
지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성 분석

2019. 4.

【 목 차 】

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적(필요성)	1
제2절 연구의 방법 및 구성	2
I. 연구방법 및 범위	2
II. 연구의 구성	2
제2장 지방계약 일반론 및 입찰제도	4
제1절 지방계약 일반론	4
I. 지방계약의 개념 및 의의	4
1. 지방계약의 개념	4
2. 지방계약의 의의	5
가. 연혁 및 법령체계	5
나. 지방분권과 지방계약	7
II. 국가계약과의 공통점	8
1. 사법상 계약	8
2. 예산 상 수입 및 지출의 원인이 되는 계약	8
3. 절차법 성격과 실체법 성격의 병존	8
4. 내부 훈시적 규정	9
5. 민법 기본원리 적용	10
III. 지방계약법과 국가계약법 비교	10
1. 지방특성에 맞는 계약제도 도입	11
가. 긴급재해복구공사의 개산계약제도	11
나. 공사의 연간 단가계약제도	12
다. 주민참여 공사감독자 제도	12
라. 자치단체에 대한 계약의 대행 요구	12
2. 입찰·계약·시공과정 투명성 확보장치	12
가. 수의계약의 선정절차 투명화 및 공개의무화	12
나. 계약심의위원회 설치	13

다. 주계약자 관리방식의 공동도급 제도	13
라. 지방계약분쟁위원회 설치 및 운영	13
마. 지방자치단체장·지방의원 가족 등과의 수의계약 금지	13
3. 계약의 전문성·효율성 확대	14
가. 계약사무의 전문기관 위탁관리	14
나. 지방계약 전문기관 지정	14
다. 제3자를 위한 단가계약	14
IV. 「지방계약법」과 자치입법권	15
1. 지방자치단체의 계약사무의 성질 검토	16
2. 「지방계약법」상 계약사무의 구분과 조례제정권	16
3. 소결	18
V. 지방계약이 차별성을 가지는 사례	18
1. 보조금	18
2. 손실보상협약	19
3. 수의계약	19
4. 민간위탁	19
VI. 조달행정의 절차로서의 지방계약	20
1. 지방조달의 보편성	20
2. 지방조달의 특수성	21
3. 소결	22
VII. 일반적인 지방계약 입찰 및 계약절차	23
1. 계약체결 이전 절차	23
가. 해당 계약이 국제입찰 대상인지 여부 판단	23
나. 입찰 및 계약방법 결정 및 입찰공고	25
다. 입찰참가자격사전심사(PQ) 및 현장설명 실시	25
라. 예정가격 작성	26
마. 입찰 실시	26
바. 낙찰자 결정	27
2. 계약체결 이후 절차	27
가. 계약체결	27
나. 계약이행	28
다. 계약이행 완료 및 대가지급	28

제2절 입찰제도	30
I. 입찰제도의 의의	30
1. 지방계약 입찰규모 현황	30
2. 입찰제도의 종류 및 방식	30
가. 일반입찰	31
나. 제한입찰	31
다. 지역제한	32
II. 해외의 입찰제도	34
1. 미국의 입찰제도	34
2. 영국의 입찰제도	34
3. 프랑스의 입찰제도	35
4. 독일의 입찰제도	35
5. 일본의 입찰제도	36
제3장 지역제한 입찰제도	37
제1절 지역제한 입찰제도의 의의	37
I. 의의 및 연혁	37
1. 의의	37
2. 지역제한 제도 연혁	38
가. 국가계약의 지역제한 대상금액 변천 연혁	38
나. 지방자치단체 계약의 지역제한 대상금액 변천 연혁	39
다. 지역제한 대상금액의 현행법과 구법 비교	39
II. 법적근거	40
1. 국가계약법과 지방계약법상의 제도적 차이	40
가. 개요	40
나. 지방계약의 특성	40
2. 지역제한의 법적근거	41
가. 지방계약에 있어서의 지역제한 입찰제도	41
나. 국가계약에 있어서의 지역제한 입찰제도	43
제2절 지역제한 입찰과 경쟁제한	43
I. 개요	43

II. 경쟁제한의 의미와 평가기준	44
1. 경쟁제한의 의미	44
2. 경쟁제한의 평가 기준	45
가. 구조-행위-성과 기준	45
나. OECD의 경쟁영향 평가 기준	46
3. 지역제한입찰과 경쟁제한성	47
4. 지역제한입찰의 정당화 사유	48
제3절 국제협약에 따른 지역건설시장 변화	49
I. 의의	49
II. 지역건설업을 위한 규제	51
1. 지역건설업의 역할	51
2. 지역건설업을 위한 규제	52
가. 지역제한 입찰제도	52
나. 지역의무공동도급제도	52
III. WTO 정부조달협정(GPA) 미국, EU 양허 내용 검토	54
1. 미국 GPA 양허	54
가. 양허체계	54
나. 연방정부 양허 내용 개관	54
다. 지방정부 및 기타 공공기관 양허 내용 개관	54
라. 양허 품목 내용 개관	54
마. 양허 일반 예외 개관	55
2. EU GPA 양허	55
가. 양허체계	55
나. 중앙정부 양허 내용 개관	56
다. 주정부 및 기타 공공기관 양허 내용 개관	56
라. 양허 품목 내용 개관	56
IV. 국제협약에 따른 지역건설시장 변화	57
1. 지역업체를 위한 규제와 적용 기준	57
2. 시사점	58
제4장 지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성 분석	59
제1절 국내 기업 및 계약금액의 현황과 추이	59

I. 국내 기업 업체 및 계약금액 현황과 추이	59
1. 최근 10년간 일반건설업체 현황	59
2. 최근 10년간 전문건설업 등록현황	60
3. 최근 10년간 일반건설업 계약금액	62
4. 최근 10년간 전문건설업 계약금액	63
5. 시·도별 업체 실적	65
가. 시도별 일반건설업체의 3년 실적(토목·건축)	65
나. 시도별 전문건설업체의 3년 실적	66
6. 최근 10년간 전문건설업 연평균성장률	66
7. 전문건설업 계약액 및 계약보증 추이	68
제2절 지역소재 기업의 현황	68
I. 연구 대상과 범위	68
II. 지역소재 건설업체 현황 및 계약 현황	68
1. 특별시, 광역시 및 자치시 종합건설업체 등록현황	69
2. 그 외 광역자치단체 종합건설업체 등록현황	70
3. 전문건설업 전체 및 지역별 업체등록현황	71
가. 특별시, 광역시 및 자치시 전문건설업체 등록현황	71
나. 그 외 광역자치단체 전문건설업체 등록현황	72
III. 자치단체 발주 지역업체 연도별 계약건수 및 계약금액	73
1. 종합건설업 전체 및 지역별 계약건수와 계약현황	73
가. 특별시, 광역시 및 자치시 자치단체 발주 종합건설업 계약건수	73
나. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	74
2. 전문건설업 전체 및 지역별 계약건수와 계약현황	76
가. 특별시, 광역시 및 자치시 자치단체 발주 전문건설업 계약건수	76
나. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수	77
3. 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액	78
4. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액	79
5. 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액	81
6. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액	82
IV. 최근 10년간 국내 종합건설업 전체 및 자치단체의 평균계약금액	83
1. 연도별 종합건설업 평균계약금액 현황	83
2. 전국 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	84

3. 자치단체 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	84
V. 최근 10년간 국내 전문건설업 전체 및 자치단체의 평균계약금액	85
1. 연도별 전문건설업 평균계약금액 현황	85
2. 전국 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	86
3. 자치단체 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	86
VI. 지역별 지역업체 실적 비중	87
1. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2015)	87
2. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2016)	88
3. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2017)	89
4. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2015~2017(3개년))	89
VII. 지역별 지역제한 실적 비중	90
1. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2015)	90
2. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2016)	90
3. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2017)	91
4. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(3개년)	91
VIII. 지역별 지역제한 입찰현황	92
1. 수요기관 소재지별 입찰공고 현황(2016)	92
2. 수요기관 소재지별 입찰공고 현황(2017)	92
3. 수요기관 소재지별 입찰공고 현황(2016~2017(2개년))	93
제3절 지역제한 입찰의 대상금액 상향에 따른 영향	93
I. 조사자료의 특성과 영향분석 방법	93
II. 대상금액 상향 조정에 따른 기관별 영향 요소	94
제4절 시사점	96
I. 지역별 공공건설시장 현황	96
1. 종합건설업 현황	96
2. 전문건설업 현황	96
II. 지역별 지역업체 실적 비중 현황	97
1. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중	97
2. 최근 3개년동안 지역제한 입찰공고로 계약된 공급실적	97
III. 대상금액 상향 조정에 따른 지역별 영향 분석	98
IV. 시사점	98
제5장 지역경제 활성화 관점에서 본 문제점과 개선방안	99

제1절 지역경제 활성화 관점에서 본 문제점	99
I. 지역제한 입찰의 법 체계	99
II. 입찰 대상에 따른 상한선의 차별	99
III. 정확한 계약통계산출을 통한 지역제한 금액 설정의 한계	100
제2절 지역경제 활성화 관점에서 개선방안	100
I. 지역제한 입찰 제도의 개선	100
1. 지역 제한경쟁 입찰제의 기준 보완	100
2. 지역제한 대상 범위 확대	101
II. 지역제한 입찰 대상금액의 상향 조정	102
1. 건설공사 지역제한 입찰 상한의 인상	102
2. 건설기술용역 지역제한 입찰 상한의 인상	103
III. 지역제한 입찰대상금액 결정의 자율성 부여	104
제6장 결론	105

【 표 목 차 】

<표 2-1> 지방자치단체 및 국가기관의 국제입찰 등 대상금액비교	24
<표 2-2> 지자체 및 국가 지역제한 등 대상금액 규모별 비교	33
<표 3-1> 국가 지역제한 대상금액 변천 연혁	38
<표 3-2> 지방자치단체 지역제한 대상금액 변천 연혁	39
<표 3-3> 지역제한 대상금액의 구법 비교	39
<표 3-4> 지역의무 공동도급 제도의 국가계약·지방계약 제도 비교	53
<표 3-5> 미국의 GPA 양허하한선(시장개방기준)	54
<표 3-6> EU의 GPA 양허하한선(시장개방기준)	55
<표 3-7> WTO주요가입국별 건설서비스 양허하한선	58
<표 4-1> 연도별 종합건설업 등록현황	59
<표 4-2> 연도별 전문건설업 등록현황	60
<표 4-3> 국내 종합건설업 계약금액 현황	62
<표 4-4> 연도별 전문건설업 계약금액 현황	63
<표 4-5> 시도별 업체의 3년 실적(토목·건축) - 50억원이상~100억원 미만	65
<표 4-6> 시도별 업체의 3년 실적(토목·건축) - 100억원이상~200억원 미만	65
<표4-7> 시도별 전문공사업체의 3년 실적(공사규모별로 5억~15억)	66
<표4-8> 특별시, 광역시 및 자치시 종합건설업체 등록현황	69
<표4-9> 그 외 광역자치단체 종합건설업체 등록현황	70
<표4-10> 특별시, 광역시 및 자치시 전문건설업체 등록현황	71
<표4-11> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	72
<표4-12> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	73
<표4-13> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	74
<표4-14> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수	76
<표4-15> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수	77
<표4-16> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액	78
<표4-17> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액	79
<표4-18> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액	81
<표4-19> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액	82

<표4-20> 연도별 종합건설업 평균계약금액 현황	83
<표4-21> 국내 전문건설업 평균계약금액 현황	85
<표4-22> 공사규모별 발주기관별 종합건설업 계약건수	94
<표4-23> 공사규모별, 발주기관별 전문건설업 계약건수	95

【 그 립 목 차 】

[그림2-1] 지방계약의 일반적 절차	29
[그림2-1] 지방계약의 일반적 절차	30
[그림4-1] 연도별 종합건설업 등록현황	59
[그림4-2] 연도별 전문건설업체 등록현황	61
[그림4-3] 국내 종합건설업 계약금액 현황	62
[그림4-4] 국내 전문건설업 계약금액 현황	64
[그림4-5] 전문건설업 계약액 추이(단위: 조원)	66
[그림4-6] 전문건설업 업종별 연평균성장률(CAGR)	67
[그림4-7] 전문건설업 계약액 및 계약보증 추이	68
[그림4-8] 특별시, 광역시 및 자치시 종합건설업체 등록현황	69
[그림4-9] 그 외 광역자치단체 종합건설업체 등록현황	70
[그림4-10] 특별시, 광역시 및 자치시 전문건설업체 등록현황	71
[그림4-11] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	72
[그림4-12] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	74
[그림4-13] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수	75
[그림4-14] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수	76
[그림4-15] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수	77
[그림4-16] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액	79
[그림4-17] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액	80
[그림4-18] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액	81
[그림4-19] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액	82
[그림4-20] 전국 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	84
[그림4-21] 자치단체 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	84
[그림4-22] 전국 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	86
[그림4-23] 자치단체 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액	86
[그림4-24] 지역업체 공급실적 비중(2015)	87
[그림4-25] 지역업체 공급실적 비중(2016)	88
[그림4-26] 지역업체 공급실적 비중(2017)	89
[그림4-27] 지역업체 공급실적 비중(2015~2017(3개년))	89
[그림4-28] 지역별 지역제한 입찰실적(2015)	90

[그림4-29] 지역별 지역제한 입찰실적(2016)	90
[그림4-30] 지역별 지역제한 입찰실적(2017)	91
[그림4-31] 지역별 지역제한 입찰실적(2015~2017(3개년))	91
[그림4-32] 지역별 입찰공고건수 대비 지역제한 건수(2016)	92
[그림4-33] 지역별 입찰공고건수 대비 지역제한 건수(2017)	92
[그림4-34] 지역별 입찰공고건수 대비 지역제한 건수(2016~2017(2개년))	93
[그림4-35] 공사규모별 발주기관별 종합건설업 계약건수	94
[그림4-36] 공사규모별 발주기관별 전문건설업 계약건수	95

Chapter 01

서론



제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적(필요성)

지방계약법이 제정되어 2006년부터 본격적으로 시행되어 오고 있다. 지방계약법의 제정취지는 지방자치제도에 부응하고, 지방의 실정을 반영하는 계약 제도를 구현하기 위한 것이다. 그러나 지방자치의 발전에 비해 지방계약의 현실에 있어서는 지방의 공공발주자와 입찰자가 효율적으로 해당 사업을 발주하고 입·낙찰에 참여하는 방식·절차 등에 있어 제도상·법령상의 한계는 여전히 존재한다. 지방계약제도는 지방자치제도의 발전과 불가분의 관계에 있다. 따라서, 지역경제의 활성화와 지역의 균형발전은 지방계약 제도의 큰 과제 중의 하나이다.

우리나라는 산업화 초기부터 중앙 및 대기업에 대한 편중적인 지원으로 인하여 지방의 노동력과 자본의 유출이 심화되었고 그 결과 수도권 중심의 중앙 경제와 지역 경제의 불균형이 그 어느 때보다 뚜렷해졌다 그러한 현실에서 중앙에 집중된 경제력을 분산시키고 균형적인 발전을 도모하기 위하여 지방 중소기업의 육성은 매우 중요한 정책적 함의를 갖고 있다.

지역 경제에서 실질적인 경쟁을 확보하기 위해서는 우선 지역에 기반을 둔 중소기업의 경쟁력이 높아져야 하고 그러기 위해서는 일정한 정도의 보조 내지 활성화 조치가 필요하다 즉 지역경제에서의 자유 시장 내지 경쟁은 균형발전과 상생협력과의 관계에서 이해하여야 할 것이다. 그런데 지방 중소기업을 유리하게 하는 제도는 그것이 시장에서의 경쟁을 지키려는 경쟁법의 이념과 서로 상충하기도 하고 보완되기도 하는 관계를 유지하고 있기 때문에 문제가 된다.

일반적으로 특정한 조건을 가진 기업을 차별적으로 대우하는 것은 그 자체로 경쟁을 저해하는 행위를 구성할 우려가 있으나 한편으로는 지역중소업체의 관점에서 경쟁력을 갖추지 못한 기업으로 하여금 경쟁의 조건을 갖추게 하여 중앙에 기반을 둔 대기업과 실질적으로 경쟁할 수 있는 경쟁의 동등한 수준을 맞추어 주어야하기 때문이다. 이러한 두 가지 측면은 어느 것이 우선하는 가치인지를 판단하기 어려운 고려 사항임에는 틀림없다.

본 연구에서는 지방 중소기업의 활성화 방안에 대하여 현행법에서 인정되고 있는 지역제한 입찰제 특히 건설공사를 중심으로 하여 경쟁법적 관점에서의 고찰을 해보고 지방계약제도를 통해 지역 업체를 보호함으로써 지역경제를 활성화하는 방안에 중점을 두고 논하고자 한다. 이러한 지역상생을 위한 논의는 크게 보아 경제민주화를 달성하는 정책 수단으로서의 기능을 강화할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 지역중소업체 보호, 육성 및 지역경제 활성화를 위해 지방자치단체에서 발주한 지역 제한경쟁 입찰의 지역제한 대상금액 상향에 따른 지역 업체의 수혜정도를 분석하여, 향후 입찰제도 개정 시 참고할 수 있는 자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구의 방법 및 범위, 구성

I. 연구방법 및 범위

본 연구는 국내 건설업체의 일반건설업과 전문건설업 면허를 등록한 업체 중심으로 분석하였다. 지역은 광역지자체 중심으로 대상을 한정하여 영향을 분석하였으며, 분석은 다음과 같은 방법으로 진행하였다.

(1) 입찰제도에 관한 기존 연구 문헌과 이론적 고찰을 통하여 일반적인 입찰 제도와 지역제한 입찰의 개념을 조사한다.

(2) 지역제한 입찰의 대상 및 금액에 대한 개정된 관련 법령을 파악한다.

(3) 일반건설업 및 전문건설업을 대상으로 입찰현황을 분석하고 지역제한 입찰의 대상금액 상향으로 인한 지역 건설업체의 영향을 분석한다.

본 연구에서는 지역제한 입찰의 금액한도 상향 조정에 따른 건설업체의 수혜정도를 분석하기 위해 금액한도의 상향에 따른 지역소재 건설업체의 현황과 단위업체당 발주 및 수주현황을 분석하였다.

II. 연구의 구성

본 논문은 지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성에 대하여 검토한다. 이를 위해 본 논문은 총 7개의 장으로 구성된다.

제1장에서는 연구의 방법 및 범위, 구성을 서론에서 다루었고, 지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성을 연구하게 주된 목적과 이유를 살펴보았다.

제2장에서는 지방계약 일반론 및 입찰제도에 관한 장으로써 제1절 지방계약 일반론, 제2절에서는 입찰제도의 종류와 방식, 해외의 입찰제도에 대하여 살펴보겠다.

제3장은 지역제한 입찰제도에 관한 장으로써 구체적으로 지역제한 입찰과 경쟁제한, 국제협약에 따른 지역건설시장의 변화를 살펴볼 것이다.

제4장은 지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성을 살펴보는 장으로써 제1절 국내 기업 및 계약금액의 현황과 추이, 제2절 지역소재 기업의 현황, 제3절 지역제한 입찰의 대상금액 상향에 따른 영향에 대해 살펴보겠다.

제5장은 지역 제한경쟁 입찰제의 법 체계와 입찰 대상에 따른 상한선의 차별에 대해 살펴봄으로써 지역 중소기업의 활성화 관점에서 본 지역 제한입찰제도의 문제점을 살펴볼 것이다.

제6장은 지역경제 활성화 관점에서 개선방안에 관한 장으로써 제1절 지역 제한경쟁 입찰제의 기준 보완, 제2절에서는 지역 제한경쟁 입찰 상한의 인상 등을 검토하면서 종합적인 측면에서 개선방안을 제시하였다.

제7장은 본 논문의 결론으로써 제1장에서 6장까지 기술한 내용과 쟁점사항 위주로 정리하면서 지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성과 개선방안을 제시하였다.

지방계약 일반론 및 입찰제도



제2장 지방계약 일반론 및 입찰제도

제1절 지방계약 일반론

I. 지방계약의 개념 및 의의

1. 지방계약의 개념

‘지방계약’이란 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(약칭 : 지방계약법)의 적용을 받는 계약(협회의 지방계약)과 그 밖에 지방자치단체가 체결하는 모든 계약(광의의 지방계약)을 의미한다.¹⁾ 광의의 지방계약에는 민간투자사업에 관한 실시협약(「사회기반시설에 관한 민간투자법」 제2조 제6호), 사회복지시설 민간위탁계약(「사회복지사업법」 제34조 제4항, 「사회복지사업법 시행규칙」 제21조의2), 공유재산 중 일반재산에 관한 대부계약(「공유재산 및 물품관리법」 제2조 제8호), 수용·보상에 관한 협의(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제16조) 등이 포함된다.²⁾

“계약은 시민에게 그러하듯이 정부에게도 기본적인 행위형식이다. 이점에서 행정계약은 계약이 행정작용의 한 형식이라는 의미를 표상하는 개념이 된다. 공법과 사법을 구별하는 법질서에서 행정계약은 공법상 계약과 사법상 계약으로 다시 구분되지만³⁾ 그렇지 않은 법질서에서 행정계약은 단일한 개념이 된다.”⁴⁾ 통상 공적 주체가 적어도 일방당사자가 되어 체결하는 계약을 그 법적 효과의 영역을 기준으로 공법상 계약과 사법상 계약으로 구분하고 이 두 계약형태의 상위개념으로 행정계약⁵⁾이라는 용어를 사용한다.⁶⁾ 이러한 분류에 따르면 ‘지방계약’은 지방자치단체라는 공적주체가 일방당사자인 사법상 계약을 의미하는 셈이다.⁷⁾ 다만, 지방자치단체

1) 김대인, “지방계약과 공법소송”, 공법연구 41집 1호(2012), 3면.

2) 종래 지방계약의 대표적 예에 해당하였던 ‘계약직공무원 채용 계약’은 이제 보기 어렵게 되었다. 「지방공무원법」이 2012. 12. 11. 법률 제11531호로 개정되면서 지방공무원신분의 종류로서 ‘계약직공무원’이 폐지되고 일반직 또는 별정직에 통합되었으며, ‘임기제공무원’ 제도가 신설되었다. 「국가공무원법」도 2012. 12. 11. 법률 제11530호로 마찬가지로 내용으로 개정되었다. 이로써 공무원임용형식으로서 ‘임명’과 구분되는 ‘계약’이라는 범형식은 적어도 규범적 차원에서는 역사의 뒤안길로 사라진 것으로 볼 수 있다. 그러나 법현실에서는 여전히 ‘임기제공무원 임용약정서’라는 것을 작성하고 있는 점에서 알 수 있듯이, 그 명칭만 달라졌을 뿐, 본질적 변화는 없는 것으로 보인다. 이상덕, “지방계약과 판례법”, 홍익법학 제19권 제4호, 2018, 4면.

3) 본 논문에서는 공법과 사법의 구별을 전제하고 있고 그 구별의 기준과 실익에 관한 상세한 논의는 생략하고 있다. 이에 관한 학설과 판례의 구체적인 동향은 송시강, 공법의 발견과 사법의 준용 - 손실보상금 채권의 준점유자에 대한 변제의 효과에 관한 판례 평석, 법학연구 제51집, 전북대학교 법학연구소, 2017, 40면 이하 참고

4) 송시강, 앞의 논문, 51면.

5) 이하에서 행정계약의 개념은, 다른 견해가 존재함에도 불구하고, 공적 주체의 공법상 계약과 사법상 계약의 상위개념으로 본다.

6) 홍정선, 「행정법원론」(상) 제23판, 2015, 박영사, 503면 이하; 다만, 공법상 계약과 행정계약을 같은 의미로 보고, 행정주체의 공법상 계약(행정계약)과 사법상 계약의 상위개념으로 ‘행정상계약’이라는 용어를 사용하는 견해도 있다. 자세한 내용은 박균성, 「행정법원」(상) 제14판, 2015, 박영사, 465면 이하.

가 체결하는 사법상 계약이라고 하여 공법상 규제를 피해갈 수 있는 것은 아니다. 과거 국고이론에 따르면, 행정주체가 사법영역에서 공적 목적 달성을 직접적으로 목적하지 않기 때문에, 행정주체를 시민과 동등하게 보아 공법적 규제가 행정사법 영역에서는 적용되지 않는다고 보았지만, 이러한 이론은 더 이상 설득력을 갖추지 못하고 있다. 모든 국가작용은 기본적으로 공적인 목적을 위한 것이라는 점에 대한 인식이 사회 전체적으로 받아들여지고 있기 때문이다. 따라서 행정주체가 계약의 일방당사자인 형태로 체결되는 사법상 계약은 일정부분 공적인 구속을 받지 않을 수 없고 헌법상 기본권, 헌법원칙, 행정법원칙을 준수하여야 하며, 구체적인 법률에서 사법상 계약 체결에 대하여 일정한 절차·종류·방법 등의 제한을 두고 있다면, 이에 따라야 한다.

이와는 달리 지방계약법 제6조에서 “계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 한다.”라고 규정하고 있어, 원칙적으로 행정주체인 지방자치단체가 공적 주체로서 계약업무를 수행하는 것이 아니라 사인의 지위에서 상대방과 대등한 관계로 계약업무를 수행하는 것이라는 점에서 지방계약법이 사법성격의 범임을 알 수 있고, 지방계약법과 관련한 분쟁은 민사소송대상이 된다.⁸⁾고 보는 견해가 있고 대법원 판례도 “정부계약은 사경제 주체로서 상대방과 대등한 위치에서 체결하는 사법상 계약으로서 본질적인 내용은 사인간의 계약과 다를 바가 없으므로, 그에 관한 법령에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고는 사적자치와 계약자유의 원칙의 원칙 등 사법의 원리가 그대로 적용된다.”고 판시하고 있다.⁹⁾

2. 지방계약의 의의

가. 연혁 및 법령체계

2006년 1월 1일 지방계약법 시행 전까지는 지방자치단체가 계약의 당사자가 되어 공사 등을 발주할 때 지방재정법을 적용하였으나, 동법은 계약업무에 관한 사항에 대해 계약의 원칙, 계약의 방법, 부정당업자 제재, 적격심사 등 기본적인 사항만 규정하여 놓고 그 외의 사항은 국가계약법의 규정을 준용한다고 규정함으로써, 사실상 지방자치단체가 계약업무를 적용하는데 있어서 국가계약법의 규정을 그대로 적용해 왔다고 할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 계약의 당사자가 되어 체결하는 계약(이하“지방계약”이라 한다)은 국가계약에 비해 주민생활과 밀접한 사업이 많고, 계약의 유형도 국가 계약에 비하여 다양하였으며, 계약의 규모 또한 소액규모가 많고 수의계약 위주의 계약형태가 다수를 차지하고 있다는 점과, 특히, 계약환경 측면에서

7) ‘협의를 지방계약’에 해당하는 공공조달계약과 관련한 분쟁은 부정당업자제처분과 관련한 사건을 제외하고는 일관되게 민사소송으로 다루어지고 있다. 이하 ‘협의를 지방계약’ 즉 ‘지방조달계약’을 ‘지방계약’이라는 용어를 사용한다.

8) 장훈기, 「공공계약제도 해설」, 도서출판 삼일, 2016, 94면 ; 정 원, 「공공조달계약법」, 법률문화원, 2016, 69면

9) 대법원 2018. 2. 13. 선고 2014두11328 판결

는 지방자치단체 특수성을 반영한 제도의 미흡으로 재해복구 설계절차에 많은 기간이 소요되고 있는 점 등이 고려되어 지방특성에 맞는 제도개선의 필요성이 대두됨에 따라 2005년 8월 4일 지방계약법을 제정하여 2006년 1월 1일부터 시행하기에 이르렀다.

1964년 1월 1일부터 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본법인 지방재정법이 시행되어 온 이래 지방계약에 관한 기본법역할을 수행해 왔으나, 지방재정법 체계에서의 계약에 관한 규정은 제정당시 1개 조문에서 수차례 개정을 거쳐 보완된 후, 제7장제59조~제63조에 계약의 원칙, 계약의 위임, 계약의 방법, 부정당업자의 입찰 참가자격제한, 국제계약분쟁조정위원회의 설치 등 기본적인 사항만 규정하고 있었으나, 살펴본 바와 같이 지방재정법에서 계약사항을 분리하여 지방의 특수성을 반영하고, 국가계약법에 상응한 법체계를 갖추어 별도로 지방계약법을 시행함에 따라 지방계약법이 지방계약에 관한 기본법역할을 수행하면서 현재에 이르고 있다.¹⁰⁾

지방계약법령은 국내 및 국제입찰 시에 공통적으로 적용되고 있으나 국제입찰 대상 및 대상에서 제외되는 사항, 국제입찰 대상이 아니더라도 국제입찰로 계약을 체결할 수 있는 경우 등 국제입찰에 관한 기본적인 내용만 규정해 놓고 국제입찰의 원칙, 입찰공고, 입찰방법, 낙찰자 결정 등 국제입찰과 관련된 세부사항에 관하여는 “특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정”을 준용하도록 하고 있다(지방계약법 시행령 제5조). 지방계약법령의 하위 법규로 행정안전부장관이 고시 및 예규를 정하여 운용하고 있으며, 이 고시¹¹⁾ 및 예규¹²⁾는 지방계약법령을 보완하는 기능을 가진다.

지방자치단체의 장은 다른 법령에서 정한 경우 외에는 그 소관 계약사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정되면 그 사무의 전부 또는 일부를 「지방회계법」에 따른 회계관계공무원, 중앙행정기관의 장, 다른 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁하여 처리하게 할 수 있으며, 국가계약법의 적용을 받는 중앙행정기관의 장 또는 전문기관에 계약 사무를 위임 또는 위탁하는 경우에도 지방계약법에서 정하는 바에 따라 계약 사무를 처리해야 한다(법 제 7조 제2항 단서, 2009. 2. 6. 법개정). 따라서 지방자치단체 계약사무의 위임위탁과 관련하여서는 지방자치단체가 조달청에 계약 사무를 위탁하더라도 조달청은 국가계

10) 지방계약법 제4조는 “지방계약에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 동 법에서 정하는 바에 따른다.”라고 명시함으로써, 지방계약법이 지방자치 단체(교육행정기관 포함)의 계약에 관한 기본법으로서의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

또한 지방공기업의 계약에 관하여 지방공기업법(제6조, 제64의2조⑤ 등)은 기본적인 사항만 규정하면서 동법에 규정되지 않은 사항은 지방계약법을 준용하도록 하고 있고, 지방자치단체가 출자 또는 출연한 기관 등도 대부분 관련 법령이나 규정에 의해 계약 사무에 관하여 지방계약법을 준용하도록 하고 있어(지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제17조 제4항, 시행령 제12조 및 제13조), 지방계약법이 사실상 지방자치단체는 물론 지방공기업 및 지방자치단체의 출자 또는 출연기관 등의 계약에 관한 기본법이라 할 수 있다.

11) 지방계약법 시행령 제6조의2 및 공유재산 및 물품관리법 시행령 제13조 및 제26조에 따른 정보처리 장치의 지정에 관한 고시와 국제입찰에 의하는 지방자치단체의 공사 및 물품·용역의 범위에 관한 고시를 말한다.

12) 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」과 「지방자치단체 입찰시 낙찰자결정기준」이 있다.

약법령이 아닌 지방계약법령에 따라 계약을 체결해야 한다.¹³⁾

나. 지방분권과 지방계약

“지방분권 및 지방 행정체제개편에 관한 특별법”에서는 “지방분권”을 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것으로 개념을 정의하고 있다.¹⁴⁾

그러나 지방계약법의 제정으로 국가계약법을 준용하여 왔던 지방계약제도의 운영방식이 폐지되고 독립적인 법률체계로 발전할 것으로 기대되었으나 전국적으로 243개의 자치단체가 각각 개별 자치단체의 특징을 반영하고 규율할 수 있어야 한다는 점에서 진정한 지방분권의 이념을 담고 있지 못하고 있다.¹⁵⁾ 이것은 지방계약법이 명시적으로 조례에 위임하고 있는 사항이 법 제32조 및 동 시행령 제 109조에서 규정하고 있는 계약심의위원회의 구성과 운영에 관한 것과 시행령 제59조에서 정하고 있는 주민참여감독자의 감독수행에 따른 실비지급기준 등에 한정되어 있다는 것에서도 파악할 수 있다. 이처럼 기획재정부나 행정안전부와 같이 중앙정부 기관을 통해 입낙찰방식이나 절차가 일률적으로 규율되는 것은 지방자치단체의 특성을 반영한 계약을 가로막을 수 있다는 점에서 개선이 필요하다.

따라서 행정안전부 예규를 적용함에 있어서 지방자치단체에게 보다 많은 재량을 부여할 필요가 있으며, 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 새로운 입낙찰방식이나 절차를 조례로 정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체가 계약 사무를 자율적으로 처리하도록 하는 것은 지방자치제도의 본질에 부합한다고 할 수 있겠다.¹⁶⁾

13) 지방자치단체의 구매요청에 따라 조달청이 갑 회사와 조달물자구매계약을 체결하면서 지급방법을 ‘대지급’으로 정한 사안에서, 위 조달계약은 그 당사자가 조달청과 갑 회사이고 수요기관인 지방자치단체는 그 계약상 수익자에 불과한 ‘제3자를 위한 계약’이므로 갑 회사에 대해 조달계약의 당사자로서 그 대금지급의무를 부담하는 자는 조달청일 뿐이고, 조달계약에서 계약금액의 지급방법을 ‘대지급’으로 약정한 이상, 수요기관인 지방자치단체를 제3채무자로 하여 채권압류 및 전부명령을 받은 갑 회사의 채권자가 위 지방자치단체에 대하여 전부금을 청구할 수 없다고 본 원심의 판단을 수긍한 사례. 대판 2010.1.28. 2009다56160

14) 특히 동법 제7조는 지방분권의 기본이념을 “지방분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.”라고 정의하고 있다.

15) 지방자치 발전과정에서 지방분권의 논의가 활발하게 진행되는 과정에서 국가사무와 지방자치단체 사무배분의 문제점이 제기되었다. 지방분권과정에서 국가사무를 이양하여 지방분권에 기여했다고 하지만 사무이양 즉, 기관위임사무가 오히려 증가하여 중앙집권적인 관리구조가 지속되고 지방자치단체의 행정 부담만 증가하였다는 논란이 제기되었다.

16) 우리나라에서 중앙정부에서는 조달청을 중심으로 한 집중조달 방식과 지방정부에서 자체 조달하는 분산조달 방식으로 채택하여 운영하고 있는데 우리나라의 특성에 맞게 중앙조달방식과 분산조달방식을 효과적으로 사용하는 것이 요청된다. 특히 지방조달시스템 도입과 관련하여 경제적인 측면만을 강조할 것이 아니라 지방분권 차원에서 도입 여부의 검토가 필요하다고 볼 수 있다.

II. 국가계약과의 공통점

1. 사법상 계약

위에서 언급한 바와 같이 지방계약은 행정주체인 지방자치단체가 체결하는 사법상 계약으로 보면 지방계약은 공적주체인 지방자치단체의 행정의 한 양식으로서 기능하기 때문에 헌법상 기본권, 헌법원칙, 행정법원칙을 준수하여야 한다. 이러한 측면에서 국가계약과 공통점이 있다. 따라서 지방계약과 관련하여 지방자치단체는 잠재적인 거래의 상대방을 모두 평등하게 대하여야 하고(평등권), 법률에 구속되며, 거래상대방의 신뢰를 보호하여야 한다. 또한 지방계약의 방법 내지 절차에 대하여 정하고 있는 법률이 있다면, 그 법이 정한 규정을 준수하여야 하는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 범위에서 공적 주체로서의 지방자치단체는 사법상 계약을 체결한다 하더라도 일정부분 공적 규제를 받게 되는 것이다.

이와는 달리 원칙적으로 행정주체인 지방자치단체가 공적 주체로서 계약업무를 수행하는 것이 아니라 사인의 지위에서 계약상대방과 대등한 입장에서 계약업무를 수행하는 것이라는 점에서 지방계약법이 사법성격의 법이라는 견해와 앞서 언급한 대법원 판례를 따른다 하더라도 국가계약과의 달리 볼 이유가 없다고 할 것이다.

지방계약이 사법상 계약에 해당되는지 공법상 계약에 해당되는지에 대한 법적성격에 대한 구체적인 논의는 제2절에서 별도로 다루어보고자 한다.

2. 예산 상 수입 및 지출의 원인이 되는 계약

지방계약과 국가계약은 모두 예산 상 수입 및 지출의 원인이 된다. 비록 그 외형이 사법상 계약이라 할지라도 예산 상 수입 및 지출의 원인이 되기 때문에, 예산 집행상의 원칙이 여기에도 적용된다. 지방계약을 통한 예산 상 수입 및 지출은 재정의 건전한 운용 및 효율적 집행의 원칙에 반하지 않아야 하고, 공익 즉, 주민의 복리 증진을 위한 용도로 사용되어야 한다. 지방재정 운용의 기본원칙에 따라 지방계약의 경우에도 “국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다”(지방재정법 제3조).

3. 절차법 성격과 실체법 성격의 병존

지방계약법은 계약방법의 결정에서부터 입찰, 낙찰자 결정, 계약체결, 계약이행 및 준공대가 지급 등에 이르기까지 대부분 그 절차를 규정해 놓은 점에서 절차법규하고 할 수 있다. 다만, 신의성실의 원칙, 물가변동 및 설계변경 등에 의한 계약금액의 조정, 부정당업자에 대한 과징금 규정 등은 실체법적 성격의 규정이므로 지방계약법은 전반적으로 절차법규이면서 일부 실

17) 사인간의 계약을 규율하는 기본법인 민법의 여러 규정들이 임의규정으로 해석될 수 있는 것과 비교한다면, 명확히 그 차이점을 알 수 있다.

체법 성격이 병존하고 있는 법규라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 이에 반해, 지방계약법은 발주기관 내지 계약담당자가 처리해야 할 절차에 관하여 규정한 법으로 절차법으로 보아야 한다는 견해도 있으나 실체법적 성격의 규정이 적지 않은 점을 고려할 때 두 가지 성격이 병존하고 있다고 보아야 할 것이다.

4. 내부 훈시적 규정

지방계약법은 대부분 직접 국민의 권리의무를 기속하지 않고, 지방자치단체 또는 소속 계약담당공무원에 대한 계약사무 처리에 관한 사항을 규율해 놓은 내부 훈시적 성격의 법규로 동법에 위반된 사항에 대한 벌칙 규정도 없다. 이에 대해 지방계약법 규정 가운데 신의칙이나 부당특약금지의 원칙에 관한 규정, 입찰참가자격이나 입찰의 효력에 관한 규정, 낙찰자결정에 관한 규정, 계약체결에 관한 규정, 대가의 지급에 관한 규정, 계약금액 조정, 공동계약, 부정당업자제재에 관한 규정 등은 효력규정으로 보는 것이 타당하고, 그 외 규정은 내부규정으로 보는 것이 타당하다고 할 것이므로 정부계약법을 단순히 내부규정이나 절차법에 불과하다고 볼 수는 없다는 견해도 있다.¹⁹⁾

한편 판례의 입장은 종전판례의 경우, 지방계약법을 위반하여 업무를 수행하거나 입찰절차에 하자가 있다고 하여 바로 입찰 또는 계약이 무효가 되는 것이 아니라 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 결과가 될 것임이 분명한 경우 등으로 그 기준을 매우 엄격하게 제시하고 있다.²⁰⁾ 하지만 최근에는 적격심사절차 수행의 하자로 인하여 다른 입찰자의 정당한 이익을 해하거나 입찰의 공정성에 영향을 미칠 우려가 있다고 봄이 상당하여 이미 개찰이 이루어져 최저

18) 장훈기, 「공공계약제도 해설」, 도서출판 삼일, 2016, 95면.

19) 김성근, 「정부계약법해설 I」, 건설경제, 2013, 28면.

20) 대법원 2001.12.11. 선고, 2001다33604 판결 ; 대법원 2006.6.19. 선고, 2006마117 판결.

대법원 2017. 11. 14. 선고 2016다201395 판결: [1] 지방자치단체가 일반재산을 입찰이나 수의계약을 통해 매각하는 것은 기본적으로 사경제주체의 지위에서 하는 행위이므로 원칙적으로 사적 자치와 계약자유의 원칙이 적용된다. 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '지방계약법'이라 한다) 제6조 제1항은 계약자유의 원칙과 신의성실의 원칙이 적용된다는 점을 명시적으로 인정하되, 다만 지방자치단체는 지방계약법 등 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한해서는 안 된다고 정하고 있다.

지방자치단체의 일반재산 매각방법은 원칙적으로 일반입찰이지만, 예외적으로 지명경쟁입찰과 수의계약을 허용하고 있다. 공유재산 및 물품 관리법 시행령 제38조 제2항에 따라 '상반된 이해관계인 사이에 장기간에 걸쳐서 해결하기 극히 곤란한 사실상 또는 소송상 분쟁이 있는 재산이나 수의계약으로 매각하기가 곤란하다고 인정되는 재산'은 일반입찰로 매각하여야 하지만, 이러한 재산이 아니라면 수의계약에 의한 매각도 예외적으로 허용된다. 따라서 일반재산을 관련 법령이 허용하는 방식에 따라 수의계약으로 매각하는 것은 적법하다.

[2] 지방자치단체가 관련 법령에서 정한 기준과 절차에 따라 일반재산을 수의계약으로 매각한 경우 그 과정에 단순한 하자가 있다고 해서 그러한 사유만으로 곧바로 수의계약이 무효로 되는 것은 아니다.

수의계약 대상자를 결정하고 계약을 체결하는 과정에서 생긴 하자의 정도가 절차의 공공성과 공정성을 현저히 침해할 정도로 중대하여 선량한 풍속 그 밖의 사회질서에 반한다고 볼 수 있는 경우 등에 한하여 계약을 무효라고 보아야 한다.

가입찰자가 가려진 상태라도 입찰시행자인 채무자는 위와 같은 하자를 이유로 입찰절차를 취소하거나 무효로 할 수 있다고 판시하여 기존판례 보다 다른 입찰자의 정당한 이익이나 입찰의 공정성 측면을 중시²¹⁾한 판례도 있다.

5. 민법 기본원리 적용

지방계약법 제6조에서는 “당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다.”²²⁾ 라고 규정하여, 민법의 기본원리인 “신의성실의 원칙”과 “권리남용금지의 원칙”을 적용하고 있다. 또한, 동법 제22조에 규정한 계약을 체결한 후 불가변동 및 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인한 계약금액 조정은 민법의 “사정변경의 원칙”이 적용된 규정이라 할 수 있다.

한편 지방계약법은 계약준비, 계약상대자 선정, 계약체결, 계약이행, 사후 관리 등의 과정에서 공정성·투명성·형평성·효율성을 고려하여 일련의 절차와 기준을 제시함으로써 지방자치단체의 계약자유의 원칙에 제한을 가하고 있고, 동법 제31조 부정당업자의 입찰참가자격 제한 규정을 통하여 경쟁의 공정한 집행 또는 계약의 적절한 이행을 해칠 염려가 있거나 기타 입찰에 참가시키는 것이 부적합하다고 인정되는 자에게는 입찰참가자격을 제한하는 제재적 행정처분 규정을 두고 있는 공법적 특성을 검비하고 있다.²³⁾

III. 지방계약법과 국가계약법 비교

“지방계약법이 지방재정법으로부터 분화되어 시행된 것은 2006년부터이고, 국가계약법은 그 전에 예산회계법에서 분화되어 1995년 하반기부터 시행되었다. 지방재정법 당시에는 구체적인 사항에 관하여 예산회계법 또는 국가계약법이 준용되고 있었기 때문에, 지방계약법의 별도 입법은 “지방계약 제도의 역사적 분기점”이라 평가된다.²⁴⁾ 두 법은 거의 유사한 구조이지만 일부

21) 대법원 2010.4.8.선고, 2009마1 판결.

22) 대법원 2018. 2. 13. 선고 2014두11328 판결: 지방자치단체가 계약의 적절한 이행을 위하여 계약상대방과의 계약에 근거하여 계약당사자 사이에 효력이 있는 계약특수조건 등을 부가하는 것이 금지되거나 제한된다고 할 이유는 없고, 사적 자치와 계약자유의 원칙상 관련 법령에 이를 금지하거나 제한하는 내용이 없는데도 그러한 계약내용이나 조치의 효력을 함부로 부인할 것은 아니다.

다만 구 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(2013. 8. 6. 법률 제12000호로 개정되기 전의 것) 제6조 제1항에 따라 공공계약에서 계약상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약은 효력이 없으나, 이에 해당하기 위해서는 그 특약이 계약상대방에게 다소 불이익하다는 점만으로는 부족하고 지방자치단체 등이 계약상대방의 정당한 이익과 합리적인 기대에 반하여 형평에 어긋나는 특약을 정함으로써 계약상대방에게 부당하게 불이익을 주었다는 점이 인정되어야 한다.

계약상대방의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약인지는 그 특약에 의하여 계약상대방에게 생길 수 있는 불이익의 내용과 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정 등 모든 사정을 종합하여 판단하여야 한다.

23) 정 원, “공공조달계약법 I”, 법률문화원, 2016, 71면.

차이가 나는 내용으로는 다음과 같다. ① 공사에 대한 개산계약제도가 도입되었다. ② 공사에 대한 연간 단가계약 제도가 도입되었다. ③ 계약심의위원회를 설치하여 의무적인 심의절차를 마련하였다. ④ 계약분쟁위원회를 설치하여 국제분쟁뿐만 아니라 국내분쟁까지 다루게 되었다. ⑤ 주민참여감독 제도를 도입하였다. ⑥ 국가계약법에 없는 수의계약 체결금지 제도가 도입되고, 수의계약 선정절차의 투명화와 공개화가 이루어졌다. ⑦ 제3자를 위한 단가계약이 가능하게 되었다. ⑧ 건설공사 주계약자 관리 방식의 공동도급 제도를 도입하였다. ⑨ 계약사무의 전문기관 위탁관리가 가능하게 되었다. ⑩ 민간계약 사무를 대행할 수 있게 되었다.

