

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제정의 의미와 내용

최 두 선

행정자치부 재정정책팀 사무관

1. 지방계약제도의 의의

지방행정의 주체인 지방자치단체는 주민들의 공공복리를 증진하기 위하여 재정확충을 위하여 노력하는 한편, 짜임새 있는 살림살이를 하기 위하여 재원을 효율적으로 배분하기 위하는 노력을 하고 있다.

또한 이미 짜여진 예산이라 하더라도 최소한의 비용을 투입하여 최대한의 효과를 높이기 위한 노력은 사경제(私經濟)에서 뿐만아니라 지방재정운용에서도 나타날 수 밖에 없다.

자치단체는 그 스스로의 경제생활을 영위하기 위하여 공공시설물을 설치하거나, 공유재산의 취득·매각, 공공재를 구매하는 등 상시 거래행위를 하게 되며 그러한 거래행위 상대자를 선정하고 이행상태를 감독·검사하고 그 대가를 지급하는 일련의 과정을 지방계약제도라고 할 수 있다.

계약의 법률적 성질은 『서로 대립하는 두개 이상의 의사표시가 합치된 법률행위이며 채권의 발생을 그 목적으로 하는 것』이라고 말할 수 있으나 이러한 계약의 의미는 계약과정중 하나라고 할 수 있다.

지방계약과정을 살펴보면 입찰 → 낙찰자결정 → 계약 → 계약이행 → 감독 → 검사 → 대금의 지급형태로 이루어지며 이러한 재정집행과정은 경제에도 영향을 미치게 된다.

지방자치단체의 거래행위는 종국적으로 국민이 낸 세금을 얼마나 효율성과 가치가 있게 집행했는지를 평가하는 척도가 될 수도 있기 때문에 중요한 관심사가 될 수 밖에 없다.

II. 지방계약의 특징

그동안 지방자치단체의 계약제도는 별도로 운용하지 않고 국가의 계약제도를 준용하여 왔다. 이는 국가와의 통일성을 유지하고 실무공무원과 입찰참가자의 번거로움을 피하는데 그 목적이 있었으나, 그동안 민선지방자치의 도래 등 지방행정 환경이 급속히 변화되면서 행정계약환경 변화가 발생하고 이에 맞는 계약제도의 개선이 요구되어 왔다.

현행 지방자치단체는 연간계약의 규모가 17.7조원에 이르고 있으며 그중에서 공사계약이 15.1조원 정도의 규모로 전체 규모의 85.3%를 차지하고 있다.

구 분	계	공 사	용 역	물 품
건수(천건)	104	61	18	25
금액(조원)	17.7	15.1	1.7	0.9
비율(%)	100	85.3	9.7	5.0

지방계약에 관하여 지방재정법에 일부가 규정되어 있으나 대부분은 『국가를당사자로하는계약에관한법률』을 준용하도록 지방재정법 제63조, 동시행령 제70조에서 규정하고 있다. 그러나 지방행정의 환경의 변화가 가속화되면서 지방자치단체에서만 나타날 수 있는 계약의 형태가 점차 늘어나고 있다.

또한 지방자치단체의 계약은 응급재해복구사업, 상수도관 파손복구, 차선도색, 신호등 수리·교체, 보도블럭 교체, 산불피해 복구 등 주민생활과 밀접하게 관련이 있는 계약의 형태가 다양하게 발생되고 있다.

주민생활 관련 사업이 많다보니 아무래도 소액사업이 많아지게 되고 사업의 대상도 국가기관과는 대조를 이룰 수밖에 없게 된다.

지방자치단체만 발생하는 계약의 유형 예시

노점상정비 위탁계약, 생활쓰레기 수집운반, 상·하수도검침, 노상유료주차장 운영 등 민간위탁계약, 각종 조형물의 제작 등

국 가 기 관

- 대규모/ 고도의 기술
- 전국단위/ 종류가 정형화
- 고속도로 · 철도 · 댐 · 공항 등

자 치 단 체

- 중 · 소규모/ 일반기술
- 주민밀착형사업/ 종류가 다양
- 농로 · 하천 · 보도블럭 교체 등

Ⅲ. 외국의 지방계약제도 운영

중앙정부와 지방정부의 계약행위에 대하여 별개의 법률을 운영하고 있는 국가(예 : 일본)가 있는가하면 유럽연합(EU) 각국과 같이 동일한 유럽연합의 지침(EU Directives)을 적용하는 사례도 있다.

이처럼 국가별로 지방계약제도가 상이한 원인은 나라마다 정치 · 경제체제와 역사적 · 문화적 차이가 있기 때문이다.

지방계약제도와 관련된 특별한 법률이 없는 국가의 경우에도 중앙정부계약제도와 지방정부의 계약제도는 자체의 특수성도 있겠지만 미국이나 영국의 경우 중앙정부가 제시하는 규정 등은 강제 · 의무규정이 아니고 권고(Advices)나 지침이고, 모범사례, 가이드라인, 매뉴얼 형태로 존재한다.

