

지방계약법 제정으로 국가계약제도와 달라지는 내용

최두선 / 행정자치부 재정정책팀 행정사무관

I. 지방계약법 탄생 배경과 의미

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법 이라고 함)이 2006. 1. 2부터 전면 시행되고 있다.

1960년 지방재정법이 제정된 이래 지방자치단체는 국가계약법령을 준용하여 왔고 그간 자치단체의 특성에 맞는 지방계약법 제정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔던 터라 지방분권과 자율이라는 국정원리에 맞게 지방자치를 지향하는 지방계약법의 탄생은 때늦은 감이 없지 않으나 지방계약제도의 역사적 분기점이라고 할 수 있다.

자치단체의 연간 계약은 11만 3천 여건에 18.5조원의 규모로 국가전체 공공발주 물량의 56%를 차지하고 있어 국가경제에 미치는 영향이 적다고 할 수 없다.

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

II. 지방계약법령의 구성체계

지방계약법령은 법 → 시행령 → 시행규칙 → 예규·고시21(예규 19, 고시 2)로 되어있으며 그 구성체계를 보면 아래와 같다.

① 법 : 제 41개 조문(국가계약법 34개 조문)

② 시행령 : 8장 125조(국가계약법시행령 7장 93조)

장 별	지방계약법시행령	국가계약법시행령
제 1 장	• 총칙 (6)	• 총칙 (6)
제 2 장	• 추정가격 및 예정가격 (4)	• 가격 및 예정가격 (3)
제 3 장	• 계약방법 (22)	• 계약방법 (22)
제 4 장	• 입찰·낙찰절차 (16)	• 입찰 및 낙찰절차 (16)
제 5 장	• 계약의 체결 및 이행 (45)	• 계약체결 및 이행 (30)
제 6 장	• 대형공사 계약 (12)	• 대형공사 계약 (12)
제 7 장	• 계약심의·분쟁조정위원회 (18)	• 보고 및 기타 (2)
제 8 장	• 보고 및 기타 (2)	

③ 시행규칙 : 8장 86조 (국가계약법시행규칙 7장 93조)

장 별	지방계약법시행규칙	국가계약법시행규칙
제 1 장	• 총칙 (3)	• 총칙 (3)
제 2 장	• 예정가격 (10)	• 예정가격 (10)
제 3 장	• 계약방법 (21)	• 계약방법 (22)
제 4 장	• 입찰 및 낙찰절차 (11)	• 입찰 및 낙찰절차 (16)
제 5 장	• 계약의 체결 및 이행 (31)	• 계약체결 및 이행 (30)
제 6 장	• 대형공사 계약 (4)	• 대형공사 계약 (12)
제 7 장	• 자치단체계약분쟁조정위원회 (2)	• 보고 및 기타 (2)
제 8 장	• 계약정보의 공개 및 기타 (3)	

4 예규 · 고시 : 21개(예규 19, 고시 2)

- 입찰참가자격 사전심사(P·Q)기준 (추정가격 100억원 이상 200억원 미만)
- 지방자치단체 적격심사기준
- 지방자치단체 시설공사·기술용역·물품구매 적격심사세부기준(3)
- 협상에 의한 계약체결기준
- 제한경쟁계약 운영요령
- 수의계약 운영요령
- 공동도급계약 운영요령
- 원가계산 및 예정가격 작성요령
- 입찰 및 계약집행기준
- 계약체결·이행에 따른 선금 및 대가지급요령
- 계약일반조건 (공사·기술용역·물품)
- 입찰유의서 (공사·기술용역·물품)
- 지수조정을 산출요령
- 정보처리장치 지정고시
- 국제입찰금액 범위 고시

※ 금년 상반기중 개산계약집행요령, 종합계약집행요령, 최저가낙찰제 심의기준, 계약분쟁조정위원회 운영 기준 계약실적 집행요령을 별도 제정할 예정

III. 지방계약법적용 대상기관

지방계약법령의 적용대상이 어디까지인가 하는 것은 많은 이해관계자들의 관심의 대상이 될 수 있다. 우선, 전국 250개 자치단체와 시·도 및 시·군·구의 교육청, 공립 초·중·고등학교가 지방계약법의 적용대상이며 이밖에 지방공기업법에 의한 지방공기업, 지방자치단체가 50% 이상 출자 또는 출연하는 기관 등이 준용대상기관이 될 수 있다.

