

# 지방계약법의 개정내용과 의의

최 두 선 (행정안전부 감사담당관실 서기관)

## I. 지방계약법 제정과 그동안 성과

자치단체의 연간 계약은 14만 여건에 15조원의 규모로 국가전체 공공발주 물량의 50% 이상을 차지하고 있어 국가경제에 미치는 영향이 적다고 할 수 없다.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법이라고 함)이 지난 2005년도 제정되어 2006. 1. 2부터 전면 시행되고 있다.

지방계약법의 탄생의 근본적인 배경은 지방계약의 투명성·전문성 확대뿐만 아니라 자치단체에서만 발생할 수 있는 특성을 계약제도에 반영하여 고품질의 공공서비스를 창출하는데 그 목적이 있다고 할 수 있을 것이다.

1960년 지방재정법이 제정된 이래 지방자치단체는 계약사무와 관련하여는 국가계약법(1995년 이전에는 예산회계법)을 일관되게 준용하여 왔으나 여러 가지 지방의 특성 때문에 자치단체의 특성에 맞는 지방계약법 제정의 필요성은 그동안에도 지속적으로 제기되었고 2010년까지 자치단체가 조달청에 계약을 의무적으로 위탁하는 방식을 완전 자율화하기로 2004년 관련 부처간 합의가 이루어 짐에 따라서 지방의 특성을 반영한 지방계약법의 탄생은 지방계약 제도의 역사적 분기점이라고 할 수 있다.

2006 지방계약법 제정 이후 지난 3년 동안 계약의 투명성·효율성이 획기적으로 개선되었으며 그 주요내용을 보면 전자견적을 통한 수의계약, 수의계약 내역 공개를 통한 투명성의 확대와 수해복구사업의 개산계약제도 도입을 통한 수해 복구가 2개월 이상 단축이 이루어 졌으며 공사의 연간단가 계약, 조형물 및 공사계약시 □□협상계약제도□□ 도입을 통하여 사업의 특성에 맞는 사업자 선정이 가능토록 하는 등 계약의 투명성과 효율성이 눈에 띄게 향상되었다.

## II. 지방계약법의 개정

### 1. 개정의 배경

지난 3년동안 지방 계약제도를 운영하여 본 결과 계약의 투명성과 효율성은 종전에 비하여 상당부분 개선되었다고 할 수 있으나 계약의 본질인 시공품질의 향상과 예산절감을 위한 낙찰제도 도입 등 선진형 계약제도의 구축의 필요성이 제기되었으며 이에 따라 2008년부터 지방계약법에 대한 개정작업에 착수하여 지난 2월 6일 개정내용을 공포하기에 이르렀다. 개정된 내용은 공포일로부터 대부분 6개월이 경과한날 부터 시행되지만 자치단체가 조달청 등 국가기관에 계약의뢰시 지방계약법적용, 계속비계약의 초과시공, 개산계약적용은 공포일부터 즉시시행하고 있다.

### 2. 주요개정내용 및 개정의 의미

#### 가. 최적가치 낙찰제도의 법적근거 명시(제13조제2항제2호)

개정안은 입찰가격·품질·기술력·제안서 내용·계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자를 낙찰자로 선정하도록 하는 이른바 **최적가치(best value) 낙찰제도**<sup>1)</sup>의 근거를 명시하고 있다.

개정이전에는 지방자치단체가 재정지출의 부담이 되는 계약을 체결할 경우 ① 300억 이상 공사는 가장 낮은 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 하는 **최저가 낙찰제**를 원칙으로 하고 있으며, ② 300억 미만 공사 및 일괄·대안 공사<sup>2)</sup> 등의 경우 최저가로 입찰한

---

1) 최적가치 낙찰제도는 가격 외에 기술과 품질 등의 비가격 요소도 함께 고려하여 발주자에게 총생애 주기비용(Life Cycle Cost) 측면에서 최적의 가치를 제공해 줄 수 있는 입찰자를 낙찰자로 선정한다는 개념임. 이러한 개념의 입·낙찰제도는 제안형 경쟁계약제도(competitive sealed proposal contracting), 협상계약(negotiated contracting), RFP계약(Request for proposals contracting)등 다양한 용어로 사용되고 있으며, 미국, 영국 뿐만 아니라 일본의 경우에도 최근 종합평가 낙찰제라는 명칭으로 최적가치 낙찰제도를 도입·운영한 바 있음

2) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제95조 (정의) ①이 장에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

3. "대안"이라 함은 지방자치단체가 작성한 실시설계서상의 공종 중에서 대체가 가능한 공종에 대하여 기본방침의 변동없이 지방자치단체가 작성한 설계에 대체될 수 있는 같은 수준 이상의 기능 및 효과를 가진 신공법·신기술·공기단축 등이 반영된 설계로서 해당 실시설계서상의 가격이 지방자치단체가 작성한 실시설계서상의 가격보다 낮고 공사기간이 지방자치단체가 작성한 실시설계서상의 기간을 초과하지 아니하는 방법(공기단축의 경우에는 공사기간이 지방자치단체가 작성한 실

자 순으로 계약이행능력을 심사(적격심사제도)하도록 규정하고 있으며 낙찰하한율을 보장해주는 방식이라고 할 수 있다<sup>3)</sup>. 이외에도 협상에 의한 낙찰자 결정, 2단계경쟁입찰 방식, 종합낙찰제 방식, 유사물품 복수 경쟁입찰방식, 희망수량 경쟁입찰 등 다양한 낙찰자 결정방식이 있다.

