

지방자치단체의 계약심사제도 개선방안 연구

홍종현(한국법제연구원)

I. 서론

계약심사제도는 지방자치단체에서 발주하는 사업에 대하여 사전에 원가분석을 통하여 예산낭비요소를 제거하고 계약목적물(공사, 용역, 물품)의 품질을 제고하기 위해 원가산정, 설계변경 등의 적정성과 적법성을 심사하는 제도이다. 서울시가 2003년 선도적으로 계약심사제도를 도입한 이래로 많은 지자체들이 이를 도입하였고, 2008년을 기점으로 광역자치단체에 이어 기초자치단체 차원까지 계약심사제도의 도입이 의무화되어 전국 단위로 확산되었다. 2012년 기준으로 서울시는 계약심사를 통해 총 2,964건의 사업에서 약 2,000억원의 예산을 절감했고, 공사비 절감율 목표치 7%를 넘어 7.7%를 기록했다고 밝힌 바 있고, 대전시는 2013년도 상반기 중에 211억원의 예산을 절감하는 등 2008년부터 2012년말까지 총 1,209억원의 예산을 절감하여 지방재정의 건전성 확보 및 효율적 운영에 크게 기여한 것으로 평가되고 있다.

최근 복지사업의 확대와 지방비 매칭부담제도 등으로 인하여 지방의 재정여력이 구조적으로 취약해지고 있는 상황에서 예산낭비를 억제하고 불요불급한 재정지출을 절감하여 여유재원을 다른 필수사업에 투입하여 지역주민의 복리증진에 기여하고 지역경제의 활성화에 기여한다는 측면에서 계약심사제도는 재정법의 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 일단 계약을 체결하게 되면 공행정주체로서 지방자치단체가 갖는 지위와 위상을 고려할 때 계약을 해지·해제하거나 변경하기 어렵고, 거의 재정지출이 이루어지게 되므로 신중하게 계약체결에 임해야만 공공계약을 통하여 달성하고자 하는 행정목적과 공적 과제를 성공적으로 수행할 수 있다는 행정부 내부의 사전예방적 통제수단으로서의 의미도 갖고 있다. 즉, 이는 주민의 복리증진이라는 지방자치단체의 공적 과제를 효율적으로 수행하기 위한 내부적 통제에 해당하는 것으로 볼 수 있는 것이다.

그리고 그 규율내용을 살펴보면 원가분석, 설계변경 적정성 검토 등 계약체결의 이전과 이후에 각각 회계학 내지 경제학적인 B/C 분석을 통하여 재정투입이 이뤄지는 실제비용의 적정성을 실거래상의 가격수준에 상응하도록 검증함으로써 예산을 절감하는 매우 전문적이고 기술적인 심사과정이라고 평가할 수 있다. 그러나 계약심사제도를 이와 같이 이해하는데 그치는 것이 과연 적절한 것인지는 의문이다. ‘예산절감율’이라는 목표가 마치 유통업체의 세일기간에 표시되는 할인율처럼 전시행정으로 보여주기 위한 명목상의 목표로 전략할 위험은 없는지, 계약심사제도의 목적을 단지 예산절감을 통한 재정의 효율성 제고와 건전성 유지에서 구하는 것이 과연 합리적인 것인지부터 따져보아야 할 것이다.

이를 검토하기 위하여 우선 본론의 첫 파트에서는 계약심사제도의 의의, 법적 근거, 목적 그리고 계약심사의 적용대상이 되고 있는 영역을 법적 관점에서 규명해 보고자 하였다. 그리고 본론의 두 번째 파트에서는 계약심사제도의 현황을 살펴보고, 이에 기초하여 계약심사절차, 계약심사방법 그리고 법적 규율체계에서 문제되는 쟁점들을 체계적으로 나누어 논의하였다. 그리고 이에 대한 개선방안을 제시하고, 지방자치단체의 계약심사제도의 바람직한 발전방향을 헌법상 지방자치제도의 의의와 실현구조 속에서 찾아보고자 하였다.

II. 계약심사제도의 의의 및 기능

1. 계약심사제도의 의의 및 법적 근거

계약심사제도는 지방재정법 제3조에 따라 지방자치단체 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 지방자치단체가 발주하는 사업(공사·용역·물품 등)의 입찰·계약을 하기 위한 기초금액·예정가격, 설계변경 증감금액의 적정성을 심사·검토하는 제도이다.¹⁾

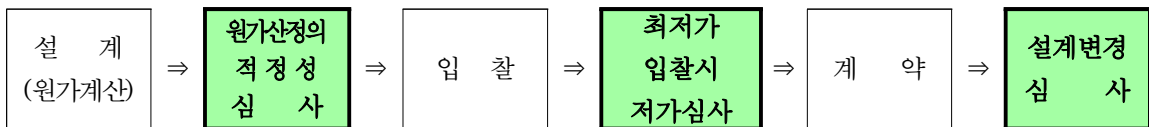
그러나 과거에는 계약심사제도를 효율적인 재정운영을 위하여 지방자치단체가 발주하는 사업(공사, 용역, 물품 등)의 입찰·계약을 하기 위한 기초금액 및 예정가격의 적정성 심사, 최저가 낙찰제 대상공사의 입찰금액의 적정성 심사(저가심사) 그리고 계약체결 이후 설계변경시 증감금액의 적정성을 심사 및 검토(설계변경심사)하는 제도로서 정의하였다.²⁾ 즉, 과거에는 ‘원가심사’, ‘저가심사’ 그리고 ‘설계변경심사’ 3가지로 구분되던 것에

1) 2013년 11월 20일 안전행정부 예규 제34호 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 참조.

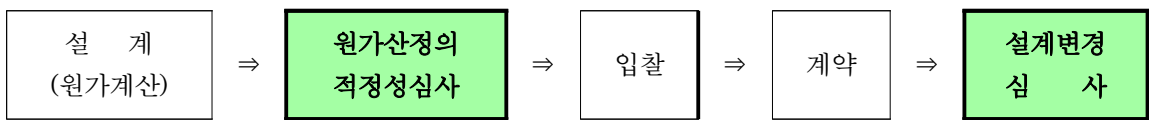
2) 2011년 5월 31일 개정된 행정안전부 재정관리과에서 고시한 「지방자치단체 계약심사 업무처리지침」

서 ‘저가심사’는 삭제되었다. 그 이유는 2013년 11월 20일부터 기존의 “계약심사 업무처리 지침”이 “지방자치단체 입찰 및 계약집행기준”의 제3장으로 포함되면서 그 규율내용도 일부 변화되었기 때문이다.³⁾

<2013. 11. 20. 개정 전>



<2013. 11. 20. 개정 후>



현행법상 계약심사제도는 「지방재정법」 제3조4)와 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제10조 제3항5)에 의거하여 예정가격(기초금액 포함)과 제74조

참조.

- 3) 이는 2013년 11월 20일 함께 고시된 안전행정부 예규 제33호 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」에서 “제8장 사전심사 및 저가심사기준”으로 추정가격 300억원 이상 최저가 낙찰제 대상공사에 대하여는 “안전행정부장관이 별도로 정할 때까지는 조달청의 「입찰참가자격 사전심사 세부기준」과 「최저가 낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성 심사 세부기준」을 적용”하도록 한 것과 연계하여 이해할 필요가 있다.
- 4) 제3조 (지방재정 운용의 기본원칙) ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.
- 5) 제10조 (예정가격의 결정기준) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다.
1. 적정한 거래가 형성된 경우에는 안전행정부령으로 정하는 거래실례가격(법령에 따라 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격 범위에서의 거래실례가격)
 2. 신규개발품, 특수규격품 등을 사용한 특수한 물품·공사·용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격. 이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품·공사·용역 등을 구성하는 재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤으로 계산한다.
 3. 공사의 경우 이미 수행한 사업을 토대로 축적한 실적공사비로서 관계 중앙행정기관의 장이 인정한 가격
 4. 제1호부터 제3호까지에 따른 가격을 기준으로 할 수 없는 경우에는 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격
- ② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 예정가격을 결정할 때에는 계약수량·이행기간·수급상황·계약조건 등 모든 여건을 고려하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 예정가격을 결정할 때에는 안전행정부장관이 정하는 바에

제8항6)에 기초하여 설계변경 증감금액의 적절성과 적법성을 심사해야 한다. 예정가격의

따라 그 적절성과 적법성을 심사하여야 한다.

- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 예정가격의 결정에 필요한 사항은 안전행정부장관이 정한다.
- 6) 제74조(설계 변경으로 인한 계약금액의 조정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사계약에서 설계 변경으로 인하여 공사량의 증감이 발생하였을 때에는 법 제22조에 따라 해당 계약금액을 조정한다.
- ② 입찰참가자가 제15조 제7항 제1호 나목 또는 같은 항 제2호에 따라 물량내역서를 직접 작성하여 산출내역서를 제출하는 공사의 경우에는 입찰참가자가 직접 작성한 부분(제15조제7항제1호나목의 경우에는 발주기관이 수정을 허용하였으나 입찰참가자가 수정하지 아니한 부분을 포함한다)에 누락·오류 등이 있어 계약내용을 변경하더라도 계약금액을 증액할 수 없다. <개정 2011.9.15.>
- ③ 계약담당자는 예정가격의 100분의 86 미만으로 낙찰된 공사계약의 계약금액을 제1항에 따라 증액 조정하려는 경우로서 해당 증액 조정금액이 원래 계약금액의 100분의 10 이상인 경우에는 해당 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다.
- ④ 제1항에 따라 계약금액을 조정할 때에는 다음 각 호의 기준에 따른다.
1. 증감된 공사량의 단가는 제15조 제6항 또는 제7항에 따라 제출한 산출내역서상의 단가(이하 "계약 단가"라 한다)로 한다. 다만, 계약단가가 제10조에 따른 예정가격의 단가(이하 "예정가격단가"라 한다)보다 높은 경우로서 물량이 증가하게 되는 경우 그 증가된 물량에 대한 적용단가는 예정가격 단가로 한다.
 2. 계약단가가 없는 신규비목의 단가는 설계 변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액으로 한다.
 3. 지방자치단체에서 설계 변경을 요구한 경우(계약상대자에게 책임이 없는 사유로 인한 경우를 포함한다)에는 제1호와 제2호에도 불구하고 증가된 물량 또는 신규비목의 단가는 설계 변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가와 그 단가에 낙찰률을 곱한 금액의 범위에서 계약당사자 간에 협의하여 결정한다. 다만, 계약당사자 간에 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 다음 계산식에 따라 계산한 금액으로 한다.

$$[\text{설계 변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가} + (\text{설계 변경 당시를 기준으로 하여 산정한 단가} \times \text{낙찰률})] \times 50/100$$
- ⑤ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약상대자가 새로운 기술·공법 등(지방자치단체의 설계와 같은 수준 이상의 기능·효과를 가진 기술·공법·기재 등을 포함한다. 이하 같다)을 사용함으로써 공사비의 절감, 시공기간의 단축 등에 효과가 현저할 것으로 인정되어 계약상대자의 요청에 의하여 필요한 설계 변경을 하였을 때에는 그 절감액의 100분의 30에 해당하는 금액을 감액하여 계약금액을 조정한다.
- ⑥ 제5항의 경우 새로운 기술·공법 등의 범위와 한계에 관하여 이의가 있을 때에는 「건설기술관리법 시행령」 제21조에 따른 설계자문위원회(이하 "설계자문위원회"라 한다)에 청구하여 심의를 받아야 한다. 다만, 설계자문위원회가 설치되어 있지 아니한 경우에는 「건설기술관리법」 제5조에 따른 지방건설기술심의위원회(이하 "지방건설기술심의위원회"라 한다)의 심의를 받아야 한다.
- ⑦ 계약금액의 증감분에 대한 일반관리비 및 이윤 등은 제15조제6항 또는 제7항에 따라 제출한 산출내역서상의 일반관리비율 및 이윤율 등에 의하여 산출하되 안전행정부령으로 정하는 비율을 초과할 수 없다. <개정 2013.3.23.>
- ⑧ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 계약금액을 증액 조정할 때에는 안전행정부장관이 정하는 바에 따라 그 적절성과 적법성을 심사하여야 한다. <신설 2011.9.15, 2013.3.23.>
- ⑨ 제조·용역 등의 계약에서 계약금액을 조정하는 경우에는 제1항부터 제8항까지의 규정을 준용할 수

산정과 관련하여 동법 시행규칙 제6조, 제10조는 원가계산 및 감정가격, 거래실례가격, 견적가격 등에 의하도록 규율하고 있고, 설계변경의 심사와 관련하여 물가변동으로 인한 계약금액의 조정은 동법 시행규칙 제72조에서 그 구체적인 조정방법과 절차 등을 규율하고 있다.

2. 계약심사의 대상으로서의 정부조달계약

지방자치단체가 운영하는 계약심사제도의 법적 근거를 살펴보면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 동법 시행령 및 시행규칙 그리고 이에 의거한 안전행정부 예규인 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」이 존재함을 알 수 있다. 중앙정부의 차원에서는 이와 유사하게 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조에서 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원으로 하여금 “예정가격의 결정기준”을 정하도록 하면서 그에 필요한 사항은 기획재정부장관이 정하도록 하고 있다. 그리고 동법 제19조와 동법 시행령 제64~66조에서 “물가변동, 설계변경, 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정”을 할 수 있도록 유사한 내용의 규율을 두고 있다.

그러나 그 구체적인 내용을 살펴보면 국가계약법상 증액조정금액이 100분의 10이상인 경우 ‘계약심의회’, ‘예산집행심의회’ 또는 ‘설계자문위원회’의 심의를 거쳐 소속중앙관서의 장의 승인을 얻도록 하고 있다. 이를 종합해 보면 중앙정부 차원에서 계약심사제도를 운영할 수 있는 명시적인 법적 근거는 없는 것으로 보인다. 다만, 기획재정부에서 계약예규로서 적격심사기준을 통하여 낙찰자 결정시의 계약이행능력심사를 수행하고, 조달청은 계약심사협의회를 운영하여 조달업무에 관한 중요사항을 심사하는데 거의 유사한 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있는 여지는 있을 것이다.

이와 같이 지방자치단체가 공공계약(행정조달계약)을 체결하는 경우에는 안전행정부가 주도하여 절차적 규율 내지 통제를 부과하고, 중앙관서에서 계약을 체결하는 경우에는 기획재정부와 조달청이 그에 대한 감독 및 통제를 가하고 있는 것으로 정리할 수 있다. 그렇다면 문제의 핵심은 계약심사의 적용대상인 지방자치단체가 당사자가 되는 계약을 법적으로 어떻게 이해할 수 있는지가 된다. 현행법상 국가, 지방자치단체, 공공기관 등이 당사자가 되는 행정계약에 대하여 비록 “예산의 범위 내에서”라고 하는 제한이 있기는 하지만 일반적으로 이는 국고행위, 즉 사법상의 계약으로서 이해된다.⁷⁾ 즉, 지방자치단체는 당사

있다.

7) 이에 대하여는 박정훈, “행정조달계약의 법적 성격”, 민사판례연구회 편, 「민사판례연구[XXV]」, 박영사, 2003, 567쪽 이하 ; 강운산, “공공계약에 대한 사법심사 - 독일의 개정 「위탁발주법」을 중심으로”, 「토지공법연구」 제33집, 한국토지공법학회, 2006. 11, 238쪽 이하 ; 계승균, “행정조달계약법상 공정의

자 대등의 원칙과 사적자치의 원칙에 의거하여 자유롭게 계약체결을 할 수 있다.⁸⁾ 다만, 계약의 공공성과 공정성 내지 투명성을 실현하기 특별한 규율이 부과되고 있다.⁹⁾

이와 같이 공공계약의 특수한 규율이 인정되는 이유는 국민경제상 매우 중요한 의미를 갖고 있기 때문에 계약상대방의 결정은 기본적으로 자유시장경제질서에 기초하여 사적 자치의 원리에 따르면서도 관련 법령에 따라 공정하고 투명한 절차에 의하여야 한다는 요청에 기속되는 것이다. 그리고 공공계약은 공공사업의 시행으로 인한 경기부양정책의 효과를 기대할 수 있으므로 지역경제의 발전을 위한 정책수단으로 중요한 의미와 비중을 갖고 있고, 지방자치단체가 지역 내 중소기업에 대한 지원수단으로 활용하고 있는 실정이다. 한편으로는 경제여건을 고려한 탄력적인 정책적 조종수단으로서 행정계약의 형식이 활용되고 있고, 다른 한편으로는 행정주체 및 계약이행과정 전반에 대한 합리적인 법적 통제가 필요하다는 요청이 함께 고려되어야 할 것이다.¹⁰⁾

3. 계약심사의 기능 : 예산절감 및 계약목적물의 품질 향상

계약심사제도는 사법적 계약에 대하여 부과되는 공법적 규율의 양상으로 나타난다. 그리고 이에 대한 논의의 중점은 대부분 예산절감에 집중되어 있다. 각종 보도자료¹¹⁾와 행

무 - 미국판례를 중심으로”, 「저스티스」 제37권 제6호, 한국법학원, 2004. 12, 154~175(155)쪽 ; 최인호, “미국의 사례를 중심으로 본 정부조달계약의 공공성과 하도급질서의 공정화를 위한 법적 규율”, 「법학논집」 제31집 제3호, 충남대학교 법학연구소, 462쪽 등 참조.

