

중소제조기업 공정단가 확보를 위한 예정가격 개선 방안 연구

김은하 연구위원

본 보고서의 내용은 연구자 개인의 견해이며,
중소기업중앙회의 공식 입장과 다를 수 있습니다.

2020. 11

KBIZ 중소기업중앙회

목 차

<표 차례>	iii
<그림 차례>	iv
요약	vi
I. 서론	1
1. 연구 배경 및 필요성	1
2. 연구 내용 및 범위	4
II. 물품 제조·구매의 예정가격 제도 현황	6
1. 예정가격 작성 절차	6
2. 예정가격의 결정 방법	13
3. 예정가격 결정 기준	14
III. 현행 예정가격 제도의 문제	20
1. 예정가격 결정 기준 우선순위 적용의 모호성	21
2. 가격 적정성 판단 기준의 임의성	25
3. 수요기관 편의주의	28
4. 과거 시점 중심의 가격 결정	30
5. 기업의 적정가격 확인을 위한 절차 부재	31
6. 물품 제조·구매와 공사의 예정가격 결정 비교	33
IV. 공정단가 확보를 위한 예정가격 결정의 실태 및 인식 조사	38
1. 조사개요	38
2. 조사 결과	40
3. 시사점 도출	47

V. 공정단가 확보를 위한 예정가격 개선 방안 및 기대효과	50
1. 예정가격 작성 기준 개선방안	50
2. (개선방안 1) 예정가격 기초금액 결정 시 기업 제출 가격자료 참고	53
3. (개선방안 2) 기업제공 가격자료의 거래실례가 인정	57
4. (개선방안 3) 예정가격조서 작성 시 적정성 검토 여부 확인	59
5. (개선방안 4) 예정가격 적정성 검토 기구	66
6. 기대 효과	72
VI. 결론	77
참고문헌	79
참고법령	81
부록 1. 「공공조달 예정가격 개선방안 관련 중소기업 의견 조사」	82
1. 조사 대상 선정	82
2. 설문지	86
부록 2. 공공조달 예정가격 개선을 위한 전문가 의견 조사	88

<표 차례>

표 1 추정가격과 예정가격의 비교	8
표 2 예정가격 관련 근거 규정	13
표 3 가격자료 별 예정가격 적용 비율	26
표 4 공사의 예정가격 작성기준	34
표 5 공사 낙찰제도의 변천	35
표 6 설문 응답 기업 특성	39
표 7 매출 내 조달이 차지하는 비중	41
표 8 중기간경쟁 계약이행능력심사 기준	47
표 9 예정가격 작성 및 결정 개선방안	51
표 10 예정가격 개선방안을 통한 변경사항	52
표 11 경기도 물품구매·제조 분야 계약심사 사례	73
표 12 적정한 예정가격 수준에 대한 설문조사 결과	74
표 13 2019년 물품 조달 실적	75
표 14 제조업의 2018년 기준 취업·고용유발계수	76
표 15 조사 목적에 부합하는 물품 계약 기준	83
표 16 2019년 물품계약내역: 금액 기준	84
표 17 2019년 물품 계약 중 설문조사 조건부합 계약	85

〈그림 차례〉

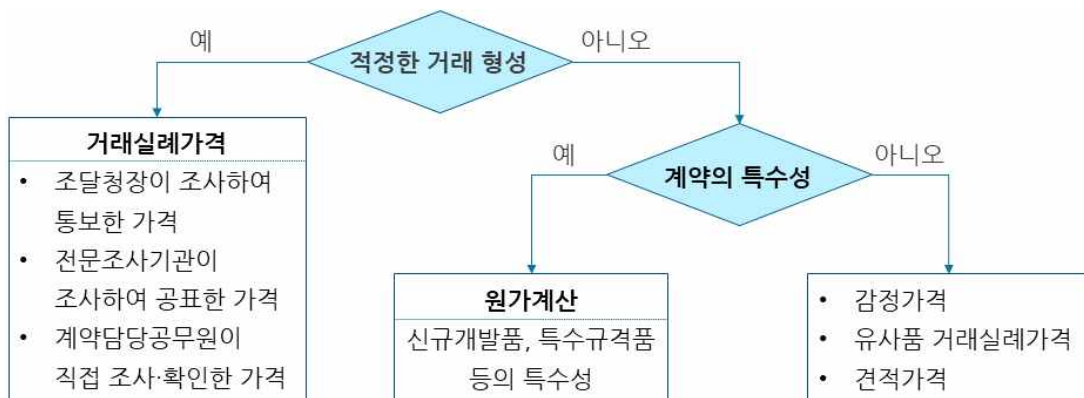
그림 1 공공조달 및 중소기업 비중 현황	1
그림 2 조달 목적별 건수 및 금액 현황	5
그림 3 예정가격 작성 절차의 개요	7
그림 4 복수예비가격 작성절차	10
그림 5 물품 제조·구매 예정가격의 결정기준	16
그림 6 조달청 가격자료 활용률	22
그림 7 연 평균 조달 입찰 참여 빈도별 비중	40
그림 8 연 평균 공공조달 계약 낙찰 빈도별 비중	41
그림 9 입찰 참여 시 가격 책정 방식	42
그림 10 예정가격의 적정성	43
그림 11 부적정한 조달 가격 대응 방안 (1순위 기준)	43
그림 12 부적정한 조달 가격 대응 방안 (1+2+3 순위 기준)	44
그림 13 물가변동으로 인한 계약금액 조정신청 결과	44
그림 14 예정가격이 적정하지 않은 이유	45
그림 15 예정가격 제도 전반의 개선을 위한 과제	45
그림 16 예정가격 결정기준의 우선순위	46
그림 17 적정성 검토를 위한 추가적 절차의 필요성	46
그림 18 예정가격 개선방안1	54
그림 19 현행 입찰 일정 및 변경사항	55
그림 20 예정가격 개선방안3	61
그림 21 조달청 「내자구매업무 처리규정」의 예정가격조서	62
그림 22 국방부 훈령의 예정가격조서	63
그림 23 지방계약법 행정규칙의 기초조사서	63
그림 24 수정된 조달청 「내자구매업무 처리규정」의 예정가격조서	65
그림 25 제안된 개선방안을 통한 문제 해결 및 기대효과	72

요약

- **[연구 배경]** 중소기업의 공공시장 물품 제값받기를 위한 예정가격 적정성 제고를 위한 개선 방안 연구
 - 중소기업의 역할과 비중 확대를 위해 정부는 중소기업이 공공조달*에서 우대받는 생태계 조성 노력 중
 - *GDP 대비 조달 비중 13%, OECD 평균 12% 상회
 - 중소기업은 조달 규모의 66% *2019년 기준 총 160조 원 중 106조 원
 - 조달 등록 기업 45만개 중 97%가 중소기업 *전체 중소기업의 12% 수준
 - 이에 중소기업의 시장 확대 및 참여 기회 부여, 이익창출, 경쟁력 강화 등의 수단으로서 공공조달의 중요성 증가
 - 정부는 막강한 구매력·협상력·영향력을 갖추고 있어 입찰 절차나 방식, 지불조건 등이 수요자 중심으로 진행되기 쉬움
 - 또한 정부는 효율적·경제적 구매수행을 우선적으로 고려해, 중소기업의 적정 가격을 침해하는 문제가 지속적으로 제기되어옴
 - 따라서 효율적 구매 및 중소기업 지원의 후생적 효과 제고라는 공공조달의 두 가지 목적을 동시에 달성하는 공정한 가격을 위한 노력이 지속적으로 요구됨

- **[예정가격]** 계약 체결의 최고 상한금액으로 공정단가 보장을 위한 가장 중요한 계약 요소

물품 제조·구매 예정가격의 결정기준



□ [예정가격 결정의 문제]

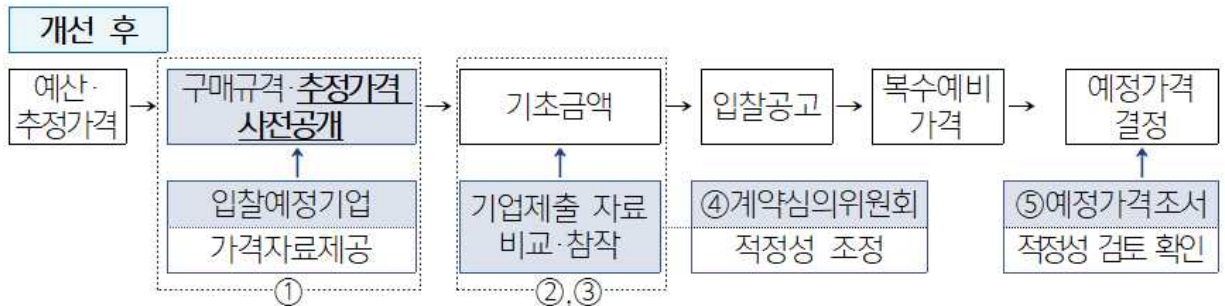
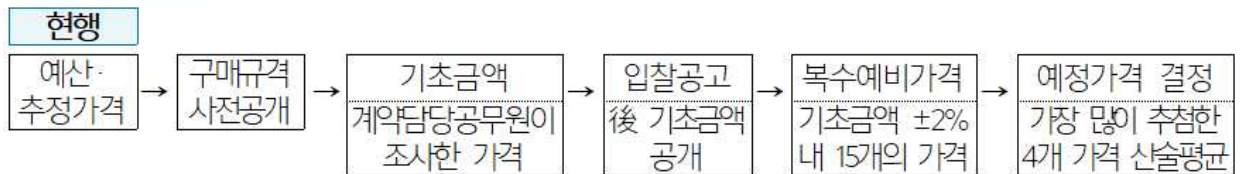
구분	예정가격 제도의 문제점
운영의 문제	<p>1. 시행규칙 제5조 예정가격 결정기준 적용 우선순위의 모호성 최우선 순위인 거래실례가보다 견적가격을 더 많이 활용 ex) 견적가격 활용 (65.6%), 거래실례가격 (1.5%) (조달청, 2017)</p> <p>2. 가격 적정성 판단기준의 임의성 참고한 가격자료별 예정가격 적용률 편차 발생 ex) 견적가격의 83.9%, 구매실례가격의 99.8% 적용</p>
운영 및 제도의 문제	<p>3. 수요기관 편의주의 구매실례가격 등 불합리한 예정가격 산정 관행 지속</p>
제도의 문제	<p>4. 과거 시점 중심의 가격 결정 최근 제품 거래가 및 원자재 가격변화 반영 어려움</p> <p>5. 기업의 적정가격 확인을 위한 절차 부재 기업은 입찰 시 예정가격과 낙찰하한율만 고려</p>

□ [중소기업 의견 조사] 2019년 물품 제조·구매 중소기업자간 경쟁제품 최종 계약 완료한 중소기업 500개 대상

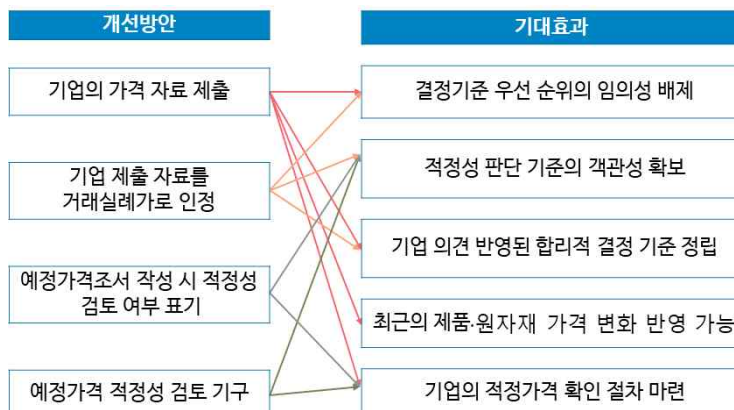
- 중소기업의 54.8%, 예정가격 적정수준보다 낮다
 - ▲ 예정가격 적정하다 (19.8%), ▲ 예정가격 높다 (25.4%)
- 적정하지 않은 조달가격 대응 방안
 - ▲ 저가 원자재 구매 등 재료비 인하 (24.3%), ▲ 공공부문 이외의 소비자 및 거래기업 제품 가격 인상 (22.2%), ▲ 물가변동으로 인한 계약금액 조정 신청 (18.3%), ▲ 종사자 수 감축 등 노무비 인하 (17.6%) 등
- 예정가격이 적정하지 않은 이유
 - ▲ 비정상적 수준의 낮은 거래실례가 적용 (42.4%), ▲ 예정가격 결정 시 기업 참여 배제 (20.2%), ▲ 기업제출 견적가격을 인정하지 않음 (13.8%) 등
- 예정가격 제도 개선 방안
 - ▲ 예정가격 결정 시 기업참여 방안 마련 (31.8%), ▲ 예정가격 사전검토 도입 (28.2%), ▲ 예정가격 결정기준 우선순위 조정 (19.8%) 등
- 응답기업 55%, 예정가격 검토 절차 추가 필요
 - ▲보통이다 (37.8%), ▲필요없다 (7.2%)

□ [예정가격 결정 개선방안]

문제점	개선방안
1. 기초금액 산정 시 기업참여 배제	① 구매규격 및 추정가격 사전공개 시 기업의 가격 자료 제출 절차 마련 [계약예규 정부 입찰·계약 집행기준 제77조 개정] ② 예정가격 결정 시 기업의 가격자료 참작 규정 [시행령 제9조3항 수정] ③ 기업이 제출한 거래실례가를 시행령 제9조의 거래실례가로 인정 [시행규칙 제5조제1항 수정]
2. 수요기관의 일방적·임의적 가격 결정	④ 가격 차 현저할 때 계약심의위원회를 통한 조정 [시행규칙 제5조] ⑤ 예정가격조서에 적정성 검토 여부 추가 [시행규칙 제4조]



□ [개선방안에 따른 기대효과]

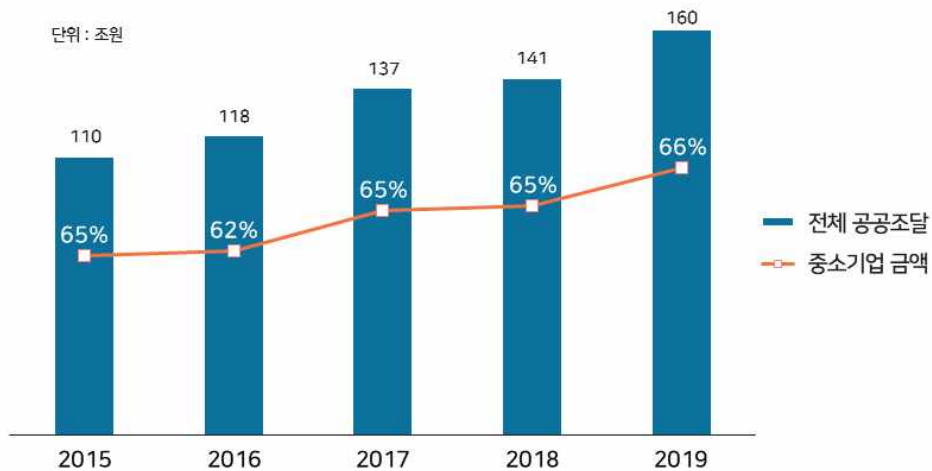


I. 서론

1. 연구 배경 및 필요성

정부 조달시장 규모는 2019년 기준 총 160조원으로 매년 가파르게 성장하고 있다. 이 중 중소기업의 조달 규모는 106조원으로 66%를 차지하고 있어, 공공조달은 중소기업의 제품 판로를 확보하는 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 또한 조달등록 기업 45만개 중 97%인 44만개가 중소기업이며 이는 전체 중소기업의 12% 수준이다¹⁾.

그림 2 공공조달 및 중소기업 비중 현황



출처 : 조달정보개방포털, 기업구분별 조달 현황

공공조달은 1차적으로 국가기관이 공익을 위해 상품이나 서비스를 구매하는 행위를 뜻하지만, 그 의미는 효율적인 조달행정 집행의 차원을 넘어 국가경제의 발전방향 조정 수단으로 점차 확대되고 있다. 공공조달은 기업 경영 환경 조성을 통해 생산 활성화와 기술개발 촉진을 유도하고, 확장적 재정정책을 통해 국가 경제 위기 시 경기 촉진 효과 등을 도모할 수 있다. 또한 조달절차에 환경, 인권, 노동, 고용, 공정거래, 소비자 보호 등의 사회적·환경적 가치를 반영하거나 (조달사업에 관한 법률 제3조의2), 중소기업, 여성기업, 장애인기업

1) 조달정보개방포털 <http://data.g2b.go.kr:8275/pt/pubdata/moveProcureEntrpsRegistPop.do> (2020.08.06. 접속)

등 사회적 약자 지원 효과를 낼 수 있다. 특히 공공조달을 통한 중소기업지원 정책은 중소기업에게 제품 및 서비스 판매를 통해 실제 시장 참여 기회를 부여해 이익창출과 경쟁력 강화 여건을 마련해준다. 이를 통해 경기부양, 고용창출, 창업 등의 거시적인 효과를 기대할 수 있다. 또한 대부분의 OECD 국가들의 정부도 포용적 성장 및 혁신 등의 지속가능한 성장 목표 이행을 위한 전략으로 공공조달의 활용하고 있어 그 무게감이 날로 증가하고 있다(OECD,2019). 2017년 기준 한국의 공공조달이 GDP 대비 차지하는 비중은 13%로 OECD 국가 평균인 12%를 조금 상회하는 수준이다.

이처럼 공공조달은 개인의 이익을 추구하는 일반적인 계약과는 다르게 공공복리의 추구라는 목적을 가질 수밖에 없다. 민간계약이 과정보다 결과를 중시한다면, 공공조달 계약은 결과보다 투명하고 공정한 계약 절차를 준수하는 과정 자체를 중시한다고 할 수 있다. 정부는 계약의 경제성과 공공성 간의 균형을 유지하기 위해 계약과 관련된 법률을 제정하고 계약의 절차와 방법 등을 세밀하게 규정해두고 있다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)」은 정부가 우월적 지위를 남용하여 계약상대자의 이익을 부당하게 제한하지 못하도록 하는 동시에 계약이 서로 대등한 입장에서 당사자 간의 합의에 따라 체결되어야 하며 (동 법 제5조), 계약담당공무원은 계약과정의 투명성과 공정성을 높일 수 있도록 해야 함을 명시하고 있다 (동 법 제5조의2).

그러나 힘의 규모로 볼 때 정부는 막강한 구매력과 협상력을 갖추고 있기 때문에 입찰 절차나 방식, 지불조건 등의 결정이 수요자 중심으로 흘러가기 쉽다. 물론 국고와 세금의 낭비를 막기 위한 효율적인 구매가 중요하지만, 막강한 교섭력을 바탕으로 단순한 예산절감과 수요기관의 편의만을 추구하는 ‘쥐어짜기식’의 거래는 유의해야한다 (조달청, 2010). 하지만 공공기관은 효율적·경제적 구매수행을 우선적으로 고려해 물품·용역 등의 구매 시 중소기업의 적정가격을 침해하는 문제가 발생하고 있는 것이 현실이다 (이진화, 2014). 한 연구는 공공조달의 참여가 단기적으로는 매출채권을 줄여 자금 압박을 완화시켜주지만 중소기업의 수익성에 미치는 효과는 확실하지 않다

는 실증분석 결과를 제시하기도 했다 (김유정, 2017).

계약의 예정가격은 조달 납품의 가격과 낙찰자 선정의 기준이 되기 때문에 수요자인 정부기관과 공급자인 기업 양쪽 모두에게 거래의 가장 중요한 요소이다. 그러나 정부와 계약상대자 사이에 정보의 불균형이 존재하는 상황에서 계약비용을 최소화하려는 계약담당공무원과 기대이익을 극대화하려는 계약상대자 사이에서 정부예산 절감과 적정이윤의 보장이라는 상이한 목적을 동시에 만족시킬 수 있는 수준의 예정가격을 결정하는 것은 쉽지 않을 수 있다. 그렇기 때문에 국가가 제정한 계약제도가 제 기능을 발휘해야만 양쪽을 모두 만족시키면서 양질의 계약 물품을 공급받는 동시에 예산의 효율적 집행이 가능해 질 수 있다. 예정가격의 결정이 쉽지 않은 만큼 이에 대한 개선을 요구하는 문제 제기는 지속적으로 이루어져왔다 (최민수, 2012; 이진화, 2014; 문병욱, 정재욱, 2016; 조달청, 2017). 그러나 지금까지의 연구는 수요기관인 정부의 입장에서 효율적인 예산집행을 위한 제도 개선 방안에 더 치중해있다. 이와 다르게 본 연구는 수요자인 정부기관 중심이 아닌 정부의 계약상대자인 중소 제조기업의 입장에서 공정한 예정가격 결정 방식과 그 수준의 적정성에 대한 문제점을 분석하고, 이에 대한 해결 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구 내용 및 범위

최근 코로나 19 사태로 대내외 수요 위축으로 인한 충격이 한국 경제 전반으로 확산되고 있다. 이 같은 위기상황에서는 정부의 역할이 더 강조될 수밖에 없다. 정부조달은 중소기업의 버팀목이 되어 주고 있다. 특히 공공조달이 민간 조달시장의 변화를 이끄는 모범이 되고 있는 만큼, 공정경제를 위한 조달 계약 개선 노력은 중요하다.

조달 대상은 그 목적별로 물품과 공사 그리고 일반 용역과 기술 용역 네 가지로 구분할 수 있다. 2017~2019년 3개년 조달 실적을 봤을 때 물품계약은 조달 납품 건수 기준 매년 82% 수준으로 가장 많은 부분을 차지하고 있지만²⁾, 총 금액으로 봤을 때는 40% 이하 수준으로 공사계약보다 그 비중이 적다. 한 건당 금액이 상대적으로 낮다보니 계약 체결 규모에 비해 많은 관심을 받지 못하고 이에 대한 연구도 부족한 편이다. 그러나 기업체 수 기준 360만 중소기업 중 제조업이 12% (41.6만), 건설업이 4% (13.4만) 수준으로 더 많은 기업에서 더 많은 근로자³⁾가 종사하고 있는 산업이라는 것과 제조를 통해 건설 시공 자재를 납품한다는 점 등을 고려할 때, 물품 계약의 중요성에 대한 인식의 제고와 올바른 이해 및 심층적인 연구가 필요함을 이해할 수 있다. 이에 본 연구는 중소기업을 거래상대자로 하는 물품의 제조·구매 조달을 주요 대상으로 삼고자 한다.

2) 2019년 기준 800 만 건 중 물품계약은 651만 건으로 전체 조달계약의 81.5%를 차지함.