---

시설계서상의 기간보다 단축된 것에 한한다)으로 시공할 수 있는 설계를 말한다.

4. "대안입찰"이라 함은 원안입찰과 함께 따로 입찰자의 의사에 따라 제3호의 대안이 허용된 공사의 입찰을 말한다.
5. "일괄입찰"이라 함은 지방자치단체가 제시하는 공사일괄입찰기본계획 및 지침에 따라 입찰시에 그 공사의 설계서 그 밖에 시공에 필요한 도면 및 서류(이하 "도서"라 한다)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공일괄입찰을 말한다.

3) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 (경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정) ② 지방자치단체 재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.

1. 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 **최저가격으로 입찰한 자**
2. 입찰공고 또는 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 당해 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자
3. 그 밖에 계약의 성질·규모 등을 감안하여 대통령령이 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조 (재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 예정가격 이하로서 **최저가격으로 입찰한 자의 순으로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따라 낙찰자를 결정한다.

1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조제4항에서 정하는 추정가격 이상 공사 입찰의 경우 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 사전심사에서 적격자로 선정된 자 중 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자로 결정한다.
2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 재정경제부장관이 고시한 금액 미만의 물품입찰의 경우 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다. 다만, 물품을 제조하여 납품하거나 이행에 장기간이 소요되는 경우 등 계약이행능력의 심사가 필요하다고 인정되는 경우에는 위 본문에 규정된 계약이행능력 심사방식에 따라 낙찰자를 결정할 수 있다.
3. 제18조에 따른 입찰의 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다.

현행	개정안
<p>제13조(경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정) ① (생략)</p> <p>②지방자치단체 재정지출의 부담이 되는 <u>경쟁입찰에 있어서는</u> 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.</p> <p>1. <u>충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자</u></p> <p>2. <u>입찰공고 또는 입찰 설명서에 명기된 평가기준에 따라 당해 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자</u></p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제13조(낙찰자 결정) ① (현재와 같음)</p> <p>②지방자치단체 재정지출의 부담이 되는 <u>입찰에서는</u> 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.</p> <p>1. <u>최저가격으로 입찰한 자. 다만,최저가격으로 입찰한 자 중 계약이행능력 또는 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있다.</u></p> <p>2. <u>입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자</u></p> <p>3. <u>상징성, 기념성, 예술성 등의 창의성이 요구되는 설계용역을 할 때에는 설계공모에 당선된 자</u></p> <p>③ <u>제2항에 따른 적용대상, 낙찰자 선정기준 및 선정절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

구분	입찰前 제한 또는 심사	낙찰자 결정방법	입찰後 심사
공사	▪ PQ심사	▪ 기술제안 또는 설계공모입찰( 혁신도시 공사)	▪ 기술제안서 심의
	▪ PQ심사	▪ 최저가 : 300억원 이상 모든 공사	▪ 저가심사(위원회)
	▪ PQ심사	▪ 적격심사 : 300억 미만200억이상 18개공종	▪ 적격심사
	▪ 지역, 실적 등	▪ 적격심사 : 200억 미만 1억(일반2억) 이상	▪ 적격심사
		▪ 턴키, 대안 - 300억 이상 신규복합공사 ※ 300억미만도 특정 공종은 턴키·대안가능 ※ 시·도 지방건설 심의위에서 턴키·대안 여부 결정	▪ 적격심사 및 기술 심사점수 합산
	▪ 지역, 실적 등	▪ 협상에 의한 계약 ( 살기좋은 마을사업 등 행안부 지정사업)	
용역	▪ 지역, 실적 등	▪ 협상에 의한 계약	▪ 기술심사
	▪ 건설기술 용역 중 3억원 이상만 PQ 심사	▪ 2단계 경쟁입찰	▪ 적격심사, 기술심사
	실적, 지역 등	▪ 적격심사	
		▪ 공모(설계) - 건설기술관리법	
물품	▪ 실적, 지역 등	▪ 적격심사(2억이상)	
	▪ 실적, 지역 등	▪ 최저가(2억미만)	
	▪ 기술심사 등	▪ 협상에 의한 계약(금액제한 없음)	
	▪ 실적, 지역 등	▪ 2단계 경쟁입찰(금액제한 없음)	
	▪ 실적, 지역 등	▪ 중소기업자간 경쟁입찰(모든물품)-적격심사	
	▪ 실적, 지역 등	▪ 희망수량 경쟁입찰(금액제한 없음)	
	▪ 실적, 지역 등	▪ 종합낙찰제(금액제한 없음)	
	▪ 실적, 지역 등	▪ 유사물품 복수 경쟁입찰(금액제한 없음)	

