

# 지방계약제도의 운영실태분석 및 개선방안

이 효\*

## 목 차

- I. 서 론
- II. 정부계약제도의 의의와 현황
- III. 지방계약제도의 운영실태 분석
- IV. 지방계약제도의 개선방안
- V. 종합 및 결론

## 국문초록

정부는 지방계약제도의 중요성을 인식하고 '05년에 지방재정법을 분법하면서 「지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률(지방계약법)」을 제정하여 '06.1.1일부터 시행하고 있다. 오늘날 정부는 전자상거래 및 지식관리시스템 등 전자시장(e-Marketplace), 새로운 디지털경제(digital economy)에 효과적이고 동태적인 대응 시스템(dynamic system)을 갖추는 것이 필요하다. 동시에 정부가 추진하고 있는 정부회계제도의 혁신(발생주의·복식부기회계), 시장경쟁원리 강화는 정부조달과 계약제도에 심대한 영향을 미칠 것이다.

현행 지방계약제도 운영실태에서 지적되는 문제점으로는 지역사회의 구조적 특성에 기인한 관급계약 관련 부조리, 계약행정의 투명성 확보장치 미흡, 회계/계약담당자의 전문성 미흡과 원가산정과정이나 무분별한 설계변경으로 인한 예산낭비, 복잡한 계약절차와 서류반복 등 인력과 시간의 과다 투입 등 업무효율성이 낮은 점 등이 제기된다. 따라서 본 글에서는 정부조달 및 계약사무의 운영실태분석 및 문제점에

\* 한국지방행정연구원

기초하여 정부조달 및 계약제도의 재설계를 위한 제도적 개선으로서 정부계약관련 기준·규정의 정비, 기술적 전문성과 업무효율성 증대, 계약행정의 투명성 확보 및 계약사무의 민간위탁 등을 개선방안으로 제시하고 있다.

주제어 : 공공조달, 정부계약제도

## 1. 서론

지방자치단체의 세출예산 집행과정은 예산집행품의, 지출원인행위, 지출행위 및 지급행위로 이루어진다. 이 가운데 계약행위 등 지출원인행위가 가장 중요한 부분을 차지하고 있다. 최근 정부는 정부혁신과 지방분권 추진과정에서 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 차원에서 예산·회계제도 혁신 및 지방계약·조달제도에 대한 개선을 주요한 이슈로 정하고, 특히 계약행정과 관련하여 업무의 전문성, 효율성 및 투명성을 확보하기 위한 노력을 적극적으로 요구하고 있다.

정부는 2005년에 지방재정법을 분법하면서 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)」을 별도 제정하여 2006.1.1일부터 시행하고 있다. 동법에서도 지방자치단체 특성에 맞는 계약제도, 구매·입찰·조달 등 계약업무의 투명성 확보, 시장경쟁원리에 입각한 계약제도 도입을 강조하고 있다. 특히, 계약사무의 개선을 위한 접근에서는 중요한 영향요인으로 다음과 같은 환경여건의 변화가 고려되어야 할 것이다.

첫째, 전자정부화이다. 정부부문에서의 전자조달, 인터넷을 통한 입찰정보의 입수 등 전자정부의 구축에 따라 지방계약제도에도 많은 변화가 초래되고 있다. 예를 들어, 국가종합전자조달(G2B: Government to Business) 사업은 공공조달업무를 전자적으로 처리할 수 있도록 하는 통합시스템이며, 업체등록부터 입찰, 계약, 대금지불에 이르기까지 모든 업무를 전자적으로 처리함으로써 공공조달의 투명성, 효율성, 공정성을 제고할 수 있다. 특히, 전자상거래의 규모가 커짐에 따라 거래비용의 절감은 물론 모든 상거래가 전자적으로 공개되어 투명한 거래질서가 확립될 수 있다. 과거 많은 서류작업으로 입찰자에게 경제적, 시간적 부담이 있었으나 이러한 업무의 간소화로 비용절감 효과가 기대된다(곽채기, 2003 : 8-9).

따라서 지방자치단체는 전자상거래 및 지식관리시스템 적용 등 급변하는 환경여건

속에서 신속하고 고객수요에 적합하게 대응하기 위해서는 새로운 변화에 대한 동태적인 대응시스템(dynamic system)을 갖추는 것이 필요하다. 특히, 오늘날 인터넷을 통해 구매자와 판매자가 연결되는 전자시장(e-Marketplace), 새로운 디지털경제(digital economy)에 효과적으로 대응할 수 있도록 정보화기반을 구축하여 업무처리 방식을 보다 동태적으로 전환하는 노력이 요구된다.