이와 관련하여, 지방계약법이 국가계약법과 큰 차이도 없으면서 별도로 입법된 것은 부처(部處) 이기주의에 그 원인이 있고, 수요자 입장에서는 도리어 불편하거나 혼란스럽다는 비판이 있다.²⁵⁾ 이에 반해, 국가계약법을 관할하는 기획재정부와 지방계약법을 관할하는 행정안전부 간의 경쟁을 통해 상호 발전이 촉진되는 측면에서 긍정적인 입장²⁶⁾도 있다.”²⁷⁾

우리 법제는 전체적으로 국가계약법, 지방계약법, 공공기관계약법²⁸⁾으로 구분된다. 그로 인하여 구체적인 규율에 어렵고 혼란스러운 점이 없지 않지만, 중장기적인 시각에서 보면 지방계약법, 국가계약법, 공공기관계약법의 차별적 발전이 가능하고 또한 요청된다는 생각이다.²⁹⁾ 국가계약과 지방계약의 차이점을 인식하고 그 차이점에 따른 합리적 규율을 위하여 제정된 것이 「지방계약법」이라 할 수 있다. 지방계약법이 국가계약법과 다른 주요한 차이점이나 지방계약법에서 먼저 도입된 제도를 상세하게 정리하면 다음과 같다.

1. 지방특성에 맞는 계약제도 도입

가. 긴급재해복구공사의 개산계약제도

개산계약이란 설계가 확정되기 전에 개략적인 금액으로 우선계약을 체결한 후, 사후 정산하여 대가지급을 하는 계약형태를 말하며 지방계약법 제정 전에는 용역이나 물품에 동 제도가 운영되어 왔으나 지방계약법의 제정으로 공사에도 적용되게 되었다. 개산계약 대상은 개산가격 30억 원 미만 공사(「건설산업기본법」에 따른 종합공사 외의 공사는 6억원), 2억 원 미만 설계 감리 등의 용역³⁰⁾으로 하고 있다.

24) 최두선, “지방계약법 제정으로 국가계약제도와 달라지는 내용”, 지방재정 2006-2, 한국지방재정공제회, 2006, 103면.

25) 강기홍, “독일 지방계약법의 구조와 특징”, 법학연구 제25권 제1호, 경상대학교 법학연구소, 2017, 64면 이하

26) 김대인, “지방계약과 공법소송”, 공법연구 제41집 제1호, 한국공법학회, 2012, 6면.

27) 송시강, 앞의 논문, 72-73면.

28) “공공기관의 운영에 관한 법률”을 말한다. 공공기관계약법에 관하여는 김대인, “공공기관의 운영에 관한 법률상 공공조달법제의 현황과 발전방안”, 행정법연구 제31호, 행정법이론실무학회, 2011, 198면 이하 참고.

29) 송시강, 앞의 논문, 74면.

30) 해당공사와 용역으로는 도로공사, 하천공사, 상하수도 공사, 법 8조의 규정에 의거하여 지방자치단체

나. 공사의 연간 단가계약제도

지방자치단체에서는 신호등 수리, 차선도색, 관로복구, 도로하천의 보수복구 공사 등 매년 반복적으로 예측이 곤란한 보수·복구공사가 발생하고 있다. 사유 발생 시마다 수의계약을 통하여 보수복구를 하게 되면 계약의 공정성을 저해하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 공사의 연간 단가계약 제도를 도입하여 신속한 보수복구가 이루어질 수 있도록 하였다(지방계약법 시행령 제79조 제1항 제2호).

다. 주민참여 공사감독자 제도

지방계약법에서는 주민참여감독제를 두어서 추정가격 3천만 원 이상의 마을 진입로 확포장 공사, 배수로 설치공사 등 주민생활과 밀접한 관련이 있다고 지방자치단체의 장이 판단하는 공사, 그밖에 지방자치단체의 장이 필요하다고 생각하는 공사와 같이 주민생활과 관련이 있는 공사³¹⁾에 대해서는 발주기관에 의한 감독 외에 그 공사와 관련이 있는 주민대표자 또는 주민대표자가 추천하는 국가기술자격소지자, 감리업무종사 경험자 등 대표성과 전문성을 가진 자를 위촉하여 감독하게하고 있다.

라. 자치단체에 대한 계약의 대행 요구

경로당 건립, 재래시장 활성화 사업 등 보조금 사업의 경우 지역주민들이 사업추진에 대한 전문성이 부족하여 자치단체에 그 계약의 대행을 요구하는 경우가 있었는데, 그 근거법이 마련되지 않아 자치단체가 지역주민들의 요구에 쉽사리 응할 수 없는 경우가 있었다. 이에 지방자치단체의 장은 그 관할 행정구역의 시설물 설치 및 유지·관리와 물품 구매 등을 위하여 그 지역 주민들의 대행 요구가 있는 등 특히 필요하다고 인정되면 그 지방자치단체 외의 자로부터 계약 대행을 요청받아 대행할 수 있다(지방계약법 제8조). 최근에는 아파트 관리주체가 진행하는 계약을 지방자치단체가 직접 계약을 대행해 관리 공정성을 높이고 분쟁을 예방하는 영역까지 계약대행 업무를 확장하고 있다.

2. 입찰·계약·시공과정 투명성 확보장치

가. 수의계약의 선정절차 투명화 및 공개의무화

지방계약법에 수의계약의 선정절차 투명화 및 공개의무화를 규정하였다. 수의계약대상이라

가 계약을 대행하는 농경지 피해 복구공사, 행정안전부 장관이 정하는 복구공사, 이와 관련된 설계·감리 등의 용역이 있다(지방계약법 시행령 제82조).

31) 주민참여 대상공사는 이외에도 간이 상·하수도 설치공사, 보안등 공사, 보도블럭 설치공사, 도시계획로 개설공사, 마을회관공사, 공중화장실공사, 수해복구 공사로서 하천, 도로, 상하수도 등 주민생활과 밀접한 관련이 있다고 지방자치단체의 장이 판단하는 공사, 공원 공사, 그밖에 지방자치단체장이 필요하다고 판단하는 공사가 해당된다(지방계약법 시행령 제60조).

하더라도 추정가격 2천만 원을 초과하는 공사, 물품의 제조·구매 및 용역의 경우에 대해 3~5 일간의 조달청 나라장터 시스템을 통하여 전자견적서 제출 안내 공고 후 심사를 통해 사업자를 선정하도록 하여 수의계약의 투명성과 효율성을 더욱 확대하도록 하고 있다.³²⁾ 특히, 결격업체를 수의계약 대상자에서 배제하여 시공 및 납품의 품질을 확보할 수 있도록 하고 있다.

나. 계약심의위원회 설치

계약심의위원회를 설치하여 지방계약에서 발생하는 입찰참가자의 자격제한 등의 심의 사항과 이의신청 등을 심의 조정하고 있다. 계약심의위원회는 추정가격 70억 원 이상 공사(시·군·구는 50억 원 이상), 20억 원 이상 물품·용역(시·군·구는 10억 이상)에 대해 의무적으로 심의³³⁾를 해야 하며 부정당업자의 제재, 학술연구용역의 특정업체에 대한 수의계약 등은 금액에 관계없이 계약심의위원회의 심의를 거쳐야 하도록 함으로써 계약의 전문성과 투명성을 강화하고 있다.

다. 주계약자 관리방식의 공동도급 제도

지방계약제도에는 다단계 하도급의 문제를 해결하기 위해 건설공사의 주계약자 관리방식의 공동도급 제도를 도입하고 있다. 건설공사는 종합건설업과 전문건설업으로 크게 나누어져 있었고 종합건설업종에 대해서는 종합건설업과 전문건설업은 원도급과 하도급으로만 시공에 참여토록 하여 다단계 하도급 현상이 나타나게 되었고 이것은 결국 부실시공으로 이어졌다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방계약법에 주계약자 관리방식에 의한 공동도급을 도입하였고 철강재 등 전문건설업과 종합건설업이 겸업할 수 있는 업종에 한해 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 입찰에 참여할 수 있게 되었다.

라. 지방계약분쟁조정위원회 설치 및 운영

지방계약법은 지방계약분쟁조정위원회를 설치 및 운영하고 있으며 설치근거 및 기능에 관한 근거 법령으로는 「지방계약법」 제35조~제37조), 「지방계약법 시행령」 제7장(110조~123조), 「지방계약법 시행규칙」 제7장(82조~83조)과 함께 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제40호)」 제10장 계약분쟁조정위원회 운영요령이 있다.³⁴⁾

마. 지방자치단체장·지방의원 가족 등과의 수의계약 금지

지방자치단체의 장, 지방의원의 직계 존비속 및 배우자 계열회사 등은 해당 지방자치단체와

32) 지방계약법 시행령 제30조.

33) 지방계약법 제32조, 동법 시행령 108조.

34) 안병화, “앞의 논문”, 105면.

수의계약을 체결할 수 없다(지방계약법 제3조, 동법 시행령 93조).³⁵⁾ 이러한 제한규정을 통하여 계약의 체결 및 이행과정에서 부당한 간섭이 효력이 발생하지 않도록 하며 이를 위반한 자에 대해 1년 이상 2년 미만의 입찰참가자격 제한조치를 받도록 되어있다.

3. 계약의 전문성·효율성 확대

가. 계약사무의 전문기관 위탁관리

지방계약법에서는 계약사무의 전문기관 위탁관리가 가능하게 되었다. 지자체 계약사무의 전문성을 향상하기 위하여 정부투자기관, 지방공사공단, 공익목적에 위하여 설립된 비영리법인 등의 전문기관³⁶⁾에 계약사무의 일부 혹은 전부를 위탁할 수 있게 되었다. 이는 계약의 전문성을 보완하고 고품질의 공공서비스를 확대하는 목적으로 도입되었다.

나. 지방계약 전문기관 지정

계약 및 회계에 관한 전문 인력 보유 현황과 업무의 전문성 등을 고려하여 전문기관을 지정하여 지방계약담당공무원의 자질을 높이기 위해 필요한 교육을 실시하고 계약사무의 처리에 관하여 자문을 하거나 계약사무와 관련된 정보의 제공을 요청할 수 있도록 하였다.³⁷⁾

다. 제3자를 위한 단가계약

지방계약법은 국가계약법과 달리 시·도에 제3자를 위한 단가계약 기능을 부여하고 있다. 지방계약법을 통하여 지자체는 매년 반복적으로 물품을 구매하는 경우, 이에 대한 수요조사를 한

35) ‘지방계약법’ 제33조는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관하여 영향력을 행사할 수 있는 자들의 계약 체결을 제한하여 계약의 체결 및 이행과정에서 부당한 영향력을 행사할 수 있는 여지를 사전에 차단함으로써 투명성을 높이려는 것이므로, 체결을 금지하는 대상 계약의 범위는 명확하여야 하고, 이를 위반한 부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한은 엄격하게 집행될 필요가 있는 점, 지방계약법은 지방자치단체는 수의계약에 부질 사항에 대하여도 미리 예정가격을 작성하도록 하고(제11조 제1항), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 수의계약을 체결하려는 경우에는 원칙적으로 2인 이상으로부터 견적서를 받도록 하고(제30조 제1항), 견적제출자의 견적가격과 계약이행능력 등 안전행정부장관이 정하는 기준에 따라 수의계약대상자를 결정하도록 규정하는 등(같은 조 제5항) 지방자치단체가 수의계약을 하는 경우에도 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 경쟁입찰에 부치는 경우와 유사한 절차를 취하도록 하고 있는 점 등에 비추어 보면, 지방자치단체는 지방계약법 제33조 제2항 각 호에 해당하는 사업자를 계약상대자로 하여서는 어떤 내용의 수의계약도 체결할 수 없고, 계약상대자의 부당한 영향력 행사의 가능성을 개별적으로 심사하여 수의계약 체결 여부를 결정할 수 있다거나, 경쟁입찰방식을 일부 혼합한 절차를 거친다고 하여 수의계약을 체결하는 것이 허용되는 것은 아니다. 대판 2014.5.29. 2013두7070.

36) 전문기관의 종류를 두 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫째 범주는 계약사무를 전부 또는 일부 위탁할 수 있는 기관(원가 검토는 제외) 이다. 둘째 범주는 원가검토만 위탁 가능한 기관이다. 첫째 범주에는 정부투자기관, 지방공사, 공단, 공익목적에 위해 설립된 비영리법인으로서 감사원의 회계검사를 수감하는 기관 또는 법인이다. 둘째 범주에 포함되는 기관에는 국가자치단체 및 그 투자기관이 자산의 50%이상을 출자 또는 출연한 연구기관, 고등교육법 2조의 규정에 의하여 설립된 회계법인, 민법, 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주주관청의 허가를 받아 설립된 법인이 해당한다.

37) 지방계약법 시행령 제39조.

후 연간 단가입찰을 실시하여 시·군·구에서 물품을 구매할 수 있도록 하고 있다.³⁸⁾ 이를 통해 기초자치단체가 개별적인 입찰 없이 신속하게 물품을 구매할 수 있을 뿐만 아니라 다량의 연간 단가계약을 체결함으로써 예산절감, 품질확보, 다양한 품종의 구매 선택이 가능하도록 하고 있다.

IV. 「지방계약법」과 자치입법권

최근 지방분권이 가속화되면서 자치입법권의 영역이 넓어지고 있으며 자치단체가 보유한 조례 또한 지속적으로 증가하는 추세이다.³⁹⁾ 이러한 자치입법권의 영역 확대는 필연적으로 국가입법권 영역과 중복되거나 충돌되는 문제를 발생시킬 가능성이 많아지게 된다. 특히 국가입법권의 선점화 경향이 강한 중앙집권적 국가에 있어서 다양성을 본질적 요소로 하는 지방자치제도의 확대실시는 국법질서의 통일성 보장이라는 한계상황에 부딪히게 되는 경우가 많다.

일반적으로 전국적인 범위에서 획일적 기준을 적용하는 국가입법은 지역주민의 다양한 민주적 요청들을 수용하는데 한계가 있으므로 지방분권의 확대는 더불어 자치입법권의 강화 또한 필연적일 수밖에 없다.

자치입법권은 지방자치단체로 하여금 자신의 사무에 대하여 자신의 책임 아래 일정한 규율을 정립할 수 있는 입법권능을 의미하여, 지방자치의 핵심적 요소인 자기결정권의 규범적 표현이라 할 수 있다.⁴⁰⁾ 따라서 분권화된 국가를 지향하기 위해서는 자치입법권의 강화가 필연적으로 수반된다. 이 때 자치입법권의 법적 지위를 어떻게 볼 것인가가 문제가 된다.

「지방계약법」은 지방자치단체가 일방당사자인 행정계약의 특수성을 인정함을 전제로 마련된 법률임에도 불구하고, 그러한 지방계약의 특수성은 국가계약에 대응하는 것으로서 주로 기능하고, 각 지방의 개별적 특수한 상황을 폭넓게 반영할 수 있는 구조를 갖추지 못하고 있다. 쉽게 말하면, 개별 자치단체에서 지방계약과 관련하여 자치입법(조례)을 통하여 규율할 수 있는 영역을 개방적으로 규율하고 못하고 오히려 법령이 구체적으로 위임하고 있는 영역에 한해서만 조례로 접근할 수 있도록 매우 폐쇄적인 형태로 나타나는 것이다.⁴¹⁾ 물론 이러한 현상은 「지방계약법」의 폐쇄적 구조에 기인한 것일 수도 있으나, 더 근본적으로는 현행 헌법이 보장하고 있는 지방자치제도와 그에 따른 자치입법권의 해석의 문제일수도 있고, 지방자치단체의 자

38) 지방계약법 시행령 제80조.

39) 1995년 민선 자치단체장 선출 이후, 지난 24년간 자치단체가 보유한 조례는 지속적으로 증가하는 추세임('95년 30,358건→'17년 75,708건, 자료: 행정안전부, 「지방자치단체조례·규칙운영현황」)

40) 최환용, 자치입법의 현황과 과제, 지방자치법연구 통권 제20호, 한국지방자치법학회, 2008.12, 72면.

41) 전국적으로 250여 개가 넘는 각 자치단체가 각각 개별 자치단체의 특징을 반영하여 규율할 수 있어야 한다는 진정한 지방자치/지방분권의 이념을 담고 있지는 못하다는 것이다. 이러한 점은 「지방계약법」이 직접 조례로 위임하고 있는 사항이 법 제32조 및 영 109조에서 규정하고 있는 계약심의위원회의 구성과 운영에 관한 것과 영59조가 정하고 있는 주민참여감독자의 감독수행에 따른 실비지급기준 등에 관한 것 밖에 없다는 사실을 통해서도 파악할 수 있다.

치입법 기관으로서 지방의회의 기능의 현실적 한계 문제일수도 있다. 이하에서는 이러한 현상의 원인을 파악하기 위하여 거시적으로 지방자치제도의 보장과 그로 인한 자치입법권의 해석 범리에 대하여 간단히 살펴보도록 한다.

1. 지방자치단체의 계약사무의 성질 검토

『지방계약법』이 정하고 있는 지방자치단체의 계약사무가 지방자치단체의 자치사무인지 국가사무인지는 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 지방자치단체의 계약 사무가 자치사무 혹은 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)라고 한다면, 법령의 구체적 위임 없이도 『지방자치법』 제22조의 포괄적 수권 하에 자치조례를 제정할 수 있다고 해석할 수 있기 때문이다. 반대로 기관위임사무라고 판단한다면 법령의 위임 범위 안에서 매우 협소한 형성의 자유를 누릴 수 있을 뿐이다.

결론적으로 보면, 지방자치단체의 계약사무 그 자체는 자치사무로 보아야 할 것이다. 『지방자치법』 제9조제2항이 정하고 있는 사무범위에 비추어 보아도 지방자치단체가 자신의 이름으로 체결하는 공사·용역·물품 등에 대한 계약은 상당수가 자치사무의 영역에서 이루어진다고 말할 수 있다. 당해 지역에서 필요한 시설의 설치에 대한 공사계약, 당해 행정청에서 사용하는 물품의 구입계약, 당해 행정청의 의사결정을 위한 정책보고서에 대한 용역계약 등 구체적인 계약의 일면을 살펴보면 자치사무라는 점에 대하여 쉽사리 이해할 수 있다. 때문에 『지방계약법』의 위임에 따라 제정된 조례(계약심의위원회의 구성과 운영에 관한 조례)와 주민참여감독자의 수당(실비)지급기준에 관한 조례를 위임조례⁴²⁾로 보기 어렵다. 또한 지방의 계약사무와 관련하여 개별법의 구체적인 위임이 없는 부분에 대하여 『지방자치법』 제22조를 근거로 포괄적 수권에 따른 자치조례를 제정할 수 있다고 해석하여야 할 것이다.

다만, 계약의 일방당사자가 지방자치단체라는 공적 주체인 점을 감안하면 전국적으로 통일된 조달행정의 필요성이 인정되기 때문에 법률적 차원에서 규율할 필요는 인정된다고 하겠다.

2. 『지방계약법』상 계약사무의 구분과 조례제정권

지방계약 사무는 『지방자치법』 제9조에 비추어볼 때 지방자치단체의 자치사무라고 보아야 한다. 자치사무에 있어서는, 지방자치단체는 개별법에 따른 구체적 위임이 없는 경우라 하더라도 포괄적 수권에 의하여 자치조례를 제정할 수 있다. 물론 법률에 따라 개인의 권리를 제한하거나 의무를 부담하거나 벌칙을 규정하는 경우에는 상위법령의 위임이 필수적이다.

조례의 제정과 관련하여 통일적인 국가법질서 유지를 위하여 요구되는 원칙이 법률우위의

42) 본 연구에서는 위임조례의 개념을 기관위임사무이지만, 개별적 법률의 위임에 따라 제정된 조례로 해석한다.

원칙이다. 「헌법」 제117조제1항과 「지방자치법」 제22조 본문은 이러한 법률우위의 원칙의 근거로 기능한다. 이러한 법률 우위의 원칙이 적용되어 특정 조례가 이 원칙을 위반하고 있는지에 대한 판단기준의 하나로 제시되는 이론이 바로 법률선점이론이다. 이 이론은 일본에서 폭넓게 논의되어온 것으로서 법률로 규율하는 영역에 대하여 조례가 다시 동일한 목적으로 규율하는 것은 법률이 이미 선점한 영역을 침해하는 것이므로 법률에서 특별한 위임이 없는 한 허용되지 않는다는 점을 내용으로 하고 있다.⁴³⁾ 이러한 법률선점론에 따르면, 국가법령에서 먼저 정한 사항이라면 조례로서 달리 정할 방법이 없기 때문에 지역적 특수성을 반영할 길이 사실상 막혀있게 된다. 이 문제를 해결하기 위하여 제시된 이론이 수정법률선점론⁴⁴⁾이다.

수정법률선점론에 따르면 국가의 법령과 동일한 사항·대상을 다른 목적으로 규율하는 조례와 국가의 법령과 같은 목적이라도 당해 법령의 대상 이외의 사항을 규율하는 조례는 법령에 위반되지 않는 것으로 본다. 반면에 국가의 법령과 동일한 목적으로 동일사항에 대하여 법령보다 엄격한 요건이나 규제수단을 정하는 조례는 법령에 위반되는 것으로 허용되지 않는다. 다만, 그러한 경우에도 법령에 의한 규제가 전국적 차원에서 최저기준을 설정하는 것으로 해석되는 경우에는 조례에 의한 보다 강화된 규제가 허용되며, 주로 공해규제관련 조례에서 문제되고 있다.⁴⁵⁾ 법률우위의 원칙 위반여부에 대하여 관례도 수정법률선점론과 같은 태도를 드러내고 있다.⁴⁶⁾

자치조례를 제정할 수 있는 자치사무의 영역이라 하더라도 조례는 현행헌법 및 지방자치법의 해석상 법률 우위의 원칙의 적용을 받게 되는데, 법률 우위의 원칙을 위반하고 있는지 여부에 대하여 수정된 법률선점이론과 관례의 태도에 비추어 볼 때, 「지방계약법」이 정하고 있는 기준은 전국적 차원에서 최저수준의 기준을 설정한 것으로 해석하는 것이 타당하다.

「지방계약법」은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 계약업무를 원활하게 수행할 수 있도록 함에 그 목적을 두고 있어 부수적으로 지방자치단체의 거래 (잠재적)상대방이 의무를 부담하는 외형을 나타내는 결과를 가져올 수는 있어도 이는 본질상 그에 대한 제한이 아니기 때문이다. 또한 「지방계약법」의 제정은 국가계약과는 다른 지방

43) 최철호, “일본 지방자치법상의 자치입법권의 해석 및 한계”, 『지방자치법연구』 통권제15호, 2007.9. 39면이하; 홍정선, 『신지방자치법』 제3판, 2015, 박영사, 309면.

44) 박균성, 『행정법론』(하), 2015, 박영사, 181면.

45) 조성규, “조례의 제정과정에 대한 법적 검토”, 『지방자치법연구』 제7권제1호, 2007.12, 78면.

46) 대법원 1997.4.25. 선고 96추244; 대법원 2006.10.12. 선고 2006추38; 지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 내에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는 것이고, 조례가 규율하는 특정사항에 관하여 그것을 규율하는 국가의 법령이 이미 존재하는 경우에도 조례가 법령과 별도의 목적에 기하여 규율함을 의도하는 것으로서 그 적용에 의하여 법령의 규정이 의도하는 목적과 효과를 전혀 저해하는 바가 없는 때, 또는 양자가 동일한 목적에서 출발한 것이라고 할지라도 국가의 법령이 반드시 그 규정에 의하여 전국에 걸쳐 일률적으로 동일한 내용을 규율하려는 취지가 아니고 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지라고 해석되는 때에는 그 조례가 국가의 법령에 위반되는 것은 아니다.

계약의 특수성을 인정하는 데에서 출발하였고, 이것이 개별 지방자치단체가 그 특수성을 반영하는 것을 배제하고 있지는 않기 때문에 그러하다.⁴⁷⁾

3. 소결

지방분권이 추진됨에 따라 자치입법권의 영역이 점차 확대되고 이에 따라 국가입법과 자치입법이 일시적으로 갈등관계에 놓여 있는 것처럼 보여 질 수 있다. 그러나 오늘날의 지방자치는 법치주의 원칙에 따라 국법질서 내에서 기능할 수밖에 없음은 당연하다. 지방자치단체가 국가와는 독립된 법인격을 가진다 해도, 지역적 관할범위를 제외하고, 입법수요자인 국민과 주민은 결국 하나의 모습으로 나타나게 된다. 따라서 국가입법과 자치입법은 상호 보충적으로 기능해야 할 것이며, 충돌된다 하더라도 국민의 기본권 보장이라는 헌법정신 아래 조정되어야 할 것이다.

따라서 행정안전부 예규를 적용함에 있어서 지방자치단체에 보다 많은 재량을 부여해야 할 필요가 있으며, 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 새로운 입낙찰방식이나 절차를 지방자치단체 별로 조례로 정하여 이를 근거 운영해 볼 수 있도록 조례에 위임하는 근거규정도 둘 필요가 있다.⁴⁸⁾

행정안전부와 지방자치단체 간 입법권한을 둘러싸고 일부 충돌현상을 보이는 것⁴⁹⁾은 지방자치제도를 정착시키는 과정에서 예측할 수 있는 사태로서 이러한 현상이 지방계약과 지방자치제도를 후퇴시키는 방향으로 가지 않도록 행정안전부와 지방자치단체가 국민의 기본권 존중이라는 헌법정신을 살리는 방향으로 상호 보완하고 협력해 가는 노력을 지속한다면 지방계약제도와 지방자치제도가 함께 발전해 나갈 수 있을 것이다.

V. 지방계약이 차별성을 가지는 사례⁵⁰⁾

1. 보조금

우리 법제와 실무는 행정상 제재를 수반하지 않는 협약의 해지와 같은 일부 예외적인 경우

47) 이지은, “지방계약관련 조례의 활성화방안”, 『지방분권과 지방계약』, 2017.6, 99면.

48) 일본, 미국, 독일의 예를 참고로 할 때 우리나라의 경우에도 입·낙찰방식, 계약체결절차(지방의회에 의한 의결이 필요한 범위 등) 등 보다 폭넓은 범위에 대해서 조례에 위임이 가능도록 할 필요가 있다. 일본의 예를 들면 조례에서 지방계약의 많은 부분을 규율하고 있고 WTO 정부조달협정에서도 국가에 비해 지방자치단체에 더 높은 양허하한선을 설정함으로써 결과적으로 더 많은 재량을 갖고 지방계약제도를 운영할 수 있도록 하고 있다.

49) 주민참여감독자 제도를 유심히 살펴보면, 『지방계약법』이 명시적으로 이와 관련된 사항을 조례로서 정하도록 위임하고 있지는 않고, 『지방계약법 시행령』이 감독자에게 실비를 지급할 경우 실비지급기준을 조례로서 정할 수 있다고 정하고 있을 뿐이다. 다만, 감독대상 공사 범위에 대한 규정에 ‘지방자치단체의 장이 필요하다고 판단하는 공사’를 포함시키고 있는데, 이는 엄밀히 말하면 규칙으로 정할 사항이지만 서울특별시, 충청남도 등 몇몇 자치단체에서 이를 조례로서 정하고 있는 경우가 있다.

50) 판례에서 나타나는 사례를 몇 가지 유형으로 구분하면서 설명한 부분은 송시강, 앞의 논문, 74-79면의 내용을 요약·재구성한 것이다.

를 제외하고서는⁵¹⁾ 보조금의 법률관계를 대부분을 행정행위로 구성하는 경향이 있으나,⁵²⁾ 이로 인하여 적지 않은 불합리함이 발생한다. 모든 기준과 절차가 일방적으로 정해지고 진행됨에 따라 보조금의 집행에 관한 구체적인 규율 이 부족하거나 보조금의 부당한 수급이나 사용에 대한 제재와 환수의 기제가 충분하지 못하기 때문이다. 판례 중에는 대중교통에서 소외된 지역의 주민에게 택시요금의 일부를 보조하는 사업에 관한 조례안이 법령에 위반되는지가 쟁점이 되는 사건이 있는데,⁵³⁾ 만일 지방계약으로 보조금을 지급하는 방안이 추진되었다면 굳이 조례의 제정이 필요하지 않았을 수도 있고 또한 위법의 논란 소지를 처음부터 줄일 수 있었을 것이라는 생각이다.

2. 손실보상협약

국유재산의 대부계약에서 장래 철회 시에 지급하기로 예정하는 손실보상에 관한 합의가 유효하다는 판례가 있는데,⁵⁴⁾ 이는 재산권의 수용에 따른 손실보상과는 다른 재산권의 제한에 따른 손실보상인 점에서, 이에 관한 지방계약은 앞으로 지방자치단체의 도시계획 등으로 인한 손실보상에 있어서 법률에 근거가 없어서 손실보상을 청구할 수 없거나 손실보상을 산정하는 기준이 없는 문제를 극복하거나 완화하는 기능을 수행할 수 있다는 생각이다.

3. 수의계약

지방계약법은 국가계약법과 달리 지방계약법 제33조 제2항은 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 사업자(법인의 경우 대표자를 말한다)인 경우에는 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 수의계약을 체결할 수 없다.”고 규정하면서, 제4호에서 ‘지방자치단체의 지방의회의원 또는 그 배우자의 직계 존속·비속’을 들고 있으며, 같은 법 시행령 제92조 제1항 제16호는 지방자치단체의 장은 법 제33조의 규정을 위반하여 계약을 체결한 자에 대하여는 입찰 참가자격을 제한하여야 한다고 규정하여 수의계약이 금지되는 사유를 특별히 정하고 있는 경우가 있다.

4. 민간위탁

지방자치단체가 지역축제와 같은 사업을 수행함에 있어서 민간위탁이 불가피한 경우가 많다.⁵⁵⁾ 중앙정부에 의한 민간위탁에 관하여는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이 계약

51) 대법원 2015. 8. 27. 선고 2015두41449 판결.

52) 대법원 2014. 6. 12. 선고 2013두23423 판결.

53) 대법원 2015. 6. 24. 선고 2014추545 판결.

54) 대법원 2014. 1. 23. 선고 2011다18017 판결

55) 대법원 2010. 7. 8. 선고 2010다13732 판결: 아산시는 이 사건 축제를 주최함에 있어 사단법인 한국음식점중앙회 아산시지부(이하 ‘아산시지부’라 한다)와 먹거리장터위탁운영계약(이하 ‘이 사건 위탁운

의 체결에 관하여 규정을 하고 있으나,⁵⁶⁾ 지방자치단체에 의한 민간위탁에 관하여는 조례에 임되어 있고 따로 규정이 없는 실정이다. 지역의 형편에 맞는 다양한 형태의 민관협력 모델을 개발하고, 이에 관한 법제를 정비하여 지방계약을 활성화할 필요가 있다.

VI. 조달행정의 절차로서의 지방계약⁵⁷⁾

1. 지방조달의 보편성

조달행정의 범위를 좁게 잡으면 조달계약을 제외한 나머지 서비스위탁계약, 민관협력, 보조금협약 등은 모두 제외된다. 이러한 관점에서 지방조달이 국가조달과 구별되는 특성이 과연 있는지에 관하여 의문이 제기될 수 있다. 지방조달이 일반적인 행정조달의 속성을 가진다는 점은 판례에서도 쉽게 확인된다. 예컨대, 판례는 수의계약에 관한 금지사항의 유추적용을 특별한 고민 없이 일반적인 법률해석에 따라 인정한다.⁵⁸⁾ 지방조달의 고유한 속성에 관한 회의는 조달사업법에 따른 요청조달 제도에 의하여 더욱 힘을 얻는다.⁵⁹⁾ 판례는 요청조달의 법률관계를 제3

영계약'이라 한다)을 체결하여 아산시지부에게 먹거리장터의 운영전반을 위임한 사실, 나아가 아산시는 이 사건 위탁운영계약을 통해, 아산시지부로 하여금 먹거리장터의 제반 시설, 업종 및 입점자선정, 위생·청결·질서유지 등에 대한 일체의 관리책임을 지고 관계 종사자에게 충분한 안전·친절·위생 교육을 실시하며 관계 종사자의 복장과 가 격표 양식을 통일하여 정찰가격으로 토속음식을 판매하도록 하는 한편 그 운영에 대하여 아산시의 지도감독과 조정통제를 받도록 한 사실, 이에 따라 아산시지부는 먹거리장터의 제반시설과 입점 업주 등 종사자를 총괄적으로 관리·감독해 온 사실을 알 수 있다. 사정이 이와 같다면, 아산시는 아산시지부에 위임한 먹거리장터의 운영에 있어 입점 업주 등 종사자를 직접 지휘·감독하지 않았다 하더라도 아산시지부에 대한 실질적인 지휘·감독권을 유보한 상태에서 아산시지부를 매개로 하여 입점 업주 등 종사자를 지휘·감독하는 지위에 있었다고 볼 수 있다. 따라서 아산시와 먹거리장터의 입점 업주인 소외인 사이에는 민법 제 756조의 사용자책임에서 말하는 사용관계가 존재하고, 그러한 소외인이 아산시의 사무인 먹거리장터 운영의 일환으로 음식점을 운영하면서 가스통의 밸브가 잠긴 것을 확인하지 않은 채 가스통에 연결된 호스를 분리한 과실로 인하여 이 사건 사고가 발생하였던 것이므로, 아산시는 소외인의 그러한 불법행위에 대하여 사용자책임을 진다고 할 수 있다.

56) 제13조(계약의 체결 등) ① 행정기관은 민간수탁기관이 선정되면 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 한다. ② 행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결할 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여야 한다.

57) 조달행정절차로서의 지방계약 부분은 송시강, 앞의 논문, 80-83면의 내용을 요약·재구성한 것이다.

58) 대법원 2015. 4. 23. 선고 2014다236625 판결: 지방계약법에서 규정한 공공계약의 한 방법인 입찰과 관련하여, 지방계약법 시행령 제13조 제1항, 제39조 제4항은 다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우 그 요건을 갖추지 못한 입찰참가의 자격에 관하여 규정하면서 입찰참가의 자격이 없는 자가 참가한 입찰을 무효로 한다고 규정하고 있다. 또한, 같은 시행령 제32조는 입찰참가의 자격에 관한 위 규정을 수의계약대상자의 자격에 관하여 준용하고 있다. 비록 위 시행령이 위 입찰 무효 규정을 수의계약에 준용하고 있지 아니하나, 입찰참가의 자격에 관한 규정이 수의계약대상자의 자격에 관하여 준용되는 점, 입찰과 수의계약 사이에 대상자의 자격 흠결로 인한 법률 효과를 달리 보아야 할 만한 뚜렷한 이유가 없는 점 등을 고려하여 보면, 위 입찰무효 규정을 수의계약에도 유추적용 할 수 있다고 보아야 한다.

59) 제5조의2(계약 체결의 요청) ① 수요기관의 장은 수요물자 또는 공사 관련 계약을 체결함에 있어 계약요청 금액 및 계약의 성격 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우에는 조달청장에게 계약체결을 요청하여야 한다. 다만, 천재지변 등 부득이한 사유로 계약 체결을 요청할 수 없거나 국방 또는 국가기밀의 보호, 재해 또는 긴급 복구 및 기술의 특수성 등으로 계약체결을 요청하는 것이 부적절한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 수요기관의 장은 제1항에 해당

자를 위한 계약으로 이해하는데,⁶⁰⁾ 이는 국가조달이 언제든지 지방조달을 대체할 수 있다는 뜻으로 읽힐 수도 있는 점에서 재검토가 필요하다는 생각이다.

최근의 지방분권의 분위기를 감안하면 조달사업법 제5조의2(계약 체결의 요청)은 지방자치단체의 특수성을 무시하고 지방계약의 발전을 저해하는 독소조항이라고 판단된다. 지방조달의 특수성을 고려하고 지방정부의 거버넌스를 반영할 필요성뿐만 아니라 지방분권을 가로막고 있는 조달사업법령의 전반적인 개선이 필요한 시점이다.

2. 지방조달의 특수성

좁은 의미의 조달행정에 있어서도 지방조달은 국가조달과 충분히 차별되는 특징을 가지고 있다. 이는 특히 다음과 같은 점에서 그러하다. 첫째, 지역에 특수한 사정에 대한 고려가 필요하기 때문이다. 예를 들어, 판례는 지방자치단체가 지역 농산물을 수매하여 급식에 지원하는 조례안이 WTO의 정부조달 협정에 위반된다는 입장이나,⁶¹⁾ 로컬푸드의 생리적이고 생태적인 장점이 특별히 고려되는 조달절차를 고안하여 운용할 필요가 있다. 둘째, 감독과 제재에 있어 분권이 필요하기 때문이다. 판례는 요청계약의 경우에도 입찰자격제한의 권한은 조달청이 아니라 여전히 지방정부에게 있다는 입장이다.⁶²⁾ 그리고 확장제재 규정은 입찰참가자격 제한 처분

하지 아니하는 경우에도 조달청장에게 수요물자의 구매 및 공사의 계약 체결을 요청할 수 있다. ③ 조달청장은 제1항 및 제2항에 따라 계약 체결을 요청받은 경우 수요기관이 계약 체결에 적용하여야 할 법령에 따라 계약 체결의 방법 등을 수요기관과 협의하여 결정하여야 한다. 다만, 계약의 목적이나 특성상 협의가 필요하지 아니하다고 판단되면 협의를 생략할 수 있다.

60) 대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다56160 판결: 원심은 나아가, 이 사건 조달계약은 그 당사자가 서울지방조달청과 소의 회사이고 수요기관인 피고는 그 계약상 수익자에 불과한 '제3자를 위한 계약'이므로 소의 회사에 대해 이 사건 조달계약의 당사자로서 그 대금지급의무를 부담하는 자는 서울지방조달청일 뿐이고, 이 사건 조달계약에서 계약금액의 지급방법을 '대지급'으로 약정한 이상, 피고를 제3채무자로 하여 채권압류 및 전부명령을 받은 원고가 피고에 대하여 위 전부금을 청구할 수 없다는 취지로 판단하였다. 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면 원심의 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유로 주장하는 바와 같은 법리오해 등의 위법이 없다.

61) 대법원 2005. 9. 9. 선고 2004추10 판결: 피고는 전라북도가 식재료를 현물로 조달하거나 식재료 구입비를 지원하는 것을 내용으로 한 이 사건 조례안의 위 규정들은 GATT 제3조 제8항 (a)에서 예외 사항으로 규정하고 있는 정부기관이 정부용으로 구매하는 물품에 해당하여 내국민대우원칙을 규정한 GATT 제3조 제1항, 제4항에 위반되지 않는다고 항변한다. 살피건대, GATT 제3조 제8항 (a)는 '본조의 규정은 상업적 재판매를 위하여서나 상업적 판매를 위한 재화의 생산에 사용하지 아니하고 정부기관이 정부용으로 구매하는 국내산품의 조달을 규제하는 법률, 규칙 또는 요건에는 적용되지 아니한다.'는 취지로 규정하고 있는바, 위 규정은 정부기관이 정부용으로 국내산품을 구매하는 경우에 그 구매에 관하여는 내국민대우원칙을 적용하지 않겠다는 취지에 불과하므로, 이 사건과 같이 정부가 국내산품을 구매하는 자를 선별하여 지원하는 경우에 적용될 수 있는 것이 아니라고 할 것이다. 더구나 AGP 제1, 2, 3조 및 한국양허표 부속서 2에 의하면, 광역지방자치단체의 경우 내국민대우원칙의 적용이 배제되는 정부조달은 조달금액이 20만 SDR 미만의 물품계약에 한하도록 규정되어 있으므로, 광역자치단체인 전라북도가 구매하거나 지원하는 식재료의 금액에 대하여 아무런 제한을 두지 않고 있는 이 사건 조례안 제4조 제2항, 제6조 제2항, 제3항은 정부용으로 구매할 때 적용하는 경우에도 AGP 제3조 소정의 내국민대우원칙에 위반된다고 할 것이다. 따라서 피고의 위 항변 역시 받아들일 수 없다.

62) 대법원 2012. 11. 15. 선고 2011두31635 판결: 지방계약법 제7조 제1항, 제2항, 제31조 제1항 및 조달사업에 관한 법률(이하 '조달사업법'이라 한다) 제5조의2 제1항, 제2항 등 관련 규정들을 모두 종합하여 보면, 지방자치단체의 장이 조달청장에게 수요물자 구매에 관한 계약 체결을 요청한 경우 그 계약

이 있는 후에 그 처분에 기초하여 다른 처분청이 새로운 제재를 할 수 있는 근거 조항일 뿐이라는 입장이다.⁶³⁾ 이러한 접근은 획일적인 시스템 발전을 견제하는 수단이 된다. 셋째, 지방정부의 거버넌스를 반영할 필요가 있기 때문이다. 우리 지방정부는 구조의 측면에서는 전국적으로 동일하지만 규모나 역량 등에서는 천차만별인데, 저마다의 형편에 맞게 지방의회나 주민이 적절하게 관여 절차를 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여 민간투자사업에 필요한 지방의회의 의결을 받지 못해 무효가 되는 경우가 판례에서 확인되고,⁶⁴⁾ 민간위탁절차에 대한 지방의회의 적극적인 관여를 규정하는 조례안이 위법이 아니라는 판례가 있다.⁶⁵⁾

3. 소결

“시장의 통일과 경쟁의 촉진을 위해 지방조달의 독자성을 희생시키는 유럽연합의 경우에도 지방조달은 여전히 국가조달과 차별되는 속성을 가지고 있다. 유럽 연합과 달리 미국에서는 연

사무의 처리에 관하여는 지방계약법이 적용되고 그 계약의 이행 등과 관련한 입찰참가자격 제한에 관한 권한은 지방계약법 제31조 제1항에 따라 지방자치단체의 장에게 있다고 할 것이다. 원심판결 이유에 의하면, 원심은 그 판시와 같은 이유를 들어 이 사건의 경우 부정당업자 입찰참가자격의 제한에 관한 권한이 지방계약법 제31조 제1항에 의하여 피고에게 있다고 판단하였다. 원심의 위와 같은 판단은 위에서 본 법리에 따른 것으로서, 거기에 조달청에 대한 구매계약 요청, 계약당사자의 해석, 지자체계약법 제31조 제1항 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 할 수 없다.

63) 대법원 2017. 4. 7. 선고 2015두50313 판결: 이 사건 확장제재 조항은 각 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장 및 공기업·준정부기관의 기관장이 해당 처분청을 관할하는 법률이 아닌 다른 법률에 의하여 입찰참가자격 제한 처분을 받은 자에 대해서도 해당 처분청이 실시하는 입찰에 참가할 수 없도록 할 수 있다고 정하면서, 다만 예외적으로 반드시 입찰에 참가할 수 없도록 해야 하는 경우를 규정하고 있다. 즉 이 사건 확장제재 조항은 최초의 입찰참가자격 제한 처분에 직접 적용되는 근거 규정이 아니라, 입찰참가자격 제한 처분이 있는 후에 그 처분에 기초하여 다른 처분청이 새로운 제재를 할 수 있는 근거 조항일 뿐이다. 따라서 어떤 처분청이 부정당업자의 입찰참가자격을 제한하는 처분을 한 경우 이 사건 확장제재 조항에 따라 다른 처분청에 의한 별도의 제재 없이도 그 효력이 당연히 확장되는 것은 아니다.

64) 대법원 2012. 6. 28. 선고 2011다88313 판결: 이 사건 실시협약의 체결 당시까지는 이 사건 사업과 같은 이른바 비티오(BTO, Build-Transfer-Operate) 방식의 민간투자사업에 지방의회의 의결이 필요하다는 해석론이 일반적으로 통용되지 않았던 점, 피고 서울특별시 광진구 소속 공무원들이 고의로 광진구의회 의결 없이 이 사건 실시협약을 체결하였다고는 보이지 않고, 위 공무원들에게 인정되는 과실도 중하지 않은 점, 반면 민간투자사업이 갖는 특성에 비추어 볼 때 원고는 이 사건 사업에 참여하면서 사업의 실패로 인한 위험을 어느 정도 감수하려 했던 것으로 보이는 점, 원고에게도 광진구의회 의결 없이 체결되는 이 사건 실시협약이 무효임을 모른데 대하여 사회통념상, 신의성실의 원칙상, 공동생활상 요구되는 약한 부주의가 인정되는 점 등의 사정을 종합하면, 피고 서울특별시 광진구의 원고에 대한 손해배상책임은 원고에게 발생한 손해액의 20%로 제한함이 손해의 공평부담이라는 손해배상제도의 이념에 비추어 상당하다.

65) 대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결: 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 또한 지방자치단체장 이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁 시뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이에 관한 이 사건 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다.

방조달법, 주조달법 외에 지방조달법이 고유한 역할을 수행하고 있다. 이점에서 보면 미국법을 우리 지방조달의 향후 발전 방향으로 삼아야 한다고 볼 수도 있겠다. 다만 미국법을 직접적인 논거로 하여 우리 법제를 정당화하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 미국의 지방조달법은 자치현장 및 그에 따른 조례로 구성되는 반면에, 우리 지방계약법은 중앙정부의 법률에 해당할 뿐 더러 지방조달에 관하여 조례가 자율성을 쉽게 발현할 수 있는 구조와 체계가 아니기 때문이다.⁶⁶⁾ “조례는 법률의 씨앗이다”라는 책 제목과 같이 조례는 법령의 범위 안에서만 또는 반드시 법령이 있어야만 제정되는 것이 아니라 법령의 제·개정을 이끌어내는 씨앗 역할을 해야 한다. 여기서 지방계약법이 앞으로 어떻게 발전해야 하는지에 관한 실마리가 드러난다. 지방계약법에서 사용되는 틀을 그대로 도입해서 경직되게 적용할 것이 아니라 지방자치단체가 지방의 특성을 반영할 수 있도록 저마다의 형편에 맞게 사용할 수 있는 표준모델을 개발하여 제공할 수도 있을 것이다.⁶⁷⁾ 더 나아가 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 새로운 입찰방식이나 절차를 지방자치단체 별로 조례로 정하여 운영해 나갈 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.⁶⁸⁾

Ⅶ. 일반적인 지방계약 입찰 및 계약절차

입찰 및 계약절차는 국제입찰 대상 여부 판단, 입찰의 방법결정, 입찰공고, 낙찰자 결정, 계약체결 및 계약이행, 이행 완료와 대가지급 절차를 거친다. 단계별로 입찰 및 계약 절차를 살펴보면 다음과 같다.