3) 중소기업중앙회 (2019b). 종사자 수: (제조업) 448만 명, (건설업) 144만 명

그림 3 조달 목적별 건수 및 금액 현황



출처 : 조달정보개방포털, 조달목적물별 현황

본 연구는 먼저 예정가격 결정에 관한 현행 제도를 면밀히 살펴보고 이에 대한 이해를 바탕으로 입찰자인 중소기업의 입장에서 그 과정의 문제점을 분석한다. 실제로 공공조달에 참여한 경험이 있는 중소기업을 대상으로 현행 예정가격 제도에 대한 인식 조사와 이에 대한 개선 방안 의견을 수집한다. 연구와 설문 조사 결과를 바탕으로 공정한 예정가격 결정을 위한 개선 방향을 제시하고 이를 이행하기 위한 구체적인 실행 방안을 제시하는 것으로 연구를 마무리한다.

II. 물품 제조·구매의 예정가격 제도 현황

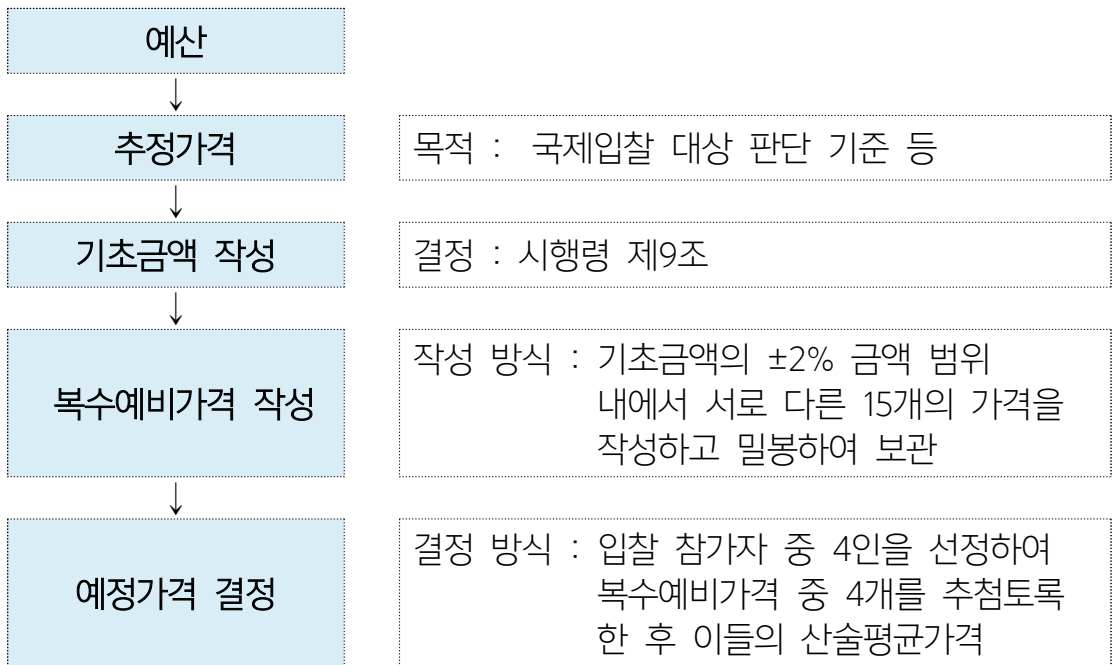
물품구매 제도는 수요발생부터 규격검토, 구매결의, 입찰공고, 낙찰자선정 및 계약체결, 납품, 검수 및 물품인수까지 일련의 모든 과정을 포함한다. 그러나 본 연구는 중소기업의 공정단가 보장을 위한 예정가격의 적정성 제고 방안을 검토하는데 그 목적이 있기 때문에, 예정가격 결정 방법 중심으로 물품 제조·구매 제도를 검토한다.

1. 예정가격 작성 절차

예정가격은 계약담당공무원이 구매를 위한 경쟁 입찰 또는 수의 시담을 하기 전에 계약 목적물의 특성 및 계약 여건 등을 고려하여 예산의 범위 내에서 구매가격으로 적정하다고 판단하여 정한 가격으로 입찰 또는 계약체결 전에 미리 작성하고 비치해 두는 가액이다. 즉 동 가격은 입찰 또는 시담에 의한 낙찰자 및 계약 금액 선정의 기준이 되며 계약체결에 대한 최고 상한금액이라는 의미를 갖게 된다.

그림 3은 예정가격의 작성 절차의 이해를 돕기 위해 그 내용을 요약한 것이다.

그림 4 예정가격 작성 절차의 개요



가. 추정가격과 예정가격

정부 물품 구매는 가장 경제적이고 경쟁이 가능한 규격의 제품을 일반 경쟁을 통해 구매하는 것을 원칙으로 삼고 있다. 다만 그 물품이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 (이하 시행령)」 제26조 ‘수의계약에 의할 수 있는 경우’의 각 호에 해당하는 경우에는 수의계약으로 진행할 수 있다. 계약을 진행하기에 앞서 먼저 계약담당공무원은 필요 물품 구매의 경쟁방식과 입찰 후 낙찰자 선정방식을 결정하기 위해 그 물품에 대해 확보된 예산과 예상 금액 등에 대한 사전 지식을 갖추고 있어야 한다. 이를 위해 먼저 예산 규모 내에서 추정가격을 작성한다. 시행령 제2조제1항은 추정가격을 조달계약을 체결함에 있어서 국가계약법 제4조의 규정에 의한 국제입찰 대상여부를 판단하는 기준 등으로 삼기 위하여 계약방법이나 예정가격이 결정되기 전에 산정되는 가격으로 정의하고 있다.

표 1 추정가격과 예정가격의 비교

	추정가격	예정가격
목적	국제입찰 대상여부 판단 기준 등 시행령 제2조의1	낙찰자 및 계약금액의 결정기준 (2020.4.7. 삭제)
결정방식	시행령 제7조	시행령 제8조
작성 시기	계약방법 및 예정가격의 결정 전	입찰 또는 계약체결 전
부가가치세	불포함	포함
관급자재비	불포함	불포함

나. 기초금액과 복수예비가격 제도

시행령 제7조제2항에 따라 개찰 전까지 예정가격은 누설되어서는 안 된다. 예정가격은 형법 제127조의 ‘공무상 비밀’⁴⁾로 입찰 전까지 그 누구도 예정가격을 알아서는 안 된다. 이에 정부는 ‘복수예비가격’ 제도를 도입하고 사전 누설로 인한 문제를 예방하고 있다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제7조의2(예정가격의 작성방법 등)

① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 법 제8조의2제1항 본문에 따라 예정가격을 작성하는 경우에는 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 결정하고 이를 밀봉해 미리 개찰장소 또는 가격협상장소 등에 두어야 하며, 예정가격이 누설되지 않도록 해야 한다.

② 법 제8조의2제1항 단서에서 “다른 국가기관 또는 지방자치단체와 계약을 체결하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음

4) 대법원 20018.3.14 선고 2006도7171 판결

각 호의 구분에 따른 경우를 말한다. <개정 2020. 5. 1.>

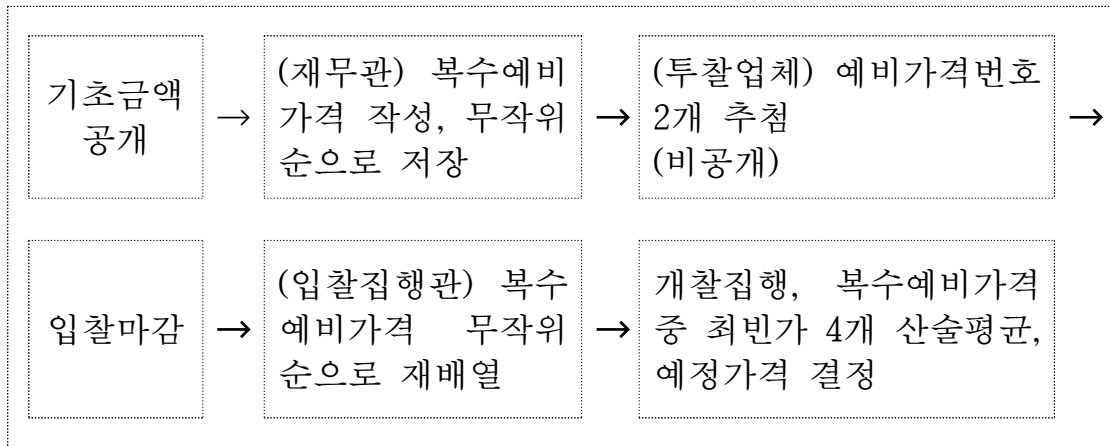
1. 예정가격을 작성하지 않는 계약: 제79조제1항제5호에 따른 일괄 입찰 및 제98조제3호에 따른 기본설계 기술제안입찰

2. 예정가격의 작성을 생략할 수 있는 계약: 제26조제1항제5호가목·바목 및 같은 조 제6항에 따른 수의계약(제30조제2항 본문에 따라 견적서를 제출하게 하는 경우는 제외한다), 제43조에 따른 협상에 의한 계약, 제43조의3에 따른 경쟁적 대화에 의한 계약 및 제70조에 따른 개산계약

[전문개정 2020. 4. 7.]

복수예비가격 결정 방법은 다음과 같다. 먼저 계약담당공무원은 시행령 제9조 및 국가계약법 시행규칙 제2장에 따라 예정가격 결정을 위한 기초금액을 작성하고, 작성된 기초금액의 금액 범위 내에서 균등한 폭으로 15개의 구간을 설정한다. 각 구간 내에서 무작위로 1개씩의 예비가격 결정 비율을 결정하여 기초 금액을 곱하여 예비가격을 산출해 작성하고 이를 밀봉하여 보관해야한다. 입찰을 실시한 후 참가자 중에서 4인을 선정하여 복수예비가격 중에서 4개를 추첨토록 한 후 이들의 산술평균가격을 예정가격으로 결정한다. 유찰 등으로 인한 재공고 시 복수예비가격은 다시 작성한다.

그림 5 복수예비가격 작성절차



출처 : 조달청 (2018)

다. 예정가격의 공개

계약예규 「예정가격작성기준」 제44조제3항은 계약담당공무원이 입찰서 제출 마감일 5일 전까지 기초금액을 작성하여야한다고 규정하였다. 그러나 국가계약법령이나 계약예규 상에는 기초금액 공개 의무를 규정하지는 않고 있다. 다만 조달청은 공정한 입찰집행의 일환으로 「조달청 내자구매업무 처리규정」(조달청훈령) 제30조에 예정가격을 공개할 것을 명시하고 있다. 즉 국가계약법령상 예정가격은 공개하지 않는 것이 원칙이나 예정가격 누설방지 및 의혹 해소 차원에서 기초금액 공개 제도를 운영하고 있는 것이므로 계약담당공무원의 판단에 따라 공개하지 않을 수도 있다⁵⁾.

5) 다만, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (이하, 지방계약법)」의 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(행정안전부 예규 제114호)에서는 ‘작성된 기초금액을 입찰서 제출 마감일부터 5일전까지 지정정보처리장치나 그 지방자치단체가 설치·운영하는 인터넷홈페이지에 공개해야’ 함을 명시하고 있다.

「조달청 내자구매업무 처리규정」

제30조(기초금액 공개 및 복수예비가격조서 작성) 1항

1. 계약담당공무원은 「국가계약법 시행령」 제9조 및 「국가계약법 시행규칙」 제2장 또는 「지방계약법 시행령」 제9조 및 「지방계약법 시행규칙」 제2장에 따라 예정가격 결정을 위한 기초금액을 작성하여야 하며, 작성된 기초금액(계약담당공무원이 기초금액을 조정할 때에는 조정된 금액을 의미한다.)을 별지 제32호 서식에 따라 입찰개시일 전날부터 기산하여 5일전까지 나라장터를 통하여 공개한다. 다만, 공고기간이 7일 이내이거나 관련 규정에 따른 긴급공고이거나 기타 불가피한 사유가 있는 경우에는 입찰개시일 전날까지 공개가 가능하며, 협상계약 및 경쟁적 대화에 의한 계약의 경우에는 이를 공개하지 아니할 수 있다.

라. 예정가격 작성의 예외와 변경

예정가격 작성은 의무사항이나 시행령 제7조제2항에 따라 예정가격의 작성을 생략할 수 있는 계약도 있다. 경쟁에 부칠 여유가 없거나 경쟁에 부쳐서는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 판단되는 경우(시행령 제26조제1항) 혹은 재난이나 경기침체, 대량실업 등으로 인한 국가의 경제위기를 극복하기 위해 기획재정부장관이 기간을 정하여 고시한 경우(시행령 제26조제6항) 등의 이유로 수의계약을 체결하는 경우가 그에 해당한다. 또한 협상에 의한 계약이나(시행령 제43조) 경쟁적 대화에 의한 계약(시행령 제43조의3) 및 개산계약(시행령 제70조)의 경우에도 예정가격을 작성하지 않아도 된다.

최초 입찰 시 작성된 예정가격은 재입찰 또는 재공고입찰의 경우에도 변경할 수 없는 것이 원칙이다(시행령 제20조제2항·제3항, 제27조제1항·제2항). 다만, 입찰자 또는 낙찰자가 없는 등의 이유로 재공고를 하고도 입찰자나 낙찰자가 없는 경우로서 당초의 예정가격으

로는 재공고 입찰에 의한 수의계약조차 체결할 수 없는 때에는 최초 입찰시 작성된 예정가격을 변경하여 새로운 절차에 의한 경쟁 입찰에 부칠 수 있다 (시행규칙 제 13조).

2. 예정가격의 결정 방법

예정가격과 관련된 규정들을 정리하면 다음 표2와 같다. 그 중 시행령 제9조와 시행규칙 제2장의 예정가격 결정에 관한 사항을 살펴 보도록 한다.

표 2 예정가격 관련 근거 규정

항목	관련 규정
예정가격의 작성방법 등	시행령 제7조의2
예정가격의 결정방법	시행령 제8조
예정가격의 결정기준	시행령 제9조
예정가격의 결정	시행규칙 제2장 (제4조~제13조)
예정가격작성기준	기획재정부 계약예규 제464호

* 상세한 법령은 붙임 참조

예정가격은 계약을 체결하고자 하는 사항의 가격의 총액에 대하여 결정하여야 한다. 다만 일정한 기간 동안 계속하여 제조·공사·수리·가공·매매 등을 하는 계약의 경우에는 단가에 대하여 예정가격을 결정할 수 있다. 장기물품제조 등의 경우에는 총제조 등에 대하여 총 제조금액 범위 안에서 관급자재 금액을 제외한 예정가격을 결정하여야 한다(시행령 제8조).

희망수량경쟁입찰 시 예정가격을 정할 때도 물품의 단가로 정해야 하고, 이 경우 국고의 부담이 되는 물품의 제조 또는 구매에 관한 입찰인 때에는 그 입찰에 부치고자 하는 물품의 총수량을 기준으로 한 예정가격조서에 의하여 당해물품의 단가를 정해야한다(시행규칙 제12조).

예정가격에는 다음의 세액을 포함시켜야 한다(시행규칙 제1조제1항).

1. 부가가치세
2. 개별소비세
3. 교육세
4. 관세
5. 농어촌특별세

3. 예정가격 결정 기준

예정가격은 낙찰자를 선정하는 기준이 되는 중요한 값이다. 먼저 시행령 제9조는 다음 그림 6와 같은 결정 기준을 설명한다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제9조(예정가격의 결정기준)

① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 다음 각 호의 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다.

1. 적정한 거래가 형성된 경우에는 그 거래실례가격(법령의 규정에 의하여 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격의 범위 안에서의 거래실례가격)
2. 신규개발품이거나 특수규격품등의 특수한 물품·공사·용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격. 이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품·공사·용역 등을 구성하는 재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤으로 이를 계산한다.
3. 공사의 경우 이미 수행한 공사의 종류별 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 중앙관서의 장이 인정한 가격
4. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 가격에 의할 수 없는 경우에는 감정가격, 유사한 물품·공사·용역등의 거래실례가격 또는 견적가격

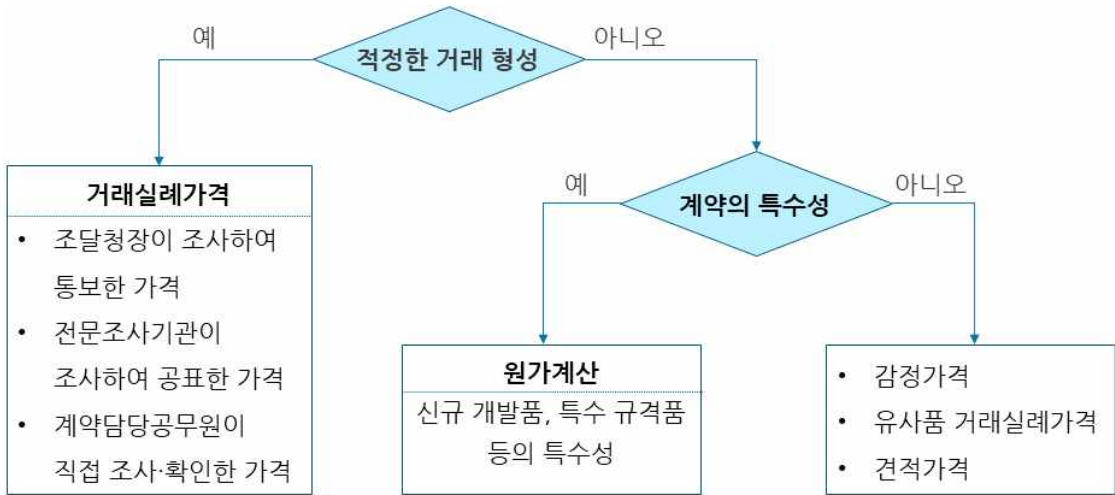
②제1항의 규정에 불구하고 해외로부터 수입하고 있는 군용물자부품을 국산화한 업체와 계약을 체결하려는 경우에는 그 수입가격 등을 고려하여 방위사업청장이 인정한 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정할 수 있다.

③각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 기타 제반여건을 참작하여야 한다.

④제1항 내지 제3항외에 예정가격의 결정에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.

우선 가장 먼저 고려할 사항은 구매하고자하는 물품의 적정한 거래 형성 여부이다. 그렇다면 그 거래실례가격을 예정가격의 기준으로 삼는다. 만약 법령의 규정에 의하여 가격이 결정된 경우에도 이를 기준으로 삼는다 (제9조제1항제1호). 하지만 신규개발품이거나 특수 규격품 등의 특수성으로 인해 적정한 거래실례가격이 없는 물품·공사·용역 등 경우에는 원가계산에 의한 가격이 예정가격의 기준이 된다 (제9조제1항제2호). 제9조제1항제3호는 공사의 경우 이미 수행한 공사의 종류별 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 중앙관서의 장이 인정한 가격으로 기준을 정하고 있다. 그리고 위의 제1호부터 제3호까지의 규정을 활용할 수 없는 경우에는 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격을 예정가격의 기준으로 삼으라고 명시해두었다. 다만, 제1항의 각 호들은 예정가격 결정의 기준일 뿐, 계약담당공무원은 계약수량, 이행 기간, 수급상황, 계약조건 기타 제반여건을 참작하여 예정가격을 결정하여야 한다.

그림 6 물품 제조·구매 예정가격의 결정기준



가. 거래실례가격에 의한 예정가격

물품구매 시 시행령 제9조제1항제1호에 따른 거래실례가격을 예정가격으로 결정하는 것은 다음 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 (이하 시행규칙)」의 제5조를 따른다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙

제5조(거래실례가격 및 표준시장단가에 따른 예정가격의 결정)

①영 제9조제1항제1호에 따른 거래실례가격으로 예정가격을 결정함에 있어서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가격으로 하되, 해당거래실례가격에 제6조제1항제4호 및 제5호에 따른 일반관리비 및 이윤을 따로 가산하여서는 아니 된다.

1. 조달청장이 조사하여 통보한 가격
2. 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문가격조사기관으로서 기획재정부장관에게 등록한 기관이 조사하여 공표한 가격
3. 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 2이상의 사업자에 대하여 당해 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격

1) 조달청장이 조사하여 통보한 가격

「조달청 가격조사 업무규정」은 시행규칙 제5조제1항제1호에 따른 거래실례가격의 조사 및 정부구매물자의 가격정보와 수요기관 자체 조달 지원을 위한 가격정보 제공업무에 필요한 사항을 규정하고 있다. 이는 조달청에서 운영하는 나라장터의 「가격정보」에 게재되고 있다.

그러나 조달청은 “조달청장이 조사하여 통보하는 가격은 현재 존재하지 아니한다”고 조달청 계약법규질의·사례에 밝히고 있다⁶⁾. 나라장터의 「가격정보」는 MAS 또는 단가계약을 체결한 가격으로 이는 계약담당공무원이 예정가격 선정 시 참고할 수는 있으나 거래실례가격으로 채택은 불가하다. 따라서 물품구매에 있어서 시행규칙 제5조제1항제1호의 ‘조달청장이 조사하여 통보하는 가격’은 없다고 볼 수 있다.

2) 전문가가격조사기관이 조사하여 공표한 가격

현재 등록된 전문가가격조사기관은 한국물가협회, 한국물가정보, 한국응용통계연구원, 대한건설협회, 한국경제조사연구원, 건설산업정보연구원이다. 조사기관이 조사할 가격은 정부가 기업 등의 대량수요자가 생산자 또는 도매상으로부터 구입하는 가격을 원칙으로 한다. 가격은 형성되는 유형에 따라 시장거래가격, 생산자공표가격, 행정지도가격으로 구분한다. 시장거래가격은 수요와 공급의 원리에 의한 시장의 가격조절 기능을 통하여 형성되는 가격이다. 생산자공표가격은 상품의 성능이나 시방 등이 표준화되어 있지 않거나 독과점으로 인하여 시장거래가격의 조사가 곤란한 경우에 생산자가 대외적으로 공표한 판매희망 가격을 말한다. 행정지도가격은 국민경제의 안정을 위하여 필요하다고 인정되는 상품에 대하여 정부가 그 거래가격의 상한선을 지정·고시하는 가격을 말한다.

6) 조달청 계약법규질의·사례 : 공개번호 191745 및 191751 (' 18.12.4), 공개번호 204017 (' 19.9.23)

가격조사는 매월 일정한 기간 내에 동일한 기준과 조건으로 면접에 의한 직접조사를 원칙으로 하고, 조사기관이 조사하여 공표하는 가격은 최빈치가격으로 한다.

3) 계약담당공무원이 직접 조사하여 확인한 가격

“계약담당공무원이 2이상의 사업자에 대하여 당해 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격”에서 유의할 사항은 시점과 직접조사의 대상에 있다. 예정가격은 역사적 가격이 아닌 결정 시점의 현재가격으로 보는 것이 타당하기에 당해 물품의 거래실례라고 규정하고 있다. 또한 직접 조사한다는 것은 타 기관 등에서 계약한 단가를 의미하는 것이 아니라, 물품을 직접 제조·생산하는 사업자를 대상으로 조사한 가격을 의미한다. 즉 당해에 동 물품을 직접 제조·생산하는 사업자에게서 직접 확인된 가격인 것이다⁷⁾.

