2009년 지방자치단체 계약제도의 운영 방향

김 장 회
행정안전부 회계공기업과장

Ⅰ. 서 론

세계적 저금리 기조와 금융규제 완화로 형성된 자산 버블이 2006년 하반기 부터 붕괴되기 시작하여 금융시장의 위기를 초래하고 이 것이 실물경제로 전이되면서 세계적 경제위기를 초래한 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 2차대전 이후 처음으로 미국, 일본 유럽 등에서 마이너스 성장이 예상되고 있으며 경기침체에서 회복까지는 장기간이 소요될 것으로 전망된다.

우리나라의 경우에도 최근 10년간 경제성장이 7~8%대에서 4%대 이하로 하락하고 있으며 일자리가 감소되어 서민생활의 어려움이 가중되고 있다.

이러한 글로벌 경제위기에 각국은 과감한 유동성 공급과 적극적 재정투자를 통하여 위기를 극복한다는 정책 방향을 설정하고 있다.

우리나라도 금년도에 경상수지 흑자기조 유지, 일자리 지키기, 경기회복을 위한 재정 조기집행 등의 필수과제를 수립하고 이러한 과제를 달성하기 위하여 최선을 다하고 있다.

따라서 2009년도 지방자치단체의 회계계약제도는 이러한 경제위기 극복을 위한 지방재정 조기집행 등의 과제 추진과 지방계약 제도의 합리화 및 선진화 중심으로 운영될 계획이다.

Ⅱ. 지방계약제도 운영의 주요 성과

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 "지방계약법")은 지방계약의 특수성 반영, 입찰·계약·시공과정의 투명성 확보, 계약의 경제성·효율성 확대를 위하여 2005년 8월 4일자로 공포되었고 2006년 1월 1일부터 시행하게 되었다.

지방계약법 제정 이후 지방자치단체의 수의계약시 전자견적제출을 의무화하고 내역을 공개함에 따라 투명성이 획기적으로 개선되었고, 수해복구사업의 개산계약제도 도입으로 복구기간을 2개월 이상 단축하는 등 지방계약의 투명성과 효율성이 획기적으로 개선되었다는 평가를 받고 있다.

지난해의 주요한 지방계약 제도개선 내용으로는 지방공무원의 여비집행방법을 종전의 실비정산제(후불)에서 정액제(선불)로 개선('08.4.2)하였고, 지방자치단체의 업무추진비 집행에 관한 규칙을 부령으로 법제화('08.3.11)하여 공직선거법과의 상충문제를 해결하였으며, 지방예산 집행시 모든 금액의 계좌이체를 의무화하여 합리성과 투명성을 강화하였다.

또한 지방자치단체의 설계 및 원가 적정성에 대한 검토기능이 부재하여 예산낭비가 초래된다는 지적에 따라 16개 시·도에 계약심사과를 설치함으로써 약 2,132 억원의 예산을 절감한 것으로 분석되고 있다.

아울러, 국제 원자재 가격이 급등하는 등 대내외적 경제여건의 악화로 지역 중소업체 지원을 위하여 특정품목의 가격이 15%이상 인상된 경우에도 계약금액을 조정할 수 있도록 하였다.

그 외에도 1,000억 이상 공사의 경우 공동수급체를 10인 이내까지 구성할 수 있도록 하고, 입찰차가 자격제한의 경우 적격심사나 PQ 심사시 중복 처벌토록 하는 규정을 폐지하였으며 신설업체에 대하여 3억 미만 공사의 경우 진단보고서를 개시재무제표로 대체하는 등의 규제완화로 지방중소업체 참여기회를 확대하였다.

또한 지방계약관련 예규를 전면 개편하여 기존의 21개 예규를 8개의 예규로 축소하였다.

Ⅲ. 2009년도 지방재정 조기집행 추진과 제도개선

2009년도 지방계약제도 운영의 주요내용은 지방재정 조기집행을 원활히 추진하기 위한 계약제도 개선과 합리적인 선진형 계약제도 구축을 위한 제도개선으로 나누어 볼 수 있다.