1. 계약체결 이전 절차

가. 해당 계약이 국제입찰 대상인지 여부 판단

WTO 정부조달협정 및 각 나라별 FTA 정부조달협정에 따라 일정규모 이상의 공사와 용역 및 물품에 대해서는 WTO와 FTA 협정가입국을 대상으로 국제입찰을 실시하여야 한다. 이에 따라 대상기관인 광역시, 도, 특별자치도와 서울특별시 기초 자치단체(25개 구), 부산광역시 기초 자치단체(16개 구·군), 인천광역시 기초 자치단체(10개 구·군)의 계약담당공무원은 계약 대상이 국제입찰대상인지 여부를 우선 판단하여 국제입찰 대상인 경우에는 WTO 및 FTA 협정과 지방계약법령 관련 규정에 정한 국제입찰 절차에 따라 입찰 및 계약업무를 수행하여야

66) 송시강, 앞의 논문, 83면.

67) 현재 행정안전부에서는 지방자치단체 재무회계규칙을 훈령의 형태로 표준안으로 1992. 6.12.부터 시행하여 2018. 9. 4. 개정까지 22차례 개정하여 운영하고 있다.

68) 이를 위해서는 주요정책에 대한 원활한 법제화 지원체계가 구축되어야 할 것이다. 즉 주요정책 및 시책과제가 자치입법화 되고 있는 상황에서 입법의 신속한 처리와 법적지원, 협력체계를 구축하는 방안의 마련이 필요하고 조례의 입안단계에서부터 입법과정까지 관련 부서 간 긴밀하게 협조하여 원활한 협력체계가 구축되어야 할 것이다.

한다. 국제입찰 대상여부의 판단기준은 추정가격⁶⁹⁾을 기준으로 한다.⁷⁰⁾

<표 2-1> 지방자치단체 및 국가기관의 국제입찰 등 대상금액비교

구 분	지방자치단체 <행정안전부 고시 제2018 - 86호>	국가기관 <기획재정부 고시 제2018 - 27호>
국제입찰 대상	<대상기관> · 광역시, 도, 특별자치도 · 서울특별시 기초 자치단체(25개 구) 부산광역시 기초 자치단체(16개 구·군) 인천광역시 기초 자치단체(10개 구·군) <대상금액> · 공사 : 1,500만 SDR ⁷¹⁾ (235억 원) 이상 · 물품·용역 : 20만 SDR(3.1억 원) 이상 (대상기관 중 기초는 6.3억 원 이상)	<대상기관> · 중앙행정기관 · 공공기관 <대상금액> · 공사 500만 SDR(78억 원) 이상 · 물품·용역 13만 SDR(2억 원) 이상 (공공기관은 공사 235억 원 이상, 물품·용역은 6.3억 이상)
지역제한 입찰 대상	· 종합공사 : 100억원 미만 · 전문공사 : 7억원 미만 (혁신도시는 10억원) 미만 · 전기공사, 정보통신, 소방시설, 문화재 수리, 특정열사용기자재 설치, 그 밖의 공사) : 5억원 미만 · 물품의 제조·구매·용역 등의 경우 - 건설기술용역 : 2억원(안전점검 및 정밀 안전진단 용역은 1.5억 원) - 건설기술용역 외의 용역 또는 물품의 제조·구매 : 3.1억 원 - 서울특별시, 부산광역시 또는 인천광역시의 각 관할구역 안의 군·구 및 국제입찰 대상기관이 아닌 지방자치단체 : 5억 원	· 종합공사 : 고시금액(78억 원) 미만 · 전문공사(전기, 정보통신, 소방공사 등 포함) : 7억원 미만 · 물품의 제조·구매, 용역, 그 밖의 경우 2억원 미만
지역의무 공동도급	· 모든 공사(금액제한 없음)	· 고시금액(78억 원) 미만
이의신청 (분쟁조정) 대상	· 국제입찰 대상계약 모두 · 종합공사 : 추정가격 30억 원 이상 · 전문공사 및 그 밖의 공사 : 3억 원 · 물품의 제조·구매 및 용역 : 1.5억 원	· 국제입찰 대상계약 모두 · 공사 계약의 경우 : 70억 원 · 물품·용역 계약의 경우 1.5억 원

69) 추정가격이란 물품·공사·용역 등의 조달계약을 체결할 때 「지방계약법」 제5조에 따른 국제입찰의 대상인지를 판단하는 기준 등으로 삼기 위하여 예정가격이 결정되기 전에 동법 시행령 제7조에 따라 산정된 가격을 말한다(지방계약법 시행령 제2조 제1호). 동 추정가격에는 예산계상금액에서 부가가치세법에 의한 부가가치세를 포함하지 아니한 금액으로 국제입찰 및 국내입찰의 구분하는 기준으로 적격심사 대상입찰기준의 선택 등 규모별 입찰 및 계약방법 결정에 사용하고 있다.

70) 지방계약법 제5조에 따라 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약은 지방자치단체가 체결하는 공사·물품·용역의 계약 중에서 대한민국이 당사자인 정부조달에 관한 조약·협약·협정 등이나 그 밖의 정부조달협정등에 따라 행정안전부장관이 그 적용 대상인 지방자치단체, 대상 금액, 공사·물품·용역의 범위를 정하여 고시한다고 규정하고 있고 대상기관은 광역시, 도, 특별자치도와 서울특별시 기초자치단체(25개 구), 부산광역시 기초 자치단체(16개 구·군), 인천광역시 기초 자치단체(10개 구·군)을 말하고, 대상금액은 공사 235억 원 이상, 물품·용역은 3.1억 원 이상(대상기관 중 기초 자치단체 경우는 6.3억 원 이상)을 말한다(국제입찰에 의하는 지방자치단체의 공사 및 물품·용역의 범위에 관한 고시<행정안전부 고시 제2018 - 86호>).

71) SDR = Special Drawing Rights (국제통화기금(IMF) 특별인출권)

나. 입찰 및 계약방법 결정 및 입찰공고

계약담당공무원은 계약 대상에 대한 국제입찰 대상 여부를 판단하고, 계약목적물의 규모와 특성 등을 종합적으로 고려하여 일반입찰에 의할 것인지 또는 수의계약⁷²⁾에 의할 것인지를 결정하여야 하며, 일반입찰에 의할 경우 일반입찰, 제한입찰 및 지명입찰 중 어느 한 가지를 선택한다. 또한 입찰공고를 하는데 일반입찰⁷³⁾에 의할 것으로 결정을 하면, 입찰공고를 하여야 한다. 입찰공고는 원칙적으로 지정정보처리장치⁷⁴⁾를 이용하여 공고하여야 한다. 다만, 필요한 경우 그 지방자치단체가 설치·운영하는 인터넷 홈페이지를 이용한 공고를 병행할 수 있다. 입찰공고의 시기는 입찰서 제출마감일의 전일부터 기산하여 7일 전에 국제입찰의 경우는 40일 전에 하여야 한다. 다만, 공사의 경우 현장설명을 실시하는 때에는 현장설명일 전일부터 7일 전에 하여야 한다.⁷⁵⁾

다. 입찰참가자격사전심사(PQ)⁷⁶⁾ 및 현장설명 실시

PQ(Pre-Qualification)는 입찰 전에 사전에 시공경험·기술능력·경영상태 등 공사수행 능력을 심사하여 일정수준 이상의 능력을 갖춘 자에게 입찰참가자격을 부여하는 제도로서, 모든 공사에 대해 PQ 실시 여부를 결정하면 되며, 다만, 예외적으로 최저가낙찰제 대상공사는 의무화되어 있다. PQ심사기준은 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무 상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등 계약수행능력을 평가하는데 필요한 요소를 종합적으로 고려하여 정한다.

72) 지방계약법령상 수의계약은 경쟁입찰에 의하지 않고 계약담당공무원이 지방계약법령에 정한 요건에 따라 선정한 특정인을 상대로 계약을 체결하는 방법으로 이루어진다. 수의계약은 천재지변, 작전상의 병력이동, 긴급한 행사, 원자재의 가격급등, 그 밖에 이에 준하는 경우로서 입찰에 부칠 여유가 없는 경우, 입찰에 부칠 여유가 없는 긴급복구가 필요한 재난 등 행정안전부령에 따른 재난복구 등의 경우, 재공고 입찰결과 계약상대자가 1인뿐인 경우 등이 있다.(지방계약법 제9조, 시행령 제25조 내지 32조, 시행규칙 제30조 내지 제35조).

73) 일반입찰이란 지방계약의 경우 계약을 체결하고자 하는 경우에는 경쟁에 의하여 계약상대자를 선정하여야 하는데 그 경쟁은 입찰방법으로 하여야 한다. 일반입찰은 2인 이상의 유효한 입찰로 성립되며, 일반입찰, 제한입찰, 지명입찰로 구분한다.(지방계약법 제9조, 시행령 제20조 및 제22조 내지 제23조.).

74) 지방계약법 시행령 제6조의2에 따른 행정안전부 장관이 지정·고시하는 정보처리장치에는 국가종합전자조달시스템 (www.g2b.go.kr), 지방계약법제3조에 의한 교육·과학 및 체육에 관한 단체급식 식재료 전자조달시스템 (www.eat.co.kr), 교육기관 전자조달시스템 (www.s2b.kr), 세입의 원인이 되는 계약을 체결하기 위한 입찰의 경우 전자자산처분시스템(www.onbid.co.kr), 폐기물·순환자원·재활용가능자원·재활용제품의 처리용역 및 제조·구매·매각의 입찰·계약의 경우 순환자원정보센터 전자입찰시스템(www.re.or.kr)이 있다(국제입찰에 의하는 지방자치단체의 공사 및 물품·용역의 범위에 관한 고시 <(행정안전부 고시 제2018-55호)>).

75) 지방계약법 제10조, 동법 시행령 제33조 내지 제36조.

76) 입찰참가자격사전심사제란 PQ(Pre-Qualification)제도를 말하며 이는 입찰에 참여하고자 하는 자에 대하여 사전에 시공경험·기술능력·경영상태 및 신인도 등을 종합적으로 평가하여 시공능력 있는 적격업체에게 입찰참가를 부여하는 입찰제도이다.

그리고 공사의 현장설명은 입찰참가자들에게 직접 현장상황을 확인하게 하여 적정 시공기술의 확보와 입찰금액 산출이 가능할 수 있도록 제반 입찰관련사항을 설명하는 제도로써, 현장설명 실시는 임의사항이나⁷⁷⁾, 추정가격이 300억원 이상 공사는 현장설명이 의무화이다.⁷⁸⁾

라. 예정가격⁷⁹⁾ 작성

예정가격은 계약담당공무원이 낙찰자 또는 계약상대자의 결정기준으로 삼기 위해 입찰 또는 계약체결 전에 미리 작성하여 비치해두는 가액⁸⁰⁾으로서, “거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 실적공사비에 의한 가격, 감정가격, 유사한 거래실례가격, 견적가격에 의하여 예정 가격을 결정하며, 예정가격에 부가가치세는 포함되나 관급자재 가격은 포함 하지 않는다.”⁸¹⁾ 예정가격 작성은 의무사항이나, 개산계약⁸²⁾, 다른 국가기관 또는 지방자치단체와의 계약, 협상에 의한 계약, 소액수의계약의 경우 예정가격을 작성하지 아니할 수 있으며, 기본설계기술제안입찰, 일괄 입찰⁸³⁾의 경우는 예정가격을 작성하지 아니한다.

마. 입찰 실시

입찰참가신청을 하려는 자는 입찰금액의 100분의 5 이상의 입찰보증금⁸⁴⁾을 납부하여야 하며 이 경우 청렴계약서도 제출하여야 한다. 입찰서는 1인 1통만을 제출하여야 하고 입찰서 제출 시에는 원칙적으로 지정정보처리장치를 이용하여야 하나, 예외적으로 입찰공고에 명시한 장소

77) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사를 입찰에 부치려는 경우에는 입찰서 제출 마감일 전에 미리 현장설명을 하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 현장설명을 할 필요가 없다고 인정될 때에는 그러하지 아니하다(지방계약법 시행령 제15조 제3항).

78) 지방계약법 시행령 제15조 제5항.

79) 예정가격이란 입찰이나 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성하여 갖춰 두는 가액(價額)으로서 지방계약법 시행령 제9조에 따라 작성된 가격을 말한다(지방계약법 시행령 제2조 제2호). 지방자치단체는 기초금액대비 ±3% 범위 내에서 선정된 15개의 복수예비가격 중에서 추첨된 4개를 산술평균한 금액을 예정가격으로 한다.

80) 지방계약법 시행령 제8조.

81) 지방계약법 시행령 제10조, 시행규칙 제11조.

82) 개산계약이란 “미리 예정가격을 정할 수 없을 때 개산가격을 정하여 계약을 체결하는 것으로 확정 계약에 대한 상대적 개념”으로 예를 들어, “개발 시제품의 제조계약, 시험·조사·연구 용역계약이 있으며, 정부투자기관 및 지방자치단체 출연기관, 출자기관, 지방공기업(지방공사·공단) 등과의 법령의 규정에 의한 위탁 또는 대행계약은 개산계약으로 체결할 수 있다(지방계약법 제27조, 시행령 제81조).”

83) 일괄입찰(일명 Turn Key라고도 함)라 함은 “지방자치단체가 제시하는 공사 일괄입찰 기본계획 및 입찰안내서에 따라 입찰 시에 그 공사의 설계서 기타 시공에 필요한 도면 및 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공일괄입찰을 말한다(지방계약법 시행령 제75조 제1항 제5호).”

84) 지방계약법령상 “입찰에 참가하고자 하는 자로 하여금 입찰보증금을 입찰금액의 100분의 5이상으로 납부토록 하고 있으며, 낙찰자가 계약을 체결하지 아니하는 경우에는 당해 입찰보증금을 세입조치하고 있다.”(지방계약법 제12조, 시행령 제37조, 시행규칙 제41조).

와 일시에 직접 또는 우편으로 제출할 수 있다. 입찰은 입찰참가자격이 있는 자 2인 이상의 유효한 입찰로 성립⁸⁵⁾하며, 계약담당공무원은 입찰서를 접수한 때 입찰서에 날인하고, 개찰할 때까지 개봉하지 않고 보관하도록 규정하고 있는데 현재는 거의 조달시스템을 이용하고 있다.

바. 낙찰자 결정

계약담당공무원은 지정된 시각까지 입찰서 접수를 완료한 때에는 입찰서의 접수마감을 선언하고, 입찰공고에 표시한 장소와 일시에 입찰자가 참석한 자리에서 입찰서를 개봉하여야 하며, 입찰서 확인 후, 유효한 입찰서의 입찰금액과 예정가격을 대조하여 적격자를 낙찰자로 결정할 때에는 낙찰선언을 한다.⁸⁶⁾ 낙찰자결정방법으로는 적격심사낙찰제⁸⁷⁾, 최저가낙찰제⁸⁸⁾, 종합평가낙찰제⁸⁹⁾ 등이 있으며, 수의계약의 경우에는 견적서 등에 의해 계약상대자를 결정하게 된다.

2. 계약체결 이후 절차

계약체결 이후 절차로는 계약체결, 계약이행, 대가지급이 있다.⁹⁰⁾

가. 계약체결

낙찰자 또는 계약상대자로 선정된 자와 서면으로 계약을 체결하고 계약이행을 담보하기 위하여 계약보증금을 납부하여야 한다. 다만, 다른 지방자치단체, 공공기관 및 지방공기업 등 대

85) 지방계약법 시행령 제12조.

86) 지방계약법 제13조, 시행령 제42조.

87) 적격심사제도란 예정가격이하로서 최저가 입찰자 순으로 당해계약 이행능력과 입찰가격을 종합심사하여 일정접수 이상인 자를 낙찰자로 결정하는 제도를 말한다.

88) 최저가낙찰제란 발주자가 산정한 예정가격 이하에서 가장 낮은 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 제도로 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어 지방계약법 시행령 제42조의 규정에 따라 기획재정부 고시금액 미만인 물품입찰의 경우로서 물품을 제조하지 아니하고 납품하거나 계약을 이행하는 데에 짧은 시간이 걸리는 경우 등 계약이행능력의 심사가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정할 수 있었으나 물품납품 분야 등 계약이행능력 심사가 불필요한 분야의 과도한 가격 경쟁을 유발하는 최저가낙찰제를 폐지('17.8.9)하여 낙찰자가 적정대가를 보장받을 수 있도록 하였다. 또한 공사 분야의 최저가낙찰제가 과도한 가격 경쟁을 유발함에 따라 300억원 이상인 공사입찰의 경우 국제표준에 맞게 시공실적, 기술능력, 시공품질 등을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 선정하는 종합평가낙찰제로 전환('16.1.15)하였다. 따라서 현재 지방계약법령에서 최저가낙찰제는 2단계입찰(지방계약법 시행령 제18조)에서만 명맥을 유지하고 있다.

89) 종합평가낙찰제도는 300억 이상 대형공사에 적용되었던 최저가낙찰제의 폐지에 따라 이를 대체하기 위한 제도로 지방자치단체에서 발주하는 공사에 대하여 적정한 능력을 갖춘 업체의 시공실적·시공품질·기술능력·경영상태 및 신인도 등을 종합적으로 평가하여 가장 높은 점수를 받은 자를 낙찰자로 결정하기 위한 제도이다.

90) 계약의 체결과 이행은 지방계약법 제14조와 시행령 제5장에 규정되어 있으며, 대가 지급에 관하여는 지방계약법 제18조와 시행령 제67조에 규정되어 있다.

통령령⁹¹⁾으로 정하는 계약상대자에 대하여는 계약보증금의 납부를 면제할 수 있다.⁹²⁾ 계약은 낙찰통지를 받은 후 10일 이내에 체결하여야 하며 계약담당공무원과 계약상대자가 계약의 목적, 계약금액, 이행기간, 계약보증금, 위험부담, 지연배상금, 그 밖에 필요한 사항을 명백히 적은 계약서에 기명하고 날인 또는 서명함으로써 확정된다(법 제14조, 시행령 제49조, 시행규칙 제47조).⁹³⁾

나. 계약이행

계약체결을 완료하면 신의성실의 원칙에 따라 계약을 이행하여야 하며, 선급금 지급 규정에 따라 선급금을 지급하고, 계약이행 상황에 따라 계약상대자로부터 대가 지급의 청구를 받은 날부터 대통령령⁹⁴⁾으로 정하는 기한까지 지급하여야 한다. 또한 계약이행과정에서 물가변동⁹⁵⁾, 설계변경⁹⁶⁾ 등에 의한 계약금액조정 사유가 발생될 경우 정해진 절차 및 방법에 따라 계약금액을 조정하여야 한다.⁹⁷⁾

다. 계약이행 완료 및 대가지급

계약서의 내용대로 계약이행이 완료되면 준공(완납)검사⁹⁸⁾를 거쳐 준공(완납)대가를 지급함으로써 계약절차가 종료된다. 공사의 경우, 하자보수책임⁹⁹⁾과 함께 하자보수보증금을 납부하여야 하며 행정안전부령¹⁰⁰⁾으로 정하는 바에 따라 계약금액의 2%~10%의 하자보수보증금을 납부하여야 한다.

91) 지방계약법 시행령 제53조.

92) 지방계약법 제15조, 시행령 제52조.

93) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제14조 제1항, 제2항은 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 계약을 체결하고자 하는 경우에는 계약의 목적·계약금액·이행기간·계약보증금·위험부담·지체상금 그 밖에 필요한 사항을 명백히 기재한 계약서를 작성하여야 하며, 그 지방자치단체의 장 또는 계약담당자와 계약상대자가 계약서에 기명·날인 또는 서명함으로써 계약이 확정된다고 규정하고 있다.

그러므로 지방자치단체가 사경제의 주체로서 사인과 사법상의 계약을 체결함에 있어서는 위 규정에 따른 계약서를 따로 작성하는 등 그 요건과 절차를 이행하여야 하고, 설사 지방자치단체와 사인 간에 사법상의 계약이 체결되었다 하더라도 위 규정상의 요건과 절차를 거치지 아니한 계약은 그 효력이 없다(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009다52335 판결 등 참조).

94) 지방계약법 시행령 제67조.

95) “계약체결 후 계약금액을 구성하는 각종 품목 또는 비목의 가격이 상승 또는 하락된 경우 그에 따라 계약금액을 조정하여 계약당사자 일방의 불공평한 부담을 경감시켜 줌으로써 원활한 계약이행을 도모하기 위한 제도이다”(지방계약법 제22조, 시행령 제73조, 시행규칙 제72조).

96) 설계변경이란 설계서의 오류, 누락된 사항을 바로 잡고 설계서를 현장상태에 적합하게 변경하는 등 설계서 변경을 통하여 최선의 시공을 이끌어 내는 행위를 일컫는 말이다(지방계약법 제22조, 시행령 제74조, 시행규칙 제73조).

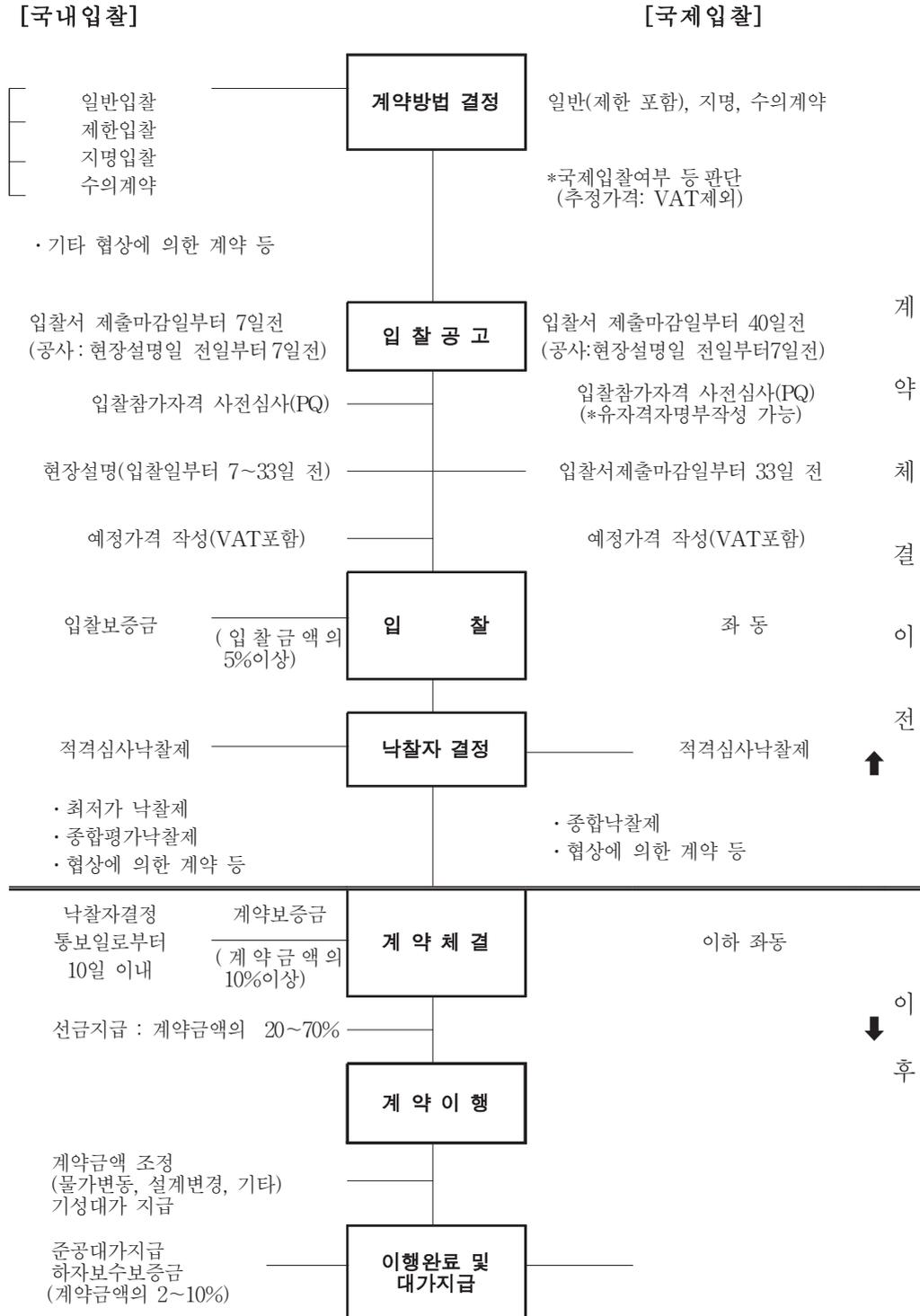
97) 지방계약법 시행령 제73조 내지 75조.

98) 지방계약법 제17조, 시행령 제64조.

99) 지방계약법 시행령 제70조.

100) 지방계약법 시행규칙 제71조.

[그림2-1] 지방계약의 일반적 절차



제2절 입찰제도

I. 입찰제도의 의의

입찰이란 도급이나 매매에 있어서 경매하지 않고 희망자에게 공사, 용역, 물품가격을 써내어 경쟁하게 하는 계약 체결 방법이다. 건설 프로젝트의 입찰 및 낙찰 과정은 발주자가 의도하는 목적에 적합한 좋은 품질의 시설물을 주어진 공기 내에 경제적으로, 그리고 안전하게 생산하기 위해서 해당 프로젝트에 가장 적합한 도급자(지방계약에서는 수급인)를 선정하는 단계로서, 건설 프로젝트의 전 과정에서 매우 중요한 단계이다.

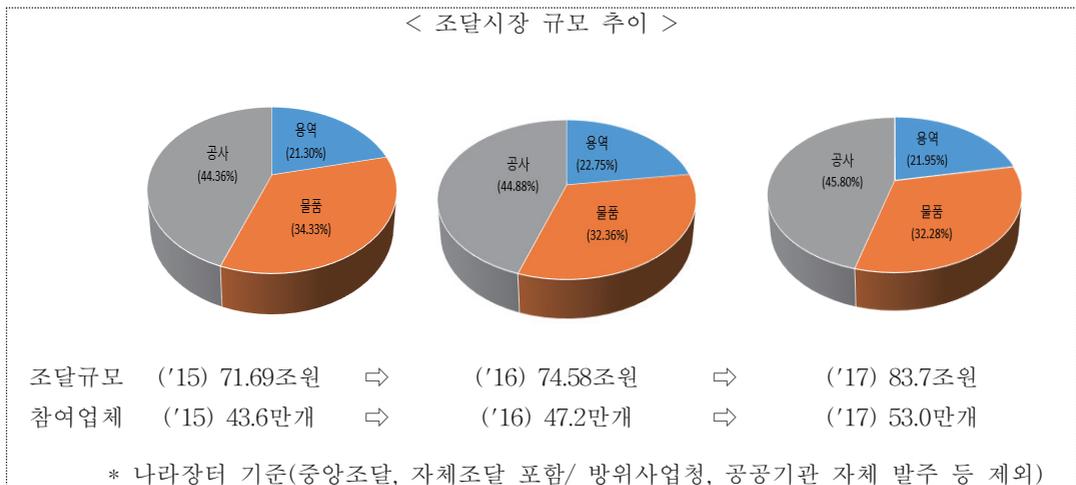
우리나라의 입찰계약제도는 지방계약법령 및 행정안전부 예규에 규정하고 있으며, 이 규정에 따라 발주기관별로 운영하고 있다.

1. 지방계약 입찰규모 현황

국내 공공조달¹⁰¹⁾시장은 연 83.8조원 규모^{102)**}(GDP대비 4.8%, '17년)로 점진적으로 확대되는 추세이다.

또한 입찰참여기업도 53만개 업체 수준('17년)으로 매년 증가되는 추세이다.¹⁰³⁾

[그림2-2] 조달시장 규모 추이



2. 입찰제도의 종류 및 방식

입찰은 공사, 용역, 물품 계약의 바탕이 되는 과정으로 공사, 용역, 물품을 어떻게 발주하고,

101) 나라장터 기준(중앙조달, 자체조달 포함/ 방위사업청, 공공기관 자체 발주 등 제외)

102) 지자체·지방공기업 등 발주: 45.9조원, 국가·공공기관 발주: 28.1조원, 교육행정기관 등 발주: 9.6조원

103) 조달청 입찰참가업체 추이는 ('15) 43.6만개 → ('16) 47.2만개 → ('17) 53.0만개로 매년 증가하고 있다. 특히, 건설산업의 경우 공공발주 규모가 57.6조원 규모('17년)로 전체국내 건설시장(160조원, '17년)의 36% 수준에 달한다.

어떻게 입찰 및 평가를 하느냐에 따라 많은 영향을 끼친다. 입찰제도는 계약체결방법에 따라 일반입찰, 제한입찰, 지명입찰, 수의계약으로 나눌 수 있다.

가. 일반입찰

가장 일반적인 방법으로 공(公)입찰, 공개입찰이라고도 한다. 관보, 신문, 게시공고를 통하여 자격이 있는 업체 즉, 해당면허를 보유한 업체는 누구나 입찰에 참가할 수 있는 방법으로 담합의 가능성을 줄일 수 있으며, 공사비 절감 가능성이 높고, 균등한 기회를 제공하는 이점을 가지고 있다. 그러나 많은 건설업체가 참여할 경우에는 입찰업무가 복잡하고, 과다 경쟁으로 다양한 피해가 예상된다. 즉 부자격자의 낙찰로 공사의 품질저하 등의 문제가 있을 수도 있다.

일반입찰에 부치는 경우 시공능력, 실적, 기술보유상황, 재무상태, 주된 영업소의 소재지 등의 기준에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하고 적격자만을 입찰에 참가하게 할 수 있다(지방계약법 제9조제2항).¹⁰⁴⁾

나. 제한입찰

참가기준을 제한하여 그 기준에 해당되면 입찰에 참가할 수 있는 방법으로 최근에 더욱 확대되고 있는 추세이다. 즉, 특수한 공법을 시공한 실적이 있는 업체로 한정하는 경우에 주로 사용되며, 또한 일정한 지역을 한정하는 지역제한이 있으며, 업종제한, 경영상태 제한 등이 있

104) 지방계약법 제9조(계약의 방법) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자를 지명(指名)하여 입찰에 부치거나 수의계약을 할 수 있다. ② 제1항 본문에 따라 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다. 이하 같다) 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다. ③ 제1항 단서에 따른 지명기준 및 지명절차, 수의계약의 대상범위 및 수의계약상대자의 선정절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 단서에 따라 수의계약을 체결한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 수의계약 내용을 공개하여야 한다. ⑤ 제1항에 따라 계약을 체결하는 과정에서 다른 법률에 따른 우선구매 대상이 경합하는 경우에는 계약의 목적이나 규모, 사회적 약자에 대한 배려 수준 등을 고려하여 계약상대자를 결정하여야 한다.

지방계약법 시행령 제11조(입찰방법) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 동산(動産)의 매각에서 필요하다고 인정하면 이 영에 따른 입찰방법에 준하여 경매에 부칠 수 있다.

제12조(입찰의 성립) 입찰은 입찰참가자격이 있는 자 2인 이상의 유효한 입찰로 성립한다.

제13조(입찰의 참가자격) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 요건을 갖춘 자만을 입찰에 참가하게 하여야 한다. 1. 다른 법령에 따라 허가·인가·면허·등록·신고 등을 필요로 하거나 자격요건을 갖추어야 할 경우에는 해당 허가·인가·면허 등을 받았거나 등록·신고 등을 하였거나 해당 자격요건에 적합할 것 2. 보안측정 등의 조사가 필요한 경우에는 관계 기관으로부터 적합관정을 받을 것 3. 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 요건에 적합할 것

② 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업협동조합이 물품의 제조 및 구매에 관한 입찰에 참가하는 경우로서 제1항제1호에 따른 요건을 갖춘 조합원으로 하여금 해당 물품을 제조하거나 구매하게 하는 경우에는 제1항제1호를 적용하지 아니한다.

다. 불성실하고 능력이 없는 업체를 입찰에 참가하지 못하도록 하여 공개성, 공정성 및 경제성을 유지시키려는 목적이다. 다양한 제한 조건을 제시할 수 있어 앞으로 발전 가능성이 높은 방식이다.¹⁰⁵⁾

다. 지역 제한

추정가격이 다음의 금액 미만인 공사 등의 계약의 경우에는 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말함)를 기준으로 하여 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있다(동법 시행령 제20조제1항제6호 및 동법 시행규칙 25조제3항).¹⁰⁶⁾

105) 1. 참가자격의 제한

- 1) 경쟁에 부치는 경우 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 참가자의 자격을 제한할 수 있다(법 제9조 단서).
- 2) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 참가자격을 제한하려는 경우에는 입찰공고에 그 제한사항과 제한기준을 명시하여야 한다.(법 제20조제2항).
- 3) 제한입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우에는 이행의 난이도, 규모의 대소 및 수급상황 등을 적정하게 고려하여야 한다.(동법 시행규칙 제25조제1항).
- 4) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 참가자격을 제한하려는 경우에는 입찰공고에 그 제한사항과 제한기준을 명시하여야 한다.(동법 시행령 제20조제2항).
- 5) 입찰참가자의 자격을 제한하는 경우에 제한사항과 제한기준은 입찰공고에서 확인할 수 있다(동법 시행령 제36조).

2. 공사실적·시공능력에 의한 제한

공사실적·시공능력에 의하여 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우는 다음과 같다(동법 시행령 제20조 제1항제1호·제2호).

- 1) 추정가격이 건설공사(전문공사 제외)는 30억원, 전문공사 그 밖의 공사 관련 법령에 따른 공사는 3억원 이상인 공사계약의 경우 시공능력 또는 해당 공사와 같은 종류의 공사실적
- 2) 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사계약의 경우 : 해당 공사와 같은 종류의 공사실적
- 3) 공사실적·시공능력에 의한 제한기준
공사실적·시공능력에 의한 제한은 다음의 기준에 따른다.(동법 시행규칙 제25조 제2항) “실적”이란 현재 발주하려는 계약과 계약내용이 실질적으로 동일한 것은 물론, 이와 유사하여 계약목적 달성이 가능하다고 인정되는 과거 1건의 공사의 실적(장기계속공사에 있어서는 총공사의 실적)에 해당되는 금액 또는 규모(양)를 말한다.
① 공사 실적의 규모 또는 양에 의하는 경우: 해당 계약목적물의 규모 또는 양의 1배 이내 ② 공사 실적의 금액에 의하는 경우: 해당 계약목적물의 추정가격(「건설산업기본법」 등 다른 법령에서 시공능력 적용 시 관급자재비를 포함하고 있는 경우에는 추정금액을 말함. 이하 같음)의 1배 이내 ※ 계약목적의 달성에 지장이 있는 경우를 제외하고는 ①의 실적을 우선적으로 적용해야 한다. 시공능력 : 해당 추정가격의 2배 이내

3. 기술 보유 상황에 의한 제한

특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사계약은 해당 공사수행에 필요한 기술 보유상황에 의하여 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있다(동법 시행령 제20조제1항제2호). 기술 보유상황이란 엔지니어링산업 진흥법」에 따른 엔지니어링 활동주체 또는 「기술사법」에 따른 기술사사무소로 개설 등록을 한 기술사의 경우, 기술 도입 또는 외국업체와의 기술 제휴의 방법으로 해당 공사 수행에 필요한 기술을 보유하고 있음이 객관적으로 인정되는 경우, 그 밖에 해당 공사 수행에 필요한 기술이나 공법을 개발 또는 보유하고 있음이 객관적으로 인정되는 경우를 말한다.

106) <주된 영업소의 소재지>

1. 입찰참가자가 법인인 경우에는 법인등기사항 증명서상 본점 소재지를 말한다.
2. 입찰참가자가 개인사업자인 경우에는 해당 사업에 관한 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등 관련 서류상의 사업장 소재를 말한다.

<표 2-2> 지자체 및 국가 지역제한 등 대상금액 규모별 비교

구 분	지방자치단체 <행정안전부 고시 제2018 - 86호>	국가기관 <기획재정부 고시 제2018 - 27호>
국제입찰 대상	<대상기관> · 광역시, 도, 특별자치도 · 서울특별시 기초 자치단체(25개 구) 부산광역시 기초 자치단체(16개 구·군) 인천광역시 기초 자치단체(10개 구·군) <대상금액> · 공사 : 1,500만 SDR ¹⁰⁷⁾ (235억 원) 이상 · 물품·용역 : 20만 SDR(3.1억 원) 이상 (대상기관 중 기초는 6.3억 원 이상)	<대상기관> · 중앙행정기관 · 공공기관 <대상금액> · 공사 500만 SDR(78억 원) 이상 · 물품·용역 13만 SDR(2억 원) 이상 (공공기관은 공사 235억 원 이상, 물품·용역은 6.3억 이상)
지역제한 입찰 대상	· 종합공사 : 100억원 미만 · 전문공사 : 7억원 미만 (혁신도시는 10억원) 미만 · 전기공사, 정보통신, 소방시설, 문화재수리, 특정열사용기자재 설치, 그 밖의 공사) : 5억원 미만 · 물품의 제조·구매·용역 등의 경우 - 건설기술용역 : 2억원(안전점검 및 정밀안전진단 용역은 1.5억 원) - 건설기술용역 외의 용역 또는 물품의 제조·구매 : 3.1억 원 - 서울특별시, 부산광역시 또는 인천광역시의 각 관할구역 안의 군·구 및 국제입찰 대상기관이 아닌 지방자치단체 : 5억 원	· 종합공사 : 고시금액(78억 원) 미만 · 전문공사(전기, 정보통신, 소방공사 등 포함) : 7억원 미만 · 물품의 제조·구매, 용역, 그 밖의 경우 2억원 미만
지역의무 공동도급	· 모든 공사(금액제한 없음)	· 고시금액(78억 원) 미만
이의신청 (분쟁조정) 대상	· 국제입찰 대상계약 모두 · 종합공사 : 추정가격 30억 원 이상 · 전문공사 및 그 밖의 공사 : 3억 원 · 물품의 제조·구매 및 용역 : 1.5억 원	· 국제입찰 대상계약 모두 · 공사 계약의 경우 : 70억 원 · 물품·용역 계약의 경우 1.5억 원

3. 개인사업자가 사업장 소재지는 다르지만 사업의 종류가 동일한 복수의 사업자등록증 등을 보유하고 있는 경우에는 해당 개인사업자가 그 중 한 곳을 지정한 사업장 소재지를 주된 영업소로 본다.

<지역 제한기준>

1. 법인등기부상 본점소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 법인등기부상 본점이 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 시·도에 인접한 시·도(이하 "인접 시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자를 포함하여 제한할 수 있다.(동법 시행규칙 제25조제3항).
2. 광역시·특별자치시 또는 도의 관할구역내에서 특별시·광역시 또는 특별자치시가 신설(편입된 경우 제외)되는 경우에는 그 신설된 날부터 3년간은 종전의 광역시·특별자치시 또는 도의 관할구역과 신설된 특별시·광역시 또는 특별자치시의 관할구역은 분리하지 않은 것으로 본다(동법 시행규칙 제25조제5항).

II. 해외의 입찰제도

1. 미국의 입찰제도

미국연방정부 기관의 입찰방식은 연방조달규정 (FRA : Federal Acquisition Reduction)에 규정되어 있다. 이 규정에는 밀봉방식(Sealed Bidding)과 제안적 경쟁 방식 (Competitive Proposal)의 2가지로 규정되어 있다.

밀봉 입찰방식은 밀봉된 봉투로 가격만을 입찰하는 일반 경쟁 입찰 방식으로 통상적으로 최저 가격으로 입찰한 자가 낙찰자로 결정된다. 제안적 경쟁 입찰 방식은 가격과 기술을 동시에 입찰하여 낙찰자를 선정하는 경쟁적 협상 입찰 방식 (Competitive Negotiation)과 기술을 제안하고 기술 제안에 통과한 자만이 다시 가격으로 입찰하는 2단계 방식(Two-Step Contract)으로 세분된다. 기술 제안은 주로 시공 방법에 관한 것이다. 협상 입찰 방식은 가격과 기술을 종합적으로 평가하여 최적자를 낙찰자로 선정하는 방식이고, 2단계 방식은 기술제안이 통과한 자 중에서 최저가로 응찰한 자를 낙찰자로 결정하는 방식이다.

연방조달규정은 입찰 안내, 건설업자의 입찰, 입찰 서류의 평가를 수행하는데 충분한 시간이 있고, 낙찰자 결정이 가격 또는 가격과 관련된 요소로 관련된 결정되며, 입찰 내용에 관하여 입찰자와 특별한 토론이 필요 없고, 예상되는 입찰자의 수가 2인 이상인 경우에는 밀봉 입찰 방식을 적용해야한다고 규정하고 있다. 연방조달규정의 입찰 방식을 결정하는 것은 계약담당 공무원이고, 계약담당 공무원은 위에서 언급한 4가지 조건 중 한 가지가 만족되지 않는 경우 제안적 경쟁 입찰 방식을 선택할 수 있다고 규정하고 있다.

미국 공공공사 입찰 방식의 기본 이념은 모든 건설업자를 항상 평등하고 공평하게 취급하는 것이다. 특별한 이유가 없는 한 모든 건설업자는 자유로운 경쟁을 통하여 프로젝트를 수주할 수 있다. 이와 같이 모든 건설업자가 입찰에 참여할 수 있는 제도가 운영될 수 있는 이유는 보증 제도가 잘 운영되고 있기 때문이다. 10만 달러 이상의 공공공사 입찰 시 입찰자는 발주자에게 입찰 보증서를 제출하도록 되어 있고, 계약 체결 시에는 이행 보증서와 지불 보증서를 제출하도록 의무화 되어 있다.

2. 영국의 입찰제도

영국의 공공공사 입찰 방식으로는 공개경쟁 입찰 방식(Open Competitive Tendering)과 지명 경쟁 입찰 방식(Selective Tendering)이 있다.

공개경쟁 입찰은 입찰희망자가 모두 참가하여 가격 경쟁을 통하여 최저가로 입찰한 자가 낙찰자로 결정되는 방식이나 현재는 채택되지 않고 있다. 지명 경쟁 입찰 방식은 공모한 입찰 희망자 중에서 심사를 거쳐 10개 사가 1차로 지명된다. 1차 지명된 10개 사 중에서 5~6명으로 구

107) SDR = Special Drawing Rights (국제통화기금(IMF) 특별인출권)

성된 위원회가 각 사의 입찰 희망을 재확인하고, 필요에 따라 최근의 재무자(Short List). 1, 2차 지명자는 공개되지 않는데, 이것을 공개할 경우 지명 업체 간에 담합 행위를 할 염려가 있기 때문이다. 낙찰자 선정은 2차로 지명된 낙찰자 중에서 최저가로 입찰한 자로 결정한다. 입찰자격사전심사나 입찰시 평가 기준으로서 가장 중요한 것은 재정적 건전성과 기술능력, 관리 능력과 보건, 안전 관리 실적 등에 대한 평가로 이루어진다.

3. 프랑스의 입찰제도

프랑스의 공공공사 입찰 방식은 <공개계약법(Code des Marche's Publics)>에 규정되어 있다. 이 법에 따르면 입찰 방식은 경쟁 입찰 방식, 제안 모집 방식, 수의계약 등 3가지가 있다.

경쟁입찰 방식은 입찰자가 가격만으로 입찰하는 것으로 최저가 입찰자가 낙찰자로 결정된다. 경쟁 입찰 방식은 희망자 모두가 입찰에 참가할 수 있는 일반 경쟁 입찰 방식과 입찰 희망자 중 사전 자격 심사에 합격한 자만이 입찰에 참가할 수 있는 제한 경쟁 입찰 방식이 실시되었으나, 품질확보 등의 문제가 발생하여 현재는 채택되지 않고 있다.

제한 모집 방식은 입찰 희망자 모두가 참가할 수 있는 일반 제안 모집 방식과, 희망자 중에서 입찰자를 제한하여 입찰에 참가하게 하는 제한 제안 모집 방식이 있다. 어떤 방식을 채용할 것인지는 발주자의 재량이지만 도로 및 교량 공사의 경우, 고도의 기술력이 필요한 경우, 대규모 공사로서 입찰 준비 비용이 많이 드는 경우, 건설업자가 보유한 특수 기술 및 노하우를 활용할 경우 등에는 제한 제안 모집 방식을 채택한다.

수의 계약은 복수의 건설업자와 업무 내용 및 가격을 협상하여 계약을 체결하는 방식이다. 원칙적으로 경쟁 원리를 적용하여 2개 사 이상의 건설업자와 협상을 하지만 특허, 면허, 노하우 등을 갖고 있는 업자가 1개인 경우에는 1개 사만의 협상도 가능하다. 일반적으로 수의 계약이 인정되는 경우는 실험적인 연구 목적이 있는 공사, 경쟁 입찰 방식 또는 제안 입찰 방식으로 부적합한 결과가 나온 경우, 건설업자의 계약 불이행 등의 이유로 긴급하게 업자를 선정할 필요가 있는 경우, 군사시설 등 국가의 비밀을 유지할 필요가 있는 경우, 특정 건설업자의 특허를 사용할 필요가 있는 경우, 공사 금액이 일정금액 미만의 소규모 공사의 경우 등이다.

4. 독일의 입찰제도

연방정부나 주정부의 공공공사 입찰 방식은 건설공사 도급계약 규정(VOB : Verdingungsordnung für Bauleistungen)에 규정되어 있다. 이 규정에는 공개 경쟁 입찰 방식, 제한 경쟁 입찰 방식, 수의계약 등의 3종류가 있다.

공개 경쟁 입찰은 모든 건설업자가 입찰에 참가할 수 있고, 입찰가격, 기술능력, 재무상황 등을 종합적으로 평가하여 최적안을 낙찰자로 선정하는 방식이다. 또한, 입찰자는 대체안을 제출

할 수 있는데, 이 경우에는 대체안의 내용도 평가하여 낙찰자를 선정한다. 제한 경쟁 입찰 방식은 입찰자를 3개사 내지 8개사로 제한하여 입찰하는 방식으로 발주자가 일방적으로 지명하는 방식과 입찰 희망자를 공모하여 지명하는 2가지 종류가 있다. 제한 경쟁 입찰 방식은 공사가 특수하여 높은 신뢰성과 기술능력이 요구되는 경우, 소규모 공사로 시간과 비용의 가치가 적은 경우, 공개 경쟁 입찰로 적절한 결과를 얻지 못하는 경우, 긴급을 요하거나 기밀유지상 공개 경쟁 입찰이 부적절한 경우 등에 적용된다.