거래실례가격과 헛갈리기 쉬운 개념이 구매실례가격이다. 이는 국가기관, 지방자치단체 및 공공기관이 물품의 생산자 또는 판매자로부터 구매한 가격을 말한다. 전년도 계약단가는 구매실례가격으로 이는 거래실례가로 볼 수 없다. 2개 이상 사업자가 타기관과 체결한 계약 단가 역시 소수 특정계약에서 형성된 단가로서 동종거래에서 일반화된 거래가격으로는 볼 수 없다. 민간거래가 아닌 공공기관의 입찰절차를 거쳐 낙찰된 가격은 예정가격 결정시에 참고할 수는 있겠으나, 위 규정에 따른 거래실례가격에 포함하기는 어렵다⁸⁾.

시행령 제9조제1항4호에 따라 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격을 예정가격의 기준으로 삼는다고 해도, 시행규칙 제 5조 및 제 10조에서 거래실례가격과 견적가격 등을 엄격히 구분하고 있으므로 유사한 품목의 조사가격 및 견적가격을 거래실례가격으로 보기는 곤란하다⁹⁾.

7) 국가를당사자로하는계약에관한법률 유권해석, 계약제도과-105 (' 11.1.31)
회계제도과-272 (' 10.2.18)

8) 조달청 계약법규질의·사례, 공개번호 193185 (' 19.1.10)

9) 조달청 계약법규질의·사례, 공개번호 214213 (' 20.1.10)

나. 원가계산에 의한 가격

공사·제조·구매(수입물품의 구매는 제외) 및 용역의 경우 영 제9조제1항제2호에 따라 원가계산에 의한 가격으로 예정가격을 결정함에 있어서는 그 예정가격에 재료비,노무비,경비,일반관리비,이윤을 포함시켜야 한다(시행규칙 제6조). 원가계산을 할 때 단위당 가격은 거래실례가격 또는 「통계법」 제15조에 따른 지정기관이 조사하여 공표한 가격이나 기획재정부장관이 단위당 가격을 별도로 정한 경우 또는 각 중앙관서의 장이 별도로 기획재정부장관과 협의하여 단위당 가격을 조사·공표한 경우에는 해당 가격을 의미한다(시행규칙 제7조). 그리고 원가계산에 의한 가격으로 예정가격을 결정함에 있어서 일반관리비의 비율은 시행규칙 제8조제1항에 제조업 분류별로 지정된 비율을 초과하여 계산하지 못한다. 또한 제조·구매의 경우 이윤율은 노무비·경비(기획재정부장관이 정하는 비목은 제외) 및 일반관리비의 합계액에 25%를 초과할 수 없다(시행규칙 제8조제2항).

다. 감정가격 등

거래실례가격과 원가계산에 의한 가격에 의할 수 없는 경우에는 다음의 순서에 따른 가격으로 한다(시행규칙 제10조).

1. 감정가격: 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 감정평가법인 또는 감정평가사(「부가가치세법」 제8조에 따라 평가업무에 관한 사업자등록증을 교부받은 자에 한한다)가 감정평가한 가격
2. 유사한 거래실례가격: 기능과 용도가 유사한 물품의 거래실례가격
3. 전적가격: 계약상대자 또는 제3자로부터 직접 제출받은 가격

III. 현행 예정가격 제도의 문제

계약규정 상의 ‘우대가격 유지의무’는 「물품구매(제조) 계약추가특수조건」 제23조제2항과 「물품 다수공급자계약 업무처리규정」 제32조제2항에 따라, 상품의 가격을 시장거래가격¹⁰⁾과 같거나 낮게 유지하도록 하는 계약 조건이다. 이 조건은 중소기업이 치열한 경쟁에서 살아남기 위해 책정한 시장 가격보다 정부에 더 낮은 가격으로 납품해야한다는 의미이다. 경제학적 이론으로 보면 완전 경쟁 시장에서 기업의 이윤은 0 (zero-profit)이라고 가정한다. 현실의 기업 경영과는 괴리가 있겠지만 그만큼 과도한 경쟁 상태에서 기업은 마진을 포기한 가격으로 납품을 최우선시하고 있다. 그런데 정부는 그 가격과 같거나 더 낮은 가격을 의무화하고 있다.

정부정책은 일반 시장에 있는 사기업에게 주는 메시지가 된다. 공정경제와 대중소 기업의 상생협력을 강조하는 정부의 정책적 노력은 사회 인식 및 하도급 거래관행 개선에 크게 기여했다. 정부의 가격정책도 마찬가지다. 정부와 기업 간의 거래 형태 자체가 중요한 의미를 갖는다. 조달은 단순히 상품과 서비스의 구매를 뜻하지 않는다. 조달은 하나의 정책의 수단으로 성장과 혁신의 목표 달성을 위한 도구이다. 중소기업에게는 시장 참여기회와 이익창출, 경쟁력 강화의 여건을 마련해주는 정책 수단이다. 특히 정부 조달이 중소기업의 주요 판로로서 조달 시장에서의 가격지지 여부가 기업의 사활을 좌우할 수 있다는 것도 좌시해선 안 된다. 정부조달의 적정한 수준의 가격지지가 이뤄지지 않을 때, 결국 그 부담은 또 다른 국민인 근로자, 소비자에게 돌아간다는 점도 기억해야할 것이다.

따라서 정부 조달의 가격 결정은 그 어느 과정보다 신중하게 이뤄져야한다. 이번 III장에서는 정부 조달 중 특히 예정가격의 결정과 관련된 제도의 문제점을 살펴보도록 한다.

10) 여기서 시장거래가격이란 계약상대자가 수요기관과 직접 계약을 체결하는 경우의 가격 또는 계약상대자의 직접 판매 가격, 총판 공급가격 등 시장에 공급한 가격을 말한다. (물품 다수공급자계약 업무처리규정 제32조제2항)

1. 예정가격 결정 기준 우선순위 적용의 모호성

시행령 제9조가 정해둔 예정가격의 결정기준의 첫 번째는 적정한 거래가 형성된 경우의 거래실례가격이다. 그러나 신규 개발품이거나 특수 규격품 등의 특수성으로 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격을 기준으로 삼고, 공사의 경우 표준시장단가를, 이상의 규정으로 가격을 정할 수 없는 경우에는 감정가격, 유사 거래실례가격 또는 견적가격을 예정가격의 기준으로 삼게 되어있다.

또한 예정가격을 결정함에 있어서 적정한 거래가 형성된 경우 국가계약법 시행규칙 제5조제1항에서 정한 바와 같이 1. 조달청장이 조사하여 통보한 가격, 2. 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문가가격조사기관으로서 기획재정부장관에게 등록한 기관이 조사하여 공표한 가격 및 3. 계약담당공무원이 2개 이상의 사업자에 대하여 당해 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격을 그 기준으로 삼아야한다. 이러한 거래실례가격의 적용에 있어서는 우선순위가 없는 것으로서 계약담당공무원은 계약목적물의 특성, 이행 기간, 수급상황 및 시장여건 등을 고려하여 그 중 가장 적합하다고 인정되는 거래실례가격을 선택할 수 있다¹¹⁾.

그러나 II장의 제도 현황에서 살펴본바와 같이 우선 조달청장이 조사하여 통보한 가격은 존재하지 않는다. 또한 전문가가격조사기관이 공표하는 물품의 종류에 한계가 있고, 유사한 물품이라도 그 사용처나 활용 목적 등에 따라 세부 규격 등에 차이가 발생할 수 있기 때문에 완전하게 동일한 물품의 거래실례가가 형성되지 않았을 수 있다. 즉, 거래실례가가 존재하는가에 대한 판단부터 개별 계약담당공무원의 경험과 해당 물품에 대한 사전 지식 등에 따라 그 결과가 달라질 수 있다.

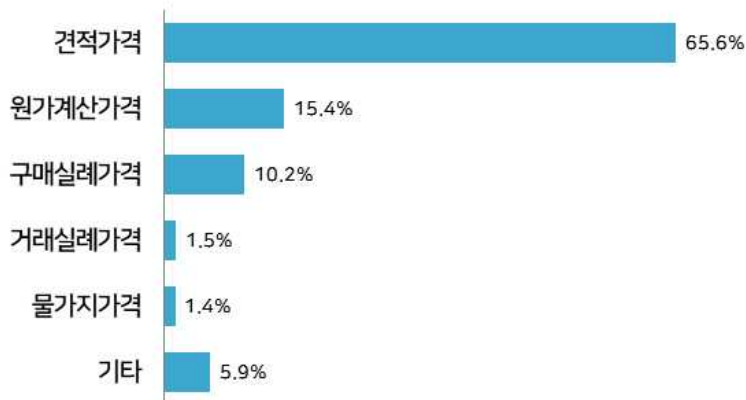
거래실례가가 형성되지 않은 이유가 계약의 특수성 때문이라면 원가계산을 하지만 그렇지 않은 경우 감정가격, 유사한 거래실례가격 또는 견적가격을 기준으로 삼게 된다 (그림 7 참조). 그러나 거래의

11) 조달청 계약법규질의·사례, 공개번호 155908 (' 16.7.14) 및 159469 (' 16.10.27)

유사성에 대한 결정 기준이 없기 때문에 결국 예정가격을 결정하는 기준은 계약담당공무원 개인의 고유 판단 영역이다.

많은 조달 정보가 공공정보로 공개되어 있지만 계약담당공무원이 활용하는 예정가격의 결정 기준에 대한 실태 조사나 객관적인 자료는 공개되어 있지 않다. 그러나 조달청의 한 연구보고서 (2017)를 통해 그 상황을 미루어 짐작할 수 있다. 동 보고서에 따르면 예정가격 결정을 위한 가격자료 활용률은 다음과 같다.

그림 7 조달청 가격자료 활용률



출처 : 조달청 (2017)

2013~2015년 3개년 동안 시설공사의 경우는 100% 원가계산 가격을 사용해 예정가격을 결정했다. 반면, 3년간 35,462 건의 물품계약의 경우는 예정가격의 기준으로 견적가격을 가장 많이 활용(65.6%)하고 있는 것으로 나타났다. 견적가격 다음으로 많이 활용되는 것은 원가계산가격(15.4%)과 구매실례가격(10.2%)이었다. 거래실례가격과 전문가 가격조사기관이 공표한 가격은 각각 1.5%와 1.4%로 가장 저조했다.

또한 기획재정부 (2019)의 보고서에 따르면, 조달청의 2016년~2018년 3년간 물품 및 용역 계약 실적 대비 원가계산용역기관의 원가계산용역 실적을 살펴보면, 건수 기준으로 0.92% 수준에 불과하다¹²⁾.

12) 조달청의 물품 및 용역 원가계산용역 실적 (원가계산용역 실적/조달청 내자 계약실적)

2016	2017	2018	3개년 평균
0.97%	0.96%	0.84%	0.92%

이는 원가계산용역기관의 원가계산 실적이 매우 미미하고 그 자료의 활용도 또한 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

시행규칙 제10조는 거래실례가격 혹은 원가계산으로 예정가격을 결정할 수 없는 경우에 대해 감정가격, 유사한 거래실례가격, 견적가격으로 예정가격의 기준으로 삼는다는 우선순위를 정해두었지만, 현장에서는 구분 없이 적용한다는 의견이 지배적이다.

거래실례가격이 있음에도 불구하고 기업의 견적가격을 기준으로 예정가격을 산정하는 것은 실제로 국가계약법이나 지방계약법을 따라 계약을 체결하는 계약담당자들에 대한 감사원의 빈번한 지적사항이기도 하다.

<감사원 주의요구 사례>

제 목 : 계약 관련 거래실례가격 적용 부적정

소관청 : 한전원자력연료

내 용 : 국가계약법 시행령 제9조의 규정에 따르면 예정가격 결정 시 적정한 거래가 형성된 경우에는 그 거래실례가격을 적용하고, 거래실례가격 등에 의할 수 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격, 감정가격, 유사한 거래실례가격 또는 견적가격 등으로 예정가격 결정방법을 순차적으로 적용하도록 되어있다.

위 회사는 거래실례가격의 존재 여부를 확인한 후 거래실례가격이 없을 때 업체 견적가를 적용하여 예정가격을 결정하여야 한다. 그런데 계약담당자들이 거래실례가 있는 물품의 경우에도 6건의 구매계약을 업체 견적가로 예정가격을 결정하였다.

<서울시 감사위원회 주의·통보 사례>

제 목 : 물품 구매사업 예정가격 심사 부적정

관계기관 : 서울교통공사

내 용 : 계약담당자는 입찰이나 계약체결 전에 예정가격 (기초금액 포함)의 적절성과 적법성을 심사하여야한다 (지방계약법 시행령 준용). 거래실례가격을 우선적으로 적용하여 예정가격을 결정하여야 하고 거래실례가격이 존재함에도 다른 방식에 따라 예정가격을 결정하여서는 안 된다. 또한 금액기준에 따른 1인 견적 수의계약은 거래실례가격 유무를 살펴 비교·검토하여 가장 경제적인 가격으로 예정가격이 결정되도록 심사하여야 했다. 그러나 해당공사는 이전에 거래된 같은 품목의 거래실례가격에 대하여 파악이 가능한데도 구매 당시 업체 견적가를 예정가격 결정기준으로 적용하였다. 또한 금액 기준 1인 격적 수의계약 20건도 이전에 동일한 품목의 거래내역을 계약대장을 통해 알 수 있음에도 거래실례가격 유무 파악을 소홀히 하여 가장 경제적인 가격으로 심사하지 않았다.

2. 가격 적정성 판단 기준의 임의성

예정가격의 선정은 계약의 모든 과정 중 가장 중요한 단계이고 그만큼 가장 많은 시간이 소요되는 단계이다. 앞서 예정가격 선정의 중요성에 대해 수차례 강조했다, 예정가격의 결정 과정과 결과는 계약담당공무원의 개인의 적정성 판단 능력에 기대는 구조로 그 중요도에 비해 상대적으로 엄밀함과 일관성이 결여되어 있다. 다음에서 살펴볼 자료는 이러한 지적이 기우가 아님을 보여준다.

우선 각 자료에 대한 담당자의 편향된 믿음이 그 결과에 반영될 여지가 존재한다. 계약담당공무원들은 구매실례가격에 대한 신뢰도가 가장 높고 견적가격에 대한 신뢰도가 가장 낮다고 응답했다 (조달청, 2017). 그 결과 각 가격자료에 따라 이를 예정가격에 적용하는 비율의 편차가 큰 것으로 나타났다. 표 3에서 확인할 수 있듯이, 구매실례가격은 100% 가까이 인정을 하면서 직접 확인한 거래실례가격은 총액계약의 경우 88.2%밖에 인정하지 않고 있다. 가장 많이 활용되고 있는 견적가격 (활용도 65.6%)과 원가계산가격 (활용도 15.4%)의 적용률은 각각 83.9%와 85.0%로 가장 낮은 수준이다. 이 보고서의 결과만 놓고 봤을 때 기재부가 인정한 전문가가격조사기관의 물가지가격은 활용도도 가장 낮고 (1.4%) 적용률도 가장 낮아 (77.8%) 전문가가격조사기관의 가격조사 결과의 실용성에 의문을 제기하게 된다.

또한 같은 유형의 가격자료를 활용하더라도 계약 종류에 따라서도 그 적용률이 상이함을 볼 수 있다. 평균적으로 단가계약의 경우는 예정가격의 기준자료의 95.8%를 적용하고 총액계약의 경우 83.7%를 적용한다.

송영일 외(2011)가 진행한 예정가격 결정요인에 대한 실증 분석 결과에 따르면, 계약담당공무원은 예정가격 결정시 과거 실적 가격을 가장 중요하게 고려하며 중소기업보다 대기업에 대하여 더 높은 예정가격을 적용하고 있는 불합리한 계약 행태를 밝힌바 있다. 또한 실제로 가장 많이 활용되고 있는 외부 기업의 견적가격 또는 원가계산 자료에 대한 신뢰성 부족 등으로 기업이 제공한 정보는 예정가격 산정 시 잘 반영되지 않고 외면 받는 것이 현실이다 (문병옥, 정재욱,

2016).

표 3 가격자료 별 예정가격 적용 비율

구분 ¹³⁾	3개년 평균(단위: %)		
	단가계약	총액계약	평균*
견적가격	93.5	82.5	83.9
원가계산가격	84.8	85.2	85.0
구매실례가격	99.9	99.2	99.8
거래실례가격	94.7	88.2	94.0
물가지가격	93.5	76.6	77.8
기타	99.5	92.2	93.2
평균	95.8	83.7	86.3

*평균은 계약종류 별 건수를 고려한 값

가격 적정성 판단 기준의 비일관성은 원가계산방식을 통한 계약금액 산정 시에도 나타난다. 조달청은 우수조달물품 지정업체와 제3자 단가계약 체결을 위한 예정가격 산정 시 거래실례가격이 형성되지 않은 계약 건은 원가계산 방식으로 결정한다. 시행규칙 제6조제1항에 따르면 원가계산 방식으로 예정가격을 산정할 때에는 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤 등의 비목 별로 가격을 정하도록 되어 있다. 이 때 물품별로 일관된 기준을 적용하여 예정가격 산정 시 합리적인 사유 없이 계약담당자별로 각기 다른 기준을 적용하여 예정가격 산정의 합리성이 저해되지 않도록 하고 있다. 그런데 조달청은 이윤의 경우 일관된 결정기준이 부재해 예정가격 기준에서 정한 최대 이윤율 25% 이하의 범위 내에서 계약담당자가 재량으로 이윤율을 적용하고 있다. 감사원은 동일 물품이라 하더라도 계약 건마다 이윤율을 달리 적용한 단가계약 사례를 확인하고 이를 지적하고 있다.

13) 단가계약은 국가계약법 제22조에서 일정 기간 계속하여 제조, 수리, 가공, 매매, 공급, 사용 등의 계약을 할 필요가 있을 때에는 해당 연도 예산의 범위에서 단가에 대하여 계약을 체결할 수 있다고 나와 있다. 총액계약은 단가계약처럼 법조문에 명시적으로 나타나지는 않으나 정부의 계약은 총액계약을 원칙으로 한다. 시행령 제8조의 예정가격의 결정방법에도 총액을 기준으로 정한다고 되어있다. 총액계약의 경우 계약 대상물품의 수요량이 확정되지만 단가계약은 예정된 수요량에 대해 계약을 체결한다. 표 3의 전체 계약을 봤을 때 단가계약은 22%, 총액계약은 78% 수준이다.

<감사원 통보 사례>

제 목 : 협상기준가격 등 산정기준 불합리

소관청 : 조달청

내 용 : 감사원 감사기간 중 2015년 1월부터 2016년 10월까지 원가계산 방식으로 예정가격을 산정한 제3자 단가계약 업무를 수행한 10명의 계약담당자 중 6명은 동일 물품에 대하여 동일한 이윤율 (25%, 10%)를 적용한 반면, 나머지 4명은 동일 물품이라 하더라도 계약 건마다 이윤율을 달리 적용하였다. 결정기준을 마련하지 아니한 채 계약담당자의 재량에 따라 결정해, 합리적인 사유 없이 계약담당자에 따라 동일 물품 등에 대한 계약금액이 달리 산정되는 등 예정가격 결정업무의 일관성 및 계약 참가업체 간의 형평성을 저해하고 있는 실정이다.

3. 수요기관 편의주의

시행규칙 제5조제1항제3조에서 ‘계약담당공무원이 직접 조사·확인한’ 거래실례가격은 타 기관 등에서 계약한 단가를 의미하는 것이 아니라, 물품을 직접 제조·생산하는 사업자를 대상으로 조사한 가격이다. 2개 이하 사업자가 타기관과 체결한 계약단가는 소수 특정 계약에서 형성된 단가로서 동종 거래에서 일반화된 거래가격으로 보기 어렵다는 것이 조달청의 해석이다¹⁴⁾. 또한 공공기관이 과거 구매했던 구매실례가격은 거래실례가격으로 채택하거나, 예정가격의 기준으로 삼을 수 있는 근거는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 수요기관의 편의주의에 따라 가격기준으로 삼을 수 없는 구매실례가격을 예정가격의 기준으로 빈번히 활용하고, 이를 가장 신뢰하고 있는 것으로 나타났다 (조달청, 2017).

2019년 12월 31일 폐지된 「수요물자 가격관리규정」의 제9조 거래실례가격의 조사에 따르면 공공기관이 구매한 실례가격이 거래실례가격으로 인정되어 왔음을 알 수 있다. 이는 기재부의 「불합리한 예정가격 산정 관행 권고사항 (’ 15.3.5)」에도 나오는 내용으로 ①덤핑가격 ②직전 낙찰금액 ③다른 공공기관 낙찰금액 ④다량납품 할인행사가격 (다수공급자) ⑤염매가격 등을 언급한 것과 대조된다.

「수요물자 가격관리규정」
(조달청훈령 제5094호, 2019. 12. 31., 폐지)

1. 조달청장이 조사하여 『가격정보』에 게재한 가격
2. 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문가격조사기관으로서 기획재정부장관에게 등록된 기관이 조사하여 공표한 가격
3. 공공기관이 구매한 실례가격
4. 법령에 따라 결정된 가격 또는 요금
5. 가격담당공무원이 2이상 사업자로부터 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격

14) 국가를 당사자로하는 계약에 관한 법률 유권해석, 계약제도과-105, ' 11.1.31,

조달청 계약법규질의·사례에서도 A사에서 기존에 발주하여 체결된 계약 단가의 경우, 발주기관 계약담당공무원이 2이상의 사업자에 대하여 당해 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격이 아니라면 거래실례가격으로 볼 수 없고, 공공기관의 입찰절차를 거쳐 낙찰된 가격은 거래실례가격에 포함하기 어렵다고 보고 있다¹⁵⁾.

결국 조달청 한 편에서는 과거의 거래실적은 구매실례가로 인정되지 않는다고 유권해석해온 반면, 다른 한 편에서는 공공기관이 구매한 실례가격을 두고 예정가격의 기준으로 삼아왔던 것이다. 한 연구자의 간담회 결과 담당 공무원이 민간 기업의 거래 실례를 직접 조사하는 경우는 많지 않았고, 결국 과거 공공구매 거래실례인 구매실례가를 예정가격의 기준으로 삼는 것으로 볼 수 있다고 판단했다 (이진화, 2014). 그리고 그 관행이 아직 남아 있는 것으로 보인다.

15) 조달청 계약법규질의·사례, 공개번호 193185, (' 19.1.10), '거래실례가격 해당여부 문의'

4. 과거 시점 중심의 가격 결정

계약담당공무원이 가장 신뢰하는 과거의 구매실례가나(조달청, 2017) 원가계산에 의한 가격, 그리고 사업자 2인 이상을 대상으로 조사하는 거래실례가격 모두 계약 체결 과정 이전의 과거 가격이다. 당해 연도 혹은 최근 몇 개월 내의 가격을 조사할 것을 명시하고 있지만, 그 기간을 명확히 정해놓지는 않았다.