- 8) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 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.
- 9) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조의2(청렴서약제), 제9조(계약의 방법), 제11조(예정가격의 작성), 제12조(입찰보증금), 제13조(낙찰자 결정), 14조(계약서의 작성 및 계약의 성립), 제15조(계약보증금), 제16조(감독), 제17조(검사), 제31조(부정당업자의 입찰 참가자격 제한) 등이 이에 해당한다.
- 10) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 행정계약의 법적 성격을 ‘사법상의 계약’으로 이해하므로, 이와 관련된 분쟁은 민사소송으로 해결하여야 하고, 특히 계약의 상대방으로 선정되지 않은 사업자가 계약체결 자체에 대하여 이의를 제기하는 것은 불가능하였다. 그리고 법령상의 근거규정들의 체계를 검토해 보더라도 대외적 구속력이 인정되지 않는 행정기관 내부에 대한 구속력만이 인정되어 입찰 참가자들에 대하여도 계약체결 이전 단계에서 문제되는 쟁점들을 다룰 수 있는 권리구제수단이 인정되지 않는 문제가 있다. 이에 대하여는 『IV. 2. 세계화 현상에 따른 정부조달계약법제의 변화가능성 검토』 참조.
- 11) 이에 대하여는 2011년 4월 6일 행정안전부 재정관리과 보도자료 “지자체, 철저한 계약심사로 1조 1,616억원 예산절감 - 2010년 지방자치단체 계약심사 실적분석 -” ; 2012년 7월 17일 대전시 감사관실 보도자료 “대전시, 계약심사 대상사업 확대” ; 2013년 8월 14일 대전시 감사관실 보도자료 “대전

정확적 관점에서 접근하는 연구자료(문헌)들¹²⁾을 검토해 보면 대부분 계약심사실적을 분석하여 예산절감율이 얼마인지를 분석하는 내용을 주로 제시하고 있다. 즉, 계약심사제도의 주된 기능으로서 예산을 절감하여 재정지출의 효율성을 제고하는 측면이 비중 있게 다뤄지고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 이와 더불어 계약심사제도가 자칫 예산절감의 무리한 목표지향성 심사제도로 흘러갈 경우 사업의 품질보다는 사업비 삭감에만 관심이 집중될 위험성이 있으며, 이에 대한 사전 포석으로 삭감에 대비한 과다 또는 과잉설계를 유도하는 역기능이 나타날 수 있다는 점과 계약심사로 인한 대규모 예산절감실적이 계약심사자에게 예산절감실적에 대한 상당한 부담감으로 작용할 수 있고, 일부 심사대상에 대해서는 공사품질이나 현장여건을 간과한 채 실적 위주의 계약심사가 이루어지는 경향에 대한 비판적 검토가 이뤄지고 있다.¹³⁾

따라서 우리는 ‘예산절감’이라는 목적은 무조건적인 절대적 가치가 될 수 없음에 유의하여야 할 것이다. 절감된 예산은 지역경제의 활성화를 위한 다른 예산항목에 재투자될 수 있기 때문에 지방재정운영의 효율성을 제고함으로써 한정된 재원의 효율적 사용과 재정건전성 유지에 도움이 될 수 있다는 점에서 정당화되는 것이다. 즉, 예산절감은 재정효율성 제고 또는 재정건전성의 유지·회복 차원에서 논의되는 것이고, 그 이전에 재정의 공공성을 실현하는 측면이 목적으로서 먼저 검토되어야 할 것이다.¹⁴⁾

지방자치단체가 당사자로서 계약을 체결하면 재정지출의 원인행위가 이루어지는 것이고, 계약금액은 회계법상 재정지출로서 반영되게 된다. 따라서 조달계약법제는 재정법(예산 및 회계법)의 영역과 밀접하게 관련되어 있다. 계약심사를 통해서 직접적으로 예정가격과 설계변경 증감금액의 적절성과 적법성을 심사하게 되지만, 이를 통하여 달성하고자 하는 궁극적 목적은 지역주민들에게 계약의 목적물, 즉 공적 급부를 적절하게 제공하는 것이다. 그리고 이는 헌법 제117~118조와 지방자치법 그리고 지방재정법에서 알 수 있

시, 계약심사제도 예산절감 효과 크네 - 2008년부터 2012년까지 1,209억원...올해는 6월까지만 211억원 절감...” 등 참조.

- 12) 이에 대하여는 김찬동, 『서울시 행·재정개혁과 경영마인드 도입에 관한 연구 - 계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로』, 서울시정개발연구원, 2004. 12, 13쪽 이하 ; 이동욱·박준영·부양수·김태건, “제주특별자치도의 계약심사제도 현황과 활용가능성에 관한 연구”, 「대한토목학회 정기학술대회 자료집」, 대한토목학회, 2009, 3550~3553쪽 참조.
- 13) 이상근, “서울시 공공발주 계약심사제도의 진단 및 개선방안 고찰”, 「대한토목학회지」 제59권 제2호, 대한토목학회, 2011. 2, 138~148(139)쪽 참조.
- 14) 재정헌법의 핵심적 요청으로서 재정민주주의의 구체화로서 재정의 공공성, 효율성, 건전성의 법이론적 검토에 대하여는 줄재, 『재정민주주의에 대한 헌법적 연구』, 고려대학교 박사학위논문, 2012, 213~242쪽 참조.

듯이 “주민의 복리”를 증진하기 위하여 그에 관한 사무를 수행하기 위한 것이다. 따라서 행정계약을 통하여 주민의 복리증진을 위한 양질의 급부(공공재 또는 공적 서비스)를 원활하게 제공하여야 한다는 측면이 우선적으로 강조되어야 할 것이다.¹⁵⁾

Ⅲ. 계약심사제도의 현황 및 문제점

1. 계약심사제도의 운영현황

우리나라의 계약심사제도는 2003년 서울시에서 계약심사과를 설치하면서 시작되었고, 예산절감의 성과가 널리 홍보되면서 계약심사제도가 점차 확산되었다. 2008년 3월 당시 행정안전부는 「시도별 계약심사과 설치 기본계획」을 수립하고 동년 8월 「지방자치단체 계약심사 업무처리지침」을 제정·시행하였다.¹⁶⁾ 2009년 1월 15개 시도에 계약심사부서 설치를 완료하였고, 2010년 5월부터 전국의 모든 기초자치단체까지 그 적용범위를 확대하였다.

이에 따라 2010년 지방자치단체의 계약심사 실적은 16조 8,236억원을 심사하여 1조 1,616억원을 절감하였고(절감율 6.90%), 2011년 실적은 22조 2,484억원을 심사하여 1조 4,117억원을 절약(절감율 6.35%)한 것으로 나타난다.

〈 연도별 계약심사 실적 〉

구 분	2009년	2010년	2011년
심사건수	15,040건	25,479건	39,952건
심사요청액	14조 5,597억원	16조 8,236억원	22조 2,484억원
절 감 액	1조 2,174억원	1조 1,616억원	1조 4,117억원

15) 공공자원을 분배하는 기존의 방식은 공무원의 고권적인 의사결정을 통해서 이루어졌지만, 오늘날 행정 계약을 활용하는 비중이 증가하는 것은 그 자체로서 시장과 유사한 방식(market-like)으로 이뤄진다는 점에서 재정의 효율성에 기여한다. 그리고 계약심사제도는 공공서비스 전달체계의 관리 및 운영을 원가분석을 통해서 심사하는 것이므로 공공자원(재정)의 효율성과 더불어 공공성에 기여하는 것으로 평가할 수 있을 것이다.

16) 2008년 당시 행정안전부에서 계약심사제도를 의무적으로 도입하기 이전부터 서울시를 비롯한 일부 지방자치단체는 이미 자체적으로 계약심사제도를 운영하고 있었다. 2003년 이후 2009년까지 서울시에서 계약심사를 통해 예산을 절감한 누계치는 무려 1조 5천억원을 상회하였고, 그 성과가 크게 나타나자 울산시나 서울시 마포구 등 타 광역시와 기초자치단체들로 계약심사제도가 점차 확산되었던 것이다.

