

분권형 조달행정체제하에서 자치단체의 바람직한 조달업무 수행방식

곽 채 기(동국대 행정학과 교수)

I. 문제의 제기

지난 2004년에 이루어진 정부혁신·지방분권위원회의 결정에 의해 조달행정의 분권화가 본격적으로 추진되어 왔다. 2008년부터 지방자치단체의 물품·용역 구매업무가 완전 자율화되었다. 시설공사의 경우에도 점진적으로 자율구매 범위가 확대되고 있는 바, 2008년부터 그 동안 조달청이 수행해 왔던 PQ공사 조달업무가 완전히 지방자치단체로 이관되었고, 앞으로 2010.1.1에는 나머지 대안·일괄입찰공사까지도 지방자치단체로 이관될 예정이다.

현재 지방자치단체는 대형공사 중 대안·일괄입찰공사 이외의 모든 시설공사, 물품, 용역 조달업무를 조달청으로부터 이관받아 자율적으로 수행하고 있다. 2010년에 대안·일괄입찰공사까지도 지방자치단체로 이관될 경우 지방자치단체의 조달업무가 완전 자율화되어 지난 2004년부터 시작되었던 조달행정의 분권화가 완성되게 된다.

이처럼 지방조달행정의 자율화·분권화가 실현됨에 따라 지방자치단체의 특성에 부합하는 독자적이고 자율적인 계약업무 수행을 위한 법적 기반을 마련하기 위해 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”이 제정되어 2006년 1월 2일부터 시행되고 있다. 또한 2008년에는 행정안전부 주도하에 “지방자치단체 계약심사 업무처리지침”을 작성하여 시도(특별자치도 포함) 광역자치단체를 대상으로 계약심사제도를 도입하고, 계약심사 전담부서를 설치토록 하였다. 이를 통해 그 동안 각 회계부서로 분산되어 있어 유명무실했던 원가심사의 활성화를 통해 상당히 가시적인 예산절감 효과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁾

1) 행정안전부의 보도자료(2008.12.5)에 의하면 시도에 계약심사부서를 설치하여 2008.8부터 10월까지 3개월 동안 총 1,799건, 2조 4,794억원의 계약에 대한 심사를 실시한 결과, 2,132억원의 예산절감 효과를 확보하였다. 심사요청액 대비 절감액 비율(절감율)이 8.6%를 기록하고 있다.

그런데 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”의 제7조제1항에 의하면 “지방자치단체의 장은 다른 법령에서 정한 경우 외에는 그 소관 계약사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정되면 그 사무의 전부 또는 일부를 「지방재정법」에 따른 회계관계공무원, 중앙행정기관의 장, 다른 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁하여 처리하게 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 따라서 지방조달행정의 자율화·분권화에 따라 지방계약업무 수행방식을 지방자치단체가 자율적으로 선택하는 것이 제도적으로 보장되고 있기 때문에 앞으로 지방계약업무의 외부 위탁(outsourcing) 활용 문제를 체계적으로 검토해 볼 필요가 있다. 앞으로 지방자치단체는 소관 계약업무를 직접 수행할 것인가, 아니면 중앙행정기관(조달청), 타 자치단체, 전문기관 등 외부기관에 계약업무의 전부 또는 일부를 위탁할 것인가를 자율적으로 결정할 수 있게 되었다. 또한 외부기관에 위탁할 경우 위탁 대상기관으로 중앙행정기관(조달청), 타 자치단체, 전문기관 중에서 어느 기관에 위탁할 것인가를 자율적으로 선택할 수 있게 되었다.

지방자치단체의 조달업무가 자율화·분권화되면서 계약심사제도를 도입하고 시도 광역자치단체에 계약심사 전담부서를 설치하고 있는 한편 지방자치단체와 조달청 간 조달업무 협력약정(MOU)을 자율적으로 체결하여 계약업무의 일부를 위탁하는 자치단체로 확대되어 왔다. 또한 서울특별시에서는 2009년 1월부터 자치구의 원가심사업무를 계약심사과에서 수수료 없이 무상으로 지원하겠다는 계획을 발표한 바 있다(서울특별시 보도자료, 2008.12.9). 앞으로 서울특별시 자치구의 경우에는 계약(원가)심사 업무를 서울특별시 본청(계약심사과)에 위탁할 수 있게 되었다.

이처럼 지방자치단체의 중앙의무조달제도가 완전 폐지되고 명실상부한 지방분권형 지방조달행정 시대의 개막을 앞두고 지방자치단체 계약사무의 수행방식과 관련하여 다양한 대안들이 등장하고 있다.

이에 본고에서는 우선 지방조달행정의 분권화·자율화 과정을 살펴보고 분권화 확대에 따른 새로운 지방계약사무 수행방식으로 도입된 계약사무 위탁제도와 계약심사제도, 그리고 지방자치단체와 조달청 간 조달업무협력약정(MOU) 제도를 분석해 보고자 한다. 그런 다음에 지방분권형 조달행정체제에 적합한 지방자치단체 계약사무 수행방식을 규범적인 관점에서 설계하여 제안해 보고자 한다. 특히, 본 연구에서는 계약심사제도를 도입하면서 이미 계약심사 전담부서를 설치한 시도 광역자치단체보다는 아직까지 다양한 대안들을 자율적으로 선택할 수 있는 기회를 확보하고 있는 기초자치단체를 대상으로

바람직한 지방계약사무 수행방식을 설계하여 제시하는데 역점을 두고자 한다.

II. 조달행정의 분권화에 따른 새로운 지방계약사무 수행방식의 도입

1. 지방조달행정의 분권화·자율화 과정²⁾

지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방자치단체 간 조달업무의 재배분에 관한 논의가 계속 제기되어 왔다. 특히, 지방자치단체의 자율적 분산구매에 대한 요구가 증폭되어 왔다(강인재, 1995). 중앙의무조달제도는 (1) 조달청이 권한만 행사하고 책임은 수요기관이 지는 발주형태로서 분권과 자율의 취지에 부합하지 않고, (2) 계약체결 소요기간 장기화로 발주지연이 불가피하며, (3) 현실에 맞지 않는 낮은 가격 산정으로 인한 부작용, (4) 조달개방체제에 대비한 조달역량 강화 곤란, (5) 지역업체 수주율 하락으로 인한 지역경제 활성화 저해, (6) 물품구매의 경우 다양한 종류의 선택권 제약 등의 문제를 안고 있는 것으로 지적되어 왔다. 이중에서도 특히 수요자로서의 선택권을 지방자치단체에 부여한다는 측면과 지역기업들에게 조달과정에서의 실질적인 참여 가능성을 보장함으로써 지역경제 활성화를 도모한다는 측면에서 조달행정의 분권화·자율화의 요구가 강하게 제기되어 왔다.

한편, 전자상거래의 활성화는 거래비용 절감과 접근성 제고를 통해 지방자치단체와 조달업체 간의 직접적인 거래 가능성을 증대시켜 왔다. 조달청의 G2B 구축에 따른 조달행정의 e-비즈니스화는 중앙조달행정기관의 역할과 준립 근거를 약화시키는 요인으로 작용하게 되었다. 과거 계약 정보에 대한 접근경로가 비교적 폐쇄되어 있는 환경하에서는 중앙조달행정기관이 공급업체와 공공기관을 매개하는 역할을 하는 것이 필요하다는 점에 대해 쉽게 공감대를 형성할 수 있었다. 그러나 현재의 전자상거래 환경하에서는 어느 공공기관이나 전자상거래 기반을 구축하고 민간의 발달된 전자상거래 기능들을 활용할 경우 중앙조달행정기관에 뒤질 것 없는 정보 수집력과 구매기법을 적용·운영할 수 있게 되었다. 전자상거래를 통해 필요한 물품을 다양한 방법을 통해 빠르고 값싸게 구

2) 이 부분 내용은 광채기(2007)에 의거하여 작성하였다.