수의 계약은 공개 경쟁 입찰과 제한 경쟁 입찰 방식 모두 적절하지 않은 경우에 적용하는 방식이다. 일반적으로 발주자가 1개사 내지 2개사를 선정하여 입찰서류를 발송하고, 입찰 수가격과 기술내용을 협상하여 계약을 체결하는 방식이다. 수의계약 방식은 공사를 수행할 수 있는 업자가 1개뿐인 경우, 공개 경쟁 입찰 또는 제한 경쟁 입찰의 결과로 부적절한 결과를 얻는 경우 등에 사용할 수 있다.

5. 일본의 입찰제도

지난 1885년 <회계법> 제정 당시에는 일본도 일반 경쟁 입찰 방식을 원칙으로 하였으나, 건설업자의 시공능력과 성실성에 관한 객관적인 평가가 곤란하고, 부적격 업체의 배제가 어렵다는 이유로 대부분의 발주기관들은 지명 경쟁 방식을 채택하였다. 그러나 공공공사와 관련하여 정치적 스캔들의 발생, 투명성, 경쟁성 등이 요구됨에 따라 일반 경쟁 입찰 방식의 채택을 검토하게 되었고, 1994년 1월에 <공공공사 입찰 계약 수속 개선에 관한 행동 계획>을 발표하였다. 이 행동 계획 중 입찰 방식에 관한 내용을 살펴보면, 대형공사에는 일반경쟁 입찰방식을 채택하도록 하였고, 중소 공사에 대해서는 지명경쟁 입찰방식을 개선하여 적용하도록 하고 있다. 즉, 국가가 발주한 450만 SDR 이상의 공사와 정부 관계기관, 도도부현, 정령 지정 도시가 발주하는 1,500만 SDR 이상의 공사는 일반경쟁 입찰을 채택하도록 하였다.

공모형 지명경쟁 입찰방식은 공사 한 건마다 등급을 정하고 그 등급에 해당하는 등록 업체에 대하여 과거의 공사 실적, 배치 예정 기술자 등이 기재된 기술자료 제출을 요구한 후 그 자료를 기초로 10개 업체 정도를 선정하여 입찰하는 방식이다. 공사 희망형 지명 경쟁 입찰 방식은 입찰 참가를 희망하는 공중에 대해 연초에 사전 등록케 한 후에 개별 공사는 발주할 즈음 10개 업체 정도를 선정하여 입찰하는 방식이다.

행동 계획의 내용 중 입찰과 관련하여 또 하나의 중요한 사항은 새로운 공공공사 이행보증 제도의 도입이다. 일본의 새로운 공공공사 이행보증 제도는 그 동안 광범위하게 이용되고, 담합 원인의 하나로 인식되었던 공사보증인(우리나라의 시공연대보증인) 제도를 폐지하고, 기존의 회계 법령 등에 규정되어 있었지만 활성화 되지 않았던 금전적 보증 제도를 원칙으로 하고 있다. 또한, 공사완성보증인 제도가 갖고 있었던 역무적 성격의 보증은 미국식의 이행보증(Performance Bond)을 도입함으로써 대신할 수 있게 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

Chapter 03

지역제한 입찰제도



제3장 지역제한 입찰제도

제1절 지역제한 입찰제도의 의의

I. 의의 및 연혁

지역경제의 활성화 및 지역의 균형발전을 도모하기 위한 대표적인 계약 제도는 입찰에 참가하려는 자(이하 “입찰참가자”라 한다)를 지역 업체로 제한하는 제도(이하 “지역제한 제도”이라 한다)와 입찰참가자에게 반드시 지역 업체와 공동도급을 하도록 하는 제도(이하 “지역의무 공동도급 제도”이라 한다)가 있다. 이하에서는 지역제한 제도와 지역의무 공동도급 제도에 대해 간단히 살펴보고 이러한 제도를 통해 지역 업체의 보호 등 지역경제 활성화 방안에 대해 살펴보기로 한다.

1. 의의

지역 제한경쟁 입찰제는 1980년 11월 지방 중소기업 보호 및 육성과 지역경제 활성화를 위하여 처음으로 도입되었다. 현행법 상 지역제한 입찰은 국가계약법과 지방계약법에 규정되어 있다. 동 법률에 따르면 주된 영업소의 소재지로 입찰 참가자격을 제한하는 입찰에 부칠 수 있다고 규정하고 있기 때문에 지역제한 입찰은 국가 또는 지방자치단체가 발주하는 특정한 계약에 관한 입찰에 있어서 주된 영업소의 소재지가 특정한 지역인 업체들만이 참여하는 것으로 제한되어 있는 입찰이라고 정의할 수 있다. 주된 영업소의 소재지라는 의미는 주된 영업소가 당해 공사의 현장·납품지등이 소재하는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 관할구역 안에 있는 자이다.

즉 지역제한 입찰제는 주된 영업소의 소재지와 특정한 계약이라는 조건을 충족시키는 범위 내에서만 경쟁을 인정하고 있는 제도라고 할 수 있다. 이러한 제도를 통하여 지역업체의 경쟁력을 확보하며 공사, 용역, 물품의 질 또한 어느 정도 보장받을 수 있다는 측면 그리고 입찰비용의 과다 내지 출혈경쟁 등 비용을 최소화하는 측면에서 합리성이 인정될 여지가 있다. 그러나 자유로운 경쟁이 되어야할 입찰 시장에서 주된 영업소의 소재지를 이유로 하는 차별을 통한 경쟁의 제한을 내용으로 하고 있는 이 제도가 타당성을 확보하기 위해서는 차별 지원으로 얻는 편익이 이로 인한 손실보다 큰 경우여야 할 것이다. 특히 정부사업의 특성상 용역이 제대로 수행되지 않는 등의 문제가 발생할 경우에 그 위험부담을 국민의 세금으로 충당해야하는 부분이 있으므로 그만큼 자본이나 경쟁력이 있을 것으로 예상되는 대기업 중에서 선정하는 것이 그 리스크를 최소화하기 위한 수단이라는 반론이 있을 수 있는 만큼 적절한 규모의 입찰에

대해서는 지역 중소기업의 경쟁력을 확보하여 전체적인 조달 계약의 수준을 높이고 그것이 장기적으로 공정한 경쟁질서에 도움을 줄 수 있다는 장점이 있어야 할 것이다.

즉, 이러한 차별적 규제는 통념적으로 차별적 보호가 인정되는 일정한 집단의 이익만을 보호하고자 하는 경우가 있으므로 지역제한 입찰제가 목표로 하는 기대수준을 달성하고 있는지 중소기업 육성이라는 정책적 합리성에 기여하는지 무엇보다 그것이 시장에서의 경쟁을 저해하지 않는지에 대한 고려를 통하여 공정한 경쟁질서와 합리성의 측면에서 어느 정도의 제한을 두는 것이 어디까지를 상한선으로 둘 것인가 등에 관한 명확하고 구체적인 기준을 설정하여야 할 필요가 있다.

2. 지역제한 제도 연혁

지역제한 제도는 입찰참가자의 권리를 제한하는 것이므로 법령의 규정을 엄격히 따라야 한다. 공사에 대한 지역제한의 대상금액은 그동안 지속적으로 확대되어왔다. 지역제한 대상금액의 변천과정은 다음과 같다.

가. 국가계약의 지역제한 대상금액 변천 연혁

<표 3-1> 국가 지역제한 대상금액 변천 연혁

일자	종합공사	전문공사 및 그 밖의 공사	물품 및 용역
'80.11.24	1	0.3	-
'81.2.28	2	0.5	
'82.6.25	3	1	
'84.4.2	6	1.5	
'86.10.1	10	1.5	1.5
'91.7.11	15	3	3
'92.3.10	20	3	3
'97.1.1	30	3	고시금액
'03.12.11	50	5	"
'09.3.5	고시금액	7	"
'18.12.4 ~ 현재	고시금액	10	"

나. 지방자치단체 계약의 지역제한 대상금액 변천 연혁

<표 3-2> 지방자치단체 지역제한 대상금액 변천 연혁

일자	종합공사	전문공사	그 밖의 공사	물품 및 용역
'06.1.2	70	6	5	-건설기술용역: 기재부 고시금액 -안전점검 등: 1.5 -그 외, 광역자치단체: 행자부 고시금액(3.5) -기초자치단체: (5)
'07.10.5	70 (혁신도시는 100)	6 (혁신도시는 10)	"	"
'09.3.16	100	7 (혁신도시는 10)	"	"

다. 지역제한 대상금액의 현행법과 구법 비교

지역제한 제도는 입찰참가자의 권리를 제한하는 것이므로 법령의 규정을 엄격히 따라야 한다. 공사에 대한 지역제한의 대상금액은 그동안 지속적으로 확대되어왔다. 종합공사의 지역제한 대상금액의 변천과정은 다음과 같다.

<표 3-3> 지역제한 대상금액의 구법 비교

구분		2009년 기준			개정 전		
		국가(2009)	지방자치단체(2009)		국가(2005)	지방자치단체(2008)	
			광역	기초		광역	기초
공사	종합	95억 미만	100억 미만		50억 미만	70억 미만	
	전문	7억 미만	7억 미만		5억 미만	6억 미만	
	전기·통신 · 소방·기타	7억 미만	5억원 미만		5억 미만	5억 미만	
용역	일반용역		3.8억원 미만	5억원 미만		3.8억 미만	5억 미만
	건설기술	2.5억 미만	2.5억원 미만		2.5억 미만	2.5억 미만	
	안전진단		1.5억원 미만			1.5억 미만	
물품		2.5억 미만	3.8억원 미만	5억원 미만	2.5억 미만	3.8억 미만	5억 미만

상향조정 금액기준에 대한 판단은 해당 지방자치단체에 소재하고 있는 업체의 수가 기준이 될 수 있을 것이다. 이에는 광역자치단체별 업체의 3년간의 업종 별(토목·건축·산업설비·조경) 실적이 참고자료가 될 수 있을 것이다. 참고로, 지역제한의 대상금액인 100억원을 기준으로 2008년도(지역제한 대상금액이 2009년도에 100억원으로 상향 조정되었음)와 2011년(100억원 31), 150억원)도 업체 현황은 토목과 건축분야의 경우 2011년도를 기준으로 3년 이상의 실적이 150억원 이상인 업체의 수가 대부분의 시도에서 10개를 넘는 것으로 나타나고 있다. 따라서, 지역제한의 금액기준을 150억원으로 상향 조정하는 방안에 대해서는 검토해 볼 필요가 있다.

II. 법적 근거

1. 국가계약법과 지방계약법상의 제도적 차이

가. 개요

현행 지방계약 제도는 일부 지방의 특성을 반영하여 운영함으로써 지역경제 활성화 등에 일부 긍정적인 측면이 있으나, 당초 지방계약법의 제정 취지인 지방자치의 발전 및 성숙에 부응하기 위해서는 근본적인 발상의 전환이 필요하다.

지방계약 제도는 공정성·투명성 제고 등 계약의 일반적인 원칙에 대해서는 국가계약 제도와 통일성을 도모함이 바람직하다. 다만, 지방의 특성과 관련되는 사항은 지방의 실정에 맞게 발전시켜야 한다. 여기에 지방계약 제도의 존재 이유가 있는 것이다.

나. 지방계약의 특성

국가계약과 차별화되는 지방계약의 특성은 다음과 같다.

첫째, 계약사무의 주체가 상이하다. 국가 및 지방자치단체가 당사자가 되는 계약에 관한 법률관계는 사법¹⁰⁸⁾상의 계약이다. 지방자치단체가 국가의 위임사무를 집행하는 경우에는 국가의 하부행정기관으로써의 지위를 가지나, 지방계약 사무의 처리에 있어서는 국가기관과 대등한 지위를 가지는 것이다. 지방자치법¹⁰⁹⁾에 따르면 지방자치단체는 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도 등 광역자치단체와 시·군·구의 기초자치단체로 구분하고 있고, 지방자치단체에 대해서는 법인으로 법인격을 부여하고 있다.

둘째, 국가와 지방자치단체는 기능면에서 차이가 있다. 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리¹¹⁰⁾하고, 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력¹¹¹⁾하여야 한다. 지방자치법에 따르

108) 대법원 판례(1996.12.30) 지방자치단체가 당사자가 되어 체결하는 계약은 사법상의 계약일뿐, 공권력을 행사하는 것이 아니며, 공권력 작용과 일체성을 가진 것은 아닌 것이라 할 것이므로 이에 관한 분쟁은 행정소송 대상이 될 수 없다.

109) 제2조(지방자치단체의 종류) ①지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ①지방자치단체는 법인으로 한다.

면 지방자치는 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키는 것 등을 목적으로 하고 있다.

셋째, 계약목적물에 대한 재정의 근원이 상이하다. 지방자치단체의 계약 목적물은 지방자치단체의 예산에 의해 조달되고 있고, 기본적으로는 자체재원인 지방세¹¹²⁾등에 의해 계약 사무를 처리하고 있다.

넷째, 지역 업체의 입장에서 국가계약과 지방계약은 차이가 있다. 공공입찰에 참여하는 지역의 업체는 국가에 대해 국세를 납부하지만, 지방자치단체에 대해서도 지방세를 납부한다. 국가 계약에서는 국세를 징수하는 국가기관이 발주하므로 전국 단위로 입찰을 진행함이 타당하지만, 지방계약에서는 해당 자치단체 단위로 입찰을 진행함이 타당하다. 지방자치단체가 예산의 효율성 증진 및 계약목적물의 품질의 확보 등을 위해서 전국 단위로 입찰을 진행하는 것은 별개의 사안이다.

2. 지역제한의 법적근거

가. 지방계약에 있어서의 지역제한 입찰제도

지역제한 제도는 제한입찰¹¹³⁾의 한 유형으로 추정가격¹¹⁴⁾이 일정금액 이내의 공공입찰에서 계약목적물(공사·용역·물품)의 현장이 있는 지방자치단체에 주된 영업소를 둔 업체로 입찰참가 자격을 제한할 수 있는 제도(지방계약법 시행령 제20조 제1항 제6호¹¹⁵⁾)이다.

지방계약은 지역경제의 육성이라는 의미가 있으므로 국가계약과는 어느 정도 차별을 두어

-
- 110) 헌법 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- 111) 지방자치법 제8조(사무처리의 기본원칙) ①지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야한다.
- 112) 지방세기본법 제8조 1. 특별시세·광역시세: 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세 2. 도세: 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세 2. 도세: 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세 3. 구세: 등록면허세, 재산세 4.시·군세: 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세
- 113) 지방계약법 제9조(계약의 방법) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약을 체결하려는 경우에는 이를 공고하여 일반입찰에 부쳐야한다.(이하생략)
②제1항 본문에 따라 일반입찰에 부치는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하여 적격자만을 입찰에 참가하게 하거나 시공능력, 실적, 기술보유상황, 법인등기부상 본점소재지(생략) 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다
- 114) 지방계약법 시행령 제2조(정의) (생략) 1. “추정가격”이란 물품·공사·용역 등의 조달계약을 체결할 때 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제5조에 따른 국제입찰의 대상인지를 판단하는 기준 등으로 삼기 위하여 예정가격이 결정되기 전에 제7조에 따라 산정된 가격을 말한다.
제7조(추정가격의 산정)지방자치단체의 장 또는 법 제 5조제3항에 따른 계약담당자는 예산에 계상된 금액이나 해당 목적물의 규격서·설계서 등에 따라 산출된 금액 등을 기준으로 하여 관급자재로 공급될 부분의 가격을 제외하고 추정가격을 산정한다.
- 115) 지방계약법 시행령 제20조(제한입찰에 의한 계약과 제한사항 등) ①법 제9조제2항에 따라 입찰참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 그 제한사항은 다음 각 호와 같다. (생략) 6.추정가격이 행정안전부령으로 정하는 금액 미만인 계약의 경우에는 법인등기부상 본점소재지

개방의 폭을 좀 더 줄이는 것이 일반적으로 인정되어 있다. 다시 말하면 규모가 일정한 수준에 이르지 않는 입찰의 경우에는 경쟁을 제한함으로써 지방 중소기업의 실질적인 차별을 줄여주는 방향에서 제한경쟁 입찰을 허용한 것이다. 따라서 물품, 용역의 조달계약과 관련하여 국가계약법과 지방계약법은 세계무역기구(WTO) 정부조달협정에 따르더라도 제한경쟁 입찰의 대상 상한액이 다르다.

지방계약법은 제5조에서 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위에 대하여 지방자치단체가 체결하는 공사 물품 용역의 계약 중에서 대한민국이 당사자인 정부조달에 관한 조약·협약·협정 등이나 그 밖의 국제규범에 따라 행정안전부장관이 그 적용 대상인 지방자치단체 대상금액 공사·물품·용역의 범위를 정하여 고시하도록 규정하고 있다.

그리고 제9조에서는 주된 영업소의 소재지 등으로 입찰 참가자격을 제한하여 입찰에 부칠 수 있다고 규정하고 있다. 동법 시행령 제20조 제1항 제6호는 ‘추정가격이 행정안전부령으로 정하는 금액 미만인 계약’의 경우에는 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)에 근거하여 제한입찰을 할 수 있도록 규정하고 있으며 동법 시행규칙 제25조는 주된 영업소가 해당 공사의 현장 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 이 경우 입찰자는 입찰공고일 전날부터 입찰일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 하고 낙찰자는 계약체결일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 한다고 규정하고 있다. 여기 시행령 제20조 제1항 제6호에서 말하는 행정안전부령으로 정하는 금액이란 국가계약법과는 달리 물품 및 용역에 관한 입찰과 건설기술용역에 관한 입찰을 구별하는 등 계약의 목적물에 따라 달리 규정되어 있다(동법 시행규칙 제24조).

현행 지방계약 제도는 지역제한의 범위가 광역자치단체로 국가계약 제도와 동일하다. 즉, 지방계약제도와 국가계약제도는 본점소재지가 당해 공사의 현장·납품지 등이 소재하는 특별시·광역시·도·특별자치도의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 하는 점에서는 동일하다. 지방계약 제도는 계약목적물(공사·용역·물품)이나 광역·기초자치단체의 구분에 따라 지역제한의 대상 금액(지방계약법 시행규칙 제24조)에 차이가 있다.

종합공사는 기초·광역자치단체 모두 100억원(전문공사는 7억원, 전기공사 등 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사는 5억원) 미만이고, 건설기술용역은 기획재정부장관이 고시하는 금액116)(현재 2억원, 이하 “기획재정부장관 고시금액”이라한다) 미만이고, 건설기술용역 이외의 용역 및 물품의 제조·구매 등은 지방계약법제5조117)제1항을 적용받는 지방자치단체의 경우에

116) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제4조제1항의 규정에 의한 기획재정부장관이 정하여 고시 하는금액(기획재정부 고시 제2018-27호) (생략)

가. 세계무역기구의 정부조달협정상 개방대상금액 ○ 물품 및 용역: 2억 ○ 공사: 78억원

는(세종특별자치시 제외)는 행정안전부장관이 고시하는 금액¹¹⁸⁾(현재 3.1억원, 이하 “행정안전부장관 고시금액”이라 한다) 미만이며, 서울특별시, 부산광역시 또는 인천광역시의 각 관할구역안의 군·구 및 국제입찰 대상기관이 아닌 지방자치단체는 5억원 미만이다.

나. 국가계약에 있어서의 지역제한 입찰제도

우선 국가계약법 제4조는 제한경쟁 입찰에 대하여 국제입찰에 의할 정부조달계약의 범위에 대하여 정부조달협정 및 이에 근거한 국제규범에 따라 기획재정부장관이 정하여 고시하는 금액에 따르도록 하고 있으며 제7 조는 계약의 방법에 있어서 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약에 의할 수 있도록 하고 있어서 제한경쟁 입찰제의 법적 근거를 마련하고 있다. 그리고 동법 시행령 제21조 제1항 제6호는 ‘추정가격이 기획재정부령이 정하는 금액 미만’인 계약의 경우에는 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)에 따라 제한경쟁 입찰이 가능하도록 규정하고 있다. 여기에서 기획재정부령이 정하는 금액’이란 동법 시행규칙 제24조 제2항 제2호에 따라 물품의 제조·구매·용역, 그 밖의 경우에는 고시금액’으로 규정되어 있다.

국가계약 제도는 계약목적물에 따라 차이가 있는데, 종합공사의 경우는 기획재정부장관 고시금액(현재 78억원) 미만이고, 전문공사와 전기공사 등 그 밖에 공사 관련 법령에 따른 공사는 7억원 미만이며, 물품의 제조·구매, 용역, 그 밖의 경우에는 기획재정부장관 고시금액(현재 2억원) 미만이다.

제2절 지역제한 입찰과 경쟁제한

I. 개요

중앙과 지방 대기업과 중소기업의 불합리한 차별을 바로잡기 위하여 지방계약 입찰에 있어서 그 지역에 법인등기부상 본점소재지가 소재한 기업만을 대상으로 제한입찰을 시행하는 것에 대한 경쟁법적인 의미와 만일 그러한 제한입찰의 경우에 그 상한선을 인상하여 상대적으로

117) 지방계약법 제5조(국제입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위) ①국제입찰에 의한 지방자치단체 계약은 지방자치단체가 체결하는 공사·물품·용역의 계약 중에서 대한민국이 당사자인 정부조달에 관한 조약·협약·협정 등이나 그 밖의 국제규범(이하 “정부조달협정등”이라 한다)에 따라 행정안전부장관이 그 적용 대상인 지방자치단체, 대상 금액, 공사·물품·용역의 범위를 정하여 고시한다. (이하생략)

118) 국제입찰에 의하는 지방자치단체 공사 및 물품·용역의 범위에 관한 고시(행정안전부고시 제 2018-86호) (생략) 2. 대상금액: 공사235억원, 물품·용역 3.1억원이상

자유 경쟁의 범위를 축소하고 특정한 지방 중소기업이 이익을 받을 수 있게 한다면 그러한 국가의 조치가 어떠한 조건에서 합리성을 가질 수 있는지에 대하여 살펴보기로 한다.

어떠한 조치가 경쟁 제한적이라고 부를 수 있는지의 여부는 법률상 사실상 상황에 따라 구체적으로 결정하여야 하는 문제이다. 그런데 경쟁제한이 문제되는 국가의 조치 또는 보조는 적극적인 호혜조치와 더불어 소극적인 간섭 내지 법 정책적 지원행위를 포함 한다. 기본적으로는 국가의 현금지급, 세금 또는 수수료 면제, 저리 융자, 각종 인센티브 지급 등 직접적인 금전 지급부터 공적 의무의 면제 감세나 책임경감과 같은 이익의 제공을 포함한다.

특정한 지역 국가의 특정 지역 산업 또는 연령 등의 기준에 합당한 사업자에게 유리한 조치를 하는 경우가 경쟁 제한적으로 볼 여지가 많다. EU에서 특정 국가가 자원의 특정한 영역의 할당을 통한 특정 기업 또는 특정 부문의 생산을 유리하게 하는 행위로 인하여 경쟁을 제한하는 행위인 국가보조(State Aid)를 금지하고 있는 것은 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 그런데 일반적인 지방기업의 육성과 같은 것은 그것 보다는 덜 경쟁제한적일 수 있으며, 다른 고려요소의 판단도 필요하다.

II. 경쟁제한의 의미와 평가기준

1. 경쟁제한의 의미

일반적으로 경쟁법에서는 경쟁이 무엇인가의 의미를 정의하기 보다는 경쟁을 제한하는 행위가 무엇인지에 관하여 정의하고 있다. 그것은 경쟁이라는 사전적인 의미에 비하여 법적으로 보호하고자 하는 경쟁의 개념이 시장참여자들에 의한 관계 내지 과정이기 때문에 경쟁 자체를 무한히 변모 발전하도록 놓아두고 소극적으로 경쟁을 제한하는 현상들만 찾아내어 이를 배제함으로써 경쟁의 발전적 잠재력을 유지 또는 보호하고자 한다.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’이라 한다) 제1조는 국가의 경쟁 정책이 시장 지배적 지위의 남용방지 기업결합의 제한 부당한 공동행위의 제한 등을 통하여 시장경쟁이 제대로 기능을 하기 위한 전제조건으로서의 가격과 경쟁의 기능을 유지하고 촉진하려고 하는 것을 목적으로 하고 있다. 여기에서 공정하고 자유로운 경쟁을 위해서는 시장의 개방(open market)이 전제되어야 한다. 시장의 개방이란 경쟁에 참여하는 의사와 능력을 갖춘 모든 사업자들이 자신의 의사에 따라 경제활동을 할 수 있도록 하는 것이며, 이를 위해서는 인가 내지 허가와 같은 법적인 제한과 대규모 시설투자 등의 사실적 제한뿐만 아니라 경쟁제한적인 상태에서 오는 경제적 제한인 진입장벽을 완화 또는 제거시켜주어야 하는 정책이 필요(entry barrier)하다. 제한입찰이라는 것은 이러한 시장에서의 진입장벽을 어느 정도 설정하는 것이므

로 그 현상만으로 파악할 때에는 다소간 경쟁 제한적 요소를 갖는다고 보인다.

자유로운(free competition) 경쟁을 위해서는 시장에서 경쟁을 제한하는 독과점 공동행위 시장지배력 남용행위 등과 같은 사업자들의 경쟁제한 행위가 없어야 하며 경쟁 제한사항을 내용으로 하는 법령 기타 처분이 없어야 한다. 그리고 공정한 경쟁(fair competition)을 실현하기 위해서는 사업자들 간의 경쟁이 그들의 가격과 품질을 중심으로 한 장점의 경쟁(competition on the merits)을 통하여 이루어져야 할 것이다. 사업자들은 양질 염가의 상품이나 서비스를 제공함으로써 더욱 많은 고객을 확보하기 위하여 경쟁하여야 하고, 강제 위계 등의 불공정한 수단이나 방법으로 경쟁하여서는 안 된다는 것을 의미한다.

국민경제에서 차지하는 지방자치단체의 역할이 커지고 자치입법의 가능성이 확대됨에 따라 자유롭고 공정한 경쟁을 제한하는 경쟁 제한적 규제사례도 조금씩 늘어나고 있다. 특히 지방자치단체가 사경제의 주체로 작용하는 경우 그로부터의 경쟁 제한적 행위에 대한 평가가 필요하다. 국가나 지방자치단체가 일정한 경제주체의 하나로서 타인과의 거래행위를 하는 경우에는 그 범위 내에서 공정거래법 상 사업자성이 인정될 수 있다. 예컨대 전동차 제작 납품 구매계약의 주체로서 서울특별시¹¹⁹⁾ 그리고 제공하는 공공서비스가 유상인 경우의 지방자치단체가 전액 출자하여 설립한 지방공기업¹²⁰⁾, 시립병원 등과 같은 영조물 등의 사업자성을 인정한 사례가 있다.

2. 경쟁제한의 평가 기준

가. 구조-행위-성과 기준

경쟁제한은 주로 가격, 공급량, 거래조건, 시장진입 등과 같은 시장요소들과 관련되어 매우 다양한 모습으로 나타난다. 여기에서 보호하고자 하는 경쟁은 현실적으로는 완전경쟁에는 미치지 못하지만 경쟁의 장점을 제공해 줄 수 있는 유효경쟁으로 이해되고 있다. 일반적으로 시장구조는 기업의 행위에 영향을 미치고 기업의 행위는 그 산업 나아가 경제 전체의 후생과 효율성에 영향을 미치기 때문에 유효경쟁의 관점에서 경쟁제한성을 판단하는 여부를 평가하는 기준으로 구조(Structure)-행위(Conduct)-성과(Performance) 기준을 들고 있다.

첫째, 구조 기준 시장에서 활동하고 있는 기업의 수와 규모 다른 기업들이 시장에 진입하기 위한 조건 등을 기준으로 하여 시장의 기업의 수가 많을수록 기업의 신규진입이 용이할수록 유효경쟁에 가깝다고 할 수 있다. 시장에서의 기업의 수가 의미가 있는 것은 시장이 확정된 후여야 하며, 시장진입의 용이성 판단도 쉽지 않으므로 구조 기준에 의해서만 유효경쟁 여부를

119) 대법원 1990. 11. 23. 선고 90 다카3659 판결.

120) 공정거래위원회 2009. 12. 17. 의결 제2009-278호(경기도시공사의 거래상지위남용행위에 대한 건).

판단하는 것은 한계가 있다. 따라서 경쟁제한성을 판단하기 위해서는 구조 기준 외에도 행위 및 성과기준을 종합적으로 고려하여야 할 것이다.

둘째, 행위 기준은 시장 참여자들이 가격에 의한 경쟁을 하는 것이 아니라 담합 내지 경쟁 사업자의 배제 등 사업자들의 행태를 통하여 장점에 의한 경쟁을 하고 있지 않은가의 여부를 기준으로 하는 것이다. 이 경우에 경쟁상태의 왜곡을 가져오는 행위와 활발한 경쟁을 통하여 경쟁자를 배제하려는 정상적 경쟁 행위를 구별하여 행태적 기준에 의한 경쟁상태의 회복 여부를 판단하는 것이 중요하다.

셋째, 성과 내지 결과 기준 실제 시장에서 이루어지는 성과를 통하여 기업들의 이윤이 일상적인 투자보수를 지속적으로 상회하거나 다수 기업의 규모가 적정한 수준을 넘어서거나 장기적인 설비투자의 과다 현상이 이루어지고 있거나 판매비용이 현저하게 과다하거나 비용절감이 가능한 기술혁신을 사업자들이 반영하지 않는다면 유효한 경쟁 상태로 볼 수 없다는 기준이다. 이러한 성과 기준은 경쟁제한 효과를 명확하게 판단할 수 있는 장점은 있지만 실무적으로 입증되기가 매우 어렵고 특히 어느 정도가 과다한지 등의 판단이 모호하기 때문에 다른 기준(시장의 구조 내지 행태)과 병행하여 판단하게 된다.

나. OECD의 경쟁영향 평가 기준

경제적 규제 내지 법령에 대하여 또는 정부의 어떠한 정책이 경쟁제한의 효과를 가지는지의 여부를 평가하고 그러한 규제 법령 내지 정책이 경쟁을 부당하게 저해하지 않도록 조치하기 위하여 OECD에서 제정한 규제에 대한 경쟁영향 평가를 위하여 작성한 Toolkit(2011)(이하 'OECD 툴킷'이라 한다)의 분류를 또 하나의 기준으로 생각해 볼 수 있다. 이에 따르면 경쟁영향 평가를 위하여 가지는 기준을 제시하고 있다.

첫째, 공급자의 수 또는 범위 제한

- ① 한 공급자에게 재화 또는 용역 제공의 독점적 권리를 부여함
- ② 영업의 요건으로 면허 허가 또는 인가절차를 설정함
- ③ 일부 공급자의 재화 또는 용역 제공 능력을 제한함
- ④ 공급자의 시장 진입 또는 철수 비용을 크게 증가시킴
- ⑤ 기업의 재화 또는 용역공급 능력, 자본투자 능력, 노동공급능력에 지리적 장벽을 형성함

둘째, 공급자의 경쟁능력 제한

- ① 재화 또는 용역의 가격을 통제하거나 상당한 영향을 미침

- ② 공급자의 재화 또는 용역을 광고 또는 마케팅할 수 있는 자유를 제한
- ③ 다른 공급자에 비해 일부 공급자에게 더 유리하게 상품 품질 기준을 설정하거나 해당 상품에 대해 충분한 정보를 가진 다수의 소비자들이 합리적으로 선택할만한 수준 이상으로 품질기준을 설정
- ④ 다른 공급자에 비해 일부 공급자의 생산비용을 크게 증가시킴(특히 시장 신규 진입자와 기존 시장 참여자를 차별적으로 대우하는 것)

셋째, 공급자가 적극적으로 경쟁할 유인 감소

- ① 자율 규제 또는 공동 규제체계 형성
- ② 공급자에게 생산량 가격 판매 또는 비용관련 정보를 공개하라고 요구 또는 장려
- ③ 특정 산업의 활동 또는 공급자 단체의 활동을 일반 경쟁법 적용에서 배제

넷째, 소비자에게 제공되는 정보나 선택권을 제한

- ① 소비자가 누구에게 구매할 것인지를 결정할 수 있는 능력을 제한
- ② 소비자가 재화 또는 용역의 공급자를 변경하는 데 필요한 직, 간접적인 비용을 증가시킴으로써 공급자에 대한 소비자의 이동성을 감소시킴
- ③ 효과적인 구매를 위하여 소비자에게 요구되는 정보를 근본적으로 변화시킴

3. 지역제한입찰과 경쟁제한성

제한경쟁 입찰은 위에서 본 기준에 따르면 다음과 같은 측면에서 경쟁제한적인 속성을 갖고 있다. 우선 구조적으로 볼 때 지역제한 입찰은 진입에 관한 규제 중 하나의 유형이며 공급자의 수를 제한하는 규제이다. 자유로운 경쟁을 저해할 수 있는 진입 규제의 유형으로는 기존사업자의 부당한 우대 특정 시장에 특정 기업의 진입제한 재화, 용역, 자본, 노동의 지역 간 자유로운 이동제한 등이 있다. 특히 조달 사업의 경우 입찰 대상을 제한하는 것은 일부 사업자의 특정 분야에의 진입 제한을 목적으로 하기 때문에 경쟁제한의 우려가 있다.

또한 제한경쟁 입찰은 기업의 재화 또는 용역공급 능력, 자본투자 능력, 노동공급능력에 지리적 장벽을 형성할 수 있고, 사업자간의 공동행위의 가능성을 높일 우려가 있다. 공동행위는 사업자가 독자적으로 결정하여야 할 가격 산출량 등을 여러 사업자가 함께 결정함으로써 원천적으로 경쟁이 배제되고 사실상의 독점의 효과가 발생한다. 그 결과 가격이 올라가 자원배분의 효율성을 저해하고 기술혁신의 유인을 감소시켜 동태적 효율성도 저해할 수 있다. 아울러 지역

제한 입찰의 경우에는 지역의 특정한 사업자에게 사업이 물리면서 오히려 시장점유율이 높아질 가능성이 크다. 또한 지역제한 입찰은 그 자체로서 차별취급에 해당할 우려도 있다. 공정거래법 제23조는 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위를 차별적 취급이라고 하여 불공정 거래행위의 한 유형으로 규정하고 그러한 행위를 금지하고 있다. 시장에서 거래상 상대적으로 우월한 지위에 있는 사업자가 차별하여 취급함으로써 경쟁자나 차별을 받는 상대방 등의 경쟁기능에 중대한 영향을 미칠 경우에는 경쟁질서의 유지차원에서 이를 규제할 필요가 있기 때문이다. 입찰에 있어서도 특정한 지역의 사업자를 우대하는 정책 또는 동일한 지역제한 입찰에 있어서 특정한 영역에 있는 사업자를 부당하게 차별하는 행위는 거래 지역 또는 거래상대방에 따라 현저하게 불리 또는 유리한 가격으로 거래하는 행위로 보아 차별취급으로 인정될 가능성이 있다. ‘거래지역’이란 행위자가 사업 활동을 행하고 있거나 행하려고 하는 지리적 구역으로서 단순히 행정구역을 의미하는 것은 아니며, 행위자가 경쟁관계에 있어서 차지하는 세력을 기준으로 하는 지리적 단위라고 할 수 있다. 그리고 특정한 분야에 종사한다는 이유로 조건을 차별하여 부여하는 것은 역시 차별취급에 해당할 여지가 있다. ‘유리하거나 불리한’이라 함은 차별을 설정할 수 있는 사업자들 사이에서 객관적으로 한 쪽을 다른 쪽에 비해 유리하거나 불리한 상태에 두는 것을 의미한다. 그리고 이러한 가격차별이 부당한지 여부는 가격차별이 경쟁사업자나 거래상대방이 사업 활동 및 시장에 미치는 경쟁제한의 정도 가결차별에 이른 경영정책상의 필요성 가격차별의 경위 등 여러 가지 사정을 종합적으로 고려하여 그와 같은 가격차별로 인하여 공정한 거래가 저해될 우려가 있는지 여부에 따라 판단하여야 할 것이다. 결론적으로 지역제한 입찰의 경우에는 구조-행태-성과 패러다임에 의해서든 OECD 툃킷의 공급자의 범위 제한이나 공급자의 경쟁능력 제한 등에서 문제가 되든 어느 정도의 경쟁제한성을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 국가가 지방 기업을 대상으로 제한입찰 제도를 실시하는 이유는 경쟁제한성을 상쇄하는 특별한 정당화하는 사유가 존재하기 때문일 것이다.

4. 지역제한입찰의 정당화 사유

경쟁을 촉진시켜 자원배분의 효율성을 달성하고자 하면 오히려 경쟁력이 있는 기업은 더욱 번창하고 그렇지 못한 기업은 기회를 잡지 못하여 산업간 또는 지역간의 불균형이 심화될 우려가 있다. 따라서 산업간, 지역간, 기업간의 불균형이 발생하지 않는 국민경제의 균형있는 발전을 위해서는 대기업과 중소기업의 불균형을 시정하고 차별적 취급을 금지하거나 집중되어 있는 경제력을 분산시키는 조치가 강구될 필요도 있다.

국민경제의 균형있는 발전과 관련하여 지역제한 입찰은 지역경제의 육성이라는 목적을 달성

하는 데에 이바지하고 있다. 지역경제의 원래적 의미는 국가 경제 내지 중앙경제에 대비되는 개념이나 현실적으로는 수도권 경제와 대비되는 개념으로서의 지방경제의 성격을 갖고 있다. 특히 우리나라에서는 국가 주도의 산업화전략으로 인하여 국가 경제단위의 수평적 규제산업분야에서 자유시장 경제가 발전한 반면 중앙과 지방의 경제라는 수직적 차원의 경쟁논리 확산은 매우 더딘 편이다. 그렇기 때문에 수도권에 집중한 경제 구조를 지방으로 분산시키는 것이 우리나라에서는 무엇보다 중요한 과제로 대두되었다. 그리고 그러한 과제를 수행하기 위하여 지방 기업에게 유리하게 적용되는 규제를 적용하는 것은 또 다른 차원에서의 공정한 경쟁의 틀을 만들어 줄 수 있고, 지역제한 입찰제를 통하여 지방 업체뿐만 아니라 지역 경제에 미칠 수 있는 파급효과가 매우 크기 때문에 지방 경제의 활성화의 관점에서 보면 지역제한 입찰제의 정당화 사유가 존재한다.¹²¹⁾ 또 하나의 정당화 사유로 창의적인 기업활동의 조장을 들 수 있다. 창의적인 기업활동은 대기업의 이윤추구 과정에서 자유롭고 공정한 경쟁이 보장된다면 그러한 경쟁에서 살아남기 위한 사업자들의 필수조건이다. 이는 기업의 기술 연구개발(R&D) 및 혁신과 유사한 의미로 볼 수 있다. 사업자들은 생산효율을 높이기 위하여 기술혁신에 힘쓸 것이고, 기술혁신을 통하여 경제활동의 규모가 확대되고 고용이 증가하며 비용을 절감할 수 있을 것이다. 특히 상품의 다양화로 인한 일반 소비자들의 선택권을 높여 경제성과의 이득을 소비자에게 환원하며 이를 통하여 민주적 경제질서를 형성하는데 도움을 줄 수 있다. 지역제한 입찰은 지방 중소기업의 창의적인 기업활동을 조장할 수 있다. 따라서 지역 제한경쟁 입찰은 지역 중소기업이 처해있는 불리한 경쟁여건을 보완하여 공정하고 자유로운 경쟁을 유지할 수 있는 수준을 유지해 주고 지역 경제의 발전이나 중소기업의 보호를 도모할 수 있다는 데에서 정당성을 찾을 수 있다.

제3절 국제협약에 따른 지역건설시장 변화

I. 의의

현재 우리나라에서는 지역건설업체를 보호하기 위한 규제를 시행하고 있다. 이는 공공공사 발주 시 입찰과정에서 지역업체에 혜택을 주는 것으로, 지역의무공동도제도, 입찰제한 제도 등이 대표적인 규제이다. 공사입찰 시 반드시 지역의 건설업체와 함께 시공해야 하는 것이 지역의무공동도제이고, 지역업체만 공사입찰에 참여시키는 것이 지역제한 입찰제도이다.

건설산업은 고용 및 타 산업에 대한 생산유발 효과가 상대적으로 크기 때문에 건설투자의

121) 김명수/윤영선, “지방산업 보호정책의 경제적 효과 분석”, 경제학연구 제50집 제1호, p.144.

지역 간 배분과 해당지역 건설업체의 참여는 지역경제 활성화의 관건이 된다. 지역건설 산업과 지역경제는 상호 영향을 주고받는 일종의 순환계를 형성하고 있다. 건설투자와 지역경제 그리고 건설산업 간의 관계는 서로 연되어 있기 때문에, 지역 내 건설투자의 규모와 해당지역 건설업체의 참여도에 따라 지역경제에 대한 효과는 다양하게 나타난다. 지역경제의 활동 흐름은 지역경제 ⇔ 지방재정 ⇔ 지방건설의 3자 관계로 형성되어 있다. 지역건설 산업은 지역경제에서 발생하는 민간부문의 건설수요와 지방재정에서 발생하는 공공부문의 건설수요를 통하여 산업 활동을 하게 된다. 반면에 지역건설 산업은 건축물 및 SOC 건설 등과 같은 지역경제 활동기반을 제공하며, 건설활동 과정을 통하여 직·간접적으로 파생되는 각종 조세 부담을 통하여 지역재정에 기여하게 된다. 이 같은 삼각관계는 상호 영향을 주고받는 관계이다. 따라서 전반적인 지역경제가 활기를 띠면 선(善) 순환의 흐름을 보이지만, 그러지 못할 경우에는 악(惡) 순환의 연결고리로 이어지게 된다.

따라서 우리 정부에서는 지역건설업을 위한 제도를 통해 지역건설업을 보호하고 지역경제 활성화를 위해 노력해 왔다. 무엇보다 지역건설 산업이 지역경제에 미치는 기여도는 해당지역 건설업체의 건설시장 진출입에 의한 수주확보를 통해 결정되기 때문에 경제정책 및 건설산업 정책 차원에서 제도적 장치가 중요하다. 현재 지역건설업체들의 지역건설시장 참여를 보장해주는 지역제한입찰제도나 지역건설업체와의 의무공동도제도 등이 시행되고 있다.

최근 진행되어 온 국제약인 WTO GPA(Government Procurement Agreement; 정부조달협정), FTA 등은 지역건설업을 위한 규제에 직접적인 영향을 미치게 된다. 개방 대상공사의 기준이 되는, 즉 국제입찰대상이 되는 금액기준은 양허하한선이라고 통칭한다. 대부분의 국가에서 중앙정부 발주공사, 지방자치단체, 공기업의 양허하한선이 500만 SDR로 설정되어 있다. 하지만 우리나라의 정부조달 건설공사에 대한 양허하한선은 중앙정부 발주공사 500만 SDR, 지방자치단체와 공기업의 경우 1,500만 SDR이다.

이렇게 주요국에 비해 큰 차이가 나는 양허하한선 규모는 항상 국제간 통상협상에서 정부조달 부문의 주요 이슈가 되어 왔다. 2006년의 WTO의 GPA 개정상, 한·미 FTA 상, 한·EU FTA 상 과정에서도 우리나라의 지방자치단체 및 정부투자기관 발주공사의 양허하한선을 낮춰달라는 강한 요구가 있었다. 협상 대상국의 정부조달시장의 여건 및 우리 정부의 중소기업에 대한 보호제도의 필요성을 위한 노력 등으로 지금까지는 양허하한선에 대한 포괄적 예외조항의 설치를 통해 가까스로 종로 유지시켰다. 하지만 향후 많은 국가와의 FTA 등에서 지자체 및 공기업의 양허하한선을 낮추어 달라는 요구가 정부조달부문의 주요 이슈가 될 것이다.

건설서비스 양허하한선의 인하는 지역건설업체를 위한 ‘지역제한입찰제도’ ‘지역의무 공동도제도’ 등의 운용에 영향을 미친다. 이로 인해 지역건설업체의 수주활동에 직접적인 변화가 초래될 것이다. 하지만 이러한 양허하한선을 낮출 경우 지역건설 시장에 어떤 영향을 미치는지에

한 연구는 미미한 실정이다. 이 문제에 대한 관심이 없었기도 하지만 관련 통계나 자료가 부족하기 때문이다.

본 연구에서는 지역건설업체 보호를 위한 건설규제를 살펴본 뒤, 국제협약으로 인한 양허하한선 변화를 전제하여 지역건설시장의 변화를 지역별로 분석해 보고자 한다. GPA는 물품, 건설서비스, 용역을 포함하지만, 본 연구에서는 건설서비스에 국한하고자 한다. 설계, 시공, 감리, 유지·보수 등 건설 산업의 여러 부문에서, 시장개방 확대와 지역별 건설시장변화를 시공 부문을 대상으로 분석하고자 한다. 구체적으로는 각 지역의 건설시장 변화에 초점을 맞추어 비교하고, 공동 및 단독도급으로 나누어 분석하고자 한다. 양허하한선 인하는 지자체 및 공기업의 발주 공사에 변화를 주고, 이는 지역의무 공동도제도와 관련된 수주활동에 직접적인 영향을 주기 때문이다. 무엇보다 지역건설시장은 결국 서울 소재 건설업체와 그 외 지방 건설업체의 수주시장 점유가 중요하므로, 이에 한 변화에 주목하였다.

II. 지역건설업을 위한 규제

1. 지역건설업의 역할

먼저, 지역건설 산업은 지역경기를 부양하는 역할을 수행한다. 건설활동은 직·간접적으로 지역생산에 영향을 미치고 고용 흡수력이 크기 때문이다. 건설 산업을 매개로 한 건설투자는 다른 산업 활동보다 높은 수의 지역 내 산업생산을 유발하고 고용을 창출함으로써 지역경제를 안정으로 유지하고 향상시킨다고 한다. 다만 건설 산업의 이러한 효과는 대부분 단기간에 나타난다는 특징이 있다.

