

2024

코이카 ODA 사업특성에 부합하는 계약제도 적용과 제도개선 방안연구

2024.12.21.

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다.

본 연구보고서에서는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접 확인해야 하며 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

전승훈, 김재현, 손승호. 2024. **KOICA ODA 사업특성에 부합하는 계약제도 적용과 제도개선 방안 연구** 성남:한국국제협력단.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(<https://lib.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

연 구 진

<책임연구원>

(사)국제개발컨설팅협회 전승훈 회장

<공동연구원>

공공재정전략연구원 김재현 소장

(사)국제개발컨설팅협회 손승호 이사

<보조원>

(사)국제개발컨설팅협회 최유나 주임

(사)국제개발컨설팅협회 최수아 주임

(사)국제개발컨설팅협회 이경상 사무국장

목 차

제1장 배경	4
1.1 연구 개요	4
1.2 국제개발협력사업의 시행 현황	9
1.3 개발협력사업의 특성	10
제2장 KOICA ODA 사업에 대한 법 제도 분석	13
2.1 정부의 각종 계약 법령 제도와 규제에 대한 검토와 분석 및 그 특징	13
2.2 KOICA 국제협력 사업에 미치는 영향, 주요 문제와 현안	19
2.3 국내 타 기관의 계약방식과 관행	32
2.4 (해외) 타 공여기관과 국제기구의 조달 방식	41
2.5 국제 조달 가이드라인 비교 분석	49
제3장 KOICA ODA 사업 선진화를 위한 법적 대안 모색	57
3.1 KOICA의 계약특례제 확대 및 공모제 활성화 방안	57
3.2 기존 법률적 틀에서 사업 특수성을 고려한 제도 수립 방안	75
제4장 추후 발전을 위한 제언사항 도출	116
제5장 결론	125
참고문헌	128
부록 I 공모제도 개선을 위한 세부 규정(안)	
부록 II 계약특례 추진을 위한 세부규정(안)	
부록 III 사업 수행기관 설문조사 문항표	
부록 IV 해외 원조기관 사례분석	

표 목 차

[표 1-1] 본 연구의 범위 및 주요 과업	6
[표 1-2] 개발협력사업의 특성이 필요로 하는 사업 계약제도 요건	12
[표 2-1] 협력단의 개발협력사업에 영향을 주는 계약 관련 법령	13
[표 2-2] 개별 법령으로서 개발협력사업에 영향을 주는 계약 관련 법령	15
[표 2-3] 계약 관련 법령의 규제 분석	18
[표 2-4] 계약제도에 따른 개발협력사업 영향	21
[표 2-5] 설문조사 모집단 및 응답현황	25
[표 2-6] ODA 계약 관련 설문 조사의 시사점	32
[표 2-7] 방위사업법의 계약특례제 도입 내용	34
[표 2-8] 소프트웨어산업진흥법의 계약특례제 도입 내용	36
[표 2-9] 국내 ODA 기관 협력사업 계약 운영현황	39
[표 2-10] 일본 ODA 컨설턴트 선정 방식	43
[표 2-11] 국제 조달 가이드라인 비교표	53
[표 2-12] NEC4 PSC의 골자	54
[표 3-1] 공모제를 규정하고 있는 협력단의 사업 프로그램	58
[표 3-2] 국별 협력사업 공모제 운영규정(안)	62
[표 3-3] 공모제에 대한 법적 체계의 검토	68
[표 3-4] 특례사항에 대한 현행 제도와 국제적 제도·관행 검토	71
[표 3-5] 특례사항에 대한 계약특례제 운영 방안	73
[표 3-6] MICE 용역 및 ODA 용역 계약의 비교와 시사점	88
[표 3-7] 협력사업 비용항목 별 현행 정산 방식 및 개선 방안 비교	90
[표 3-8] 산출물/기성고 단계 구분과 검수	91
[표 3-9] KOICA의 전문가 단가 및 기업 경비 제도 기준	98
[표 3-10] 원조서비스 조달 가격정책에 대한 합리성 검토	101
[표 3-11] 한국국제협력단법 개정안 시행령(예시)	115
[표 4-1] 협력단 및 EDCF의 사업계약서 비교	117
[표 4-2] 협력단 표준계약서 개선 제안	117
[표 4-3] 세 가지 학습 모델의 장단점	119
[표 4-4] 법제화 대안	120
[표 4-5] ODA 계약제도 관련 주요 이해관계자 관심과 대응	123

그림 목 차

[그림 1-1] 개발협력사업 계약업무의 수행 환경	5
[그림 1-2] 국가계약법 체계와 ODA 사업의 차별성	11
[그림 2-1] 개발협력사업의 주요 문제와 현안	22
[그림 2-2] 협력단의 예산 규모 및 인력의 추이	24
[그림 2-3] ODA사업 수행기간	26
[그림 2-4] 설문조사기관 현황	26
[그림 2-5] ODA사업 기관별 수행인원(평균)	27
[그림 2-6] ODA 사업 수행분야 현황(중복 포함)	27
[그림 2-7] 계약관계 법령의 준수 여부	27
[그림 2-8] 행정 절차 수준의 적절성	27
[그림 2-9] 입찰 절차의 공정성 및 투명성	27
[그림 2-10] 입찰 준비 기간의 충분성	27
[그림 2-11] 사업비 원가 산정 및 대가지급의 책임	28
[그림 2-12] 발주자와 사업자간 역할과 분담의 명확성 및 적정성	28
[그림 2-13] 사업이행의 특성을 반영한 법령, 제도의 충분성	29
[그림 2-14] 사업성과와 목적달성을 위한 분석	29
[그림 2-15] 사업자 보호 법령, 제도의 충분성	29
[그림 2-16] 계약특례제 사례별 사업 특성 비교	33
[그림 2-17] 국내 ODA기관 사업특성 비교	38
[그림 2-18] 일본국제협력단(JICA) ODA 지원체계	41
[그림 2-19] USAID의 개발협력 사업계약 모델	45
[그림 3-1] ODA 예산이 쓰여지는 틀	76
[그림 3-2] 특성에 부합하는 ODA 계약제도 접근방법	77
[그림 3-3] 산출물 중심의 대가 지급 방식	93
[그림 3-4] 사업 분야를 기준으로 단가 체계를 개편할 경우	103
[그림 3-5] 전문가의 과업을 기준으로 단가 체계를 개편할 경우	103

글 상 자 목 차

[글상자 2-1] ODA사업 법령 체계, 제도개선을 위한 의견 응답 요약	28
[글상자 2-2] ODA사업 특성을 위한 필요한 제도 질문에 대한 응답 요약	29
[글상자 2-3] ODA 사업의 적절한 관리상 법령이나 제도개선 응답 요약 ..	30
[글상자 2-4] 방위사업에 대한 장기계약제도	34
[글상자 2-5] 엔지니어링산업 진흥법 제31조 제1항 및 제2항	37
[글상자 2-6] 엔지니어링사업대가의 기준 제12조 제1항	38
[글상자 3-1] 협력단법 제22조의2	57
[글상자 3-2] 국토교통부 및 산업통상자원부의 공모 관련 ODA 사업 시행 내용	66
[글상자 3-3] 한국국제협력단법 시행령 제13조의2	67
[글상자 3-4] 한국국제협력단법 시행령 제13조의4	69
[글상자 3-5] 외교부장관 고시에서 고려해야할 사항	70
[글상자 3-6] 협력단의 용역사업 용역비 집행 및 정산 지침	77
[글상자 3-7] 국가를 당사자로 하는 계약법 시행령 제73조	82
[글상자 3-8] 국가계약법 및 동법시행령 규정	83
[글상자 3-9] 총액계약 정산 문제 관련 언론 기사	84
[글상자 3-10] 조달청 행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침	86
[글상자 3-11] 한국국제협력단 사업시행지침	98
[글상자 3-12] 전문인력 업무처리에 관한 지침 (협력단)	99
[글상자 3-13] 공공디자인 용역 대가 산정 기준(문체부 고시)	104
[글상자 3-14] 엔지니어링산업진흥법 및 공공디자인진흥법	105
[글상자 3-15] 국제개발협력기본법 사업대가 관련 개정안(예시)	106
[글상자 3-16] 공공디자인 용역 대가 산정 기준	107
[글상자 3-17] 국가재정법	110
[글상자 3-18] 방위사업법	113
[글상자 4-1] 법제화 시안	121

〈요 약〉

1. 한국국제협력단(KOICA)은 국가의 무상 개발협력사업 전문 기관으로서, 준정부기관의 하나이다. KOICA는 설립 목적상 정부의 무상 개발협력사업을 전문적으로 수행하는 기구인데, 그 형식에서는 시장에서 필요한 물자나 용역을 조달받아 제공한다.
2. KOICA는 목적상 개발협력사업을 수행하면서 형식상 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 체계를 그대로 따르고 있다. 많은 나라에서 준정부기관 또는 공공기관이 계약 및 회계 업무에 있어서 국가기관의 그것을 그대로 적용하지 않고, 나름대로 특수성을 인정하고 있는 것과 대조적이다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 만약 개발협력사업이 일반 국가계약법 체계로는 수용하기 어려운 특성을 분석하고 이에 맞는 현안과 과제를 검토하는 것이 필요하다.
4. 우선, 개발협력사업 특성을 다음과 같이 네 가지로 파악하였다.
 - 1) 해외 서비스로서
 - 2) 국가를 대상으로 하는 컨설팅 기반의 복합적 사업 수행
 - 3) 장기 계속성을 가지고
 - 4) 고유한 서비스 공급망으로 수행하는 사업
5. 다음으로 개발협력사업을 수행 경험이 있는 190개 모집단을 대상으로 한 설문조사를 실시하여, 계약제도에 대한 개선 의견을 조사하였다.
 - 모집단의 민간 기업 비중이 33%, 설문 참여 기관의 ODA 사업 경력 13년 이상이 50%, 사업 인력이 평균 14명으로 나타나 우리 ODA 공급망의 취약성을 증명하고 있었다.
 - 입찰 진행 관련하여 공정성 및 투명성에 있어서는 대체로 양호한 의견을 보여주었다.
 - 그러나 사업 대가, 역할분담의 합리성, 사업 운영 과정에 대한 평가에 있어서는 위의 입찰 진행 관련 평가에 비하여 상대적으로 낮았다.
 - FGI를 통하여 과도한 사후정산제도가 가장 큰 애로사항으로 호소하고 있었다.
6. 이상과 같은 기초 연구 및 조사를 바탕으로 ODA 사업 특성에 부합하는 사업 계약제도의 필요성을 확인하고, 그 방안을 다음과 같은 세 부분으로 나누어 진행하였다.
 - 첫째, 현재의 계약특례제 확대 및 공모제 활성화 방안
 - 둘째, 기존 법률적 틀에서 사업 특성을 고려한 제도 수립 방안

- 셋째, ODA 무상원조 계약제도 구축을 위한 정책 제안
 - 이상의 계약제도 구축의 실현을 위한 계약제도 구축 절차 및 이해관계자 대응 방안 검토
7. 연구 결과, 공모제 활성화를 위해서는 우선 공모 요건을 정하는 것이다. 공모를 통한 사업자 방식을 활용할 경우, 다음과 같은 제안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 공모는 기존의 사업 발굴 방식에서 탈피하여, 민간의 참여를 보다 촉진할 수 있는 방법으로 활용될 수 있을 것이다.
- 창의·혁신적인 프로젝트 또는 프로그램의 기획 또는 설계
 - 예상되는 긴급 또는 당면 긴급 상황에 대한 대비 방안
 - 투자·기술·금융 등의 접목에 의한 사업 기획
 - 응용 기술의 개발 및 실천
8. 아울러, KOICA내 공모제를 통한 사업자 선정을 규정하고 있는 다양한 사업운영 규정을 검토하였고, 이를 어우를 수 있는 통합적인 “공모제 운영규정(안)”을 제안하였다.
9. 해외 법령·제도에 따른 특례제와 관련하여, 먼저 한국국제협력단법 시행령 제13조의4 제3항의 6개 특례의 대상 업무를 외교부장관 고시에 의하여 제7호를 추가하고, 이상의 7개 대상 업무에 대하여 국제적 계약 관행을 분석하고, 특례제도의 구체적 시행을 위한 “해외 법령·제도에 따른 계약특례제 운영규정(안)”을 제안하였다.
10. 제도개선 차원에서는 첫째로 KOICA가 현재 계약금액에 대한 정산 회계를 광범위하게 실시하고 있는 바, 동 계약제 적용에 의한 정산제의 부작용을 검토하고, 문체부의 “국제회의 용역 분야 표준 계약서” 사례 및 조달청의 “행사용역 입찰 및 계약관리 지침”을 분석하고 시사점을 도출하였다. 아울러, 앞으로 요소 투입 관리위주가 아니라 성과 또는 공정 중심의 계약관리를 위한 “공적개발원조 용역 입찰 및 계약관리 지침”을 제정할 것을 제안하였다.
12. 두 번째로 민간의 개발협력사업 참여 촉진과 합리적 대가 지급 관점에서 본 연구는 엔지니어링대가산정기준 및 최근 공공디자인진흥법에 의한 공공디자인 대가 산정 기준(문체부 고시)를 분석하고, 앞으로 협력단 사업 대가 기준에서도 직무분석, 난이도 등에 의한 매트릭스 분석 및 법적 뒷받침의 조건을 갖추어 추진하는 것이 필요함을 제시하고, 이를 위하여는 별도의 종합적 연구가 필요함을 제안하였다.

13. 셋째로, 국제적 합의에 따라 장기간에 걸쳐 개발협력사업을 추진하기 위하여는 현행 장기계속계약 제도는 장기 협력사업에는 부적합하고 기본적으로 계속비 계약제도가 필요하나, 차선택으로 방위사업법 사례인 장기계약제도의 입법화가 바람직한 것으로 제안하였다.
14. 그 밖에 개발협력사업에 참여하는 민간 기업과 보다 상호협력적으로 사업을 수행하기 위해 표준계약서의 개선 방안을 검토하였고, 추후 위의 법률적 대안 마련을 위해 한국국제협력단법 또는 국제개발협력기본법의 개정 방안을 간략하게 제시하였다.
15. 아울러, 제도 구축 실현을 위해서는 무상원조, 재정, 협력 정책 종합조정 등 정책당국의 이해와 협력이 필요한 바, 이들의 입장 및 관심 포인트를 분석하고 이에 대한 대응 논리를 검토하였다.

제1장 배경

1.1 연구 개요

가. 연구의 배경

한국국제협력단(KOICA)은 한국국제협력단법(이하 “협력단법”이라 한다)에 의하여 설립된 국가의 무상 개발 협력사업 전문 기관으로서, 준정부기관의 하나이다. 그런데 한국국제협력단(이하 “협력단”이라 한다)은 설립 목적상 정부의 무상 개발 협력사업을 전문적으로 수행하는 기구인데, 그 형식에서는 시장에서 필요한 물자나 용역을 조달받아 제공한다. 이러한 의미에서 협력단은 계약기관 또는 조달 기관이라고 할 수 있다.

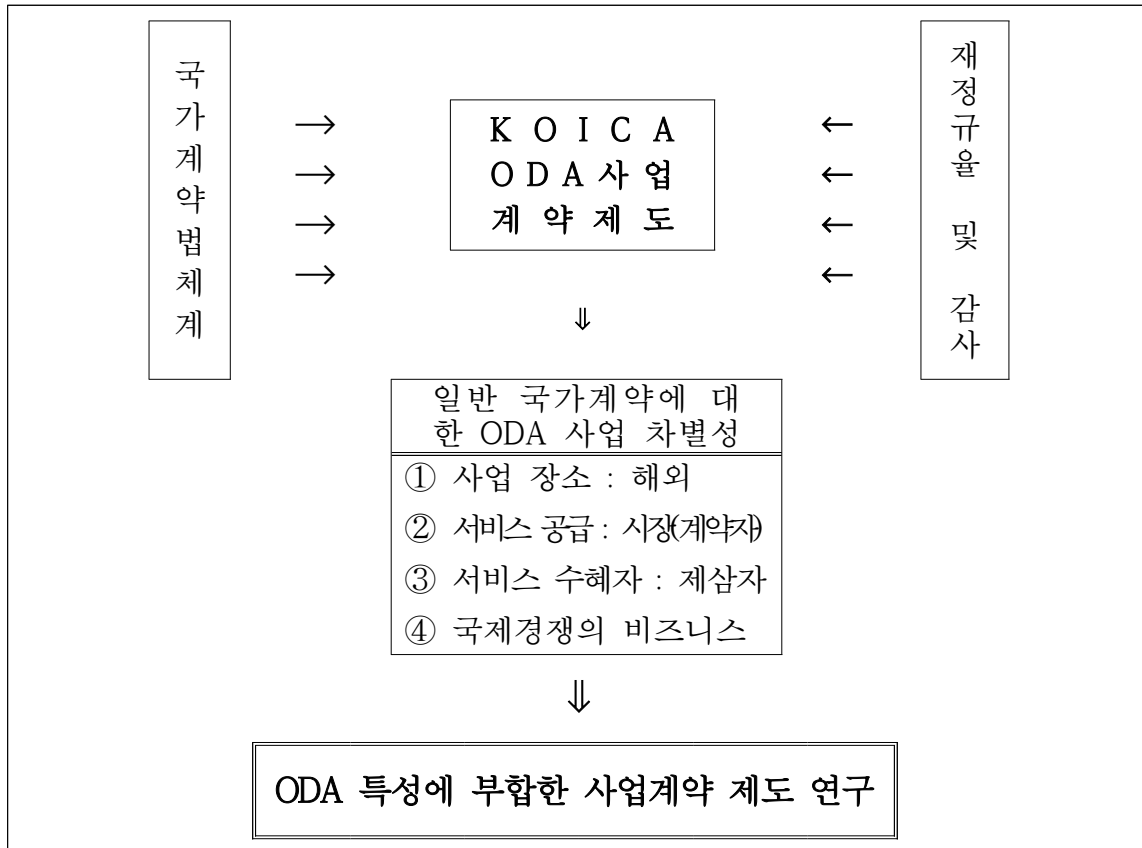
계약을 통하여 개발 협력 업무를 수행하는 협력단으로서는 계약에 관하여 별도의 관련 법령에 의해 규율을 받게 된다. 준정부기관도 국가기관과 마찬가지로 계약 업무는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 체계 아래에서 운영되도록 하고 있다. 협력단은 해당 법을 기본 규범으로 하여 계약 사업을 수행하고 있다. 물론 준정부기관으로서 그 업무에 대해서는 감사기관의 감사 대상이 된다.

그런데 문제는 목적상 개발 협력사업을 수행하면서 형식상 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라고 한다. 체계가 그대로 적용될 수 있는지에 대해 논의의 여지가 있을 수 있다. 많은 나라에서 준정부기관 또는 공공기관이 계약 및 회계 업무에 있어서 국가기관의 그것을 그대로 적용하지 않고, 나름대로 특수성을 인정하고 있기 때문이다.

우선 준정부기관으로서 협력단은 사업 운영을 국가기관처럼 단년도 회계주의 입장에서 수행하기 어려운 점이 있을 수 있다. 협력단의 개발 협력사업은 주로 다년도에 걸쳐 장기적으로 이루어지는 사업이기 때문이다. 그리고 물품이나 용역의 조달 서비스가 국내가 아니라 주로 해외에서 이루어진다. 이 경우, 다른 법체계와 제도를 가진 곳에서의 사업은 위험과 불확실성이 크고, 그것이 모두 비용 증가로 연결된다. 또한, 개발협력사업은 일반 국가계약과는 달리 일회성으로 끝나는 것이 아니라 지속해서 수행되는 것이다. 일반적인 국가계약은 시장에 존재하는 물품이나 용역을 조달 기관의 목적에 맞춰 공급받으면 끝나지만, 개발 협력 서비스는 지속해서 공급받아야 한다. 발주기관으로서는 그 공급망이 형성되어 장래에도 계속 서비스를 받을 수 있어야 할 것이다. 이는 마치 국방부가 군수물자를 조달할 때, 일반 국가계약처럼 시장에 존재하는 것을 그저 조달하는 것이 아니라 군수물자의 공급 안정을 위한 방위산업의 발전을 배려하는 것과 같은 이치이다.

이와 같은 취지에서, 국가계약법의 적용을 받는 사업 또는 기관들이 해당 사업의 특성을 고려하여 국가계약법상 특례제도를 도입하고 있으며, 협력단도 2018년 협력단법 개정을 통해 부분적인 특례제도를 도입하여, 공모 및 협약에 의한 개발 협력사업에 대해서는 국가계약법을 적용하지 않도록 하고 있다. (협력단법 제22조의2)

[그림 1-1] 개발협력사업 계약업무의 수행 환경



이와 같은 관점에서 볼 때, 만약 개발협력사업이 일반 국가계약법 체계로는 수용하기 어려운 특성을 가졌는지의 여부를 검증하는 것이 개발 협력사업의 효과적 추진에 필요한 연구 과제라고 할 것이다. 그리고 만약 그렇다면 그 특성을 살릴 수 있는 사업계약 제도를 마련해야 할 것이다. 업무에 대한 감사에서도 개발 협력사업에 긍정적으로 이바지할 수 있으려면, 그 잣대가 사업특성에 맞게 설정되어야 할 것이다. 이렇게 맞지 않는 제도를 기준으로 감사가 이루어진다면, 결과적으로 개발 협력사업을 제대로 이끌지 못하게 될 수 있을 것이다. 본 연구는 이러한 문제의식을 배경으로 하여 수행되는 것이다.

나. 연구의 목적과 범위

위와 같은 배경 아래에서, 본 연구는 협력단의 개발협력사업이 일반 국가계약 업무와 달리 취급될 특성이 있는지를 분석하고, 만약 그렇다면 그 특성에 부합하는 협력단의 계약제도를 연구 제안하는 데 목적이 있다. 이러한 목적의 연구는 다음과 같은 세 가지 단계별 하위 목적으로 구성된다.

- (특성 파악) 협력단의 개발협력사업이 국가계약법상의 거래와 비교하여 다르게 취급될 특성이 있으며, 그것이 무엇인지를 파악한다.
- (영향 분석) 개발협력사업 계약을 규율하는 국가계약법을 비롯한 관련 법령을 분석하

여, 이러한 규율이 개발협력사업에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴본다.

- (당면 제언) 현행 계약 관련 법령 체계에서 국제 개발협력사업의 특성에 부합하는 계약 운영이 가능하도록, 공모 제도, 계약 특례제도 등에 대한 구체적 활용과 협력단 내규의 보완 등 협력단 ODA 계약제도의 개선 방안을 제시한다.
- (중장기 방안) ODA 무상원조 사업의 효율적인 실행과 성과 극대화를 위한 중장기 ODA 계약제도 선진화 방안을 제시한다.

이러한 연구의 범위와 그 세부 과업은 [표 1-1]과 같다. 연구 범위는 크게 기초 조사 분석과 ODA 계약 개선방안의 두 과정으로 나누어지며 전자의 기초조사분석은 세 가지 단계로 나누어 진행된다.

- 우선, 협력단의 국제개발협력사업의 법적 근거와 사업의 특징을 분석한다.
- 다음으로, 위 사업의 조달과 계약 체결 관련 법령 제도 및 이들 규제의 영향을 분석한다.
- 끝으로, 국내외 타 개발협력사업 추진 기관의 사례를 분석하여 시사점을 찾는다.

후자의 개발협력사업 계약제도 개선방안은 두 가지 과업을 대상으로 한다. 먼저, 당면 계약제도 운용 개선방안을 제시하고, 이어서 개발협력사업 계약제도 선진화 방안을 제안하는 것이다.

[표 1-1] 본 연구의 범위 및 주요 과업

구분	연구 범위	주요 과업
기 초 조 사 분 석	1) KOICA 국제 개발 협력사업의 법적 근거와 사업의 특성	• 한국국제개발협력단법 및 국제개발협력기본법 등을 분석 • 국제 개발협력사업에 대한 국제적 근거 • 개발협력사업이 일반 국가계약과 다른 특성을 이론적으로 식별(Identification)
	2) 위 사업의 조달과 계약 체결 관련 법령 제도 및 이들 규제의 영향 분석	• 모든 관련 법령, 지침 등에 대한 현황 분석: 국가계약 법령, 공공 조달 관련 특별 법령 및 한국국제협력단법 및 시행을 위한 관련 규정 • 1) 항의 ODA 사업 특성의 관점에서 이들 계약 관련 법령의 영향을 분석 • 그 영향이 ODA 사업 본질에 대하여 가지는 의미를 평가
	3) 국내외 타 개발 협력사업 추진 기관의 사례 분석	• 국내 ODA 기관의 계약 관련 제도 운용 현황과 사례 분석 • 해외 다자 개발은행 및 선진 공여국의 유사 사례 분석
O D A	4) 당면 계약 제도 운용 개선 방안	• 현행 ODA 계약 관련 법령 틀 안에서 ODA 특성에 부합하도록 계약 운영 활성화 방안 • 공모 제도 활용 현황과 활성화 방안: 공모 사업에 대한 법

계약 개선 방안		률적 검토와 공모 사업을 수행하는 타 국내 기관의 제도 운용 현황과 사례 등 참고 계약 특례가 필요한 영역과 이를 현실화할 수 있는 구체적 방안: 타 공공기관의 계약 특례 현황, 계약 특례의 특성, 계약 특례의 요건 등 분석
	5) ODA 계약 제도 선진화 방안	- 타 공여 기관과 국제기구의 조달 방식으로부터 배울 수 있는 교훈을 바탕으로 혁신적 조달 방식 연구 - 한국 국제협력단의 국제 개발협력사업을 보다 유연하고, 효율적, 효과적으로 수행하기 위한 단계별 발전 방안 마련과 제언 사항 도출

다. 연구 방법

아래와 같이 여러 대상에 대하여 각각 적절한 다양한 방법론을 적용하여 조사 및 분석을 수행하였다.

- 문헌 조사: 본 연구에 관련되는 대상이나 기관을 상대로 하여 광범위한 문헌 조사를 수행한다.
- 관계 기관 대면 조사: 발주기관 협력단 관련 부서, ODA 관련 기관 또는 정부 각 부처를 방문하여 면담 조사를 시행한다.
- 이해관계자 설문 조사: ODA 사업계약의 상대방이 되는 이해관계 기업에 대한 설문 조사를 시행한다.
- 연구 자문단 활용: 조달 및 계약 관련 연구자, 다자 개발은행의 조달 관계자, ODA 사업 수행 기관 등으로 자문단을 구성하여 주요 단계별로 자문을 받도록 한다.

1) 조사 대상 문헌과 대인 조사

우선, 협력단을 대상으로 조달 관련 법제와 내규, 그리고 국내 법률과 제도에 관련된 문서를 확보하여 검토하는 동시에, 국내 ODA 사업 시행기관 및 국제기구, 선진 공여국 원조 기관 등을 대상으로 광범위하게 문헌 자료를 확보하였다.

이에 대한 분석은 1차로 연구자 3인이 각각 분야별 전문성에 맞추어 자료를 검토 분석하였다. 2차로 전문가 그룹 또는 관계기관 면담 대상을 통하여 자료를 검증하고 필요한 보충 설명을 청취하였다.

2) 기관별 조사

이상의 문헌 조사를 바탕으로 발주기관 및 관계기관을 방문 면담하여 조사하였다.

- 우선, 발주기관으로서 협력단의 조달실(조달 1팀 및 2팀) 및 지역 사업 총괄

실, 사업 전략 기획실 등과 면담 회의를 가졌다.

- 다음으로, 국내의 ODA 사업수행기관으로 EDCF 및 국제 보건 의료 재단, 그리고 엔지니어링 협회를 면담 조사하였다.
- 계약 특례제를 운용하는 방위사업법, 소프트웨어산업진흥법 및 엔지니어링산업진흥법의 관계기관을 방문 면담하여 조사하였다.

3) 이해관계자 설문 조사

본 설문 조사는 실제 협력단 ODA 계약을 경험한 기관을 대상으로 계약의 형성 및 계약관리의 전 과정에 대하여, 평가 의견, 애로 사항 및 개선 의견 등을 파악하고자 함에 그 목적을 두었다.

- 본 설문 조사의 대상은 최근 6개월간(2024년 1월~6월) 협력단의 ODA 사업에 참여한 기관을 파악하여 모집단으로 하였다. 모집단 대상은 민간기업, 대학, 공공기관 및 NGO 등을 망라하였다. 이를 기관 형태별로 표본을 선정하였다.
- 설문 조사의 내용은 대상 기관의 현황 관련 자료 그리고 협력단의 ODA 계약 사업 참여 경험을 바탕으로 애로 사항을 파악하는 것으로 하였다. 조사 방법에 있어서는 이메일을 통한 온라인 조사를 시행하였으며, 적절한 응답률을 확보하여 통계적으로 유의미한 표본 조사율이 확보되도록 하였다.
- 조사표에 의한 온라인 설문조사 외에 FGI(Focus Group Interview)를 통하여 그룹 면담조사에 의하여 구체적인 내용을 파악하였다.

4) 연구 자문단 구성 및 활용

연구 자문단의 구성은 법률 및 국가계약 관련 전문가, 다자개발은행 근무 경력자, 개발 컨설팅 업계, 국내 ODA 기관 근무 경력자 등을 망라하여 7명으로 구성하도록 하였다.

연구 자문단과는 1차 연구 계획 수립 단계, 2차 자료 수입 후 분석 단계 및 3차로 계약제도 선진화 방안 검토 단계의 세 차례에 걸쳐 실시하였고, 필요한 경우에는 연구진과 개별적으로 면담을 가지도록 하였다.

라. 기대 효과 및 연구의 한계

1) 본 연구의 산출물의 기대 효과

본 연구를 통해 ODA 계약과 조달 제도개선 방안을 도출함으로써 향후 아래와 같은 효과가 기대된다.

- 첫째, 한국 무상 ODA에 있어서 채원의 가치(Value for money)를 실현하는데 이바지할 수 있을 것이다.
- 둘째, 열악한 한국 ODA 산업 생태계의 구축에 이바지할 수 있게 될 것이다.
- 셋째, ODA 사업 참여자의 역량 개발과 사업 참여 의지를 고취시키는데 기여

할 것이다.

- 넷째, ODA 사업의 효과성 제고와 재정 집행의 건전성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 본 연구의 한계

ODA 특성에 맞는 계약제도가 시행되더라도 당장 시장에서의 ODA 사업 역량과 원조 기관의 새로운 역할에 대한 역량이 갖추어지는 것이 아니므로, 기대 효과는 시간을 가지고 나타나게 될 것이다. 계약제도 개선이 한국 ODA 발전으로 이어질 수 있으려면 자격을 갖춘 전문인력과 역량 기업이 성장할 수 있도록 그 여건이 조성될 수 있는 정책이 강화되어야 할 것이며, 동시에 원조 기관의 운영체제도 새로운 역할에 맞추어 정비 되어야 할 것이다.

아울러 앞선 ODA 계약제도가 정착하여 소기의 성과를 거둘 수 있으려면, 그러한 제도의 선행 조건으로서 계약관리 체제가 투입 요소가 아니라 성과관리를 효과적으로 평가하고 운영할 수 있는 시스템이 마련되어야 할 것이다.

1.2 국제개발협력사업의 시행 현황

1.2.1 KOICA 국제개발협력사업의 법적 근거

협력단의 설립 목적은 협력단법 제1조(목적)에서 ‘... 대한민국과 개발도상국과의 우호 협력 관계 및 상호 교류를 증진하고 개발도상국의 빈곤 감소 및 삶의 질 향상, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하기 위하여 한국국제협력단을 설립하여 각종 국제개발협력사업을 하게 함으로써 국제협력 증진에 이바지함을 목적으로 한다.’ 라고 규정하고 있다. 다시 국제협력의 기본 규범인 국제개발협력기본법은 같은 법 제3조 제1항에서 국제개발협력의 기본 정신을 ‘개발도상국의 빈곤 감소, 여성·아동·장애인·청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속 가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 개발도상국과의 경제 협력 관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것’으로 선언하고 있다. 한국국제협력단(KOICA)은 동 개발 협력의 주된 형태인 무상 협력사업의 전문수행기관의 지위를 법적으로 부여받고 있다.

이러한 국제개발 협력은 단순히 국내법에 근거하여 수행되는 것이 아니라 국제적 협약에 따라 국제사회의 책무로서 추진되는 것이다. OECD 개발 원조 위원회는 국제적 개발 협력의 중심 기관으로서 국제적 개발협력사업을 협의 조정하는 역할을 하고 있다. 한국은 지구촌 200여 국가 중에서 32개 국가로 구성된 위의 OECD 개발 원조 위원회 회원국으로서 국제적 개발협력사업에 참여하고 있다. KOICA의 개발협력사업은 위와 같이 국내법뿐만 아니라 국제적 책무로서 특별법을 근거로 추진되는 재정사업이다.

협력단의 개발협력사업이 국제적 책무로서 수행되지만, 국가 재정사업의 하나라는 점에서 관련 법 체계의 규율을 받게 된다. 협력단은 준정부기관으로서 사업계약에 있어서는 국가계약법 체계에서 운영되며, 다시 국가재정법과 감사원법에 의하여 재정규율과 감사의 대상이 되는 것이다. 협력단이 수행하는 개발협력사업은 거의 계약으로

서비스를 조달하는 방식으로 추진되는데, 그 ‘계약’이 국가계약법의 일반적 규율을 따라야 하는 것이다. 그런데 이 법은 국가계약에 관한 일반적 규범이기 때문에, 협력단의 개발협력사업의 입장을 충분히 고려하고 있다고 보기 어렵다. 1.1 절에서 간략히 언급하였지만, 무엇보다 개발협력사업은 국내가 아니라 해외에서 이루어지며, 일회성 계약으로 계약의 목적이 달성되는 것이 아니라 계속성을 기반으로 추진된다는 측면에서 그 특징이 두드러진다.

이렇게 볼 때, 협력단이 국제적 책무로서 국내법의 목적을 가진 개발협력사업을 그 목적에 맞게 운영할 수 있도록 노력을 해나가야 할 것이다. 특히, 무상원조 사업 전문 기관이 개발협력사업의 특성을 잘 살릴 수 있는 계약 제도를 운용할 필요성은 더욱 커지고 있다고 볼 수 있다.

1.3 국제개발협력사업의 특성

1.3.1 개발협력사업의 특성

개발협력사업이 국가계약법의 주된 대상이 되는 국내의 일반 계약 거래와 차별성이 있는가 하는 문제에 대한 검토를 위해 [그림 1-2]와 같이 개발협력사업이 일반 계약 거래와 다르다는 점을 가정하였다. 개발원조 사업에 대한 계약 관련 국내 연구는 한국국제협력단(2019), 국무조정실·한국조달연구원(2016) 등이 있으며, 전승훈(2022)은 국제개발 컨설팅의 의의를 고찰하고 있다.

개발협력사업의 특성은 그 개념으로부터 유추할 때, 다음과 같은 몇 가지 특성을 가진 것으로 볼 수 있다.

- (대상) 대상은 당연히 한국이 원조의 대상이 되는 개발도상국가들을 상대로 하는 것이다. 여기서 한국이 한다는 점이 특별한 의미가 있다. 한국은 원조를 받던 경험을 바탕으로 원조를 주는 입장으로 전환되어, 다른 나라로부터 경제적, 기술적 도움을 제공하는 것이다.
- (지역) 지역 면에서 볼 때, 해외에서 이루어지는 서비스이다. 국내에서 이루어지는 것과 달리 다른 법 제도, 문화, 언어의 지역이니 특별한 기능이 필요하고 위험과 불확실성도 높다.
- (수단) 돕는 수단은 물자, 정책 컨설팅, 제도 구축, 시설 구축 등 다양하지만, 물자도 컨설팅에 의하여 결정되고, 건축을 나누면 물자와 컨설팅의 결합으로 볼 수 있다. 선진 공여국이나 다자개발은행 역시 원조 서비스를 컨설팅으로 보아 컨설턴트를 고용하여 사업을 추진하는 것이 보통이다.
- (성격) 그런데 위와 같이 돕는 일은 일회성이나 단년도로 끝날 수 있는 것이 아니기 때문에 시간적으로 장기 계속성 성격의 사업으로 추진된다.
- (형식) 위와 같은 해외 국가를 상대로 계속성의 컨설팅 서비스를 제공하는 산업을 형성하는 공급망은 수요와 공급이 한정적으로 이 분야에 특화될 수

밖에 없는 특성이 있다.

이상과 같은 추리를 통하여 개발협력사업을 다음과 같은 네 가지 특성을 가진 것으로 정의할 수 있을 것이다.

- (C1) ‘국가를 대상으로 한 컨설팅을 기반으로 하는 복합적 사업’이다.
- (C2) ‘해외에서 제공되는 서비스(용역) 중심’이다.
- (C3) ‘장기 계속성’의 사업이다.
- (C4) 개발협력은 고유의 ‘공급망’ 또는 ODA 서비스 산업을 필요로 한다.

이를 국가계약법 체계의 일반 거래와 비교해 보자. [그림 1-2]는 국가계약법 체계의 일반적 계약거래를 위의 개발협력사업과 대비하여 보여주고 있다. 물론 국가계약법은 국가를 당사자로 하는 계약의 모범으로서 모든 형식의 계약거래를 포괄하지만, 기본적인 대상, 수단, 형식 등의 면에서 차별성을 가지고 있는 것으로 분석된다.

[그림 1-2] 국가계약법 체계와 ODA 사업의 차별성

	지 역	환 경	거래대상(산출물)	거래성격	공 급
국가계약법 체계	국내	국내법 체계	물자, 건축, 용역 * • 물품의 제조 구매 • 공사계약 • 용역계약	일회성	일반적 제조, 용역산업
ODA 사업	해외	각 국가별 법령체계 및 문화적 차별성	컨설팅서비스(예시: 농촌개발사업) • 주민소득증대 • 주민협동의식 향상 • 주거환경개선 등	계속성	배타적 원조 (가스 산업)
ODA 기술적 특성	(C2) 해외서비스	(C1) 국가를 대상으로 하는 컨설팅	(C3) 장기계속성	(C4) 조달서비스 공급망	

이상과 같이 개발협력사업의 특성을 종합적으로 네 가지 특성으로 정의하고자 한다. 각각의 특성에 관해 설명하면 다음과 같다.

- [C1] (국가에 대한 컨설팅) 국가의 이름을 가지고 다른 국가에 대한 컨설팅을 하는 것이기 때문에 그 중요성이 아주 높다고 볼 수 있고, 어느 면에서는 고급 두뇌를 필요로 하고, 따라서 비용보다 가치를 우선하여야 할 것이다.
- [C2] (해외 서비스) 개발협력사업은 주로 해외 개발도상국에서 이루어지기 때문에, 언어적 역량, 문화에 대한 이해력 등 특별한 능력이나 스킬을 필요로 하고, 국내에서 하는 일에 비하여 추가적인 비용이 발생한다. 사업 환경상 “변동성”이 크기 때문에 사업수행자가 맞게 되는 위험 및 불확실성(Risks and Uncertainty)를 극복하여야 하는 어려움을 수반한다.

- [C3] (장기 계속성) 개발협력사업은 시장에 존재하는 물자나 용역의 일회성 거래로 끝나는 것이 아니라, 하나의 사업이 수년 동안 변동하는 상황에 맞추어 완성해 나가는 과정이다. 물론 국가계약법 거래에서도 대형 시설 공사와 같은 다년도 사업이 있지만, 이는 산출물이 단순하고 확정적이라는 점에서 복합적 성격의 산출물을 장기적으로 완성하는 개발협력사업과는 다르다.
- [C4] (독자적 공급망) 협력단의 개발협력사업은 시장에 존재하는 일반적인 물자나 용역을 조달하는 것이 아니라, 서비스를 제공하는 독자적 공급망 내지는 산업을 필요로 한다. 협력사업이 원활하게 수행되기 위해서는 유능하고 전문적인 공급망이 필수적이다. 이러한 독자적 공급망 내지는 산업은 정부의 원조 사업 서비스에 그치지 않고 개발 컨설팅이라는 지적 산업으로서 해외 원조 시장을 형성하는 산업이기도 하다.

1.3.2 사업 특성이 규정하는 개발협력사업

개발협력사업의 특성이 이상과 같다면, 그러한 특성은 사업을 위한 계약 제도의 운용상 어떠한 요건을 필요로 하고 있을까? [표 1-2]는 위의 네 가지 특성이 계약의 운영, 즉 사업자 선정방식, 조달 가격정책 및 계약관리 등의 세 가지 요소에 대한 수요를 보여주고 있다.

[표 1-2] 개발협력사업의 특성이 필요로 하는 사업 계약제도 요건

구분	사업자선정입찰	조달가격정책	계약관리
1) 국가에 대한 컨설팅	- 고급 컨설팅 역량의 전문가 선정이 중요 - 가격보다 기술이 중요 요소	- 컨설팅은 원가가 정의되기 어려움이 있음 - 비용보다 가치가 중요 - 가격 정책의 유연성이 필요	- 요소관리가 아니라 성과 관리가 관리의 핵심
2) 해외 서비스	- 해외 서비스 역량 및 전문성을 요구	- 해외의 고난도 서비스에 상응하는 보상이 관건 - 원가 적용상 어려움 - 상황 변동에 따른 비용 변동을 합리적으로 반영	- 현지의 법령·제도를 수용할 수 있는 계약제도
3) 장기 계속성	- 해외 장기 서비스에 특화된 사업자가 바람직	- 장기 계속성 사업의 과정에서 발생하는 비용 변동 요인을 반영	- 장기 계약제 - 총액계약제 - 성과 위주 관리제
4) 독자적 공급망	- 전문적 기업의 생태계 구축 여건 조성	- 기업이 성장할 수 있는 조건의 가격 정책	- 요소중심 관리의 불필요한 행정 비용 배제

이상과 같은 개발협력사업의 네 가지 특성이 요구하는 사업수행방식, 조달가격 정책 및 계약관리 제도는 다음 장에서 계약 관련 법령의 개발협력사업에의 영향을 분석할 때에 중요한 기준(Reference)이 될 것이다.

제 2 장 KOICA ODA 사업에 대한 법 제도 분석

2.1 정부의 각종 계약 법령 제도와 규제에 대한 검토와 분석 및 그 특징

2.1.1 계약 관련 법령 제도와 규제 현황

협력단은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 “위탁집행형 준정부기관”에 해당하여, 기획재정부 장관이 정하는 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」, 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」, 「공기업·준정부기관의 예산편성 및 집행에 관한 지침」의 적용을 받는다. 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」에 따르면 준정부기관의 계약에 관하여 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용하도록 하고 있다. 다만 준정부기관의 장은 계약의 기준·절차 등과 관련하여 해당 공기업·준정부기관 업무의 특성, 계약의 공정성 및 투명성 확보, 그밖에 불가피한 사유가 있는 경우에는 기획재정부 장관의 승인을 받아 이 규칙에서 정하는 내용과 다른 내용 계약의 기준·절차를 정할 수 있다.¹⁾

협력단의 개발협력사업의 계약에 직접적 영향을 주는 법제는 [표 2-1]이 보여주는 것처럼 크게 둘로 나누어 볼 수 있다.

- 하나는 계약에 관한 원칙과 절차를 규정하는 일반법으로서 준정부기관인 협력단에 적용되는 국가를 당사자로 하는 계약 법체계가 그것이다.
- 다른 하나는 계약에 관한 규제를 목적으로 하는 것이 아니라 특정 분야 또는 사업을 규율하고자 하는 법으로서, 부분적으로 그 법의 목적을 달성하기 위한 범위 내에서 위 국가계약법 적용을 받는 계약 업무에 적용할 지침이 되는 것들이다. 이를테면 중소기업 육성법, 소프트웨어 산업진흥법 등을 들 수 있다. 이들은 중소기업 육성을 위하여 국가계약법의 적용을 받는 기관이 계약상 대기업에 대하여 혜택을 받을 수 있도록 규정하고 있으며, 소프트웨어 산업진흥법도 동 산업의 진흥을 위하여 필요한 사항을 같은 대상에 대하여 계약상의 지침을 제시하고 있다.

[표 2-1] 협력단의 개발협력사업에 영향을 주는 계약 관련 법령

구분	법률명	특징
국가계약법 체계	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 시행령 등과 계약 예규	- 주로 국가가 재정 자금을 가지고 물자, 용역, 건축 서비스를 거래하는 계약에 관한 제도를 규율함 - 주로 국가가 국내로부터 공급받는 당사자가 됨 - 재정의 절약 및 낭비의 방지에 주안을 둠 - 국가의 회계연도 단년도 원칙을 기준으로 운영 - 국가가 아닌 공공기관의 특성을 충실하게 반영

1) 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조 제2항, 제5항

		하기는 곤란
개별 목적 의 법률로 서 계약 관 련 규정을 포함	중소기업 제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 법률, 시 행령 등	- 중소기업 육성과 판로 보장의 관점에서 국가계 약에 시혜를 제공 - 판로 보장을 위해 일정 부분 대기업 참여를 제 한하고 중소기업에 대한 입찰 가점제를 규정함
	하도급 거래 공정화에 관한 법률, 시행령 등	- 대기업과 중소기업 간의 하도급 거래에서 중소 기업의 이익이 침해받지 않도록 하기 위한 제도 를 규정함
	소프트웨어진흥법	- 발주 규모 일정 기준 미만의 경우 대기업의 참 여를 제한
	전자 조달의 이용 및 촉진 에 관한 법률, 시행령 등	- 조달 절차에 대한 전자적 처리에 관한 내용과 원칙을 명시
	대외무역법, 시행령 등	- 물자의 대외 반출 시 준수해야 하는 내용과 규 제를 명시
	(계약예규) 정부 입찰·계약 집행기준	- 정부의 입찰·계약 운용상의 구체적 집행 기준 을 예시

그런데 개발협력사업의 운용에 있어서 이를 전적으로 국가계약법의 적용을 받도록 하는 것은 하나의 정책의 문제이지, 원칙에 해당하는 것은 아니다. 한국은 준정부기관에 대하여 일률적으로 국가계약법을 적용하도록 하고 있지만, 일본은 개발협력사업을 하는 독립 행정법인 JICA는 별도의 회계 및 계약 제도를 운용하고 있으며, 미국의 USAID는 연방법 및 독자적 법규에 근거를 두면서 ODA 사업의 장기계약을 가능하게 하고 있다.

전자의 계약에 관한 일반적 규범으로서 국가계약법은 다음과 같은 사항을 기본 내용으로 삼고 있는 것으로 분석된다.

- 첫째, 국가를 당사자로 하는 계약에서 기본 원칙을 선언하고 있다. 국가계약법은 제5조에 국가계약법의 원칙을 규정하고 있는데, 해당 원칙은 첫째, 신의성실의 원칙(제5조) 둘째, 청렴계약(제5조 제2~3호) 셋째, 근로관계 법령의 준수(제5조 제4호)로 요약할 수 있다. 즉, 국가계약법이 추구하는 가치는 국가기관과 계약 상대자 간 법적 지위(신의성실의 원칙), 계약이행의 투명성(청렴계약), 계약이행 시 사회적 가치실현(근로관계 법령의 준수)으로 볼 수 있다.
- 둘째, 계약에 관한 일반적 방법과 그 절차에 대하여 포괄적인 규정을 담고 있다. 국가계약법에서 규정하는 계약의 방법은 일반경쟁계약을 원칙으로 하며, 국가계약법 시행령이 정하는 범위 내에서 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등을 실시할 수 있도록 허용하고 있다. 또한, 입찰공고 시 계약금액의 결정 기준으로 예정가격을 작성하도록 규정하고 있다. 낙찰자 선정 기준은 국고의 부담이

되는 경쟁입찰의 경우, 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저 가격으로 입찰한 자, 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가 기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자로 구성된다. 또한, 계약의 성질, 규모 등을 고려하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우, 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자를 선정하도록 규정하고 있다.

- 셋째, 계약의 형태는 다음과 같이 규정하고 있다. 단가계약, 개산계약, 장기계약이 필요한 계약에 대해서는 계속비 계약, 총액계약, 장기계속계약, 그리고 공동 발주가 가능하도록 규정한 종합계약이 있다. 또한, 둘 이상의 계약 상대자를 대상으로 계약을 체결할 수 있도록 규정한 공동계약도 포함된다. 이러한 계약 형태에 관한 규정은 사업의 특성에 따라 계약 유형을 달리 적용할 수 있도록 허용하는 것으로 파악된다.

후자의 각 특별법은 [표 2-2]가 보여주는 바와 같이 각 섹터 또는 산업에 있어서 이의 발전을 위하여 공공계약에 있어서 배려 사항을 규정하고 있다. 그 법의 목적 달성을 위해 계약상의 우선순위나 계약 방법을 규정하는 것이다. 이를테면, 중소기업의 보호 육성, 소프트웨어산업 발전, 전자상거래의 보급 등을 위하여 공공조달에서 우선순위를 두도록 하거나 발주 방법에 있어서 지침을 규정하는 것이다.

[표 2-2] 개별 법령으로서 개발협력사업에 영향을 주는 계약 관련 법령

구분	계약 관련 규정 내용	비고
1) 중소기업 제품 구매촉진 및 판로 지원에 관한 법률	제4조 (구매 중대) ① 공공기관의 장은 물품, 용역 및 공사(이하 “제품”이라 한다)에 관한 조달계약을 체결하려는 때에는 중소기업자의 수주(受注) 기회가 늘어나도록 하여야 한다. ② 공공기관의 장은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조 제1항에 따라 기획재정부 장관이 고시한 금액 미만의 물품 및 용역에 대해 대통령령으로 정하는 바에 따라 중소기업자와 우선으로 조달계약을 체결하여야 한다.	중소기업 우선 계약
	제6조(중소기업자 간 경쟁 제품의 지정) ① 중소벤처기업부 장관은 중소기업자가 직접 생산·제공하는 제품으로서 판로 확대가 필요하다고 인정되는 제품을 중소기업자 간 경쟁 제품으로 지정할 수 있다. 제7조(경쟁 제품의 계약 방법) ① 공공기관의 장은 경쟁 제품에 대하여는 ... 특별한 사유가 없으면 중소기업자만을 대상으로 하는 제한경쟁 또는 중소기업자 중에서 지명경쟁(이하 “중소기업자 간 경쟁”이라 한다) 입찰에 따라 조달계약을 체결하여야 한다.	중소기업 지명경쟁
2) 하도급거래 공정화에 관한 법률	제16조(설계 변경 등에 따른 하도급대금의 조정) ① 원사업자는 제조 등의 위탁을 한 후 다음 각호의 경우에 모두 해당할 때, 발주자로부터 증액 받은 계약 금액의 내용과 비율	

	에 따라 하도급대금을 증액하여야 한다. 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정) ① 수급 사업자는 제조 등의 위탁을 받은 후 ... 하도급대금의 조정(調整)이 불가피한 경우에는 원사업자에게 하도급대금 의 조정을 신청할 수 있다.	
3)소프트웨어진 홍법	제48조(중소 소프트웨어사업자의 사업 참여 지원) ① 국가기관등의 장은 소프트웨어사업 발주 시 과학기술정보통신 신부 장관이 정하여 고시하는 사업금액 미만의 사업에 대해 서는 대통령령으로 정하는 대기업 참여를 제한하여야 한다.	
전자 조달의 이용 및 촉진에 관한 법률	제13조(전자 조달시스템을 이용한 계약체결의 요청) 수요기관 의 장은...조달청장에게 조달물자의 구매·공급 계약...체결 을 요청하려는 경우에는 전자 조달시스템을 이용하여야 한다.	
대외무역법	대외무역법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 과 같다. (중략) 4. “정부 간 수출계약”이란 외국 정부의 요청이 있으면, 제 32조의3제1항에 따른 정부 간 수출계약 전담 기관이...국내 기업을 대신하여 또는 국내 기업과 함께 계약의 당사자가 되어 외국 정부에 물품 등...을 유상(有償)으로 수출하기 위 하여 외국 정부와 체결하는 수출계약을 말한다.	
(계약예규) 정부 입찰·계약 집 행기준	제2조의2(물품, 용역, 공사가 혼재된 계약의 집행) ① 계약담당공무원은 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는 사업계획 단계부터 다음의 사 항을 고려하여 일괄 또는 분리발주 여부를 검토하여야 한 다.	

2.1.2 계약 관련 법령 제도와 규제의 분석 및 특징

국가계약법 체제 및 공공계약에 관한 규정을 가진 일반 법률의 개발협력사업 계약에 대한 규제를 분석하기 위하여는, 우선 그 법령의 규제 목적을 파악하고, 이를 토대로 규제의 내용을 분석해 보는 단계를 거치는 것이 필요할 것이다.

국가계약법 체계상의 일반적 계약거래의 개발협력사업에 비교한 차별성은 1.3 절에서 논의한 바와 같은데, 그 요지는 다음과 같다.

- 국가계약법 체계는 주로 국가기관이 시장에서 물자 또는 용역을 조달하기 위한 것이나, 개발협력사업은 다른 국가를 대상으로 한 컨설팅 서비스이다.
- 개발협력사업은 컨설팅을 중심으로 개발도상국 현장에서 공사, 용역, 물품이 복합적으로 이루어져 추진이 된다.
- 개발협력사업은 “일회성” 거래가 아니고, 다년간 연속성있게 추진되어야 하는 장기 계속성 속성을 가진다.
- 개발협력사업은 기존 산업뿐 아니라 이 분야에 특화된 독자적인 산업을 통해 진행이 되어야 한다.

국가계약법과는 별도로 일반의 법령상의 계약관련 규정은 주로 자신이 가지고 있는 중소기업보호, 소프트웨어산업 발전, 전자상거래 활성화 등을 위하여 필요한 공공 조달 계약에서의 지침을 규정하는 것이다. 이들은 개발협력사업 계약제도의 본질에 대하여 규율하는 것이 아니라 개발 사안에 대한 지침이니, 전자에 비하여 영향력은 지엽적인 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 특성의 국가계약법 체계가 계약 업무에 대해 어떠한 규제를 가하고 있는지 살펴볼 차례이다. 분석의 편의상 계약 업무를 1) 사업자 선정 입찰 방식 또는 컨설턴트 고용 방식, 2) 조달서비스 가격정책, 3) 계약 관리제도의 세 가지 측면에서 보는 것이 도움이 될 것이다.

첫째, 사업자 선정 입찰 방식에 있어서는 다음과 같다.

- 국가계약법은 기본적으로 분명히 정의된 거래 대상을 투명하고 효율적으로 거래할 수 있도록 하는 것이 주된 목적이다.
- 이를 위해 입찰의 방법을 일반경쟁입찰을 원칙으로 하고, 필요한 경우 제한 또는 지명 경쟁 입찰 또는 수의계약을 할 수 있도록 한다.
- 입찰 경쟁을 위한 평가에서 기술 및 가격 평가를 병행하도록 하며, 이를 위해 발주자는 예정가격을 설정한다.
- 입찰의 모든 절차가 투명성을 확보할 수 있도록 하며, 발생할 수 있는 재정 낭비 요인의 제거에 초점을 두어 세부적으로 규정되어 있다.

둘째, 조달 가격 정책에 있어 국가계약법 체계는 원칙적으로 호혜적 기반에서 사업수행자의 비용 및 이윤 등을 배려하는 원칙을 가지고 있으나, 기본적으로 재정 절약 관점에서 엄격한 감사의 심사 대상이 되고 있어서 국고 부담이 되는 서비스 단가 및 품셈의 운영 체계는 엄격할 수밖에 없다.

- 역시 분명하게 설계된 목적물의 거래에서 적정한 가격으로 투명하게 거래될 수 있도록 하는 데 초점이 맞추어져 있다.
- 추정가격 및 예정가격 산정 제도를 통해 적정한 거래 가격이 형성될 수 있는 장치를 운영한다.

셋째, 계약 관리에서 기본적으로 회계연도 독립의 국가재정법 원칙을 적용하며, 본 법의 특성 중 하나인 투명성을 위해 정밀한 회계 관리가 그 바탕이 되고 있다.

- 기본적으로 일회성 거래가 목적이므로 회계연도 독립의 원칙을 적용하는 데 무리가 없다.
- 때에 따라 다년도에 걸쳐 완성되는 목적물의 경우, 이 역시 단순한 사업이기 때문에 장기 계속 사업에 의해 기간 중 연도별 회계 관리를 하는 데 큰 어려움이 없다.
- 위에서 가격을 정밀하게 따져서 결정했으므로 이에 대한 회계도 정밀하게 따져서 관리하는 것이 당연하다.

[표 2-3] 계약 관련 법령의 규제 분석

구분	국가계약법 체계	일반 법령	비고
1) 사업자 선정방식	- 기본적으로 분명히 정의된 거래 대상을 투명하고 효율적으로 거래할 수 있도록 하는 것이 주된 목적임 - 이를 위해 입찰의 방법을 일반경쟁입찰을 원칙으로 하고, 필요한 경우 제한 또는 지명 경쟁 입찰 또는 수의계약을 할 수 있도록 하고 있음	- 사업자 선정을 위한 입찰과정에서 일부 잠재적 제안 그룹에 대한 혜택을 부여하는 규정을 가지고 있음 - 특정 산업에 있어서 대기업참여 제한 등 입찰 자격에 대한 제한 규정을 둘 경우가 있음	
2) 가격 정책	- 역시 분명하게 설계된 목적물의 거래에서 적절한 가격으로 투명하게 거래될 수 있도록 하는 데 초점을 두고 있음 - 예정가격 산정 제도를 통하여 적절한 거래가격이 시행될 수 있는 장치를 운영함	- 입찰 가격정책에 관해서는 특별한 규정을 두지 않음	
3) 계약관리	- 회계연도 독립의 원칙에 따라 연도별로 사업을 관리 운영하도록 함 - 재정의 투명성을 위하여 지출의 내역을 증빙자료에 의하여 분명하게 관리함	- 발주 방식에서 통합 또는 분리 발주 관련 규정을 둠	

이상과 같은 국가계약법 체계상의 규제는 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 분석된다.

- 공공계약에 관한 모범이 되는 국가계약법 체계는 일반 물품이나 용역을 국내에서 원활하고 투명하게 조달하는 데 필요한 계약의 방법과 절차 등을 정하고 있지만, 동 법의 성격상 국내에서의 물품 제조, 용역의 공급 등의 일회성 거래에 초점을 두고 있다.
- 국가계약법이나 국가재정법은 하나의 체계의 양면으로서 기본적으로 회계연도 독립의 원칙으로 운용된다.
- 그러나 1.3 절에서 검토한 바와 같이 개발협력사업은 위와는 대조적인 특성을 가지기 때문에, 국가계약법 체계의 규율은 지금까지의 개발협력사업에 사업 특성과 제도의 부조화에서 오는 영향을 주었을 것으로 추정된다.
- 국가계약법은 계약거래에 관한 일반법이긴 하지만, 다양한 특성을 가진 모든 계약거래에 구체적으로 적용하기는 어렵다는 취지에서 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외” 한다고 규정하고 있다. (동법 제3조)

다음으로 일반 법령상의 규제는 다음과 같은 특징을 가지고 있는 것으로 분석된다.

- 일반 법령으로서 공공계약에 관한 사항을 규정하고 있는 법은 각자 자신의 법 목적을 달성하기 위한 것으로서 개발협력사업의 목적하는 바와 반드시 일치한다고 볼 수 없다.
- 각 법령이 나름대로 타당성을 가지고 있기에 기본적으로 존중할 필요가 있는 것으로 판단된다.
- 다만, 이를 구체적으로 적용할 경우, 특정 부문 또는 산업에 대한 공공계약상의 배려가 다른 부문 또는 산업에 대한 형평성의 문제가 생길 가능성은 없는지에 대한 검토는 필요한 것으로 보인다.

2.2 KOICA 국제협력 사업에 미치는 영향, 주요 문제와 현안

협력단의 ODA 계약제도가 개발협력사업에 어떠한 영향을 주고 있는지에 대한 분석은 앞에서 분석한 [표 1-2] 및 [표 2-3]의 두 가지의 표를 결합함으로써 가능할 것이다. 이로부터 계약관련 법령의 개발협력사업에의 영향이 파악되면, 다음으로 ODA에 관련한 주요 문제와 현안이 도출될 수 있을 것이다.

- [표 1-2]는 개발협력사업의 특성이 필요로 하는 사업계약 제도 요건을 제시하고 있다.
- [표 2-3] 계약 관련 법령이 규정하는 개발협력사업 계약제도이다.
- 이 양자를 결합하게 되면, 계약 관련 법령이 개발협력사업에 어떠한 영향을

주고 있는가에 대한 분석이 나올 것이다.

2.2.1 협력단 ODA 계약제도의 영향 분석

[표 2-4]는 위의 두 표를 결합한 것으로서, 개발협력사업의 특성이 요구하는 계약제도와 국가계약법 체계가 규정하는 계약제도를 비교하여 이의 서로 다름에서 개발협력사업에 어떠한 영향을 주고 있는가를 보여주고 있다.

첫째, 사업자 또는 컨설턴트 선정방식과 관련하여 협력사업의 특성이 요구하는 계약제도 내지는 계약 성과가 실제 국가계약법 체계가 규정하는 계약 제도와 상당히 다르다. 이는 협력사업에 그에 따른 영향을 주고 있다.

- 개발협력사업이 국가를 상대로 한 고난도의 해외 서비스라는 점에서 고급 컨설팅 역량의 전문가를 확보할 수 있어야 하며, 해외 서비스 역량 및 전문성을 요구한다.
- 그런데 국가계약법 체계는 엄격한 원가관리로 “설계된 사업의 장기 집행” 위주로 운영되어, 고급 컨설팅 역량의 전문가 참여 여건이 취약하다. 그에 따라 전문적 기업 생태계 구축이 어려운 여건이다.

둘째, 가격 정책과 관련하여 비용보다 가치가 중요하고, 공급망이 형성될 수 있어야 하는 데 그러지 못하고 있다.

- 해외의 서비스에 상응하는 보상이 필요하며, 상황 변동에 따른 비용 변동을 합리적으로 반영될 수 있어야 할 것이고, 기업이 성장할 수 있는 조건의 가격 정책이 되어야 한다.
- 그런데 국가계약법 체계는 엄격한 원가관리로 해외 서비스에 상응하는 보상 체계가 되지 못하고 있으며, 위의 사업수행방식에 따라 발주자의 가격 주도하게 되고, 기업이 성장하기 어려운 가격 정책이 수행될 수밖에 없다.

셋째, 계약관리와 관련하여, 개발협력사업은 본질적으로 장기성을 가지고 있기 때문에 단년도 회계 원칙을 적용하기 어렵지만, 국가계약법 체계는 단년도 회계 원칙으로 운영되어 관리상 어려움이 있다.

- 개발협력사업의 사업 특성상 요소관리가 아니라 성과관리가 관리의 핵심이 되어야 하며, 현지 법령·제도를 수용할 수 있는 계약제도를 요구하고, 장기 계속성 사업의 관리에 적합한 계약제도가 되어야 할 것이다.
- 그런데 국가계약법 체계는 투입요소 중심 관리를 규정하며, 기본적으로 단년도 기준의 사업 관리 체제가 되고 있다.
- 이러한 계약관리 제도는 과도한 행정 비용으로 기업 및 전문가들의 사업참여 동기를 위축시키며, ODA 증대에 따른 관리상 한계가 노정되고 있고, 성과중심 관리 역량 배양 기회 제약받고 있다.

[표 2-4] 계약제도에 따른 개발협력사업 영향

구분	사업특성이 요구하는 계약제도	계약법령이 규정하는 계약제도	영향
1) 사업자 선정방식	- 고급 컨설팅 역량의 전문가 선정이 중요 - 가격보다 기술이 중요 요소 - 해외 서비스 역량 및 전문성을 요구 - 전문적 기업의 생태계 구축 여건 조성	- “설계된 사업의 장기 집행” 위주 - 엄격한 원가관리 체제 - 고급 컨설팅 역량의 전문가 참여 여건 취약 - 전문적 기업 생태계 구축이 어려운 여건	- 고급 컨설팅 역량 전문가 참여 제약 - 좋은 사업 발굴 여건 취약 - 개발협력에서 ‘Value for money’ 제고 여지
2) 가격 정책	- 컨설팅은 원가가 정의되기 어려움이 있음 - 비용보다 가치가 중요 - 가격정책의 유연성이 필요 - 해외의 고난도 서비스에 상응하는 보상이 관건 - 상황 변동에 따른 비용 변동을 합리적으로 반영 - 기업이 성장할 수 있는 조건의 가격 정책	- 해외 고난도 서비스에 상응하는 보상 체계 결여 - 위 사업수행방식에 따라 발주자의 가격 주도 - 기업이 성장하기 어려운 가격 정책 - 비용이 상당한 평가 기준	- 공급망이 취약 - 이것이 ODA 발전의 최대 걸림돌
3) 계약관리	- 요소관리가 아니라 성과관리가 관리의 핵심 - 현지 법령·제도를 수용할 수 있는 계약제도 - 계약 당사자의 권리 및 책무가 합리적으로 정의 - 정가 계속성 사업에 적합한 계약제도	- 장기 계약제도 결여 - 투입요소 중심 관리 - 투입요소 관리 체제 - 요소투입 중심 관리	- 과도한 행정 비용으로 사업참여 동기 위축 - ODA 증대에 따른 관리상 한계 - 성과중심 관리 역량 배양 기회 제약

마. 결론

국가계약법 체제의 계약 규범이 개발협력사업의 특성에 부합되지 못하여 바람직하지 못한 영향을 주고 있는 것으로 분석되었다. 개발협력사업이 국가를 상대로 한 고난도의 해외 서비스로서 장기 계속성 사업이며 동 서비스를 위한 전문 공급망이 형성되어야 하는 일인데, 일반적인 국가계약법의 체제를 그대로 적용하게 되면 개발협력사업의 특성이 살지 못하게 되어 소기의 성과를 거두기 어렵게 되는 것이다.

그렇다면, 사업 특성에 부합되지 않는 계약제도의 적용이 개발협력사업의 운영

에 어떠한 문제와 현안 과제를 제기하고 있는가에 대하여 살펴보아야 할 것이다.

2.2.2 주요 문제와 현안

가. 문제의 제기

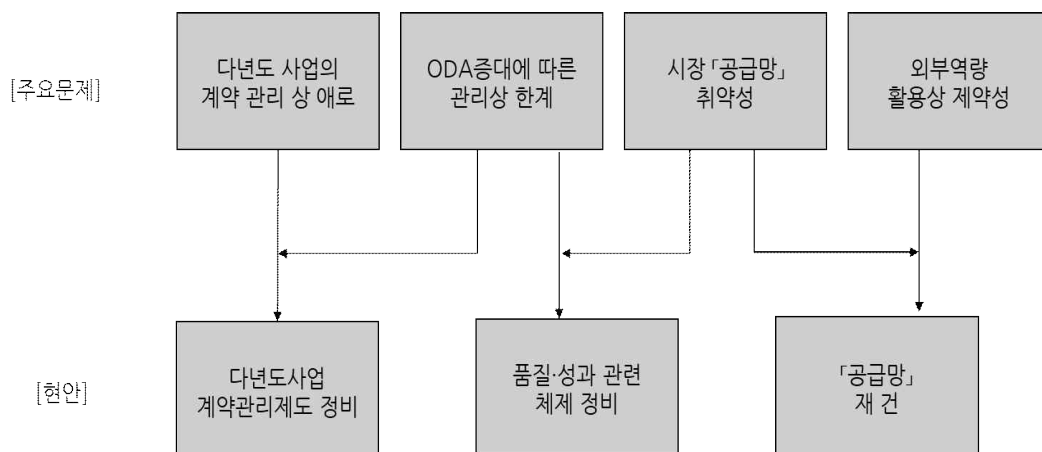
앞 절에서와 같은 영향으로 개발협력사업의 운용에 주요 문제가 발생하고 현안 과제가 제기되고 있다. [그림 2-1]가 이를 도식으로 보여주고 있다.

주요 문제의 제기는 장기 계속성 사업의 특성에 단년도 회계주의 원칙이 적용되면서 나타나게 되었는데, 다음과 같은 것들이다.

- (1) 장기계속성 사업관리에 애로가 생기게 되었다.
- (2) 관리 역량이 요소 투입과 행정 관리에 집중되고 있어, ODA 규모의 증대에 따라 관리상 한계가 나타나고 있다.
- (3) 시장 공급망의 취약성이 ODA 사업 발전에 큰 걸림돌이 되고 있다.
- (4) 시장의 공급망 취약성을 보완하기 위한 외부 역량의 보충에는 제약성이 따른다.

협력단의 개발협력사업은 주가 장기계속성 사업인 데, 이를 단년도 회계주의 원칙으로 관리하게 되면 상당한 어려움이 발생할 수밖에 없다. 사업의 목적이 산출물의 품질에 있는 데, 이보다 요소 투입 및 행정관리에 역량이 집중되고 있다면 이것도 문제이다. ODA 규모가 최근 크게 늘어나고 있는 데 현재의 시스템으로서는 관리가 어렵다는 것이다. ODA는 시장에서의 별도의 공급망 내지는 산업 클러스터가 전제가 되는 데 이것이 아주 취약하다는 것이다. 이러한 문제들이 얹혀 있다는 것은 앞으로의 우리 ODA의 효과성 내지는 지속가능성에 하나의 도전이 제기되고 있다고 보아야 한다.

[그림 2-1] 개발협력사업의 주요 문제와 현안



나. 주요 문제

1) 다년도 사업 계약관리상 애로

개발협력사업은 주로 다년도에 걸쳐서 진행된다. 그런데 우리의 예산제도는 회계연도 독립의 원칙에 의하여 단년도 예산제로 운영된다. 다년도 사업의 총액과 산출물에 대하여 국제적으로 약속을 하고, 그에 따라 사업자와 사업 수행계약을 맺고 추진하고 있으나, 사업 관리는 연도별 예산제에 의하여 이루어지는 것이다.