《 선진외국의 낙찰자 결정방법 》

국 가	낙찰자 결정방법	비 고
미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최저가낙찰제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 철저한 보증심사 및 저가심의를 통해 낙찰자 선정</li> </ul> </li> <li>○ 최적가치낙찰제(Best Value)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 협상을 통해 가격과 기술적 요소 등을 종합 판단하여 낙찰자로 선정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대부분 최적가치낙찰제(Best Value) 활용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미 연방조달청은 모든 건축공사에 최적가치낙찰제 적용</li> <li>- 미 44개 주정부 고속도로 건설 관련기관의 66%는 최적가치 낙찰제 활용 등</li> </ul> </li> <li>※ 턴키방식을 매우 선호                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부 공사 50% 이상을 턴키 발주(05)</li> </ul> </li> </ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최저가낙찰제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 철저한 저가심의를 통해 낙찰자 선정</li> </ul> </li> <li>○ 최적가치낙찰제(Best Value)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제적으로 가장 유리한 입찰자를 낙찰자로 선정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최저가낙찰제는 제도만 유지하고 최적가치낙찰제로 전환('00년)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저가낙찰제의 부실시공 등 유지비용 과다소요로 실제로는 비경제적·비효율적</li> </ul> </li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최저가낙찰제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 철저한 저가심의를 통해 낙찰자 선정</li> </ul> </li> <li>○ 종합평가낙찰제도(Best Value와 유사)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사기간, 기능, 안정성 등 가격 이외의 요소와 가격을 종합평가 하여 낙찰자를 선정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최적가치낙찰제도와 유사한 종합 평가낙찰제도를 도입 시행('03)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저가낙찰공사에서 덤핑이 성행 하여 부실공사 및 건설업계의 경영악화</li> </ul> </li> <li>※ 관동지방정비국 토목공사의 경우                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• '05년 : 3억엔 이상공사에 종합평가 낙찰방식 적용</li> <li>• '06년 : 1억엔 이상공사에 종합평가 낙찰방식 적용</li> </ul> </li> </ul>

한편, 최저가를 제시한 자를 낙찰자로 결정하는 것은 자칫 업체의 과도한 비용절감 경쟁을 유발하여 부실공사를 초래할 우려가 있고 반면, 적격심사와 같이 기술력 등에서 변별력이 없이 낙찰하한을 만 보장해 주는 방식으로는 업체의 능력과는 무관하게 낙찰되는 현상이 발생되고 있다.

이에 대한 대안으로 시공품질 등 비가격적 요소를 종합적으로 고려하여 낙찰자를 결정하는 낙찰제의 도입논의가 그동안 제기되어 왔으며 이에 대한 일환으로 최적가치 낙찰제도의 근거를 지방계약법 개정안에서 규정하고 있다.

동 제도는 공사에서 설계·시공·유지관리 등 공정의 전단계에서 소요되는 비용을 감안한다는 측면에서, 시공에 소요되는 단기적 비용만을 고려하는 최저가낙찰제와 구별

되고 있다. 지방계약법시행령<sup>4)</sup>은 이미 협상에 의한 계약 등을 체결할 경우에는 품질·기술력 등을 고려하여 낙찰자를 결정할 수 있도록 규정하는 등 최적가치 낙찰제의 요소를 일부 반영하고 있으나 계약의 상당부분을 차지하는 일반경쟁 입찰에는 적용이 배제되고 있으며, 제도의 본격적 시행을 위한 명확한 법적근거도 미흡함에 따라서 법 개정을 통하여 이를 보완한 것이다.

따라서, 최적가치 낙찰제를 법률에 명시적으로 규정함으로써 동 제도의 활성화를 도모하고, 나아가 지방자치단체가 체결하는 계약의 효율성을 제고하기 위하여 최적가치 낙찰제도의 도입근거 마련은 나름대로 의미가 있다고 할 수 있다.

최적가치 낙찰제도가 성공적으로 정착하기 위하여는 도입근거 보다는 세부평가기준, 평가방법, 평가절차 등 입찰을 위한 평가절차나 배점기준 등이 매우 중요하며 향후 시행령 개정과정에서 이러한 부분이 반영되어야 한다고 본다. 공사의 경우 최적가치 낙찰제도를 현행 낙찰제도와 예시를 들어 비교하여 보자. 아래 표에서 보는 바와 같이 현행 300억원 이상의 공사는 최저가 낙찰제나 터키(일괄입찰)·대안입찰방식으로 운영되고 있으며 300억원 미만공사는 거의 적격심사 낙찰제를 적용하여 낙찰자를 결정하고 있다.

---

4) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조 (협상에 의한 계약체결) ①그 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품·용역계약과 ‘살기 좋은 지역 만들기 사업’ 등 행정자치부령으로 정하는 공사의 계약에 있어서 **계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는** 제42조의 규정에 불구하고 제안서(공사의 경우 설계서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 **그 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다.**

현행 낙찰제 심사방법	최적가치 낙찰제 (예시)
<p><b>① 최저가 낙찰제(300억이상 공사)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- PQ심사(실적·경영상태등) 통과업체중</li> <li>- 예정가격 이하로 최저가격을 제시한 자와 계약을 체결</li> </ul> <p>※ 너무 낮은 가격에 덤핑 입찰하는 것을 방지하기 위해 「저가심사」 실시 평균낙찰률 65~70%</p>	<p>※ 가격요소와 비가격요소를 각각 점수화하여 평가심사</p> <p><b>【 심사항목 및 배점(안) 】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가격평가 (30)</li> <li>○ 공사기간평가 (10)</li> <li>○ 공사수행능력평가 (20) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과거 실적의 품질등급</li> <li>- 신용평가기관의 평가등급</li> <li>- 보증기관의 인증등급</li> </ul> </li> <li>○ 시공계획 (10) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시공계획, 하도급계획</li> </ul> </li> <li>○ 기술제안 (10) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설계대안 및 기술제안의 우수성</li> </ul> </li> <li>○ 공사비 절감방안 평가 (10) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신기술 및 공법심사</li> </ul> </li> <li>○ 유지관리방안 평가 (10)</li> </ul>
<p><b>② 일괄·대안입찰제도(300억이상)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 300억이상 공사 중 건설기술심의위원회에서 결정하는 난이도가 있는 공사</li> <li>- 입찰자가 설계서를 제출하면 설계서를 심사하여 점수부여</li> <li>- 「설계점수+가격점수」하여 낙찰자 결정</li> </ul> <p>※ 평균낙찰률 : 일괄(92.6%), 대안(83.2%)</p>	<p style="text-align: center;">⇒ <b>종합평가하여 낙찰자 결정</b></p>
<p><b>③ 적격심사 낙찰제(300억미만 공사)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예정가격 대비 일정률이상으로 최저가격을 제시한 자부터</li> <li>- 실적, 재무상태, 신인도 등을 평가 하여 일정점수(95점) 이상이면 낙찰하는 제도(낙찰률 : 80 ~ 87%)</li> </ul>	