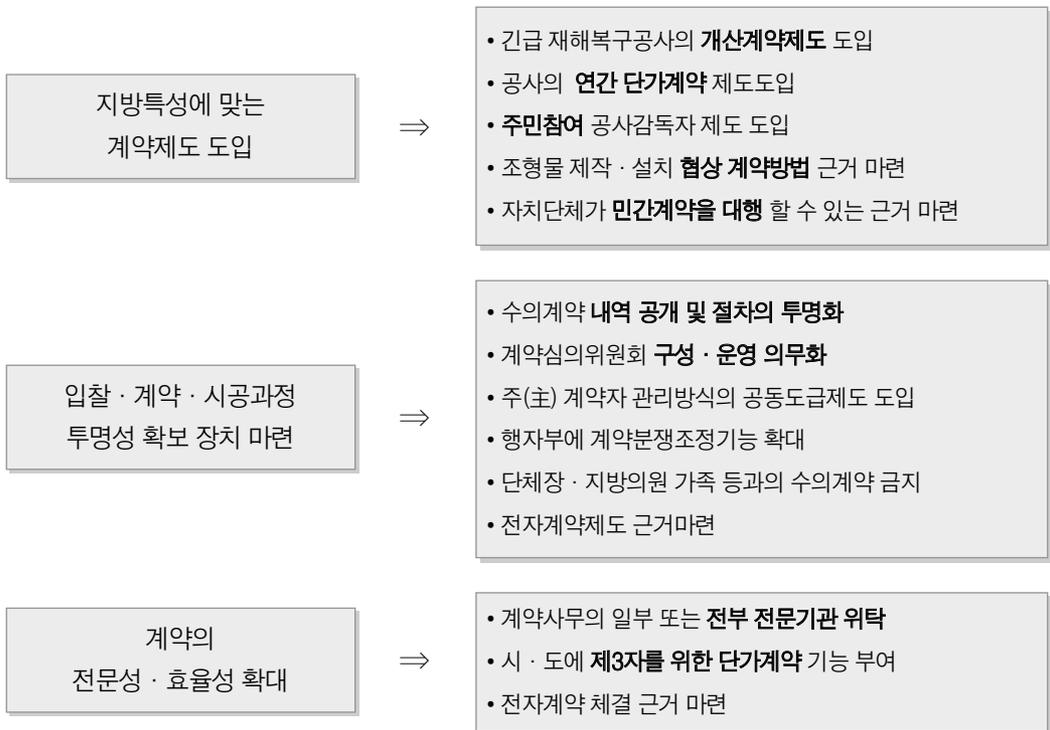
IV. 다른 법률과의 관계

지방계약법 제4조에 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 사항은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다”고 명시하고 있으며 여기서 다른 법령은 계약과 관련된 개별법을 의미하며 가령 건설산업기본법, 전기공사업법, 건설기술관리법 등을 말하며 이러한 법령에서 계약과 관련된 내용이 있는 경우에는 그 내용을 적용하여 처리한다는 의미이다.

V. 지방계약법령이 제정된 방향

지방계약법은 2005. 8. 4 제정·공포되었다.

동 법령이 제정되면서 어떠한 방향을 근간으로 법령이 제정되었는가를 통하여 이 법의 제정취지를 엿볼 수 있을 것이다. 지방계약법령의 제정방향을 살펴보면 다음과 같다.