이러한 과정에서 협력단은 연도별로 회계관리를 하게 되며, 자연스럽게 사업과정에서 투입요소에 대한 증빙을 확인하여 계약금액을 연도별로 확정하는 형식을 취하고 있다. 수시로 변하는 사업 여건에 따라 사업계획이 자주 변경되어야 한다. 협력단의 관리역량은 이러한 행정 관리에 집중하게 되고 정작 중요한 품질 또는 성과관리에 대해서는 소홀해지기 쉽다. 사업수행기관도 역시 빈번한 행정관리 업무에 사업수행 역량을 분산시킬 수밖에 없다.

2) ODA 규모 증대에 따른 관리상의 한계

협력단은 개발협력사업 30여 년의 역사에 즈음하여 몇 가지 점에서 새로운 전기를 맞이하고 있다고 볼 수 있다.

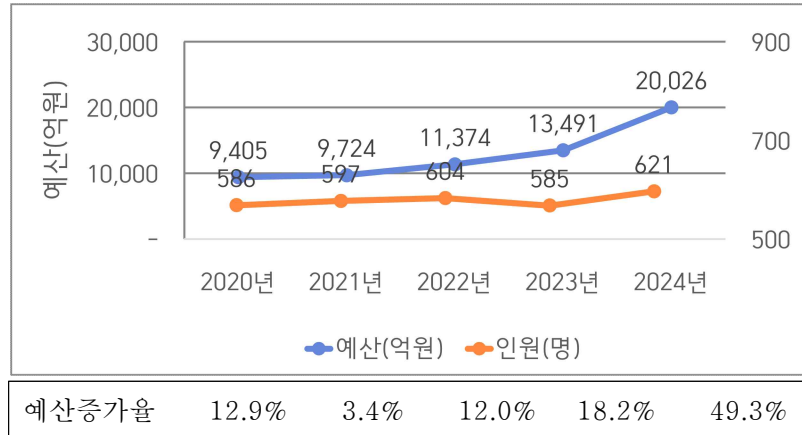
- 사업규모면에서 볼 때, 최근 개발원조 예산이 급격하게 늘어남에 대응하여 사업수행의 변화를 추진하는 동력을 확보하게 되었다. [그림 2-4]는 협력단의 예산이 급격하게 증대하고 있고, 그 증대하는 예산을 효율적으로 관리하여 개발 협력의 성과에 기여할 것으로 기대되고 있다.
- 대내적으로 협력단은 그간의 역사적 경험을 통하여 개발 협력 업무의 노하우를 상당히 축적할 수 있게 되었다.²⁾ 이제 늘어나는 개발 협력 예산에 대응하여 이를 효과적으로 관리할 수 있어야 할 것이다.
- 동시에 정부의 글로벌 중추 국가의 지향에 부응하여 개발 협력에서 이를 뒷받침할 역할이 기대되고 있다.

그런데 현재와 같은 변동성 높은 여건에서의 프로젝트 세부 계획의 수립과 이의 관리에 매여 있어서는 늘어나는 개발 협력 예산을 효과적으로 쓰는 데 한계를 맞이하게 될 것이다. 이제 더 이상 지금까지의 사업방식으로는 앞으로의 개발원조 규모를 관리하기가 어렵게 된 것이다.

이러한 상황에 부응하여 협력단은 사업의 규모를 대형화하여 보다 영향력을 창출할 수 있도록 하며, 개발협력사업 계약제도와 규정을 정비하도록 하여 업무의 혁신을 추진하고 있다. 업무 혁신의 요체의 하나가 계약제도를 ODA 사업 특성에 부합될 수 있도록 운영하는 것이다. 우리 원조 기관이 앞으로 선진 공여국처럼 대규모 ODA를 관리하기 위해서는 그들의 앞선 개발협력사업 방식과 계약제도를 실현할 수 있어야 할 것이다.

2) 한국 ODA 역사가 일천한 여건에서 이러한 노하우 축적은 중요한 요소로 평가된다.

[그림 2-2] 협력단의 예산 규모 및 인력의 추이



*인원 : 무기계약직 포함, 자회사 제외

3) 산업 생태계의 취약성에 따른 공급 능력상의 제약

앞으로의 개발협력사업을 원활히 수행할 수 있기 위해서 지금과 같은 역량이 아니라 다음과 같은 아주 전문적이고 다양한 관리 역량이 필요하다고 볼 수 있다.

- 수원국의 발전을 효과적으로 지원할 수 있는, 보다 가치 있는 과제와 이의 수행방안에 대하여 창의와 제안을 활발하게 주도할 수 있는 역량
- 대규모 사업을 설계하고 필요한 부문별 역량을 효과적으로 동원하여 협력을 이끌어 낼 수 있는 역량
- 현장의 정부, 주민, 관련 이해관계자들을 효과적으로 설득하고 그들의 수요를 충족시킬 수 있는 역량

이러한 수요에도 불구하고 지금까지의 ODA 계약제도의 여건에서 그러한 역량을 배양할 기회가 제한적이었으며, 지난 30여 년 동안의 ODA 역사에도 불구하고 ODA 산업 생태계가 취약한 것으로 평가되고 있다.³⁾ 취약한 ODA 서비스 공급망이 향후 ODA 발전에 핵심적인 장애 요소가 될 것이다.

다. 현안 과제

1) 장기 계약관리 제도 도입

장기성 사업을 장기적으로 계약하고 관리할 수 있어야 사업 운영이 정상적으로 될 수 있을 것이다. 다년도 사업을 다음 연도의 예산을 미확정 상태로 둔 채 한 해 기준으로 사업을 마무리하게 된다면 그 사업이 제대로 성과를 거두기 어렵게 될 것이다. 장기 사업은 그 기간 중 전체 확정된 예산을 가지고 연도별 투입 산출에 있어서는 상황에 따라 유연성을 가지되 다년도 기간 중 전체 사업이 소기의 성과를 거둘 수 있어야 할 것이다. 이와 관련해서 구체적으로 어떤 문제가 있고 이를 어떻게 해결하느냐에 관한 문제는 3.3.2 절에서 논의할 것이다.

3) 국무조정실 (2023) 『민간부문의 국제개발 컨설팅 활성화 방안 연구』 p.39

2) 품질·성과 관리 체제의 정비

사업의 목적은 품질의 산출물을 만들어내는 일이다. 이에 관리 역량이 집중될 수 있어야 한다. 그런데 다년도 사업을 단년도 회계주의 원칙으로 운영하면서 투입 요소 중심에 역량을 집중하여 나간다면, 품질 내지는 성과관리가 소홀해 질 수 있다. 그런데 이러한 요소 중심의 관리로서는 주요문제 (2)에서 제기한 것처럼 규모가 증대되고 있는 상황 하에서 협력사업 관리에 효과적으로 대응하기 어렵다.

3) 공급망의 재건 방안

주요문제 (4) 항에서 논의한 바와 같이 기본적으로는 국내 공급망을 재건하는 길이 우선이다. 독자적인 서비스 공급망을 필요로 하는 개발협력사업은 그 공급망이 충실하여야 사업이 발전해 나갈 수 있다. 이에 관해서는 다음의 3.2.4 절에서 구체적으로 논의할 것이다.

2.2.3 ODA사업 참여기관 현황 및 개선사항에 대한 설문 조사 분석 결과

가. 조사목적과 방법

협력단 ODA 사업기관 현황 및 애로사항 조사를 통해서 업체 현황과 개선사항을 조사하여 ODA계약제도 개선 연구에 기초를 삼고자 하였다.

조사방법으로는 최근 6개월간 KOICA 조달시스템을 통해 입찰에 참여한 컨설팅, 엔지니어링, IT 등의 업체, 기자재 조달업체, PMC, PC 업체 등을 무작위로 190개 기관을 모집단으로 [표 2-5]과 같이 선정하였다. 중복을 배제하도록 선정된 개별 기관에 각각 하나의 설문조사에 응하도록 하였으며, 조사방법으로는 다지 선택형 5점 척도 문항 등을 이용하였다.

[표 2-5] 설문조사 모집단 및 응답현황

구분	모집단*	응답기관	응답율(%)
공공기관	25	3	12.0
대학교	45	13	28.9
민간기업	64	11	17.1
개발NGO/협단체	56	22	39.3
계	190	49	24.3

* 2024.7월 기준 KOICA입찰 참여업체 무작위 선발

설문조사는 4개 부문으로 나누어서 다지 선택형 5점 척도 문항 등을 이용하였다.

- [부문 1]은 기관 성격, ODA사업 수행경력, ODA사업분야, 전담직원 현황 등 기관 운영현황에 대해 파악하였고

- [부문 2]는 ODA 입찰 참여 과정에서의 계약 법령 준수 여부 등 적정성 여부를 파악하고
- [부문 3]은 ODA 사업을 이행 과정에서 계약 법령 준수 여부를 질문하였으며
- [부문 4]는 ODA 사업의 사후관리에 대한 제도적 장치가 마련 여부에 대해 파악하였다.

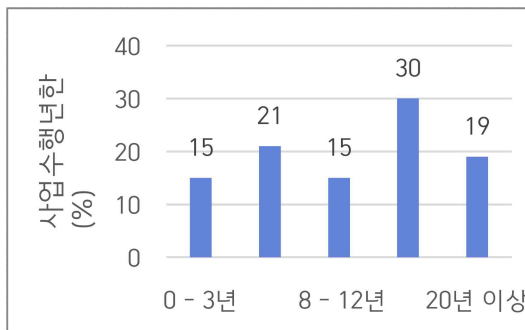
나. 부문별 설문결과 분석

1) 참여기관 현황 분석

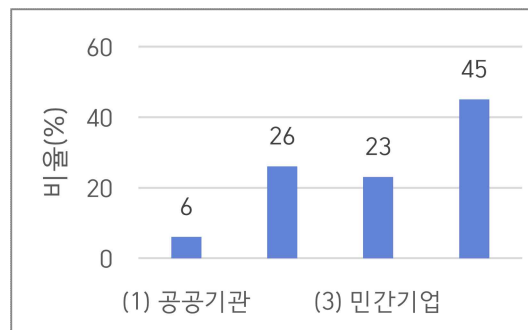
우선 [표 2-5]의 모집단 분포를 보면, 모집단 190 개 업체 중 민간 기업이 64 개 업체로서 33.7 %이다. 선진 공여국 원조기관의 경우라면 주된 업체가 민간 기업이 될 것이다. 이는 한국 ODA 참여 업체들 중에서 민간 기업의 비중이 그만큼 낮은 것을 의미한다.

참여 기관에 대한 기본자료 분석결과 ODA사업 수행 기간별 업체비율은 [그림 2-3]에서 20년 이상이 19%, 13~19년이 30%를 보이고 있으며, 8년 이하의 기관도 36%로 나타나 신규로 ODA사업에 진출하는 기관도 늘어나고 있음을 보이고 있다. [그림 2-4]에서 기관종류별 참여율은 개발NGO/협회단체가 규모가 작은 반면 45%로 가장 많았으며, 그 다음이 대학 26%, 민간기업 23%를 보이고 있다.

[그림 2-3] ODA사업 수행 기간



[그림 2-4] 설문조사기관 현황



반면에 [그림 2-5]에서 ODA사업 수행기관별 직원 평균수는 대부분 20명 이하로 평균 60% 이상이 8년 이상의 사업경험을 가진 기관임을 감안하면 직원 규모가 평균 14명으로 사업수행 기간에 비해 규모가 작은 것으로 나타났다. ODA사업 전담기관인 KOICA 설립 연한이 30년 이상 임에도 불구하고 사업을 수행하는 기관의 직원 평균 수가 14명을 보이는 것은 사업수행기관의 재무적 측면 등 여러 가지 면에서 열악한 환경임을 시사하는 것으로 보인다.

ODA사업 분야 분포율을 [그림 2-6]에서 살펴보면 교육분야가 23%로 가장 많았으며, 보건과 환경 등이 다음 순서인 것으로 나타났다. 이는 KOICA ODA분야별 지원 순위(www.koica.go.kr 분야별 통계자료 참조)인 교육(20%), 보건의료(16.8%) 분야와 순위가 비슷한 것으로 나타나 사업예산과 연계성이 있음을 알 수 있다.

[그림 2-5] ODA사업 기관별
수행인원(평균)



[그림 2-6] ODA사업
수행분야 현황(중복 포함)

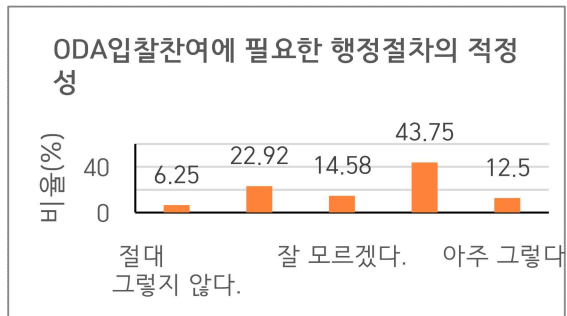
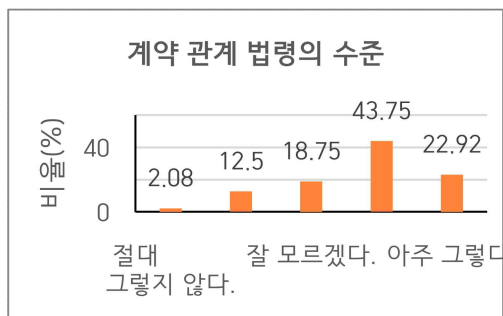


2) ODA 입찰 참여 과정에서의 계약 법령 준수

설문 문항별(5개 질문)로 응답 내용을 분석해 보면, 현재의 계약관계 법령이 ODA사업에 참여하기 위해 적절한지에 대한 질문에 아래 [그림 2-7]에서 “그렇다” 이상을 응답한 비율이 66.67%로 “잘 모르겠다”, 그렇지 않다고 응답한 비율이 33.3%인 것에 비해 2배 높은 것으로 나타났다. 현재의 계약관계 법령의 수준은 적절한 것으로 판단된다.

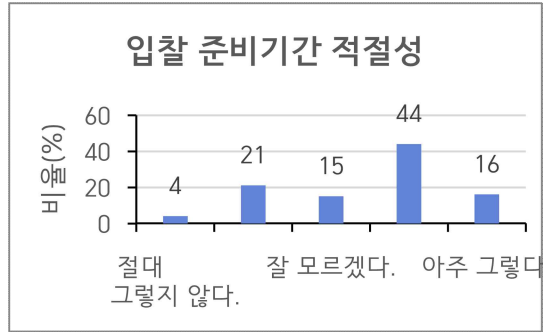
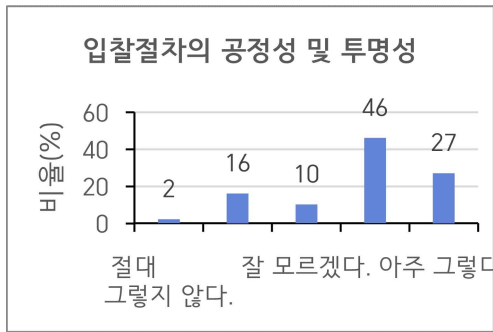
입찰 참여를 위한 행정절차의 적절성에 대해 아래 [그림 2-8]에 나타난 바와 같이 56.25%가 “그렇다” 이상의 응답률을 보였다. 그러나 43.75%가 잘 모르겠거나 그렇지 않다고 응답함으로써 행정절차의 개선 필요성이 있는 것으로 나타났다.

[그림 2-7] 계약관계 법령의 준수 여부 [그림 2-8] 행정 절차의 수준의 적정성



입찰 참여 절차가 공정하고 투명한가에 대한 질문에 [그림 2-9]에서 “그렇다” 이상을 응답한 비율이 73%를 나타내고 있는 점을 고려하면 KOICA의 입찰 과정은 “투명성”이 확보되었음을 알 수 있으며, 입찰 참여를 위한 준비 기간이 충분한가에 대한 질문에 아래 [그림 2-10]에서 60%가 “그렇다” 이상을 응답하였으나 “잘 모르겠다.”, “그렇지 않다.” 등의 답변이 28%에 달하는 점을 고려하면 입찰 준비 기간 확대가 필요한 것으로 보여진다.

[그림 2-9] 입찰 절차의 공정성 및 투명성 [그림 2-10] 입찰 준비 기간의 충분성



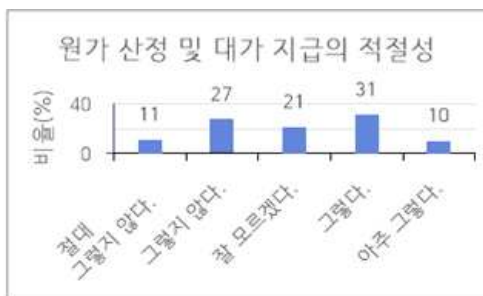
[글상자 2-1] ODA사업 법령 체계, 제도개선을 위한 의견 응답 요약

- ODA 사업의 정산 절차를 단순화, 행정서류를 최소화
- 신규 연구기관이나 NGO의 진입 프로세스를 지원하고, 교육 프로그램을 마련
- 공모 게시를 신속하게 진행하여 제안 준비시간을 늘릴 필요
- 참여 전문가의 처우를 개선하여 전문가 풀이 활성화될 수 있도록 해야 함
- 입찰 과정이 복잡하므로 불필요한 서류를 줄이고, 심사 기준을 통일화할 필요

3) ODA 사업 이행 과정에서 계약 법령 준수

원가 산정의 합리성과 대가 지급의 적절성에 대한 긍정적인 답변이 [그림 2-11]와 같이 38%로 사업비 측면에서 부족하다는 응답을 보였다, 이는 [그림 2-5]에서 나타난 바와 같이 ODA 전담 인원이 소수인 것과도 연결되는 등 해외사업의 특성상, 사업의 성과와 생태계 조성을 높이기 위해서도 적절한 보상 체계가 이뤄줘야 한다는 것을 보여준다.

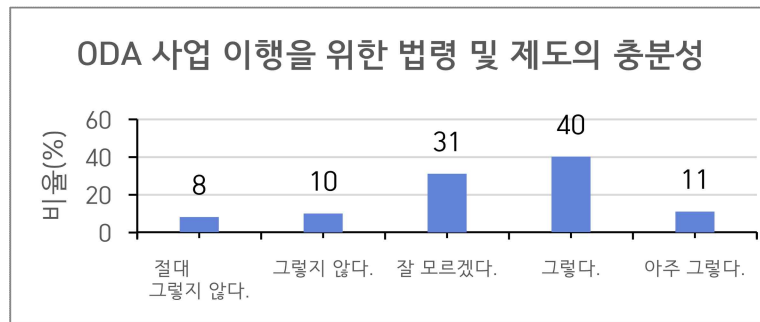
[그림 2-11] 사업비 원가 산정 및 대가 지급의 책임



[그림 2-12] 발주자와 사업자 간 역할과 분담의 명확성 및 적절성



[그림 2-13] 사업 이행의 특성을 반영한 법령, 제도의 충분성



발주자와 사업자 간 역할과 책임 분담의 명확성 및 적정성에 대한 응답에 [그림 2-12]에서 62%가 그렇다고 응답하였으나 더 분명한 역할과 책임의 소재가 필요한 만큼 이에 대한 지속적인 개선이 요구되며, ODA 사업이행의 특성을 반영한 법령, 제도가 충분하게 마련되었는가에 대한 질문에 [그림 2-13]에서 응답자의 51%만이 “그렇다”고 답변하여 해외사업특성에 맞는 법령과 제도 마련이 필요하다.

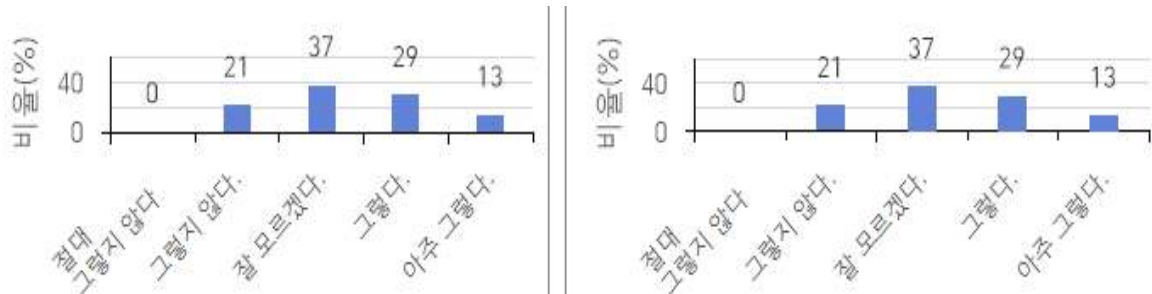
[글상자 2-2] ODA사업 특성을 위한 필요한 제도 질문에 대한 응답 요약

- KOCIA의 민관협력사업 기준에 따라 실제 지급 인건비를 반영한 예산 산정 필요
- 연구비 집행 및 정산 기준을 구비하고, 공통적인 표준 비용 항목 마련
- 해외 할증 도입과 사업비 집행의 명확성을 높여야 함
- 타당성 조사 및 기획 조사의 중요성을 강조하고, 관련 지원 제도 강화
- 현지 법규 준수 체계와 투명한 계약 절차, 법률 교육 프로그램 및 분쟁 해결 메커니즘 필요

4) ODA 사업의 사후관리

ODA 사업 성과와 그 목적을 달성하기 위한 법령과 제도가 충분히 마련되어 있느냐에 대한 질문에 [그림 2-14]에서 “그렇다” 이상을 답변한 응답자는 57% 수준에 그쳐 법령과 제도개선이 필요한 것으로 나타났으며, 사업자 보호를 위한 법령, 제도가 충분하게 마련되어 있는가에 대한 질문에 [그림 2-15]에서 나타난 바와 같이 응답자의 42%만이 “그렇다.” 이상을 보여주고 있으며, 이는 사업자 보호를 위한 법령, 제도가 부족함을 보여주고 있으므로 지속적인 연구 및 개선이 필요하다.

[그림 2-14] 사업 성과와 목적 달성을 위한 분석 [그림 2-15] 사업자 보호 법령, 제도의 충분성



[글상자 2-3] ODA 사업의 적절한 관리상 법령이나 제도개선 응답 요약

- ODA 사업 파트너 기관 및 NGO에 대한 컨설팅과 지원 프로그램 강화, 관련 담당 부서 신설 및 업무 위임 필요
- ODA 사업 성과를 객관적으로 평가하고 결과를 공개해 책임성을 확보하는 법적 장치 필요
- 사업 평가방식을 개선하고, 투명한 평가 체계를 도입해야 함
- 입찰 평가방식을 개선하고 서면평가만으로 진행되는 불합리한 절차 개선 필요
- 행정절차를 간소화해 사업자의 부담을 줄이고 실질적인 사업 활동에 집중할 수 있도록 해야 함
- 한국 기준이 아닌 현지 상황을 반영한 유동적인 지침 적용 필요
- 사업평가 및 관리에서 현지 특성을 고려해야 함
- 사업 종료 후 성과관리에 대한 의무화 및 이슈 해결을 위한 협의체 구성 필요
- 사업참여 기업의 전문성을 강화하고, 우수기관에 대한 가산점 제도 도입 등으로 경쟁력을 높여야 함
- 장기 비자 발급, 현지 계좌 개설 및 세무 지원 등 다양한 행정적 지원제도가 마련되어야 함

다. 설문조사 관련 전문가그룹인터뷰(FGD) 결과

앞서 실시한 설문조사가 비대면 조사로 시행되어, 응답자들의 구체적이고 세부적인 애로 사항과 제도개선 희망 내용을 심도 있게 파악하는 데 어려움이 있어, 동 설문 응답자를 포함하는 전문가를 대상으로 FGI(Focus Group Interview)를 실시하였다. FGI 참여자들은 ODA 사업을 다수 수행하였거나, 현재 수행하고 있는 관계자들로서 ODA 사업 수행 시의 애로점 중 주요한 애로 사항으로 사업 정산 제도를 언급하였으며, 관련 개선 방안들에 대해서도 다양한 의견을 피력하였다.

1) 과도한 사후 정산 제도

ODA 사업수행에 있어 가장 큰 애로사항으로는 역시 ODA 사업 정산에 과도한 인력과 비용이 소요되고 있는 점을 지적하였다. 협력단은 무상 국제개발협력 사업추진을 위해 다양한 사업수행자를 선정하여, 용역, 물품, 공사 등의 과업을 수행하도록 하고 있으며, 계약별로 사업수행자가 집행한 경비에 대하여 상당 부분을 사후에 정산하도록 하고 이를 기준으로 대가를 지급하고 있다. 이는 사업수행자로 하여금 사업비를 집행하게 하는 과정에서 상당한 정산 업무를 요구하고 있어, 정산 비용 발생, 사업 품질 저하, 절차적 비효율 등을 초래하고 있다는 것이다. 특히, 국외에서 수행되는 국제개발협력 사업의 대부분은 집행 경비 건수 자체가 매우 많으며, 불확실성과 변동성으로 인하여, 예상치 못한 경비가 발생하는 경우가 많아, 정산에 상당한 어려움을 겪고 있다.

2) 총액확정(Lump-sum) 계약 제도의 활용 및 시범 사업 실시

한국의 유상원조기관인 EDCF에서 사업타당성 조사(F/S) 사업을 맡주할 경우 총

액확정계약을 사용하며, 사후 정산을 하지 않는다. JICA, USAID 등 여타 선진 ODA 기관이나 ADB 등의 국제금융기구도 무상 ODA 사업 수행 시 별도의 정산을 하지 않는 것으로 알려져 있다. 총액확정계약은 계약의 목적을 달성하기 위해 계약 목적물을 분명히 하고, 그 목적물을 달성하여 제출하여 검사·승인을 득할 시, 확정된 계약금을 제공하는 사후정산 방식이다. 예를 들어 EDCF 사업타당성 조사(F/S) 사업의 경우 최종보고서의 수준이 심의 기준을 넘을 경우 사업 완성으로 간주하여 대가를 지급하는 방식이다. 현재 협력단의 실비정산 관행은 용역사업용역비집행 및 정산지침에 따른 것으로 해당 지침의 사후정산, 실비정산에 대한 내용을 수정하고, 이에 관련되어 있는 표준계약서 내용을 수정하는 것이 필요하다.

전면적인 총액확정계약의 도입이 우려스럽다면 현재의 한국국제협력단법 및 시행령에 의해서도 협력단 자체적으로 총액확정계약 제도를 시행할 수 있으므로, 관련 내부 지침 등을 제정하여 시범 프로젝트를 시행하여 볼 필요가 있다. 협력단 국별협력사업의 일부분을 총액확정계약으로 시행하고 시행 결과가 사후정산 방식에 비하여 문제가 없다는 것을 확인한 후에 전면 도입을 시행하는 것도 한 방법이 될 것이다.

라. 설문조사 및 FGI 시사점

ODA 사업 계약제도에 대한 설문조사 및 이와 관련한 FGI 결과, 다음과 같은 시사점이 파악되었다. [표 2-6]가 이를 요약하고 있다.

첫째, 협력단 사업 참여 모집단 및 조사 참여 기관에 대한 조사 결과 2.2.2 절에서 분석한 ODA 공급망의 취약성이 확인되었다.

- 협력단 사업 참여 기관별 모집단을 보면, 민간기업이 33%를 차지하여 일반 입찰에서는 민간 기업이 주가 되고 있는 점을 감안할 때, ODA 서비스 시장에서 민간 기업의 역할이 상대적으로 저조한 것으로 나타났다
- 참여기관의 ODA 사업 경력 13년 이상이 50%를 차지한 것과는 대조적으로 이들의 ODA 사업 인력이 평균 14명의 소규모로 나타났다.

둘째, 조사 내용상 입찰 과정의 절차적 면에서 보면, 다른 두 부문에 대한 조사에 비하여 상당히 양호한 것으로 나타나, 협력단의 입찰 절차가 정착되고, 그에 대한 투명성 및 공정성에 대한 신뢰가 있는 것으로 평가되었다.

셋째, 사업 수행 과정상 대가나 책임과 역할에 대한 평가는 앞의 평가에 비하여 상대적으로 낮아서 계약 제도상 가격 정책, 계약관리 등에서 개선의 여지가 있는 것으로 평가되었다. 이는 앞의 2.2.2 절에서의 계약 제도상의 문제점에 대한 검토 내용을 뒷받침하는 것이었다.

넷째, 사후관리 측면에서 사업성과 제고 여지, 사업자에 대한 제도 등에 관하여 역시 입찰 절차에 대한 평가에 비하여 상대적으로 낮아 계약 제도상 개선의 여지가 있는 것으로 파악되었으며, 이는 2.2.2 절의 검토 내용을 뒷받침하는 것이었다.

다섯째, 이와 관련한 FGI 결과, 사후정산제도가 사업수행기업들에 큰 행정적 부담과 사업수행에 지장 초래하고 있다는 호소가 강하였다.

[표 2-6] ODA 계약 관련 설문 조사의 시사점

구분	내용	평가	시사점
1) ODA 벤더 구성	- 모집단 민간기업 비중: 33%	국제적 기준 저위	- 2.2.2 항 공급망의 취약성 증명 - 일반 조달에 비해 민간기업 비중 크게 저위
2) 참여기관 경력 및 규모	- ODA 사업 경력 13년이상: 50% - ODA 사업 인력: 14명	영세성	- 공급망의 취약성
3) 입찰참여과정	- 입찰 과정 및 절차 운영 - 공정성과 투명성	양호	- 입찰과정 및 절차상 공정성/투명성에 대한 신뢰가 정착
4) 사업수행과정	- 대가의 적정성 - 역할의 합리성	상대적 저위	- 계약제도상 가격정책, 계약관리 등 개선 필요
5) 사후 관리과정	- 사업성과 제고 - 사업자 보호 법령·제도의 충분성	상대적 저위	- 계약제도상 계약 관리, 권리 및 책임 등 개선 필요
6) FGI	- 과도한 사후 정산제도가 사업수행 상 큰 부담으로 작용 - 총액계약으로 사후 정산 지양이 바람직		- 사후정산제도가 사업 수행 기업들에게 큰 행정적 부담과 사업수행에 지장 초래

2.3 국내 타 기관의 계약방식과 관행

협력단이 국가계약법 체계 하에서 개발협력사업 계약제도를 운영하는 방식이 그러할진대, 국내 타 기관은 어떻게 하고 있는가에 대한 사례가 앞으로 협력단의 사업계약제도 개선에 관한 연구에 참고가 될 것이다. 참고 사례로서는 두 부류로 나누어 볼 수 있다. 하나는 협력단과 같이 국가계약법의 적용을 받는 사업으로써 사업의 특성으로 인하여 계약특례제를 도입하고 있는 경우이고, 다른 하나는 국내의 개발협력사업을 운영하는 다른 기관들이다.

2.3.1 계약특례제 도입 사업

국가계약법 적용을 받는 기관 또는 사업으로서 계약과 관련하여 국가계약법의 특례를 운용하고 있는 사례로 다음과 같은 사업을 대상으로 하였다.

- 방위사업법에 의한 방위사업
- 소프트웨어진흥법에 의한 소프트웨어 사업

- 엔지니어링법에 의한 엔지니어링 산업

이에 대한 분석의 방법은 그들이 가진 사업 특성으로 인하여 국가계약법을 그대로 적용하기 어려운 여건을 먼저 파악하고, 그들이 어떻게 자신의 특성에 부합될 수 있는 계약 특례제를 도입하고 있는가를 보는 것이다. 먼저 전자와 관련하여 [그림 2-16]은 위 세 기관의 사업별 특성을 ODA 사업 및 국가계약법 체계의 특성과 대비하여 보여주고 있다.

[그림 2-16] 계약특례제 사례별 사업 특성 비교

구분	사업특성			
ODA	국가대상 컨설팅	해외 서비스	장기 계속성	공급망
방위사업법	기술혁신	위험성	장기 계속성	공급망
소프트웨어 산업법	기술성			산업발전
엔지니어링 산업법	기술성			산업발전

가. 방위사업법

방위사업은 국가계약법의 적용을 받는 일반적 사업과 비교하면 상당히 구별되는 특성을 가지고 있다. 방위사업은 고도의 첨단기술력을 확보하기 위해 도전적 목표를 설정하는 경우가 많아 일반적인 공공조달 계약과 비교하면 대규모·장기·고가의 계약을 체결하는 경향이 있고, 그 이행에 있어서도 지연 또는 실패 가능성이 크다는 특징이 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 그 특성은 다음과 같은 것으로 분석된다.

- 방위사업은 상당한 “위험성”이 있다고 볼 수 있다. 무기의 개발은 성공을 보장하는 것이 아니라 실패할 위험성도 상당한 것이다.
- 방위사업은 국방을 위한 무기 및 장비의 개발과 조달로서 그 규모가 크고 조달이 아주 장기적으로 추진되어야 한다. “장기 계속성”은 방위사업의 본질적 특성의 하나이다.
- 방위사업은 “기술혁신”이 주된 목표가 되는 것으로 분석된다. 기술혁신에 의하여 앞선 무기 및 방위 체제를 갖추는 것은 국가 안보에 직결되는 중요한 사안이다.
- 방위사업은, ODA의 경우와 마찬가지로 공급망으로서 방위산업을 필요로 한다. 방위산업이 발전되어야 방위기술이 발전될 수 있고 따라서 방위력이 향상될 수 있는 것이다.

방위사업은 이상과 같은 특성을 가지고 있기 때문에 국가계약법 체계를 그대로

수용하기 어려운 면이 있다. 그래서 방위사업법은 상당히 폭넓은 계약특례제를 도입하고 있다. [표 2-7]은 그 내용을 보여주고 있다.

[표 2-7] 방위사업법의 계약특례제 도입 내용

구분	특례제 내용	관련
계약관리 제도	- 장기계약제를 도입하여 장기계속계약과는 달리 연도별 사업 및 회계의 마무리 부담을 덜고 기간 중 안정되게 사업을 운영(방위사업법 제3조 및 제46조) - 개산계약과 관련하여 개산가격 결정 기준, 개산계약금액 조정, 정산 기준 등을 마련하여 개산계약 조정 및 정산을 원활하게 추진할 근거 (방위사업법 시행령 제61조의7) - 국방조달계약과 관계없이 입찰참가자격 제한을 받은 경우에는 그 제한기간 중에도 착수금 및 중도금을 지급 가능(방위사업법 제46조의2, 동법 시행령 제61조의9 및 동법 시행규칙 제37조의2)	기술혁신 산업발전
사업자 선정방식	- 국내 정비능력을 개발할 필요성이 있는 경우 수의계약 가능 (방위사업법 시행령 제61조) - 생산한 원자재, 소재, 부품, 제품 등을 우선 획득 (방위사업법 제46조 제6항 및 방위사업법 시행령 제61조의8) - 입찰자가 핵심기술, 미래도전국방기술 또는 신기술 등을 계약목적물에 적용하는 경우에는 제안서 평가 시 핵심기술 등의 활용도 등에 대하여 인센티브를 부여(방위사업법 제46조 및 동법 시행령 제61조의10)	산업발전 기술혁신 국제경쟁

방위사업에 대한 계약특례제를 살펴보면, 먼저 계약관리 제도에 있어서 두드러진 점은 장기계약제를 도입한 것이다. 방위사업법에는 계약이행에 수년이 필요하거나 장기조달계획, 장기간 예측되는 반복소요 또는 경제여건 등을 고려할 때 해당 회계연도 내에 종료하는 계약을 체결하는 것이 비효율적이거나 곤란하다고 판단되는 경우에 총사업비 범위 내에서 연도별 예산을 이월할 수 있는 장기계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

[글상자 2-4] 방위사업에 대한 장기계약제도

방위사업법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. (중략) 16. “장기계약”이란 계약 기간이 2회계연도 이상의 기간에 걸치는 국방조달계약으로서 대통령령으로 정하는 계약을 말한다. 방위사업법 제46조(계약의 특례 등) ① 정부는 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리
--

부속품을 조달하거나 「국방과학기술혁신 촉진법」 제8조제1항 및 제4항에 따라 국방연구개발사업을 수행하게 하는 경우에는 단기계약·장기계약·확정계약 또는 개산계약을 체결할 수 있다. 이 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약의 종류·내용·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하는 경우에 그 성질상 착수금 및 중도금을 지급할 필요가 있다고 인정되는 때에는 당해연도 예산에 계상된 범위 안에서 착수금 및 중도금을 지급할 수 있다. 이 경우 지급된 착수금 및 중도금은 당해 계약의 수행을 위한 용도 외에 사용하여서는 아니된다.

③ 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하는 경우에 원가계산의 기준 및 방법과 제2항의 규정에 의한 착수금 및 중도금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 국방부령으로 정한다. 이 경우 국방부장관은 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 계약중 장기계약을 체결한 경우에 지급되는 착수금 및 중도금에 대하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약물품을 최종납품할 때까지 정산을 유예할 수 있다.

⑤ 방위사업청장은 국방부 및 그 직할부대·직할기관과 각군이 필요로 하는 전력지원체계를 구매·공급하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 품질·성능 등이 같거나 비슷한 물품을 공급하는 2인 이상의 다수자를 계약상대자로 하는 단가계약을 체결할 수 있다.

「방위사업법 시행령」 제60조(장기계약) ①방위사업청장은 법 제46조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 계약기간이 2회계연도 이상에 걸치는 계약(이하 “장기계약”이라 한다)을 체결할 수 있다.

1. 「국방과학기술혁신 촉진법」 제8조제1항 및 제4항에 따라 연구 또는 시제품생산을 하게 하거나, 법 제34조에 따라 지정된 방산물자를 조달하는 경우로서 그 계약이행에 수년을 요하는 때

2. 장기조달계획, 장기간 예측되는 반복소요 또는 경제여건 등을 고려할 때에 당해 회계연도 이내에 종료하는 계약을 체결하는 것이 비효율적으로 판단되는 때

② 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제8조제2항·제37조제1항·제50조제3항 및 제69조의 규정은 방산물자를 장기계약으로 체결하는 경우에 이를 준용한다.

③ 제1항에 따른 장기계약의 체결 등에 필요한 사항은 국방부령으로 정한다.

방위산업에 관한 계약사무 처리규칙(국방부령 제1157호) 제39조(계약체결기준) 계약담당공무원은 계약목적물의 특성 및 계약이행의 효율성 등을 고려하여 계약이행에 수년이 필요하거나 장기조달계획, 장기간 예측되는 반복소요 또는 경제여건 등을 고려할 때 해당 회계연도 내에 종료하는 계약을 체결하는 것이 비효율적이거나 곤란하다고 판단되는 경우에 총 사업비 범위 내에서 장기계약을 체결할 수 있다.

나. SW산업 분야

소프트웨어진흥법이 지향하는 바는 두 가지이다. 하나는 동 산업의 기술성을 지키고 및 산업발전을 도모하는 것이다. 이를 위하여 계약상의 특례를 도입한 것이다. 동 산업이 계약과 관련하여 지키고자 하는 특성은 단순하다.

[표 2-8] 소프트웨어산업진흥법의 계약특례제 도입 내용

구분	특례제 내용	관련
계약관리 제도	- 과기정통부 장관은 SW 사업자의 기술성을 평가하는 기준을 고시하고 계약 체결 시 해당 기준을 적용하여 소프트웨어사업자의 기술성을 평가하도록 권장 (소프트웨어산업진흥법 제49조 제2항) - 소프트웨어사업에 관한 계약 체결의 세부 절차와 기준을 과기정통부 장관이 정하여 고시할 수 있도록 허용(동법 제49조 제2항) - SW 사업의 계획수립, SW 사업의 계약, SW 사업의 관리에 관한 사항들을 규정한 별도의 행정 규칙 (소프트웨어사업 계약 및 관리감독에 관한 지침_과학기술정보통신부고시)	기술성 산업발전
사업자 선정방식	- 국가기관 등이 SW 사업의 계약 체결 시 협상에 의한 계약 또는 경쟁적 대화에 의한 계약체결방식을 적용하도록 하고, 소프트웨어프로세스 품질인증을 받은 자를 우대할 수 있는 규정 - SW 사업의 특성상 필요하다고 판단되는 경우 다른 방식의 계약 체결이 가능 (소프트웨어 진흥법 제49조 제1항)	기술성 산업발전

이러한 두 특성을 지키기 위하여 동 법은 필요한 계약상 특례제도를 도입하고 있다. [표 2-9]는 이를 보여주고 있다. 모두 계약관리 및 사업자 선정방식에 관한 것이다.

먼저, 계약관리와 관련하여,

- 과기정통부 장관은 SW 사업자의 기술성을 평가하는 기준을 고시하고 계약 체결 시 해당 기준을 적용하여 소프트웨어사업자의 기술성을 평가하도록 권장할 수 있다. (동법 제49조 제2항)
- 소프트웨어사업에 관한 계약 체결의 세부 절차와 기준을 과기정통부 장관이 정하여 고시할 수 있도록 허용한다. (동법 제49조 제2항)

동 지침 제7조에서는 상용SW 직접구매 대상을 규정하고 있다. 이는 SW산업 보호를 위해 총사업규모가 3억 원 이상 사업 시 SW 구매에 대한 발주를 사업발주와 분리하여 발주하고, 상용 SW를 직접 구매하도록 규정하고 있다.

사업자 선정 방식과 관련하여,

- 국가기관 등이 SW 사업의 계약 체결 시 협상에 의한 계약 또는 경쟁적 대화에 의한 계약체결방식을 적용하도록 규정하고 있으며, 소프트웨어 프로세스 품질인증을 받은 자를 우대할 수 있는 규정을 둘 수 있도록 허용하고 있다. (동법 제49조 제1항)
- SW 사업의 특성상 필요하다고 판단되는 경우 다른 방식의 계약 체결이 가능하도록 허용하고 있다.

다. 엔지니어링 산업 분야

엔지니어링 산업의 경우 계약특례에 해당하는 규정은 없으나, 사업대가기준을 별도로 정하여, 엔지니어링 산업의 기술성 및 산업발전의 특성에 맞는 별도 제도를 두고 있는 사례에 해당한다.

엔지니어링산업진흥법 제31조에서는 엔지니어링 사업자와 엔지니어링 사업의 계약을 체결하는 경우 적정한 대가를 지급하도록 규정하고 있다.

[글상자 2-5] 엔지니어링산업 진흥법 제31조 제1항 및 제2항

제31조(엔지니어링사업의 대가 기준 등) ① 발주청은 엔지니어링사업자와 엔지니어링사업의 계약을 체결한 때에는 적정한 엔지니어링사업의 대가를 지급하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 엔지니어링사업의 대가를 산정하기 위하여 필요한 기준을 정하여 고시하여야 한다. 이 경우 산업통상자원부장관은 기획재정부장관, 국토교통부장관 등 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

엔지니어링 산업의 대가 산정방식은 크게 두 가지로, 하나는 실비정액가산정방식, 다른 하나는 공사비요율에 따른 산정방식이며, 건축법, 주택법, 건설기술진흥법, 엔지니어링산업진흥법, 정보통신공사업법, 소방법별로 감리 및 설계용역의 대가기준을 다양하게 사용하고 있다. 실비정액가 산정방식이란 직접인건비, 직접경비, 제경비, 기술료와 부가가치세를 합산하여 대가를 산출하는 방식을 말하며, 공사비 요율에 의한 방식이란 공사비에 일정요율을 곱하여 산출한 금액에 엔지니어링사업의 대가 기준 제17조에 따른 추가업무비용과 부가가치세를 합산하여 대가를 산출하는 방식을 말한다.

실비정액가 산정방식에서 엔지니어링 기술자의 노임단가 기준은 1일 8시간으로 하며, 1개월의 일수는 「근로기준법」 및 「통계법」에 따라 한국엔지니어링협회가 조사·공표하는 임금실태 조사 보고서에 따르도록 규정하고 있다. 이는 한국엔지니어링협회가 발간하는 객관적 통계에 따라 노임단가를 산정하고 있음을 의미한다.

제12조(엔지니어링기술자 노임단가의 적용기준) ① 엔지니어링기술자 노임단가의 적용기준은 1일 8시간으로 하며, 1개월의 일수는 「근로기준법」 및 「통계법」에 따라 한국엔지니어링협회가 조사·공표하는 임금실태 조사 보고서에 따른다. 다만, 토요일 휴무제를 시행하는 경우와 1일 8시간을 초과하는 경우에는 「근로기준법」을 적용한다.

공사비요율에 따른 산정방식은 건설부문, 통신부문, 산업플랜트부문의 요율을 별도로 제시하여 이에 따르고 있으며, 각 요율은 공사규모 및 사업 특성에 따라 세부적으로 구분하고 있다. 또한 업무단계별로 구분하여 발주하지 않는 기본설계와 실시설계 요율을 별도로 정함으로써, 최대한 엔지니어링 사업의 개별특성을 반영하여 대가를 지급할 수 있도록 제도를 마련하고 있다.

2.3.2 국내 ODA 관련 사업기관

국가계약법 적용을 받는 국내 ODA 수행기관으로서 유상원조(유상차관) 사업을 수행하는 한국수출입은행의 대외경제협력기금(EDCF)이 있고, 그 이외 원조사업을 수행하는 공공기관이 있다. 본 연구에서는 국내 ODA 관련 사업기관으로서 다음을 포함하도록 하였다.

- 유상원조 전문 기관으로서 EDCF
- 한국국제보건의료재단 (KOFIH)

이에 분석상의 관심은 이들 ODA 기관들이 같은 국가계약법의 적용 대상으로서 ODA 사업을 어떻게 운용하고 있는가 하는 점이다. ODA 특성을 반영하여 특례제를 도입할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 것이다.

[그림 2-17] 국내 ODA기관 사업특성 비교

구분	사업특성			
ODA	국가대상 컨설팅	해외 서비스	장기 계속성	공급망
EDCF		해외 서비스		공급망
KOFIH	국가상대 컨설팅	해외 서비스	장기 계속성	공급망

[그림 2-17]은 국내 ODA 기관의 사업 특성을 보여주고 있다. EDCF의 경우, 차

관 본 사업은 수원국에서 주관하고 직접 수행하는 사업은 타당성조사 사업이다. 이는 협력단의 ODA 사업과 달리 주로 단년도 사업으로서 사업내용도 비교적 분명한 기술적인 일이다. 따라서 EDCF가 같은 ODA 기관이긴 하지만, 실제 수행하는 타당성 조사 사업은 협력단의 사업에 비하여 특성이 단순한 것으로 볼 수 있다. 국가건설팅으로 볼 수 있고, 해외 서비스이기도 하나 장기 계속성 사업은 아니라 단년도 사업이다. EDCF는 공급망이 확보되는 것은 필요하기 때문에 이에 대한 배려가 있다.

KOFIH의 개발원조사업은 분야는 특화되어 있지만 사업 특성은 협력단의 그것과 그리 다르지 않다. 따라서 KOFIH는 네 가지 특성을 가진 개발협력사업을 운영하고 있는 것이다.

가. EDCF

[표 2-9] 국내 ODA 기관 협력사업 계약 운영현황

구분	특례제 내용	관련
계약관리	- 주로 단년도 사업임으로 총액계약 (Lump-sum)제를 운영한다. - 별도의 정산제를 두지 않고, 산출물에 대한 검수에 의하여 대가를 지급한다. 다만, 투입인력의 투입 관련 증빙(항공료, 숙박 등)은 확인한다.	- 공급망 - 해외서비스
사업자선정방식/건설팅트 고용 방식	- 전문가에 의하여 사업비가 산정되고 입찰 과정에서 예정가격제를 생략한다. - 과거의 사업수행 실적에 대한 평가를 반영한다.	- 공급망
조달가격정책	- 협력단과 마찬가지로 국내 엔지니어링 단가를 적용한다. - 다만, 그 가격이 과거 연도의 단가가 아니라 해당 연도의 단가이다. - 기업의 부담 경감을 위하여 이행보증보험을 각서로 대체하고 있다. - 전문가 투입을 늘리기 위해서 최근 PM은 전문가 투입에 있어서 사업마다 편차가 있어서 최근 PM은 사업기간(n)의 “(n-2) ~ n” 으로, 일반 전문가는 통상 「$n * 1/2$」을 「$n * 2/3$」로 권고하고 있다.	- 공급망 - 해외서비스

EDCF의 무상 ODA 사업 계약은 주로 타당성 조사이기 때문에 앞에서 본 바와 같이 특별히 고려해야 할 개발협력사업으로서 특성이 상대적으로 크지 않다. EDCF는 법률적으로 국가계약법상의 특례를 규정하지는 않고, 위 해외서비스 및 공급망의 특성에 필요한 사항에 대하여 기관의 업무 내규로 정하고 있다.

계약관리제도에 있어서, EDCF는 총액(Lump-sum) 계약을 기본으로 하여 사업비 사용 정산에 소요되는 비용과 시간을 줄이고 있다. 별도의 정산제를 두지 않고, 산출물에 대한 검수에 의하여 대가를 지급한다. 다만, 투입인력의 투입 관련 증빙 (항공료, 숙박 등)은 확인한다.

사업자 선정 입찰방식에 있어서, 예정가격제를 생략하고, 전문가에 의하여 품셈과 사업비가 결정하며, 과거의 사업수행 실적에 대한 평가 결과를 차기의 기술평가에 반영한다. 구체적으로 보면 용역완료 후 1개월 이내, 용역 참여인력·보고서 품질·용역 관리 등에 대한 평가가 이루어지며, 평가점수별 가감점은 점수 구간별 차등이 있으나, 최대 -4점에서 +4점까지 반영이 되는 구조이다.

조달가격 정책에 있어서는 협력단과 마찬가지로 국내 엔지니어링 단가를 적용한다. 다만, 공급망을 배려하는 차원에서 가능한 한 조치를 취하고 있다. 엔지니어링 단가의 적용에서 과거 연도의 것이 아니라 해당 연도의 것을 적용한다. 기업의 부담 경감을 위하여 이행보증보험을 각서로 대체하고 있다. 전문가 투입을 늘리기 위해서 최근 PM은 전문가 투입에 있어서 사업마다 편차가 있어서 최근 PM은 사업기간(n)의 “(n-2) ~ n” 으로, 일반 전문가는 통상 「 $n * 1/2$ 」을 「 $n * 2/3$ 」로 권고하고 있다.

나. 한국국제보건의료재단(KOFIH)

한국국제보건의료재단(Korea Foundation for International Healthcare: KOFIH)은 2006년 8월 한국국제보건의료재단법에 의거하여 개발도상국가를 비롯한 외국, 북한, 재외동포 및 외국인근로자 등에 대한 보건의료지원사업을 수행함으로써 국제협력 증진과 인도주의 실현에 기여함을 목적으로 설립되었다.⁴⁾

첫째, 계약관리 제도에 있어서, 한국국제보건의료재단은 국가계약법 제도에 대한 특례 제도를 가지고 있지 않고 국가계약법을 그대로 적용하고 있다. 사업계획의 변경은 사전 승인을 통해서만 가능하며, 사업 모든 비목에 대하여 협력단과 마찬가지로 정산을 실시한다.

둘째, 사업자선정 입찰방식에 있어서, 국가계약법 체계를 그대로 적용하고 아무런 특례제도도 가지고 있지 않다. 사업자 선정방식은 주로 공개경쟁, 제한경쟁, 수의계약 등의 방식을 사용하고 있는데, 사업금액 2.2억 이상일 경우 공개경쟁입찰을 해야 하므로, 발주 초기에는 공개경쟁입찰이 50% 이상을 차지하고 있다. 그러나 입찰 과정에서 유찰 등의 사유로 최종적으로는 공개경쟁, 제한경쟁, 수의계약의 비율이 각각 3:3:4 정도 되는 것으로 판단된다.

- 입찰 과정에서 평가는 가장 많은 경우에서 기술평가와 가격평가를 각각 9:1의 비율로 적용하고 있으며, 이 경우 가격평가에 의하여 당락이 바뀌는 경우는 거의 없는 것으로 알려져 있다. 기업의 수익성이 낮아서 입찰의 경쟁률이 낮은 데 대한 배려이다. 기자재 조달의 경우 가격과 규격을 분리하는 방식을 활

4) 2022년 기준 KOFIH의 총예산은 781억원으로 주요 사업은 개도국 개발협력사업(ODA, 474억원), 인도적 보건의료지원사업(199억원) 등으로 구성되어 있다.

용한다. 즉, 기자재 규격을 먼저 평가한 이후 적격 업체들을 대상으로 최저 가격 제출업체를 낙찰자로 선정한다.

- 사업자 선정과정에서 공모형태는 사용하고 있지 않는데, 이는 대부분의 사업이 이미 기획되고 정해져 있는 상태에서 사업 수행자를 선정하는 형태로 이루어지고 있기 때문에 공모형태의 사업자 선정이 필요한 상황은 아니다.

조달가격 정책에 있어서, 한국국제보건의료재단의 사업금액의 산정은 보건의료 부문에 대한 사업비의 규모가 대부분 고정되어 있으므로, 사업을 발굴하는 과정에서 내부적으로 사업규모를 확정한다. 연구용역, 컨설팅, 연수 등 서비스 가격을 포함하는 사업은 그 단가가 정해져 있으므로 예가를 적용하지 않는다. 사업에 투입되는 인력에 대한 단가는 학술연구용역 단가를 단일로 적용하고, 경비 중 해외 여비는 한국국제보건의료재단 자체 기준을 적용하고 있으나, 그 기준이 공무원 여비기준과 비슷하거나 더 적은 경우도 있어 현지 사업수행에 애로사항으로 작용하고 있다.

다. 시사점

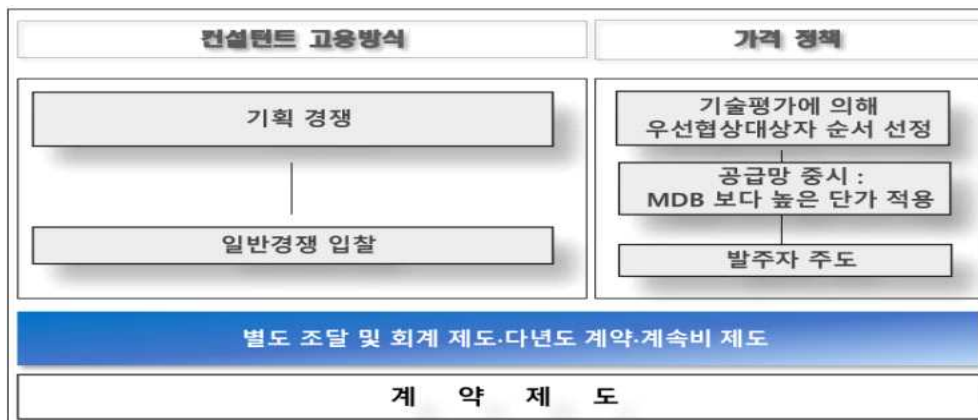
ODA 사업을 수행하는 국내 두 기관의 사례를 분석하여 본 바, 모두들 국가계약법을 적용하면서 아무런 특례제도를 가지고 있지 않았다. 두 기관 공히 국가계약법 체계 하의 입찰제도로 공급망의 확보에 애로를 겪고 있었다.

이상과 같이 볼 때, 국내 ODA 기관들은 국가계약법 체계하의 매력적이지 못한 가격정책 및 계약 제도로 인하여 공급망이 위축되어 있고 서비스 공급자를 확보하는데 상당한 애로를 겪고 있음을 감안할 때 이의 개선이 우리 ODA 발전에 시급한 과제임을 말해주고 있다.

2.4. (해외) 타 공여기관과 국제기구의 조달 방식

2.4.1 JICA

[그림 2-18] 일본국제협력단(JICA) ODA 지원체계



JICA의 개발협력 사업계약을 계약관리 제도, 사업자 선정방식, 조달가격 정책 등의 세 가지 측면에서 살펴보자. [그림 2-18]가 계약관리 제도를 바탕으로 컨설턴트 조달 방식 및 가격 정책이 개발협력 사업모델의 기본 구성을 보여준다. JICA의 사업 특성을 보면 ODA 사업 특성 중 공급망 내지는 ODA 산업 생태계를 두드러지게 강조하고 있는 것으로 보인다.

가. 계약관리 제도

일본의 ‘독립행정법인국제협력기구’ (이하 JICA)는 유상원조와 무상원조를 통합적으로 실시하는 기관으로 우리나라의 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 유사한 ‘독립행정법인’에 해당한다. JICA는 협력단의 경우와 달리 국가의 회계 및 조달과 달리 독립행정법인으로서 독자적인 제도를 가지고 있다. 일본의 국가 계약 사무는 「예산법」, 「예산결산 및 회계령」 등에 근거하여 행해지고 있는 반면에, 독립행정법인은 계약이나 회계에 관한 사항에 대해 독립행정법인마다 규정을 정하여 주무장관에게 신고하는 것으로 되어 있다. 국가의 회계제도와 달리 독립행정법인은 예산의 단년도주의 계약 없이 여러 해에 걸친 계약을 체결하는 것도 가능하다.⁵⁾

일본 JICA는 위의 독자적인 제도 아래 다년도 계약제도를 운용하고 있다. 개발협력사업의 장기성의 특성에 대응할 수 있기 위함이다. 이러한 다년도 계약제도를 가지고 있음은 협력단이 장기성의 개발협력사업을 단년도 회계주의 원칙으로 운영하는 경우에 비해서 여러 모순을 해소하고 있는 것이다. 동시에 JICA의 「컨설턴트 등 계약에 있어 경리처리 가이드라인」에서는 ‘계속비’ 제도에 의해서 매년 고시되는 엔지니어링 단가에 맞추어서 연도별 전문가 단가를 조정해 주고 있다.

나. 컨설턴트 조달 방식

JICA는 컨설턴트 조달 방식을 크게 두 가지로 운영하고 있다. [표 2-10]에서 보는 바와 같이 하나는 기획경쟁이고 다른 하나는 일반 경쟁 입찰이다. 후자인 일반 경쟁 입찰은 협력단의 경우와 마찬가지로 주로 설계된 사업계획의 집행을 위한 서비스 조달에 활용되는 통상의 방식이니 별도로 설명할 필요성은 없을 것이다.

전자의 기획경쟁은 후자의 일반 경쟁 입찰과는 달리 상세히 설계된 사업의 집행을 위한 서비스가 아니라 그러한 제한이 없는 사업 기획이나 설계 등에 있어서 시장에서의 제안을 공모 받는 경우로 해석된다. 이 경우에는 발주자가 구체적인 가격을 가지기 보다는 제안자가 스스로 제시하는 재량을 가지게 된다.⁶⁾

5) JICA의 계약에 관한 사항은 「독립행정법인국제협력기구법 회계규정」(이하 JICA 회계규정)에서 규율하고 있다. 「JICA 회계규정」은 총 9장, 42개조로 구성되어 있는데, 이 중에서 제5장(제21조에서 제32조까지)에서 계약에 대해서 규정을 두고 있다. 제5장은 계약의 방법(제21조), 지정경쟁의 요건(제22조), 수의계약의 요건(제23조), 견적서의 청구(제24조), 예정가격(제25조), 계약서의 작성(제26조), 계약서의 기재사항(제27조), 보증금(제28조), 감독 및 검사(제29조), 검사조서의 작성(제30조), 부분지급한도(제31조), 타규정의 위임(제32조) 등에 대해서 규정을 두고 있다.

6) 이렇게 볼 때, JICA는 협력단의 공모제도를 일반 입찰제도와 완전히 법적 근거를 달리하는 것이 아니라 JICA의 하나의 계약제도 아래서 체계화하고 있다.

[표 2-10] 일본 ODA 컨설턴트 선정 방식

계약구분		주요 내용
기획경쟁	기존 (종래)	경쟁참가자가 제출하는 제안에 따라 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가. 다만, 평가점이 1위와 2위 이하의 차이가 적은 경우에만 제출된 견적 가격을 추가하여 평가
	QCBS	경쟁참가자가 제출하는 제안에 근거해 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가한 기술평가점을 통해 우선협상 순위를 결정하고, 견적서의 견적액에 근거한 가격평가점의 종합점에 의해 평가·선정
	단독형	경쟁참가자가 제출하는 간이제안서에 따라 기획, 기술 제안, 경쟁 참가자 1명의 능력 등을 평가
일반경쟁입찰		경쟁참가자가 제출하는 제안에 근거해 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가한 기술평가점수와 입찰서에 기재된 입찰 금액에 근거한 가격평가점수를 합산한 종합점수에 따라 낙찰자를 결정

자료 : 한국엔지니어링협회, 일본컨설턴트 사업자 선정 및 대가제도, 2023.12

JICA의 기획 경쟁은 컨설턴트 고용 지침에 명시된 대로 컨설턴트를 선택하는 두 가지 절차 중 하나이다. 이 방법은 보다 개방적인 일반 경쟁입찰 프로세스와 달리 컨설턴트를 선택하기 위해 보다 집중적이거나 전문적인 접근 방식이 필요한 상황에서 특별히 사용된다. 이는 일반적으로 컨설턴트의 기술 전문성이 프로젝트의 성공에 중요한 더 복잡하거나 우선순위가 높은 프로젝트에서 사용된다. 특정 프로젝트에 필요한 전문적인 경험을 갖춘 회사가 소수에 불과할 경우, 계획된 경쟁을 통해 JICA는 해당 회사만 초대할 수 있다.

일반 경쟁입찰은 기술적 요구 사항이 명확하고 많은 회사가 서비스를 제공할 수 있는 간단한 프로젝트에 일반적으로 사용되지만, 기획경쟁은 특정 기술 전문성이나 혁신을 필요로 하는 복잡한 프로젝트에 적합하며, 사업자 선정에 있어서도 [표 2-9]에 의하면 경쟁참가자가 제출하는 제안에 근거해 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가한 기술평가점을 통해 우선협상 순위를 결정하고, 견적서의 견적액에 근거한 가격평가점의 종합점에 의해 평가·선정하는 방식을 취하고 있다.

이렇게 운영되는 기획경쟁은 다음과 같은 장점을 가진다.

- 더 높은 품질의 서비스: JICA는 기술적 전문성과 이전 경험에 초점을 맞추어, 특히 복잡한 프로젝트의 경우 가장 자격이 있고 역량 있는 회사가 선정되도록 보장한다.
- 맞춤형 솔루션: 이 접근 방식은 경쟁이 전문적인 지식이나 경험을 갖춘 회사로 제한되기 때문에 프로젝트의 특정 요구 사항에 맞춰 더욱 맞춤화된 솔루션을 제공한다.
- 균형 잡힌 접근 방식: 기술적 고려 사항과 비용 고려 사항을 결합하여 JICA는 컨설턴트의 업무 품질을 떨어뜨리지 않으면서도 비용 대비 가치를 얻을 수 있다.

다. 가격 정책

JICA의 가격정책을 보면, 개발협력사업 특성 중에서 특히 네 번째의 공급망을 중요시하고 있는 것 같다. 공급망이라고 함은 산업 생태계 내지는 관련 기업의 성장이라는 의미일 것이다. 전문기업이 발전할 수 있어야 일본 ODA가 발전할 수 있다는 철학에 기초한다. 우선 JICA는 ODA 역사를 통하여 줄곧 전문가 단가 및 간접 비용을 다자개발은행의 그것보다 높게 책정하여 왔다. 그 외에도 개발협력사업 기업의 육성을 위하여 JICA 설립 초기부터 상당한 예산을 배정하여 일본 기업들이 현지에서 사업발굴을 하도록 재정 지원을 해 왔다. JICA의 전문가 단가 및 기업 경비 인정에 관한 정책은 다음과 같다.

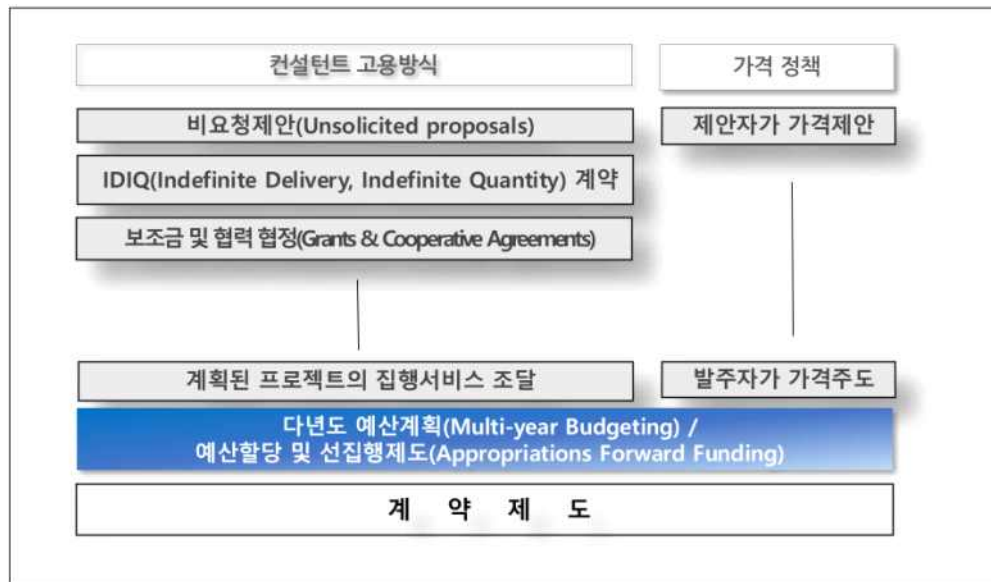
- 전문가 단가는 해당되는 국내 가격이 없으니 엔지니어링협회가 매년 고시하는 단가 및 품셈 체계를 기준으로 하고 있다.
- 개발협력사업의 변동성 및 복잡성을 감안하여 단가 및 기업 경비를 이보다 상당히 높은 수준으로 책정한다. 제경비율이 자국 엔지니어링 대비 약 2배 수준이고, 기술료율은 일반국의 경우 53.8%, 분쟁국의 경우 66.7%에 달한다.
- 장기 사업의 경우, 계속비 제도를 통하여 매년 인건비를 그 해의 임금 통계에 맞추어 조정해 주고 있다.

이상과 같이 JICA는 전문가 단가 및 경비에 관하여 관련 국내 엔지니어링 단가에 ODA사업의 특성을 감안하여 상당한 금액을 추가한 별도의 ODA사업 용역 단가를 운용하고 있으며, 이 수준은 매년 엔지니어링 및 컨설팅 기업 협회(ECFA)와 협의를 통해 조정되고 있다. ODA 사업에 대한 이러한 혜택에도 불구하고 일본 국내 엔지니어링 사업 이익률 6-7%, ODA의 경우 2-3%에 불과한 것으로 파악되고 있어 ODA의 해외 사업이 그만큼 어려움을 반증하고 있다.

2.4.2 미국 USAID

USAID의 개발협력 사업계약도 JICA와 동일하게 계약관리 제도, 사업자 선정방식, 조달 가격 정책 등의 세 가지 측면에서 살펴보자. [그림 2-19]가 USAID의 계약관리 제도를 바탕으로 컨설턴트 조달 방식 및 가격 정책이 개발협력 사업모델의 기본 구성을 보여 준다.

[그림 2-19] USAID의 개발협력 사업계약 모델



가. 계약관리 제도

미국의 국제개발협력기구인 USAID(United States Agency for International Development)는 조달계약을 체결함에 있어서 다양한 규정의 적용을 받는다. 우선 연방정부의 조달과 관련한 기본법이라고 할 수 있는 연방조달규칙(Federal Acquisition Regulation: FAR) 및 연방조달규칙(FAR)을 보완하는 내용의 USAID 조달규칙(USAID Acquisition Regulation: AIDAR)의 적용을 받는다.⁷⁾

USAID는 특정 ODA 프로젝트가 여러 해에 걸쳐 진행된다는 점을 고려하여 다년도 계획을 통해 진행된다. USAID는 연방조달규칙(FAR) Part 17.1에서 다년도사업에 대한 계약 관련 규정들을 규정하고 있다. 다년도계약(multi-year contracting)이란 물품이나 용역 구매에 있어서 1년 초과 5년 이하의 범위 내에서 체결되는 계약을 말한다.⁸⁾ 다년도계약을 체결하기 위해서는, 지출승인(appropriation)이 있기 전에는 원칙적으로 계약체결을 금지하고 있는 적자방지법(Anti-Deficiency Act)의 규정에 부합해야 한다. 이를 위해서는 2년차 이상의 경우 지출승인여부에 따라 계약지속여부가 결정된다는 점을 약정해야 한다. 만약 차년도 이후에 지출승인이 되지 않을 경우에는 보상금을 지급하고 계약이 해지될 수도 있다는 점을 명시함으로써 계약상대방의 권리를 보호하고 있다. 다년도계약제도는 예산이 1년만 확보된 상태임에도 불구하고 필요한 물품을 장기간 조달하는 것을 허용하기 위한 목적으로 국방부(Department of Defense: DoD)에 의해서 1960년도에 처음 고안되었다.

7) 또한 USAID 운영규정(Operational Policy: ADS) Series 300에서 계약 관련 규정을, Series 600에서는 예산에 관한 규정을 각각 두고 있다. 이들 법령 또는 규정을 보면 ‘다년도사업’에 적용되는 계약제도 및 예산에 관한 규정이 존재한다. FAR Part 17에서 규율하고 있는 ‘다년도계약제도’ (multi-year contracting)가 대표적이라고 할 수 있다. 다음으로 USAID 운영규정(ADS) Series 600에서 규정하고 있는 ‘사전예산확보제도’ (Forward Funding)도 다년도사업과 관련된 제도로 볼 수 있다. 김대인·김대식 (2022). p. 57

8) FAR 17.103

USAID 운영규정(ADS) Series 602에서 규정하고 있는 사전예산확보제도(Forward Funding)도 다년도 사업과 관련된 제도로 볼 수 있다. 이에 따르면 원칙적으로 프로그램 관리자는 지출원인행위(obligation)가 발생하는 회계연도의 종료 시점을 기준으로 12개월을 넘어서 사전예산확보를 해서는 안 된다. 그러나 위와 같이 회계연도의 종료 시점을 기준으로 12개월을 넘어서 사전예산확보를 할 수 없다는 원칙에는 예외⁹⁾가 인정된다. 일부 사업의 집행을 촉진하기 위해서 사전예산확보에 탄력성을 요하는 경우들이 존재하고, 대외원조의 조건으로 장기에 걸친 사전예산확보가 필요한 경우가 존재하기 때문이다. USAID는 선 집행제도 (Forward funding)를 활용해서 특정 프로젝트에 대해 사업을 중단하지 않고 자금 지원이 가능하도록 한다.

