

감 사 원

통 보

제 목 협상에 의한 계약의 제안서 평가 부적정 및 계약서류 임의 파기

소 관 기 관 재외동포재단

조 치 기 관 외교부

내 용

1. 업무 개요

재외동포재단(이하 “동포재단”이라 한다)은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」¹⁾(이하 “국가계약법 시행령”이라 한다) 제43조에 따라 협상에 의한 계약 방식²⁾으로 최근 2년간(2017~2018년)³⁾ 총 65건의 물품·용역 계약을 체결하였다.

2. 제안서 평가 시 입찰공고한 평가기준과 다른 평가기준을 적용

가. 관계법령 및 판단기준

국가계약법 시행령 제36조 제6호와 「협상에 의한 계약체결기준」(기획재정부, 이하 “계약예규”라 한다) 제4조 및 제7조에 따르면 협상에 의한 계약의 경우 입찰공고 시 제안서에 대한 평가요소 및 평가방법을 포함한 낙찰자 결정방법을 명시하고, 명시한 세부 평가기준에 따라 입찰 제안서를 평가하도록 되어 있다.

따라서 동포재단은 협상에 의한 계약의 제안서를 평가하면서 입찰공고한 평가

1) 「기타공공기관 계약사무 운영규정」(기획재정부 훈령)에 따라 국가계약법을 준용하도록 되어 있음

2) 물품·용역 계약에 있어서 전문성·기술성·긴급성 등의 사유로 다수의 공급자로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상 절차를 통하여 계약을 체결함

3) 2017년 외교부 감사 시 2015, 2016년의 협상에 의한 계약과 관련하여 제안서 평가 세부기준 등을 이미 지적한 바 있어 계약체결일자기준으로 2017년 이후 계약 건에 대하여 확인함

요소 및 평가방법 등 평가기준을 변경할 경우에는 이를 재공고한 후 그에 따라 제안서를 평가하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 2. 25.~3. 15.) 중 최근 2년간 체결된 협상에 의한 계약 65건을 대상으로 입찰공고 이후 제안서 평가기준이 변경되었는지 점검한 결과, [별표 1] “제안서 평가기준 등 변경 명세”와 같이 65건 중 2건이 입찰공고 이후 제안서 평가기준을 변경하여 계약업체를 선정 한 것으로 확인되었다.

이와 관련하여 동포재단이 2017. 6. 7. 입찰공고한 “제16차 세계한상대회 비즈니스 효과 및 만족도 조사” 계약의 경우, 당초 입찰공고한 제안요청서에 따르면 제안서 평가기준은 ‘일반현황 3개 항목’(인력·조직구성 및 경영상태, 수행실적, 제안서 작성 충실도 등) 15점, ‘사업계획 4개 항목’(과업 이해도, 추진체계 적정성, 아이디어 및 제안, 분석방향 적정성) 35점, ‘수행능력 3개 항목’(조사원 운용 및 관리 적합성, 조사방법 적합성 및 활용성, 유관기관과의 협조성) 30점으로 명시되어 있었다.

그런데도 동포재단 >부 직원 T과 부장 U은 “비즈니스 효과 및 만족도 조사 운영 업체 기술평가 시행계획 보고”를 작성하면서 만족도 조사의 특성을 반영하여 심의 항목을 개선하고자 위 공고된 평가기준과 다르게 평가항목과 배점한도를 ‘일반현황 2개 항목’(인력구성, 수행실적) 10점, ‘사업수행전문성 4개 항목’ 사업내용 및 이해도, 전문인력 구성, 사업수행전문성, 유사용역 업무경험) 35점, ‘설문조사 전문성 4개 항목’(체계적 설문조사 설계, 설문조사 인력구성, 자료의 대표성·신뢰성, 해외네트워크 보유 현황) 35점으로 변경하면서 변경된 평가기준을 재공고하지도 않은 채 제안서 평가를 하였다.