입할 수 있는 통로가 많아진 상황에서 굳이 경제적·시간적 비용을 지불하면서 중앙조달 행정기관을 통한 집중구매를 고집할 필요가 없다는 것이다.

이러한 배경하여 2004년 정부혁신·지방분권위원회에서 지방분권 확대를 위한 조치로 지방자치단체의 물품구매는 2008년까지 자율화하고, 시설공사는 2010년까지 자율화하기로 결정하였다. 이를 위해 정부는 2004년에 “조달사업에 관한 법률시행령”을 개정하여 단계적으로 지방자치단체의 자율구매를 확대하는 조치를 취한 바 있다. 그 결과 조달행정의 분권화가 단계적으로 확대되어 왔으며, 물품·용역 구매의 경우 2008년부터 지방자치단체는 규모에 관계없이 모든 물품과 용역을 자율적으로 구매할 수 있도록 완전 자율화를 실현하게 되었다. 그리고 시설공사의 경우에도 점진적으로 자율구매의 범위를 확대하여 왔으며, 2010.1.1에는 완전 자율화되어 지방자치단체가 모든 시설공사를 자체적으로 발주하는 것이 가능하게 된다. 결국 2010년이 되면 완전한 “지방분권형 조달행정체제”가 구축될 것으로 예상된다.

<그림 1> 지방자치단체의 물품·용역 구매 자율화 과정

| | | | |
|-------------------------|---------------|--------------|-----------------------|
| <조달청발주> 5천만원(5만불) 이상 | 7천만원(10만불) 이상 | 1억원(20만불) 이상 | 완전 자율화 (지방자치단체 발주) |
| | 7천만원(10만불) 미만 | 1억원(20만불) 미만 | |
| <자체발주> 5천만원(5만불) 미만 | | | |
| 2004.4.1 | 2006.2.27 | 2008.1.1부터 | |

<그림 2> 지방자치단체의 시설공사 발주 자율화 과정

| | | | | |
|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|----------------|--------------------|
| <조달청 발주> PQ공사, 대안·일괄 입찰공사 | 200억원이상 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사 | 500억원이상 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사 | 대안·일괄 입찰 공사 | 완전 자율화 (지자체 발주) |
| | 기타공사 | 기타공사 | 기타 공사 | |
| <자체발주> 기타 공사 | 200억원미만 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사 | 500억원미만 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사 | (모든 PQ공사 추가) | |
| 2005.1.1 | 2007.1.1 | 2008.1. | 2010.1.1 | |

2.“지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률” 제정과 계약사무 위탁제도 도입

조달행정의 지방분권화에 따른 지방자치단체의 독자적이고 자율적인 조달행정을 받침하기 위해서는 지방자치단체에서만 발생하는 계약의 유형 등 지방의 특성을 반영할 수 있는 지방계약제도를 마련하는 것이 필요하였다. 또한 지방조달행정의 분권화에 따른 투명성과 책임성 확보 및 계약의 경제성과 효율성 제고, 그리고 지방조달행정의 전문성 제고 등을 위한 제도적 보완 장치를 마련하는 것이 필요하게 되었다(최두선, 2005). “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)”은 바로 조달행정의 지방분권화 확대에 따른 이런 요구에 부응하기 위해 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정하고, 지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도를 마련하여 지방자치단체가 체결하는 계약의 투명성과 효율성을 높이기 위해 2005년에 제정되어 2006년 1월 2일부터 시행되고 있다.

<표 1> 지방계약법의 제정 목적에 따른 주요 제도적 장치의 도입 내용

| 입법 목적 | 주요 제도적 장치의 법제화 내용 |
|------------------------|---|
| 지방특성에 맞는 계약제도 도입 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 긴급재해복구공사의 개산계약제도 도입 ▪ 공사의 연간 단가계약제도 도입 ▪ 주민참여 공사감독제도 도입 ▪ 조형물 제작·설치 협상계약방법 근거 마련 ▪ 자치단체가 민간계약을 대행할 수 있는 근거 마련 |
| 입찰·계약·시공 과정의 투명성 확보 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 수의계약내역 공개 및 절차의 투명화 ▪ 계약심의위원회 구성·운영의 의무화 ▪ 주(主)계약자 관리방식의 공동도급제도 도입 ▪ 행안부의 계약분쟁조정기능 확대 ▪ 단체장·지방의원 가족 등과의 수의계약 금지 ▪ 전자계약제도 근거 마련 |
| 계약의 전문성, 효율성 제고 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 계약사무의 일부 또는 전부 전문기관 위탁 ▪ 시·도에 제3자를 위한 단가계약 기능 부여 ▪ 전자계약 체결 근거 마련 |
| 지방계약의 자율성 확대 및 중소기업 보호 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치단체에 낙찰자 결정기준 제정권 일부 부여 ▪ 공사의 지역의무공동도급제도 법제화 |

자료 : 최두선(2006: 106)

현재 지방계약법에서는 지방특성에 맞는 계약제도 도입, 입찰·계약시공과정의 투명성 확보, 계약의 전문성·효율성 확대 등을 뒷받침하기 위한 주요 제도적 장치를 <표 1>과 같이 다양하게 규정하고 있다.

“지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”에서는 지방자치단체의 중앙의무 조달제도가 축소·폐지되고, 지방조달행정의 분권화·자율화가 확대되는 환경에 대응하기 위해 지방자치단체 계약사무의 위탁제도를 도입하였다. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조(계약사무의 위임·위탁)에서는 다음과 같은 내용을 규정하고 있다.

- ① 지방자치단체의 장은 다른 법령에서 정한 경우 외에는 그 소관 계약사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정되면 그 사무의 전부 또는 일부를 「지방재정법」에 따른 회계관계공무원, 중앙행정기관의 장, 다른 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁하여 처리하게 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 계약사무를 위임 또는 위탁받는 기관의 계약담당자는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에서 정하는 바에 따라 계약사무를 처리하여야 한다. 다만, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 중앙행정기관의 장 또는 전문기관에 위임 또는 위탁하는 경우에는 이 법에서 정하는 바에 따라 계약사무를 처리하여야 한다.
- ③ 제1항에 따른 계약사무의 위탁·위탁 절차와 위탁 수수료, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이와 같은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조에서는 지방자치단체장과 소속 회계관계공무원 간의 계약사무의 위임제도와 함께 지방자치단체의 계약사무를 중앙행정기관, 다른 지방자치단체, 전문기관 등에 위탁하는 계약사무의 위탁제도를 규정하고 있는 것이다.

지방자치단체가 소관 계약사무를 처리함에 있어서 전문성 부족으로 인해 예산낭비가 발생하거나 고도의 전문적 판단이 필요한 경우 부족한 부분을 외부에 위탁(outsourcing)할 수 있는 제도를 도입한 것이다(최두선, 2008: 85). 따라서 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조의 규정에 의거하여 지방자치단체의 장은 다른 법령에서 정한 경우 외에는 그 소관에 속하는 계약사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정되면 그 사무의 전부 또는 일부를 외부에 위탁하여 처리할 수 있게 되었다. 이 계약사무 위탁제도는 지방자치단체의 계약사무에 대한 전문성 부족을 보완하고, 계약업무의 아웃소싱을 통한 사무 처리의 고도화를 실현시켜 고품질의 공공서비스를 확보하기 위한 것이다.