나. 컨설턴트 고용 방식

USAID는 최선의 컨설턴트를 쓰기 위하여 다음과 같은 다양한 방식을 활용한다.

- 첫째, 계획된 프로젝트 집행 서비스 조달
- 둘째, 비요청 제안 (Unsolicited proposal)
- 셋째, 무기한 인도, 무기한 수량(IDIQ) 계약에 따른 서비스 조달
- 넷째, 보조금 및 협력 계약

첫째, 미리 계획된 ODA 프로젝트의 집행 서비스를 조달하는 것이 주된 방식의 하나가 되고 있다. 제안요청서(RFP)를 발행하고, 경쟁하는(Competitive Bidding) 입찰절차를 취한다. 이 과정에서는 능력이 중요한 평가 요소로 작용하며, 가격 요소와 품질 차이를 맞추는 QCBS(Quality and Cost-Based Selection) 방식을 사용 가능하다. 이러한 프로젝트의 준비를 위하여 프로젝트 기획 및 설계에 컨설턴트를 활용하고, 프로젝트의 진행 중 또는 마무리 후, 모니터링 및 평가(M&E)를 통해 프로젝트가 목표에 맞춰 진행되고 평가되고, 개선점이나 성과를 분석하는 역할도 컨설턴트에 의하여 수행된다

둘째, 비요청 제안(Unsolicited Proposal)은 USAID가 특정 프로젝트를 사전에 계획하지 않았음에도 불구하고, 외부의 기관, 기업, 또는 개인이 대응하여 개발한 혁신적인 아이디어나 솔루션을 USAID에 제안하는 방식을 말한다. 이러한 제안 방식은 특정 개발 문제에 대해 혁신적인 접근을 제안하는 데 적합하다.

셋째, USAID는 무기한 서비스 인도, 무기한 수량(IDIQ) 계약을 통해 특정 작업(Task)을 수행할 수 있도록 허용한다. 이러한 IDIQ 서명은 긴급한 개발 지원이나 특정 기술이 필요한 프로젝트에서 특히 유용하다. 긴급구호에도 이 방식이 원용된다.

넷째, 보조금(Grants)을 공여하거나, 협력 계약을 통하여 서비스를 받기도 한다.

9) 참여자 훈련(participant training), 건설사업(contruction activities), 프로그램 총사업비가 2백만 달러 이상의 신규 프로그램(new program), 정책조건부 비프로젝트 지원' (policy-conditioned non-project assistance), 사업종료국가(close-out country)의 경우 등이 해당된다.

다. 가격 정책

USAID는 조달과 원조에 참여하는 전문인력에 대한 대가를 산정하는 기준을 KOICA, EDCF, JICA 등과 같이 별도의 전문가 단가 기준을 제정하고 있지는 않다. 각 전문가들은 <http://sam.gov> 사이트에서 각 전문가 단가를 개별적으로 파악할 수 있다. 전문가별 임금은 동 웹사이트에서 전문가(엔지니어)의 주거 지역, 분야, 기술 수준에 따라 시간당 임금을 조회할 수 있다.

2.4.3 아시아개발은행(ADB)

가. 계약관리 제도

ADB는 독립된 기관으로 자신의 회계·예산 관리 및 계약 제도를 가지고 자신의 사업을 원활히 수행하고 있다. 이는 우리의 공여 기관이 국가재정법 및 국가계약법의 적용을 받는 것과 대비된다. 그렇지만 다자개발은행은 정부의 공여기관과는 성격이 다르기 때문에 그들의 예산 및 회계 관리 제도를 직접적으로 적용하기는 어렵다.

은행이 차관 제공이 아니라 직접 수행하고 있는 TA 사업의 계약제도를 보면, 총액(Lump-sum) 계약을 기본으로 하므로 사업비 사용 정산에 드는 비용과 시간을 줄이고 있다. 그리고 협력단이 준정부기관으로서 단년도 회계주의로 장기 사업을 관리할 수밖에 없으나 그들은 자신의 회계 제도로 장기 사업도 효율적으로 관리할 수 있는 제도를 가지고 있다.

나. 컨설턴트 고용 방식

ADB의 컨설턴트 고용은 주로 기술지원(T/A: Technical Assistance)을 위해 이루어진다. ADB의 기술지원(T/A)는 과거에는 사업준비(project preparatory), 정책자문(policy and advisory), 역량개발(capacity development), 연구개발(research and development) 등의 4가지 형태로 지원되었다. 그러나 2017년 전후로 ADB는 이들 기능을 두 그룹으로 묶어서 후속사업과 연계되지 않는 순수 기술지원(Stand alone T/A) 사업과 후속 프로젝트의 수행을 지원하기 위한 사전 기술지원(Transaction T/A)으로 구분하여 지원하고 있다. ADB의 주요 조달 방법으로는 공개경쟁입찰(Open Competitive Bidding), 제한경쟁입찰(Limited Competitive Bidding), 기본계약(Framework Agreement), 견적요청(Request for Quotations), 전자역경매(Electronic Reverse Auction), 직접계약(Direct Contracting), 개산(概算)계약(Force Account) 및 기타 조달 방법 등이 있다.¹⁰⁾

- 공개경쟁입찰(OCB): OCB는 물품, 작업 및 서비스 조달에 폭넓게 적용되며, 따라야 할 절차와 적용할 표준 입찰 문서는 해당 조달의 특성에 따라 달라질 수 있다.
- 제한경쟁입찰(LCB): LCB는 공개 광고 없이 ‘입찰자를 직접 초대하는 방식으로 진행되는 것으로서, 잠재 입찰자의 수가 제한되어 있는 경우, (b) 계약

10) 자료 : ADB(2017), ‘Procurement Regulations for ADB Borrowers: Goods, Works, Nonconsulting and Consulting Services’

금액이 OCB를 통해 충분한 입찰자를 유치하기에 충분하지 않은 경우, 또는 (c) 공개적인 공고를 하지 않는 것을 정당화할 수 있는 상당한 사유가 있는 경우에 사용된다.

- 기본계약(Framework Agreement): 기본 계약(FA)은 ADB의 조달 규정에 명시된 방법 중 하나에 따라 하나 이상의 계약기관과 하나 이상의 계약자, 공급업체 또는 서비스 제공자 간에 체결된 계약을 의미한다. FA는 또한 특정 조달 또는 서비스 제공(“콜오프”)이 계약 기간 내내 이루어질 수 있도록 하는 조건을 명시한다.
- 직접계약(Direct Contracting): 직접계약은 경쟁없는 계약이며, 경쟁절차에 따라 낙찰된 기존 계약에서 추가적인 물품이 필요한 경우이거나, 금액을 기준으로 통상 US\$10만불을 넘지 않는 소규모 컨설팅 계약의 경우, 자연재해 대응과 같이 예외적인 경우에도 사용된다.

그 이외에 특수한 형태의 조달로서 다음과 같은 것을 예시할 수 있다.

- 컨설턴트 선정: 서비스의 특성과 획득하고자 하는 조건에 따라 (a) ‘품질 및 비용 기반 선정(Quality-and Cost-Based Selection)’을 사용하거나, (b) ‘품질기반 선정(Quality-Based Selection)’ 또는 ‘컨설턴트의 자격기반 선정(Consultant’s Qualification Selection)’을 통해 품질을 우선할 수도 있고, (c) ‘고정예산선택(Fixed-Budget Selection)’을 사용하여 사용가능한 예산 내에서 최고 품질의 컨설턴트를 선택하거나, (d) ‘최소비용선택(Least-Cost Selection)’을 선택하여 비용을 우선시할 수도 있다.
- 고사양의 기술 구매: 고사양의 기술 조달은 기제공되는 서비스의 품질을 개선할 수 있는 입증된 기술 또는 진보된 신기술을 조달하는 것을 의미하는 것으로서, 컨설팅 서비스의 경우 QCBS 방법에 따라 비용 요소에 적절한 가중치를 부여하는 방식으로 가능하다.
- 성과기반 조달(Performance-based Procurement): 성과기반 조달(또는 산출물기반 조달(Output-based procurement))은 경쟁방식의 조달 프로세스 중 하나로서, 투입물에 기반하여 대금을 지급하는 방식이 아니라 특정 또는 개별적인 성과 관련 산출물을 완결할 경우 대금을 지급하는 계약방식이다.¹¹⁾

다. 가격 정책

ADB는 사업 수행 시 예가제도를 사용하지 않고, 사업의 필요성이 수원국과 협의되면 사업타당성 조사(F/S)를 실시하기 위한 선행 작업으로 PCP(Project Concept Paper) 작성 과정에서 수원국 또는 공여기관의 엔지니어가 해당 사업의 주요 내용 및 사업비를 추산하게 되고 이를 바탕으로 사업금액을 정한다는 것이다. 사업의 예가 산정 과정을

11) ADB가 자금을 지원하는 프로젝트에서 성과기반 조달을 사용하려면 다양한 이용가능한 조달방법에 대한 충분한 기술적 분석을 거친 결과이어야 하고, 관련 조달계획(Procurement Plan)에 포함되어 있거나 ADB의 사전 반대(prior no-objection)가 없어야 함.

생략하게 되면 더 신속한 사업 진행이 이루어질 수 있으며, 사업 참가자들에 대한 예산도 더 많이 배정할 수 있을 것이다.

또한 ADB의 경우 사업금액을 계산할 때 각 부문별 자체 예산 단가(unit price)를 가지고 있으며, 사업참여 엔지니어에 대한 단가도 matrix rating system을 통해 유연하게 정할 수 있도록 하고 있다. ADB는 해당 기관에서 자체 고용하고 있는 엔지니어가 다수 근무하고 있어 이들 엔지니어를 통한 사업 예산 규모의 추산, 사업 진행 등을 원활히 할 수 있는 것으로 보인다.

2.4.4 시사점

선진 공여국 공여기관 및 국제 원조기구에 대한 분석의 결과 다음과 같은 세 가지 점에서 모두들 원조사업에 맞는 계약 제도를 가지고 운용하고 있었다. 이들은 모두 우리 원조서비스 조달 정책에 의미 있는 시사점을 주고 있는 것이었다.

- 첫째, 회계 및 계약제도에 있어서, JICA는 국가 회계 및 계약제도와는 별도로 독립행정법인으로서 ODA 사업관리에 적합한 다년도 계약 및 계속비 제도를 가지고 있었으며, USAID도 다년도 예산계획 및 예산할당 및 선집행제도를 통하여 국가의 단년도 회계주의에 불구하고 장기적 ODA 사업을 효율적으로 관리할 수 있는 계약제도를 운용하고 있었다. 독립기구로서 다자개발은행은 당연히 자신의 차관 사업 및 TA 사업에 적합한 회계 및 계약제도를 가지고 있다.
- 둘째, 컨설턴트 고용 입찰제도에 있어서 최선의 컨설팅 서비스를 받을 수 있기 위하여 나름대로 적합한 제도를 발전시키고 있었다. JICA의 경우 기술성이 중요한 사업에 있어서 기획경쟁제도, USAID의 비요청제안(Unsolicited proposal)이 그 전형적인 예이다.
- 셋째, ODA 사업에 적합한 가격제도를 운용하고 있었다. JICA는 ODA 서비스 공급망의 발전이 ODA에 중요한 요소로 보고 높은 가격정책을 줄곧 유지하고 있으며, 다른 공여기관들도 시장에서 경쟁적인 가격정책을 발전시켜 오고 있었다.

2.5 국제 조달 가이드라인 비교 분석

2.5.1 국제 조달 가이드라인 비교 분석: 영국 NEC, ICC, FIDIC, OECD

조달법과 조달 관련 기준은 물품, 서비스 및 건설 프로젝트의 조달에서 공정성, 투명성 및 효율성을 보장하는 데 도움을 준다. 국제적으로 조달계약 관련 기준이 몇 가지 갈래로 발전되고 있다. 그 중 영국 NEC, ICC, FIDIC, OECD 가이드라인은 계약 및 조달 관행에 대한 널리 인정된 프레임워크로, 각각의 목표, 내용, 특성, 그리고 국제적 활용도에서 차별성을 가지고 있다.

가. 영국 NEC (New Engineering Contract) 계약군

NEC는 영국에서 도입된 계약군으로, 주로 공학 및 건설 분야에서 사용되는 표준 계약군이다.

첫째, (목표) NEC의 목표는 다음과 같은 데 두고 있다.

- 유연성, 명확성 향상 및 효율적인 프로젝트 관리를 촉진한다.
- 협업을 촉진하고 분쟁을 줄이기 위해 계약 관리에 적극적인 접근 방식을 도입한다.

둘째, (주요 내용) NEC는 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있다.

- NEC 계약(예: NEC3, NEC4)은 공학 및 건설 계약(ECC), 전문 서비스 계약(PSC), 기간 서비스 계약(TSC) 등 다양한 계약 유형을 포함한다.
- 주요 요소로는 초기 경고 절차, 리스크 관리, 보상 이벤트, 그리고 고정가격 계약, 목표 비용 계약, 실비보상 계약과 같은 유연한 옵션이 있다.

셋째, (특성) NEC는 다음과 같은 특성을 가진다.

- 사업 관련 파트너들 간에 상호 신뢰와 협력을 중시한다.
- 소규모 프로젝트에서 대규모 프로젝트까지 적용 가능한 높은 유연성을 확보한다.
- 분쟁을 피하고 리스크 관리를 적극적으로 강조한다.
- 명확한 의사소통을 중시한다.

넷째, (국제적 활용성) NEC는 다음과 같은 국제적 활용성을 가지고 있는 것으로 평가된다.

- 주로 영국 중심이지만 국제적으로도 점차 인정받고 있다.
- 특히 영국 법률 체계에 영향을 받은 지역에서 대형 인프라 프로젝트에 사용되고 있다.

나. ICC의 계약 가이드라인

ICC(International Chamber of Commerce, 국제상업회의소)는 국제 무역 및 건설을 위한 다양한 표준 계약과 가이드라인을 제공하며, 전 세계적으로 적용 가능한 계약을 목표로 하고 있다.

첫째, (목표) ICC의 목표는 다음과 같은 데 두고 있다.

- 국제 무역을 촉진하기 위해 전 세계적으로 인정받는 기준을 제공한다.

- 계약의 통일성과 모범 사례를 제공하여 국경 간 거래를 지원유연성, 명확성 향상 및 효율적인 프로젝트 관리를 촉진한다.

둘째, (주요 내용) ICC는 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있다.

- ICC 주요 공사 모델 계약,
- 규칙에 따른 중재 포함), 계약 형성 및 리스크 관리가 주요 내용이 되고 있다.

셋째, (특성) ICC는 다음과 같은 특성을 가진다.

- 국제 거래를 위한 계약으로, 국경 간 적용 가능성에 중점을 둔다.
- 공정성, 중립성, 예측 가능성을 중시한다.
- 특히 중재를 통한 분쟁 해결 메커니즘이 잘 발달되어 있다.

넷째, (국제적 활용성) ICC는 다음과 같은 국제적 활용성을 가지고 있는 것으로 평가된다.

- 국제무역과 건설 분야에서 널리 사용되고 있다.
- 국제적인 다국적 건설 프로젝트와 거래에 적합, 특히 글로벌 무역 규범이 적용되는 지역에서 사용된다.

다. FIDIC (Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils) 표준계약

FIDIC 계약은 국제 엔지니어링 및 건설 프로젝트에서 널리 사용되는 표준 계약서이다,

첫째, (목표) FIDIC의 목표는 다음과 같은 데 두고 있다.

- 엔지니어링 및 건설 분야에서 국제적으로 조달 관행을 표준화하는 데 있다.
- 복잡한 엔지니어링 프로젝트에서 투명성, 공정한 리스크 배분을 촉진한다.

둘째, (주요 내용) FIDIC는 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있다.

- FIDIC는 건설을 위한 레드 북, 설계 및 시공을 위한 옐로우 북, EPC/턴키를 위한 실버 북 등 다양한 계약 형태를 제공하고 있다.
- 발주자와 계약자 간 공정한 리스크 분담을 강조한다.
- 청구, 변경, 분쟁 해결 보드(DAB) 및 중재 절차를 포함한다.

셋째, (특성) FIDIC는 다음과 같은 특성을 가진다.

- 매우 상세하고 기술적인 계약서로, 모든 당사자의 권리와 의무가 명확하게 정의된다.
- 복잡하고 고위험 엔지니어링 프로젝트에 중점을 두고 있다.
- 공식적인 분쟁 해결 절차(DAB 등)를 포함한다.

넷째, (국제적 활용성) FIDIC는 다음과 같은 국제적 활용성을 가지고 있는 것으로 평가된다.

- 국제 엔지니어링 및 건설 프로젝트를 위한 가장 널리 사용되는 계약군 중 하나이다.
- 세계은행 자금 지원 프로젝트와 같은 국제 개발 프로젝트에 특히 유럽, 아시아, 아프리카 및 중동에서 널리 사용되고 있다.

라. OECD (경제협력개발기구) 조달 가이드라인

OECD는 회원국과 전 세계의 공공 조달 과정을 개선하기 위한 국제 가이드라인을 제공하고 있다.

첫째, (목표) OECD의 목표는 다음과 같은 데 두고 있다.

- 공공조달에서 투명성, 청렴성, 경쟁 및 비용 효율성을 촉진한다.
- 조달시스템에서의 책임성을 강화하고 부패 방지 국제무역을 촉진하기 위해 전 세계적으로 인정받는 기준을 제공한다.

둘째, (주요 내용) OECD는 다음과 같은 사항을 주요 내용으로 하고 있다.

- OECD 공공조달 권고사항은 투명성, 효율성, 청렴성, 이해관계자 참여와 같은 원칙을 제공한다.
- 공급자 선정, 계약관리, 전자조달(e-procurement), 경쟁 시장 보장 등의 문제를 다룬다.

셋째, (특성) OECD는 다음과 같은 특성을 가진다.

- 주로 공공조달을 대상으로 하며, 특히 개발도상국과 OECD 회원국에서 사용된다.
- 다자간 원조 기관, 비정부기구(NGO), 정부 조달 기관의 표준으로 적용된다.
- 국경을 초월한 공공조달 개혁 이니셔티브에 광범위하게 적용된다.

마. 결론

각 프레임워크는 프로젝트의 성격과 글로벌 범위에 따라 차별화된 강점을 가지고 있다.

- NEC는 협력을 강조하고 위험 관리를 중시하는 건설 프로젝트에 상대적으로 적합하다.
- ICC는 국제무역 및 건설에 적합한 폭넓은 계약을 제공하며, 중재 지원이 강력하다는 특징을 가지고 있다.
- FIDIC는 대규모 국제 엔지니어링 및 건설 프로젝트에 특화된 계약으로, 분쟁 해결 메커니즘이 발달되어 있다.
- OECD는 주로 공공조달 개혁과 거버넌스에 중점을 두며, 특히 공공 부문에서 투명성과 경쟁을 강조하고 있다.

[표 2-11] 국제 조달 가이드라인 비교표

구분	NEC (영국)	ICC (국제)	FIDIC (국제)	OECD (글로벌)
목표	- 건설 프로젝트에서 협업을 개선하고 분쟁을 줄이며 프로젝트 관리 강화	- 글로벌 기준을 통해 국제무역 및 건설 촉진	- 국제 엔지니어링 프로젝트에서 공정한 리스크 분배 및 투명성 촉진	- 공공 조달에서 투명성, 청렴성, 경쟁 촉진
주요 내용	- 건설, 서비스, 초기 경고, 위험 관리, 보상 이벤트 등의 다양한 계약	- 공사, 무역, 터키 프로젝트, 분쟁 해결을 위한 모델 계약 제공	- 건설, 설계, 터키 계약 유형, 분쟁 해결 보드 제공	- 투명성, 경쟁, 비용 효율성, 전자 조달에 대한 공공 조달 원칙 제공
특성	- 유연성, 협력 중시, 리스크 분담, 영국 중심이나 글로벌 확대 중	- 중립성, 공정성, 글로벌 적용성, 강력한 중재 메커니즘	- 매우 상세하고 기술적인 계약서로 대규모 프로젝트에 적합	- 거버넌스 중시, 부패 방지, 전 세계 공공 조달에 적용 가능
국제 적용성	- 국제적으로 사용이 증가하고 있으나 주로 영국 중심	- 글로벌 무역 및 건설 분야에서 널리 사용	- 대규모 국제 엔지니어링 및 건설 프로젝트에서 가장 널리 사용됨	- 특히 개발도상국에서 공공 조달의 글로벌 표준으로 적용

2.5.2 NEC4 PSC (Professional Service Contract) 골자

위의 공공조달 관련 국제적 가이드라인 체계에서 비교적 전문적 서비스에 가깝다고 생각되는 NEC4 PSC (Professional Service Contract)의 골자를 검토한 것이 [표 2-12] 이다. NEC3, NEC4 등은 공학 및 건설 계약(ECC), 전문 서비스 계약(PSC), 기간 서비스 계약(TSC) 등 다양한 계약 유형을 포함하고 있는데, 그 중 NEC4 PSC는 개발협력과 같은 전문 서비스 계약에 상대적으로 적합한 것으로 평가된다.

이 체계는 전문적 서비스 계약의 당사자(Parties)를 다음과 같이 정의하고 있으며, 이들 사이의 기본 관계는 “상호 신뢰 및 협동 (Mutual Trust and Co-operation)” 이 되어야 한다고 규정하고 있다.

- (A) 계약자 (the Client)로서 (C) 및 (D)를 지명한다.
- (B) 컨설턴트 (the Consultant)로서 서비스의 책임을 진다.
- (C) 서비스 관리자 (the Service Manager)로서 (A)는 그에게 전권 (Full authority)를 부여 받는다.
- (D) 심판관 (Adjudicator)로서 분쟁의 해결 역할을 맡는다.

이들 당사자들이 표에서 제시하는 것처럼 조기경보(Early warning)에서 입찰(Tenders)에 이르기까지 11개 항목에 걸쳐서 당사자의 역할, 관리의 요령, 실패시의 대응 방안 등을 규정하여 사업이 소기의 성과를 거둘 수 있는 길잡이를 제공하고 있다. 그 중 특이한 점을 몇 가지 추리면 다음과 같다.

- (B) 및 (C) 사이에 조기경보 (Early warning)가 잘 이루어질 수 있어야 하며, 이에 대한 요령, 절차, 해태 시의 대응, 위험 관리 등의 방법을 제공한다.
- (B)의 기본 임무에 대한 성공과 실패(Failure)를 측정하는 방법을 제시한다.
- 시간 (Time) 관리를 위한 기획과 프로그램 (Planning & programming)을 운영하여야 한다.
- 품질 관리가 관리의 핵심으로서 당사자는 이에 집중하여야 한다.
- 계약 종료 (Termination)의 절차, 지불에 대한 요건과 요령을 제시한다.
- 해결 및 분쟁 회피 (Resolving and avoiding disputes)를 위한 심판관의 역할, 절차 등을 제공한다.
- 입찰 (Tenders)에 있어서 “시간(Time) - 가격(Price) - 품질(Quality)” 간의 상충 관계를 고려한 조달 전략의 요령을 제시한다.

[표 2-12] NEC4 PSC의 골자

구분	내용
----	----

당사자(Parties) 관계기본	(A) Client	(B) Consultant	(C) Svc Manager	(D) Adjudicator
	상호신뢰와 협력 (Mutual Trust & Cooperation)			
1. 조기경보	(B)와 (C) 사이 소통과 조기경보가 아주 중요하나, 이에 대한 요령, 절차, 해태 시의 대응 등 위험관리 방법을 제공			
2. 컨설턴트 주임무	- 목적에의 적합성 및 적당한 숙련과 관심(Skill&Care)이 기본 - 서비스의 성공과 실패를 측정하는 방법을 포함			
3. 시간(Time)	- 시간관리를 위한 Planning & Programme 관리가 중요 - 이에 대한 방법론을 제시			
4. 품질관리	- 품질관리가 관리의 핵심 - QC 시스템과 원칙을 제시			
5. 지불(Payment)	- 행동(Activity) 또는 일정(Schedule)에 따라 지불 - 회계와 기장의 방법을 제시			
6. 보상 이벤트 (Compensation Events)	설계변경, 물가변동 등에 대한 보상장치를 규정			
7. 권리 (Right to material)	- 컨설턴트는 자신이 생산한 물자에 대한 권리를 가지고 의뢰자는 이를 본 목적에 따라 사용할 권리를 보유 - 컨설턴트가 디자인서비스를 하는 과정에서 지식재산권을 신중히 고려			
8. 책임과 보험	의뢰자 및 컨설턴트의 책임(Liability)을 규정하고 필요한 보험 방안을 제시			
9. 계약 종료 (Termination)	계약종료의 절차와 지불에 대한 요령과 절차 제시			
10. 해결 및 분쟁회피 (Resolving & Avoiding disputes)	- 심판관의 자격, 지명, 절차, 역할 등을 기술 - 분쟁 해결 규정을 설정			
11. 입찰(Tenders)	- 조달전략(Time-Price-Quality)을 결정하는 요령을 제시 - 입찰초대, 입찰문서의 준비, 계약의 증여 등의 요령을 제시			

2.5.3 시사점

위와 같은 국제적 조달계약 가이드라인은 효과적인 조달계약의 운용 및 위험 방지를 위하여 발전된 선진 관리 기법, 계약 운용 기준 등을 제시하고 있는 것으로서 우리 ODA 계약 운영에 있어서도 많은 시사점을 주고 있다. 그 요지가 2.5.2 절이 제공하고 있다.

이러한 국제적 표준계약은 두 가지 점에서 우리에게 참고가 될 수 있을 것이다. 하나는 우리 ODA 계약은 정부의 “용역계약 일반조건”을 지침으로 하여 작성하고 있는 점에서 그러하다. 그 이름이 의미하듯이 “일반조건”을 주로 하고 있기에 개발협력사업의 특수성에 대해서는 충분히 배려하고 있지 못할 수 있으니 우리 사업 특성에 가까운 모델을 적극 참고할 필요가 있을 것이다. 다른 하나는 위의 여러 가이드라인이

국제적 계약거래에 있어서 하나의 표준이 되고 있기 때문에 ODA 비구속화를 지향하고 있다면 이러한 국제적 표준계약을 적극 반영하는 것이 우리 기업의 국제경쟁과 우리 시장의 개방에도 도움이 될 것이다.

제 3 장 KOICA ODA 사업 선진화를 위한 법적 대안 모색

3.1 KOICA의 계약특례제 확대 및 공모제 활성화 방안

3.1.1 협력단 개발협력사업에 대한 계약특례제 현황

개발협력사업에 대한 계약특례제는 협력단법 제22조의2(공모 등에 의한 사업추진) 규정에 근거하여 다음과 같은 세 가지를 두고 있다.

- 첫째, “공공·민간부문의 기술 및 전문성을 활용할 필요가 있는 경우에는 개별 사업의 제안을 공공·민간부문에 공모” 하도록 한 규정 (동법 제22조의2 제1항)
- 둘째, “협력단은... 필요한 경우에는 외국의 정부, 단체 또는 국제기구와 협약을 체결(동법 제22조의2 제2항)
- 셋째, “협력단이 국외에서 추진하는 사업으로서 현지 법령·제도 등으로 인하여 그 사업목적 달성을 위하여 불가피한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰방법, 낙찰자 선정 및 계약조건 등을 달리 정할 수 있다.”는 특례 규정 (동법 제22조의2 제4항 단서)

[글상자 3-1] 협력단법 제22조의2

한국국제협력단법 제22조의2(공모 등에 의한 사업추진) ① 협력단은 공공·민간부문의 기술 및 전문성을 활용할 필요가 있는 경우에는 개별 사업의 제안을 공공·민간부문에 공모할 수 있다. 이 경우 협력단은 공모한 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하여 개별 사업 및 그 수행자를 선정하여 계약을 체결할 수 있다.

② 협력단은 제7조의 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 외국의 정부, 단체 또는 국제기구와 협약을 체결하여 공동으로 사업을 추진하거나 협약의 상대방에게 사업을 추진하도록 할 수 있다. 이 경우 협약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 협약 대상 사업의 실행계획
2. 협약 대상 사업비에 관한 사항
3. 그 밖에 협약 대상 사업에 필요한 사항

③ 제1항 및 제2항에 따른 공모·협약의 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 협력단은 제1항 및 제2항에 따른 공모 및 협약을 제외하고는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법률에 따라 제7조의 사업을 추진하기 위한 계약을 체결·관리하여야 한다. 다만, 협력단이 국외에서 추진하는 사업으로서 현지 법령·제도 등으로 인하여 그 사업목적 달성을 위하여 불가피한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰방법, 낙

찰자 선정 및 계약조건 등을 달리 정할 수 있다.

계약특례제도는 협력단이 그동안 계약제도를 운영하는 과정에서 국가계약법 체계에 전적으로 규율 받는 운영으로서는 협력사업의 발전을 도모하기 어렵다는 판단에서 2018년 도입한 것이다. 1.3 절에서 검토한 바와 같은 특성의 개발협력사업에 국가계약법의 일반적 제도를 그대로 적용함에서 오는 부조화가 있었을 것이다. 협력단 역사에서 최초로 국가계약법 체계를 벗어난 특례제도를 도입한 것으로 그 의의가 크다고 볼 수 있다.

앞 절의 세 가지 계약특례제도는 협력단으로서 협력사업 발전의 장애 요소를 부분적으로 완화 내지는 제거하기 위한 것일 것이다. 특히 둘째의 국제기구와의 정책적 공조 의미를 가지는 것을 제외하고는, 사업예산 규모가 지속적으로 늘어나는 데 대응하여 현행의 “설계된 장기 사업의 집행 서비스” 위주의 조달 방식으로서는 한계가 있으며, 현지의 법령·제도의 여건에 부합하는 계약제도의 운영이 필요하다는 판단에서 각각 도입한 것으로 보인다.

이러한 취지의 협력사업에 대한 계약특례제가 활성화되어야 할 터인데, 이를 위하여서 3.1.2 절에서 공모제 활성화 방안과 공모제 제도의 안정성을 위한 제도 개선 방안을 검토하고, 3.1.3 절에서 해외 법령·제도에 따른 특례제 활성화 방안을 제시한다.

3.1.2 공모제 활성화 방안

가. 활성화 대상 공모제

1) 공모제 대상 검토

공모제는 “공공·민간부분의 기술 및 전문성을 활용할 필요가 있는 경우에 개별 사업의 제안”을 시장으로부터 확보하기 위한 것이다(협력단법 제22조의2). 그런데 협력단은 다음과 같이 여러 사업 프로그램 또는 운영 규정에서 “공모제”를 규정하여 운용하고 있다. 문제는 여러 사업에서 운영하고 있는 공모제를 모두 협력단법 제22조의2 규정에 의한 계약특례제로 볼 수 있을 것인가 하는 점이다.

[표 3-1] 공모제를 규정하고 있는 협력단의 사업 프로그램

구분	공모 관련 규정	비고
1. 공공협력에 의한 사업 규정	- 협력단은 공공기관으로부터 공모를 통해 후보사업을 발굴	
2. 공모형 국별협력사업 시행지침	- 사업 공모(제4조)를 규정하나 공모의 요건 미비	
3. 글로벌연수사업 규정 시행세칙	- 협력단은 연수기관을 공모 또는 지명(제6조)	
4. 시민사회협력프로그램에 관한 지침	- 시민사회협력프로그램은 연간 계획에 따라 연 1회 공모(제3조)	

5. 인도적지원 민관협력사업에 관한 지침	- 운영기관 선정은 국가계약법에 의한 입찰로 선정(제5조제2항) - 선정된 기관은 수행단체 선정 공모에 참여(제5조제3항)	
6. 전략형파트너십사업에 관한 지침	- 시민사회협력 프로그램의 일환 - 파트너기관은 전략형 파트너십사업에 공모(제3조)	
7. 혁신적 개발협력프로그램에 관한 지침	- 추진 목적에 부합하는 사업을 공모 및 우수사업 연계형을 통해 발굴	

위 7개 규정을 보면 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

- 첫째, 대부분의 프로그램에서 협력단법 제22조의2 규정에 따라 “공모”를 할 수 있도록 하고 있으나, 공모의 방법과 내용의 측면에서 서로 상이한 측면이 있다.
- 둘째, 어떠한 경우, 공모를 할 수 있는 것인지에 대한 기준이 다소 모호하다.
- 셋째, 일부 규정의 경우, 공모제를 택하면서 그 밖의 경우에는 국가계약법을 따르도록 하고 있어, 공모제에 대한 명확한 규범은 부족한 것으로 보인다.

이러한, 특징을 볼 때, 공모제가 협력단법 제22조의2의 취지에 부합하도록 하고, 법적 안정성과 타당성을 강화하기 위해서는 법률적으로, 그리고 KOICA 내부 제도적으로 보완이 필요할 것으로 보인다.

2) 계약특례제로서의 공모제 요건

협력단이 본 계약특례제로 공모제를 둔 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 하나는 통상의 수원국과의 대화에 의한 사업 발굴 절차로서는 발굴하기 어려운 사업의 내용을 민간 또는 공공부문에서 제안할 수 있도록 함으로써 새로운 개발협력사업이 발굴 또는 추진될 수 있도록 한 것이며, 다른 하나는 시장의 기술적 전문성 및 혁신성을 개발협력 사업 추진에 활용할 수 있도록 하는 것이다.

이와 관련하여, 부연 설명을 하자면 KOICA의 사업은 기본적으로 사업의 실행을 기준으로 2년 전부터 발굴이 시작되어, 그 과정에서 예비조사, 정부심의, 기획조사 등 장기간의 프로세스를 거쳐 사업이 확정되고, 사업자 선정은 그 이후에 이루어진다. 이는 사업에 대한 면밀한 검토를 가능하게 하여, 사업의 성공 가능성은 높이고, 낭비요인을 최소화하는 것이 기본적인 취지일 것이다.

다만, 이러한 엄정한 절차를 거쳐 사업을 발굴하고 기획하다 보니 다소 경직성을 떨 수밖에 없다. 즉, 수원국의 정책적인 변화, 당면 니즈에 유연하게 대처할 수 있는 것은 아니라는 것이다. 또한, 사업의 발굴과 기획 과정에서 시장에서 제공할 수 있는 용역과 재화에 대한 고려보다는 개발협력적 관점에서 사업의 내용에 초점을

맞추다보니, 우리 민간 부문이 가진 기술적 우위나 혁신적 아이템이 반영되기 어려운 구조이다.

공모를 통한 사업자의 선정은 사업에 필요한 큰 주제는 KOICA가 제시하되, 그 세부적인 내용과 실행 수단은 공모에 참여하는 주체가 수립하도록 함으로써 이상과 같이 수원국의 개발협력 수요 및 우리의 공급 체제의 불일치(Mismatch)를 메울 수 있는 방법이 될 수 있다. 시장에서 수시로 이러한 불일치를 메울 수 있는 방법을 강구할 수 있는 것이다. 이와 같은 관점에서 협력단이 협력단법 제22조의2 규정에 의한 공모제를 활용할 수 있는 요건과 공모의 과업을 각각 다음과 같이 제안하고자 한다.

먼저, 협력단의 공모제 활용 요건으로서 다음의 세 가지를 제안한다.

- 창의, 기술력 및 기획력을 바탕으로 수원국가의 개발협력 수요에 능동적이고 보다 효과적으로 대응하기에 필요한 제안
- 기존의 개발협력사업 발굴 경로로는 기획하기 어려운 과업
- 국별 또는 지역별 협력사업 또는 일반적 개발협력사업 프로그램 운영 방식에 대한 혁신에 기여할 수 있는 제안

다음으로, 공모제의 과업 또는 분야에 있어서는 내용면에서 다음의 네 가지, 그리고 기술성 기준의 두 요건을 제안하고자 한다.

- 창의 · 혁신적인 프로젝트 또는 프로그램의 기획 또는 설계
- 예상되는 긴급 또는 당면 긴급 상황에 대한 대비 방안
- 투자 · 기술 · 금융 등의 접목에 의한 사업 기획
- 응용 기술의 개발 및 실천
- 그리고 기술적 전문성 또는 혁신성이 일정 수준 (예: 30 %) 이상

나. 공모제 규정제도의 정비

1) 계약특례제로서 공모제 운영 원칙

계약특례제로서의 공모제 운영 제도는 다음과 같은 세 가지 점 중에서 어느 하나라도 국가계약법을 적용하기 어려워서 특례를 적용할 수 있어야 할 것이다.

- 제안 과업의 내용 또는 기술적 성격.
- 입찰 방법
- 평가 및 관리 방법

2) 공모 과업

공모 과업은 앞의 “가” 항에서 검토한 바와 같이, 두 가지 기준에 적합하여야 한다. 통상의 사업 발굴 경로로서는 어려운 과업으로서 기술성이 높아야 한다. 전자의 과업은 다음 네 가지 중 하나에 해당될 수 있어야 한다.

- 창의·혁신적인 프로젝트 또는 프로그램의 기획 또는 설계
- 예상되는 긴급 또는 당면 긴급 상황에 대한 대비 방안
- 투자·기술·금융 등의 접목에 의한 사업 기획
- 응용 기술의 개발 및 실천

다음으로 기술적 요건으로 위와 같은 과업이라고 하더라도 기술적 전문성 또는 혁신성이 일정 수준(예: 30 %) 이상이 되어야 할 것이다.

3) 공모 방법

제안의 기술성 또는 혁신성을 살릴 수 있자면 입찰 방법에 있어서도 필요한 경우 제한 경쟁을 도입할 수 있고, 예정가격제도 생략하고 경우에 따라서는 제안자에게 가격제안의 재량권을 부여할 수도 있을 것이다.

4) 평가 또는 관리 방법

제안의 기술성 또는 혁신성을 살릴 수 있기 위하여서는 일반적인 기술 및 가격 평가에 의한 종합 점수에 의하여 우선협상대상자를 선정하는 것을 원칙으로 하지만, 필요한 경우 기술평가에 의하여 협상대상자 그룹을 먼저 선정하고 그 대상에 대하여 가격평가를 감안하여 종합평가하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

다. 공모제 운영 규정(안)

[표 3-1]에서 보는 바와 같이 7 개의 협력단 사업 프로그램 관련 규정이 공모 관련 규정을 가지고 있으나, 통일된 규범이 없고, 이들도 계약특례제로서의 공모제 관련 규범을 두고 있지 않아서 이의 제정이 필요하다.

본 보고서는 이러한 관점에서 공모제에 관한 일반적 규정으로서 [표 3-2]와 같은 골자로 “공모제 운영규정(안)”을 제안하고, 동 규정(안)을 “부록 I”로 첨부한다. 동 규정은 공모제의 운영에 필요한 전반적인 규범을 마련하는 것으로서 다음과 같은 골자로 구성되어 있다.

- 협력단의 공모제 활용 요건으로서, 입찰제에 대응하여 어떠한 경우에 공모제를 활용할 것인가에 대한 규정으로서, 위의 “나-2)” 절에서 검토한 네 가지 요건을 담고 있다.

- 공모 과업은 위 “나-2)” 절에서 검토한 네 가지 과업에 해당될 수 있어야 하고, 기술적 전문성 또는 혁신성이 일정 수준 이상이어야 한다.
- 입찰 방법으로서, 일반 경쟁 입찰을 준용하되, 사안에 따라서 제한경쟁을 할 수 있도록 했다.
- 제안요청에 관한 사항으로서, 시행령 제13조의2 규정에서 사업시행지역을 추가하였다.
- 가격제안의 요령으로서, 협력단은 제안의 가격 한도 또는 기준을 제시할 수 있고, 필요한 경우에는 제안자가 가격을 제안할 수 있도록 할 수 있도록 정하였다.
- 평가 기준에 있어서 과업 성격에 맞는 평가 기준을 적용할 수 있도록 하였다.
- 공모의 선정에 있어서, 특정기술의 전문성 또는 혁신을 필요로 하는 과업의 경우에는 필요에 따라 1차적으로 기술평가에 의하여 협상 순위를 정하고 2차적으로 가격을 감안하여 종합적으로 평가하여 선정할 수 있도록 하였다.
- 공모 제안의 평가를 위한 평가위원회는 공모제를 운영하는 각 사업부서에서 개별적으로 운영할 수 있도록 하였다.

[표 3-2] 국별 협력사업 공모제 운영규정(안)

구분	규정 내용	비고
1. 목적	국제개발협력단법 제22조의2의 규정에 의한 공모제의 운영에 관하여 협력단의 각 사업 별 공모제 관련 규정에 대한 통칙을 정함을 목적	
2. 공모제 요건	다음 각호의 1에 해당 1. 창의, 기술력 및 기획력을 바탕으로 수원국가의 개발협력 수요에 능동적이고 보다 효과적으로 대응할 필요가 있는 경우 2. 기왕의 개발협력사업 발굴 경로로는 기획하기 어려운 과업 3. 국별 또는 지역별 협력사업 또는 일반적 개발협력사업 프로그램 운영 방식에 대한 혁신에 기여할 수 있는 제안	현행 법적 요건 “공모 · 민간 부분의 기술 및 전문성을 활용”은 너무 일반적 요건으로 활용에 제약
3. 공모 과업	① 공모제의 제안에 부하는 과업은 다음 각호의 1에 해당하는 것으로 한다. 1. 프로젝트 또는 프로그램의 기획 또는 설계 2. 예상되는 긴급 또는 당면 긴급 상황에 대한 대	공모에 부하는 사업에 대한 구체적 기준을 규정

	비 방안 3. 투자·기술·금융 등의 접목에 의한 사업 기획 4. 응용 기술의 개발 및 실천 ② 제1항의 과업은 제안의 내용이 기술적 전문성 또는 혁신성이 일정 수준 (예: 30 %) 이상이 되어야 한다.	
4. 공모 방법	① 제2조에 의한 공모는 공개적인 경쟁을 원칙으로 한다. ② 협력단은 공모의 과업이 분야에 대한 전문성, 기술성, 기획력이 특히 중요한 경우에 제8조에 의한 평가위원회의 심의를 거쳐 참여 자격을 자격심사 또는 유사한 프로젝트에서의 과거 실적과 전문성을 바탕으로 제한할 수 있다.	국가 또는 지역 명시
5. 제안요청	① 협력단은 한국국제협력단법시행령 제13조의2 제1항에 따라 제안을 요청하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 공고해야 한다. 1. 공모 일정 2. 공모 참가 자격 3. 예정된 총사업비 및 해당 연도 사업비 4. 사업 시행 시기 5. 사업 선정 기준 및 방법 6. 사업 시행 지역 7. 그밖에 개별 사업의 추진에 필요하다고 인정하는 사항 ② 제안요청서는 프로젝트 요구 사항, 제공될 서비스 범위, 평가 기준 및 계약 조건에 대한 설명이 포함되어 있어야 한다.	제6호 “사업을 시행할 지역”을 추가
6. 가격제안	협력단은 제안요청시 과업의 성격상 가격 한도를 제시할 수 있으며, 경우에 따라서는 제안자에게 가격을 제안하는 재량을 부여할 수 있다.	연수 공모제의 경우 가격 결정
7. 기술평가 기준	① 제3조(공모 과업)의 각호에 해당되는 제안으로서 동 제안을 직접 실시하는 계획이 포함되지 않은 경우에 기술평가는 다음 각호의 기준으로 한다. 1. 컨설턴트로서의 경험·능력	

	2. 제안의 영향력 및 지속가능성 3. 제안의 실현성과 사업 수행 여건에 대한 이해 ② 동 제안이 제3조(공모 과업)의 각호에 해당되는 제안으로서 제안을 직접 실시하는 계획을 포함하고 있는 경우에 기술평가는 다음 각호의 기준에 의한다. 1. 컨설턴트로서의 경험 · 능력 2. 제안의 영향력 및 지속가능성 3. 제안의 실현성과 사업 수행 여건에 대한 이해 4. 업무 종사 예정자의 경험 · 능력 ③ 제1항 및 제2항의 기술평가는 정성 및 정량 평가로 구분하여 평가하고 이를 합산한다.	
8. 가격 평가	가격 제안에 있어서 가격 한도를 제시하고 제안자가 가격 제안을 한 경우에 제안 가격 평가 방법은 별도의 규정으로 정할 수 있다.	
9. 공모의 선정	① 제안서는 대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정에 따라 기술평가 점수에 가격평가 점수를 합산한 가격에 의하여 우선협상대상자의 순위를 결정할 수 있다. ② 다만, 공모 과업이 기술성 및 전문성이 특히 중요하다고 평가되는 경우에는 평가위원회의 결정에 의하여 일차적으로 기술평가에 의하여 협상대상자 순위를 선정하고, 이차적으로 가격평가 점수의 합산에 의하여 우선협상대상자를 선정할 수 있다.	
10. 평가위원회	공모 제안에 대한 심사 · 평가를 위하여 평가위원회를 둔다. 평가위원회는 공모제를 운영하는 각 사업 프로그램 부서에서 개별적으로 구성 · 운영하는 규정을 둘 수 있다.	

라. 공모제의 제도적 안정성

1) 공모제의 법적 안정성 검토

협력단법 제22조의2에 의한 공모제를 협력단의 주된 사업계약 방식의 하나로 활성화하는 문제는 제도 규범의 체계를 정비 보완하여 제도적 안정성을 높이는 것이 필요하다. 공모제의 제도적 안정성과 관련하여 두 가지 점에서 유의하여야 할 요인이 있다.

- 첫째, 위 법 제22조의2 제1항은 “공공·민간부문의 기술 및 전문성을 활용할 필요”가 있는 공모제에 대하여 국가계약법 적용을 배제한다고 규정한다. 우선 그 요건이 너무 일반적이다. 거의 모든 협력사업이 어느 의미에서는 “공공·민간부문의 기술 및 전문성을 활용할 필요”로 시장에서 서비스를 조달하는 점을 감안할 때, 이러한 공모제의 요건을 강화하고 명확하게 하여야 공모제도의 안정성이 높아질 수 있을 것이다.
- 둘째, 현행 공모제도는 국가계약법상 수의계약으로 간주되는 것으로 판단된다. 현행 공모제는 국가계약법을 따르지 않을 수 있도록 규정되어 있고, 협력단법 제22조의2에서는 “협력단은 공모한 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하여 개별 사업 및 그 수행자를 선정하여 계약을 체결할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 공모형 국별협력사업 시행지침 제17조 제1항에서는 “사업수행자로서 참여하고자 하는 제안기관과 협력단법 제22조의2 제1항에 따른 사업수행약정을 체결할 수 있다.”고 규정하고 있어, 공모를 통한 공모 제안기관과의 ODA 사업수행이 가능하도록 허용된다. 국가계약법은 공모 선정 기관과의 별도 입찰 과정 없이 계약을 수의계약으로 보고 있다. 이로 인한 감사 부담 등이 KOICA 내 공모 활용성이 낮추는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 공모제가 ODA 사업 계약제도로써 법적 정의(Definition)가 되어 있느냐의 점을 파악하여 본 바, 법적으로 분명하게 정의되는 제도라고 볼 수 있기에는 사례가 충분히 뒷받침되지 않는 것이었다.

먼저, 선진 공여국 원조 기관이나 다자개발은행이 오랜 개발협력의 역사를 통하여 다양한 사업자 선정방식을 가지고 있지만, 딱히 이에 들어맞는 계약방식이 명시되지 않고 있고, 굳이 따진다면 일부 기관에서 활용하고 있는 비요청 제안(Unsolicited proposal)이 있는데, 이는 발주 당국의 요청 없이 제안사항에 대하여도 제한이 없다는 점에서 차이가 있는 것으로 보인다.

다음으로, 원조 전문기관이 아닌 국내 공공기관이 원조사업에 공모를 활용하는 사례를 고찰한 바 다음과 같이 파악되었다.

- 국토교통부는 국토교통부 국제개발협력사업 운영규정(국토교통부훈령 1687호)을 통해 ODA 사업을 수행하고 있으나, 본 운영규정에는 공모제에 대한 명시가 없이 입찰요청서에서 공모를 사실상 사용하고 있었다.
- 산업통상자원부도 산업 및 에너지 협력개발지원사업 운영요령(산업통상자원부예규 제136호)를 가지고 한국산업기술진흥원에 위탁하여 ODA 사업을 시행

하고 있는데, 그 운영요령에 공모라는 용어를 사용하고 있다.

- 건축서비스산업진흥법은 동법 시행령 제17조에서 일정 기준 이상의 설계 조달 사업은 우선적으로 공모에 의하도록 규정하고 있다.

[글상자 3-2] 국토교통부 및 산업통상자원부의 공모 관련 ODA 사업 시행 내용

국토교통부의 공모관련 ODA 사업 시행 내용 국토교통부는 ODA 사업으로 프로젝트로서 수원국의 인프라 발전에 필요한 특정 시설·인프라 구축, 기자재 지원 및 이와 관련된 기술전수 등, 개발컨설팅으로서 수원국의 인프라 발전에 기여하는 공공개발사업에 대한 기초 조사, 마스터플랜, 타당성조사, 정책 자문 등 기술용역 제공 및 초청 연수를 포함하고 있다. ODA 사업 공모를 위한 공고문에는 관련 규정을 국토교통 국제개발협력사업 운영규정(국토교통부훈령 1687호)으로 적시하고 있으나, 해당 훈령 내에는 공모제도와 관련된 별도의 규정이 없는 것으로 확인되었으며, 협력사업의 관리 및 운영을 해외건설 촉진법 시행령 제19조의3 제2항의 단체인 해외건설협회에 위탁할 수 있도록 규정되어 있다. ODA 사업은 해외건설협회 국제개발협력센터가 실무를 운영하며, 공모사업 또한 해당 협회가 총괄하는 형태이다. 산업통상자원부의 공모 관련 ODA 사업 시행 내용 산업통상자원부의 ODA 사업 및 공모절차는 한국산업기술진흥원에서 담당하고 있다. 동 사업은 개도국 발전에 기여할 수 있는 시설, 기자재, 기술협력, 컨설팅 등 개발협력(ODA)을 지원하고, 이와 연계하여 국내 산업 및 에너지 관련 기업의 신흥시장 진출, 해외 프로젝트 수주 등을 지원하는 것을 목적으로 한다. 공모 자격 요건은 산업 및 에너지 협력개발지원사업 운영요령(산업통상자원부예규 제136호) 제2장 제8조, 제9조, 제10조에서 규정하고 있으며, 제15조 제3항 제2호에서는 사업 공고 내용으로 ‘사업 공모 방식 및 지원 대상 분야’로 적시하고 있어, 공모에 의한 사업 추진이 가능하도록 허용하고 있다.

개발협력의 전문기관인 협력단의 사업은 타 부처에서 수행하는 국제협력사업과는 그 성격이 다를 수 있다. 공모제 안정성 확보를 위하여 시행령의 보완 및 규범 체계의 정비가 필요한 것으로 보인다.

2) 공모제도의 법적 체계의 정상화 방안

공모제의 시행을 위하여 협력단법은 다음과 같은 법 체계를 가지고 있다.

- 협력단법 제22조의2 제1항은 “공공·민간부문의 기술 및 전문성을 활용할 필요가 있는 경우”에 국가계약법 적용을 배제하는 공모를 할 수 있다는 허용의 규정을 두고 있다.
- 동법 시행령 제13조의2는 [글상자 3-3]에서 보는 것처럼 공고사항과 평가에 관한 절차적 규정을 두고 있다.
- 협력단은 “공모형 국별협력사업 시행지침”(지침 제384호)을 포함하여 [표 3-1]에서 처럼 7개의 공모 관련 규정 또는 지침을 마련하고 있다.

한국국제협력단법 시행령 제13조의2(공모에 따른 사업추진) ① 협력단은 법 제22조의2제1항에 따라 개별 사업의 제안을 공공·민간부문에 공모하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 공고해야 한다.

1. 공모 일정
2. 공모 참가 자격
3. 예정된 총사업비 및 해당 연도 사업비
4. 사업 시행 시기
5. 사업 선정 기준 및 방법
6. 그밖에 개별 사업의 추진에 필요하다고 인정하는 사항

② 협력단은 법 제22조의2제1항 후단에 따라 공모한 제안서를 평가할 때에는 제안서를 제출한 자의 능력, 사업의 수행 실적, 사업 수행 계획 및 신용도 등을 종합적으로 고려해야 한다.

③ 협력단은 법 제22조의2제1항 후단에 따라 공모한 제안서를 평가하기 위해 평가위원회를 구성·운영해야 한다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 평가 기준 및 평가위원회의 구성·운영에 관한 세부사항은 협력단의 내부규정으로 정한다.

그런데 이러한 법체계는 [표 3-3]에서 검토하는 것처럼 문제점을 안고 있어서 제도가 효과적으로 활용되는 데 걸림돌이 되고 있다.

- 법 제도가 효과적으로 운영될 수 있기 위해서는 이의 운영을 위한 구체적 원칙 또는 요건, 절차와 방법 등이 체계적으로 규정되어 있어야 한다.
- 그런데 공모제에 대해서는 국가계약법은 규정이 아예 없고, 협력단법에서는 시행령이 ‘절차’만 위임받아 규정하고 있어서 체계가 불완전하다.
- [표 3-1]의 7개 지침 또는 규정은 개발 사업 프로그램의 운영에 관한 것으로서 공모제의 일반적인 제도적 규정은 아니다.

본 연구는 공모제가 이러한 흠결을 보완할 수 있도록 [표 3-3]과 같은 공모제 관련 법 체계 개선방안을 제안한다.

- 우선, 협력단법 제22조의2 제1항을 개정하여 시행에 관한 사항을 대통령령에 포괄적 위임이 있어야 한다.
- 다음으로, 시행령 제13조의2를 개정하여 “공공·민간 부문의 기술 및 전문

성 활용이 필요한 경우”의 일반적 요건을 보다 구체적으로 규정하고 절차 방법 등에 관한 기본적인 사항을 정한다.

- 사업자 선정을 위한 평가 등 구체적 방안은 외교부장관이 정하도록 위임한다.

[표 3-3] 공모제에 대한 법적 체계의 검토

법령 체계	현행 제도 내용	문제점	법 체계 개선 방안
협력단법 제22조의2 제1항	- 공모제에 대한 법적 허용 - “공공·민간 부문의 기술 및 전문성 활용 - 시행령에 ” 절차 및 방법 “을 위임	- 공모를 통한 사업을 수행할 수 있는 일반 원칙 결여 - 국가계약법에서도 공모제에 대한 규정 결여 - 따라서 협력단법 체계에서 공모제 시행을 위한 요건, 절차, 방법 등이 체계적으로 규정되어야 하나 현 법체계에서는 불완전	- 협력단법 제22조의2 제1항을 개정하여 시행에 관한 사항을 대통령령에 포괄적 위임
협력단법 시행령 제13조의2	- 공모시의 공고사항과 평가에 대한 단순한 사항만 규정 - 이러한 단순 규정으로서는 국가계약법 적용을 배제하는 제도의 시행을 위한 규정체계가 갖추어졌다고 볼 수 없음	- 제도 시행에 관한 구체적 원칙 또는 요건, 절차 및 방법 등에 대한 체계적 규정 결여	- 시행령 제13조의2를 개정하여 “공공·민간 부문의 기술 및 전문성 활용이 필요한 경우”를 구체적으로 규정 - 사업자 선정을 위한 평가 등 구체적 방안은 외교부장관이 정하도록 위임
공모형 국별협력사업 시행지침	- 국별협력사업에 국한한 운영 규정	- 일반적 규범으로서 효력을 가지는 것은 아님	

3.1.3 해외 법령·제도에 따른 특례제 활성화

가. 본 특례제의 의의

협력단법 시행령 제13조의4(계약 등에 대한 특례)는 동 법 제22조의2 제4항 단서의 규정에 근거하여 제1항에서 필요한 경우 해당사업이 추진되는 국가에서 입찰을 실시할 수 있도록 하고, 동 조 제2항에서 입찰의 자격 요건을 제한할 수 있도록 하며, 제3항에서 법 제22조제4항 단서에 따라 입찰방법, 낙찰자 선정, 입찰 조건을 달리 정할 수 있는 대상으로 7개 항목을 나열하고 있다.

- 예정가격의 결정방법 및 결정기준
- 국외공사계약
- 계약보증금
- 검사기간 및 방법 등
- 대가의 지급
- 물가변동으로 인한 계약금액의 조정
- 외교부장관이 인정하여 고시한 사항

[글상자 3-4] 한국국제협력단법 시행령 제13조의4

한국국제협력단법 시행령 제13조의4(계약 등에 대한 특례) ① 협력단은 국외에서 사업을 추진하는 경우로서 사업의 목적, 규모 등을 고려해 필요하다고 인정되면 법 제22조의2제4항 단서에 따라 해당 사업이 추진되는 국가에서 입찰을 실시할 수 있다.

② 협력단은 국외에서 사업을 추진하는 경우로서 사업의 목적, 규모 등을 고려해 필요하다고 인정되면 법 제22조의2제4항 단서에 따라 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 자로 참가자의 자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자일 것

가. 제1항에 따라 해당 사업이 추진되는 국가에서 입찰을 실시하는 경우에는 해당 국가의 법령에 따라 설립된 법인

나. 사업이 추진되는 국가의 대외 협력사업과 관련한 법령·제도·관행 등을 고려해 협력단이 정하는 기준을 충족하는 자

2. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 자일 것

가. 국제기구 또는 외국정부로부터 입찰참가자격이 제한되거나 계약 부적격자로 공표된 자 또는 그에 해당하여 제재를 받은 자가 아닐 것

나. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조에 따라 부정당

업자로서 입찰참가자격 제한처분을 받고 그 처분기간 중에 있는 자가 아닐 것
다. 국내외 법령에 따라 뇌물 관련 범죄로 유죄판결을 받은 자가 아닐 것

③ 협력단은 법 제22조제4항 단서에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 계약 조건으로 달리 정할 수 있다.

1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제8조 및 제9조에 따른 예정가격의 결정방법 및 결정기준
2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제48조의2에 따른 국외공사계약
3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제50조에 따른 계약보증금
4. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제55조에 따른 검사기간 및 방법 등
5. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제58조에 따른 대가의 지급
6. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조에 따른 물가변동으로 인한 계약금액의 조정
7. 그 밖에 사업이 추진되는 국가의 법령 또는 국제상 관례 등을 고려해 계약조건으로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제5장에 규정된 계약의 체결 및 이행에 관한 사항을 달리 정할 필요가 있다고 외교부장관이 인정하여 고시하는 사항

이제 과제는 특례의 7개 대상 업무에 대하여 입찰방법, 낙찰자 선정방법 및 입찰 조건의 세 측면에서 국제적 제도·관행에 따라서 어떻게 달리 정할 것인가의 문제이다. 이를 위한 첫째 단계는 [표 3-3]와 같이 특례 대상 업무에 있어서 현행의 조달규범의 내용과 비교하여 국제적 제도·관행의 다른 점을 파악하는 것이고, 둘째는 그러한 관행에 맞추어 우리의 계약제도를 어떻게 달리할 것인가를 검토하는 것이다.

나. 특례사항에 대한 현행 제도와 국제적 제도·관행 검토

본 절에서는 특례의 대상 업무 중에서 7호는 국가계약법 시행령 제5장에 해당되는 내용 중 일부를 외교부장관 고시로서 달리 정할 수 있는 여지를 남겨놔기 때문에, 6가지의 특례 사항 외, 별도로 정할 필요성이 있는 사항에 대하여 검토해 보고자 한다. 사실 장기 개발협력사업에 있어서 우리의 관리 제도와 국제적인 관리제도나 관행이 다르기 때문에 외교부장관 고시로 이 항목을 정하도록 아래에 제시되는 [글상자 3-5]와 같이 제안하고 이를 [표 3-1]에 포함하여 검토하였다.

[글상자 3-5] 외교부장관 고시를 마련할 때 고려해야할 사항

1. (목적) 한국국제협력단법 시행령 제13조의4(계약 등에 대한 특례) 제3항 제7호에 근거하여 그 내용을 정함을 목적으로 함.
2. (장기계약) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제69조(장기계속계약 및 계속비계약)의 예외로서 장기계약을 체결할 수 있는 근거 마련
3. (사후원가검토조건부계약) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제73조(사후원가검

토조건부 계약)의 적용에 관한 세부사항

4. (현지입찰) 한국국제협력단법에 규정된 사업의 이행을 위해 현지에서 입찰을 실시할 경우, 현지의 법령과 현지의 절차를 준용하도록 하는 내용

[표 3-4] 특례사항에 대한 현행 제도와 국제적 제도·관행 검토

특례의 대상 업무	현행 규범 내용	국제적 제도·관행	특례 사항
1. 예정가격의 결정방법 및 결정 기준	① 예정가격의 결정방법(국가계약법시행령 제8조 제1항) ② 예정가격의 결정 기준: 거래실례가격을 적용하고, 없는 경우 원가계산 적용(국가계약법 제9조) ③ 협력단 「용역경비 산정지침」(제19조)	- 해외 공공조달에서 예정가격제가 없는 경우가 대부분 - 현지 관행의 전문가 단가 및 경비 기준이 국내 기준과 맞지 않을 가능성이 있음	① 예정가격결정방법 ② 예정가격 결정 기준
2. 국외 공사계약	① 국외공사계약을 체결할 때에 원칙적으로 현지통화로 계약(국가계약법시행령 제48조의2 제1항) ② 국외공사계약을 체결할 때 환율 또는 국제상 관례 등을 고려하여 계약금액 조정 관련 특례를 설정할 수 있다. (제2항)	① 개발협력대상국의 현지 통화는 상당히 불안정하고 현지에서도 주된 통화가 되지 못하고 있음 ② 계약금액 조정 관련 특례의 구체화가 필요 ③ 현지 경제불안, 물가 불안 등으로 공사계약에 상당한 위험 및 불확실성 상존	① 계약통화에 대한 특례 ② 계약금액 조정 특례
3. 계약보증금	① 계약금액의 100분의 10 이상으로 납부하게 해야 한다는 내용 (국가계약법시행령 제50조) ② 계약보증금의 전부 또는 일부를 면제할 수 있는 경우, 계약보증금으로서 인정할 수 있는 보증 형태를	① 보증기관 제도의 상이: 아프리카의 경우 보증보험기관이 존재하지 않고 은행이 보증할 경우 USD 5 m. 사업에 현금 USD 1 m. 예치를 요구 ② 한국 보증보험 활용	① 보증형태 등에 관한 특례

	규정(국가계약법 시행령 제50조)	방안, 선진 공여국 사례 등 참고 필요	
4. 검사 기간 및 방법	① 검사의 의의, 검사의 기간, 검사에 따른 시정조치 관련 사항을 규정(국가계약법 시행령 제55조)	① 검사의 현지 관행상 차이	① 검사 기간 및 방법 특례
5. 대가의 지급	① 검사를 완료한 후 계약상대자의 청구를 받은 날로부터 5일 이내 지급 (국가계약법 시행령 제58조) ② 해외 현지에서 체결하는 계약에 대해 대금지급 기준일을 국가계약법과 달리 선적일, 성과물 검사 후 승인일 등으로 정할 수 있도록 하는 특례 사항을 규정(국제협력단의 대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정)	① 현지의 개발협력사업은 주로 선진공여기관 및 국제기구가 주도하는 데, 이들은 대가의 지급을 산출물 또는 성과 기준으로 하고 있음 ② 현지의 회계연도의 차이 및 그에 따른 대가 지급 시기 및 지급 방법이 국내의 경우와 다를 수 있음	① 대가의 지급에 관한 특례
6. 물가의 변동으로 인한 계약금액의 조정	① 물가변동으로 인한 계약금액의 조정: 입찰한 날로부터 90일 이후 계약상대자의 원가가 계약총액의 3% 이상 인상된 경우(이하 품목조정률에 의한 조정) 또는 국가계약법 시행규칙 제74조 제4항 각호의 지수가 3% 이상 인상된 경우(이하 지수조정률에 의한 조정) 인상분에 대해 계약금액을 조정(국가계약법시행령 제64조)	① 관행상 허용되나 우리는 환율 이외에는 관례가 결여	① 물가변동으로 인한 계약금액 특례
7. 계약관리 제도	① 장기 계약임에도 불구하고 장기계약제도 결여로 회계연도 기준의 사업 관리 ② 현지에서 입찰을 하는 경우에도 국내에서 사업자를	①일반적으로 장기 사업은 장기계약에 의하여 성과 중심으로 관리 ② 현지에서 입찰을 하는 경우에 현지 절차나	① 계약관리 및 정산 방식상 특례

	선정하는 방식으로 입찰, 평가 등의 절차 진행	국제적으로 통용되는 기준으로 사업자 선정	
--	------------------------------	---------------------------	--

다. 특례사항에 대한 특례제 운영 방안

이제 앞 절에서 7개 특례대상 업무에 대하여 현지의 법령·제도 또는 관행이 달라서 계약 특례가 필요한 사항을 도출하였다. 이에 대한 해외 개발협력 사업 계약제도에 있어서 법령·제도 등의 다른 점을 반영하여 우리의 입찰 방법, 낙찰자 선정, 계약 조건 등에서 특례를 어떻게 달리 정할 것인가가 과제이다. [표 3-5]은 7개 특례대상 업무에 대하여 이를 검토한 것이다.

[표 3-5] 특례사항에 대한 계약특례제 운영 방안

특례의 대상 업무	특례 사항	특례 내용	비고
1. 예정가격의 결정방법 및 결정 기준	① 예정가격 결정방법 ② 예정가격 결정기준	(입찰 방법) ① 예정가격 작성 면제 제도 활용(국가계약법 시행령 제43조의3) ② 예정가격 생략 시 추정가격 방식 활용 ② 예정가격 활용 시 결정 기준으로서 현지 시장에서의 개발협력사업의 인력 투입 총 월 인원이 유사한 용역의 사업비를 기준으로 활용 가능	현지 또는 국제 계약
2. 국외 공사계약	① 계약기준 통화 ② 계약금액 조정	(계약 조건) ① 국외 공사계약을 할 때에는 현지의 주요 공여국 원조 기관 및 국제기구가 주로 계약 기준으로 하는 통화 또는 현지 통화로 계약할 수 있다. ② 국외공사는 현지 상황이 안정되어 있지 않을 경우 자재조달, 시공 등을 국제기구(UNOPS) 활용 가능 ① 현행 국제협력단의 규정 중 국외공사분야에 적용되는 규정은 국제조달규정으로, ‘제3장 국제입찰’ 부분과 ‘제4장 수원국 조달시스템 이용’ 이 규정하는 공사계약 시 추정가격 결정 방법, 낙찰자 선정방법, 수원국 조달시스템 이용 관련 규정을 활용한다. 관련 세부사항은 ‘대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정’ 과 ‘대외무상협력사업에 관한	

		조달 및 계약규정 시행세칙' 을 활용한다.	
3. 계약보증금	① 보증 형태	(계약 조건) ① 보증을 전문으로 하는 기관이 없는 경우 현지 상 관행에 따라 은행이나 보험사에서 발행하는 지급보증과 같은 형태 등으로 계약보증금을 대체할 수 있다. ② 보증금액의 비율을 달리 적용할 수 있는 방안: 계약불이행도가 낮은 지역의 경우 계약보증금 하향 적용을 고려해 볼 수 있을 것이다. ② 사업의 위험도에 따라 요율을 15%, 10%, 5%로 세분화 ③ 국내 보증보험 기관 활용 방안 검토	
4. 검사기간 및 방법	① 검사의 기간 및 방법	(계약 조건) ① 현지의 주요 공여국 원조 기관 및 국제기구의 관행을 참고로 하여 검사의 기간 및 방법을 달리 정할 수 있다. ② 검사 또는 평가를 외부 전문 기관에 위촉할 수 있다. ③ 국가계약법 제14조 제1항의 전문 기관을 통한 별도 검사 규정 준용 ④ 계약 불이행 내용이 심각하고 중대한 경우 해당 계약상대자에 대한 협력단 사업 입찰참가자격 제한 규정 신설 (법률검토 필요)	
5. 대가의 지급	① 대가의 지급	(계약 조건) ① 대가의 지급은 주요 산출물 또는 주요 이벤트 별 검사 또는 평가를 바탕으로 단계별로 지급한다. ② 대가의 지급 기간은 현지 회계연도 및 관행에 따라 조정할 수 있다.	
6. 물가의 변동으로 인한 계약금액의 조정	① 물가변동으 로 인한 계약금액 조정	(계약 조건) ① 인건비는 당초 계약서에서 정한 대로 확정하는 것으로 한다. ② 주요 투입 물자에 대한 물가 변동은 예비비의 범위 내에서 조정할 수 있다. ③ 인건비가 대부분을 차지하는 사업에 대해서는 노무비만을 근거로 하는 계약금액	

		조정 규정 신설(근거: 국가계약법 시행령 제64조 제8항) ④ 원유가격, 국제원자재가격 등 해당 국가의 물가에 중대하게 영향을 미치는 국제 물가지수와 연동한 지수조정률 적용 가능 여부 검토	
7. 외교부장관 고시	① 장기계약	(계약 조건) ① 개발협력사업의 장기성을 고려하여, 국가계약법 시행령 제69조에 따른 장기계속계약을 적용하지 아니하고, 별도의 “장기계약” 으로 계약을 관리할 수 있도록 한다.	

이상과 같은 협력단법 제22조의2 제4항 단서의 규정에 의한 특례제를 위와 같이 도출하고, 이를 “부록 II” 에서 동 특례제 운영 규정(안)을 제안한다.

3.2 기존 법률적 틀에서 사업 특수성을 고려한 제도 수립 방안

3.2.1 필요성 및 접근 방법

가. 무상원조사업 예산이 쓰여지는 틀

무상원조사업 예산이 현재의 계약제도 틀에서 어떻게 쓰여지고 있는가를 보면, 동 재원이 ‘Value for Money’ 를 실현하고 있는가를 알 수 있을 것이다. 만약 우리의 원조가 돈의 가치를 제대로 실현하고 있지 못하다면, 매년 원조를 하는 의미에 의문을 가질 수 있게 될 것이다. [그림 3-1]을 빌려서 무상 원조사업 예산이 쓰여지는 틀을 나름대로 분석해 본다.