적격심사제도와 와 일괄·대안입찰도 최고가치 낙찰제적 성격이 있으나, 순수한 최적가치 낙찰제도는 품질향상을 위한 고려가 보다 심화되는 차이가 있다고 할수 있다 이는 표에서 예시한 바와 같이 최적가치 낙찰제도가 공사의 설계·시공·유지관리까지 포함하여 가장 유리한 조건을 제시하는 자와 계약을 체결하는 낙찰제도임을 나타내고 있다.

최고가치낙찰제도는 발주자가 생애주기비용(life cycle cost : 즉 설계·시공·유지관리 등 공정의 전 단계 비용을 감안)의 견지에서 최소의 비용을 제공함으로써 투자 효율성을 최대화하는 입찰방식이라고 할 수 있다.

그러면 공사이외에 용역이나 물품의 경우에도 이러한 최적가치 낙찰제도를 적용해야 할 것 인지 의문이 생기게 된다.

현재 용역의 경우에는 협상에 의한 계약제도가 있고 물품의 경우에는 종합낙찰제도가 운영되고 있다.

협상에 의한 계약이나 종합낙찰제도는 일종의 최적가치 낙찰제도라고 할 수 있으며 일부 제도운영과정에서 문제점이 제기되고 있으나 이는 제도보완을 통하여 해소가 가능하다고 본다.

따라서 최적가치 낙찰제도는 우선 난이도가 있는 공사부터 단계적으로 시행하는 것이 바람직하다고 본다. 최적가치낙찰제도에 대한 보다 구체적인 절차나 배점기준 등에 대하여는 충분한 연구와 검토를 통하여 시행령에서 정해야 할 것이다.

#### 나. 하자보수 보증의 실손(實損)보상제도 도입(안 제21조)

개정조문은 계약 상대방이 하자보수 의무를 이행하지 아니한 때에는 기 납부한 하자보수보증금 중 하자보수에 필요한 금액만을 해당 자치단체에 귀속시키도록 하는 제도이다.

현행	개정안
<p><u>제21조(하자보수보증금) ①지방자치 단체의 장 또는 계약담당자는 공사의 도급계약에 있어서 계약상대자로 하여금 그 공사의 하자보수를 보증하기 위하여 하자보수보증금을 납부하게 하여야 한다. 다만, 다른 지방자치단체, 정부투자기관 및 지방공기업 등 대통령령이 정하는 경우에는 하자보수보증금의 납부를 면제할 수 있다.</u></p> <p><u>②지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항의 규정에 의한 공사 외에 제조·수리·가공·구매·용역 등의 계약에 있어서 당해 계약의 성질상 하자보수보증금이 필요하다고 판단되는 경우에는 계약상대자와 협의하여 하자보수보증금을 납부하게 할 수 있다.</u></p> <p><u>③제1항의 규정에 의한 하자보수보증금의 금액·납부시기·납부방법·예치기간 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> <p><u>④제15조제3항의 규정은 하자보수보증금에 관하여 이를 준용한다. 다만, 당해 하자의 보수를 위한 예산이 없거나 부족한 경우에는 그 하자보수보증금을 당해 하자의 보수를 위하여 직접 사용할 수 있다.</u></p> <p><u>⑤제4항 단서의 경우 그 사용 잔액은 당해 지방자치단체에 세입조치하여야 한다.</u></p>	<p><u>제21조(하자보수보증금) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제20조제1항 및 제2항에 따라 담보책임의 존속기간을 정한 경우에는 계약상대자로 하여금 그 계약의 하자보수(瑕疵補修)를 보증하기 위하여 하자보수보증금을 내도록 하여야 한다. 다만, 다른 지방자치단체, 공공기관 및 지방공기업 등 대통령령으로 정하는 계약상대자에 대하여는 하자보수보증금의 납부를 면제할 수 있다.</u></p> <p><u>②제1항에 따른 하자보수보증금의 금액·납부시기·납부방법·예치기간·금액산정, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p> <p><u>③지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약상대자가 하자보수 의무를 이행하지 아니한 때에는 그 하자보수보증금 중 하자보수에 필요한 금액을 해당자치단체에 귀속시켜야 한다. 이 경우 제1항 단서에 따라 하자보수보증금의 납부를 면제한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 면제받은 자로 하여금 하자보수에 필요한 금액을 해당 지방자치단체에 내게 하여야 한다.</u></p> <p><u>④제3항에도 불구하고 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 그 하자의 보수를 위한 예산이 없거나 부족한 경우에는 지방자치단체에 귀속시키지 아니하고 직접 사용할 수 있다.</u></p>

개정이전조문5)에 따르면, 계약상대방인 시공업체 등이 보증의무를 이행하지 아니할 경우 실 손해액과 무관하게 기 납부한 하자보수보증금 전액을 지방자치단체에 귀속시키도록 되어 있다. 이에 따라 지방자치단체가 하자보수보증금 이상의 손해를 입은 경우에는 이를 담보할 방법이 없으며, 다른 한편으로는 실제 하자보수액 이상의 금액을 시공자가 부담하게 되는 경우도 발생하는 등의 문제가 지적되어 왔다6).

