

## 지방조달업무의 실태와 발전방안

홍 종 각

강원도청 세무회계과 지방행정사무관

### I. 머리말

조달행정에 관한 이론을 탐색해보면 조달(procurement)과 구매(purchasing), 물품관리(materials management)등의 용어가 보통 상호 교환적으로 사용되고 있는데 엄밀히 보면 조달은 구매보다 넓은 의미라고 할 수 있다. 구매가 경제적 교환행위에 입각한 반면에 조달은 교환행위와 더불어 자금자족적 행위도 포함하며, 구매가 재화와 용역에 국한되는 반면에 조달은 자금까지도 포함한다는 뜻이다. 여기서도 조달과 구매를 같은 의미로 보고 있는데 이 개념 속에는 시설공사, 물자조달, 물품관리, 계약사무 등이 포함된다고 볼 수 있다.

그러면 조달행정에 있어서 관념적이고 논리적인 지식체계를 벗어나 실천단계에 있어서 문제점과 개선점은 없는지가 의문인데, 본고에서는 지방조달현장의 실무경험을 바

탕으로 논의를 전개하고자 한다. 먼저 지방조달의 주요제도운용실태를 개관해보고 발주실태도 분석해 본다. 아울러, 현실적으로 애로가 있고 개선의 여지가 있는 몇 가지 계약 제도를 살펴보고자 하며, 제시해 보면 아래와 같다.

① 지방조달에 있어서 법제도상 자체발주와 의무조달의뢰(조달청)등 이원화 체계로 되어있어 작금 참여정부가 국정과제의 우선순위를 두고 있는 지방분권과 관련, 지방조달업무의 자율성 확대의 문제이다. ② 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지방중소건설업체 보호육성과 지역경제 활성화를 위해 도입된 공동도급제도는 매우 유용한 제도로 활용되고 있으나, 제도적 장치가 미흡하여 개선할 여지가 있다. ③ 대형공사의 70%이상을 실질적으로 담당하고 있는 하도급업체의 불합리한 제도 등에 대한 문제점과 개선방안을 도출하는 것이 건설 산업의 발전은 물론 국민들이 바라는 부실공사 방

지에 대한 기대욕구에 부응하는 계기가 된다는 인식을 같이 하고자 한다. ④ 긴급공사 수의계약제도 개선방안인데, 기상관측이래 가장 강력한 태풍으로 기록된 “루사”·“매미” 등 기상이변이 찾아오고 있다. 인명과 재산피해의 응급조치 체제는 구축하고 있으나, 공사계약을 신속하게 집행할 수 있는 제도적 장치 미흡으로 조기착공이 지연되어 미 복구로 인해 익년도 우기 시 재 피해 사례가 속출하고 있다. 따라서 이것을 위한 법제도 운용 및 도입 방안을 모색하고자 한다.

이상과 같이 주로 논의의 대상이 지방조달의 대부분을 차지하고 있는 공사발주와 관련한 제도로써 실무경험을 바탕으로 피력하였기에 본고에서 다소 주관적인 해석이 가해진 것은 이에 기인된 것임을 밝혀둔다.

## II. 지방조달 주요제도 개관

### 1. 지방조달 주요제도 운용실태

지방자치단체에서 공공재를 조달하기 위해서는 여기에 소요되는 생산요소를 조달하는 것이 필수적이다. 도로, 교량 등 기간시설을 조성하기 위해서는 건설업체로부터 건설서비스를 조달하게 되고 공무원들이 주민들에게 행정서비스를 제공하기 위해서는 물품제조업자로부터 사무용품을 조달하거나, 각계 전문가들로부터 특정과제에 대한 용역서비스를 조달하는 것을 지방조달의 개념으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 현행 지방조

달과 관련한 제도에 있어서 지자체가 시행하는 입찰에 지방을 위하는 제도는 무엇인지 또한 현행 계약법상 주요 낙찰제도는 어떠한지 개관해 보고자 한다.

#### 1) 지방을 위한 입찰편의 제도

현행 국가를당사자로하는계약에관한법률(이하 “국가계약법”) 제25조에 근거규정을 두고 있는 공동계약 중 지역 업체와의 공동계약제도는 지방중소건설업체의 보호·육성을 통한 지방경제 활성화를 위하여 공사현장이 소재하는 해당지역의 업체를 의무적으로 공동수급체에 포함하도록 하는 것으로 행정쇄신위원회에서 결정된 바에 따라 '94. 6. 30자 예산회계법시행령 개정시 신설도입된 제도이다. 행정자치부에서는 지방재정법상 지역 업체와의 공동계약(예규 제67호, 2001. 1. 3)을 별도의 예규로 정하였는데 동 예규는 '99. 9. 9자 국가계약법 개정전과 같이 광역자치단체는 국제입찰대상공사이외의 공사(추정가격 244억원 미만)에 대하여 기초자치단체는 계약금액에 관계없이 모든 계약에 있어 지역 업체와의 공동계약에 의할 수 있도록 하였으므로 대부분의 지방자치단체에서 50%까지 공동도급조건으로 계약을 체결하고 있다.

또한, '95년도에 도입된 지역제한 입찰제도도 지역의무 공동도급제도와 마찬가지로 지역업체보호 및 지역경제 활성화에 배경을 두고 시도 단위로 지역을 제한하여 소재 지역 업체만이 입찰에 참가할 수 있도록 하는 제도이다. 국가기관보다 자치단체에서 발

주할 때 제한금액이 높아 매우 유리한 점이 있다. 국가계약법 시행규칙 제24조에 공사를 발주할 경우(일반30억 이하, 전문·통신·소방 등 3억원 이하)로 지역을 제한하여 발주할 수 있으나, 상기 규정에 상관없이 지자체에서는 지방재정법 시행령 제70조 제4항의 특례규정에 의거 이보다 높은 공사(일반 50억 이하, 전문·통신·소방 5억원 이하), 물품의 제조·구매·용역 5억원(건설기술용역 1.5억원)까지도 발주가 가능하도록 하고 있다('03년도 기준).