입찰공고 이후 제안서 평가기준을 변경한 유사사례

- 동포재단 과장 V와 부장 W는 “2017 재외한글학교 교사초청연수 등 6개 초청연수대행 용역” 계약업무를 담당하거나 총괄하면서
 - 2017. 4. 14. 입찰공고 시 제안서 평가기준에는 사업 수행능력(인력·조직 등 사업수행능력, 유사 실적, 30점)과 프로그램 구성 등 연수 시행계획의 우수성(창의성, 구체성, 실행가능성, 20점) 등으로 되어 있었는데도
 - 2017. 4. 25. “기술평가 시행계획”(이사장 결재)을 기안하면서, 입찰공고와 달리 업체 일반현황(인력 및 조직구성, 관련 실적, 20점), 사업수행 부문(기획력 및 운영능력, 수행절차의 체계성과 제안내용 차별성 및 독창성 등, 30점)으로 배점한도 등 평가기준을 변경하였고, 변경공고나 재공고 등을 하지 않음

그 결과 당초 입찰 공고한 평가기준과 다르게 제안서 평가가 이루어짐으로써 계약 업체 선정의 객관성과 공정성을 확보할 수 없게 되었다.⁴⁾

3. 제안서 평가 시 정량평가 항목에 대한 세부 평가기준 미비

가. 관계법령 및 판단기준

국가계약법 시행령 제43조와 계약예규 제7조에 따르면 협상에 의한 계약을 체결하고자 할 때에는 계약예규 [별표] “제안서의 평가항목 및 배점한도”에 따라 기술능력평가(80점)와 입찰가격평가(20점)를 실시하도록 되어 있고, 계약예규 제16조에 따르면 각각의 세부항목에 대한 평가기준은 해당 관서의 장이 정하도록 되어 있다.⁵⁾

따라서 이행실적·경영상태 등 정량적 평가⁶⁾가 가능한 항목에 대하여는 정량 지표 달성도에 따른 세부 배점기준 등을 마련하여 평가의 객관성과 공정성을 확보할 필요가 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2019. 2. 25.~3. 15.) 중 최근 2년간 체결된 협상에

4) 이와 관련하여 평가기준 변경으로 정당 낙찰자가 탈락하였는지 여부를 확인하려 하였으나 동포재단은 낙찰업체를 제외한 대부분의 계약 관련 서류를 파기하여 이를 점검하지 못하였으며, 해당 내용은 본문 4항 “입찰참가 업체 제안서 등 계약 관련 서류 무단 파기”에서 지적함

5) 계약예규 제7조 제5항에 기술능력 평가 중 수행실적, 경영상태 등 정량적 지표에 의한 평가항목은 제16조에 따른 세부 기준에 따라 계약담당공무원이 평가하도록 하는 단서조항을 2018. 12. 31. 신설함

6) 조달청은 「협상에 의한 계약 제안서평가 세부기준」을 마련하여 경영상태 및 수행실적 평가기준을 정하는 등 경영상태 및 이행실적을 세부 평가기준에 따라 평가하도록 하고 있음

의한 계약 65건을 대상으로 제안서 평가 시 이행실적, 경영상태 등 정량적 평가가 가능한 항목에 대한 평가방법을 점검한 결과, [표 1] 및 [별표 2] “정량적 평가가 가능한 항목의 정량평가 여부 명세(2017~2018년)”와 같이 65건 중 22건(34%)의 경우 이행실적·경영상태 등 정량적 평가가 가능한 항목에 대하여 세부기준을 마련하지 않아 평가위원별로 정성평가가 이루어진 것으로 확인되는 등 평가의 객관성과 공정성을 확보하지 못하고 있었다.

[표 1] 정량적 평가가 가능한 항목의 평가 현황(2017~2018년)

(단위: 건, %)

구 분	계약 건수	이행실적, 경영상태 등 정량적 평가가 가능한 항목		
		정량 (비율)	정성 ^{주)} (비율)	관련지표 없음 (비율)
계	65	40 (61)	22 (34)	3 (5)

