

행정자치부

훈계·주의 요구

제 목 하수처리장·소각장 등 민간관리대행 용역 추진 부적정

기 관 명 경상남도

관 계 기 관 창원시

관 련 자 ① 창원시 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○

② 창원시 ○○○○과 지방○○○○○ ○○○

내 용

지방○○○○○ ○○○은 2016. 5. 3.부터 감사일 현재까지 창원 ○○·○
○○○ 공공시설 관리대행용역과 창원 ○○ ○○○ 시설 민간관리위탁 용역 추
진 업무를 담당한 실무자이다

지방○○○○○ ○○○은 2015. 7. 13.부터 2016. 7. 11까지 창원 ○○○○
○ 건조시설 관리대행용역 추진 업무를 담당한 실무자이다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조에 따르
면 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서
최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를
결정하고

계약이행능력의 심사는 해당 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거
계약이행 성실도, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거
실적의 품질 정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정자치부장관이 정
하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되
는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정하도록 규정되어 있으며

행정자치부 장관이 별도로 심사기준을 정하지 아니한 경우에는 시·도지사가 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 그 시·도의 관할구역에 있는 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)에 적용하는 심사기준을 정할 수 있도록 규정되어 있다.

또한, 지방자치단체가 실시하는 입찰은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제12조 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제11장 입찰유의서 제2절 "12-가"에 따라 입찰참가자격이 있는 자 2인 이상의 유효한 입찰로 성립하므로

유효한 입찰자가 없거나 1인 밖에 남지 아니할 경우에는 유찰 처리하고, 같은 법 시행령 제19조 제2항에 따라 재공고 입찰에 부칠 수 있으며, 재공고입찰에 부칠 때에는 기한을 제외하고, 최초 입찰에 부칠 때에 정한 가격과 그 밖의 조건을 변경할 수 없으며, 입찰참가자격·가격 및 그 밖의 조건 등을 변경할 경우에는 새로운 입찰에 부쳐야 한다.

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준」 제5장 협상에 의한 계약 체결기준 제3절 "4-가, 사"에 따르면, 계약담당자는 제안서의 평가를 가격평가와 기술능력평가로 구분하며, 기술능력평가는 정량적 지표에 의한 평가와 정성적 평가로 종합적으로 평가하여야 하며

제안서의 평가를 위하여 제안서평가위원회를 구성해야 하며, 가격평가와 기술능력평가 중 정량적 지표에 의한 평가는 계약담당자(필요한 경우 사업담당자에게 위임한다)가 심사기준에 따라 평가하여 한다.

또한, 정성적 평가는 위원별 정성적 평가분야 합계점수 중에서 최고점수와 최저점수를 준 위원을 제외하고 나머지 위원의 평가점수를 합산하여 산술평균한 점수로 하여야 한다.

이에 따라, 협상에 의한 계약은 재공고 입찰 결과 참가자가 1인뿐이더라도

동 시행령 제26조에 따른 수의계약의 적용은 타당하지 아니하고, 유찰되면 재공고입찰을 부쳐야 하며, 가격 및 그 밖의 조건이 변경할 경우에는 새로운 입찰절차에 따르는 것이 원칙이며, 협상에 의한 계약이 어려운 경우에는 다른 계약방법 및 입찰방법 등을 검토해야 한다.

또한, 행정자치부(○○○○과)에서는 국민신문고 등을 통하여 수차례 “협상에 의한 계약은 당초 입찰공고에서 내용 및 조건을 정하고 있지 아니하므로 2회 유찰시 같은 법 시행령 제26조를 적용하여 수의계약을 체결하는 것은 타당하지 않고, 재공고 또는 새로운 입찰의 진행”하도록 유권해석 및 회신하고 있다.

1. 창원 ○○·○○○○ 공공처리시설 관리대행 용역 부당 수의계약

경상남도 창원시에서는 「건설기술관리법」 시행령 제50조 및 환경부 “공공하수도시설 관리업무 위탁지침”에 의거 창원○○·○○○○공공처리시설 민간위탁 운영관리 용역(1,761,480,000원(1차 293,580,000원/6개월간 부가가치세 포함), 위·수탁 운영 개시일로부터 3년간)에 대한 사업집행계획과 수탁기관 선정을 위한 평가자료 제출안내 및 입찰에 관한 사항 등을 ‘협상에 의한 계약’으로 공고하였다.