2) 현행 지방조달의 주요 낙찰제도

지방조달의 대부분(87.5%)을 차지하고 있는 공사에 있어서 '90년 이후에도 수차에 걸쳐 낙찰제도가 변천해 왔다. 각 제도가 나름대로 장단점을 가지고 있겠지만, 현행 자치단체의 경쟁입찰에 있어서 시행되고 있는 낙찰자 결정방법은 세입의 원인이 되는 낙찰자 결정방법과 부담이 되는 낙찰자 결정방법 등 두 가지로 대별할 수 있으나, 본 장에서는 조달에 관한 사항을 다루는 것이므로 자치단체의 부담이 되는 낙찰자 결정

방법을 살펴보기로 한다.

현행 자치단체의 모든 입찰에 있어서 일반적으로 사용되는 낙찰제도는 적격심사 낙찰제인데 공개경쟁에 의해 낙찰자를 선정할 경우 먼저 가격입찰을 실시하여 예정가격대비 낙찰하한율(공사의 경우 10억원 미만 87.75%, 10억원 이상 50억원 미만 86.75%) 이상 응찰업체로부터 수행능력, 경영상태 등을 제출 받아 적격여부를 심사하여 낙찰자를 결정하는 것으로 공사·용역의 경우 대상금액은 제한을 두지 않고 있다. 또한 물품의 경우에는 3억 2천만원 이상은 여기에 해당되어 적격심사 낙찰제로 낙찰자를 결정해야 하나, 이 금액이하일 때는 최저가 낙찰제에 의해 계약상대자를 결정하는 방법으로 시행하고 있다.

다음에는 사전심사(P.Q)낙찰제로 국가계약법시행령 제13조 및 동법 시행규칙 제23조의 사전심사 대상은 단일공종 100억원 이상 공사(교량, 터널 등 22개 공사)와 용역 2억원 이상(건설기술용역 및 건축사법에 의한 설계)을 발주할 때는 먼저 사전심사를 하여 대상자를 선정하고 다음 단계로 가격

<표 1> 공사의 낙찰제도 변천연혁

기간	'93. 2 ~ '93. 9	'93. 9 ~ '95. 7	'95. 7. 6 ~ '96. 12. 31	'97. 1. 1 ~ '99. 8. 30	'99. 9. ~ 현재
낙찰 제도	·최저가낙찰제 (93.7.1 P.Q도입) (20억원이상) ·제한적최저가 낙찰제 (20억원미만)	·최저가낙찰제 (100억원이상) ·제한적최저가 낙찰제 (100억원미만)	·적격심사낙찰제 (100억원이상) ·제한적최저가 낙찰제 (100억원미만)	·적격심사낙찰제 (58.3억원이상) ·제한적최저가 낙찰제 (58.3억원미만)	·적격심사낙찰제 (금액제한없음) ·사전심사낙찰제 (P.Q공사, 건설 용역2억원이상)

입찰을 실시한 후 사전심사 점수와 가격입찰 점수를 포함 최종 낙찰자를 결정하는 방법이다. 상기 공사의 경우에는 조달사업법에 의거 조달청장에게 의무조달 의뢰하도록 되어 있어('02년도 조달청운용현황 : 68건 38,772억원), 현행법상 지자체 자체발주에는 어려움이 있다.

## 2. 지방조달의 발주체계 소개

자치단체에서는 각종 공사, 용역, 물품구매 등에 관해 직접조달 하는 경우와 일정규모 이상이나 전문성이 요구되는 시설공사 및 수요물자 구매인 경우 조달전문 기관에 의뢰하도록 되어 있는 등 발주체계가 이원적 형태로 운영되고 있다.

이와 관련하여 발주근거를 살펴보면 지방

자치단체의 직접발주는 지방재정법 제60조 및 국가계약법 제6조에 의거 지방자치단체의 장은 그 소관에 속하는 계약사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 소속 공무원에게 위임하여 처리하는 것이 가능하도록 되어 있어 계약담당공무원(경리관, 분임경리관)을 임명하여 집행하고 있고, 또 하나는 조달전문기관에 의무조달 의뢰하는 경우로 공공기관이 필요로 하는 원할한 공급, 주요 원자재의 적기비축·방출을 통해 수급조절 및 가격안정, 공공기관 발주공사 시공계약자의 투명·공정한 선정 등 조달청의 주요기능과 관련, 조달사업에 관한 법률로 규정하고 있다.

