

지방계약제도 운용의 효율성 증진방안

박 채 규

경희대학교 산업관계연구소 연구실장

1. 머리말

정부의 예산·회계 및 계약제도 전반에 관한 기본 법령이었던 예산회계법령이 1961년 12월 19일 제정된 이래 약 34년간 정부계약에 관한 모범으로서의 임무를 마감하고, 1995년 7월 6일「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률·시행령」이라는 독립된 법령으로 탄생되어 정부계약제도의 새로운 기본 법령으로 자리바꿈하게 되었다.

그러나 1990년대에 접어들면서는 지방자치제의 전면적인 실시와 건설시장의 개방에 따른 세계화·지방화에 대처하기 위한 제도개선이 요구되고, 사실상 공공건설시장이 개방되는 1997년 1월부터 공공공사 발주체계의 효율성을 높이기 위해서는 발주기관의 재량권 확대를 포함, 수요기관이 직접 자체공사를 발주하는, 분산 발주체제로의 근본적인 전환이 필요하다는 요구가 증가 되어, 2006년 1월 2일부터 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법시행령, 시행규칙과 지방자치단체 계약 관련 각종예규, 훈령이 제정되어 전면 시행되고 있으며, 2007년 9월 20일 제1차 개정이 이루어짐으로써, 그 동안 국가계약법령을 준용해왔던 지방계약제도 운영방식은 이제 사실상 사라졌으며, 지방의 특성에 맞는 지방계약제도의 운영이 가능하게 되었다.

따라서 현행 지방계약제도에 대한 고찰을 통하여 ①지방계약제도 운용의 문제점은 무엇인지 ②효

율성 증진을 위한 개선 방안은 무엇이며 ③고려하여야 할 사항은 어떠한 것이 있는지에 대하여 논의하고자 한다.

II. 지방계약제도의 개요

1. 1960년대

가. 계약의 개념

지방자치단체가 계약당사자의 일방이 되어 상대방인 사인과 공사, 제조, 구매, 용역 등의 계약을 체결함으로써 지방자치단체의 제반 수요를 충족시킴과 동시에 사법상 효과 발생을 목적으로 하는 행위를 말한다.

나. 계약의 원칙

계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결하여야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의와 성실의 원칙에 따라 이를 이행하여야 하고, 계약담당공무원은 계약을 체결함에 있어서 관계법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다.

지방자치단체의 계약은 사법상의 계약이므로 민법상의 일반원칙인 계약 자유의 원칙, 신의성실의 원칙, 사정변경의 원칙, 권리남용금지의 원칙 등이 적용되며 이에 대한 다툼은 조정·중재 또는 민사소송 대상이 된다.

다. 지방자치체 계약의 특성

지방자치단체가 체결하는 계약은 개인의 이익을 추구하는 사인간의 계약과는 달리 공공복리 추구라는 목적의 달성을 위하여 체결되며, 이에 따라 계약관련 법령 및 규정을 운영하고 있다.

계약업무담당자의 자의적인 행위를 방지하고 회계질서를 엄정하게 유지하는 동시에 예산집행의 공익성·공정성·경제성 확보가 요구되므로 계약관련 법령에서 정하는 바에 따라 처리되어야 한다.

2) 준용기관

- 지방공기업법에 의한 지방공사·공단(지방공기업 법령에 의한 의무적 준용)
- 지방공사·공단 외에 지방자치단체가 50%이상 출자 또는 출연하여 설립한 법인
- 지방자치단체의 조합
- 기타 다른법령, 규정 등에서 지방계약법령을 준용하는 기관

바. 다른 법률과의 관계(지방계약법 4조)

지방자치단체를 당사자로 하는 계약은 다른 법령에서 별도의 규정이 없는 한 이 법령을 적용한다. 라고 규정함으로써 개별 법령에서 규정하고 있는 사항이 우선적인 적용대상임을 분명하게 명시하고 있다.