지역경제에 대한 지역건설 산업의 역할은 전국 차원의 건설 산업 역할과 비슷하다. 다만 생산 유발 효과를 고려할 경우 지역경제의 다른 산업구조가 취약할 경우에는 효과가 외부 지역으로 유출되기 때문에 지역 내에 미치는 효과가 줄어들 가능성이 있다. 그렇다하더라도 고용유발 효과를 고려할 경우에는 건설 산업은 일부 고급 기술인력을 제외하고는 대부분 지역 내 노동력을 고용하기 때문에 지역경제에서 고용창출 효과가 크다. 지역건설산업은 지역 내 SOC 등 기반시설을 공하고 확충하는 역할을 수행한다. 이것은 건설 산업의 근본적인 역할 하나로서 중·장기적 효과로 나타난다. 지역 건설 산업은 지역 내 도로, 철도, 상·하수도, 발전소 등 지역경제 성장에 필요한 기반을 제공하는 역할을 한다. 또한, 주택, 사무실, 상가, 공업용 건물 등 직인 지역주민의 생활과 경제활동 필요 시설물을 제공한다. 지역건설 산업의 기반시설 공급 역할은 개발사업과 같이 건설업체가 직접 수행하는 경우도 있지만, 대부분 공공 또는 민간부문에서 발생하는 개발투자 수요를 수주하면서 이루어진다. 다시 말하면 건설산업은 다른 투자사업의 매개체 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 이것은 공공 또는 민간 발주자의 투자수요가 위축될 경우 건설산업의 지역 내 SOC 등 기반시설물을 구축하는 역할은 제대로 수행될 수 없다는

것을 의미한다.

마지막으로, 지역건설 산업은 다른 지역 또는 해외로부터 공사를 수주 받아 시공함으로써 건설회사가 위치한 지역 내에 새로운 이익 또는 부가가치를 창출하는 수출산업 또는 지역 경제 기반산업으로서의 역할을 수행한다. 수출산업 또는 지역경제기반산업은 궁극적으로 지역경제가 성장할 수 있는 원천이 되는 것으로, 지금까지 지방에서는 주로 특화된 지역산업, 예컨대 제조업이 이러한 역할을 담당하여 왔다. 지방의 건설산업은 대부분 해당지역 내에서 수주와 시공을 하는 지역 밀착형 산업으로서의 특징을 갖고 있기 때문에 지역경제기반산업으로서의 역할은 미흡하다. 다만 대도시지역의 건설산업은 기반산업으로서의 역할을 수행할 때가 많다.

2. 지역건설업을 위한 규제

우리나라에서는 중앙정부, 지자체, 공기업 등이 발주하는 공공공사에 대해 지역건설업체를 보호·육성하기 위한 아래의 제도가 시행되고 있다.

가. 지역제한 입찰제도

우리 정부는 지방 중소 건설업체의 보호·육성 및 지역경제 활성화를 위해 1980년 12월에 지역제한 입찰제도를 도입하였다. 지역건설업체에게는 수주 기회 확보에 가장 중요한 제도라 할 수 있다. 추정가격이 일정액 미만인 공공공사에 하여 공사장이 있는 시·도에 주된 영업소를 둔 업체에게만 입찰 참가자격을 주는 제도이다.

지역제한이 도입된 초기에는 1억 원 이하의 종합공사에 대해 적용하였으나, 국가계약법 시행령의 개정을 통해 상한액이 여러 차례에 걸쳐 상향 조정되었다. 현재 중앙정부 발주 공사의 경우 78억 원 미만, 지방자치체 및 공기업의 경우 100억 원 미만으로 규정하고 있다.

나. 지역의무공동도급제도

지역의무공동도급제도는 1994년 지역 경제 활성화 및 건설업의 균형 발전을 위하여 도입되었다. 지역공동의무도급이 적용되는 국내입찰 대상공사의 경우 공사현장을 관할하는 특별 시·역시·도에 주된 영업소가 있는 자 가운데 1인 이상을 공동수체 구성원으로 참여시켜야 한다. 본 제도의 도입 취지는 대규모 공사 수행 기회가 부족한 지역건설업체의 경쟁력을 강화시키기 함이었다. 일정규모 이하 공사에서는 반드시 지역업체를 공동도급자로 참여시켜, 지역업체에 수주기회를 부여함은 물론 파트너인 대규모 건설업체와 함께 시공을 하면서 기술 등을 배우도록 하려는 의도다. 하지만, 대규모 지역건설공사에서 지역건설업체가 수주 물량을 확보하는 수단으로만 활용되고 있다는 비난도 있다.

지역의무공동도급제도는 도입 당시(1994년) WTO협정에 따른 공공 건설공사 개방 이전인

1996년 말까지 한시적으로 운영할 예정이었으나, 지역건설업체의 요구로 현재까지 계속 유지 시행되어 오고 있다. 현재 적용 대상 공사는 중앙정부 발주 공사의 경우 500만 SDR(78억 원) 미만, 지방자치단체 및 공기업의 경우 1,500만 SDR 미만으로 규정되어 있었으나 현재는 금액 제한 없이 모든 공사에 적용되고 있다.

<표 3-4> 지역의무 공동도급 제도의 국가계약·지방계약 제도 비교

지방계약 제도	국가계약 제도
<p>지방계약법 시행령 제88조(공동계약) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 법 제29조제1항에 따른 공동계약을 체결하려는 경우에는 공동수급체의 구성원으로 하여금 공동으로 이행하게 하거나 분담하여 이행하게 할 수 있다. 이 경우 공동도급의 유형, 공동수급체 구성원 상호간의 시공상 책임한계 등 공동계약에 필요한 세부사항은 행정안전부장관이 정한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 입찰에 의하여 계약을 체결하려는 경우에는 계약의 목적과 성질상 공동계약으로 하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능하면 공동계약으로 할 수 있다.</p> <p>③ 공동수급체의 구성원은 공동으로 계약을 이행하는 데 필요한 면허·허가·신고·등록 등의 자격요건을 모두 갖추어야 한다. 다만, 분담하여 이행하는 경우에는 분담부분을 이행하는 데 필요한 면허·허가·신고·등록 등의 자격요건을 갖추어야 한다.</p> <p>④ 공동수급체의 구성원은 동일한 입찰에 대하여 공동수급체를 중복으로 구성하여 참가해서는 아니 된다.</p> <p>⑤ 법 제29조제2항 본문에 따른 공동계약의 경우 공동수급체의 구성원 중 해당 지역의 업체와 그의 지역의 업체 간에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조 및 제14조의2에 따른 상호출자제한기업집단과 그 계열회사 관계가 아니어야 한다.</p> <p>⑥ 행정안전부장관은 지역경제 활성화 등을 위하여 필요하면 법 제29조제2항 본문에 따른 공동계약에 의하는 경우 해당 지역 업체가 참여하는 비율을 정할 수 있다.</p> <p>⑦ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 지식기반사업 중 여러 분야의 전문성이 필요한 복합사업에 입찰참가자가 공동으로 참가하려는 경우에는 특별한 사유가 없으면 이를 허용하여야 한다.</p>	<p>국가계약법 시행령 제72조(공동계약) ① 법 제25조의 규정에 의한 공동계약의 체결방법 기타 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.</p> <p>② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 할 경우에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다.</p> <p>③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제2항에 따른 공동계약을 체결할 때 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 사업인 경우에는 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도에 법인등기부상 본점소재지가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다. 다만, 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 추정가격이 고시금액 미만이고 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정되는 사업 2. 저탄소·녹색성장의 효과적인 추진, 국토의 지속가능한 발전, 지역경제 활성화 등을 위하여 특별히 필요하다고 인정하여 기획재정부장관이 고시하는 사업. 다만, 외국건설업자(「건설산업기본법」 제9조에 따라 건설업의 등록을 한 외국인 또는 외국법인을 말한다)가 계약상대자에 포함된 경우는 제외한다.</p> <p>④ 제3항의 규정에 의한 공동계약의 경우 공동수급체의 구성원중 당해 지역의 업체와 그의 지역의 업체간에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사가 아니어야 한다.</p>

III. WTO 정부조달협정(GPA) 미국, EU 양허 내용 검토

1. 미국 GPA 양허

가. 양허체계

개정 GPA 양허에서는 전체 7개의 부속서로 나누어, 부속서 1(연방정부기관), 부속서 2(주정부기관), 부속서 3(기타 공공기관), 부속서 4(물품개방목록), 부속서 5(용역개방목록), 부속서 6(건설용역개방목록), 부속서 7(일반주석)로 구성하고 있다.

<표 3-5> 미국의 GPA 양허하한선(시장개방기준)

(단위 : 만SDR)

구 분	중앙정부			지방정부			정부투자기관		
	물품	서비스	건설	물품	서비스	건설	물품	서비스	건설
한 국	13	13	500	20	20	1,500	45	-	1,500
미 국	13	13	500	35.5	35.5	500	25만\$/40	25만\$/40	500

나. 연방정부 양허 내용 개관

미국은 연방정부기관 연번으로는 1번 역사유적자문위원회에서 85번까지 85개 연방정부기관을 정부조달협정상 양허하고 있다. 다만, 농무부, 상무부, 국방부, 에너지부, 국토안보부, 운수부, 조달청, 미국 국제개발처 등은 일정한 요건 하에 협정 적용을 배제하는 예외를 인정받고 있다.

다. 주정부 및 기타 공공기관 양허 내용 개관

미국은 애리조나주부터 와이오밍주까지 총 37개 주정부기관을 정부조달협정상 양허하고 있다. 다만, 부속서에 포함된 주 기관들도 소수민족, 상이군인 또는 여성이 소유한 기업 또는 빈곤지역의 개발을 촉진하는 프로그램과 관련된 제약이나 특혜에 적용될 수 있으며, 인쇄용역(printing services)에 관한 조달은 협정 적용이 배제된다.

라. 양허 품목 내용 개관

미국은 용역, 건설용역 양허와 관련해 네거티브리스트(제외항목목록) 방식을 적용하고 있다. 원칙적으로 포괄적인 개방을 요구하는 물품의 조달과는 달리 용역에 대해서는 각 가입국들이 정부조달협정의 적용 대상이 될 용역품목(일반용역과 건설용역)을 부록에 표시하도록 규정하고

있다. 따라서 가입국은 포지티브리스트(양허항목목록)거나 네거티브리스트(제외항목목록) 방식을 사용하고 있다.¹²²⁾

마. 양허 일반 예외 개관

미국은 양허상 중소기업 또는 소수인종이 운영하는 기업을 위한 중소기업 할당(Set-aside)에는 적용되지 않는 예외를 인정받고 있음. 중소기업 할당(Set-aside)은 예를 들어 물품 또는 용역에 제공하는 독점판매권 또는 우선협상권과 같은 특혜 형태를 포함할 수 있다.

또한, 미국은 다른 GPA 회원국과 마찬가지로, 상호주의 차원에서 특정 기관 또는 분야를 개방하지 않은 회원국에 대해서는 자국의 상응하는 기관 또는 분야도 개방하지 않거나 다른 양허하한선을 적용하는 예외를 설정하고 있다.

2. EU GPA 양허

가. 양허체계

2013년 크로아티아가 28번째 EU회원국이 되면서 개정 GPA에도 크로아티아의 양허내용이 추가되었다. 기존 GPA 양허에서는 부속서 1(중앙정부기관), 부속서 2(지방정부기관), 부속서 3(기타 공공기관), 부속서 4(용역개방목록), 부속서 5(건설용역개방목록), 일반주석(General Notes)으로 구성되어 있었다.

개정 GPA 양허에서는 전체 7개의 부속서로 나누어, 부속서 1(중앙정부기관), 부속서 2(지방정부기관), 부속서 3(기타 공공기관), 부속서 4(물품개방목록), 부속서 5(용역개방목록), 부속서 6(건설용역개방목록), 부속서 7(일반주석)로 구성하고 있다.

<표 3-6> EU의 GPA 양허하한선(시장개방기준)

(단위 : 만SDR)

구 분	중앙정부			지방정부			정부투자기관		
	물품	서비스	건설	물품	서비스	건설	물품	서비스	건설
한 국	13	13	500	20	20	1,500	45	-	1,500
E U	13	13	500	20	20	500	40	40	500

122) 한국은 용역과 건설용역 양허품목을 양허항목목록 방식을 통해 양허하고 있다.

나. 중앙정부 양허 내용 개관

EU의 중앙정부기관 조달시장개방은 다른 GPA 회원국과 유사한 수준이나, 구체적으로는 개별 EU 회원국의 규모나 정부조직 현황에 따라 상당히 다양한 양상을 지닌다.

EU 중앙정부 양허와 관련해 특징적인 것은 상호주의에 의한 개별 양허배제를 시행하고 있는 점이다. 부속서 1의 주석은 항공관제장비 조달과 관련해, 미국의 공급업체 및 서비스 공급업체와의 항공관제장비 조달을 포함해, 각각의 EU 이외 GPA 회원국이 시행하는 비양허 항목에 대해 상호주의에 입각해 시장 개방을 허용하지 않고 있다. 또한 일본, 한국, 미국 등의 중소기업 보호 양허와 관련해, 유럽연합(EU)은 상호주의적 시장 접근 제한을 주석에 규정하고 있다.

다. 지방정부 및 기타 공공기관 양허 내용 개관

우리나라와 관련해 EU의 지방정부 및 기타 공공기관 건설용역 양허의 특징적인 내용은 EU 양허하한선보다 높은 양허하한선을 운영하는 일본과 한국에게는 상대국의 양허하한선에 대응하여 시장을 개방하고 있는 점이다. 지방정부 발주 건설용역의 경우 미국, 캐나다, EU, 홍콩, 스위스 등 다수의 가입국은 500만 SDR의 양허하한선을 적용하고 있음에 비해 우리나라와 일본은 이들 국가보다 3배 정도 높은 1,500만 SDR의 양허하한선을 적용하고 있다.

라. 양허 품목 내용 개관

EU 또한 미국과 마찬가지로 용역, 건설용역 양허와 관련해 네거티브리스트(제외항목목록) 방식을 적용하고 있다. 원칙적으로 포괄적인 개방을 요구하는 물품의 조달과는 달리 용역에 대해서는 각 가입국들이 정부조달협정의 적용 대상이 될 용역품목(일반용역과 건설용역)을 부록에 표시하도록 규정하고 있다. 따라서 가입국은 포지티브리스트(양허항목목록)이나 네거티브리스트(제외항목목록) 방식을 사용하고 있다.

EU는 농업지원제도 및 급식지원제도(예: 긴급구호를 포함한 식량원조)를 증진하기 위해 만들어진 농산물의 공공조달과 방송사에 의한 프로그램의 구매, 개발, 제작 또는 공동제작을 위한 공공조달 및 방송시간 계약에 관한 공공조달은 적용을 배제하고 있다.

또한 부속서 3(기타 공공기관)에 해당하는 경우를 제외하고는 식수, 에너지, 운송 및 우편 분야 활동과 관련하여 부속서 1과 2에 해당하는 중앙정부 및 지방정부 조달기관에 의한 공공조달은 GPA 적용이 배제된다.

IV. 국제협약에 따른 지역건설시장 변화

1. 지역업체를 위한 규제와 적용 기준

현재 공공공사에서 적용되는 지역건설업체를 위한 제도는 지역제한 입찰, 지역의무공동도급 제도로 압축된다. 그리고 이들 제도가 적용되는 공사규모는 중앙정부 발주 공사의 경우 500만 SDR, 지방자치단체 및 공기업의 경우 1,500만 SDR이 기준이 되고 있다.

현재 국내에 진출한 외국 건설업체는 몇몇에 불과하고 공공공사 입찰에 참여하여 공사를 수주한 경우는 한 번도 없는 실정이다. 국내에서 활동하고 있는 외국의 건설 관련 업체는 엔지니어링 업체들뿐이다. 하지만 시공업체는 전무하다고 보아도 무방하다. 이처럼 해외 건설업체의 국내 진출이 부진한 이유는 복잡한 건설산업 구조와 제도 등에 기인한다. 건설산업의 특성상 하도급 구조를 통해 생산이 이루어지고 있다. 국내에 진출한 업체가 모든 시공활동을 다할 수는 없는 실정으로, 거미처럼 얽혀있는 국내 생산구조에 젖어들어 시공활동을 한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그리고 공사원가 산정에서 많은 비용 요소를 초래하는 것이다. 입찰단계에서 발주자가 제시하는 공사 적정가격을 맞추기 힘든 실정이다. 그리고 입찰·계약단계의 복잡한 차등에도 익숙하지 않으며, 시공 과정에서 의 다양한 규제와 제도 등도 문제가 된다. 이는 외국으로 진출하는 어느 나라 업체의 경우도 현지 국가에서 거의 유사한 상황을 경험하고 있다. 즉 대부분의 국가에서 건설산업 구조는 복잡하고, 공사규모 등으로 현지국가 및 현지 각 지역의 이해관계 등으로 진출이 활발하지 않은 실정이다. 미국에 진출한 우리 업체들도 간혹 공사를 수주하기는 하지만, 클레임 등 이질적인 미국의 입찰·계약 문화나 제도로 인해 곤혹을 치르는 경우가 부분이었다. 이는 궁극으로 공사의 수익성을 악화시켜 그 이후 공사참여를 포기하게 되는 경우가 많았다.

향후 FTA 등 국제 협약에서 정부조달부문에서는 결국 양허하한선이 논란의 핵심이 될 것이다. 우리나라의 정부조달 건설공사에 대한 양허하한선은 중앙정부 발주공사의 경우는 500만 SDR¹²³⁾, 지방자치단체와 공기업의 경우 1,500만 SDR이다. 해외 주요국의 양허하한선을 보면, 대부분의 국가에서 중앙정부 발주공사, 지방자치단체, 공기업의 양허하한선이 500만 SDR로 설정되어 있다. 이중 특이하게 우리나라와 일본이 지방자치단체 및 공기업의 양허하한선이 1,500

123) Special Drawing Right(IMF의 특별인출권): 그 가치는 주요 5개국의 통화(미국 달러, 독일 마르크, 일본 엔, 프랑스 프랑, 영국 파운드)의 표준바스켓방식(가중평균방식)에 의해 산출된다. SDR을 정부조달협정에 있어서 적용기준으로 한 것은 통화가치의 안정성을 도모하기 위해서고, 자국통화로 환산하는 기준은 나라별로 기준시점의 이전 24개월간의 평균 환율이며, 이것은 기준시점으로부터 2년 간 적용된다.

만 SDR로 설정되어 있어 눈에 띈다. 이렇게 주요국에 비해 큰 차이가 나는 양허하한선 규모는 항상 국제 간 통상협상에서 정부조달 부문의 주요 이슈가 되어 왔다.

<표 3-7> WTO주요가입국별 건설서비스 양허하한선

구 분	중앙정부	지자체	공기업
한 국	500만 SDR	1,500만 SDR	1,500만 SDR
미 국	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
캐 나 다	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
E U	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
일본	500만 SDR	1,500만 SDR	1,500만 SDR
홍콩	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
스위스	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR

먼저 중앙정부 발주공사는 이미 양허하한선이 500만 SDR로 시장변화는 없을 것으로 보인다. 하지만 지방자치단체 및 공기업 발주 공사의 경우 1,500만 SDR이 500만 SDR로 낮아 질 경우 국내 시공지역건설시장에는 어떤 변화가 있을까? 이러한 전제 하에서는 외국 건설업체가 국내 진출이 증가하여 시장이 변화하는 경우는 거의 무시할 수 있다. 이는 현재의 개방대상 공사에서도 외국 업체의 실적은 전무하기 때문이다. 하지만 양허하한선의 변화는 국내 지역건설에는 큰 영향을 미칠 것이다. 특히 지역제한과 지역의무공동도급으로 보장해 주던 지역업체를 위한 시장에 엄청난 변화가 있을 것으로 보인다. 서울업체 들은 지방소재 건설업체와 굳이 공동도급을 할 필요가 없으므로, 기술력이 부족한 지역업체가 공사에 참여할 기회는 대폭 줄어들 것이다. 이로 인해 지방에 소재한 지역건설업체들의 자가지역 공공공사의 수주실적은 감소할 것으로 보인다.

2. 시사점

향후 WTO GPA, 각 국가와의 FTA에서 정부조달부문 협상에서 양허하한선 인하는 국제시장에 건설시장 개방이라는 문제보다 오히려 지역건설시장에 엄청난 변화를 초래할 것이다. 이로 인해 지역경제에 영향을 미치는 물론 지역 간 격차를 심화시킬 것으로 우려된다. 따라서 향후 국제통상협상에서 이 문제를 다룰 때는 반드시 지역건설시장 변화를 생각하고 신중하게 접근해야 외국 업체의 국내 공공공사 진출이 거의 없다 하더라도, 지역제한과 지역의무공동도급의 대상금액 축소는 결국 서울 소재 건설업체가 지역건설 수주물량을 상당부분 잠식하는 결과를 초래하여 지방 중소기업에 악영향을 미칠 수 있다는 사실을 명심해야 할 것이다.

지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성 분석



제4장 지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성 분석

제1절 국내 기업 및 계약금액의 현황과 추이

I. 국내 기업 업체 및 계약금액 현황과 추이

1. 최근 10년간 일반건설업체 현황

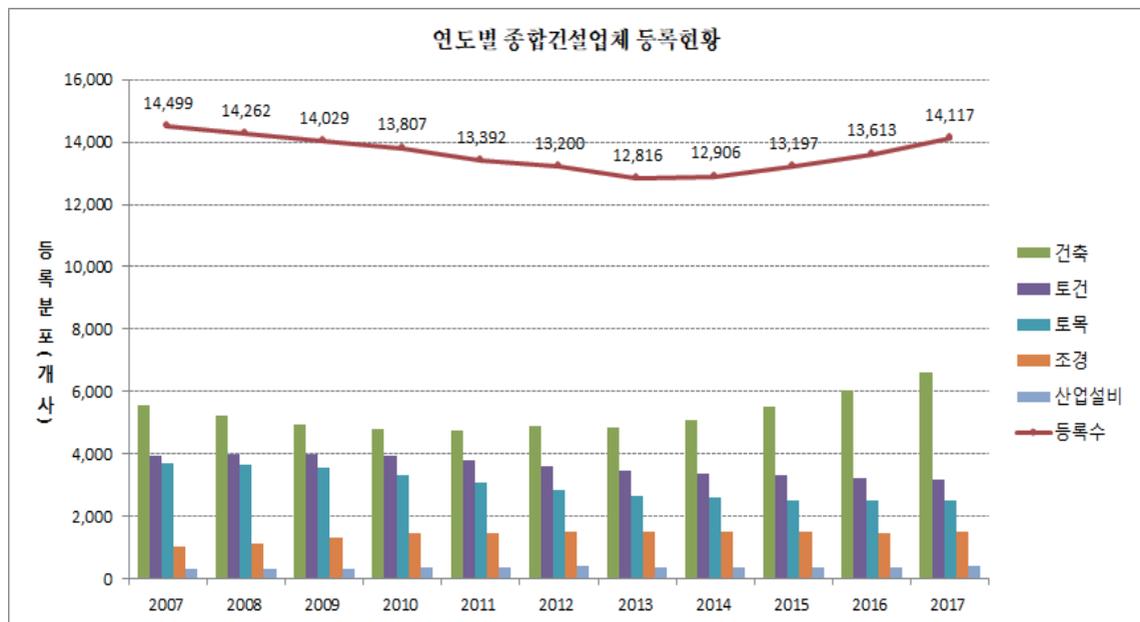
<표 4-1> 연도별 종합건설업 등록현황

(단위 : 개사)

업종별	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
등록수	14,499	14,262	14,029	13,807	13,392	13,200	12,816	12,906	13,197	13,613	14,117
건축	5,541	5,223	4,926	4,774	4,727	4,878	4,857	5,096	5,524	6,054	6,583
토건	3,950	3,989	3,983	3,915	3,783	3,610	3,441	3,358	3,296	3,210	3,163
토목	3,715	3,626	3,531	3,332	3,074	2,839	2,661	2,588	2,523	2,505	2,517
조경	1,009	1,131	1,288	1,451	1,457	1,494	1,485	1,491	1,479	1,473	1,477
산업설비	284	293	301	335	351	379	372	373	375	371	377

자료: 대한건설협회

[그림4-1] 연도별 종합건설업 등록현황



국내 일반건설업체는 토건, 토목, 건축, 산업설비, 조경공사업 등을 기준으로 감소하는 경향

을 보였다가 2011년 이후 증가하는 경향을 보이고 있다. 부실 건설업체나 등록기준 미달업체를 퇴출시키고자 건설업 지침을 강화와 단속으로 건설업체수가 감소되었다가 4대강 사업과 건설 호황 등으로 증가했던 것으로 보여 진다.

2. 최근 10년간 전문건설업 등록현황

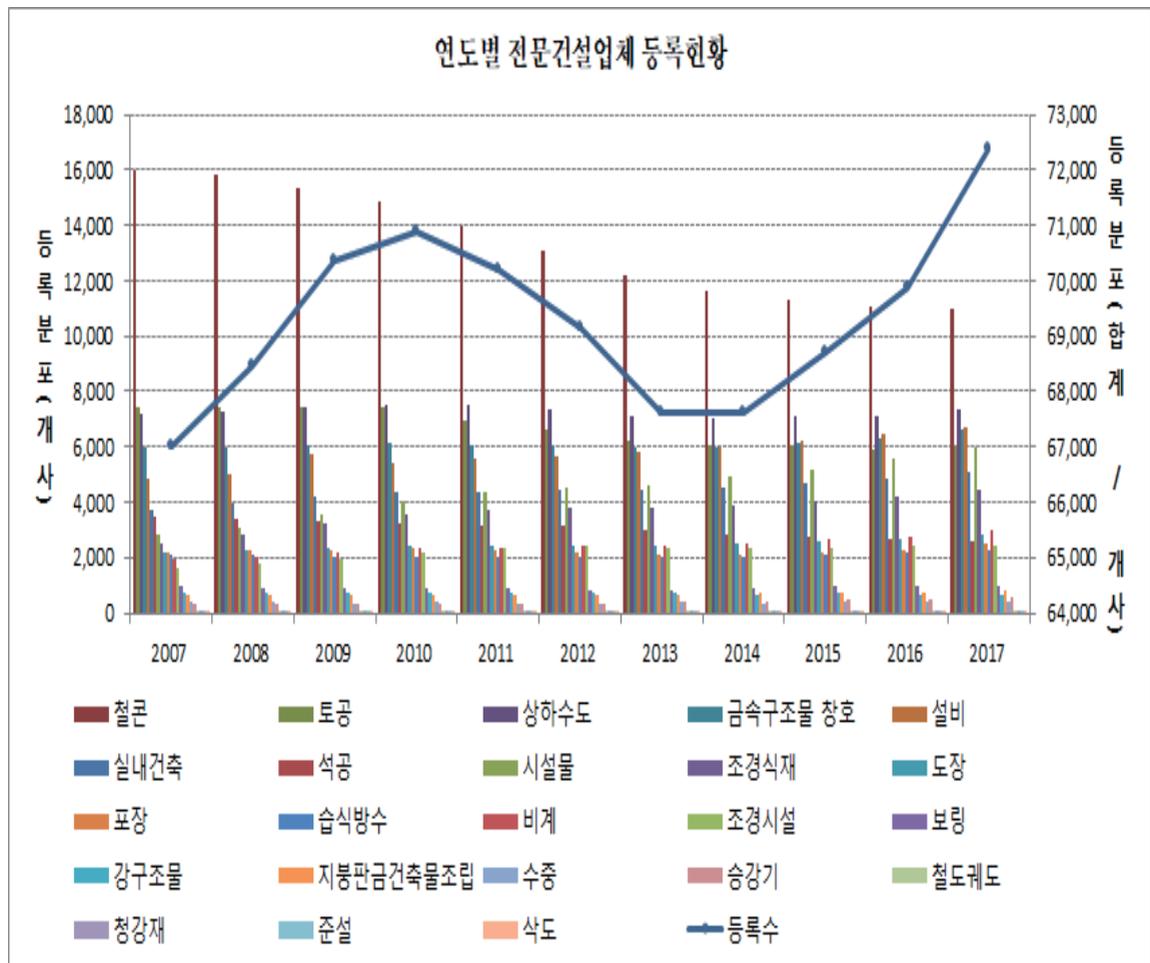
<표 4-2> 연도별 전문건설업 등록현황

(단위 : 개사)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
등록수	67,015	68,474	70,351	70,892	70,186	69,150	67,606	67,605	68,716	69,853	72,378
철콘	16,008	15,854	15,343	14,838	14,004	13,117	12,198	11,622	11,334	11,021	11,014
토공	7,448	7,464	7,464	7,392	6,973	6,644	6,252	6,073	6,037	5,923	6,034
상하수도	7,190	7,269	7,436	7,506	7,472	7,321	7,118	6,997	7,082	7,121	7,359
금속구조물 장호	5,946	5,966	6,038	6,138	6,064	6,026	5,961	5,971	6,128	6,335	6,639
설비	4,806	5,029	5,768	5,412	5,554	5,660	5,782	5,953	6,194	6,460	6,713
실내건축	3,750	3,997	4,232	4,373	4,397	4,441	4,445	4,544	4,702	4,878	5,108
석공	3,438	3,386	3,294	3,234	3,182	3,133	2,971	2,860	2,763	2,650	2,619
시설물	2,807	3,094	3,590	4,056	4,324	4,496	4,588	4,893	5,161	5,534	5,959
조경식재	2,532	2,857	3,227	3,550	3,692	3,781	3,819	3,916	4,058	4,219	4,419
도장	2,207	2,301	2,365	2,427	2,430	2,446	2,464	2,528	2,604	2,696	2,850
포장	2,196	2,252	2,278	2,310	2,254	2,179	2,122	2,137	2,178	2,295	2,507
습식방수	2,074	2,067	2,016	2,026	2,008	2,008	2,005	2,054	2,113	2,157	2,249
비계	1,924	2,028	2,206	2,328	2,369	2,425	2,448	2,542	2,638	2,722	2,960
조경시설	1,603	1,739	1,947	2,221	2,359	2,406	2,375	2,352	2,378	2,387	2,426
보링	972	924	898	872	860	830	819	878	962	995	1,006
강구조물	693	703	721	753	732	717	695	686	690	680	682
지붕판금 건축조립	626	661	671	682	667	666	670	691	727	766	789
수중	379	385	364	369	359	364	368	366	381	372	370
승강기	328	344	343	343	346	354	379	418	462	524	558
철도궤도	36	34	38	36	35	37	36	36	39	37	38
청강재	21	67	51	52	49	45	44	43	40	36	34
준설	18	39	46	49	44	42	36	33	33	32	32
삭도	13	14	15	15	12	12	11	12	12	13	13

대한전문건설협회 자료를 바탕으로 최근 10년간 전문건설업체의 현황은 다음과 같다. 철근콘크리트 업체는 계속 감소하는 경향을 보이지만 다른 전문업체의 2010년도까지 업체수가 증가하였다가 다시 감소한 후 2013년,14년을 기점으로 대폭 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 2000년대 중반 이후 건설업의 위축이 지속되면서 전문건설업 역시 그 영향을 받고 있었음. 이후 주택분양시장이 호조세를 보이면서 민간 건축수주가 크게 증가하여 건설업의 주요지표들이 호조세를 나타내면서 등록 업체수가 증가한 것으로 보여 진다.

[그림4-2] 연도별 전문건설업체 등록현황



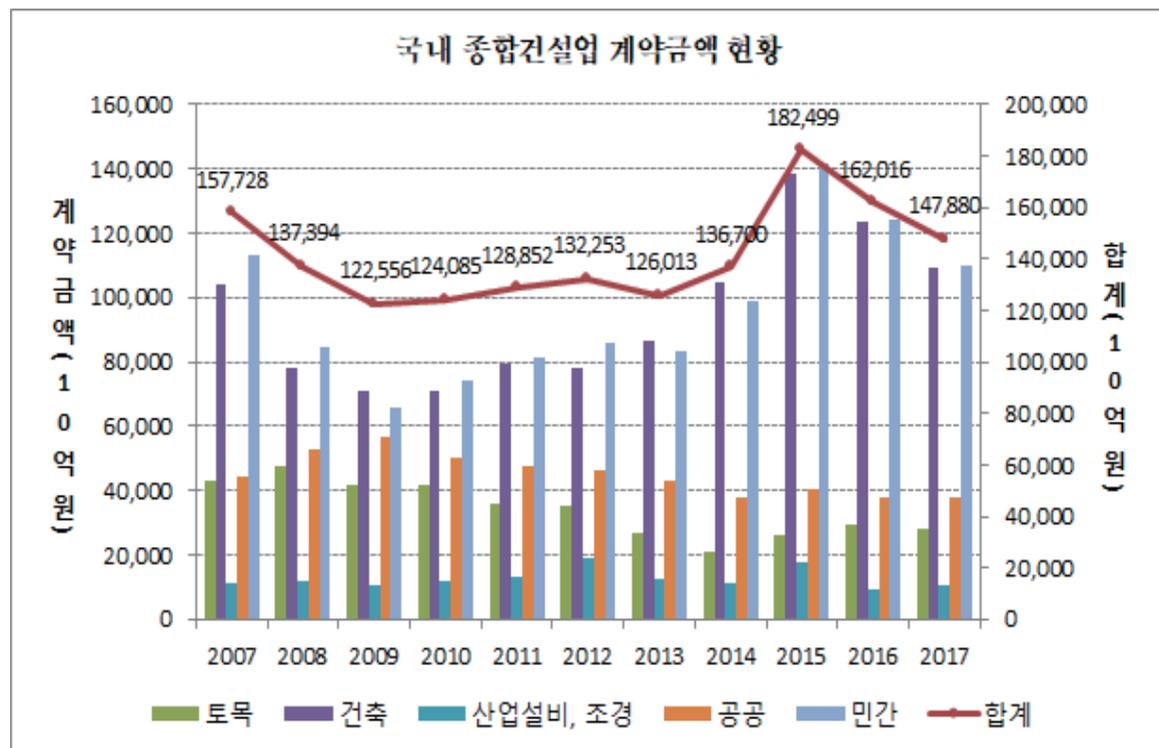
3. 최근 10년간 일반건설업 계약금액

<표 4-3> 국내 종합건설업 계약금액 현황

(단위 : 10억원)

년도	합계	토목	건축	산업설비, 조경	공공	민간
2007	157,728	42,999	103,756	10,973	44,615	113,112
2008	137,394	47,509	78,091	11,794	52,741	84,653
2009	122,556	41,473	70,831	10,252	56,518	66,037
2010	124,085	41,595	70,873	11,617	49,897	74,188
2011	128,852	35,746	79,661	13,445	47,366	81,486
2012	132,253	35,231	78,304	18,718	46,153	86,100
2013	126,013	27,012	86,474	12,527	42,798	83,214
2014	136,700	20,827	104,932	10,941	38,107	98,593
2015	182,499	26,172	138,793	17,534	40,546	141,953
2016	162,016	29,499	123,292	9,225	37,791	124,225
2017	147,880	28,074	109,548	10,258	37,912	109,968

[그림4-3] 국내 종합건설업 계약금액 현황



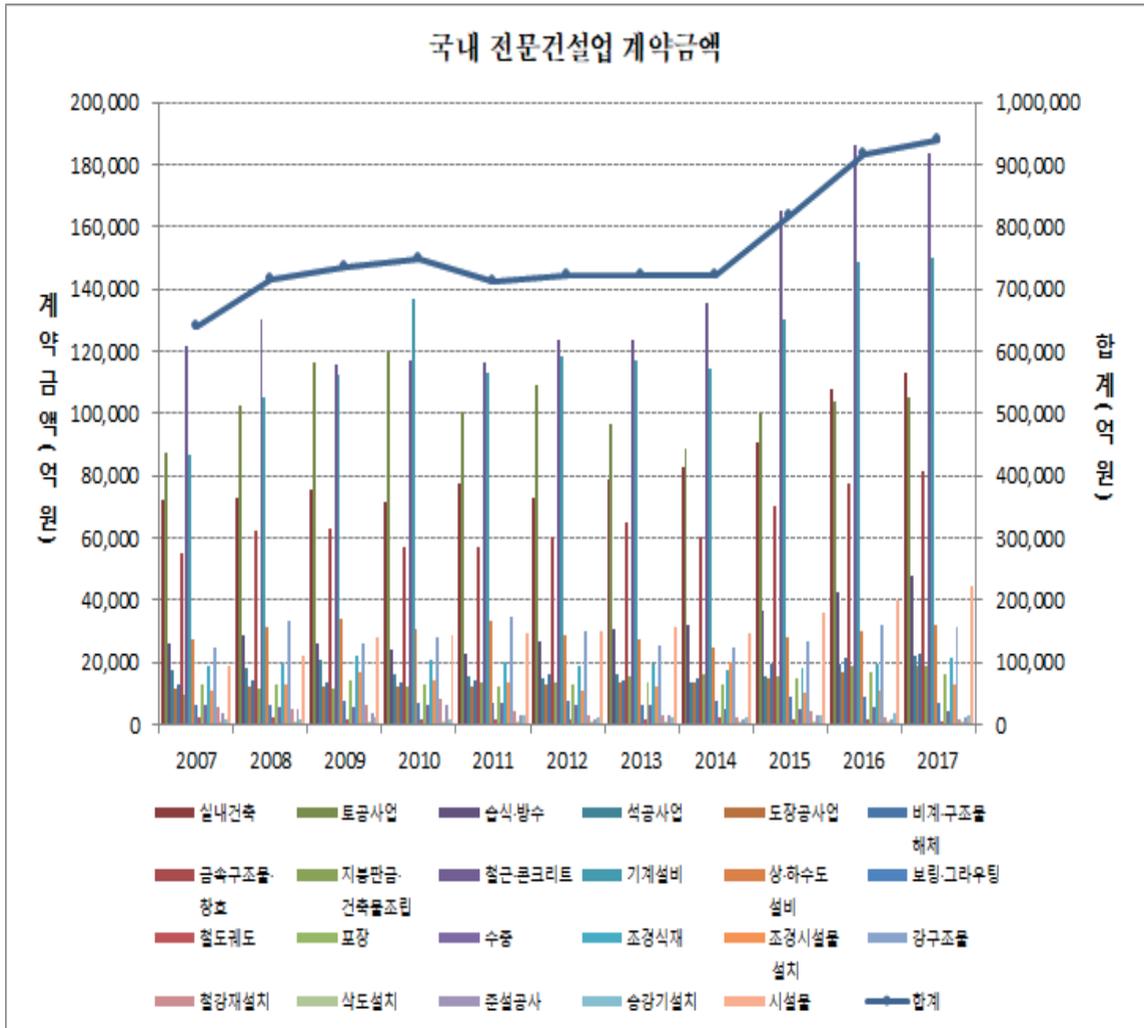
4. 최근 10년간 전문건설업 계약금액

<표 4-4> 년도별 전문건설업 계약금액 현황

(단위 : 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	638,343	715,562	734,533	747,578	710,498	721,548	722,173	723,160	816,908	915,602	939,888
실내건축	72,145	73,116	75,274	71,351	77,250	72,758	78,923	82,886	90,798	107,737	113,363
토공사업	87,252	102,461	116,591	119,887	100,381	109,110	96,296	88,380	99,916	104,063	105,149
습식·방수	26,256	28,817	25,966	24,084	22,888	26,405	30,714	32,030	36,482	42,207	47,761
석공사업	17,229	17,891	20,778	16,392	15,651	14,604	15,898	13,755	15,771	19,346	22,200
도장공사 업	11,721	12,290	12,345	12,343	12,449	12,587	13,628	13,697	14,750	16,555	18,702
비계·구조 물 해체	13,081	14,389	13,755	13,592	13,890	15,932	14,289	15,090	19,109	21,622	22,824
금속구조 물·창호	54,896	62,112	63,046	57,270	56,725	60,575	64,763	60,412	70,215	77,648	81,413
지붕·판금· 건축물조 립	9,230	11,451	11,691	12,323	13,499	13,497	15,590	16,197	15,535	18,997	19,008
철근·콘크 리트	121,471	130,477	115,885	117,118	116,114	123,712	123,488	135,702	165,072	186,551	183,525
기계설비	86,771	105,302	112,549	136,591	113,144	118,113	117,256	114,071	130,030	148,492	149,728
상·하수도 설비	27,017	31,362	33,852	30,954	33,133	28,881	27,434	24,977	27,753	30,103	31,646
보링·그라 우팅	6,417	6,123	7,344	6,674	6,763	7,859	6,402	7,733	8,694	9,006	6,843
철도궤도	1,964	2,364	1,709	1,365	1,910	1,801	1,285	2,417	1,424	1,384	1,144
포장	12,737	13,001	13,818	12,667	12,429	12,671	13,542	12,627	14,961	16,584	15,910
수중	6,530	5,282	5,275	6,119	6,829	6,087	6,453	4,853	4,596	5,264	4,041
조경식재	18,833	19,427	22,150	21,010	20,087	18,664	19,616	17,534	17,963	19,718	21,493
조경시설 물 설치	10,737	12,619	16,591	14,359	13,183	11,094	12,066	20,239	10,295	11,159	12,637
강구조물	24,769	33,105	25,815	28,290	34,608	29,650	25,344	24,744	26,618	31,790	31,040
철강재설 치	5,509	5,208	6,422	8,468	4,434	3,184	2,760	2,547	4,399	2,017	1,742
삭도설치	114	73	121	47	43	40	65	24	111	73	249
준설공사	3,467	4,990	3,293	6,434	3,040	1,907	2,655	1,771	3,040	1,669	1,963
승강기설 치	1,387	1,605	1,981	1,868	2,860	2,257	2,560	2,282	3,221	3,608	2,704
시설물유 지관리업	18,812	22,098	28,272	28,372	29,189	30,159	31,146	29,191	36,153	40,010	44,803

[그림4-4] 국내 전문건설업 계약금액 현황



전문건설업은 건설산업의 전문화, 분업화로 인해 2000년대 중반까지 성장세를 지속했으며, 2010년을 기점으로 성장세가 둔화되었으나, 최근 건설시장 호조로 계약액이 다시 크게 증가하였다. 다만, 계약액 증가와 더불어 전문건설업 신규 진입 역시 크게 늘어나 업체당 계약액은 18억원 수준에 불과하다.

또한 산업 전체의 외형적 성장과 달리 전문건설업 내에는 영세한 업체가 다수이다.

5. 시·도별 업체 실적

가. 시도별 일반건설업체의 3년 실적(토목·건축)

<표 4-5> 시도별 업체의 3년 실적(토목·건축) - 50억원 이상~100억원 미만

(단위 : 건수)

구분	토 목			건 축		
	2015년도 (50억이상 ~100억원미만)	2016년도 (50억이상 ~100억원미만)	2017년도 (50억이상 ~100억원미만)	2015년도 (50억이상 ~100억원미만)	2016년도 (50억이상 ~100억원미만)	2017년도 (50억이상 ~100억원미만)
서울	224	248	199	480	461	513
부산	42	59	63	184	218	191
대구	17	14	26	77	84	75
인천	58	61	50	135	161	137
광주	6	16	16	71	53	45
대전	12	21	30	68	74	72
울산	16	23	24	42	49	51
세종	3	14	11	30	30	27
경기	206	258	231	506	514	600
강원	32	31	25	50	62	50
충북	29	26	32	58	56	48
충남	61	58	58	98	99	94
전북	19	27	38	81	70	63
전남	77	113	124	187	133	160
경북	57	69	57	122	94	109
경남	38	67	61	158	113	115
제주	4	12	16	91	101	116
총계	901	1117	1061	2438	2372	2466

<표 4-6> 시도별 업체의 3년 실적(토목·건축) - 100억원 이상~200억원 미만

(단위 : 건수)

구분	토 목			건 축		
	2015년도 (100억이상 ~200억원미만)	2016년도 (100억이상 ~200억원미만)	2017년도 (100억이상 ~200억원미만)	2015년도 (100억이상 ~200억원미만)	2016년도 (100억이상 ~200억원미만)	2017년도 (100억이상 ~200억원미만)
서울	187	207	183	352	325	371
부산	29	42	50	108	79	83
대구	7	17	10	22	24	26
인천	22	26	28	104	77	93
광주	2	8	14	36	30	35
대전	14	14	12	32	32	24
울산	10	11	10	14	19	13
세종	2	2	4	12	15	8
경기	88	142	140	242	254	298
강원	6	12	7	29	15	13
충북	8	14	10	21	17	20
충남	16	17	13	30	40	37
전북	6	13	7	24	31	50
전남	37	60	52	92	82	92
경북	26	40	27	42	38	44
경남	34	31	26	53	59	74
제주	0	0	1	22	33	33
총계	494	656	594	1235	1170	1314

* 출처: 대한건설협회

나. 시도별 전문건설업체의 3년 실적

<표4-7> 시도별 전문공사업체의 3년 실적(공사규모별로 5억~15억)

(단위 : 건수)

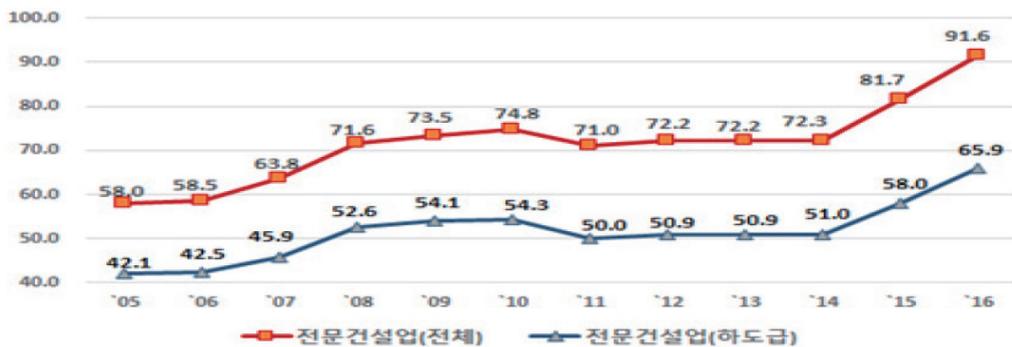
구분	전문공사규모별		
	5억~7억원미만	7억~10억원미만	10억~15억미만
서울	1,604	1,219	968
부산	635	522	422
대구	353	288	236
인천	569	502	403
광주	233	179	119
대전	232	151	98
울산	343	287	274
세종	287	204	172
경기	3,063	2,545	2,252
강원	498	371	316
충북	464	363	309
충남	701	628	434
전북	377	289	240
전남	558	404	288
경북	786	601	478
경남	776	621	515
제주	314	231	168
총계	11,793	9,405	7,692

* 출처: 대한전문건설협회, 전문건설업통계조사

6. 최근 10년간 전문건설업 연평균성장률

[그림4-5] 전문건설업 계약액 추이

(단위: 조원)



자료: 대한전문건설협회

최근 약 10년간(2007년~2017년) 전문건설업 연평균성장률(CAGR)*은 4.2%로 분석되었음.

