

법무법인

서울 서초구 서초동 1694-1 화평빌딩 10층 전화 : 595-7700 팩스 : 595-7710

의견서

수신 서울주택도시공사

참조 주거복지기획부 조재윤 사원

발신 법무법인 용평 담당변호사 김태근, 김민수

일시 2018. 7. 6.(금)

제목 취약계층돌봄 희망돌보미 위탁용역 제안서평가 관련(자문의뢰번호 2018-88)

1. 귀청의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 귀청에서 자문을 요청하신 사항에 대하여 다음과 같은 의견을 보내드립니다.

다 음

I. 자문의뢰사항

질의배경

○ 발주부서는 ‘취약계층돌봄 희망돌보미 사업’ 위탁용역을 추진하고자 계약부서에 입찰공고를 의뢰하였고 계약부서는 지난 5월 14일 첫 번째 공고를 실시하였음(사업의 조속한 추진을 위해 긴급공고를 의뢰하여 10일간 실시).

첫 번째 공고를 통해 2개 업체가 입찰에 참가하였고, 협상에 의한 계약을 진행할 수 있는 요건이 성립된 바 협상대상자를 선정하기 위하여 발주부

서에서는 예정된 제안서평가를 실시하였음.

- 제안서평가를 통해 1개 업체가 70점 이상 득점하였고 발주부서는 해당 업체를 협상대상자로 정하여 계약부서에 통보하였으나, 이미 업체선정절차가 완료된 시점에서 계약부서는 입찰무효 사유(경쟁업체의 조달청 입찰참가자격 미등록)를 발견하여 유찰을 통보하였음.
- 계약부서는 6월 18일 재공고를 실시하였으며 1개 업체만이 입찰에 참가하였으므로 7월 2일 재유찰을 통보하였음. 2회 유찰로 인하여 발주부서는 입찰참가업체를 수의계약 상대자로 정하고자 함.

위와 같은 사실관계하에서 서울주택도시공사(이하 ‘sh공사’)는 저희 법무법인에게 다음 사항을 질의하셨습니다.

- 재공고 및 2회 유찰 이후 업체와 수의계약을 체결하고자 하는데, 이미 1회 입찰 과정에서 제안서 평가를 거친 해당 업체에 대하여 동일한 내용의 제안서 평가를 반드시 다시 실시하여야 하는지의 여부

II. 검토의견

1. 관련 규정

<지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령>

제26조(재공고입찰과 수의계약)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제19조제2항에 따라 재공고입찰을 할 때 입찰이 성립하지 아니하거나 낙찰자가 없는 경우에는 수의계약에 의할 수 있다. 이 경우 제95조제1항제4호에 따른 대안입찰, 같은 항 제5호에 따른 일괄입찰 또는 제127조제2호·제3호에 따른 기술제안입찰로 발주되었으나 재공고입찰 결과 입찰자가 1인뿐인 경우에는 해당 입찰참가자가 제출한 기본·실시설계서 또는 기술제안서에 대하여 제98조제4항제3호, 제132조제2항제2호 및 제134조제3항제2호에 따라 지방건설기술심의위원회의 심의 및 설계점수 평가를 거친 후 가격이 적정하다고 판단되면 해당 입찰자와 수의계약을 체결할 수 있다.

② 제1항에 따른 수의계약의 경우 보증금과 기한을 제외하고는 최초 입찰에 부칠 때에 정한 가격과 그 밖의 조건을 변경할 수 없다.

<지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙>

제32조(재공고입찰 등에 의한 수의계약 시 계약상대자 결정)

지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 영 제26조제1항에 따라 수의계약을 체결하려는 경우에는 우선적으로 재공고입찰에서 정한 자격 및 조건을 갖춘 자 중에서 계약상대자를 결정하여야 한다.

2. 참고 규정

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령>

제27조(재공고입찰과 수의계약)

① 경쟁입찰을 실시한 결과 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 수의계약에 의할 수 있다.

1. 제10조의 규정에 의하여 경쟁입찰을 실시하였으나 입찰자가 1인뿐인 경우로서 제20조제2항의 규정에 의하여 재공고입찰을 실시하더라도 제12조의 규정에 의한 입찰 참가자격을 갖춘 자가 1인밖에 없음이 명백하다고 인정되는 경우

2. 제20조제2항의 규정에 의하여 재공고입찰에 부친 경우로서 입찰자 또는 낙찰자가 없는 경우

② 제1항의 규정에 의한 수의계약의 경우 보증금과 기한을 제외하고는 최초의 입찰에 부칠 때에 정한 가격 및 기타 조건을 변경할 수 없다.

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙>

제32조(재공고입찰 등에 의한 수의계약 시 계약상대자 결정)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 영 제27조제1항제2호의 규정에 의하여 수의계약을 체결하고자 할 때에는 국가에 가장 유리한 가격을 제시한 자를 계약상대자로 결정하여야 한다.