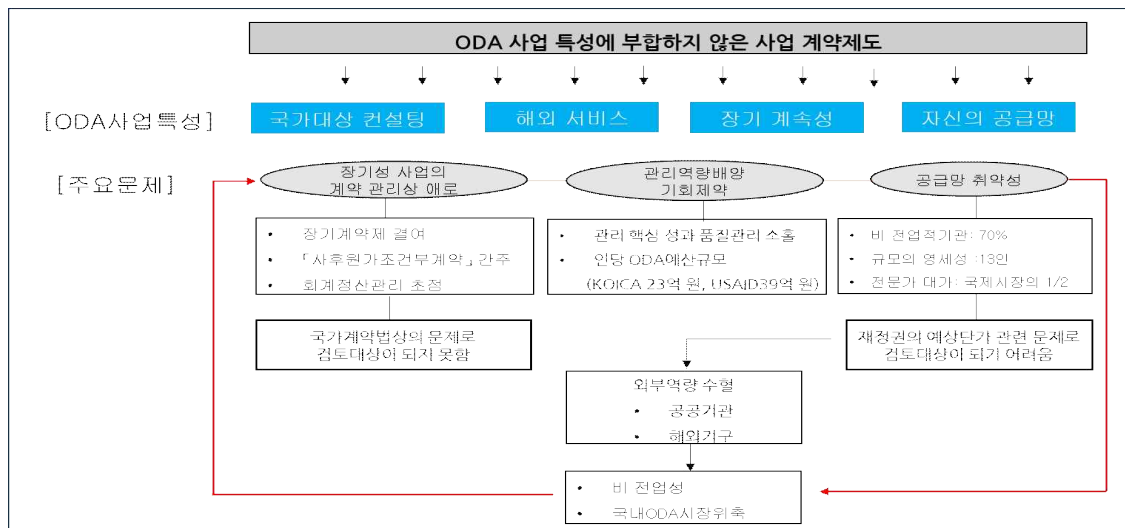
우리는 2.2.2 절에서 우리의 ODA가 사업 특성에 부합되지 않는 계약제도로 세 가지 문제를 가지게 되었다고 분석하였다. 하나는 장기 사업의 단년도 기준 관리상 애로, 둘은 관리 역량 배양기회 제약, 셋은 고유 공급망의 취약성이다. 이를 달리 표현한다면, 우리의 무상 ODA 재원이 사업의 핵심이 되는 성과 또는 산출물 품질이 아니라 투입 요소에 대한 회계 정산 체제로 관리되고 있고, 이러한 체제로 말미암아 성과 또는 품질 중심의 관리 역량이 체계적으로 배양될 수 없는 여건이며, 아주 영세하고 취약한 공급망에 의하여 비전문적으로 관리되는 경향이라는 점이다.

이러한 문제점을 인식하고 개선하기 위한 노력이 있었을 것이다. 그런데 이들 문제는 쉽게 풀어질 수 있는 것이 아니었다.

- 첫째의 계약제도는 국가계약법상의 문제로 원조 당국의 재량 범위를 벗어나는 것이었다.

- 셋째의 서비스 조달단가의 문제는 재정권의 예산 단가 관련 문제로 역시 재량 범위를 벗어나는 것이었다.
- 이러한 여건 하에서 그동안 위의 두 제도적 문제에서는 적극적으로 문제 해결을 위한 정책적 대응이 충분하지 않았으나, 이번 연구는 이러한 문제를 다루기 위한 것이었다.

[그림3-1] ODA 예산이 쓰여지는 틀



나. ODA 계약제도 구축 접근 방법

이제 개발협력사업 특성에 부합하는 계약제도를 구축하여야 한다면 어떻게 하여야 할 것인가를 논의할 차례이다. 그 접근방법을 [그림 3-2]가 보여주고 있다.

- 계약제도와 관련된 요소를 계약관리제도, 현장 업무수행 양식 및 조달 가격 정책의 셋으로 나누어 보는 것이 합리적일 것이다.
- 사업 특성에 부합하는 ODA 계약제도의 구축은 다시 두 단계로 나누어 접근하고자 한다. 하나는 현행 법률 체제의 틀에서 개선 방안을 모색하는 것이고, 다른 하나는 현행 법률 체제의 제약을 벗어나 바람직한 ODA 계약제도 구축 방안을 논의하는 것이다.

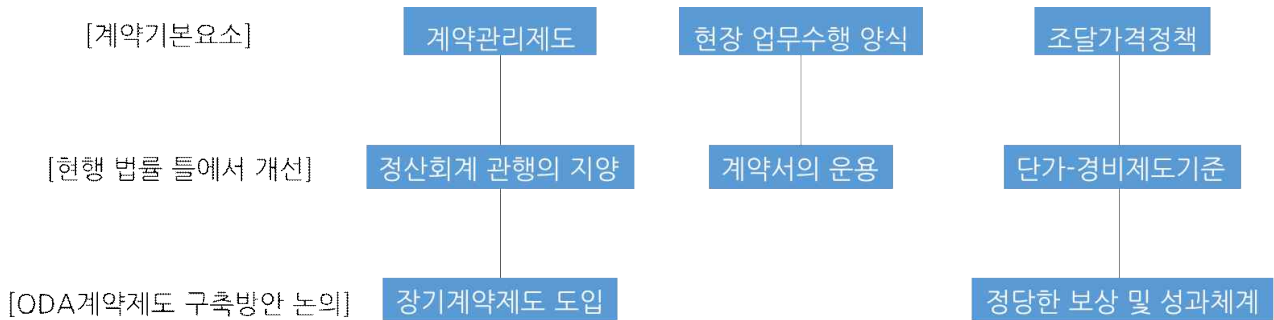
전자의 현행 법률 틀에서의 ODA 계약제도 수립 방안은 다음과 같은 두 과제로 삼았다.

- 계약관리 면에서 “정산회계 관행의 지양”
- 조달가격 정책 면에서 “단가 및 경비제도의 기준”

후자의 현행법적 틀과 무관하게 ODA 계약제도 구축의 단계에서 계약제도의 요소 별로 다음과 같이 검토하였다.

- 계약관리 면에서 “장기 계약제도 도입”
- 조달가격 정책에 있어서는 “정당한 보상 및 성과 체계”

[그림3-2] 특성에 부합하는 ODA 계약제도 접근방법



3.2.2. 정산 회계 관행 시정

가. 협력단 사업 정산회계 제도

협력단은 사업 계약서에서 회계정산은 협력단의 “용역사업 용역비 집행 및 정산 지침”을 따르도록 하고 이를 통해 [글상자 3-6]과 같이 광범위한 용역비 정산 및 환수조치를 행하고 있다. 협력단은 다음과 같은 모든 경비 항목에 대하여 증빙에 의한 정산을 요구하고 있다. 이에는 1) 직접 인건비, 2) 제경비 및 기술료, 3) 파견 경비, 4) 사업비, 5) 현지 운영경비, 6) 기타 지원비, 7) 기자재 지원비를 포함하고 있다.

협력단의 이 같은 정산제도는 재정의 낭비요인을 제거하고 현지 사업비를 확정하기 어려운 사정도 감안하고 있을 것이다. 이의 계약법상 근거는 국가계약법 시행령 제73조(사후원가검토 조건부 계약) 규정을 준용하는 것이었다.

[글상자 3-6] 협력단의 용역사업 용역비 집행 및 정산 지침

제1조(목적) 이 지침은 한국국제협력단(이하 “협력단”이라 한다) 「대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙」 제62조에 따라 용역사업의 용역비 지급, 집행 및 정산승인 기준을 정함을 목적으로 한다. <개정 2018.01.31., 2021.06.30.>

제2조(용역비 절감) 본 사업은 공적개발원조사업임을 감안하여 용역비는 최대한 절감하여 집행하여야 한다.

....

제4조(용역비 집행) ① 용역비 집행은 당초 계약한 총 용역비 범위에서 집행하여야 한

다. 단, 협력단과 용역기관과의 합의를 거쳐 용역비의 증감이 있는 경우에는 증감된 용역비를 총 용역비로 본다. <개정 2011.4.11>

② 용역비의 지급은 계약조건에 따라 분할 지급할 수 있다. <개정 2011.4.11>

제5조(용역비 전용) ① 용역비의 집행은 당초 계약한 총 용역비 범위에서 집행하여야 하며, 직접경비의 경우 별표 1의 항목구분 중 “대”, “중”, “소” 과목 내의 개별 계약금액을 초과 집행할 수 없다. <개정 2018.01.31.>

② 제1항에도 불구하고, 별표 1의 항목구분 중 “대”, “중”, “소” 과목에 대한 전용이 필요하거나 초과집행이 필요한 경우에는 사전에 협력단의 승인을 받은 후 전용하여 집행하거나 예비비를 사용할 수 있다. <개정 2018.01.31.>

③ “세” 과목의 경우에는 동일 “소” 과목 내의 과목 간 자율 전용이 가능하나, 사업비 집행실적 보고 시 세부전용내역 및 사유를 함께 보고하여야 한다. <개정 2018.01.31.>

④ 계약 시 정한 금액으로 정액 지급하는 제경비 등의 용역비는 초과집행경비를 인정하지 아니하며, 타 항목과 전용하여 집행할 수 없다. <개정 2018.01.31.>

제6조(정산서 제출 및 작성) ① 용역비는 계약서에 정한 조건 및 「대외무상협력에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙」 제62조에 따라 용역비 사용에 대한 명세서를 첨부한 정산서를 제출하여 협력단의 승인을 받아야 하며, 정산서는 계약조건에 따라 분할 정산하여 제출하거나 최종보고서에 포함하여 제출한다. <개정 2018.01.31.>

② 정산서는 개요, 항목별 명세서, 증빙서류로 일목요연하게 구성하되, 협력단은 추후 별도의 정산서 작성 양식을 요청할 수 있다. <개정 2018.01.31.>

③ 영수증 등 증빙서류는 식별 가능하도록 첨부하여야 하며, 각 페이지별로 정산금액이 정리되어야 한다.

④ 삭제 < 2018.01.31.>

제7조(정산) ① 직접인건비는 「전문인력 업무처리에 관한 지침」 제9조에 따라 정산한다. <개정 2021.06.30.>

② 일반 제경비 및 현지활동 제경비는 직접인건비(초청연수 직접인건비 제외) 정산금액×제경비율(용역계약 시 적용된 비율)로 정산한다. 초청연수 제경비는 연수과정이 종료된 후 「용역경비 산정지침」 별표 1에서 정한 산식에 따라 정산한다. <개정 2021.06.30.>

③ 기술료는 (직접인건비+제경비)의 정산금액×기술료율(용역계약 시 적용된 비율)로 정산한다.

④ 직접경비는 별표 2 직접경비 항목별 정산 지침에 따라 정산한다.

[전문개정 2018.01.31.]

제8조(용역비 잔액 반납) ① 정산 승인 후 용역비 잔액 발생 시, 협력단 지정구좌에 입금, 반납하여야 한다.

② 사업수행기관은 최종 정산 결과가 통보된 후 예금이자를 포함한 경비 잔액을 협력단에 즉시 반납하여야 한다. 다만 제3조에 따라 전용 계좌 미사용을 사전 협의한 경우에는 그러지 아니한다. <개정 2018.01.31.>

[별표 2] 직접경비 항목별 집행 및 정산 지침
 <신설 2018.01.31.> <개정 2021.06.30.>

직접경비 항목별 집행 및 정산 지침

항목 구분		집행 지침	정산 지침 (증빙서류)
소목	세목		
파견 경비	파견경비 : 전문가 파견에 직접 필요한 지원비		
	체재비	○ 현지 출장(또는 파견) 전문가의 체류 관련 경비 ○ <전문인력 업무처리에 관한 지침> 제13조(체재비) 및 계약 시 정한 금액에 따라 집행	○ (할인정액) 출입국사무소 발행 출입국사실증명서 ○ (실비정산) 호텔비 영수증
	항공료	○ 현지 출장(또는 파견) 전문가 항공 운임 ○ 파견대상지까지 최단 운항순로의 2등 여객 왕복 항공료 발권 - 1급 전문가의 경우 순수 비행시간이 9시간을 초과하는 구간에 대해서는 비즈니스 발권 가능	○ 항공료 E-TICKET 혹은 인보이스 혹은 운임 영수증
	보험료	○ 현지 출장(또는 파견) 전문가를 피보험자로 하는 해외여행자보험 가입 ○ 파견 기간 동안 아래 보상한도를 적용하여 집행가. 상해사망 시 보상한도: 3억원나. 질병사망 시 보상한도: 2억원다. 특별비용 보상한도: 1천만원	○ 보험가입내역서
	교통비	○ 전문가의 현지 활동에 있어서 필요한 차량 렌트비, 현지 항공료 혹은 철도 운임 등 교통비 일체 ○ 일상적인 업무 진행을 위한 근거리 택시비 등 집행 불가 (제경비에서 활용)	○ (차량 임차) 차량 임차 영수증 및 기사 면허증 ○ (교통비) 항공료 인보이스 혹은 기차, 버스 등 승차권
	통역료	○ 전문가의 현지 활동에 있어서 필요한 통역료 ○ 개인 혹은 법인 소속 통역가 활용 가능	○ 통역료 지급 영수증, 통역사 신분증 사본
사업비	사업비: 프로젝트 활동(Activity) 시행 비용		
	현지 역량 강화비	○ 사업의 일환으로 현장 인력의 역량강화를 목적으로 개최하는 각종 연수, 교육, 조사, 워크숍, 세미나, 수혜자 모임 및 회의 등에 대한 제반 비용 지출 ○ 현지연수 실시계획서 제출 시 편성예산(1인당 소요예산)을 항목별 투입예산(상기 길라잡이 상 4개 항목)으로 환산하여 제출 - ① 강사료 ② 통·번역비 ③ 자료제작비 ④ 시설임차료 등 편성 필요 ○ KOICA 글로벌연수 길라잡이 중 현지연수 참조하여 집행	○ 경비의 합목적성을 고려하여 계약금액 내 실비 정산 (증빙서류 제출)
	현지 행사비	○ 사업 홍보 등 인지 제고를 목적으로 개최하는 각종 행사, 성과 발표 워크숍, 세미나, 등에 대한 제반 비용 지출 ○ 행사 실시계획서 제출 시 편성예산(1인당 소요예산)을 아래 항목별 투입예산으로 환산하여 제출	○ 경비의 합목적성을 고려하여 계약금액 내 실비 정산 (증빙서류 제출)

항목 구분		집행 지침	정산 지침 (증빙서류)
소목	세목		
		- ① 장소대여비: 회의장소 임차 비용 - ② 식대 및 다과비: 연회, 식사, 다과 구비를 위한 비용 - ③ 물품 준비비 : 행사 플랜카드 등 각종 행사용 물품 준비비 - ④ 참석수당/교통비: 회의 참석자에게 참석수당, 교통비, 일비 성격으로 지급되는 비용	
	기타 사업비	○ 사업 활동(Activity)을 시행하기 위한 비용 ○ 사업별 필요에 따라 구체 집행 및 정산 지침을 정하고 이에 따라 집행 【예시】 - 도급 용역비 : 도급 용역비 지급은 분할 지급을 원칙으로 하며 계약 체결 시 30%, 중간 보고서 접수 시 40%, 최종 보고서 및 용역 종료 시 30%를 지급 - 수원기관 직접 지급 사업비 : 수원기관에 지급할 사업비는 반드시 KOICA 사무소의 확인을 거쳐 지급하며, 수원기관의 의무사항을 명시한 간이 계약서를 체결한 후 지급 - 수혜자 직접 지급 사업비 : 역량강화 교육 참석을 위한 마을 주민 수당은 사업추진위원회(PSC)의 공식 추천을 받은 자에 한해 지급	○ 별도의 사업별 집행 및 정산 지침 준용 (RFP 상 명시 필요) 【예시】 - 소규모 물자구입비 : 구매영수증, 검수 확인서(사진 포함), 비교견적 2부 - 도급 용역비 : 계약서, 용역비 지급 영수증 등 - 수원기관 직접 지급 사업비 : 계약서, 지급 확인 서한 - 수혜자 직접 지급 사업비 : 수혜자 신분증, 지급증
현장 운영 경비	현장운영경비 : 사업 추진을 위해 필요한 직접경비성 관리비 및 지원비 일체 (Logistics)		
	현지 인건비	○ 현지 사업 활동 추진 및 모니터링을 위해 활용되는 현지 인력 활용비(행정인력, 전문인력, 통역인력 등) ○ 파견국 노동법에 최대한 부합하게 경비 집행 (KOICA 사무소 현지고용원 처우 참고)	○ 계약서, 신분증 사본, 고용인력서, 지급증
	차량 유지비	○ 사업수행 인력이 활용하는 차량 구매 및 유지관련 제반비용 집행 ○ 사업기간 종료 후 활용가능성을 고려하여 수원기관 인계 혹은 폐기	○ (차량구매) 차량 구매 계약서 및 인보이스, 보험료, 차량 등록 관련 각종 잡비 영수증 ○ (운영비) 유류대, 차량운행일지(주행거리포함), 기사월급로지급증 등 ○ (관리비) 부품교체비영수증
	사무소 임차료	○ 현지 사무소 임차에 필요한 비용 ○ 임차 계약서 상 공공요금 포함 내역을 상세히	○ 임차 계약서, 지급 영수증 등

항목 구분		집행 지침	정산 지침 (증빙서류)
소목	세목		
		명시할 것 (수도, 전기, 관리비 등 포함/불포함 여부) ○ 순수 임차료만 동 항목으로 집행하되, 임차료에 일부 공공요금이 포함되어 분리가 불가능한 경우에 한해 공공요금 집행 인정	
	자산성 기자재 구매비	○ 사업수행 인력이 사업관리를 위해 활용하는 공용 사무기기 및 사무용가구/기기 관련비용 ○ 기본 품목 이외 구입 필요 시 KOICA 사무소장 승인 사항 ○ 사업기간 종료 후 활용가능성을 고려하여 수원 기관 인계 혹은 폐기	○ 물품 사진, 인보이스, 영수증 등
기타지원비 : 각종 지원비 일체로, 사업에 성격에 맞게 선택적으로 활용			
기타 지원비	자문 회의비	○ 사업 추진 과정에서 각종 심의, 심사, 검토 등을 위한 위원회, 보고회 등에 참석하는 외부 위원에 대한 경비 ○ 사업수행기관 내부 인력은 지급 대상 아님	○ 외부 위원 이력서, 산출물 (보고서, 회의록 등), 지급증
	인쇄비	○ 각종 도서, 보고서 등 인쇄물 제작을 위한 비용 ○ 인쇄소 위탁이 필요한 인쇄물 중, 사업수행계획 상 인쇄물 자체가 산출물인 경우에만 인정 (Ex. 마스터플랜, 매뉴얼, 가이드라인 등) - KOICA 제출용 보고서 및 일상적 업무 인쇄에 필요한 토너비, 종이 등 청구불가	○ 인쇄비 인보이스 및 영수증, 산출물 증빙 서류
	번역비	○ 사업 추진 과정에서 발생하는 각종 번역, 감수 관련 활동 지원경비 ○ 정해진 단가를 준용하여 집행	○ 통번역사 이력서, 지급증, 산출물 (통역 제외)
	홍보 활동비	○ 사업 추진 과정 및 성과에 대한 국내외 홍보 동영상 및 인쇄물 제작을 위한 경비	○ 검수확인서, 외주 프로덕션 계약서, 영수증 등
	기자재 지원비	○ 하드웨어 성격의 기자재 일체로, 사업수행 인력이 사용하는 자산성 기자재를 제외한 기자재 ○ 계약시 정해진 세부 사양(Specification)을 준수하여 구매	○ 검수확인서 ○ 기자재 설치 확인서

※ 초청연수 세목별 집행 및 정산 지침은 「글로벌연수사업 규정」 및 「글로벌연수사업 규정 시행세칙」 참조

나. 회계 정산제의 문제점

1) 협력단 사업 계약의 성격

협력단의 사업계약은 다음과 같은 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

- 협력단 사업계약은 기본적으로 “국가 간 협정”에 따라 “다년간 확정된 총액” 내에서 “중단 없이 이행”을 국제적으로 약정한 것이다.
- 본 계약은 협력단이 입찰에 부의하는 과정에서 원가를 따져서 예정가격을 산정하고 가격경쟁을 거쳐서 확정된 대가를 적용하고 있다고 볼 수 있다.
- 본 계약은 협력단과 선정된 사업자 쌍방이 산출물, 기간, 대가 등 기본적인 사항을 공식적으로 약정한 것이다.
- 이렇게 볼 때, 동 사업계약 기본 내용은 확정계약 및 총액계약으로 보아야 할 근거가 충분하다고 볼 수 있다.

그렇지만 회계제도상의 이유로 협력단은 동 계약을 다년도 총액계약으로 간주하기 어려워 아래와 같이 관리하고 있다.

- 협력단으로서는 당사자와의 계약에서는 총액계약 방식을 취하면서도, 회계연도 독립의 원칙에 따라 다년도 총액 계약으로 확정하기 어려우니, 국가계약법 시행령 제73조(사후원가검토 조건부 계약) 규정을 준용하여 계약서에 “용역 사업 용역비 정산 및 집행 지침”을 따르도록 하여, 연도별 정산에 의하여 사업금액을 확정하는 방식을 취하고 있다.
- 이는 재정사업으로 운영되는 개발협력사업 대금 지급에 있어, 확인하기 어려운 산출물 성과를 기준으로 하는 대신에 요소 투입에 대한 비용을 따져 관리의 정당성을 확보하기 위한 이유도 있는 것으로 볼 수 있다.

[글상자 3-7] 국가를 당사자로 하는 계약법 시행령 제73조

제73조(사후원가검토조건부 계약) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 전에 예정가격을 구성하는 일부비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후원가검토조건으로 계약을 체결할 수 있다.

②각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하고자 할 때에는 입찰 전에 계약목적물의 특성·계약수량 및 이행 기간 등을 고려하여 사후원가검토에 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하며, 이를 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다.

③계약의 이행이 완료된 후에는 제9조 및 제2항의 규정에 의한 기준 등에 따라 원가를 검토하여 정산하여야 한다.

2) 운영상 문제점

이렇게 적용에 무리가 있는 사후원가검토조건부 계약의 적용에 의한 모든 경비의 정산은 엄청난 시간 및 인력의 기회비용을 발생시키고 있고, 계약당사자 간의 갈등으로 이어지고 있으며, 이는 2.2.3 절 설문조사와 관련한 FGI에서 확인된 바이다.

- 협력단은 사업 정산 확인을 위하여 해마다 상당한 용역비를 회계 법인에게 지출하고 있다.
- 사업수행 기관이 정산을 위한 서류 및 증빙자료 작성에 투입되는 시간 및 인건비 비용이 발생하고 있다.
- 발주기관이 사업 역량을 요소투입 관리에 치중함으로써 사업성과 내지는 산출물 품질 관리에 소홀히 하는 기회비용은 엄청난 것으로 추정된다.

3) 제도상의 문제

이러한 협력단의 정산 관행은 용역계약을 사실상 국가계약법 시행령 제73조에 따른 “사후원가검토조건부계약”으로 운영하는 것으로 국가계약법 제8조의2 제1항이 계약담당자의 예정가격 작성 및 제11조에서 계약금액을 확정하도록 한 국가계약의 “확정계약” 원칙에 저촉될 여지가 있다. 즉, 사후원가검토조건부계약을 체결하더라도 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에 제한적으로 하도록 하는 바, 광범위한 정산은 국가계약법 제5조제3항 및 제4항에 따라 부당특약으로서 무효 항변의 소지가 있을 수 있다.

[글상자 3-8] 국가계약법 및 동법시행령 규정

국가계약법

제8조의2(예정가격의 작성) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 한다.

제11조(계약서의 작성 및 계약의 성립) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때에는 다음 각 호의 사항을 명백하게 기재한 계약서를 작성하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 계약서의 작성을 생략할 수 있다.

1. 계약의 목적

2. 계약금액

제5조(계약의 원칙) ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4조제1항에 따른 국제입찰의 경우에는 호혜(互惠)의 원칙에 따라 정부조달협정 가입국(加入國)의 국민과 이들 국가에서 생산되는 물품 또는 용역에 대하여 대한민국의 국민과 대한민국에서 생산되는 물품 또는 용역과 차별되는 특약(特約)이나 조건을 정하여서는 아니 된다.

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”

이라 한다)을 정해서는 아니 된다. <신설 2019. 11. 26.>

④ 제3항에 따른 부당한 특약등은 무효로 한다.

국가계약법 시행령

제70조(개산계약) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 법 제23조의 규정에 의하여 개산계약을 체결하고자 할 때에는 미리 개산가격을 결정하여야 한다.

②각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의하여 개산계약을 체결하고자 할 때에는 입찰전에 계약목적물의 특성·계약수량 및 이행기간등을 고려하여 원가검토에 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하며, 이를 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다.

제73조(사후원가검토조건부 계약) ①각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰전에 예정가격을 구성하는 일부비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후원가검토조건으로 계약을 체결할 수 있다.

②각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하고자 할 때에는 입찰전에 계약목적물의 특성·계약수량 및 이행기간등을 고려하여 사후원가검토에 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하며, 이를 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다.

③계약의 이행이 완료된 후에는 제9조 및 제2항의 규정에 의한 기준등에 따라 원가를 검토하여 정산하여야 한다.

4) 정산 관련 최근 사례

근래 국제회의 용역계약에 있어서 발주기관과 사업대행 업체와의 갈등이 있었고, 이는 [글상자 3-9]와 같이 발주기관이 총액계약을 하고도 잡다한 정산요구로 MICE 업체의 어려움이 가중되고 있다는 여론으로 발전되었다.

[글상자 3-9] 총액계약 정산 문제 관련 언론 기사

[매일경제] 총액계약 했는데 사후정산 하라니...어느 행사 대행사의 눈물

.... 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서 행정조달 계약은 기본적으로 사후원가 정산 의무가 없는 “확정계약”이다. 즉 행사 대행사가 1억원에 “확정계약”을 맺으면 대행사가 1억원을 초과하거나 적게 비용을 지출하더라도 발주처는 추가 지급 등 의무가 없다. 업체는 구체적인 비용 지출 내용도 제출하지 않는 것이 원칙이다.

하지만 우월적 지위에 있는 발주기관이 확정계약을 맺고도 감사 대비 등 이유로 정산서류를 요구하면 을의 처지인 대행사는 요식적으로 서류를 제출할 수밖에 없다는 것이다.

기획재정부, 행정자치부, 조달청 등의 유권해석은 대행사들의 주장에 힘을 실어주고 있다.

행정자치부 지방재정세제실은 지난달 사후원가 정산 관행에 대해 “실제 지급한 금액이 다르다고 해서 감액 조정 혹은 정산을 할 수 없다”고 해석했다.

기획재정부는 사후원가 검토 조건부계약과 관련해 지난 2일 정부기관 및 공기업 등에 보낸 공문에서 “확정계약을 체결하거나 입찰 전에 사후원가 검토 기준 및 절차 등을 정하지 않고 발주기관이 사후정산을 요구하는 것은 부당하다”는 유권해석을 내렸다. 오성환 대표는 “업계에서 잘못된 소문이 나면 제조업 기반이 아닌 우리 같은 서비스 업체는 신뢰는 물론 미래 비전까지 흔들리게 된다”며 “정부가 국가계약법에 규정된 총액계약제를 제대로 지켜 달라”고 항변했다.

[파이낸셜뉴스] 표준계약서로 공정한 국제회의용역 생태계 조성

- 문체부 ‘국제회의용역 분야 표준계약서’ 고시

문화체육관광부가 한국관광공사와 함께 공정한 국제회의산업 생태계를 조성하고 산업 활성화 기반을 강화하기 위해 ‘국제회의용역 분야 표준계약서’를 제정하고, 문체부 고시를 통해 8일부터 도입한다.

7일 표준계약서의 주요 내용에 따르면 국제회의 용역은 확정된 과업 내용과 상응한 총액으로 확정하는 ‘총액 확정계약’으로 하되 계약 관련 법령 등에서 정한 계상률과 계상금액을 확정해 계약하고 일방의 요구에 따라 임의 변경할 수 없도록 하여 적정하게 계상된 산출내역서상의 일반관리비와 이윤을 보장하도록 유도했다.

발주기관은 산출내역에 계상된 지출항목에 대해 계약상대자에게 협찬, 기부 등의 방법으로 재원을 부담토록 요구할 수 없도록 하여 부당특약 소지를 방지했다.

- 출처: 매일경제, 2016.2.3. 기사(<https://www.mk.co.kr/news/society/7210228>)

- 출처: 파이낸셜뉴스, 2022.08.07. 기사 (<https://www.fnnews.com/news/202208051523182353>)

이에 문화체육관광부는 다음과 같은 취지의 국제회의용역의 표준계약서를 고시하였다.¹²⁾ 그 취지는 정산을 지양한 총액계약제 확립과 부당 특약의 금지로 MICE 산업의 생태계를 구축하는 데 있다. 그 요지는 다음과 같다.

- 동 국제용역 분야 표준계약서는 “총액확정계약”으로서 계약 당사자 중 일방의 요구에 따라 임의적으로 변경할 수 없다고 규정하고 있다. (제6조 계약금액 확정 등)
- 과업 내용의 추가, 변경 및 해석 등에는 계약상대자와 사전 협의하고, 계약금

12) 문화체육관광부고시 제2022-0045호 국제회의용역 표준계약서

액의 조정을 수반하는 경우에는 국가계약 일반조건 제16조의 규정에 의하여 처리한다. (제12조)

- 계약기간 인하여 추가비용이 발생하는 경우에는 계약금액의 조정을 신청하고 발주기관은 실비 범위 내에서 계약금액을 조정하여야 한다. (제15조)

이를 뒷받침하기 위한 취지에서 조달청은 “행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침”은 [글상자 3-10]과 같이 마련하였다. 그 내용은 위의 “국제회의용역 표준계약서”를 반영하여, 행사용역 대행 계약을 총액확정계약으로 체결하는 경우에는 사후정산을 요구할 수 없도록 하고, 행사참여 인원의 변경에 따라 그와 연동된 경비 등 불가피한 특별한 사정이 있는 경우에도 이를 제안요청서, 입찰공고 등에 사전 명시하도록 하고 있다.

[글상자 3-10] 조달청 행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침

제4조(과업내용서 및 제안요청서 작성) ① 수요기관은 행사대행용역 계약을 총액확정계약으로 체결하는 경우에는 사후정산을 요구해서는 안 된다. 다만, 제19조제1항에서 정한 사후정산이 불가피한 특별한 사정이 있는 경우에는 필요 최소한의 범위 내에서 사후정산을 할 수 있다.

② 제1항 단서와 같이 총액확정계약에서 사후정산을 하고자 하는 경우 정산한다는 사실, 정산요건 등을 과업내용서, 제안요청서, 입찰공고 등에 명시해야 한다.

③ 수요기관은 행사대행용역 계약 이행에 소요되는 금액의 일부만을 수요기관이 부담하고, 나머지 금액을 계약상대자에게 해당 용역과 관련된 수익사업(등록비용 부과, 부스 또는 전시 공간 등 판매)을 통해 충당하는 계약방식을 요구해서는 안 된다.

④ 수요기관은 산출내역서에 반영된 금액으로 집행해야 하는 지출항목 또는 산출내역서에 반영되지 않은 지출항목에 대해 계약상대자에게 협찬, 기부 등의 방법으로 재원을 부담하여 계약을 이행할 것을 요구해서는 안 된다.

⑤ 수요기관은 행사장 조성, 참가자 관리 등 주요 과업과 관련된 항목(대관비, 식·음료비, 초청비, 항공권, 홍보비 등)의 경우 사업 특성상 불가피한 경우를 제외하고는 통합하여 발주하도록 한다.

제12조(협상의 내용과 범위) ① 계약담당공무원은 협상대상자가 제안한 제안서 내용을 대상으로 협상을 실시해야 하며, 협상대상자와 협상을 통해 계약할 내용을 일부 조정할 수 있다.

② 계약담당공무원은 제1항에 따라 협상을 할 때 다음 각 호와 같은 불공정한 요구를 해서는 안 된다.

1. 과업범위의 변경이 없음에도 무리하게 과업기간 단축을 요구
2. 부당하게 과업의 추가 및 변경 요구
3. 제안내용 및 사업과 관련 없는 과업 내용을 추가 요구
4. 부당한 기술이전 요구
5. 추가인력 투입 요구
6. 하자기간 연장 요구
7. 사업예산에 계상 없이 작업장소 등 추가확보 요구

8. 지나친 협상기간 및 사업자 선정 기간 지연
9. 다른 특정 업체와의 거래 강요
10. 정당한 사유 없이 장비 교체를 요구
11. 후순위 업체 선정을 위해 과도한 기술협상 제시
12. 부당한 사후정산조건 요구

제19조(총액확정계약에서의 사후정산) ① 제4조제1항단서에 따라 총액확정계약에서 사후정산을 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 계약 이행 중 과업 변경으로 인해 계약금액을 조정하여 변경계약을 체결해야 하나 신속하고 원활한 계약 이행을 위해 해당 용역 완료 후 대가지급과 함께 정산하기로 수요기관과 계약상대자가 합의하여 정한 경우
 2. 확정된 과업내용 중 산출내역서에 관련 예산이 책정되어 있음에도 해당 과업을 수행하지 않기로 수요기관과 계약당사자가 합의한 경우(단, 수행하지 않기로 한 과업의 수행을 위해 계약상대자가 선집행한 비용이 있을 경우 해당 비용은 정산대상에서 제외)
 3. 항공, 식음료, 기념품 등 행사참가자가 변동하여 실제로 지급하지 않아도 되는 금액이 발생하는 경우(단, 최소인원 보장 조건 등 계약조건에 따라 수요기관이 이미 지급한 비용을 환불받을 수 없는 경우는 정산대상에서 제외)
 4. 그 밖에 관계법령, 계약예규 등에 따라 정산의무(국민건강보험료 등)가 부과된 경우
- ② 제1항에 따른 사후정산은 입찰공고 당시 입찰공고서(과업내용서, 제안요청서, 입찰공고 등 포함)에 사후정산 한다는 사실, 정산요건 등을 미리 정하여야 할 수 있으며, 이를 미리 정하지 아니하고 제안서 평가, 우선협상대상자와의 기술협상 또는 계약체결 단계에서 제시하여 정산을 요구할 수 없다.
- ③ 제1항에도 불구하고 과업 수행과 비용 지출 여부가 아닌 단가의 변동 등을 사유로 한 차액의 조정이나 수요기관에게 귀책사유가 있는 경우에는 사후정산을 할 수 없다.
- ④ 제1항에 따라 사후정산을 하는 경우 정산대상 비목(인건비, 일반관리비, 이윤 비목은 제외), 정산비용(비용인정 요건 등) 및 정산방법 등은 수요기관과 계약당사자가 합의하여 정한 후 해당 용역의 계약서에 첨부해야 한다. 다만, 계약금액 전부에 대한 사후정산은 할 수 없다.
- ⑤ 제1항에 따라 사후정산을 실시하여 계약금액을 조정하는 경우 일반관리비와 이윤은 조정한 금액을 한도로 제3조에 따른 산출내역서의 비목별 계상율을 곱하여 산정한다.
- ⑥ 사후정산에 소요되는 원가검토 등의 비용은 수요기관과 계약상대자가 합의하여 달리 정하지 않는 한 수요기관이 부담해야 한다.

행사대행용역 제도 개선사례는 계약 제도에 있어서 국가계약법상 예정가격제를 통한 계약이라는 점에서 성격의 유사성이 인정되어 협력단 계약 운영에 하나의 시사점을 제공하고 있다. 이를 [표 3-6]과 같이 검토하여 적용성과 한계점을 제시하였다.

- 양 용역 계약은 선정된 사업수행기관의 산출내역이 계약시 확정(총액계약의 기본 속성) 되었음에도 불구하고, 증빙에 의해 증액청구가 어려우면서도 증빙이 안될 경우 감액만 열려 있는 양상이 유사하여 상당한 참고가 될 수 있다.
- 다만, 사업 규모, 사업 내용, 기간 등에서 상당한 차이점으로 인하여 직접적 적용에는 한계가 있으며, ODA 용역 계약은 투입에 대한 사실 확인 및 사업계획 변동에 따른 확인의 필요성이 커서 MICE의 경우 그대로 적용할 수 없는 한계점이 있는 것으로 보인다.

[표 3-6] MICE 용역 및 ODA 용역 계약의 비교와 시사점

	내용	비고
유사점	- 국가계약법에 의하여 예정가격을 기초로 사업자 선정을 하는 계약으로 같은 법적 계약행위임 - 용역의 비용 구조가 인건비를 위주로 한 현장 경비로 구성되어 있음 - 양 업계 공히 영세한 기업 중심으로 산업 생태계가 취약한 여건에 있으며, 국가적 입장에서 발전시켜야 할 분야로 평가되고 있음	
차이점	- MICE 사업은 협력단 사업에 비하여 규모가 작고, 과업 내용이 단순하며, 기간이 짧아서 단순 비교에 한계가 있음 - ODA 용역은 해외 서비스로서 현장에서의 투입에 대한 확인이 필요한 항목이 있음 - ODA 용역은 기간이 다년도이기 때문에 중간에 사업계획의 변경이 보다 많을 수 있음	- 규모, 내용, 기간 면에서 상당한 차이
적용성 및 한계점	- 선정된 사업수행기관의 산출내역이 계약시 확정(총액계약의 기본 속성)된 바, 증빙을 하더라도 함부로 증액청구가 어려우면서도 증빙이 어려운 사항으로 인한 감액만 열려 있는 양상이, 과거 행사대행용역과 현재 협력단 사업이 유사 - 다만, 위와 같은 차이점으로 인하여 ODA 용역 계약은 투입에 대한 사실 확인 및 사업계획 변동에 따른 확인의 필요성은 MICE의 경우와 달리 배려하여야 할 것으로 보임	

다. 회계정산 제도 개선 방안

본 건과 관련하여 위 “나-2)” 항의 법률적 검토 및 이를 뒷받침하는 “나-3)” 항의 사례분석을 바탕으로 제도 운영의 타당성과 관련하여 다음과 같이 확인할 수 있다.

- 첫째, 사업 계약이 국가계약법 제8조의2(예정가격의 작성) 및 동법 제11조(계약서의 작성 및 계약서의 성립)에서 계약금액을 확정하도록 하고 있어, 위 사례에서는 아예 총액확정계약으로 하도록 하고 있다.

- 둘째, 설사 사후원가검토조건부 계약을 체결하더라도 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에 제한적으로 하여야 하는 바, 정산 지침을 통한 광범위한 정산은 국가계약법 제5조제3항 및 제4항의 규정에 따라 부당특약의 소지가 있어 한정적으로 별도의 예외적 규정을 두어 운용하고 있다.

그럼에도 불구하고, 사업 특성에 의하여 광범위한 사후정산이 실익이 있는가에 대한 의견은 다음과 같다.

- 대부분의 파견 경비, 해외 사업비 및 현장 운영 경비는 모두 협력단이 예비조사/기획조사를 통해 단가와 수량을 파악해서 예정원가를 정하고, 이를 기반으로 사업자와 계약을 하였기 때문에 굳이 사후원가검토 필요성은 낮은 것으로 평가된다.
- 사실 사후 현지 단가가 KOICA의 예비조사/기획조사를 통해 파악한 단가와 상당한 차이가 난다고 하더라도 실제 운영상 단가의 변경에 따라 예산을 보전해 주는 구조가 아니다. 그렇다면 사후원가검토조건부 계약이 아무런 의미가 없다.
- 발주기관이 염려하는 바는 현장 사업비가 제대로 지출되지 않아서 재정 낭비의 소지이나, 상당 부분의 경우 현장에서 사업수행기관이 서비스 제공자와 계약을 체결해서 공급받기 때문에 협력단 단가가 부풀려 있지 않는 한, 그럴 가능성은 낮다고 본다. 염려가 되면, 모든 거래에 증빙을 요구할 것이 아니라 정기적으로 표본 조사를 하면 방지에 도움이 될 것이다.

이상과 같이 볼 때, 현행 협력사업의 정산 제도는 다음과 같이 개선할 것을 제안한다.

- 협력사업 계약이 국가계약법 제8조의2(예정가격의 작성) 및 동법 제11조(계약서의 작성 및 계약서의 성립)에 의하여 이루어진 이상 이는 총액계약으로 간주하여 현재와 같이 정산 지침에 의한 광범위한 정산은 지양한다.
- 다만, 협력사업의 특성상 요소 투입에 대한 확인이 필요한 경우가 있고, 사업이 다년도에 걸쳐 이루어져 투입요소의 변동 및 단가 변동 가능성이 있음을 고려하여, 예외적인 투입 확인 및 사후 정산의 사유를 사업 공모 및 계약서에 반영하여 운영하는 것은 합리적이다.

우선, 협력사업 특성상 요소 투입의 확인이 필요한 경우, 다음과 같은 비목에 대하여 정산 금액이 아니라 투입 요소에 대한 사실을 뒷받침하는 증빙으로 확인하도록 한다.

- 파견 경비로서, 전문가의 해외 투입, 호텔 숙박, 보험료
- 사업비로서, 현지 역량강화 관련 계약서, 현지 행사비 관련 계약서, 기타 사업비 관련 계약 문서

- 현장 운영경비로서, 현지 인건비 관련 서류, 자산성 기자재 및 구매비 관련
- 기타 지원비로서, 홍보활동 관련 근거

다음으로, 투입요소 변동 또는 단가 변동 사유에 대비한 정산의 경우는 위의 “조달청, 행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침”을 참조하여 다음 각호와 같이 한다.

- 계약 이행 중 과업 변경으로 인해 계약금액을 조정하여 변경계약을 체결해야 하나 신속하고 원활한 계약 이행을 위해 해당 용역 완료 후 대가지급과 함께 정산하기로 수요기관과 계약상대자가 협의하여 정한 경우
- 확정된 과업내용 중 산출내역서에 관련 예산이 책정되어 있음에도 해당 과업을 수행하지 않기로 수요기관과 계약당사자가 협의한 경우(단, 수행하지 않기로 한 과업의 수행을 위해 계약상대자가 선집행한 비용이 있을 경우 해당 비용은 정산대상에서 제외)
- 항공, 식음료, 기념품 등 행사참가자가 변동하여 실제로 지급하지 않아도 되는 금액이 발생하는 경우(단, 최소인원 보장 조건 등 계약조건에 따라 수요기관이 이미 지급한 비용을 환불받을 수 없는 경우는 정산대상에서 제외)
- 그 밖에 관계법령, 계약예규 등에 따라 정산의무(국민건강보험료 등)가 부과된 경우

위와 같이 협력단이 지금까지 사업의 집행 및 정산의 기준이 되었던 “용역사업 용역비 집행 및 정산 지침”으로부터 실질적인 총액계약제로 이행할 수 있기 위하여서는 새로운 규정 체계를 필요로 할 것이다. 앞에서 언급한 국제회의용역 사후정산 관행의 시정을 위하여 조달청은 “행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침”을 마련한 바 있는데, 협력단으로서도 앞으로 투입에 대한 정산 기준이 아닌 산출물 또는 공정 중심 계약 관리를 위하여 “공적개발원조 용역 입찰 및 계약관리 지침”운용을 검토할 필요가 있을 것으로 본다.

이상을 종합하여 협력사업의 각 비목별 현행 정산 방식 및 개선 방안을 다음 [표 3-7]와 같이 제시한다.

[표 3-7] 협력사업 비용항목별 현행 정산방식 및 개선방안 비교

비용 항목	현행 정산 방식	개선 방안	사유
1) 국외 인건비	- “전문인력 업무처리 지침” 제9조에 의해 정산	- 해외 투입일수 준수 여부 확인	- (EDCF) F/S의 경우 다른 정산은 없으나 해외 투입일수만은 확인
2) 국내 인건비	- 주간보고서 제출	- 별도 증빙 생략	- 주간보고서 제출은 다분히 형식적이고, 회계기관이나 발주처에서 판단하기도 어려움 - 별도 증빙 없거나

			확인서(EDCF, KDI 등) - 사실상 실효성 없음
3) 파견 경비	- 체재비, 항공료, 보험료, 교통비, 통역료 등 실비 정산	- 체재비, 항공료, 보험료: 사실확인 - 교통비, 통역료 등: 정산 지양	
4) 사업비	- 현지역량강화비, 현지 행사비, 기타 사업비 등 실비 정산	- 사실 관련 계약 문서	- 제안서상 제안된 수준(비용)과 유사 장소 충족 진행 확인으로 충족
5) 현장 운영경비	- 현지 인건비, 차량유지비, 사무소 임차료, 자산성 기자재, 구매비 - 실비 정산	- 현지 인건비, 자산성 기자재, 구매비: 사실확인 문서 - 차량유지비, 사무소 임차료: 정산 불요	
6) 기타 지원비	- 자문회의비, 인쇄비, 번역비, 홍보활동비 - 실비 정산	- 자문회의비, 홍보활동비: 관련 문서 - 인쇄비, 번역비: 정산 불요	

라. 대금지급 기준 및 검수 방안

1) 대금 지급 기준

위와 같이 협력단 사업계약에 사후원가검토조건부 계약을 적용하지 않고 산출물 또는 기성고에 따라 사업 대금을 지급할 수 있기 위하여서는, 산출물 또는 기성고에 대한 정의가 규정되어야 하고 그에 대한 객관적이고 신뢰성 있는 평가가 이루어질 수 있어야 할 것이다. 회계정산 기준으로 대가를 지급하는 것과 달리 산출물 또는 기성고 기준으로 대가를 지급하게 되면, 그에 대한 평가가 사업관리의 핵심이 될 것이다. 그렇다면 대가 지급의 기준이 되는 산출물 또는 기성고에 대한 정의와 검수 방안에 대하여 [표 3-8]이 정리하고 있다.

[표 3-8] 산출물/기성고 단계 구분과 검수

	산출물/기성고 단계	검수 방법	비고
1) 학술연구단가 적용사업	① 중간보고서 ② 최종보고서	- 중간보고 심의회 - 최종보고 심의회	- 협력단 심의 검수 제도가 기 정착
2) 기술용역단가 적용 다년도 사업	- 사업별로 단계별 주요 과업 및 주요	- 사업 분류별 검수 ① 건축: CM	- 대금지급 기준에서

	산출물이 정의되어 있으며, 이것이 일정계획에 반영되어 있음 - 대금 지급 기준은 다음과 같은 2 가지 방안이 가능 ① 사업일정에 따른 기성고 기준 지급(분기/반기/연간 등) ② 산출물 품질기준 달성 단계(예: 산출물 1 30%, 산출물 2 40%, 산출물 3 30%) - 또는 위 양자를 혼용할 수 있을 것임	② IT 시스템: 감리 ③ 기자재: 별도 검수관 ④ PC사와 PM사가 분리: PM사 - 정책자문, 역량 등 컨설팅 사업의 경우 지역 부서별로 전문기관을 선정 위탁 가능 - 그러나 경쟁업체간의 지적재산권 오용 문제 발생 가능성이 있는 경우 제3자인 협회/기관에 위탁하여 위원회 구성 검수가 바람직	사업자금 규모가 큰 경우 사업수행기관의 자금흐름 관리상 산출물 기준만으로는 한계가 있을 수 있음
--	---	---	--

사업수행기관은 산출물과 동시에 “붙임 1” (pp. 111-113)와 같이 산출물 품질 기준 상세 내역서(OD, Output Description)을 제출하게 된다. 기성고를 기준으로 대금을 지급할 경우에는 “붙임 2” (pp. 114-115)와 같은 양식으로 청구하면 된다. 산출물/기성고를 정의하는 문제에 있어서는 계약서에 주요 산출물 또는 과업이 정의되어 있으니, 그것을 기준으로 약정하면 된다.

대금 지급의 방법에 있어서는 두 가지 방안이 있다. 하나는 사업수행 일정(Schedule)에 따른 (예: 분기별, 반기별 및 연간 집행율) 기성고 지급이고, 다른 하나는 산출물 품질기준 달성 별(예: 산출물1 30%, 산출물2 40%, 산출물3 30% 등)이거나, 이 두 가지를 혼용할 수 있다.¹³⁾

2) 검수 방안

협력단이 산출물 중심으로 정산할 경우 산출물이 최초 품질기준을 충족하는지에 대한 판단이 필요하다. 현재 협력단 사업의 모든 산출물은 OD (Output Description, 산출물 품질기준 상세내역서) 문서에서 산출물의 내용, 투입 인력, 비용, 품질기준 등을 제시하고 있어, 해당 문서를 기준으로 품질기준 충족 여부에 대한 파악이 가능하다. (“붙임 1” 참조)

검수에 있어서는 사업 특성에 따라 전문적인 검수를 위하여 다음과 같은 검수자를 지정해서 운용하고 있다.

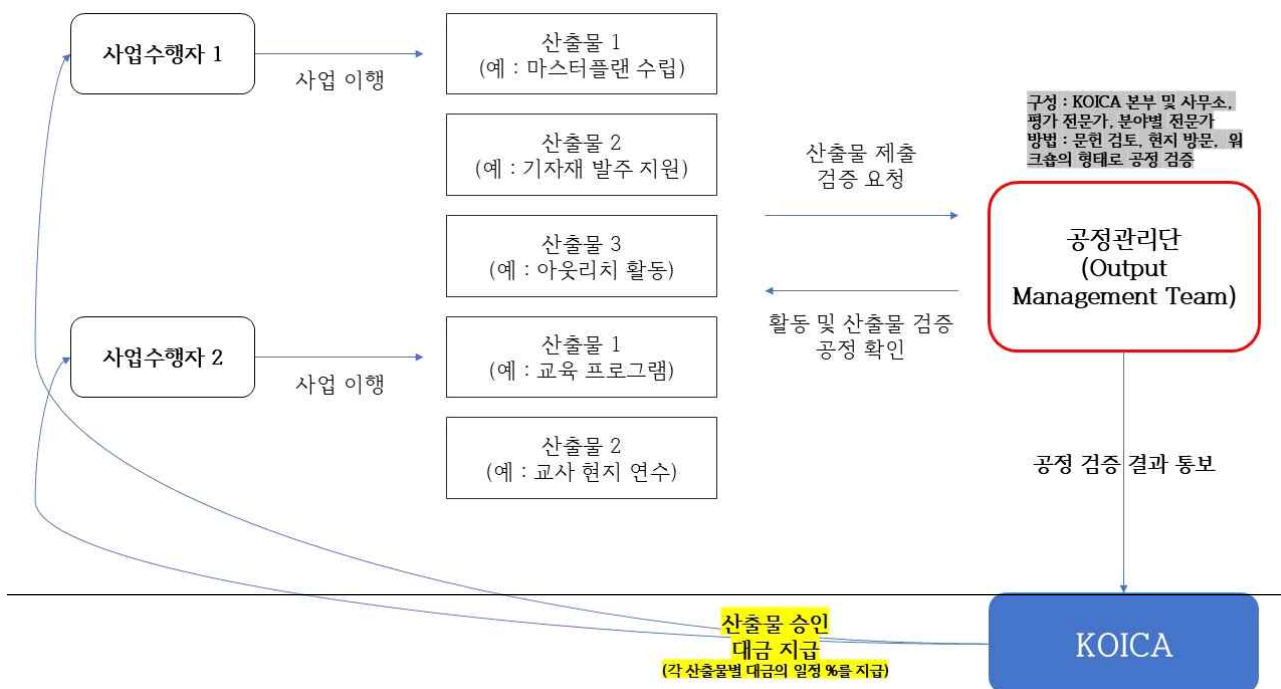
13) 사업규모가 큰 경우 사업수행기관의 현금 흐름의 관리상 후자의 산출물 기준만을 적용할 경우 어려움이 발생할 수 있으니 원활한 자금 흐름이 가능하도록 하는 것이 필요하다.

- 건축사업: CM
- IT 시스템: 감리
- 기자재: 검수관

그런데 일반 컨설팅으로서 정책 자문, 역량 강화, 인력 양성, 지역 개발 등 사업에 있어서 해당 산출물의 품질이 기준을 충족했는지를 판단하기 위한 검수는 역시 위와 같이 기술적인 전문성이 요구될 수 있는 바, 협력단 인력만으로는 한계가 있을 수 있다.

따라서, 아래 그림과 같이 지역별로 KOICA와 성과, 분야 전문가로 구성된 “공정관리단”을 조직하여(용역 또는 전문가 공모의 형태로 공정관리단 구성), 사업수행자의 산출물을 정기적으로 검증할 수 있도록 하게 된다면, 사후정산 방식의 사업관리 방식에서 산출물과 성과관리 방식으로의 전환을 촉진할 수 있을 것이다. 다만, 이러한 방식 역시 전체 산출물에 관한 정보가 경쟁자에게 노출되어 지적재산권 도용의 문제가 생길 수 있는 등의 문제가 발생할 수 있어 제3자인 협회나 단체 등에 위탁 형태로 추진하여 공정관리 위원회를 구성하는 방식으로 운용한다면, 객관성과 이해충돌 등의 문제를 일부 해소할 수 있을 것이다.

[그림3-3] 산출물 중심의 대가 지급 방식



“붙임 1” (OD) 산출물 품질기준 상세 내역서(OD, Output Description)

첨부 1 [OD] 산출물 품질기준 상세 내역서(OD, Output Description)			
작성일: ***			
1. 프로젝트 산출물 (POD 식별번호/산출물 명 Project Output (POD Index/ Title of Project Output)	1. 시공 및 준공 완료된 RCA 캠퍼스	2. 사업명 (기간/규모) Project Title (Period/Budget)	*** 소프트웨어 특성화고 역량강화 사업 (2021~2025 / 710만 불)
○ 사업 산출물 상세 품질기준(Detailed Project Output Description)			
3. 산출물 목적 및 기능 Project Output (Purpose and function)	*** 소프트웨어특성화고(RCA) 설립 목적에 부합하는 캠퍼스 구축		
4. 구성 및 활동 Composition and Activities	◆ 설계사 ○ (Activity 1.1) RCA 캠퍼스 및 건축물 설계 - 계획 설계안은 국내에서 일반 설계공모를 통해 계획 설계안을 도출한 뒤 이를 기반으로 기본 설계/상세 설계 단계 진행 예정 - 계획 설계를 제외한 기본설계부터 실시설계까지의 과정은 수원국 시스템을 활용하여 현지 설계업체를 선정 후 진행하는 것이 바람직 ◆ 시공사 ○ (Activity 1.2) 약 1ha의 캠퍼스 조성 및 연면적 약 4,792㎡ 규모의 본관동(행정 및 강의), 학생 교류동, 남녀 기숙사동의 신축 - 본 사업의 공사비 규모를 고려할 때 본부입찰 보다는 수원국 시스템을 활용한 현지 입찰을 통한 시공사 선정이 바람직 ◆ 지역 CM사, 감리사 ○ (Activity 1.1) 설계 산출물의 검토 ○ (Activity 1.2) 시공단계의 관리업무 수행(공정, 품질, 기성, 안전 등) - 본 사업은 건축공사비 1,000만불 미만 사업으로 지역 CM 관리 사업으로 편입되어 지역 CM이 건설사업에 대해 관리예정. 르완다 현지 법규에 따라 별도의 현지 감리사 선정이 필수임. ◆ PMC ○ 건축계획안 협의 및 설계안 승인		
5. 산출물 형태 (CD, 컬러 인쇄, 규모 등) Format and Presentation	◆ 설계사 ○ 건축설계도서 - 계획안, 기본설계, 실시설계단계의 분야별 설계도서 - 설계 설명서 및 시방서 ◆ 시공사 ○ 약 4,792㎡ 규모의 본관동, 학생 교류동, 남녀 기숙사동 신축건물 ○ 준공도서, 유지관리 매뉴얼 등		

	◆ 지역 CM사, 감리사 ○ 각 설계단계 검토 보고서 ○ 시공단계 건축 CM 및 감리보고서(기성검토, 설계변경, 실정보고등) ○ 건축 준공검사보고서 ◆ PMC ○ 각 단계별 검토 의견서
6. 투입인력 및 자격요건 Development Skills Required (Key Requirement)	◆ 설계사 ○ 분야별 설계(건축, 기계, 전기, 소방, 통신 등)를 할 수 있는 국가 공인자격증 보유 ◆ 시공사 ○ 상기 규모 건축물을 시공할 수 있는 관련 면허 보유 ◆ 지역 CM사, 감리사 ○ 건설관리 및 감리 업무를 수행할 수 있는 기술 자격 보유

10. 품질 기준 ¹⁾ Quality Acceptance Criteria	11. 품질검증방법 Acceptance Method	12.품질 점검 시점 Quality Check point
1) CM 검토 및 승인	○ 설계단계 - 단계별 설계도서, 실시설계 종료보고서 검수 및 승인 ○ 시공단계 - 현장검사(주간 및 월간 감리보고서) 보고서 - 기성검사 및 각종변경사항에 대한 검토 및 승인문서 - 준공검사 보고서	○ 설계 :2022 ○ 시공/감리 :2022~2024 ○ 지역CM :2022~2024
2) 수원기관 승인	○ 설계단계 - 단계별 설계안 검토 및 승인문서 ○ 시공단계 - 준공검사 참여 및 승인 문서	
3) PMC	○ 설계단계 - 단계별 설계안 협의 및 검토 결과보고서(스페이스 프로그램, 공간배치, 면적 등) ○ 시공단계 - 시공 중 현장점검 및 승인 보고서	

1) To what quality specification must the project output be produced, and what quality measurements will be applied by those inspecting the finished project output? This might be a simple reference to one or more common standards that are documented elsewhere, or it might be a full explanation of some yardstick to be applied. If the project output is to be developed and approved in different states (e.g. dismantled machinery, moved machinery and reassembled machinery), then the quality criteria should be grouped into those that apply for each state

“붙임 2” 기성고 청구서 양식

[붙임 2] 기성고 청구서 양식 (예시)

* 사업명: ○○○

* 사업기간: 2025년 1월 ~ 2028년 12월 (약 4년)

구 분	일 정(분기)															
	1				2				3				4			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. 착수, 현황 조사 및 분석	■	■	■													
2. A 업무 수행			■	■												
3. B 업무 수행					■	■	■	■								
4. C 업무 수행									■	■	■	■	■	■	■	
6. 성과보고서 작성															■	■
7. 보고 일정 (기성율)	착수 보고 (10%) -								중간 보고 (50%)						최종 보고 (100%)	

기 성 고 청 구 내 역 서

사 업 명:

번 호	업무명	업무내용	산 출 내 역		전 회 기 성		금 회 기 성		기 성 누 계		비고
			구성 비율	금 액	구성 비율	금 액	구성 비율	금 액	구성 비율	금 액	

3.2.4. 단가 및 경비 제도 기준

가. 현행 ODA 서비스 조달가격 정책

어떠한 사업이든지 “정당한 대가를 지급하고 확실한 성과를 이끌어 내는” 것은 시장 경제에서 기본 원칙의 하나일 것이고 개발협력사업 역시 예외일 수 없을 것이다. 국가 계약법도 근로자 고용에 있어서 “근로기준법 등 근로관계 법령의 준수(국제법 제5조)”를 규정하고 있으며, 이에선 당연히 정당한 보수도 포함한다고 보아야 할 것이다. ODA 서비스 단가 및 품셈의 책정에 있어서 시장가격을 제대로 보장할 수 있어야 할 것이다.

그런데 문제는 해외 개발컨설팅과 개발협력 사업의 수행이라는 것에 대한 국내 시장가격이 존재하지 않으니 가격을 설정할 기준이 모호하다. 이러한 여건에서 협력단은 그동안 [표 3-9]와 같은 서비스 조달가격 정책을 강구하여 왔다. 그러한 가격 정책을 기본으로 하여 사업 프로그램 마다 그 특성에 맞추어 다양하게 적용하고 있다.

- 평가 용역 및 조사연구 용역은 사업으로 분류되지 않아 행정안전부에서 고시로서 공표하는 학술용역단가를 적용한다.
- 연수 사업은 길라잡이를 통해 각 항목별 단가를 산정한다.
- 국별협력사업은 위의 정책을 바탕으로 기술 용역으로 보아 “용역경비 산정 지침”을 적용한다. 이 지침의 경우, 산업통상자원부 고시로 발표되는 엔지니어링사업대가의 기준과 유사하다.

- 기타 국가계약법에서 정하는 기술, 설계, 소프트웨어 용역은 별도로 정한 기준을 활용하여, 설계는 기술용역 기준, 소프트웨어는 협회 발표, 일부는 다른 법령이 정해진 단가 기준을 적용한다.

협력단 서비스 조달 가격 정책과 관련하여, 협력단이 조달받는 서비스는 그 직무가 다양하고 숙련도 내지는 경륜도 여러 단계가 있다. 우선, 서비스 직무 면에서 볼 때 다양한 직무에 대한 가격 정책은 다음과 같다.

- 개발협력 서비스 직무를 보면, 아주 다양한 직무의 서비스를 필요로 한다. 이를테면, 정책자문, 사업관리(Project Management), 설계, IT, 농업·보건 등 분야별 전문 지식 또는 기술 등을 포괄하고 있다.
- 그런데 조달 가격 정책에 있어서는, 직무를 개별적으로 구분하지 않고 기술용역 및 연구 용역으로 구분하여 일률적으로 적용하고 있다.

[표 3-9] KOICA의 전문가 단가 및 기업 경비 제도 기준

구분	내용	조달가격 정책	비고
직무	- 개발협력사업은 다양한 직무를 조달 - 정책자문, 사업관리(Project Management), 설계, IT, 농업·보건 등 분야별 전문 지식 또는 기술	- 다양한 직무에 대한 고려가 어려움 - 직무 기준을 기술용역은 엔지니어링 단가, 연구용역은 학술연구 단가를 일률적으로 적용 - 직무상 차이를 무시하고 주로 해외 업무경력 기준으로 전문가 등급을 부여	
전문가 단가	- 해외 서비스에 대한 시장 가격이 부존재	- 국내의 기술용역단가 및 학술용역단가를 전문가 등급에 맞추어 일률적으로 적용	
제경비 및 기술료율	- 기업의 해외 서비스에 대한 시장가격이 부존재	- 국내 엔지니어링업체에 대한 협회 제경비 및 기술요율 적용	

이제, 협력단의 전문가 인건비 가격 정책을 관련 규정을 가지고 구체적으로 분석해 보자. 「한국국제협력단법 시행령」 제15조에 근거한 협력단 사업의 시행에 관하여 필요한 사항을 정한 「한국국제협력단사업시행지침」 제3조는, 해당 업무 및 사업 분야를 아래와 같이 다양하게 구분하고 있다.

[글상자 3-11] 한국국제협력단 사업시행지침

한국국제협력단 사업시행지침

제3조(협력사업) 협력단은 한국국제협력단법 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음의 분야 및 사업을 시행한다. ① 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and

Development)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee) CRS(Credit Reporting System) 목적코드에 포함된 다음 각 호의 분야

1. 교육분야
2. 보건분야
3. 공공행정 분야
4. 산업에너지 분야
5. 농수산 분야
6. 인도적 지원 분야
7. 인권, ICT, 양성평등, 환경 등 기타 범이슈 분야

② 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development)의 개발원조위원회(Development Assistance Committee)에서 지정한 원조유형상 무상원조 사업 분류 내 다음 각 호의 사업

1. 프로젝트형 사업
2. 개발컨설팅 사업
3. 인력파견 사업
4. 협력대상국 인력에 대한 교육훈련 사업
5. 협력대상국 정부에 대한 예산지원 사업
6. 물자 및 자금 지원 사업
7. 민관 및 공공 협력사업
8. 긴급구호, 재건 복구, 재난방지 등 인도적 지원 사업
9. 외국 기관 및 국제기구와의 개발협력사업
10. 조사·연구 사업
11. 교육, 홍보 및 인력양성 사업

③ 그 밖에 정부가 위탁하는 사업 및 장관이 필요하다고 인정하는 사업

협력단의 “전문인력 업무처리에 관한 지침”은 한국엔지니어링협회 기술자 노임단가의 부문별(기계/설비, 전기, 정보통신, 건설, 환경, 원자력, 기타) 산술평균값으로 3년마다 갱신한 내용과 주로 경력에 따른 단순화된 등급 기준에 따라 직접인건비를 계상하도록 하고 있다. 그런데, 협력단의 전문인력 업무처리에 관한 지침에 따른 전문 인력의 인건비가 지나치게 전문가의 직무와 경력을 종합적으로 고려하기 보다는 단순하게 전문의 경력만으로 단가를 책정하고 있으며, 그 단가 역시 시장 가격을 토대로 만들어졌다기보다는 임의적인 수치로 다소 객관성이 결여되어 있다고 볼 수 있겠다.

[글상자 3-12] 전문인력 업무처리에 관한 지침 (협력단)

[별표 1] 전문가 등급 기준 <개정 2022.08.11., 2023.07.13.>

전문가 등급 기준

구분	자격 요건
1급	○ 국제개발협력사업 또는 해당분야 경력 20년 이상 또는 아래의 직위 요건을 충족하는 자 ○ 3급 이상 공무원으로 3년 이상 경력자 ○ 4년제 대학 정교수로 3년 이상 경력자 ○ 공공기관의 임원으로 2년 이상 경력자 또는 책임연구원 상당으로 8년 이상 경력자
2급	○ 국제개발협력사업 또는 해당분야 경력 15년 이상 또는 아래의 직위 요건을 충족하는 자 ○ 4급 이상 공무원 경력자 ○ 4년제 대학 정교수 또는 3년 이상 부교수의 경력자 ○ 공공기관의 1급 또는 책임연구원 상당으로 5년 이상 경력자
3급	○ 국제개발협력사업 또는 해당분야 경력 10년 이상 또는 아래의 직위 요건을 충족하는 자 ○ 5급 이상 공무원 경력자 ○ 4년제 대학 부교수 또는 2년 이상 조교수의 경력자 ○ 공공기관의 2,3급 또는 책임연구원 상당의 경력자
4급	○ 국제개발협력사업 또는 해당분야 경력 7년 이상 또는 아래의 직위 요건을 충족하는 자 ○ 7급 이상 공무원 경력자 ○ 4년제 대학 조교수의 경력자 ○ 공공기관의 4급 경력자
5급	○ 국제개발협력사업 또는 해당분야 경력 3년 이상을 충족하는 자
6급	○ 5급에 해당되지 아니한 자

① 경력 산정에 관한 기준

- 근무 기간이 6개월 이상의 경력만 인정. 동일기간의 중복 경력 산정은 불가
- 해당분야 기준 : 다음의 8개 분야를 기준으로 산정하며, 서로 다른 분야에 대한 등급은 최대 3개까지 인정 가능 (해당경력을 분야별로 각각 반영하여 산정함)
(△교육 △보건 △공공행정 △농림수산 △기술환경에너지 △성평등 △건축 △개발효과성)
- 국제개발협력사업 경력 인정 기준 : △한국해외봉사단원 활동 △KOICA 해외봉사단 또는 개발협력 코디네이터 근무 경력 △UN 등 국제기구 근무 경력 △국내외 국제개발 NGO 근무 경력 △한국국제협력단 등 국제개발협력 유관 기관 근무 경력 등

[별표 3] 전문가 직접인건비 지급기준 <개정 2022.08.11., 2023.07.13.>

전문가 직접인건비 지급기준

(1일 지급액, 단위: 원)

구 분	1 급	2 급	3 급	4 급	5급	6급
지 급 액	400,000	310,000	260,000	230,000	200,000	160,000

※ 30일 이하 파견자는 1일 지급단가에 파견일수를 곱하여 산정하되, 파견 일수가 22일을 초과하는 때에는 22일을 상한으로 한다. 30일 이상 파견자는 파견일수에 22/30을 곱하여 산정한다

※ 지급기준은 한국엔지니어링협회 기술자 노임단가의 부문별(기계/설비, 전기, 정보통신, 건설, 환경, 원자력, 기타) 산술평균값으로 3년마다 갱신하되, 천원 단위는 버림하며, 급수별 환산표는 아래와 같다.

KOICA 등급	엔지니어링 기술등급
1급	기술사
2급	특급기술자
3급	고급기술자
4급	중급기술자
5급	초급기술자
6급	초급숙련기술자

나. 조달가격 정책의 합리성 검토

그런데 위와 같은 조달가격 정책은 [표 3-10]의 검토대로 불합리성을 내포하고 있다.

[표 3-10] 원조서비스 조달 가격정책에 대한 합리성 검토

구분	의문점	검토 의견	비고
기준 직무	- 다양한 직무에도 불구하고 일률적인 엔지니어링 단가 또는 학술연구 단가 적용의 합리성	- 직무별 서비스 대가가 아주 다양한 데, 이를 무시한 특정 단가를 획일적으로 적용하는 것은 합리성에 의문	
적용 시기	- 시가를 반영하지 않고 과거 3개년 평균치를 적용하는 것의 정당성	- 가격은 항상 움직이는 것으로서 당시 시세를 반영하여야 하는 점에서 정당성에 의문	
국내 가격	- 국내 가격 기준을 그대로 해외서비스 가격으로 적용하는 것의 타당성	- 국내 서비스와 해외 개발도상국에 대한 서비스는 위험도와 비용면에서 다를 수밖에 없는	

		바, 국내 가격을 획일적으로 적용하는 것은 타당성에 의문	
국가위험도	- 서비스 국가에 대한 위험도 (Country Risks)에 고려 없는 일률적 적용의 적정성	- 업무환경이 다르면 그에 따라 보수의 차등을 두는 것이 적정함 - 선진 공여국이나 다자개발은행은 국가위험도를 고려하여 보수 및 경비제도에 있어서 차등을 두고 있음	

엔지니어링사업의 경우, 엔지니어링산업 진흥법 제31조 제2항과 엔지니어링사업대가의 기준을 통해 시장에서 객관적으로 통용될 수 있는 대가 산정 기준과 방법을 마련해 왔으며, 이를 바탕으로 사업비의 책정과 발주가 이루어지고 있다. 그러나 개발협력분야의 경우, 대가 산정에 관련한 그 어떠한 법적 근거나 시장 기준을 찾아보기가 어렵다. 이에 따라, 현재의 불합리한 단가 체계의 개편을 위한 선행 과제로서 단가 체계의 객관성을 높이기 위한 법제화와 정기적인 시장조사를 통해 개발협력분야의 특성에 부합하는 사업 대가 기준의 마련이 필요하다.