현재 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서는 지방자치단체 계약사무의 위탁 대상기관으로 중앙행정기관(조달청), 다른 지방자치단체 외에도 “대통령령으로 정하는 전문기관”을 별도로 제시하고 있다. 동법 시행령 제6조 제2항에서는 지방자치단체는 전문기관의 범위를 다음과 같이 규정하고 있다.³⁾

- ① 계약사무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있는 기관(원가검토는 제외) : 공기업 및 준정부기관, 지방공사·공단, 공익 목적을 위하여 설립된 비영리 법인으로서 감사원의 회계검사를 수감하는 기관 또는 법인
- ② 원가 검토만 위탁 가능한 기관(행정안부장관이 정한 요건을 갖춘 기관만 해당) : 국·지방자치단체 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

지방자치단체를 당사자로 인한 계약에 관한 법률에 의해 도입된 지방자치단체의 새로운 계약사무 수행방법으로서의 이상의 계약사무 위탁제도 외에 계약심의위원회의 설치·운영제도가 있다. 동법 제32조에서는 대통령령이 정하는 일정규모 이상의 계약과 관련하여 계약체결방법, 경쟁입찰참가자의 자격제한, 경쟁입찰에 있어서 낙찰자 결정방법, 부정당업자의 입찰참가자격제한 등에 대한 적절성과 적법성을 심의하기 위하여 계약심의위원회를 설치·운영하도록 하고, 지방자치단체장은 특별한 사유가 없는 한 계약심의위원회의 심의결과를 반영하도록 하고 있다. 이 규정은 지방자치단체의 계약관련 의사결정 과정에 전문성이 부족하여 계약내용과 상반되는 입찰공고를 하거나 특정업체에 유리한 자격요건을 제시하는 등 계약의 투명성과 공정성이 부족하다는 문제점을 해결하기 위하여 시민단체, 회계사, 변호사, 교수, 관련분야 전문공무원 등 전문가로 구성된 계약심의위원회를 설치하여 운영토록 하기 위한 것이다.

3) 지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 계약사무를 전문기관에 위탁하여 처리하고자 하는 경우 이들 전문기관 중에서 당해 사무의 수행에 가장 적정하다고 판단되는 전문기관을 지정하여 그 전문기관과 위탁수수료 및 그 밖에 위탁에 필요한 사항을 정한 계약을 체결하여야 한다. 이 때 위탁수수료는 위탁사무의 수행에 필요한 직접경비, 그 사무관리에 필요한 경비 및 일반관리비 등의 범위 안에서 지방자치단체와 전문기관이 협의하여 결정한다.

3. 지방자치단체 계약심사제도의 도입과 계약심사 전담부서 설치

지방분권형 조달행정체제가 기존의 중앙의무조달제도를 바탕으로 한 중앙집중형 조달 행정체제에 비해 보다 우수한 성과를 창출하기 위해서는 분산조달체제가 잠재적으로 발휘할 수 있는 장점을 현재화하기 위한 전략적 활동을 체계적으로 수행하여야 한다. 이를 위해서는 우선 지방조달행정조직과 인력의 역량과 전문성을 제고하는 한편 경제적인 지방조달행정 시스템을 구축하기 위한 다양한 형태의 비용 및 원가절감 방안을 적극적으로 모색해 나가야 한다.

이러한 요구에 부응하기 위해 행정안전부는 2008년 8월에 “지방자치단체 계약심사업무처리지침”을 작성하여 계약심사제도를 도입하는 한편 시도 광역자치단체에 계약심사 전담부서를 설치토록 하였다. 계약심사제도는 지방자치단체가 발주하는 사업의 원가산정, 공법선택, 설계변경, 최저가 입찰과정에서 저가심사 등의 적정성을 심사하거나 검토하는 제도로써 공사·용역·물품 내역에 대해 거래실례가격조사, 적정원가 산출, 창의적 공법 적용, 적정한 설계변경을 통한 예산절감과 합리적인 저가 심사를 통한 시공품질 향상을 도모하기 위한 제도이다(행정안전부 회계공기업과, 2008).

이러한 계약심사제도가 도입되기 이전부터 일부 자치단체에서 계약심사 전담부서를 설치하여 운영하여 왔다. 광역자치단체의 경우에는 서울시가 2003년에 전국 최초로 계약심사과를 설치하여 운영하여 왔으며, 울산광역시에서는 계단위 편제로 운영하고 있었다. 그리고 기초자치단체의 경우에는 포항시 등 전국적으로 7개 자치단체가 계단위 편제로 계약심사 업무를 수행하고 있었다. 그러나 전반적으로 조직체계가 체계적으로 갖추어져 있지 않았을 뿐 아니라 특히, 전문인력 확보의 어려움 등으로 인하여 실효성을 확보하지 못하고 있었다.

<표 2> 계약심사제도 도입 이전 지방자치단체별 계약심사 조직 운영 현황

| 구분 | 업무도입 | 조직 | 운영상문제점 |
|-------|------------|---|----------------------------------|
| 마포구청 | '07. 4. 1 | 4명 팀장1(행정), 계약직3(토목1, 건축1, 조경1) | 발주부서와 마찰 (현재는 완화) |
| 성동구청 | '07. 4. 1 | 3명 팀장1(행정), 공사(토목1), 용역·물품(행정1) | 인원 과소, 전문성 부족 |
| 송파구청 | '08. 2. 15 | 3명 팀장1(행정), 공사·용역(토목1, 건축1) | 조기발주 등으로 인해 업무가 연초에 집중 |
| 동작구청 | '07. 1. 1 | 3명 팀장1(행정), 공사·용역(토목1), 물품1(행정) | 직원 전문성 부족 (실무경험 부족) |
| 울산광역시 | '06. 2. 9 | 5명 계장1(행정), 공사·용역{토목1, 전기1, 건1, 전산1(물품포함)} | 예산절감 위주로 업체반발, 계약심사계 소속 문제 |
| 울산북구청 | '06. 11. 6 | 3명 계장1(행정), 공사·기술용역(토목1), 일반용역·물품(행정) | 발주부서와의 협의 곤란, 성과위주의 절감은 곤란 |
| 포항시청 | '07. 2. 1 | 4명 계장1(행정), 공사·용역·물품(토목2, 기계1) | 전문성확보의 어려움 |
| 아산시청 | '05. 8. 1 | 4명 계장1(행정), 공사(시설1), 용역(행정1), 물품(세무1) | 재정심사기능은 감사과에 설치 필요 |

자료 : 행정안전부 제공(2008.4)

그 결과 지방자치단체의 계약업무는 자치단체별로 전문성에 있어서 매우 큰 격차가 존재하며, 특히 군·구 단위에서는 광역자치단체에 비해 원가검토 능력이 떨어지고 있다. 지방자치단체는 사업추진을 위한 설계와 원가산정을 대부분 민간설계업체에 의뢰하고 있으나, 작성된 원가의 적정성을 검토하는 기능은 사실상 부재한 상태였다. 이로 인해 원가산정 과정에서 연간 6%(1조원)정도 낭비가 발생하고 있다는 조달청의 분석 결과가 제시된 바도 있었다.

따라서 지방분권형 조달행정체제의 성과를 향상시키기 위해서는 지방자치단체 조달행정의 조직역량과 인적 역량의 확충이 시급히 요청되고 있었다. 특히 원가분석을 통한 계약심사기능의 전문화를 실현할 수 있는 전문조직체계를 구축하고, 계약업무를 담당할 전문인력의 양성 및 배치관리 시스템의 구축 필요성이 제기되고 있었다.