중소기업실태조사의 제조업 전체 제조원가명세서를 보면, 당기총제조비용 중 재료비, 노무비, 경비가 차지하는 비중은 각각 60%, 13%, 26% 수준이다 (중소기업중앙회, 2019a). 물가상승률, 명목 임금 상승률 등으로 시간이 지날수록 점점 증가할 수밖에 없는 비목도 있지만, 가장 많은 비중을 차지하는 재료비의 경우 원재료 가격의 비교적 급격한 상승과 하락이 모두 가능하기 때문에 각 시점에 맞는 적정한 가격의 책정이 필요하다. 예정가격 결정이 계약 체결 시점에 맞춰져야 구매 수요자인 정부 기관이 불필요한 고가 계약을 피할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 계약상대자인 기업도 물품 제조 상황에 맞는 적정한 가격을 요구할 수 있다.

가장 최근의 가격을 객관적으로 분석할 수 있는 원가계산조차도 신규개발품의 경우를 제외하고는 사실상 과거자료에 근거해 예정가격을 결정하게 되어있다. 「(계약예규) 예정가격작성기준」 제34조 원가계산 자료의 비치 및 활용을 보면, 계약담당공무원은 원가계산에 의한 예정가격을 작성함에 있어서 계약상대방으로 적당하다고 예상되는 2개 업체 이상의 최근년도 원가계산 자료에 의거하여 계약목적물에 관계되는 수치를 활용할 수 있다. 혹은 동 업체의 제조(공정)확인 결과를 활용하여 비목별 가격결정과 일반관리비 계상을 위한 기초자료로 활용할 수 있다고 되어있다. 따라서 실제로 대부분은 과거 자료에 근거해 예정가격이 결정되고 있다고 볼 수 있다.

5. 기업의 적정가격 확인을 위한 절차 부재

현재의 예정가격 결정 구조 하에서 정부 계약의 두 가지 목적인 정부예산 절감과 계약상대자의 적정 이윤 보장의 달성 가능성을 확인해볼 필요가 있다. 사실상 정부의 구매는 이미 편성되어 있는 예산 내에서 집행하기 때문에 그 가격의 상한선은 결정되어 있고 이에 맞춰 추정금액과 예정가격을 결정하기 때문에, 정도의 차이는 존재하더라도 예산 절감은 얼마든지 가능한 구조이다. 그러나 계약상대자의 적정이윤 보장이라는 목적은, 먼저 입찰에 참여하는 중소기업이 자신의 원가를 객관적으로 분석해 적정 이윤 보장을 위한 가격 수준을 확인 가능하다는 전제가 만족되어야 한다. 그리고 이를 투찰금액에 반영했을 때 비로소 달성 가능해진다. 그러나 현실적으로 공개된 기초금액에 맞춰서 투찰금액을 기입해 내는 중소기업은 자신이 받아야 할 최소한의 이윤도 고려하기 어렵다. 국가계약법이 명시한대로 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 거래가 이뤄지기 위해서는 계약 전 기업이 자기 객관화를 통한 주도적 가격 결정 과정이 반드시 선행될 필요가 있다.

2006년 폐지된 예산회계법시행령 제78조에서는 적정한 거래실례가격이 있는 경우는 원가계산을 예정가격의 기준으로 삼을 수 없다고 했지만, 거래실례가격이 있는 경우라도 대량구매의 경우 원가계산을 실시하도록 규정했다. 거래실례가격의 적정성 판단이 주관적일 수밖에 없고 대량구매의 기준이 명백하지 않아 사실상 모든 물품의 구입에 원가계산이 가능했다. 따라서 개정된 시행령과 시행규칙의 제도 하에서는 오히려 중소기업의 이익률 수준을 가늠할 수 있는 입지가 좁아졌다고 볼 수도 있는 것이다.

문병욱과 정재욱 (2016)은 기초예비가격의 합리적 산정과 효과적인 사업목적 달성을 위한 정부계약제도의 취지에 부합할 수 있도록 외부 견적가격의 신뢰성 제고를 위한 제도적 장치가 필요함을 주장한 바 있다. 구매하는 재화의 가격은 제조하는 업체의 규모, 제조 물량 등에 따라 규모의 경제가 적용되어 달라질 수밖에 없다. 그러나 매 계약체결 마다 원가계산을 통한 단가를 분석한다면 예산 투입, 계약

체결 기간 장기화 등의 현실적인 제약이 존재하고, 원가계산 비용을 계약상대자에게 전가하는 문제 등이 발생할 수 있다. 따라서 업체별로 상이한 환경을 고려하여 자신의 견적가격을 확인하고 적정이윤을 담보할 수 있는 수준으로 가격을 책정할 수 있는 구조적 장치를 제도적으로 마련하되, 견적가격의 객관성을 높일 수 있는 방안이 중요한 과제가 될 것이다. 이는 국가와 기업이 진정 대등한 관계에서 거래를 하기 위한 첫 걸음이 될 것이다.

6. 물품 제조·구매와 공사의 예정가격 결정 비교

가. 공사 예정가격 산정 제도

공사 예정가격 결정의 기본적인 절차는 그림4의 물품 제조·구매와 크게 다르지 않다. 다만, 건설공사의 경우에는 그 특수성으로 인하여 동일한 대상에 대한 적정한 거래실례가격을 확인하기 어렵다. 신규개발품, 특수규격품 등의 특수성으로 인하여 거래실례가격이 없는 경우 원가계산에 의한 예정가격을 기준으로 삼기 때문에 공사는 원가계산에 의존할 수밖에 없다. 또한 다른 차이는 중앙관서의 장이 인정한 표준시장단가에 따른 가격은 원가계산에 따른 가격과 택일 할 수 있다는 점이다 (시행령 제9조제1항제3호).

시행규칙 제5조 (거래실례가격 및 표준시장단가에 의한 예정가격의 결정)제2항은 표준시장단가에 따른 예정가격을 결정 시 이미 수행한 공사의 종류별 계약단가, 입찰단가와 시공단가 등을 토대로 시장상황과 시공 상황을 고려하여 산정해야한다고 규정하고 있다. 표준시장단가는 과거 수행된 공사로부터 축적된 공종별 단가를 기초로 매년의 인건비, 물가상승률 그리고 시간, 규모, 지역 등에 대한 보정을 실시하여 차기 공사의 예정가격 산출에 활용하는 방식으로 2015년 3월 1일 도입되었다. 계약예규 예정가격작성기준 제37조 (표준시장단가에 의한 예정가격의 산정)제2항에 따라 추정가격이 100억 원 미만인 공사에는 표준시장단가를 적용하지 않는다.

표 4 공사의 예정가격 작성기준

구분	내용
거래실례가격	<ul style="list-style-type: none"> 적정한 거래가 형성된 가격
원가계산에 의한 가격	<ul style="list-style-type: none"> 공사시공과정에서 발생한 재료비, 노무비, 경비의 합계 공사원가계산서를 작성하고 비목별 산출근거를 명시한 기초계산서를 첨부
표준시장단가	<ul style="list-style-type: none"> 추정가격 100억 원 이상 공사 공종별 표준시장단가에 의한 산출
표준품셈	<ul style="list-style-type: none"> 추정가격 100억 원 미만 공사 대표적이고 보편적이며 일반화된 공종, 공법을 기준으로 작업 당 소요되는 노무량, 장비사용시간 등으로 작성
감정가격, 유사거래 실례가격, 견적가격	<ul style="list-style-type: none"> 거래실례가, 표준품셈, 표준시장단가 등이 없는 경우

나. 표준시장단가 도입 배경 및 효과

공사계약 또한 물품 제조·구매와 마찬가지로 계약금액의 적정성에 대한 논란은 오랫동안 지속되어 왔다. 건설 업계 종사자 대부분은 공사비 산정을 위한 예정가격제도, 표준시장단가 등 현행 제도의 절차와 그 수준이 부적절하다며 이에 대한 개선을 요구해왔다 (전영준, 2018). 뿐만 아니라 지속적인 채산성 악화, 공공 부문 영업이익 감소 추세 지속, 공사 예정가격 하락으로 인한 유찰 업체 증가 등의 문제도 함께 제기되어 왔다. 이는 품질 저하, 안전사고 증가 등과도 무관하지 않으며, 거시적으로는 결국 일자리 창출과 소득주도 성장과도 상관관계를 갖고 있다.

다음 표 5는 공사계약의 낙찰제도와 관련하여 최초의 최저가 낙찰제도 도입과 폐지, 그리고 재도입과 다시 전면 폐지되는 변천사를 요약한 것이다.

표 5 공사 낙찰제도의 변천

시기	낙찰제도	비고
1962.1.	최저가낙찰제도	최저가낙찰제도 도입
1993	- 최저가낙찰제도 : 20억원 이상 - 제한적최저가낙찰제도 : 20억원 미만 (예정가격 85% 이상에서 최저가)	- 제한적최저가낙찰제도는 중소기업 보호를 위해 소규모 공사 적용
1995	- 적격심사제도 : 100억원 이상 - 제한적최저가낙찰제도 : 100억원 미만 (예정가격 88% 이상으로 상향 조정)	성수대교 붕괴 (94.10.) 등 부실 시공 문제 대응으로 적격심사제도 도입
1999	적격심사제도	적격심사제도 전면 시행 및 최저가낙찰제도 폐지
2001	- 최저가낙찰제도 : 1000억원 이상 - 이외는 적격심사제도	적격심사 변별력 저하, 건설업 구조조정 촉진 등의 이유로 최저가 낙찰제도 재도입
2016	- 종합심사낙찰제도 : 300억원 이상 모든 공사 - 이외는 적격심사제도	300억원 이상 공사에 대해 종합심사낙찰제도 도입 및 최저가 낙찰제도 폐지

출처 : 한국조세재정연구원 (2017) <표IV-1> 바탕으로 저자 재구성

이에 정부는 적정 공사비 확보를 위한 다양한 제도 개선 노력을 지속적으로 추진해왔다. 먼저 1995년 실적공사비 제도의 시행근거를 마련하고 표준품셈을 대한건설협회에 관리를 위탁하였다. 그리고 실적공사비 회계예규를 제정하고 2004년 실적공사비 제도를 처음 시행하였다. 시행 이후 정부는 연 2회 단가집을 발표하고 주기적으로 표준품셈을 제·개정 해왔다. 그리고 실적공사비 제도가 약 10년 동안 시행되면서 적정공사비 산정의 필요성이 대두되자, 다양한 거래실적 정보 활용, 관리기관의 신뢰성 회복, 사업 특성 반영 및 보정장치 마련, 전체 공사비 적정성 확보 등을 목표로 표준시장단가로 명칭과 그 체계를 변경하였다 (김상범, 2017).

2015년 표준시장단가 제도를 도입하고 이와 함께 공사비 산정위원회의 인적 구성을 기존 발주청 18명 민간 9명에서 발주청과 민간의 비율을 1대 1로 조정하고, 건설업계, 협회 등을 표준시장단가 및 품

셈에 대한 ‘공사비산정기준 관리기관’에 파견해 현장의 소리를 반영할 수 있도록 했다. 당시에 이를 두고 시세를 반영한 공공공사비 현실화를 통해 매년 4천억 원 이상의 공공공사비 증가 효과가 나타날 것으로 기대했었다. 공사비산정 기준 심의위원회의 역할은 근로기준법 개정에 따라 최대 근로 가능시간이 68시간에서 52시간으로 단축됨에 따라 실 작업일수에 맞춰 건설 기계장비의 연간표준가동시간을 변경하거나, 편제개편 등을 통해 관리의 효율화 제고 등의 개정을 통해 공사비 가격 현실화를 위한 방안을 고안한다. 가장 최근에 발표된 2020년 상반기 건설공사 113개 공종 표준시장단가는 전기 대비 평균 2.45% 상승했다.

다. 물품 제조·구매 및 공사 예정가격 결정의 비교

공공공사의 경우 적정한 시장가격의 반영을 위하여 국가, 지방자치단체, 정부투자기관에서 시행하는 건설공사의 예정가격을 산정하는 기초자료로 활용하기 위한 표준시장단가와 표준품셈 제도를 운영하고 있다. 그러나 공사비의 적정성 제고를 위한 제도 개선 건의 사항을 보면 조달 계약의 목적물만 다를 뿐, 이를 주장하는 기본적인 배경은 유사하다. 물품과 공사 모두 예정가격 결정을 위한 첫 번째 기준은 거래실례가격이다.

공공공사비의 현실화 및 적정성 제고를 주장하는 근거들은 다음과 같다. 공사를 수주하지 않으면 인력 감축, 폐업 등을 감수할 수밖에 없어 물량 부족에 따른 과잉 경쟁 상황으로 손실이 나더라도 입찰에 참가할 수밖에 없는 업계의 상황, 원가 절감에 대한 근거나 합리적인 이유 없이 비전문적·비과학적인 예산 삭감, 가격 평가 중심의 입·낙찰제도, 낙찰하한을 근접 운찰제 등이다 (한국건설관리학회·한국건설산업연구원, 2018). 전체의 99%를 차지하는 중소 건설업계의 부실은 지역경제를 위축시켜 산업 전반을 무너뜨릴 것이라는 업계의 경고, 일자리 축소에 대한 우려, 저가 공사에 따른 초기 공사비 감축으로 유발된 부실 공사와 이로 인한 과도한 유지·보수 비용 투입 등의 주장은 이를 물품의 제조·구매에 대입하여 보더라도 동일하게

적용될 수 있음을 알 수 있다.

「건설기술진흥업무 운영규정」에 따라 국토교통부 내에는 표준시장단가 및 품셈 등 공사비 산정기준을 심의하기 위한 공사비산정기준심의위원회를 두고 있다. 한국건설기술연구원을 공사비산정기준 관리기관으로 지정해 대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한건축사협회 등으로부터 관리자료를 수집하고 표준시장단가 및 품셈의 제정·개정 등을 담당하게 했다. 이 기관이 수집하는 자료는 이미 수행한 공사의 계약단가, 입찰단가와 시공단가 등 표준시장단가 산출에 필요한 자료, 건설현장의 시장상황과 시공 상황 등 건설공사비 보정체계 구축에 필요한 자료, 공사비 산정기준 조사, 연구 등에 필요한 자료 등이 있다 (동 운영규정 제87조). 표준시장단가 적용대상 공정 및 단가는 공사비산정기준심의위원회가 국토교통부장관의 사전협의를 거쳐 제출된 표준시장단가 심의안에 대하여 심의한 후 확정한다. 공사비산정기준 관리기관의 장은 표준시장단가에 활용할 수 있는 건설공사 종류별 건설공사비 지수를 산출하여 매월 발표한다.

공사 계약에 적용되는 표준시장단가 제도가 물품 계약 예정가격의 적정성 제고를 위한 정답이 될 수는 없다. 그러나 실적공사비는 2004년 도입 후 10여 년간 평균 36.5% 하락하고 표준품셈 역시 2006년 이후 지속적인 하향조정으로 평균 18% 하락했지만, 실적공사비의 계단식 하락 폐해를 개선하기 위해 도입된 표준시장단가는 6.9% 상승했다는 것에 주목할 필요가 있다 (전영준, 2018). 물품 계약 역시 가격 정상화를 위한 지속적인 노력이 필요한 이유이다.

IV. 공정단가 확보를 위한 예정가격 결정의 실태 및 인식 조사

1. 조사개요

가. 조사 목적

중소제조업체가 판단하는 조달가격의 적정 수준과 최근 3년간의 제조원가 및 조달가격의 변화 추이를 가늠한다. 예정가격 현행 제도의 문제점을 파악하고 적정성을 제고하기 위한 방안을 모색하기 위해 업계의 의견을 파악한다.

나. 주요 내용

본 설문을 통해 알고자 하는 주요 내용은 다음과 같다.

- 최근 3년간 입찰 참여 대비 낙찰 횟수
- 공공조달 입찰 참여 시 가격 책정 방식
- 예정가격의 적정가격 수준
- 예정가격과 적정가격의 차이 발생원인
- 예정가격 제도 전반의 개선 방안 의견
- 예정가격 결정 기준의 우선순위
- 예정가격 적정성 검토를 위한 추가 절차의 필요성

다. 조사 대상 및 응답 기업 특성

2019년 한 해 동안 이뤄진 316,261 건¹⁶⁾의 물품 계약 중 ‘총액 계약’ 및 ‘일반/제한 경쟁 계약’ 건을 ‘중소기업자간 경쟁 제품 계

16) 전체 조달 건수는 계약 횟수와 납품요구 횟수의 합이고, 물품 계약 건수는 계약 체결한 횟수이다. 단가계약이나 제3자단가계약의 경우 1회 계약을 체결한 뒤 납품요구를 통해 조달이 이루어진다.

약이행능력심사' 를 통해 낙찰되어 최종 계약을 진행한 중소기업을 대상으로 한다¹⁷⁾. 응답한 기업 수는 총 500 개다. 조사 대상 선정 방식에 대한 자세한 내용은 부록 1에서 설명한다.

표 6 설문 응답 기업 특성

전체		사례수 (개)	비중 (%)
		500	100
업종	제조	384	76.8
	건설	75	15
	도소매	7	1.4
	정보/통신	26	5.2
	전문/과학/기술/교육	1	0.2
	시설관리/지원	5	1
	기타	2	0.4
2019년 매출액	50억 미만	324	67.5
	50~100억 미만	82	17.1
	100억 이상	74	15.4
종사자	10인 미만	178	35.6
	10~20인 미만	140	28
	20~50인 미만	124	24.8
	50인 이상	58	11.6
	20인 미만	318	63.6
	20~50인 미만	124	24.8
	50인 이상	58	11.6
소재지	수도권	201	40.2
	비수도권	299	59.8

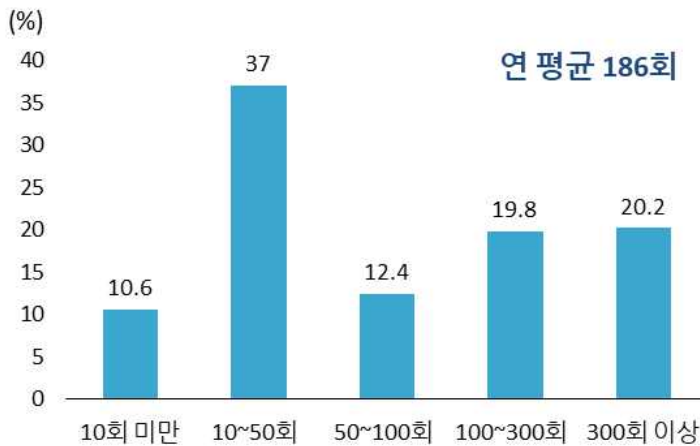
17) 설문조사 기간 : 2020년 9월 1일 ~ 2020년 9월 15일

2. 조사 결과

가. 기업의 조달 현황

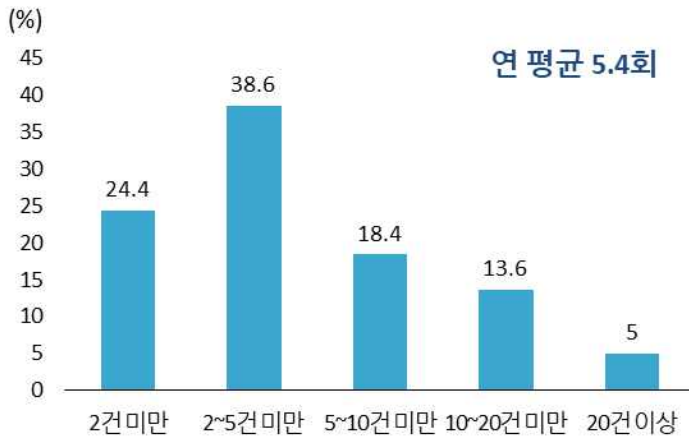
2019년 중소기업자간 경쟁 제품 물품 조달 입찰에 참여하여 최종 계약을 진행한 500개의 중소기업이 최근 3년간의 조달 경험에 대해 응답한 결과는 다음과 같다. 먼저 기업들은 연평균 186회 입찰에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 특히 절반 이상의 기업이 1년에 평균 50회 이상 입찰에 참여하고 있다.

그림 8 연 평균 조달 입찰 참여 빈도별 비중



그러나 최종 낙찰된 계약은 절반 이상의 기업이 5회 미만이라고 응답했다. 전체 연 평균 5.4회 계약을 진행한다고 응답해 186회 응찰 시 5.4회 낙찰로 평균 낙찰 확률은 2.9%로 나타났다.

그림 9 연 평균 공공조달 계약 낙찰 빈도별 비중



또한 매출 중 조달이 차지하는 비중은 다음과 같이 나타났으며 500개 기업 평균은 35.4% 수준인 것으로 확인되었다.

표 7 매출 내 조달이 차지하는 비중

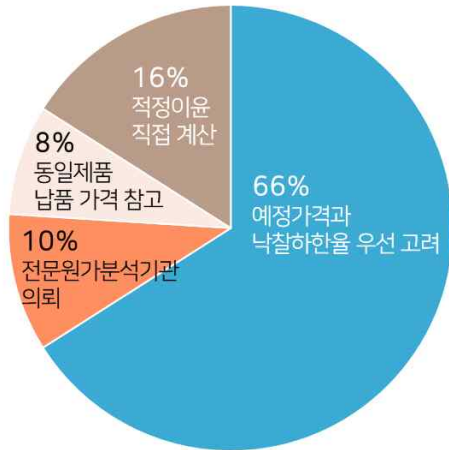
매출 내 조달 비중	20% 미만	20~40% 미만	40~60% 미만	60~80% 미만	80% 이상
사례수 (개)	250	76	56	68	50
비중 (%)	50.0	15.2	11.2	13.6	10.0

나. 조달가격 적정성에 대한 업계 현황 및 의견 파악

예정가격은 해당 계약건의 실제적인 상한 금액으로 볼 수 있다. 때문에 합리적인 구매를 위해 정부기관에서 적정한 수준의 예정가격을 설정하는 것은 매우 중요한 문제이다. 그러나 그에 못지않게 공정한 수준의 이익을 확보하기 위해 중소기업에게도 중요한 사항이다. 특히 10개 기업 중 7개(66%)는 자신의 적정이익을 계산하고 투찰 금액을 정하는 것이 아니라 예정가격과 낙찰하한율을 우선 고려해서 입찰 금액을 책정하고 있는 것으로 나타났다. 특히 현 제도에서는 중소기업이 자신의 적정이윤과 적정단가를 계산해서 이를 주장할 수 있는 참여 경로가 없고, 수요기관이 일방적으로 예정가격을 결정하고 있

다. 따라서 정부가 적정한 수준으로 예정가격을 정하는 것이 더욱 중요함을 알 수 있다.

