

# 지역발전을 위한 지방계약법제와 민간투자법제의 정비방안

김 대 인\*

## I. 서 론

‘지역발전’(regional development)과 관련해서는 많은 법률들이 존재한다. 이는 크게 세 가지 종류로 나누어서 볼 수 있다. 국토관련기본법, 지방분권관련특별법, 지역개발관련특별법이 그것이다. 이를 도표화하면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

유형	법 률 명
국토관련기본법	국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 토지이용규제기본법 등
지방분권관련특별법	국가균형발전특별법, 지방분권촉진에 관한 특별법, 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률, 신행정수도 후속대책을 위한 연기공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 등
지역발전관련특별법	신발전지역육성을 위한 투자촉진특별법, 도서개발촉진법, 접경지역지원법, 농어촌정비법, 지역특화발전특구에 대한 규제특례법, 지방소도읍육성지원법, 기업도시개발특별법, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도시개발법, 향만과 그 주변도시의 개발 및 이용에 관한 법률 등

위와 같이 전형적인 지역발전 관련법률로 언급되지는 않으나, 지역발전과 밀접한 관련이 있는 법률들로 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’과 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’을 들 수 있다. 이 두 법률들은 지역발전의 주요한 축이 되는 재정사업과 민간투자사업을 각각 규율하고 있기 때문에 지역발전과의 관련성이 매우 크다고

1) 최승원 외, 지역개발 관련특별법 체계의 법적 문제점과 개선방안 연구, 한국토지공사 연구용역보고서, 2008. 11, 3면 참조.

볼 수 있다.

이들 법제의 연혁에 대해서 간단히 살펴보면 다음과 같다.<sup>2)</sup> 공공조달계약과 관련해서는 예산회계법과 지방재정법에서 규율을 하고 있었다. 1961. 12. 19에 제정된 예산회계법 제70조에서는 “각 중앙관서의 장은 매매, 대차, 도급 기타의 계약을 할 경우에는 모두 공고를 하여 경쟁에 붙여야 한다. 단, 각 중앙관서의 장은 각령의 정하는 바에 의하여 지명경쟁 또는 수의계약에 의할 수 있다”라고 하여 계약에 관한 1개의 조문을 두고 있었다.

이후 예산회계법은 1975. 12. 31 개정법률에서 계약에 관한 규정을 대폭적으로 확충하여 총 19개의 조문을 두게 된다. 여기에는 “계약은 상호대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결하여야 하며, 당사자는 계약의 내용에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 이를 이행하여야 한다”라는 계약의 원칙에 관한 규정을 두고(제70조), 계약의 위임(제70조의 3), 계약의 방법(제70조의 4), 입찰보증금(제70조의 5), 계약서의 작성 및 계약의 성립(제70조의 6), 장기계속계약(제70조의 15), 개산계약(제70조의 17), 부정당업자 참가제한(제70조의 18) 등의 규정을 두게 된다.

1963. 11. 11에 제정된 지방재정법에서도 처음에 예산회계법과 마찬가지로 계약방법에 관한 1개의 조문을 두는 것에 출발하였으나, 1975. 12. 31에 개정된 지방재정법에서는 계약의 원칙(제52조) 계약의 위임(제52조의 2), 계약의 방법(제52조의 3), 부정당업자 참가제한(제52조의 4) 등의 규정을 두는 한편, 기타의 사항은 예산회계법의 규정을 준용한다고 규정하게 된다(제52조의 5).

공공조달계약법제는 WTO 정부조달협정에 우리나라가 가입함에 따라 대대적인 변모를 경험하게 된다. 우선 예산회계법의 한 장에서 규율되던 것에서 벗어나 1995년에 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’(이하 국가계약법)이라는 단일의 독립된 법률에서 규율되기에 이른 것이다. 그리고 이의신청절차 등 투명성을 높이기 위한 각종의 규정이 들어가게 된다.

지방자치단체의 공공조달계약도 이전에 지방재정법에서 규율되던 것으로부터 벗어나 2005년에 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’(이하 지방계약법)로 독립적으로 규율되기에 이르렀다. 동법의 제정이유를 보면 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정하고, 지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도를 마련

2) 공공조달법제의 연혁에 대해 자세히는 김대인, “우리나라 행정계약법제의 발전사-산업화, 민주화, 세계화의 역사적 맥락에서”, 공법학연구 제9권 제1호, 비교공법학회, 2008. 5 참조.

하여 지방자치단체가 체결하는 계약의 투명성과 효율성을 높이려는 것임”이라고 밝히고 있다.

이에 따라 수의계약절차를 투명화하고(제9조), 주민참여에 의한 계약감독제도를 도입하고(제16조), 재해복구계약에 대한 개산계약제도를 도입하는 한편(제27조 제2항), 계약심의위원회의 설치·운영에 관한 규정을 두고(법 제32조), 지방자치단체의 장 등과 특수관계 있는 사업자와의 계약체결의 제한규정을 두는 등(법 제33조) 투명성을 높이기 위한 여러 가지 규정을 두게 된다.

민간투자사업과 관련해서는 1994년에 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법’을 제정하여 그 법적 근거를 마련하였고, 이후 수차례의 법률개정과 법령의 변경을 통해 현재는 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’(이하 민간투자법)이라는 명칭으로 존재하고 있다.

그 동안 지방계약법제와 민간투자법제 각각의 발전방향에 대해서는 개별적으로 논의되어 왔으나, ‘지역발전’이라는 관점에서 양 법제가 전체적으로 어떻게 발전하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 논의가 부족했다고 할 수 있다. 이 부분에 대한 논의가 구체화되기 위해서는 다음과 같은 검토가 필요하다.

첫째, 중앙조달과 분산조달의 관계를 어떻게 볼 것인가 하는 점이다. 둘째, 공공조달의 전형적인 법원리라고 할 수 있는 투명성, 효율성과 지역발전의 이념은 어떤 관계를 맺는 것이 타당한가 하는 점이다. 셋째, 재정사업에 대한 법적 규율과 민간투자사업에 대한 법적 규율 상호관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이다.<sup>3)</sup> 이 세 가지 점을 중심으로 국제기구 등에서의 논의를 포함하여 외국의 법제에 대한 비교법적 검토를 토대로 우리나라 법제의 발전방향에 관해 논의하도록 한다.

---

3) 민간투자사업의 경우에도 실시협약이 체결되는데 여기에 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’이나 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’이 어느 정도 적용될 수 있는지에 관해 논의가 계속 되고 있다. 필자는 이에 관해서 선행연구를 실시한 바 있다(김대인, “행정기능의 민영화와 관련된 계약: 민관협력계약과 민간위탁계약을 중심으로”, 행정법연구 제14호, 2005 및 김대인, “사회기반시설을 위한 민간자본참여에 대한 법적 검토”, 토지공법연구 제34호, 2009) 그러나 이들 선행연구에서는 ‘지역발전’의 관점에서 지방계약법과 민간투자법의 관계에 관한 논의는 이루어지지 못했다. 본 논문은 이 부분에 논의를 집중하도록 한다.

## II. 중앙조달과 분산조달의 관계

### 1. 외국의 법제

OECD는 유럽연합과 협력하여 개발도상국 및 체제전환국들이 다수 포함되어 있는 ‘중부유럽 및 동유럽의 거버넌스 및 경영개선지원을 위한 프로그램’(Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries: SIGMA)<sup>4)</sup>을 운영하면서 다양한 보고서를 발표하고 있다. 이 중에서 중앙조달(centralized procurement)과 분산조달(decentralized procurement)의 장단점에 관한 보고서<sup>5)</sup>를 살펴 보도록 하겠다.<sup>6)</sup>

중앙조달을 찬성하는 근거로는 다음과 같은 점들이 언급되고 있다. ① 규모의 경제를 실현할 수 있다는 점,<sup>7)</sup> ② 더 낮은 가격으로 더 좋은 서비스를 공급받을 수 있다는 점, ③ 중앙조달기관이 강화된 구매력을 갖는다는 점, ④ 국가전체적으로 기술적, 환경적 표준을 설정할 수 있다는 점, ⑤ 계약관리에 더 많은 관심을 쏟고, 더 나은 문제해결능력을 갖는 등 비용외적인 이익이 크다는 점, ⑥ 조달공무원의 숫자가 더 적고 중앙에 위치하기 때문에 이들을 교육시키는 데에 비용이 적게 든다는 점, ⑦ 조달공무원의 성과를 관리하기가 더 쉽다는 점, 조달계약 및 거래에 대한 효율적인 기록과 보고, 효율적인 관리 통제, 보다 명확한 감사시스템 등 투명성의 실현에 장점이 있다는 점 등이 그것이다.<sup>8)</sup>

분산조달을 찬성하는 근거로는 다음과 같은 점들이 언급되고 있다. ① 대규모의 보호주의나 정실주의로 인한 부패의 유인이 낮다는 점, ② 수요기관의 구체적인 사양조건

---

4) OECD와 EU가 연합하여 이 프로그램을 운영하고 있다.

5) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108].

6) 분산조달이라고 할 때에는 두 가지 의미가 가능하다. 우선 중앙정부 내에서 우리나라의 조달청과 같은 중앙조달기구를 두지 않고 각 부서에서 조달을 실시하는 것을 말한다. 다음으로 지방자치단체 단위에 각자 조달업무를 수행하는 경우를 말한다. OECD의 위 보고서에서는 양자를 모두 포함하는 의미로 사용하고 있다. 본 논문에서 같은 의미로 사용하기로 한다.

7) 그러나 생산자동화가 정착된 오늘날에는 이러한 논리가 힘을 잃고 있다는 지적도 있다. 유니폼 생선을 10개를 하든지, 100개를 하든지 가격에 큰 차이가 없다는 것이다. OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], p. 7 참조.

8) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], p. 4 참조.

에 부합하는 물품과 서비스를 공급하기가 보다 용이하다는 점, ③ 불필요한 과다구매로 인한 예산낭비의 가능성이 낮다는 점, ④ 공급자와 수요자 모두에게 더 적은 시간과 형식이 소요됨으로 인해 관료주의의 폐해가 줄어든다는 점, ⑤ 지역에서 생산된 물품을 더 낮은 가격으로 지역의 수요자가 구매할 수 있는 가능성이 높아진다는 점, ⑥ 조달공무원들로 하여금 개인적으로 보다 책임 있는 자세와 서비스 정신을 발전시킬 수 있도록 한다는 점 등이 그것이다.<sup>9)</sup>

유럽연합의 일반조달지침에서도 중앙조달과 분산조달 중 어느 하나를 원칙적인 모습으로 명문으로 규정하고 있지 않다. 다만 경쟁을 확보하는 등 조달과정에서 공개성과 투명성을 갖추는 전제하에서 ‘보충성의 원리’(principle of subsidiarity)가 적용된다고 보고 있다. ‘보충성의 원리’는 보다 작은 단위에서 처리가 가능한 일은 당해 단위에서 처리하고, 여기서 처리가 불가능할 경우에만 보충적으로 보다 큰 단위에서 처리해야 한다는 유럽법의 원리를 의미한다.<sup>10)</sup>

이처럼 ‘보충성의 원리’를 강조할 때에는 분산조달이 원칙적인 모습으로 이해될 가능성이 높은 것이 사실이다. 그러나 ‘조달과정에서의 공개성과 투명성이 갖추어지는 전제’하에서 보충성의 원리를 적용하고 있기 때문에, 공개성과 투명성을 강조하는 맥락에서는 중앙조달의 채택도 충분히 가능한 것으로 볼 수 있다.

‘지역발전’의 관점에서 중앙조달과 분산조달의 관계를 어떻게 볼 것인가가 문제된다. 우선 지역경제의 발전, 보다 구체적으로는 지역 중소기업의 진흥이라는 점에서는 분산조달이 장점이 있다는 주장이 보다 우세하다고 할 수 있다. 중앙조달을 통해 대규모로 구매할 경우에는 지역에 있는 중소기업에게 기회가 돌아가기가 쉽지 않기 때문이다. 또한 중소기업이 중앙조달에만 의존할 경우에는 일단 한번 계약을 마치고 나면 새로운 사업기회를 찾기 힘들다는 점도 지적되고 있다. 반면에 오히려 중앙조달로 할 경우에 기대하지 않았던 새로운 사업기회가 지역의 중소기업에게 부여될 수도 있다는 점에서 중앙조달이 반드시 지역의 중소기업에게 불리하다고 볼 수 없다는 주장도 제기되고 있다.<sup>11)</sup>

---

9) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], p. 5 참조.

10) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], p. 6 참조.

11) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108],

다음으로 ‘지역발전’과 간접적으로 관계가 있는 점으로 어느 쪽이 부패의 문제가 더 적을 것인가를 검토해 볼 필요가 있다.<sup>12)</sup> 이에 대해서는 중앙조달이 대규모의 정실주의로 흐를 가능성이 높기 때문에 부패의 가능성이 높다는 지적이 있다. 반면에 분산조달로 하면 부패에 대한 감시비용이 더 많이 들어간다는 단점이 있고, 오히려 중앙조달로 할 때 투명성이 보다 잘 보호될 수 있다는 주장이 있다.<sup>13)</sup>

이처럼 중앙조달과 분산조달 중 어느 한 쪽이 절대적으로 우수하다고 평가하기는 힘들다. 유럽연합의 회원국들을 보면 중앙조달로부터 분산조달로 나아가는 경향이 뚜렷이 존재한다. 이러한 경향이 나타나고 있는 원인으로서는 우선 각 수요기관의 수요가 상업적인 관점에서 볼 때 복잡성이 증가하고 있어서 수요기관이 직접 조달을 하는 것이 바람직하고, 공공조달을 정책적 목표를 위해 사용하는 예가 점점 증가하고 있는데 이러한 정책적 목표를 실시하고자 하는 기관이 직접 조달을 하는 것이 바람직하기 때문이다.<sup>14)</sup>

분산조달을 할 경우에 제기될 수 있는 효율성 약화의 문제를 해결하기 위해서 유럽에서는 각 지역 행정청들이 컨소시엄 등을 구성하여 수도, 쓰레기 처리, 학교 급식 등과 관련한 조달을 공동하는 예가 많이 나타나고 있다. 이 경우 구매력이 높아지기 때문에 가격을 낮출 수 있는 가능성이 높아진다.<sup>15)</sup>

그리고 이처럼 각 지역 행정청들이 컨소시엄을 구성하여 조달을 할 경우에 기본협약(Framework Agreement)제도가 널리 사용되고 있다.<sup>16)</sup> 기본협약제도는 우리나라의 다수공급자물품계약제도와 유사한 것으로서 물품이나 서비스의 가격을 정해놓으나 그 수량은 정하지 않은 상태에서 공급기업의 후보자 리스트를 정해 놓고, 수요기관이 필요로 할 경우에 바로 구매가 가능하도록 한 제도이다. 이 제도는 기존의 1품목 다수 공급자

---

p. 8참조.

12) 부패의 문제가 적을수록 재정낭비를 줄일 수 있고 이를 통해 궁극적으로 지역발전에 재정이 효율적으로 쓰일 수 있기 때문에 지역발전과 부패문제가 연관성이 있다고 할 수 있다.

13) Ibid.

14) 또한 조달기구의 법적 성격이 변화되고 있는 사례도 늘고 있다. 전형적인 공공행정기구로부터 공기업의 성격을 갖는 것으로 변화되고 있는 것이다. 중앙조달기구로 남아 있는 경우에도 value for money(동일가격대비 최고가치)를 추구하는 데에 초점이 맞추어지고 있다. OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], p. 9참조.

15) Ibid.

16) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], pp. 9-10 참조.

로 시스템으로부터 다품목 다수 공급자 시스템으로 바꿈으로서 고객의 만족도를 높이고자 하는 제도이다.<sup>17)</sup>

기본협약제도를 중앙조달과 분산조달의 관점에서 보면 다음과 같이 평가해볼 수 있다. 기본협약제도는 공급기업의 후보자를 정하는 기관과 해당 물품이나 서비스를 필요로 하는 수요기관이 기본적으로 분리가 되어 있는 구조를 취하고 있기 때문에 공급기업의 후보자를 정하는 별도의 기구를 두는 중앙조달과 보다 잘 어울리는 제도라고 할 수 있다. 분산조달이 확산되고 있는 유럽에서 기본협약제도를 널리 사용하고 있는 것은 물품과 서비스와 관련해서 중앙조달적인 성격이 가미되고 있는 것으로 평가해볼 수 있다.

이 보고서에서는 결론적으로 볼 때 중앙조달과 분산조달 중 어느 하나가 보다 우수하다고 단정할 수 없다고 보고 있다. 경제발전의 수준 등 각 국가의 문화와 상황에 따라 취할 수 있는 전략은 달라질 수 있다는 것이다. 양 시스템을 혼합하는 것도 많은 국가에서 잘 작동할 수 있다고 본다. 장기적으로 볼 때 전자조달의 요청에 잘 적응하는 것도 고려해야 한다고 한다.<sup>18)</sup>

## 2. 우리나라의 법제

우리나라는 전형적인 중앙조달형 국가에 속했다고 할 수 있으나, 2005년에 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’이 제정되면서 분산조달이 점차로 강화되고 있는 추세이다. 이처럼 분산조달의 강화추세에 따라 지방자치단체의 공공조달업무가 늘어나고 있으나, 이 가운데에서도 중앙조달과의 긴밀한 관계가 유지되고 있다.