지방 계약 자율성 확대
및 중소기업 보호



• 자치단체에 **낙찰자 결정기준 제정권** 일부 부여
• 공사의 **지역의무공동도급제도** 법제화

VI. 지방계약법령 시행으로 국가계약법령과 달라지는 사항

1. 긴급재해복구공사의 개산계약제도 도입

개산계약(概算契約)이란 설계가 확정되기 전에 개략적인 금액으로 우선 계약을 체결한 후 사후 정산하여 대가지급을 하는 계약형태를 말하며 그동안 용역이나 물품에 동 제도가 도입·운영되어 왔으나 지방계약법제정을 통하여 공사는 최초로 도입되었다.

동 제도를 도입하게 된 취지는 경쟁입찰을 통하여 재해를 신속하게 복구하고 재정집행의 투명성·효율성을 확대하기 위한 것이다.

공사의 개산계약절차는 설계가 확정되기전 우선 표준금액을 기준으로 예정가격을 산정하고 경쟁입찰을 통하여 계약을 체결한 후 공종별 우선순위에 따라 설계와 시공을 동시에 진행하며 이 경우 정산기준·절차는 입찰공고문에 미리 공개해야 하며 설계가 완료된 시점에서 낙찰율을 곱하여 정산하고 나머지 공사는 확정계약으로 전환하여 시공한다.

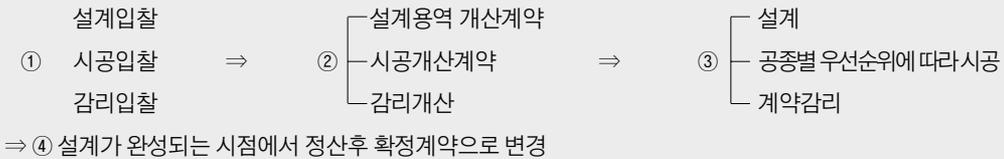
공사의 개산계약은 추정가격 30억원 미만공사, 2억원 미만 설계·감리 등의 용역으로서 해당 공사는 다음과 같다.

- ① 도로공사 ② 하천공사(석축, 옹벽, 호안블럭, 적석쌓기, 제방축조 포함)
- ③ 상·하수도 공사(간이 상수도, 관로 교체 포함)
- ④ 법 제8조의 규정에 의하여 지방자치단체가 계약을 대행하는 농경지 피해 복구 공사
- ⑤ 행정자치부 장관이 정하는 복구공사
- ⑥ 제 ①내지 ⑤호와 관련된 설계·감리 등의 용역

확정계약과 개산계약의 비교

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

■ 개산계약



2. 공사의 연간 단가계약제도 도입

지방자치단체는 신호등 수리, 차선도색, 관로복구, 도로 · 하천의 보수 · 복구공사 등 매년 반복적으로 예측없이 발생하는 보수 · 복구공사가 발생되고 있으며 보수 · 복구 사유 발생시마다 수의계약을 통하여 보수 · 복구를 하면 절차가 번거로울 뿐만 아니라 신속성 · 투명성도 떨어질 수밖에 없다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 공사의 연간 단가계약제도를 도입하였으며 연간단가계약제도의 가장 큰 장점은 신속한 보수 · 복구가 이루어질 수 있으며 연초에 경쟁입찰을 통한 연간 단가계약을 체결함으로써 예산절감효과와 예산집행의 투명성도 제고할 수 있다는 점이다.

3. 공사의 주민참여 감독제도 도입

주민생활과 밀접한 관련이 있는 공사에 대하여는 주민의 대표자인 통 · 리장이 추천하는 국가기술자격소지자, 감리업무종사 경험자 등 대표성과 전문성을 갖춘 자가 시공과정을 감독하는 제도이다. 동 제도는 실효성을 거두기 위하여 대상공사를 주민생활과 직접 관련이 있는 공사로 한정하였으며 감독자의 자격을 관련 전문가로 제한하는 한편, 감독자에 대한 실비변상이 가능토록 했다.