※ 공사계약의 하자담보책임기간 : 공종별로 1년 이상 10년 이하

※ 하자보수 보증금율 : 계약금액의 2%에서 5% (공종별)

따라서 업체의 과도한 보증금 부담을 경감하고 합리적인 손해배상 문화를 정착시키기 위하여 하자보수 보증금 중 필요한 금액만을 지방자치단체에 귀속시키도록 하는 실손(實損)보상제도를 도입하게 된 것이다7).

한편, 하자 보수를 위한 실손보상제도의 정착을 위해서는 공사품질·공정관리 등에 대한 기준을 바탕으로 정확한 손실규모를 산정하여야 할 것인 바, 미국8) 등 이미 동 제도를 운영하고 있는 선진국의 사례를 참고하여 손실보상을 위한 객관적 기준을 마련할 필요가 있으며 앞으로 개정하게 될 시행령이나 시행규칙에서 이를 구체적으로 규정해야 할 것으로 본다.

#### 마. 계속비 계약의 초과 시공 근거 마련(제24조)

- 
- 5) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조(하자보수보증금) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사의 도급계약에 있어서 계약상대자로 하여금 **그 공사의 하자보수를 보증하기 위하여 하자보수보증금을 납부하게 하여야 한다.** 다만, 다른 지방자치단체, 정부투자기관 및 지방공기업 등 대통령령이 정하는 계약상대자에 대하여는 하자보수보증금의 납부를 면제할 수 있다.
- 6) 하자보수보증은 시공회사의 하자보수 불이행에 대비하기 위한 것으로, 불이행시 실제 손해 발생액에 관계없이 기 납부한 보증금(공사금액의 2~5% 수준)이 귀속되게 되므로, **하자보수비용>하자보수보증금**의 경우는 발주기관의 손해, **하자보수보증금<하자보수비용**의 경우는 보증기관의 손해가 발생하게 됨.
- 7) 대법원은 실손해 부분에 대해서만 배상하도록 판시(대법원 2002.7.12, 선고 99다68652 판결) 한 바 있는 바, 지방자치단체가 시행하는 공사의 경우에도 이와 달리 볼 이유는 없으며, 대통령 소속 규제개혁위원회도 이러한 취지로 실손보상제도 도입을 권고한 바 있음.(‘05.11)
- 8) 미국 연방조달규정(FAR; Federal Acquisition Regulation) 은 정부계약의 보증과 관련하여 제출된 공급물 또는 서비스의 성질, 실용성 및 조건에 관하여 계약자가 정부에 제공하기로 한 약속 또는 확인이라고 규정하고 있으며, 또 다른 조항에서는 하자담보로 얻어지는 이익은 정부에 대한 하자담보비용에 상응하는 이익이라고 규정하여 하자보수의 실손보상을 명문화하고 있음.

개정안은 이행에 수년이 걸리는 공사·용역·물품계약을 체결할 경우에는 「지방재정법」 제42조9)에 따라 계속비로 예산을 편성하여 낙찰된 금액의 총액에 대하여 계약을 체결하는 「계속비 계약」으로 체결하도록 규정하고 있다.

현행에는 이행에 수년이 걸리는 공사의 경우 대부분 장기계속계약을 체결하고 있으나, 장기계속계약 역시 단년도 계약과 마찬가지로 각 회계연도의 예산 범위 안에서 계약을 체결하고 이행하도록 하고 있다<sup>10)</sup>.

그러나 이러한 장기계속계약은 사업시행 2차년도 부터는 당초 계획보다 예산책정 규모가 축소되는 경우가 대부분으로, 이에 따라 전체 공기가 지연되어 물가변동 및 인건비 증가 등에 따라 총사업비가 증가하는 등 예산낭비의 소지가 많다고 그동안 지적이 되어 왔었다.

대한건설협회가 '06년 장기계속공사로 이행중인 15개 공사의 예산확보상황을 분석한 결과 연차별 예산이 당초계획 대비 **50%로 축소**

계획서상의 사업규모(A)	실제 편성된 예산액(B)	B/A(%)
5,312억원	2,660억원	50.0

따라서 개정안은 사업에 소요되는 총예산을 미리 확보하도록 하는 계속비 계약 제도를 활성화시키기 위한 법적근거를 마련하여, 사업추진의 안정성 및 예산의 효율적 배분 등을 도모하려는 데 그 의의가 크다고 할 수 있다.

실제로 2006년도 자치단체 공사발주 현황을 분석한 결과 2년 이상 장기공사는 대부분 장기계속 계약방식(2년이상 공사중 78%)으로 발주하고 있으며 계속비로 발주한 사례는 2년 이상 공사 중 22%에 불과하다.

9) 「지방재정법」 제42조 (계속비) ①지방자치단체의 장은 공사나 제조 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 소요경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다.

10) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제24조 (장기계속계약) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사·용역·임차·운송·보관 또는 전기·가스·수도의 공급 등 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우 각 회계연도 예산의 범위안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다.