물론, 모든 문제점을 고려해서 대가 기준을 단시간 내 개선한다는 것에는 현실적인 어려움이 많을 것이다. 이에 아래와 같이 합리적 대가 산정과 지급 체계 마련 방안을 제시한다.

다. 합리적 대가 체계 마련 방안

원조 서비스 조달가격은 기본적으로 하는 일의 성격, 경력 또는 숙련도, 업무 조건 등을 반영한 시가를 적용하는 것이 합리적이다. 협력단의 전문가 보수 체계는 직무와 경력 또는 숙련도 양자를 요소로 하는 매트릭스 형태가 되어야 할 것이다. 선진공여국 USAID의 경우를 보면 이러한 보수 매트릭스가 아주 다양하고 세분화해서 운영하고 있다.

최근 고유의 단가 체계를 구성한 국내기관으로는 (사)한국디자인산업연합회(KODIA: Korean Federation of Design Industry Associations)를 들 수 있다. 1994년에 설립된 동 연합회는 2018년도부터 디자이너 등급별 노임단가 실태조사 결과보고서를 매년 발표하고 있다. 이를 참고로 하여 협력사업의 업역별 대가 마련 방안을 검토하여 본다.

1) 업무의 분류체계 수립

전문가 보수 매트릭스의 한쪽은 직무가 될 것이다. 협력 사업의 직무는 다양하다. 크게는 정책자문, 프로젝트 관리(Project Management), IT, 분야별(Sectoral) 전문성 등으로 나눌 수 있을 것이다. 프로젝트 관리라고 하지만 다시 그 직무의 수준을 여러 단계로 나눌 수 있다.

예를 들어, 상기 「한국국제협력단사업시행지침」 제3조상 개발협력 분야¹⁴⁾(7개

14) 1. 교육분야, 2. 보건분야, 3. 공공행정 분야, 4. 산업에너지 분야, 5. 농수산 분야, 6. 인도적 지원 분야, 7. 인권, ICT, 양성

분야) 및 개발협력 사업 유형¹⁵⁾(11개 사업 유형)을 매트릭스 구조로 설정한 뒤, 현행 엔지니어링 대가 기준과 별개의 대가 기준이 필요한 분야 및 유형을 선별하고, 난이도도 반영할 수 있다. (인도적 지원 분야-인력파견 사업-모자보건-의료전문가- S 난이도 등) 공공디자인의 경우 업무별(제품/시각/패키지/서비스·경험 디자인 등) S/A/B 난이도 체계를 마련한 바 있다.

2) 전문가 등급체계 수립

매트릭스의 다른 한쪽은 경력 또는 숙련도가 될 것이다. 협력단은 전문가 등급을 경력에 따라서 1급에서 5급까지 5등급제를 운영하고 있으니, 이를 기준으로 발전시키면 될 것이다.

공공디자인의 경우 좀 더 다양한 참여 인력별 등급체계를 마련하고 있는데, 현재 1~6등급으로 나뉜 등급체계를 상기 개발 협력 업무 중 특별히 달리 정할 필요가 있는 경우에 이를 반영할 수 있을 것이다.

[그림 3-4] 사업 분야를 기준으로 단가 체계를 개편할 경우(예시)

전문가 분야	프로젝트형 사업 개발컨설팅 사업 인도적 지원 사업	인력 파견 사업 교육훈련 사업 민관 및 공공협력사업	조사 연구 사업
1급			
2급			
3급			
4급			
5급			
6급			

[그림 3-5] 전문가의 과업을 기준으로 단가 체계를 개편할 경우(예시)

전문가 분야	수원국 이해관계 자의 조정 사업 공정 관리 성과 관리와 보고	협력단 분야별 정 책 자문, 개발, 기 술자문	인력 교육훈련 현지 역량강화	사업에 대한 행 정관리와 지원
1급				
2급				
3급				
4급				
5급				
6급				

평등, 환경 등 기타 범이슈 분야 등

- 15) 1. 프로젝트형 사업, 2. 개발컨설팅 사업, 3. 인력파견 사업, 4. 협력대상국 인력에 대한 교육훈련 사업, 5. 협력대상국 정부에 대한 예산지원 사업, 6. 물자 및 자금 지원 사업, 7. 민관 및 공공 협력사업, 8. 긴급구호, 재건 복구, 재난방지 등 인도적 지원 사업, 9. 외국 기관 및 국제기구와의 개발협력사업, 10. 조사·연구 사업, 11. 교육, 홍보 및 인력양성 사업 등)

3) 기본 및 등급별 적정 대가체계 수립

업역에 따라 기본 인건비 기준은 필요한 데, 공공디자인의 경우 공공디자인 인력의 등급별 월 인건비 기준 단가는 기획재정부장관이 정하는 학술연구용역 월 인건비 기준 단가(직접인건비 산출연도에 적용되는 월 인건비 기준 단가로서 1개월 22일 근무와 참여율 50%를 기준으로 하는 단가를 말한다)의 등급별 기준금액에 1.8~2.2배(경력에 따라 조정)를 곱한 금액을 기본 직접인건비로 정하고 있다.

[글상자 3-13] 공공디자인 용역 대가 산정 기준(문체부 고시)

제4조(직접인건비) ① 직접인건비란 해당 공공디자인 용역에 직접 종사하는 공공디자인 인력의 인건비로서 투입 인원수와 투입 개월 수를 곱하고 이에 공공디자인 인력의 등급별 월인건비 기준단가를 곱하여 계산한다.

② 제1항의 공공디자인 인력의 일당 투입 인원수를 산출하는 경우에는 견적 등 적절한 산출 방식을 적용한다.

③ 제1항의 공공디자인인력의 등급별 월인건비기준단가는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조제1항제2호에 따라 기획재정부장관이 정하는 학술연구용역 월인건비 기준단가(직접인건비 산출연도에 적용되는 월인건비기준단가로서 1개월 22일 근무와 참여율 50%를 기준으로 하는 단가를 말한다)의 등급별 기준금액에 1.8~2.2배(경력에 따라 조정)를 곱한 금액으로 한다. 이 금액은 기본급, 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금, 법인부담금을 모두 포함한 것으로 본다.

디자인 사례를 개발협력분야에 적용할 경우, 결국 뚜렷한 기준 단가가 없으니 엔지니어링대가를 기준으로 컨설턴트의 등급별 기준금액 가중치를 두는 형태로 기본 인건비 기준을 수립하고, SW 개발, 엔지니어링과 같이 특별히 고도 기술이 요구되는 업무의 경우 타 법령에서 정한 기준을 차용하여 산정하는 방법을 고려할 수 있다.

라. 향후 대책

1) 장단기 대책

전문가 단가 및 기업경비제도에 대한 합리적 가격정책의 수립은 우리 ODA 발전에 긴요한 과제이다. 이를 위한 기본 대책 및 당면 대책으로 구분하여 대응할 필요가 있다. 기본 대책에 있어서는 다음과 같은 인식으로 대책을 마련하여야 할 것을 제안한다.

- 이제는 조달가격 정책에 대한 종합적인 연구를 바탕으로 합리적 기준을 마련하는 것이 시급하고 중요한 과제라고 할 것이다.
- 전문가 단가에 있어서 한쪽은 직무, 다른 한쪽은 숙련도 또는 경력을 기준으로 매트릭스 형태의 대가 체계가 마련되어야 할 것이다.
- 전문가 단가 체계, 기업 경비제도 및 품셈에 대한 종합적이고 심층적인 연구를 제안한다.

- ODA 분야 전문인력 양성과 인력에 대한 가격 정책은 불가분의 관계에 있다. 개발협력기본법에서 개발협력 전문인력 양성에 관한 규정이 있으니, 서비스 가격 정책도 이와 연계하여 제도적 근거를 두는 것이 합리적일 것이다.

다만, 이는 장시간이 소요되는 과업일 수 밖에 없고, 특히 “개발협력분야 사업 수행단가 산정의 기준”과 같은 법제화는 어느 누구만의 노력만으로 이루어질 수 있는 것은 아닐 것이다. 따라서, 단기적으로는 KOICA 내 내규를 통해 물가상승률을 반영하거나 사업의 분야별, 사업 지역별 난이도를 따져서 사업 경비를 가산하는 제도를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

앞의 2.2.2 절의 주요 문제와 현안에서 논의한 바와 같이, 취약한 공급망이 현재 한국 ODA 사업의 최대의 장애 요소로 인식되고 있다. 더욱이 ODA 예산 규모의 증대에 따라 공급망의 역량이 크게 향상되어야 함을 고려하면, 위와 같은 가격 정책은 아주 절실하다고 할 것이다.

2) 법규적 근거 마련

이러한 대가 기준은 아래 [글상자 3-14]의 엔지니어링산업진흥법과 공공디자인진흥법의 사례처럼, 관련 전문가양성 조항과 함께 법제화되는 경우가 많다. 개발협력분야의 경우 장기적으로 관련 법에 전문 인력 양성 및 대가 정책에 관한 근거를 둘 것을 고려할 수 있다. 다만, 「한국국제협력단법」 보다는 현행 「개발협력기본법」 제19조(전문인력의 양성)조문과 연계하여 사업 관련 대가기준 조문을 신설하는 것이 보다 체계 정합적인 것 같다.

[글상자 3-14] 엔지니어링산업진흥법 및 공공디자인진흥법

엔지니어링산업진흥법

제31조(엔지니어링사업의 대가 기준 등) ① 발주청은 엔지니어링사업자와 엔지니어링사업의 계약을 체결한 때에는 적정한 엔지니어링사업의 대가를 지급하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 엔지니어링사업의 대가를 산정하기 위하여 필요한 기준을 정하여 고시하여야 한다. 이 경우 산업통상자원부장관은 기획재정부장관, 국토교통부장관 등 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. <개정 2013. 3. 23.>

③ 엔지니어링사업자는 엔지니어링사업을 수행하면서 고의 또는 과실로 해당 발주청 또는 제3자에게 재산상의 손해를 끼친 경우에는 배상하여야 한다.

④ 엔지니어링사업자는 제3항에 따른 손해배상책임을 보장하기 위하여 보험이나 공제에 가입하여야 한다. 이 경우 발주청은 보험이나 공제가입에 따른 비용을 제1항에 따른 엔지니어링사업 대가에 계상(計上)하여야 한다.

⑤ 제4항에 따른 보험 또는 공제의 기간·종류·대상 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(엔지니어링전문인력의 양성 등) ① 정부는 「국가기술자격법」에 따른 기술사 등 엔지니어링의 전문적인 기술 또는 기능을 보유한 인력(이하 “엔지니어링전문인력”이라 한다)의 육성 및 관리를 위하여 필요한 시책을 마련할 수 있다.

- ② 정부는 엔지니어링전문인력을 양성하기 위하여 대학·연구기관 또는 제12조제1항에 따른 전문기관을 엔지니어링전문인력 양성기관으로 지정하고 교육 및 훈련에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다.
- ③ 제2항에 따른 엔지니어링전문인력 양성기관의 지정 요건 및 절차와 교육 및 훈련의 대상·종류와 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(공공디자인 용역) ① 국가기관등은 공공디자인사업을 효율적으로 추진하기 위하여 공공디자인사업의 전부 또는 일부를 공공디자인 용역으로 발주할 수 있다.

② 공공디자인 용역 계약을 체결하는 경우에 공공디자인 용역의 품질 및 품격 보장을 위하여 적정한 용역 대가를 지급하여야 한다.

③ 문화체육관광부장관은 제2항에 따른 대가 산정에 필요한 기준을 정하여 고시한다.

공공디자인진흥법

제20조(공공디자인 전문인력 양성) ① 문화체육관광부장관은 공공디자인에 관한 전문인력의 양성을 위하여 공공디자인 전문인력에 관한 기준을 수립할 수 있다.

② 정부는 공공디자인 전문인력 양성에 관한 산학 협동과 교육을 장려하여야 한다.

③ 문화체육관광부장관은 전문인력 양성에 활용하기 위하여 공공디자인 전문인력의 실태를 조사할 수 있다. 이 경우 실태조사의 범위, 방법, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

본 연구는 이 같은 취지에서 [글상자 3-15]와 같이 사업관련 대가 기준을 국제개발협력기본법에 반영하기를 제안한다. 이러한 법제 개선과 병행하여, 「개발협력기본법」에서 주관기관의 장은 중앙행정기관의 장이므로 아래 [글상자 3-16]의 문체부 고시 사례와 같이, 무상개발원조 부문도 별도의 대가 산정 기준을 외교부의 고시로 마련할 수 있을 것이다.

[글상자 3-15] 국제개발협력기본법 사업대가 관련 개정안(예시)

현행	개정안
제19조(전문 인력의 양성) ① 국가는 국제개발협력의 분야별 전문인력을 양성하기 위하여 노력한다. ② 국가는 국제개발협력의 분야별 전문인력을 양성하기 위하여 관계 시행기관 등으로 구성된 협의체를 구성·운영할 수 있다. ③ 국가는 국제개발협력 사업의 원활한 추진과 분야별 전문인력의 효율적인 관리를 위하여 시행기관이 관리하는 분야별 전문	

인력에 관한 정보를 공유할 수 있는 체계를 구축하여 운영할 수 있다.	
<신 설>	제19조의2(사업 관련 대가 기준) ① 주관기관의 장은 국제개발협력사업을 효율적으로 추진하기 위하여 사업의 전부 또는 일부를 용역으로 발주하거나 전문인력을 투입할 수 있다. ② 국제개발협력사업 용역계약을 체결하거나 전문인력을 투입하는 경우에 사업의 효과성을 보장하기 위하여 적정한 대가를 지급하여야 한다. ③ 주관기관의 장은 제2항에 따른 대가 산정에 필요한 기준을 정하여 고시한다.

[글상자 3-16] 공공디자인 용역 대가 산정 기준

공공디자인 용역 대가 산정 기준 [시행 2023. 2. 1.] [문화체육관광부고시 제2023-1호, 2023. 2. 1., 일부개정.] 문화체육관광부(시각예술디자인과), 044-203-2757 제1조(목적) 이 고시는 「공공디자인 진흥에 관한 법률」 제11조제3항에 따라 공공디자인 용역 대가 산정에 필요한 기준을 정함을 목적으로 한다. 제2조(적용) ① 「공공디자인 진흥에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 국가기관등(이하 “국가기관등”라 한다)의 장이 같은 법 제11조제2항에 따라 공공디자인 용역 계약을 체결하는 경우에는 이 고시에서 정한 기준에 따라 용역 대가를 지급한다. ② 법 제12조에 따라 공공디자인 용역에 참여하는 공공디자인 용역 전문수행기관과 공공디자인 전문인력을 보유한 기관, 법인, 단체 등이 국가기관등으로부터 공공디자인 용역을 수탁한 경우에는 이 고시에서 정한 기준에 따라 공공디자인 용역 대가(이하 “대가”라 한다)를 산출한다. 제3조(대가 산출의 기본원칙) ① 대가는 직접인건비, 직접경비, 제경비, 창작료, 부가가치세를 합산하여 산출한다. ② 부가가치세는 「부가가치세법」에서 정하는 바에 따라 계상한다. 제4조(직접인건비) ① 직접인건비란 해당 공공디자인 용역에 직접 종사하는 공공디자인 인력의 인건비로서 투입 인원수와 투입 개월 수를 곱하고 이에 공공디자인 인력의 등급별 월인건비 기준단가를 곱하여 계산한다.
--

② 제1항의 공공디자인 인력의 일당 투입 인원수를 산출하는 경우에는 건적 등 적절한 산출 방식을 적용한다.

③ 제1항의 공공디자인인력의 등급별 월인건비기준단가는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조제1항제2호에 따라 기획재정부장관이 정하는 학술연구용역 월인건비기준단가(직접인건비 산출연도에 적용되는 월인건비기준단가로서 1개월 22일 근무와 참여율 50%를 기준으로 하는 단가를 말한다)의 등급별 기준금액에 1.8~2.2배(경력에 따라 조정)를 곱한 금액으로 한다. 이 금액은 기본급, 제수당, 상여금, 퇴직급여충당금, 법인부담금을 모두 포함한 것으로 본다.

④ 공공디자인인력의 등급별 월인건비기준단가의 적용 기준은 다음 각호와 같다.

1. 책임디자이너급: 법 제20조제1항에 따라 문화체육관광부장관이 고시한 공공디자인 전문인력 기준에 따른 공공디자인 전문인력(이하 “공공디자인 전문인력”이라 한다)으로서 법 시행령 제7조제1항이 정하는 공공디자인 전문가의 자격기준을 갖춘 사람. 공공디자인인력 등급별 월인건비기준단가 중 책임연구원급에 해당하는 기준단가를 적용한다.

2. 디자이너급: 공공디자인 전문인력으로서 제1호의 책임디자이너급에 해당하지 아니하는 사람. 공공디자인 인력 등급별 월인건비기준단가 중 연구원급에 해당하는 기준단가를 적용한다.

3. 보조디자이너급: 공공디자인 전문인력에 해당하지 아니하되, 공공디자인 관련 분야에서 2년 이상의 실무경력을 갖춘 사람 또는 대학원·대학·전문대학에서 「공공디자인 전문인력 기준」 제3조에 따른 공공디자인 관련 학과를 졸업하고 2년 미만의 경력을 갖춘 사람. 공공디자인 인력 등급별 월인건비기준단가 중 연구보조원급에 해당하는 기준단가를 적용한다.

⑤ 공공디자인 인력 등급별 월인건비기준단가의 적용기준은 1일 8시간으로 하며, 1개월의 일수는 22일을 기준으로 한다. 이 경우 출장일수는 근무일수에 가산하며, 용역수행 사업자의 사업소를 출발한 날로부터 귀사한 날까지로 계산한다.

제5조(직접경비) 직접경비란 당해 업무 수행에 필요한 경비로서 여비(국가기관등의 관계자 여비는 제외한다), 회의비, 측량비, 자료 조사비, 문헌 구입비, 인쇄 및 유인물비, 2D·3D 그래픽비, 영상·콘텐츠 제작비, 모형 제작비, 다른 전문인력에 대한 자문비·위탁비·특수자료비, 현장운영 활동비(직접인건비에 포함되지 아니한 보조원의 급여 등), 교통·통신비, 주민협의체 운영비, 공청회 개최 비용 등을 포함하며, 그 실제 소요비용을 말한다.

제6조(제경비) 제경비는 직접인건비와 직접경비에 포함되지 아니하는 공공디자인 용역 수행 사업자의 간접 경비로서 임원·서무·경리직원 등의 급여, 사무실비, 사무용 소모품비, 기계기구의 수선 및 상각비, 공과금 등을 포함하며, 직접인건비 금액의 110~120%로 한다.

제7조(창작료) 저작권 사용료, 특허 관련 기술료, 디자인권 등 산업재산권 사용료 등을 포함하여 공공디자인의 질적 향상을 위한 공공디자인 용역을 수행하는 자의 아이디어, 표현, 노하우, 기술 이용에 대한 대가로서 직접인건비에 제경비를 합한 금액의 20~40%로 한다.

제8조(대가의 조정) ① 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대가를 조정한다.

1. 계약을 체결한 날부터 90일 이상 경과하고 물가의 변동으로 입찰일을 기준으로 한 당초의

- 대가에 비하여 100분의 3이상 증감되었다고 인정될 경우
2. 국가기관등의 요구에 따른 용역 변경이 있는 경우
 3. 공공디자인 용역 계약에 있어 사업기간, 사업규모 변경 등 계약의 내용이 변경된 경우
 4. 계약당사자 간에 합의하여 특별히 정한 경우
- ② 제1항의 사항에 대해서는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 금액 조정에 관한 규정을 준용한다.

제9조 (재검토 기한) 문화체육관광부장관은 이 고시에 대하여 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 2023년 1월 1일 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일 까지)을 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

3.2.5 무상원조 장기계약을 뒷받침하는 제도 도입

가. 주요 현황 및 문제점

장기 계약관리 제도와 관련하여 협력단의 장기사업은 다음과 같은 특징을 가지고 운영되고 있다.

- 협력단은 정부 간 협력사업 중 다년도 사업은 협력사업의 비중이 규모나 영향력 면에서 가장 큰 사업 프로그램이며, 이는 예산 규모의 증대에 따라 계속 늘어날 것으로 예상된다. 협력단 사업의 70 % 이상이 다년도 계약으로 운영되며, 국별 협력사업의 90 % 이상이 다년도 계약 사업이다.
- 동 다년도 계약사업은 개발도상국 정부와의 합의에 의하여 3~5년의 장기간으로 수행되며, 수원국 입장에서도 가장 크게 기대하고 있는 사업 프로그램이라고 볼 수 있다.
- 위 다년도 계약사업은 개발도상국의 불안정한 정세, 잦은 경제 변동, 법치의 불안정성, 잦은 정부 인사 교체 등으로 사업 관리상 변동성과 위험성이 아주 높아서 계약 변경 사례가 아주 잦게 되고, 그때마다 계약이 갱신되어야 한다.

이러한 협력단의 장기 협력사업에 대한 계약관리 제도는 일반적이다. 협력단은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 ‘위탁집행형 준정부기관’에 해당하고, 따라서 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」(기획재정부령)의 적용을 받으며, 장기계속계약에 관한 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(국가계약법) 및 동법 시행령의 내용도 KOICA에도 준용된다고 할 수 있다.

1) 장기적 공공계약 관련 제도 개관

공공의 장기적 계약 관계의 유형은 국가재정법·국가계약법상 계속비계약제도와 장기계속계약제도가 대표적이고, 방위사업법령상 무기체계 연구개발 등 특례적 사항에 대해 적용하는 장기계약제도가 있다.

국가재정법

제23조(계속비) ① 완성에 수년이 필요한 공하나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다. <개정 2020. 6. 9.>

② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 사업규모 및 국가재원 여건을 고려하여 필요한 경우에는 예외적으로 10년 이내로 할 수 있다. <개정 2012. 3. 21., 2020. 6. 9.>

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다. <신설 2012. 3. 21.>

국가계약법

제21조(계속비 및 장기계속계약) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하여야 한다.

국가계약법시행령

제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계약으로서 법 제21조에 따라 장기계속계약을 체결하려는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 받아 단가에 대한 계약으로 체결할 수 있다.

1. 운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리등의 용역계약 또는 임차계약
2. 전기·가스·수도등의 공급계약
3. 장비, 정보시스템 및 소프트웨어의 유지보수계약

② 장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.

③ 장기물품제조등과 정보시스템 구축사업(구축사업과 함께 해당 정보시스템의 운영 및 유지보수사업을 포괄하여 계약을 체결하는 경우를 포함한다)의 계약체결방법에 관하여는 제2항을 준용한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 제1차 및 제2차이후의 계약금액은 총공사·총제조등의 계약단가에 의하여 결정한다.

국가재정법상 완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업은 미리 국

회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있도록 하는데 이를 계속비 계약이라 하고, 이에 반해 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약으로서 매해 새로이 국회의 예산심의절차를 거쳐 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하므로 수년의 차수별계약이 수반되는 유형이 장기계속계약이다.

즉, 장기계속계약의 효력은 각 회계연도 예산범위 내에서 체결된 연차별 계약금액에 한정되고 부기된 총계약금액은 참고사항에 불과하다. 다만 계속비 사업은 총액과 연부액을 명백히 하여 계약을 체결해야 한다. 계속비 계약은 장기계속계약과 달리 차수별로 계약을 체결하지 않고 계약서상 사업비 총액과 연부액을 부기하여 한 번에 계약 체결하므로 사업 자체의 변동요소가 없는 한 예산의 안정성이 보장된다. 그러나 최근 정부는 예산의 탄력적 운용을 위해 거의 계속비 예산편성을 최소화하면서 장기계속계약 적용이 크게 확대되고 있다.

2) 장기계속계약 적용시 문제점

협력단의 개발협력사업에 장기계속계약 적용시 먼저, 기 수행된 전 차수계약상의 문제 발생시 대응에 어려움이 가중되는데, 장기계속계약을 통해 수차례의 차수별 계약으로 체결된 상황에서 이미 계약이 종료된 이전 차수계약 시기 수행된 협력단의 무상원조 프로젝트(예를 들어, 보고서 발간)에 업무수행 내용에 문제가 발생된 경우 계약상의 책임을 묻지 못하는 어려움이 야기될 수 있다.

- 또한, 협력단 사업의 계약기간이 하반기 이후부터 시작되는 사업이 많은데, 회계연도 독립으로 인해 당해 연도 예산집행 가능기간이 촉박하다는 문제점이 지적될 수 있다. 사업비 지급을 위한 지출결의시기를 맞추기 위해서 10월부터 12월사이의 수행기관의 실제 실행업무 대금은 모두 이월처리가 불가피하게 되고 계약기간을 연장해야 하는 상황이 발생하게 되는데, 이 경우 연장된 기간과 차년도 사업기간이 중첩되는 문제가 발생할 수 있다는 것이다.
- 다음으로 사업차질 요인이 많은 해외개발협력사업은 업무중단이나 재개가 수시로 발생하는데, 차수별 계약중간에 수행기관의 책임 없이 발생하는 사유로 인한 업무중단시 간접비 지급문제가 발생할 수 있다. 최근 장기계속계약에 관한 대법원 판결을 적용하여 보면 총괄계약의 변경이 아닌 차수별 계약의 변경을 통해 해결해야 하는데 이것이 적정한지도 문제가 될 수 있다. 특히, KOICA 국별협력사업의 예산 및 업무에는 매년 국회심의를 통해 예산내역 조정이 가능하고 실제 국회예산 불승인으로 사업이 중단·지연될 수 있는 장기계속계약제도를 적용하는 것이 적합하지 않음을 알 수 있다.
- 또한 해외파견된 단일 다년도 사업의 관리자(PMC)가 장기계속계약을 통해 차수별 계약관계를 적용하게 되면, 예산단년도주의와 맞물려, 사업매해 연말에 파견일시 중단 및 국내 귀국, 차년초 재파견 등의 절차를 수년간 반복해야 하는 불합리함이 존재한다.

한편, 유상원조의 경우 대외경제협력기금을 기반으로 다수의 국가와 기본약정

(Framework Arrangement)을 체결하여 수원국에 원조예측성 강화를 도모하고 있다. 그러나 협력단 무상원조사업의 경우 개별 국가별로 소규모부터 대규모까지 매우 다수의 사업이 수년간 진행되면서도, 해당 수원국별 사업 협약내용, 업무진척도의 변동성이 커, 예측성 가능성이 유상원조보다 매우 낮은 것이 현실이다. 특히 ODA 지원성과를 높이고 체계적인 사업관리를 위해서는 성과에 따른 프로그램 단위 예산 분배 및 집행체계가 필수적이나, 세부예산항목별 단년도내 집행 원칙을 엄격하게 적용하면, 충분한 사전조사, 현지수요 조사 및 계획 수립, 현지 파견인 관련 인건비·임차료 등 연말 연초 소요예산의 안정적 집행 등이 원활하게 이루어지기가 어렵다.

- 즉, 예산운용에 있어서도 ODA 관련 수원국의 집행절차가 복잡하고, 사회경제적으로 사업이 지연될 리스크가 높아, 이에 대한 사전평가 및 조사가 충분히 이루어지지 않을 경우 예산증액이 불가피하게 된다. 수원국과도 충분한 협의가 이루어지더라도 저개발국 현지 사정상 사업 세부 내용 변경이 다수 발생하는데, 단년도 예산제는 불가피하게 공여국 위주(donor-oriented) 사업 추진으로 이어져 사업집행 과정에서 위험요인이 커지고, ODA 사업의 지속가능성을 심각하게 저해하는 주요 원인으로 작용하게 된다.
- 또한, 현지에서의 인력 파견, 시설임차 관련 예산집행이 예산단년도주의와 차수별 계약의 획일적 적용으로 연말과 차년도 초기에 예산지원이 중단되면, 사업중단을 반복할 수 밖에 없고 수원국과의 외교 및 신뢰 관계에 기반한 원조사업 성과에 악영향을 미칠 수 있다.

한편, 발주기관의 업무 효율성 측면에서 보면, 당해 회계연도내에 세출을 집행해야 하는 우리나라 예산단년도주의 체계에 의해서 민원, 재해, 감염병 상황 등 사업변수가 있음에도 불구하고, 발주기관 담당자는 다수의 연차별 계약을 체결하게 된다. 이는 사업진행 상황을 불문하고 당해연도내 예산집행을 마쳐야 하는 제약과 맞물려, 수많은 당해년 예산의 이월, 불용 및 계약변경 업무를 수반하게 된다.

- 더불어, 잦은 예산의 이월, 불용 및 계약변경 업무가 이루어지면, 계약상대자 측면에서도 선금보증증서 재발급, 계약변경 대응 등 다양한 업무부담을 야기한다. 장기계속계약 과정에서의 행정적 복잡성과 부담을 줄이기 위해 단일 개발원조사업의 규모 크게 확대하고 사업수행기관을 선정하는 경우 다른 측면에서는 중소기업, 비영리시민단체(NGO), 대학교 산학협력단 등 개발협력사업 참여기회가 저해될 수 있다. 장기계속계약 관련 입찰 및 사업자선정은 형식적으로는 다년간의 총액을 기준으로 사업수행자 평가 및 선정이 이루어지므로, 유사한 규모의 사업수행실적 등이 부족한 참가자의 원조사업 기회는 제약될 수밖에 없다.
- 또한, 저개발 수원국의 사업을 진행하기 위해 협력단과 장기계속계약을 체결한 계약상대자 중에는 장기간 소요되는 재정규모를 감당하는데 안정성이 부족한 중소기업, 비영리시민단체(NGO), 대학교 산학협력단 등이 다수 존재하는데, 이러한 계약 상대 기관은 이미 당해 사업 전체의 계약이행을 위해 동원

가능한 인적·물적 자원을 준비해야 하고, 이러한 자원의 타 사업에의 활용 여지는 줄어드는 기회비용을 감수해야 한다.

나. 개선 방안

이의 개선 방안으로 다음과 같이 두 가지 방안에 대한 검토가 가능하다.

- 먼저 개발협력사업은 상대국이나 기관과의 공적외교 협의 결과에 기반하여 추진되므로, 매년 국회의 예산심의절차와 사업예산의 존속 불확실성이 내재된 장기계속계약을 적용하는 것은 적정하지 않으며, 중장기적으로는 사업건 중 부분적으로나마 계속비 편성을 관철할 필요가 있다. 이에는 사업 진행이 지체되거나 사업 초기에는 장기계속계약으로 시행되더라도 사업 진행이 본격화되는 시기부터 계속비계약으로 전환하여 사업 추진하는 방안도 고려 가능하다.
- 다른 차선의 방안으로는 방위사업법상 “장기계약” 제도를 입법화하는 방안도 검토할 수 있다. 장기 계약은 방위사업법상 계약 특례로 계약 기간이 2회계연도 이상에 걸치는 계약제도이다. 방사청장은 연구 및 시제품 생산 또는 방산 물자를 조달하거나, 당해 회계연도 이내에 종료하는 계약을 체결하는 것이 비효율적으로 판단될 때 장기 계약을 체결한다. 장기계약은 완성 시까지 수 년도에 걸쳐 체결할 수 있기 때문에 총사업비가 보장된다면 사업의 안정성과 일관성을 유지할 수 있다. 다만 총사업비가 예산으로 승인되지 않으면 매년 예산의 삭감 가능성은 있다.

[글상자 3-18] 방위사업법

「방위사업법」

제46조(계약의 특례 등) ① 정부는 방산물자와 무기체계의 운용에 필수적인 수리부속품을 조달하거나 「국방과학기술혁신 촉진법」 제8조제1항 및 제4항에 따라 국방연구개발사업을 수행하게 하는 경우에는 단기계약·장기계약·확정계약 또는 개산계약을 체결할 수 있다. 이 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약의 종류·내용·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

② 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하는 경우에 그 성질상 착수금 및 중도금을 지급할 필요가 있다고 인정되는 때에는 당해연도 예산에 계상된 범위 안에서 착수금 및 중도금을 지급할 수 있다. 이 경우 지급된 착수금 및 중도금은 당해 계약의 수행을 위한 용도 외에 사용하여서는 아니된다.

③ 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하는 경우에 원가계산의 기준 및 방법과 제2항의 규정에 의한 착수금 및 중도금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 국방부령으로 정한다. 이 경우 국방부장관은 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 계약중 장기계약을 체결한 경우에 지급되는 착수금 및 중도금에 대하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약물품을 최종납품할 때까지 정산을 유예할 수 있다.

방위사업법 시행령

제60조(장기계약의 체결 등) ① 국방부장관 또는 방위사업청장은 장기계약에 입찰하려는 자가 총제조 또는 총용역을 대상으로 하여 입찰하게 해야 한다.

② 국방부장관 또는 방위사업청장은 장기계약을 체결하는 경우에는 다음 각 호의 금액을 부기하여 계약을 체결해야 한다.

1. 계약금액(낙찰 등에 의하여 결정된 총제조금액 또는 총용역금액으로서 관급자재 금액을 제외한 금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)

2. 제1호의 계약금액을 연차별로 배분한 금액(이하 이 조에서 “연차별 배분금액”이라 한다)

③ 국방부장관 또는 방위사업청장은 제2항에 따라 계약을 체결한 다음 그 계약이행기간 동안 계약의 동일성을 유지하는 범위에서 해당 연도의 예산을 고려하여 매년 연차별 배분금액을 확정하고, 그 확정된 연차별 배분금액을 누적하여 계약서에 부기해야 한다.

④ 장기계약의 입찰보증금 및 계약보증금 등에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제37조제1항 및 제50조제3항을 준용한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 장기계약의 체결 등에 필요한 사항은 국방부령으로 정한다.

[전문개정 2024. 4. 30.]

방위산업에 관한 계약사무 처리규칙

제39조(계약체결기준) 계약담당공무원은 계약목적물의 특성 및 계약이행의 효율성 등을 고려하여 계약 이행에 수년이 필요하거나 장기조달계획, 장기간 예측되는 반복소요 또는 경제여건 등을 고려할 때 해당 회계연도 내에 종료하는 계약을 체결하는 것이 비효율적이거나 곤란하다고 판단되는 경우에 총 사업비 범위 내에서 장기계약을 체결할 수 있다.

[본조신설 2024. 5. 1.]

제40조(계약보증금 반환 절차) 계약담당공무원은 영 제60조제4항 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제50조제3항에 따라 계약보증금을 방위사업계약상대자에게 반환할 때에 연차별 이행분을 정한 장기계약의 경우에는 해당 계약에서 정한 연차별 이행분 중 이행이 완료된 부분(기성부분 또는 기납부분을 포함한다)에 해당하는 계약보증금 분을 반환한다.

[본조신설 2024. 5. 1.]

이러한 장기 계약은 장기계속계약과 달리, 매년 새로운 차수별계약을 체결하지 않고 매년 확정된 예산의 범위 내에서 기존 계약을 수정하므로 예산의 이월, 불용과 매해 지출 내역의 정산 등이 최소화될 수 있는 의의를 지닌다. 따라서 한국국제협력단 법에 [표 3-14]와 같은 내용의 개정을 제안한다.

[표 3-11] 한국국제협력단법 계약제 관련 개정안 및 시행령(예시)

현행	개정안
<신설>	<u>제〇〇조(장기계약의 체결)</u> ① <u>협력단은 제7조의 사업 중 계약목적물의 특성 및 계약이행의 효율성 등을 고려하여 계약 이행에 수년이 필요하거나 장기계획을 고려할 때 해당 회계연도 내에 종료하는 계약을 체결하는 것이 비효율적이거나 곤란하다고 판단되는 경우에 총 사업비 범위 내에서 장기계약을 체결할 수 있다. 이 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약의 종류·내용·방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> ② <u>제1항의 규정에 의한 장기계약을 체결한 경우에 지급되는 착수금 및 중도금에 대하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관계법령의 규정에 불구하고 계약물품을 최종납품할 때까지 정산을 유예할 수 있다.</u>
<신설>	<u>제〇〇조(장기계약의 체결 등) ①협력단은 법〇〇조에 따른 장기계약에 입찰하려는 자가 총제조 또는 총용역을 대상으로 하여 입찰하게 해야 한다.</u> <u>② 협력단은 장기계약을 체결하는 경우에는 다음 각 호의 금액을 부기하여 계약을 체결해야 한다.</u> <u>1. 계약금액(낙찰 등에 의하여 결정된 총제조금액 또는 총용역금액으로서 관급자재 금액을 제외한 금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)</u> <u>2. 제1호의 계약금액을 연차별로 배분한 금액(이하 이 조에서 “연차별 배분금액”이라 한다)</u> <u>③ 협력단은 제2항에 따라 계약을 체결한 다음 그 계약이행기간 동안 계약의 동일성을 유지하는 범위에서 해당 연도의 예산을 고려하여 매년 연차별 배분금액을 확정하고, 그 확정된 연차별 배분금액을 누적하여 계약서에 부기해야 한다.</u> <u>④ 장기계약의 입찰보증금 및 계약보증금 등에 관하여는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제37조제1항 및 제50조제3항을 준용한다.</u> <u>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 장기계약의 체결 등에 필요한 사항은 협력단의 내부규정으로 정한다.</u>

제 4 장 추후 발전을 위한 제안사항

앞서 검토된 공모제의 활성화, 한국국제협력단법 시행령 제13조의 4에 따른 계약특례 제도 활용 그리고 사후원가검토조건부 계약을 중심으로 한 정산 관행 개편, 공정 기반의 대가 지급 체계 마련, 객관적인 대가 산정과 지급 체계 확립, 장기계약 제도 도입 외, 본 장에서는 계약 조건 및 법제화 방안에 대하여 검토하고자 한다.

4.1. 사업특성에 부합하는 계약서의 운용

4.1.1. 협력단의 표준 계약서 운용

개발협력사업은 물자 또는 용역의 계약에 의한 조달로부터 출발한다. 협력단은 업무의 주된 요소가 계약서에 의하여 수행되기 때문에, 표준 계약서를 통하여 엄격히 운용해 나가고 있다. 용역 조달계약을 규율하는 것이 기획재정부의 “(계약예규) 용역계약일반조건”이다. 협력단은 이에 충실하게 맞추어 계약서 제도를 운용해 나가고 있음을 확인할 수 있었다.

그런데 한 가지 의문은 위의 정부의 용역 조달 관련 계약예규가 얼마나 협력사업 특성을 배려하고 있는가 하는 점이었다. 우리는 1.3 절에서 개발협력사업이 국가계약법 체계의 일반 계약거래와는 차별성이 있으며, 그 특성을 “1) 국가를 대상으로 한 컨설팅으로서, 2) 해외에서 서비스를 제공하는, 3) 장기계속성의, 4) 고유의 공급망을 필요로 하는 사업”으로 정의하였다.

용역계약일반조건 제2조(적용방법)은 “계약담당공무원은 계약체결시 제1장 총칙과 제2장에 정한 일반용역계약조건에 제3장 이하의 세부용역별 계약조건 중 해당 용역조건을 조합하여 계약서에 첨부하여야 한다. 이 경우 일반용역계약조건과 세부용역별 계약조건 중 상충되는 사항이 있는 때에는 세부용역별 계약조건을 우선적으로 적용한다.”고 규정하고 있는 만큼, 위에서 분석한 개발협력사업 특성에 부합하는 계약조건이 마련될 수 있도록 해야 할 것이다.

4.1.2. 표준계약서의 비교

본 연구에서 “협력사업의 현장에서의 계약 문제”가 주제는 아니나, 연구과정에서 국제적인 조달계약 가이드라인 및 국내 유사사업의 표준계약서를 참고로 한다면, 협력단의 표준계약서 운용에 있어서 도움이 되지 않을까 한다. 협력단의 표준계약서가 정부의 계약예규에 충실하고, 기본 구조도 국제적 계약거래 가이드라인을 감안하고 있기 때문에, 당장 개선되어야 한다는 의미에서가 아니라 앞으로 발전을 지향한다는 의미에서 제안하고자 하는 것이다.

협력단 및 유사사업으로서 EDCF 및 국제회의용역의 사업 표준계약서를 비교하면 [표 3-9]와 같다. 후자의 두 사업 표준계약서를 협력단의 그것과 비교하는 것의 타당성에 있어서는, 협력단은 준정부기관이고 EDCF는 공공기관으로서 관리감독 체계상 차이가 있으며, EDCF는 주로 단년도 타당성 평가 사업이지만, 협력단도 단년도 사업을 주로 하고 있기 때문에 직접적인 비교는 어렵지만, 같은 국가계약법을 적용받는 입장에서 ODA 사업을 수행하고 있기 때문에 하나의 참고는 될 수 있을 것이다. 국제회의

용역 사업의 경우는 3.2.2 절 “나-4” 항에서 검토한 바와 같은 차이점을 감안하여 이해하여야 할 것이다.

[표 4-1] 협력단 및 EDCF의 사업계약서 비교

구분	협력단	EDCF	국제회의용역
1. 계약 조건	- 정산지침에의한 광범위한 정산	- 총액 계약제	- 총액확정계약
2. 예정가격제 및 품셈	- 예정가격제 운용 - 예산사정 고려 전문가 투입량(품셈) 결정 경우	- 예정가격제 생략 - 전문가에 의한 사업비 및 품셈 책정 - 전문가 투입 기준 상향 권고	- 예정가격제 운용
3. 계약보증금, 선금보증 등	- 이행보증보험 제출	- 각서로 대체	- 이행보증보험 제공
4. 계약금액의 집행	- “용역사업 용역비 집행 및 정산 지침”에 의거, 광범위한 정산	- 정산 불요	- 정산 금지
5. 대가의 지급	- 검사를 하지만, 정산에의해 대가 지급	- 검사에 의해 대가 지급	- 검사에 의한 지급
6. 계약금액의 정산	- “용역사업 용역비 집행 및 정산 지침”에 따라 집행 및 정산	- 정산 없음	- 정산 없음
7. 계약기간의 연장	- 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 계약금액 조정 가능 - 사실상 전문가투입비만 인정		- 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 계약금액 조정

다. 협력단의 사업계약서 운용상 개선 사항

앞에서 협력단의 표준계약서는 정부의 일반원칙에 충실하게 맞추어 운영되고 있음을 확인하였고, 타 사업 표준계약서와 비교할 때, 후자의 경우 정부의 일반원칙의 범위 내에서 파트너 친화적 배려를 하고 있음을 보았다.

협력단의 경우도 이러한 점에서 파트너 사업자를 배려하는 것이 결국 ODA 공급망을 든든하게 하여 협력사업의 발전에 이바지하게 될 것이다. 이와 같은 관점에서 협력단 사업계약서 운영에 있어서 [표 4-2]과 같이 개선사항을 제안한다.

[표 4-2] 협력단 표준계약서 개선 제안

항목	계약서 내용	개선 방안	근거
1. 광범위한	- 정산지침에의한	- 정산의 시정	- 3.2.2 절 검토 내용

회계 정산	광범위한 정산	- 필요시 투입에 대한 사실 확인	- 조달청, 행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침 - EDCF, MICE 업계 사례
2. 계약보증, 선금 보증 등	- 이행보증보험 제출	- 면제 규정 활용 가능할 경우 각서로 대체	- EDCF 타당성평가 사업 사례 - 컨설팅 사업은 대규모 건축사업과 달리 불이행 문제가 거의 발생 않음 - 엄격한 원가기준 대가에서 상당한 경제적 부담
3. 계약금액의 집행	- 검수를 하지만 정산에 의해 집행	- 검수에 의한 계약금액 집행	- 3.2.2 절 검토 내용 - 조달청, 행사대행용역 입찰 및 계약관리 지침 - EDCF, MICE 업계 사례
4. 계약 기간의 연장	- 실비를 초과하지 아니하는 범위안에서 계약금액을 조정 - 실제는 투입인력인건비 보전	- 직접 투입인건비 외에 사업관리를 위한 인건비 및 비용이 투입됨을 감안, 실제 발생 비용을 보전	- 직접투입 인력 외에 사업 관리 인력 등 투입 - 경비가 직접인건비에 연동되고 있음은 직접인력 투입에 경비가 연계되어 있음을 반영
5. 피고용자의 현지 업무수행 여건	- 현지 장기 체재 비자 등에 있어서 사업 수탁자에 일임하는 사례	- 전문가 현지 활동에 필요한 장기 비자, 금융서비스 등의 편의 제공	- 전문가 장기 비자 발급은 일단 발주기관과 현지 정부간의 문제 - 사업비를 현금으로 지참하여 도난 등 사고 발생 사례
6. 사업기관 전문가에 대한 차별적 대우	- 협력단 직접 계약 전문가와 기관 계약 전문가에 대한 차별 대우 - 단가, 체재비, 특수지 수당 등의 적용 시점상 차이 - 건강검진, 휴가, 안전관리 등에 차이	- 협력단 “전문인력 업무처리에 관한 지침”에서 기관 소속 전문가에게도 계약시점과 무관하게 규정개정 시점부터 적용토록 조치 - 건강검진, 휴가, 안전관리 등에 동등한 대우	- 양 전문가는 현지에서 같은 협력단 사업으로 같은 개발협력업무를 수행하는 점에서 동등한 대우가 필요 - 전문가 비용은 전적으로 사업비에 반영되어야 함

4.2. ODA계약제도 구축 법제화 방안

4.2.1. 세 가지 학습 모델의 장단점

개발협력사업 계약제도의 입법화 학습 모델로는 [표 4-3]이 제시하는 것처럼 세 가지가 있을 수 있는 것으로 분석된다.

- (1안) 방위사업법 모델로서 사업 특성상 국가계약법 체계를 그대로 적용하기 어려운 경우 필요한 특례제 규정을 방위사업법에서 규정하는 것이다. 가장 현실적인 대안으로 평가된다.
- (2안) 일본 JICA의 모델로서 계약에 관한 제반 제도를 국가기관의 그것과 분리하여 독자적인 제도를 운영하는 것이다. 이것은 준정부기관의 계약제도를 국가계약법에 따르도록 하는 제도적 여건상 이러한 제도적인 변경이 있기 전에는 비현실적 방안이다.
- (3안) 국제적으로 공공 조달의 가이드라인 체계가 몇 갈래로 존재한다. 이들은 각각의 특성을 가지고 있어서 본 사업 특성에 맞는 것을 찾아야 할 것이다. 이들은 선진화된 조달기준을 제시하고 있어서 내용상 참고가 될 것이다. 컨설팅을 주로 하는 원조사업의 경우에는 영국 NEC4 PSC (Professional Service Contract)가 가장 근접한 것으로 보인다.

[표 4-3] 세 가지 학습 모델의 장단점

학습 모델	내용	장단점
1. 방위사업법	- 국가계약법 체계하에서 필요한 계약특례제를 방위사업법에서 규정	- 현실적인 계약특례제의 모델 - 그러나 개발협력사업 계약 특례제는 이보다 상당히 포괄적이어야 할 것으로 보임
2. 선진공여국 원조기관 (JICA)	- 계약에 관한 제반 제도를 국가기관의 것과 분리하여 독립적으로 운영 - 개발협력사업을 원활하게 운영할 수 있는 계약제도를 정비	- 문화적 배경으로 인하여 계약제도 학습에 좋은 모델이 될 수 있을 것임 - 선진 공여국 중에는 상당히 보수성이 강한 점을 감안할 필요
3. 국제적 기준의 조달 체계	- 영국 NEC, ICC, FIDIC, OECD가 국제적 조달시스템의 체계를 형성 - 선진화된 종합적인 조달 가이드라인 제시	- 문화적 차이 및 무상원조사업의 성격 등을 감안 필요 - 그러나 원조사업 규모의 증대에 따라 선진 관리 기법을 적극적으로 수용

4.2.2. 법제화 대안과 기본 방침

가. 법제화 대안검토

[표 4-4] 법제화 방안

대안	장점	단점	비고
(1안) 한국국제협력단법	- 협력단 사업운영의 명료성	- 협력단 이외 무상원조사업에 대한 제도의 공백	방위사업법 모델
(2안) 국제개발협력기본법	- 정부의 원조사업 전반에 대해 적용 가능	- 본 법 성격상 구체적 계약제도를 담기에는 형식적으로 조화롭지 않은 것으로 판단	

- 잠정적으로 “(1안) 한국국제협력단법” 채택을 제안한다.
- 동법 및 동법 시행령에서 기본 방향을 규정하고 종합적인 “조달 및 계약 운영에 관한 규정”을 운영하도록 한다.

나. 법제화 체계

기존의 협력단법의 수정을 통하여 다음과 같은 ODA 계약 및 조달에 관한 법 체계를 마련한다.

- 협력단법에서 조직 및 회계의 장, 그리고 “계약 및 조달”의 두 개의 장으로 편제한다.
- 이번 장에서 계약제도의 기본 요소인 계약관리 제도, 사업자선정방식 및 정당한 보상과 책임 체제의 셋으로 구분하여 특례로서 입법사항을 도출하여 제도화한다.
- 기존의 협력단법 제22조의2 규정에 의한 특례제도를 국가계약법 체계를 우산으로 하여 협력단법의 종합적인 계약 및 조달제도 체계로 편입하고 그에 따른 체계적인 시행 관련 규정을 정비한다.

다. 입법 사항 내용

[글상자 4-1]이 제시하듯이 다음과 같은 제도 및 그 특례 내용을 법제화한다. 이의 시행에 관한 규정도 협력단법 시행령 및 시행규칙 체제로 운용한다.

- 첫째, 장기성의 개발협력사업에 대하여 방위사업법 모델인 장기계약제를 도입한다. 그럴 경우 장기사업이 국가계약법 시행령 제73조(사후원가검토 조건부 계약)으로 관리되지 않고 총액계약으로 관리될 수 있을 것이다.

- 둘째, 사업자 선정방식/컨설턴트 고용 방식에 있어서 과업이 특히 기술성 또는 기획력이 요구되는 경우에 일반 경쟁입찰의 절차와는 달리 제한경쟁으로 기술평가에 비중을 두어 사업자를 선정할 수 있도록 한다.
- 셋째, 현행 협력단법 제22조의2(공모 등에 의한 계약 특례) 조항의 취지를 새 법률 규정에서 이어받도록 한다.
- 넷째, 한국과는 법률과 제도, 사업 환경이 다른 현지에서 입찰, 발주가 이루어질 경우, 별도의 방법을 정하도록 하였다. 이를 통해 현지 입찰의 경우, 적격심사와 같은 국내 제도를 그대로 쓰는게 아니라 현지 사정에 맞게 할 수 있도록 하는 법률적 기반을 마련하였다.
- 다섯째, “정당한 보상과 확실한 성과”가 확보될 수 있도록 예정가격 산정 기준을 정립하고 개발협력사업이 해외에서 이루어지는 변동성 및 복합성의 사업임을 감안하여 이에 상응한 추가적인 보수 및 경비를 인정하도록 하는 동시에
- 사업 성과에 대한 책임을 분명히 하여 협력단이 고용 컨설턴트에 대한 업무 평가 체제를 발전시켜 그 결과가 해당 컨설턴트의 추후 제안에 참고될 수 있는 제도를 마련한다.

[글상자 4-1] 법제화 시안

제1조(장기계약) ① 협력단은 계약 이행에 다년도가 소요되거나 경제 여건 등을 고려하여 국가계약법 제21조(계속비 및 장기계속계약)에 불구하고, 총 사업비 범위 내에서 사업 기간 전체에 계약이 유효한 장기계약을 체결할 수 있다.

② 장기 계약은 총액계약으로 그에 상응하게 사업 진도 및 회계를 관리한다.

제2조(사업자 선정방식) ① 협력단은 전문성 또는 기술성을 요하는 과업에 있어서 시장의 창의·혁신적 기술과 기획력을 수용할 필요가 있을 경우에 공모에 의한 입찰/기획 경쟁을 실시할 수 있다.

② 협력단은 제1항의 경우 기술성 또는 기획력이 특히 필요하다고 인정되는 경우 입찰 참여자를 제한하여 초청할 수 있다.

③ 협력단은 제1항의 경우 기술평가를 통하여 우선협상자 대상 순위를 정하고 이를 그 순위에 따라 가격 평가를 합산하여 우선협상대상자를 정할 수 있다.

제3조(기본협약) 협력단은 제7조의 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 외국의 정부, 단체 또는 국제기구 또는 국내 기관과 협약을 체결하여 공동으로 사업을 추진하거나 협약의 상대방에게 사업을 추진하도록 할 수 있다. 이 경우 협약에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 협약 대상 사업의 실행계획

2. 협약 대상 사업비에 관한 사항

3. 그 밖에 협약 대상 사업에 필요한 사항

제4조(공모 등에 의한 사업 추진) 협력단은 공공·민간부문의 창의, 기술성 및 기획력을 활용할 필요가 있는 경우에는 개별 사업의 제안을 공공·민간부문에 공모할 수 있다. 이 경우 협력단은 공모한 제안서에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가하여 개별 사업 및 그 수행자를 선정하여 계약을 체결할 수 있다.

제5조(해외 법령·제도 등에 의한 특례) 협력단은 국외에서 추진하는 사업으로서 현지 법령·제도 등으로 인하여 그 사업목적 달성을 위하여 불가피한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰방법, 낙찰자 선정 및 계약조건 등을 달리 정할 수 있다.

제6조(컨설턴트 보수와 경비) ① 협력단은 국가계약법 제 조에 의하여 예정가격을 산정함에 있어 그 업무에 내용 및 개발협력사업으로서의 특성에 적합한 보수 및 경비를 계산하여야 한다.

② 제1항의 기준이 국내 유사 업종일 경우 개발협력사업이 해외에서 이루어지는 변동성 및 복잡성의 특성을 감안하여 이에 상응한 비용을 추가할 수 있다.

③ 제1항의 보수 및 경비는 가능한 한 최근의 조사결과를 반영하여야 한다.

④ 협력단은 본 보상 체계를 정함에 있어서 시장의 동향을 파악하기 위하여 해당 업계의 협회의 의견을 들을 수 있다.

제7조(성과 관리) ① 협력단은 제1조의 장기 계약 사업을 관리함에 있어서 컨설턴트의 성과를 평가한다.

② 제1항의 평가 결과는 추후 해당 컨설턴트의 제안서를 평가하는 기술평가에 반영할 수 있다.

자료 : 집필자 작성

라. 계약제도 구축 절차

계약제도 구축은 법률의 개정을 포함하여 여러 단계의 법령, 규칙 등의 정비를 수반한다. 이를 위하여서는 단계적 절차를 거쳐야 한다.

- 일차적으로 무상 개발원조 주무부인 외교부의 이해와 절차를 거쳐야 할 것이다. 부령 제안권에서부터 법률안 발의권을 가지고 있다.
- 다음으로 국가계약법 및 재정권의 주무부처인 기획재정부의 이해가 필요하다. 외교부가 그 대화의 상대가 되어야 한다.
- 개발협력 정책의 조정 창구인 국무조정실 및 국제개발협력위원회가 공식적인 협의 창구가 될 것이다. 계약제도 구축 방안이 동 위원회의 의안으로 심의·의결되면 개발협력 관계 정부 기관 사이에 기본적인 협의가 있는 것이 될 것이다.

마. 이해관계자 대응

계약에 관한 법률 제도를 바꾸는 일에는 여러 관련 당사자들이 존재하여 이들의 이해와 협력이 필요하다. 본 장의 1절에서부터 3절까지의 여러 계약제도와 관련된 문제의 개선을 논의하고 제안하였는데, 이제 현실적으로 이의 실천을 위한 문제를 다루고자 한다. ODA 사업 계약 관련 법률 제도의 개선에 관련된 여러 이해관계자의 입장에 대하여 본 제안의 당위성을 이해할 수 있도록 하여야 할 것이다.

ODA 계약 법제의 개편문제에 대한 주요 이해관계자는 다음 [표 4-5]과 같이 볼 수 있다.

[표 4-5] ODA 계약제도 관련 주요 이해관계자 관심과 대응

	주요관심	대응 논리	비고
① 무상원조 정책	- ODA 계약 법령 체계의 합리성 - 수원국 만족도 증대를 위한 계약관리	- 협력단 계약 관련 제반 규정의 법적 성격 체계화 - 사업계약의 효율적 추진으로 수원국 만족도 증대	
② 재정정책	- 전문가 단가 및 경비 인정 제도의 예산 단가 영향 - 별도의 ODA 계약법제의 타당성	- 단가 및 경비제도 조정은 ODA 예산 내에서 항목 조정의 문제 - ODA 증대로 현 국가계약법 체계에 의한 ODA 관리에 한계	
③ 감사 기관	- 회계관리 제도의 분명성 - 재정의 낭비 요소의 배제	- 현행 사후원가검토조건부 계약 적용에 의한 정산 관리의 법적 문제 수반 - 확실한 성과관리 체제로 재정사업의 효과성 확보	
④ 협력정책 종합 조정	- 개발협력 사업의 효과성 - 협력단 계약제도와 타 무상원조 기관 계약제도 연관성	- 현행 국가계약법 체계에 의한 ODA 계약관리는 ODA 효과성 제고에 한계 - 일반 부처의 무상 ODA 사업 포괄 계약제도는 ODA 전문기관과 일반 정부 부처의 차별성으로 인한 어려움 가능성	

첫째, 무상원조 정책 당국의 입장에서 ODA 계약제도 개편에 대한 주요 관심과 대응 논리를 다음과 같이 분석하였다.

- 주요 관심은 ODA 계약 법령 체계의 개편이 합리성이 있느냐의 문제와 이러한 개편이 외교상 수원국의 종합적 만족도 증진에 기여할 수 있느냐에 대한 것으로 보인다.
- 이에 대한 대응 논리는 계약제도 개편이 협력단의 다양한 계약 관련 제반 규정을 체계화하고 법적 성격을 명료화하는 데 이바지하기 위한 것이며, 동시에 사업계약의 효율적 추진으로 수원국의 종합적 만족도가 증가할 수 있다.

둘째, 재정정책 당국의 입장에서 ODA 계약제도 개편에 대한 주요 관심과 대응 논리를 다음과 같이 분석하였다.

- 주요 관심은 전문가 단가 및 경비 인정 제도의 예산 단가에 미칠 영향에 관한 사항과 부분적 계약특례제가 아니라 별도의 ODA 계약 법제의 필요성에 대한 문제일 것으로 보인다.
- 이에 대한 대응 논리는 단가 및 경비제도 조정은 ODA 예산 내에서 항목 조정의 문제로서 ODA 예산 규모 증대를 필요로 하는 것이 아니며, 조정은 생산성 향상 수준과 맞추어 단계적으로 이루어질 것이라는 점이다.
- 별도의 ODA 계약제도의 필요성과 관련해서는 현재의 분산된 ODA 계약제도의 운영 경험상 체계적 제도 마련이 ODA 사업의 효과적 수행에 불가결하다는 점이다.

셋째, 감사 당국의 입장에서 ODA 계약제도 개편에 대한 주요 관심과 대응 논리를 다음과 같이 분석하였다.

- 주요 관심은 회계관리에 관한 제도가 명료하게 규정되어야 할 것이며, 정산 관리의 지장이 재정의 낭비로 이어져서는 안 된다는 것으로 분석된다.
- 이에 대한 대응 논리는 ODA 사업 관리에 있어서 특성에 맞게 확실한 관리제도를 정립하기 위한 것이며, 협력단은 확실한 성과관리 체제의 운용으로 재정 사업의 효과성이 오히려 증대될 것이라는 점이다.

넷째, 협력정책 종합조정 당국의 입장에서 ODA 계약제도 개편에 주요 관심과 대응 논리를 다음과 같이 분석하였다.

- 주요 관심은 계약제도 개편이 개발협력사업의 효과성 제고에 확실하게 기여할 것인가에 대한 문제와 협력단 계약제도와 타 무상원조 기관 계약제도 연관성에 관한 데 있을 것이다.
- 이에 대한 대응 논리는 현행 국가계약법 체계에 의한 ODA 계약관리는 ODA 효과성 제고에 한계가 있어 이를 개선하기 위한 방안으로 계약제도를 개편하는 것이라는 점을 분명히 하는 것이다.

제 5 장 결론

무상원조사업은 국가 재정으로 개발도상국의 발전을 도와주는 일이다. 이는 지구촌 공동체의 기본 과제의 하나로서 공여 국가들이 OECD 개발원조위원회의 국제적 지침을 따르면서 실시하고 있다. 한국은 원조를 받던 나라에서 30여 년 전 원조를 공여하는 나라가 되어 지금까지 참여하고 있으며, 최근에는 정부가 원조 규모를 크게 늘려나가고 있다.

본 연구는 이러한 배경 하에서 ‘ODA 사업 특성에 부합하는 계약제도 적용과 제도개선 방안 연구’를 과제로 하고 있다. 본 연구의 기초는 다음과 같이 진행되었다.

- 첫째, 무상 개발협력사업의 특성을 1) 국가를 상대로 컨설팅을 중심으로 한 복합적인 과업의 수행이고, 2) 해외에서의 서비스이며, 3) 장기 계속성을 가지고 추진되는, 4) 고유의 공급망을 필요로 하는 사업으로 정의하였다.
- 둘째, 무상 개발협력사업을 규율하는 다양한 법 제도를 분류하고, 각각의 특징과 영향을 정리하였다.
- 둘째, ODA 계약제도에 관한 사례 조사로서, 계약특례제를 두고 있는 국내 기관 및 국내외 ODA 전문 기관을 대상으로 파악한 바, 전자의 경우 나름대로 사업 특성에 맞는 계약특례제를 운용하고 있었으며, 후자의 선진 공여국 원조기관의 경우 위의 ODA 특성에 부합하는 계약제도를 일찌감치 발전시켜온 사실을 파악하였다.

이상의 연구를 바탕으로 본 연구는 개발협력사업의 사업수행자 선정에 활용되고 있는 공모 제도의 활성화, 그리고 계약특례제도의 활용 방안을 검토하였다. 이와 관련해서는 공모제도 개선을 위한 공모제 운영 규정(안)을 제시하고, 더불어 협력단이 계약특례제를 보다 효과적으로 활용할 수 있도록 계약특례 세부 규정(안)을 제시하였다. 다만, 계약특례가 보다 효과적으로 한국국제협력단법 시행령에 따라 일부 법이 허용하는 한도 내에서 외교부장관 고시를 검토해 보는 방법도 있을 것이다.

또한, 정산과 회계 중심의 사업관리가 아닌 사업 산출물과 성과 중심의 관리 체제가 확립될 수 있도록 사후정산을 규정한 국가계약법령과 국제회의용역 표준계약서 도입 사례를 분석하였다. 물론, 국제회의용역은 개발협력사업과는 과업의 범위나 규모가 달라, 직접적인 비교가 어렵더라도, 이를 참고해 볼 수 있을 것이다.

사후정산의 제한을 위해 필요한 것은 투입 요소에 대한 검사가 아니라, 실제 계약을 통해 달성하고자 하는 계약 목적물의 공정률에 따라 대가를 지급하도록 하는 방식을 도입하는 것이다. 실제, 건설사업이나 SW 사업의 경우 이미 투입 요소를 바탕으로 대가를 지급하는 것이 아니라 기성을 기반으로 대가를 지급하고 있으며, 이를 검증하기 위한 방법으로 CM과 감리를 활용하고 있다. 이와 같은 방식으로 객관적으로 계약 목적물에 대한 검토와 승인 등의 절차가 이루어질 수 있도록 공정관리단 제도를 도입하게 된다면, 개발협력 컨설팅의 투입 관리 행정은 완화하고, 대가는 공정 기반으로 지급할 수 있도록 할 수 있을 것이다. 물론, 외부위원이 참여하는 공정관리단 제도를 도입할 경우, 운영상 다양한 문제가 야기될 수 있다. 따라서, 장기적으로는 공정

에 대한 관리와 검사는 협력단 자체적으로 주도권을 갖고 진행하는 것이 바람직할 것이다.

이 외에 개발협력사업의 대가 산정 기준의 합리성과 객관성이 강화될 수 있도록 하는 방법을 검토하였다. 개발협력사업에는 타 산업 분야와 같이 시장 조사를 바탕으로 한 대가 산정 기준이 부재하다. 이를 개선하기 위해 엔지니어링사업대가기준과 공공 디자인 용역 대가 산정 기준을 검토하고, 이를 바탕으로 협력단이 활용할 수 있는 단가 개편 방안을 제시하였다. 이와 관련하여, 개발협력사업 역시 타 산업 분야와 같이 법적으로 보장된 “대가 산정 기준” 마련을 위해 외교부 고시와 같은 방법으로 법률적 기반 확립 필요성을 확인하였다. 다만, 시장 조사 용역이나 단가 체계 개편은 그 자체로도 상당히 광범위한 내용으로 본 연구 용역에서는 타 분야가 채택하고 있는 방식과 법률적인 요건에 대해서만 다루었다. 차후, 협력단 차원에서 별도의 조사 필요 여부를 검토하는 것이 타당할 것이다.

아울러, 개발협력사업의 장기성 관점에서, 국가간 합의에 따라 장기간 실행되는 개발협력사업의 특성을 고려한 장기계약제도 도입 방안을 제시하였다. 이를 위해 방위사업법에 규정된 장기계약 제도를 분석하고, 이를 개발협력사업에 반영하기 위한 법령 개정 방안을 제안하였다.

마지막으로 위와 같은 법령 분석, 대안 제시 외, 개발협력사업의 발전을 위해 특성에 부합하는 계약서 운용과 계약조건 마련과 한국국제협력단법 또는 국제개발협력기본법 개정을 통한 법제화 과제를 제안하였다. 본 연구에서 검토한 장기계약, 사업자 선정방식, 공모 등에 의한 사업 추진, 해외 법령, 제도 등에 의한 특례, 대가 산정과 경비 지급, 성과 관리 등에 사항 등이 안정적 기반을 바탕으로 운영되기 위해서는 법령에 관련 내용이 명시되는 것이 필요한만큼 포괄적으로 법률 반영 방안을 제시하고, 주요 이해관계자와의 협의 방안을 제안하였다.

본 연구의 결과는 그간의 연구와는 큰 차별점이 있다. 바로 개발협력 사업을 관장하는 법률과 행정 제도 전반을 중심으로 연구를 진행하였다는 것이다. 개발협력사업의 수행 주체는 두 개 종류로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 개발협력사업의 기획과 주도권을 가진 협력단 또는 타 공공기관이다. 둘째는 이를 실제 현장에서 수행하는 민간기업이다. 이러한 관점에서 민간기업의 참여, 참여하는 전문가의 역량 개발, 그리고 기업의 성장 없이 개발협력 분야의 발전도 요원하다. 따라서, 본 연구는 주로 개발협력사업의 양 주체의 관점에서 기존의 법률과 한계점을 검토하고, 보다 선진적 개발협력 기반 구축을 위해 다양한 법률적, 제도적 개선 방안을 제시하였다. 물론, 이것으로 충분하지는 않겠으나, 본 연구가 거대한 전환의 시발점이 될 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

<국내 문헌>

- 한국국제협력단(2019). 『타 공여기관의 사업자 선정(조달)방식 연구』
- 국무조정실·한국조달연구원(2016). 『한국 ODA 조달시스템 평가 연구』
- 국무조정실·한국개발전략연구소(2023). 『민간부문의 국제개발컨설팅 활성화 방안연구』
- 외교부·한국조달연구원(2021). 『해외긴급구호체계 개선방안 연구』
- 한국국제협력단(2020). 『KOICA 국별협력사업 형성기획 및 종료평가 추진(조달) 방식 개선 연구』
- 조달청·한국조달연구원(2019). 『UN조달시장 진출전략 연구』
- 국무조정실 (2023), 『2023 국제개발협력 종합 실시계획』 44차 국제개발협력위원회
- 김대인·김대식 (2022), 『KOICA 조달에 있어서 장기계속계약의 적용타당성 및 운영방안 검토』, 미발간, 한국국제협력단
- 전승훈 (2022), 『한국의 개발원조와 개발컨설팅 산업 활성화』, 국제개발협력 2022년 11월 17권 2호 pp 3-28
- 전승훈 외 (2006), 『우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략』, 한국국제협력단
- 전승훈 외 (2011), 『국제개발컨설팅 산업 기반 구축』, 기획재정부
- 전승훈 외 (2017), 『KOICA DEEP 종합평가』, 한국국제협력단
- 한국엔지니어링협회 (2023), 『일본 컨설턴트 사업자 선정 및 대가제도』

<국외 문헌>

- Hughes, Kelvin (2020), Understanding the NEC4 Professional Service Contract, Routledge, London and New York
- DFAT. (2019). *Aid Programming Guide*.
- EU. (2014). *Public Procurement Directives*.
- OECD (2015), Reforming Public Procurement,
- OECD. (2015). *Recommendation on Public Procurement*.
- OECD. (2018). *2018 Report on the DAC Untying Recommendation*.

USAID. (2011). *Federal Acquisition Regulations (FAR)*.

USAID. (2018). “*Acquisition and Assistance Strategy*”

USAID. “*ADS 300, Agency Acquisition and Assistance (A&A) Planning*”

USAID. “*Mandatory Reference for ADS 300 – Senior Obligation and Alignment*”

USAID. “*USAID Acquisition Regulation(AIDAR)*” , *Partial Revision*, 2019

USAID. “*USAID Partners – Private Sector Engagement*”

USAID. “*Partnering for Impact – USAID and the Private Sector*”

World Bank. (2016). *Procurement Guidance : Standard Procurement Documents – An Overview for Practitioners*

World Bank. (2016). *World Procurement Framework*.