주민참여 대상공사

- | | |
|-------------------------------|---------------|
| ① 마을진입로 확 · 포장공사 | ② 배수로 설치공사 |
| ③ 간이상 · 하수도 설치공사 | ④ 보안등 공사 |
| ⑤ 보도블럭설치공사 | ⑥ 도시계획도로 개설공사 |
| ⑦ 마을회관 공사 | ⑧ 공중화장실 공사 |
| ⑨ 그 밖에 지방자치단체장이 필요하다고 판단하는 공사 | |

※ 공사금액의 범위는 지방자치단체 조례에 의하여 결정

4. 조형물 등의 제작시 『협상에 의한 계약』 체결근거 마련

그동안 지방자치단체에서는 지방의 문화적 · 지리적 특성에 따른 여러 가지 조형물이 제작되고 있으나 적절한 계약방법이 없어 애로를 겪어 왔으며 금번 지방계약법 시행령에서 디자인(설계) + 제작(제조) + 시공에 해당되는 복합형태의 계약을 전문가들의 심의를 통하여 사업자를 선정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체별 계약의 특성을 반영토록 하였다.

5. 수의계약의 선정절차 투명화 및 공개의무화

수의계약대상이라 하더라도 추정가격 1천만원 초과되는 공사(물품 · 용역은 5백만원 초과)에 대하여는 3~5일간의 조달청 나라장터 시스템을 통하여 전자견적서 제출 안내 공고후 심사를 통하여 사업자를 선정토록 하여 수의계약의 투명성과 효율성을 더욱 확대하도록 하고 있다.

한편, 전자견적을 적정하게 제출하였다 하더라도 당해 자치단체와 거래 불량업체에 대하여는 수의계약 대상에서 배제토록 함으로써 시공 · 납품의 품질도 확보토록 하고 있다. 또한 1천만원 이상 수의계약은 전자견적을 통한 대상자 선정 등을 제외하고는 수의계약내역을 인터넷에 낱낱히 공개토록 함으로써 더 이상 수의계약에 대한 투명성 시비는 제기되지 않을 전망이다.

6. 지방자치단체장, 지방의원 직계존·비속 등에 대한 수의계약금지

현행 지방자치법 제88조의 규정에 의하면 자치단체의 장이나 지방의원은 자신이 근무하는 자치단체와 영리목적의 계약체결을 금지하도록 하고 있다.

그러나, 대부분 친·인척 등을 통한 명의변경으로 실질적인 거래가 이루어지고 있어 당초에 입법취지가 실효성을 거두지 못한 것이 사실이다. 이러한 문제를 보완하기 위하여 우리 부에서는 지방계약법 제정을 통하여 단체장, 지방의원의 배우자, 배우자와 본인의 직계존·비속, 계열회사 등 특수관계인에 대한 수의계약체결을 금지토록 함으로써 계약의 체결, 이행과정에서 부당한 간섭을 통한 지방계약체결이 이루어지지 않도록 하는 한편, 이를 위반한 자에 대하여는 1년 이상 2년 미만의 입찰참가자격 제한조치를 취하도록 함으로써 법제정의 실효성을 확보토록 하였다.

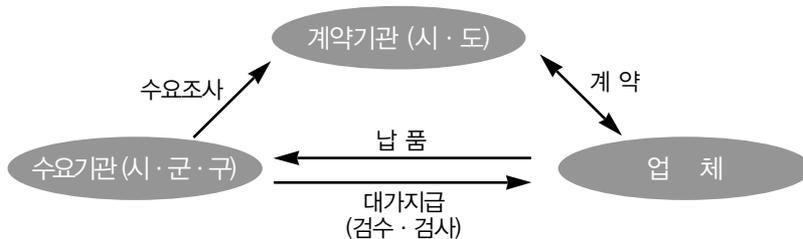
● 지방자치단체장·지방의원 관련 수의계약 금지대상 ●

구	분	적	용
①	자치단체장 또는 지방의원 본인	본인이 근무하는 자치단체와 수의계약·경쟁입찰을 불문하고 영리목적 계약체결 금지	
②	①의 배우자	배우자가 근무하는 자치단체와 영리목적 수의계약 금지	
③	본인 또는 배우자의 직계존·비속	직계존·비속은 본인이 근무하는 자치단체와 영리목적 수의계약 금지	
④	본인과 공정거래법에 의한 계열 회사	본인이 근무하는 자치단체와 영리목적 수의계약 금지	
⑤	소유명의와 관계 없이 공직자 윤리법에 의한 등록대상으로서 사실상 본인 소유 재산이 자본금이 100분의 50이상인 사업자	"	
①~⑤의	자본금 합산금액이 100분의 50이상인 사업자	"	