우선 지방재정 조기집행을 위한 추진방안과 제도 개선 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 지방재정 조기집행 목표 및 추진 상황

금년도 우리나라 경제가 상반기에 가장 어려운 시기가 될 것으로 전망됨에 따라 상반기에 집중적인 재정투자를 통하여 내수를 촉진할 필요가 있다.

이를 위하여 금년도 상반기 지방재정 조기집행 목표는 불가피한 불용액과 이월액(30조원)을 제외한 자치단체의 예산액[1] 190조의 60%(114조)으로 설정되었다.

통상 자치단체의 재정집행시 국고보조 사업은 교부가 지연되어 대부분 하반기에 발주가 되고, 신규의 SOC 사업은 행정절차가 평균 6개월 가량 소요된다. 이월예산도 2~3월에 확정되어 그 이전에는 집행이 곤란하였고 자금집행이 되어도 하도급자에게 지급이 되지 않는 등의 문제가 지적되어 왔다.

이러한 문제를 해결하고 지방재정이 조기에 집행될 수 있도록 지방계약 및 집행절차 단축 등을 위한 대폭적인 제도개선을 하였다.

'09.1.30 현재 지방예산 조기집행은 16조 4,776억원의 자금이 집행되어 상반기 목표(114조)대비 14.5%를 달성하였으며 사업발주는 상반기 목표(119,124건) 대비 40,622건(27.8%)을 달성한 것으로 나타나고 있다. 이는 전년 동기 대비 자금집행은 약 1.7배, 지출원인행위는 약 2.9배 수준이다. 따라서 현재 지출원인행위가 전년대비 매우 높은 수준이기 때문에 향후 자금집행도 높은 수준의 상승세가 예상되며, 동절기가 끝난 후 각종 공사가 본격적으로 시작되면 자금집행이 크게 증가할 것으로 전망된다.

〈지방재정 조기집행 목표 및 추진 상황〉

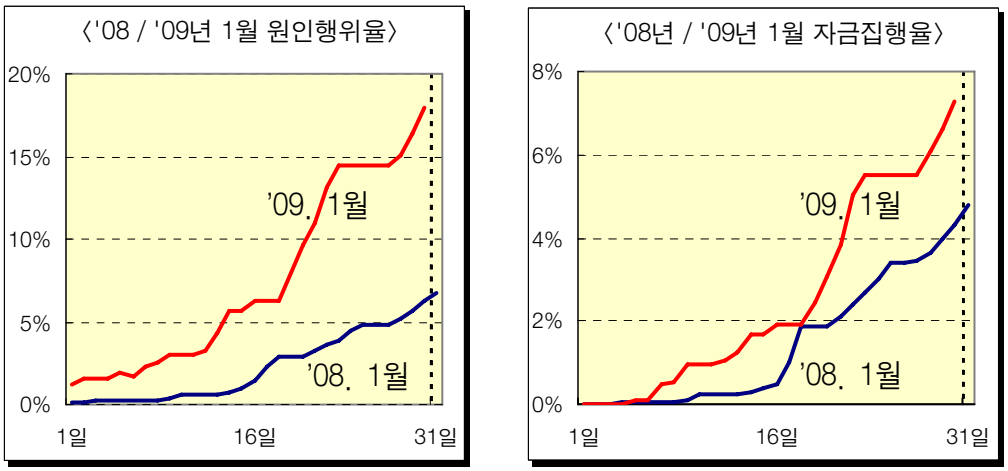
(억원/%)

상반기 목표 (A)	구 분	집행실적 (누적)	
		금액(B)	진도율(B/A)
114조	자금집행	164,776	14.5%
	지출원인행위	406,097	35.6%

* 상반기 지방재정 집행목표 : 자금집행 60%, 사업발주 90%

1) 예산액은 일반회계 및 특별회계, 공기업특별회계, 기금, 지방공사 및 공단의 예산을 모두 포함한 것이다.