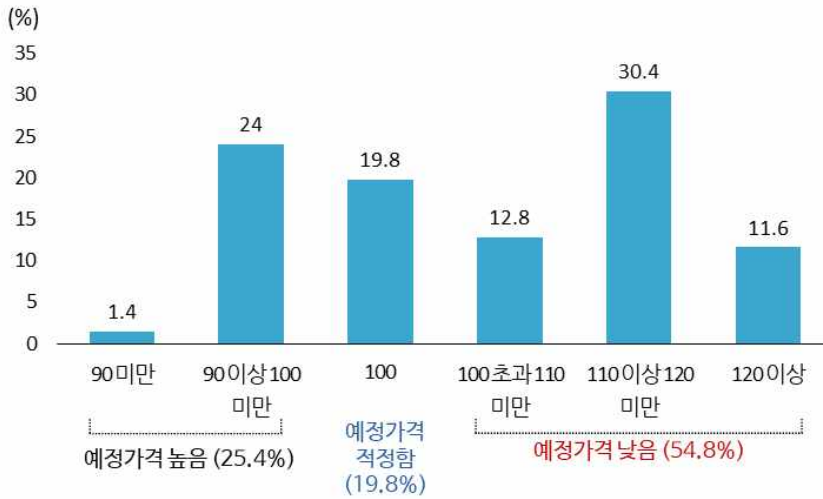
그림 10 입찰 참여 시 가격 책정 방식



설문조사 대상 기업의 평균 ‘낙찰업체 투찰율’¹⁸⁾은 88.264%이다. 예정가격이 100이라고 보면 업체는 88.3의 가격을 인정받는 것이다. 또한 예정가격의 적정성을 묻는 질문에 대하여 절반 이상의 기업인 54.8%가 현재 예정가격을 100으로 봤을 때, 100 초과 예정가격의 적정수준이라고 응답했다. 이는 조달가격의 적정성 제고를 위해 예정가격 현실화의 필요성을 단적으로 보여준다.

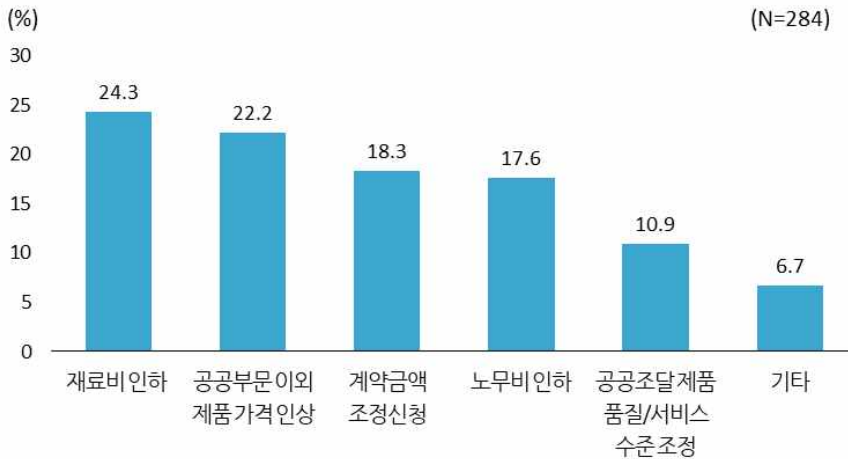
18) 조달정보개방포털 정보공개 내역 기반

그림 11 예정가격의 적정성



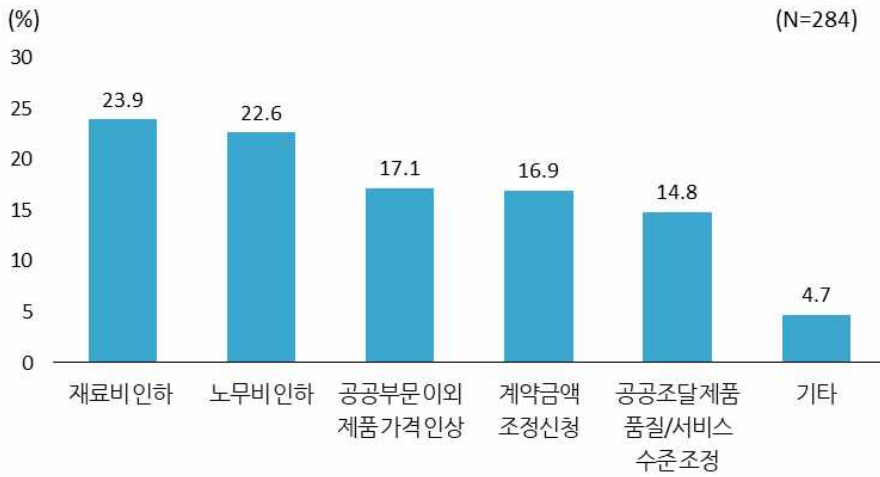
특히 기업은 현재의 걱정하지 않은 조달 가격 문제에 대응하기 위해 저가 원자재 구매 등을 통해 재료비를 인하하거나, 다른 거래 대상의 물품 가격 인상, 또는 계약금액 조정신청 및 종사자 수 감축 등을 통해 노무비를 인하한다고 응답하였다.

그림 12 부적정한 조달 가격 대응 방안 (1순위 기준)



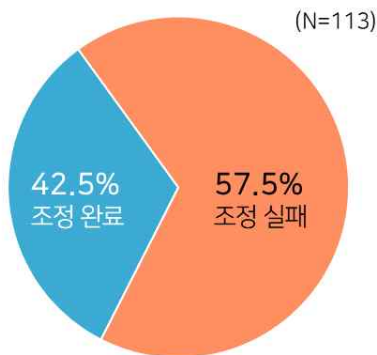
또한 1,2,3순위를 모두 고려했을 때 가장 많이 나온 응답은 ‘저가 원자재 구매 등을 통한 재료비 인하 (23.9%)’ 와 ‘종사자 수 감축 등을 통한 노무비 인하 (22.6%)’ 로 공공조달의 저가계약이 일자리 감소와 조달 물품 품질 저하의 직접적인 원인이 될 수 있음을 확인하였다.

그림 13 부적정한 조달 가격 대응 방안 (1+2+3 순위 기준)



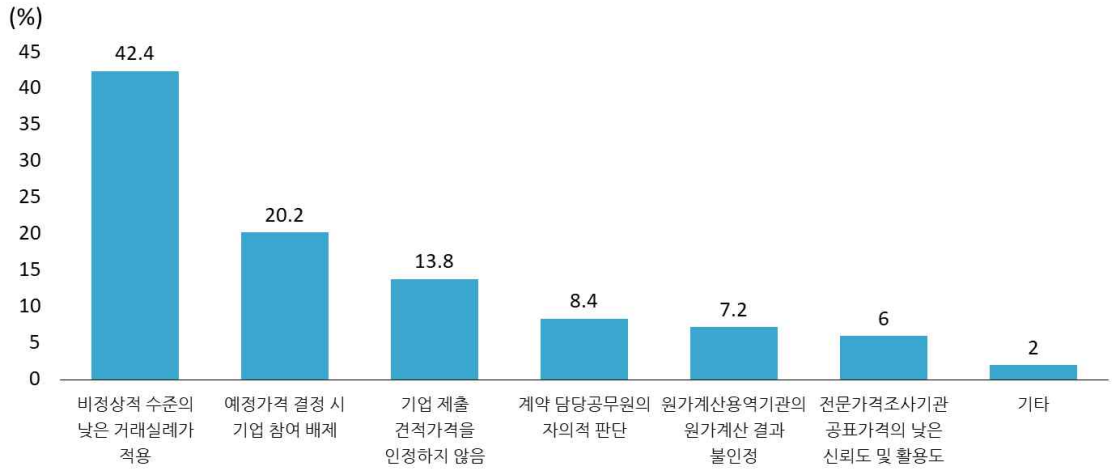
또한 물가변동으로 인한 계약금액 조정신청을 한 경우에 조정 성공률은 32.5%에 그치는 것으로 나타났다.

그림 14 물가변동으로 인한 계약금액 조정신청 결과



다음은 예정가격이 적정하지 않은 이유에 대한 기업의 의견이다. 먼저 가장 많은 응답은 예정가격 책정 시 비정상적 수준의 낮은 거래실례가를 적용 (42.4%)한다는 점이다. 다음으로 현행 제도 상 예정가격 결정 시 기업의 참여가 배제 (20.2%)되어 있고, 기업이 제출한 견적가격을 인정해주지 않는다는 문제 (13.8%)가 있다고 응답했다.

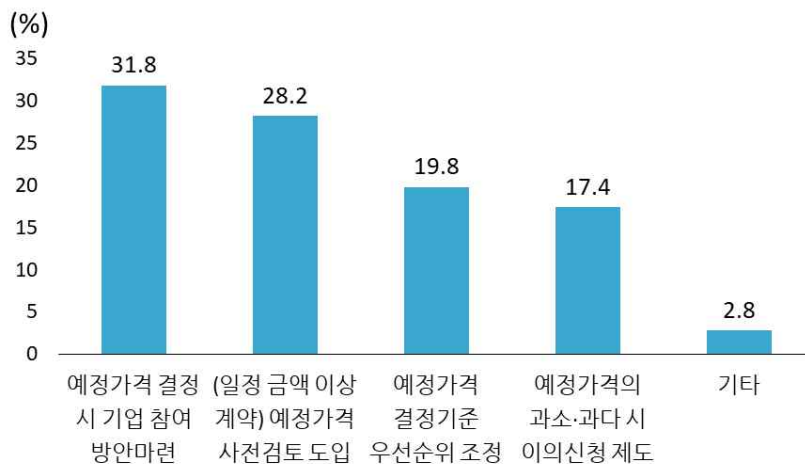
그림 15 예정가격이 적정하지 않은 이유



다. 예정가격 결정기준 개선방안

중소기업은 예정가격 제도 전반의 개선을 위한 과제로 기업참여 방안 마련 (31.8%)과 일정 금액 이상의 계약에 대해서는 예정가격 사전 검토 제도 도입이 필요 (28.2%)함을 강조했다. 또한 예정가격 결정 기준의 우선순위 조정(19.8%)도 필요하다고 응답했다.

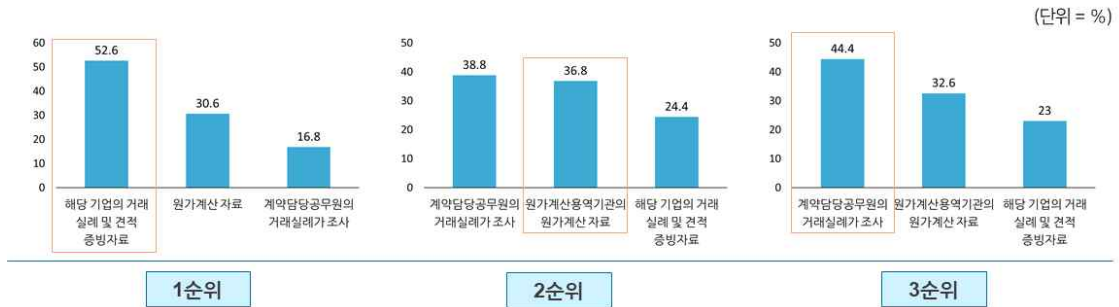
그림 16 예정가격 제도 전반의 개선을 위한 과제



특히 이중 예정가격 결정기준의 우선순위에 대해서는 해당 기업의 거래 실례 및 견적 증빙자료가 최우선 되어야 한다고 응답했다. 다음

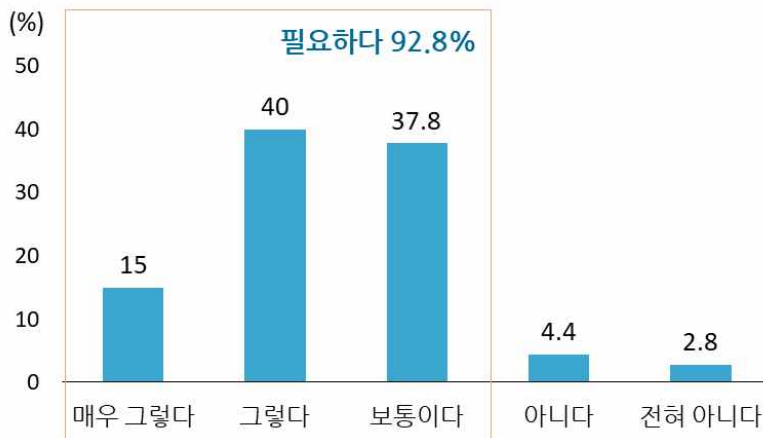
으로는 원가계산용역기관의 원가계산 자료, 마지막으로 계약담당공무원이 2개 이상의 사업자를 대상으로 조사한 거래실례가격을 꼽았다.

그림 17 예정가격 결정기준의 우선순위



또한 기업의 92.8%는 전문가 집단 등에 의한 예정가격 적정성 검토를 위한 추가적인 절차가 필요할 것으로 내다봤다.

그림 18 적정성 검토를 위한 추가적 절차의 필요성



3. 시사점 도출

예정가격과 낙찰하한율은 조달 시장 가격을 결정하는 두 축이다. 두 값 모두 수요기관인 정부가 결정해 고시하고 있는데, 낙찰하한율은 계약 금액대 별로 입찰가격 산식이 정해져있고, 금액에 무관하게 모두 88%에 맞춰져있다. 그 의미를 좀 더 자세히 알아보면 다음과 같다.

현재 중소기업자간 경쟁물품 계약이행능력심사의 점수 기준은 표8과 같다. 입찰 가격을 제외한 다른 항목은 모두 만점을 받을 경우를 가정하여 낙찰 가능한 최소한의 예정가격 대비 가격 투찰율은 88%이다. 예를 들어 고시금액 (2.1억) 미만의 경우 적격통과점수가 88점이므로 가격 점수를 제외한 나머지 비가격 항목에서 30점 만점에 만점을 받았다면, 가격 점수가 58점이면 적격통과 점수이다. 가격 점수를 58점으로 만드는 낙찰률이 예정가격 대비 88%이고, 이 가격 이하로 투찰 시 낙찰되지 못한다. 그러나 적격통과 점수 이상인 기업 중 가장 낮은 금액을 투찰한 기업에게 유리하다. 따라서 기업에게 낙찰하한율 근처의 금액을 써서 낼 강한 유인이 생긴다. 이번 설문조사 대상 기업의 평균 투찰율은 88.264%이다. 예정가격 대비 88.3%만 가격으로 인정받고 있다는 의미이다.

표 8 중기간경쟁 계약이행능력심사 기준

조달청-중소기업자간 경쟁 (2020.04.01.)

구분	고시금액 미만	고시금액 이상 ~5억원 미만	5억원 이상 ~10억원 미만	10억원 이상
적격통과점수	88점			
낙찰하한율	87.995%			
입찰 배점	70	70	60	55
가격 산식	$70 - 4 \times \left[\left(\frac{91}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right]$	$70 - 4 \times \left[\left(\frac{91}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right]$	$60 - 4 \times \left[\left(\frac{91}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right]$	$55 - 4 \times \left[\left(\frac{91}{100} - \frac{\text{입찰가격}}{\text{예정가격}} \right) \times 100 \right]$

이렇게 낙찰하한율이 고정되어 있고, 수요기관의 계약담당공무원이 예정가격을 결정해 제시하는 상황에서 입찰에 참여하는 기업들은 자

기주도적인 가격 결정이 가능한지 설문을 통해 확인해보았다. 본 설문조사를 통해 밝혀진 것과 같이 응답 기업의 66%는 적정한 이윤이나 단가를 계산하기보다 예정가격과 낙찰하한율만을 우선 고려해서 입찰 가격을 정하고 있다. 기업 규모로 봤을 때 특히 기업의 규모가 클수록 이런 경향은 오히려 더 뚜렷하게 나타났다. 규모가 큰 중소기업은 낙찰하한율만을 고려해 어떻게든 낙찰을 받는 것에 집중하는 반면 규모가 작은 기업은 적정 가격을 상대적으로 더 신경 쓰는 것으로 나타났다. 특히 10인 미만의 영세한 기업에서 전문원가분석기관에 의뢰한다는 응답이 가장 높게 나와 입찰 가격을 확인하는데 어려움이 있을 것으로 짐작할 수 있다.

현재 예정가격 그런데 이들 기업 중 절반 이상이 예정가격의 적정성에 문제의식을 갖고 있다. 모든 기업들이 무작정 예정가격이 더 높아져야한다고 주장하는 것은 아니다. 20% 수준의 기업은 현재의 적정가격이 적정하고, 25% 수준의 기업은 현재 예정가격이 적정가격보다 더 높다고 응답하기도 했다. 그러나 과반수 이상의 기업은 예정가격이 현재보다 더 상승해야할 것으로 응답했다. 현재의 수준을 100으로 볼 때 평균 104.4 수준의 가격을 적정한 것으로 보고 있는 것으로 나타났다.

적정하지 않은 조달 가격에 대해 중소기업에 어떻게 대처하고 있는지는 주목할 만한 대목이다. 가장 많은 기업은 재료비를 인하한다고 응답해 (24.3%) 적정하지 않은 조달 가격은 품질 저하와 직접적으로 연결될 수밖에 없음을 확인할 수 있었다. 또한 공공부문 이외의 소비자나 거래기업 제품의 가격을 인상한다는 응답(22.2%)이 그 뒤를 이었다. 가장 주목할 만한 점은 종사자 수 감축 등을 통해 노무비를 인하한다는 응답이다 (17.6%). 이 외에도 적정하지 않은 조달 가격에 대응방안으로는 ‘입찰참여 포기’ (9건), ‘손해나 이윤율 감소를 그냥 감수 (계약 파기 시 부정당제재)’ (14건) 한다는 응답이 대다수였고, 원재료사에 단가인하를 요청하거나 복지비를 절감한다는 응답도 있었다. 결국 정부의 효율적인 구매를 위한 가격 결정이 소비자와 기업, 국민의 부담으로 돌아가고 있는 셈이다.

또한 물가 변동으로 인한 계약금액 조정신청 경험을 가진 기업은

많았지만, 조정 성공률은 절반 이하인 것으로 나타났다. 현재 공정위는 대중소 기업간의 상생을 강조하며 납품단가 조정협의권자 확대 등을 담은 하도급거래 공정화에 관한 법률 개정안이 입법예고했다¹⁹⁾. 민간기업의 상생만을 강조할 것이 아니라 정부 스스로가 납품대금 정상화를 위해 얼마나 노력을 했는지 돌아볼 필요가 있을 것이다.

앞서 III장에서 예정가격 제도의 문제 중 제도 상의 문제로 우대가격 유지의무로 기업이 마진을 포기한 가격으로 납품을 하는 현실을 지적한 바 있다. 기업들은 예정가격의 수준이 적정하지 않은 이유를 여기에서 찾고 있다. 42.4%의 기업은 비정상적 수준의 낮은 거래실례가를 사용하기 때문이라고 응답했다. 또한 예정가격을 결정할 때 기업이 참여할 방안이 없다는 점도 지적했다 (20.2%). 예정가격 결정기준으로 기업이 제출한 견적가격을 많이 활용하고 있음에도 불구하고, 견적가격을 충분히 인정하지 않는 현실도 문제가 있다고 응답했다 (13.8%).

예정가격 제도 전반의 개선을 위한 과제로는 ‘예정가격 결정 시 기업 참여 방안 마련 (31.8%)’, ‘일정금액 이상 계약 건에 대해 예정가격 사전검토 도입 (28.2%)’, ‘예정가격 결정기준 우선순위 조정 (19.8%)’ 등 순이었다. 예정가격 결정기준의 우선순위에 대해서는 1순위로 해당 기업의 거래 실례 및 견적 증빙자료를 뽑아 기업들이 예정가격 결정 시 가격 자료 제출 의지를 확인할 수 있었다. 또한 예정가격 결정을 위한 추가적인 절차의 필요성에 대해서도 92.8%가 긍정적으로 대답해 예정가격의 정상화 및 현실화가 시급한 과제임을 확인할 수 있었다.

19) 2020년 10월 5일까지 입법예고

V. 공정단가 확보를 위한 예정가격 개선 방안 및 기대효과

1. 예정가격 작성 기준 개선방안

지금까지 예정가격과 관련된 논의는 단순히 예정가격의 인상을 통해 중소기업의 이윤율을 높여야 한다는 주장을 위함이 아니라는 것을 분명히 할 필요가 있다. 본 연구가 정의하는 공정단가는 국가계약 본연의 목적인 좋은 물건을 합리적인 가격에 구매하는 동시에 중소기업의 적정 이윤을 보장해주는 가격이다. 즉, 동일한 거래 교섭력을 갖춘 국가와 계약상대자가 각자 추구하는 서로 상이할 수밖에 없는 두 가지 가치를 동시에 만족시킬 수 있는 가격을 의미한다. 앞서 III 장과 IV 장에서는 문헌연구와 설문조사를 통해 공정단가 확보를 위한 예정가격의 결정 과정에 존재하는 제도 및 운영상의 문제를 확인했고, 이번 V 장에서는 이를 개선하기 위한 방안을 찾고자 한다.

본 연구에서 기업들의 의견 조사 결과에 기초해 제시할 개선방안을 요약하면 다음 표9과 표10 같다. 이에 대한 상세한 내용은 각 절에서 살펴보도록 한다.

표 9 예정가격 작성 및 결정 개선방안

구분	내용
<p>개선방안 1</p> <p>(현행)</p>	<p>예정가격의 기초금액 결정 시 기업 제출 가격자료 참고 [시행령 제9조3항, 계약예규 정부 입찰·계약 집행기준 제77조 수정]</p> <p>기업은 입찰가격 외에는 거래실례가·적정가격 등 제시 불가능 구매규격 사전공개 시, 의견 제시만 가능</p>
<p>개선방안 2</p> <p>(현행)</p>	<p>기업제공 거래실례가를 시행령 제9조의 거래실례가격*으로 인정 [시행규칙 제5조제1항 수정]</p> <p>*조달청장이 조사·통보한 가격, 전문가격조사기관의 공표가격, 계약담당공무원이 직접 조사한 가격. 실제 거래실례가 미반영 가능성 높음</p>
<p>개선방안 3</p> <p>(현행)</p>	<p>예정가격조서 작성 시 적정성 검토 여부 표기 [시행규칙 제4조 수정]</p> <p>예정가격 적정성 검토 확인 과정 없음</p>
<p>개선방안 4</p> <p>(현행)</p>	<p>예정가격 적정성 검토 기구*</p> <p>*작성한 예정(기초)가격과 기업 가격자료의 차이가 현저할 때 등 [시행규칙 제13조 수정]</p> <p>물품의 경우 가격 적정성을 판단할 제 3자 전문기관 부재</p>

위의 개선방안이 적용된다면 예정가격과 관련되어 생기는 변화는 다음과 같다.