구분	창원○○처리장	창원○○○○ ○○시설	비고
위치	창원시 ○○구 ○○동 000	창원시 ○○구 ○○동 000	
규모	400톤/일	6톤/일(액비화 1톤/일 포함)	
처리방법	전처리 후 연계처리	설계기준 처리 후 연계처리	
운영인력	12명		

또한, 1차 공고를 2016. 5. 23.부터 2016. 6. 2.(10일간)까지 하였으며, 1개 업체만 참여하여 유찰되자 2016. 6. 3.부터 2016. 6. 13.(10일간)까지 재공고(창원시 공고 제2016-1168호)하였으나 유찰되었다.

그리고, 창원시 ○○○○과에서는 기술제안서 세부평가기준의 (3)기본원칙에 따르면, 평가항목과 배점기준을 100점 만점으로 별표1,2,3,4,5를 따른다고 하

였으며, 별표1에 따르면, 기술제안서는 점수배분을 사업수행능력 60점(발주부서 평가), 사업수행계획 40점(평가위원이 평가), 가·감점 1점으로 하였고, 별표 5에 따르면, 사업수행계획 평가시 2개사가 입찰참여시 수1개사, 우1개사로 2단계로 나누어 평가하고, 3개사가 입찰참여시 수1개사, 우1개사, 미1개사로 3단계로 나누어 평가위원이 상대평가를 하게 되어 있다

그런데 동 사업은 1개사만 입찰을 참여하여 사업수행계획을 평가할 수 없음에도, 동 사업의 평가위원인 ○○○, ○○○, ○○, ○○○은 수·우·미로 3단계로 평가하고, 평가위원 ○○○, ○○○은 수·우로 2단계로 부당하게 평가하여 2016. 6. 30. (주)○○○○○○○○와 1,705,112,640원에 2016. 7. 1부터 2019. 6. 30까지 관리대행을 하는 것으로 수의 계약을 체결하였다.

창원시 ○○○○과에서는 “협상에 의한 계약은 당초 입찰공고에서 내용 및 조건을 정하고 있지 아니하므로 2회 유찰시 같은 법 시행령 제26조를 적용하여 수의계약을 체결하는 것은 타당하지 않고, 재공고 또는 새로운 입찰의 진행하여야 함에도, 2회 유찰되었다는 사유로 수의 계약을 체결하였다.

또한, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제35조에 따르면, 추정가격이 10억원 이상일 때 협상에 의한 계약으로 추진할 경우에는 입찰공고를 40일 이상하여야 함에도, 부당하게 기술입찰이라고 10일만 공고한 사실이 있다.

또한, 2016. 6. 3. 창원○○·○○○○공공처리시설 민간위탁 운영관리 용역 공고문에 따르면, “「건설기술진흥법 시행령」제52조제3항 및 공공하수도시설 관리업무대행지침의 공공하수도관리 대행업자 선정평가기준을 준용하여 창원시에서 정한 기술제안서의 평가기준에 의거 심사 후 최고 득점자와 우선협상자로 선정하여 가격협상절차를 통하여 계약을 체결합니다” 라고 공고하였다

그런데 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준」에 따라 계약담당자는 가격평가기준에 따라 가격을 평가 하여야 함에도, 동 사업은 입찰 가격평가 기

준 없이 부당하게 평가(99.91%, 2,116백만원)하여 계약을 체결하였다.

2. 창원 ○○○○○ 건설시설 관리대행 용역 부당 수의계약

경상남도 창원시 ○○○○○사업소에서는 「하수도법」 제19의2 및 환경부 “공공하수도 관리대행업자 선정 및 대행성과 평가”에 의거 ‘○○ ○○○ 건설시설 처리시설 관리대행 용역(2,504,520,000원, 2016. 5. 23.부터 2018. 12. 31.까지, 시설용량 50톤/건조연료화)’에 대한 사업집행 계획과 관리대행업자 선정을 위한 평가자료 제출안내 및 입찰에 관한사항을 ‘협상에 의한 계약’으로 공고 하였다.