〈표 2〉 조달청장에게 의뢰해야 하는 경우

구분	조달청의뢰(의무)	자 체 계 약
공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 추정가격 100억원이상 P.Q 공사</li> <li>◦ 대안입찰공사</li> <li>◦ 일괄입찰공사               <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 근거 : 조달사업법시행령 제15조1항</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 조달요구대상공사로서               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 천재·지변이나 긴급한 행사</li> <li>- 재해 및 사고의 긴급복구공사</li> <li>- 시공·감독, 하자보수 등 특수성을 고려 수요기관 직접집행을 조달청장과 사전에 협의한 경우</li> </ul> </li> </ul>
물품	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 조달청장이 직접 공급하는 수요물자               <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 근거 : 조달사업 제22조 및 제14조</li> <li>※ 의무적으로 조달의뢰할 대상용역은 없음</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 천재·지변 긴급한 행사의 물자구매</li> <li>◦ 국방목적수행, 국가기관의 행위를 비밀리에 하는 경우               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소액의 경우 내자5천만원(외자5만\$) 미만</li> <li>· 조달청장이 직접 구매토록 한 경우</li> <li>· 건설용 자재외에 관할지역업체구매가 가격저렴, 품질우수 판단되어 신속 구매하고자 하는 경우</li> </ul> </li> </ul>

### Ⅲ. 자치단체 자체조달 실태

현재 공공조달의 전체규모는 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 그리고 국가의 특수목적상 국방부를 포함한 특수기관에서 조달되고 있는 모든 계약을 포함해야 하는 것이다. 우리나라 공공조달시장은 연간 68조 4천억원 규모이며 이중 자치단체가 25조 6천억원으로 37.4%를 차지하고 있는 가운데 자체조달은 17조 6천억원이고, 조달청 의뢰 조달은 8조억원이다(자료: 중소기업청 「03년도중소기업제품구매계획」 및 2002조달 관보).

지방조달은 광역자치단체와 기초자치단체에서 시설공사에 대한 계약과 이와 관련한 설계·감리용역, 자치단체의 정책이나 시책의 자문에 제공되는 학술용역 등을 포함한 계약과 모든 구매행위라고 볼 수 있다. 본 장에서는 2002년도 행정자치부의 통계자료(소액계약 3천만원미만 제외됨)에 의거 지방자치단체에서 자체 발주한 실태를 살펴보고자 한다.

#### 1. 자체조달 실적현황

자치단체의 자체조달 계약규모의 연도별

〈표 3〉 자치단체 자체조달현황

(단위 : 억원)

구 분	총 계		광역 단 체		기 초 단 체		비 율 (%)	
	건수	계약금액 (A)	건수	계약금액 (B)	건수	계약금액 (c)	B/A	C/A
총 계	78,739	163,382	12,696	60,202	66,043	103,180	36.8	63.2
서울	18,275	30,686	5,786	22,998	12,489	7,688	74.9	25.1
부산	1,553	7,247	750	5,878	803	1,369	81.1	18.9
대구	1,465	5,006	558	3,448	907	1,558	68.8	31.2
인천	1,959	4,409	729	3,263	1,230	1,146	74	26
광주	719	2,589	378	2,304	341	285	88.9	11.1
대전	936	2,244	572	1,793	364	451	79.9	20.1
울산	1,104	2,798	375	1,837	729	961	65.6	34.4
경기	7,117	19,386	279	2,079	6,838	17,307	10.7	89.3
강원	7,525	14,038	735	3,168	6,790	10,870	22.5	77.5
충북	3,793	8,091	503	2,432	3,290	5,659	30	70
충남	3,391	7,370	241	1,305	3,150	6,065	17.7	82.3
전북	4,693	10,712	350	2,710	4,343	8,002	25.3	74.7
전남	9,490	16,092	314	1,492	9,176	14,600	9.27	90.7
경북	8,688	14,969	781	2,579	7,907	12,390	17.2	82.8
경남	6,618	14,429	150	2,385	6,468	12,044	16.5	83.5
제주	1,413	3,316	195	531	1,218	2,785	16	84

추이는 2000년도에 76,992건에 12조 2,565억원, 2001년도에 93,520건에 14조 6,857억원(16.5% 증가), 2002년도에는 78,739건에 16조 3,382억원(25% 증가)으로 점점 증가하고 있는 가운데 광역단체와 기초단체와의 조달비율을 금액별로 비교해 보면 광역단체가 36.8%, 기초단체가 63.2%로 시·군·구의 조달실적이 높음을 알 수 있다(〈표 3〉 참조).

## 2. 분야별 총 계약현황 비교

광역 및 기초자치단체를 포함한 분야별 총 계약현황중 공사계약이 52,040건 143,042억원으로 87.5%를 차지하고 있고 용역계약은 10,185건 12,782억원으로 7.8%, 물품구매는 16,514건 7,559억원으로 4.7%를 나타내고 있어 시설공사계약(광역 86.8%, 기초 87.9%)이 지방조달의 대부분을 차지하고 있는 실정이다(〈표 4〉 참조).

## 3. 계약방법별 현황분석

조달에 있어서 계약방법은 결과적으로 입찰에 참가할 수 있는 자의 범위를 정하는 행위로서 조달구매의 경쟁성 확보에 절대적 영향을 미치게 된다. 일반적으로 자치단체에서 시행하는 계약을 경쟁성 제고와 입찰기회균등 등을 위하여 일반경쟁을 원칙으로 하고 있고, 특수한 기술 및 성능이 요구되는 물품이나, 법령이 정한 특정한 요건에 대해서는 다른 계약방법이 가능하도록 하고 있다. 이런 점에 있어서 계약담당 공무원은 계약 및 낙찰자 선정방법을 결정함에 있어 정확한 관련법규 적용과 신중한 판단능력이 요구된다 하겠다. 계약방법별로 보면 일반경쟁(국가계약법 제7조), 제한경쟁(국가계약법 시행령 제21조, 동규칙 제24조), 지명경쟁(국가계약법시행령 제23조, 동규칙 제27조), 수의계약(국가계약법 제7조 및 시행령 제26조)이 있으며, 지자체의 발주현황을 계약방법별로 보면 다음과 같다.