〈 2011년도 지방자치단체별 계약심사 실적 〉¹⁷⁾

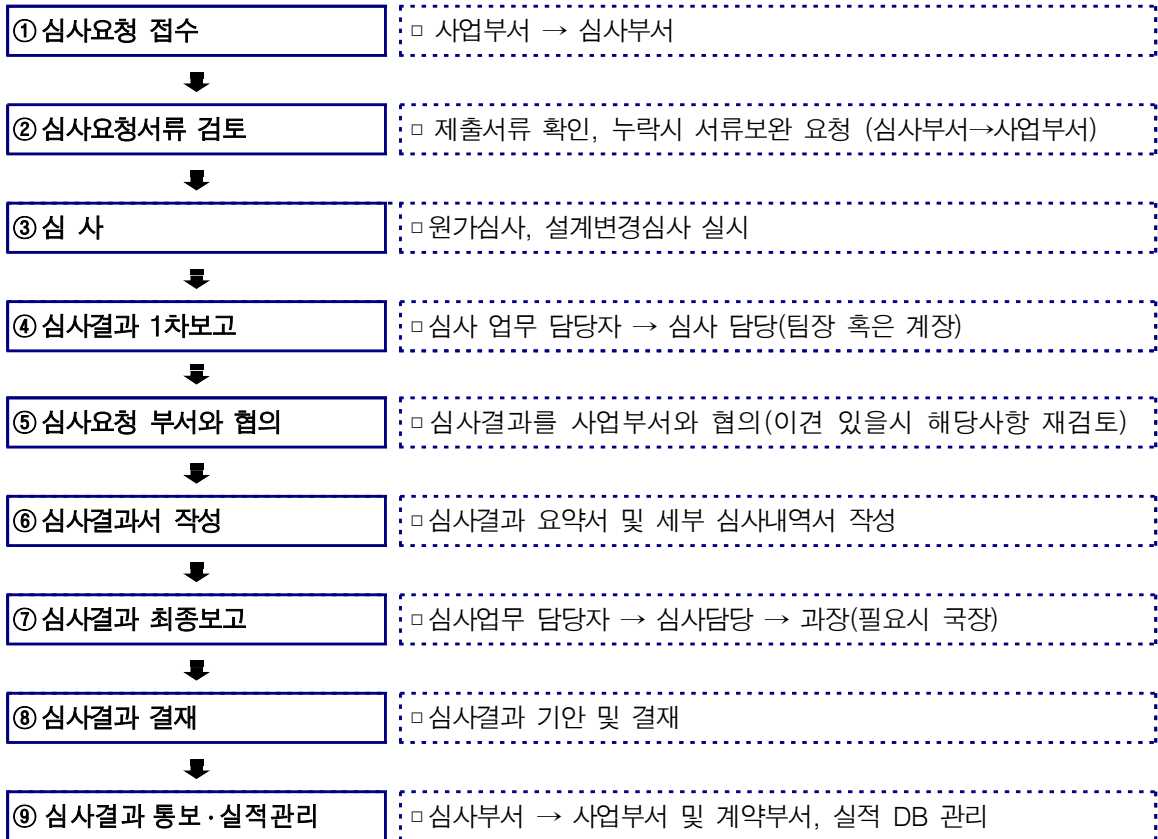
(단위 : 백만원, %)

구분	심사건수	심사금액(A)	평가금액(B)	절감액(A-B)	절감율
합계	39,952	22,248,426	20,836,731	1,411,695	6.35
서울	8,516	5,102,685	4,793,184	309,501	6.07
부산	1,698	770,994	737,333	33,661	4.37
대구	884	499,144	461,774	37,370	7.49
인천	1,255	834,865	790,061	44,804	5.37
광주	476	213,984	198,835	15,149	7.08
대전	872	289,164	268,617	20,547	7.11
울산	1,697	356,817	331,732	25,085	7.03
경기	6,079	3,107,042	2,859,392	247,650	7.97
강원	3,214	1,454,485	1,364,414	90,071	6.19
충북	802	985,266	927,126	58,140	5.90
충남	2,544	1,628,366	1,513,634	114,732	7.05
전북	1,877	1,098,643	1,022,524	76,119	6.93
전남	3,901	2,288,873	2,140,528	148,345	6.48
경북	3,015	1,417,492	1,364,870	52,622	3.71
경남	2,782	1,770,083	1,663,088	106,995	6.04
제주	340	430,523	399,619	30,904	7.18

2. 계약심사절차에 따른 단계별 검토

지방자치단체의 사업부서와 계약심사부서(시·군·구의 계약심사 업무담당자 포함) 그리고 계약부서는 효율적인 재정운동을 위하여 상호 협력해야 한다. 즉, 사업부서는 계약심사 요청 전에 제출서류를 확인하면서 설계서간 불일치 사항 또는 산출된 물량의 적정 여부 등을 미리 검토해야 하고, 계약부서는 계약심사부서의 심사결과와 달리 사업부서에서 계약을 의뢰한 경우 예정가격조서상에 조정내용 및 사유를 명시해야 한다. 그리고 사업부서에서 심사 요청한 서류에 누락 또는 오류가 있어 계약심사부서에서 사업부서로 하여금 심사요청서류의 보완을 요청한 경우 그 소요기간은 심사기간에서 제외한다. 그리고 계약심사부서의 심사결과에 대하여 사업부서가 이견이 있는 경우에는 그 이견내용을 계약부서에 통보할 수 있다. 계약부서는 그 이견내용을 검토하여 기초금액을 결정할 수 있으며 필요한 경우 관계 전문가의 의견을 고려할 수 있다.

17) 관행적으로 『2012년도 계약심사 실적』은 2013년 5월경에 종합되어 안전행정부에서 발표하였어야 하는데, 2013년 12월 현재까지도 계약심사 실적은 발표되지 않고 있다. 이는 국회에서 작년도 결산을 심의·확정하는 과정이 지연되었기 때문인 것으로 추정된다. 가장 최근자료인 2011년도 자료(2012년 5월 발표)를 인용한다.



이러한 점들을 종합적으로 고려하여 보면 계약심사부서(감사관실 또는 계약심사과)는 사업부서(심사의뢰부서)와 계약부서(재무과 계약팀 등)과의 관계설정이 매우 중요하다는 점을 알 수 있다. 특히 서울시의 계약심사과를 대상으로 한 직무분석에서 직무수행상 제약조건으로 등장한 원인들 중 사업발주부서의 책임성이 결여되어 계약심사부서의 업무가 가중되고 모든 용역설계에 대하여 계약심사부서는 설계회사와 업무협의를 진행하고 검토 결과를 발주부서(기관)와 재협의하여야 하는 비용과 시간이 과다하게 소요된다는 점이 다수의 계약심사업무담당자들의 설문결과에서 중복적으로 발견할 수 있다.

이와 관련하여 이해당사자인 사업부서 그리고 시공회사, 감리회사와의 관계에서 계약심사부서가 적용한 규정을 적용하였는지에 대한 다툼의 소지가 있어 합의를 이끌어내기 어렵다는 점이 지적된다. 그리고 계약심사부서는 예산회계업무와 관련된 전산시스템이 과다하여 업무량이 증가하고¹⁸⁾, 계약부서는 계약절차가 전자문서시스템과 지방재정관리 시스템에서 이중으로 처리되어 업무부담이 가중된다는 점이 지적되고 있다.¹⁹⁾ 이와 같은

18) 지방재정관리시스템, 이벙킹시스템, 예산절감관리시스템, 행정인력관리시스템, 소모성물품관리시스템, 세금관리시스템 등이 이에 해당한다.

19) 김찬동 외 1인, 『계약사무 이관에 따른 전문성 강화방안 연구』, 서울시정개발연구원, 2010. 7, 166쪽 참조.

부서간 업무협회가 원활하게 이루어지는지 여부에 따라서 계약심사제도가 효율적으로 운영될 수 있는지 여부가 결정된다고 할 수 있다.

3. 계약유형별 계약심사방법의 다원화

계약심사의 대상은 ‘의무적 심사대상 사업’과 ‘임의적 심사대상 사업’ 그리고 ‘심사제외 대상사업’으로 구분된다. 우선, 광역자치단체인 시·도는 1) 시·도 본청 및 사업소 사업, 2) 시·도 설립 지방공기업 사업, 3) 시·도 출연기관(단, 50%미만 출연기관은 제외) 사업, 4) 시·군·구 사업 중 시·도비 또는 국비보조사업에 대하여 계약심사를 한다. 그 중에서 공사는 추정금액 5억 원(종합공사가 아닌 공사는 3억 원) 이상, 용역은 추정금액 2억 원 이상, 물품은 추정금액 2천만 원 이상인 경우에 ‘원가심사’를 한다. 그리고 기초자치단체인 시·군·구는 1) 시·군·구 본청 및 사업소, 읍·면·동 사업, 2) 시·군·구에서 설립한 지방공기업 사업, 3) 시·군·구 출연기관(단, 50%미만 출연기관은 제외)의 사업에 대하여 계약심사를 한다. 그 중에서 공사는 추정금액 3억 원(종합공사가 아닌 공사는 2억 원) 이상, 용역은 추정금액 7천만 원 이상, 물품은 추정금액 2천만 원 이상인 경우에 ‘원가심사’를 한다.