따라서 미국과 유럽연합 각국의 경우 형식적으로는 지방계약법이 별도로 제정되어 있지 않더라도 실질적으로는 지방정부가 독립적인 계약기관으로서 소관업무 수행과 관련하여 독자적인 세부집행기준을 제정하여 운영하고 있어 사실상 국가계약법과 구별되는 지방계약법령이 존재한다고 볼 수 있다.

일본의 경우 국가계약제도는 회계법(會計法)에서, 지방계약제도는 지방자치법(地方自治法)에서 규정하고 있다.

일본은 전통적으로 분산조달체제가 확립된 나라이기 때문에 동일한 지방자치법의 적용을 받고 있음에도 불구하고 실제 집행에 있어서는 자치단체별로 상이한 제도가 운영되고 있다.

국 가 기 관

- 재경부 ⇨ 국가계약법 · 령 · 규칙
- ⇩
- 재경부 ⇨ 회계예규(24개)
- ⇩
- 각부처(조달청) ⇨ 자체규정 운영

자 치 단 체

- 지방재정법 · 령 · 규칙 일부 적용
- 국가계약법 · 령 · 규칙 일부 준용
- ⇩
- 행자부예규 6개, 재경부예규 18개 준용
- ⇩
- 지자체 ⇨ 자체규정 없음

IV. 지방계약법 제정의 필요성

앞에서 기술하였듯이 지방계약에 관한 사항은 지방재정법에서 국가계약법을 준용토록 함에 따라 지방계약의 특성을 반영하는데 한계로 작용하여 왔다.

우선 법령체제가 “중앙관서의 장” 체제로 되어 있어 자치단체의 구조와 맞지 않아 법령해석 상에 어려움이 있어 왔다. 예를들면 국가계약법에는 각 부처가 재경부와 적격심사기준을 협의하도록 하는 규정을 지방자치단체에 이를 준용하면 모든 자치단체가 행정자치부의 승인을 받아야 하는 모순이 발생하기도 하는 것이다.

또한 지방에만 발생하는 여러가지 제도상의 문제점 등을 개선할 수 있는 제도 자체가 없다보니 변화되는 지방계약제도의 환경에 대처하기가 곤란 할 수 밖에 없다.

예를들면 자치단체는 중앙정부와 달리 여러가지 환경적 특수성으로 계약과정에서 부조리의 개연성이 크고, 전문성 부족 등으로 인한 예산낭비 요인 등에 대한 대응방안 마련 등을 위하여 『제도의 틀』 마련이 불가피해진 것이다.

한편, 매년 반복되는 재해복구공사의 늦장복구문제, 무더기수의계약 체결문제 등도 결국은 지방계약법 제정의 필요성을 더욱 요구하고 있다.

V. 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법을 제정 내용

이러한 입법의 필요성과 함께 참여정부의 지방재정개혁의 일환으로 지방재정법을 분법(分法)하면서 지난 8. 4일자로 지방계약법(약칭)이 공포되었다.

민선자치 10년만에 『전세살이』 하다가 『내집』을 마련하는 실로 역사적인 순간이었다.

지방계약법은 ①지방계약의 특수성반영, ②입찰·계약·시공과정의 투명성 확보, ③계약의 경제성·효율성 확대라는 3대 제정방향을 정하여 지난 2004년부터 제정작업에 착수하였으며 중요한 내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 지방특성에 맞는 계약제도 도입

첫째, 재해복구 공사의 개산계약제도를 도입하였다.

매년 수해가 발생하면 복구공사를 위한 설계만 하는 데 평균 60여일 소요되는 등 이행절차가 오래 걸려 신속한 재해복구를 추진하기 어려웠으며 자치단체는 빨리해야 한다는 압박감 때문에 무더기 수의계약을 체결하다 보니 그 과정에서 특혜시비 등 부작용이 발생되었다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 긴급한 공사에 대하여는 설계와 시공이 동시에 이루어지면서 경쟁입찰을 통하여 사업자를 선정하도록 하는 개산계약제도(概算契約制度)를 도입하였다.

개산계약제도는 미리 개략적인 공사금액으로 계약을 체결하되 시공이 완료되는 시점에서 최종 정산하는 계약방법으로, 재해복구를 2개월 정도 앞당기면서도 경쟁입찰방식을 선택함으로써 투명성을 높이는 데 그 의미가 있다고 할 수 있다.

둘째, 소액보수·복구공사의 연간단가계약제도를 도입하였다.

매년 반복적으로 발생하는 보수·복구공사이면서 긴급한 소규모 공사(예 : 도로·관로·복구, 차선도색, 신호등 유지·보수 등)에 대해서는 연초에 단가입찰을 실시하여 업체를 투입토록 함으로써 신속한 보수·복구가 이루어지도록 하였다. 경쟁입찰을 통하여 사업자를 선정하도록 함으로써 예산절감 효과를 높임과 동시에 예산집행의 투명성이 높아지게 된다.

셋째, 공사의 시공과정에 주민참여감독제를 시행하도록 하였다.