이러한 필요성을 충족시키기 위해 행정안전부에서는 서울특별시의 계약심사과 운영 사례를 참고하고, 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙)와 동법 시행령 제144조(재무회계에 관한 사항), 그리고 지방계약법 시행령 제10조(예정가격의 결정기준)에 근거하여 “지방자치단체 계약심사 업무처리지침”(2008.8)을 작성하였다. 이 지침은 지방재정법과 동법 시행령에 근거하여 작성된 것으로서 법적 구속력이 부여되어 있으며, 계약심사 대상기관 및 심사내용, 심사대상사업, 일상감사 관련 사항 등의 지침내용은 의무적으로 적용되고 있다.

“지방자치단체 계약심사 업무처리지침”에서는 계약심사 대상사업을 의무적 심사대상사업, 임의적 심사대상사업, 심사제외 대상사업 등으로 구분하고 있다.

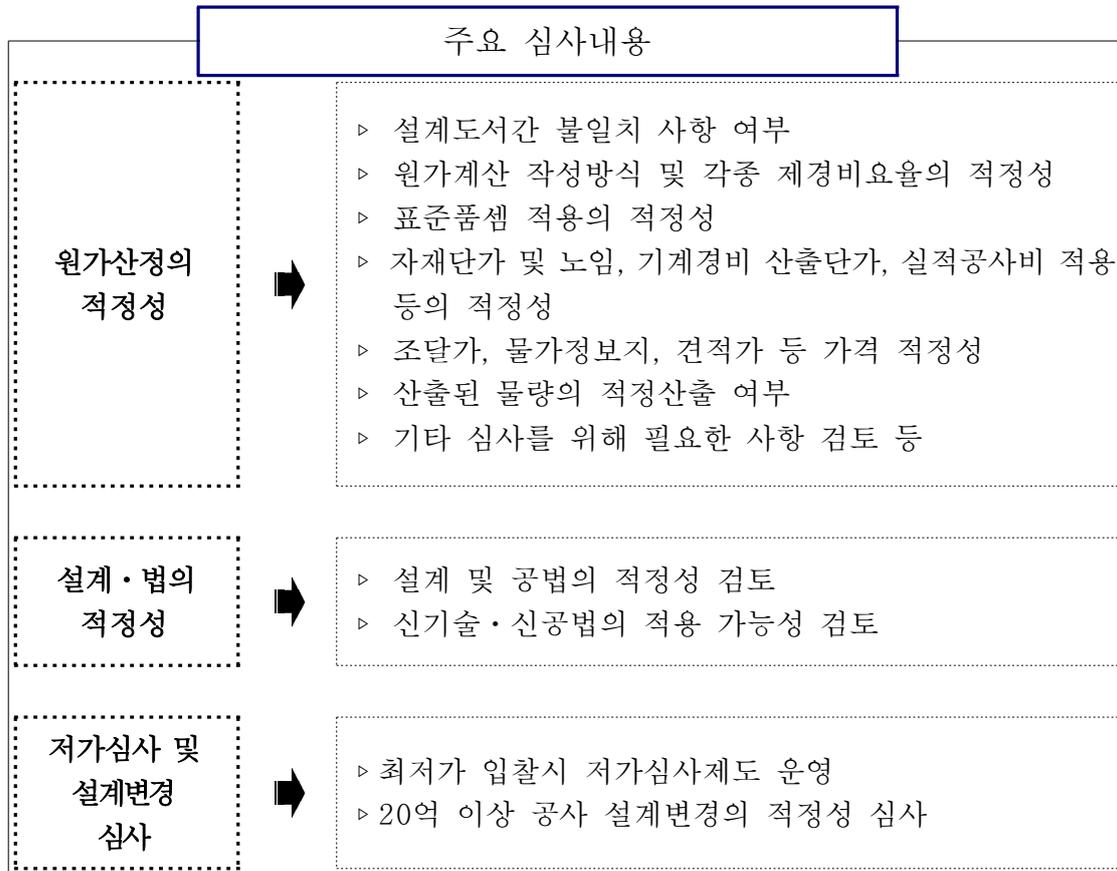
우선, 의무적 심사대상기관과 사업은 <표 3>과 같다. 의무적 심사대상 기관은 시도의 본청 및 사업소, 지방공기업, 출연기관으로 설정되어 있으며, 시·군·구의 경우에는 시도비 또는 국비보조사업에 대해서만 의무적 심사대상으로 설정되어 있다. 다만, 시도 계약심사 부서의 인력·조직 상황 및 전문성, 원가심사 시스템 구축 등의 사정을 감안하여 시·군·구 사업(시군구 공기업 및 출연기관 포함) 심사와 모든 심사 대상기관의 저가심사, 설계변경 심사 여부는 시·도에서 자율 판단·결정하도록 하여 의무적 심사대상사업의 한시적 유보 조치를 취하고 있다.

<표 3> 지방자치단체 계약심사 업무처리지침에 의한 의무적 심사대상 사업

| 대상 기관 | 심사 내용 | 대상 사업 |
|---|------------|--|
| 《시·도》 ▣ 시도 본청 및 사업소 ▣ 지방공기업 ▣ 출연기관(단, 50%미만 출연기관은 제외) 《시·군·구》 ▶ 기본요건 : 시도비 또는 국비보조사업 ▣ 시군구 본청 및 사업소 ▣ 지방공기업 ▣ 출연기관(단, 50%미만 출연기관은 제외) | 원가 심사 | ▣ 공사 : 추정금액 5억원(종합공사가 아닌 공사는 3억원) 이상 ▣ 용역 : 추정금액 2억원 이상 ▣ 물품 : 추정금액 2천만원 이상 |
| | 저가 심사 | ▣ 추정가격 300 억원 이상 공사의 최저가 입찰시 저가심사를 위한 심사위원회 구성 및 운영 ※ PQ심사 및 입찰과 낙찰자 결정은 해당부서 및 기관에서 실시 |
| | 설계변경 심사 | ▣ 계약금액 20억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우 |

- 1) 둘째, 임의적 심사대상 사업의 범위는 다음과 같이 설정되어 있다. 시·도지사는 “의무적 심사대상 사업” 외에 심사대상 금액이나 심사범위를 확대하여 운영할 수 있으며, 설계변경 심사 중 설계변경의 타당성심사(설계변경 여부에 대한 심사)는 시·도에서 심사여부를 임의적으로 결정하도록 하고 있다. 또한 시·군·구 등의 자체심사 실시도 일종의 임의적 심사대상사업으로 설정되어 있다. 시·군·구나 지방공기업 등에서도 의무적 심사대상 이외의 사업에 대해 자체적으로 전문인력을 확보하여 이 지침에 따라 계약심사를 실시할 수 있다.
- 2) 셋째, 예정가격을 미리 작성하지 않는 사업이거나 천재지변 등 긴급한 사정 등으로 원가심사나 설계변경 심사를 할 여유가 없는 사업으로서 시·도에서 정하는 경우에는 심사대상에서 제외하도록 하고 있다.
- 3) 이러한 계약심사제도에 따라 시·도에서는 “지방자치단체 계약심사 업무처리 지침”에 따라 계약심사제도를 의무적으로 운영하여야 한다. 따라서 행정안전부에서는 계약심사제도를 효과적으로 운영하기 위해 시·도별로 계약심사 전담 부서를 설치하여 심사의 전문화를 도모할 수 있도록 계약심사제도의 운영 방향을 설정하였다. 이 과정에서 행정안전부는 서울특별시 계약심사과의 운영 사례를 벤치마킹하여 각 시·도별로 계약심사 전담부서를 설치하여 각 사업부서별로 분산된 원가심사기능 등을 통합관리하고, 시·군·구와 지방공기업의 계약심사기능도 대행토록 하는 등 각종 공사 등에 있어 정밀한 원가분석을 통한 계약심사기능 전문조직체계를 구축하기로 하였다. “지방자치단체 계약심사 업무처리지침”에서는 계약심사부서의 주요 기능을 예정가격 작성 전 단계에서 원가산정(설계)의 적정성 심사, 최저가 입찰시 낙찰자 결정을 위한 저가심사제도 운영, 설계변경 내용 및 설계변경 금액의 적정성 심사 등으로 제시하고 있다.