7. 시·도에 제3자를 위한 단가계약 기능부여

앞으로는 지방자치단체에서 매년 반복적으로 물품을 구매하는 경우에는 관할 시·도에서 시도 및 시·군·구 물품에 대한 수요조사를 한 후 연간 단가입찰을 실시하고 시·군·구에서 물품을 구매할 수 있게 된다. 이렇게 함으로써 시·군·구가 개별적인 입찰없이 신속하게 물품을 구매할 수 있을 뿐만 아니라 경쟁입찰을 통한 다량의 연간 단가계약을 체결함으로써 예산 절감, 품질의 고급화, 다양한 품종의 구매 선택이 가능해 질 수 있을 것이다.

- 시·군·구 수요물품 파악(시·도) ⇒ 단가입찰·계약(시·도) ⇒ 물품납품요구(시·군·구) ⇒ 물품납품(사업자) ⇒ 검사또는 검수(시·군·구) ⇒ 대금 지급(시·군·구)



8. 계약심의위원회 구성·의무화

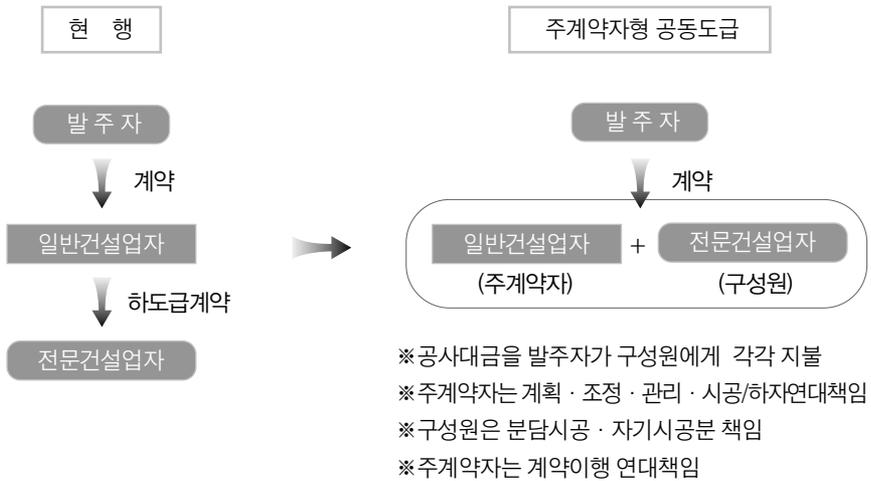
앞으로는 지방자치단체별로 경쟁입찰 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 계약심의위원회의 구성과 운영이 의무화된다. 계약심의위원회는 관련분야 전문가들로 구성되며 입찰참가자격 제한, 계약체결의 방법, 낙찰자의 결정법, 부정당업자의 입찰참가자격 제한 등에 관한 사항을 심의하게 되며, 추정가격 50억원 이상 공사(시·군·구는 30억원이상) 10억원 이상 물품·용역(시군구는 5억이상)에 대하여 의무적으로 심의를 해야 하며 부정당업자의 제재, 학술연구용역의 특정업체에 대한 수의계약등은 금액에 관계없이 계약심의위원회의 심의를 거쳐야 하도록 함으로써 지방계약의 전문성이 보완되고 투명성이 확대될 것으로 기대된다.