주: 정량적 평가가 가능한 항목을 정성평가하거나, 다른 정성평가 항목에 정량지표 항목을 포함하여 정성평가한 것

자료: 동포재단 제출자료 재구성

이행실적 등 정량지표에 대한 세부기준 없이 평가위원이 정성적으로 평가한 사례

- 2018. 6. 7. 계약을 체결한 “2018 러시아 QIS 고려인 초청직업연수 위탁기관 선정” 계약(계약금액: 4.4억 원)의 제안서 평가 시 ‘유사초청연수 수행실적’ 등의 정량지표에 대하여 실적수준별로 배점기준을 정하지 않고 정성적으로 평가
- 2017. 3. 15. 계약을 체결한 “재외동포 대학생 모국연수 컨소시엄” 계약(계약금액: 6.6억 원)의 제안서 평가 시 ‘최근 3년간 재외동포 대상 캠프실적’ 등의 정량지표 항목을 ‘책임성 및 전문성’이라는 정성평가 항목 안에 세부 항목으로 포함하고 이행 실적 등의 정량지표에 대하여 실적수준별로 배점기준을 정하지 않고 정성적으로 평가

4. 입찰참가 업체 제안서 등 계약 관련 서류 무단 파기

가. 관계법령 및 판단기준

「공공기록물 관리에 관한 법률」 제19조 제1항과 같은 법 시행령 제25조 제1항에 따르면 공공기관은 기록물의 보존기간 및 보존기간 책정 사유 등을 포함한 기록 관리기준표를 작성·운영하도록 하고 있다.

이에 따른 동포재단 “기록관리기준표”와 「사무관리규정」 제10조와 제30조, 「사무관리규정세칙」 제29조 제1항에 따르면 ‘계약’ 관련 문서는 5년간 서류함(파일, 캐비닛 또는 이에 준하는 것을 말한다)에 보관·보존하도록 하고 있다.

한편, 「계산증명규칙」(감사원규칙) 제12조의2 제1항과 제19조 제1항 제1호에 따르면 용역의 제공 기타의 계약으로서 경쟁에 붙인 것은 전입찰자의 입찰서류를 증거서류로 보관하도록 하고 있다.

따라서 동포재단은 협상에 의한 계약 등 경쟁입찰 관련 업체의 모든 계약 관련 서류를 보존기간(5년) 동안 보관·관리하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 동포재단은 [표 2] 및 [별표 2] “계약 관련 서류 보관 명세(2017~2018년)”와 같이 10건의 계약에 대해서는 입찰 참가업체의 제안서 등 계약 관련 서류를 보관하고 있었지만, “한상기업 청년인턴십 운영 사이트 구축사업” 등 55건의 계약에 대해서는 입찰 참가업체의 제안서 등 계약 관련 서류의 일부 또는 전체를 특별한 사유 없이 파기하여 보관하지 않고 있었다.

[표 2] 계약 관련 서류 보관 현황(2017~2018년)

(단위: 건, %)

구분	계약건수	입찰 관련서류 보관 현황		
		전 입찰업체 서류 (비율)	낙찰업체 서류 (비율)	모든 서류 없음 (비율)
계	65	10 (15)	9 (14)	46 (71)

자료: 동포재단 제출자료 재구성

그 결과 “2항”과 같이 당초 입찰공고와 달리 변경된 제안서 평가기준이 적용 · 평가된 계약 등에 대해서 계약업체 선정의 적정성을 검증할 수 없게 되었다.

관계기관 의견 동포재단은 감사결과를 받아들이면서 향후 협상에 의한 계약을 체결할 때는 입찰공고한 제안요청서의 평가항목 및 배점한도를 변경하여 평가하지 않도록 하고, 정량평가 항목에 대해서는 명확한 정량지표 기준 등을 마련하겠으며, 계약 관련 서류를 규정에 맞게 보관 · 관리하여 임의로 파기하는 일이 없도록 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 재외동포재단 이사장은

- ① 협상에 의한 계약체결을 위한 제안서 평가 시 입찰업체의 이행실적 및 경영상태 등 정량적 평가항목에 대해서는 정량지표 달성도에 따른 세부 배점기준 등을 마련하고(통보)
- ② 앞으로 입찰공고 이후 제안서 평가기준을 재공고하지 않은 채 변경하거나 계약 관련 서류를 보관하지 않고 파기하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하며, 입찰공고 이후 제안서 평가기준을 변경하고도 변경된 내용을 재공고하지 않은 채 제안서를 평가하고 계약업체를 선정 한 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

[관련자]

▷부 직원 T(현 ▷부 대리)

” 부장 U(현 ◁부 차장)

▽사무소 과장 V(현 ◇부)

” 부장 W(현 주♡♡대사관 주재관 파견)