우선 중앙조달기구인 조달청과 관련된 기본법이라고 할 수 있는 ‘조달사업에 관한 법률’에서는 수요기관을 “조달물자, 시설공사계약의 체결 또는 시설물의 관리가 필요한 국가기관, 지방자치단체, 기타의 기관으로서 대통령령이 정하는 기관”으로 규정하여(동법 제2조 제4호), 지방자치단체를 수요기관의 하나로 명시하고 있다.

또한 동법 시행령에서는 수요기관이 조달물자의 구매·공급 또는 시설공사계약의 체결을 요청하고자 하는 때에는 국가종합전자조달시스템을 이용하여야 한다“라고 규정하여(동법 시행령 제17조 제3항), 수요기관인 지방자치단체가 조달청의 나라장터를 활용하는

17) 이 제도에 대해서 자세히는 김대인, “다수공급자 물품계약에 있어서 경쟁원리의 실현”, 경쟁법연구 제17권, 한국경쟁법학회, 2008. 5 참조.

18) OECD/EU, Centralized and Decentralized Public Procurement, [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108], p. 5참조.

법적 근거를 두고 있다. 또한 “조달청장은 수요기관이 국가종합전자조달시스템을 이용할 수 있도록 교육·기술지원 등 필요한 조치를 할 수 있다”(동조 제4항)라고 규정하고, “조달청장은 수요기관의 원활한 계약사무 수행을 지원하기 위하여 필요한 범위안에서 계약에 관한 정보 등을 수집하여 제공하거나 전자거래에 필요한 역무를 제공할 수 있다”(동조 제5항)라고 규정하는 등 전자조달과 관련하여 중앙조달시스템이 적극적으로 활용될 수 있도록 배려하고 있다.

이 외에도 “조달청장은 각 수요기관에서 공통적으로 소요되는 물품을 구매함에 있어 수요기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 품질·성능 또는 효율 등에서 동등하거나 유사한 종류의 물품을 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 하는 공급계약을 체결할 수 있다”(동법 시행령 제7조의 2)라고 하여 다수공급자물품계약에 관한 근거를 두고 있다. 이 규정에 따라 수요기관에 속하는 지방자치단체도 다수공급자물품계약제도를 활용할 수 있는 가능성이 열려 있다.

우리나라에서의 중앙조달과 분산조달의 관계에 관해서는 다음과 같은 지적이 있다. 지방자치단체 스스로가 중앙조달(집중조달)에 안주하는 경향이 있고 이로 인해 지역업체의 생산성이 약화되는 문제점을 낳고 있다는 점이다.<sup>19)</sup> 또한 지방계약법 시행이후에 분산조달이 보다 활성화될 수 있는 법적 기반을 갖추어졌으나, 아직 지방자치단체의 계약공무원의 역량이 충분치 않기 때문에 중앙조달을 여전히 적극적으로 활용할 필요가 있다는 주장도 존재한다.

그러나 우리 헌법상으로부터 보충성의 원리가 도출되는 것으로 볼 수 있다는 점, 계약공무원의 역량강화는 실제업무를 처리하면서 함께 이루어진다는 점을 고려하면 분산조달을 활성화하기 위한 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다.

다만 이 과정에서 다음의 두 가지 점을 고려할 필요가 있다. 첫째, 조달청에서 운영하고 있는 전자조달시스템이 잘 발전되어 있고 다수공급자물품계약등이 이러한 전자조달시스템을 통해 이루어지고 있다는 점을 고려하면, 전자조달과 관련해서는 중앙조달시스템을 적절히 활용하는 것이 여전히 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 우리나라의 문화적 특성을 볼 때 분산조달로 갈 경우 지역단위에서 업체의 유착등 부패문제가 중앙조달에 비해 상대적으로 많이 발생할 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 지방계약의 투명성확보를 위한 노력이 함께 이루어져야 한다.

---

19) 강인재, “지방자치제하에서의 조달행정”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집(새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 36면 및 44면 참조.



### III. 투명성, 효율성과 지역발전의 관계

#### 1. 외국의 법제

투명성, 효율성, 지역발전의 상호관계와 관련하여 영국의 공공조달법제의 최근 동향을 살펴볼 필요가 있다. 영국에서는 1980년의 지방정부, 계약 및 토지법(Local Government, Planning and Land Act 1980)에서 ‘필수적 경쟁입찰제’(Compulsory Competitive Tendering: CCT)제도를 도입하였고, 이는 1988년의 지방정부법(Local Government Act)에서 심화되었다. 이 제도의 도입취지는 경쟁이 보호되는 범위 내에서만 지방정부가 공공조달을 할 수 있도록 하려는 것이었다.<sup>20)</sup>

그런데 이 제도는 후에 많은 비판을 받게 된다. CCT하에서의 경쟁이라고 할 때에는 ‘민간기업으로부터의 구매’와 ‘공공기관 내부로부터의 구매’(in-house purchase)간의 경쟁을 주로 의미하는 것인데, 실질적으로 이들 간에 공정한 경쟁이 이루어지기 힘들었기 때문이다. 민간기업들이 공공기관과 경쟁을 해야 하는 조달사업에는 참여하기를 꺼리게 되었고 이로 인해 이 제도가 오히려 민간기업간의 경쟁을 저해한다는 비판에 직면하게 되었다.<sup>21)</sup>

또한 CCT하에서 반드시 최저가 낙찰만을 의미하는 것이 아님에도 불구하고 조달공무원들은 ‘가격’적인 요소만을 중시한 ‘질’적인 측면을 충분히 고려하지 못하고 있다는 비판을 받게 되었다. 이와 더불어 이런 형식적인 경쟁확보만을 중시함으로써 인해 지방자치단체의 자율성이 제대로 보장되지 못하고 있다는 비판을 받았다.<sup>22)</sup>

이러한 비판이 제기되면서 CCT를 대체하는 제도를 구상하자는 목소리가 높아지게 된다. 이 과정에서 노동당 정부는 녹서를 채택하게 된다. 여기서는 새로운 지방자치단체의 공공조달제도가 다음과 같은 12가지의 원리를 따라야 한다고 보고 있다.<sup>23)</sup>

① 납세자이자, 납세자인 지역주민에 대해 책임을 져야 함.

20) Badcoe, Penny, Best Value-An Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authorities Services, P.P.L.R. 2001, 2, NA 65 참조.

21) Badcoe, Penny, Best Value-An Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authorities Services, P.P.L.R. 2001, 2, NA 66-67 참조.

22) Badcoe, Penny, Best Value-An Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authorities Services, P.P.L.R. 2001, 2, NA 67 참조.

23) 이하의 12가지의 원리에 대해서 Modernizing Local Government- Improving Local Services through Best Value, DERT, March 1998 참조.

- ② 양적 효율성(efficiency)뿐만 아니라 질적 효율성(effectiveness)을 확보할 수 있어야 하고 이를 위해서는 성과평가의 기준이 설정되어야 함.
- ③ 새로운 제도는 CCT보다 넓은 범위의 서비스에 적용될 수 있어야 함.
- ④ 공공부문으로부터의 조달과 민간부문으로부터의 조달 중 어느 하나를 선호하지 않아야 함.
- ⑤ 경쟁을 중요한 계약관리의 도구로 계속 유지하되, 이러한 경쟁의 확보가 반드시 최고가치를 보장하는 것은 아니라는 점을 인식해야 함.
- ⑥ 서비스 공급에 대한 중앙정부의 기본계획은 그대로 유지되어야 함, 다만 국가적인 차원에서 새로운 제도의 적용대상이 되는 핵심대상 서비스를 선정해야 함.
- ⑦ 국가적인 차원의 핵심대상 서비스와 관련하여 지역의 핵심대상 서비스를 선정해야 함, 그리고 행정기관간의 비교를 도울 수 있는 지표를 개발해야 함.
- ⑧ 국가적인 차원의 핵심대상 서비스와 지역적인 차원의 핵심대상 서비스는 성과정보에 기반하고 있어야 함, 이러한 정보는 계약의 효율적인 관리를 위해 필요함.
- ⑨ 성과정보의 정확성과 비교가능성을 확정하기 위한 감사절차를 도입해야 함.
- ⑩ 최고 가치를 달성하기 위해서 감시인이 공개적으로 보고할 의무를 져야 함.
- ⑪ 과오가 있는 지방자치단체에 대해서는 감사원의 권고에 따라 국무장관 (secretary of state)이 개입할 수 있는 근거를 둬.
- ⑫ 개입의 형식은 과오의 종류의 따라서 달라질 수 있음. 여기에는 해당 서비스를 경쟁에 붙이거나 외부적인 경영원조를 받는 것 등이 포함됨.