〈표 4〉 자치단체 분야별 계약실적

(단위 : 억원)

구분	계		공사 계약		용역 계약		물품 계약	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	78,739	163,382	52,040	143,042 (87.5%)	10,185	12,781 (7.8%)	16,514	7,559 (4.7%)
광역단체	12,696	60,202	5,210	52,292 (86.8%)	2,137	4,314 (7.16%)	5,349	3,596 (6.04%)
기초단체	66,043	103,180	46,830	90,750 (87.9%)	8,048	8,468 (8.2%)	11,165	3,962 (3.9%)

〈표 5〉와 같이 지자체의 계약방법별로는 전체적으로 경쟁계약 76.8%, 수의계약 23.2%로 대부분 경쟁계약에 의하여 집행되고 있음을 알 수 있으나, 이 가운데에서도 일반경쟁 30.8%, 제한경쟁 44.7%, 지명경쟁 1.5%의 분포를 보이고 있다.

아울러, 각 분야별 계약실태로 시설공사에 대하여 살펴보면 경쟁계약이 79.4%, 수의계약이 20.5%를 차지하고 있다. 경쟁계약 가운데 제한경쟁계약이 상당부분(60%이상) 차지하고 있는 이유는 지방재정법시행령 제 70조의 특례 조항에 지역제한발주를 광역 시도 단위로 50억원까지는 제한할 수 있도록 되어 있고, 국가계약법에 실적 및 도급한도액으로 제한하는 경우가 있어 지자체에서는 대부분 이 계약방법에 의하고 있는 것으로 보여 진다.

또한 용역의 경우에도 경쟁계약이 71.9%, 수의계약 28.1%로 시설공사와 함께 경쟁계약에 의한 방법으로 집행된 것을 알 수 있다. 이에 반하여 물품구매는 경쟁계약이 36.3%로 수의계약 63.7%보다 낮아 상당부분은 수의계약에 의한다고 볼 수 있으나, 이는 중소기업활성화와 지역업체 보호를 위해 계약관련법에 근거를 둔 중소기업협동조합과 단체수의계약이나 농공단지 입주업체와의 수의계약에 의존한 것으로 본다.

#### 4. 공사계약의 규모별 분포

앞서 기술한 바와 같이 지자체의 계약분야중 대부분(87.5%)을 차지하고 있는 공사 계약에 대해 살펴본 바 있다. 따라서 〈표 6〉과 같이 규모별 계약분포는 10억원 미만

〈표 5〉 자치단체 계약유형별 현황

(단위 : 억원)

구 분	계		공사 계약		용역 계약		물품 계약		
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
계	78,739	163,382	52,040	143,042	10,185	12,781	16,514	7,559	
경쟁 계약	소 계	27,942	125,640 (76.8%)	20,732	113,702 (79.4%)	4,963	9,194 (71.9%)	2,247	2,744 (36.3%)
	일반경쟁	4,934	50,467 (30.8%)	2,456	44,507	1,165	3,889	1,313	2,071
	제한경쟁	22,717	72,654 (44.7%)	18,265	68,325 (60%)	3,528	3,672	924	657
	지명경쟁	291	2,519 (1.5%)	11	870	270	1,633	10	16
수의 계약	50,797	37,742 (23.2%)	31,308	29,340 (20.5%)	5,222	3,587 (28.1%)	14,267	4,815 (63.7%)	

〈표 6〉 자치단체 공사계약 규모별 분포

(단위 : 억원)

구 분	계		비 율 (%)		광 역 단 체		기 초 단 체	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	52,040	143,042	100		5,210	52,292	46,830	90,750
10억원미만	50,104	61,436	96.3	42.9	4,678	8,082	45,426	53,354
10억원이상~50억원미만	1,691	30,341	3.2	21.2	400	7,551	1,291	22,790
50억원이상~78억원미만	79	4,907	0.2	3.4	31	1,931	48	2,976
78억원이상~100억원미만	34	2,640	0.1	1.8	14	982	20	1,658
100억원이상~235억원미만	76	10,626	0.1	7.4	44	6,095	32	4,531
235억원이상	56	33,092	0.1	23.3	43	27,651	13	5,441

이 50,104건 61,436억원으로 전체 공사규모 (5,204건, 143,042억원)의 93.6%(금액상으로는 42.9%)를 차지하고 있다. 또한, 이 공사 규모를 광역단체(4,678건)와 기초단체(45,426건)로 비교해 보면 기초단체가 90.6%로 월등히 높음을 알 수 있다.

#### IV. 지방조달업무의 발전방안

##### 1. 지방조달업무 자율성 확대방안

###### 1) 문제 제기

자치단체의 경우, 국가계약법시행령 제13조 및 동법률시행규칙 제23조에 해당하는 P.Q(pre-qualification)대상공사는 조달사업에관한법률시행령 제15조에 의거 조달청 위임 발주를 의무화하고 있다. 다만, 천재지변, 재해 등 긴급 복구를 요하는 경우와 감

독 하자보수 등에 관한 기술적 특성을 고려하여 수요기관에서 직접 공사 계약을 체결함이 적합하다고 인정하는 특수공사로서 조달청과 미리 협의에 의하여 자체 발주할 수 있도록 예외조항도 있으나, 실제로 발주한 사례는 찾을 수 없다.

이와 관련하여 의무조달 하도록 되어 있는 P.Q공사대상은 단일공종이 100억원 이상인 22개 공사에 한하고 일정규모 이상을 규정하고 있으나, 실은 이와 유사한 공종이면서도 규모가 조금 못 미치는 SOC사업인 교량, 터널 등의 사업에 대해서 지자체가 주로 발주한 경험 등이 있어 발주능력이 있음에도 불구하고 의무요청토록 한 데에는 문제가 있다. 또한, 지자체의 물품구매에 있어서도 조달사업에 관한 법률에 수요물자와 범위를 제한하고 있고 현행 직접구매 할 수 있는 금액범위를 내자물자는 5,000만원과 외자물자는 5만불 미만으로 하고 있어 현실적으로 조달환경과 괴리감이 있을 뿐만 아



나라 조달업무 집행에 있어서 자율성 확보에 미흡함이 노정되고 있다.