대상기관	대상사업
<대전광역시> - 본청 및 사업소 - 자치구 사업 중 국비, 시비 보조사업 - 지방공기업 - 출연기관 (50% 이상 출연기관)	- 공사 : 추정금액 3억원 이상 (종합공사가 아닌 경우는 1억원 이상) - 용역 : 추정금액 5천만원 이상 - 물품 : 추정금액 2천만원 이상 - 설계변경 : 계약금액 20억원 이상인 공사 중 설계변경 금액(2회 이후 설계변경의 경우 누적 금액)이 10% 이상 증가하는 경우
<5개 자치구> - 본청 및 사업소 - 동 주민센터	- 공사 : 추정금액 3억원 이상 (대덕구는 2억원 이상) (종합공사가 아닌 공사는 2억원 이상) - 용역 : 추정금액 7천만원 이상 - 물품 : 추정금액 2천만원 이상 - 설계변경 : 계약금액 5억원 이상인 공사 중 설계변경금액(2회 이후 설계변경의 경우 누적 금액)이 10% 이상 증가하는 경우

지방자치단체의 장은 이와 같은 의무적 심사대상 사업 외에 심사대상 금액이나 심사범위를 확대하여 운영할 수 있는데, 이러한 임의적 심사대상 사업은 지방자치단체의 규칙 등으로 그 내용을 정한다. 이와 관련하여 대전시의 「계약심사업무 처리규정」을 검토해

보면 대전시와 대덕구는 계약심사 대상사업의 기준이 보다 강화되어 심사대상이 확대되어 있음을 알 수 있다.

그리고 계약심사업무는 각 분야별로 달리 구체화되어 있다. 원가심사는 공사, 용역, 물품분야로 구분되고, 특히 공사분야는 건설공사, 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리, 그 밖의 공사 등으로 세분화되어 있다.²⁰⁾ 이에 따르면 계약유형별로 세분화하여 원가심사의 기법을 차별화하고 전문성을 제고할 수 있는지가 문제된다. 원가심사의 서식을 비교검토해 보면 공사, 용역, 물품별로 원가산정의 기준 내지 지표가 달리 부여되어 있고, 그 서식에서 요구하는 방식에 따라야 할 것이다. 그러나 발주부서와 시공회사가 그 서식의 세부지표와 내용을 올바르게 이해하고, 계약심사부서에서 업무처리하는 수준으로 타당하게 작성하고 있는지 의문이다.²¹⁾

그리고 설계변경심사는 지방계약법 시행령 제74조에 따른 설계변경으로 인한 계약금액 조정과 시행령 제75조에 따른 운반거리 변경 등 설계변경 심사가 가능하다고 인정되는 경우에 하는데, 이는 사업부서에서 계약체결이후 공사의 시공 중에 예측하지 못했던 사태의 발생이나 계획의 변경 등으로 설계변경을 하고자 하는 경우 설계변경을 하기 전에 계약심사부서에서 설계변경의 적정성을 검토하는 것이다.

의무적 설계변경 심사대상은 계약금액(설계변경 전의 계약금액)이 시·도·는 20억 원(시·군·구는 5억 원) 이상인 공사 중에서 설계변경 금액(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)이 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우이다. 그리고 지방자치단체의 장은 의무적 심사대상 사업 외에 심사대상 금액이나 심사범위를 확대하여 운영할 수 있고, 설계변경 심사 중 설계변경 여부에 대한 타당성 심사는 사업부서가 요청하는 경우 계약심사부서에서 그 요청 건에 대한 심사가능 여부를 고려하여 심사할 수 있다.

그러나 1) 재해 및 재난복구사업으로서 사업을 시급하게 추진해야 하는 사업의 경우(항구복구사업으로서 심사기간이 10일 이내인 경우는 특별한 사유가 없는 한 심사 실시), 2) 계약부서(또는 사업부서)에서 이미 계약상대자와 협의하여 우선 시공을 한 설계변경으로 설계변경심사의 실효성이 없는 경우, 3) 그 밖에 사업부서에서 계약 특성상 설계변경 심사를 하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우로서 자치단체 계약심사부서와 사전 협의하는 경우에는 설계변경의 심사대상에서 제외된다.

20) 안전행정부 예규 제34호 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(2013. 11. 20. 개정) 76~82쪽 참조.

21) 이를 보완하기 위하여 계약심사직원의 전문성을 강화하는 한편, 업무교육과 예정가격 작성요령 등을 매뉴얼로 작성하여 지방자치단체가 발주하는 계약입찰을 희망하는 사업자와 다른 부서의 공무원들에게도 계약체결의 이전 단계에서부터 계약심사가 효율적으로 이뤄질 수 있도록 유의할 필요가 있을 것이다.

4. 계약심사제도의 법적 규율형식으로 인한 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 계약심사제도는 「지방재정법」 제3조(지방재정 운용의 기본 원칙)에서 규정하고 있는 “주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용”하고자 하는 제도이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(대통령령)」 제10조와 제74조에서 원가심사와 설계변경심사의 근거를 두고 있다. 그리고 이를 더욱 상세하게 구체화하여 규율하는 것은 안전행정부의 예규 제34호인 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(2013. 11. 20. 제정)이라고 할 수 있다.

문제는 우리나라에서는 공공계약의 법적 성질을 기본적으로 국고행위(사법상의 계약)로 파악하여 계약체결 이전에 계약자 선정과정(입찰)에 참여한 사업자에게 특별한 권리가 인정되지 않는다. 따라서 민사소송에 의한 손해배상청구가 인정되는 예외적인 경우가 아닌 한 실질적으로 공공계약에 대한 사법심사(司法審査)는 불가능한 것으로 보인다.

우리나라는 미국과 달리 공법과 사법을 뚜렷하게 구별하는 독일의 법체계를 계수하고 있다. 따라서 소송유형 내지 구제방법은 다르게 논의하여야 한다. 그러나 우리나라에서 행정계약은 사법상의 계약으로 파악되므로 계약과 관련된 사법적 분쟁해결방식이 적용될 수밖에 없다. 따라서 계약체결 과정에서 불법행위에 기한 손해배상책임이 인정되는 법적 근거는 계약체결상의 과실책임(culpa in contrahendo)이 될 수밖에 없을 것이다. 따라서 우리 법원은 “입찰절차의 (일부)취소로 인한 손해배상책임은 신뢰이익에 한정되고, 여기서 신뢰이익의 손해라고 하는 것은 그 계약이 체결될 것을 믿고 지출한 비용으로서 그 신뢰이익 중 계약의 체결과정에서 통상적으로 지출되는 범위 내의 비용은 통상의 손해로서 상대방이 알았거나 알 수 있었는지의 여부와는 관계없이 이행이익의 한도 내에서 그 배상은 구할 수 있으나, 이를 초과하여 지출되는 비용은 특별한 사정으로 인한 손해로서 상대방이 이를 알았거나 알 수 있었던 경우에 한하여 그 배상을 구할 수 있다”고 한다.²²⁾

여기에서 한 발 더 나아가 행정계약을 무효화시킬 가능성을 생각해 볼 수 있다. 미국의 판례에서 나타나는 재량의 남용(abuse of discretion)에 해당할 정도의 공정성을 잃은 경우에 해당하여 무효라고 하는 사안이라면 우리 판례에서는 민법 제103조의 강행규정 위반에 해당하여 무효라고 해결될 수 있을 것이다. 이를 비교법적 관점에서 검토해 보면 공공계약에 대한 우리나라의 판례가 보여주는 법적 추론(논리)의 전제 및 전개과정은 미

22) 이에 대하여는 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003다31190 판결; 대법원 2004. 5. 28. 선고 2002다32301 판결; 대법원 2003. 4. 11. 선고 2001다53059 판결 등 참조.

국법과 다르지만 결론에 있어서는 유사하다고 평가할 수 있다.²³⁾

그리고 우리 대법원은 사법상의 계약으로 이해되는 공공계약이라 하더라도 공공성 및 효율성의 관점에서 특별한 공법상의 규제가 부과되는데, 계약사무처리에 관한 규율은 국가의 내부규정에 불과한 것으로 본다.²⁴⁾ 독일의 법이론에 따르더라도 재정법적 규율(지방계약법, 지방재정법, 지방회계법, 조달규정, 계약 및 회계에규 등)은 내부적 효력만을 갖는 것이므로 - 개별 국민들의 법적 청구권(rechtliche Anspruch)이 인정되지 않으므로 - 입찰절차에 참가한 사업자에게 이에 기초하여 사법적 권리구제를 주장할 가능성은 없는 것으로 보았다.²⁵⁾

다만, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」제34조(이의신청)와 동법 시행령 제110조(이의신청의 대상) 그리고 이에 대한 조치(결정)에 불복하여 재심청구를 하기 위한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」제35조 및 동법 시행령 제112조에 의거한 계약분쟁조정위원회 제도가 2009년 2월 6일 전문개정되면서 새로이 규정되었다. 이 제도는 한편으로는 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약 또는 대통령령으로 정하는 규모²⁶⁾ 이상의 입찰에 의한 계약과정에서 불이익을 받은 자가 해당 지방자치단체의 장에게 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 제기할 수 있는 권한과 그에 대한 지자체장의 조치에 불복하여 계약분쟁조정위원회에 재심청구를 할 수 있는 권한을 인정하는 것인데, 이는 ‘행정심판’과 유사한 준사법적 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있을 것이다.²⁷⁾

23) 이와 관련하여 서울고등법원 2003. 5. 21. 선고 2002나34071 판결에 따르면 “단순히 계약담당공무원이 입찰절차에서 법령이나 세부규정에 어긋나게 업무를 수행하였다는 사유만으로 당연히 그 입찰과정을 무효로 하거나 취소할 수 있는 것은 아니고, 이를 위배한 하자가 입찰절차의 공공성과 공정성이 현저히 침해될 정도로 중대할 뿐만 아니라 상대방도 이러한 사정을 알았거나 알 수 있었을 경우 또는 누가 보더라도 이러한 입찰절차를 기초로 한 낙찰자의 결정, 계약체결이 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위에 의하여 이루어진 것이 분명할 경우 등 이를 무효로 하거나 취소하지 않으면 그 절차에 관하여 규정한 국가계약법의 취지를 몰각하는 결과가 되는 특별한 사정이 있는 경우에 한하여 이를 무효로 하거나 취소할 수 있다”고 판시한다.