둘째, 정부회계제도의 혁신이다. 정부가 추진하고 있는 발생주의(복식부기)회계의 도입은 정부거래의 회계처리 기준과 범위를 변경시키고 또한 하나의 거래를 이중 기록하는 등 거래기록방식의 변경을 가져오게 되므로 회계방법의 전환에 따른 다양한 변화가 예상된다(강인재, 2003 : 4-5). 현행 현금주의에서 발생주의회계로의 전환은 회계처리방식의 변화와 함께 재정정보의 생성, 유지 및 전달과정을 혁신하게 될 것이며, 이 과정에서 지방자치단체의 재정상태와 운용성과, 현금수지, 정부활동에 관한 원가개념 도입, 경영분석자료 등을 통한 관리능력 향상으로 계약사무에 커다란 변화를 가져오는 계기가 될 것이다.<sup>1)</sup>

셋째, 시장경쟁원리의 강화이다. 정부운영에 소요되는 예산제약성 하에서 행정수요가 양적·질적으로 변화하는 환경적 여건 하에서 관료적 조직으로서 이들 변화에 신속한 대응이 어렵다. 그 대안으로서 지방행정 영역의 축소, 주민의 참여, 비용의 절감, 자원배분의 효율성 제고 등이 추구되며, 이러한 지방자치단체의 탈출구는 민간의 기술을 활용하는 방안으로 자연스럽게 연결되고 있다. 이러한 정부부문에 대한 민간 활력의 적용은 적은 비용으로 양질의 행정서비스와 전문기술 제공, 거래비용 절감, 공공과 민간행정의 서비스 공급 비교, 경영혁신관리기법의 도입 등을 들 수 있다(이성복, 1995 : 83-84).

이 글에서는 이와 같은 상황을 인식하는 가운데 지방재정운영에서 그동안 깊이 있게 다루어지지 않았던 논제 중의 하나인 계약(조달)사무를 대상으로 제2장에서 계약사무에 관한 이론적 배경으로 계약의 개념과 정부계약의 특성, 법령체계, 정부계약의 종류와 절차 등을 살펴본다. 제3장에서는 현황분석과 문제점을 도출한다. 이 과정에서는 입찰제도, 중앙조달과 분산조달, 계약실적과 국가계약과의 차이점 등을 분석한 후, 지방계약제도의 문제점을 파악한다. 그리고 제4장은 앞에서 기술한 이론적 배경과 현황 및 문제점 분석결과를 토대로 계약사무의 개선방안을 모색하고자 한다. 특히 대안 모색에서는 계약업무의 전문성·효율성·투명성 확보방안과 함께 계약사무

1) 최저낙찰제, 설계변경에 대한 부정적인 인식으로 인해 초기 공사가 잘못된 것을 알고도 이를 묵인하는 경우가 많은데, 설계변경은 감사 및 사경의 1순위 대상이다. 일반적으로 재시공시 초기 공사보다 1.5배의 공사비가 소요되고 있으며 유지보수비에 대한 예산낭비도 발생한다.

의 민간위탁방안 등 향후 환경여건 변화를 고려한 증장기적 관점을 포함하고 있다. 마지막으로 제5장에서는 종합 및 결론을 기술한다.

## II. 정부계약제도의 의의와 현황

### 1. 정부계약의 개념과 특성

#### (1) 정부계약의 개념

계약(contract)은 일정한 법률효과의 발생을 목적으로 하는 상호 대립하는 2개 이상의 의사표시의 합치에 의하여 성립되는 법률행위를 의미한다. 공공부문에서의 계약도 사적 계약과 같이 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 의하여 체결하여야 하며, 당사자는 계약의 내용에 따라 신의와 성실의 원칙에 따라 이행하도록 하는 신의성실 원칙이 적용된다.

정부계약이 사법상의 계약이므로 민법상의 일반원칙인 계약자유 원칙, 신의성실의 원칙, 사정변경의 원칙과 권리남용금지의 원칙 등이 적용된다. 2006년부터 시행되는 「지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률」(이하 지방계약법이라 한다) 제6조(계약의 원칙)에서 “계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결하여야 하며, 당사자는 계약의 내용에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 이를 이행하여야 한다.”고 규정하여 지방자치단체의 계약이 사법상의 계약임을 명시하고 있다.