또한, 1차 공고를 2016. 3. 22.부터 2016. 3. 31.(10일간)까지 하였으며, 1개 업체만 참여하여 유찰되자 2016. 4. 4.부터 2016. 4. 11.(9일간)까지 재공고(창원시 공고 제2016-687호)하였으나 유찰되었다.

그리고, 창원시 ○○○○○사업소에서는 기술제안서 세부평가기준의 (3)기본원칙에 따르면, 평가항목과 배점기준을 100점 만점으로 별표1,2,3,4를 따른다고 하였으며, 별표1에 따르면, 기술제안서는 점수배분을 사업수행능력 60점(발주부서평가), 사업수행계획 40점(평가위원이 평가), 가감점1점으로 하였고, 별표 4에 따르면, 사업수행계획 평가시 2개사가 입찰참여시 수1개사, 우1개사로 2단계로 나누어 평가하고, 3개사가 입찰참여시 수1개사, 우1개사, 미1개사로 3단계로 나누어 평가위원이 상대평가를 하게 되어 있다

그런데 동 사업은 1개사만 입찰을 참여하여 사업수행계획을 평가할 수 없음에도, 동사업의 평가위원인 ○○○, ○○○, ○○○은 수·우·미로 3단계로 평가하고, 평가위원 ○○○, ○○○은 수·우로 2단계로 부당하게 평가하여 2016. 5. 9. (주)○○○○○○○○와(주)○○○○과 2,116,000,000원에 2016. 5. 23.부터 2018. 12. 31.까지 관리대행을 하는 것으로 수의 계약을 체결하였다.

또한 창원시 ○○○○○사업소에서는 “협상에 의한 계약은 당초 입찰공고에서 내용 및 조건을 정하고 있지 아니하므로 2회 유찰시 같은 법 시행령 제26조를 적용하여 수의계약을 체결하는 것은 타당하지 않고, 재공고 또는 새로운

입찰의 진행하여야 함에도, 2회 유찰되었다는 사유로 수의 계약을 체결하였다.

또한, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제35조에 따르면, 추정가격이 10억원 이상일 때 협상에 의한 계약으로 추진할 경우에는 입찰공고를 40일 이상하여야 함에도, 부당하게 기술입찰이라고 10일만 공고한 사실이 있다.

또한, 2016. 3. 22. ○○ ○○○ 건조시설 처리시설 관리대행 용역 공고문에 따르면, “건설기술진흥법 시행령 제52조제3항 및 환경부 ‘공공하수도관리 대행업자 선정평가기준’에 의거 창원시에서 별도로 정하는 사업수행능력과 사업수행능력평가기준에 의거 기술과 가격을 분리하여 평가점수가 가장 높은 업체와 예정가격이내로 협상하여 낙찰자 선정’한다고 공고하였다

그런데 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준」에 따라 계약담당자는 가격평가기준에 따라 가격을 평가 하여야 함에도, 동 사업은 입찰 가격평가 기준 없이 부당하게 평가(99.91%, 2,116백만원)하여 계약을 체결하였다.

3. 창원 성산자원화회수시설 민간위탁관리 용역 과도한 제한 등으로 부당 수의계약

창원시 ○○○○과에서는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제14조에 따라 창원시에서 설치·관리하고 있는 ○○○○○○시설 민간위탁관리 용역(생활폐기물 소각시설 200톤/일×2기, 2016. 7. 11. ~ 2019. 7. 10, 15,267,582,000원, 운영인력 : 64명)에 대한 수탁사업자 선정을 위한 사업수행능력평가서 제출안내 및 입찰에 관한 사항을 공고(창원시 공고 제2016-0000호)하였다.