ADB. (2018), ‘*Strategy 2030 : Prosperous Inclusive Resilient Sustainable Asia and the Pacific*’, Asian Development Bank

ADB. (2023), *Annual Report 2023*

ADB. (2017), *Procurement Policy*

ADB. (2017), ‘*Procurement Regulations for ADB Borrowers: Goods, Works, Nonconsulting and Consulting Services*’

OECD. (2024), “*United States*”, in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing. (n.a.), Paris, <https://doi.org/10.1787/45472e20-en>

US Department of State and USAID. (2024), ‘*FY 2025 Annual Performance Plan*’

USAID. (2023), ‘*Agency Financial Report: Fiscal Year 2023*’

USAID. (2022), *Automated Directives System 304*

USAID. (2024), *Automated Directives System 201*

USAID. (2024), *Automated Directives System 300*

USAID. (2022), *Automated Directives System 302*

USAID. (2024), *Automated Directives System 303*

USAID. (2024), *Automated Directives System 101*

USAID, (2012), ‘*Choosing Between Acquisition and Assistance Instruments: A*

Mandatory Reference for ADS Chapter 216'

USAID. (2011), *The USAID Grant and Contract Process, A Basic Guide*

USAID. (n.a.), *'An Implementing Partner's Guide to Assistance Award Solicitation Methods'*

USAID. *Bureau for Management, Office of Acquisition and Assistance(M/OAA), 'Progress Report Fiscal Year 2023'*

USAID. (n.a.) *Understanding USAID Awards : "How to Work with USAID" Training Series*

DFAT : dfat.gov.au

DFID : www.gov.uk/government/organisations/department-for-internationaldevelopment

Grants.gov : www.grants.gov

OECD DAC : www.oecd.org/dac

UNOPS : www.unops.org/possibilities

World Bank : www.worldbank.org

JICA : www.jica.go.jp

USAID : www.usaid.gov

ADB : www.adb.org

www.adb.org/who-we-are/organization

www.adb.org/documents/recruitment-firms-individual-consultants-executing-agencies

www.acquisition.gov/far/part-16

www.un.org/en/about-us/specialized-agencies

www.usaid.gov/about-us/organization

www.usaid.gov/about-us/agency-policy

www.usaid.gov/about-us/agency-policy/series-300

www.usaid.gov/partner-with-us/grant-and-contract-process

한국국제협력단(KOICA) : www.koica.go.kr

EDCF : www.edcfkorea.go.kr

한국산업기술진흥원(KIAT) : www.kiat.or.kr

한국엔지니어링협회(KENCA) : www.kenca.or.kr

한국소프트웨어산업협회(KOSA) : www.sw.or.kr

조달청 조달정보개방포털 : data.g2b.go.kr

부록 I. 공모제도 개선을 위한 세부 규정(안)

공모제 운영 규정(안)

제1조(목적) 본 규정은 국제개발협력단법 제22조의2의 규정에 의한 공모제의 운영에 관하여 협력단의 각 사업 별 공모제 관련 규정에 대한 통칙을 정함을 목적으로 한다.

제2조(공모 요건) 공모는 다음 각호의 1에 해당할 수 있어야 한다.

1. 창의, 기술력 및 기획력을 바탕으로 수원국가의 개발협력 수요에 능동적이고 보다 효과적으로 대응할 필요가 있는 경우
2. 기왕의 개발협력사업 발굴 경로로는 기획하기 어려운 과업
3. 국별 또는 지역별 협력사업 또는 일반적 개발협력사업 프로그램 운영 방식에 대한 혁신에 기여할 수 있는 제안

제3조(공모 과업) ① 공모제의 제안에 부하는 과업은 다음 각호의 1에 해당하는 것으로 한다.

1. 프로젝트 또는 프로그램의 기획 또는 설계
 2. 예상되는 긴급 또는 당면 긴급 상황에 대한 대비 방안
 3. 투자·기술·금융 등의 접목에 의한 사업 기획
 4. 응용 기술의 개발 및 실천
 5. 기타 협력단이 필요하다고 하는 개발협력 과제
- ② 제1항의 과업은 제안의 내용이 기술적 전문성 또는 혁신성이 일정 수준 (예: 30 %) 이상이 되어야 한다.

제4조(공모방법) ① 제2조에 의한 공모는 일반경쟁입찰을 원칙으로 한다.

② 협력단은 공모의 과업이 분야에 대한 전문성, 기술성, 기획력이 특히 중요한 경우에 제8조에 의한 평가위원회의 심의를 거쳐 참여 자격을 자격 심사 또는 유사한 프로젝트에서의 과거 실적과 전문성을 바탕으로 제한하여 제한경쟁입찰에 의할 수 있다.

③ 협력단은 제2항의 잠재적 대상에 대하여 의사표시(Expression of Interests)를 바탕으로 입찰초청(Invitation for bid)을 발송할 수 있다.

제5조(제안 요청) ① 협력단은 법 제22조의2제1항에 따라 개별 사업의 제안을 공공·민간부문에 공모하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 공고해야 한다.

1. 공모 일정
2. 공모 참가 자격
3. 예정된 총사업비 및 해당 연도 사업비
4. 사업 시행 시기
5. 사업 선정 기준 및 방법
6. 그 밖에 개별 사업의 추진에 필요하다고 인정하는 사항

② 제안요청서는 프로젝트 요구 사항, 제공될 서비스 범위, 평가 기준 및 계약 조건에 대한 설명이 포함되어 있어야 한다.

제6조(가격 제안) 협력단은 제5조에 의한 제안요청시 과업의 성격상 가격 한도를 제시할 수 있으며, 경우에 따라서는 제안자에게 가격을 제안하는 재량을 부여할 수 있다.

제7조(기술평가) ① 제3조(공모 과업)의 각호에 해당되는 제안으로서 동 제안을 직접 실시하는 계획이 포함되지 않은 경우에 기술평가는 다음 각호의 기준으로 한다.

1. 컨설턴트로서의 경험 · 능력
2. 제안의 영향력 및 지속가능성
3. 제안의 실현성과 사업 수행 여건에 대한 이해

② 동 제안이 제3조(공모 과업)의 각호에 해당되는 제안으로서 제안을 직접 실시하는 계획을 포함하고 있는 경우에 기술평가는 다음 각호의 기준에 의한다.

1. 컨설턴트로서의 경험 · 능력
2. 제안의 영향력 및 지속가능성
3. 제안의 실현성과 사업 수행 여건에 대한 이해

4. 업무 종사 예정자의 경험 · 능력

③ 제1항 및 제2항의 기술평가는 정성 및 정량 평가로 구분하여 평가하고 이를 합산한다.

제8조(가격 평가) 제6조(가격 제안)에 있어서 가격 한도를 제시하고 제안자가 가격 제안을 한 경우에 제안 가격 평가 방법은 별도의 규정으로 정할 수 있다.

제9조(우선협상대상자 선정) ① 제안서는 대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정에 따라 기술평가 점수에 가격평가 점수를 합산한 가격에 의하여 우선협상대상자의 순위를 결정할 수 있다.

② 다만, 공모 과업이 기술성 및 전문성이 특히 중요하다고 평가되는 경우에는 평가위

원회의 결정에 의하여 일차적으로 기술평가에 의하여 협상대상자 순위를 선정하고, 이차적으로 가격평가 점수의 합산에 의하여 우선협상대상자를 선정할 수 있다.

제10조(협상 및 계약 체결) ① 협상은 비용에만 초점을 두는 것이 아니라 기술적 접근 방식을 개선하고, 서비스 조건을 확정하고, 회사 팀이 프로젝트에 전념할 수 있도록 하는 것에도 중점을 둔다.

② 계약 조건(가격 포함)에 대한 합의에 도달하면 계약은 해당 제안자에 수여된다. 협상이 실패하면 다음 순위의 제안자와 협상을 한다.

제11조(평가위원회) ① 공모 제안을 심의·평가하기 위하여 평가위원회를 둘 수 있다.

② 제1항의 평가위원회는 공모제를 운영하는 각 사업 프로그램 부서에서 개별적으로 구성하는 규정을 두어 운영할 수 있다.

부록 II. 계약 특례 추진을 위한 세부 규정(안)

해외 법령·제도에 따른 계약특례제 운영 규정(안)

제1조(목적) 본 규정은 국제개발협력단법 제22조의2 제4항 단서 규정에 의한 “국외에서 추진하는 사업으로서 현지 법령·제도 등으로 인한” 계약특례제의 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(특례의 요건) 본 특례제는 협력단이 국외에서 추진하는 사업으로서 현지 법령·제도 등으로 인하여 그 사업목적을 달성하기 위하여 불가피한 경우에 입찰 방법, 낙찰자 선정 및 계약 조건 등을 달리 정할 수 있다.

제3조(특례의 사안) 특례를 정할 수 있는 사안은 한국국제협력단법시행령 제13조의4 제3항의 규정에 따라 다음 각호와 같다.

1. 예정가격의 결정 기준 및 결정 방법
2. 국외공사계약
3. 계약보증금
4. 검사 기간 및 방법
5. 대가의 지급
6. 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정
7. 그 이외 외교부장관이 고시한 사안 (계약의 관리 및 대금의 지급)

제4조(예정가격의 결정 기준 및 결정 방법) ① 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제43조의3에 의하여 예정가격을 작성하지 아니할 수 있다.

② 예정가격 결정 기준으로서 현지 시장에서의 개발협력사업의 인력 투입 총 월 인원이 유사한 용역의 사업비를 참고하여 결정할 수 있다.

제5조(국외공사계약) ① 국외 공사계약을 할 때에는 현지의 주요 공여국 원조 기관 및 국제기구가 주로 계약 기준으로 하는 통화 또는 현지 통화로 계약할 수 있다.

② 국외공사는 현지 상황이 안정되어 있지 않을 경우 자재조달, 시공 등을 국제기구(UNOPS)와 위탁 계약을 체결할 수 있다.

제6조(계약보증금) ① 보증을 전문으로 하는 기관이 없는 경우 현지 상 관행에 따라 은행이나 보험사에서 발행하는 지급보증과 같은 형태 등으로 계약보증금을 대체할 수 있

다.

② 현지 거래 관행에 따라 필요한 경우 보증금액의 비율을 달리 적용할 수 있다.

③ 국내 사업자가 계약 당사자로 포함되어 있을 경우 국내 보증보험을 활용할 수 있다.

제7조(검사기간 및 방법) ① 현지의 주요 공여국 원조 기관 및 국제기구의 관행을 참고로 하여 검사의 기간 및 방법을 달리 정할 수 있다.

② 검사 또는 평가를 기술적인 전문기관에게 위촉할 수 있다.

③ 계약상대자의 계약 불이행 내용이 심각하고 중대한 경우 해당 계약상대자에 대한 협력단 사업 입찰참가자격을 제한할 수 있다.

제8조(대가의 지급) ① 대가의 지급은 주요 산출물 또는 주요 이벤트 별 검사 또는 평가를 바탕으로 단계별로 지급한다.

② 대가의 지급 기간은 현지 회계연도 및 관행에 따라 조정할 수 있다.

③ 계약금액의 집행에 있어서 협력단의 “용역사업 용역비 집행 및 정산 지침”에 의거하는 규정은 적용하지 아니한다.

제9조(물가의 변동으로 인한 계약금액의 조정) ① 인건비는 당초 계약서에서 정한 대로 확정하는 것으로 한다.

② 주요 투입 물자에 대한 물가 변동은 예비비의 범위 내에서 조정할 수 있다.

제10조(총액계약에 의한 성과 중심 관리) ① 사업의 계약은 총액 계약으로 하고 주요 산출물 또는 성과에 대한 검사 또는 평가에 따라 지급한다.

② 제1항의 규정에 맞추어 대가 지불을 하되, 필요한 회계 관리 및 요소 투입의 확인이 필요한 사항은 계약서에서 정한다.

부록 III. 사업 수행기관 설문조사 문항표

ODA 사업 수행기관 현황 및 사업참여 애로사항 조사

국제개발컨설팅협회(CAIND)

안녕하십니까?

본 조사는 한국국제협력단이 국제개발컨설팅협회에 의뢰하여 진행하고 있는 『코이카 ODA 사업 특성에 부합하는 계약제도 적용과 제도개선 방안 연구(2024.07~2024.11)』의 일환으로, 협력단 계약에 경험을 가진 기관들을 대상으로 계약 과정에서의 평가 의견 및 애로 사항을 파악함으로써, 협력단 ODA 계약제도의 발전 방안을 연구하기 위한 것입니다. 여러분의 계약 당사자로서의 의견은 향후 협력단 계약제도와 그 운영의 개선에 소중한게 쓰일 것입니다.

본 응답 결과는 연구를 위한 조사와 통계분석 목적으로만 활용될 것이며, 해당 응답 내용과 개인정보는 연구수행 이후 관련 법규에 따라 폐기될 것임을 분명히 밝힙니다. 본 조사는 9월 14일까지 진행될 예정이며, 조사에 참여하시는 분들에게는 추후 해당 연락처로 소정의 기프티콘을 발송 드릴 예정이오니 참고해 주시기 바랍니다.

연구책임자

국제개발컨설팅협회(CAIND) 회장 전승훈

[1] 기관 운영현황 (해당 선택지의 번호를 체크해 주세요)

1-1. 기관명: _____

1-2. 기관 성격

(1) 공공기관 (2) 대학 (3) 민간기업 (4) 개발NGO/협단체 (5) 기타 (_____)

1-3. 기관의 ODA 사업수행 경력:

(1) 0-3년 (2) 4-7년 (3) 8-12년 (4) 13-19년 (5) 20년 이상

1-4. ODA 사업수행 분야 (복수응답 가능)

(1) ODA 일반 (2) 교육 (3) 보건의료 (4) 공공행정 (5) 산업
(6) 교통 (7) 농림수산 (8) 수자원 및 위생 (9) 에너지 (10) 환경 및 기타

1-5. ODA 전담부서 직원: _____명

[측도 구분]

구분	절대 그렇지 않다	그렇지 않다	잘 모르겠다	그렇다	아주 그렇다
측도	①	②	③	④	⑤

[2] ODA 입찰 참여 과정에서의 계약 법령 준수 (해당 선택지의 번호를 체크해 주세요)

2-1. ODA 사업에 참여하기 위해 준수해야 하는 계약관계 법령의 수준이 적정하다. ① ② ③ ④ ⑤

2-1-1. ODA 입찰 참여 과정에서 불합리하거나, 불필요한 제도 또는 법령이 있다면 간단히 적어주세요.

()

2-2. ODA 사업 입찰에 참여하기 위해 필요한 행정절차의 수준이 적정하다. ① ② ③ ④ ⑤

2-3. ODA 사업 입찰에 참여하기 위한 절차가 공정하고 투명하다. ① ② ③ ④ ⑤

2-4. ODA 사업 입찰에 참여를 위한 준비 기간이 충분하다. ① ② ③ ④ ⑤

2-5. ODA 사업 법령 체계, 제도개선을 위한 귀하의 의견을 알려주세요.

()

[3] ODA 사업을 이행 과정에서 계약 법령 준수 (해당 선택지의 번호를 체크해 주세요)

3-1. ODA 사업의 원가 산정이 합리적으로 이루어져 있고 대가 지급이 적정하다. ① ② ③ ④ ⑤

3-2. ODA 사업 이행에 관하여 발주자와 사업자 간 역할과 책임의 분담이 명확하고 적정하다. ① ② ③ ④ ⑤

3-3. ODA 사업 이행의 특성을 반영한 법령, 제도가 충분하게 마련되어 있다. ① ② ③ ④ ⑤

3-3-1. ODA 사업 특성을 위한 어떤 제도가 필요할지 간단히 기록해 주세요.

()

3-4. ODA 사업 이행과 더 많은 사업자 참여 유도를 위해 필요한 법령이나 제도개선 사항이 있다면 간단히 적어주세요.

()

[4] ODA 사업의 사후관리 (해당 선택지의 번호를 체크해 주세요)

4-1. ODA 사업 성과와 그 목적을 달성하기 위한 법령과 제도가
충분히 마련되어 있다. ① ② ③ ④ ⑤

4-2. ODA 사업자 보호를 위한 법령, 제도가 충분하게 마련되어
있다. ① ② ③ ④ ⑤

4-3. ODA 사업의 적절한 관리를 필요한 법령이나 제도개선 사항이 있다면 간단히 적어
주세요.

()

이상으로 설문 조사를 마치며, 협조해 주셔서 대단히 감사합니다.

* 작성자명: _____ 직함: _____ 경력: _____ 년
연 락 처: (핸드폰) _____ (이메일) _____
- 끝 -

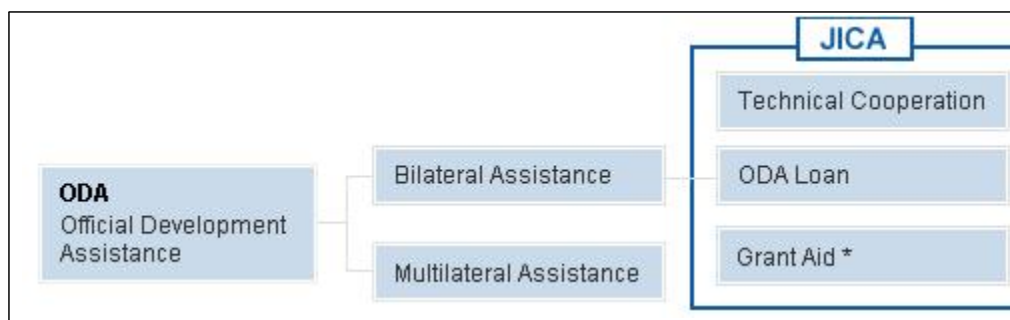
부록 IV. 해외 원조기관 사례분석

1. 일본 JICA 사례

1.1 기관 개요

현재의 일본 국제협력단(Japan International Cooperation Agency: JICA)은 1974년 제정된 일본국제협력단법에 의해 설립되었으며, 개발협력 파트너 국가들에 대한 경제사회 발전과 회복, 경제 안정 지원 등을 통해 국제협력증진과 일본 및 세계 경제의 건전한 발전을 추진하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 2023년 1월 기준 총 직원 수는 1,968 명이며, 자본금은 8조 4,260억 엔(2024.1 기준)으로 세계 96개국에 현지사무소를 운영하고 있으며, 139개 개발협력 파트너 국가들과 협력사업을 하고 있다.

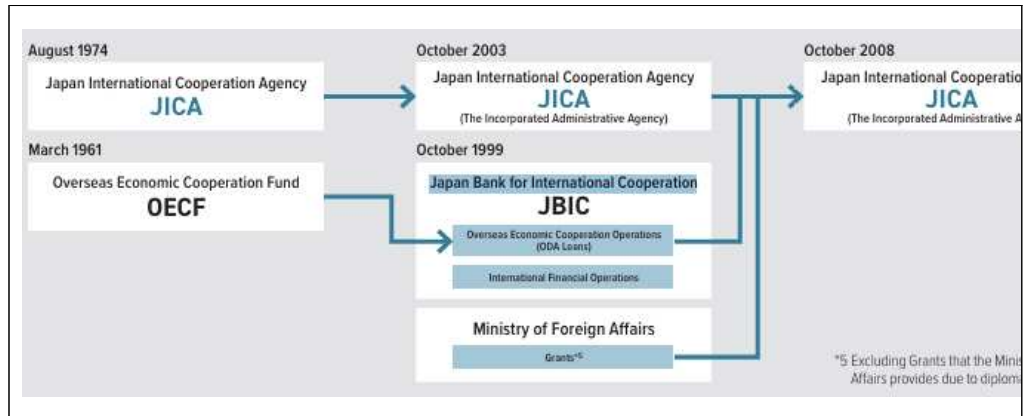
[그림 4-2] 일본국제협력단(JICA) ODA 지원체계



자료 : <https://www.jica.go.jp/>

JICA는 정부, 국제기구, 비정부기구(NGOs), 민간기업 등과 협업하여 개도국의 경제사회 발전을 지원하기 위한 공적개발원조(ODA)를 지원하고 있다. JICA의 ODA는 주로 양자 및 다자 ODA로 구분되며, 기술협력(T/A), 양허성 차관, 무상원조 등을 시행하고 있다. 2022 회계년도 기준 각 부문별 지원 규모는 기술협력(T/A) 1,752억엔, 양허성 차관 및 투자 2조 4,506억엔, 무상원조 1,192억 엔을 기록하고 있다. JICA 약사를 살펴보면 1974년에 무상원조와 기술지원을 담당하는 JICA(Japan International Cooperation Agency)를 설립하였으며, 그 이전인 1961년에 양허성 차관을 담당하는 해외경제협력기금(Overseas Economic Cooperation Fund: OECF)을 설립하였다. 해외경제협력기금(OECF)은 1999년에 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)으로 개편되었으나, 2008년에 일본 국책금융기관들의 개편과정에서 일본국제협력단과 통합되었다.

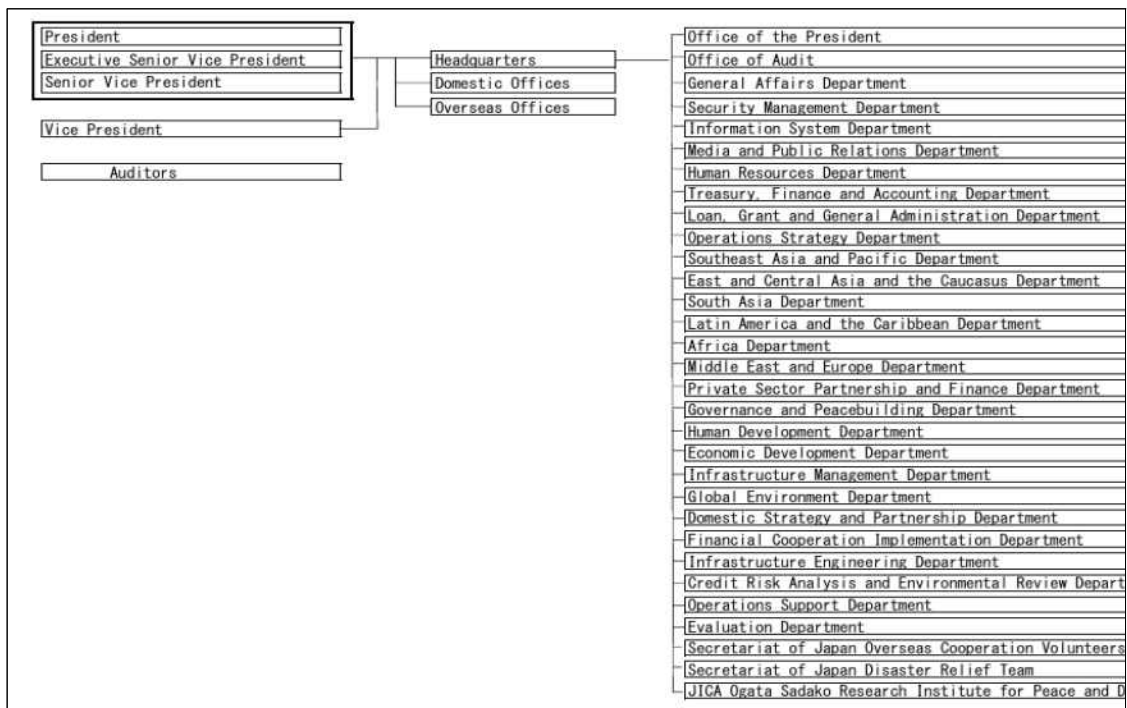
[그림 4-3] 일본국제협력단(JICA) 변천사



자료 : JICA Annual Report 2023.

일본국제협력단(JICA)의 행정조직은 지역별 사업부 체제와 기능별 사업부 체제가 혼합되어 있다.

[그림 4-4] JICA 행정 조직도



자료 : <https://www.jica.go.jp/>

1.2 일본의 계약 관련 법령

일본 내 국가의 계약을 규율하는 기본법은 회계법¹⁶⁾으로 한국의 국가를 당사자로 하는

16) 會計法(昭和22年法律第35号)

계약에 관한 법률(약칭 국가계약법)과 유사한 기능과 역할을 하고 있다. 회계법 제29조의3은 계약의 방법으로 일반적으로 일반경쟁을 원칙으로 하면서 지명경쟁, 수의계약 순으로 규정하고 있다. 회계법 제29조의3을 상세히 보면 다음과 같이 계약 관련 내용을 상술하고 있다.

- 계약담당관 및 지출 부담행위 담당관(이하 「계약담당관 등」이라 한다.)은 매매, 대차 계약 등의 계약을 체결하는 경우에는 제3항 및 제4항에 규정하는 경우를 제외하고 공고하여 경쟁입찰을 하여야 한다.
- 전항의 경쟁에 참가하려는 자에게 필요한 자격 및 공고의 방법 그 밖에 경쟁에 대해 필요한 사항은 법령으로 이를 정한다.
- 계약의 성질 또는 목적에 따라 입찰참가자가 적어 제1항의 경쟁입찰에 불일 필요가 없는 경우 및 경쟁입찰이 불리한 것으로 인정되는 경우에는 법령이 정하는 바에 따라, 지명경쟁을 실시한다.
- 계약의 성질 또는 목적이 경쟁을 허용하지 아니하는 경우, 긴급 상황이라 경쟁에 불일 수 없는 경우, 경쟁에 붙이는 것이 불리하다고 인정되는 경우 등에 있어서는 법령이 정하는 바에 따라 수의계약을 실시한다.
- 계약의 예정가격이 소액인 경우 및 법령으로 정하는 경우에 제1항 및 제3항의 규정에 관계없이 법령이 정하는 바에 따라 지명경쟁 또는 수의계약을 할 수 있다.

일본 내 계약을 규율하는 여타 대표적인 법률은 지방자치법¹⁷⁾이다. 지방자치법에서는 지방공공단체의 계약체결, 계약이행, 장기계속계약 등 계약에 관한 사항을 규정하고 있으며, 제234조에서 매매, 대차(소비대차, 사용대차) 계약 등의 방법으로 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 또는 대여방법을 언급하고 있다. 지방공공단체에서의 조달은 그 재원이 세금이므로 저렴한 양질의 제품을 조달해야 하며, 발주는 불특정 다수의 참가자를 모집하는 조달 방법인 「일반경쟁입찰」이 원칙이다. 그러나 일반경쟁입찰의 경우 조달준비에 많은 행정적 비용과 시간이 필요해 결과적으로 당초 조달 목적을 달성할 수 없게 되는 등의 폐해가 발생할 수 있어, 지명경쟁입찰이나 수의계약에 의한 조달이 예외적으로 인정된다. 지역 활성화의 관점에서는 현지 기업이 수주하여 지역경제에 공헌하는 것도 요구되고 있다. 입찰에 참가하는 자의 자격요건에 대해서 사업소 소재지를 요건으로 정할 수 있으며, 또한 종합평가방식에 의한 입찰에서는 일정한 지역공헌의 실적 등을 평가항목으로 설정하는 것이 허용되고 있어 이들 지역 기업의 수주기회 확보를 유도하고 있다. 이러한 일본 내 계약 관련 법령들은 일본의 ODA 관련 계약제도를 관장하는 기본규정들이 되고 있다.

[표 4-7] 지방공공기관의 입찰계약제도

구분	주요 특징
일반경쟁입찰	- 공고에 의해 불특정 다수의 사람을 대상으로 공개경쟁입찰을 실시하여, 가장 유리한 조건으로 신청을 한 기업(사람)을 선정하여 계약하는 방법

17) 地方自治法(昭和22年法律第67号)

지명경쟁입찰	- 지방공공단체가 능력, 신용 등에 대해 적절하다고 인정하는 특정 다수를 지명하고 그 특정 참가자를 대상으로 입찰을 실시하여 계약을 체결하는 방식
수의계약입찰	- 지방공공단체가 경쟁에 의하지 않고, 임의로 특정 사람(기업)을 선정해 계약을 체결하는 방법
희망제 지명경쟁입찰	- 수주를 희망하는 사업자 중에서 발주자가 입찰의 참가자를 선정해 경쟁입찰을 실시하는 방식. 발주자에 따라서 “공모형 지명경쟁입찰”이라는 명칭을 사용. 사업자는 입찰 전에 기술자료 등의 제출을 요구받고 발주자는 그 자료를 바탕으로 사업자의 기술력 심사 실시. 기술력 심사 결과 발주자로부터 지명이 없으면 참가할 수 없음.
기획경쟁입찰	- 불특정 다수 기업 중 정해진 주제의 기획서 제출을 요구해 가장 적절한 제안을 한 기업과 계약하는 방식. 발주자에 따라 proposal 방식, Competition 방식이라고 명칭을 사용. 기획 내용이 평가의 대상이 되므로 가격에 의한 경쟁이 이루어지는 입찰에 비하여 이익률이 높아지는 경향 있음.
Open Counter	- 입찰 조건을 일정 기간 공시해 제출된 견적 중에서 가장 유리한 조건을 제출한 입찰자와 발주자가 계약하는 방식. 입찰 공고일부터 응찰 일까지의 기간이 비교적 짧아 물품 구입, 인쇄물 발주 등에 주로 사용.
공모형경쟁입찰	- 입찰 희망자 중 일정한 조건을 만족하는 입찰자를 선정해 그중에서 가장 유리한 조건을 제출한 입찰자와 발주자가 계약하는 방식. 입찰을 희망하는 모든 사업자가 참가할 수 있는 것은 아니라는 점에서 일반경쟁입찰이나 Open Counter와 상이

자료 : 한국엔지니어링협회, 일본컨설팅트 사업자 선정 및 대가제도, 2023.12

국가의 계약제도와 JICA와 같은 독립행정법인의 계약제도는 여러 가지 점에서 차이가 존재한다. 국가의 계약사무는 「예산법」, 「예산결산 및 회계령」 등에 근거하여 행해지고 있는 반면에, 독립행정법인은 계약에 관한 사항이나 회계에 관한 사항에 대해 독립행정법인마다 규정을 정하여 주무장관에게 신고하는 것으로 되어 있다. 또한 국가의 회계제도와 달리 독립행정법인은 예산의 단년도주의 계약없이 여러 해에 걸친 계약을 체결하는 것도 가능하며, 독립행정법인의 회계제도는 국가와 다를 뿐만 아니라 독립행정법인 전체에 일률적인 제도가 적용되지 않는다. 또한 독립행정법인들은 일반 경쟁계약에 있어서의 공고기간이나 지명경쟁계약 한도액, 수계의 요건, 예정가격의 생략에 관한 취급 등에 관하여 국가보다 완만한 기준을 마련하고 있다는 점에서도 차이가 있다.¹⁸⁾

JICA의 계약에 관한 사항은 「독립행정법인국제협력기구법 회계규정」(이하 JICA 회계규정)에서 규율하고 있다. 「JICA 회계규정」은 총 9장, 42개조로 구성되어 있는데, 이 중에서 제5장(제21조에서 제32조까지)에서 계약에 대해서 규정을 두고 있다. 제5장은 계약의 방법(제21조), 지명경쟁의 요건(제22조), 수의계약의 요건(제23조), 견적서의 징구(제24조), 예정가격(제25조), 계약서의 작성(제26조), 계약서의 기재사항(제27조), 보증금(제28조), 감독 및 검사(제29조), 검사조서의 작성(제30조), 부분지급한도(제31조), 타규정에의 위임(제32조) 등에 대해서 규정을 두고 있다.

18) 김대인 · 김대식 (2022), pp. 49-50

JICA는 「독립행정법인통칙법」의 적용을 받는 ‘독립행정법인’에 해당하기 때문에 독립행정법인에 적용되는 계약제도는 JICA에도 원칙적으로 적용된다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 관심 있게 볼 계약제도로 ‘다년도계약’을 들 수 있다. 독립행정법인은 국가의 경우와 같은 예산의 단년도주의의 제약이 없기 때문에 다년도계약을 체결하는 것이 가능하다. 그러나, 예를 들면 정보시스템의 조달에 있어서, 복수년의 임차를 전제로 한 계약을, 단년도마다의 수의계약으로서 매년도 계약 갱신하고 있는 것 등도 볼 수 있다. 또한, 복수년 계약을 도입하고 있는 경우에서도 그 대부분은 임차계약이며, 적용범위도 한정되어 있는 상황이다. 이 때문에, 수의계약 재검토 계획의 달성을 위해, 계약기간을 복수년으로 함으로써, 경비절감, 서비스계약의 서비스의 질의 향상, 계약 사무의 합리화 등을 도모하는 것을 목적으로 다년도계약의 도입·확대에 임하는 독립행정법인도 많다.

결론적으로 보면, KOICA와 일본 JICA의 다년도사업관련 계약제도를 비교해보면 다음과 같은 차이가 있음을 알 수 있다. 첫째, 일본의 ‘독립행정법인’은 우리나라의 ‘공공기관’에 비해 자신의 실정에 맞는 계약관련규정을 제정할 수 있는 재량이 보다 넓음을 알 수 있다. 우리나라의 경우에는 원칙적으로 국가계약법령을 준용하도록 하고 있지만, 일본은 그러한 규정은 없으며 독립행정법인이 자율적으로 제정한 규정을 신고하면 되도록 하고 있기 때문이다. 이러한 근본적인 입법적인 차이로 인해 JICA는 KOICA에 비해 다년도사업관련 계약제도에 있어서 보다 탄력성 있게 대응할 수 있음을 알 수 있다. 둘째, 우리나라는 단년도예산제도가 국가뿐만 아니라 공공기관에도 적용되지만, 일본의 경우에는 국가에 적용되는 단년도예산제도가 독립행정법인에게는 적용이 안 된다는 점도 중요한 차이점으로 볼 수 있다. 이러한 차이로 인해 독립행정법인은 복수의 회계연도에 걸치는 ‘다년도계약’의 체결이 가능함을 알 수 있다. JICA도 이러한 다년도계약의 체결에 관한 근거규정을 두고 활용하고 있음을 알 수 있다.¹⁹⁾

1.3 일본 ODA 관련 계약제도

1.3.1 ODA 발주제도

일본 ODA 관련 컨설턴트 등을 고용하는 계약이란 법인 및 개인을 대상으로 기초 정보 수집, 확인조사, 기술협력 프로젝트, 개발계획 조사형 기술협력 등 주로 해외에서 실시하는 JICA 사업을 수행할 수 있는 고도의 전문적 기술을 가지는 민간기업, 대학, 단체, 개인 등과 계약하는 것을 의미한다. 계약은 주로 기획경쟁과 일반경쟁입찰(종합평가낙찰방식) 방식을 주로 사용한다.

컨설턴트 고용을 위한 입찰은 기획경쟁(기존 제안서 방식, QCBS, 단독형)과 일반경쟁입찰로 구분할 수 있으며, 일반경쟁입찰은 종합평가낙찰방식으로 사업자를 선정하는 것을 원칙으로 하고 있다.

[표 4-8] 일본 ODA 컨설턴트 선정 방식

계약 구분		주요 내용
기획 경쟁	기존	경쟁 참가자가 제출하는 제안에 따라 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가. 다만, 평가점이 1위와 2위 이하의 차이가 적은 경

19) 김대인 · 김대식 (2022), pp. 55-56

	(종래)	우에만 제출된 견적 가격을 추가하여 평가
	QCBS	경쟁 참가자가 제출하는 제안에 근거해 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가한 기술평가점을 통해 우선협상 순위를 결정하고, 견적서의 견적액에 근거한 가격평가점의 종합점에 의해 평가·선정
	단독형	경쟁 참가자가 제출하는 간이제안서에 따라 기획, 기술 제안, 경쟁 참가자 1명의 능력 등을 평가
일반경쟁입찰		경쟁 참가자가 제출하는 제안에 근거해 기획, 기술 제안, 능력 등을 평가한 기술평가점수와 입찰서에 기재된 입찰 금액에 근거한 가격평가점수를 합산한 종합점수에 따라 낙찰자를 결정

자료 : 한국엔지니어링협회, 일본컨설팅트 사업자 선정 및 대가제도, 2023.12

기획 경쟁으로 계약의 상대방을 선정하는 경우의 협상 순위 결정에서는 기술평가점과 가격평가점을 합산한 종합평가점이 높은 순서로 경쟁 참가자의 협상 순위를 결정한다. 다만, 업무실시계약(단독형) 및 조달 담당 부장이 부적당하다고 판단하는 경우에는 가격평가점의 합산을 하지 않을 수 있다. 제안서 평가는 컨설턴트 과거 실적 평가를 제안서 등의 평가에 반영하는 것으로 한다. 제안서 및 견적액을 평가한 결과 가장 높은 종합평가점이 동점일 경우 기술평가점이 높은 경우를 우선협상권자로 한다. 다만, 기술평가점도 동점이었을 경우 추첨에 의해 협상 순위를 결정하는 것으로 하고 평가업무에 무관한 직원이 추첨을 한다. 단, 전자입찰시스템으로 가격을 개찰하는 경우는 전자입찰시스템으로 추첨을 행한다.

종합평가낙찰방식에 의해 계약의 상대방을 선정하는 경우 “가격 및 그 외의 조건이 기구에 있어서 가장 유리한 것”의 판단은 다음의 기준에 의한다. ① 가격점수와 기술점수의 합계점수에 의해 판단하는 것으로 한다. 다만, 기술점수가 설명서에서 명시하는 기준점수(100점 만점 중 60점)를 하회하는 제안은 실격으로 한다. ② 가격점수와 기술점수의 비율에 대해서는 원칙적으로 가격 30%, 기술 70%로 하지만 사안에 따라 가격 20%, 기술 80%, 또는 가격 10%, 기술 90%로 할 수 있다.

1.3.2 예정 가격의 산정 방법

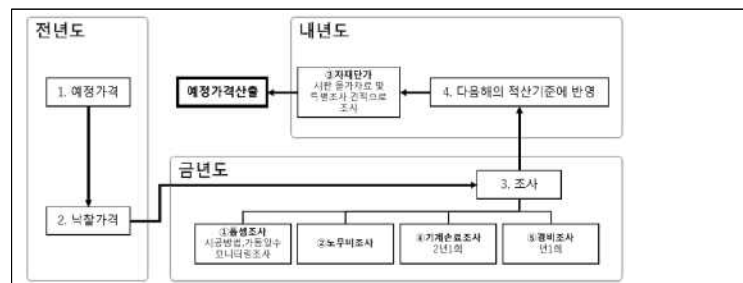
예정가격은 입찰이나 수의계약을 실시하는 국가 또는 지자체에서 있어서 견적금액에 해당하는 것으로 예결법령에 반드시 예정가격을 정하도록 의무화하고 있다. 예정가격은 원칙적으로 「예정가격조서」에 기재하지만, 일정 금액을 넘지 않는 계약은 예정가격조서를 생략(관공서의 경우 일반적으로 100만엔 기준)한다. 예정가격은 원칙적으로 공사원가에 인건비 등을 더한 총액으로 작성되지만, 신문이나 잡지 등의 정기구독요금, 광열비, 수도요금, 전화 요금처럼 일정 기간 지속하는 계약의 경우 예외적으로 단가로 예정가격을 정할 수도 있다. 예정가격의 작성은 적절한 계약을 하기 위함으로 경쟁입찰에서는 사전에 예정가격을 공개하지 않도록 한다.

예정가격은 계약금액 기준으로도 이용되며 특히, 경쟁입찰에서 예정가격이 입찰금액의 상한이 되어 예정가격을 초과한 금액으로는 낙찰할 수 없다. 국가 지급의 원인이 되는 계약 중 법령으로 정하는 것에 대하여 상대방이 될 자의 입찰과 관련된 가격에 의해서는 그 자에 의하여 해당 계약의 내용에 적합한 이행이 되지 아니할 우려가 있다고 인정되는 때 또는 그 자와 계약을 체결하는 것이 공정한 거래질서를 문란하게

될 우려가 있어 현저히 부적당하다고 인정되는 때에는 법령이 정하는 바에 따라 예정가격제한 범위 내의 가격으로 입찰에 참가한 자 중 최저가격을 제출한 자를 계약 상대방으로 할 수 있다. 예정가격의 산정방식에는 원가회계방식과 시장가격방식이 있다.

원가계산방식은 공공공사나 제조·용역 등의 예정가격 계산에 사용되는 계산 방식으로 사양서나 설계서를 기준으로 작업 내용이나 인원을 산출하고, 적산하여 예정가격을 결정한다. 이전에는 적산가격의 품셈에 의해 예정가격을 인하하는 경우가 일반적이었지만 「공공공사의 품질 확보 촉진에 관한 법률」이 개정되어 품셈의 금지가 명기되어 현재는 계산된 예정가격²⁰⁾을 그대로 사용하는 것이 의무화되어 있다. 시장가격방식은 주로 물품 구입 계약 등에 활용되는 계산 방식으로 과거의 같은 계약이나 견적서 등을 참고로 정가에서 일정 금액을 할인한 금액을 예정가격으로 결정한다.

[그림 4-5] 예정가격 산정 방법



자료 : 국토교통성, 予定価格の算定の仕組みについて

1.3.3 ODA 컨설턴트/사업자 선정 방법

컨설턴트 고용 시 JICA는 덤핑 방지를 위하여 일반경쟁입찰의 경우 JICA 예정가격의 80% 금액을 하한금액으로 정하고 있다. 즉, 경쟁입찰 참가자가 상한액의 80% 미만의 견적액을 제안한 경우에는 상한액의 80%를 견적액으로 간주하여 가격점수를 산출하고, 상한액의 80% 미만액이 최저 견적금액일 경우 다음 계산식에 의해 가격점수를 산출한다.

- 최저 견적액 : 가격평가점수 = 100점
- 그 외의 견적액(N) : 가격평가점 = (상한액×0.8)/N×100

기획경쟁입찰의 경우 가격점수의 산정은 최저견적가격을 100점, 그 외의 가격은 최저견적가격을 그 외의 가격으로 나누어 100을 곱하여 계산한다.

- 가격평가점수 = 최저견적가격 = 100점
- 가격평가점수 = (최저견적가격/그 외 가격)×100

20) 예정가격(공공 공사 경우) = 재료비·노무비·기계비·경비·외주비 등의 합계

1.3.4 제안서 평가의 내용

제안서 평가는 크게 컨설턴트 등 법인으로서의 경험과 능력, 업무실시방침 등 업무종사 예정자에 대한 경험과 능력으로 구분한다. 컨설턴트 등 법인으로서의 경험 능력은 10점, 업무실시방침 등은 40점, 업무종사 예정자의 경험 능력은 50점 가중치를 부여한다.

[표 4-9] 제안서 평가 항목 및 점수

평가 항목	배점
1. 컨설턴트 등 법인으로서의 경험·능력	(10)
① 유사한 업무 경험	6
② 백업 체제 등	4
2. 업무실시방침 등	(40)
① 기본방침 정확성	18
② 구체성 및 현실성	18
③ 요원 계획 등 타당성	4
3. 업무종사 예정자 경험·능력	(50)
① 유사한 업무 경험	18
② 대상 국가 등 업무 경험	5
③ 어학력	8
④ PM 경험 (프리젠테이션 포함)	12
⑤ 기타 (학위, 자격 등)	7

[표 4-10] 컨설턴트 등급 기준

등급	업무 내용
특호	조달·과건 담당 부장이 특별히 인정하는 업무
1호	지극히 고도의 전문가 업무 (정책고문 업무, 고도의 대규모 기술 협력 프로젝트의 수석 고문 업무 등)
2호	고급 전문가 업무(표준 기술 협력 프로젝트의 최고 고문 업무, 고급 기술이전을 위한 전문가 업무 등) JICA 직역의 조사 업무 중 고도의 조사·분석 능력을 필요로 하는 분야의 조사 업무
3호	일반 전문가 업무, JICA 직역 조사의 일반적인 조사 업무
4호	간단한 정보 수집·분석 업무, 시공 감리에 걸리는 지원 업무
5호	상사의 지시하에 실시하는 업무
6호	상사의 지시하에 기초적 자료를 작성하는 업무

1.3.5 컨설턴트의 등급 기준 및 보상 단가

컨설턴트 계약에 있어 업무 내용에 따른 등급 기준은 특호 및 1호~6호로 구분한다. 대

형 프로젝트의 판단 기준은 80명/month 이상의 업무 규모를 대상으로 한다. 5호 및 6호에 대해서는 상사의 지시를 전제로 하는 업무이므로 단독형 업무실시계약에는 적용하지 않는다. 컨설턴트의 보상 단가는 일반 지역과 분쟁영향국가를 구분하여 책정하며 그 규모는 [표 4-11]와 같다.

[표 4-11] 컨설턴트 보수 기준 (월 상한액)

등급	통상국가	분쟁영향국가 및 지역
특호	4,609,000엔	4,993,000엔
1호	4,363,000엔	4,727,000엔
2호	3,828,000엔	4,147,000엔
3호	3,397,000엔	3,680,000엔
4호	2,788,000엔	3,020,000엔
5호	2,191,000엔	2,373,000엔
6호	1,945,000엔	2,107,000엔

1.3.6 한·일간 엔지니어링 사업대가의 구성 항목 비교

항목	한국 ^{주1)}	일본(2010년 이전) ^{주2)}	일본(2011년~현재) ^{주3)}
	실비정액가산방식	표준적산방식	표준적산방식
직접인건비	투입인원수×노임단가	투입인원수×노임단가	투입인원수×노임단가
직접경비	실제 투입비용 국내출장여비=비상주 직접인건비의 10% 주재비=상주 직접인건비의 30%	적상계상	적상계상
제경비	직접인건비×110~120%	직접인건비×120% ※ 재단법인에 위탁하는 경우 100% 계상	-
기술료	(직접인건비+제경비) × 20~40%	기술경비=(직접인건비 +제경비)×20~40% ※ 업무 난이도에 따라 설정	-
기타원가	-	-	직접인건비×a/(1-a) *a:업무원가(직접경비 적상계상 제외)에

			차지하는 기타 원가 비율 35%
일반관리비 등	-	-	(직접인건비+직접경비 +기타원가) × b/(1-b) *b : 업무가격에 차지하는 일반관리비 등 비율 35%

주 1) 한국 : 산업통상부 엔지니어링 사업대가의 기준, 민간기업 경우

주 2) 일본(2010년 이전) : 토목 설계업무에 있어서 새로운 적산방법에 대해서(土木設計業務における新たな積算手法について), 국토교통성

주 3) 일본(2011년~현재) : 설계업무 등 표준적산기준서(設計業務等標準積算基準書), 국토교통성

2. 미국 USAID

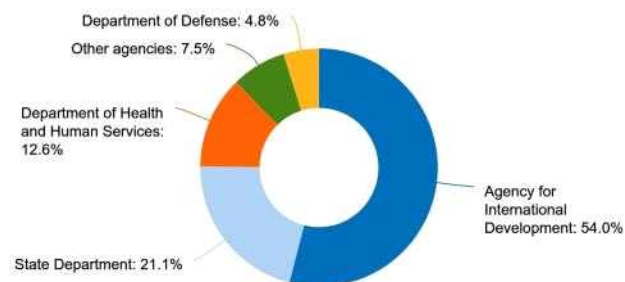
2.1. 기관 개요

미국 국제개발처(USAID)는 1961년 케네디 행정부가 해외원조법(Foreign Assistance Act)을 제정하면서 설립된 후 미국의 외교 및 대외원조 정책의 중추를 담당해온 양자 원조기관이다. 미국은 전 세계에서 가장 대규모의 원조를 제공하는 나라이며 USAID는 그중 절반을 조금 넘는 비중을 차지하고 있다.

[표 4-12] 미국 원조 공여
기관별 집행액(백만불)

기관	2022년 집행
USAID	33,070
국무부	12,919
보건복지부	7,686
국방부	2,960
기타기관	4,564
계	61,199

[그림 4-6] 미국 원조 공여 기관별 집행액 비중
(2022년)



자료 : OECD (2024), “United States“, in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/45472e20-en>

미 국무부와 USAID의 합동전략계획(Joint Strategic Plan)에 따르면 미 정부와 USAID는 2022~2026회계연도 기간 중 총 다섯 가지의 전략 목표를 설정하여 중점적으로 추진할 것임을 밝히고 있다.

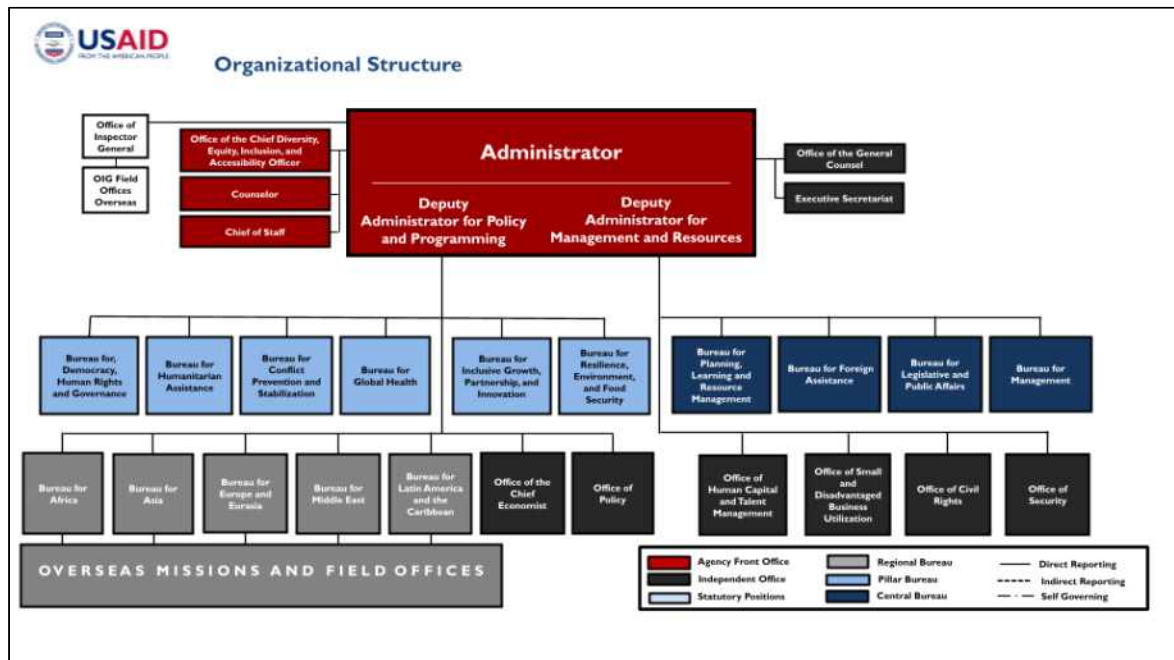
[표 4-13] 미 국무부 및 USAID의 5대 정책목표(FY2022-2026)

Goal 1 : 미국의 리더십과 동맹 주도	Renew U.S. leadership and mobilize coalitions to address the global challenges that have the greatest impact on Americans security and well-being
Goal 2 : 미국과 세계의 번영	Promote global prosperity and shape an international environment in which the United States can thrive
Goal 3 : 민주적 가치와 인권	Strengthen democratic institutions, uphold universal values, and promote human dignity
Goal 4 : 외교 및 개발 관련 역량 강화	Revitalize the diplomatic and development workforce and institutions
Goal 5 : 미국 시민에 대한 봉사	Serve U.S. citizens around the world and facilitate secure international travel.

자료 : 미 국무부 및 USAID의 ‘FY 2025 Annual Performance Plan’

USAID의 최고책임자인 개발처장(Administrator)은 대통령이 임명하고 상원이 인준한다. 원조정책 수립과 실행을 담당하는 처장보(Deputy Administrator) 1인과 경영관리 및 경영지원을 담당하는 처장보 1명 등 총 2명의 처장보가 있다. 2023년 현재 USAID에는 총 10,607명이 근무 중이며, 이중 미국 내 근무자는 3,819명, 해외근무자는 6,788명이다.²¹⁾

[그림 4-7] USAID 조직도



자료 : <https://www.usaid.gov/about-us/organization>

21) 자료출처 : ‘Agency Financial Report: Fiscal Year 2023’, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-11/USAID_2023AFR_508.pdf

경영관리/경영지원 담당 처장보 산하의 경영국(Bureau for Management)은 USAID의 예산, 구매, 재무, IT, 정책, 평가 및 해외사무소 지원 활동 관련 행정 업무 지원 등 다양한 업무를 맡고 있다. 경영국 산하 ‘조달 및 원조실(Office of Acquisition and Assistance, M/OAA)’에서 USAID의 조달(procurement) 전반을 담당한다.²²⁾

[표 4-14] USAID 경영국(Bureau of Management)의 조직 구성

- 부처장보실(Office of the Assistant Administrator)
- 조달 및 원조실(Office of Acquisition and Assistance)
- 최고재무책임자실(Office of the Chief Financial Officer)
- 최고정보책임자실(Office of the Chief Information Officer)
- 경영정책/예산/집행실(Office of Management Policy, Budget and Performance)
- 경영서비스실(Office of Management Services)

자료 : USAID(2024), ‘ADS Chapter 101: Agency Programs and Functions’

‘조달 및 원조실’은 USAID의 조달 및 원조 시스템의 관리 책임을 가진 실장(Office of the Director (M/OAA/OD))과 13개의 과(division)로 구성되어 있다. 조달 및 원조실의 실장(Director)은 USAID의 최고 조달책임자(Chief Acquisition Officer(CAO))이자 선임구매역(Senior Procurement Executive (SPE))의 역할도 담당한다. 최고조달책임자로서 효율적인 조달정책 및 절차의 수립과 집행을 책임지며, 선임 구매역으로서는 구매 가이드라인 개발, 구매 관련 부서의 업적평가, 구매 담당 인적 자원관리 업무 등도 맡고 있다. 한편, 실장은 USAID의 A&A 옴부즈맨 기능도 관할하는데, 동 기능은 구매 관련 문제 발생시 외부 이해관계자가 공식 민원을 제기하는 창구 역할을 한다.

2.2 조달 관련 규정 체계

USAID는 Automated Directives System(ADS)이라는 규정에 따라 운영되는데 이 규정에는 USAID의 조직과 기능, USAID의 프로그램 내용과 그 운영을 관할하는 정책과 절차가 포함되어 있다. 6개의 기능에 따라 대분류되며 총 200개 이상의 장(chapter)으로 구성되어 있다.

22) USAID는 2명의 처장보 산하에 15개의 국(Bureau)이 있는데, 그 기능에 따라 각각 Regional Bureau(5개), Pillar Bureau(6개), Central Bureau(4개)로 나눈다. 경영국(Bureau of Management)은 Central Bureau로 구분된다. USAID의 본사에서는 Bureau 내부에 Office를 두며, Office 내부에 Division, Division 내부에는 Branch를 둔다. 워싱턴 본사의 경우, 국(Bureau)에 속하지 않는 독립 Office들도 9개 있는데, 인사과, 비서관, 법무과 등이다. 해외에 소재하는 해외사무소는 Mission이라 불린다. 해외사무소(Mission), 지역국(Regional Bureau), Pillar Bureau, 독립과(Independent Office) 등 원조 사업을 진행하는 사업부서는 Operating Unit(OU)이라고 통칭하기도 한다.

[표 4-15] Automated Directives System의 대분류

구 분	주요 내용
Series 100	조직구조 및 법률체계(Agency Organization & Legal Affairs)
Series 200	프로그램(Programming)
Series 300	조달 및 원조(Acquisition & Assistance)
Series 400	인적자원 관리(Human Resources)
Series 500	관리서비스(Management Services)
Series 600	예산과 재정(Budget & Finance)

자료 : <https://www.usaid.gov/about-us/agency-policy>

조달 및 원조와 관련한 규정은 ADS Series 300에 취합되어 있으며, USAID의 조달과 지원 계획 수립부터, 구매 행위에서의 책임과 권한 직접 계약을 포함한 각종 조달 방식 관련 절차는 물론 국제공공기관(Public International Organizations)이나 개인 등과 같은 특수한 상대방과의 계약 방법, 물품(commodities)의 적격성, 공급자/계약자/수혜자의 적격성 및 공여와 관련된 규정까지 폭넓게 규정하고 있다. USAID의 조달(Acquisition)은 주로 ADS 302(Direct Contracting)이 원조(Assistance) 및 협력협정(Cooperative Agreement)은 ADS 303(Grants and Cooperative Agreements to Non-Governmental Organization)이 관할한다. 이외에도 현지국 내에서의 계약이나 국제기구, 개인 등 특수한 계약은 ADS 305, 308, 309 등이 관할하고, 각종 적격성(eligibility)은 ADS 310, 312, 313, 314, 330 등이 관할한다.

ADS 300 Series 이외에도 다양한 내부 및 외부규정도 적용된다. 예를 들어, 연방행정명령 Title 2(Grants and Agreement) 중 Part 200와 Part 700는 증여계약, 협력협정 등의 활용 및 연방 계약 시 각종 조건, 비용원칙 및 감사 유의사항 등을 관할한다. 또한, 대외원조법, 연방 증여 및 협력협정법 등도 주요한 규정이다.

[표 4-16] ADS 300 Series의 주요 내용

ADS Chapter	Chapter Name	주요 내용
300	Agency Acquisition and Assistance (A&A) Planning	기관의 조달 및 원조 계획
301	Responsibility for Procurement	구매의 책임
302	USAID Direct Contracting	직접계약
303	Grants and Cooperative Agreements to Non-Governmental Organizations	민간기구에 대한 증여 및 협력협정
304	Selecting the Appropriate Acquisition and Assistance (A&A) Instrument	적정한 조달 및 원조 방식 선정
305	Host Country Contracts	현지국 계약
306	Interagency Agreements	타 연방기관과의 협정
308	Agreements with Public International Organizations	공공국제기구와의 협정
309	Personal Services Contracts with Individuals	개인과의 용역계약
310	Source and Nationality Requirements for Procurement of Commodities and Services Financed by USAID	물품 및 서비스 구매 시 원산지 및 국적 규정
312	Eligibility of Commodities	물품 적격성 규정
313	Eligibility of Suppliers, Contractors, and Recipients	공급자, 계약자, 수혜자 적격성 규정
314	Eligibility of Delivery Services	운송수단 및 운송 방법 규정
315	Cargo Preference	해상 운송 시 미 교통부 해운국의 운

		송 규정과의 부합 여부 점검규정
316	Procurement Under Intermediate Credit Institutions	현지 금융기관이 USAID로부터 재원을 제공받을 때 적용규정
318	Intellectual Property Rights	지적재산권 규정
319	Partner Vetting	협력파트너가 미국 안보를 위협하지 않는지 심사하는 규정
320	Branding and Marking	브랜드와 마케팅
321	Office of Small and Disadvantaged Business Utilization	중소기업 및 장애인 기업 활성화
322	Procurement of Insurance	해상보험 관련 규정
323	Metric Specifications	미터법으로의 전환
330	Source and Nationality Rules for Administrative Procurement	행정조달 관련 원산지 및 국적규정
331	USAID Worldwide Purchase Card Program	월드와이드 구매카드 프로그램
349	International Agreements	외국 정부 및 공공국제기구와의 협정 시 준수 사항
350	Bilateral Assistance Agreements	외국 정부에 대한 증여 규정
351	Agreements with Bilateral Donors	양자공여자와의 협정

자료 : <https://www.usaid.gov/about-us/agency-policy/series-300>

[표 4-17] 조달 및 원조 시 참조 규정

구 분	규 정 명	비 고
외부규정 (필수참조)	- Title 2, Code of Federal Regulation Part 200 및 Part 700 - Federal Acquisition Regulation - Foreign Assistance Act of 1961, as amended - Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977 - GAO Principles of Federal Appropriations Law, Vol. II, Chapter 10, Federal Assistance: Grants and Cooperative Agreements - OMB Final Guidance “Implementation of Federal Grant and Cooperative Agreement Act of 1977” (43 FR 36860, August 18, 1978)	연방행정명령중 증여계약, 협력협정 등의 조건, 비용원칙 및 감사유의사항 연방조달규정 대외원조법 현방 증여 및 협력협정법 미 의회 회계감사원 관련 규정 미 대통령실 소속 관리예산실 가이드라인
내부규정 (필수참조)	- ADS 200, Development Policy - ADS 201, Program Cycle Operational Policy - ADS 300, Agency Acquisition and Assistance (A&A) Planning - ADS 302, USAID Direct Contracting - ADS 303, Grants and Cooperative Agreements to Non-Governmental Organizations	개발정책 프로그램 사이클 운영 정책 조달 및 원조 계획 규정 직접 계약규정 증여 및 협력협정 규정

	- ADS 303maw, USAID Implementation of Construction Activities - USAID Acquisition Regulation	USAID 재원을 활용한 공사 계약 관리 규정 조달 규정
참고규정	- ADS 304saa, Amplifying Guidance for Selecting the Appropriate Acquisition and Assistance (A&A) Instrument	조달 및 원조 수단 선정 관련 가이드라인

자료: ADS 304중 발췌

2.3 사업자 선정방식과 관련 프로세스

2.3.1 USAID의 프로그램 사이클

USAID의 프로그램 사이클은 특정 국가나 지역에서 미국의 외교, 안보 및 경제정책을 촉진하기 위한 목적으로 USAID가 기관의 사업을 계획하고, 수행하고 평가하는 등의 일련의 활동을 말한다. USAID는 프로그램 사이클을 통해 기관의 정책, 전략, 인적/재정적 자원의 배분, 계약관리방식 등이 증거에 입각하여(evidence-based) 이루어지며 또한 기관의 개발 및 인도적 지원목적에 부합하도록 노력하고 있다. USAID는 프로그램 사이클이 성공적으로 수행되기 위한 4대 원칙을 아래와 같이 제시하고 있다.

[표 4-18] 프로그램 사이클이 성공적으로 시행되기 위한 4대 기본원칙

1. 증거에 입각한 의사결정(evidence-based decision-making)을 지원할 수 있도록 엄밀한 분석(analytic rigor)이 실시되어야 함
2. 지속적인 학습(continous learning)을 통해 수원국 환경에 적응해야 함
3. 수원국 주도의 리더십과 재원조달을 통해 지속가능성을 증진시켜야 함
4. 목표를 달성하기 위하여 다양한 접근방법을 활용하여야 함

자료 : ADS 201

USAID는 프로그램 사이클의 구성요소로 개발정책, 인적/물적 자원, 데이터, 예산을 꼽고 있으며, 이들을 적절하게 활용하여 ① 수원국/지역 전략계획수립(Country and Regional Strategic Planning), ② 프로젝트 설계와 실행(Project Design and Implementation), ③ 과업 설계와 실행(Activitiy Design and Implementation), ④ 모니터링, ⑤ 평가로 이루어지는 사이클을 제시하고 있다. 수원국/지역 전략계획 수립 시 미국의 외교정책, 안보정책, 경제 및 개발의 우선순위와 함께 USAID의 상대적 강점 등도 종합적으로 고려해야 한다. 프로젝트 디자인은 전략계획 내에 정의된 개발성과를 달성하기 위한 각종 과업(activity)들이 유기적으로 설계되고 실행될 수 있도록 하는 프레임 워크라고 정의할 수 있다. 과업(activity)은 단일 계약이나 협력협정(Cooperative Agreement), 수원국과의 협정 등 다양한 형태를 가진다. USAID의 활동에 대한 지속적이고 체계적인 정보를 수집하는 모니터링 활동을 통해 평가를 실시한다. 평가를 통해 이해관계자에 대한 책임성을 강화하고 USAID 프로그램의 비용효과성과 개발성과를 개선하는 것을 목적으로 한다.

2.3.2 조달 및 원조계획(A&A Plan)의 수립

미 연방정부기관의 조달 관련 업무를 관할하는 주요 법령과 규정인 연방조달법(Federal Acquisition Regulation (FAR))의 Part 7.102 및 USAID의 ADS 201 (Program Cycle Operational Policy)에 따르면, 연방정부 기관은 조달 및 원조(Acquisition and Assistance : 이하 A&A) 관련 계약을 실제로 시행하기 전에 사전적으로 계획을 세우도록 하고 있다. 예를 들어, 조달의 경우 연방조달법은 시장조사를 통해 각 정부 기관이 가장 효과적이고, 경제적이며 적시적으로 업무를 수행할 수 있도록 시장조사(market research) 및 A&A 계획 수립을 해야 한다고 명시하고 있다. A&A 계획은 매년 수립되는 연례 계획이며, USAID의 연간 사업계획을 담고 있다. A&A 계획 수립에는 수개월이 걸리는데, 각 사업부(Operating Unit)가 회계연도 3월 말까지 기존사업의 승인을 마무리하는 것을 시작으로, 매년 7월 셋째 월요일에 마감된다. 마감일 이후 사업을 추가할 수는 있으나, 이 경우 마감 기한을 준수한 사업과 비교하여 낮은 우선순위를 받게 되면서 추가적인 조치를 취하지 않을 경우, 회계연도 말까지 사업이 완결되지 못할 수 있다. 계획 수립을 위한 마감일을 설정해 놓는 것은 USAID의 계약담당자인 Contract Officer(CO) 및 Agreement Officer(AO)가 ‘구매업무 처리기한(Procurement Action Lead Time : PALT)’ 이내에 필요한 조치들을 순차적으로 취할 수 있도록 유도하기 위한 목적이다. A&A 계획 수립은 USAID의 경영국의 조달지원과(M/OAA)에서 담당하며, 주요한 마감일은 아래의 표와 같다.

A&A 계획 수립에 있어서 핵심적 역할을 담당하는 주체들은 경영국 소속 조달지원과(M/OAA), 각 사업조직(Operating Unit: OU), 사업담당자(Planner), 계약담당자(CO/AO), 계약심의위원회(Contract Review Board : CRB) 등이 있고, 중소기업 및 장애인 기업과(OSDBU)도 의사결정에 참여한다.

[표 4-19] USAID의 연간 A&A 계획 수립 일정

필요조치	담당 부서	마감일
Commitment of Expiring Funds Completed	Operating Units	3월 29일
Expiring funds designated for field support planned and authorized in the Field Support Database	Mission Operating Units & Regional Bureau Program Offices	5월 30일
Submission of all documentation required for Fiscal Year End actions to CO/AO	All Operating Units	5월 30일
Field support sub-obligations authorized in the Field Support Database	Mission Operating Units	6월 30일
A&A Plan FY closing date	All Operating Units	7월 셋째 월요일
Obligation of expiring funds	COs/AOs	7월 15일
Field support New Obligation Authority(NOAs) funds authorized in Field Support Database	Regional Bureau Program Offices (based on input from Mission Operating Units)	7월 31일
End of fiscal year		9월 30일

자료 : ADS 300

[표 4-20] A&A 계획 수립에서의 주요 담당자 권한과 책임

담당 조직/담당자	권한과 책임
-----------	--------

경영국조달지원과 (M/OAA)	A&A 계획 관리 책임
각 사업조직(OU), 해외사무소 및 독립과 (Independent Office) ²³⁾	(1) 필요할 경우 CO/AO와 협의하여 아래의 사안을 책임짐 - 시장 조사를 포함한 A&A 계획 수립 - 개별 구매를 책임질 사업담당자(Planner) 선정 - 기관의 A&A Plan System을 통해 자기 사업조직의 A&A 계획을 준비, 제출, 업데이트 (2) 구매업무 처리기한(PALT)을 점검하여 각 사업 단계별 적정 소요시간을 결정 (3) 수주전 각종 요구조건(pre-award requirements) 완비 - 개별사업의 조달계획 또는 원조계획 준비, 필요시 구매전 필요서류(pre-procurement documentation) 준비 등
사업담당자 (Planner)	- 사업담당자는 ①개별사업의 조달계획(Individual Acquisition Plan), ②해당 조달의 계획 기능(FAR 7.101) 및 ③서면계획이 필요하지 않은 지원(assistance) 업무 등과 관련한 개발 및 사후관리를 담당 - OU의 결정에 따라 OU의 데이터를 A&A Plan System에 입력하는 입력 실무자일수도 있고, 해당 OU의 A&A 계획 전반을 책임지는 간부급 직원일 수도 있음. - 사업담당자는 사업책임자(Project Manager) 또는 CO/AO의 대리인(CO/AO's Representative : COR/AOR) 등이 담당할 수 있음²⁴⁾ - 사업담당자는 CO/AO와 함께 작업하며 계획기능을 수행함 - OU는 개별 사업의 사업담당자를 임명할 책임이 있음. 다만, OU는 해당 OU 조직의 구조와 기능 등을 고려한 후, 계획 행위를 수행함에 있어 각종 ADS 규정, FAR 및 미 대통령실 소속 관리예산실(OMB) 등의 규정을 준수할 수 있는 충분한 권한을 지닌 개인으로 선정해야 함.
계약담당자 (CO/AO)	- A&A 계획에 입력된 데이터의 검토 및 필요시 기술부서 및 프로그램 부서와의 협의를 거쳐 A&A 계획에 대해 동의함 - 개별사업 구매계획이 각종 규정에 부합하고 건전한 사업적 판단에 따라 이루어지도록 사업담당자와 함께 노력함 - 개별 조달계획(Individual Acquisition Plan)에 서명 - 본사(USAID/Washington)에서 낙찰된 US\$25천 이상 계약 조달 전략과 관련한 OSDBU의 승인 획득 - 개별 기술부서와 협력하여 A&A 계획에서의 마일스톤 스케줄을 수립하고 동 마일스톤 스케줄이 Global Acquisition and Assistance System (GLAAS)에 입력되도록 함.
계약심의위원회 (CRB)	- ADS 302 (USAID Direct Contracting)에 근거하여 US\$25백 만 이상의 계약에서 각종 발주/낙찰 문서를 점검함
중소기업및장애인 기업과	- A&A 계획을 모니터하여 중소기업의 참여 활성화를 모색함 - 중소기업의 참여를 활성화 시키기 위해 각종 계약 조건 등을 검토함

(OSDBU)	- 본사(USAID/Washington)에서 낙찰된 US\$25 천 이상 모든 계약에 대한 동의
---------	---

자료 : ADS 300중 발채

[표 4-21] 구매업무 처리기한(PALT)

업무	처리기한
Unilateral contract modification	15일
Administrative contract modification	31일
Bilateral contract modification	91일
Cooperative Agreement (Non-Competitive)	90일
Cooperative Agreement (Competitive)	150일
Cooperative Agreement Modification	71일
Cooperative Agreement (Technical Office Competition)	90일
Definitive Contract (Competitive)	268일
Definitive Contract (Limited Sources)	268일
Definitive Contract (Sole Source)	151일
Definitization of Letter Contract	151일
Indefinite Quantity Contract	327일
Grant (Competitive)	150일
Grant (Non-Competitive)	90일
Grant (Technical Office Competition)	90일
Grant Amendment	71일
Inter-Agency Agreement	90일
Inter-Agency Agreement (Modification)	60일
Letter Contract	61일
New Work - Bilateral Contract Modification	91일
Priced Orders (task orders under BPA's or IQC's)	75일
Priced Order Non-Competitive	48일
Termination for Convenience (settlement)	143일
Termination for Default (settlement)	143일
Termination for Convenience	21일
Termination for Default	21일
Unpriced Bilateral Contract Modification	103일
Unpriced Order	39일
Personal Services Contract	145일
Personal Services Contract Modification	45일
Purchase Order (Non-Competitive)	48일
Purchase Order (Competitive)	75일
Purchase Order Modification	31일
Award Fee Modification	32일
Basic Ordering Agreement	159일
Option Exercise Modification	61일

23) 사업부서(Bureau)와는 달리 특정한 업무를 수행하는 과들을 말함. USAID에는 총 9개의 독립과가 있는데, 인사과, 비서관, 인권담당과, 법무과, 중소기업장애태기업과, 경비과 등이 있음.