〈지방재정 조기집행 추진상황 비교〉



2. 지방재정 조기집행을 위한 지방계약제도 개선

금융시장 위축 및 경기침체가 전 세계적으로 확산되면서 내수침체가 가속화되고 고용사정이 악화되어 "재난상황에 준하는 위기극복을 위해 기존의 관행과 틀을 벗어난 비상대책 방식의 재정집행"이 필요하게 되었다.

따라서 행정안전부는 지난해 12월부터 지방계약 절차의 개선, 자금집행방식의 개선 등을 위하여 다음과 같이 지방계약제도 개선을 추진하였다.

〈지방재정 조기집행을 위한 주요 제도개선 내용〉

구 분	내 용	추진 상황	
집행절차 단축	■ 사업계획 조기 확정	지침(회의)	('08.12.16,19,22)
	■ 회계연도 개시전 예산배정·계약	매뉴얼 통보	('08.12.31)
	■ 예산배정 前 계약체결	매뉴얼 통보	('08.12.31)
	■ 긴급입찰(10일→5일) 실시	매뉴얼 통보	('08.12.31)
	■ 수의계약의 한시적 확대	지방계약법시행령 개정	('09.1.13)
	■ 개산계약제도 확대	지방계약법 개정	('09.1.28, 국무회의 통과)
	■ 매칭펀드사업의 계약방식 개선	예규개정	('08.12.31)

구 분	내 용	추진 상황
세출예산 구조조정 등	■ 소모성 경비 감액·투자재원 전환	지침(회의) ('08.12.16,19,22)
	■ 제1회 추경의 조기(2월) 실시	지침(회의) ('08.12.16,19,22)
	■ 이월예산의 조기 확정	예규개정 ('08.12.31)
	■ 지방채 추가발행 등 투자재원 확보	지침(회의) ('08.12.19,22)
	■ 예산집행 권한의 위임	지방재정법시행령 개정 ('09.1.13)
자금 집행방식 개선	■ 하도급대금 직불 확대	매뉴얼 통보 ('08.12.31)
	■ 자치단체의 채무보증 실시	매뉴얼 통보 ('08.12.31)
	■ 하도급대금 지급여부 확인제 도입	예규개정 ('08.12.31)
	■ 선금지급 하한율 인상(10%)	예규개정 ('08.12.31)
	■ 주계약자 공동도급제도 확대	예규개정 ('09.2.1)

1) 지방계약절차의 획기적 단축

긴급입찰, 개산계약, 수의계약 제도 등 계약절차를 획기적으로 단축하였다.

첫째, 2009년도의 사업은 모두 긴급을 요하는 경우로 보고 긴급입찰을 실시토록 하여 계약금액별로 평균 7~40일 걸리던 입찰공고 기간을 5일로 단축할 수 있도록 하였다(지방재정 조기집행을 위한 세출예산 집행요령, '08.12.31).

둘째, 기존에는 재해복구공사에 한해 적용되던 설계와 시공을 동시에 진행하는 개산계약제도를 극심한 경기침체에 대응하기 위하여 한시적('09.10월까지)으로 20억 미만의 도로, 하천, 상하수도 관로사업에까지 확대 적용토록 하였다(지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한법률 제27조제2항). 개산계약으로 사업을 추진하는 경우 약 2개월 이상의 공기를 단축할 수 있고 잦은 설계변경을 하지 않고 최종 확정계약을 체결하게 되하므로 계약절차가 크게 간소화될 것으로 기대된다.