III. 지방계약제도 운용의 문제점

1. 효율성 창출을 위한 노력부족

가. 조달청에 의무적으로 의뢰해야 하는 대상

구 분	조달청 의뢰(의무)	자체계약·전문기관위탁 가능계약
공사	○ 대안입찰공사 ○ 일괄입찰공사 ※근거 : 조달사업법시행령 제15조 제1항	○ 조달청에 의무적으로 의뢰해야 하는 경우를 제외한 나머지 공사 ○ 조달요구 대상공사 중 - 재해 및 사고의 긴급복구공사의 계약 - 시설·감독·하자보수 등에 관한 기술적 특수성을 고려하여 수요기관이 타당한 공사로서 조달청장과 사전 협의한 경우
공사	○ 추정가격 100억원 이상 공사의 원가검토 의뢰	○ 추정가격 100억원 미만 공사 ○ 추정가격 100억원 이상 중 다음의 경우 - 천재·지변 이에 준하는 경우 - 재해복구사업 - 기타 공사의 특수성, 긴급성 등으로 인하여 필요한 경우

2. 지방자치단체의 전문성 부족

지방자치단체에는 공사발주 전문 인력이 부족하고, 단가조사 및 예정가격 산정 전문 인력이 확보되어 있지 않기 때문에, 적정공사비 산출이 어려워, 예산낭비를 초래하게 될 가능성이 있으며, 그나마도 1~2년마다 교체되기 때문에 전문성 및 업무연속성이 떨어지고 있는 실정이다.

3. 원가계산 및 검토 전문기관 관리감독 부실

지방자치단체 계약은 지방자치단체의 장으로부터 위임을 받은 공무원(계약담당공무원)이 직접 계약을 체결하는 경우와 전문기관에 위탁할 수 있는 경우가 있으며 전문기관의 범위는 아래와 같다.

원가검토 기관만 위탁 가능한 기관(행정자치부 장관이 정한 요건을 갖춘 기관만 해당)

- 국가·자치단체 및 그 투자기관이 자산의 100분의 50 이상을 출자 또는 출연한 연구기관
- 고등교육법 제2조에 의한 대학교의 연구소
- 공인 회계사법 제23조의 규정에 의하여 설립된 회계법인
- 「민법」등 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가 등을 받아 설립된 법인

※ 원가검토를 하고자 하는 계약목적물에 대한 원가계산서를 작성하지 아니한 기관

원가검토기관의 요건 중 구성인력은 다음 각목의 자격요건을 모두 갖추어야 한다.

- 가) 원가계산 및 원가검토 업무에 종사(연구기관 포함)한 경력이 3년 이상인 자 또는 국가 및 지방자치단체에서 계약제도 및 계약업무에 근무한 경력이 3년 이상인 자 4인 이상,
 나) 이공계 대학 학위소지자 또는 이공계 기술자격 기준에 의한 중급기술자 이상인 자 3인이 상
 다) 상경대학 학위소지가 또는 상경계열 자격 기준에 의한 초급기술자 항목 이상의 자격
 요건을 갖춘 자 3인 이상

※ 10인 이상의 상시고용을 구성인력의 기본 요건으로 하고 있음.

성하여야 한다(효과성).

지방계약제도 운용 또한 이 같은 조달행정의 이념 내지 평가기준에 부합하도록 투명성과 능률성 및 효과성을 준수하여야 한다. 조달행정의 투명성은 지방계약제도의 공정성에 해당하고, 적은 예산으로 조달업무를 수행하는 예산효율성을 확보하라는 능률성은 경제성에 해당하며, 적정 품질을 적기에 공급받아 발주기관의 목적을 달성하는 효과성은 공익성에 해당한다.

그렇다면 지방계약제도 운용의 효율성을 증진하기 위하여 이들 중 가장 중요한 요소는 무엇인가? 어느 나라나 할 것 없이 계약제도 운용에 대한 요구를 예산효율성과 적정품질의 확보, 즉 저렴한 가격으로 양질의 시공을 도모하는 것을 가장 중요시 한다.

즉, 지방계약제도에서 중요시 하는 계약업무담당자의 자의적인 행위를 방지하고, 회계질서를 엄정하게 유지하여 부정비리를 예방하고, 운용과정의 투명성을 보장해야 한다는 요구는 이차적인 것으로 볼 수 있다.

따라서 지방계약제도 운용의 효율성 증진방안을 제시함에 있어서 최우선 과제는 저렴한 가격으로 양질의 시공을 도모할 수 있는 방안을 모색하는데 초점을 두고 세부적 또는 단계적 개선방안에 대하여 논하고자 한다.

1. 경제성 확보를 위한 조직 구성의 필요성

분산조달에 대한 연구내용(이상호, 1997 pp.73~77)을 종합해 보면, 중앙 집중 발주체계에서 분산 발주체계로 전환해야 할 필요성은 크게 2가지 차원에서 주장하였는데, 하나는 세계화·지방화에 대한 대응방안으로서의 분산 발주체계 확립이고, 다른 하나는 공공공사 발주체계의 효율성을 높이기 위한 차원이다.