24) 이에 대하여는 대법원 2001. 12. 11. 선고 2001다33604판결; 대법원 1999. 4. 27. 선고 97다24009판결; 대법원 1996. 4. 26. 선고 95다11436판결 등 참조.

25) 이에 대하여는 Jost Pietzcker, "Die neue Gestalt des Vergaberechts", ZHR 1998, S. 427ff.(468).

26) 이에 대하여는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제110조(이의신청의 대상) 참조.

27) 이와 같은 준사법적 기능을 수행한다는 점에서 계약심사기능을 수행하는 조직은 독립성과 중립성 그리고 공정성에 대한 신뢰 등이 확보되어야만 제 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 그리고 2013년 10월 16일 입법예고된 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 일부개정령안 제100조에 따르면 “물품 또는 용역의 입찰 및 낙찰 과정에서 참가업체가 불이익을 받은 경우에 이의신청할 수 있는 대상을 현행 고시금액(3억 5천만원)에서 계약금액 1억 5천만원으로 확대하여 권리구제의 실효성을 강

IV. 계약심사제도의 개선방안

1. 사법적 권리구제의 확대를 위한 조달계약법제의 변화가능성 검토

그럼에도 불구하고 이의신청 및 계약분쟁조정제도는 사법적 권리구제수단이 아니라는 한계가 여전히 남아 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 과거 독일의 법이론에 따르면 각종 계약분야별로 마련된 도급규정(Verdingungsordnung)을 통하여 공공(조달)계약의 절차, 기준 및 내용에 대한 규율을 정하고 있었으나, 이러한 공공계약의 체결과 관련된 통일적인 기준과 절차에 대한 규율은 행정부 내부의 훈령 및 계약의 약관으로 인식되었다. 그리고 이에 따라 체결된 공공계약도 순수한 사법상의 계약으로 파악되어 이를 통제하기 위한 특별한 제도나 절차는 없었으며, 특히 계약의 상대방으로 선정(낙찰)되지 못한 사업자가 계약체결 자체에 대하여 이의를 제기하는 것은 불가능하였다.²⁸⁾

그러나 EC에서는 공공계약과 관련된 여러 지침들(directives)을 제정하여 회원국의 국내법제의 정비를 권고하였고, 이를 통하여 공공계약절차의 국제적 개방, 투명성 제고, 사법적 권리구제제도의 정비 등을 추진하였다. 독일의 경우 1993년 EC 규정에 계약참가자에 대한 법적 청구권을 부여하지 않으면서 ‘재정법적 해결방법’²⁹⁾을 도입하여 EU의 권고사항을 우회·회피하려고 하였으나, EC 위원회는 독일이 채택한 이른바 ‘재정법적 해결방법’의 문제점을 지적하면서 EC 재판소에 조약위반에 의거하여 독일을 제소하였다. 이러한 상황에 이르자 독일에서는 1998년 EU의 공공조달법제에 부합하도록 「공공위탁발주법」을 개정하였다.³⁰⁾

이 법률규정도 물품(Waren), 공사(Bauleistungen), 용역(Dienstleistungen)의 조달계약을 3종류로 구분하고 이러한 공공위탁계약이 경쟁에 의해 투명한 입찰과정(절차)을 통하

화”하고자 한다. 이에 대하여는 법제처 입법추진포털

(<http://inglaw.moleg.go.kr/PS/lmPpInfoR.do?lmPpSeq=17383&lsClsCd=5009B1&orgCd=1312000&pageIndex=2&searchCategory=lsNm>) 참조. (2013년 12월 13일 최종방문)

28) 이에 대하여는 강운산, “공공계약에 대한 사법심사 - 독일의 개정 「위탁발주법」을 중심으로”, 「토지공법연구」 제33집, 한국토지공법학회, 2006. 11, 238~259 (239)쪽 참조.

29) 이에 대하여는 강운산, “공공계약에 대한 사법심사 - 독일의 개정 「위탁발주법」을 중심으로”, 「토지공법연구」 제33집, 한국토지공법학회, 2006. 11, 238~259 (241~245)쪽 참조.

30) 독일 연방정부는 1996년 9월 25일 2단계로 이루어지는 소송제도가 반영된 「공공위탁발주를 위한 법적 근거를 개정하기 위한 법률(Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe Öffentlicher Aufträge)」안을 연방참의원에 제출하였다. 동 법안은 그 후 연방의회 심의와 양원 협의에 의한 조정을 거쳐, 1998년 8월 26일 법률로 공포되어 1999년 1월 1일부터 시행되어 오늘에 이르고 있다.

여 체결되도록 하여 그 참가자는 평등한 대우를 받도록 규정하고 있다(제97조). 그리고 가장 중요한 점은 입찰참가자에게 재판청구권을 명시적으로 인정하는 법 제97조 제7항이다. 이를 통하여 EC 규정을 국내법으로 수용 내지 전환하는 과정에서 발생했던 문제를 해결한 것으로 평가된다.³¹⁾ 이는 기존의 공공계약 발주부처의 심사기관(Vergabepfprüfung) 및 감독청에 의한 심사와는 별도의 공공계약심사부(Vergabekammer)를 설치하여 법원에 소를 제기하는 것(즉시항고)을 인정하고 있다. 즉, 계약체결 전 단계에서 행정절차법 및 행정작용법 등에 위반되지 않는지 여부에 대한 법원의 사법적 통제가 가능하게 되었던 것이다.

우리나라에서도 국제입찰시에 이의신청권과 국제계약분쟁조정위원회가 설치되어 있지만, 준사법적 심사기관으로서의 독립성, 정치적 중립성, 공정성, 절차보장, 결정의 구속력 등의 측면에서 미흡한 점이 적지 않은 것으로 보인다. 이와 같이 국제입찰시의 공공계약의 체결절차는 오늘날 세계화 현상으로 말미암아 FTA, WTO 규범 등에 의하여 개방화, 투명성 제고 그리고 사법적 권리구제수단의 완비 등의 요청에 직면하게 될 가능성이 높다. 입찰 참가자 상호간의 경원자 소송 등의 가능성을 수동적으로 받아들여 관련 법제를 개선하기보다는 선제적으로 대응하여 공공계약의 체결 및 집행과정에서 발생할 수 있는 부적절한 사례 및 부패방지 등에 기여할 수 있는 가능성을 모색하는 것이 가능하고 필요할 것이다.

2. 현행 계약심사제도의 한계 및 실질화 방안

이와 같은 법제적 개선방안 이외에 제도를 실제로 운영하는 과정에서 나타나는 현실적 문제점과 그에 대한 대응방안도 함께 고려하여야만 계약심사제도를 올바르게 실질화할 수 있을 것이다. 계약심사제도는 점증주의적 예산심의과정과 유사한 양상으로 작동하게 되면 적용상의 실익이 반감되는 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 매년 거의 동일한 비용이 투입되어야 하는 고정비(청사 및 시설물의 유지관리용역, 전산관련 유지보수용역 등)는 매년 계약심사를 해서 예산절감을 하는 것이 불가능한 것이다. 그리고 정부고시가 격으로 구매하는 영역도 계약심사대상에서 제외된다.

그리고 계약심사제도는 계약체결 이전 단계에서 원가분석을 하는 것이므로, 지출시점을 고려하는 자본비용이라든가 미래에 발생할 수 있는 우발비용 등을 고려하는 것은 불

31) 이를 통하여 입찰절차에 참가하였으나 공공계약을 체결하지 못한 사업자도 권리구제가 가능하고, 국가·지방자치단체·공공기관 등 발주부처에 대하여 계약 관련 절차 등에 대한 규정을 준수하는 것을 요구할 수 있는 청구권을 갖게 된 것으로 평가된다. 이러한 과정을 ‘내부법으로부터 외부법화로의 변화’라고 지적하고 있다. 이에 대하여는 Ute Jasper, 『Das Vergaberechtsänderungsgesetz』, DB 1998, S. 2151 ff. 참조.