* CAGR(Compound Annual Growth Rate)-연평균 증가율

업종별 연평균성장률은 시설물유지관리업이 9.4%로 가장 높고, 다음으로 승강기(9.2%), 지붕판금(7.3%), 비계·구조물해체(7.2%), 기계설비(6.4%), 실내건축(5.5%)등의 순으로 나타남.

반면, 연평균성장률이 가장 낮은 업종은 철강재설치공사업으로 -10.8%를 나타냈으며, 다음으로 준설(-6%), 수중(-2.7%), 삭도(-1.7%), 철도궤도(0.3%) 등의 순으로 분석되었음.

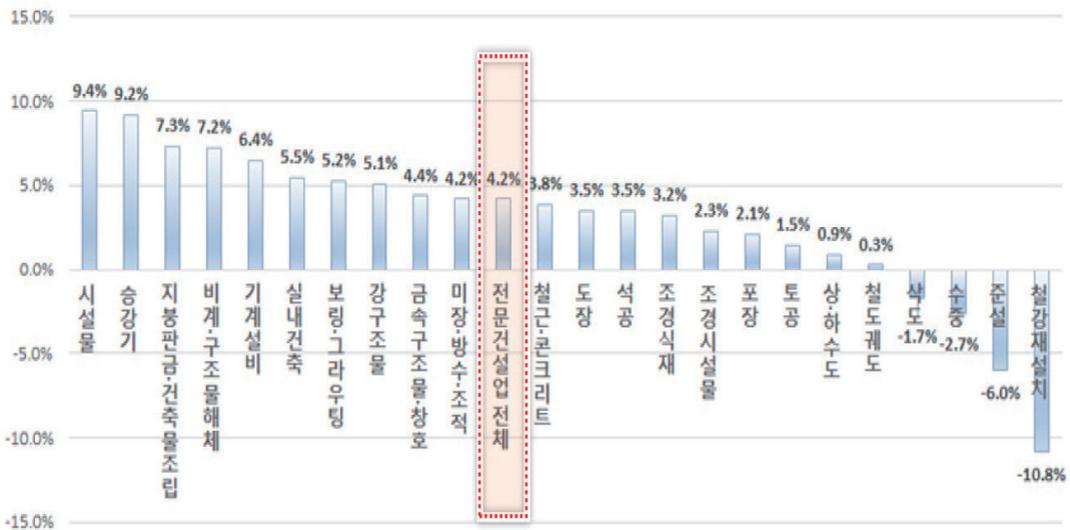
최근의 건설경기를 반영하듯 건축위주 업종의 성장세가 높고, 토목위주 업종의 성장세는 상대적으로 부진한 것으로 나타났음. 또한 금융위기 이후 정부의 재정투자가 크게 줄어들어든 것 역시 토목위주 업종의 성장률을 낮추는 요인으로 작용함.

토목위주 업종인 토공, 포장, 철도궤도공사업 등의 연평균 성장률은 전문건설업 전체 평균 성장률에 비해 하회하는 것으로 나타남.

향후에도 전문건설업은 업종 간 차별적인 흐름이 지속될 것으로 판단됨.

종합건설업 건축 및 토목경기 흐름에 따라 세부 업종별 성장률의 차이가 발생할 것으로 보임.

[그림4-6] 전문건설업 업종별 연평균성장률(CAGR)



자료: 대한전문건설협회

7. 전문건설업 계약액 및 계약보증 추이

[그림4-7] 전문건설업 계약액 및 계약보증 추이



주: 전년동기대비
자료: 대한전문건설협회, 전문건설공제조합

전문건설업 경기는 전체 건설경기에 큰 영향을 받고 있음.

전문건설업은 건설기성과 건설투자에 동행관계를 보이고 있다.

또한, 전문건설업 계약액도 계약보증액과 매우 높은 동행성 및 상관 관계를 보임.

제2절 지역소재 기업의 현황

I. 연구 대상과 범위

본 연구는 서울특별시를 포함한 17개 광역지자체를 대상으로 하였으며, 연도별 지역소재 현황을 종합건설업체와 전문건설업체 업종별로 분석하였으며, 지역별 종합건설업체 현황은 다음 표와 같으며, 지방자치단체 발주는 본점 소재지가 지역 관할구역 안에 두고 있어야 하므로 등록 분포를 기준으로 조사하였다. 또한, 지역 제한이 등록 지역을 기준으로 이루어지므로 실질적으로 약간의 차이가 있을 수 있다.

II. 지역소재 건설업체 현황 및 계약 현황

본 연구는 광역지방자치단체를 대상으로 하였으며, 대한건설협회 자료를 바탕으로 최근 10년 간 지역별 종합건설업체의 현황은 표와 같다.

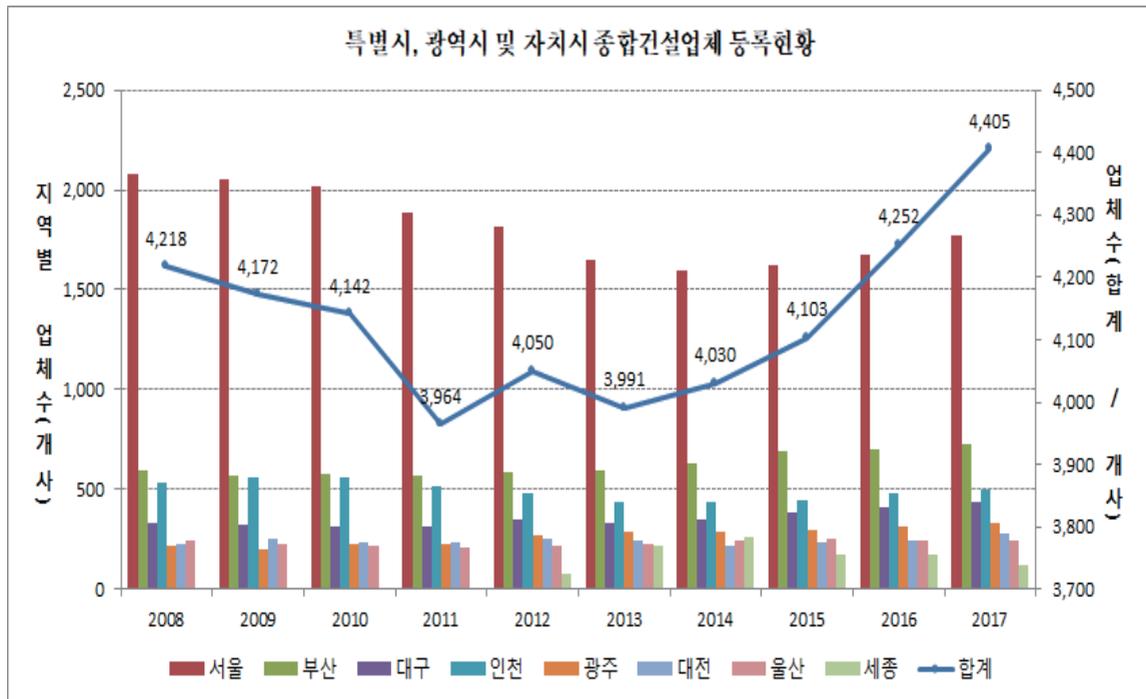
1. 특별시, 광역시 및 자치시 종합건설업체 등록현황

<표4-8> 특별시, 광역시 및 자치시 종합건설업체 등록현황

(단위 : 개사)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	4,218	4,172	4,142	3,964	4,050	3,991	4,030	4,103	4,252	4,405
서울	2,081	2,057	2,021	1,890	1,820	1,650	1,598	1,624	1,677	1,773
부산	598	565	577	570	587	597	633	690	703	730
대구	327	324	318	315	345	334	353	384	414	434
인천	529	558	560	517	482	435	439	447	479	499
광주	219	195	222	229	269	288	291	297	315	329
대전	225	250	231	234	248	244	214	237	241	281
울산	239	223	213	209	219	230	243	250	246	243
세종	-	-	-	-	80	213	259	174	177	116

[그림4-8] 특별시, 광역시 및 자치시 종합건설업체 등록현황



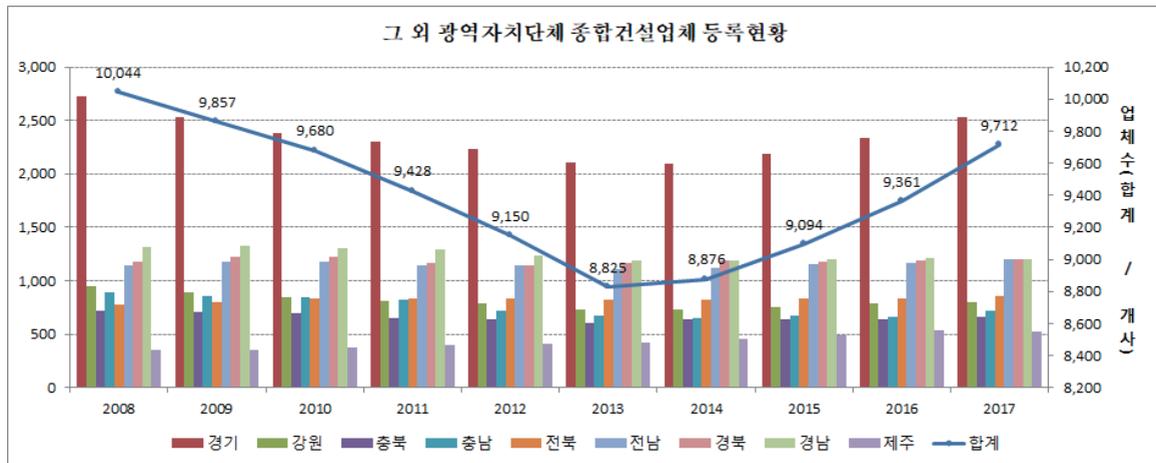
2. 그 외 광역자치단체 종합건설업체 등록현황

<표4-9> 그 외 광역자치단체 종합건설업체 등록현황

(단위 : 개사)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	10,044	9,857	9,680	9,428	9,150	8,825	8,876	9,094	9,361	9,712
경기	2,721	2,527	2,385	2,307	2,235	2,106	2,098	2,188	2,335	2,534
강원	949	894	844	808	784	734	725	750	784	799
충북	716	702	698	653	640	604	634	636	642	659
충남	889	855	840	821	724	674	647	673	665	724
전북	779	801	836	833	837	819	820	834	834	862
전남	1,146	1,179	1,177	1,142	1,145	1,112	1,119	1,155	1,172	1,204
경북	1,180	1,222	1,222	1,172	1,142	1,163	1,187	1,175	1,187	1,198
경남	1,315	1,322	1,299	1,290	1,230	1,189	1,189	1,196	1,211	1,204
제주	349	355	379	402	413	424	457	487	531	528

[그림4-9] 그 외 광역자치단체 종합건설업체 등록현황



전국 광역지자체에 등록된 업체수는 2017년말 기준 2008년보다 14,262개사에서 14,117개사로 145개사가 감소한 것을 알 수 있다.

또한, 등록업체가 2013년까지 하락세를 이어오다가 그 이후 점차 증가했음을 알 수 있다.

업종별로 보면 건축업은 증가했으나, 토건, 토목업종이 많이 감소해서 전체적으로 10년동안 수치상으로 감소 하였음.

3. 전문건설업 전체 및 지역별 업체등록현황

전문건설업 전체 및 지역별 업체등록현황을 보면 표와 같다.

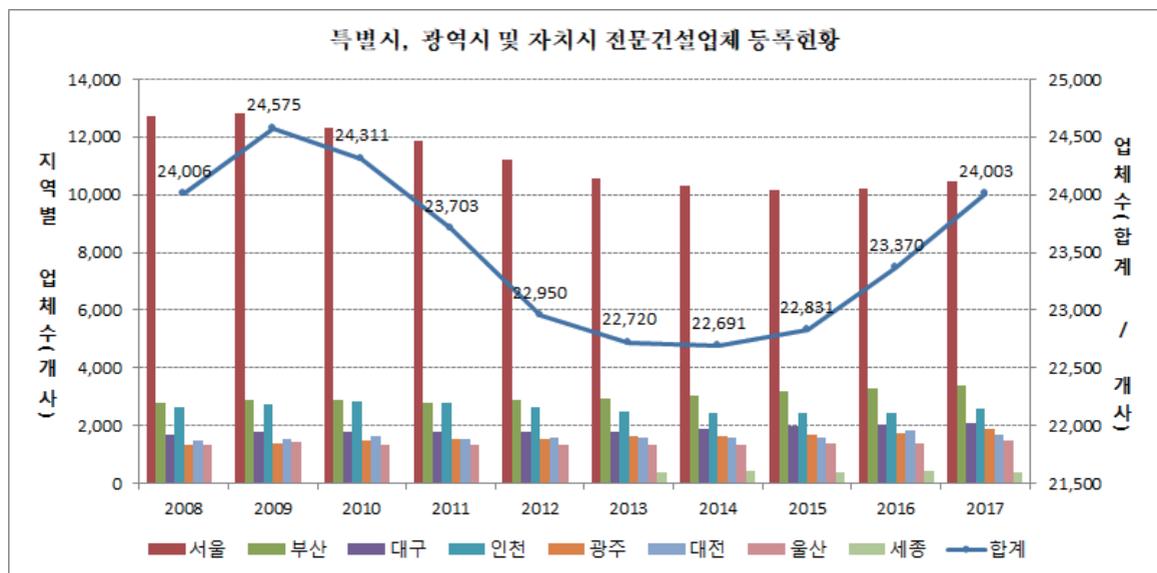
가. 특별시, 광역시 및 자치시 전문건설업체 등록현황

<표4-10> 특별시, 광역시 및 자치시 전문건설업체 등록현황

(단위 : 개사)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	24,006	24,575	24,311	23,703	22,950	22,720	22,691	22,831	23,370	24,003
서울	12,726	12,834	12,305	11,875	11,200	10,549	10,309	10,164	10,226	10,475
부산	2,785	2,871	2,871	2,809	2,886	2,920	3,064	3,195	3,283	3,417
대구	1,668	1,764	1,810	1,791	1,764	1,812	1,881	1,966	2,030	2,082
인천	2,635	2,748	2,861	2,779	2,636	2,504	2,443	2,450	2,461	2,584
광주	1,362	1,379	1,507	1,534	1,541	1,648	1,632	1,707	1,762	1,887
대전	1,482	1,560	1,615	1,561	1,579	1,584	1,604	1,605	1,831	1,685
울산	1,348	1,419	1,342	1,354	1,344	1,341	1,345	1,368	1,365	1,471
세종	-	-	-	-	-	362	413	376	412	402

[그림4-10] 특별시, 광역시 및 자치시 전문건설업체 등록현황



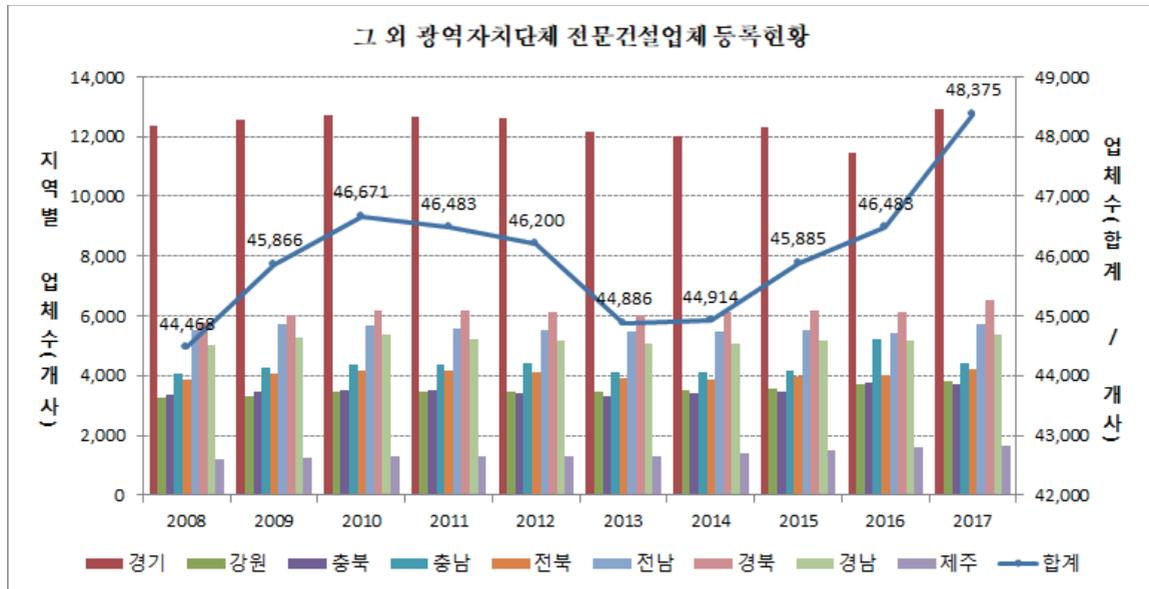
나. 그 외 광역자치단체 전문건설업체 등록현황

<표4-11> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수

(단위 : 개사)

	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2007	3,422	2,560	1,301	1,813	1,551	3,123	2,670	3,196	728	20,364
2008	3,008	2,084	1,372	1,768	1,774	3,253	2,714	3,240	723	19,936
2009	3,869	2,463	1,567	2,284	2,136	3,997	3,471	3,844	835	24,466
2010	2,724	1,965	1,187	1,696	1,917	3,047	2,876	3,067	712	19,191
2011	2,450	2,117	1,122	1,507	1,840	3,133	2,581	2,880	682	18,312
2012	2,309	2,037	962	1,176	1,885	3,135	2,538	2,988	594	17,624
2013	2,380	2,311	1,081	1,156	1,779	3,273	2,753	2,887	625	18,245
2014	2,062	1,841	989	1,105	1,616	2,790	2,393	2,539	631	15,966
2015	2,009	1,886	984	1,107	1,533	2,840	2,360	2,320	533	15,572
2016	2,034	1,908	922	1,196	1,550	2,811	2,419	2,385	582	15,807
2017	2,184	2,211	1,006	1,286	1,524	3,531	2,698	2,686	674	17,800

[그림4-11] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수



전문건설업 현황을 살펴보고 최근 일련의 대·내외적 환경변화를 분석하여 그 시사점을 도출하였다.

이를 위해 먼저 국내 건설경기 지표를 분석하고 전문건설업 시장현황을 통계자료를 통해 정리하였다.

전국 광역자치체에 등록된 업체 수는 2017년말 기준 2008년보다 68,474개사에서 72,378개사로 3904개사가 증가한 것을 알 수 있다.

또한, 등록업체가 2013년까지 하락세를 이어오다가 그 이후 점차 증가했음을 알 수 있다.

2000년대 중반 이후 건설업의 위축이 지속되면서 전문건설업 역시 그 영향을 받고 있었음.

2010년 이후 전문건설업의 성장은 위축과 정체를 반복하고 있어 과거와 같은 성장세를 기대하기 어려움.

건설 수요의 추세적 증가를 기대하기 어렵기 때문에 전문건설업 수주환경은 악화될 가능성이 크다.

지역기업의 경우에는 그 기반이 약하기 때문에 보호의 필요성이 요구되는 것으로 보여진다.

Ⅲ. 자치단체 발주 지역업체 연도별 계약건수 및 계약금액

1. 종합건설업 전체 및 지역별 계약건수와 계약현황

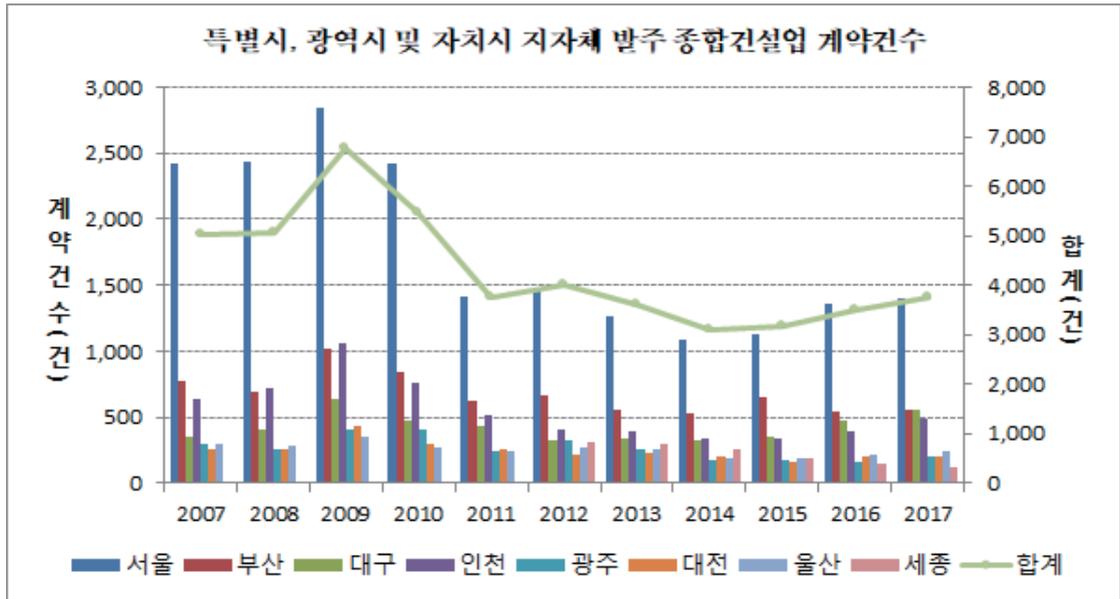
가. 특별시, 광역시 및 자치시 자치단체 발주 종합건설업 계약건수

<표4-12> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수

(단위 : 건)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	합계
2007	2,418	771	357	644	293	252	304	-	5,039
2008	2,433	691	403	722	259	251	289	-	5,048
2009	2,845	1,013	644	1,065	411	430	349	-	6,757
2010	2,424	836	469	763	411	294	264	-	5,461
2011	1,418	629	440	518	249	259	250	-	3,763
2012	1,481	667	327	404	321	220	276	306	4,002
2013	1,263	561	335	398	261	226	256	293	3,593
2014	1,092	533	320	334	173	199	187	254	3,092
2015	1,127	648	350	345	170	163	191	188	3,182
2016	1,355	548	472	391	165	202	214	149	3,496
2017	1,399	561	554	489	200	200	241	115	3,759

[그림4-12] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수



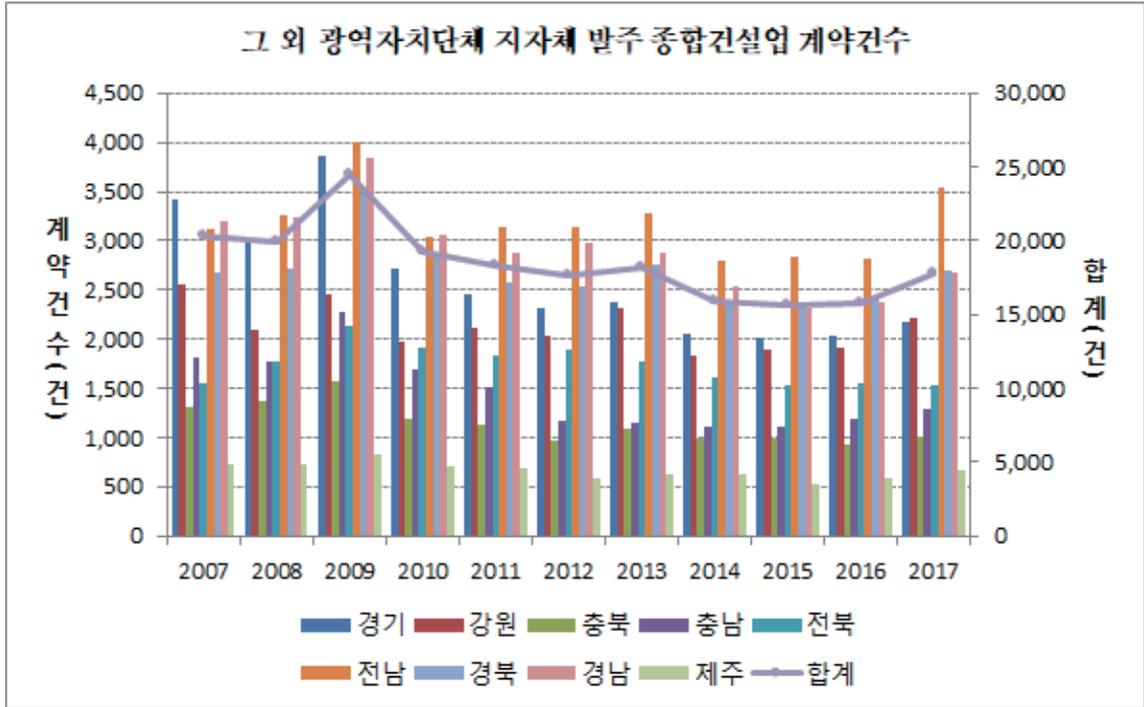
나. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수

<표4-13> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수

(단위 : 건)

	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2007	3,422	2,560	1,301	1,813	1,551	3,123	2,670	3,196	728	20,364
2008	3,008	2,084	1,372	1,768	1,774	3,253	2,714	3,240	723	19,936
2009	3,869	2,463	1,567	2,284	2,136	3,997	3,471	3,844	835	24,466
2010	2,724	1,965	1,187	1,696	1,917	3,047	2,876	3,067	712	19,191
2011	2,450	2,117	1,122	1,507	1,840	3,133	2,581	2,880	682	18,312
2012	2,309	2,037	962	1,176	1,885	3,135	2,538	2,988	594	17,624
2013	2,380	2,311	1,081	1,156	1,779	3,273	2,753	2,887	625	18,245
2014	2,062	1,841	989	1,105	1,616	2,790	2,393	2,539	631	15,966
2015	2,009	1,886	984	1,107	1,533	2,840	2,360	2,320	533	15,572
2016	2,034	1,908	922	1,196	1,550	2,811	2,419	2,385	582	15,807
2017	2,184	2,211	1,006	1,286	1,524	3,531	2,698	2,686	674	17,800

[그림4-13] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약건수



전국 광역지자체가 발주한 종합건설업 계약건수는 2017년말 기준 2008년보다 21,559건에서 25,403건으로 3844건이 감소한 것을 알 수 있다.

특히 2009년도에 급격한 증가하였으나, 2011년도까지 급속히 감소하였고 그 이후로 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 지역별 계약건수는 합계에서 보는 것과 마찬가지로 2009년 이전에는 대체로 증가하는 경향이 있었으며 이후에는 감소하는 경향이 나타났다. 지역별 계약건수는 서울 지역이 전체 합계에서 비슷한 양상으로 나타났다. 이는 서울 지역의 경우 계약건수에 대비하여 볼 때 단위당 계약금액이 크다는 것을 나타내며, 타지역은 다소 증감이 있으나, 많은 변동이 없는 것으로 나타났다.

여기서 2009년도에 급격한 증가에 대해 살펴보면, 지역제한 금액이 상향되면서 지역기업에 대한 자치단체에 대한 발주 또한 급격히 증가하는데 영향을 끼친 것으로 보여 진다.

2. 전문건설업 전체 및 지역별 계약건수와 계약현황

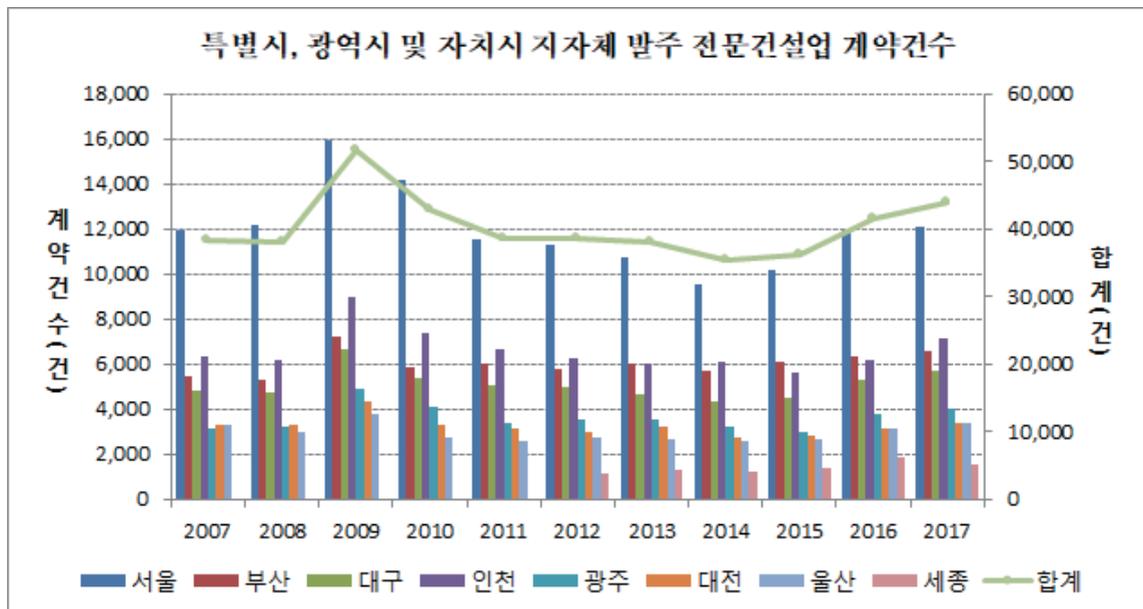
가. 특별시, 광역시 및 자치시 자치단체 발주 전문건설업 계약건수

<표4-14> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수

(단위 : 건)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	합계
2007	11,978	5,467	4,861	6,343	3,144	3,315	3,265	-	38,373
2008	12,170	5,309	4,754	6,210	3,195	3,329	2,994	-	37,961
2009	15,913	7,220	6,647	8,962	4,910	4,349	3,779	-	51,780
2010	14,189	5,895	5,342	7,403	4,077	3,299	2,764	-	42,969
2011	11,568	6,010	5,096	6,694	3,386	3,156	2,591	-	38,501
2012	11,280	5,799	5,019	6,229	3,515	2,957	2,735	1,158	38,692
2013	10,709	6,022	4,636	6,008	3,517	3,239	2,700	1,312	38,143
2014	9,525	5,735	4,325	6,066	3,216	2,749	2,561	1,207	35,384
2015	10,164	6,070	4,529	5,659	2,967	2,795	2,677	1,404	36,265
2016	11,923	6,369	5,282	6,179	3,777	3,151	3,107	1,850	41,638
2017	12,083	6,574	5,704	7,137	4,008	3,349	3,397	1,575	43,827

[그림4-14] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수



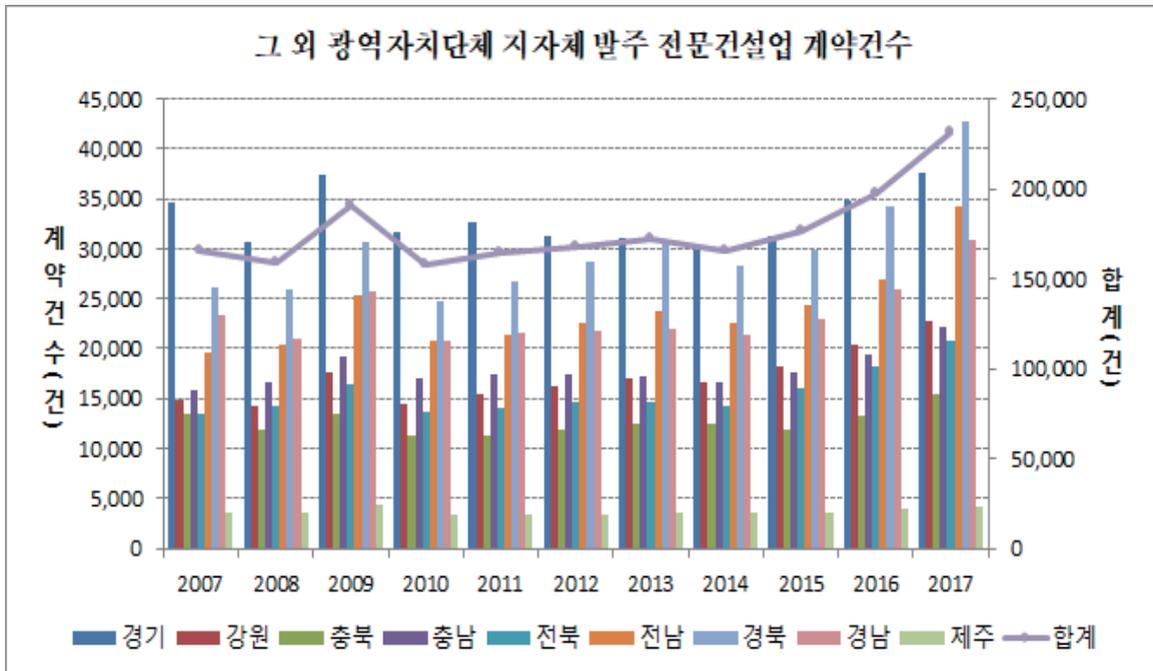
나. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수

<표4-15> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수

(단위 : 건)

	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2007	34,659	14,880	13,430	15,931	13,389	19,682	26,177	23,448	3,577	165,173
2008	30,652	14,219	11,800	16,559	14,269	20,336	25,860	21,042	3,634	158,371
2009	37,382	17,566	13,448	19,250	16,507	25,281	30,728	25,809	4,438	190,409
2010	31,664	14,486	11,320	17,060	13,569	20,714	24,680	20,839	3,455	157,787
2011	32,712	15,539	11,362	17,483	14,062	21,427	26,741	21,560	3,464	164,350
2012	31,201	16,307	11,822	17,340	14,625	22,561	28,797	21,740	3,338	167,731
2013	31,019	17,124	12,578	17,260	14,569	23,666	30,667	21,928	3,675	172,486
2014	29,953	16,689	12,524	16,564	14,264	22,598	28,398	21,286	3,592	165,868
2015	31,331	18,233	11,915	17,671	15,961	24,419	29,882	22,901	3,653	175,966
2016	34,925	20,439	13,286	19,484	18,128	26,827	34,246	25,844	3,894	197,073
2017	37,693	22,829	15,381	22,259	20,741	34,163	42,815	30,930	4,250	231,061

[그림4-15] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약건수



전국 광역지자체가 발주한 전문건설업 계약건수는 2017년말 기준 2007년보다 274,888건에서 203,546건으로 71,342건이 증가한 것을 알 수 있다.

특히 2009년도에 급격한 증가하였으나, 2011년도까지 급속히 감소하였고 그 이후로 큰 변화가 없다가 2014년을 기점으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 지역별 계약건수는 합계에서 보는 것과 마찬가지로 2009년에 급속히 증가하였으나, 그 이후 2010년에 급속히 감소하였고 다시 2013년까지 다소 증가하였으나, 2014년 다시 감소하는 등 많은 변화가 나타났다.

표에서 보는 바와 같이 2009년도에 급격한 증가에 대해 살펴보면, 지역제한 금액이 상향되면서 지역기업에 대한 자치단체에 대한 발주 또한 급격히 증가하는데 영향을 끼친 것으로 보여진다.

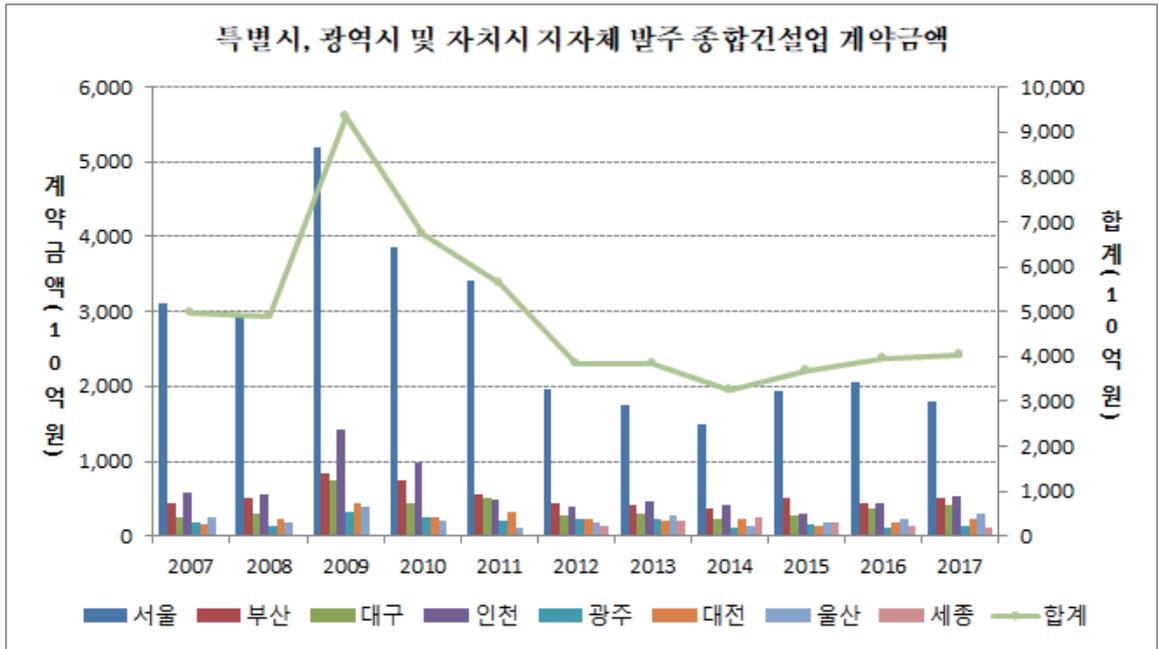
3. 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액

<표4-16> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액

(단위 : 10억원)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	합계
2007	3,105.7	438.4	243.7	583.2	181.2	164.1	259.7	-	4,976.0
2008	2,970.3	506.1	285.8	566.3	128.3	237.9	187.5	-	4,882.2
2009	5,185.9	840.5	741.5	1,414.3	328.3	438.2	379.9	-	9,328.6
2010	3,862.4	737.3	448.5	982.3	252.6	250.3	208.1	-	6,741.5
2011	3,416.0	550.5	501.2	495.5	209.7	319.7	120.2	-	5,612.8
2012	1,967.6	428.9	283.9	381.6	222.7	221.7	170.3	139.5	3,816.2
2013	1,760.2	413.8	287.3	470.3	217.6	215.0	279.6	200.3	3,844.1
2014	1,499.3	373.0	235.2	410.3	121.4	223.1	138.7	253.4	3,254.4
2015	1,937.7	511.2	271.5	294.4	148.0	130.1	175.7	190.3	3,658.9
2016	2,057.5	441.7	378.0	431.7	114.2	182.4	231.7	131.0	3,968.2
2017	1,805.6	502.6	416.8	531.0	143.7	225.7	300.5	105.3	4,031.2

[그림4-16] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액



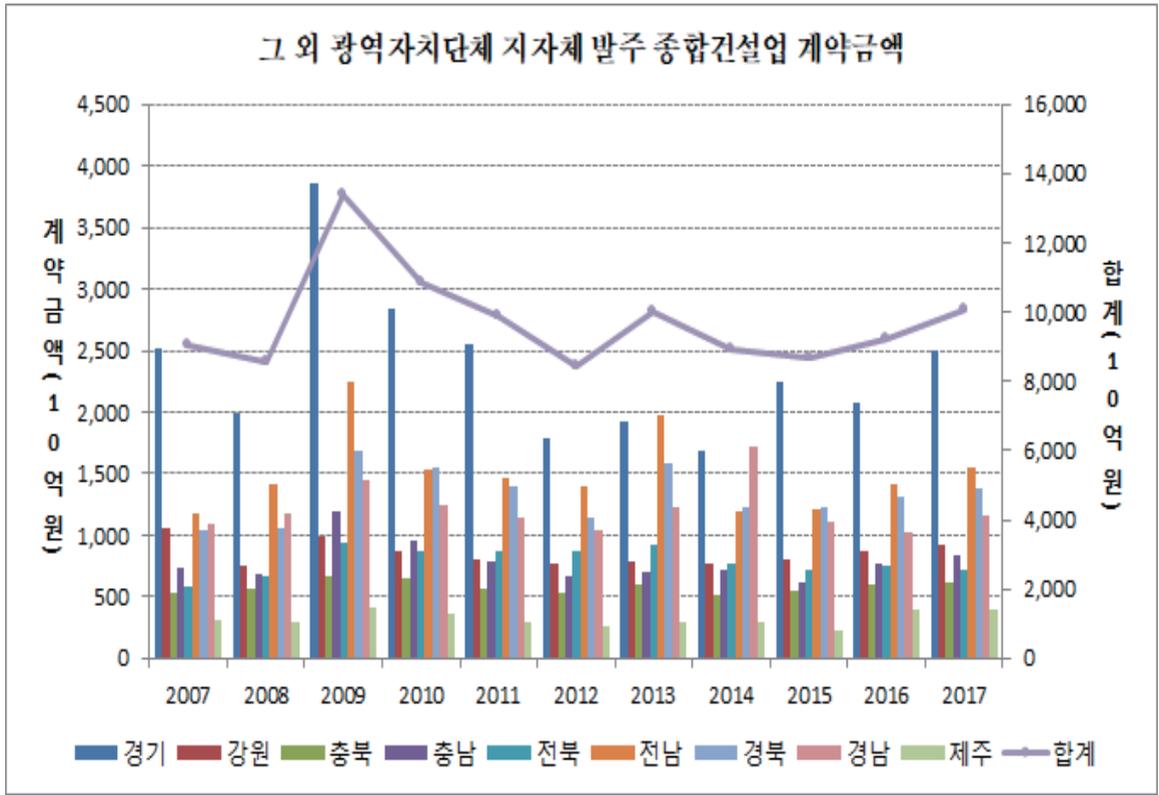
4. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액

<표4-17> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액

(단위 : 10억원)

	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2007	2,520.4	1,052.8	538.2	728.6	588.5	1,172.0	1,039.3	1,098.1	317.3	9,055.2
2008	1,984.8	751.9	560.5	676.7	669.8	1,420.6	1,060.4	1,170.7	292.1	8,587.5
2009	3,854.4	990.9	674.5	1,187.7	936.0	2,239.1	1,680.7	1,445.8	403.9	13,413.0
2010	2,832.8	869.4	641.8	959.6	865.8	1,537.3	1,552.2	1,245.2	360.7	10,864.8
2011	2,545.8	806.6	566.7	785.9	870.0	1,457.2	1,397.9	1,135.2	290.7	9,856.0
2012	1,781.8	770.4	527.5	659.4	863.4	1,390.0	1,148.2	1,040.5	260.2	8,441.4
2013	1,926.1	783.1	600.8	695.1	917.4	1,977.5	1,591.1	1,233.4	298.4	10,022.9
2014	1,690.5	772.2	508.7	713.5	772.8	1,188.7	1,230.4	1,725.9	289.1	8,891.8
2015	2,239.1	803.6	541.7	621.8	716.7	1,205.8	1,221.8	1,108.3	227.3	8,686.1
2016	2,069.1	877.0	599.1	769.2	760.1	1,408.5	1,303.6	1,016.3	400.7	9,203.6
2017	2,503.8	926.7	611.5	840.3	718.4	1,552.0	1,383.5	1,162.3	390.4	10,088.9

[그림4-17] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 종합건설업 계약금액



전국 광역지자체가 발주한 종합건설업 계약금액 2017년말 기준 2007년보다 14조 310억에서 14조 1190억으로 880억 증가한 것을 알 수 있다.

특히 2009년도에 급격히 증가하였으나, 2012년도까지 급속히 감소하였고 그 이후로 다시 증가하고 있음을 알 수 있다.

지역별 계약건수와 계약금액을 보면 등록분포가 가장 많은 서울지역이 건수에 비해 수주액이 월등히 많았으며, 계약금액의 변동에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 표에서 보는 바와 같이 2009년도에 급격한 증가에 대해 살펴보면, 지역제한 금액이 상향되면서 지역기업에 대한 자치단체에 대한 발주 또한 급격히 증가하였고, 계약금액 또한 영향을 끼친 것으로 보여진다.