<국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령의 조달청 해석기준>

제27조(재공고입찰과 수의계약)

27-1 재공고 입찰후 수의계약을 체결하는 경우의 수의계약 대상자는 1차 또는 2차입찰에 참가하였던 자로 한정하지 아니한다.

27-2 경쟁입찰로서 낙찰자 결정방법이 적격심사, 2단계경쟁입찰, 협상에 의한 계약방법 등인 경우에 재공고입찰 결과 유찰된 경우에는 불가피한 경우를 제외하고는 적격심사기준 또는 규격검토조건 및 제안서 평가기준 등을 통과한 자와 수의계약을 추진할 수 있다.

27-3 27-1에 따른 수의계약대상자가 2인 이상인 경우에는 대상자 전체를 상대로 경쟁입찰방식에 준하여 최저가격을 제시한 자를 수의계약 대상자로 선정하거나 최저가격을 제시한 자 순서로 우선시담 하는 등의 수의계약대상자 선정방식을 계약목적물의 특성에 따라 계약담당공무원이 결정한다.

<조달청 협상에 의한 계약 제안서평가 세부기준>

제1조(목적)

이 세부기준은 기획재정부 계약예규 「협상에 의한 계약체결기준」, 행정안전부 예규 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제5장(협상에 의한 계약체결기준)에 따라 협상에 의한 계약방식으로 체결하는 물품·일반용역계약에서 조달청장이 제안서 평가를 집행하는 경우 필요한 세부사항을 정함을 목적으로 한다.

제10조(평가방법)

⑧ 재공고입찰을 하였으나 유찰된 경우에는 제안서가 적합한 자를 대상으로 수의계약으로 추진할 수 있으며 이 경우 제안서 적합 여부 판단은 수요기관의 장이 한다.

3. 이 사건 용역입찰재공고 중 “제2항 입찰참가자격” 및 “제3항 낙찰자 결정 방법”

2. : 다음 조건을 모두 충족하는 자

- . 「지방자치단체를 당사자로하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조 및 동법 시행규칙 제14조에 의한 입찰참가자격을 갖춘 업체로서, 「지방자치단체를 당사자로하는 계약에 관한 법률」 제31조 및 동법 시행령 제92조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)에 해당되지 않은 업체이어야 함

· 재가장기요양기관 운영 사업자

※ 본 사업은 공동수급계약(공동이행방식) 또는 하도급 불가함

다. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제13조 및 같은 법 시행규칙 제14조 규정에 따라 자격요건을 구비하고 조달청 입찰참가자격 등록된 업체이어야 하며, 조달청 입찰참가자격 미 등록업체는 조달청 입찰참가자격 등록 규정에 따라 입찰서 제출 마감일까지 등록하여야 함

〈 문의처 : 조달청 전자 조달센터(☎ 1588-0800)〉

3. 결정 방법 : 협상에 의한 계약

가. 제안서 평가결과, 종합평점 70점 이상인 자를 협상적격자로 선정함

나. 협상순서는 협상적격자 중 고득점 순에 따라 결정하되, 종합평점이 동일한 제안자가 2인 이상일 경우에는 기술능력 평가점수가 높은 제안자를 선순위자로 하고, 기술능력 평가점수도 동일한 경우에는 기술능력의 세부평가항목 중 배점이 큰 항목에서 높은 점수를 얻은 자를 선순위자로 함

다. 기술능력 및 입찰가격 평가점수는 소수점 셋째자리에서 반올림함

라. 제안서에 필요한 서류가 첨부되어 있지 않거나 제출된 서류가 불명확하여 인지할 수 없는 경우에는 제안서 내용의 변경이 없는 경미한 사항에 한하여 기한을 정하여 보완을 요구하며, 기한까지 보완 요구한 서류가 불명확하여 심사가 불가능한 경우에는 평가에서 제외함

마. 제안서는 제안서 평가위원회의 심의과정을 거치며, 제안서에 기재되지 않은 사항은 평가하지 않음

4. 재공고 및 2회 유찰 이후 업체와 수의계약을 체결하고자 하는데, 이미 1회 입찰 과정에서 제안서 평가를 거친 해당 업체에 대하여 동일한 내용의 제안서 평가를 반드시 다시 실시하여야 하는지의 여부

가. 관련 법령 등의 검토

1) 이 사건 수의계약과 관련하여 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘지방계약법’ 이라고 함) 시행령” 제26조 제1항 제1문, 제2항에

서는 ‘재공고입찰 시 입찰이 성립하지 아니하거나 낙찰자가 없는 경우 수의계약에 의할 수 있으며, 수의계약에 의할 때에도 보증금과 기한을 제외하고는 최초 입찰 당시 정한 가격과 그 밖의 조건을 변경할 수 없다.’는 취지로 규정하고 있습니다.