## 2) 조달사업에 관한 법률 개정

지자체 의무발주 의뢰공사와 관련 현재 국회(재경위)에서 상반된 내용의 조달사업법 개정안이 상정·심의 중에 있어 귀추가 주목되고 있으나 이를 소개하자면 다음과 같다.

① 지자체 발주 확대입장에 있어서 지방분권과 자율화 추세에 맞게 모든 공사를 지자체가 발주하고 필요시 조달청에 의뢰토록 하는 안과,

② 지자체 발주 축소입장에 있어서 지자체는 원가계산 및 설계검토 능력이 떨어지고 투명·공정성 확보 및 부조리 방지 측면에서 국고보조금이 30억이상 포함된 100억 원이상 공사의 경우 조달청 발주 의무화로 하자는 것이다.

우선 지자체에서 조달의뢰 의무공사중 P.Q대상공사의 실태에 관해 살펴 보면 조달청에서 주로 입찰 및 계약집행은 하고 있지만 대부분 장기계속공사 형태로 이루어지고 있어 차수계약에 관해 계약의뢰시 대부분 설계예산서 원안대로 계약집행이 이루어지고 있고 공사추진도 수요기관의 사업부서와 수요기관에서 선정된 감리업체(감독)에서 수행하고 있는 실정이다.

앞서 문제점으로 지적한 바와 같이 지자체에서도 P.Q대상공사와 유사한 일부 공종의 공사에 대하여 발주경험 등이 축적되어 있고 또한, 현행 계약관련법 및 규정에

P.Q공사를 발주할 때 적용할 수 있는 심사기준이 마련되어 있어 별문제가 없다. 따라서 P.Q공사는 조달청에 계약위임을 의무화하되, 단서조항으로 지방분권과 자율화 추세에 부합되게 발주능력을 갖춘 지자체의 경우 직접계약이 가능하도록 하는 법률개정이 필요하다.

또한, 그동안 지자체의 물품자율구매 범위는 '90년도 이전에 1,000만원미만 '90~'94년까지 2,000만원미만 '95년 이후부터 현재까지 5,000만원미만(외자5만불미만)으로 되어 있어 그 동안의 물가상승과 지자체의 조달능력을 감안하고, 더구나 물품구매의 경우 최저가 낙찰제(3.2억원미만)로 되어 있어 현실에 맞게 구매범위를 대폭확대 해야 할 것이다.

## 2. 공동도급제도 개선방안

### 1) 공동계약과 이행방법

국가계약법에 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 할 경우에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한한 공동계약에 의하도록 규정함으로써 동 제도를 적극 활용하게 되었고 특히, 공동계약의 경우로서 건설업의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사현장을 관할하는 특별시·광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체 구성하도록(지역의무공동도급)하므로써, 지역의 중소기업가 대규모공사에 공동으로 참여할 수 있는 제

도적 장치가 마련되었다고 할 수 있다.

따라서, 공동계약 이행방법으로는 2가지가 있는데 먼저 공동이행 방식으로 각 구성원이 재정·경영 및 기술능력과 인원 및 기자재를 동원하여 공사에 대한 계획·입찰시공 등을 공동 연대하여 이행하는 방식이 있고, 분담이행 방식으로 공동 수급체내에서 각각의 구성원이 공사 종류별로 분할하여 시공하는 방식이 있다.

## 2) 문제점 및 개선방안

앞서 기술한 바와 같이 건설업의 균형발전과 지역의 중소건설업체의 기술이전촉진 및 보호육성을 위한 매우 유용한 제도로 활용되고 있다고 볼 수 있지만 구성원 자체가 다수이다 보니 운영상 문제점이 도출되어 다음과 같이 개선방안을 제시하고자 한다.

### 가. 공동수급체 시공비율과 관련

#### ◦ 공동수급체 참여율 하한규정 미비

공동도급 구성원수를 제한할 경우 시공비율에 대한 하한규정이 없어 구성원 중 출자비율을 지나치게 낮게 책정(1~2%)하는 경우가 있어 공동도급의 기본목적인 위험의 분산, 능력의 보완, 중소건설업체 지원 등의 효과가 미흡하므로 공동도급 구성시 참여하한율(최소5%이상)명시 : 공동도급운영요령을 개정하여야 한다.

#### ◦ 지역의무 공동업체 부도시 출자비율 변경

공동도급운영요령의 공동수급 협정서에 의하면 일부 구성원의 부도 등으로 인한 탈

퇴 시에는 탈퇴자의 출자비율은 잔존 구성원의 출자비율에 분할하여 가산하도록 되어 있어, 지역의무 공동도급으로 참가한 지역업체의 부도시에도 출자비율은 잔존구성원의 출자비율에 따라 분할하게 되어 지역의무 공동도급 취지가 반감되므로 지역의무 공동도급으로 참가한 업체의 탈퇴시 해당지분율은 지역업체에게 이전하거나 신규로 지역 업체를 공동도급구성원으로 참여시키도록 명시 : 공동도급 운영요령을 개정하여야 한다.