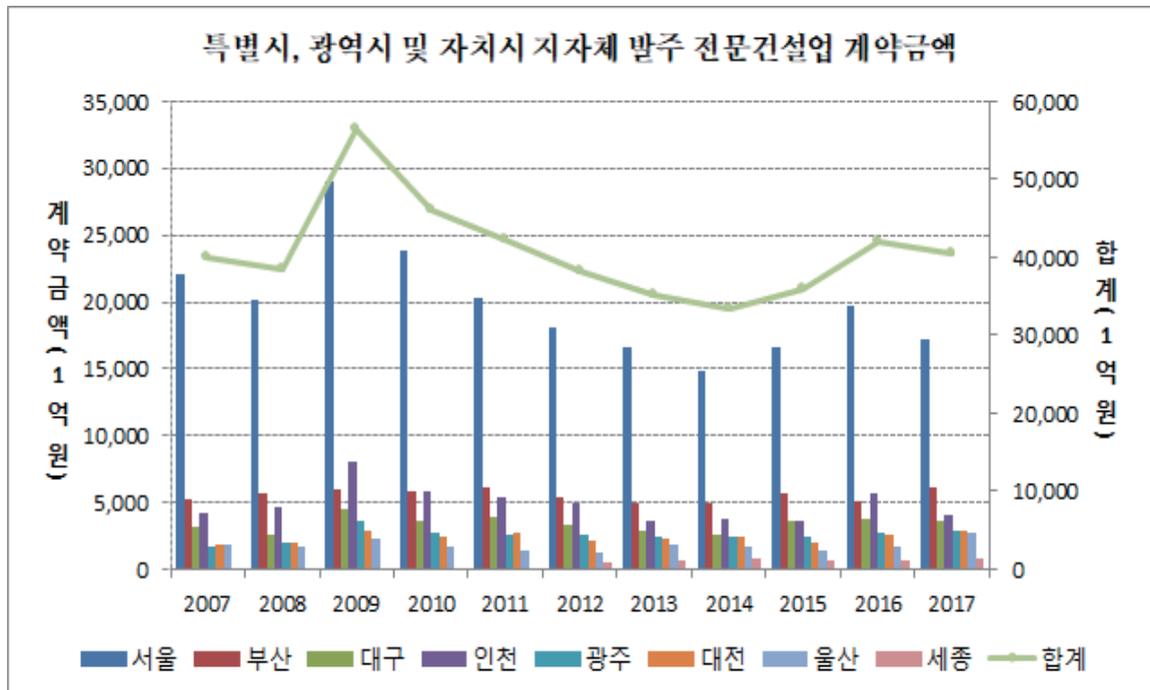
5. 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액

<표4-18> 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액

(단위 : 1억원)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	합계
2007	22,103	5,260	3,111	4,243	1,764	1,774	1,774	-	40,029
2008	20,090	5,690	2,511	4,671	1,959	1,995	1,645	-	38,561
2009	29,075	6,041	4,437	7,985	3,627	2,863	2,348	-	56,376
2010	23,778	5,868	3,682	5,869	2,708	2,372	1,749	-	46,026
2011	20,282	6,054	3,861	5,317	2,523	2,697	1,406	-	42,140
2012	18,144	5,317	3,288	4,927	2,519	2,146	1,250	561	38,153
2013	16,658	4,880	2,905	3,574	2,415	2,286	1,806	643	35,167
2014	14,772	4,921	2,534	3,802	2,494	2,360	1,650	831	33,366
2015	16,550	5,659	3,581	3,597	2,417	2,050	1,347	726	35,927
2016	19,643	5,148	3,787	5,653	2,717	2,638	1,654	699	41,939
2017	17,229	6,135	3,679	4,122	2,816	2,920	2,765	819	40,484

[그림4-18] 특별시, 광역시 및 자치시 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액



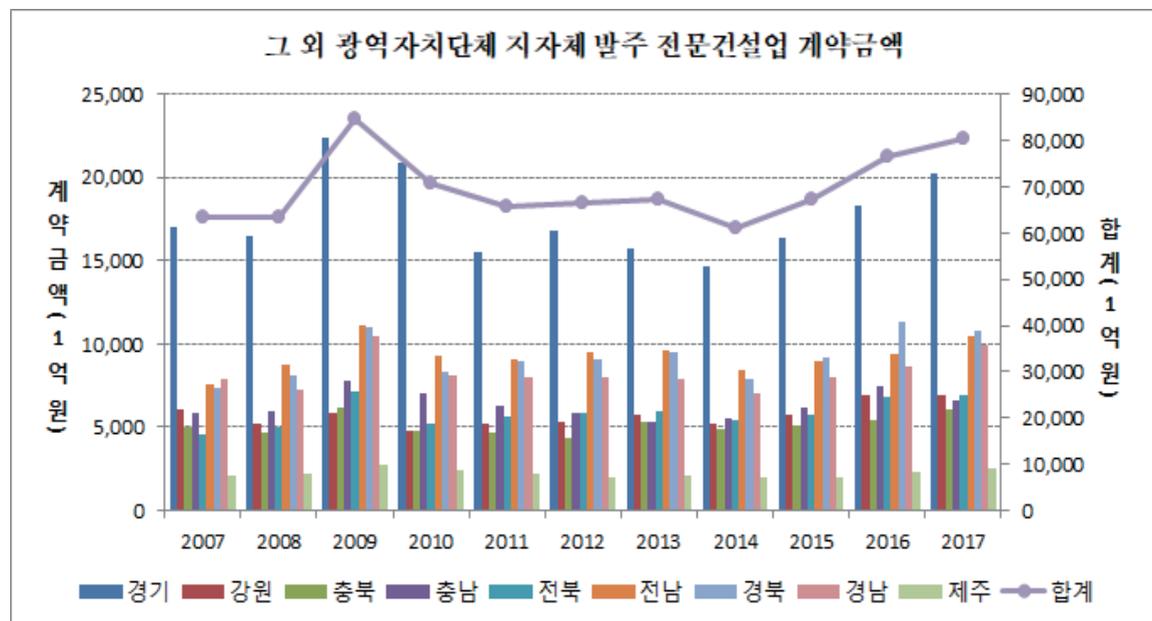
6. 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액

<표4-19> 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액

(단위 : 1억원)

	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2007	17,040	6,029	4,961	5,802	4,547	7,552	7,352	7,931	2,083	63,297
2008	16,458	5,157	4,658	5,951	4,945	8,773	8,136	7,250	2,250	63,577
2009	22,360	5,841	6,229	7,786	7,135	11,123	11,022	10,441	2,756	84,693
2010	20,929	4,768	4,822	7,034	5,257	9,243	8,301	8,134	2,391	70,879
2011	15,556	5,187	4,662	6,302	5,685	9,055	9,001	7,969	2,216	65,632
2012	16,790	5,361	4,305	5,818	5,822	9,472	9,107	8,008	2,006	66,688
2013	15,757	5,775	5,351	5,270	5,980	9,594	9,486	7,933	2,094	67,240
2014	14,695	5,194	4,845	5,543	5,409	8,415	7,876	7,032	2,011	61,019
2015	16,393	5,736	5,116	6,177	5,747	8,917	9,225	8,024	1,933	67,269
2016	18,304	6,899	5,399	7,436	6,801	9,380	11,378	8,688	2,306	76,591
2017	20,261	6,944	6,021	6,564	6,910	10,482	10,795	9,909	2,575	80,461

[그림4-19] 그 외 광역자치단체 지방자치단체 발주 전문건설업 계약금액



전국 광역자치체가 발주한 전문건설업 계약금액 2017년말 기준 2007년보다 12조 945억에서 10조 3326억으로 1조 7619억원 증가한 것을 알 수 있다.

특히 2009년도에 급격히 증가하였으나, 2010년도에 급속히 감소하였고 그 이후로 2014년도까지 하락세를 보이다가 다시 증가하고 있음을 알 수 있다.

지역별 계약건수와 계약금액을 보면 등록분포가 가장 많은 서울 지역이 건수에 비해 수주액이 월등히 많았으며, 계약금액의 변동에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 표에서 보는 바와 같이 2009년도에 급격한 증가에 대해 살펴보면, 지역제한 금액이 상향되면서 지역기업에 대한 자치단체에 대한 발주 또한 급격히 증가하였고, 계약금액 또한 영향을 끼친 것으로 보여진다.

IV. 최근 10년간 국내 종합건설업 전체 및 자치단체의 평균계약금액

다음 표는 최근 10년간 국내 종합건설업 전체 및 지방자치단체의 평균계약금액에 대한 것으로 등록업체에 대한 1개사 평균계약금액과 1건당 평균계약금액을 나타낸 것이다.

1. 연도별 종합건설업 평균계약금액 현황

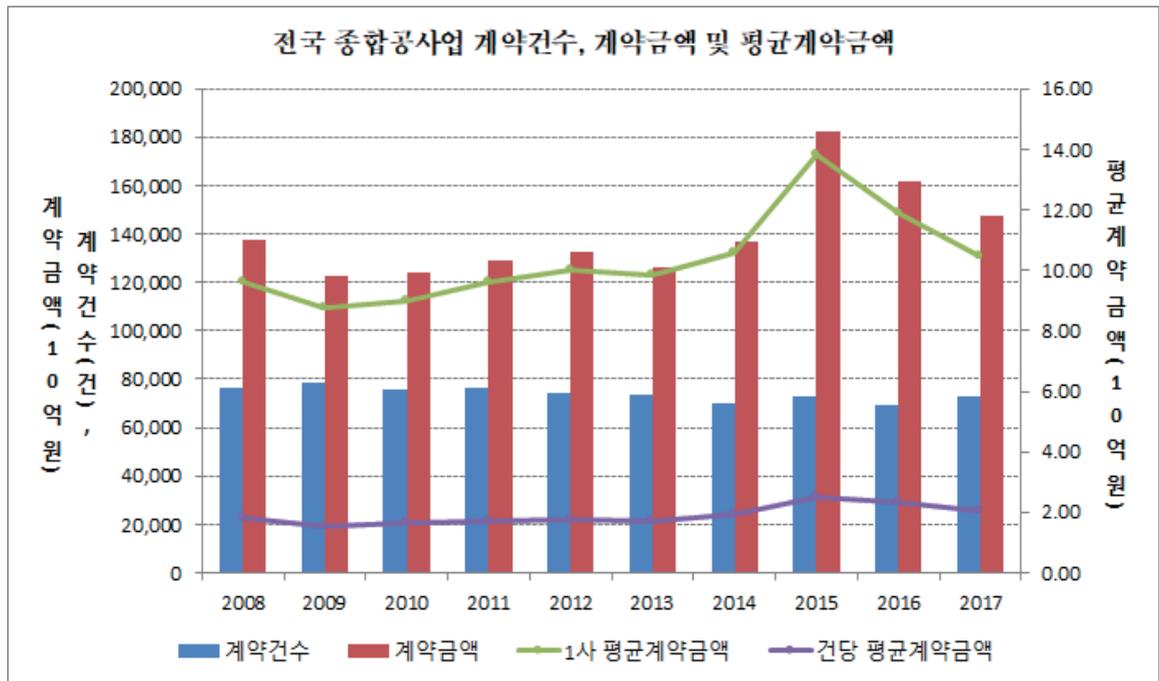
<표4-20> 연도별 종합건설업 평균계약금액 현황

(단위: 건, 10억원)

연도	전국				지방자치단체			
	계약건수	계약금액	1사평균 계약금액	건당평균 계약금액	계약건수	계약금액	1사평균 계약금액	건당평균 계약금액
2008	76,297	137,394	9.63	1.80	24,984	13,470	0.94	0.54
2009	78,508	122,556	8.74	1.56	31,223	22,742	1.62	0.73
2010	75,665	124,085	8.99	1.64	24,652	17,607	1.28	0.71
2011	76,523	128,852	9.62	1.68	22,075	15,470	1.16	0.70
2012	74,295	132,253	10.02	1.78	21,626	12,259	0.93	0.57
2013	73,434	126,012	9.83	1.72	21,838	13,868	1.08	0.64
2014	70,204	136,700	10.59	1.95	19,058	12,147	0.94	0.64
2015	73,141	182,499	13.83	2.50	18,754	12,346	0.94	0.66
2016	69,359	162,016	11.90	2.34	19,303	13,173	0.97	0.68
2017	72,734	147,880	10.48	2.03	21,559	14,121	1.04	0.65

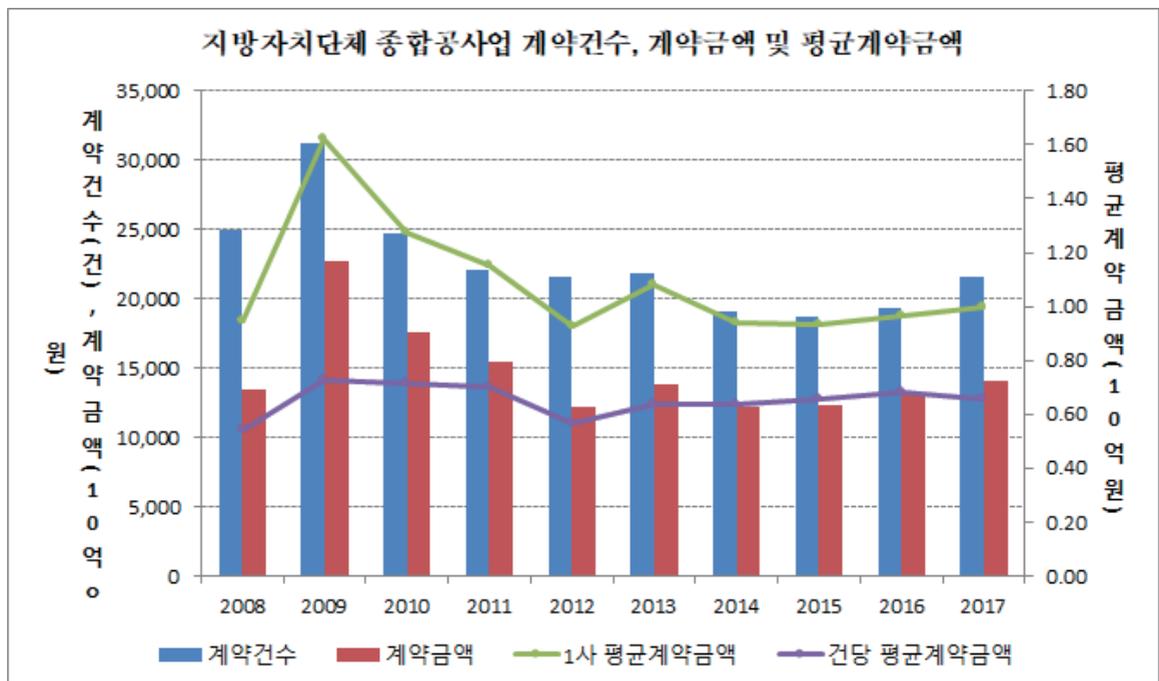
2. 전국 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액

[그림4-20] 전국 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액



3. 자치단체 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액

[그림4-21] 자치단체 종합공사업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액



전국 종합건설업의 10년 간 1개사 평균계약금액은 103.6억 1건당 17억으로 나타났으며, 지방 자치단체 종합건설업의 10년간 1개사 평균계약금은 10.8억으로 나타났으며, 1건당 평균계약금액은 6.5억을 보였다.

그림에서 보는 바와 같이 전국 종합건설업의 1개사의 평균계약금액은 2015년도까지 증가하였다가 2015년부터 감소한 것으로 나타났다. 이에 반해 지방자치단체 종합건설업의 1개사 평균 계약금액은 다른 양상을 보이는 것을 알 수 있다. 2009년 지역제한입찰 금액이 상향된 시점에 급격히 증가한 것을 보여주고 있다.

V. 최근 10년간 국내 전문건설업 전체 및 자치단체의 평균계약금액

1. 연도별 전문건설업 평균계약금액 현황

<표4-21> 국내 전문건설업 평균계약금액 현황

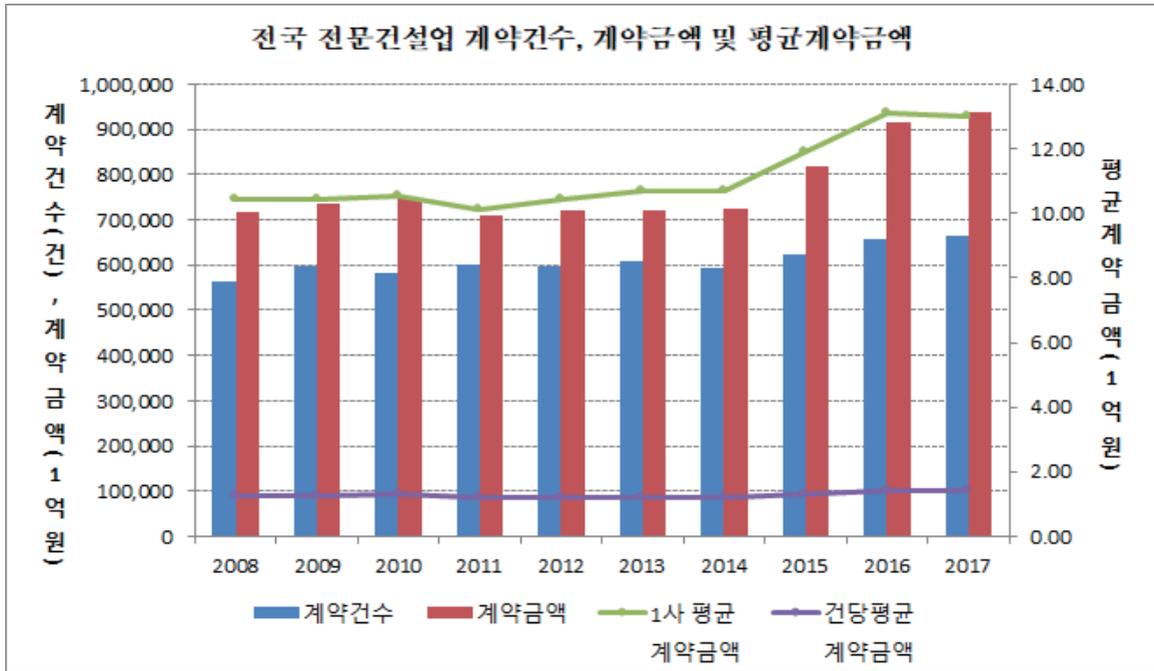
(단위: 건, 1억원)

년도	전국				지방자치단체			
	계약건수	계약금액	1사평균 계약금액	건당평균 계약금액	계약건수	계약금액	1사평균 계약금액	건당평균 계약금액
2008	563,725	715,562	10.45	1.27	196,332	102,138	4.25	0.52
2009	598,677	734,533	10.44	1.23	242,189	141,068	5.74	0.58
2010	583,733	747,578	10.55	1.28	200,756	116,905	4.81	0.58
2011	601,864	710,498	10.12	1.18	202,851	107,771	4.55	0.53
2012	598,104	721,548	10.43	1.21	206,423	104,840	4.57	0.51
2013	609,249	722,172	10.68	1.19	210,629	102,407	4.51	0.49
2014	594,251	723,160	10.70	1.22	201,252	94,384	4.16	0.47
2015	622,814	816,908	11.89	1.31	212,231	103,196	4.52	0.49
2016	656,123	915,602	13.11	1.40	238,711	118,530	5.07	0.50
2017	664,171	939,887	12.99	1.42	274,888	120,945	5.04	0.44

자료: 대한전문건설협회, 통계청

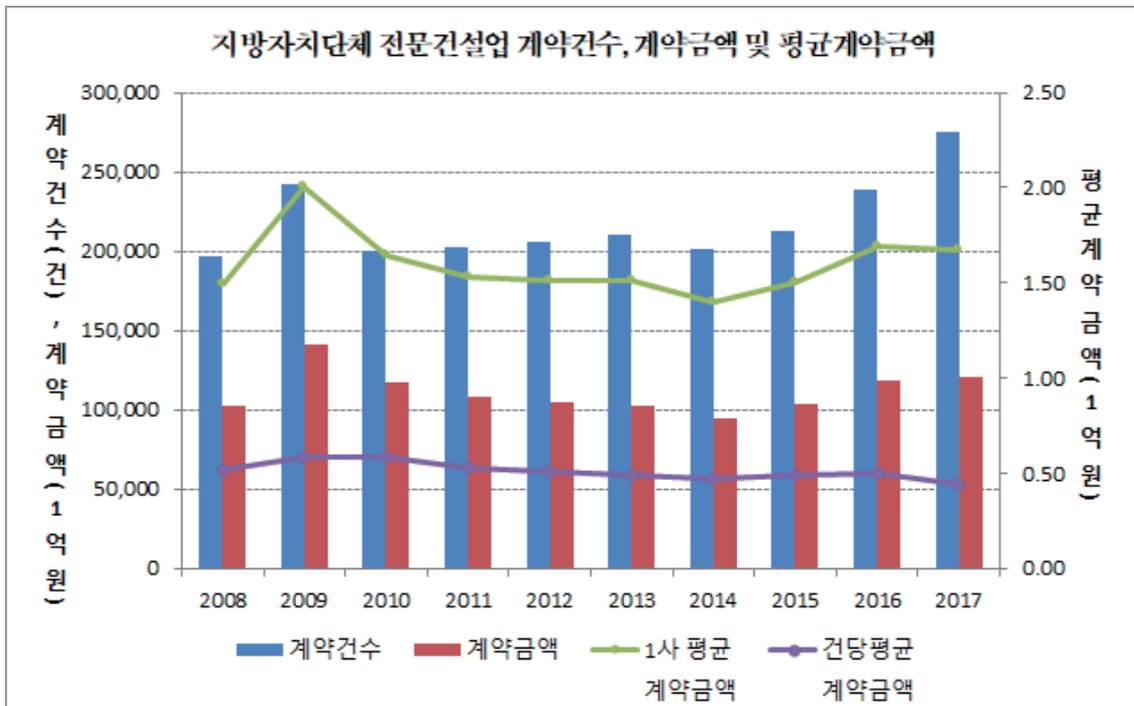
2. 전국 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액

[그림4-22] 전국 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액



3. 자치단체 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액

[그림4-23] 자치단체 전문건설업 계약건수, 계약금액 및 평균계약금액



표는 최근 10년간 국내 전문건설업 전체 및 지방자치단체의 평균계약금액에 대한 것으로 등 록업체에 대한 1개사 평균계약금액과 1건당 평균계약금액을 나타낸 것이다.

전국 전문건설업의 계약건수와 계약금액은 10년간 지속적으로 증가한 것을 알 수 있고, 앞서 살펴본 바와 같이 저금리의 영향으로 민간 건설 부문수주 호조가 가장 영향을 많이 끼친 가운 데 미분양주택감소 등으로 주택경기 회복세가 크게 나타나면서 역대 최고 수준을 보인 종합건설업의 호조세가 영향을 끼친 것으로 보여진다.

그에 비해 지방자치단체 전문건설업의 경우는 지자체 종합건설업의 흐름과 같은 동행성 및 상관관계를 보여주고 있다. 1사 평균 계약금액을 살펴보면 2008년도에서 2009년도에 급격한 상승 수치를 보이면서 최근 10년간 가장 높은 수치를 보여주고 있다.

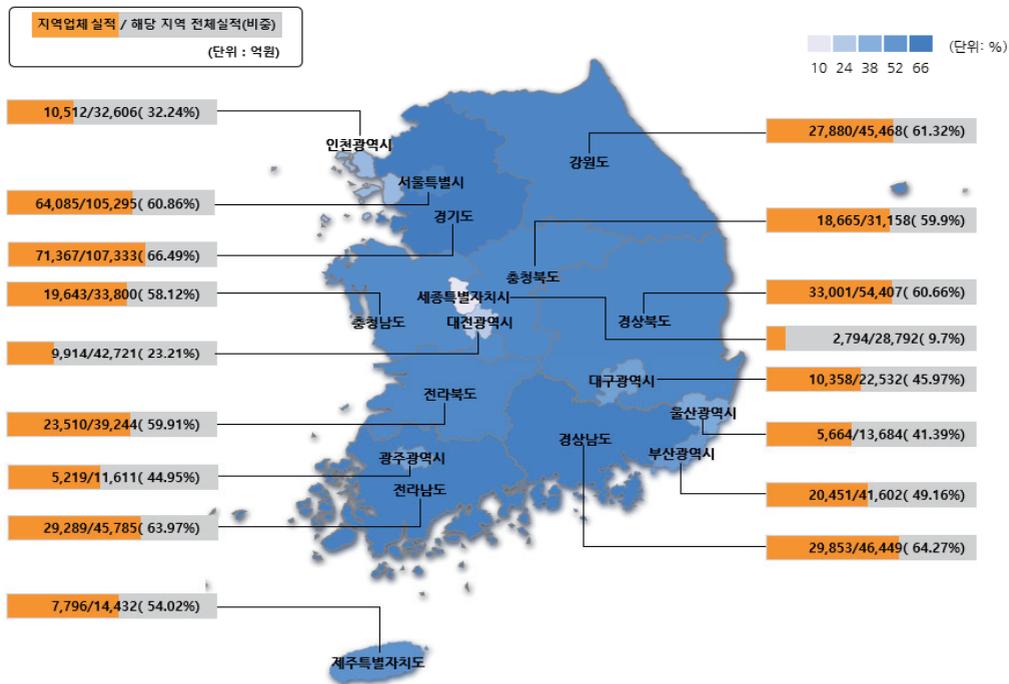
전국 전문건설업의 10년간 계약건수는 총 6,092.7천건이고 계약금액은 774.7조에 달하고 있다. 그 중 지방자치단체는 계약건수는 2186.2천 건이며, 계약 금액은 111.2조를 차지하고 있다.

전국 전문건설업 등록 업체를 비교하여 1개사 평균계약금액은 11.35억원으로 나타났으며, 1 건당 평균 계약금액은 1.26억원을 보이고 있다. 그 중 지방자치단체의 경우 1개사 평균계약금액 1.59억원으로 나타났으며, 1건당 평균계약금액은 0.51억원을 보이고 있다.

VI. 지역별 지역업체 실적 비중

1. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2015)

[그림4-24] 지역업체 공급실적 비중(2015)



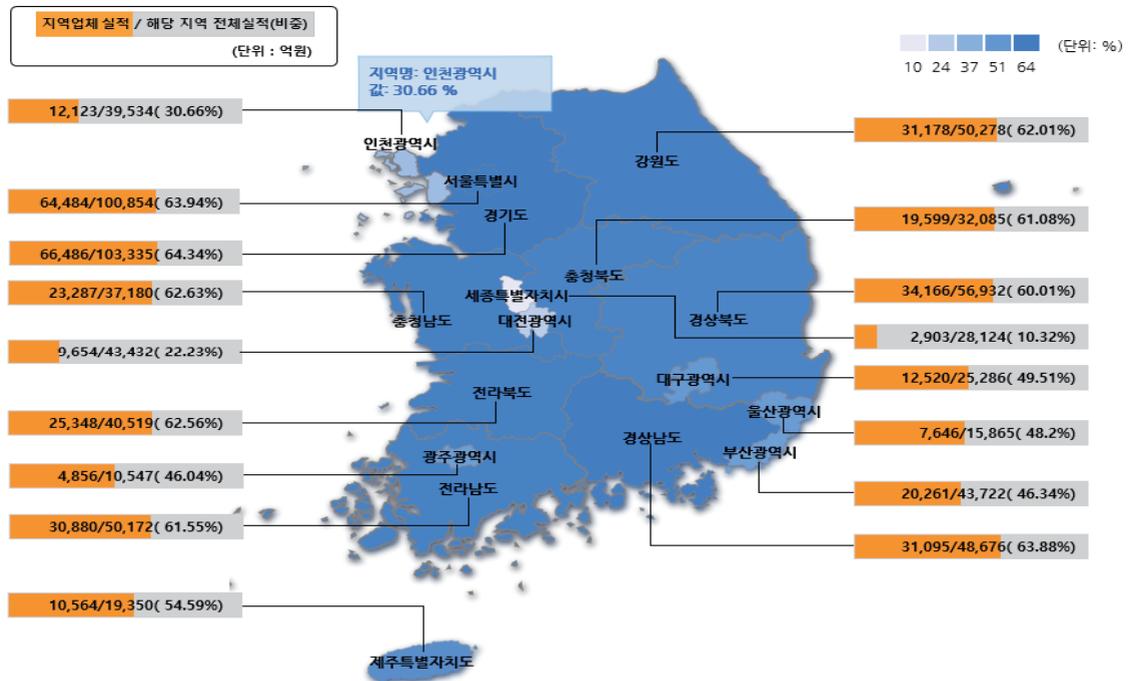
2015년 기준으로 지방자치단체가 수요기관인 소재지별 실적을 기반으로 작성된 통계자료로서 해당 지역업체의 공급실적으로 수요기관 소재지와 조달업체 소재지가 동일한 공급실적을 바탕으로 작성되었다.

실적은 나라장터에 나온 통계자료를 기반으로 조사된 내용임

해당 표를 보면 경기도가 10조7,333억원 중 7조 1,367억원 상당의 금액이 지역업체 실적으로 나타나면서 66.49%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하였다. 경남 64.27%, 전남63.97% 등을 차지하였고, 이에 비해 세종은 9.7%의 낮은 비중을 차지하였다. 세종은 2012년 7월 출범하였기에 계약금액이 다른 광역지자체에 비해 적은 영향도 있다고 할 수 있다

2. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2016)

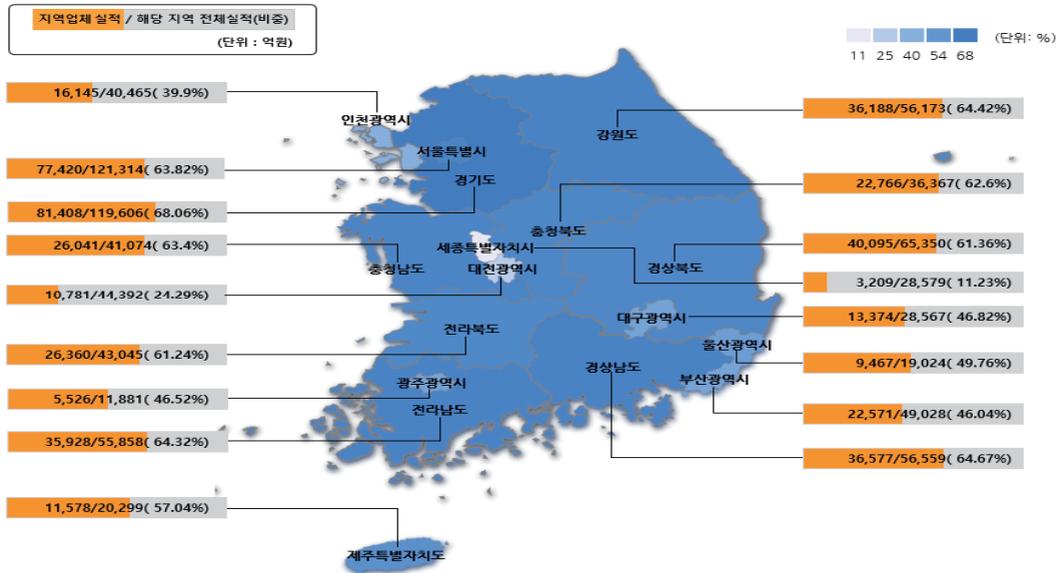
[그림4-25] 지역업체 공급실적 비중(2016)



2016년도 기준으로 살펴보면 경기도가 10조3,335억원중 6조 6,486억원 상당의 금액이 지역업체 실적으로 나타나면서 64.34%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하였다. 서울63.94%, 경남 63.88% 등을 차지하였고, 이에 비해 세종은 10.32%의 낮은 비중을 차지하였다.

3. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2017)

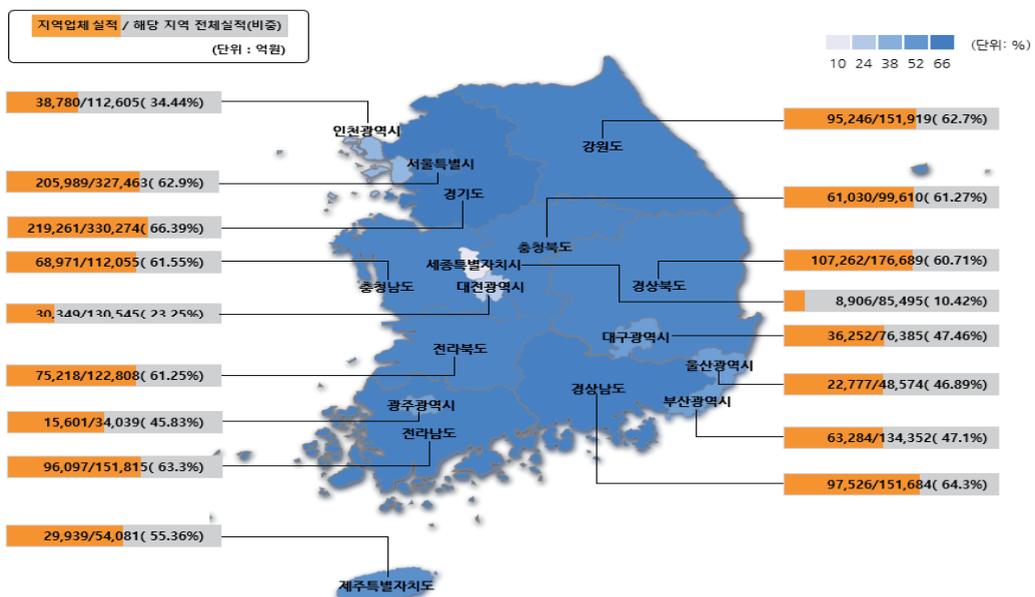
[그림4-26] 지역업체 공급실적 비중(2017)



2017년도 기준으로 살펴보면 경기도가 11조9,606억원중 8조 1,408억원 상당의 금액이 지역업체 실적으로 나타나면서 68.08%를 차지하면서 2016년 대비 금액과 비중이 크게 늘었다. 강원 64.42%, 경남 64.67% 등을 차지하였고, 이에 비해 세종은 10.32%의 낮은 비중을 차지하였다.

4. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중(2015~2017(3개년))

[그림4-27] 지역업체 공급실적 비중(2015~2017(3개년))

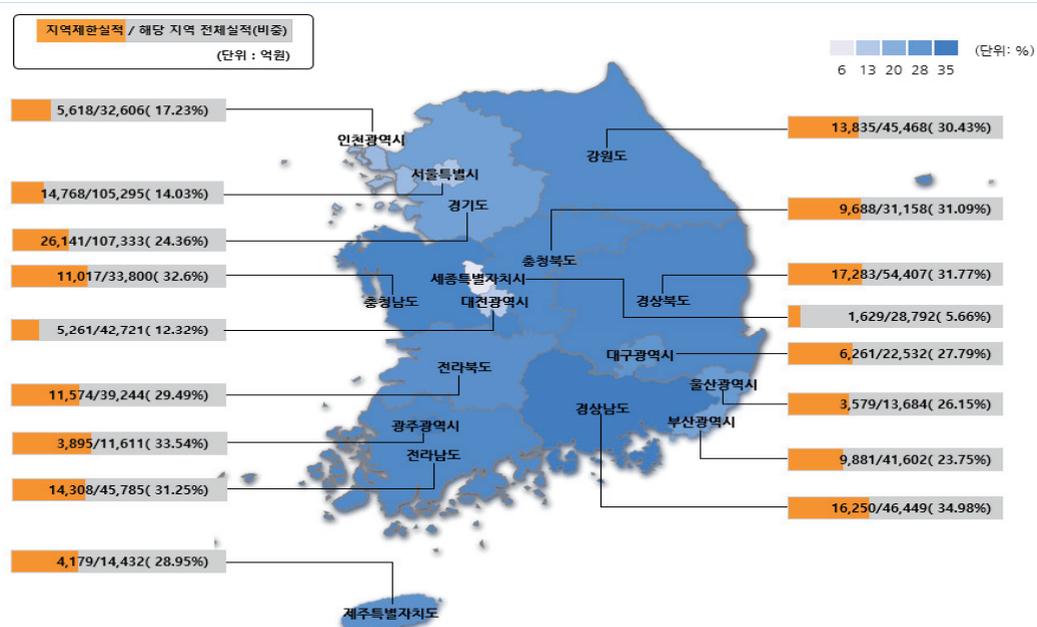


이상에서 최근 3개년 지역별 공급실적을 분석한 결과 경기도와 경상남도, 전라남도 등이 60%를 넘고 있으며, 세종과 대전이 가장 낮은 비율을 보였다.

VII. 지역별 지역제한 실적 비중

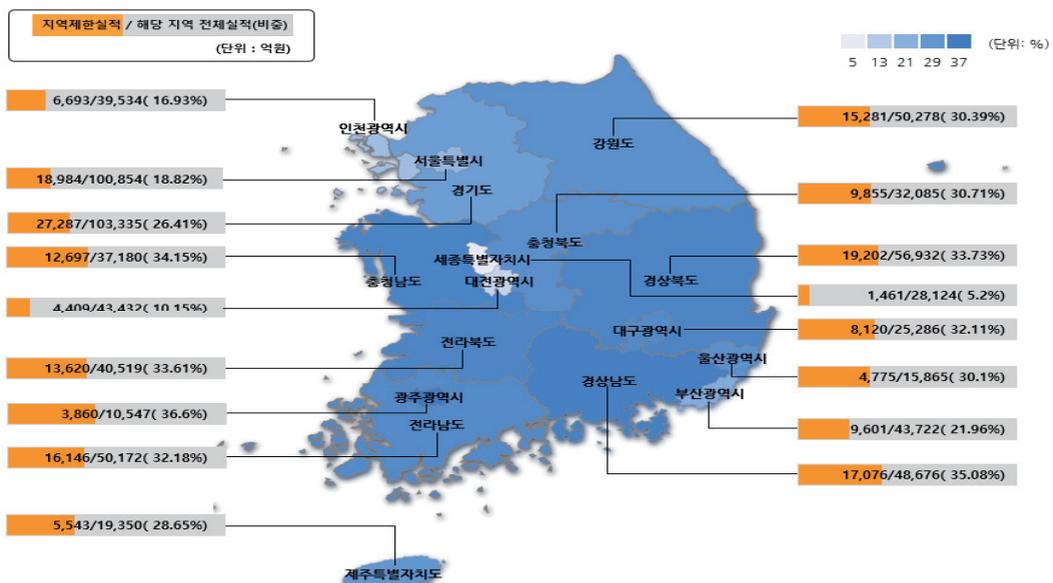
1. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2015)

[그림4-28] 지역별 지역제한 입찰실적(2015)



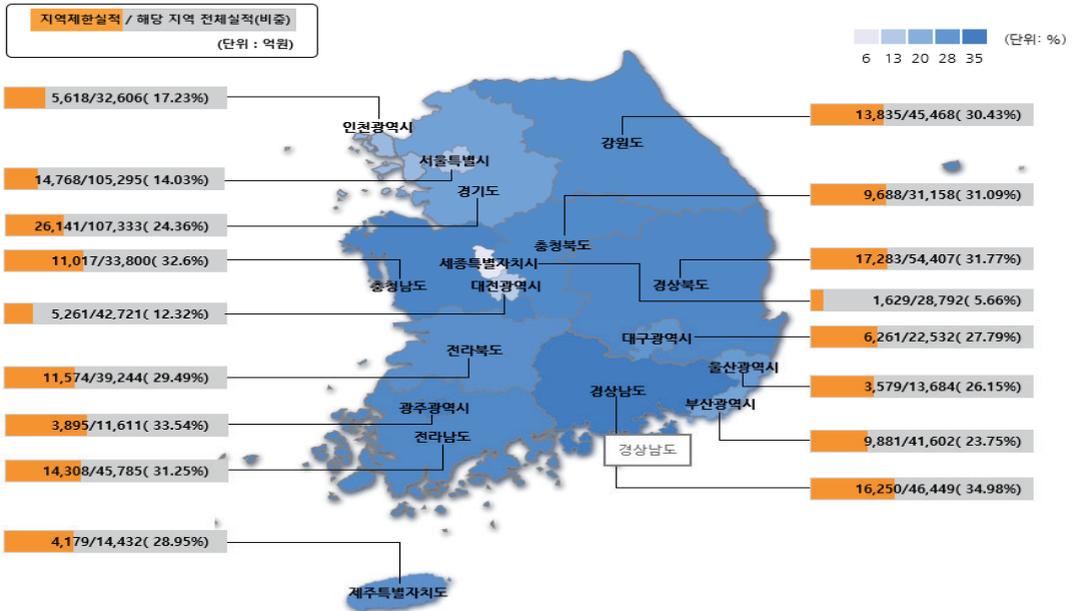
2. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2016)

[그림4-29] 지역별 지역제한 입찰실적(2016)



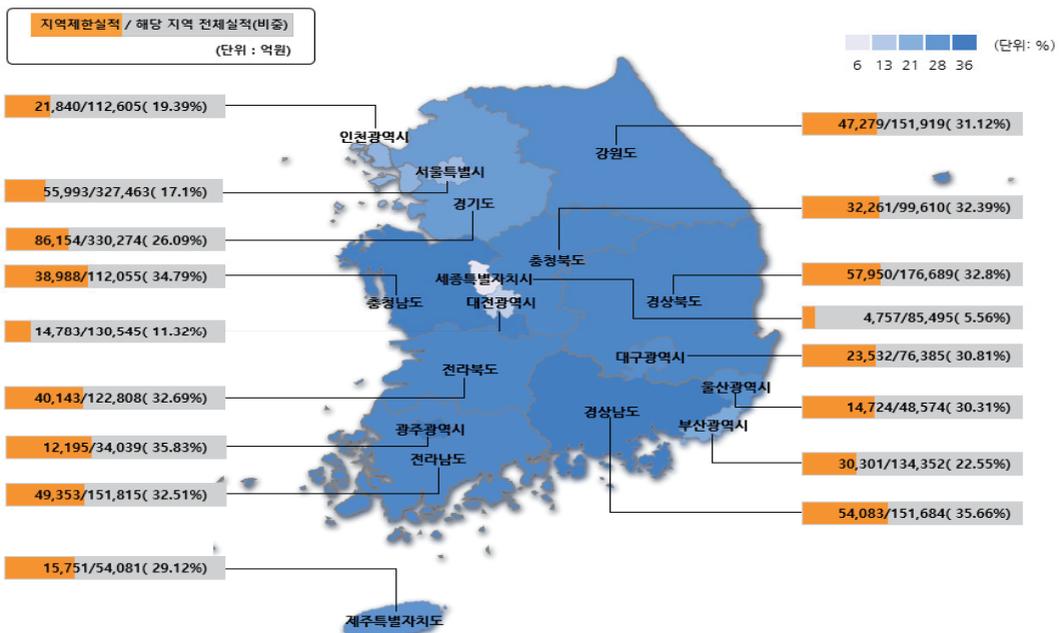
3. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2017)

[그림4-30] 지역별 지역제한 입찰실적(2017)



4. 지역별 수요기관 공급실적 중 지역제한 입찰건에 대한 비중(2015~2017(3개년))

[그림4-31] 지역별 지역제한 입찰실적(2015~2017(3개년))

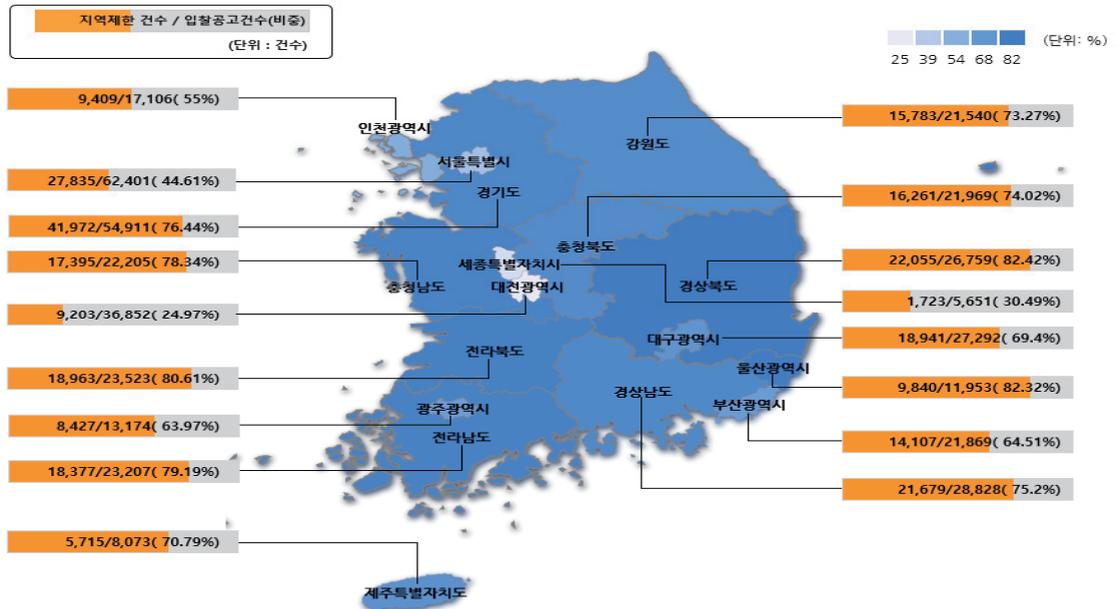


최근 3개년동안 지역제한 입찰공고로 계약된 공급실적을 분석한 결과 광주광역시가 35.83%로 가장 높은 비율을 보였으며, 경상남도가 35.66%, 충청남도 34.79%, 그리고 대전 11.32%, 세종특별자치시가 5.56%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

VIII. 지역별 지역제한 입찰현황

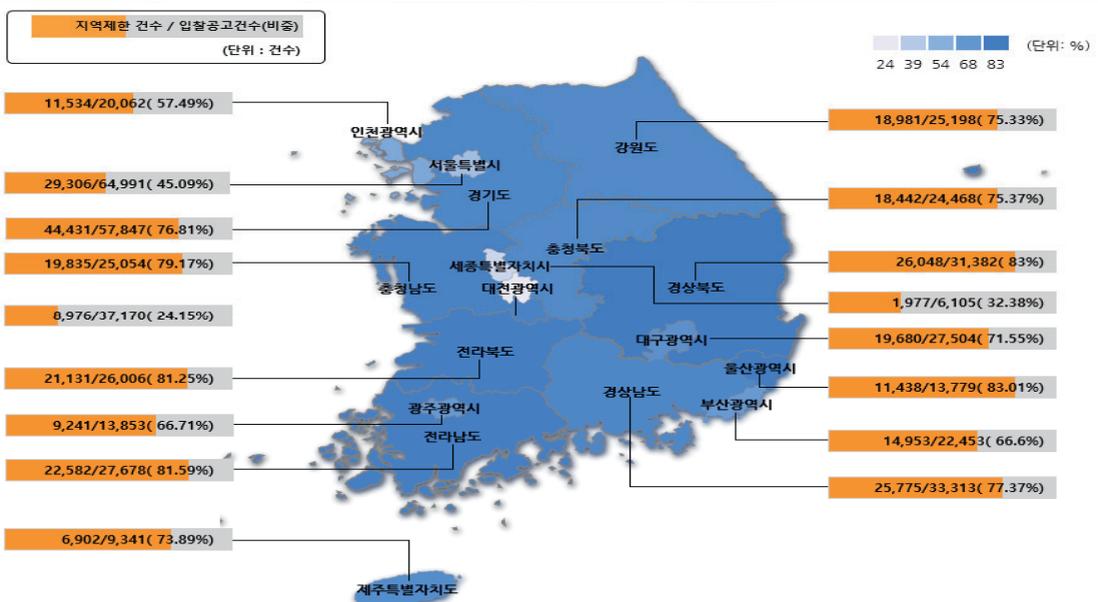
1. 수요기관 소재지별 입찰공고 현황(2016)

[그림4-32] 지역별 입찰공고건수 대비 지역제한 건수(2016)



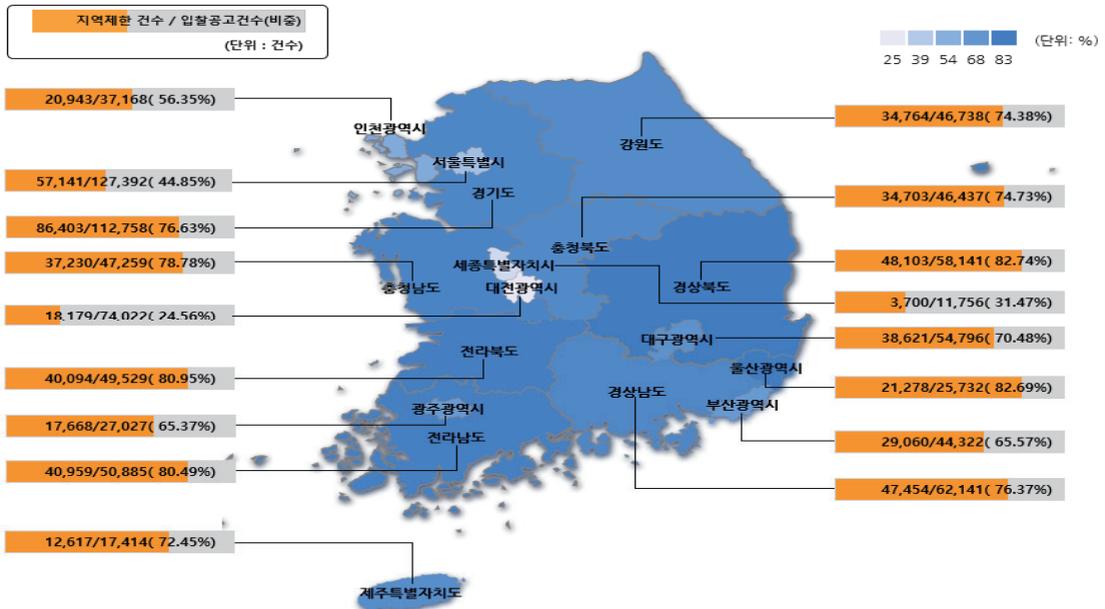
2. 수요기관 소재지별 입찰공고 현황(2017)

[그림4-33] 지역별 입찰공고건수 대비 지역제한 건수(2017)



3. 수요기관 소재지별 입찰공고 현황(2016~2017(2개년))

[그림4-34] 지역별 입찰공고건수 대비 지역제한 건수(2016~2017(2개년))



최근 3개년동안 지방자치단체의 입찰공고건수 대비 해당지역 지역제한 입찰건수를 분석한 결과 경상북도가 82.73%로 가장 높은 비율을 보였으며, 울산광역시가 82.66%, 전라북도 80.92%, 그리고 세종특별자치시가 31.43%, 대전광역시가 24.39%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

제3절 지역제한 입찰의 대상금액 상향에 따른 영향

I. 조사자료의 특성과 영향분석 방법

지방자치단체의 지역제한 대상금액은 1995년 이후 물가상승에도 불구하고 50억 원 이하로 동결 되어 왔으며, 지역 중소기업 보호 육성 및 지역경제 활성화를 위해 협회 및 지방자치단체는 지역제한 대상금액의 상향을 지속적으로 건의 하였던 바, 2006년 1월 2일에 70억 원 이하로 상향 조정하고, 대상 업체는 입찰공고일 전일부터 입찰일까지 관할구역 안에 주된 영업소를 두고 있어야 하며, 특히 낙찰자의 경우 계약 체결일까지 관할구역 안에 주된 영업소를 두도록 하는 「지방재정법시행령 제70조제4항의 규정에 의한 제한경쟁계약의 특례에 관한 규칙」을 개정·공포하였다. 이후 2009년 3월 16일자로 종합공사는 100억 이하 전문공사는 7억 이하(혁신도시는 10억원 이하)로 상향 조정하였다

이에 본 연구는 2007년 이후의 종합건설업종 및 전문건설업종 중 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한법률 및 지방자치단체 시설공사 적격심사 세부기준을 적용하는 공사로서, 대

상금액 상향조정에 따른 지역별 종합건설업체 및 전문건설업체의 영향을 분석하였다. 지방자치단체의 지역제한 대상금액 상향 조정일 이후부터 2017년까지 지역제한 입찰을 대상으로 통계청 및 조달청에 공고된 입찰을 조사하여 계약건수와 계약금액의 현황 및 추세를 분석하여 업체에 미치는 영향을 분석하였다.