또한 최고가치를 판단함에 있어서는 다음과 같은 네 가지(4C)를 고려해야 한다고 보고 있다. ① 당해 서비스가 반드시 필요한 것인가, 필요하다면 어떤 형식으로 이루어져야 하는가를 검토해야 함(challenge), ② 서비스 사용자, 납세자, 지역기업, 그리고 지역주민 전반으로부터 의견을 수렴해야 함(consult), ③ 양, 질, 비용 등 관련 있는 지표를 토대로 하여 성과를 지방자치단체나, 행정기관, 민간부문의 공급자들과 비교함(compare), ④ 공표된 성과데이터 등을 통해 다른 지방자치단체와 경쟁하고, 시장평가를 통해 민간부문의 공급자와 경쟁함(competition) 등이 그것이다.<sup>24)</sup>

24) Modernizing Local Government- Improving Local Services through Best Value, DERT, March 1998 참조.

이러한 과정을 거쳐 1999년 지방정부법(Local Government Act 1999)이 제정되기에 이르렀다. 이 법의 주요한 특징은 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 있어서 최고 가치(Best-Value)를 구현하기 위한 각종의 규정을 두고 있다는 점을 들 수 있다. 지방자치단체는 경제성, 질적 효율성, 양적 효율성 등을 모두 고려하면서, 자신의 기능을 행사함에 있어서 지속적으로 발전이 이루어지도록 해야 한다. 이를 위해서 납세자 등 이해관계들의 의견을 충분히 수렴해야 한다(제3조 제1항, 제2항). 국무장관은 최고가치를 평가할 수 있는 성과지표와 성과기준을 설정할 수 있다(제4조).

지방자치단체는 일정한 기능을 수행함에 있어서 최고가치심사를 반드시 거쳐야 한다. 국무장관은 이 심사기한, 심사절차, 심사기록의 형식, 심사내용 등에 대해서 지침을 제정할 수 있다(제5조). 지방자치단체는 매 회계연도마다 최고가치 성과계획을 수립해야 한다(제6조). 이러한 최고가치 성과계획은 auditor의 감사를 받아야 한다(제7조). 감사원은 지방자치단체가 규정을 준수했는지 여부에 대해서 감사를 실시한다(제10조). 국무장관은 지방자치단체가 동법의 규정들을 준수하지 않을 경우에는 성과계획을 준비하거나 수정하도록 명령하거나, 성과계획과 관련하여 특정의 절차를 따도록 명령을 내리거나, 특정한 기능에 대해서 심사를 하도록 명령을 내릴 수 있다(제15조).

이상과 같은 1999년 지방정부법의 내용은 지방자치단체가 수행하는 여러 가지 기능에 광범위하게 적용되는 것이고, 공공조달기능에만 적용되는 것은 아니다. 그러나 공공조달과 밀접한 관련이 있는 기존의 CCT제도에 대한 대안으로서 동법이 제정되었기 때문에 공공조달과의 관련성이 크다고 할 수 있다. 위와 같은 1999년 지방정부법의 내용으로부터 다음과 같은 평가를 내려볼 수 있다.

첫째, 형식적인 경쟁보다는 최고가치를 중시하고 있다는 점이다. 뒤에서 다시 보겠지만 이처럼 최고가치를 중시하는 것은 전형적인 공공조달 뿐만 아니라 민간투자사업에 있어서도 마찬가지이다.

둘째, 이처럼 최고가치를 중시하는 것은 지방자치단체의 자율성 확대와 밀접한 관련이 있다는 점이다. 최고가치에 대한 평가를 함에 있어서 지방자치단체에게 일정한 재량이 부여되기 때문이다.<sup>25)</sup> CCT에 대한 중요한 비판 중의 하나가 지방자치단체의 자율성을 지나치게 제약하는 점이었고 최고가치제도는 이를 극복하기 위해서 도입되었던 것을 기억하면 이를 쉽게 이해할 수 있다.

---

25) Badcoe, Penny, Best Value-An Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authorities Services, P.P.L.R. 2001, 2, NA 71 참조.

셋째, 이처럼 지방자치단체의 자율성 확보를 위해 최고가치제도를 도입하였으나 국무 장관에게 광범위한 개입권을 부여한 결과 제도의 원래 도입취지가 상당부분 퇴색되었다는 비판이 존재한다.<sup>26)</sup> 다만 이처럼 국무장관에게 광범위한 개입권을 부여한 것은 최고가치제의 도입으로 인한 지방자치단체의 재량권남용의 문제를 해결하기 위한 것이었음을 이해할 필요가 있다. 다시 말해 투명성과 효율성의 조화를 위한 노력이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

넷째, 최고가치제도의 도입은 ‘지역발전’의 개념을 새롭게 정립할 수 있는 계기를 부여한다는 점을 들 수 있다. ‘지역발전’을 공공서비스의 질을 높이는 것을 통해 지역주민의 삶의 질을 높이는 것으로 이해해볼 필요가 있다는 점이다. 이러한 맥락에서 공공조달에서 최고가치를 추구하는 것 자체가 지역발전과 연결될 수 있다는 점을 인식할 수 있다.

## 2. 우리나라의 법제

투명성, 효율성의 원리는 공공조달의 일반의 원리이므로 지방계약에도 이 원리가 적용된다고 봄에는 의문의 여지가 없다고 할 수 있다. 2005년에 지방계약법에 제정될 당시에는 주민참여에 의한 계약감독제도를 도입하고(제16조), 계약심의위원회의 설치·운영에 관한 규정을 두고(법 제32조), 지방자치단체의 장 등과 특수관계 있는 사업자와의 계약체결의 제한규정을 두는 등 주로 투명성에 초점이 맞추어졌다고 할 수 있다.

그런데 최근에는 효율성을 강화하는 데에 초점이 맞추어지고 있음을 볼 수 있다. 최적가치 낙찰제의 법률적 근거를 보다 명확하게 위한 규정보완이 이루어진 것이 대표적인 예라고 할 수 있다. 이를 위해서 2009. 2. 6 공포된 개정 지방계약법에서는 동법 제13조 제1항 제1호를 개정하였다.<sup>27)</sup> 또한 지방자치단체가 체결하는 계약에 대한 총괄적인 평가제도를 도입했다(제42조). 이에 따라 대통령령으로 정하는 공사 또는 용역에 대하여 지방자치단체의 장이 사업계획·시공과정·시공품질·효과 등에 관하여 평가를 실시하거나 전문기관에 평가를 의뢰하고, 평가결과를 각 지방자치단체가 낙찰자 결정

26) Badcoe, Penny, Best Value-An Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authorities Services, P.P.L.R. 2001, 2, NA 75 참조.

27) “지방계약법 제13조 제1항 ② 지방자치단체 재정지출의 부담이 되는 입찰에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 입찰자를 낙찰자로 한다.

1. 최저가격으로 입찰한 자. 다만, 최저가격으로 입찰한 자 중 계약이행능력 또는 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있다”(줄친 부분이 개정된 사항임).

및 입찰 등을 할 때에 반영할 수 있도록 하였다.

총괄평가제도의 도입취지에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다. 가치중심 낙찰제도의 확대적용 및 입찰의 효율성을 높이기 위하여 지방자치단체가 체결하였거나 체결 중인 계약에 대하여 종합적으로 평가할 필요가 있다는 것이다. 이와 같이 지방자치단체가 체결하는 계약에 관한 종합적인 평가체제의 구축 및 평가결과를 활용함으로써 입찰 및 낙찰제도의 수준을 높이고, 관련 산업의 기술경쟁력을 높이는 데에도 기여할 것으로 기대되고 있다.

지역발전과 관련을 갖는 규정들로는 다음을 들 수 있다. 수의계약사유 중에서 “지역 균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 제50조의 규정에 의한 지방중소기업특별지원지역에 입주한 공장이 직접 생산하는 물품을 이들로부터 구매하는 경우”(지방계약법 시행령 제25조 제1항 제6호 바목)나, “특정연고자, 지역주민 및 특정물품 생산자 등과 계약이 필요하거나 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우”<sup>28)</sup>(지방계약법 시행령 제25조 제1항 제7호) 등이 그것이다.

지방계약제가 추구해야 할 요소로는 투명성과 효율성 이외에도 자율성이 반영되어야 한다는 점이 지적되고 있다. 지방계약제도는 부패방지라는 소극적인 측면만이 아니라 지방자치단체의 자율성제고라는 보다 큰 목표를 추구해야 한다는 것이다.<sup>29)</sup> 이러한 지방자치단체의 자율성추구가 결국 지역발전과 연결된다는 점을 고려하면, 결국 투명성과 효율성 이외에 지역발전의 원리도 중시되어야 한다는 논리로 연결된다고 할 수 있다.