24) CO's Representative 또는 AO's Representative는 계약 실행 및 기술적 기능을 담당함과 아울러 CO 또는 AO와 계약자 (contractor)간 기술적 이슈를 연락하는 technical liaison 역할도 담당하는 직원을 말함.

자료 : ADS 300

- 계약금액이 US\$10 백 만 이상인 사업의 경우 Planner는 연방조달법(FAR) 7.105항에 제시된 ‘Individual Acquisition Plan Template’에 맞춰 개별구매계획(IAP)을 수립해야 하며, 상기의 ‘구매업무 처리기한’에 따른 사업 일정도 A&A계획에 입력해야 한다. 금액이 US\$10백 만 이하이면 AFR 7.105항에서 정한 조건에 부합하는 자유로운 양식으로 개별구매계획을 작성해도 된다. 원조(Assistance) 사업의 경우 사업책임자(PM) 또는 기술부서는 조달 사업처럼 적절한 계획을 세우고 시장조사, 공정경쟁 보장, 현지국 역량 강화, 지속가능성, 기후변화 등을 고려한 조치 등을 문서화 하여야 한다. 다만, 원조(Assistance)의 경우 무상증여적 성격을 가지므로 개별조달계획(IAP)을 수립할 필요는 없다.

2.3.3 조달과 원조

USAID는 주요 지원수단으로 조달과 원조(Acquisition & Assistance)를 활용하고 있는데 원조는 증여(Grant)와 협력협정(Cooperative Agreement)으로 나뉜다. 각 지원수단의 정의, 방법, 필요서류 등이 상이하다. 사업부서 및 CO/AO는 법률이 따로 정하지 않는 한 특정한 분야 지원에 조달이나 원조 중 하나의 사업방법을 주로 또는 전적으로 배정해서는 안된다. 각 방식이 서로 다른 법률과 규정의 적용을 받기 때문에 사업부서와 CO/AO는 적절한 A&A 방법을 계획 단계에서 최대한 조속히 선정하여야 한다. ADS 201 및 ADS 200에 적시된 지원 계획 수립 시 참고할 정책 및 고려사항을 살펴봐도 적절한 지원방식을 고르는 것이 얼마나 중요한지를 재확인할 수 있다. 엄격한 프로젝트 설계를 근거로 지원방식 선정이 이루어져야 한다.

[표 4-22] 조달과 원조의 주요 차이점

구 분	Acquisition	Assistance
정의	미 정부가 구매, 리스 등의 방법으로 물품이나 서비스(건설공사 포함)를 구매하는 행위	미 정부가 공공의 목적을 달성하기 위하여 금전, 물품 등을 자격을 갖춘 자에게 제공하는 행위
미정부 역할	물품이나 서비스(건설공사 포함)의 구매자	재정지원을 제공하는 자
방법	계약(Contract)의 방법에 의함	증여 또는 협력협정의 방법에 의함
제반서류	제안요청서(Request for Proposal) 또는 견적요청서(Request for Quantity)	지원요청서(Request for Application) 또는 연간프로그램설명서(Annual Program Statement)

자료 : USAID ADS 302, ADS 303, ADS 304 및 ‘An Implementing Partner’s Guide to Assistance Award Solicitation Methods’를 발췌하여 필자 정리

미 연방정부에 소속된 USAID는 조달 및 원조와 관련한 미 연방정부의 규정을 준수하여야 한다. 이와 관련하여 U.S. Code Title 31(Money and Finance)의 Subtitle V(General Assistance Administration)중 Chapter 63(Using Procurement Contracts and Grant and Cooperation Agreement)을 따라야 한다. 동 법에서는 정한 각 지원수단의 주요 특징 등을 아래와 같다

[표 4-23] USAID가 연방정부 소속 기관으로서 따라야 할 조달 및 원조 관련 내외부 규정

구 분	관련 규정	주요 내용
조달	- 31 U.S. Code § 6303 Using procurement contracts - ADS 302	사업 시행기관은 아래의 경우에 미 정부와 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관 간의 관계를 반영하는 법적 수단으로서 조달계약(Procurement contract)의 방법을 사용함 (1) 재화나 서비스를 미 정부의 직접적 이익이나 사용을 주목적으로 하여 획득(구매, 리스, 물물교환의 방법)하는 경우 또는 (2) 조달계약이 적절한 수단이라 사업 시행기관이 판단하는 경우
원조	- 31 U.S. Code § 6305 Using cooperative agreements - ADS 303	사업 시행기관은 아래의 경우에 미 정부와 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관 간의 관계를 반영하는 법적 수단으로서 협력협정(Cooperative Agreement)의 방법을 사용함 (1) 재화나 서비스를 미 정부의 직접적 이익이나 사용을 주목적으로 하여 획득(구매, 리스, 물물교환의 방법)하는 대신 가치 있는 것(thing of value)을 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관에 이전함으로써 미합중국의 법률에 의해 승인된 공공의 목적을 수행하거나 촉진하는 경우 (2) 협정에서 명시된 활동을 수행함에 있어서 사업 시행기관이 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관에 상당한 수준의 개입(Substantial involvement)을 할 것으로 예상되는 경우
	- 31 U.S. Code § 6304 Using grant agreements - ADS 303	사업 시행기관은 아래의 경우에 미 정부와 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관 간의 관계를 반영하는 법적 수단으로서 증여협정(Grant Agreement)의 방법을 사용함 (1) 재화나 서비스를 미 정부의 직접적 이익이나 사용을 주목적으로 하여 획득(구매, 리스, 물물교환의 방법)하는 대신 가치 있는 것(thing of value)을 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관에 이전함으로써 미합중국의 법률에 의해 승인된 공공의 목적을 수행하거나 촉진하는 경우 (2) 협정에서 명시된 활동을 수행함에 있어서 사업 시행기관이 주 정부, 지방정부 및 기타 수혜 기관에 상당한 수준의 개입(Substantial involvement)을 하지 않을 것으로 예상되는 경우

자료 : U.S. Code, Title 31, Subtitle V, Chapter 63 및 ADS 302, ADS 303

USAID는 조달과 원조 중에서 특정 방법을 선호하지 않으며 최선의 원조 결과를 염두에 두고 원조 방법을 구조화해야 한다고 명시하고 있다.²⁵⁾ USAID는 ① 과업의 본질(nature of activity), ② 수행기관의 종류, ③ 성취하려는 결과물, ④ 섹터 및 이해관계자에 대한 고려, ⑤ 과거 사업 경험으로부터의 교훈, ⑥ USAID의 인적자원 가용성 등을 고려하여 결정하여야 한다고 밝히고 있다. 통상의 경우 USAID의 적극적 개입이 필요한 경우, 영리를 추구하는 회사들과 계약하는 경우, USAID 직원들의 가용이 가능한 경우에 조달을 사용하고 그렇지 않은 경우에는 원조를 택하는 것이 일반적 경향이

25) 'Choosing Between Acquisition and Assistance Instruments: A Mandatory Reference for ADS Chapter 216', USAID, 2012. 4. 2. 및 ADS 304

다.

[표 4-24] Acquisition과 Assistance 중 선택 시 고려사항

구분	Acquisition	Assistance
과업의 본질	USAID의 적극적 개입이 필요한 경우	적극적 개입이 필요하지 않은 경우
수행기관의 종류	통상의 경우 영리를 추구하는 회사들은 Acquisition 선호	통상의 경우 NGO 또는 대학들은 Assistance 선호
성취하려는 결과물	성과지향계약방법(performance-based contract)이 주로 사용됨	‘결과지향적 증여 또는 협력협정(results-oriented grant and cooperative agreement)’이 주로 사용됨
인적자원 가용성	USAID 직원의 개입 정도가 높으므로 가용한 인적자원이 충분한 경우 사용	USAID 직원의 개입 정도가 낮으므로 가용한 인적자원이 부족한 경우에 사용

자료 : ‘Choosing Between Acquisition and Assistance Instruments: A Mandatory Reference for ADS Chapter 216’, USAID, 2012. 4. 2.를 필자 정리

2023 회계연도의 경우 USAID의 지원실적에서 건수 기준으로는 조달(Acquisition)이 차지하는 비중이 상당히 높지만, 지원금액 규모로 봤을 때 원조(Assistance)의 비중이 확연히 높음을 확인할 수 있다. 계약 주체로 구분하면 워싱턴에 소재한 본사에서는 주로 금액 규모가 큰 대형 프로젝트가 발주된 반면, 해외사무소에서는 발주 건수는 많으나 평균 금액은 소액인 것을 확인할 수 있다.

[표 4-25] 2023 회계연도 USAID의 지원유형별 지원실적 (단위 : 억불)

담당 부서	Acquisition		Assistance		Interagency Agreement		계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
워싱턴 본사	6,000	31	3,828	267	128	1,393	9,956	299
해외사무소	10,138	37	3,110	45	70	463	13,318	82
계	16,138	68	6,938	312	198	1,856	23,274	381*

※ Acquisition 및 Assistance 지원실적의 합. 다자 원조 기관에 대한 지원(Interagency Agreement)까지 포함할 경우 실적은 US\$2,236억 불임

자료: ‘Bureau for Management, Office of Acquisition and Assistance Progress Report Fiscal Year 2023’, USAID

[표 4-26] 워싱턴 본사 및 해외사무소건 계약 건수 및 금액 추이(단위 : 억불)

구분	FY2020		FY2021		FY2022		FY2023	
	건수	계약액	건수	계약액	건수	계약액	건수	계약액
워싱턴 본사	9,435	151	9,408	213	9,992	295	9,956	299
해외사무소	12,103	63	11,303	57	13,084	69	13,318	82

자료 : ‘Bureau for Management, Office of Acquisition and Assistance Progress Report Fiscal Year 2023’, USAID

[표 4-27] 사업방식 선정 시 주요 업무담당자의 업무

담당자	업무
-----	----

Director, Office of A&A(M/OAA)	(1) 사업부(OU) 책임자에게 최적의 조달 방식 또는 최적의 원조 방식 선정의 중요성을 설득하는데 주도적 역할을 수행 (2) 사업부와 조달책임자/협정책임자(CO/AO)간 이견 발생 시 사업방식 최종 결정
사업부서 (Operating Unit)	- CA/AO가 관련 법령과 규정, 정책에 부합하게 적정한 지원방식을 선정하는 것을 지원 - ADS 200에서 정한 규정에 부합하도록 전략적 계획 수립, 프로젝트 설계 및 프로젝트/메커니즘 선정과 디자인을 수립(개별 A&A action이 포함된 A&A 전략을 포함함) - 개별 조달 또는 원조 사업을 수행할 사업담당자(Planner) 지정 - CO/AO와 협의하여 ADS 300에 근거한 USAID의 A&A 계획을 개발 - 선정된 사업방식에서 필요로 하는 작업 내역서(Statement of work), 프로그램 개요서(Program description) 및 기타 A&A와 관련한 서류를 관련 규정, 정책, 절차 등에 부합하도록 작성 - 사업방식 결정의 근거가 되는 관련 서류들을 포함한 프로젝트 설계 관련 사업부서 보유 문서를 관리
사업담당자 (Planner)	- CO/AO와 협의하여 지원 방식 선정에 대한 제언의 초안 작성
계약담당자/ 협정담당자 (CO/AO)	- 계획 단계에서 사업담당자와 협의하고 적정한 A&A 방법을 선정하는데 있어서 지침을 제공 - 사업담당자의 제언과 제반 문서를 검토하고 관련 법령, 규정 및 정책에 부합하는 지원방식을 최종 결정 - USAID 내부 문서보관 시스템(Agency Secure Image and Storage Tracking System)에 관련 문서 보관 - 작업 내역서, 프로그램 개요서 및 기타 A&A와 관련한 서류들이 선택된 지원방식과 부합하는지, 적정한 문안들이 포함되어 있는지 확인
Office of the General Counsel(GC) 및 Resident legal officers(RLOs)	- 필요시 사업담당자, CO/AO에게 사업방식 선정 시 관련 법령, 규정, 정책에 부합하도록 법률적 조언 제공

자료 : ADS 304중 발췌

이외에도 조달과 원조 중에서 지원방식을 선정할 때 참고해야 할 외부 규정으로는 해외원조법(Foreign Assistance Act), 연방증여및협력협정법(Federal Grant and Cooperative Agreement Act), 경쟁계약법(Competition in Contracting Act) 등이 있다.

가. 조달

USAID는 구매계약(Procurement contract)을 통해 물품이나 서비스(건설공사 포함)를 매매, 리스, 물물교환 등의 방식으로 획득하는 것을 조달이라고 정의하고 있다. 조달 방식으로 획득 가능한 대상물로는 상품, 원자재, 장비류 및 토지를 제외한 다양한 형태의 유형자산이 포함되며 구매계약의 상대방은 판매자 또는 각종 공사나 행사의 시행사(contractor) 등이 될 수 있다.

[표 4-28] 조달(Acquisition) 방식의 적정한 사용 사례 및 예시

목적	세부 내용
----	-------

USAID의 직접적 사용 또는 직접적 이익	USAID가 물품이나 서비스를 자기 자신의 사용이나 이익을 주된 목적으로 획득하는 경우 조달(Acquisition) 방식을 선택해야 함
USAID가 조달 방식이 적절하다고 판단한 경우	CO는 특정 상황에서 조달계약(contract)이 적절하다는 판단을 내릴 재량권을 가지고 있으나 이러한 선정이 임의적이어서는 안됨. 예 : 미국 정부가 다른 나라와의 조약 또는 국제적인 협정(미국 정부가 다른 나라와 맺은 양자 또는 다자간 원조 협정을 포함하지는 않는다)에 의거하여 행하기로 서약한 행위들과 관련된 낙찰에 대해서 USAID는 조달계약 방식이 적절하다고 판단할 수 있음.

번호	조달 방식의 적절한 사용 사례 예시
1	다양한 종류의 컨설팅 및 전문적인 서비스(USAID의 직접적인 사용 및 직접적인 이익을 목적으로 하는 역량개발 기술서비스를 포함한다)
2	USAID의 직접적인 사용 및 직접적인 이익을 목적으로 하는 평가 서비스, 서베이, 조사, 연구
3	USAID의 사용을 목적으로 하는 경영정보 및 기타 데이터의 생산
4	USAID를 대행하여 개최하는 컨퍼런스
5	건설공사 : 인프라의 설계 및 시공을 위하여 조달계약을 사용하면 이는 USAID로 하여금 엔지니어링 요구사항(설계, 입찰, 건설감리 등)을 특정하는 것뿐만 아니라 안전 기준, 운영 기준 및 시방서(specification)가 충족되었는지를 확인하는 것이 가능해진다.

자료 : ADS 304를 필자 정리

ADS 304는 CO가 여러 계약 방법 중 하나를 선택할 때 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation : FAR)의 Part 16을 참고하도록 요구하고 있다. 또한, FAR Part 16에 나열된 계약의 종류 중 하나를 선정할 때에는 ① 가격 경쟁력, ② 가격 분석, ③ 비용 분석, ④ 계약 요구사항의 종류 및 복잡성, ⑤ 계약의 분할 가능성, ⑥ 계약 요구사항의 긴급성, ⑦ 생산 기간, ⑧ 공급자의 기술적 능력 및 재무적 안정성, ⑨ 공급자 회계 시스템의 적정성, ⑩ 동시에 수행 중인 다른 계약의 특성, ⑪ 하도급계약의 범위 및 내용, ⑫ 과거의 조달 이력 등을 고려하여 결정해야 한다고 규정하고 있다.

FAR Part 16에서 규정한 계약의 종류로는 ① 고정가격계약(Fixed-Price Contract), ② 비용변제계약(Cost-Reimbursement Contract), ③ 인센티브 계약(Incentive Contract), ④ 무한정 납품계약(Indefinite-Delivery, Indefinite-Quantity Contract) 및 ⑤ 시간제 계약과 구매협정 등이 있다.

[표 4-29] FAR Part 16에서 규정한 계약 방법의 주요 내용

계약방식	주요 내용
고정가격 계약	- 주로 상업용 물품이나 서비스를 구매할 때 사용되는 가격으로 가격을 확정(Firm-Fixed-Price Contract)하거나, 또는 변동 가능한 가격(Fixed-Price Contracts with Economic Price Adjustment)을 제시하는 계약(이 경우 최고가(Ceiling Price) 또는 목표가(Target Price) 또는 이 두 가지를 같이 사용할 수 있다)이다. - 고정가격으로 계약하되 일정 수준의 인센티브를 계약에 포함 시키거나(Fixed-Price Incentive Contract), 또는 일정 기간이 지난 후에 가격을 다시

	책정하는 방식(Fixed-Price Contract with Prospective Price Redetermination 또는 Fixed-Price contract with Retroactive Price Redetermination)도 있다.
비용변제 계약	- 계약에서 허용한 범위 내의 비용에 대해서 변제해주는 계약이다. 총비용에 대한 추산을 바탕으로 최고가(Ceiling)를 정하고 계약자는 CO의 적절한 승인 없이 동 금액을 초과해서는 안된다. - 계약의 목적물이 상업용 물품이나 서비스에는 사용할 수 없으며, 비용 및 최종 결과물을 합리적으로 추산하기 어려운 연구개발 프로젝트 등에 주로 사용된다. - 계약업체가 비용의 일정 부분을 부담하는지 여부에 따라 Cost Contract와 Cost-Sharing Contract로 나뉘고 사용된 비용의 변제 이외에 추가로 소정의 수수료를 지급하는 방식에 따라 Cost-Plus-Incentive-Fee Contract, Cost-Plus-Award-Fee Contract, Cost-Plus-Fixed-Fee Contract 등 다양한 형태가 존재한다.
인센티브 계약	- 기술적 성과나 납품 효율화를 통해서 좀 더 저렴하게 생산이 가능한 경우 계약자가 더 나은 성과를 보일 경우, 초과이익을 얻을 수 있도록 설계된 계약이다 - 여러 개 지표(생산비용, 품질, 납기 등)를 사전에 설정한 후에 달성한 정도에 따라 인센티브를 지급하는 방식이 주로 사용됨(예 : Excellent에서 Unsatisfactory까지 5등급 설정 후 Excellent를 달성하면 사전에 책정된 인센티브의 90-100%를 수령함)
무한정납품 계약	- 정확한 납기 또는 정확한 물량을 계약 당시에 확정하기 어려울 경우, 주로 사용되며 한정된 물량을 공급하되 구체적인 납기를 추후 결정하는 한정수량계약(Definite-Quantity Contract), 일정 기간동안 사전에 확정하지 않은 공급물량을 지속적으로 납품하는 무한정수량계약(Indefinite-Quantity Contract) 등이 있다
기타 방식	- 계약이행에 투입된 노동 시간이나 투입물 등에 따라 금액을 지급하는 방식(Time-and-Materials, Labor-Hour) 계약, 계약자가 공식 계약을 서명하기 이전에 생산에 들어갈 것을 지시하는 Letter Contract 등이 있음. - 또한, 향후 체결될 여러 개 contract를 묶어서 합의할 필요가 있을 경우에 기본구매협정(Basic Agreement)이라는 방식을 사용하기도 함.

자료 : <https://www.acquisition.gov/far/part-16>

이 중에서 가장 빈번하게 사용되는 계약의 형태는 비용변제계약 중 Cost-Plus-Fixed-Fee Contract와 Cost-Plus-Award-Fee Contract, 그리고, 고정가격계약(Fixed-Price Contract)이다. 이외에도 IDIQ도 자주 사용되며, 포괄구매협정(Blanket Purchase Agreement)도 사용된다.²⁶⁾

26) 포괄구매협정(Blanket Purchase Agreement (BPA))은 미 정부 기관이 반복적으로 물품과 서비스를 검증된 공급자로부터 용이하게 구매할 수 있도록 하는 단순화된 구매방법임. 품질과 기술력을 인정받은 공급자가 USAID와 비용정산계좌(Charge Account)를 만들어서 거래하는 방식으로, FAR Part 16에 정의된 계약방식은 아니지만, BPA에 근거하여 발급된 구매주문서(Purchase Order)는 법적 구속력이 있는 문서로 간주됨. (자료 : Understanding USAID Awards : “How to Work with USAID” Training Series), USAID)

[표 4-30] 원조(Assistance) 방식의 적절한 사용 사례 및 예시

목적	세부 내용
수혜자의 이익이 원조의 주 목적	USAID의 직접적인 이익 또는 직접적인 사용이 목적인 조달(Acquisition)과는 달리 원조는 수혜자에게 가치 있는 것(thing of value)을 이전하여 수혜자에게 이익을 주는 것이 주 목적임
USAID는 재정적 후원자로서의 역할	USAID의 목표는 수혜자에게 재무적 지원을 제공하는 것이며, 수혜자는 미 정부의 지원을 통해 미 정부가 의도하는 과업, 프로그램 등을 수행함

번호	원조 방식의 적절한 사용 예시
1	현금 또는 현물 원조를 통해 내전으로 인해 난민이 된 사람들에게 긴급한 인도적 지원을 제공할 수 있도록 수혜 기관을 지원하는 경우
2	선거 또는 정치 프로세스를 지원함으로써 경쟁력 있는 정치환경과 공감대 형성을 위한 각종 활동을 장려하고 좀 더 책임 있고, 유권자에게 귀 기울이는 정치 정당과 정치 제도를 육성할 목적으로 수혜 기관을 지원하는 경우
3	모자보건을 향상시키기 위한 수혜 기관의 지속적인 활동을 지원하는 경우
4	빈곤 퇴치를 위하여 개발도상국의 농부, 농업협동조합, 농민단체 또는 중소기업의 활동을 수행할 수 있도록 해당 기관을 지원하는 경우
5	소수민족에게 시장경제 속에서 번영할 수 있는 기술과 지식을 전수해줌으로써 지속 가능한 생활환경을 만들어주는 프로젝트를 확대할 수 있도록 수혜 기관에게 재원을 지원하는 경우

자료 : ADS 304를 필자 정리

나. 원조(Assistance)

원조는 공익적 목적을 달성하기 위하여 증여(Grant) 또는 협력협정(Cooperative Agreement) 등을 사용하여 금전, 물품을 자격이 있는 수혜자에게 전달하는 행위를 말한다. USAID는 기술이전이나 금전을 대신한 서비스의 제공, 대출, 채무보증, 이차보전, 보험, 개인 앞으로 지급하는 금전을 포함한 직접적 지급, 조달과 관련된 법률과 규정에 따라 체결된 계약은 원조의 범위에 포함하지 않고 있다. USAID는 건설 공사의 경우 원조(Assistance)의 형태가 적합하지 않다고 규정하고 있다. 원조의 경우 USAID가 행사할 수 있는 관리·감독의 권한이 제한적이기 때문에 공사의 디자인과 건설 행위가 적절하게 수행되는지를 감독하기 어렵기 때문이다.

사업담당자(Planner)는 CO/AO와 협의하여 특정 사업방식을 채택할 것을 권고하는 초안을 작성할 책임이 있다. 초안을 작성한 후 30일 이내에 사업담당자는 이를 뒷받침하는 문서들을 제출하여야 하며, CO/AO는 접수 15일 이내에 승인하거나 승인 이전에 해결해야 할 문제점을 통보해야 한다. CO/AO와 사업담당자가 사업방식에 대해 합의하지 못할 경우, 최종 결정은 M/OAA의 Director가 내린다. 조달은 주로 계약방식을 사용하고, 원조는 주로 증여 또는 협력협정의 방식을 따르는데, 계약의 경우 USAID의 개입도가 높은 반면, 협력협정과 증여로 갈수록 USAID의 개입도는 낮다.

[표 4-31] 지원방식에 따른 차이

Grant	Cooperative Agreement	Contract
제한적 관할	상당한 수준의 개입 (예 : 실행계획 및 주요 인사에 대한 승인)	기술적인 방향성을 정기적인 제시하는 등 가장 높은 개입
낮음	개입의 정도	높음

자료 : ADS 304 및 ADS 303을 필자 정리

2.3.4 사업자 선정 절차

USAID는 조달이나 원조의 경우 동일하게 ① 프로젝트 설계(Project Design), ② 요구사항 분석(Requirements Identification), ③ 시장조사(Market Research), ④ 입찰공고(Bid Solicitation), ⑤ 평가 (Evaluation of Applications), ⑥ 협상(Term Negotiation), ⑦ 낙찰(Award)의 순서로 진행된다.²⁷⁾

① 프로젝트 설계

수원국에 소재한 USAID의 해외사무소는 수원국 정부 및 산업계, 시민사회 및 개발협력 파트너 기관으로부터 의견을 수렴하여 국가개발협력전략(Country Development Cooperation Strategy : CDCS)을 수립한다. CDCS 수립 시 해외사무소와 USAID의 워싱턴 본사는 긴밀하게 협의를 진행하며 수립에는 통상 6개월에서 8개월이 소요된다. 이를 기반으로 USAID는 활동을 설계하며 이를 실행할 A&A 계획을 만든다. ADS 201에서는 CDCS 설계가 총 3단계에 거쳐 진행되어야 한다고 규정하고 있다.

[제 1단계 : 최초 협의 및 매개변수 설정]

- 제1단계는 최초 협의 및 매개변수 설정(Initial Consultations and Parameters Setting) 단계로서, 해외사무소는 USAID의 워싱턴 본사, 연방정부 타 부처(국무부, 국방부, 보건복지부)와 협의하여 CDCS 초안에 USAID의 전략적 우선순위가 포함되도록 노력해야 한다.
- 협의를 준비함에 있어서 USAID의 해외사무소와 워싱턴 본사는 현지 이해관계자와의 협의, 파트너 국가의 국가 전략과 행동 계획에 설명된 현지 개발 우선순위 및 인도주의적 지원의 우선순위, 가장 관련성 있는 해외사무소 또는 제3자 보유 데이터, 관련 기관 및 기관 간 정책과 전략을 바탕으로 해당 국가의 상대적인 강점, 약점, 과제, 기회를 논의해야 한다.
- 해외사무소는 또한 USAID가 소재하고 있는 국가에 상당한 개발 투자를 하고 있는 세계은행(WB) 및 지역개발은행과 같은 다자간 은행 및 기구(MDB)와 협의해야 한다. 이 단계를 거쳐 해외사무소와 워싱턴 본사 간의 우선순위, 부문별 초점 및 CDCS의 기타 매개변수에 대한 합의가 이뤄지게 된다. 또한, 2단계와 3단계 동안 CDCS를 개발하기 위해 어떤 임무를 수행해야 할지에 대해서

27) 자료:USAID 홈페이지(www.usaid.gov/partner-with-us/grant-and-contract-process)

합의가 이뤄진다.

- 1단계 이전에, 해외사무소는 본사의 지역국 프로그램 담당과(Regional Bureau Program Office)와 협의하여 매개변수 설정 및 예산 그리고 해당 사업부서가 USAID에서 어떠한 우선순위에 있는지 등을 기반으로, CDCS 검토 프로세스 동안 어떠한 문제들이 제기될 수 있을지 파악해야 한다. 의무적 분석(기후, 생물 다양성 및 성별)을 담당하는 부서는 동 협의에 반드시 포함되어야 한다.

[제 2단계 : 결과 프레임워크 개발]

- 제2단계는 결과 프레임워크 개발(Development of Results Framework)하는 단계이다. 이 단계에서 해외사무소는 주요 분석을 마무리하고, 증거 및/또는 기타 유형의 정보를 평가하고, 지역 이해관계자 및 관련 워싱턴 본사의 부서들과 협력하여 초기 개발 가설을 수립하고, 예산 시나리오를 마무리하고, 결과 프레임워크와 관련된 요약 문서를 준비하고, 전체 CDCS를 완성하기 위한 다음 단계를 준비한다
- 이 단계를 통해 해외사무소가 전략적 목표를 추진하는 데 사용할 접근방식, 전략적 우선순위를 반영한 예산안, 제 2단계 이후에 CDCS와 프로젝트 및 세부 활동 개발을 가능하게 하는 조직 프레임워크 등에 대한 USAID 차원의 합의가 이루어진다.

[제 3단계 : CDCS 승인]

- 제3단계는 CDCS를 준비하여 최종 승인받는 단계(Preparation and Approval of the CDCS)로서, 해외사무소는 추가 분석 및 협의에서 얻은 결과를 적용하고, 전략을 더욱 개선하고, 전체 CDCS를 준비하여 제출한다. 이 단계는 해외사무소를 관할하는 지역국이 해외사무소의 CDCS를 최종 승인하는 것으로 마무리된다.

[표 4-32] RDCS 및 CDCS의 구조

A. 서두
B. 국가적 맥락
○ 운영 환경
○ 파트너 정부 및 기타 지역 이해관계자 간의 관계 및 참여
C. 전략적 접근 방식
D. 결과 프레임워크 요약
a. 결과 프레임워크 그래픽
b. 개발 목표(DO) 및 개발 가설
E. 필수 부록

자료 : ADS 201

- 최종적으로 CDCS가 승인된 후 30일 이내에 사무소는 USAID 내부통신망(ProgramNet 및 USAID Pages)에 게시할 수 있도록 최종 CDCS를 제출해야 한다

다. 또한, 사무소는 두 개의 외부 USAID 웹사이트(USAID.gov 및 USAID Development Experience Clearinghouse)에 게시할 수 있는 ‘민감하지만 비밀이 아닌(Sensitive but unclassified)’ 정보를 삭제한 공개 버전을 제출해야 한다. 동 공개 버전은 지역사무국도 승인해주어야 한다. CDCS의 내부 및 공개 버전은 모두 정보공개와 관련한 규칙(ADS 551 및 ADS508)을 준수해야 한다. 개발협력전략이 국가를 대상으로 하는 경우 CDCS가 작성되고 지역을 대상으로 하는 경우 RDCS가 작성된다. 이들은 부록을 제외하고 통상 12~20페이지이다.

- RDCS와 CDCS의 유효기간은 일반적으로 5년이지만, 특히 위기가 빈발하거나 불안정한 국가나 지역에 대해서 다르게 적용할 수 있다. RDCS와 CDCS 문서에는 [표 4-32]의 사항이 포함되어야 한다.

② 요구사항 분석

USAID는 조달이나 원조 방식을 통해서 자금을 지원한 이후 각각의 사업을 통해서 성취하고자 하는 예상결과를 정확하게 정의해야 하며 이는 요구사항 분석을 통해서 이루어진다. 조달이나 원조의 방법을 통해 성취하고자 하는 결과는 잠재적인 지원자들에게 명확하고 공개적으로 전달된다. 조달(Acquisition)의 경우 다양한 유형의 계약을 통해 USAID의 사용 또는 이익을 위해 상품과 서비스를 획득하는 것을 말하는데, 관심 있는 기관은 제안 요청(RFP)에 대한 제안서 또는 견적 요청(RFQ)에 대한 견적서를 제출하게 된다. RFP나 RFQ에는 USAID의 요구사항과 USAID가 제안자/입찰자를 평가하고 선택하는 방법이 명시되어 있다.

- 일반적으로 계약의 경우 USAID는 협력파트너에게 상대적으로 높은 수준의 통제를 행사한다. 원조(Assistance)의 경우 공공의 이익에 기여하고, 해외원조법(Foreign Assistance Act)의 목적을 증진하는 프로그램을 구현하기 위해 USAID가 다른 당사자에게 자금 등을 이전하는 것을 말한다.
- USAID의 연례 프로그램 설명서(Annual Program Statement) 또는 신청 요청(Request for Application)에 프로그램에 대한 설명과 USAID가 지원자를 평가하고 선택하는 방법이 명시되어 있으므로, 관심 있는 기관은 여기에 지원하면 된다. 증여(Grant)의 경우 USAID의 개입 정도가 크지 않으나 협력협정(Cooperative Agreement)의 경우 개입 정도가 비교적 높다.

③ 시장조사

USAID는 해외원조를 제공함으로써 어떻게 하면 개발 목표를 가장 잘 구현할 수 있을지를 결정하기 위하여 시장조사를 실시한다. 이 단계에서 USAID는 이용 가능한 현지 역량 수준과 중소기업의 참여 가능성, 그리고 요구사항의 실행 가능성에 대한 정보를 수집한다. 원조(Assistance)를 위한 “시장조사” 방법은 구체적으로 정해져 있지 않지만, USAID는 잠재적 지원자에게 연락하거나 Grants.gov를 통해 특정한 프로그램에 대한 의견과 피드백을 얻을 수 있다.

- 구매계획(Acquisition planning)과 시장조사는 프로그램 담당자, 기술 담당자 및 CO의 공동 책임으로서, 연방조달법, ADS 201과 ADS 300 그리고 USAID의

A&A 계획, 프로그램 사이클 운영정책(Program Cycle operational Policy) 등에 근거하여 이뤄져야 한다.

- 사업담당자(ADS 300에 정의된 Planner)는 ADS 300의 정책 및 절차에 따라 모든 비용상환계약(Cost Reimbursement Contract) 및 고위험 조달(High-risk Procurement)에 대한 계획을 서면으로 준비해야 한다. 건설공사와 관련해서는 ADS 221(USAID's Procedures for Implementing International Agreements for Tied and Untied Aid)에 따르면, USAID의 건설 및 기타 발주는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee)의 권고사항에 따라 비구속성 조건을 요구받을 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 장비 구매와 관련해서 CO는 연방조달법(FAR Subpart 7.4)에서 요구되는 분석을 완료해야 하며, 그 결과를 협상 결과 문서에 포함시켜야 한다.²⁸⁾

[표 4-33] Business Forecast 공고

USAID가 조달 또는 원조를 제공하기로 결정하면, USAID는 기관의 Business Forecast를 대중에게 공개한다. 계약의 경우 www.sam.gov에, 원조의 경우 www.grants.gov에 게시되며, USAID의 홈페이지(<https://www.usaid.gov/business-forecast>)에도 대략 3개월마다 관련 정보가 업데이트되어 게시된다. 여기에는 USAID 본부(워싱턴 D.C.) 또는 해외 현장 사무소에서 발주 예정인 정보가 포함된다. 참고로 2024년 9월 현재 USAID의 홈페이지에는 약 210여개의 예상 발주사업이 공고되어 있다.

자료 : The USAID Grant and Contract Process, A Basic Guide (Jan. 2013) 및 USAID Business Forecast 홈페이지 참조

④ 입찰공고

- 입찰공고에는 통상의 경우 (1) 프로그램 개요와 작업개요서(Statement of Work), (2) 지원서 제출 시 요구사항, (3) 평가 기준 등이 담겨 있다. 예를 들어 RFP의 경우 다음과 같은 것이 담겨져 있다.
- 작업 범위(Scope of Work)에 프로젝트의 배경, 프로젝트의 목표, 평가의 기준, 프로젝트 방법론, 샘플링 방법론, 각 주체별 권한과 책임(R&R)
- 지원기관 앞 일반 지시사항,
- 제안서 제출 시 각종 가이드라인(질의 사항 제출기한, 제안서 제출기한, 제안서의 형식 및 필요서류),
- 평가 기준(기술적 기준, 재무적 기준),
- 낙찰 관련 사항(최종 결과물, 자금 지급방식, 프로젝트 최종 종료일 등)
- 비밀유지약정서,
- 가격 결정 근거서류 등이 담겨져 있다.

28) 자료 : ADS 302중 필자 정리

원조의 경우 RFA는 일반적으로 특정 프로그램을 위한 것이며, 제한된 기간 동안만 가능하다. 하지만, APS는 보통 1년 정도 공개되며 좀 더 광범위한 프로그램에 대한 컨셉 페이퍼(Concept Paper) 제출을 장려하기 위한 목적이다. 입찰공고는 APS, RFA, RFP, RFQ 등 다양한 형태를 띠는데, 각각의 용도는 다음과 같다.

[표 4-34] 조달과 원조 방식의 입찰공고 차이

구 분	조달(Acquisition)	원조(Assistance)
입찰공고 방법	제안요청서(RFP) 또는 견적요청서(RFQ)	신청요청서(RFA) 또는 연간프로그램계획서(APS)
게시 사이트	www.fbo.gov ^{주)}	www.grants.gov

자료 : The USAID Grant and Contract Process, A Basic Guide (Jan. 2013)를 필자정리

주: 현재는 <http://sam.gov> 로 통합. 임금결정(wage determination)은 동 웹사이트에서 엔지니어의 주거지, 분야, 기술 수준에 따라 시간당 임금을 조회할 수 있다.

USAID가 입찰공고를 띄운 후, 입찰공고가 마무리되기 전에 입찰설명회(Bidders' Conference)를 개최하기도 한다. 입찰 내용을 설명하고 입찰과 관련한 질문에 응답하기 위해 개최되는 행사이며, 입찰에 관심 있는 회사들이 참여하여 USAID와 네트워킹할 수 있다. 조달과 원조가 공고되는 웹사이트에서 입찰설명회 일정도 찾아볼 수 있으며, 문서로 작성된 설명자료도 제공된다.

⑤ 평가

기술 제안 검토가 이루어지며, 평가를 위해 고려되는 사항들로는 다음과 같은 사항을 고려한다.

- 과거 실적(USAID 과거 실적일 필요는 없음)
- 기술적 접근방식,
- 참여 인력에 대한 평가,
- 기업의 역량,
- 프로젝트 관리 계획 등이다.

각각의 입찰에서 낙찰자를 결정하는데 사용할 기준(기술 및 비용/가격 요소 포함)을 공개하고 각 요소의 상대적 중요성을 명시한다. 한편, USAID가 신청기관의 제안서 또는 신청서를 평가하려면 USAID에 기관 등록(예 : Dun & Bradstreet의 D-U-N-S® Number)이 되어 있어야 한다.

입찰에 다수의 지원자가 몰릴 것으로 예상되는 경우, USAID는 계층적 경쟁 시스템(multistage competition)을 구축할 수 있다. 예를 들어, 원조(Assistance) 사업의 경우 USAID는 잠재적 지원자에게 먼저 요약서(executive summary) 또는 컨셉트 페이퍼(concept paper)와 관련된 예산 정보를 제출하도록 요청할 수 있다. USAID가 이러한 제출물을 검토하고 평가한 후, 제한된 숫자의 지원서를 선택하여서 보다 구체적인 평가 기준을 사용하는 2차 경쟁을 실시한다. 2단계에서 지원자는 상세한 기술 지원서와 예

산을 제출해야 한다. 이러한 유형의 프로세스는 지원자가 처음부터 상세한 제안서 또는 지원서를 작성하는데 필요한 시간과 비용 부담을 덜어주게 된다.

[표 4-35] 계층적 경쟁(Multistage Competition) 평가의 주요 내용

구분	주요 내용
Stage 1	제안된 프로젝트를 수행할 단순화된 예산안을 짧은 컨셉트페이퍼를 제출
Stage 2	USAID가 동 컨셉트페이퍼를 검토한 후 제한된 숫자의 지원기관에게 2차 지원의 기회를 부여함
Stage 3	자세한 예산 및 기술적 사항이 담긴 제안서를 제출함

자료 : Understanding USAID Awards : “How to Work with USAID” Training Series), USAID

⑥ 협상

지원기관이 제출한 지원서 또는 제안서가 낙찰 대상으로 고려되면 USAID의 CO/AO가 해당 기관에 연락을 취하게 된다. 해당 CO/AO는 향후 USAID와 거래하는 데 있어 주요 접점이 된다. CO/AO는 워싱턴 D.C.와 전 세계 현장 사무소에서 근무하며 낙찰 및 이와 관련된 전체 행정절차에 참여한다. 지원기관은 조달과 원조에 있어서 USAID가 제시하는 각종 규정과 정책을 숙지해야 한다. 예를 들어, 조달의 경우 USAID는 ADS 302, 연방조달규정(FAR) 및 FAR에 대한 USAID의 보충 자료, USAID의 조달 관련 내부규정(USAID Acquisition Regulation (AIDAR)) 등을 따른다. 원조의 경우 USAID는 ADS 303 및 ‘Title 22, Code of Federal Regulation (CFR) Part 226 - Administration of Assistance Awards to U.S. Non-Governmental Organizations’에 의거하여 업무를 처리한다.

⑦ 낙찰

상기의 모든 단계가 완료되면 USAID는 선택된 지원자(지원기관)를 낙찰자로 선정한다.

- 통상의 경우 지원자(지원기관)는 낙찰 후 설명회(Post-Award Conference)에 초대되는데, 이를 통해 향후 과업 수행방법을 토론하고 지원자가 가진 질의에 응답하는 기회를 갖는다. 또한, 과업 수행기간 동안 낙찰자는 기술적 지침을 받기 위해 낙찰시 지정된 계약 담당 실무자(AOR 또는 COR)에게 연락하면 된다. 낙찰과 관련된 모든 문제는 AO/CO와 협의하여야 하며, 낙찰자가 상기 AO/CO와 합의에 도달하지 못할 경우, USAID의 옴부즈맨에게 연락할 수 있다. 낙찰단계에서 선정되지 못한 지원자 및 선정된 지원자 모두 사후브리핑(debriefing)을 요청할 수 있다. 사후브리핑은 대면, 서면, 텔레컨퍼런스, 웨비나의 형태로 제공되며 이를 통해 미래 USAID가 발주할 사업에서의 낙찰 가능성을 높일 수 있다.

[표 4-36] USAID가 경쟁이나 적격성을 제한하는 경우

경쟁에 예외를 두는 경우	적격성을 제한하는 경우
- local competition - transition awards - small grants - new entrants	- increase USAID' s partner base - develop local capability - access specialized skills or experience - respond rapidly to disasters and crisis

자료 : Understanding USAID Awards : “How to Work with USAID” Training Series), USAID

USAID는 경쟁이 혁신, 다양성, 창조성 그리고 더 질 좋은 사업결과와 가성비를 가져온다는 입장이지만, 특별한 경우에 한해서는 경쟁을 제한하거나 지원자의 적격성을 제한하기도 한다. 자유경쟁에 예외를 두고 특정한 지원자를 우대하는 경우로는 수원국 현지에서의 경쟁을 촉진 시키거나, 소액 차관의 경우 또는 신규 기업의 참여를 촉진하기 위한 목적이다. 적격성을 제한하는 경우는 수원국의 역량을 개발하거나, 특정한 기술이나 경험을 가진 소수의 전문가를 물색하거나 재해나 위기에 빠르게 대응하기 위한 목적인 경우이다.

이외에도 USAID는 양자 원조 기관으로서 자국의 산업을 육성하기 위한 목적으로 USAID의 자금 지원을 통해 조달되는 물품의 원산지 및 국적을 제한하는 ‘원산지 및 국적 규정’ (ADS 310)을 운영하고 있다. 또한, 지원가능한 물품 제한(예 : 농산물은 허용되나 무기, 사치품, 도박 관련 물품은 금지)도 가지고 있으며(ADS 312), 미 정부의 제재(sanction) 담당 정부 부처인 재무부 해외재산관리국(Office of Foreign assets Control(OFAC))의 규정(ADS313)도 준수하여야 한다. 또한, 원조 물품을 해상 또는 항공 운송 시 운송방법(ADS 314, ADS 315)도 USAID가 정한 규정을 지켜야 하며, 현지의 협력파트너가 미국 안보를 위협하지는 않는지도 심사하는 추가적 규정도 준수하여야 한다.

3. 아시아개발은행(ADB)

3.1 기관 개요

아시아개발은행(ADB)은 아시아의 사회 및 경제개발을 촉진하기 위한 목적으로 1966년 12월에 설립된 지역개발은행(Regional Development Bank)이다. 본사는 필리핀 마닐라에 소재하며 전 세계에 40개의 현장 사무소를 두고 있다.²⁹⁾ 유엔 아시아 태평양 경제사회 위원회(UNESCAP) 회원국과 역외 선진국을 회원국으로 받고있는 바, 설립 당시 31개 회원국이었던 ADB는 현재 68개 회원국(역내 회원국 49개국, 역외 회원국 19개국)을 보유하고 있다.

[표 4-37] ADB의 7대 우선순위

구 분	Operational Priorities	비 고
1	Addressing Remaining Poverty and Reducing Inequalities	빈곤 퇴치 및 불평등 해소
2	Accelerating Progress in Gender Equality	양성평등
3	Tackling Climate Change, Building Climate and Disaster Resilience, and Enhancing Environmental Sustainability	기후변화 대응
4	Making Cities More Livable	도시 개발
5	Promoting Rural Development and Food Security	농촌개발 및 식량안보
6	Strengthening Governance and Institutional Capacity	거버넌스 증진
7	Fostering Regional Cooperation and Integration	역내 협력과 통합

자료 : ‘Strategy 2030 : Prosperous Inclusive Resilient Sustainable Asia and the Pacific’, Asian Development Bank

ADB는 2018년 발표한 ‘Strategy 2030’을 통해 ‘절대 빈곤을 근절하기 위한 노력을 지속하면서 번영되고, 포용적이며, 회복력이 있고, 지속 가능한 아시아 태평양을 건설하자는 비전과 이를 달성하기 위해 7개의 우선순위를 제시했다. 상기 7개 우선순위에 추가하여 ADB는 민간 부문에서의 지원을 확대하기 위해서도 노력을 지속하면서(Expanding Private Sector Operations), 다양한 자원 조달에 주력하고(Catalyzing and Mobilizing Financial Resources), 지식공유(Strengthening Knowledge Services)에도 앞장 서겠다고 밝혔다.

2023년 회계연도 기준, ADB 자체 계정으로 US\$ 236억 불 내외(협조융자 포함 시 US\$ 399억불)을 지원했으며, 주요 지원국은 남아시아(US\$88억 불) 및 동남아(US\$79억 불)이며, 분야별로는 교통(20%), 금융부문(15%), 공공부문 관리(14%), 농업(14%) 등이었다.

29) 해외사무소(Resident Mission), 싱가포르사무소, 태평양연락사무소(the Pacific Liaison and Coordination Office), 태평양하위지역사무소(Pacific Subregional Office), 태평양 국가사무소(Pacific country office), 필리핀 국가사무소(the Philippines Country Office) 등을 포함한다. (출처 : ADB Annual Report 2023).

[표 4-38] 최근 5년간 ADB의 승인실적(단위 : 백만불)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
대출/보증 등 ¹⁾	23,779	31,287	22,529	20,216	23,297
기술지원(T/A)	237	294	230	257	264
계	24,017	31,581	22,759	20,473	23,562
협조용자 ²⁾	12,512	16,409	12,907	11,390	16,394

1) 정부 앞 대출, 증여, 보증 및 민간기관 앞 대출, 증여, 보증, 지분투자 및 무역 및 공급망 재원 프로그램/마이크로파이낸스 프로그램 포함

2) ADB가 관리하는 신탁기금, 다자개발기관 및 양자개발기관 등과의 협조용자

※ 자료 : ADB Annual Report 2023

[표 4-39] 지역별 ADB 지원현황(승인액 기준, 단위 : 백만불)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
Central and West Asia	6,111	6,565	5,193	5,962	4,323
East Asia	2,663	2,893	2,034	2,089	2,127
Pacific	461	1,150	853	994	253
South Asia	7,307	9,034	8,819	5,127	8,836
Southeast Asia	7,181	11,628	5,579	6,028	7,940
Regional	294	310	282	272	83
Total	24,017	31,581	22,759	20,473	23,562

※ 자료 : ADB Annual Report 2023

[표 4-40] 분야별 지원실적(승인액 기준, 단위 : 백만불)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
농업/농촌개발, 천연자원	2,309	1,281	1,490	2,218	3,228
교육	1,138	1,066	975	799	1,389
에너지	2,660	4,292	1,837	1,446	2,227
금융	3,325	4,601	4,116	5,686	3,611
보건	644	3,512	5,882	823	2,275
산업및교역	1,592	2,215	716	238	661
정보통신기술	579	32	55	86	94
다분야	3	12	10	11	6
공공분야관리	2,985	9,561	2,294	3,725	3,354
교통	7,536	3,147	3,396	4,344	4,779
수자원/기타도시인프라	1,245	1,862	1,989	1,098	1,919
계	24,017	31,581	22,759	20,473	23,542*

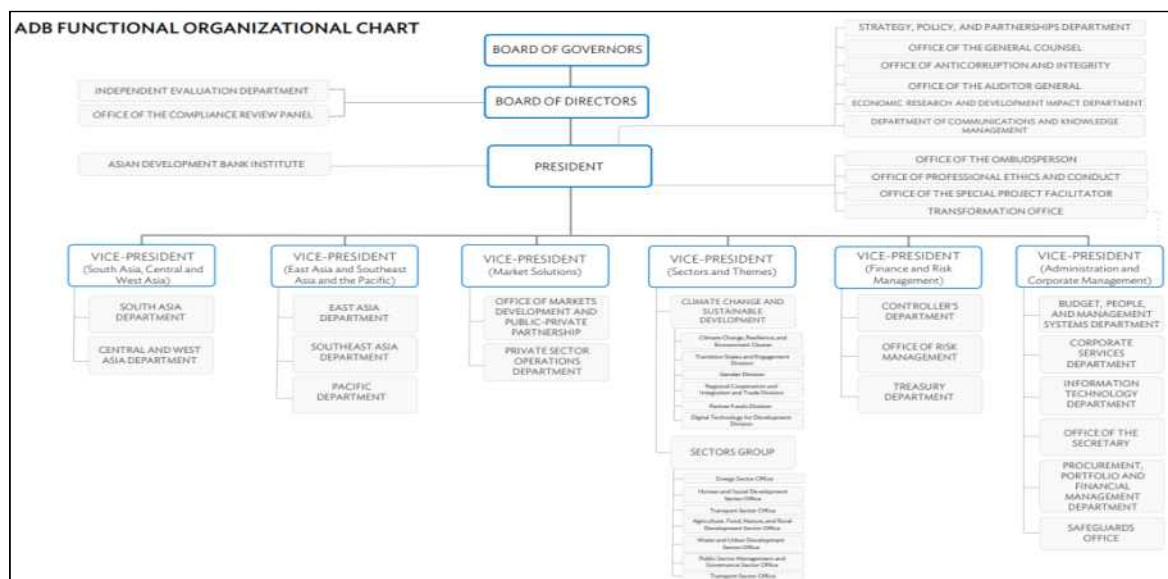
※ 분야 배정이 되지 않은 US\$20백 만은 제외

※ 자료 : ADB Annual Report 2023

ADB의 설립 시 작성된 ADB 헌장(ADB Charter)에 따르면, 최고 의사결정기구는 Board of Governors로서 회원국의 재무부 장관, 중앙은행 총재 또는 이에 상응하는 고위직 공무원이 각국을 대표하는 Governor 및 Alternate Governor로 지정되어 있다. 1년에 한 번 연차총회 기간에 회동하며 ADB의 최고위급 의사결정을 담당한다. 은행의 운영을 실질적으로 이끄는 책임은 이사회(Board of Directors)에 있다. 이사회는 (i) 은

행 정책, 은행의 대출, 보증, 투자 및 기술 지원(T/A)에 대한 결정을 내리고, (ii) 은행의 차입을 승인하고, (iii) Board of Governor의 승인 이전에 은행의 계정을 회계 결산하고, (iv) 은행의 예산을 승인한다. 12명으로 구성된 ADB 이사회 구성원은 Board of Governor에서 선출한다. 12명 중 8명은 아시아 태평양 지역에서 선출되고 나머지 4명은 역외국가 출신 중에서 선출된다. ADB 총재가 이사회 의장을 맡으며, 이사회 구성원은 필리핀 마닐라에 있는 ADB 본부에서 전임으로 업무를 수행한다. 1명의 총재(역대 총리는 최대 출자국인 일본인이 독점)와 6명으로 구성된 부총재(Vice President)가 ADB를 실제로 운영한다. 조달을 담당하는 ‘Procurement, Portfolio and Financial Management Department’는 Administration and Corporate Management를 담당하는 부총재 산하에 위치한다. 2023 회계연도 말 기준으로 ADB의 직원 수는 총 3,888명으로 이중 International Staff는 1,414명 National Staff는 2,474명이다.

[그림 4-8] 아시아개발은행 조직도



자료 : ADB 홈페이지

3.2. 조달관련 규정 체계

3.2.1. 구매정책(Procurement Policy)

ADB는 조달을 관장하는 정책을 요약한 조달 정책(ADB Procurement Policy)을 공개하고 있다. 여기에는 조달정책의 근거, 6가지 핵심적 조달 원칙 및 기타 조달의 원칙이 담겨 있다. 우선, ADB 헌장 제 14조 제11항은 ‘ADB는 ADB가 제공하거나 보증하거나 참여한 대출금이 당초 승인된 목적에만 사용되어야 하며 경제성과 효율성을 고려하여 적절하게 사용되도록 필요한 조치를 취해야 한다’고 규정하고 있다. 또한, 프로젝트 실행에 대한 책임 즉, 조달, 낙찰 및 계약의 이행과 관련한 책임은 차주(借主)가 부담하도록 규정하고 있다. 물론, 각 프로젝트의 개별적 상황에 따라 개별 조달 절차가 다소 달라질 수는 있겠지만 ADB는 크게 6가지의 핵심적 조달 원칙(Core Procurement Principles)을 수립하여 시행하고 있다.

[표 4-41] ADB의 6개 핵심적 조달원칙

-
- | |
|--|
| (1) 경제성(Economy) : 프로젝트의 실행 가능성을 해치지 않는 범위 내에서 가격, 수량 및 기타 비가격적 요소를 충분히 고려해야 한다. |
| (2) 효율성(Efficiency) : 프로젝트를 수행할 수 있는 역량, 시간 제약, 비용 효율성 등에 대한 고려를 바탕으로 조달 절차가 수행해야 할 활동과 기대되는 결과의 가치와 위험에 비례해야 한다. |
| (3) 공정성(Fairness) : (a) 적격 입찰자에게 동등한 기회 및 대우 보장, (b) 차주와 입찰자 간의 권리와 의무의 공평한 분배, (c) 조달 관련 불만을 처리하고 구제책을 제공할 수 있는 신뢰할만한 메커니즘을 의미한다. ADB는 입찰에서의 공정성을 제고하기 위하여 공개 경쟁 조달을 장려한다. |
| (4) 투명성(Transparency) : 적절한 문서화 작업 및 사후 검토를 통해 (a) 관련 조달 정보가 이해관계자에게 일관되고 시기적절하고 용이하게 접근가능하며, 쉽게 이용가능한 출처를 통해 무료로(또는 합리적 비용으로) 공개적으로 제공되고, (b) 조달 활동이 적절하게 보고되고, (c) 기밀 조항은 정당한 경우에만 사용한다. |
| (5) 조달의 질(Quality) : 조달 행위의 맥락, 위험, 가치 및 복잡성 등을 고려하여 조달을 위한 계약이 프로젝트 성과와 개발 목표를 달성하기 위해 시기적절하고 효과적인 방식으로 적절한 수준의 투입물을 조달하고 산출물을 제공하도록 구조화되어야 한다. |
| (6) 비용대비가치(Value for money) : 차주가 핵심 조달원칙과 관련된 고려사항을 적절히 적용하여 자원을 효과적이고 효율적이며 경제적으로 사용하여 최적의 혜택을 얻을 수 있도록 보장하는 원칙으로서, 단순히 가격만으로 비용대비 가치를 결정하지 않고, 수명주기 비용(lifecycle cost), 사회경제적 및 환경적 개발 목표 등을 고려해야 한다. |
-

자료 : ADB Procurement Policy

ADB는 적격성 원칙(Eligibility)를 통해, 이사회가 달리 정하는 경우를 제외하고는 (a) 특별기금(Special Funds)을 재원으로 하는 대출의 경우 해당 재원을 공여한 회원국에서 생산되고 공급되는 물품, 공사 및 서비스만을 조달하는 것이 원칙이며, (b) ADB의 일반 자원 재원(Ordinary Capital Resources) 또는 ADB가 관리하는 기금의 대출인 경우에는 회원국에서 생산되고 공급되는 물품, 공사 및 서비스만을 조달하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이외에도 표준화된 구매절차가 적절하지 않은 상황일 경우 맞춤형으로 설계된 구매절차도 적용할 수 있도록 보장하고 있으며(Fitness for Purpose), 차입국에서의 현지 조달, 컨설팅 및 제조업 육성을 장려하고 있다고 밝히고 있다

(Development of Domestic Industry). ADB는 또한 ADB의 부패방지정책(Anticorruption Policy) 및 행동강령과 가이드라인(Integrity Principles and Guidelines)에 맞춰 조달 행위를 실시해야 하며, ADB의 부패방지정책을 위반하지 않도록 이해상충의 위험성을 경감해야 한다고 밝히고 있다. 또한, 조달 프로세스에 참여하는 차주 또는 기타 관련자가 해당 조달 요건을 준수하지 않을 경우(Non-Compliance), 관련 조달계약에 명시된 구제책 이외에도 ADB가 가진 수탁자로서의 역할을 근거로 적절한 조치를 취할 수 있음을 명시하고 있다. ADB는 6개 핵심 조달 원칙에 위배되지 않고, ADB의 부패방지 가이드라인이 적용가능하고, 회원국의 적격성 원칙 등이 손상되지 않는 등의 몇 가지 조건만 부합한다면 타 다자기관이나 양자기관의 조달 절차를 따를 수 있는 근거도 있다.

[표 4-42] 차주의 조달계획(Procurement Plan) 관련 사항

-
- ADB는 차주가 프로젝트 준비의 일환으로 대출협상 전에 ADB에 조달계획을 제출해야 한다고 규정하고 있음.
 - 차주는 프로젝트 전 기간에 걸쳐 필요에 따라 조달계획을 업데이트 해야함
 - 차주는 조달계획을 변경하거나 수정하는 경우 ADB의 동의를 받아야 함
 - 조달계획에는 (1) 프로젝트 수행에 필요한 물품, 작업 및 서비스에 대한 계약, (2) 자금 조달 계약에 의거하여 허용되는 조달 방법, (3) 계약에 사용될 입찰 문서의 유형, (4) 자료 관련 ADB의 검토 절차 및 감독 조치 등이 명시됨
-

: ADB Procurement Policy

3.2.2 구매관련 규정(Procurement Regulations)

ADB는 조달정책을 기반으로 구매 관련 규정(Procurement Regulations)도 일반에 공개하고 있다. 여기에는 상기 조달정책뿐만 아니라, 주로 사용되는 조달계약의 개요, 조달 계획 수립(Procurement Planning), 공개경쟁입찰을 기준으로 한 입찰 절차 소개, 공개경쟁입찰 방식을 기준으로 한 컨설팅 서비스 입찰 방식, 평가 방법론, 민원처리 절차 등이 담겨 있다.

3.3 주요 조달 방법과 절차

3.3.1 주요 조달 방법

ADB의 주요 조달 방법으로는 공개경쟁입찰(Open Competitive Bidding), 제한경쟁입찰(Limited Competitive Bidding), 기본계약(Framework Agreement), 견적요청(Request for Quotations), 전자역경매(Electronic Reverse Auction), 직접계약(Direct Contracting), 개산(概算)계약(Force Account) 및 기타 조달 방법 등이 있다.³⁰⁾

가. 공개경쟁입찰(OCB)

ADB는 가장 선호하는 조달 방법으로 공개경쟁입찰(OCB)을 꼽고 있다. OCB를 통해 ‘비용대비 가치(value for money)’를 달성할 수 있다고 ADB는 판단하는데, (1) 차주

30) 자료 : ADB(2017), ‘Procurement Regulations for ADB Borrowers: Goods, Works, Nonconsulting and Consulting Services’

가 요구하는 품질 및 기술적 요구사항을 충족시킬 수 있는 자격있는 입찰자들이 입찰에 참여하고 (2) 자격을 갖춘 모든 잠재적 입찰자에게 차주의 요구사항을 적시에 적절하게 알리고 입찰에 참여할 동등한 기회를 제공함으로써 보장된다는 견해이다. OCB는 물품, 작업 및 서비스 조달에 폭넓게 적용되며, 따라야 할 절차와 적용할 표준 입찰 문서는 해당 조달의 특성에 따라 달라질 수 있다. OCB 방법의 단계는 다음과 같다.

[표 4-43] 공개경쟁입찰의 단계

-
- (a) 필요로 하는 물품, 작업 및 서비스의 다양한 요소를 고려하여 상황에 따른 계약의 유형과 규모를 결정함
 - (b) 기술적 요구사항 및 과업지시서(TOR)를 결정하고, 달성할 품질 및 성과 수준을 정의함.
 - (c) 적절한 입찰자 자격 기준의 적용
 - (d) 절차적 요구사항(예: two-stage two-envelope bidding)을 포함한 조달 방법의 선택
 - (e) 입찰 서류 준비 및 조달 공지의 발행
 - (f) 품질 및 비용 요인에 따라 가장 적절한 평가 기준을 선택
 - (g) 입찰 제출 및 입찰 개시 절차의 통지
 - (h) 사후브리핑(debriefing)을 포함한 계약 수주 절차
 - (i) 계약 관리
-

자료 : ADB Procurement Regulation for ADB Borrowers

상황에 따라 ADB는 이러한 규정에 명시되지 않은 다른 방법과 약정을 허용할 수 있지만, 이 경우 조달 방법 및 약정은 ‘핵심조달원칙’, ‘적격 요건’ 및 ‘행동강령(Integrity Principles)’ 과 일치해야 한다. 또한, 이러한 방법 또는 약정을 구현하는 구체적 수단과 그 정당성은 조달계획(Procurement Plan)에 포함되어야 한다.

나. 제한경쟁입찰(LCB)

제한경쟁입찰(LCB)은 본질적으로 공개 광고 없이 “입찰자를 직접 초대하는 방식으로 진행되는 OCB” 라는 개념으로, 물품, 작업 및 서비스에 대한 적절한 조달 방법이 될 수 있다. LCB는 (a) 잠재 입찰자의 수가 제한된 경우, (b) 계약금액이 OCB를 통해 충분한 입찰자를 유치하기에 충분하지 않은 경우, 또는 (c) 공개적인 공고를 하지 않는 것을 정당화할 수 있는 상당한 사유가 있는 경우에 사용된다. LCB에 따른 입찰 진행 시, 차주는 경쟁력 있는 가격을 보장하기 위해 광범위한 잠재 입찰자들에게 입찰을 요청해야 한다. 광고 여부 및 선호 사항을 제외한 모든 측면(예 : 낙찰자 선정, 통지 및 공표 방법 등)에서는 OCB 절차가 적용된다.

다. 기본계약(Framework Agreement)

기본 계약(FA)은 ADB의 조달규정에 명시된 방법 중 하나에 따라 하나 이상의 계약기관과 하나 이상의 계약자, 공급업체 또는 서비스 제공자 간에 체결된 계약을 의미한다. 계약의 목적은 특히 가격과 필요한 경우 예상되는 수량과 관련하여 특정 기간 동안 체결될 계약을 규정하는 조건을 설정하는 것이다. FA는 또한 특정 조달 또는 서비스 제공(“콜오프“)이 계약 기간 내내 이루어질 수 있도록 하는 조건을 명시한다.

라. 견적 요청(RfQ)

견적 요청(RFQ)은 여러 공급업체(물품의 경우), 여러 서비스 제공업체(서비스의 경우) 또는 여러 계약자(토목 공사의 경우)로부터 얻은 가격 견적을 비교하여 조달하는 방식이다. RFQ는 쉽게 구매할 수 있는 물품, 소액의 표준 사양 물품, 표준 또는 일상적인 서비스, 또는 소액의 간단한 토목 공사를 조달하는 데 적합한 방법이다. RFQ에는 물품의 개요, 수량, 서비스 또는 작업 사양에 대한 설명, 그리고 원하는 납품(또는 작업 완료) 시간과 장소가 표시되어야 하며, 견적서(Quotations)는 전자적 수단, 편지 또는 팩스의 형태로 ADB에 제출할 수 있다. 견적 평가는 공개입찰과 동일한 원칙을 따르며, 제안서가 낙찰되면 해당 제안 조건은 추후 구매주문서(Purchase Order) 또는 계약서에 포함되게 된다.

마. 전자역경매(e-Auction)

전자역경매(e-Auction)는 사전자격심사를 거친 입찰자들이 온라인상에서 역경매 방식으로 가격을 제시하는 방식으로 낙찰자를 선정하는 방법이다. 기술 사양이나 요구사항을 정확하게 설정할 수 있는 경우 표준화된 제품이나 서비스를 조달하는 데 주로 사용된다. 전자 경매는 견적 요청 경매의 특수한 형태로서, 모든 입찰자(입찰 문서에 명시된 비가격 낙찰 기준에 따라 사전 자격심사를 거친 입찰자를 말함)가 사전자격심사 직후에 초대장에 명시된 웹사이트에 지정된 날짜와 시간에 접속하여 온라인 경매에 참여하도록 하는 방식이다. 초대장에는 또한 전자 경매 중 입찰자를 순위를 매기는 데 사용되는 평가 방법과 전자 경매를 진행하는 방법에 대한 관련 정보도 명시된다.

바. 직접계약(Direct Contracting)

직접계약은 경쟁 없는 계약(단일 소스 선택이라고도 불림)이며 다음과 같은 특수한 상황에서는 적절한 방법이 될 수 있다.

- 우선, 경쟁절차에 따라 낙찰된 기존 계약에서 추가적인 물품이 필요한 경우인데 다만, 더 나은 제안이 접수될 가능성이 없고 지불해야 할 가격이 원래 가격을 넘지 않아야 한다. 통상의 경우 반복주문은 최초 주문 이래 18개월 이내 이어야 하며, 추가 수량은 최초 수량의 30%를 초과하지 아니한다.
- 둘째로, 기존 장비와 호환되는 예비부품을 구매하거나 표준화된 장비의 경우 최초 공급자로부터 추가 구매하는 것이 정당화될 수 있다. 이러한 구매가 정당화되려면 원래 장비가 적합하여야 하며, 신규 구입 품목수가 기존 구입 품목보다 적어야 하고, 가격이 합리적이어야 하며, 다른 제조사 또는 공급원의 장비도 고려해 보았으나 ADB에서 수용가능한 사유로 거부되어야 한다.
- 셋째로, 필요한 장비가 독점적이며 한 공급자에서만 구매할 수 있는 경우 또는 컨설팅 서비스의 경우 한 공급자만 자격이 있거나 과제에 대한 특별한 가치가 있는 경험을 보유한 경우에도 사용된다.
- 넷째로, 프로세스 설계를 담당하는 계약자가 성능보장의 조건으로 특정 공급업체로부터 중요 품목을 구매하는 경우에도 사용되며,

- 다섯째로, 토목 공사 또는 비컨설팅 서비스를 계약하는 경우 경쟁 과정을 거쳐 수주한 이전 또는 진행 중인 작업의 자연스러운 연장선이며, 동일한 계약자를 고용하는 것이 더 경제적이며 작업 품질 측면에서 결과의 호환성을 보장할 수 있음을 보여줄 수 있을 경우에도 사용된다.
- 여섯째로, 컨설팅 회사에서 수행한 이전 작업의 자연스러운 연장선인 컨설팅 서비스 업무의 경우, 다운스트림 작업의 연속성이 필수적인 경우(예 : 기술적 접근방식, 습득한 경험, 동일한 컨설턴트의 지속적인 전문적 책임의 연속성)인 경우에만 해당하며, 새롭게 경쟁입찰을 하는 것에 비해 명백한 이점이 있는 경우에 사용된다.
- 일곱째로, 금액을 기준으로 할 수도 있는데, 통상 US\$10만 불을 넘지 않는 소규모 컨설팅 계약의 경우에 사용된다.
- 마지막으로, 자연재해 대응과 같이 예외적인 경우에도 사용된다. 이 경우 기존 대출 또는 보조금에 따른 물품, 공사 및 서비스 제공자와 직접계약을 통해 새로운 계약을 맺는 것이 허용되며, 기존 계약에 적용되는 요금을 기준으로 협상이 진행되고 인플레이션 및 물리적 고려사항에 따라 조정된다. ADB가 아닌 다른 원조 기관이 자금을 제공하는 유사한 프로젝트를 위해 경쟁방식으로 선정된 물품, 공사 및 서비스 제공자는 ADB의 신규 자금 지원을 기반으로 한 직접계약을 맺을 수도 있다.

사. 개산계약(Force Account)³¹⁾

개산계약, 즉 차주의 자체 인력과 장비를 사용하여 건설공사에 나서는 것은 특정한 종류의 건설공사에 있어서 유일한 실용적 방법이 될 수 있다. 개산계약이 정당화되는 경우로는, (a) 관련 작업 수량을 미리 정의할 수 없는 경우, (b) 작업이 작고 분산되어 있거나 자격을 갖춘 건설사가 합리적인 가격으로 입찰할 가능성이 낮은 외딴 지역에 있는 경우, (c) 신규 작업이 진행 중인 작업을 방해하지 않고 수행되어야 하는 경우, (d) 불가피한 작업중단 위험을 차주가 계약자보다 더 잘 감당할 수 있는 경우, (e) 즉각적인 대응이 필요한 비상 상황인 경우 등이 있다.