또한, 1차 공고를 2016. 5. 23.부터 2016. 6. 2.(10일간)까지 하였으며, 1개 업체만 참여하여 유찰되자 2016. 6. 9.부터 2016. 6. 19.(120일간)까지 재공고(창원시 공고 제2016-0000호)하였으나 유찰되었다.

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제20조, 같은

법 시행규칙 제24조 및 제25조에 따르면, 용역 등의 실적의 규모 또는 양에 의하는 경우에는 해당 계약목적물의 규모 또는 양의 1배 이내에서 행정자치부장관이 정하는 규모 또는 양으로 제한하여야 하며,

계약담당자는 영 제20조제1항에 따라 제한입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우에는 같은 항 각 호 간 또는 각 호 내의 사항을 중복적으로 제한해서는 아니 된다.

또한, 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준」 제4장 제한입찰요령 제3절 제한기준과 방법 “2-가, 실적 제한”에 따르면, 용역 등을 실적으로 제한할 경우 규모 · 양에 따라 제한하는 것을 원칙으로 하되,

계약의 성격상 규모 · 양을 적용하는 것이 곤란한 경우에는 금액으로 할 수 있으며, 실적 규모 · 양으로 제한하는 경우 해당공사 규모의 1/3을 원칙으로 하되, 공사의 특성, 경쟁성, 공사의 난이도, 계약방법 등을 고려하여 조정할 수 있도록 규정되어 있다

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 제1절 7.의 계약담당자 주의 사항 나-7)에 따르면, 계약담당자는 규모(양)와 금액으로 또는 규모(양)와 다른 규모(양)으로 이중으로 제한하는 사례⁷¹⁾ 금지하고 있다.

[경상남도 적격심사기준과 창원시 적격심사 기준]

구 분	경상남도	창원시	비고
적격 기준	제1조(목적) 이 기준은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제42조제4항에 따라 경상남도(시·군포함)에서 집행하는 추정가격 10억원 이상의 생활폐기물소각시설위탁관리 용역 계약에 적용할 적격심사 세부기준(이하 “세부기준”이라 한다)을 정함에 있다.	제1조(목적) 이 기준은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제42조제4항에 의거 창원시가 집행하는 추정가격 10억원 이상의 생활폐기물소각시설(200톤/일×2기) 위탁관리 용역 계약에 적용할 적격심사 세부기준(이하 “세부기준”이라 한다)을 정함에 있다.	창원시는 규모(양)와 금액을 제한

71) 예시 : 1) 200명상 및 2억원이상, 2)도로5km 및 교량2km

그런데 창원시에서는 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 따라 계약담당자는 규모(양)와 금액으로 또는 규모(양)와 다른 규모(양)으로 이중으로 제한하는 것을 금지하고 있음에도

공고시 창원시의 용역결과에 따라 적격심사 세부기준에 추정가격 10억원 이상과 200톤/일*2기로 과도하게 제한하여 2회 유찰됨에 따라 수의계약을 체결한 사실이 있다.

또한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조에 따라 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하도록 규정되어 있으며

행정자치부장관이 별도로 심사기준을 정하지 아니한 경우에는 시·도지사가 행정자치부장관과 협의를 거쳐 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 그 시·도의 관할구역에 있는 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)에 적용하는 심사기준을 정할 수 있다.

이에 따라, 2016. 3. 31. 경상남도 ○○과에서는 경상남도 ○○○○○ 소각 시설 위탁관리용역 적격심사기준을 개정에 따라 행정자치부 ○○○○과에 승인 신청을 하였다. 그 후 행정자치부에서는 2016. 5. 4. 공정한 계약 집행이 될 수 있도록 세부기준 개정안 협의 결과를 통보하였다.

그런데 창원시에서는 ○○○○○○시설 민간위탁관리 용역 세부적격 심사 기준을 경상남도 기준과 다르게 공고하였으며, 공고안 중, 적격심사 목적과 적격심사 기준을 변경 할 경우에는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조에 따라 창원시에서 경상남도를 거쳐 행정자치부 협의 후 변경하여야 함에도

창원시 담당부서에서는 적격심사 목적과 적격심사 기준 관련사항을 경상남

도나 행정자치부에서 협의를 받은 사실이 없다.