문제는 투명성과 효율성, 그리고 지역발전을 어떻게 조화롭게 추구할 것인가 하는 점이다. 이와 관련해서 앞서 보았던 영국의 제도가 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 영국에서는 최고가치제도를 공공조달의 효율성과 지방자치단체의 자율성을 확대하는 맥락에서 채택하면서도, 국무장관의 적절한 개입을 인정함으로써 투명성을 함께 확보하려는

---

28) 여기에는 비상재해가 발생한 경우에 지방자치단체가 소유하는 복구용 자재를 재해를 당한 자에게 매각하는 경우(나목), 해외시장의 개척에 필요한 물품을 개척자에게 매각하는 경우(라목), 지역사회의 개발을 위하여 그 지역주민의 다수를 참여시키는 것이 필요한 경우로서 추정가격이 2천만원 미만인 공사 또는 추정가격이 5천만원 미만인 묘목재배를 행정안전부령이 정하는 그 지역의 주민 또는 대표자와 직접 계약을 하는 경우(마목), 국가보훈처장이 지정하는 국가유공자 자활집단촌의 복지공장에서 직접 생산하는 물품을 그 생산자로부터 제조·구매하거나 이들에게 직접 물품을 매각 또는 임대하는 경우(바목), 국산화의 촉진을 위하여 주무부 장관이 인정 또는 지정하는 신기술제품 또는 개발선행품을 그 생산자로부터 개발완료 후 2년 이내의 기간에 제조·구매하는 경우(사목) 등이 포함된다.

29) 강인재, “지방자치제하에서의 조달행정”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집(새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 36면 참조.

노력을 기울이고 있음을 볼 수 있다.

우리나라에서도 가치중심 낙찰제도의 확대적용을 위한 노력이 이루어지고 있는데 이것이 실질적으로 지역의 자율성을 확대하고 지역발전에 도움이 되도록 하되, 지방자치단체의 재량권 남용이 발생하지 않도록 투명성 확보를 위한 노력이 필요하다고 하겠다. 이러한 투명성확보를 위한 수단으로 영국처럼 중앙기관의 개입도 고려할 수 있으나, 이 보다는 계약심사제도의 활성화를 위한 노력이 더 이루어질 필요가 있다.

Harland 등은 각국의 공공조달법제가 다음과 같은 7단계로 발전한다는 견해를 제시하고 있다. ① 물품과 서비스를 적시에, 적절한 가격에 공급하는 것에 초점이 맞추어지는 단계(sourcing and delivering goods and services), ② 부패를 방지하기 위한 규제에 초점이 맞추어지는 단계(compliance with legislation/regulation), ③ 제한된 재정을 가장 효율적으로 사용하는 데에 초점이 맞추어지는 단계(efficient use of public funds), ④ 책임성의 원리에 입각하여 조달행정을 국민에게 제대로 설명하는 데에 초점이 맞추어지는 단계(accountability), ⑤ 조달되는 물품의 가격보다는 품질에 초점이 맞추어지는 단계(value for money), ⑥ 중소기업보호 등 정부의 개별적 정책목표를 추구하는 단계(supporter of broader government policy objectives), ⑦ 경제활성화 등 정부의 거시적 정책목표를 추구하는 단계(deliverer of broader government objectives)가 그것이다.<sup>30)</sup>

대부분의 국가에서는 위 7가지가 복합적으로 나타나기 때문에 이를 단선적인 발전의 역사로 설명하는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 그러나 이러한 공공조달발전의 7단계이론은 공공조달제도가 발전하는 과정에서 점차로 어디에 초점을 맞추는가를 보여준다는 점에서는 장점이 있다고 할 수 있다. 결국 위 7가지는 투명성(②, ④), 효율성(①, ③, ⑤), 정책적 목표달성(⑥, ⑦)이라는 세 가지로 유형화해볼 수 있다. 이러한 관점에서 지방계약을 보면 지역발전의 추구는 투명성이나 효율성을 전제로 해야 함을 알 수 있다. 이러한 관점에서 보면 공공조달을 통한 지방중소기업에 대한 지원제도도 지역발전을 위해 필요하나 이것도 어디까지나 투명성, 효율성과 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

---

30) Harland, Christine, Public Procurement in perspective, in Loise Knight et al. ed., *Public Procurement-International Cases and Commentary*, Routledge, 2007, pp. 21-22 참조.

## IV. 재정사업 관련법제와 민간투자사업 관련법제의 관계

### 1. 외국의 법제

민간투자사업이 가장 대표적으로 사용되고 있는 국가는 영국이다. 영국에서는 1992년에 도입된 PFI(Private Finance Initiative)를 토대로 민관협력계약을 활발하게 사용하고 있다. 그 대표적인 예로는 주요정보통신시스템의 공급, 국영 런던지하철의 공급, 교도소의 건설 및 운영, 선박의 공급과 관리, 건물의 공급과 서비스(정부부처의 사무실이 나 대학 등) 등을 들 수 있다.<sup>31)</sup>

이처럼 민간투자방식이 사용되고 있는 주된 원인은 크게 두 가지로 설명되고 있다. 이는 광범위한 민간의 참여가 공공예산의 효율적인 활용에 도움이 된다는 것이다. 무엇보다 대규모 기반시설의 건설과 운영에 있어서 발생할 수 있는 위험을 민간에게 이전하고, 민간은 다양한 선택가능성(디자인, 건설 그리고 운영의 통합, 혁신적인 방법의 사용, 건설된 건물의 사용 등)을 통해 비용을 절감하고 투자에 따른 이익을 회수할 수 있다는 장점이 있다. 두 번째로 예산상의 제약으로 인해 민간투자의 방식에 의해서만 중요기반시설의 건설이 가능한 경우가 있다.<sup>32)</sup>

이러한 민간투자사업과 관련해서 발생하고 있는 중요한 법적인 쟁점 중의 하나는 기존의 공공조달계약에 관한 규정들이 어느 정도 민간투자사업과 관련되어 체결되는 계약에 적용될 수 있는가 하는 점이다. 이와 관련하여 특히 민간투자사업의 특수성을 어떤 식으로 반영할 것인가가 문제되고 있다. 민간투자사업은 계약기간이 길고, 대규모사업에 따른 위험부담이 민간영역에 이전된다는 특징을 가지고 있다. 이러한 특징들이 공공조달계약의 규정적용에 있어서 어떤 식으로 적용되는 것으로 볼 것인가 하는 점이다.<sup>33)</sup>

다음으로 재정사업과 민간투자사업 중 어느 방식을 사용할 것인가와 관련한 판단기준도 문제되고 있다. 이와 관련하여 영국의 재무부(HM Treasury)에서는 Public Sector Comparator(PSC)제도를 사용하여 왔고, 2006년에는 PSC를 대체하여 ‘동일가격대비 최

---

31) 김대인, 「행정계약법의 이해」, 서울대학교 법학연구총서 제9권, 경인문화사, 2007. 3, 318면 참조, Arrowsmith, Sue, Public Private Partnerships and The European Procurement Rules: EU Policies in Conflict?, Common Market Law Review 37, 709-737(2000), pp. 709-710 참조.

32) Ibid.

33) 이러한 문제와 관련하여 자세히는 김대인, 「행정계약법의 이해」, 서울대학교 법학연구총서 제9권, 경인문화사, 2007. 3, 314-346면 참조.

고가치 평가지침'(Value for Money Assessment Guidance)을 제정하여 사용하고 있다.

비록 위 지침이 지방자치단체의 민간투자사업에 일반적으로 적용되는 것은 아니고 중앙정부로부터 재정지원을 받는 경우에만 적용되나, 지역발전과 관련하여 살펴볼 필요가 충분히 있다고 할 수 있다. 최고가치 평가는 다음과 같이 3단계로 이루어진다.<sup>34)</sup>

- ① 프로그램 단계에서의 평가(Programme Level Assessment)이다. 이는 매년 예산편성을 하기 전에 어느 프로그램에 예산을 투입을 결정할 때 이루어진다.
- ② 사업 단계에서의 평가(Project Level Assessment)이다. Outline Business Case(OBC)에서 평가를 하며, OJEU 공지가 이루어지기 전까지 이 평가가 이루어져야 한다.
- ③ 조달 단계에서의 평가(Procurement Level Assessment)이다. 이는 OBC 직후에 이루어지며 당해 사업에 재원이 소진될 때까지 이루어진다.