9. 건설공사의 주계약자 관리방식의 공동도급제도 도입

건설공사는 일반건설업과 전문건설업으로 크게 구분되어 있으며 그동안 대부분의 건설공

사에 대하여는 일반건설업종에 대하여는 일반건설업과 전문건설업은 원도급과 하도급으로만 시공에 참여토록 하여 다단계 하도급으로 실제공사비의 감소로 인한 부실시공의 요인이 되어 왔다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 금번 공동도급 운용요령을 제정하면서 지방계약법 시행령 제88조에 근거하여 주계약자 관리방식에 의한 공동도급을 도입하였으며 주계약자 관리방식에 의한 공동도급은 원·하도급의 수직적 지배구조로 다단계 하도급, 부실 등을 예방하기 위한 방법으로 철강재 등 전문건설업과 일반건설업이 겸업할 수 있는 업종에 한하여 일반건설업자와 전문건설업자가 공동으로 입찰에 참여할 수 있도록 하고 있다.

● 주계약자형 공동도급 형태 ●



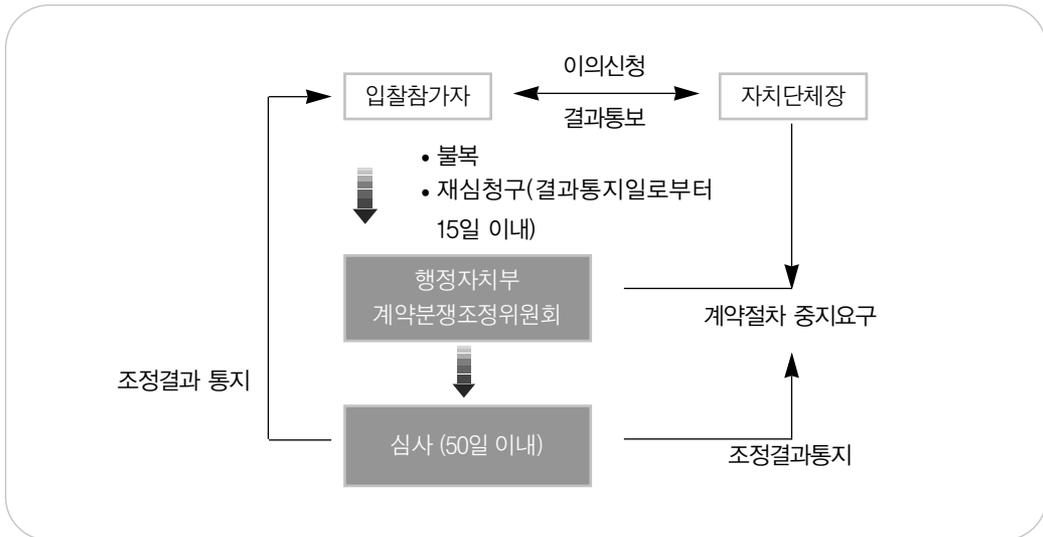
10. 행정자치부에 계약분쟁조정위원회 기능 확대

그동안 행정자치부에 설치된 계약분쟁조정위원회의 분쟁조정 기능은 시·도의 국제입찰 대상(공사 250억원 이상, 물품용역은 3.3억원 이상)에만 한정되었었다. 이렇게 운영하다 보니 사실상 분쟁이 많은 시·군·구의 경쟁입찰에 대한 분쟁조정 기능이 없어 연간 계약관련 민사소송의 건수가 100건 이상 발생하였다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 행정자치부에 계약분쟁조정위원회 기능을 기존의 국제입찰대상에서 국내입찰대상까지 확대함으로써 관행적인 다단계 하도급의 폐단을 방지하고 시공품질을 높이기 위하여 도입하게 되었다.