표 10 예정가격 개선방안을 통한 변경사항

구분	개선방안 적용 시의 변경사항
기업의 가격자료 제출	구매규격 사전공개 기간, 의견 제시와 더불어 가격자료 제출 가능
구매규격 사전공개	사전공개 절차 생략 가능한 계약 외에는 규격서 사양서 등 계약목적물에 대한 정보와 함께 배정된 예산 수준 까지 함께 공개
예정가격의 결정기준	기업이 제출한 가격자료 (거래실례가 또는 견적가격 증빙자료)도 예정가격의 결정기준으로 추가 적용
예정가격의 작성절차	① 추정가격 작성 → ② 설계가격 또는 조사가격 작성 → ③ 업계 제출 가격자료 및 검토 결과 작성 (신설) → ④ 기초금액 작성 → ⑤ (복수예비가격 작성) → ⑥ 예정가격조서 작성 → ⑦ 예정가격 결정
예정가격조서 작성	예정가격조서에 가격적정성 검토 여부 확인 추가 적용
예정가격 적정성 검토	업계 제출 가격자료와 작성된 예정(기초)가격의 차이가 현저할 경우 이를 검토해줄 수 있는 전문기구 신설

2. (개선방안 1) 예정가격의 기초금액 결정 시 기업 제출 가격자료 참고

정부계약은 예산지출의 공정성과 투명성을 확보하는 동시에 정책적 목표를 달성할 수 있어야 한다. 예산지출의 공정성과 투명성 확보는 적정한 기초금액 혹은 예정가격의 결정에서 시작된다. 예정가격의 결정이 공정할수록 계약상대자는 더 높은 적정이윤을 보장받고 정부기관은 더 많은 예산 절감을 기대할 수 있다. 그러나 기본적으로 정부계약 계약환경의 가장 큰 특성은 정보의 불균형으로 발생할 수 있는 역선택과 도덕적 해이의 문제다. 발주기관과 계약상대자 사이에는 정보의 비대칭이 존재하기 때문에 계약담당공무원이 견적가격 또는 원가계산 자료를 가장 많이 활용한다고 해도 외부 기업이 제공한 가격 정보에 대한 신뢰가 부족하다.

또한 가격 자료를 활용한 예정가격 결정에 있어서 조달 업무를 담당하는 계약담당공무원의 가격 자료 활용 실태와 입찰 참여 기업의 인식 간에 상당한 간극이 존재하고 있다. 이는 실제로 예정가격의 기초금액을 결정하기 위해 가장 많이 사용되고 있는 가격 자료는 견적가격과 구매실례가임에도 불구하고, 입찰 참여 기업은 예정가격이 적정하지 않은 이유로 견적가격의 신뢰성보다 비정상적인 거래실례가격의 활용을 꾀는 것을 통해 미루어 짐작할 수 있다.

이런 문제는 잠재적 계약상대자인 중소기업이 가격자료를 제출함으로써 일정 부분 해소가 가능하다. 계약담당공무원이 2개 이상의 사업자로부터 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격을 거래실례가로 사용하는 경우, 그 가격조사는 시장경제원리에 따라 거래되는 가격을 다양하고 폭넓게 확인하고 적정한 가격을 포착할 수 있도록 해야 한다. 그러나 현실적으로 계약담당공무원이 담당하는 모든 계약의 물품에 대해 해박한 지식과 전문성을 갖추기는 어렵다. 시장에 존재하는 가장 최근의 최적 거래실례가격을 파악하는 것도 쉽지 않다. 그래서 계약담당공무원이 예정가격을 결정하는 기준으로 참고할 수 있는 가격자료를 잠재적 계약상대자 혹은 입찰 예정기업이 직접 제공해주는 것이다.

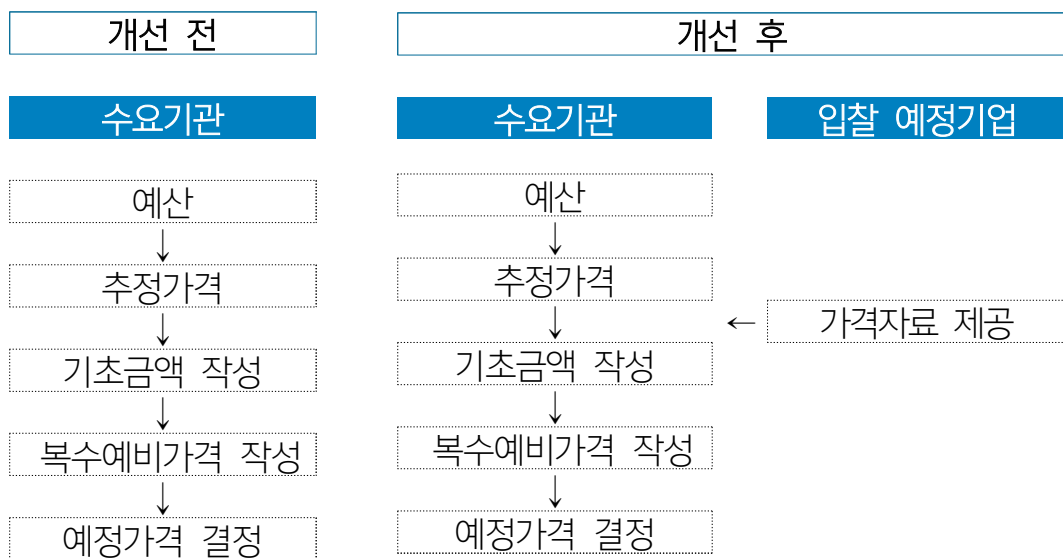
입찰 예정기업은 예정가격의 기초금액 확정 전에 다음과 같은 가격

자료를 제출할 수 있다.

- 세금계산서 사본
- 계약서 사본
- 거래명세표 사본
- 원가계산서
- 공표가격표 또는 업체 견적서 가격
- 매출원장 사본 등

위의 가격자료는 현재 다수공급자계약에 참여하는 중소기업들이 가격협상을 위해 조달청에 제출하고 있는 가격증빙자료이다. 조달에 참여하는 중소기업이 충분히 준비할 수 있고, 실제로 조달청에서 인정하고 있는 가격자료인 것이다. 또한 현재 조달청지침 「중소기업자간 경쟁물품에 대한 계약이행 능력심사 세부 기준」 제3조의 제출서류 및 심사자료 요구에도, 계약의 종류에 따라 ‘물품납품(판매) 실적증명원’이나 ‘내자(계약/납품) 실적증명서’를 첨부해야하고, 민간거래실적에 대해 계약서, 세금계산서, 거래명세표 등의 증빙자료를 첨부하도록 되어 있다. 따라서 관련 자료를 준비하는 것이 공급자인 중소기업에게 부담을 증가시키는 요인으로 작용할 여지는 적다. 기존 입찰 제도의 과정 중 일부 그 순서를 조정하는 수준이다.

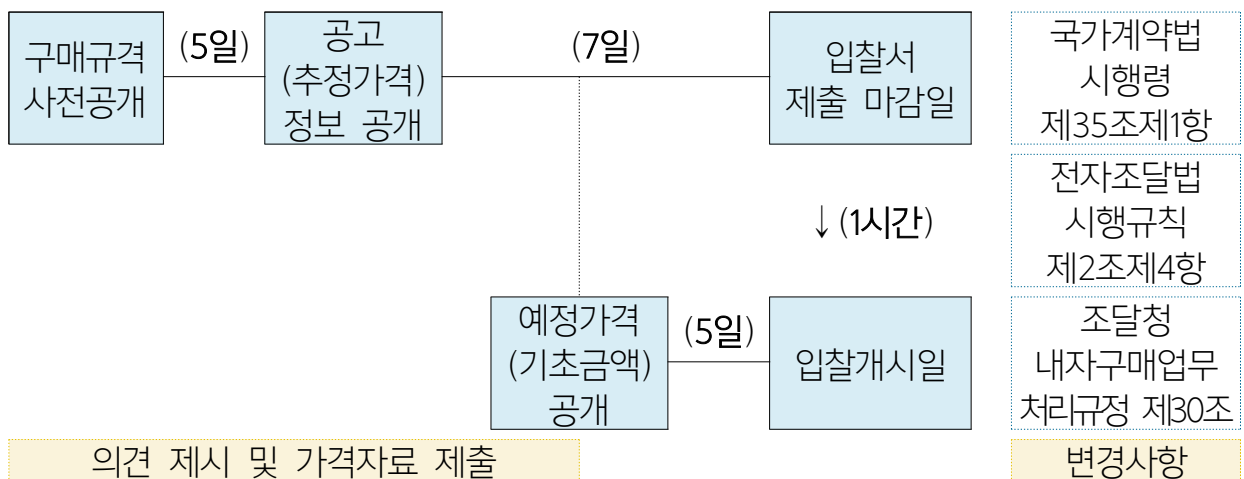
그림 19 예정가격 개선방안1



현재 「계약예규 정부 입찰·계약 집행기준」 제77조에 따르면 계약담당공무원은 물품 및 용역을 경쟁 입찰에 부치고자 할 때에는 구매규격을 사전에 공개해야한다²⁰. 구매규격 사전공개는 5일간으로 하고 전자조달시스템을 통해 공개하고 있다. 이후 입찰에 관한 정보를 공지하는데, 입찰서 제출마감일의 전일로부터 기산하여 7일전에 공고를 올려야 한다 (시행령 제35조제1항). 공고 내용에는 품명, 규격, 수량, 납기, 인도조건 등의 입찰에 부치는 사항과 입찰참가자의 자격, 낙찰자 결정방법, 계약의 착수일 및 완료일 등을 포함한다 (시행령 제36조). 구매규격 사전공개는 경우 생략할 수 있는 경우의 수가 많다.

개선방안 1의 개요를 살펴보면, 입찰 과정에서 기초금액의 공개 전에 기업이 해당 물품의 가격자료를 제출하도록 하고, 이를 참고해 계약담당공무원이 예정가격 작성에 참고하는 단계를 거치도록 조정하는 것이다. 이후 조달청 내자구매업무처리규정 제30조에 따라 입찰개시일 전날부터 기산하여 5일전까지 나라장터를 통하여 예정가격의 기초금액을 공개해 입찰을 진행한다. 이후 논의될 개선방안 실현을 위해 기간의 조정이 필요한 경우에는 입찰 공고기간을 늘리는 방안도 함께 고려되어야 할 수 있다.

그림 20 현행 입찰 일정 및 변경사항



20) 계약담당공무원은 물품 및 용역을 경쟁입찰에 부치고자 할 때에는 다음에 정하는 구매규격을 사전에 공개하여야 한다. 다만, 해당연도에 1회 이상 규격을 사전에 공개한 물품 및 용역에 대하여는 사전공개절차를 생략할 수 있다. (계약예규) 「정부 입찰·계약 집행기준 제77조」

현재 구매규격을 사전공개하고 있는 물품의 경쟁 입찰 건에 대해서는 규격서, 사양서, 시방서 등 계약목적물의 성능, 제원, 재질 등을 기재한 서류를 공개한다. 이 개선방안이 실효성 있게 시행될 수 있으려면 사전 공개하는 계약 건에 대해 최소한 예산 배정 혹은 추정가격을 공개하도록 하고 이에 대한 의견 제시 및 해당 물품의 거래실례가격, 견적가격 등의 가격 자료를 제출하도록 하는 방안이 고려될 수 있다. 또한 본 개선방안 도입의 효과 확인을 위해 우선적으로 일정 금액 이상에 대해서 가격자료를 제출받고 비교하는 절차를 만들고, 그 금액 이상에 대해서는 반드시 구매규격을 사전 공개하도록 하는 방법도 필요할 것이다.

3. (개선방안 2) 기업제공 가격자료의 거래실례가 인정

현재 예정가격을 결정하는 기준에 있어서 가장 우선되는 것은 적정한 거래가 형성된 경우의 그 거래실례가격이다. 그러나 앞서 지적된 바와 같이 실제 활용되는 빈도를 봤을 때 거래실례가격에 의한 물품 제조 계약 예정가격 결정은 크게 활용되지 못하는 상태이다. 첫째 조달청은 스스로 물품 계약에 있어서 조달청장이 조사하여 통보한 가격은 없다고 밝히고 있다. 둘째 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문가가격조사기관이 조사하여 공표한 가격은 물품의 종류가 한정적이고 대부분이 공사에 사용되는 원자재이며 과다책정에 대한 논란으로 그 활용도가 매우 낮다는 것을 확인했다. 셋째, 앞의 두 가격의 활용이 어렵다면 공무원이 그 해에 해당 물품에 대한 적정한 거래 실례를 찾아 직접 조사하고 확인한 가격이 가장 많이 활용되어야 할 것이다. 그러나 이 거래실례가는 구매실례가와는 다른 개념으로, 단순히 과거의 거래 가격을 참고하는 것이 아니라 실제 구매가 이뤄졌던 계약상대자로부터 거래 당시의 가격을 조사해야하는 것이다. 여기에는 과연 담당공무원이 가장 효율적인 구매를 위한 최저가의 거래실례가격을 찾아낼 수 있는가의 문제가 함께 발생할 수밖에 없다.

이에 본 연구는 앞서 (개선방안 1)에서 제시한 바와 같이 기업들이 제출하는 가격 자료 중 거래실례 증빙자료를 시행규칙 제5조제1항의 제4호에 입찰 예정자가 제출한 당해 물품의 거래실례 증빙자료를 포함시켜줄 것을 제안하는 바이다. 또 다른 공공조달 계약형태인 제3자 단가 MAS 계약 시에는 매출원장과 세금계산서 등을 통해 규격별 거래내역을 확인하고 있다. MAS 계약 체결 시에 조달청은 조달업체로부터 모델명, 규격, 단위, 거래일자, 수량, 단가, 금액, 거래처 등에 대한 확인과 동시에 가중치평균가격, 업체제시가격 등을 제출받고 있다.

입찰을 희망하는 다수의 기업으로부터 가장 최근의 거래실례가격을 제공받고, 이를 예정가격의 기준으로 추가하는 것은 두 가지 측면에

서 기존 제도를 합리적으로 보완할 수 있다. 첫째로 담당공무원의 행정 부담과 탐색 비용을 줄이면서도 더 효율적인 가격을 더 효과적인 방법으로 찾아낼 수 있다. 둘째로 가장 최신의 가격을 확인함으로써 원자재 가격 변동 등으로 인한 물품 가격의 등락을 확인할 수 있고, 이후 이에 따른 예정가격 변경 혹은 계약가격 변경 등으로 인해 발생 가능한 행정을 사전에 예방할 수 있다.

4. (개선방안 3) 예정가격조서 작성 시 적정성 검토 여부 확인

가. 적정성 검토의 필요성

조달 업무에서 예정가격을 결정하는 것은 가장 중요한 사항 중 하나이지만 그 결정 과정에 일관적인 적용 기준이 없어서 계약담당자의 임의성에 의존하고 있는 것이 현실이다. 앞서 지적한 바와 같이 견적가격의 높고 낮음을 판단하거나, 원가계산기관의 결과를 평가할 수 있는 계약담당자 개인의 역량이 부족할 수 있다. 계약담당공무원이 예정가격의 적정성을 심사하는 한계를 보완하기 위해 잠재적 거래상대자인 기업이 기초 가격자료를 제출하는 개선 방안을 제안하였지만, 계약담당공무원이 조사가격과 기업이 제공한 가격자료의 과다·과소 책정이나 작성 오류 등을 검증해 내는 데에는 한계가 있다. 이를 위해 조달청이나 공공기관 내부적으로 적정성 평가를 한다면 감사원 등을 의식하여 과다산정만 심사하는 저가위주 계약의 관행이 지속될 가능성이 높다.

조달청의 인력에도 현실적인 한계가 존재한다. 조달청(2017)의 보고서에 따르면, 조달청 계약 인력은 약 370명으로 연간 약 3만5천 건의 계약을 처리하고 있어 1인당 연간 100여건 수준을 담당한다. 또한 계약담당자들은 계약업무 외에도 소송 등 추가업무를 수행하고 있어, 예정가격의 적정성을 평가하는데 할애할 충분한 시간이 부족하다. 또한 계약 과정 중 가장 많은 시간이 걸리는 절차가 예정가격 산정인 만큼 충실한 적정성 평가에는 한계가 있을 수 있다.

원가계산을 위한 전문기관인 원가계산용역기관 역시 내생적 한계를 갖고 있다. 매년 계약목적물별 실적 수준은 정체되어 있는 반면 등록된 원가계산용역기관의 수는 증가해 수주경쟁이 심화되고 있다. 이에 따라 우월적 지위에 있는 발주기관이 원하는 단가에 맞추어 달라고 요구하는 사례가 증가하고, 이에 맞춰 납품하고 있는 것이 업계의 일반적인 평가이다. 또한 원가계산용역기관의 난립과 과당경쟁으로 원가계산서 품질 저하 역시 우려되고 있는 상황이다 (기획재정부, 2019). 이에 예정가격의 적정성 검토를 위해서는 정부, 민간, 업계 등

의 현장 전문가로 구성된 제 3의 객관적이고 독립적인 조직이 필요하다. 다만 모든 계약에 대해 이런 적정성 검토를 하는 것이 추가적인 행정 부담을 안겨줄 수 있기 때문에 일정 조건 하에서 가격 적정성 검토를 진행하는 방안에 대해 논의해보도록 한다.

나. 적정성 검토 여부 확인을 위한 예정가격조서 작성 개선방안

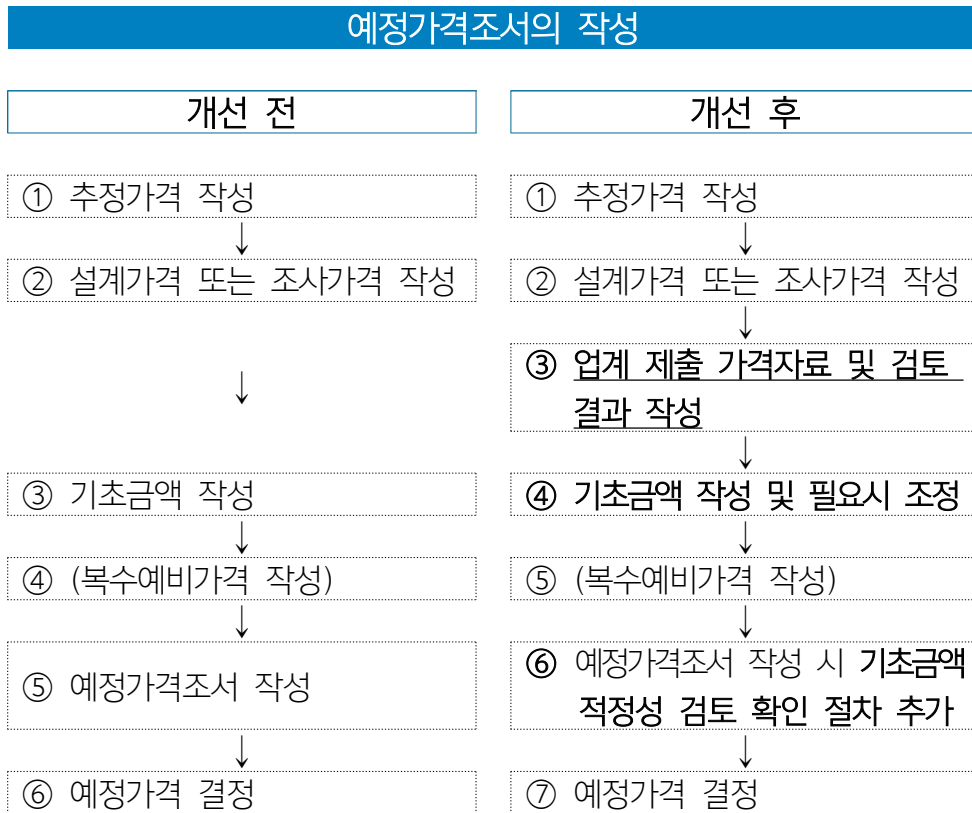
국가계약법 시행규칙 제4조는 예정가격조서의 작성을 명시하고 있다. 앞서 (개선방안 1, 2)는 기업이 제출한 가격자료와 담당공무원이 작성한 예정(기초)가격과의 비교 절차의 필요성에 대한 논의였다면, (개선방안 3)은 이 절차를 명시화하기 위한 방안이다. 담당공무원은 계약체결을 위해 예정가격을 결정할 때 시행규칙 제4조에 따라 ‘예정가격조서’를 작성해야한다.

국가계약법 시행규칙 제4조 (예정가격조서의 작성)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 영 제9조의 규정에 의하여 예정가격을 결정하고자 할 때에는 미리 예정가격 조서를 작성하여야한다.

여기에 입찰 예정자 및 잠재적 계약상대자로부터 받은 가격자료와의 비교를 통해 그 가격의 적정성을 확인하고, 조정하는 과정을 거치는 것이다. 기업이 제출하는 가격자료는 계약담당공무원이 적정하다고 판단하여 결정한 예정가격을 비교하는 용도로 사용되는 것으로, 모든 계약에 있어 계약담당공무원이 작성하는 예정가격의 결정은 선행되어 있어야 한다. 다만 기업의 가격자료 중 거래실례가로 인정받을 수 있는 일부 가격자료의 경우 계약담당공무원이 예정가격의 결정 기준으로 삼을 수는 있을 것이다.

그림 21 예정가격 개선방안3



1) 현행 제도의 예정가격조서

기획재정부의 계약예규인 「예정가격작성기준」의 본문 및 별표/서식 상에는 예정가격조서에 관한 내용은 없다. 「조달청 내자구매업무처리규정」의 제29조에 따르면 계약담당공무원은 입찰 직전에 예정가격조서(별지 제8호 서식)를 집행관에게 교부하여 지정된 개찰 장소에 지참하고 개찰을 집행해야 한다. 그러나 해당 조항의 별지 제8호의 서식은 예정가격의 결정 과정은 짐작할 수 없고 최종적인 예정가격만 표기하게끔 되어 있다.

그림 23 국방부 훈령의 예정가격조서

〈별지 제3호 서식〉

예정가격조서

○ 입찰공고 내용

입찰공고 번호	품명	수량	금액 (천원)	계약방법	낙찰자 선정방법	입찰등록업 체	판단번호

○ 추첨현황

추첨번호	추첨자			추첨예비가격
	업체명	성명	서명	
예비가격 평균				

○ 예정가격 : 일금 _____ 원정 (₩ _____)

국가계약법시행령 제27조에 의한 수의계약시 예정가격
(초도공고/재공고입찰시 예정가격이 결정되지 않은 경우)

일금 _____ 원정 (₩ _____)

※ 첨부 : 복수예비가격조서

계약관 소속	계급	성명	(인)
집행관 소속	계급	성명	(인)

그림 24 지방계약법 행정규칙의 기초조사서

물품구매 산출기초조사서

○ 견 명 :

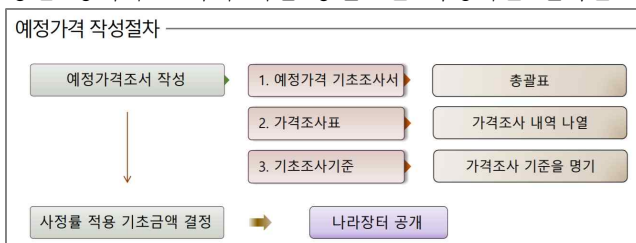
품명	규격	단위	수량	산 출 조 사 근 기			산 출 가 격 (원)	
							단 가	금액
공급가액								
부가세								
합계								

작성자 성명 (인)
 확인자 성명 (인)

2) 예정가격조서 작성의 변경

예정가격의 적정성을 판단하고 그 값을 결정하는 것은 계약담당공무원 고유의 업무로 그 결정과정을 공개할 필요는 없다. 담당공무원은 물품 구매시 ‘예정가격 기초조사서’를 통해 시행령의 예정가격 결정기준에 따라 견적가, 거래실례가격 등을 조사하고, 원가계산 가격과 비교한 내용을 작성하고 있다²¹⁾. 다만 그 과정에 있어서 개별

21) 예정가격 기초조사서에 대한 정해진 서식은 공개되어 있지는 않다. 그러나 조달청의 조달교육원 「예정가격 작성실무」 교육자료에 따르면 예정가격조서 작성을 위해 가격조사 기준, 가격조사 내역 등을 명기하고 이에 대한 총괄표를 작성하는 절차를 소개하고 있다. (조달교육원, 2019)



공무원의 경험, 대상 물품에 대한 배경 지식 등으로 인해 일관성이 결여될 가능성을 제도적 보완을 통해 차단하고자 하는데 본 개선방안의 목적이 있다. 본 연구는 예정가격조서 작성 시 기존 서식에서 간단하게 적정성 검토 여부를 확인하는 것을 추가하는 서식을 제안한다.