위와 같이 3단계로 평가가 이루어지는 동안 해당사업을 담당하고 있는 팀에서 1단계의 평가를 토대로 그 내용을 업데이트하는 평가를 2단계에서 하며, 다시 조달팀에서 2단계와 비교해서 보았을 때 근본적인 사정변경이 없다는 점에 대한 평가를 3단계에서 하게 된다. 지방자치단체의 경우 위 단계들 중 주로 2단계와 3단계에 참여하게 된다.<sup>35)</sup>

1단계와 2단계에서 이루어지는 평가는 서로 달라질 수 있으나 기본적으로 Value for Money와 관련하여 다음의 세 가지를 보게 된다. 첫째, 실행가능성(viability)이 있는가 하는 점이다. 민간사업자가 서비스를 제공하는 것보다는 정부가 직접 서비스를 제공하는 것이 효율성, 책임성 또는 공평성을 담보함에 있어서 유리하지 않는가를 검토한다. 또한 사양이나 서비스 내용등으로부터 볼 때 위험의 분산 등이 적절하게 이루어져 있는지를 검토한다. 둘째, 비교우위성(desirability)이 있는가 하는 점이다. 전통적인 공공조달 방식 등과 비교하여 볼 때 공공부문과 민간부문이 장기적으로 협력하는 것이 바람직한지를 검토한다. 셋째, 성공가능성(Achievability)이 있는가 하는 점이다. 시장이율, 민간부문의 기술과 역량, 리스크에 대한 입장, 자원조달의 범위, 복잡한 절차를 관리할 수 있는 충분한 역량을 조달기구가 갖고 있는지 여부 등을 검토한다. 3단계에서는 주로 시장에 문제는 없는지를 검토한다.<sup>36)</sup> 이들 평가는 가능한 한 빨리 이루어지는 것이 필요하다는 점이 반복하여 강조되고 있다.<sup>37)</sup>

34) Value for Money Assessment Guidance, HM Treasury, November 2006, p. 15 참조.

35) Value for Money Assessment Guidance, HM Treasury, November 2006, p. 16 참조.

36) Value for Money Assessment Guidance, HM Treasury, November 2006, p. 16-17 참조.



## 2. 우리나라의 법제

우리나라에서는 재정사업과 민간투자사업 중 어느 방식으로 사업을 진행할 것인지를 판단기준에 대해서 민간투자법 등에서 특별한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 이와 관련하여 최근 다음과 같이 크게 네 가지 원칙에 따른 체크리스트가 제시된 바 있다.<sup>38)</sup>

- ① 경제성 원칙과 관련해서는 “본 사업의 총사업비가 Value for Money를 확보하기에 충분한 규모인가” 및 “사업의 재무적 수익성이 충분한가”를 검토한다.
- ② 사업편익원칙과 관련해서는 “기존의 시설물 등과 연계하여 추진될 필요가 없이 독립적 운영이 가능한가”, “사업시행에 있어 특별히 고려해야 할 제약요인이 존재하는가”, “본 사업의 이해당사자가 명확히 정의되고 의견 및 정보 교류가 충분하게 이루어질 수 있는가”를 검토한다.
- ③ 효율성의 원칙과 관련해서는 “사업의 목표와 범위가 분명하고 해당 시설물에 대한 서비스 요구수준을 명확하게 제시할 수 있는가”, “사업내용상 민간기업의 사업입찰참여가 활발하여 이루어져 충분한 경쟁이 발생할 수 있는가”, “사업수요위험의 상당부분이 민간사업자에게 이전되어 위험관리가 보다 효율적으로 이루어질 수 있는가”, “본 사업은 민간사업자의 운영 및 유지보수방법에 대한 자율성이 보장될 수 있는 시설인가”를 검토한다.
- ④ 공공성원칙과 관련해서 “본 사업이 시행될 경우, 특수이해당사자에게 과도한 편익이 발생할 가능성이 있는가”, “민간사업자의 사업참여로 공공부문의 기술 및 경영능력 향상 등의 파급효과가 상당할 것으로 기대되는가”, “본 사업은 해당분야의 관련계획에 반영된 사업과 충분히 차별화된 내용을 갖고 있는가”를 검토한다.

이러한 체크리스트를 엄격하게 적용할 경우에는 민자사업이 위축될 가능성이 높다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 민자사업이 오히려 재정낭비로 이어졌던 과거의 여러 사례들을 고려해보면<sup>39)</sup> 민자사업의 시행에 있어서 신중을 기해야 할 필요성은 매우 크다고 할 수 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 Value for Money를 기본적인 판단기준으

37) Value for Money Assessment Guidance, HM Treasury, November 2006, p. 5 등 참조.

38) 이에 관해 자세히는 박 현, “민간투자사업 추진절차 개선 및 사후관리방안”, 2008-2012년 국가재정 운용계획(민간투자분야) 공개토론회 자료, 국가재정운용계획 민간투자분야 작업반, 2008. 6. 24 참조.

39) 민간제안사업 1호로서 최근 완공된 마창(마산-창원간)대교는 재정낭비의 대표적인 사례로 언급되고 있다.

로 보면서도 공공성의 원칙등을 함께 고려하고 있는 것은 원칙적으로 타당하다고 할 수 있다.

다만 효율성의 원칙에서 ‘사업자에게 위험이 이전되면 당연히 효율적인 것으로 판단하는 것’은 사업의 종류에 따라 위험분배의 방식이 다양해지는 것이 오히려 바람직하다는 점에서 비판의 여지가 있다. 또한 공공성의 원칙에서 ‘특수 이해당사자에게 과도한 편익이 발생할 가능성 여부’를 판단하는 것은 지나치게 자의적인 기준이 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 이러한 부분에 대한 보완이 필요하다고 하겠다. 그리고 영국의 사례에서 보듯이 이러한 평가는 가능한한 빠른 단계에서 이루어지는 것이 필요하며, 국토 계획전반과의 연계하에 단계별로 이루어지는 것이 필요하다.

#### IV. 결 론

첫째, 중앙조달과 분산조달의 관계의 관점에서 보면 우리 헌법상으로부터 보충성의 원리가 도출되는 것으로 볼 수 있다는 점, 계약공무원의 역량강화는 실제업무를 처리하면서 함께 이루어진다는 점을 고려하면 분산조달을 활성화하기 위한 노력을 지속적으로 기울일 필요가 있다. 다만 이 과정에서 전자조달과 관련해서는 중앙조달시스템을 적절히 활용하는 것이 여전히 필요하다고 볼 수 있으며, 지역단위에서 업체와 조달기관의 유착등 부패문제가 중앙조달에 비해 상대적으로 많이 발생할 가능성이 높다는 점을 충분히 고려하여 투명성 확보를 위한 노력을 지속적으로 기울여야 한다.

둘째, 투명성, 효율성, 지역발전의 관계에서 볼 때 최고가치제도를 활성화하는 것이 원칙적으로 타당하다고 할 수 있다. 다만 이것이 실질적으로 지역의 자율성 확대 및 지역발전에 도움이 되도록 하되, 지방자치단체의 재량권 남용이 발생하지 않도록 투명성 확보를 위한 노력이 필요하다고 하겠다. 이러한 투명성확보를 위한 수단으로 영국처럼 중앙기관의 개입도 고려할 수 있으나, 이보다는 계약심사제도의 활성화를 위한 노력이 더 이루어질 필요가 있다. 또한 공공조달을 통한 지방중소기업에 대한 지원제도도 지역발전을 위해 필요하나 이것도 어디까지나 투명성, 효율성과 함께 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 재정사업과 민간투자사업의 판단기준을 설정함에 있어서 Value for Money를 기본적인 판단기준으로 보면서도 공공성의 원칙등을 함께 고려하는 것이 원칙적으로 타