II. 대상금액 상향 조정에 따른 기관별 영향 요소

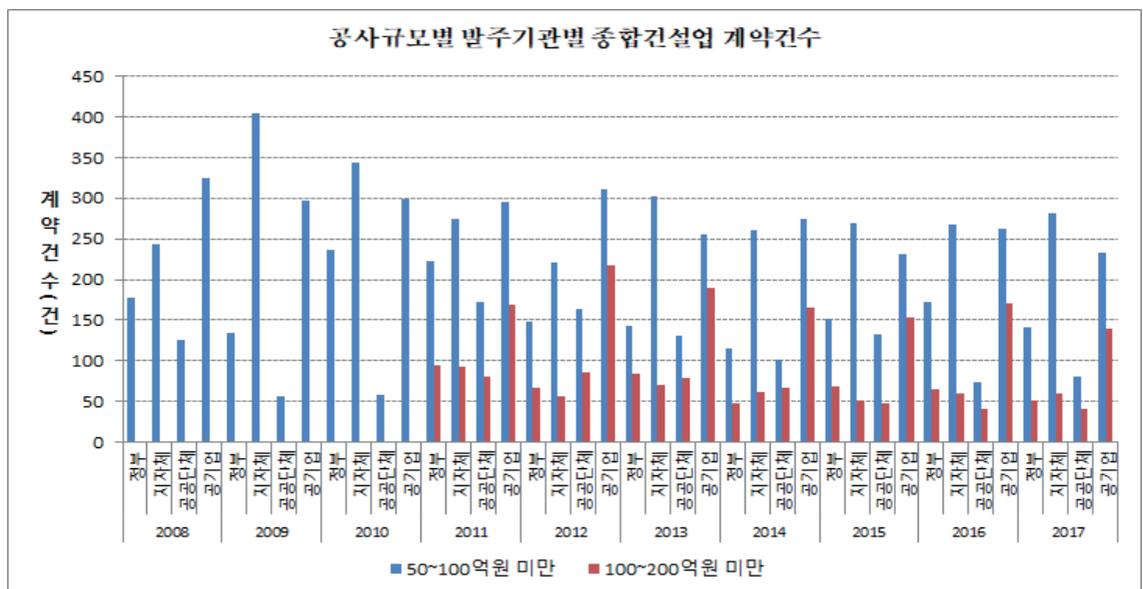
최근 지역제한 한도액 조정된 2009년을 살펴보면, 종합공사의 경우 70억에서 100억원으로 상향 조정되었다. 이를 기준으로 100억원 미만 공사와 100억원 이상의 계약건에 살펴보면 다음 표와 같다

<표4-22> 공사규모별 발주기관별 종합건설업 계약건수

(단위: 건)

기관	정부		지자체		공공단체		공기업	
	50~100억 원 미만	100~200억 원 미만						
2008	177	-	244	-	125	-	325	-
2009	135	-	405	-	56	-	297	-
2010	237	-	344	-	58	-	299	-
2011	223	94	274	92	172	81	296	169
2012	149	67	220	56	164	85	310	218
2013	143	84	302	70	130	79	256	189
2014	116	48	261	62	102	67	274	166
2015	151	68	269	51	132	48	231	154
2016	172	65	268	60	74	41	263	170
2017	142	51	281	60	80	40	233	140

[그림4-35] 공사규모별 발주기관별 종합건설업 계약건수



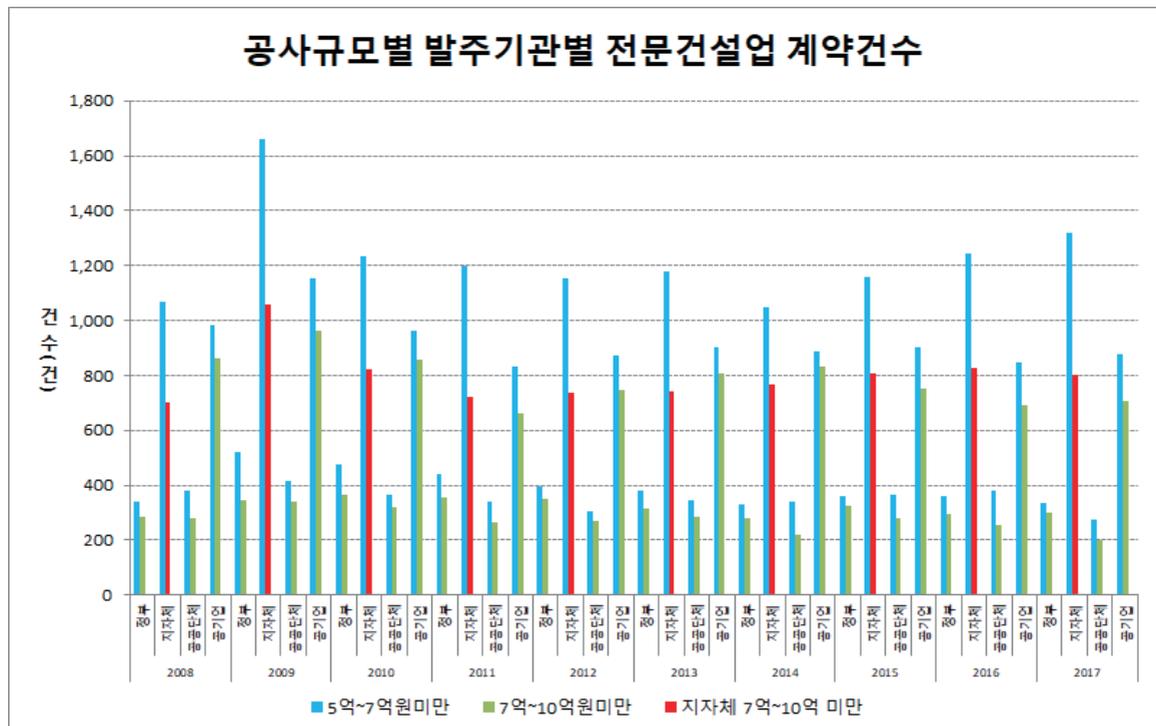
70억 원 미만에서 100억 원 미만으로 상향된 지역제한 입찰의 계약건수의 추세를 파악해보면, 지자체의 경우 2009년의 경우 100억 미만 종합건설업 계약건수는 전년도에 비해 65.98% 증가한 것을 알 수 있다. 100억원 이상의 규모의 계약건수 또한 2011년 이후 작성된 통계치에 따르면 100억원 미만의 규모의 계약건수 대비 24% 규모를 차지하고 있다

<표4-23> 공사규모별, 발주기관별 전문건설업 계약건수

(단위: 건)

	5억~7억원미만				7억~10억원미만			
	정부	지자체	공공단체	공기업	정부	지자체	공공단체	공기업
2008	338	1,066	380	981	287	702	281	862
2009	521	1,660	413	1,156	344	1,057	340	962
2010	477	1,236	364	963	365	820	318	856
2011	438	1,201	340	830	357	720	264	660
2012	395	1,156	304	872	348	739	268	747
2013	378	1,179	343	902	314	740	285	807
2014	330	1,048	341	888	278	768	221	833
2015	361	1,157	366	903	323	806	279	750
2016	361	1,244	380	847	297	825	255	690
2017	334	1,320	276	877	302	800	199	705

[그림4-36] 공사규모별 발주기관별 전문건설업 계약건수



전문건설업의 경우 6억 원 미만에서 10억 원 미만으로 상향된 지역제한 입찰의 계약건수의 추세를 파악해보면, 지자체의 경우 2009년의 경우 전년도 대비 5억 이상 7억 미만의 계약건수는 55.72% 증가하였다. 2010년 이후 증가와 감소를 반복하고 있어 2009년도와 같은 성장세를 기대하기 어려운 실정이지만 2017년 기준으로 2008년도 대비 23.8%의 증가를 보이고 있다. 또한, 7억 이상 10억 미만의 통계치를 살펴보면 5억 이상 7억 미만의 규모의 계약건수 대비 65% 규모를 차지하고 있다. 지방자치단체 발주금액과 계약건수의 상승 등에도 불구하고 지역제한 대상금액은 7억원 미만으로 동결되어 오고 있어 지역중소업체 보호·육성 및 지역경제 활성화를 위해서도 10억 미만까지 조정할 필요가 있다고 보여진다.

제4절 현황 요약 및 시사점

I. 지역별 공공건설시장 현황

1. 종합건설업 현황

전국 광역지자체가 발주한 종합건설업 계약금액 2017년말 기준 2007년보다 14조 310억에서 14조 1190억으로 880억 증가하였는데, 특히 2009년도에 급격히 증가하였으나, 2012년도까지 급속히 감소하였고 그 이후로 다시 증가하고 있음을 알 수 있다.

전국 종합건설업의 10년 간 1개사 평균계약금액은 103.6억 1건당 17억으로 나타났으며, 지방자치단체 종합건설업의 10년간 1개사 평균계약금은 10.8억으로 나타났으며, 1건당 평균계약금액은 6.5억을 보였다. 앞서 살펴 본 바와 같이 전국 종합건설업의 1개사의 평균계약금액은 2015년도까지 증가하였다가 2015년부터 감소한 것으로 나타났다. 이에 반해 지방자치단체 종합건설업의 1개사 평균계약금액은 다른 양상을 보이고 있다.

전국 종합건설업의 계약건수와 계약금액은 10년간 지속적으로 증가한 것을 알 수 있고, 앞서 살펴본 바와 같이 저금리의 영향으로 민간 건설 부문수주 호조가 가장 영향을 많이 끼친 가운데 미분양주택감소 등으로 주택경기 회복세가 크게 나타나면서 역대 최고 수준을 보인 종합건설업의 호조세가 영향을 끼친 것으로 보여진다.

2. 전문건설업 현황

전국 광역지자체가 발주한 전문건설업 계약금액 2017년말 기준 2007년보다 12조 945억에서 10조 3326억으로 1조 7619억원 증가하였으며, 특히 2009년도에 급격히 증가하였으나, 2010년도에 급속히 감소하였고 그 이후로 2014년도까지 하락세를 보이다가 다시 증가하고 있음을 알 수 있다.

지방자치단체 전문건설업의 경우는 지자체 종합건설업의 흐름과 같은 동행성 및 상관관계를 보여주고 있다. 1사 평균 계약금액을 살펴보면 2008년도에서 2009년도에 급격한 상승 수치를 보이면서 최근 10년간 가장 높은 수치를 보여주고 있다.

전국 전문건설업의 10년간 계약건수는 총 6,092.7천건이고 계약금액은 774.7조에 달하고 있다. 그 중 지방자치단체는 계약건수는 2186.2천 건이며, 계약 금액은 111.2조를 차지하고 있다.

전국 전문건설업 등록 업체를 비교하여 1개사 평균계약금액은 11.35억원으로 나타났으며, 1건당 평균 계약금액은 1.26억원을 보이고 있다. 그 중 지방자치단체의 경우 1개사 평균계약금액 1.59억원으로 나타났으며, 1건당 평균계약금액은 0.51억원을 보이고 있다.

II. 지역별 지역업체 실적 비중 현황

1. 수요기관 소재지별 지역업체 공급실적 비중

2015년 기준으로 지방자치단체가 수요기관인 소재지별 실적을 기반으로 작성된 통계자료를 살펴보면 경기도가 10조7,333억원 중 7조 1,367억원 상당의 금액이 지역업체 실적으로 나타나면서 66.49%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하였다. 경남 64.27%, 전남63.97% 등을 차지하였고, 이에 비해 세종은 9.7%의 낮은 비중을 차지하였다. 세종은 2012년 7월 출범하였기에 계약금액이 다른 광역지자체에 비해 적은 영향도 있다고 할 수 있다

2016년도 기준으로 살펴보면 경기도가 10조3,335억원중 6조 6,486억원 상당의 금액이 지역업체 실적으로 나타나면서 64.34%를 차지하여 가장 많은 비중을 차지하였다. 서울63.94%, 경남 63.88% 등을 차지하였고, 이에 비해 세종은 10.32%의 낮은 비중을 차지하였다.

2017년도 기준으로 살펴보면 경기도가 11조9,606억원중 8조 1,408억원 상당의 금액이 지역업체 실적으로 나타나면서 68.08%를 차지하면서 2016년 대비 금액과 비중이 크게 늘었다. 강원 64.42%, 경남 64.67% 등을 차지하였고, 이에 비해 세종은 10.32%의 낮은 비중을 차지하였다.

2015부터 2017년까지 3개년 지역별 공급실적을 분석한 결과 경기도와 경상남도, 전라남도 등이 60%를 넘고 있으며, 세종과 대전이 가장 낮은 비율을 보였다.

2. 최근 3개년동안 지역제한 입찰공고로 계약된 공급실적

최근 3개년동안 지역제한 입찰공고로 계약된 공급실적을 분석한 결과 광주광역시가 35.83%로 가장 높은 비율을 보였으며, 경상남도가 35.66%, 충청남도 34.79%, 그리고 대전 11.32%, 세종특별자치시가 5.56%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

최근 3개년동안 지방자치단체의 입찰공고건수 대비 해당지역 지역제한 입찰건수를 분석한 결과 경상북도가 82.73%로 가장 높은 비율을 보였으며, 울산광역시가 82.66%, 전라북도 80.92%, 그리고 세종특별자치시가 31.43%, 대전광역시가 24.39%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

Ⅲ. 대상금액 상향 조정에 따른 지역별 영향 분석

지역제한 한도액 조정된 2009년을 살펴보면, 종합공사의 경우 70억에서 100억원으로 상향 조정되었다. 70억 원 미만에서 100억 원 미만으로 상향된 지역제한 입찰의 계약건수의 추세를 파악해보면, 지자체의 경우 2009년의 경우 100억 미만 종합건설업 계약건수는 전년도에 비해 65.98% 증가한 것을 알 수 있다. 100억원 이상의 규모의 계약건수 또한 2011년 이후 작성된 통계치에 따르면 100억원 미만의 규모의 계약건수 대비 24% 규모를 차지하고 있다.

전문건설업의 경우 6억 원 미만에서 10억 원 미만으로 상향된 지역제한 입찰의 계약건수의 추세를 파악해보면, 지자체의 경우 2009년의 경우 전년도 대비 5억 이상 7억 미만의 계약건수는 55.72% 증가하였다. 2010년 이후 증가와 감소를 반복하고 있어 2009년도와 같은 성장세를 기대하기 어려운 실정이지만 2017년 기준으로 2008년도 대비 23.8%의 증가를 보이고 있다. 또한, 7억 이상 10억 미만의 통계치를 살펴보면 5억 이상 7억 미만의 규모의 계약건수 대비 65% 규모를 차지하고 있다. 지방자치단체 발주금액과 계약건수의 상승 등에도 불구하고 지역제한 대상금액은 7억원 미만으로 동결되어 오고 있어 지역중소업체 보호·육성 및 지역경제 활성화를 위해서도 10억 미만까지 조정할 필요가 있다고 보여진다.

Ⅳ. 시사점

지역별 계약건수와 계약금액을 보면 등록분포가 가장 많은 서울 지역이 건수에 비해 수주액이 월등히 많았으며, 계약금액의 변동에 가장 많은 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 앞서 언급한 바와 같이 2009년도에 급격한 증가에 대해 살펴보면, 지역제한 금액이 상향되면서 지역제한 입찰공고 계약실적 및 건 수가 늘어났으며, 지역기업에 대한 자치단체에 대한 발주 또한 급격히 증가하였고, 계약금액 또한 영향을 끼친 것으로 보여 진다. 즉, 지방자치단체의 지역제한 대상금액 상향 조정(2009년)이후 지역업체의 평균수주액이 높아졌음을 본 연구를 통해 알 수 있다.

지방자치단체는 대상금액 상향 조정에 따라 입찰 및 계약 집행기준을 적용하여 적격심사를 실시하므로 수행능력과 입찰가격 평가에서 적격기준 이상의 점수를 획득해야만 수주를 할 수 있다. 이는 다시 말해 적격심사에 의해 일정 점수 이상을 획득할 수 있는 업체만 수혜를 받을 수 있다는 것이다. 따라서 적격심사 기준 미만의 업체는 입찰에 참가할 수 없다. 이러한 업체들이 수주의 기회를 얻기 위해서는 지역의무공동도급 형식의 발주가 더 유리할 수 있다.

이상을 종합해 보면, 지역제한 대상금액의 상향조정은 확실히 지방소재 업체의 수주액을 증가시키고 서울지역 업체의 수주액을 상당부분 감소시키는 것으로 나타나 지방업체에게보다 유리하게 작용할 것으로 보인다.

Chapter 05

지역경제 활성화 관점에서 본 문제점과 개선방안



제5장 지역경제 활성화 관점에서 본 문제점과 개선방안

제1절 지역경제 활성화 관점에서 본 문제점

I. 지역제한 입찰의 법 체계

지역제한 입찰의 법적 근거는 지방계약법과 동법의 시행령에서 찾을 수 있다 그런데 “법인 등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)로 입찰 참가자격을 제한하는 입찰에 부칠 수 있다.”고 규정되어 있고, 지방계약법 시행령 제20조 제1항 제6호는 추정가격이 행정안전부령으로 정하는 금액 미만인 계약의 경우에는 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)에 근거하여 제한입찰을 할 수 있도록 규정하고 있으며 동법 시행규칙 제25조 제3항은 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)가 해당 공사의 현장 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도의 관할구역 안에 있는 자로 제한하고 있다.

문제는 법인등기부상 본점소재지(개인사업자인 경우에는 사업자등록증 또는 관련 법령에 따른 허가·인가·면허·등록·신고 등에 관련된 서류에 기재된 사업장의 소재지를 말한다)의 의미나 물품의 제조, 구매, 용역의 경우에 지역제한 입찰에 부칠 수 있는 하한 금액을 법령에서 직접 정하는 것이 아니라 행정안전부 또는 기획재정부 장관의 고시에 따르도록 하고 있다는 점이다.

II. 입찰 대상에 따른 상한선의 차별

현행법 상 국가계약의 입찰에 있어서는 2억 원 이상의 물품 및 용역 건설기술 용역은 종류와 상관없이 자유경쟁이 실행되고 있다. 그 의미는 2억 원 미만의 국가계약에는 여전히 중소기업의 보호라는 정책적 관점에서 제한경쟁 입찰이 가능하도록 하고 있다. 그리고 지방계약의 입찰에 있어서는 물품 및 용역의 경우에는 3.1억 원이 상한으로 되어 있다. 그런데 지방계약에 있어서 유독 건설기술 용역의 경우에는 상한선이 2억 원(안전점검 및 정밀안전진단 용역은 1.5억 원)으로 상대적으로 낮게 책정되어 있다. 이러다보니 건설기술용역의 경우에는 발주되는 사업물량이 2억 원이 조금이라도 넘으면 어쩔 수 없이 중앙의 대기업과 공동참여하면서 지분을 30%정도 취득하는 경우가 발생한다. 그러다보니 건설기술용역의 경우에는 지방자치단체가 지방업체에 사업물량을 주기 위해 용역금액을 2억 원 미만으로 만들어 여러 건을 발주하는 사례

도 있다고 한다. 이러한 사례들은 지역 건설기술 중소기업의 활성화에는 도움이 되지 않을 것이다. 만일 지방계약의 입찰에 있어서는 물품 및 용역의 경우와 건설기술의 경우를 차별하는 것이 합리성이 있다면 문제가 없을 것이나 그러한 차별이 건설기술 용역업에만 해당하는 부당한 차별이라면 제거되어야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 한편으로 그러한 차별을 제거하는 적극적 조치가 건설기술 용역 입찰의 시장에서 거래 상대방 등의 경쟁기능에 중대한 영향을 미치는 또 다른 문제를 야기할 수 있기 때문에 그 시장에서의 공정하고 자유로운 경쟁 질서라는 관점에서 이 문제를 파악할 필요가 있을 것으로 보인다.

III. 정확한 계약통계산출을 통한 지역제한 금액 설정의 한계

지금까지의 입찰대상금액의 확대에 따른 영향분석에 대한 통계 수치는 지방자치단체 계약통계라기 보다는 관련 협회에서 제출한 공사 관련 통계를 기반으로 분석한 자료이다.

만일 지방재정정보시스템(이하, 'e호조시스템'이라 한다.)에서 정확한 통계 추출이 가능했다면 이를 기반으로 여러 상황별 분석을 통해 지역제한의 대상금액 설정에 보다 정확한 근거를 제시할 수 있었을 것이다.

그러나 아쉽게도 현재 e호조시스템에서 추출되는 계약통계는 정확성을 담보하기 힘든 상황이고 분류 유형 또한 제한되어 있어 통계자료로서의 기능에 한계가 있다.

이에 현재 한국지방재정공제회와 지역정보개발원의 MOU체결을 통해 e호조시스템 내의 계약대장 개선과 차세대 e호조시스템 개선작업을 함께 하고 있다. 향후 정확한 통계를 기반으로 지역제한 금액 대상 설정, 지방계약 관련 제도개선이 가능하도록 지속적으로 노력해 나가야 할 것이다.

제2절 지역경제 활성화 관점에서 개선방안

I. 지역제한 입찰 제도의 개선

1. 지역 제한경쟁 입찰제의 기준 보완

지방업체는 지역제한 입찰제를 통하여 대규모 업체에 어느 정도 경쟁력을 갖출 수 있는 여력을 갖게 된다. 이는 당해 입찰시장에서 볼 때 다소간의 경쟁 제한적으로 보이기는 하지만 전체 입찰 시장의 관점에서 볼 때에는 오히려 중소기업이 처해있는 불리한 경쟁여건을 보완하여 자유롭고 공정한 경쟁이 일어날 수 있도록 하는 동등한 경쟁의 수준을 만드는 측면에서 매우 중요하다. 지방중소기업들이 장기적으로 공공계약 또는 국제경쟁력에서 동등하게 경쟁하게 하기 위해서는 선진 기업들이 가진 기술력이나 노하우를 익히고 경쟁력을 갖춘 업체들이 양산되어야 하는 것이 중요하기 때문이기도 하다. 지역제한 입찰제의 합리성은 그러한 의미에서 이해

하여야 할 것이다.

지역제한 입찰은 경쟁제한적임에도 불구하고 그 정당성이 인정되는 예외를 법령에 의해서 설정한 것이기 때문에 ‘주된 영업소의 의미’나 지역제한 입찰의 요건과 상한 금액 금지사항 등 중요한 사항은 법규사항으로 하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 자의적인 행정처분이 되거나 예측가능성과 명확성에 반할 우려가 있기 때문이다. 또한 그러한 중요한 사항에 대한 법규화는 경쟁 영향평가를 통하여 이루어져야 할 것이며 고시에는 구체적 실행방법에 대해서 규정하여 법규의 체계성을 유지하고 행정 입법에 의한 부당한 차별을 통한 경쟁의 왜곡을 피할 수 있을 것이다.

2. 지역제한 대상 범위 확대

지역제한의 범위 확대에 대하여 검토하기로 한다. 현행 지방계약제도에서는 국가계약제도와 동일하게 광역자치단체로만 지역제한이 가능하다. 앞에서 상술한 국가계약과 차별화되는 지방계약의 특성을 감안하면 지역제한의 최소단위를 광역자치단체에서 기초자치단체까지 확대할 필요가 있다. 이 경우에 다음의 몇 가지 사항에 대해 추가 검토가 필요하다.

첫째, 공사·용역·물품에 대해서 전면적으로 도입할 것인지, 일부분만 도입할 것인지 여부이다. 계약제도가 업계 및 지역경제에 미치는 파급효과 등을 감안할 때 전면적으로 도입하기 보다는 업계의 현황 등을 체계적으로 관리하고 있는 종합공사에 대해 우선적으로 적용하는 방안이 있을 수 있다.

둘째, 광역자치단체와 기초자치단체간에 제한금액의 차등을 둘 것인지 여부이다. 경쟁의 공정성, 계약목적물의 품질 확보 및 예산의 효율성 등을 고려하여 광역자치단체와 기초자치단체간에 차등을 두는 것¹²⁴⁾은 타당한 것으로 판단된다. 다만, 기초자치단체간에도 대상금액의 차등을 둘¹²⁵⁾ 것인지 여부에 대해서도 검토가 필요하다. 기초자치단체에 대한 제한 금액은 기초자치단체에 소재하고 있는 업체의 시공능력 평가액을 기준으로 정할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 인접 기초자치단체까지 포함하여 지역제한을 인정할 것인지 여부이다. 이는 하나의 기초자치단체의 관할구역 안에서 영업을 하고 있는 업체의 수가 적어서 충분한 경쟁이 이루어지지 않을 경우를 가정한 것이다. 현행 지방계약법 시행규칙(제25조¹²⁶⁾)에서는 인접 시·도 단위

124) 예시) 광역자치단체100억원 미만, 기초자치단체 10억원 미만

125) 예시) 광역자치단체100억원 미만, 50만이상의 기초자치단체 30억원 미만, 기타 기초자치단체 10억원 미만

126) 지방계약법 시행규칙 제25조(제한입찰의 제한기준) ③ 시행령 제20조제1항제6호에 따라 법인등기부상 본점소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 법인등기부상 본점이 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 공사 등의 현장, 납품지 등이 있는 시·도에 인접한 시·도(이하 "인접 시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자를 포함하여 제한할 수 있다. 1. 공사 등의 현장이 인접 시·도에 걸쳐 있는 경우 2. 인접 시·도의 관할구역

의 지역제한을 인정하고 있다.

넷째, 지방자치단체의 관할구역 안에 최소한 몇 개의 업체가 있는 경우까지 지역제한을 인정할 것인지 여부이다. 지방계약 제도에서는 2인 이상이면 입찰이 성립¹²⁷⁾하나, 지역제한 제도는 제한입찰이면서 임의규정임을 감안할 때 최소 업체 수를 강화할 필요가 있다. 공동계약¹²⁸⁾처럼 일정 비율을 최소 참가업체로 정하는 방안이 있을 수 있다. 다만, 지역제한을 기초자치단체까지 하더라도 일반입찰이 원칙임을 명심하고 최상의 계약목적물이 필요한 경우나 예산의 절감이 필요한 경우 등의 경우에는 광역자치단체 내지 전국으로 제한하여야 할 것이다.

II. 지역제한 입찰 대상금액의 상향 조정

1. 건설공사 지역제한 입찰 상한의 인상

건설공사 지역제한의 대상금액에 대해 지방계약의 특성을 반영하려면 계약목적물에 따라 일정금액 이상으로 지역제한의 대상금액을 상향하여 조정할 필요가 있다. 지방계약 제도에서 지역제한 대상금액은 2009년도에 종합공사의 경우 70억원 미만에서 100억원 미만으로 상향 조정되었고, 전문공사의 경우에는 6억원 미만에서 7억원 미만으로 상향조정 되었다.

종합공사 상향조정액의 금액기준에 대한 판단은 해당 지방자치단체에 소재하고 있는 업체의 수가 기준이 될 수 있을 것이다. 현재의 지역제한의 대상금액인 100억원을 기준으로 앞서 살펴본 바와 같이 2017년도 기준 3개년(50억~100억원¹²⁹⁾, 100억~200억원¹³⁰⁾도 업체 현황은 토목과 건축분야의 경우 2017년도를 기준으로 3년 이상의 실적이 100억원 이상인 업체의 수가 대부분의 시·도에서 10개를 넘는 것으로 나타나고 있다. 따라서 지역제한의 금액기준을 150억원으로 상향 조정하는 방안도 충분히 검토해 볼 필요가 있다.

전문공사 전체 분야를 살펴보면 10억이상~15억 미만의 금액 실적 건수가 7692건으로 7억이상~10억미만의 금액 실적 건수 9405건 대비 81.7%를 차지하고 있다. 이를 살펴보면, 전문공사 금액도 10억 미만으로 상향 조정되는 것은 타당하다고 보여 진다.¹³¹⁾

다만, 지역제한 등의 제한입찰을 할 경우 경쟁력 약화 및 계약목적물의 품질저하 등의 문제

안에 사업의 납품지가 있거나 인접 시·도의 관할구역 안에 소재한 청사 등의 시설물을 유지·보수 및 관리하는 경우

3. 해당 지역에 사업 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우

127) 지방계약법 시행령 제12조(입찰의 성립) 입찰은 입찰참가자격이 있는 자 2인 이상의 유효한 입찰로 성립한다.

128) 지방계약법 시행령 제88조(공동계약) ⑥ 행정안전부장관은 지역경제 활성화 등을 위하여 필요하면 법 제29조제2항 본문에 따른 공동계약에 의하는 경우 해당 지역 업체가 참여하는 비율을 정할 수 있다.

129) 2008년도의 자료와 단순 비교하기 위한 것임

130) 150억원으로 지역제한 대상금액을 상향조정하는 방안을 염두에 두고 비교한 수치임

131) 현재 행정안전부에서는 지역산업 경쟁력 강화를 위하여 전문공사에서 지역제한 입찰금액을 7억원에서 10억원으로 확대하여 시행하는 내용으로 입법예고한 상태이다.

점이 있을 수 있다. 따라서 최적의 계약목적물이 필요한 경우, 복잡한 계약목적물로 우수한 업체가 필요한 경우, 입찰에 참가가 가능한 지역 내의 업체수가 10개 미만인 경우에는 전국단위 내지 광역자치단체 단위로 확대함이 바람직하다. 계약제도에는 업체를 비롯하여 많은 이해관계자가 관련되기 때문에 급진적인 변화보다는 관련기관 및 이해관계자의 광범위한 의견수렴을 통하여 점진적으로 변경하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2. 건설기술용역 지역제한 입찰 상한의 인상

지방계약에 있어 행정안전부 고시가 건설기술용역에 대한 차별을 두고 그것을 기획재정부 고시에 따르도록 하고 있는 원인을 살펴보면 일반적 물품 및 용역과는 달리 건설기술 용역이 건설기술관리법에 따라 규율 받고 있음에 기인한 것으로 보인다.¹³²⁾ 그런데 건설기술관리법의 목적은 건설기술의 연구 개발을 촉진하고 이를 효율적으로 이용 관리하게 함으로써 건설기술 수준의 향상과 건설공사의 적정한 시행을 이루고 건설공사의 품질과 안전을 확보하는 것일 뿐 그것이 국가계약과 지방계약에서의 획일적 기준을 제시함으로써 인하여 지방계약에 있어서 다른 물품 및 용역계약에 비하여 건설기술 용역이 차별받도록 하게 하는 것은 아니라고 보인다. 아울러 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 역시 지방중소기업을 적극적으로 육성 함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화 시키는 것을 목적으로 하고 있으며 지방중소기업을 보호하도록 하고 있으나 특별히 특정 업종에 종사하는 지방 중소기업을 차별 하는 것을 전제로 하고 있지는 않다. 따라서 지방중소 건설기술 용역 업체가 다른 물품 또는 용역업체에 비하여 제한입찰에 있어서 덜 보호를 받아야 할 합리적 이유는 없다고 본다.

지방계약 입찰이 일어나는 대부분의 건설기술 용역의 실태를 살펴보면 2억 원 이상 3.1억 미만의 경우는 10%가 되지 않는 것이 보통이고 이는 시장점유율에 따른 안전지대에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 물품 및 용역과 마찬가지로 건설기술 용역의 상한선을 2억에서 3.1억으로 인상한다 하더라도 건설기술 용역시장에서의 경쟁제한성이 크게 저해될 여지는 없다고 본다.

이상을 종합해 보면, 지역제한 대상금액의 상향조정은 확실히 지방소재 업체의 수주액을 증가시키는 것으로 나타나 지방업체에게보다 유리하게 작용할 것으로 보이며 지방업체를 육성하는 것은 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호협력 증진을 통하여 지방경제를 활성화하는 공익적 목적에 기여하는 바가 있으며 지역 경쟁력을 강화하여 전체 국민

132) 건설기술관리법 제2조 제5호에서 발주청이란 개념을 사용하고 발주청은 건설공사 또는 건설기술용역을 발주하는 국가, 지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 납입자본금의 2분의 1이상을 출자한 기업체의 장 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관의 장이라고 정의하고 있기 때문에 국가나 지방자치단체를 하나로 생각하여 건설기술용역의 경우에는 국가와 지방을 구별하지 않는다는 것이 하나의 이유인 것으로 추정된다.

의 삶의 질이 향상되는 일환으로 정당화 될 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지역제한 입찰대상금액 결정의 자율성 부여

지방계약법의 제정으로 국가계약법을 준용하여 왔던 지방계약제도의 운영방식이 폐지되고 독립적인 법률체계로 발전할 것으로 기대되었으나 전국적으로 243개의 자치단체가 각각 개별 자치단체의 특징을 반영하고 규율할 수 있어야 한다는 점에서 지방계약법 제정 시행된지 13년이 지난 지금까지도 진정한 지방분권의 이념을 담고 있지 못하고 있다¹³³⁾고 할 수 있다. 이것은 지방계약법이 명시적으로 조례에 위임하고 있는 사항이 법 제32조 및 동 시행령 제 109조에서 규정하고 있는 계약심의위원회의 구성과 운영에 관한 것과 시행령 제59조에서 정하고 있는 주민참여감독자의 감독수행에 따른 실비지급기준 등에 한정되어 있다는 것에서도 파악할 수 있다. 이처럼 기획재정부나 행정안전부와 같이 중앙정부기관을 통해 입찰방식이나 절차가 일률적으로 규율되는 것은 지방자치단체의 특성을 반영한 계약을 가로막을 수 있다는 점에서 개선이 필요하고 본다.

따라서 지방분권화 측면에서의 지역제한 입찰대상금액 결정의 자율성 부여 및 확대필요하다고 본다.

이에 대한 구체적인 제도개선 사항을 제안해본다면 광역자치단체의 경우에는 $\pm 10\%$ 범위 내에서 자치단체에서 지역제한 대상금액을 자율적으로 결정할 수 있도록 열어두는 방안을 검토할 수 있겠다. 이는 각 광역자치단체 별로 수주액 표준편차와 등록업체 수 등 정확한 통계를 기반으로 지방자치단체의 지역경제 현실을 감안하여 제도개선을 해 나가야 할 것이다.

자율성 부여에 대한 영향 분석을 통해 긍정적 결과가 도출되면 기초자치단체까지 자율성 부여를 확대하여 실시해 나가는 쪽으로 정책방향을 세워나가야 할 것으로 보인다.

따라서 지역제한 입찰대상금액을 결정함에 있어서 지방자치단체에게 보다 많은 재량을 부여할 필요가 있으며, 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 즉 정부조달협정에 위반되지 않는 범위 내에서 지역제한 입찰대상금액의 결정에 있어서 $\pm 10\%$ 범위 내에서 조례로 정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체가 지역현실을 감안하여 계약 사무를 자율적으로 처리하도록 하는 것은 지방자치제도의 본질에 부합한다고 할 수 있겠다.

133) 지방자치 발전과정에서 지방분권의 논의가 활발하게 진행되는 과정에서 국가사무와 지방자치단체 사무배분의 문제점이 제기되었다. 지방분권과정에서 국가사무를 이양하여 지방분권에 기여했다고 하지만 사무이양 즉, 기관위임사무가 오히려 증가하여 중앙집권적인 관리구조가 지속되고 지방자치단체의 행정 부담만 증가하였다는 논란이 제기되었다.

Chapter 06

결론



제6장 결론

지방계약 제도의 정착을 통해 계약 업무의 투명성, 공정성을 확보할 뿐만 아니라 지역경제 활성화를 위한 정책수단을 마련할 필요가 있다. 이것이 국가계약 제도와 구분되는 지방계약 제도가 존재해야 할 필요성이다. 이에 지역의 상생 발전 및 지역경제 활성화 등을 위해 지방계약 제도의 역할을 재조명할 필요가 있다.

지방계약제도는 행정안전부에서 2005년 8월에 “지방계약법”을 제정하여 2006년부터 본격적으로 시행되고 있다. 지방계약법의 제정 취지는 1995년 이후 본격적으로 시행된 지방자치에 부응하고, 지방의 실정을 반영하는 계약 제도를 구현하기 위한 것이다. 이를 통해 계약 업무의 투명성과 공정성을 보장할 수 있을 뿐만 아니라, 지방계약 제도는 지방자치 제도의 발전과 불가분의 관계에 있다. 따라서, 지역경제의 활성화와 지역의 균형 발전은 지방계약 제도의 큰 과제 중의 하나이다. 이에 지역제한 입찰 제도를 통해 지역 업체를 보호함으로써 지역경제를 활성화하는 방안 등을 중심으로 분석하였다. 이에 우선 지역제한 대상금액의 확대뿐만 아니라 지역제한 범위의 확대 등 지역제한 입찰 제도의 개선이 필요하다.

이를 위해 지방자치단체의 지역제한 대상금액 상향 조정(2009년)이후 지역업체의 평균수주액이 높아졌음을 본 연구를 통해 알 수 있듯이 지역제한 대상금액의 상향조정은 확실히 지방소재 업체의 수주액을 증가시키고 지방업체에게보다 유리하게 작용하는 것으로 나타나고 있어 지역경제 활성화에 도움이 될 것으로 보인다.

다만, 지역제한 등의 제한입찰을 할 경우 경쟁력 약화 및 계약목적물의 품질저하 등의 문제점이 있을 수 있다. 따라서 일반입찰이 원칙임을 명심하고 최적의 계약목적물이 필요한 경우, 복잡한 계약목적물로 우수한 업체가 필요한 경우, 입찰에 참가가 가능한 지역 내의 업체수가 10개 미만인 경우에는 전국단위 내지 광역자치단체 단위로 확대함이 바람직하다. 계약제도에는 업체를 비롯하여 많은 이해관계자가 관련되기 때문에 급진적인 변화보다는 관련기관 및 이해관계자의 광범위한 의견수렴을 통하여 점진적으로 변경하는 것이 바람직하다고 판단된다.

또한 지역제한 대상금액의 확대뿐만 아니라 지역제한 입찰 제도의 개선이 필요하다.

이를 위해서는 첫째, 지역 제한경쟁 입찰제의 기준을 보완하기 위해서는 자의적인 행정처분이 되거나 예측가능성과 명확성에 반할 우려가 있기 때문에 지역제한 입찰의 요건과 상한 금액, 금지사항 등 중요한 사항은 법규사항으로 하여야 할 것이다.

둘째, 지역제한의 범위 확대와 관련하여 현행 지방계약제도에서는 국가계약제도와 동일하게 광역자치단체로만 지역제한이 가능한데 국가계약과 차별화되는 지방계약의 특성을 감안하면 지역제한의 최소단위를 광역자치단체에서 기초자치단체까지 확대할 필요가 있다.

셋째, 지역제한 입찰대상금액을 결정함에 있어서 지방자치단체에게 보다 많은 재량을 부여할

필요가 있으며, 법령에 위반되지 않는 범위 내에서 즉 정부조달협정에 위반되지 않는 범위 내에서 지역제한 입찰대상금액의 결정에 있어서 $\pm 10\%$ 범위 내에서 조례로 정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체가 지역현실을 감안하여 계약 사무를 자율적으로 처리하도록 하는 것은 지방자치제도의 본질에 부합한다고 할 수 있겠다.

이러한 노력은 우리사회에서 화두가 되고 있는 경제민주화를 위해 지방계약 제도가 기여할 수 있는 통로가 될 수 있을 것이다. 무엇보다 지방계약 제도가 지방자치에 부응하고, 지역의 균형발전을 도모하며, 지역경제 활성화 등의 과제를 수행하려면 국가계약 제도의 틀에서 벗어나서 지방의 특성을 인정하는 발상의 전환이 필요하다고 하겠다.

끝으로 지역제한 입찰이라는 국가 및 지방자치단체의 조치는 기본적으로 경쟁제한적인 성격을 내포하고 있으나, 지방 중소기업의 보호를 통하여 시장에서의 또 다른 경쟁을 활성화 할 수 있는 여지가 있기 때문에 정당화될 수 있다고 본다. 다만, 그것이 법령상 분명한 근거를 가져야 명확성과 예측가능성이 담보될 것이며,¹³⁴⁾ 시장에서의 경쟁을 저해하지 않을 것이고, 투명한 행정을 통하여 법치국가 원리에 이바지할 수 있을 것이다. 아울러 지방 중소기업에 대한 부당한 차별을 제거하는 조치는 경쟁질서의 확립이라는 차원에서 이루어져야 할 것이며, 그것은 국민경제의 균형 있는 발전이라는 공익적 측면도 고려되어야 할 것이다.

134) 지방계약에 대한 정확한 통계가 담보되어야만 이를 기반으로 지역제한 대상금액의 축소 또는 확대 등 지방계약 제도에 대한 연구를 통해 지방계약 제도가 더욱 발전해 나갈 수 있을 것이다. 이를 위해서는 지방재정시스템(e호조)의 계약부문에 대한 개선이 필요하며, 나아가 지방자치단체 조달시스템 구축 및 활용이 필수적이라고 생각된다.

지역제한 입찰의 대상금액 확대에 따른 영향 및 타당성 분석

인 쇄 일 2019년 4월
발 행 일 2019년 4월
발 행 인 김 동 현
발 행 처 한국지방재정공제회
주 소 (04212) 서울특별시 마포구 마포대로 136, 15층
(공덕동, 지방재정회관)
Tel. 02-3274-2351 Fax. 02-3274-2303
홈 페이지 <http://www.lofa.or.kr>
편집·인쇄 경성문화사 02-786-2999

본 내용의 무단복제를 금함.

