 개정 계약예규내용을 고부가가치이고 기술 집약적인 기술용역사업에도 확대적용 필요 → 계약예규 개정 필요

1. 입찰 평가와 계약내용 변경시 금액산정이 기준의 명확화가 중요

기술용역사업의 참여기술자능력 및 업체능력평가방식의 절대평가화 문제와 신용도평가시 신용등급평가 이외 자본비율 및 유동비율 평가 문제는 해당 발주사업이 어느 법령에 따른 사업인지에 따라 명확히 구분해 접근할 필요성이 있다.

예를 들어, 건설기술진흥법에 따른 건설기술용역은 설계 등 용역업자 사업능력 세부 평가 기준을 적용하여, 일반적으로 절대평가, 신용등급평가가 이루어지는 것이 타당하고, 엔지니어링산업진흥법에 따른 기술용역은 엔지니어링사업자 선정에 관한 평가기준을 적용하여, 일반적으로 절대·상대평가를 혼용하여 적용하고, 자본·유동비율/신용등급 합산평가가 이루어지는 것이 타당하다.

한편, 엔지니어링사업 수행능력평가시 학경력 기술자격 인정 확대문제는 업계의 관련 인력 확보 어려움을 해소하기 위해 검토 필요하며, 장기적으로 엔지니어링산업진흥법시행령 별표1의 기술자 등급에 대한 재검토가 필요하다.

더불어, 공사계약 후 계약금액조정시 실비 산정 기준 모호한 문제는 계약예규 공사계약일반조건에 정부입찰 및 계약집행기준 제14장(실비의 산정) 내용 추가가 필요하고, 용역계약 후 업무내용변경시 대금 산정 기준 모호한 문제는 중장기적으로 계약금액 조정이 가능한 업무를 구체적으로 명시하고, 시설공사분야처럼 정부입찰계약집행기준 제14장에 용역분야 실비 산정 내용의 추가가 필요하다.

2. 고부가가치이고 기술집약적인 기술용역계약의 적정가격 보장 필요

기술용역계약을 협상에 의한 계약으로 추진시 가격 낙찰율이 60%까지 하락하는 실태를 개선할 필요성이 있다. 소프트웨어사업의 입찰가격이 추정가격의 80%미만인 경우 80%로 조정하는 최근 개정 계약예규내용을, 고부가가치이고 기술집약적인 기술용역사업에도 확대 적용이 필요하며, 이를 위해 계약예규의 개정이 필요할 것이다.

V. 결 론

상기 주요 발전관련 공기업의 사례 검토 결과 입찰 및 계약 관련 규제 개선 의제는 크게 1)기준의 명확화, 2)공급업체의 지위제고/부담경감, 3) 사회적 약자지원 강화 등으로 선별해 볼 수 있었다.

〈주요 계약 관련 규제 개선 검토 기준〉

구 분	내 용
1. 기준의 명확화	조문이 추상적이고 불명확하게 구성되어, 업무담당자의 재량이 과도하거나 내용의 이해가 어려움을 해소되도록 계약법규 개선
2. 계약상 공정성제고/ 공급업체 부담경감	계약관계에서 상대적으로 열악한 공급업체의 지위를 제고하고 불필요한 계약상의 부담을 경감하도록 계약법규의 개선
3. 중소기업/사회적 약자지원 강화	중소기업, 여성기업, 장애인기업 등 법·제도적 사회적 약자지원 대상 업체에 대한 실질적 지원 기회가 보장되도록 계약법규의 개선

다만 단순한 시장진입장벽의 완화와 달리, 중소기업/사회적 약자지원 강화라는 공공정책이 다른 중견·대기업에게는 새로운 규제로 받아들여질 가능성도 존재하며, 앞서 살펴본 발전공기업의 규제개선 사례가 공공 금융, 건설, 보건 등등 각기 다른 공공부문에 일반적으로 적용할 수 있는지는 좀 더 깊이 있는 검토가 필요할 것이다.