#### 나. 공동도급 대표자 부도시 공기연장

공동이행방식에 따라 공사수행중 공동도급 대표자가 부도 발생시에는 실질적으로 공사가 중단되는 등 정상적인 공사추진이 불가능하여 부도발생으로 인한 사실상 공사 중단일로 부터 공동도급자 승계시공(지분율 변경) 승인일까지의 기간은 공기를 연장해주어야 하나, 공사계약일반조건 제25조 및 제26조의 기간연장 사유에 해당되지 않아 공기연장이 불가능하므로 공동수급체 대표자 또는 출자비율이 가장 많은 업체의 부도 등으로 사실상 공사가 중단되고, 참여율을 변경할 경우 승계시공 승인일까지 지체상금 면제 및 공사기간 연장이 가능하도록 명시 : 공사계약일반조건을 개정하여야 한다.

#### 다. 공동도급계약시 이행비율에 따른 대가 지급 혼선

공동이행방식 계약인 경우 기성대가의 지급시 공동도급 운영요령에 의하면 공동수급체 구성원 각자에게 지급하도록 되어 있으나, 참여율에 의해 지급해야 하는지 실제

시공비율에 따라 지급해도 되는지에 대한 혼선이 야기됨에 따라 공동이행 방식의 대가지급은 실제 시공한 비율대로(청구서에 근거) 지급하되 전체적으로 협정서에서 정한 출자비율에 맞추면 되도록 명시 : 공동도급운용요령을 개정하여야 한다.

이상 30%에 상당하는 공사를 해당 업종의 전문건설업자에게 의무화하고 있으나 일반 공사의 경우 60~70%이상을 하도급에 의존하고 있어 의무하도급율이외의 공사는 원도급사가 음성적으로 하도급을 추진하고 있는 실정이다.

### 3. 하도급제도 개선방안

#### 1) 문제점 지적

'75년도에 도입된 시공업종인 전문건설업체의 수주실태를 살펴보면 전체 수주금액의 70%이상 <표 7> 을 하도급으로 수주하고 있으나, 전문건설업 실태 조사분석보고서(대한전문건설협회 2003. 9)에 따르면 아직까지도 하도급 대금지연 등 불공정 계약행위가 만연되고 있어 공사의 부실을 초래하는 등 전체 건설산업 구조를 취약하게 하는 원인이 되고 있어 다음과 같이 문제점을 지적하고자 한다.

#### 나. 하도급 공사대금의 지급지연등 불공정 행위

원사업자가 발주자로부터 선급금을 받은 때에도 선금을 지급하지 않는 사례와 또한 선금지급과 관련 담보제공을 요구하는 경우 등 원도급 업체자금사정을 이유로 불공정행위가 상존하고 있고 또한 건설산업기본법은 공사대금의 현금지급원칙과 함께 공사대금 수령일로 부터 15일 이내에 하도급 대금지급을 규정하고 있으나 원도급자가 발주자로부터 공사대금을 수령한 후 이를 초과하여 어음으로 하도급대금을 지급 받은 경우가 많다는 것이다.

#### 가. 의무하도급율이 낮아 음성적 하도급 시행

건설산업기본법에는 일반건설공사의 경우 1건의 공사도급액이 20억이상 20%, 30s억

#### 다. 하도급대금의 어음지급 비율과다 및 평균결제기간 장기화

하도급 업체들이 공사대금 대부분을 현금 이 아닌 어음으로 지급 받고 있으며, 특히

<표 7> 전문건설업체 및 수주현황

(단위 : 백만원)

년도별	업체수	수 주 금 액					업체평균 수 주 액
		계	원도급	하도급	자기공사	하도급 수주(%)	
2001년	30,573	37,824,313	11,190,212	26,613,684	20,417	70.4	1,237
2002년	31,388	42,666,386	12,753,286	29,884,540	28,560	70.0	1,359

하도급 거래에서 어음사용 비율이 높은 것은 그만큼 원도급자에 의한 불공정행위가 많다는 것으로 영세업체들의 자금부담으로 나타나게 된다. 또한, 하도급 대금으로 지급 받은 어음의 평균 결제기간이 지나치게 길어 자금난이 가중되고 있다

라. 하도급대금의 직접지급 실효성확보미흡 및 하도급대금 지급보증서 교부기피

하도급대금 직불제를 적용할 대상공사가 실제 많지만 하도급대금 직불을 피하기 위한 원도급자들의 편법이 계속되고 있거나 하도급대금 직불을 요구할 수 없도록 원도급자의 강압행위가 상존하고 있고, 하도급제도 대금지급 보증제도는 지급보증의 면제대상 과다, 원도급자의 지급기피 등으로 제도의 취지를 살리지 못하고 있는 실정이다.

## 2) 개선방안

가. 의무하도급율의 상향조정 및 부대입찰 제도의 적용범위 확대시행

20억원 이상인 경우 20%, 30억원 이상인 경우는 도급액의 30%에 상당하는 공사를 해당 업종의 전문건설업자에게 하도급을 하도록 의무화하고 있으나 일반 공사의 경우 사실상 60~70%가 하도급에 의존하고 있으므로 의무하도급율을 30~50%이상으로 확대 시행하여야 할 것이고, 부대입찰제는 입찰전에 미리 하도급부분, 하도급자, 하도급금액 등에 관하여 하도급 예정자로부터 견적을 받아 이를 토대로 입찰금액을 제시하고 낙찰자로 결정된 후에는 발주자는 원도급자로 하여금 입찰시 제시한 내용 그대로

하도급계약을 체결할 것을 의무화해 놓은 것으로서, 현재 추정가격 100억이상 공사만 시행하고 있으나 현행 내역입찰제도를 집행하는 50억원(추정가격)이상은 부대입찰 제도를 실시하므로 저가 하도급으로 인한 부실시공을 사전 예방하고 하도급자를 보호할 수 있을 것이다.