셋째, 지방자치단체에서 시공전 기간을 단축할 수 있도록 설계 및 타당성 조사용역에 대한 수의계약 적용범위를 한시적('09.10월까지)으로 1천만원 이하에서 5천만원 이하로 확대하였다(지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한법률 시행령 제25조제1항 제2의2호). 공사에 대한 수의계약은 입찰공고 기간만이 차이가 나는데 비하여 설계에 대한 수의계약은 업체의 능력에

따라 이행기간이 1개월 이상 차이가 나므로 조기집행 효과가 큰 설계용역 등에 한하여 수의계약 적용 범위를 확대한 것이다.

넷째, 지방자치단체의 매칭펀드 사업의 경우는 지방비가 확보되지 않았더라도 우선 확보된 국고보조사업으로 1차 계약을 실시하고, 추후 지방비가 확보되면 추가계약을 실시할 수 있도록 하여 조기집행을 위하여 좀 더 융통성있게 계약을 체결할 수 있도록 하였다(지방재정 조기집행을 위한 세출예산 집행요령, '08.12.31).

2) 자치단체의 자금집행 방식 개선

하도급대금 지급확인제도 도입, 선금지급 하한율 인상, 주계약자 공동도급제도 확대 적용 등 최종수요자에게 자금이 신속하게 전달될 수 있도록 자치단체 자금집행 방식을 대폭 개선하였다.

첫째, 하도급자·근로자에 대한 대금 지급여부를 자치단체가 직접 확인하고, 하도급자에게 대금을 지급하지 않거나 현금을 지급하지 않는 경우에는 다음번 대가 지급시 이를 공제하고 자치단체가 하도급자에게 직접 대금을 지급할 수 있도록 하였다(지방자치단체의 입찰 및 계약집행기준 개정).

둘째, 선금 지급의 하한율을 10%p 인상하여 계약이행 전이라도 자재확보, 노임, 보험료 등에 충당할 수 있도록 하였는데(지방자치단체의 입찰 및 계약집행기준 개정), 이는 전 자치단체 계약규모를 20조원으로 추산할 경우 약 2조원 정도의 조기집행 효과가 있을 것으로 기대된다.

셋째, 불법하도급 비리를 방지하고 신속한 자금집행을 위하여 기존 7개 업종에 적용하던 「주계약자 공동도급제도」를 금년 2월 1일부터 25개 전 업종에 확대 적용하되 금년에는 16개 자치단체의 시범운영을 통하여 문제점 등을 보완한 후 2010년부터는 全 자치단체에 확대 적용할 계획이다. 주계약자 공동도급제도란 지방자치단체가 종합건설업체와 전문건설업체로 구성되는 공동수급체와 계약을 체결하도록 하는 제도이다. 기존에는 전문건설업체가 종합건설업체에서 하도급을 받아 시공을 하였으나, 주계약자 공동도급에서는 직접 계약상대자로서 참여하게 된다.

3) 기타

그 밖에도 지방재정 조기집행을 위하여 예산 배정전 계약체결, 일상경비 교부범위 확대 및 한도 폐지(10.31한), 사고이월 예산 조기확정, 공사대금 채권양도제한 완화 등의 제도개선을 하였다.

Ⅳ. 지방자치단체의 계약제도의 합리화 및 선진화

지방계약제도 개선을 통한 지방예산절감과 최적가치 낙찰제도 도입 등 선진형 계약제도 구축을 위한 지방계약법 개정안(2009.1.28, 법률공포안 국무회의 통과) 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 이행에 수년이 걸리는 장기공사의 계속비 계약제도의 근거를 마련하고 초과시공제도를 도입(법 제24조)하였다. 기존에는 2년이상 소요되는 공사는 대부분(78%) 장기계속계약을 활용하여 설계와 입찰은 총액으로 하고, 계약은 당해연도 예산내에서 매년 차수별로 실시하였다. 그러나 금번 법 개정을 통하여 2년이상 소요되는 공사의 계속비계약 근거를 마련하고, 계속비로 계약을 체결한 경우 당해 연도 예산을 초과하여 시공을 하고 다음 회계 연도에 예산을 집행하도록 허용하여 공기를 단축할 수 있도록 하였다.