주민생활과 밀접한 관련이 있는 마을진입로, 소하천, 상·하수도 관로, 마을회관 등의 공사 시 공시에는 주민대표자 또는 주민대표자가 추천하는 전문가 등이 공사의 시공과정에 참여토록 하여 불법·부당 행위나 주민불편사항을 자치단체에 시정하도록 요구하는 주민참여감독제가 도입된다. 동 제도는 주민생활과 직접적으로 관련이 있는 공사로만 한정하도록 하고 분야별 전문가들이 참여하게 함으로써 주민참여감독제의 실효성을 높일 계획이다.

넷째, 주민공동사업을 자치단체가 대행하도록 하였다.

지자체에는 주민들이 국가나 자치단체의 보조금을 지원받아 시공하는 사업이 많으며, 대표적인 사례로 수해발생시 농경지 피해복구, 재래시장 개선, 경로당·마을회관 건립 등이 있다. 사업을 시행하는 과정에서 주민들의 전문성 부족으로 사업자 선정, 하자검사, 공사비 책정 등에서 곤란을 겪는 경우가 상당수 발생하여 왔다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 주민들이 자치단체에 요구해 올 경우 자치단체가 이들로부터 최소한의 직접경비만을 받아 사업을 대행할 수 있도록 함으로써 주민들의 부당한 손해발생을 예방하고 시공의 품질을 높이도록 할 계획이다.

2. 입찰·계약·시공과정의 투명성 확보

지자체는 조달청 등 계약전문기관에 비하여 입찰·계약의 전문성이 부족한 것이 사실이며 이로 인하여 계약의 체결 및 이행과정에서 외부로부터 일부 오해나 불신이 발생해 온 것이 사실이다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 일정금액 이상 중·대형공사의 입찰 및 계약에 대해서는 계약관련 전문가들이 참여하는 “계약심의회”를 구성하여 이들로 하여금 당해 계약과정의 적법성 및 적정성에 대한 심의를 의무적으로 거치도록 함으로써 입찰 및 계약과정의 전문성을 보완해 나갈 계획이다.

현행 지방자치법 등 관련법령에 자치단체장이나 지방의회의원은 그 자치단체에 대하여 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있기 때문에 본인 명의의 사업자를 대하여 당해 지자체와 영리목적의 거래를 금지하도록 규정하고 있으며 단체장은 공무원법상의 공무원으로서 영리목적의 겸직을 하지 못하도록 하고 있다.

그러나 이러한 규정들은 대표자 명의만 변경하면 쉽게 이를 피해갈 수 있기 때문에 지방계약법에 본인·배우자와 이들의 직계존·비속이 대표자이거나 이들과 계열회사 관계이거나 이들의 자본금 합산 비율이 전체 자본금의 50% 이상인 사업자도 당해 자치단체와 영리목적으로 하는 수의계약체결을 금지하도록 함으로써 부당한 영향력을 행사할 수 있는 소지를 원천적으로 차단하여 계약의 투명성·공정성을 확보해 나갈 계획이다.

수의계약은 그동안 발주자가 우수업체를 용이하게 선정할 수 있는 장점에도 불구하고 비리의 온상이라는 지적을 받아 왔다. 이런 문제점을 개선하기 위하여 수의계약의 과정과 내역을 모두 인터넷에 공개토록 하고 수의계약 대상, 계약금액 산정, 업체선정 절차 등을 구체화함으로써 수의계약의 투명성을 확보해 나갈 계획이다.

3. 계약의 경제성·효율성 확대

현행 각 시·군·구에서는 동일한 물품을 구매하는 경우에도 각 기관별로 구매함으로써 구매 가격에 차이가 커 예산을 낭비하는 사례가 많았으나 앞으로는 각 시·군·구에 공통적으로 소요 되는 물품을 해당 시·도에서 입찰을 통해 가격을 결정하고 업체를 선정하도록 하는 “제3자를 위한 단가계약제도”가 도입된다.

이럴 경우 수요자인 시·군·구는 싼 가격으로 물품구매가 가능하고 품목별로 다양하게 업체 군(郡)을 선정하여 물품유형을 다양화할 수 있고 품목별 옵션구매도 가능해진다.

또한 현행 각 자치단체는 공사 등의 발주물량 정도에 따라 분야별로 전문성이 취약한 기관 이 많고 이로인한 예산낭비와 부실시공 요인이 내재되어 왔으나, 앞으로는 지방자치단체별로 공 사의 특성에 따라 전문성이 취약한 부분에 대하여 외부 전문기관에 계약사무의 위탁이 가능해짐 에 따라 지방계약담당공무원들의 전문성을 보완할 수 있게 된다.

VI. 맺 는 말

『지방계약법』제정은 때늦은 감은 있으나 다양한 지방계약의 특성을 반영하고 지방자치단체 계약의 투명성을 확보하기 위한 기본적인 틀을 마련했다고 할 수 있다. 물론 처음부터 한꺼번에 모든 제도를 완벽하게 갖춘다는 것은 쉽지 않은 일이나 그동안 전통적으로 운영되어 왔던 국가 계약제도의 큰 틀의 범위를 유지하면서 지방의 특성이 반영될 수 있도록 시행령 등 하위 법령 작 업을 차질없이 진행하여 2006년 1월 1일부터 본격적으로 시행되도록 할 계획이다.