나. 부대입찰 참여 하수급예정자 계약기피 시 벌칙조항 마련

현행 부대입찰에 참여하고도 하도급계약 포기시 건설산업기본법상 벌칙 조항이 없어 원도급자가 계약포기를 강요하여 하도급계약을 포기하는 사례가 많은 바, 부대입찰에 참여한 업자의 하도급 계약포기시 제재조항을 신설하는 것이 오히려 하도급업체를 보호하는 장치가 될 수 있을 것이다.

다. 하도급 대금의 직접지급 활성화 및 보증서 의무적 징수

예외규정이 많은 하도급대금 직불제와 하도급대금 지급보증서 교부를 모든 하도급공사로 확대하여 실질적으로 효과가 나타날 수 있도록 건설산업법 관련규정을 개정하고 지급절차의 경우도 간소화하여 활성화를 유도하고 직접 지급제도가 활성화되면 하도급대금의 지연지급 및 어음지급으로 인한 문제도 해소될 것이다.

## 4. 긴급 수의계약제도 개선방안

국가계약법에 수의계약으로 집행할 수 있는 경우로는 천재지변, 작전상 병력이동, 긴급한 행사, 긴급한 복구가 필요한 수해 등

비상재해 기타 이에 준하는 것으로 경쟁입찰에 부칠 여유가 없을 경우에 수의계약이 가능하도록 하고 있으나, 여기서는 긴급한 복구가 필요한 수해복구공사에 한해 논의하고자 한다.

1) 수해복구공사 수의계약관련 법제도

국가계약법시행령 제26조 제1항 제1호에 긴급복구가 필요한 수해 등 비상재해 기타 이에 준하는 경우로서 경쟁입찰에 부칠 여유가 없는 경우와 행정자치부의 수해복구조기집행지침(2003. 9)에 수해복구공사의 시급성을 고려하여 경쟁입찰에 소요되는 기간을 최대한 단축하고 조기복구를 위하는 경우로 대상사업은 수해발생으로 긴급하게 복구하지 않으면 더 큰 피해를 초래하거나 주민불편 등을 초래하는 도로, 산사태, 제방 등 응급복구사업에 한하고 있으며, 또한 국가계약법시행령 제30조에 계약을 체결하고자 할 때에는 2인 이상으로 부터 견적서를 받도록 하고 있다.

2) 긴급 수해복구공사 계약집행의 문제점

가. 법제도 미흡으로 조기발주 지연

수해복구공사는 근본적으로 공사 착공시까지 장기간이 소요(104~142일)되어 익년도 우기전까지 준공이 어려워 실제로 재 피해가 발생하고 있다. 수해복구는 피해발생부터 복구계획 및 예산지원 확정시까지 많은 절차를 걸치고 예산이 확정된 후에 설계용역계약을 할 수 있어 신속한 복구의 어려운 원인이 된다고 볼 수 있다.

※ 공사착공시까지 장기간 소요 : 104 ~ 142일

⇒기상특보종료 후 1차보고(7일) → 최종확정보고(3일) → 도합동조사(7일) → 중앙합동조사(10일) → 복구계획확정(10~15일) → 설계계약·납품(60~90일) → 공사계약·착공(7~10일)

발주절차상 공사계약체결에 앞서 설계서 등을 기초로 한 예정가격을 미리 작성하고 이를 근거로 계약자를 결정해야 하기 때문에, 긴급·신속한 복구가 요구되는 수해복구공사의 경우에도 설계서를 작성(납품)한 후 발주해야 하므로 설계서 작성에 최소 2~3개월이 소요되어 조기발주가 지난하다. 국가계약법 제23조 규정에 예정가격을 정할 수 없는 특별한 경우에 계약을 체결할 수 있는 개산계약제도가 있으나 긴급수해복구사업의 경우 우선 중간성과품을 납품받아 이 계약제도를 활용하여 조기에 발주하면 가능하겠지만 법적근거 미흡으로 활용자체를 기피하고 있는 실정이다.

나. 가격결정을 위한 불필요한 견적서 징구  
국가계약법 시행령 제30조의 규정에 의하면 수의계약을 할 때 2인 이상 견적서를 제출받아 계약금액을 결정하도록 하고 있으나, 공사의 경우 수의계약시 예도 공사의 수의계약 운용요령(재정경제부 회계예규)에 일반경쟁 입찰의 낙찰율로 계약금액을 결정해야 하므로 가격결정을 위한 2인 이상의 견적이 불필요한데도 2인 이상의 견적서를 제출 받도록 하고 있어 형식적으로 견적서를

징구하는 것으로 긴급계약 집행의 장애요인이 되고 있다.

다. 지역업체 수의계약 대상금액 소액제한 부적합

행정자치부의 수해복구 조기집행지침(2003. 9)에 당해 시군으로 제한하여 수의계약 할 수 있는 금액을 1억원 미만으로 제한하고, 이 금액 이상일 때에는 지역 외로 확대 적용 및 건적에 참여할 모든 업체에게 기회를 주도록 하고 있다. 따라서 수해피해는 대부분 동시 다발적으로 발생하고 일시에 집중적으로 인력·장비·자재가 투입되어 복구를 해야 하기 때문에 건설경비가 과다하게 소요되는 특수성이 있을 뿐만 아니라, 더구나 타지역 업체가 수주할 경우 장비이동·인력체제 비용 등 물류비용이 과다하게 소요되어 불법하도급 등 위법사항 발생이 우려되므로 상대적으로 지역 업체만이 참가할 수 있는 제한금액을 상향조정해야 할 것이다.