둘째, 하자보수 보증의 실손보상(實損補償)제도를 도입(법 제21조)하였다. 기존에 지방자치단체와 계약을 체결하는 계약상대자는 계약금액의 3~5%에 해당하는 하자보증서를 제출하고 업체가 하자보수를 이행하지 않는 경우 하자보수보증금 전액을 자치단체에 귀속하도록 하였는데 이는 보증금의 성격을 채무불이행에 대한 제재 즉 위약금의 성격으로 해석해 온데 기인한다. 금번 개정을 통하여 계약상대자가 하자보수를 이행하지 아니하는 경우에 자치단체는 실제 하자보수에 필요한 비용만 귀속토록 하여 선진적인 실손보상 문화를 정착시키고자 하였다.

셋째, 최적가치(最適價値) 낙찰제도의 확대근거를 마련(법 제13조)하였다. 현행 낙찰제도는 최저가낙찰제도, 적격심사제도, 일괄·대안입찰제도, 협상에 의한 계약제도 등이 있다. 그러나 현행제도는 품질보다는 실적에 대한 물량위주의 평가를 하고 있고 낙찰도 운에 의하여 결정되는 경우가 많다는 문제가 제기되고 있다. 앞으로 낙찰제도는 시공품질을 향상시키는 방향으로 전환되어야 한다는 관점에서 설계, 시공, 유지관리까지 포함하여 가장 유리한 조건을 제시하는 자와 계약할 수 있도록 하는 최적가치 낙찰제가 주목할 만하다. 최적가치낙찰제도는 공사의 全과정의 단계(설계·시공·유지관리)를 평가하므로 재정지출의 효율성을 극대화할 수 있을 것으로 기대된다. 구체적인 방안은 지방계약법 시행령개정을 통하여 구체화할 것이다.

넷째, 시공품질 평가의 근거를 마련(법 제42조)하였다. 시공품질에 대한 평가는 최적가치낙찰제로의 전환과 건설기술경쟁력 향상을 위하여 도입된 제도로서 자치단체가 시공과정, 시공품질 등을 직접 평가하거나 전문기관에 의뢰하여 평가할 수 있도록 하였다. 다만, 시공평가 결과를 낙찰제 등에 활용하는 경우 건설기술관리법에 의하여 50억 이상 공사에 대하여 의무적으로 실시하게 되어 있는 시공평가 결과를 그대로 반영할 수 있도록 하여 평가의 중복으로 인한 업계의 부담을 최소화 하도록 하였다.

다섯째, 지방자치단체가 조달청에 계약을 의뢰하는 경우 지방계약법을 적용하도록 명문화(법 제7조)하였다. 기존에는 지방자치단체가 조달청 등 국가기관에 계약을 의뢰하는 경우 국가계약법을 적용하여 지방계약의 특수성을 반영하기 곤란하였다. 따라서 지방자치단체가 국가기관에 계약을 의뢰하는 경우에도 국가계약법이 아닌 지방계약법령을 적용하도록 명문화하여 법적용의 혼란을 방지토록 하였다.

여섯째, 계약분쟁조정위원회의 계약절차 등의 중지범위를 계약이행과정의 중지까지 확대하고, 당사자도 계약체결 및 이행의 중지를 신청할 수 있도록 규정하였다(법 제36조). 기존에는 지방계약법상 계약분쟁조정위원회가 필요하다고 인정하는 경우 조정이 완료될 때까지 계약체결만 중지할 수 있도록 하고, 당사자의 중지신청 권한이 없어 신청인의 권리구제가 미흡하다는 지적이 있어 왔으며 분쟁조정위원회의 활용도 저조하였다. 따라서, 이번 법률 개정을 통하여 위원회가 명할 수 있는 대상을 기존의 입찰절차의 연기, 계약체결의 중지에서 계약이행의 중지까지로 확대되었으며 당사자의 신청 또는 직권에 의해 중지명령 가능토록 개정하였다.