4.3.2 특수한 형태의 조달

ADB의 조달규정(ADB Procurement Regulation)은 컨설턴트를 선정하는 경우, 개인 컨설턴트를 선정하는 경우, 전문 기관³²⁾으로부터 조달하는 경우, 취약지역 또는 분쟁상황에

31) 통상의 개산(概算)계약(Force Account Contract)은 총액 또는 단가 등 계약금액에 대한 구체적인 사전 합의 없이 공사를 수행하되 지급금액은 '비용+일정금액의 수수료' 방식으로 정해짐.

32) 전문 기관(Specialized Agency)은 자체 규칙, 회원, 기관 및 재무적 자원을 갖춘 법적으로 독립적인 국제기구로서 국제연합의 United Nations System Chief Executive Board for Coordination(2016)에 설명되어 있음. 유엔식량농업기구(FAO), 국제원자력기구(IAEA), 국제사법재판소(ICC), 국제노동기구(ILO), 국제통화기금(IMF), 세계은행(World Bank), 세계보건기구(WHO) 등이 있음. 더 자세한 내용은 www.un.org/en/about-us/specialized-agencies를 참조

서 조달하는 경우, 조달대리인을 사용하는 경우, PPP에서 정부를 지원하는 경우, 고사양의 기술을 구매하는 경우, 성과기반 조달의 경우 등을 특수한 형태의 조달로 분류하여 규정하고 있다.

가. 컨설턴트 선정

공개경쟁입찰(OCB)을 통해 컨설팅 서비스를 조달하는 경우 서비스의 특성과 획득하고자 하는 조건에 따라 품질과 비용을 모두 고려하는 입찰 평가 방법을 채택할 수 있다. 차주가 실제로 선택할 수 있는 선택지로는 다음과 같은 것이 있다.

- ‘품질 및 비용 기반 선정(Quality-and Cost-Based Selection)’을 사용하여 제안된 서비스의 품질과 비용을 균형있게 조정하거나
- ‘품질기반 선정(Quality-Based Selection)’ 또는 ‘컨설턴트의 자격기반 선정(Consultant’s Qualification Selection)’을 통해 품질을 우선할 수도 있고
- ‘고정예산선택(Fixed-Budget Selection)’을 사용하여 사용가능한 예산 내에서 최고 품질의 컨설턴트를 선택하거나
- ‘최소비용선택(Least-Cost Selection)’을 선택하여 비용을 우선시 할 수도 있다.

나. 개인 컨설턴트 선정

몇몇 경우에는 개인 컨설턴트를 고용하는 것이 법인을 고용하는 것보다 더 적절하고 비용 효율적일 수 있다. 개인 컨설턴트는 차주가 직접 모집하거나 타 기관(컨설팅 회사, 학술기관, 정부 기관 및 국제기구)을 통해서 모집할 수 있다.

다. 전문 기관으로부터의 조달

전문 기관(Specialized Agency)이 자신들의 자체 규정에 따라 공급자의 역할을 하는 조달의 방법은 (a) 주로 교육 및 건강 분야에서의 소량의 기성품을 조달하는 경우 또는 (b) 백신이나 약물 등 공급자의 수가 제한된 특수한 물품을 조달하는 경우에 적절한 방법이 될 수 있다.

취약지역 또는 분쟁상황에서의 조달에 있어, ADB가 판단하기에 차주가 (a) 자연재해 또는 인재 또는 분쟁상황으로 인한 비상상황에 처했거나, 또는 (b) 소국(小國)을 포함하여 취약성 또는 특정한 취약성(fragility or specific vulnerabilities)으로 인해 역량이 제한(capacity constraints)되는 경우, ADB는 자체 조달규정(Procurement Regulation)의 관련 조항 또는, 보다 신속한 재원 동원을 용이하게 하는 기타 적절한 절차에 따라 적절한 조달 방법을 사용하도록 허용할 수 있다. 취약지역 및 분쟁상황에서의 ADB의 활동에 대한 더 자세한 자료는 ADB(2012)의 ‘Working Differently in Fragile and Conflict-Affected Situations: The ADB Experience’를 참조

라. 조달대리인(Procurement Agent) 사용

차주가 필요한 조직, 자원 및 경험이 부족한 경우, 차주는 조달을 전문으로 하는 회사

를 대리인으로 고용하기 원할 수 있고 또는 ADB가 대리인 고용을 요구할 수도 있다. 대리인은 ADB와 차주 간 대출 계약 및 ADB의 조달규정(Procurement Regulation)에 명시된 모든 조달 절차를 준수해야 하며, 이는 유엔기관이 조달대리인 역할을 하는 경우에도 마찬가지이다. 비상상황에서의 재건, 수리, 재할 및 신축과 관련된 부수적 작업을 계약하거나, 또는 다수의 소규모 계약이 있는 경우, 관리계약자(management contractor)가 일정 규모의 수수료를 받고 유사한 방식으로 고용될 수 있다.

마. PPP 사업에서 수원국 정부에 대한 지원

ADB가 PPP³³⁾와 관련하여 차주에게 자금을 지원하는 경우 관련된 시공사를 선정하기 위한 조달 절차는 (a) 투명하고 경쟁적이어야 하며, (b) 가장 경제적이고 효율적인 제안을 접수하기 위한 최적의 기준들을 도출하기 위한 복수의 단계를 포함하고 있어야 하며 이는 비용대비 가치(value for money) 원칙에 부합해야 하고, (c) ADB의 핵심조달원칙(Core Procurement Principle), 적격성(Eligibility) 기준, 행동강령(Integrity requirements) 등을 준수해야 하며, (d) 위험이 적절하게 배분되어야 한다. ADB는 예외적 상황에서 비요청 제안(unsolicited proposal)을 기반으로 한 PPP 사업에 자금을 지원하기로 동의할 수도 있는데, 이때 목적적합성과 비용대비가치 접근방식을 평가하고 결정하는 절차를 차주가 명확하게 정의하고 ADB가 이에 합의한 경우에 한한다.

바. 고사양의 기술 구매

고사양의 기술 조달은 기제공되는 서비스의 품질을 개선할 수 있는 입증된 기술 또는 진보된 신기술을 조달하는 것을 의미한다. 이럴 경우, 조달할 인프라 스트럭처, 장비 및 서비스의 품질요구사항이 매우 중요하며, 비용에만 기반한 평가보다 더 중요할 수 있다. 특히, 복잡하거나 정교한 인프라, 장비 또는 비컨설팅서비스의 경우 대안적인 조달 방법(예 : two-stage bidding 또는 비가격 요소를 중시하는 평가 등)이 최적의 비용 대비 가치와 목적적합성을 제공하는데 적합할 수 있다. 컨설팅 서비스의 경우 QCBS 방법에 따라 비용 요소에 적절한 가중치를 부여하는 방식으로 가능하다.

사. 성과기반 조달(Performance-based Procurement)³⁴⁾

성과기반 조달(또는 산출물기반 조달(Output-based procurement))은 경쟁방식의 조달 프로세스 중 하나로서, 투입물에 기반하여 대금을 지급하는 방식이 아니라 특정 또는 개별적인 성과 관련 산출물을 완결할 경우 대금을 지급하는 계약방식이다. 원하는 결과와 성과가 측정되고 그에 따른 대금이 지급될 수 있는 최종 산출물 또는 인도물은 기술사양(technical specification)을 통해 정의되며, 이러한 산출물은 품질, 수량 및 신뢰성 측면에서 기능적 수요를 충족시켜야 한다. 대금 지급은 납품된 산출물의 양에 따라 이루어지며 필요한 품질 수준이 납품 여부에 달려있으므로 품질 수준을 맞추지 못할 경우 지급할 대금(또는 유보금)이 삭감될 수 있고, 특별한 경우 더 높은 품질의 산출물

33) PPP는 공공자산이나 서비스를 제공하기 위한 목적으로 민간 당사자와 차주(통상 공공주체)간 체결하는 장기 계약으로, 민간 당사자가 상당한 위험과 관리를 책임지고 보수는 성과에 따라 결정됨. PPP 프로젝트에는 Build-Own-Operate(BOO), Build-Operate-Transfer(BOT), Build-Own-Operate-Transfer(BOOT), 양도(Concession) 및 기타 유사 계약이 포함됨.

34) ADB가 자금을 지원하는 프로젝트에서 성과기반 조달을 사용하려면 다양한 이용가능한 조달 방법에 대한 충분한 기술적 분석을 거친 결과이어야 하고, 관련 조달계획(Procurement Plan)에 포함되어 있거나 ADB의 사전 반대(prior no-objection)가 없어야 함.

에 대해서는 성과급을 지불할 수 있다.

일반적으로 입찰공고가 계약자 또는 서비스 제공자의 투입물 또는 작업 방법을 지정하지는 않으며, 계약자 또는 서비스 제공자는 원하는 결과에 대한 충분한 이해를 바탕으로 가장 적절한 솔루션을 제안할 수 있으며, 입찰 문서에 명시된 품질 수준이 달성될 수 있음을 입증해야 한다. 성과기반 조달의 예시로는 (a) 산출물을 기준으로 서비스가 제공되는 경우, (b) 차주가 운영할 시설의 설계, 공급, 건설 또는 개조 및 시운전하는 경우, (c) 시설의 설계, 공급 및 건설(또는 개조) 및 시운전 후 일정 기간 동안 운영 및 유지 관리를 위한 서비스를 제공하는 경우 등이다. 설계, 공급 및 건설이 필요한 경우 일반적으로 사전 자격심사가 필요하며 통상적으로 two-stage bidding이 적용된다.

3.3.3 조달 절차

가. 공개경쟁입찰을 활용한 물품, 장비, 공사 조달 절차

1) 계약의 종류, 입찰의 방법 등

(계약의 종류) 입찰서류에는 체결할 계약의 유형을 정확히 명시하고, 제안된 계약 조항을 포함해야 한다. 계약 유형과 목적은 ‘목적에 대한 적합성(fit for purpose)’을 기준으로 선택해야 하며, 조달 목적물과 위험을 고려하여 ‘비용대비 가치(value for money)’를 달성해야 한다. 가장 일반적인 유형의 계약은 대금이 일시금, 시간기준 또는 단가 또는 이들의 조합을 근거로 지급되도록 규정되어 있다. 유사하지만 별도로 분리되는 비컨설팅 서비스, 장비 또는 공사 항목이 필요한 프로젝트의 경우, 대기업은 물론 중소기업도 관심을 가질 수 있도록 다양한 대안적 계약 옵션에 따라 입찰을 실시할 수도 있다. 이 경우 입찰참가자는 개별계약(로트 또는 슬라이스) 또는 유사한 계약 묶음(패키지)에 입찰할 수 있다. 모든 입찰은 동일 마감일까지 접수되어야 하며, 평가는 동시에 진행하고 최적의 비용대비 가치를 제공하는 입찰을 선정하게 된다. 경우에 따라서는 ADB가 턴키 계약을 요구하거나 수락할 수 있는데, 이 계약에 따라 설계 및 엔지니어링, 장비 공급 및 설치, 전체 시설을 건설하는 공사가 단일 책임계약(single responsibility contract)으로 제공된다. 또는 차주가 설계 및 엔지니어링에 대한 책임을 지고 모든 물품, 공사 및 서비스의 공급 및 설치 계약에 대한 입찰을 실시할 수도 있다. 또한, 경우에 따라서는 Design and Build, 매니지먼트 계약³⁵⁾, 이에 상응하는 법적 계약도 가능하다.

- (Two-Stage bidding) 턴키계약 또는 대규모 복합시설, 특수한 성격의 공사 또는 비컨설팅 서비스 계약의 경우, 또는 복잡한 정보통신 기술을 포함하는 경우, 사전에 기술사양을 완벽하게 준비하는 것이 바람직하지 않거나 실용적이지 않을 수 있다. 이 경우 일반적으로 가격을 책정하지 않은 기술 제안이 1단계로 공개되는 이른바 ‘2단계 입찰’ 방식이 사용될 수 있으며, 이러한 입찰

35) 건설계약에서 관리계약자(management contractor)는 일반적으로 직접 작업을 수행하지는 않고 다른 계약자에게 작업을 위탁하고 관리하여 가격, 품질 및 적시 성과에 대한 모든 책임과 위험을 지는 계약을 맺은 당사자를 말한다. 반면, 건설관리자(construction manager)는 차주의 컨설턴트 또는 대리인으로서 이러한 위험을 지지 않는 당사자를 말한다.

절차는 개념설계 또는 성능 사양을 기반으로 준비되며 기술적, 상업적인 측면에서의 향후 조정 절차가 있을 수 있다. 1단계 기술 제안서 명확화가 이루어진 후에 입찰서류 수정과 필요 시 1단계 입찰 사항 변경 메모(memorandum of changes)가 작성되고 이어서 최종 기술제안서와 가격이 포함된 입찰공고가 2단계에서 공고되게 된다.

- (Two-Envelope Process) 통상 단일단계 입찰 프로세스(single-stage bidding process)에서 사용되는 Two-envelope 절차는 2개의 별도 봉투를 제출하며 하나는 기술제안서, 다른 하나는 재무 제안서를 담게 된다. 기술제안서가 적격하지 않은 경우(Not responsive) 재무 제안서는 개봉하지 않은 채로 제안사에게 반환되게 된다.

2) 입찰 공고 방법 및 주요 내용

(입찰 공고) 경쟁입찰에서 입찰공고는 적시에 이루어져야 하며, 이를 통해 입찰자에게 입찰을 준비하고 서류를 제출할 충분한 시간을 제공할 수 있다. 입찰 내용은 국제 광고가 적합하거나 필요한 경우, 사전 자격심사 또는 입찰초대장은 ADB 웹사이트, 영어로 된 공개 웹사이트 및 전국 단위 신문(최소한 1개는 영어 신문) 또는 차주국 웹사이트에 공개한다. 사전 자격심사 또는 입찰공고는 경우에 따라서 현지 언론이나 관보(官報) 또는 공개적으로 접근 가능한 무료 웹사이트에서만 공고될 수 있으며, 이는 그 성격이나 범위를 살펴봤을 때 외국 경쟁자를 유치할 가능성이 낮을 때에 사용된다. 이러한 경우로는 (i) 소규모 계약인 경우, (ii) 작업이 지리적으로 분산되어 있거나 시간적으로 분산된 경우, (iii) 작업이 노동집약적이거나 (iv) 물품, 작업 또는 서비스가 국제시장보다 낮은 가격으로 현지에서 제공되는 경우이다.

(공고의 주요 내용) 입찰공고에는 차주(또는 잠재적인 차주), 대출 금액 및 목적, 공개 경쟁입찰에 따른 조달 범위, 조달을 책임지는 차주의 에이전트가 있을 경우에 그 기관명, 전화번호, 주소, 이메일주소 및 입찰서류가 게재된 웹사이트 등에 관련한 정보가 포함되어야 한다. 해당 공고가 게재된 날짜보다 먼저 사전자격심사 또는 입찰 문서를 대중에게 공개해서는 안된다.

3) 입찰자의 사전 자격요건 등

(사전자격심사) 사전자격심사는 적절한 역량과 자원을 가진 입찰자만 입찰이나 제안을 제출하도록 하는 메커니즘으로서, 모든 조달에 사용될 수 있다. 사용되는 용어는 해당 조달의 특성에 따라 다소 달라질 수 있으나 프로세스와 의미는 동일하다. 물품, 작업 및 비컨설팅 서비스의 경우 사전 자격 심사(prequalification)라고 불리며, 컨설팅 서비스의 경우 일반적으로 후보 선정(short-listing)이라고 하며, 후보 선정을 위한 신청서는 의향 표현(EoI)이라고 불린다.

(사전자격심사가 권장되는 경우) 사전자격심사는 일반적으로 (a) 컨설팅 서비스, (b) 대규모 또는 복잡한 작업, 또는 (c) 자세한 입찰을 준비하는 데 드는 높은 비용이 경쟁을 저해할 수 있는 상황³⁶⁾에 권장된다. 사전자격심사는 잠재적 입찰자의 역량과 자원에

36) 예를 들어, 맞춤형 설계(custom-designed) 장비, 산업 플랜트, 전문 서비스, 일부 복잡한 정보 및 통신 기술 계약, 터키, 설계 및 건설 또는 관리 계약(management contracting)에 따라 체결되는 계약 등을 말함.

따라 특정 계약을 만족스럽게 수행할 수 있는지 확인하며, 적절한 경우 (a) 유사 계약에 대한 경험 및 과거 실적, (b) 계약 주제와 관련된 역량,³⁷⁾ 및 (c) 재무 상태 등을 고려한다. 사전자격심사 요건은 잠재적인 입찰자 및 컨설턴트에게 객관적이고 투명한 방식으로 제공되고 공개되어야 한다. 잠재적 지원자는 사전 자격심사 신청서(또는 컨설팅 서비스의 경우 관심 표명(EoI))를 충분한 시간을 갖고 검토하고 준비할 수 있어야 한다.

(Joint Venture) 모든 입찰자는 단독으로 입찰하거나, 또는 국내 회사 또는 외국 회사와 공동 책임을 지는 합작 투자를 통해 입찰할 수 있다.³⁸⁾ 다만, ADB는 공개경쟁을 촉진하기 위해 일반적으로 합작 투자 또는 회사 간의 다른 형태의 강제적 연합을 요구하는 입찰 조건을 수락하지 않고 있다.

4) 입찰서류 준비

입찰서류에는 입찰자가 입찰을 준비하는데 필요한 모든 정보가 포함되어야 하지만, 이러한 서류의 세부 사항과 복잡성은 조달할 물품, 작업 또는 서비스의 종류와 계약 규모에 따라 달라진다. 표준 입찰 문서(Standard Bidding Document: SBD)는 모든 조달 방법에 대한 표준화된 문서를 지칭하며 일관성과 법적 확실성을 증진하기 위한 목적으로 만들어진 것이다. 조달계획에서 의무화된 경우, 차주는 ADB에서 제정한 SBD를 사용해야 한다. 단, ADB에서 관련 SBD를 제정하지 않은 경우, 차주는 이러한 규정과 일치하는 국제적으로 또는 국가적으로 인정된 표준 계약 조건 및 계약 양식을 사용할 수 있다. SBD는 조달의 특성을 반영해야 하는데, 예를 들어, 컨설팅 서비스의 경우 입찰 초대장은 제안요청(Request for Proposal)으로 불린다. ADB는 차주가 전자적 방식으로 입찰서류를 배포할 것을 권장하고 있다.

5) 유효한 입찰서류 및 입찰보증금 등

(입찰서류) 입찰자는 입찰공고에 명시된 기간 이내에 유효한 입찰을 제출해야 하며, 이를 통해 차주가 입찰의 비교 및 평가를 완료하고, ADB와 함께 수주 권고안을 검토하고(사전 검토가 필요한 경우), 모든 필요한 승인을 얻어 해당 기간 내에 계약을 수주할 수 있도록 해야 한다.

(입찰 보증) 컨설팅 서비스가 아닌 물품, 작업 및 서비스에 대한 계약의 경우, 차주는 입찰 보증을 요구할 수 있는 옵션이 있다. 동 옵션 사용 시, 입찰 보증의 금액은 입찰 공고에 명시된 형태와 금액을 따르게 된다. 입찰 보증은 입찰공고에 명시된 기간동안 유효한데, 입찰 보증은 낙찰자와 계약이 체결되면 낙찰에 실패한 입찰자에게 반환된다. 입찰보증금 대신 차주는 입찰자에게 유효기간 동안 입찰을 철회하거나 수정하거나 계약을 수주한 후 입찰공고에 명시된 마감일 전에 계약에 서명하거나 성과 보증금을 제출하지 못할 경우, 입찰자가 일정 기간동안 차주와의 모든 계약에서 입찰 자격이 정지된다는 것을 수락하는 입찰보증금 서약서에 서명하도록 요구할 수 있다.

6) 입찰공고 작성 방법

37) 여기에는 (i) 물품 및 작업의 경우 건설 또는 제조 시설, (ii) 유사한 지역 또는 국가에서의 과거사업경험, (iii) 컨설팅 서비스의 경우 관련 부문 경험 및 과거 실적이 포함될 수 있음

38) 회사가 독립적으로 투찰할 수 있지만, 특정 상황에서 특정한 작업을 수행하기 위해 하청업체(물품 및 공사의 경우) 또는 관련 하청컨설턴트(컨설팅 서비스의 경우)를 포함할 수 있음

(입찰공고 작성 원칙) 입찰공고는 공개경쟁을 장려하기 위해 명확한 문구로 작성되어야 하며, 차주의 요구사항을 정확하게 명시해야 한다. 비가격 요소를 고려하여 평가하는 경우, 이러한 요소와 이를 정량화하거나 다른 방식으로 평가하는 방법에 대한 설명이 입찰공고에 표시되어야 한다. 대안적인 설계, 자재, 완료 일정, 지불 조건 등을 기반으로 하는 입찰일 경우 이러한 대안적 제안이 허용되는 조건과 평가 방법을 명시해야 한다. 공정한 대우를 보장하기 위해 모든 잠재적 입찰자에게 동일하고 시기적절한 방식으로 동일한 정보를 제공해야 하며 프로젝트 현장에 대한 합리적인 접근 권한을 제공해야 한다.

(정보 제공) 공사 또는 복잡한 공급 또는 서비스 계약의 경우, 잠재적 입찰자가 차주를 대표하는 사람을 만나 설명을 들을 수 있도록 입찰 전 회의(pre-bid conference)를 대면 또는 온라인으로 개최할 수 있다. 회의록은 모든 잠재적 입찰자 및 ADB에게 제공되어야 한다. 동등한 대우를 보장하기 위해, 추가 정보, 설명, 오류 수정 또는 입찰 문서 수정은 입찰자가 적절한 조치를 취할 수 있도록 입찰 마감일 전에 충분한 시간 내에 원래 입찰공고의 각 수신자에게 전송되어야 한다. 필요 시 마감일을 연장하는 것도 허용된다.

(입찰공고에 포함될 내용) 입찰공고에는 수행해야 할 작업, 작업 위치, 공급할 물품, 인도 또는 설치 장소, 인도할 서비스, 인도 또는 완료 일정, 최소 성능 요구사항, 보증 및 유지 관리 요구사항, 기타 관련 약관과 같은 차주의 요구사항이 적절하게 명시되어야 한다. 차주의 기술 및 품질 요구사항은 차주의 요구사항에 대한 명확하고 포괄적인 진술을 기반으로 입찰 문서에 명시되어야 한다. 요구사항은 해당 요구사항을 충족하는데 필요한 물품 또는 서비스의 특성과 범위를 자세히 설명하고 충족해야 할 품질 또는 기타 표준을 명시한다. 차주의 요구사항은 일반적으로 성능 또는 기능 요구사항 또는 기술 사양 및 산업 표준을 참조하여 작성된다. 적절한 경우 입찰공고는 사양에 대한 장비의 적합성 또는 수행된 작업 또는 서비스의 적합성을 판단하는 데 사용될 모든 테스트, 기준 및 방법론도 정의한다. 컨설팅 서비스의 경우 요구사항은 목표, 목적 및 과제 범위를 명확하게 정의하고 배경 정보를 제공하는 과업지시서(Terms of Reference)에 명시된다. 가능한 한 경쟁을 촉진하고 구매 중인 물품 또는 작업에 대한 중요한 성능 또는 기타 요구사항을 보장하기 위해 입찰 공고에 인용된 표준 및 기술 사양은 가능한 한 국제적으로 인정된 표준(예: 국제 표준화 기구에서 발행한 표준)을 통해 지정해야 한다. 이러한 국제 표준을 사용할 수 없는 경우 국가 표준을 지정할 수 있으며, 모든 경우에 이에 상응하는 동등한 표준도 허용된다.

(브랜드명 사용) 차별대우를 방지하기 위해 브랜드명, 카탈로그 번호 또는 유사한 분류를 참조하는 것은 허용하지 아니한다. 다만, 불완전한 사양을 명확히 하기 위해 특정 제조업체의 브랜드 이름이나 카탈로그 번호를 인용 시 ‘또는 동등한’이라는 단어를 추가해야 한다. 유사한 특성을 갖고 있으며, 지정된 물품과 실질적으로 동일한 성능을 제공하는 물품을 제안하는 경우 이를 수락할 수 있다는 내용이 사양서(specification)에 담겨야 한다.

(가격 결정 원칙) 물품에 대한 입찰의 경우 (a) 해외에서 공급될 경우 CIF 또는 CIP(cost and insurance to place of destination) 기준으로 가격 산정하며, 현지 구매 또는 제조, 조립된 물품(기 수입된 물품 포함)에 대해서는 공장인도조건(Ex-Works: EX

W)³⁹⁾으로 산정한다. 공급 및 설치 계약의 경우와 같이 입찰자가 내륙 운송, 설치, 시운전 또는 기타 유사한 서비스를 수행해야 하는 경우 입찰자는 이러한 서비스에 대해 별도의 견적을 제시해야 한다. 턴키 계약의 경우 입찰자는 현장에 설치 완료된 플랜트의 가격을 제시해야 한다. 여기에는 장비 공급, 해상 및 육상 운송, 보험, 설치 및 시운전, 관련 작업 및 설계, 유지관리, 운영과 같이 계약 범위에 포함된 모든 부가 서비스가 포함된다. 입찰 문서에 달리 명시되지 않는 한 턴키 가격에는 모든 관세, 세금 및 기타 부가금이 포함된다. 토목공사 계약 입찰자는 일반적으로 공사 수행에 대한 단가 또는 일괄가격을 제시해야 하며, 이 가격에는 모든 관세, 세금 및 기타부가금이 포함되어야 한다.

(가격 조정) 입찰공고에는 인플레이션이나 계약자가 통제할 수 없는 노동, 장비, 자재 처럼 주요 비용구성 요소에서 발생하는 변경사항 발생 시 가격 조정이 허용되는지 여부가 명확히 표시되어야 한다. 가격 조정 금액은 계약의 주요 구성 요소 비용의 변경을 기준으로 하며, 입찰공고에는 가격 조정 공식이 제공되어야 한다. 입찰가격 비교 시에는 기준 가격을 기준으로 비교한다. 입찰공고는 공급업체와 계약자가 적격한 업체에서 운송 및 보험을 준비할 수 있도록 허용해야 하며, 입찰자가 제공해야 하는 보험의 종류와 조건도 명시되어야 한다.

(배상 책임 등) 서비스 제공자는 상당한 주의와 업계에 통용되는 기준에 따라 업무를 수행해야 한다. 양 당사자가 계약을 통해 이러한 책임을 제한하려는 경우 다음 사항을 보장해야 한다. 우선, 서비스 제공자의 과실 또는 부정행위의 경우 제한은 소멸한다는 점, 둘째, 서비스 제공자의 차주에 대한 책임은 어떠한 경우에도 입찰서류와 계약의 특별 조건에 명시된 계약 총금액보다 적게 제한될 수 없으며(제한 금액은 각 사례에 따라 달라짐), 셋째, 이러한 제한은 서비스 제공자의 고객에 대한 책임에만 적용되고 서비스 제공자의 제3자에 대한 책임에는 적용되지 아니한다는 점이다. 입찰 서류에는 입찰자가 가격을 제시하는 통화, 다양한 통화로 표시된 가격을 단일통화로 변환하는 절차, 계약가격을 지불할 통화가 명시되어야 한다. 입찰서류에는 입찰자가 대체 입찰을 제출할 수 있는 시기와 방법 및 입찰가격을 제시하는 방법, 대체 입찰을 평가하는 기준이 표기되어야 한다.

7) 계약의 조건과 관리

(계약 조건) 계약 관련 문서에는 수행해야 할 작업의 범위, 공급해야 할 물품, 제공해야 할 서비스, 차주와 공급업체, 계약자 또는 서비스 제공자의 권리와 의무, 차주가 고용한 엔지니어, 건축가 또는 건설관리자(CM)의 기능과 권한, 계약의 감독 및 관리에 대한 권한 등이 명확하게 정의되어야 한다. 일반 계약 조건뿐만 아니라 조달할 특정한 물품, 작업 또는 서비스에 대한 특별 조건과 프로젝트의 위치가 포함되어야 하며, 계약 조건은 위험과 책임을 균형있게 분배해야 한다.

(계약 관리) 계약관리의 목적은 모든 당사자가 의무를 이행하도록 하기 위함이다. 차주(관련 사업 시행기관을 통해)는 계약기간 동안 적극적으로 계약을 관리하여, 계약자의 성과가 만족스럽고, 적절한 이해관계자에게 정보가 제공되고, 모든 계약요구사항이 충

39) 도착지까지 물품에 수반되는 비용을 모두 매수인이 지불하는 조건을 말하는 것으로서 국제무역규칙인 인코텀즈(international commercial terms)에 규정되어 있는 조건 중 하나. 무역거래 조건에 대해서는 International Chamber of Commerce의 정의 참조

족되도록 해야 한다. 물품, 공사 및 비컨설팅 서비스 계약의 경우 입찰 문서에 이행보 증에 관한 요구사항이 명시되어야 한다. 물품 및 컨설팅 서비스가 아닌 작업과 서비스가 지연되거나, 또는 물품이나 작업이 성과요구사항을 미충족하여 차주에게 손해가 발생하거나 추가적 비용이 발생하는 경우에 적절한 금액의 지체상금 또는 이와 유사한 조항이 포함되어 있어야 한다. 또한, 공급자, 계약자 또는 서비스 제공자에게 계약서에 명시된 기간보다 일찍 작업이나 서비스를 완료하거나 물품을 인도하여 차주에게 이익이 되는 경우 보너스를 지급하도록 규정할 수 있다. 당사자가 계약에 따른 의무를 이행하지 못했으나, 그러한 불이행이 계약 조건에 정의된 불가항력적 사유로 인한 경우에는 불이행으로 간주되지 않는다는 내용(force majeure)이 명시되어야 한다. 또한, 계약 조건에는 분쟁 해결 절차와 준거 절차가 포함되어야 한다. ADB는 차주가 물품, 공사 및 서비스 조달계약에서 국제상업중재를 활용하는 것을 선호한다. 다만, ADB는 중재자를 지명하지도 중재자로 지명되지도 아니한다. 공사 계약, 공급 및 설치 계약, 터키 계약의 경우 신속한 분쟁 해결을 가능하게 한다면 분쟁 해결 조항에 분쟁검토위원회(Dispute Review Board)나 심판관(adjudicator)이 포함될 수 있다.

8) 투찰과 개찰 절차

(투찰 절차) 입찰 준비 및 제출에 허용되는 시간은 프로젝트의 특정 상황과 계약의 규모 및 복잡성을 적절하게 고려해 결정해야 한다. 통지와 제출이 전자적으로 이루어진다면 기간은 단축될 수 있는 반면, 대규모 작업이나 서비스 또는 복잡한 장비가 연관되는 경우, 잠재적 입찰자가 입찰서류를 제출하기 전에 조사를 수행할 수 있도록 더 긴 기간이 필요할 수 있다. 이 경우 차주는 입찰전 회의(pre-bid conference)를 소집하고 현장 방문을 준비하는 것이 바람직하다. 입찰 접수 마감일과 장소는 입찰 초대장과 입찰공고에 명시되어야 한다.

(개찰 절차) 1개 또는 2개 봉투를 1단계 또는 2단계로 제출하는지에 따라 개찰 절차가 달라진다. 컨설팅 서비스를 제외한 대부분 물품, 작업 및 서비스 계약에 사용되는 단일 단계 1 봉투 절차의 경우 개찰시간은 입찰 접수 마감일과 동일하거나, 그 직후이어야 하며, 입찰서류에 입찰 장소와 함께 명기되어야 한다. 차주는 정해진 시간과 장소에서 모든 입찰을 공개해야 한다. 입찰은 공개적으로 이루어져야 하며, 입찰자 또는 그 대리인이 직접(전자적 방법을 사용하는 경우 온라인으로) 참석이 허용되어야 한다. 개찰 시 입찰자 이름과 각 입찰의 총액, 그리고 대안적 입찰이 허용된 경우 그 내용은 큰 소리로 읽어야 하며(전자 입찰의 경우 온라인에 게시) 공개됨과 동시에 기록되어야 하고, 이 기록의 사본은 ADB와 기한에 맞춰 입찰에 참가한 입찰자에게 송부되어야 한다. 마감 시간 후에 접수된 입찰과 입찰 개시시 개봉되지 않은 입찰은 평가대상으로 고려되지 아니한다. 전자 입찰 시 ADB에서 허용하는 온라인 개찰 절차를 사용할 수 있다. 단일단계 2 봉투 입찰(one-stage two-envelop, 통상 컨설팅 서비스에 주로 사용되나 정당한 이유가 있을 경우에 물품, 작업 및 비컨설팅 서비스 계약에도 사용)에서는 기술 및 가격제안서를 별도 봉투에 담아 동시에 제출한다. 이 경우 입찰의 적격성(responsive) 여부를 판단하기 위해 기술제안서를 먼저 개봉하며, 적격한 기술 제안을 한 입찰자의 가격제안서만을 개봉하여 평가 및 비교한다. 적격하지 않은 기술제안서에 동반된 가격제안서는 개봉하지 않고 반환한다.

(컨설팅 서비스 개찰) 컨설팅 서비스의 경우 기술제안서 검토는 입찰공고에 정의된 평

가 기준에 따라야 한다. 기술품질을 평가한 후 (a) 기술제안서가 최소한의 합격점수를 충족하지 못하거나 입찰참가 요건에 부합하지 않는 것으로 간주된 회사에 통보하고 가격제안서는 개봉하지 않은 채 반환하며, (b) 최소한의 합격점수를 충족한 회사에는 가격제안서 개봉장소, 일시를 통보한다. 회사명, 기술품질점수 및 제안가격은 가격제안서 개봉 시 공개된다. 입찰자는 입찰 접수 마감일 이후에는 입찰을 변경할 수 없다. 차주는 입찰자에게 입찰을 평가하는데 필요한 추가설명을 요청할 수 있으나, 개찰 이후 입찰자에게 입찰의 내용이나 가격을 변경하거나 입찰서류에 필요한 중요한 문서를 제공하도록 요청 또는 허용해서는 안된다. 추가설명 요청과 입찰자의 응답은 서면 또는 전자적으로 이루어져야 한다.

(비밀유지) 개찰 이후 입찰 검토, 설명 및 평가와 관련된 정보와 낙찰에 대한 권고사항은 낙찰자 또는 이 프로세스와 공식적으로 관련이 없는 다른 사람에게 계약 낙찰자가 공개될까지 공개되어서는 안된다.

(입찰서류 확인) 차주는 입찰서류가 (a) 적격 요건(eligibility requirement)을 충족하는지, (b) 적절하게 서명되었는지, (c) 필요한 보증 또는 확약서가 있는지, (d) 입찰서류가 적절한지(responsive) 등을 확인해야 한다. 입찰이 실질적으로 적정(responsive)하지 않은 경우, 즉 입찰공고의 약관, 조건 및 사양과 실질적으로 다르거나 유보 사항이 있는 경우 동 입찰서류는 더 이상 고려되지 아니한다. 입찰자는 개찰 이후에 실질적인 편차(deviation) 또는 유보 사항(reservation)을 수정하거나 철회할 수 없다.

(비정상적으로 낮은 입찰) 사전에 결정된 입찰 가치 평가액보다 높거나 낮은 입찰을 자동적으로 실격처리하는 절차는 허용되지 아니한다. 다만, 입찰가격이 너무 부당하게 낮아 입찰자가 계약을 성공적으로 수행할 수 있는 능력에 대한 우려를 불러일으키는 경우 비정상적으로 낮은 입찰은 제외되거나 특정한 조건에 따라 처리될 수 있다. 이러한 입찰이 확인되면 차주는 입찰자에게 제안된 가격 또는 비용에 대한 서면 설명을 요구해야 한다.

(현지 기업우대) ADB는 현지 기업 우대제도를 통해 개도국 현지 산업개발을 촉진하는 조항의 적용을 허용할 수 있다. 다만, ADB가 해당 조항이 핵심조달원칙(Core Procurement Principle)을 충족한다고 판단한 경우에 한한다. 타 원조 기관이 ADB 회원 국내에서 상기의 현지 기업 우대를 실시하고 있을 경우 ADB는 해당 우대 마진을 적용할 수 있다.

(기간 연장 등) 차주의 입장에서는 입찰 평가와 낙찰을 입찰 유효기간 내에 완료해야 하는 입장이므로 연장이 바람직하지 않은 것이 사실이다. 다만, 정당한 사유가 있을 경우 입찰에 참여한 입찰자 모두가 유효기간 만료 전에 서면으로 입찰 기간 연장을 요청하여야 한다. 연장은 평가를 완료하고 필요한 승인을 얻고 낙찰자를 선정하는데 필요한 최소 기간이어야 한다. 입찰 유효기간 연장이 요청될 때마다 입찰자는 입찰가격 또는 기타 조건을 변경하도록 요청받아도 안 되며, 허용되어서도 안 되며, 입찰자에게는 그러한 연장을 거부할 권리가 있다. 입찰보증금이 필요한 경우, 입찰자는 입찰보증금을 포기하지 않고도 해당 연장을 거부할 권리를 행사할 수 있다. 입찰 기간을 연장하려는 입찰자는 입찰보증금을 조건 없이 연장해야 한다.

(입찰자의 사후 자격심사) 입찰자가 사전 자격심사를 받지 않은 경우, 차주는 낙찰자가

입찰에서 제시된 물품 또는 공사 계약을 효과적으로 수행할 역량과 자원 보유 여부를 결정해야 한다. 충족해야 할 기준은 입찰공고에 명시되어야 하며, 입찰자가 기준을 충족하지 못하면 입찰은 거부된다. 이 같은 경우, 차주는 다음 순위 입찰자에 대해서도 유사한 절차를 거쳐야 한다.

9) 낙찰자의 선정

(낙찰자 선정) ADB는 사업 시행국가의 계약진행정지기간(standstill) 조항 또는 다른 원조 기관의 정지 조항을 적용하도록 허용할 수 있다. 차주는 정지 기간⁴⁰⁾ 내에 서면으로 입찰을 제출한 각 입찰자에게 정지 기간 이내에 낙찰자에게 계약을 수주할 의사를 통지해야 하며 여기에는 다음과 같은 사항이 포함된다.

- 입찰을 제출한 각 입찰자의 이름
- 입찰 개시 시 읽은 입찰가격
- 평가된 각 입찰의 이름 및 평가된 가격 또는 기술 및 재무 점수;
- 입찰이 거부된 입찰자의 이름 및 거부 이유;
- 낙찰자의 이름 및 제안한 가격 또는 달성한 점수, 수주된 계약의 기간 및 요약 범위 및 수주에 실패한 입찰자의 실패 사유에 대한 설명 등이 있다.

어떠한 경우에도 입찰자의 비용 세부 정보, 영업 비밀, 제조 공정 및 기술, 또는 기타 기밀 사업 또는 재무 정보를 다른 입찰자에게 공개해서는 안 된다. 적용되는 정지 조항에 따라 차주는 입찰 유효기간 내에 적절한 역량 및 리소스 기준을 충족하고 입찰서류가 입찰공고에 대응(responsive)하면서 (a) 가장 낮은 평가 비용 또는 (b) 계약 유형(예: 컨설팅 서비스)에 따라 적절한 경우 최상의 품질과 가격 조합을 제공하는 입찰자에게 계약이 낙찰되도록 해야 한다. 입찰자는 수주를 조건으로 입찰 문서에 규정되지 않은 작업에 대한 책임을 맡거나 원래 제출한 입찰을 수정하도록 요구받아서 안 된다.

(낙찰자 발표) 계약 수주 또는 정지 기간 만료 후 2주 이내(해당 기간이 적용되는 경우) 또는 정지 기간 내에 불만이 제기된 경우 ADB에서 불만에 대한 만족스러운 해결 확인을 받으면 차주는 낙찰자에게 수주 통지를 전송하고 영어 신문이나 자유롭게 접근할 수 있는 웹사이트에 입찰결과와 해당되는 로트 또는 패키지 번호 등을 게시해야 한다.

(입찰 무효) 입찰공고에는 일반적으로 차주가 모든 입찰을 거부할 수도 있다고 명시되어 있다. 유효한 경쟁이 없거나 경쟁이 부족하거나, 적격한(responsive) 입찰이 많지 않거나, 입찰가격이 기존 예산보다 상당히 높을 때 모든 입찰을 거부할 수 있다. 유효한 경쟁 유무는 단순히 입찰참여자의 숫자만으로 결정하지는 않는다. 입찰이 단 한 건만 제출된 경우에도 입찰이 만족스럽게 광고되었고 가격이 시장 가치에 비해 합리적이라면 입찰 프로세스가 유효한 것으로 간주될 수 있다. 모든 입찰이 거부되어 입찰 무효가 된 경우 차주는 거부를 정당화하는 원인을 검토하고 새로운 입찰을 요청하기 전에 계약 조건, 설계 및 사양, 계약 범위 등의 수정을 고려해야 한다. 입찰 무효가 경쟁 부

40) 계약진행 정지기간은 낙찰 의사 통지 후(실제 최종 낙찰전) 낙찰받지 못한 입찰자들이 이의를 제기할 수 있는 기간으로 정의됨

족으로 인한 경우, 광고 확대를 고려해야 한다. 적격한 입찰이 부족해서 발생한 경우 사전 자격심사를 거친 회사로부터 새로운 입찰을 요청하거나, ADB의 동의하에, 최초로 입찰을 제출한 회사로부터 새로운 입찰을 요청할 수 있다. (단, 차주가 당초 입찰 무효 사유를 신중하게 고려하고 해결했으며, 적절한 경우 입찰 문서를 수정 또는 변경한 경우에 한한다) 모든 입찰이 거부되어 입찰 무효가 되면 재입찰을 할 수 있으며, 차주는 애초에 입찰공고를 제공받은 입찰자로부터 새로운 입찰을 요청해야 한다. 그러나, 최초 입찰에서 충분한 수의 입찰이 있었다면, 차주는 이전에 입찰을 제출한 입찰자에게만 입찰을 재요청하는 것을 고려할 수 있다. 모든 입찰가격이 비용 견적을 상당히 초과하는 경우, 차주는 예산이 충분한지를 검토한 후 새로운 입찰을 요청하는 대신 ADB와 협의한 후 다음 중 하나를 수행할 수 있다. 첫째로, 컨설팅 서비스 이외의 작업, 물품 및 서비스에 대한 계약의 경우 가장 낮은 평가를 받은 입찰자와 입찰가격 인하에 대해 협상할 수 있다. 만족스러운 계약이 성립되지 않고 재입찰이 요청되면 계약 범위 수정을 고려할 수 있다. 둘째로, 컨설팅 계약의 경우 기술 및 재무 점수를 합친 점수를 기준으로 1위 회사와 계약을 협상할 수 있다. 협상에는 범위, 방법론, 일정, 상응하는 차주의 시설, 회사의 재무 제안서에 있는 비용 항목의 수량을 포함한 과업지시서(TOR)에 대한 논의가 포함된다. 그러나, 이러한 논의는 입찰 문서에 첨부된 참조 조건을 중대하게 변경해서는 안된다.⁴¹⁾ ADB 사전 검토 대상 계약의 경우, 모든 입찰을 거부하거나, 새로운 입찰을 요청하거나, 원래 예산 및 추정치를 크게 변경하거나, 가장 낮은 평가를 받은 입찰자와 협상을 시작하기 전에 ADB의 사전 동의를 얻어야 한다.

10) 사후 브리핑(Debriefing)

계약 수주 통지에서 차주는 입찰자가 수주 실패 이유를 확인하고자 하는 경우 차주에게 설명을 요청해야 한다는 것을 명시해야 한다. 차주는 즉시 서면 또는 사후 브리핑 회의를 통해, 정지 기간이 시행되는 경우 정지 기간이 종료되기 전에 여하간의 방법으로 해당 입찰이 선택되지 않은 이유에 대한 설명을 제공해야 한다. 입찰자가 차주의 설명에 만족하지 않거나 차주가 그러한 사후 브리핑을 제공하지 못하는 경우, 입찰자는 ADB에 직접 서신을 보낼 수 있다. 이를 요청한 입찰자는 사후 브리핑에 참석하는데 드는 모든 비용을 부담해야 한다.

나. 공개경쟁입찰을 활용한 컨설턴트 선정 절차

1) 적격예비후보 선정 절차(Short-listing)

컨설팅 서비스의 경우, 사전 자격심사는 적격예비후보 선정(short-listing) 프로세스를 사용하여 수행된다. 차주는 입찰참가희망기업모집을 통해 입찰공고를 실시하며, 여기에는 컨설팅 계약 관련 적격예비후보 선정 기준을 명시한다. 차주는 적격예비후보 목록에 오를 입찰자 수를 제한할 수 있으며, 이를 위한 객관적 기준은 명시되어야 한다. 적격예비후보 목록에 오른 회사는 제안요청(RFP)을 통해 입찰하도록 초대되며, RFP는 관

41) 낙찰된 회사는 전문가를 대체하는 것이 허용되지 않을 수 있음(예외적으로, 양 당사자가 선정 과정에서 과도한 지연으로 인해 이러한 인력 대체가 불가피하거나 이러한 대체가 과제의 목표를 달성하는 데 필수적이라는 데 동의하는 경우에 전문가 대체가 허용됨). 제안된 보수 단위 요율(unit rates for remuneration)은 변경되지 않으며 단위 요율 비용이 선정 과정에서 요인이었던 경우 다른 비용은 협상되지 아니함.

런 문서와 양식을 포함하여 작성되어야 한다.

2) 선정 절차

(Quality-and Cost-Based Selection: QCBS) 컨설팅 서비스 계약의 경우, ‘비용대비 가치(value for money)’는 일반적으로 해당 서비스에 적합한 품질과 가격을 최적으로 조합하여 결정된다. 이는 사전 자격심사를 거친(적격예비후보) 회사 간의 경쟁을 통해 달성되며, 이때 선택은 제안의 품질과 필요한 경우 제공될 서비스의 비용을 기반으로 한다. 품질 및 비용 기반 선택(QCBS) 방법은 (a) 작업 범위를 정확하게 정의할 수 있는 경우, (b) 과업지시서(TOR)가 명확하게 지정되어 있는 경우, (c) 차주(또는 해당되는 경우 ADB)와 컨설턴트가 컨설턴트에게 필요한 인력 시간과 기타 투입물을 합리적인 정밀도로 추정할 수 있는 경우 등에 적합하다. 비용에 대한 가중치는 과제의 복잡성과 영향, 품질의 상대적 중요성을 고려하여 선택해야 한다.

(Quality-Based Selection: QBS) 특정한 경우 컨설팅 서비스는 기술 제안의 품질만 평가하는 품질 기반 선택(QBS) 방법에 따라 평가할 수 있다. QBS는 (a) 과제가 복잡하거나 고도로 전문화되어 정확한 과업지시(TOR)와 컨설턴트가 투입해야 할 노력을 정의하기 어려울 때, (b) 과제의 하류 영향(downstream impact)이 너무 커서 서비스의 품질이 프로젝트의 결과에 매우 중요할 때, (c) 과제가 상당히 다른 방식으로 수행될 수 있어 가격 제안을 비교하기 어려울 때 등에 적합하다.

(Consultant's Qualification Selection: CQS) 소규모 과제의 경우처럼 특정한 상황에서는 품질이 가장 중요할 수 있다. 예를 들어, (a) 과제에 고도로 특화된 전문성이 필요하고 특정 분야에서 심층적인 전문성을 제공하는 “부티크” 컨설팅 회사의 모집이 필요한 경우, (b) 모집 시간이 중요하고 과제가 일반적으로 단기적인 경우, (c) 자격을 갖춘 컨설턴트가 거의 없는 경우, (d) 경쟁 제안을 준비하고 평가하는 것이 불합리한 경우 등에 있어서는 컨설턴트 자격에 따른 선택(CQS)이 사용될 수 있다.

(Fixed-Budget Selection: FBS) 고정 예산 선택(FBS)은 (a) 과업지시(TOR)가 정확하게 정의되어 있고, (b) 시간 및 인력 투입을 정확하게 평가할 수 있으며, (c) 예산이 고정되어 초과할 수 없는 경우 등에 적합하다.

(Least-Cost Selection: LCS) 최소 비용 선택(LCS)은 잘 확립된 관행과 표준이 존재하는 표준 또는 일상적인 소규모 과제를 위한 컨설턴트를 선택하는 데 적합한 방법이다.

3) 컨설팅 서비스 가격책정

시간 기반 컨설팅 계약⁴²⁾의 경우, 지급액은 투입량을 따르며, 입찰자는 계약에 명시된 인력의 월급과 같은 투입량과 실제 비용 또는 합의된 단위 요금에 기반한 ‘환급가능한(reimbursable) 비용’에 따라 가격을 제시해야 한다. 이와는 달리, 일괄 수수료,⁴³⁾ 전

42) 이러한 계약은 다른 사람의 활동(동 활동의 완료 기간은 달라질 수 있음)과 밀접하게 관련이 있거나, 또는 컨설턴트의 투입량을 평가하기 어렵기에 서비스의 범위, 산출물 및 기간을 정의하기 어려울 때 사용될 수 있음. 이러한 유형의 계약은 복잡한 연구, 건설 감독, 자문 서비스 및 대부분의 교육 과제에 사용됨.

43) 일괄 계약(Lump-sum contract)은 컨설턴트의 콘텐츠, 서비스 기간 및 필요한 산출물이 명확하게 정의된 과제에 사용됨. 여기에는 간단한 계획 및 타당성 연구, 환경 연구, 표준 또는 공통 구조의 세부 설계, 서비스 제공 과제 및 데이터 처리 시스템 준비가 포함됨.

문가에 대한 합의된 보수율(일반적으로 무기한 납품(가격 합의) 계약의 경우 실제로 제공된 시간 투입에 따라 지불),⁴⁴⁾ 성과에 따른 백분율 지불⁴⁵⁾(선택된 마일스톤 달성 시 발생) 또는 리테이너 또는 우발(성공) 수수료(일반적으로 자산 판매 가격의 백분율로 표시)와 같은 대안적 기준에 따라 가격을 합의할 수 있다. 컨설팅 서비스 제공과 관련된 품질은 컨설턴트 자격, 경험 및 성과의 중요성을 감안할 때 표준 기술 사양에 따라 쉽게 평가할 수 없다. 또한, 제공될 서비스의 특성과 필요한 지적 투입량(intellectual input)⁴⁶⁾의 정도는 필요한 품질 수준과 비용을 결정한다.

다. 평가 기준 및 방법론

평가 기준은 차주가 ADB에서 자금을 지원받아 실시하는 조달 절차에서 비용대비 가치(value for money)를 달성할 수 있도록 설계되어야 하며 조달 계획에 따라 공표되어야 한다.

(평가 기준의 조건) 평가 기준은 조달의 성격과 복잡성에 적합해야 하며, (a) 조달되는 것의 유형, 성격, 시장조건, 복잡성, 위험, 가치 및 목적에 비례하고 적절하고, (b) 실행 가능한 한 정량화(예: 금전적 조건으로 변환 가능)할 수 있어야 하며, (c) 입찰 또는 제안 요청 문서에 (다른 모든 기준을 제외하더라도) 포함되고 적용 방법에 대한 전체 설명이 함께 제공되어야 하며, (d) 공식 수정(amendment)을 통해서만 변경되어야 하며 (e) 제출된 모든 입찰 또는 제안에 일관되게 적용되어야 한다. 특히, 평가 기준은 조달의 특성과 비용 및 품질 요소 사이에서 적절히 균형을 잡아야 한다.

- 첫째로, 기술 요구사항의 품질 기준을 기술 사양이나 잘 확립된 산업 표준을 참조하여 쉽게 설정하고 측정할 수 있는 경우, 이러한 요구사항을 실질적으로 충족하는 물품, 작업 및 서비스에 대한 가장 낮은 비용을 기준으로 평가를 적용하여 비용 대비 가치를 달성할 수 있다. 이는 표준 기성품 및 장비, 표준 건설 및 기타 비컨설팅 서비스의 경우에 해당한다.
- 둘째로, 품질이 자격, 경험 및 성과에 대한 평가를 기반으로 공급자 간 비교를 통해 측정되어야 하는 경우(컨설팅 서비스의 경우) 또는 물품, 작업 및 서비스의 조합으로 구성된 복잡한 솔루션이 필요한 경우, 비용 대비 가치는 ADB의 요구사항과 의도된 프로젝트 개발 목표에 따라 비용과 품질 간의 균형을 평가할 수 있는 평가 방법을 적용하여 달성될 수 있다.

(물품, 작업, 비컨설팅 서비스 평가) 물품, 공사 및 비컨설팅 서비스 계약의 경우, ‘비용 대비 가치(value for money)’는 통상 실질적으로 적극적인(responsive) 비용 추산액 중 최저가액을 기준으로 결정된다. 적극입찰자라면, 가장 낮은 평가 가격을 제시한 입찰이 낙찰받을 가능성이 높다. 개찰 시 밝혀지는 입찰 가격에 산술적 오류가 있을 경우 수정되어야 한다. 또한, 정량화 가능한 사소한 편차 또는 판단유보사항에 대한 조정

44) 이 계약은 차주가 특정 활동에 대한 조인을 제공받기 위해 상주 전문 서비스가 필요할 때 사용되며, 범위와 시기를 미리 정의할 수 없으며 일반적으로 복잡한 프로젝트를 실행하기 위한 고문, 분쟁 해결 패널을 위한 전문 심판관, 제도 개혁, 조달 조인 및 기술적 문제 해결을 위해 일반적으로 1년 이상 기간 동안 사용됨.

45) 성과 기반 계약은 컨설팅 서비스 산출물의 전달을 개선하여 비용 대비 가치를 높이는 데 사용됨.

46) 일부 컨설팅 서비스는 자격을 갖춘 전문가가 표준 절차(예: 회계 또는 공중 서비스)에 따라 일상적인 작업을 수행해야 하며, 여기에는 추가적인 창의적인 입력이 필요하지 않음. 다른 서비스는 일상적이지 않으며 추가적인 지적 창의성(예: 법정 회계 또는 소송 자문)이 필요한데, 전문가의 경험과 과거 성과가 가장 중요함.

이 이루어져야 한다. 계약 이행 기간에 적용되는 가격 조정 조항은 평가에 고려되지 아니한다. 물품 및 장비의 경우 일반적으로 고려할 수 있는 비가격적 요인에는 지급 일정, 납품 시간, 운영 비용, 장비의 효율성 및 호환성, 서비스 및 예비부품의 가용성, 관련 교육, 안전 및 환경(지속가능성 포함) 혜택이 포함된다. 특정 상황(예: 고급 기술)에서 이러한 비가격적 요인에는 기술품질, 수명주기 비용, 장기 유지 관리 및 대체 기술 사용이 포함될 수 있다. 가격 이외의 요소는, 실행 가능한 범위 내에서, (a) 입찰 문서의 평가 조항에 금전 단위(monetary terms)로 표현하거나 (b) 합당한 이유로 인해 금전 단위로 표현할 수 없는 경우 상대적 가치의 가중치를 부여해야 한다. 공사 계약에 따라 계약자는 모든 의무, 세금 및 기타 부과금에 대한 책임을 부담하며, 입찰자는 입찰을 준비할 때 이러한 요소를 고려해야 한다. 시간이 중요한 요소인 경우, 입찰공고에 제시된 기준에 따라 차주는 조기 완료의 가치를 고려해줄 수 있다.

(컨설팅 서비스 평가) 품질 및 비용 기반 선택(QCBS)에서는 입찰자에 대한 기술평가 이후에 가격 평가 개찰이 이루어진다. 이 개찰 중에 회사명, 기술품질 점수 및 제안 가격이 발표되고 기록된다. 그 후 차주는 기술 및 재무 제안의 일치성을 검토하고 산술 또는 계산 오류를 수정한다. 총점은 기술 및 가격 점수에 가중치를 두고 합산하여 결정한다. 이는 계약 협상 전에 컨설턴트 제안의 전반적인 순위를 결정한다. 비용에 대한 가중치는 과제의 복잡성과 영향, 품질의 상대적 중요성을 고려하여 선택된다. 품질 기반 선택(QBS)에서 가격은 선택 기준으로 사용되지 아니한다. 입찰공고에서도 입찰자에게 기술제안서만 제출하도록 요청한다. QCBS에서와 같은 방법론과 기준을 사용하여 컨설턴트의 기술제안서를 평가하고 순위를 매기고, 차주는 가장 높은 순위의 기술제안서를 제출한 컨설턴트에게 협상을 위한 자세한 가격제안서 및 추가 설명서(차후에 감사 대상이 될 수 있음)를 제출하도록 요청한다.

3.3.4 조달 결정에 대한 사후 검토

(배경) 자금이 허가된 목적에만 사용되도록 하기 위해 ADB는 사전 및 사후 검토(샘플링)를 통한 위험 기반 접근 방식(risk-based approach)을 사용하여 조달 검토를 수행한다. 조달 프로세스가 사전 또는 사후 검토(샘플링)의 적용을 받는지, 여부는 프로젝트 및 활동별 조달 위험에 따라 결정되며, 이는 프로젝트 준비 중에 평가되고 프로젝트 수행 중에 재평가 및 업데이트된다. 사전 또는 사후 검토(샘플링)에 대한 요구사항은 조달계획에 명시되어 있다. 프로젝트 시행 중에 ADB는 위험과 위험 완화 조치를 모니터링하고 재평가하며, 차주에게 조달계획에서 사전 또는 사후 검토(샘플링) 요구사항을 수정하도록 요구할 수 있다. 대안적 조달계약에 따른 조달 감독은 ‘신뢰 및 검증 접근방식(trust-and-verify approach)’을 기반으로 하며 차주의 감독 메커니즘 또는 해당 자금 조달 또는 기타 계약에서 합의한 메커니즘에 의할 수 있다. ADB는 차주가 조달계획에서 제안한 조달 조치를 ADB 조달규정에 부합하는지 검토한다. 조달계획은 최소 18개월의 초기 기간을 포함하며, 초기 조달 계획과 후속 버전은 차주가 작성하여 ADB와 합의한다. 차주는 프로젝트가 실행되는 연속적인 18개월을 포함하여 매년 또는 필요에 따라 수시로 조달계획을 업데이트 한다. 초기 조달 계획과 후속 개정은 ADB와 합의해야 한다.

(사전 검토) 조달계획에 명시된 고위험 계약은 ADB의 사전 검토를 받아야 한다. 차주는 ADB 요청에 따라 검토 대상 문서를 추가, 수정 또는 삭제하는데, 사전 검토 요구사

항은 일반적으로 다음과 같다. 첫째, 사전 자격심사가 사용되는 경우 사전 검토에는 사전 자격심사 초대장의 텍스트, 사전 자격심사 문서 및 평가 방법론을 포함하여 사용할 초안 문서와 함께 따라야 할 광고 절차에 대한 설명이 포함되어야 한다. 평가 보고서와 제안된 사전 자격심사 입찰자 목록은 차주가 신청자에게 차주의 결정을 통보하기 전에 ADB에 제공하여 의견을 들어야 한다. 둘째, 입찰을 요청하기 전에 차주는 ADB에 입찰공고 초안의 전체 세트를 제공하여 의견을 구해야 하며, 입찰에 대한 광고 절차에 대한 설명과 입찰 초대장 초안도 함께 제공해야 한다. 셋째, 입찰을 접수하여 평가한 후 차주는 최종 낙찰 결정이 내려지기 전과 정지 조항이 만료되기 전에 ADB에 접수된 입찰의 평가 및 비교에 대한 자세한 보고서와 함께 계약 수주 권장 사항 및 ADB가 합리적으로 요청하는 기타 정보를 제공해야 한다. 넷째, ADB가 의도된 수주가 조달 계획과 일치하지 않는다고 판단하는 경우 차주에게 즉시 알리고 그 결정의 이유를 명시해야 한다. 그렇지 않은 경우, ADB는 계약 수주 권장 사항에 대한 이의 없음을 제공해야 하며, 이를 수신하면 차주는 즉시 계약 낙찰자를 선정해야 한다. 차주는 입찰자로부터 항의나 불만을 접수하는 경우, 이러한 사항은 동 규정에서 설명된 대로 처리해야 한다. 다섯째, 계약 낙찰자가 선정된 후 서명된 계약서⁴⁷⁾ 사본을 ADB에 제출해야 하며, 차주는 입찰 및 계약이행과 관련된 모든 문서를 프로젝트 마감일 이후 최소 1년 동안 보관해야 한다. 한편, 사전 검토 대상 계약의 경우, 차주는 개별적으로 또는 전체적으로 계약의 원래 가격을 15% 이상 인상하는 수정 사항이 있는 경우 ADB의 동의를 구해야 한다. ADB가 제안이 조달계획의 조항과 일치하지 않는다고 판단하는 경우, 즉시 차주에게 통지하고 그 판단 이유를 명시해야 한다.

(사후 검토) ADB 사전 검토 대상이 아닌 계약은 프로젝트 조달계획에 요약된 ADB의 샘플링 방법론을 사용하여 사후검토(사후 검토 샘플링)를 받아야 한다. 이 방법론은 이러한 계약의 가치와 본질 그리고 차주의 능력을 포함한 조달위험과의 균형에 기반한다. 위험 평가에 따라 ADB는 필요에 따라 초기 계약을 검토할 수 있다. 샘플링 방법론은 가치와 건수 측면에서 프로젝트 계획에서 다루는 모든 대표적인 거래에 해당하는 계약을 포함해야 하지만 프로젝트 조달계획에서 식별된 모든 유형의 계약에 대한 샘플 검토를 포함해야 한다. 차주는 프로젝트 실행 중 및 프로젝트 마감일 이후 최소 1년 동안 사후 검토(샘플링)가 필요한 경우 각 계약과 관련된 모든 문서를 보관해야 한다. 이 문서에는 일반적으로 입찰 제안서, 원래 서명된 계약서, 평가 보고서(해당 제안서 분석 포함) 및 ADB 또는 컨설턴트가 검토할 수 있는 낙찰 권고사항 등이 포함된다. 전자 문서의 원본 사본은 인쇄 형태로 보관해야 하며, 서명, 스탬프 또는 ADB에서 허용하는 다른 기능으로 발급 기관에서 적절하게 인증해야 한다. 또는, 전자 조달 시스템을 사용하고 문서가 전자 형식인 경우, 감사 추적 기록(audit trail)이 제공될 수 있다. 차주는 자금 조달계약에 달리 명시되지 않는 한 계약체결 직후 ADB에 필요한 문서를 제공해야 한다. ADB가 물품, 작업 또는 서비스가 조달계획에 반영된 합의된 절차에 따라 조달되지 않았다고 판단하는 경우 해당 계약의 약관 및 조건과 ADB의 구현 지원 및 모니터링 역할에 따라 적절한 조치를 취할 수 있다.

47) ADB가 검토한 원래 초안과 실질적으로 다른 제안된 변경 사항은 동의 여부 문의를 위해 ADB에 제출되어야 함.

4.3.5 계약 관리 등 기타 사항

(계약 관리) 효과적인 계약 관리에는 체계적이고 효율적인 계획, 실행, 모니터링 및 평가가 필요하다. 성과를 최적화하고 위험을 관리하여 양 당사자가 궁극적으로 비용 대비 가치와 결과를 달성하는 계약 의무를 이행하도록 한다. 차주는 조달 프로세스에서 가능한 한 일찍 계약서를 준비해야 한다. ADB 조달 규정에서 요구하는 대로 계약 조건은 특정 조달 프로세스에 대한 입찰 문서에 포함되어야 한다. 계약에 필요한 세부 정보 수준은 계약의 위험과 복잡성에 따라 달라지며 조건은 당사자의 위험, 책임, 역할 및 책임을 적절히 할당하여 목적에 적합해야 한다. ADB가 수용할 수 있는 계약 관리 계획은 계약 생성 중에 개발되고 계약이 서명될 때 완료된다. 계약 관리 고려사항은 활동의 특성, 위험 및 복잡성, 목적 적합성, 계약 당사자의 위험, 부채 및 역할과 책임의 최적 할당을 고려하여 적절한 계약 유형 및 계약 조건을 결정하기 위해 고려되어야 한다. 계약 관리 계획에는 핵심 성과 지표와 이정표 이벤트(milestone event)가 포함된다. 차주는 계약 관리 계획에 따라 계약의 성과와 진행 상황을 모니터링하고, ADB에 적시에 보고서를 제공해야 한다. 차주는 계약 기간 내내 계약 관리 계획에 따라 각 계약을 적극적으로 관리해야 하며, 계약자의 성과가 만족스럽고, 계약 요건이 충족되고, 이해관계자가 계약에 따라 제공되는 물품, 작업, 비컨설팅 및 컨설팅 서비스에 대해 충분히 알고 만족하도록 설정된 주요 성과 지표를 사용해야 한다. 계약 성과에 대한 평가는 계약 완료 시 수행하여 성과를 평가하고, 해당되는 경우 향후 계약을 위해 얻은 교훈을 파악해야 한다.

계약의 복잡성, 가치, 위험 및 범위에 따라 계약 관리 계획에는 최소한 다음의 사항이 포함되어야 한다. 첫째, (a) 간단하고 가치가 낮은 계약의 경우 (i) 주요 역할 및 책임, (ii) 주요 계약 날짜 및 납품 이정표(milestone), (iii) 예산 및 지급 이정표, (iv) 기록 보관 요구사항 등이 포함되어야 한다. 둘째로, (b) 가치가 높고 위험이 높거나 복잡한 계약의 경우에는 (i) 식별된 잠재적 위험(예: 계약자의 현장 접근 권한 지연, 지불 지연 및 잠재적으로 계약 분쟁으로 이어질 수 있는 차주의 계약 의무 불이행) 및 완화책, (ii) 당사자의 주요 연락처, 역할 및 책임, (iii) 커뮤니케이션 및 보고 절차, (iv) 주요 계약 조건, (v) 중요 경로(문제의 조기 감지 및 완화를 보장하기 위해 식별) 및 계약 조항과 일치하는 지불 절차를 포함한 계약상의 이정표, (vi) 계약이행 중 변경 주문을 설명하기 위해 쉽게 모니터링하고, 업데이트할 수 있도록 식별 및 적절하게 설명된 주요 계약 성과물, (vii) 주요 성과 지표 및 측정 프로세스, (viii) 계약 변동 제어 메커니즘, (ix) 기록 보관 요구사항 등이 포함되어야 한다.

(계약 이행) 계약 이행 중에 차주는 계약과 계약 관리 계획을 사용하여 양 계약 당사자가 계약 조항을 준수하고 있는지 확인해야 한다. 모니터링은 가능한 한 계약 분쟁의 우호적인 해결이 이루어지도록 해야 한다. 그렇지 않은 경우, 계약에 제공된 다른 분쟁 해결 메커니즘의 사용을 면밀히 모니터링하여 적시에 해결책을 얻도록 해야 한다. 대규모 복잡한 계약의 경우, 계약 모니터링을 위해 전문적이고 독립적이며 공정한 제3자 감독을 사용하는 옵션도 고려해봐야 한다.

5. 소결

앞서 본 바와 같이 국내 여타 ODA 공여 기관인 대외경제협력기금(EDCF) 및 일본국제협력단(JICA) 그리고 USAID 및 ADB의 조달 제도 및 관행들에 대해 살펴보았다. 그 결과 한국국제협력단(KOICA)에서 참조할 만한 몇 가지 시사점들을 파악할 수 있었다.

첫째, EDCF와 ADB는 ODA 사업 추진 시 예가 제도를 사용하지 않고 있다. 사업의 필요성이 수원국과 협의되면 사업 타당성 조사(F/S)를 실시하기 위한 선행 작업으로 PCP(Project Concept Paper) 작성 과정에서 수원국 또는 공여 기관의 엔지니어가 해당 사업의 주요 내용 및 사업비를 추산하게 되고 이를 바탕으로 사업금액을 정한다는 것이다. 즉, 사업의 예가 산정 과정을 생략하게 되면 더 신속한 사업 진행이 이루어질 수 있으며, 사업 참가자들에 대한 예산도 더 많이 배정할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, ADB의 경우 사업금액을 계산할 때 각 부문별 자체 예산 단가(unit price)를 가지고 있으며, 사업 참여 엔지니어에 대한 단가도 matrix rating system을 통해 유연하게 정할 수 있다는 것이다. KOICA나 EDCF의 경우 각각 학술연구용역 단가와 엔지니어링 단가를 주로 적용하고 있어 사업의 난이도에 따른 사업금액 조정이 어려운 실정이다. 특히 난이도가 높은 사업에 대한 추가 예산의 배정이 용이하지 않다.

셋째, EDCF, ADB, USAID 등은 사업비에 대해 Lump-sum 계약을 기본으로 하므로 사업비 사용 정산에 소요되는 비용과 시간을 줄이고 있다. 사업비 정산을 하게 되면 사업 자체의 성과보다 사업비 정산을 통한 대외 감사 업무에 집중하게 되는 폐해가 발생하고 있다. ODA 사업은 그 결과물이 성과로서 중요하게 평가되어야 하므로, ODA 사업에 대해서는 정산 규정의 예외조항들이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, ADB와 USAID의 사례를 보면 해당 기관에서 자체 고용하고 있는 엔지니어가 다수 근무하고 있어 이들 엔지니어를 통한 사업 예산 규모의 추산, 사업 진행 등을 원활히 할 수 있는 것으로 보인다. 한국 ODA 기관들의 경우에도 자체 엔지니어 인력들을 더 많이 운영하는 것을 고려할 필요가 있다.

연구자료

조달 2025-01-018

978-89-6469-623-1 93320

코이카 ODA 사업특성에 부합하는 계약제도 적용과 제도개선 방안 연구



한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 034-740-0260
www.koica.go.kr