상기와 같은 목적을 달성하기 위하여 지방계약제도가 출범된 것이라면, 이제 지방계약제도의 운용의 효율성 창출을 위한 방안을 마련하여야 하는데, 그동안 수요기관의 계약담당공무원들이 자체 발주 범위의 확대를 크게 지지하지 않는 사유로, 계약제도에 대한 전문성(특히 원가계산 및 예정가격결정)이 취약하고, 담당인력 부족에 따른 업무량의 증가와 감사 부담을 회피하기 위한 측면이 있었다는 것은 부인할 수 없다.

하나, 07년 10월 10일 개정된 최저가 낙찰제 및 설계·시공일괄입찰제의 제도 개선 과정에서 논의

는 예정가격 산정과 시공자 선정을 위한 입·낙찰자 결정과정에 대한 조달청 위탁을 선호하는 실정이었다. 그러나, 현재의 전문성 부족을 인식하고 있으면서도 계약관리능력의 전문성 향상을 위한 노력을 하지 않는다면 지방계약제도 운용의 효율화를 기대하기 어렵다.

따라서, 지방계약담당공무원의 전문성 향상을 위한 단계적 실천방안을 모색하여 보면, 첫째는 앞서 제안한 계약심사과 직원 인사 대상에 각 지방자치단체에 소속 공무원 중 비교적 전문가(경험·능력)라 할 수 있는 사람으로 구성하여야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 부족한 전문성을 보완하는 방법으로 소수에 민간전문가를 일정기간 계약으로 고용하는 방안을 적극적으로 검토하여야 한다. 현재도 100억 미만의 사업비 검토의 경우 민간 전문기관(원가계산기관)을 활용토록 하고 있으나, 이 경우 조달청 위탁에 비해 경제적이고 효율적이라 할 수 없고, 장기적으로 지방자치단체의 전문성 향상에 장애가 될 수 있는 바, 지방자치단체의 예산에 부담이 되지 않는 아웃소싱 예산의 범위 안에서 보완 방안을 활용하여야 한다.

셋째, 지방계약담당공무원의 전문성 향상을 위한 체계적이고, 지속적인 교육훈련이 이루어져야 한다. 현재도 행정안전부(자치평가원), 국토해양부(인재개발원) 및 광역자치단체별 교육을 실시하고 있으나, 계약업무담당자로서 관련 법령을 이해하는 정도의 수준과 시간으로 지방계약제도의 특성인 예산집행의 공익성·공정성·경제성을 확보하기 위한 수준의 직능별, 직위별 단계적이고 체계적인 교육 프로그램을 마련하여야 한다.

3. 원가계산 및 검토 전문기관에 대한 관리감독 강화

지방자치단체의 경우 앞에서 논의된 바와 같이 100억 이상에 대해서는 의무적으로 조달청에 원가 검토 의뢰를 하여야 하고, 광역자치단체의 경우 서울특별시청과 같이 계약심사과를 신설하여 철저한 원가 심사를 실시하는 경우 지방계약제도가 목표하는 경제성을 획득할 수 있다.

그러나, 대다수의 자치단체(시, 군, 구)의 경우 적어도 상당기간은 원가계산 및 검토 기관에 아웃소싱을 통하여 경제성을 추구하여야 하는데, 그 대상기관들의 전문성과 공신력에 대한 의문이 있다면, 종전과 같이 조달청을 통한 조달을 선호하게 될 것이고, 그만큼 지방계약제도의 효율적인 정책은 지연될 수밖에 없다.

따라서, 행정안전부 산하 자치평가원으로 하여금 원가계산 검토 기관에 대한 요건심사를 대행하게

물을 총체적으로 ‘리드’ 해야 하는 주체이다. ③일류 발주자는 저절로 탄생되는 것이 아니다. 교육과 훈련을 통해 만들어지는 것이다. ④조달 베스트 프랙티스가 일관성 있는 실천사항이 되기 위해서는 교육·훈련과 병행하여 시스템적인 뒷받침이 있어야 한다는 것을 인식하여야 한다.

이제 지방계약제도가 3년을 경과하고 있는 시점에서 일류 발주자로 변화를 요구하는 것이, 계약제도의 특성상 쉽지 않다는 것을 알면서, 그럼에도 불구하고 발주자(지방자치단체 계약업무관련자)의 혁신을 강조하는 것은, 발주자가 지방계약제도 운용의 효율성을 증진할 수 있는 리더이므로 성공과 실패의 열쇠를 지고 있기 때문이다. 🕒