● 종전과 달라지는 내용 ●

종 전(국제입찰)	현 행(국내입찰 포함)
<ul style="list-style-type: none"> • 명칭 : 지방자치단체 국제 계약분쟁조정위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 명칭 : 지방자치단체계약분쟁조정위원회
<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁조정대상 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도(울산 제외) 발주 계약 중 공사 252억원 이상, 물품·용역은 3.3억원 이상 - 시·군·구는 조정 대상이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 분쟁조정대상 <ul style="list-style-type: none"> - 일반공사 : 70억원 이상 - 전문공사 : 7억원 이상 - 물품·용역 : 3.3억원 이상 ※시·군·구 포함
<ul style="list-style-type: none"> • 위원수 : 15인 이내(14명 위촉) <ul style="list-style-type: none"> - 위원장 : 행정자치부 차관 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원수 : 15인 이내 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장 : 지방재정세제본부장
<ul style="list-style-type: none"> • 소위원회 운영 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 소위원회 운영 가능

● 조정절차: 조정결과 이의가 없으면 합의로 간주 ●



11. 계약사무의 전문기관 위탁 처리

금년부터는 지방자치단체 계약사무의 전문성을 향상하기 위하여 정부투자기관, 지방공사·공단, 공익목적을 위하여 설립된 비영리법인 등에게 자치단체가 계약사무의 전부 또는 일부를 위탁 할 수 있게 된다.

동 제도의 도입은 전문성이 부족한 지방자치단체의 계약사무에 대한 전문성을 보완해 주고 업무의 아웃소싱을 통한 사무처리의 고도화를 실현시켜 고품질의 공공서비스를 확대하기 위해서이다.

● 전문기관의 범위 ●

- ◆ 계약사무를 전부 또는 일부 위탁 할 수 있는 기관(원가검토는 제외)
 - 정부투자기관, 지방공사·공단, 공익 목적을 위하여 설립된 비영리 법인으로서 감사원의 회계검사를 수감하는 기관 또는 법인
 - ◆ 원가 검토만 위탁 가능한 기관(행정자치부장관이 정한 요건을 갖춘 기관만 해당)
 - 국가·자치단체 및 그 투자기관이 자산의 100분의 50이상을 출자 또는 출연한 연구기관
 - 고등교육법 제2조에 의한 학교의 연구소
 - 공인회계사법 제23조의 규정에 의하여 설립된 회계법인
 - 『민법』 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주문관청의 허가 등을 받아 설립된 법인
- ※ 원가검토를 하고자하는 계약목적물에 대한 원가계산서를 작성하지 아니한 기관

12. 자치단체가 민간 계약사무를 대행

앞에서는 자치단체가 민간전문기관에 계약사무를 위탁할 수 있도록 하고 있지만 반대로 자치단체가 민간계약사무를 대신해 줄 수 있는 길이 열리게 된다.

예를 들면 재래시장사업을 민간자본보조로 교부하더라도 교부를 받은 민간단체 등이 계약

사무를 자치단체에 위탁하는 경우 자치단체가 이를 대행할 수 있다. 대행의 범주는 입찰·계약·감독·검사·하자보수 등 일련의 과정 모두가 가능하다.

VI. 맺 는 말

이상으로 지방계약법이 제정된 취지와 방향, 과거와 달라지는 내용을 중심으로 개략적으로 정리해 보았다.

좀더 구체적으로 각종 예규의 제정내용등 실무적인 내용들은 지면관계상 일일이 기술하지 못한 아쉬움이 남아있는 것이 사실이다.

지방계약법의 제정은 과거 국가계약법 준용으로 일정부분 자치단체의 특성에 맞지 않는 부분이 있어 수동적 자세에서 계약제도를 운영해오던 것에서 탈피하여 적극적인 방식으로 제도운영이 가능해졌다는데 그 의미가 크다고 할 수 있다.

지방자치단체 계약의 가장 궁극적인 목표가 최소한의 비용으로 가장 품질좋은 공공서비스를 창출하는데 있다는 점을 감안한다면 지방계약제도를 고도화시키는 일은 무척 중요한 일이 될 것이며, 그런면에서 지방계약제도가 이제 첫걸음을 내디뎠지만 앞으로도 수많은 시행착오를 거치면서 발전된 방향으로 개선해 나가기 위해서는 중앙정부, 자치단체, 이해관계자 모두 꾸준한 노력을 기울여 나가야 할 것이다. ☺