<그림 3> “지방자치단체 계약심사 업무처리지침”에 의한 계약심사부서의 주요 심사내용



이상과 같은 시·도별 계약심사 전담부서 방침에 따라 2008년 8월부터 12월까지 그 이전부터 전담부서를 설치하여 운영하고 있던 서울특별시를 제외한 나머지 15개 시·도 별로 계약심사 전담부서를 설치하게 되었다. 이중 5개 시도는 과단위 전담부서를 설치하였고, 10개 시도는 팀 단위 전담부서(1-3개 팀)를 설치하였다. 그 결과 현재 전국 16개 시·도에는 6과 32팀, 221명의 공무원이 계약심사제도 운영에 참여하고 있다.

한편, 계약심사제도 도입에 따라 계약심사업무와 일상감사의 중복 문제가 제기됨에 따라 “지방자치단체 계약심사 업무처리지침”에서는 계약심사 대상사업의 일상감사는 계약심사로 같음하도록 하였다. 또한 설계 경제성검토(VE) 기능 등도 가능한 계약심사 기능과 통합하거나 연계하여 예산절감 효과를 극대화 하도록 하였다.

<표 4> 시·도의 계약심사부서 설치·운영 현황

| 구분 | 설치 부서 | | 담당인력 (명) | 비고 |
|----|--------------------------|--------|-------------|----------------------|
| | 부서명 | 직제 | | |
| 합계 | | 6과 34팀 | 총 221명 | |
| 서울 | 재무국 계약심사과 | 1과 6담당 | 39 | 2003년 설치 |
| 부산 | 정책기획관실 계약기술심사담당관실(신설) | 1과 3담당 | 20 | 계약심사+기술심사 |
| 대구 | 자치행정국 회계계약심사과 | 2담당 | 9 | |
| 인천 | 자치행정국 회계계약심사과 | 1담당 | 5 | 공사, 기술용역은 건설심사과에서 심사 |
| 광주 | 자치행정국 계약심사과(신설) | 1과 4담당 | 23 | 심사 2명, 청사관리 10명 |
| 대전 | 자치행정국 회계계약심사과 | 1담당 | 10 | |
| 울산 | 행정지원국 계약심사과(신설) | 1과 3담당 | 14 | |
| 경기 | 감사관실 계약심사과(신설) | 1과 6담당 | 32 | |
| 강원 | 자치행정국 세무회계과 | 2담당 | 8 | |
| 충북 | 행정국 회계과 | 1담당 | 4 | |
| 충남 | 감사관실 | 2담당 | 11 | |
| 전북 | 기획관리실 예산과 | 1담당 | 6 | |
| 전남 | 행정지원국 세무회계과 | 2담당 | 8 | |
| 경북 | 행정지원국 회계계약심사과 | 2담당 | 9 | |
| 경남 | 행정안전국 계약심사과(신설) | 1과 3담당 | 17 | |
| 제주 | 자치행정국 총무과 | 1담당 | 6 | |

주 : 서울특별시를 제외한 나머지 자치단체는 2008년 5월에서 12월까지의 기간중 전담 부서를 신설하였으며, 담당인력은 2008년 12월 현재 기준임

자료 : 행정안전부 보도자료(2008.12.5)에 의거하여 수정·작성

4. 조달청과 지방자치단체 간 조달업무 협력약정(MOU) 제도 운영

지방조달행정의 분권화·자율화 확대에 따른 지방자치단체 계약사무 수행을 위한 새로운 방법의 하나로 도입된 것이 조달청과 지방자치단체 간 조달업무 협력약정(MOU) 제도이다. 조달청은 2007년 1월부터 서울 강남구를 시작으로 수요기관과 조달업무 협력약정(MOU)을 통해 맞춤형 서비스를 제공하고 있다. 조달업무협력약정(MOU)은 양해각서

의 일반적 개념 중 비구속적 성격으로 조달 수요기관과 조달청이 입찰, 계약 이외의 정보제공, 교육 등 상호협력을 강화하자는 취지의 선언적 효력을 가지고 있는 것이다. 조달청의 입장에서 볼 때 이 제도는 조달청이 수요기관과 전략적 관계 형성을 목적으로 체결한 협정이라고 할 수 있으며, 지방자치단체의 입장에서는 지방계약법에 의거한 계약사무의 일부를 조달청에 위탁한 것이라고 할 수 있다.

이러한 조달업무 협력약정제도는 조달행정의 분권화분산화가 추진되면서 수요기관의 조달청 이용 여부가 점차 자율화되고 있고, 특히 지방자치단체는 2010년부터 완전 자율화됨에 따라 수요기관에 대한 마케팅 강화 및 유인 확대를 위해 도입되었다. 이 제도는 조달요청시마다 개별적으로 제공해 주던 기존의 단순 계약서비스에서 벗어나 종합적이고 전략적인 마케팅으로 전환한 것이다. MOU 체결기관에 대해 전담관을 지정하여 단순 조달서비스 외에 조달업무 전반에 대한 컨설팅, 맞춤형 서비스 및 사후관리 등 전담 토탈 서비스(Total Service)를 제공한다.

조달서비스협정제도를 이용할 경우 수요기관은 조달업무의 투명성을 제고할 수 있으며, 우대고객 자격으로 다양한 물품구매 및 시설공사계약 서비스를 신속정확하게 제공받는 한편 조달 수수료 10% 할인 혜택도 제공받게 된다. 또한 조달업무를 전문기관인 조달청에 아웃소싱을 통해 인력과 예산을 절감하고 이를 수요기관 핵심 업무에 투입함으로써 업무 생산성을 높일 수 있다. 조달청은 MOU 체결기관의 조달업무를 신속하고 편리하게 처리하고 각종 조달정보 및 교육 기능 등을 제공한다.

지방자치단체를 대상으로 한 조달서비스협정제도는 2007년 1월 서울 강남구를 시작으로, 대전 대덕구, 경남 함양군 등 여타 지방자치단체로 확산되고 있다. 그 이후 공기업, 교육청, 대학교, 공익법인 등으로 확대되었다. 2008년 11월말 현재 110개 지방자치단체(소속기관을 포함할 경우 2,824개 기관)가 조달청과 MOU를 체결하고 있다. 전국 자치단체 중 44.7%에 해당하는 자치단체들이 조달청과 MOU를 체결하여 계약사무의 일부를 조달청에 위탁하고 있는 것이다.

Ⅲ. 지방분권형 조달행정체제하에서 지방계약사무의 바람직한 수행방식에 대한 검토

1. 논의의 성격 및 접근 전략

정부조달 예산 규모의 지속적인 증가와 정부 전체 예산에서 차지하는 괄목할만한 비중에 비추어 볼 때 조달행정은 국민이 부담하는 ‘세금에 대한 가치’(value for money) 제고와 정부 성과 향상을 위한 전략적 수단으로서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 일반적으로 자원 확보에 있어서 경쟁 수준이 높아지게 되면 조직의 능률성 향상을 위한 핵심 원천이 단기적 비용 절감, 구매와 공급 기능의 전문화, 공급제휴(supply alignment)와 조달 경쟁력(procurement competence) 등으로 단계적으로 전환되는 것으로 알려지고 있다. 따라서 지방조달행정의 경쟁력 제고는 “고성과 지방정부”(high performance local government)를 구현하는데 필요한 전략적 요소라고 할 수 있다.