### 3) 개선 방안

가. 조기착공을 위한 법제도 운용 및 도입

◦ 예산성립전에 계약가능한 예산제도 [債務負擔行爲] 운용

앞서 문제점으로 지적한 바와 같이 어떤 방법을 동원하여 조기에 착공한 후 익년도 우기전까지 준공할 수 있느냐가 지자체 수방대책의 핵심과제로 대두되고 있다. 반드시 조기착공을 해야만 하는 사업에 대해서는 복구계획 확정전에 선설계를 해야 하기 때문에 지방재정법에 예산성립전에 계약이 가능한 「債務負擔行爲」의 예산제도를 운용하

여 우선 계약을 체결하고 복구계획 확정후 필요한 후속조치를 하면 될 것이다. 따라서, 복구계획 및 예산확정기간 과다소요에 따라 법령개정 및 수해복구조기집행지침에 예산 집행방법을 명시하여 이 제도의 운용이 가능하도록 해야 한다.

◦ 조기착공을 위한 [概算契約制度] 도입

공사계약의 경우에는 절차상 정상적인 설계예산서에 의해 계약을 해야 하므로 긴급 수해복구공사의 경우 조기착공에는 상당한 어려움이 있다. 국가계약법의 규정에 미리 예정가격을 정할 수 없는 경우에 개산계약(概算契約)을 할 수 있도록 되어 있어 긴급을 요하는 수해복구공사의 경우에도 활용이 가능하도록 법령개정이 필요하다.

나. 긴급 수해복구공사의 경우 단일견적 허용

국가계약법 시행령 제30조 규정의 단서조항에 “긴급수의계약” 관련 조항을 삽입하고 단일견적서 제출에 따른 적정계약 금액보장을 위하여 “공사의 수의계약 운용요령(재정경제부 회계예규)”에 수해복구 계약금액 결정내용을 추가 삽입하면 될 것이다.

다. 수해지역 소재업체 수의계약 대상금액 상향조정

수해지역 시군으로 제한하는 수의계약 대상금액은 지역외로 확대할 경우 등을 감안하여 조정해야 하므로 지역소재 업체가 수의계약 할 수 있는 대상 금액은 대부분 기초자치단체에서 소화('01년도 자치단체 총공사 계약건수 중 3억원미만 74.2%를 차지하고 있음)하고 있는 금액인 3억원 미만으로

하고 이 금액 이상은 타지역업체가 수주해도 가능할 것으로 수해복구집행지침을 개정해야 한다.

### V. 맺음 말

지방조달제도의 근간이 될 수 있는 독립적인 지방계약법규 제정이 필요하다는 의견들이 논의되고 있지만, 그동안 지방조달업무도 중앙집중 조달제도에 의존해 온 것 또한 부인할 수 없는 사실이다. 물품조달 구매는 물론이거니와 시설공사 계약을 자체발주할 경우 낙찰자 선정에 있어서 심사기준 등이 마련되지 않아 몇 해 전까지도 준용한 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 중앙집중 조달제도의 문제점도 민선자치단체장의 선출을 포함한 전면자치제의 실시(1995)와 정부조달시장의 개방(1997. 1. 1)을 앞두고 집중적으로 부각되었다고 볼 수 있을 것이다.

따라서, 본고에서 제안한 몇 가지 개선방안을 정리해보면, 먼저 지방조달 업무의 자율성 확보방안에 있어서 중앙조달기관인 조달청은 중앙조달의 효율적일 수 있는 물자의 구매기관이자 공공조달의 정책기관으로서 역할을 수행하도록 하고, 시설공사 등을 비롯한 집행적인 성격의 업무는 지자체에 맡기는 것이 보다 바람직 할 것이다.

또한, 불공정하도급 거래행위 개선방안은 정책적인 의지와 원·하도급자간의 협력증진 등이 결여되면 형식화되기 쉽다. 따라서 원·하도급자간의 건전한 발전을 위해서는 하도급거래 관계법규를 강화보완하고 이의 운용을 활성화하여야 하며, 위반사례에 대한

처벌법규가 현실성 있게 고려되어야 할 것이다.

끝으로, 전체 국가경제에서 공공부문이 차지하는 비중은 경제규모나 그 질적인 중요성으로 비추어 볼 때 매우 중요하다. 특히 최근 각종 재해로 인하여 발생하는 대규모의 복구사업에 막대한 재정이 투입되고 항구적인 재해시스템의 관리가 요구되고 있다. 따라서 재피해 방지 등 긴급복구를 위해서 신속하게 계약집행 할 수 있는 방안을 제시하였으나, 미흡한 부분도 시인하면서 이부분에 대해 보다 체계적인 연구가 이루어지길 기대한다.

### 〈참고문헌〉

- 김동안(2003), 지방화·세계화시대의 지방계약제도의 발전방안, 「행정자치부」
- 이상호(2003), 지자체의 조달권한 확대, 「한국건설산업연구원」
- 장훈기(2003), 정부조달관련 분쟁조정제도의 실효성 확보방안에 관한연구, 「석사논문」
- 고상진외 2인(2002), 공공공사 공동계약 제도해설, 「도서출판 동원」
- 2002 : 조달분야 부패방지대책, 「(사)한국행정문제연구소」
- 남일홍외 2인(1995), 조달시장의 효율화개방화 방안, 「한국개발연구원」
- 강인재(1994), 지방화시대에 대비한 조달행정의 발전방안, 「한국사회와 행정연구」
- '02~'03 : 전문건설업 실태조사분석보고서, 「대한전문건설협회」
- 2002 : 조달연보, 「조달청」 