그밖에도 금번 지방계약법 개정을 통하여 자유무역협정 체결에 따른 국제입찰의 범위를 수정하였고, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 계약이행을 완료하였을 때 준공검사 및 기성검사를 다른 공무원에게 위임할 수 있는 근거를 마련하는 한편, 하자의 담보책임이 적용되는 계약을 현행 공사계약에서 물품·용역 계약까지 확대하였다.

Ⅴ. 맺음말

먼저 지방계약법 개정을 통하여 최적가치낙찰제도 등 근거를 마련함으로써 앞으로 선진형 계약제도 구축과 지역건설기술력 향상을 기대해 본다. 앞으로 법 시행을 위한 시행령 개정을 하고 각종 사례연구 및 선진국의 최적가치낙찰제도의 운영현황 및 문제점을 파악, 우수사례 벤치마킹 등 성공적인 제도 운영을 위한 노력이 필요할 것이다.

또한 행정안전부는 금년도 우리나라의 경제 상황을 위기상황으로 인식하고 지방계약 제도를 대폭 개선하였다. 개산계약제도, 설계 및 타당성 용역 등의 1인 견적 수의계약 범위 확대(1천만원→5천만원) 등 금년 10월말까지의 한시적 제도개선은 물론 지방계약법, 동법시행령, 예규 등 지방재정 조기집행을 위한 제도개선 필요사항은 지난해 12월부터 금년 1월까지 거의 모두 마무리 하였다.

아울러 관계부처와도 행정절차 단축, 국고보조금 및 지방교부세 자금의 조기 배정 등에 대한

협의를 추진하고 있으며 자치단체가 건의하는 지방재정 조기집행에 필요한 개선 필요 사항은 관계부처와 협의를 통하여 즉시 개선 조치를 하고 있다.

국가 경제 위기를 극복하기 위하여 국가의 핵심 과제로 추진하고 있는 재정 조기집행의 목표를 달성하기 위하여 지방자치단체를 포함한 범정부적으로 최선의 노력을 다하여야 한다.

중앙정부와 자치단체가 모두 상반기 재정조기집행 목표를 60%로 세우고 목표달성을 위하여 혼신의 노력을 하고 있다. 다만, 목표비율은 동일한 수준이나 지방자치단체의 경우에는 중앙정부의 경우와는 달리 실제계약 등 지출원인행위를 통하여 자금이 집행되는 실적을 기준으로 하기 때문에 우리 모두가 단단한 각오 없이는 목표달성이 쉽지 않을 것으로 판단된다.

중앙부처는 물론 246개 자치단체 모두가 국가경제의 위기상황 극복을 위하여 최선의 노력과 함께 고통을 분담한다는 마음가짐이 무엇보다 중요하다고 생각된다. 금년도 상반기 지방재정 조기집행 목표가 100% 달성되어 우리나라의 경제위기가 세계 어느 국가 보다도 조속히 극복될 수 있기를 간절히 기대한다.

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

문화일보, 2009, “IMF 한국경제 최대 -3%대 추락, 충격 전망”, 문화일보 2009년 1월 29일(목)자, 1면

조선일보, 2009, “글로벌 경제 승자의 잔치” 조선일보 2009년 2월 2일(월)자, 1면

행정안전부, 2008, “지방재정 조기집행 비상대책 추진계획”

행정안전부, 2009, 언론보도자료 “지방재정 조기집행액 14조 넘어”, Online : 행정안전부 홈페이지 http://www.mopas.go.kr

행정안전부, 2008, “시도 계약심사 담당자 워크숍” 자료

행정안전부, 2008, 지방계약법령집, 노해출판사

행정안전부, 2008, “업무추진비 집행규칙 등 회계법령교육을 위한 지방자치단체 회계담당자 워크숍” 자료

행정안전부, 2008, “2009 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준”, 삼우토탈