계약담당공무원은 기업이 제출한 가격자료를 통해 가격의 적정성과 현재성 등을 반영하게 될 것이다. 그러나 담당공무원이 기업 가격자료가 합리적이지 않다고 판단되는 경우 작성한 가격과 기업의 가격자료 수준의 차이가 현저할 수 있다. 이런 경우는 예정가격은 적정성 검토 대상에 해당되고, 제3자인 전문 검토기관을 통해 적정성에 대한 추가적인 논의를 거치도록 한다. 예정가격조서에 나타나는 가격은 이런 일련의 과정을 거쳐 최종적으로 결정된 예정(기초)가격을 의미한다.

제3자에 의한 적정성 검토가 필요할 만큼 기업의 가격자료와 담당공무원이 작성한 예정(기초)가격의 차이가 상당하다면 새로 추가된 6) 적정성 확인 (가칭) 란 중 검토대상여부에 “예” 라고 표기하고, 이후 기관을 통해 검토 받은 값으로 조정했다면 검토완료확인 란에 “예” 라고 표기한다.

5. (개선방안 4) 예정가격 적정성 검토 기구

가. (가칭) 예정가격산정심의위원회 구성

앞서 (개선방안 3)을 통해 예정가격의 적정성을 검토하는 기관의 필요성에 대해서 살펴보았다. 이에 대한 필요성은 본 연구에서 진행한 설문결과 상에도 나타나고 있다. 「공공조달 예정가격 개선방안 관련 중소기업 의견 조사」에 응답한 중소기업 중 92.8%가 전문가 집단 등에 의한 예정가격 적정성 검토를 위한 추가적인 절차의 필요성에 긍정적으로 응답하였다.

(가칭) 예정가격산정 심의위원회는 계약 이후 가격에 대한 논란에 대응하는 방식과는 다르게 철저한 가격 검증을 통해 원천적으로 과다 및 과소 계약을 방지하는 효과를 기대할 수 있다. 또한 모든 계약건에 대해 금액을 검토하며 행정 부담을 늘리는 것이 아니라, 일정 조건이 충족될 시에만 실시함으로써 그 실효성도 높일 수 있다. 여기서 일정 조건이라 함은 담당공무원이 작성한 예정가격(기초금액)과 잠재적 계약상대자가 제출한 가격 자료의 차이가 현저한 경우, 혹은 물품 제조·구매의 추정가격 규모가 상당한 경우 등을 생각할 수 있다.

이런 심의위원회는 산·학·연·관 전문가로 구성되며, 예정가격 결정 과정에서 제 3자에 의한 적정성 검토가 요구되는 경우 예정가격을 심의하여 확정하는 기능을 담당한다. 업계의 의견은 업계 소속의 심의위원을 통해 개진될 수 있도록 조정한다.

본 연구에서 제안하는 개선방안은 예정가격이 아닌 예정가격의 기초금액을 조정하는 것으로 현재 국가계약법 시행규칙 제13조 예정가격의 변경과는 그 개념이 상이하다. 예정가격의 기초금액이 결정되기 전 그 적정성 수준을 미리 조정하자는 것이 개선방안의 목적이기 때문이다. 따라서 예정가격의 변경이 아닌 수정에 대한 조항이 추가될 필요가 있다.

국가계약법 시행규칙 제13조 (예정가격의 변경)

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 영 제20조제2항의 규정에 의한 재공고입찰에 있어서도 입찰자 또는 낙찰자가 없는 경우로서 당초의 예정가격으로는 영 제27조제1항의 규정에 의한 수의계약을 체결할 수 없는 때에는 당초의 예정가격을 변경하여 새로운 절차에 의한 경쟁입찰에 부칠 수 있다.

본 개선방안 4를 위해 현재 국가계약법 시행령 제94조 (계약심의위원회의 설치)가 이러한 가격의 적정성을 검토하고 그 수준을 조정할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 아래의 영 제94조 제3항에 따르면, 계약심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 세부사항은 각 중앙관서의 장이 정하게 되어있다. 이에 따라 방위사업청, 국방부, 중소벤처기업부, 질병관리청 및 행정안전부 별로 계약심의위원회 규정을 지정하고 있다. 세부적인 차이는 있지만 크게 그 목적, 구성, 기능, 직무, 운영 등을 규정하고 있다. 위원회의 기능적인 측면에서 예정가격을 결정함에 있어서 조정이 필요한 사항에 대해 규정에 추가할 필요가 있다.

국가를 당사자로하는 계약에 관한 법률 시행령

제94조(계약심의위원회의 설치)

①각 중앙관서의 장 또는 그 소속기관의 장은 물품·공사·용역 등 다음 각 호의 사항에 관한 자문에 응하도록 하기 위하여 계약심의 위원회를 설치·운영할 수 있다.

1. 발주기관이 입찰참가자격요건, 부정당업자의 입찰참가자격 제한, 그 밖에 계약과 관련하여 질의한 사항
2. 입찰참가자 또는 계약상대자가 입찰, 계약체결 및 계약이행과 관련하여 질의하거나 시정을 요구한 사항
3. 제113조제4항에 따른 이의제기에 관한 사항

②제1항에 따른 계약심의위원회는 소속공무원, 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람, 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)가 추천하는 사람 등으로 성별을 고려하여 구성한다.

③제1항에 따른 계약심의위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 세부사항은 각 중앙관서의 장이 정한다.

나. 가격 적정성 검토 기능을 갖춘 유사 기관 사례

1) 공사비산정기준심의위원회

공사의 경우 물품과는 다르게 추정금액에 따라 표준품셈과 표준시장단가 두 가지를 활용하여 예정가격을 결정하게 된다²²⁾. 추정가격이 100억 이상인 공사비는 재료비·노무비·경비 등을 기준으로 산정되며, 실제로 시행한 공사의 공종별 시장거래가격(계약단가, 입찰단가, 시공단가 등)을 토대로 유사 공사의 예정가격 산정에 활용한다.

건설기술진흥법 제45조제2항에 따라 한국건설기술연구원을 표준시장단가 및 품셈에 대한 관리기관으로 지정해두었는데, 여기서 표준시장단가 및 품셈의 제정·개정, 연구·조사, DB구축, 해석 및 보급 등 표준시장단가 및 품셈에 관한 전반적인 업무를 관장하게 된다. 이런 관리기관은 관리기관 내에 독립된 기구인 공사비원가관리센터를 운영한다. 그리고 국가, 지방자치단체, 대한건설협회장, 국토지리정보원장 등을 관리자료 수집기관으로 지정하고 있다. 이들 소속기관은 표준시장단가 후보 공종에 대하여 표준시장단가 산출에 필요한 자료, 공사비 산정기준 조사 연구 등에 필요한 자료를 관리기관의 장에게 제출하게 되어있다.

국토교통부 내에는 표준시장단가와 표준품셈 등 공사비 산정기준을 심의하기 위하여 ‘공사비산정기준 심의위원회’를 둔다. 그 밑에 표준시장단가 적용대상 공종 및 단가의 적정성 등에 관한 사항을 심의하기 위해 ‘공사비산정기준 심의분과위원회’를 두고, 표준품셈의 제정 등에 필요한 항목을 검토하기 위해서는 ‘공사비산정기준 심의 그룹별위원회’를 둔다.

공사비산정위원회(분과위원회 및 그룹별위원회)는 위원장 1명과 10명의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 건설공사비 산정과 관련한 관련기관의 업무담당자 및 전문적인 지식이 있는 사람으로 국토교통부

22) 국가계약법 제9조, 동법 시행규칙 제 5조와 제7조, 계약예규 예정가격 작성기준 제 2장 (표준품셈) 및 제 3장 (표준시장단가), 건설기술진흥법 제45조 (건설공사 공사비 산정기준), 국토교통부 훈령 「건설기술진흥업무 운영규정」 등 참고.

장관이 위촉한다. 이에 해당하는 사람은 다음과 같다.

- 표준시장단가 및 표준품셈을 담당하는 국토교통부 소속 공무원
- 공사비산정기준 관리기관 연구원 및 건설관련 학과의 교수
- 발주청 소속 공무원 또는 임직원
- 건설관련 단체의 임직원 및 연구기관의 연구원
- 기타 건설공사원가에 박식한 사람으로서 시민단체 및 관련협회의 장이 추천하는 전문가

이처럼 건설 부분의 예정가격 적정성 검토는 표준시장단가를 도입하면서 이미 이를 전담하는 기관이 있다. 물품·제조의 구매 계약에서 이같은 기관이 필요하다면 현재의 공사비산정 관리기관 및 공사비산정기준 위원회와 비교하여 도입할 수 있는 충분한 가능성이 있다고 판단된다.

2) 영국의 Quantity Surveyor (QS)

영국의 경우 발주자의 예정가격 (pre-tender estimates)는 예산 범위 내 목적물 설계를 위한 공사비 관리용이거나 입찰자 평가를 위한 비교 및 참고 용도이다. 사업비나 예정가격 산정에는 Quantity Surveyor (이하, QS)가 중요한 역할을 담당하게 되는데, 사업 계획 단계의 사업 타당성 및 예산 수립부터 구매 단계의 입찰 관리 및 입찰자 평가, 시공 단계의 기성관리, 준공 단계의 정산 등 사업의 단계별로 발주자에 대한 전문적인 사업비 관리 업무를 지원해준다. 이들이 산정한 예정가격과 최종 입찰 가격의 차이는 약 $\pm 15\%$ 이내로서 비교적 예정가격 산정이 정확하게 이루어지고 있다고 평가되고 있다. 예정가격을 선정할 때 그 기초자료로 QS가 보유하고 있는 공사비 자료, 상용 단가집 가격 정보, 견적 정보 등이 모두 활용되고, QS의 경험을 바탕으로 한 전문적인 판단이 매우 결정적인 역할을 하고 있다.

건설 사업에는 다양한 변수가 존재해 획일적으로 정형화할 수 없기에 전문가적 판단이 더욱 유용하고 현실적일 수 있다는 것이다 (기획재정부, 2019).

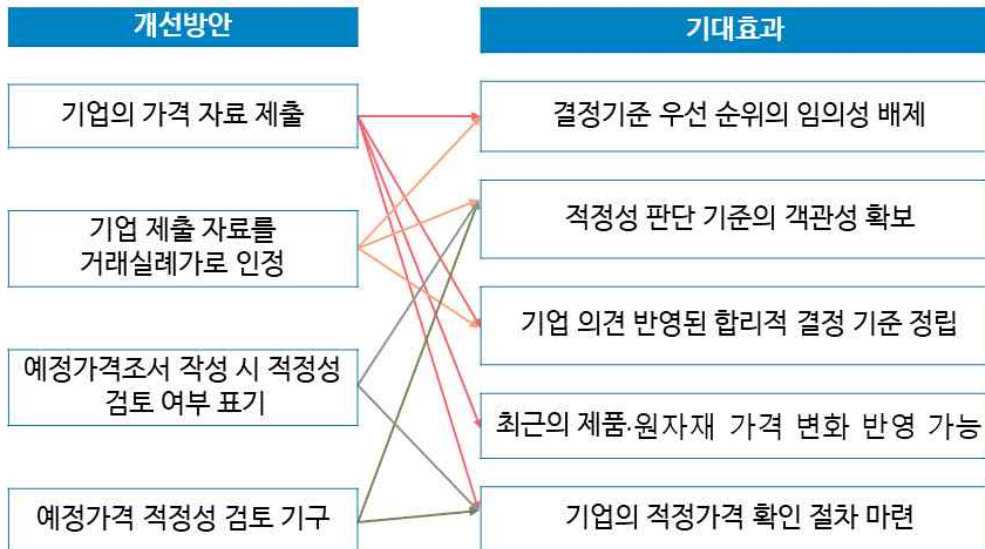
예정가격은 외부 QS에 의해 전문적으로 수행되기 때문에 국가 산업 차원의 표준화된 보정체계지침 (industry wide directive)는 별도로 존재하지 않는다. 다만 영국왕립적산협회(RICS) 산하 건물원가정보서비스 부문 (BCIS)에서는 매년 단가집을 발간하고, BCIS Wessex 공사비용 자료집을 발간한다. BCIS Wessex는 순수 자재 단가, 조립 작업 항목, 개략 견적 단가 등으로 구성되어 있고, 시설물별 단위 면적당 단가 정보를 제공한다. 이는 시공자와 컨설턴트에게 해당 품목의 가격 적정성과 시장의 경쟁성을 검토할 수 있는 종합적인 지침을 제공하기 위한 것으로 국가 차원에서 가격을 결정해주는 것은 아니다.

6. 기대 효과

가. 현행 예정가격 제도 문제의 해결

본 연구를 통해 제안된 개선방안은 앞서 제시된 다섯 가지의 현행 예정가격 제도의 문제를 해결 가능하게 한다. 각각의 문제점 해소에 대한 기대효과는 다음 그림26과 같다.

그림 26 제안된 개선방안을 통한 문제 해결 및 기대효과



나. 수요기관의 기대효과 : 효율적 구매

먼저 계약담당자가 확인하지 못했던 가격경쟁력이 높은 기업의 더 낮은 거래실례가격을 확인할 수 있다. 실제로 업체의 견적가격이나 업체공표가격 등을 적용하였다가 전문 업체의 거래실례가격을 조사하여 단가를 조정해 과다 적용된 금액을 조정하여 절감한 사례들이 있다.

그러나 실재는 거래실례가를 참고하는 것에 실질적인 어려움이 존재할 수 있다. 물품구매·제조의 입찰공고를 보면 수요기관규격, 제

작구매 설치인 경우가 많다. 같은 제품이라고 하더라도 예정가격결정에 있어서는 계약수량, 이행전망, 이행기간, 수급상황, 계약이행의 난이도, 계약조건, 세부 규격 등에 따르는 제반여건을 참작해야한다. 거래실례가격이 조사되지 않는 경우가 있을 수 있는 것이다. 그러다보니 유사거래실례가도 찾기 힘들고 견적가격에 의존하게 되는 것이다.

표 11 경기도 물품구매·제조 분야 계약심사 사례

사업명	주요 심사내용
새주소 사업 도로명판 제작설치	고휘도 반사지 54,000원/m ² → 40,000원/m ² 등 9종 단가 조정
금학천 환경개선사업 데크 제작 설치	데크자재 158,000원/m ² → 116,000원/m ²)
도서관 자료구매	도서가격 84,271천원 → 67,362천원

견적가격이란 계약상대자 또는 제3자로부터 직접 제출받은 가격을 의미한다. 그러나 계약담당자가 임의의 기업에게 견적가격 제출을 요구한다면, 개인의 경험과 식견에 의존하여 잠재적 계약상대자를 배제하는 결과를 가져올 수 있다. 그렇기 때문에 기업이 제출한 견적가격에 대한 정보의 비대칭성 때문에 신뢰도가 낮아져서 견적가격을 제대로 인정하지 않게 된다. 기업 입장에서라도 자신의 견적 가격이 인정받지 못할 것으로 예상하고 과대 금액을 산정할 유인이 존재한다. 그러나 다수의 공급업체로부터 견적가격 및 유사거래실례가격을 제출받아 함께 비교하면 현재의 제도 운영 관행을 개선할 수 있을 것으로 기대된다.

앞의 제도의 문제점 분석과 예정가격에 대한 기업 인식 및 실태조사에서 반복적으로 확인된 것은 예정가격 결정과정에서 계약담당자 개인의 재량에 의한 임의적인 결정이 가능할 수 있는 구조적인 문제에 있다. 이런 결정과정의 개선을 통해 시스템적으로 산정의 일관성을 저해하지 않고 계약 참가업체 간의 형평성을 저해하지 않도록 해야 할 것이다.

다. 중소기업의 기대효과 : 적정이윤의 증가

「공공조달 예정가격 개선방안 관련 중소기업 의견 조사」를 통해 예정가격의 적정성에 대한 업계의 의견을 조사한 바에 의하면 평균 104.4라고 응답했다.

표 12 적정한 예정가격 수준에 대한 설문조사 결과

가격 수준	예정가격	적정하다고 판단하는 가격
예정가격 대비	100	104.42

본 연구에서 논의 대상으로 삼고 있는 계약은 계약형태 기준 제3자 단가계약은 포함되지 않는다. 시행령 제8조제1항 예정가격의 결정방법에서 ‘예정가격은 계약을 체결하고자 하는 사항의 가격의 총액에 대하여 이를 결정하여야 한다. 다만, 일정한 기간 계속하여 제조·공사·수리·가공·매매·공급·임차 등을 하는 계약의 경우에 있어서는 단가에 대하여 그 예정가격을 결정할 수 있다’고 하였으므로 제3자단가 외의 모든 계약을 대상으로 삼는다.

예정가격 결정 과정에서 업계의 의견이 반영되어 업계가 생각하는 적정수준으로 상향 조정된다면 제 3자 단가를 제외한 물품 계약 금액의 연간 총 2조 5백억 원의 낙찰금액 증가분이 발생할 것으로 기대된다.

2019년 한 해 동안 물품의 계약 실적은 다음과 같다.

표 13 2019년 물품 조달 실적

(단위 : 천억 원)		제3자 단가	단가계약	총액계약	미분류	합계
물품	기타	2.7	41.3	12.8	1.3	58.2
	대기업	16.2	7.5	87.2	0.0	111.0
	미분류	0.0	0.0	3.0	0.0	3.1
	외국기업	0.0	0.0	10.1	0.0	10.1
	중견기업	5.0	10.6	58.2	1.1	74.8
	중소기업	117.5	8.1	220.7	1.7	348.0
물품 소계		141.4	67.5	392.1	4.2	605.3

(제 3자 단가를 제외한 물품 조달 실적)* (예정가격 증가율^a)

= 46,387,665,829,510 원 * 0.0442 = 2,050,334,829,664 원

a. 현재 계약금액은 예정가격 대비 각 계약건별 낙찰률을 적용한 값이며 예정가격의 조정은 일률적으로 적용 가능한 값이므로 제 3자 단가 계약을 제외한 전체 계약에 동일하게 적용하였음.

※자료 : 조달정보개방포털 「조달 실적」, 조회기간 2019.1.1.~2019.12.31., 계약형태(단가 계약, 제3자단가, 총액계약), 업무구분(공사, 물품, 일반용역, 기술용역), 기업구분(기업 규모) 기준 조회.

이렇게 중소기업계가 판단하는 적절한 수준으로 예정가격이 조정된다면 한 해에 발생하는 추가적인 낙찰금액 증가분 중에서 중소기업에게 돌아가는 증가분은 총 1조 2백억 원이다.

(제 3자 단가를 제외한 중소기업의 물품 조달 실적)* (예정가격 증가율)

= 23,059,710,233,538 원 * 0.0442 = 1,019,239,192,322 원

공공조달 분야에서 예정가격의 적정성이 확보된다면 과도한 저가 낙찰로 인한 품질 저하, 계약불이행 가능성을 막고 중소기업은 양질의 제품을 적기에 납품할 수 있게 될 것이다.

라. 정부의 기대효과 : 거시적 경제 활성화

물품 계약 건에 대한 지출이 늘어나면 상대적으로 영세한 중소기업의 기업경영 부담을 완화해줄 수 있다. 현재 코로나19로 중소기업에게 고용유지지원금이 지급되고 있다. 예정가격 상향 조정은 중소기업의 수익을 증가시켜 현재의 직접적인 보조금 형태가 아닌 다른 형태의 취업유발효과도 기대할 수 있다.

위에서 계산한 것처럼 연간 물품 계약 금액이 2조 원 가량이 추가적으로 더 발생하게 된다면 제조업 전체의 노동유발 효과는 12,692명이다²³⁾.

$$\text{노동유발효과} : (2,050,334,829,664 \text{ 원} / 1,000,000,000 \text{ 원}) * 6.19 \text{ 명} = 12,692$$

표 14 제조업의 2018년 기준 취업·고용유발계수

계수	2018년
취업유발계수 ¹⁾	6.19
고용유발계수 ²⁾	4.68

1) 최종수요 10억 원당 직·간접적으로 유발되는 취업자 수

2) 최종수요 10억 원당 직·간접적으로 유발되는 피용 자수

자료출처 : 산업통계분석시스템 (istans.or.kr)

한편, 홍운선과 홍성철(2017)은 한 보고서에서 기업규모별 고용유발계수를 살펴봤을 때 중소기업은 9.7, 대기업은 5.5로 중소기업이 대기업을 압도한다는 연구 결과를 발표한 바 있다. 현재의 공공조달 시장은 중소기업이 건수 및 금액 두 기준에서 가장 중요하게 기여하고 있고, 예정가격의 적정성 조정 시 중소기업에게 돌아가는 금액이 증가한다고 했을 때 국가차원의 거시적인 노동유발효과는 중소기업에서 더 크게 나타날 것임을 기대할 수 있다.

23) 2020년 1사분기 임금근로 일자리 동향을 살펴보면 소멸일자리는 대분류 기준 제조업이 19.9%로 가장 높았고, 전년동기대비 45.6만개의 일자리가 사라진 것으로 나타났다 (통계청, 2020).

VI. 결론

조달청은 공정한 가격질서 유도과 확립을 위해 다양한 노력을 해왔다. 계약규정 상의 ‘우대가격 유지의무’에 따라, 상품의 가격을 시장거래가격과 같거나 낮게 유지해야 한다. 조달가격신고센터를 통해 허위서류 제출을 통한 가격 부풀리기, 우대가격 유지의무 위반, 담합 등의 조달 가격 교란행위에 대한 신고를 받고, 부당행위 의심품목에 대해 수시 및 기획조사를 한다. 가격조사 및 부당이득 환수를 전담하는 부서도 있다. 불공정 조달행위를 예방하기 위한 노력은 투명하고 효율적인 세금 운용을 위해 계약담당자가 마땅히 해야 할 일이다. 그러나 그 노력의 크기와 견주었을 때, 계약 과정에서 예정가격의 적정성을 제고하기 위한 노력은 어느 정도였는지 재고해볼 필요가 있다.