정부가 조달행정의 지방분권화를 점진적으로 확대하여 2010년 이후부터 완전한 “지방분권형 조달행정체제”를 구축하고자 한 것도 지방자치단체의 성과 향상에 있어서 지방조달행정이 갖고 있는 이러한 전략적 가치를 극대화하고자 하는 데 그 목적이 있다. 우리나라 전체 정부조달사업 중 지방자치단체(교육자치단체 포함)의 조달사업 점유 비율은 2007년 기준으로 46.2%를 점하고 있다. 또한 지방자치단체의 연간 계약금액은 2007년 기준으로 약 15조원으로 지방예산의 15%를 차지하고 있어 지방재정 운영에 중요한 영향을 미치고 있다.

이런 점에서 지방분권형 조달행정체제하에서 지방조달행정의 경쟁력과 성과를 제고하기 위해서는 지방계약사무의 바람직한 수행방식에 대한 체계적인 검토가 요구되고 있다. 앞으로 2010년부터 지방자치단체의 중앙조달의무제도가 완전히 폐지될 경우 지방자치단체는 소관 조달업무 전체를 놓고 이를 해당 자치단체에서 직접 수행할 것인지(insourcing), 아니면 외부 기관에 위탁(outsourcing)할 것인가를 보다 자율적으로 선택하여 결정할 수 있게 된다. 현행 지방계약법 제7조 계약사무의 위임·위탁 관련 규정에 의하면 민간업체는 일단 위탁대상 기관에서 배제되어 있고, 중앙행정기관의 장, 다른 지방자치단체의 장, 공공기관의 범주에 속하는 기타 외부 전문기관 등을 대상으로 해당 지방자치단체의 계약사무를 위탁하여 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

현재 기초자치단체의 경우 소관 계약사무의 전부 또는 일부를 위탁하고자 할 경우 선택가능한 대안으로 조달청, 광역자치단체, 전문기관 등이 존재하고 있다. 특히, 2008년에 지방계약심사제도를 도입하면서 전국 16개 광역자치단체에서 계약심사 전담부서를 설치하였고, 최근 서울특별시에서 발표한 바와 같이 광역자치단체의 계약심사 전담부서에서 기초자치단체의 원가심사업무를 대행하는 것이 가능하게 되었다. 결국 앞으로 기초자치단체에서는 소관 계약사무를 전담부서의 확대 설치 등을 통해 해당 지방자치단체가 직접 수행할 것인가, 아니면 외부기관에 위탁할 것인가를 선택할 수 있게 되었다.

따라서 여기서는 지방자치단체 조달기능의 내부화(insourcing)와 외주화(outsourcing) 선택에 관한 거래비용경제학의 관점을 먼저 소개한 다음에 지방자치단체의 바람직한 조달업무 수행방법의 선택방향을 제시해 보고자 한다.

2. 거래비용이론의 관점에서 본 지방조달행정의 내부화와 외주화 선택의 논거

(1) 내부화와 외주화 선택에 관한 일반적 논거

일반적으로 경제활동을 조직하는 데는 크게 두 가지 방법이 있는 바, 그 하나는 시장을 이용하는 외주화(outsourcing) 방식이고, 다른 하나는 해당 조직(기업)이 직접 생산, 판매, 공급을 담당함으로써 내부조직이 시장을 대신하는 내부화(insourcing) 방식이다. Coase는 이러한 시장과 내부조직(기업)의 선택이 외주화와 내부화에서 발생하는 상대적인 비용에 의해서 결정되는 것이라고 밝혔다. 즉 모든 생산활동을 시장에 의존하였을 경우에는 시장거래 관계에서 많은 비용이 소요된다. 따라서 모든 것을 시장에 의존하기 보다는 기업이라는 내부조직을 만들어서 이러한 거래관계를 내부화하고, 내부 조직을 통해서 각각의 생산 활동이 기업 전체의 이윤극대화에도 부합되도록 조정함으로써 시장을 통한 경제활동보다 훨씬 낮은 비용으로 기업 활동을 수행할 수 있다. Williamson은 Coase의 이론을 더욱 발전시켜 시장과 내부조직과의 관계를 분석하는 거래비용이론을 제시하였다.

Prager는 이러한 거래비용이론에 입각하여 외주화와 내부화의 선택을 위한 논거로서 생산기술의 경제성, 조직(구조)의 효율성, 시장경쟁의 도입, 그리고 계약관리비용 등을 제시하고 있다.

첫째, 생산의 경제성(economics of production), 즉 규모와 범위의 경제 측면에서 외주화의 필요성이 인정된다. 생산규모가 과소하여 규모와 범위의 경제 효과를 누릴 수 없을 때나 생산규모가 비대화되어 규모와 범위의 불경제 효과가 유발되는 경우에는 외주화하는 것이 보다 효율적이다.

둘째, 생산조직의 제약을 고려해 볼 수 있다. 기술적 제약이 최적의 기업 규모를 제약하는 것과 마찬가지로 조직의 복잡성(organizational complexity)도 최적의 생산조직 규모를 제약한다. 거대기업의 운영을 조정하는 불경제 효과(복잡성의 조정비용)가 규모와 범위의 경제효과로부터 창출되는 생산비용의 절감효과를 상쇄하게 될 경우에는 외부화를 추진하는 것이 필요하다.

셋째, 경쟁의 역할을 제시할 수 있다. 공급자간 시장 경쟁이 결여되어 있을 경우에는, 자체 생산하는 것보다 낮은 비용으로 외부 공급자(계약자)의 생산물이나 서비스를 이용할 수 있는 경우에도 내부 생산을 유도하게 될 것이다.

넷째, 외주화에 따른 관리비용 문제도 고려해야 할 변수이다. 외부계약가격(비용)과 계약관리비용의 합계가 내부생산 비용을 초과하게 될 경우에는 외주화가 적절하지 않게 된다.

Prager는 민간기업의 외주화 추진 필요성에 관한 이론적 논거들이 공공부문의 서비스 공급에도 그대로 적용될 수 있는 것으로 평가하고 있다. 특히 상업적인 서비스 영역에서는 더욱 그러한 것으로 보고 있다. Prager는 공공서비스 공급의 외주화를 통해 비용 절감 효과를 확보하기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 하는 것으로 지적하고 있다.

첫째, 외부계약은 공공서비스의 생산량(규모)이 과소하거나 과다하여 최적규모의 경제 효과(optimal economies of scale)의 이점을 누릴 수 없으나 외부계약자는 규모의 경제를 달성할 수 있을 때에 고려될 수 있다.

둘째, 외부계약은 정부는 범위의 경제효과를 누릴 수 없으나 계약자가 범위의 경제효과를 확보할 수 있을 때에 유효한 대안이다.

셋째, 정부의 책임(역할)을 덜어냄으로써 효율성과 탄력성 및 대응성을 제고할 수 있을 때에 외주화를 추진하는 것이 적합하다.

넷째, 경쟁이 작용할 때만 외주화를 통한 비용절감 효과를 확보할 수 있다.

다섯째, 외주화의 전체 비용(계약가격+계약관리비용)이 내부생산 비용보다 클 경우에는 외주화를 추진하는 것이 적절치 않다.