당하다고 할 수 있다. 다만 최근에 제시되고 있는 체크리스트 등 중에서는 자의적인 평가가 이루어질 가능성이 있는 기준들이 발견되는바 이러한 부분에 대한 보완이 필요하다고 하겠다. 그리고 무엇보다 이러한 평가는 가능한한 빠른 단계에서 이루어지는 것이 필요하며, 국토계획전반과의 연계하에 단계별로 이루어지는 것이 필요하다. 이를 위해서 앞으로 지방계약법 및 민간투자법과 국토계획법제의 긴밀한 연계성을 부여하기 위한 노력이 필요하다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강병태, “전자조달시스템과 조달행정의 투명성”, 반부패지도작성을 위한 제6차 토론회 (조달행정과 반부패), 국제투명성기구한국본부, 2001, 20-35면.
- 강인재, “지방자치제하에서의 조달행정”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집 (새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 25-51면.
- 권해수, “반부패패러다임으로서의 조달행정”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집(새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 2003, 65-85면.
- 길준규, “공공위탁법 연구”, 토지공법연구 제13집, 2001, 75-106면.
- 김대인, 「행정계약법의 이해」, 서울대학교 법학연구총서 제9권, 경인문화사, 2007. 3.
- 김대인, 「정부조달계약의 투명성제고를 위한 법제개선방안」, 재정법제 제9권, 한국법제연구원, 2006. 10.
- 김대인, “정부조달계약에 있어서 투명성의 법적 의미”, 행정법연구 제13호, 행정법이론실무학회, 2005. 5.
- 김대인, “정부조달계약에 있어서 구속력의 한계”, 행정법연구 제15호, 행정법이론실무학회, 2006. 5.
- 김대인, “행정계약법체계의 기초-용어, 개념, 유형을 중심으로”, 공법연구 제34집 제3호, 공법학회, 2006. 6.
- 김대인, “재정행정법과 국제경제법의 상관관계에서 본 정부조달계약”, 행정법연구 제17호, 행정법이론실무학회, 2007. 5.
- 김대인, “우리나라 행정계약법제의 발전사-산업화, 민주화, 세계화의 역사적 맥락에서”, 공법학연구 제9권 제1호, 비교공법학회, 2008. 5.
- 김대인, “다수공급자 물품계약에 있어서 경쟁원리의 실현”, 경쟁법연구 제17권, 한국경쟁법학회, 2008. 5.
- 김대인, “법과 개발의 관점에서 본 공공조달법제의 현황과 과제”, 공법연구 제36집 제4권, 공법학회, 2008. 6.
- 김대인, “규제개혁의 관점에서 본 국방조달법제의 개선방안”, 제3회 방위사업관계법세미나 발표논문, 방위사업청, 2008. 11.

- 김대인, “사회기반시설을 위한 민간자본참여에 대한 법적 검토”, 토지공법연구 제34호, 2009.
- 김관보, “조달계약방법의 개선방안: 공공공사 입·낙찰 계약제도를 중심으로”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집(새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 2003, 86-111면.
- 김재영/유재운/권혁진/김성일/한상훈, 건설산업 발전을 위한 건설보증 역할강화방안, 국토연구원, 2004.
- 김현익, “일반경쟁입찰에 의한 계약의 몇 가지 문제”, 형평과 정의 제8집, 2003.
- 김홍수/송병관, 미국의 건설 보증에 대한 이해와 주요 시사점, 한국건설 산업연구원, 2001.
- 남영찬, “입찰절차상 제2순위 적격심사대상자의 지위가 확인의 소의 대상이 되는지 여부 및 구체적 권리의 발생이 불확정적인 경우 법률상 지위의 확인을 구할 소의 이익유무”, 대법원판례해설 제34호, 2000, 353-363면.
- 남일충, 정부조달제도의 효율화 방안, KDI 정책포럼 제91호, 1995, 1-8면.
- 노수철, “정부조달계약의 분쟁절차의 비교법적 연구”, 제2회 군수조달관계법세미나 논문집, 2002, 35-76면.
- 노수철, “정부조달계약제도하의 계약상대자 보호문제연구”, 제4회 군수조달관계법세미나 논문집, 2004, 3-36면.
- 노희영, “국방획득과정상의 제반 문제점과 개선방향”, 정부계약연구논집(제2집), 한국정부계약법학회, 2007.
- 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 미국 정부조달시장, 2003.
- 두성규, “지방계약법령의 주요내용과 향후 과제”, 건설산업동향 2005-14, 한국건설산업연구원, 2005. 12.
- 박상원/김진, 경쟁과 정부조달의 효율성 연구-세 가지 이슈를 중심으로-, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 박정훈, “부정당업자 입찰참가자격제한의 법적 제문제”, 서울대학교 법학 제46권 제1호, 2005, 282-311면.
- 박정훈, “행정조달계약의 법적 성격”, 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2005, 163-241면.
- 박홍식, “투명성가치: 개념적 구조와 의미”, 한국사회와 행정연구 제12권 제3호, 2001.

- 11, 103-118면.
- 변해철, “정부계약에 관한 연구 - 프랑스의 공공조달계약법제를 중심으로”, 공법연구 제23집 제3호, 1994, 209-231면.
- 선재성, “공공계약에서 낙찰자결정과 계약이 무효가 되는 사유”, 대법원판례해설 제38호, 2001, 46-68면.
- 선정원, “지방자치단체의 수의계약”, 행정법연구 제14호, 2005. 5, 205-238면.
- 송 학, “외자 상업구매 부품조달의 투명성 증진방안”, 국방조달세미나 논문집, 국방부조달본부, 2004. 6, 215-256면.
- 신삼철, WTO 정부조달협정체계의 분석과 제도정비에 관한 연구, 청주대학교 대학원 박사학위논문, 2003.
- 신희권, “정부정책수단으로서의 조달행정”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집(새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 2003, 52-64면.
- 양성수, “공정성, 투명성 제고를 위한 방산계약, 원가제도 개선방안”, 국방조달세미나 논문집, 국방부조달본부, 2004. 6, 53-172면.
- 양준석/김홍렬, 다자무역내 정부조달 논의와 정책적 시사점: WTO를 중심으로, 대외경제정책연구원, 2001.
- 오정석/이낙영, 국가종합전자조달시스템의 이용확산과 조달행정발전방안, *Chungnam J. Science* 제30권, 2003, 1-9면.
- 윤종설, 전자입찰제도의 시행성과의 개선방안: 조달청과 서울특별시 사례를 중심으로, 한국부패학회보 2002, 57-79면.
- 이동수, “국가계약법제에 관한 행정법상 문제점”, 토지공법연구 제13집, 2001, 22-48면.
- 이미정/김대인/김대식 외, 다수공급자계약제도의 실효성제고를 위한 MAS 관련법령개선 및 계약사후관리 강화방안 수립, 한국조달연구원, 2008. 3.
- 이상도, “정부계약의 의의, 특색 및 종류”, 군사법논집 제1집, 1994, 199-235면.
- 이상도, “정부계약의 방법에 관한 연구”, 군사법논집 제2집, 1995, 199-264면.
- 이상도, “정부계약의 성립분쟁에 관한 연구”, 변호사: 법률실무연구 제27집, 1997, 124-165면.
- 이상운, “국방획득조달관계법령의 제문제점 및 개선방향”, 제1회 국방조달 관계법 세미나 논문집, 국방부조달본부, 2001, 99-125면.
- 이상호, “건설산업의 경쟁력 강화를 위한 국가계약제도의 개선방안-PQ제도를 중심으로

- ”, 재정경제부 연구용역보고서, 2003.
- 이원우, “정부투자기관의 부정당업자에 대한 입찰자격 제한조치의 법적 성질 — 공기업의 행정주체성을 중심으로 —”, 한국공법이론의 새로운 전개(목촌 김도창 박사팔순기념논문집), 2005, 424-458면.
- 이의섭/이선희, 선진국의 건설보증제도-미국과 일본을 중심으로, 건설산업연구원, 1997.
- 이종원, “조달행정의 부패방지를 위한 과제”, 반부패지도작성을 위한 제6차 토론회(조달행정과 반부패), 국제투명성기구한국본부, 2001. 11, 1-19면.
- 이준기, “WTO 정부조달협정과 우리나라의 정부조달제도”, 제2회 국방조달 관계법 세미나 논문집, 국방부조달본부, 2002, 3-34면.
- 유훈, “정부계약의 서설적 고찰”, 행정논총(서울대학교 행정대학원) 제29권 제1호, 1991, 112-121면.
- 장기덕, “투명성과 전문성 제고를 위한 조달관리 개선방향”, 국방조달세미나 논문집, 국방부조달본부, 2004. 6, 5-52면.
- 재정경제부, 건설공사 수의계약 제도개선 방안, 2003.
- 정원, “입찰관련 법적 성격 규명과 분쟁해결 방안”, 제4회 국방조달 관계법 세미나 논문집, 국방부조달본부, 2004, 85-140면.
- 정원, “부정당업자에 대한 입찰참가자격제한의 내용과 문제점”, 제5회 국방조달 관계법 세미나 논문집, 국방부조달본부, 2005, 39-103면.
- 정원, “수의계약의 한계”, 정부계약연구논집(제2집), 한국정부계약법학회, 2007.
- 조달청 뉴욕구매관실, 미 연방정부 조달시장 진출방안, 2004.
- 조은경, “행정의 투명성 제고를 위한 정보정책의 역할: 전자입찰제도의 도입을 중심으로”, 한국정책학회 2001년도 하계학술대회 발표집, 519-533면.
- 조은경, “행정절차의 투명성과 부패 — 건설행정절차에서의 부패유발요인분석 및 대책”, 서울시립대학교 반부패행정시스템연구소 연구보고서, 2002. 12.
- 조창권, “적격심사기준과 사법심사”, 제5회 국방조달 관계법 세미나 논문집, 국방부조달본부, 2005, 5-36면.
- 조태제, “공공조달행정에서의 공정성확보를 위한 사법심사제도의 도입방안”, 토지공법연구 13집, 2001, 49-73면.
- 조홍석, “국가계약법제의 헌법상 문제점 — 부정당업자의 제재와 관련하여 —”, 토지공법연구 제13집, 2001, 1-21면.