(단위 : 억원)

구 분	건 수	금 액
합 계	15,785(100%)	135,436(100%)
계 속 비	119(0.7%)	19,433(14.3%)
장기계속	887(5.6%)	68,320(50.4%)
기 타	14,779(93.7%)	47,683(35.2%)

장기계속 계약과 계속비 계약의 가장 큰 차이점은 총사업비가 미리 확보되었느냐 아니면 매년 확보하였느냐에 따라 다르고 이에 따라 계약을 총액으로 하는지 아니면 연차별로 계약을 하는지가 결정 되며 차이점을 비교하면 아래와 같다.

《 장기계속공사와 계속비공사의 비교 》

구 분	장기계속공사	계속비공사
사업내용 확정	확 정	확 정
총 예산 확보	미확보 (당해년도분 확보)	확 보
계약 체결	총공사금액으로 입찰하고 각 회계연도 예산범위안에서 계약 체결 및 이행 (총공사금액 부기)	총공사금액으로 입찰·계약 (연부액 부기)

한편, 개정안에서는 계속비로 계약을 체결한 경우에는 계약상대자의 신청이 있는 경우에는 당해연도 예산의 범위를 초과하여 연차별로 공사를 이행할 수 있도록 하고 있다. 이는 다음연도에 시공할 부분을 금년에 미리 앞당겨 시공하는 제도로써 공기를 단축시킴으로서 예산을 절감하고 업체간 기술경쟁력을 향상시킬 수 있다. 그동안에도 동 제도는 중앙정부의 경우 예산총칙에 규정하여 시행하여왔던 제도로써 법률에 근거가 마련됨에 따라 자치단체에서도 동제도가 본격적으로 시행될 것으로 기대하고 있다.

현행	개정안
<p><b>제18조(대가의 지급) ① (생략)</b></p> <p>②제1항의 규정에 의한 대가는 계약상대자로부터 대가지급청구를 받은 날부터 대통령령이 정하는 기한 내에 지급하여야 하며, <u>그 기한 내에 대가지급을 할 수 없는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 지체일수에 따른 이자를 지급하여야 한다.</u></p> <p><u>&lt;후단 신설&gt;</u></p> <p><u>제24조(장기계속계약) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사·용역·임차·운송보관 또는 전기·가스·수도의 공급 등 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우 각 회계연도 예산의 범위 안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다.</u></p> <p><u>&lt;신설&gt;</u></p>	<p><b>제18조(대가의 지급) ① (현행과 같음)</b></p> <p>②제1항에 따른 대가는 계약상대자로부터 대가지급의 청구를 받은 날부터 대통령령으로 정하는 기한까지 지급하여야 하며, <u>그 기한까지 지급할 수 없으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지체일수에 따른 이자를 지급하여야 한다.</u></p> <p><u>다만, 제24조제4항에 따라 예산의 범위를 초과하여 시공한 부분에 대한 대가는 계약 당사자간에 합의한 바에 따라 지급한다.</u></p> <p><b>제24조(계속비계약 및 장기계속계약)</b></p> <p><u>①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이행에 수년이 필요한 계약을 체결하고자 하는 경우 총액으로 입찰하여 각 회계연도 예산의 범위 안에서 낙찰된 금액의 일부에 대하여 연차별로 계약을 체결하는 장기계속 계약에 의하거나, 「지방재정법」 제42조에 따라 계속비로 예산을 편성하여 낙찰된 금액의 총액에 대하여 계약을 체결하는 계속비 계약에 의한다</u></p> <p>：</p> <p><u>②제1항의 계속비계약으로 집행하는 경우 공사이행 중 계약상대자의 신청이 있는 때에는 당해연도 예산의 범위를 초과하여 연차별 공사를 이행하도록 할 수 있다.</u></p>

바. 시공과정 및 시공품질 등의 평가제도 도입(제42조 신설)

개정안은 이미 완료되었거나 일부 시공 중인 공사 등에 대하여 사업계획·시공품질 등을 평가할 수 있도록 하고, 동 평가의 결과를 향후 입찰참가자격 사전심사나 입찰참가자의 지명, 수의계약대상자의 선정, 낙찰자를 결정하는 경우 반영을 할 수 있도록 하는 「시공품질 평가제」를 도입하려는 것이다. 이는 최적가치 낙찰제도의 도입에 따라 시공품질이 우수한 사업자에 대하여 향후 낙찰자를 결정하는데 유리하도록 함으로써 업계의 기술경쟁을 유인하고 시공의 안전성을 확보하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

개정안에는 「건설기술관리법」에 의하여 품질관리 및 안전관리 등에 대한 시공평가<sup>11)</sup>를 실시한 경우에는 그 결과를 활용할 수 있도록 함으로써 평가의 중복을 피하고 있다.