또한, 경상남도 기준에 발주청은 평가항목, 배점기준 및 평가방법을 당해용역 성격에 따라 조정할 수 있다는 사유로 다르게 조정하여 공고하였으며, 입찰참여 업체가 1개 업체만 참여하여 유찰됨에 따라 2016. 7. 11. ○○○○개발(주)와 14,925,670,000원에 부당하게 수의계약을 체결한 사실이 있다.

[경상남도 적격심사기준과 창원시 적격심사 기준]

구 분	경상남도	창원시	비고
적격기준	제1조(목적) 이 기준은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제42조제4항에 따라 경상남도(시·군포함)에서 집행하는 추정가격 10억원 이상의 생활폐기물소각시설위탁관리 용역 계약에 적용할 적격심사 세부기준(이하 “세부기준”이라 한다)을 정함에 있다.	제1조(목적) 이 기준은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제42조제4항에 의거 창원시가 집행하는 추정가격 10억원 이상의 생활폐기물소각시설(200톤/일×2기) 위탁관리 용역 계약에 적용할 적격심사 세부기준(이하 “세부기준”이라 한다)을 정함에 있다.	목적을 변경
운영실적	○ 동종소각장 운영실적(15점) (1) 주계약자로 200톤/일 × 2기 규모이상으로 2년이상 운영 (15점) (2) 주계약자로 200톤/일 × 2기 규모이상으로 2년미만 1년이상 운영 (13점) (3) 주계약자로 100톤/일 × 1기 규모이상으로 2년이상 운영 (11점) (4) 주계약자로 100톤/일 × 1기 규모이상으로 2년미만 1년이상 운영 (9점)	○ 동종소각장 운영실적(15점) (1) 주계약자로 200톤/일 × 2기 규모이상으로 2년이상 운영 (15점) (2) 주계약자로 200톤/일 × 2기 규모이상으로 2년미만 1년이상 운영 (13점) (3) 주계약자로 200톤/일 × 1기 규모이상으로 2년이상 운영 (11점) (4) 주계약자로 200톤/일 × 1기 규모이상으로 2년미만 1년이상 운영 (9점)	200톤이상으로 과다
운영소장 자격	○ 소각장 운영에 필요한 자격증 소지평가(5점) (1) 기술사 (5점) (2) 기사 (4.3점) (3) 산업기사 (3.7점) (4) 기능사 (3점)	○ 소각장 운영에 필요한 자격증 소지평가(5점) (1) 기술사 또는 특급기술자 보유 (5점) (2) 기사 또는 고급기술자 보유 (4.3점) (3) 산업기사 또는 중급기술자 보유 (3.7점) (4) 기능사 또는 중급기술자 미만 보유 (3점)	자격증 없는 사람도 참여
※ 주) 기타사항	5. 주계약자로서 평가에 필요한 소각시설 용량은 동종소각장 100톤 /일 /기 규모 이상으로 평가한다. 6. 주계약자로 동종소각장 100톤 / 일 /기 규모이상 운영 또는 설계·시공실적이라 함은, 주계약자로서 100톤/일/기 규모이상의 소각장에 지분율과 관계없이 운영 또는 설계·시공에 참여한 실적을 말한다.	5. 주계약자로서 평가에 필요한 소각시설 용량은 동종소각장 200톤 /일 /기 규모 이상으로 평가한다. 6. 주계약자로 동종소각장 200톤 /일 /기 규모이상 운영 또는 설계·시공실적이라 함은, 주계약자로서 200톤/일/기 규모이상의 소각장에 지분율과 관계없이 운영 또는 설계·시공에 참여한 실적을 말한다.	200톤으로

조치할 사항 창원시장은

[훈계] 위 관련자들을 훈계처분 하시기 바랍니다.

[주의] 협상에 의한 계약 경우 제안서 평가 기준과 가격평가 기준을 위반하는 일이 없도록 하여 주시고, 소각시설의 경우 경상남도를 거쳐 행정자치부 협의를 걸친 사업수행능력평가 기준으로 관련 업무를 추진하시기 바랍니다.