가능하다. 따라서 발주예산을 절감했다 하더라도, 최종 낙찰가격이나 공사집행 중 또는 종료 후에 산정한 실제비용까지 절감하는 것은 아니다. 만약 공사가 지연되어 착공되었다면 그 동안 재정이 지출되지 않고 묶여 있음으로 인해 발생하는 기회비용, 자본비용 등이 추가될 것이고, 낙찰자 선정 및 계약체결 이후에 사정변경으로 공사방법이 변경되거나 인근 주민들의 환경소송 등이 제기되어 손해배상부담이 발생하게 된다고 가정하면, 실제 지출비용은 늘어나게 될 것이다. 따라서 계약심사를 통해 엄격하게 지출원인금액을 절감하였다 하더라도 실제로 지출되는 예산을 절감했다고 하기 어려운 경우도 있을 수 있는 것이다.

그리고 계약심사제도는 정부가 직접 사용하는 예산을 심사하는 것에 국한되므로, 그로 인한 편익(benefit)을 종합적으로 고려하지 못한다는 한계를 갖는다. 사업의 편익(효용)과 비용을 함께 고려하여야만 성과주의 예산제도로써 재정제도를 효율적으로 계획 - 운영 - 통제할 수 있으나, 계약심사제도에서 이를 모두 반영하는 것은 불가능하기 때문이다. 즉, 원가분석에 기초한 계약심사제도는 회계장부상의 원가추정에 한정되는 것이다.

또한 실무상 적은 계약심사인력으로 과중한 업무량을 소화한다는 점에서 전문성을 더욱 제고하고 효율적인 심사업무의 수행이 가능할 수 있는 제도적 여건을 개선하기 위한 지원방안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 단, 이는 계약심사제도를 유지하기 위한 거래 비용(인건비, 운영비 등)이 심사제도를 통하여 얻게 되는 성과(예산절감액)를 하회하는 수준에서 결정되도록 하여야 할 것이다.

마지막으로 계약심사제도는 민간기업의 활동에 대한 원가분석에 기초한 예정가격 산정이기 때문에 민간부문의 경쟁과 효율을 지나치게 강조하게 되면 공공부문이 사회경제적 약자를 보호하여야 한다는 공적 과제를 수행함으로써 ‘사회적 정의’를 실현하여야 한다는 헌법적 요청을 자칫 외면하게 될 위험성이 있다. 이러한 맥락에서 최저가 낙찰제의 단점이 계속 지적되고 있고, 민간기업과 유사한 선택이 최선의 선택이 아닐 수 있다. 이는 계약심사제도가 실현하고자 하는 목적이 예산절감이라는 재정의 효율성을 제고하는 측면만이 있는 것이 아니라, 이를 통하여 양질의 공공재와 공공 서비스를 원활하게 제공함으로써 지역주민의 복리를 증진하는 재정의 공공성 실현에 우선적으로 기여하도록 하여야 한다는 목적의 재설정을 통하여 이해의 전환을 꾀하여야 할 것이다.

3. 다른 제도와의 연계성을 강화하는 방안

이와 관련하여 2013년 10월 16일 안전행정부에서 입법예고한 「지방계약법 시행령 개정안」은 주목할 쟁점이 많다. 지금까지는 지방자치단체가 발주한 사업의 경우, 발주계획과 1천만원 이상의 수의계약 현황만을 공개해 왔다. 그러나 개정안에 따르면 지방자치단

체가 발주하는 계약의 모든 과정이 공개된다. 공사, 용역 및 물품계약의 계획부터 낙찰자 선정, 계약의 체결·변경, 대가지급, 감리·감독·검사, 하도급 대가 지급상황, 근로자 노무비 지급현황 등 전 과정을 주민들이 투명하게 알 수 있도록 공개하도록 하고 있다.³²⁾ 그리고 이와 관련하여 안전행정부는 지방재정관리시스템(e-호조)과 조달청의 나라장터시스템을 연계해 지방계약정보공개의 신속성과 실효성을 확보하도록 했으며, 지방자치단체의 홈페이지에 5년 이상 공개하도록 의무화하여 지역주민들이 언제든지 재정정보를 찾아볼 수 있도록 하였다.

이와 같이 재정정보의 공개성 및 투명성을 강화하는 것은 재정의 민주성을 제고하는데 크게 기여하게 될 것이다. 계약심사제도는 행정의 전문성에 기초하여 예산절감이라는 재정의 효율적 운영을 위한 것으로서 생각되지만, 그와 더불어 행정의 민주성의 가치를 실현하는 것도 중요하기 때문에 계약심사제도가 실질적으로 지역주민들의 감시와 통제와 더불어 그 법적 의미가 고양되고 유지될 수 있는 계기가 마련될 것이다.

그리고 계약심사제도는 그 이후에 계약체결을 위한 입찰관리제도와 연계하여 검토되어야 하고, 이를 더욱 확대시키면 발주체계의 개선논의와도 맞닿을 수 있는 지점이 있다. 그리고 예산회계제도와 사업집행관리제도 등 계약심사 이후의 사후관리 메카니즘을 종합적으로 연계하여 그 발전방향을 모색하여야 할 것이다. 즉, 계약심사이후에도 설계변경, 물가지수조정 등을 통해서 계약금액이 증가되는 경우가 있을 수 있기 때문에 사후관리를 통해서 계약심사제도를 통한 예산절감이 증가되는 현상을 방지해야 할 필요성이 있는 것이다. 원가에 기초한 계약관리는 계약체결 뿐만 아니라 계약의 집행, 사후관리에서 중요하다. 계약심사제도가 투입중심관리에서 벗어나 계약의 집행과 모니터링 과정까지 확대되는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 이러한 노력이 병행될 때 계약심사제도가 갖는 예산절감, 지방정부의 재정부담의 극복이라는 문제를 효과적으로 해결할 수 있다.

이를 위해서 한편으로는 지방계약법 제16조와 제17조 등에 기초하여 지방자치단체장이 관리와 감독권한을 적절히 행사하는 것이 필요하고, 다른 한편으로는 지역주민의 감시와 참여를 통한 통제가 요청된다고 하겠다. 그리고 이는 감사청구, 주민소송, 손해배상청구나 부당이득반환청구 그리고 변상명령과 주민소환 등의 통제수단과 연계하여 그 의미가 실질화될 수 있을 것이고, 주민참여예산제도는 지방의회와 지방자치단체장의 이원적 논의구조에서 벗어나 예산심의위원(제3의 대표)들을 통하여 의사결정구조가 다원화될 수 있을 것이다.³³⁾

32) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 개정안(2013. 10. 16. 입법예고)」 제124조

33) 이러한 문제의식의 배경에는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에서 문제의 중점은 수의계약을 통한 부정부패, 계약을 통한 이권을 나눠주면서 단체장은 비자금을 마련하고 지방의회의 불만을 입막음하는 용도로 활용했던 과거의 부정적 경험에 대한 반성에서 기인한다. 지방자치단체장과 지방의회가 같은

V. 결론 : 계약심사의 실질화를 통한 지방재정구조의 개선

계약심사제도는 지방자치단체 등을 당사자로 하는 공공계약 분야에서 예산을 절감하기 위한 제도로써 기존의 논의들은 심사인력의 충원 및 심사기법의 전문성 강화라는 측면에서 대부분 논의되어 왔다. 우선, 계약심사를 통해 불필요한 공정을 삭제하고 건설공법이나 재료를 변경하려면 반드시 계약심사부서와 사업발주부서 그리고 시공회사와 감리회사 등이 공동으로 현장확인하여 논의하는 과정이 필요하다. 현장확인 없이 서류나 이론적 계산에 의한 검토만으로는 현실성 없는 대안을 제시할 위험성이 매우 높기 때문이다. 각자의 입장이 다르기 때문에 현장을 확인하면서 서로의 의견을 조율하고 현실성 있는 최적의 원가절감 대안을 유도하는 협의의 메카니즘을 구성하여 작동시키는 것이 필요하다.

그리고 전문성을 제고하기 위하여 외부 전문인력 풀을 확충하여 원가분석자문회의 등을 실질화하고 기타 각종 유관기관 및 외부 전문가와의 네트워크를 활용하여 계약심사업무담당자(관료)의 업무부담을 완화시키는 계약심사제도의 환경적 요인을 개선해야 할 것이다. 그리고 조직 내부적으로는 건설공사용역에 대하여는 건설기술담당관과의 협력 그리고 일상감사를 진행하는 조직과의 협의체 등을 정례화하는 방안도 부분적으로 시행되고 있는 것으로 보인다.