한편 외주화를 추진하는 것이 적합한 공공서비스의 기술적 특성과 관련하여 Pammer, Jr은 산출물의 유형성(tangibility)과 복잡성(product complexity) 및 노동집약적 성격 등을 제시하고 있다. 즉 유형적인 산출물을 갖는 서비스와 노동집약적인 서비스의 경우에는 외주화하는 것이 적합한 반면 산출물이 복잡한 재화 및 서비스는 효율적인 계약관리가 어렵기 때문에 외주화하는 것이 적합하지 않다는 것이다. 또한 Savas는 서비스의 구체성이 높고, 다수의 잠재적 생산자가 존재하며, 계약자에 대한 성과 관리를 효율적으로 수행할 수 있는 재화 및 서비스의 경우에는 이를 외주화하는 것이 적합하다는 의견을 제시하고 있다.

(2) 거래비용이론의 관점에서 본 자치단체의 바람직한 조달행정업무 수행 방향

지방자치단체는 앞으로 조달청에서 자치단체로 이관되는 모든 계약사무를 내부화하여 각 자치단체별로 개별적·분산적으로 수행하는 것이 제도적으로 보장된다. 그러나 지방자치단체에 따라서는 조달행정기능을 내부화하여 직접 수행할 경우에는 재화 및 서비스 구매에 있어서 규모의 경제성을 확보하지 못할 수도 있다. 특히 조달수요가 계절적 또는 단발적(간헐적)으로 발생할 경우에는 규모의 경제효과를 확보하기 어려울 뿐 아니라 동 업무를 수행하기 위해 전문인력을 상시 고용할 경우에는 비효율성이 초래될 수밖에 없다. 또한 각 자치단체별 조달(물량) 규모가 크지 않아 공급업자와의 관계에서 가격협상력을 발휘하기가 어려울 뿐 아니라 업무의 전문성을 제고하기가 어려운 실정이다.

한편, 외주화를 추진하는 것이 바람직한 공공서비스의 특성에 비추어 볼 때 지방자치단체의 조달업무는 외주화를 추진하는 것이 적합한 공공서비스의 기술적 조건을 갖추고 있다. 즉 지방조달업무는 유형성 또는 서비스의 구체성이 높고, 계약자와 성과관리를 효율적으로 수행할 수 있는 특성을 갖추고 있다. 또한 G2B 시스템 구축에 따른 업무수행 방법의 변화와 서비스 개선효과는 중앙조달의 한계와 문제점을 발전적으로 극복할 수 있는 가능성을 열어주고 있다. 업무프로세스의 혁신을 통해 신속한 업무처리가 가능하고, 맞춤형 서비스를 제공할 수 있는 기술적 기반이 구축된다. 또한 정보비용과 거래비용의 감소 및 경쟁의 활성화 등을 통해 외주화에 따른 비용을 크게 절감할 수 있다.

따라서 앞으로 지방조달행정의 완전한 분권화·자율화가 실현되더라도 지방계약업무의 완전한 내부화 방안은 지방자치단체의 여건에 따라 선택적·차별적으로 적용하는 것이

바람직하다고 할 수 있다. 지방계약법 제7조에서 규정하고 있는 계약사무 위탁제도를 적극적으로 활용하여 조달(물량) 규모가 크지 않고 자체 전문 인력 확보 및 유지가 어려운 자치단체의 경우에는 해당 자치단체의 조달업무(특히, 원가심사와 계약업무)를 외부기관에 위탁하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 현실적으로는 지방자치단체의 자발적 선택에 의거하여 조달청이나 광역자치단체의 계약심사 전담부서를 아웃소싱 대상기관으로 활용할 필요가 있다. 거래비용이론의 관점에서 볼 때 중앙조달행정기관인 조달청과 광역자치단체의 계약심사 전담부서는 위탁형(outbound) 외주화 대상기관이라고 할 수 있다.⁴⁾

3. 지방분권형 조달행정체제하에서 자치단체 계약사무의 바람직한 수행 방식 선택 방향

현재 기초자치단체가 지방계약사무를 수행하는 과정에서 선택할 수 있는 대안적 방안으로는 세 가지 모델이 존재한다.

첫째는, 지방자치단체가 기존의 계약업무 외에 계약심사 업무까지를 모두 내부화하여 전담부서를 설치하고 일반직 공무원을 채용하여 배치하는 모델이 있다. 이 모델에 해당하는 대표적인 자치단체로서는 서울특별시의 계약심사과 설치·운영 사례를 제시할 수 있다. 서울특별시에서는 재무국 재무과의 계약팀에서 공사, 용역, 물품의 계약업무를 담당하고 있는 가운데 계약심사과를 별도로 설치하여 계약심사업무를 전담하고 있다. 그리고 계약심사과에는 일반직 공무원을 배치하고 있다.

두 번째로는, 지방자치단체가 기존의 계약업무 외에 계약심사 업무까지를 모두 내부화하여 전담부서를 설치하고 계약직 공무원을 채용하여 배치하는 모델이 있다. 이 모델에 해당하는 대표적인 자치단체로는 서울특별시 마포구청 사례를 제시할 수 있다. 마포구청은 전국 자치구 최초로 건축, 조경, 토목분야의 전문직으로 구성된 심사팀을 구성하여 계약심사업무를 수행하고 있다. 현재 마포구청은 재무과에 계약팀(7명)과는 별도로 심사팀(4명)을 설치하여 운영하고 있으며, 심사팀에는 팀장(행정6급) 1명과 계약직 “다”급 3명의 팀원이 근무하고 있다.

세 번째로는, 지방자치단체가 기존의 계약업무만 직접 수행하고 조달청에서 지방자치

4) 원래 민간기업에 있어서 위탁형 외주화는 다운사이징을 추진하는 과정에서 내부업무를 외부기관에 위탁함으로써 효율성과 조직의 유연성 제고 등을 도모하기 위해 이루어진다.

단체로 이관된 조달업무의 전부 또는 일부를 외부기관에 위탁하는 모델이 있다. 이 모델에 해당하는 대표적인 사례 자치단체로는 서울특별시 강남구청 사례를 제시할 수 있다. 강남구청은 자치단체로서는 전국 최초로 조달청과 조달업무협력약정(MOU)을 체결하여 공개입찰계약사무를 대상으로 원가심사와 계약업무를 위탁하고 있다.

이러한 세 가지 모델 중 어느 것을 선택하여 기초자치단체의 계약사무를 수행할 것인가를 결정함에 있어서는 다음과 같은 몇 가지를 선택기준으로 적용할 필요가 있다.

우선, 해당 자치단체의 계약사무의 업무량(계약 발주 규모, 건수 등)에 비추어 볼 때 계약업무(특히, 계약심사업무) 전담부서의 전문 역량을 계속 온존시키면서 안정적으로 조직을 운영해 나갈 수 있는가를 검토 기준으로 활용할 필요가 있다.

지방자치단체에서 계약담당업무를 담당하는 한정된 인력의 효율적 활용을 통해 그 성과를 극대화하기 위해서는 인력의 전문성 확보가 요구된다. 그런데 소규모 기초자치단체의 경우에는 계약업무 수요가 많지 않아 담당인력 규모가 매우 한정적이어서 인력의 전문성 제고 노력을 전개하는데 많은 어려움이 수반될 수밖에 없다.

서울특별시가 계약심사과를 운영하는 과정에서 직면하였던 애로사항들에 대한 분석 결과를 살펴보면 발주지연 및 목표달성 위주의 삭감이라는 사업부서 오해, 전문인력(특히 기술직) 확보의 어려움, 사업부서와의 마찰 우려로 우수인력이 전입을 꺼리는 경향 노정 등이 제시되고 있다. 이러한 문제점이 기초자치단체 수준에서는 더욱 심화된 형태로 나타날 수 있기 때문에 선행 자치단체 사례를 좀더 심층적으로 분석·검토해 볼 필요가 있다. 또한 이런 문제점을 어떤 대안적 모델(특히, 첫 번째와 두 번째 대안적 모델)에서 보다 효과적으로 통제할 수 있을 것인가를 비교분석해 볼 필요가 있다.