- 2) 그리고 “동법 시행규칙” 제32조에서는 ‘동법 시행령 제26조 제1항에 따라 수의 계약을 체결하려는 경우에는 우선적으로 재공고입찰에서 정한 자격 및 조건을 갖춘 자 중에서 계약상대자를 결정하여야 한다.’는 취지로 규정하고 있습니다.
- 3) 또한 ‘재공고 입찰 후의 수의계약’과 관련하여 이 사건에 적용되는 지방계약법과 유사한 내용을 규정한 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령의 조달청 해석기준” 제27조에 따르면, ‘협상에 의한 계약에 관하여 재공고입찰 결과 유찰된 경우 불가피한 경우를 제외하고는 적격심사기준 또는 규격검토조건 및 제안서 평가기준 등을 통과한 자와 수의계약을 추진할 수 있다.’는 취지로 정하고 있습니다.
- 4) 위 법령의 규정에 따라 이 사건 ‘유찰에 의한 수의계약’의 계약상대자는 입찰당시 정한 입찰공고 제2항 ‘입찰참가자격’은 물론 제3항의 ‘협상에 의한 계약의 제안서 평가 종합평점 70점 이상’의 조건을 충족하여야 하므로, 수의계약으로 진행되는 경우에도 위 요건 충족 여부를 판단하기 위하여 제안서에 대한 평가결과는 필요하다고 할 것입니다.
- 5) 그리고 입찰당시 참가 업체에 대하여 제안서 평가를 이미 실시하였으나 유찰에 의하여 입찰 참가 업체와 수의계약을 체결할 경우, 입찰과정에서의 제안서 평가절차와 동일하게 평가위원회를 개최하여 제안서 평가를 다시 실시하여야 하는지에 관하여는 관련 규정에서 명확하게 정하고 있지 아니하며, 관련 판례 또한 현재 판시된 바가 없습니다.

6) 그러나 ‘협상에 의한 계약’ 가운데 제안서 평가를 조달청이 직접 실시하는 경우에 적용되는¹⁾, “조달청 협상에 의한 계약 제안서평가 세부기준” 제 10조 제8항에서는 입찰당시 제안서 평가가 실시되었는지 여부와 상관없이, 유찰에 의한 수의계약의 경우 수요기관의 장애 의한 제안서 적합성 여부 판단만으로 제안서 평가를 같음하도록 정하여 제안서 평가에 관한 절차적 요건을 완화하는 취지로 규정하고 있습니다.

7) 또한 “지방계약법 시행규칙” 제32조에서는 제안서 평가와 관련하여 “재공고입찰에서 정한 자격 및 조건을 갖춘 자” 라고만 정하고, “국가계약법령 조달청 해석기준” 제27조 제2항 또한 “제안서 평가기준 등을 통과한 자” 라고만 정하여, 수의계약상대방이 기존 입찰절차에서 정한 자격을 갖추었는지 여부만을 요건으로 규정하고 있을 뿐 절차적 요건으로서 해당 평가 절차를 반드시 수의계약 과정에서 시행하도록 정하고 있지는 아니합니다.

라. 결론

결국 ① 이 사건 입찰 절차는 유찰된 것일 뿐 무효가 아니므로 해당 절차에서 이루어진 제안서 평가 절차도 유효하다고 보아야 하는 점, ② 이 사건 수의계약 절차에서 제안서 평가를 재차 실시하더라도 동일한 제안서에 대하여 동일한 기준으로 평가가 이루어져 기존의 평가점수{87.7점(100점 만점)}와 달리 기준점{70점(100점 만점)} 미만의 점수가 나올 가능성이 극히 낮다는 점, ③ 관련 규정에서도 수의계약상대방이 입찰 공고에서 정한 기준을 충족하는지 여부만을 요건으로 정하고 있을 뿐 평가절차에 관한 절차적 요건을 규정하고 있지 않다는 점, ④ 이 사건 ‘협상에 의한 계약’에 관한 규정 및 ‘유찰에 의한 수의계약’에 관한 규정의 취지는 입찰에 의한 계약 및 수의계약의 공정성을 확보하기 위한 것이며, 적법한 절차에 따라 이루어진 입찰 과정에서의 제안서 평가결과를 수의계약 절차에서 원용하는 것이 이러한 규정의 취지에 반하는

1) 사건 ‘협상에 의한 계약’의 경우 SH공사가 주체적으로 제안서 평가를 집행하여 위 세부기준이 직접 적용되지는 아니합니다.

것으로 볼 수는 없다는 점 등을 고려할 때, 입찰 절차에서 관련 법령의 규정을 준수하여 참가 업체의 제안서에 대한 평가위원회의 평가가 이루어졌고, 평가 결과 해당 업체가 기준점 이상의 종합평점을 획득하였다면, 유찰에 의한 수의 계약의 해당 자격 및 조건을 충족한 것으로 볼 수 있으므로 입찰 과정에서 실시한 제안서 평가를 수의계약 과정에서 다시 반복하여 실시할 필요는 없을 것으로 판단됩니다.

이상과 같은 의견을 드리오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

2018. 7. 6.

법무법인 용평
담당 변호사 김태근



김민수