현 행	개 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제42조(평가) ①지방자치단체의장은 지방 자치단체에서 체결하는 계약 중 다음 각호에 경우에는 시공과정·시공품질 등에 대하여 평가를 실시하거나 전문기관에 평가를 의뢰할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대통령령이 정하는 규모이상의 물품 및 용역제공</li> <li>2. 대통령령이 정하는 규모이상의 공사. 다만 건설기술관리법 제36조에 따른 시공 평가를 실시하는 경우를 제외한다.</li> </ol> <p>②제1항에 따른 평가는 계약이행이 완료된 이후에 실시하는 것을 원칙으로</p>

11) 「건설기술관리법」 제36조 (용역 및 시공평가등) ①건설업자의 기술수준의 향상과 건설공사의 품질 확보를 위하여 발주청(「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업인 경우에는 동법 제2조제4호의 규정에 의한 주무관청을 말한다. 이하 이 조에서 같다)은 그가 발주하는 대통령령이 정하는 규모 이상의 건설기술용역사업(「건축사법」 제2조제3호의 규정에 의한 설계에 관한 용역 사업을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 건설공사에 대하여 평가를 실시하여야 한다. 이 경우 발주청은 설계감리자 및 감리원이 제출한 설계 및 시공에 관한 평가보고서를 미리 검토하여야 한다. ②발주청은 제1항의 규정에 의한 평가결과에 따라 건설기술용역업자(「건축사법」 제23조제2항의 규정에 의한 건축사사무소개설자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 용역능력평가 및 건설업자의 시공능력평가를 실시할 수 있으며, 평가결과에 따라 우수한 자에 대하여는 우수업자 및 우수감리원으로 지정할 수 있다. ③발주청은 그가 시행하는 건설기술용역사업 또는 건설공사를 발주함에 있어서 제2항의 규정에 의한 우수업자 및 우수감리원을 우대할 수 있다.

현 행	개 정 안
	<p>한다. 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각호의 어느 하나의 행위를 할 때에는 제1항에 따른 평가 결과와 건설기술관리법 제36조에 따른 시공평가 결과를 반영할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제9조제2항에 따른 입찰 참가자격의 사전심사</li> <li>2. 제9조제3항에 따른 입찰참가자의 지명과 수의계약상대자의 선정</li> <li>3. 제13조에 따른 낙찰자 결정</li> </ol> <p>④제1항에 따른 평가기준·평가방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

구 분	책임감리제도	시공평가	시공품질평가
근거법령	건설기술관리법 제27조	건설기술관리법 제 36조 및 동법 시행령 제57조	<b>지방계약법 도입</b>
주 체	감리전문회사	발주청	발주기관 또는 전문기관
대 상	100억원 이상공사	50억원 이상 공사	(미 정)
평가내용	설계도면 대로 시공이 되고 있는지 여부 확인	품질관리, 공정관리, 기술개발, 하도급관리, 안전관리, 환경관리 등	품질관리, 공정관리, 기술개발, 하도급관리, 안전관리, 환경관리 등
평가지기	시공중 상주감리	공정율 90%이상 진척된 때에 실시 원칙. 다만, 발주기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 공사가 90%에 이르지 아니한 때에 평가가능	계약이행 완료시 다만 대통령령으로 정하는 경우에는 이행 중 실시
평가결과 활용	발주청에 보고하여 시정조치	우수시공업자 선정 및 시공능력평가 산정, PQ·적격심사 등에 활용	최적가치낙찰제도의 평가지 적용

사. 국가기관에 의뢰하는 경우 지방계약법 적용의무화(제7조)

자치단체가 국가기관 등에 계약을 위임·위탁하는 경우에는 「지방자치단체를 당사자

로 하는 계약에 관한 법률」을 적용하도록 명시하고 있는 바, 그동안 자치단체가 국가기 관인 조달청에 계약을 의뢰하는 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 적용하여 자치단체 및 계약업체의 업무추진에 혼선을 빚어 왔고 이로 인하여 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률을 적용하는 것이 타당하다는 법제처의 유권해석(2007.12)에 따라 동 조문을 개정하게 된 것이다.

현 행	개 정 안
제7조(계약사무의 위임·위탁) ① (생략) ② <u>계약담당자는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법이 정하는 바에 따라 계약사무를 처리하여야 한다.</u>	제7조(계약사무의 위임·위탁) ① (현행과 같음) ② <u>제1항에 따라 계약사무를 위임하거나 위탁하는 경우에는 위임 또는 위탁받는 기관의 계약담당자는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법에서 정하는 바에 따라 계약 사무를 처리하여야 한다. 다만, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 적용을 받는 중앙행정 기관의 또는 전문기관에 위임 또는 위탁하는 경우에는 이법에서 정하는 바에 따라 계약사무를 처리해야 한다.</u>

아. 재정조기집행을 위한 개산계약제도 확대적용(제27조)

그동안 재해복구공사에만 적용해왔던 개산계약을 지방재정의 조기집행을 위하여 금년 10월 31일 까지 한시적으로 개산계약에 의하여 낙찰자를 결정할 수 있도록 하였다.

대상공사는 20억원 미만의 도로개설 및 확포장, 하천공사, 상·하수도 관로공사, 이와 관련된 2억원 미만의 설계 및 감리용역이 이에 해당된다. 개산계약의 한시적 적용을 통하여 자치단체가 발주하는 시설공사의 조기집행에 도움이 될 것으로 기대하고 있다.