본 연구는 중소기업을 계약상대자로 하는 물품의 제조 구매 계약에 있어서 조달가격 적정성 제고를 통한 공정단가 확보에 대한 고민에서 출발하였다. 그 과정에서 먼저 기존의 문헌 연구와 감사원 사례 등을 통해 예정가격을 결정하는 기준의 제도적 그리고 운영상의 문제점을 파악하였다. 예정가격 결정 기준의 최우선 순위는 정상적인 과거의 거래실례가이다. 그러나 기업들은 비정상적인 수준의 낮은 거래실례가를 예정가격의 기준으로 삼는 것이 가장 큰 문제라고 지적하고 있다. 실제 조달청에서 예정가격을 정하는 과정에 있어서 시행령이나 시행규칙 상의 우선순위가 지켜지지 않고, 개별 계약담당공무원의 역량에 의존하는 임의성이 존재하며, 담당공무원이 활용하는 가격자료의 종류에 대한 신뢰도에 따라 가격반영도의 일관성이 결여되어 있음을 확인하였다. 또한 참고할 수 없는 구매실례가를 관행적으로 활용하거나 과거 시점 중심의 가격자료 사용을 하는 문제도 발견되었다. 무엇보다 제도적으로 입찰에 참여하는 기업이 수요기관인 국가와 동등한 위치에서 적정한 가격을 제시하며 가격 협상을 할 수 있는 구조가 아니라는 점을 지적하였다.

이렇게 지적된 문제점들은 실제로 정부 조달에 참여한 경험이 있는 중소기업을 대상으로 진행한 설문조사를 통해 재차 확인되었다. 해당 설문조사에서는 현재 물품 제조·구매의 예정가격의 적정성을 묻고,

현재의 예정가격이 적정하지 못한 이유와 적정성을 제고하기 위한 제도적 개선 방안에 대한 의견을 수렴하였다.

이에 본 연구는 중소기업의 정책 개선 수요에 기반하여 예정가격 결정의 문제점을 개선하기 위한 네 가지 방안을 제시하였다. ▲먼저 입찰에 참여하고자하는 입찰 예정기업들이 공개된 구매규격 사전공고나 입찰공고에 기초하여 거래실례 증빙 등의 가격 자료를 제출한다. ▲그 중 거래실례가 증빙서류는 시행규칙 제5조제1항에 있는 다른 거래실례가와 동등하게 인정받게 한다. ▲또한 계약담당공무원은 예정가격조서 작성 시 이런 가격자료와 본인이 결정한 가격과 비교하여 예정가격 기초금액의 적정성을 검토하였음을 명시하고, ▲계약담당공무원이 결정한 가격과 기업이 제출한 가격자료의 값이 현저하게 차이가 날 경우 독립적이고 전문적인 계약심의위원회나 예정가격 적정성 검토 기구를 통해 다시 확인하도록 한다.

공공공사비의 경우 계약 한 건당 금액이 크기 때문에 정부는 물품의 제조·구매에 비해 상대적으로 많은 관심을 가져왔고, 그 가격의 적정성을 제고하기 위해 표준시장단가 및 표준품셈 등 다양한 제도적 노력이 존재해왔다. 본 연구에서 제안한 개선방안은 지금까지 도외시 되어왔던 물품의 제조·구매 가격의 적정성 제고를 위한 논의의 새로운 시작점이 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 기획재정부 (2019). 원가계산용역기관 운영실태 조사를 통한 공공계약 예정가가격 작성의 적정성 제고방안 연구.
- 김상범 (2017). 공공 건설 공사비 적정성 확보 방안. 대한토목학회 건설정책포럼.
- 김유정 (2017). 공공조달참여가 기업의 경영성과와 성장에 미치는 영향에 대한 실증분석. 한양대학교 박사학위논문.
- 류재일 (2019). [교육자료-제 5기 계약업무입문과정] 예정가격 작성실무. 조달교육원.
- 문병욱, 정재욱 (2016). 정부계약에서 예정가격 결정과 투찰참가율과의 관계. 회계연구, 21, 237-256
- 송영일, 김동욱, 심숙화. (2011). 예정가격 결정요인에 관한 연구: 방산물자를 중심으로. 한국국방경영분석학회지, 37(1), 99-118.
- 이진화 (2014). 중소기업 발전을 위한 공공조달시장 내 중기제품 적정가격 보장방안 마련 연구. 중소기업연구원.
- 전영준 (2018). 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점. 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회.
- 조달교육원 (2019). 예정가격 작성실무 - 제 5기 계약업무 입문과정-
- 조달청 (2010). 정부조달이 국가경제에 미치는 효과분석.
- 조달청 (2017). 조달가격 사전검증체계 확립 방안 연구.
- 조달청 (2018). 한 눈에 보는 조달정책.
- 중소기업중앙회 (2019a). 2018년 기준 중소기업실태조사 보고서
- 중소기업중앙회 (2019b). 2019년 중소기업 위상지표.
- 최민수, 강운산, 이양승 (2012). 불합리한 예정가격에 의한 낙찰자 피해 및 구제 방안. 건설산업연구원.
- 통계청 (2020). 2020년 1/4분기(2월 기준) 임금근로 일자리동향
- 한국건설관리학회 · 한국건설산업 연구원 공사비 TFT (2018). 공공공사비

산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안

허성관 (1990). 계약대상의 세분에 의한 정부구매 제조원가계산의 개선방안. 경영논총, 11, 55-82

홍운선, 홍성철 (2017). 낙수효과에 관한 통계 분석이 주는 시사점. KOSBI 중소기업 포커스. 중소기업연구원

OECD (2019). Government at a Glance 2019.

참고법령

(계약예규) 물품구매(제조)계약일반조건 [계약예규 제491호, 2020. 4. 20.]

(계약예규) 예정가격작성기준 [계약예규 제503호, 2020. 6. 19.]

(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준, [계약예규 제504호, 2020. 6. 19.]

건설기술진흥업무 운영규정, [국토교통부훈령 제 1224호, 2019.10.7.]

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, [법률 제17339호, 2020. 6. 9.]

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, [대통령령 제31054호, 2020. 10. 1.]

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙, [기획재정부령 제751호, 2019. 9. 17.]

계약업무처리훈령, [훈령 제2339호, 2019. 11. 19.]

물품 다수공급자계약 업무처리규정, [조달청훈령 제1909호, 2020. 3. 17]

물품구매(제조) 계약추가특수조건, [조달청공고 제2020-200호]

조달청 가격조사 업무규정, [훈령 제1832호, 2018. 5. 28.]

조달청 내자구매업무 처리규정, [조달청훈령 제1915호, 2020. 5. 1.]

조달청 중소기업자간 경쟁물품에 대한 계약이행능력심사 세부기준, [조달청지침 제 5904호, 2019.12.31.]

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, [법률 제16042호, 2018. 12. 24.]

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, [대통령령 제 30834호, 2020. 7. 14.]

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙, [행정안전부령 제125호, 2019. 6. 25.]

부록 1. 「공공조달 예정가격 개선방안 관련 중소기업 의견 조사」

1. 조사 대상 선정

본 설문조사는 예정가격의 적정성을 확인하기 위하여 2019년 한 해 동안 실제 물품 계약에 낙찰된 중소기업을 대상으로 진행한다. 이를 위해 다음 순서로 설문 대상을 선정했다.

- ① 조사 목적에 부합하는 물품 계약 기준 설정
- ② 전체 물품 조달 중 ①의 계약이 차지하는 비중 확인
- ③ 기준에 맞는 물품 계약별로 낙찰된 中企 확인

1) 조사의 목적에 부합하는 물품 계약 기준

공공조달의 계약 종류는 계약체결 형태의 구분, 목적물, 계약체결 방법, 금액, 낙찰자선정방식 등에 따라 매우 다양하다. 또한 계약의 금액이나 그 종류에 따라 가격을 결정하는 방식도 다양하다. 따라서 먼저 예정가격을 정하고 이에 따라 중소기업이 입찰을 하는 일반적인 경쟁 계약에 참여하고 낙찰받은 기업을 찾아내는 것이 우선이다.

조달정보개발포털에서는 「물품계약내역」 파일데이터를 통해 물품 계약 체결 내역에 대해 건별로 계약건명, 계약번호, 계약구분, 품목, 업체명, 추정가격, 예정가격, 낙찰업체투찰금액 등의 정보를 공개하고 있다²⁴⁾. 본 조사의 목적에 부합하는 계약 건을 다음 표7과 같이 다수 공급자계약 (이하 MAS) 해당 여부, 계약구분, 계약방법, 낙찰자결정 방식 등에 따라 선정하였다.

여기서 다수공급자계약제도란 단가계약 방식의 하위개념으로, 납품 실적, 경영상태 등이 일정한 기준에 적합한 자를 대상으로 협상을 통해 연간 단가계약을 체결해 수요기관이 별도의 계약 절차 없이 직접 수요 물자를 선택하여 구매하는 방식이다.

24) 조달정보개발포털 (<http://data.g2b.go.kr:8275/pt/pubdata/moveProdCntrctPop.do>)

표 15 조사 목적에 부합하는 물품 계약 기준

구분	적합한 계약	제외된 계약
다수공급자계약제도	비해당	해당
계약구분	총액계약	단가계약, 제3자단가계약
계약방법	일반경쟁, 제한경쟁	수의계약, 지명경쟁
중소기업	해당	대기업, 중견기업, 외국기업 등
최종계약여부	해당	비해당

2) 조사 목적에 부합하는 물품 계약의 비중

조사대상 정보를 공개하고 있는 조달정보개발포털의 「물품계약내역」은 나라장터와 한국전기연구원, 한국지역난방공사, 한국국토정보공사, 한국도로공사, 한국조폐공사, 한국수자원공사, 방위사업청, 이상 7개의 자체 전자 조달시스템의 계약 내역을 공개하고 있다. 금액 기준으로 이는 2019년 전체 조달 실적²⁵⁾의 81.3% 수준이다.

「물품계약내역」의 금액 기준으로, MAS가 아니면서 중기간 경쟁 제품 계약 중 중소기업이 낙찰된 건은 10.8조 원으로 2019년 전체 물품 조달 금액(59.8조 원)의 18.1% 수준이다.

25) 2019년 한 해 조달 실적은 다음과 같다. 이 실적은 나라장터 (중앙조달 및 자체조달 포함), 자체전자조달시스템 (25개) 및 재정정보시스템 (5개)와 수기정보 상의 실적을 모두 합한 것이다.

[2019년 전체 조달 실적]

구분	물품	공사	일반용역	기술용역	합계
건수 (단위:개)	6,512,410 82%	630,487 8%	721,998 9%	123,380 2%	7,988,275 100%
금액 (단위:조원)	59.8 37%	67.4 42%	25.4 16%	7.4 5%	160 100%

출처: 조달정보개발포털, 「조달목적물별 현황」

표 16 2019년 물품계약내역: 금액 기준

단위 : 10억 원

다수공급자 중기간경쟁제품	N		Y
	N	Y	
대기업	1,597	60	2,920
비영리법인 등 기타	171	945	83
중견기업	638	635	886
중소기업	9,596	10,779	17,337
종합	24,420		21,226
	53%		47%

3) 해당 계약에 낙찰된 중소기업

2019년 1월 1일부터 12월 31일 사이의 물품 계약은 총 316,261 건이고, 표 7의 해당 조건에 부합하는 계약 건수는 47,090건²⁶⁾이다. 이 중 최종계약이 이뤄지고 낙찰자 결정방식이 중기간 경쟁물품 계약이 행능력심사인 계약은 총 5,950 건이다. 상기 5,950 건의 계약에 낙찰된 중소기업은 중복 기업을 제외하고 총 3,244개이다.

26) 전체 조달 건수와 차이가 나는 이유는 단가계약이나 제3자단가계약의 경우 금액에 대한 계약이 1회 이뤄지면 이후 납품요구로 이뤄지기 때문이다. 즉, 전체 조달 건수는 총액계약 건수와 납품요구 건수의 합이다.

표 17 2019년 물품 계약 중 설문조사 조건부합 계약

전체		316,261 (단위: 건)	
MAS	Y	N	
	-	256,195	
계약구분	단가, 제3자단가	총액계약	
	-	235,119	
계약방법	수의계약, 지명경쟁	일반/제한경쟁	
	-	48,327	
중소기업	N	Y	
	-	47,090	
최종계약여부	N	Y	
	-	37,363	
중기간 경쟁물품 계약이행능력심사	N	Y	
	-	5,950	

2. 설문지

공공조달 예정가격 개선방안 관련 중소기업 의견 조사

본회는 중소기업 업체 제값받기 지원을 위해 조달 가격의 적정성 수준과 예정가격 결정방법의 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 논의하고자 업계 의견 조사를 실시하고 있습니다. 바쁘시더라도 설문에 응해주시기를 부탁드립니다. 응답내용은 조사 목적 이외에는 활용되지 않음을 약속드립니다.

2020. 9월 중소기업중앙회

업체명				소재지	
담당자	(성함,직위)	종사자	명	'19년 매출액	백만원
	(연락처)				
업종 (대분류)	①제조 ②건설 ③도소매 ④운수·창고 ⑤숙박·음식점 ⑥정보·통신 ⑦금융·보험 ⑧전문·과학·기술·교육 ⑨시설관리·지원 ⑩예술·스포츠·여가 ⑪기타()				

1 기업의 조달 현황 파악

1-3. 귀사의 최근 3년간 조달 경험에 대한 질문입니다.

- 연 평균 몇 번 공공조달 입찰에 참여하셨습니다? ()회/년
- 최종 낙찰된 계약은 연 평균 몇 건입니까? ()건/년
- 매출 중 조달이 차지하는 비중은 연 평균 얼마입니까? ()%/년

2 조달가격 적정성에 대한 업계 현황 및 의견 파악

다음 질문 응답 시, 귀사가 참여하셨던 2019년 중기간 경쟁제품 계약이행능력심사 (총액계약, 일반/제한 경쟁 계약) 경험을 떠올리며 작성해주세요.

4. 입찰가격 작성 시 귀사의 주요 가격 책정 방식은 무엇이었습니까?

1순위	2순위	3순위
-----	-----	-----

- ① 예정가격과 낙찰하한율을 우선 고려
- ② 전문평가분석기관 의뢰
- ③ 동일제품·동종업계 납품 가격 참고
- ④ 적정이윤/적정단가를 스스로 계산
- ⑤ 기타 ()

5. 예정가격 대비, 실제로 귀사가 적정하다고 판단한 적정 예정가격은 어느 수준입니까?

가격	예정가격	적정 예정가격	응답 예시	100보다 작음	100	100보다 큼
수준	100			예정가격보다 낮음	예정가격이 적정함	예정가격보다 높음

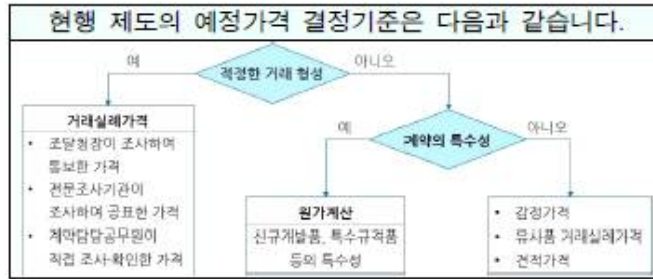
6. [5번 100 초과 작성 시 응답] 적정하지 않은 가격 문제에 어떤 방법으로 대응하셨습니다?

1순위	2순위	3순위
-----	-----	-----

- ① 공공부문 이외의 소비자 및 거래기업 제품
- ② 공공조달 제품 품질/서비스 수준 조정
가격 인상
- ③ 재료비 인하 (저가 원자재 구매 등)
- ④ 노무비 인하 (종사자 수 감축 등)
- ⑤ 물가변동으로 인한 계약금액 조정신청
- ⑥ 기타 ()

6-1. [6번에서 ⑤ 선택 시 응답] 조정신청 결과는 어떻게 되었습니까?

- ① 조정 완료
- ② 조정 실패



7. 예정가격과 적정가격 간의 차이가 발생하는 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 2순위 3순위

- ① 기업 제출 견적가격을 인정하지 않음
- ② 예정가격 결정 시 기업 참여 배제
- ③ 비정상적 수준의 낮은 거래실례가 적용
- ④ 계약담당공무원의 자의적 판단
- ⑤ 전문가가격조사기관 공표가격의 낮은 신뢰도 및 활용도
- ⑥ 원가계산용역기관의 원가계산 결과 불인정
- ⑦ 기타 ()

3 예정가격 결정 기준 개선방안 의견 파악

8. 예정가격 제도 전반의 개선을 위한 과제는 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 2순위 3순위

- ① 예정가격 결정 시 기업 참여 방안마련
- ② 예정가격 결정기준 우선순위 조정
- ③ 예정가격의 과소·과다 시 이의신청 제도
- ④ (일정 금액 이상 계약) 예정가격 사전검토 도입
- ⑤ 기타 ()

9. 예정가격 결정기준에서 가장 우선되어야 하는 것은 무엇이라고 생각하십니까?

1순위 2순위 3순위

- ① 해당 기업의 거래 실례 및 견적 증빙자료
- ② 계약담당공무원의 거래실례가 조사
- ③ 원가계산용역기관의 원가계산 자료

10. 전문가 집단 등에 의한 예정가격 적정성 검토를 위한 추가적인 절차가 필요하다고 생각하십니까?

- ①매우 그렇다 ②그렇다 ③보통 ④아니다 ⑤전혀 아니다

11. 이 외에도 예정가격 개선을 위한 의견이나 공공조달 입찰 관련 애로사항이 있으시면 자유롭게 기재해주시기 바랍니다.

감사합니다.

부록 2. 공공조달 예정가격 개선을 위한 전문가 의견 조사

□ 물품 계약의 예정가격 관련 현장 전문가 의견 조사

○ 현장 의견 조사 개요

- 조사 목적 : 중소기업협동조합의 조달 현장 전문가를 대상으로 조달 시장의 물품 계약 관련 예정가격의 문제점 및 개선방안 관련 의견 취합
- 조사 대상 : 조합의 전무 및 상무 5인
- 조사 일시 : 2020년 11월 17일 화요일 오후 2시 중앙회 2층 소회의실
- 조사 방법 : 연구 내용 발제 후 관련 의견 자유 발언

○ 주요 질의 내용

구분	주요 질의 내용
1. 예정가격 결정의 문제	연구 보고서에 언급된 내용 이외의 문제점 부당한 예정가격 결정 관련 실제 경험 사례
2. 예정가격 개선 방안	예정가격 결정 시 기업 참여에 관한 의견 가격 적정성 검토 기관 신설 시 활용 방안
3. 기타 조달 제도 건의 사항	자유 주제 건의

○ 예정가격 관련 전문가 의견 세부 내용

구분	주요내용	세부내용
문제점	우선순위 임의성	예정가격 결정 기준에 있어서 규격이나 계약조건이 상이한 경우 원가계산을 하는 것이 견적가격을 받는 것보다 우선이라고 되어 있으나 원가계산을 해주지 않음
	견적가격	입찰에 참여하지도 않는 기업이 계약담당공무원의 요청에 따라 임의적으로 견적가격 제출하고 이를 기준으로 삼음
	거래실례 가격	시장의 가격은 상당히 왜곡되어 있음. 이 가격보다 더 낮은 가격으로 납품해야한다는 가격우대 조건은 공정하지 않음

구분	주요내용	세부내용
	조달청 내부 원가계산 시스템	일부 품목에 대하여 원가계산을 하는 조달청 자체 프로그램이 있으나
	가격 적정성 기준의 모호성	(사례) 같은 제품에 대해서라도 조달청 본청과 지방청에서 담당자에 따라 서로 상이한 가격을 매겨 낙찰금액이 최대 20%까지 차이 발생 - ㄱ조합 ○부장 원가조사에 의한 가격 조사 시 이윤율을 가산하게 되어 있는데, 법정 업종별 상한 이윤율을 적용하지 않거나 담당자에 따라 임의적으로 적용
	수요기관 편의주의	(사례) 조달청에서 제시하는 가격은 작년 계약금액, 여기에 다시 낙찰하한율을 적용 - ○조합 ㄱ전무
		(사례) 전년도 예정가격을 당해 예정가격의 기준으로 삼는 것이 아니라 전년도 낙찰금액을 예정가격으로 삼고 그 가격에 다시 낙찰하한율 적용 - ㄱ조합 ○상무
	계약담당공무원의 전문성 부족	일부 품목에 대하여 원가계산을 하는 조달청 자체 프로그램이 있으나 담당자에 따라 편차 크게 존재
개선방안	기업제출 자료	모든 계약 건에 대해 가격 자료 제출받아 검토하는 것은 조달청 내부 인력 부족으로 현실적인 어려움이 존재할 수 있음
		업체들에게 받는 자료 중 가장 현실적인 것은 견적가격: 수요조건에 따라 달라질 수 있는 가격 반영
	조달 참여 기업 교육	낙찰하한율의 개념을 모르고 견적서 제출요청을 받았을 때 자신이 받고자하는 최소한의 금액을 써내는 업체 시장 교란행위를 막을 수 있는 조합 차원의 교육이 필요
	적정성 검토 및 가격 조정 기구	중앙회의 표준원가센터가 이런 역할을 수행할 수 있기를 기대 이익단체가 가격결정 행위를 할 수는 없지

구분	주요내용	세부내용
		만, 이익관계자가 가격결정 과정에서 의견을 낼 수 있는 통로를 만드는 것은 바람직
	조달공무원의 전문성 제고	2년 순환보직의 한계는 있지만, 조달청 내부에서 구매 대상 제품 가격에 대한 전문성을 키워야함 과거 조달청 내 가격과가 따로 있었음. 가격만 따로 담당하는 부서를 부활시켜야함
	내부 구매실례가의 데이터베이스화	데이터베이스화 시켜 최소한 물가상승률이라도 적용할 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요 과거 계약가격을 그대로 적용하지 못하도록 하게 막는 것이 필요
조달제도 전반	제도 개선 건의	적격심사나 중기간 경쟁제품 심사 시 가격 및 비가격 요소에서, 다들 비가격 요소를 만점을 받는 등 원래 취지와 다르게 전혀 변별력이 없어 결국 가격 위주의 경쟁. 다만 조달시장의 특성 상, 기술력 위주 기업의 독과점이 되어서는 안 될 것

□ 전문가 의견을 통한 연구 보고서 수정 및 고려사항

○ 기업 자료 제출 검토의 실효성 여부

- 조달청 내부 인력의 한계를 고려해 모든 물품 계약 건에 대해 기업이 가격 자료를 제출하는 것이 아니라 특정 금액 이상 (예-물품 제조 10억원 이상)에 대해서만 제출하도록 조건부로 진행

○ 희망하는 기업만 가격자료를 제출하는 방식이 갖는 한계점

- 현재 견적가격을 제출하는 기업은 계약담당공무원의 요청에 따라 이뤄지는 것으로, 견적가격을 활용하는데 있어서 가장 큰 문제 중 하나는 견적가격을 제출하는 기업이 실제 입찰에 참여하지 않을 수 있다는 리스크가 존재함

- 기업들이 자발적으로 제출한다면 입찰에 참여할 의사가 있는 기업이 낙찰받기를 희망하며 가격자료를 제출할 것으로 가정할 수 있지만, 마찬가지로 가격 자료를 제출한 기업이 실제 입찰에 참여하지 않을 가능성을 배제할 수는 없음