- 주영국대사관(구매관), EU 공공조달규정 개정 주요내용, 2005. 12.
- 최병선, “조달시장 개방체제 하의 조달행정 발전방안”, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문집(새로운 조달행정의 패러다임 정립연구), 2003.
- 최병선, “WTO 정부조달협정의 후속논의와 한국의 조달행정 발전과제”, 행정논총(서울대학교) 제42권 제2호, 2004.
- 최승원 외, 지역개발 관련특별법 체계의 법적 문제점과 개선방안 연구, 한국토지공사 연구용역보고서, 2008. 11.
- 최재건, 국가계약법, 청림출판, 2006.
- 한경동, 정부조달과 반부패, 한국경제연구원, 2002.
- 홍준형, “정부투자기관에 의한 부정당업자제재통보의 법적 성질”, 행정법연구 제5호, 1999, 219-228면.

## 2. 외국문헌

- Allain, Yves, The New European Directives on Public Procurement: Change or Continuity?, 35 Pub. Cont. L. J. 517(2006).
- APEC, To Enhance Efficiency and Transparency in the Public Procurement Sector by Utilizing the Government electronic Procurement System(submitted by Republic of Korea), [2003/SOMIII/GPEG/009].
- Arrowsmith, Sue, Civil Liability and Public Authorities, Earlsgate Press, Winteringham 1992.
- Arrowsmith, Sue, The APEC Document on Principles of Transparency in Government Procurement, Public Procurement Law Review 2, CS 38-49(1998).
- Arrowsmith, Sue, Government Procurement in the WTO, Kluwer Law International, Hague 2003.
- Arrowsmith, Sue, Public Procurement and Contracting Out; the Impact of the Human Rights Act 1998, Public Procurement Law Review 13, NA 18-32(2004).
- Arrowsmith, Sue, The Law of Public and Utilities Procurement(2nd ed.), Sweet & Maxwell, London 2005.



- Arrowsmith, Sue, The Past and Future Evolution of EC Procurement: From Framework to Common Code?, 35 Pub. Cont. L. J. 337(2006).
- Badcoe, Penny, Best Value-An Overview of the United Kingdom Government's Policy for the Provision and Procurement of Local Authorities Services, P.P.L.R. 2001, 2, NA 63-81.
- Badcoe, Penny, The National Procurement Strategy for Local Government, P.P.L.R. 2004, 6, NA 181-192.
- Bovis, Christopher, EC Public Procurement: Case Law and Regulation, Oxford University Press, New York 2006.
- Brown Adrian, Transparency Obligations under the EC Treaty in relation to Public Contracts that fall outside the Procurement Directives: A Note on C-231/03, Consorzio Aziende Metano(Coname) v Comune Di Cingia de'Botti, Public Procurement Law Review 6, NA 153-159(2005).
- Carlin, Fiona, Publication Review: The Law of Public and Utilities Procurement by Sue Arrowsmith, European Competition Law Review 18, 392-393(1997).
- Commission of the European Union, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements[Brussels, 27. 11. 1996 COM(96) 561 final]
- Decker, Daniela/Hans-Joachim Priess, The WTO General Council of August 1, 2004: A Note on the Decision not to launch Negotiations on Transparency in Government Procurement during the Doha Round, Public Procurement Law Review 1, NA 1-4(2005).
- DeSouza, Patrick J., Regulating Fraud in Military Procurement: A Legal Process Model, 95 Yale L. J. 390(1985).
- Evenett, Simon J. and Hoekman, Bernard M., Transparency in Government Procurement: What Can We Expect from International Agreement?, in : Sue Arrowsmith et al. ed., Public Procurement – The Continuing Revolution, Kluwer Law International, The Hague 2003, p. 269-282.
- Eyester, Laura, NAFTA and the Barriers to Federal Procurement Opportunities in the United States, 31 Pub. Cont. L.J. 695(2002).

- Gouveia, Miguel Rocha de, The Price Factor in EC Public Tenders, 31 Pub. Cont. L. J. 679(2002).
- Grier, Jean Heilman, Recent Developments in International Trade Agreements covering Government Procurement, 35 Pub. Cont. L. J. 385(2006).
- Grochowski, Andrew, Procurement Guidance for Local Authorities: A Case Study, P.P.L.R. 2001, 2, 82-91.
- Keyes, W. Noel, Government Contracts(3rd ed.), West, St. Paul, Minn. 2000.
- Kinsey, Megan A., Transparency in Government Procurement: An International Consensus?, 35 Pub. Cont. L. J. 155(2006).
- Linarelli, John, The WTO Transparency Agenda: Law, Economics and International Relations Theory, in : Sue Arrowsmith et al. ed., Public Procurement-The Continuing Revolution, Kluwer Law International, The Hague 2003, p. 235-267.
- Martin, José M. Fernández, The EC Public Procurement Rules-A Critical Analysis, Oxford University Press, New York 1996.
- OECD, A Comparison of the EU Procurement Directives and the UNCITRAL Model Law [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)32].
- OECD, Centralised and Decentralised Public Procurement [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)108].
- OECD, Public Procurement Review Procedures-SIGMA Paper No. 30 [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)114].
- OECD, Transparency in Government Procurement: The Benefits of Efficient Governance and Orientation for Achieving it [TD/TC/WP(2002)31/FINAL].
- Pederson, Mark A., Rethinking the Termination for Convenience Clause in Federal Contracts, 31 Pub. Cont. L. J. 83(2001).
- Pitchas Christian/Priess Hans-Joachim, World Trade Organization: The Proposed WTO Agreement on Transparency in Government Procurement -Doha and Beyond, Public Procurement Law Review 2, NA 13-18(2002).
- Bullivant, Bill, Recent Developments in Procurement Law relating to Local Government, P.P.L.R. 1998, 4, CS148-150.

Schwartz, Joshua I., Liability for Sovereign Acts: Congruence and Exceptionalism in Government Contracts Law, 64 Geo. Wash. L. Rev. 633(1996).

Schwartz, Joshua I., The Centrality of Military Procurement: Explaining the Exceptionalist Character of United States Federal Public Procurement Law(October 17, 2004). GWU Law School Public Law Research Paper No. 111. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=607186>.

Summann, Katharina, Winds of Change: European Influences on German Procurement Law, 35 Pub. Cont. L. J. 563(2006).

Tiefer Charles/Shook, William A., Government Contract Law, Carolina Academic Press, Durham 1999.

Trepte, Peter, Regulating Procurement-Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation, Oxford University Press, New York 2004.

Turpin, Colin, Government Contracts, Penguin Books, Harmondsworth 1972.

Turpin, Colin, Government Procurement and Contracts, Longman, Harlow 1989.

UNCITRAL, Guide to Enactment of UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, 1994.

UNCITRAL Working Group I(Procurement), Recent developments in the area of public procurement-issues arising from the increased use of electronic communications in public procurement [A/CN.9/WG.I/WP.31(2004)].

UNCITRAL Working Group I(Procurement), Recent developments in the area of public procurement-issues arising from recent experience with the UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services [A/CN.9/WG.I/WP.32(2004)].

UNCITRAL Working Group I(Procurement), Annotated provisional agenda for the tenth session of Working Group I(Procurement) [A/CN.9/WG.I/WP.46(2006)].

UNCITRAL Working Group I(Procurement), Possible revisions to the UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services-drafting materials addressing the use of electronic communications in public procurement and electronic publication of procurement-related information [A/CN.9/WG.I/WP.47(2006)].

- Verdeax, Jean-Jacques, Public Procurement in the European Union and in the United States: A Comparative Study, 32 Pub. Cont. L. J. 713(2003).
- Wallace Jr., Don, UNCITRAL:Reform of the Model Procurement Law, 35 Pub. Cont. L. J. 485(2006).
- Whelan, John W., Federal Government Contracts(2nd ed.), Foundation Press, New York 2002.
- WTO Working Group on Transparency in Government Procurement, Report to the General Council(2003) [WT/WGTGP/7].
- WTO Working Group on Transparency in Government Procurement, Report to the General Council(1999) [WT/WGTGP/3].
- WTO Working Group on Transparency in Government Procurement, Report to the General Council(1998) [WT/WGTGP/2].
- Yukins, Christopher R., A Case Study in Comparative Procurement Law: Assessing UNCITRAL's Lessons for U.S. Procurement, 35 Pub. Cont. L. J. 457(2006).