이와 더불어 사업발주부서와 계약부서 그리고 계약심사부서 상호간의 유기적 협력관계도 구축되어야 할 것이다. 계약심사부서는 사업발주부서와 의견 내지 입장이 다르게 형성될 수도 있지만, 기본입장은 지역주민의 복리를 위한 사무를 수행하는 동일한 기관 내부의 조직이라는 점을 염두에 두고, 상호간의 업무협조 및 연계성을 강화할 수 있는 실질적 방안을 지속적으로 모색하고 적용함으로써 계약심사제도가 성공적으로 운용될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 만약 필요하다면 최근의 설계경향을 보면 계약심사에서 사업비가 절감될 것을 전제로 고의적 과다설계가 이루어지는 경향이 나타나고 있는데, 이는 과다할 정도의 원가절감성과를 달성하기 위해 계약심사부서에서 과다계상을 의도적으로 조장하는 것은 아닌지에 대한 의심도 설득력 있게 제기되고 있다. 그리고 감독 권한이 있는 발주부서 역시 계약심사부서에서 원가분석과 검증을 후차적으로 실시할 것을 믿고 과다설계 및 예산팽창을 간과하는 경향이 있다. 따라서 설계자와 발주부서에 설계 및 예정가격 산정의 정확도를 높이기 위한 책임실명제 도입이 반드시 필요하고, 과다

정당 소속인 경우가 많은 우리의 정치현실 속에서 지역주민들의 참여를 통해서 민주적 통제를 가할 수 있게 되었고, 이제는 신분법적 권력분립을 통해서 선출된 정치직으로부터 ‘영혼 있는 공무원’의 양심과 전문성에 기초한 소신을 지켜줄 수 있는 가능성이 법제도적으로 확보될 수 있는 것으로 조심스럽게 전망해 본다.

설계의 정도가 극심한 경우에는 설계자와 발주자에게 벌칙을 부과하고, 모범적이고 정확한 설계에 대하여는 인센티브를 부여하여 정확하고 좋은 품질의 공공 서비스가 제공될 수 있도록 계약심사제도가 작동할 수 있게 하여야 할 것이다.

그러나 현실적으로 계약심사제도의 운용경험을 검토해 보면 계약심사결과가 실제 계약의 체결 및 실행과정에서 심사한 대로 진행되지 못하는 경우가 빈번하게 발생하고, 실제 공사비의 과도한 적용으로 예산의 부족사태를 초래하는 부작용도 적지 않게 나타났다. 그리고 계약심사인력에 비해 과다한 업무량으로 인하여 계약심사의 질이 저하되고 빈번한 인사이동으로 인하여 전문성이 제고되지 않는 문제점도 지적되고 있다. 이와 같은 다양한 문제점과 개선에 대한 논의들을 종합적으로 고려해 보면 아직 계약심사제도가 - 서울시에서 2003년에 도입한 것을 기준으로 삼더라도 - 아직 10년밖에 되지 않았기 때문에 앞으로 동 제도의 성공적 정착 및 운용을 고민하여야 할 시점이 된 것으로 생각된다.

지금 우리나라 지방재정은 매우 열악한 상황에 놓여 있다. 지방분권 논의와 함께 국가 사무는 지방으로 위임되었으나, 이를 수행하기 위해 필요한 재정지원은 충분히 이양되었다고 평가하기 어려운 것이다. 그리고 지방비 매칭비용분담제도로 인하여 국고보조사업을 수행하기 위해 오히려 자치재원으로 할 수 있고 해야 하는 사업들도 축소하고 국고보조사업의 분담비율을 맞추기 위해 재원을 끌어다 써야 하는 상황이 되어 지방재정은 더 이상은 국가의 재정지원이라는 임시방편으로 치유하기 어려운 취약한 재정구조가 되었다.³⁴⁾ 지난 10여년간 지방양여금을 폐지하고, 교부세의 비중을 늘리는 등의 노력을 기울였지만 실질적으로 국비와 지방비의 분담비중은 후자 쪽이 더욱 높은 상황이다.³⁵⁾

이러한 지방재정의 현실적 여건 속에서 계약심사제도의 의미와 기능을 새롭게 파악할 필요가 있다. 단지 이 제도를 예산절감을 위한 회계상 기술적으로 수치절감을 하고 매년 지방자치단체가 큰 예산절감성과를 한 것처럼 홍보하는 것에 그쳐서는 안 될 것이다. 계약심사제도는 공공조달계약제도, 예산제도, 회계제도, 재정의 효율적 운영과 통제 등의

34) 2013년 4월 기준으로 중앙정부가 예산을 투입하는 사회복지사업은 16개 부처가 추진·시행하는 292개 사업에 이르고 있는데, 이는 각 부처별 집행단계에서 그 수혜대상과 기준 등 구체적 규율내용이 복잡하여 실제 수혜자인 국민들뿐만 아니라 일선 공무원들도 이해의 부족 내지 혼선이 빚어지고 있고, 그 사업내용이 유사하거나 대상이 중복되는 등 비효율의 문제가 심각하게 제기되고 있다. 그리고 이는 지방재정의 대부분을 잠식하게 되는데 강원도의 경우 2013년도 강원도 복지예산의 92.8%인 9천 9백 여억원이 292개의 국고보조사업을 시행하기 위한 매칭비용(지방비 부담)으로 쓰여지고 있는 실정이다. 이로 인하여 지역별 특성을 고려한 지역주민의 수요를 고려한 복지사무의 수행은 불가능한 상황이다. 인구고령화 및 저성장 시대를 맞이하여 지역현장의 복지수요를 고려하지 않는 정책수행은 성공하기 어렵다. 이에 대하여는 김종민·김승희, “개정 사회보장기본법 그리고 강원도 복지”, 『정책메모』 248호, 강원발전연구원, 2013. 4. 16, 1~23(4~5)쪽 참조.

관점을 종합적으로 고려하고 연계하여 그 의미를 재조명하여야 한다.

조금 더 미시적으로 접근해 보면 인건비, 시설관리비, 사회복지비 등 경직성 경비로 지출되는 부분은 어차피 고정비용으로 지출되어야 하는 부분이라는 점에서 계약심사제도가 작동하기 어려운 부분일 것이고, 이는 보조금을 민간에 위탁하여 공적 과제를 수행하는 과정에서 또는 SOC 공사, 용역, 물품 등의 조달행정의 수단으로서 국민에게 미치는 영향력 내지 파급효를 고려하여 심사하여야 할 것이다. 이를 통하여 지방재정의 자율성과 책임성이 실현되고, 지방자치단체 스스로 자율재원과 의존재원을 합리적으로 기획, 운용, 관리·감독 및 통제할 수 있는 역량을 갖추어야만 자율재원의 비중을 확대하고 자치채정권을 유의미하게 보장하고 실현시켜 줄 것을 설득력 있게 주장할 수 있을 것이다.

마지막으로 계약심사제도는 다음과 같은 요소들을 종합적으로 고려하는 메카니즘으로 발전하여야 할 것이다. 한편으로는 계약을 통해 달성하고자 하는 공적 과제의 원활한 수행이라는 공익을 극대화하여야 하고(재정의 공공성), 다른 한편으로는 계약 상대방이 입을 수 있는 계약 내지 손해를 최소화하여야 할 것이다(재정의 효율성). 그리고 예산절감이라는 목적에 앞서 계약을 통해 달성하고자 하는 목적이 정당하고 필요한 것인지(목적의 정당성), 계약상대방이 계약을 통해 달성하고자 하는 과제를 수행하기에 적합한 역량을 보유하고 있는지(수단의 적합성), 국민의 자유를 덜 제약하는 다른 과제수행의 방식은 없는지(피해의 최소성) 그리고 달성하고자 하는 공익과 침해되는 사익의 형량을 통해서 비례성의 원칙에 합치하는 적절한 계약내용이 구성되었는지(법익의 균형성) 등에 대한 심사가 단계적으로 이뤄지는 것이 바람직할 것이다. 이를 통하여 계약심사제도는 민주적 법치국가질서를 실현하면서 지방재정의 구조적 취약점을 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

35) 이에 대하여는 분권교부세에서 국비와 지방비의 규모와 비중에 대하여는 다음의 표를 참조.

		규모			합계	비중	
		총사업비 (A)	국비·분권 (B)	지방비 (C)		국비·분권 비중(B/A)	지방비 비중(C/A)
이양전	2002	9,247	4,215	5,032	100.0	45.6	54.4
	2003	10,434	4,912	5,522	100.0	47.1	52.9
	2004	12,951	6,107	6,844	100.0	47.2	52.8
이양후	2005	16,820	5,531	11,289	100.0	32.9	67.1
	2006	19,201	6,955	12,246	100.0	36.2	63.8
	2007	22,268	7,955	14,313	100.0	35.7	64.3
	2008	26,200	9,518	16,682	100.0	36.3	63.7
	2009	28,134	8,507	19,627	100.0	30.2	69.8
	2010	30,019	9,509	20,510	100.0	31.7	68.3
	2011	33,454	10,582	22,872	100.0	31.6	68.4
연평균 증가율	이양전	18.3	16.6				
	이양후	14.4	18.6				