< 확정계약과 개산계약의 비교 >

■ 확정계약 : ①설계입찰 ⇒ ②설계용역계약 ⇒ ③설계 ⇒ ④시공·감리입찰 ⇒ ⑤시공·감리계약 ⇒ ⑥시공·감리

■ 개산계약

① { 설계입찰  
시공입찰  
감리입찰 } ⇒ ② { 설계용역 개산계약  
시공개산계약  
감리개산계약 } ⇒ ③ { 설계  
공종별 우선순위에 따라 시공  
감리 }  
⇒ ④ 설계가 완성되는 시점에서 정산후 확정계약으로 변경

☞ 정산기준을 명확하게 입찰공고나 계약서에서 정한 후에 설계가 확정되기 전 우선 표준금액을 기준으로 계약을 체결한 후 공종별 우선순위에 따라 설계와 시공을 동시에 진행하다가 설계가 완료된 시점에서 **낙찰율을 곱하여 정산**을 하고 확정계약으로 전환

현	행	개	정	안
	<신 설>			제27조(개산계약) ①~② (생략) ③제1항에도 불구하고 지방자치단체의 장 또는 계약 담당자는 재정·경제정책상 예산을 조기에 긴급하게 집행할 필요가 인정되면서 다음 각 호에 해당하는 개산계약으로 체결할 수 있다. 이 경우 입찰방법 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 1. 개산가격 20억원 미만인 공사로서 다음 각 목에 해당하는 공사. 다만 개산가격 20억 이상의 동일 구조물공사 및 단일공사를 시기적으로 분할하여 계약하거나 공사량을 분할하여 계약하는 경우에는 이를 적용하지 아니한다. 가. 도로개설 및 확·포장공사 나. 하천공사 다. 상·하수도 관로공사 2. 1호와 관련된 개산가격 2억원 미만인 설계 및 감리용역

#### 아. 기타 개정된 조문

이외에는 자유무역협정에 따른 국제입찰범위정리(제5조), 입찰참가자격사전심사 또는 제한입찰의 근거마련(제9조), 경쟁입찰 용어정리(제10조), 계약분쟁조정이 신청된 경우 중지신청당사자 확대(제36조)가 있으나 대부분 기존에 시행되고 있었던 내용을 조문으로 정리하거나 경미한 내용으로서 본고에서는 이를 생략하기로 한다.

### Ⅲ. 맺음말

이상으로 지방계약법 개정내용을 간략하게 살펴보았다. 지방계약법 개정내용이 보다 구체적으로 적용이 가능토록 하기 위하여는 시행령과 시행규칙을 어떻게 구체화 시키는 지가 중요한 관점이라고 할 수 있을 것이며 이를 위하여 주무부처인 행정안전부의 노력도 필요하지만 하위법령 개정과정에서 각계 전문가나 자치단체 공무원, 관련단체 등의 아낌없는 성원과 조언이 필요하다고 본다.

<참고>

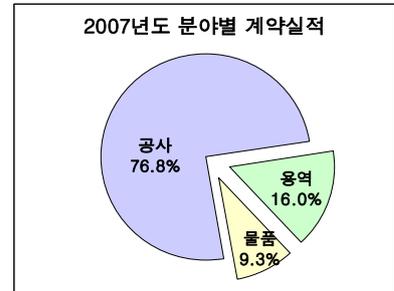
### 지방자치단체 계약체결 실적

#### □ 2007년 총 계약실적 : 182,102 건 / 15조 9,968억원

- '06년도 계약실적(145,334건 / 15조 3,014억원)대비 금액기준 20.1%, 건수기준 4.3%증가

#### □ 2007년 분야별 계약실적

- 공 사 : 82,177건 / 12조 2,855억원 (76.7%)
- 용 역 : 42,354건 / 2조 5,648억원 (16.0%)
- 물 품 : 57,571건 / 1조 1,465억원 (9.3%)

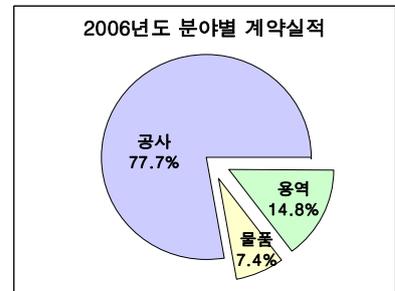


#### □ 2006년 총 계약실적 : 145,334건 / 15조 3,014억원

- ☞ 2005년도 계약실적(178,891건 / 16조 6,910억원)대비 금액기준 8.3%, 건수기준 18.7% 하락

#### □ 2006년 분야별 계약실적

- 공 사 : 75,725건 / 11조 8,952억원 (77.8%)
- 용 역 : 33,759건 / 2조 2,762억원 (14.8%)
- 물 품 : 36,850건 / 1조 1,300억원 (7.4%)

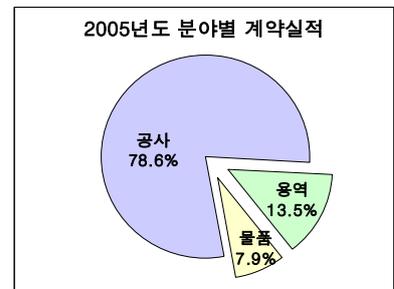


#### □ 2005년 총 계약실적 : 178,891건 / 16조 6,910억원

- ☞ 2004년도 계약실적(180,871건 / 18조 7,016억원)대비 금액기준 10.8%, 건수기준 1.1% 하락

#### □ 2005년 분야별 계약실적

- 공 사 : 89,321건 / 13조 1,272억원 (78.6%)
- 용 역 : 36,141건 / 2조 2,480억원 (13.5%)
- 물 품 : 53,429건 / 1조 3,159억원 (7.9%)



#### □ 2004년 총 계약실적 : 180,871건 / 18조 7,016억원

- ☞ 2003년도 계약실적(105,703건 / 17조 7,575억원)대비 금액기준 5.3%, 건수기준 71.1% 증가

#### □ 2004년 분야별 계약실적

- 공 사 : 97,105건 / 15조 2,122억원 (81.4%)
- 용 역 : 33,719건 / 2조 2,489억원 (12.0%)
- 물 품 : 50,047건 / 1조 2,405억원 (6.6%)