둘째로, 새로운 계약업무 수행방식을 채택하기 위해 직접적으로 지불해야 하는 금전적 비용과 새로운 계약방식 채택을 통해 확보할 수 있는 예산(원가)절감 효과를 고려한 비용/편익 측면에서 어떤 대안적 모델하에서 최대의 효과를 창출할 수 있을 것인가를 비교분석하는 것이 필요하다. 예를 들어 마포구청의 경우에는 계약심사업무를 직접 수행하기 위해 심사팀(4명)을 설치하여 운영하는 과정에서 인건비를 지출하고 있으며, 계약팀(7명)의 업무량이 증가하여 추가적인 인력을 투입하는 과정에서 인건비가 지출되고 있는 반면 계약심사업무를 직접 수행함으로써 조달예산을 절감하는 효과를 직접 창출하고 있다. 이에 비해 강남구청의 경우 조달청과 MOU를 체결하여 원가심사와 계약업무를 위탁함으로써 위탁 수수료를 지출하고 있으나, 계약심사 업무를 직접 수행하지 않는 과정에서 절감되는 비용과 계약팀(5명)의 업무량 경감에 따른 인건비 절감 효과, 그리고

조달청의 원가심사를 통한 예산절감 효과 등이 창출되고 있다. 이 두 자치단체의 사례를 통해 대안적 계약업무 수행방식에 따른 직접적인 금전적 비용과 편익의 규모 및 비용/편익의 차이와 비율을 비교분석해 볼 수 있을 것이다.

셋째로, 신속한 조달업무 수행, 발주부서에 대한 서비스 수준, 지방자치단체 조달업무 수행에 대한 지역사회와 지역주민의 요구에 대한 대응, 조달업무 수행과정에서 발생하는 부패와 부조리 발생의 통제, 조달과정의 투명성과 공정성 보장 등의 측면에서 어떤 대안적 모델이 보다 비교우위가 있는 것인가를 분석·평가하는 기준도 적용해 볼 필요가 있다.

이러한 기준들에 의한 대안 모델에 대한 비교평가 결과를 종합해서 바람직한 지방계약업무 수행방식을 선택하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 이러한 방식에 의한 비교분석 과정을 통해 세 번째 모델을 지방계약업무 수행방식으로 채택할 경우, 다시 위탁대상기관으로 조달청과 광역자치단체 중 어느 쪽을 선택할 것인가를 추가적으로 고려할 필요가 있다. 이 경우에는 계약사무 위탁의 범위와 수준, 위탁방식에 따른 비용과 편익의 규모와 비율, 수탁기관의 대응성 및 서비스 수준 등을 비교평가의 기준으로 활용할 수 있을 것이다.

IV. 맺음말

현재 조달행정의 발전 방향은 분산화·분권화·개방화·경쟁화·전자화 등으로 집약할 수 있다. 이중에서도 특히 분산화·분권화는 그 동안 제도화되어 왔던 중앙집권형 중앙조달행정체제를 근본적으로 전환시키고 있는 큰 변화의 흐름으로 평가되고 있다.

그러나 공공부문 조달행정의 분산화·분권화가 확대되더라도 공공부문에 특유한 구매방법과 시스템을 지속적으로 개발·발전시켜 나가기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 및 공공부문 조달행정업무 수행조직들 간의 협력적 거버넌스의 구축 및 활용 노력이 지속적으로 전개되어야 한다. 특히, 조달행정의 지방분권화 또는 공공수요기관의 자율구매가 확대되더라도 공공부문 조달행정 수행을 위한 공통기반인 G2B 시스템의 유지·관리 및 발전, 정부계약제도의 개발 및 발전 등을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 또는 중앙조달기관과 공공부문 내 분산·자율구매기관들 간의 협력적 거버넌스가 효과적으로

작동해야 한다.⁵⁾

따라서 조달행정의 분권화·분산화·자율화가 확대됨에 따라 앞으로 공공부문의 조달행정체제는 과거의 관료적 거버넌스에서 네트워크형 거버넌스로 전환되어야 할 것이다. 종전의 전통적인 종이기반의 조달행정체제 하에서는 중앙조달체제와 분산조달체제가 양자택일적인 것으로 인식되어 왔다. 그동안 조달행정체제 설계와 관련된 핵심적인 과제는 중앙조달체제와 분산조달체제 중에서 어느 방식을 채택할 것인가의 문제였다. 예를 들어 각 행정기관의 자체구매 또는 자율구매의 요구가 증대되면 중앙조달기관의 독점적 조달기관으로서의 지위가 약화되는 관계가 나타나게 되었다. 그러나 정부조달시스템이 종이기반에서 전자기반으로 전환됨에 따라 종전에는 중앙조달기관과 각급 행정기관(자체조달기능)이 물리적·공간적으로 분절(segment)되어 있었으나, 이제는 G2B를 매개로 정보를 공유하고, 기능적으로 연계되면서 점차 네트워크화·통합화되고 있다. 현재 정부조달제도는 중앙조달 대 분산(자체)조달체제의 양자택일적 선택의 문제에서 벗어나 통합적 분권체제 또는 분권적 통합체제로 전환되면서 종전의 분절된 조달행정체제가 상호 융합되어 가고 있다. 앞으로는 네트워크형 거버넌스체제하에서 중앙정부와 지방정부를 중심으로 한 공공부문의 각 단위기관들이 G2B 네트워크를 기반으로 상호연계되어 있는 가운데 조달행정 수행에 필요한 핵심자원을 공유(pooling)하여야 할 것이다. 그리하여 단일 조직이 개별적으로 업무를 수행하는 것보다 훨씬 효과적이고, 효율적으로 업무를 수행할 수 있어야 한다.

<참고문헌>

- 곽채기, (2003), “G2B체제하에서의 조달행정”, 새로운 조달행정의 패러다임 정립연구, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집, 한국행정학회.
- 곽채기, (2007), “조달행정의 60년 : 중앙조달행정기관의 제도화와 그 이후의 전환 과정”, 한국행정학회 재무행정연구회·한국행정연구원 공동학술세미나 발표논문.
- 김광희, (2004), 공공조달시장의 경쟁성 제고에 관한 연구, 중소기업연구원.

5) 지방정부의 자율권이 강한 연방형태의 국가에서도 각 지방정부간 구매정책의 혼선을 예방하기 위하여 중앙조달기관과 지방정부간에 긴밀한 협조관계가 유지되고 있다. 특히 구매집행에 있어서 집중구매제도의 이점이 큰 분야에서는 지방정부가 개별적으로 구매하지 않고 중앙조달기관에 요청하는 경우가 많다.

- 강인재, (1995), “지방화 시대에 대비한 조달행정의 발전방안”, 한국사회와 행정연구, 서울행정학회.
- 조달청, (2007), 참여정부 조달혁신 백서.
- 조달청, (2007), 참여정부 조달혁신 백서.
- 조달청, (2007), 제2의 조달혁명.
- 최두선, (2005), “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제정의 의미와 내용”, 지방재정, 2005 제4호, 한국지방재정공제회.
- 최두선, (2006), “지방계약법 제정으로 국가계약제도와 달라지는 내용”, 지방재정, 2006 제2호, 한국지방재정공제회.
- 최두선, (2008), “지방계약법 조문별 해설”, 지방재정과 지방세, 2008년 제8호, 한국지방재정공제회.
- 행정안전부 회계공기업과, (2008), “지방자치단체 계약심사 업무처리지침”.