#### (2) 정부계약의 특성

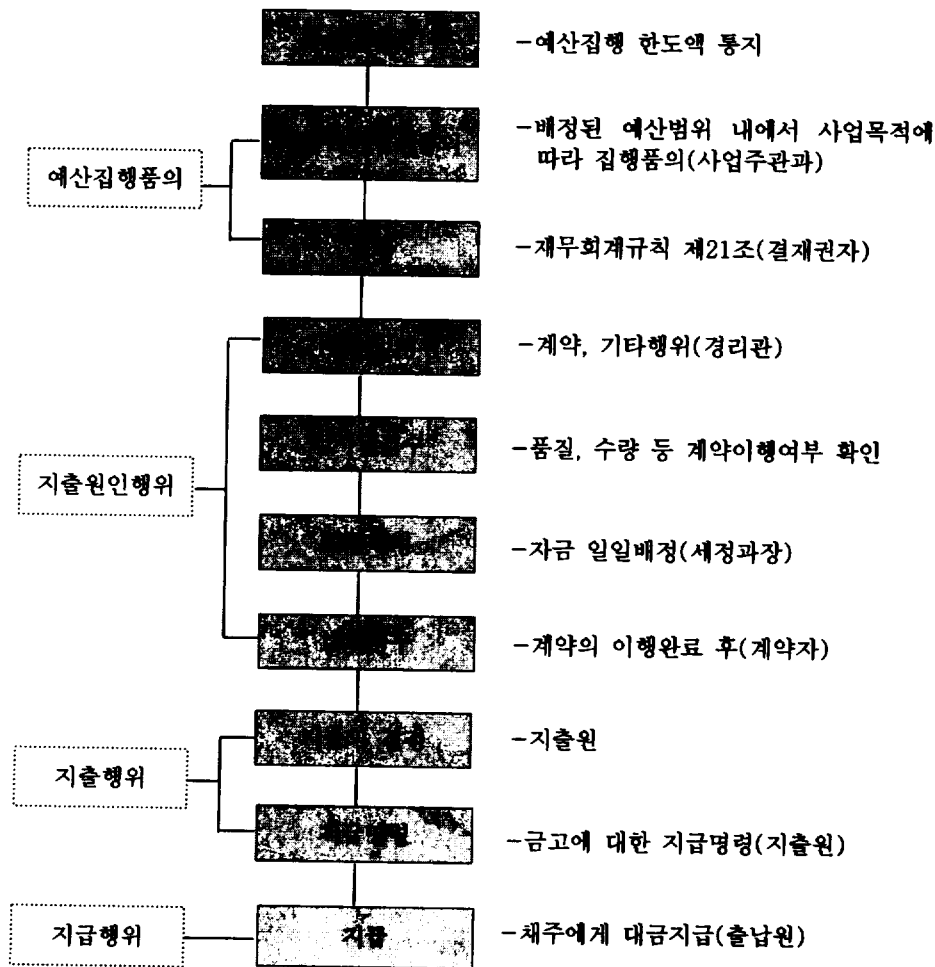
정부계약의 기본법인 「국가를당사자로하는계약에관한법률」(이하 국가계약법이라 한다)은 제5조에서 「계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 한다」라고 규정하고 있어 결국 국가계약법에 의한 계약은 「국가가 사인의 지위에서 사인 상호간에 대립하는 2개 이상의 의사표시가 합치되어 성립하는 법률행위」로서 사경제주체로서 행하는 사법상의 법률행위라 할 수 있다. 그러나 정부계약은 개인의 이익을 추구하는 일반적 계약과 달리 공공복리의 추구라는 목적의 달성을 위하여 체결되며, 이에 따라 별도의 계약관련 규정을 운영하고 있다.

한편, 국가계약법령에서는 정부의 우월적 지위를 이용하여 계약상대자의 계약상

이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 않도록 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하도록 하는 정부계약의 원칙을 규정하고 있다 (법 제5조 및 시행령 제4조).

따라서 정부의 계약행위는 예산집행 절차상 계약관련 기준·규정에 기초하여 <그림 1>에서와 같은 구체적 사항에 의해 이루어진다. 즉, 지방자치단체의 계약 및 기타 행위는 지출원인행위로부터 계약이행완료, 대금지급에 이르기까지 다양한 업무활동을 포함하며, 재무회계규칙에 따라 경리관이 이들 업무를 담당한다.

<그림 1> 지방자치단체의 세출예산 집행절차



## 2. 정부계약 법령체계

### (1) 국가계약법령

- 1) 국가계약법 : 국가를당사자로하는계약에관한법률
  - \* 특례규정 : 특정조달을위한국가를당사자로하는계약에관한법률시행령특례규정
  - \* 특례규칙 : 특정조달을위한국가를당사자로하는계약에관한법률시행특례규칙
- 2) 회계예규 및 고시
  - 재정경제부 회계예규
    - 공사계약일반조건, 현금으로납부된차액보증금의보증서, 공사입찰유의서 요령
    - 물품구매계약일반조건, 공사이행보증제도운용요령, 물품구매입찰유의서
    - 국제계약분쟁조정위원회에대한조정청구절차, 기술용역계약일반조건
    - 기술용역입찰유의서, 적격심사기준, 대형공사설계비보상요령
    - 공사의 수의계약 운용요령, 제한경쟁계약 운용요령, 공동도급계약 운용요령
    - 내역입찰집행요령, 종합계약집행요령, 입찰참가자격사전심사요령
    - 실비산정기준, 지수조정률산출요령, 동일구조물공사 및 단일공사집행요령
    - 원가계산에 의한 예정가격작성준칙, 전문가격조사기관 등록에 관한 준칙
    - 일괄입찰보증제도 운용요령, 선금지급요령
    - 공사의 지명경쟁입찰시 지명업체 선정기준에 관한 사항
    - 제한경쟁계약, 지명경쟁계약, 수의계약 및 개산계약 집행시 서류구비요령
    - 계약실적보고 요령
  - 재정경제부고시
    - 부대입찰의 집행기준
    - 국가계약법시행령에서 재정경제부장관이 정하는 고시금액

### (2) 지방자치단체 계약법령

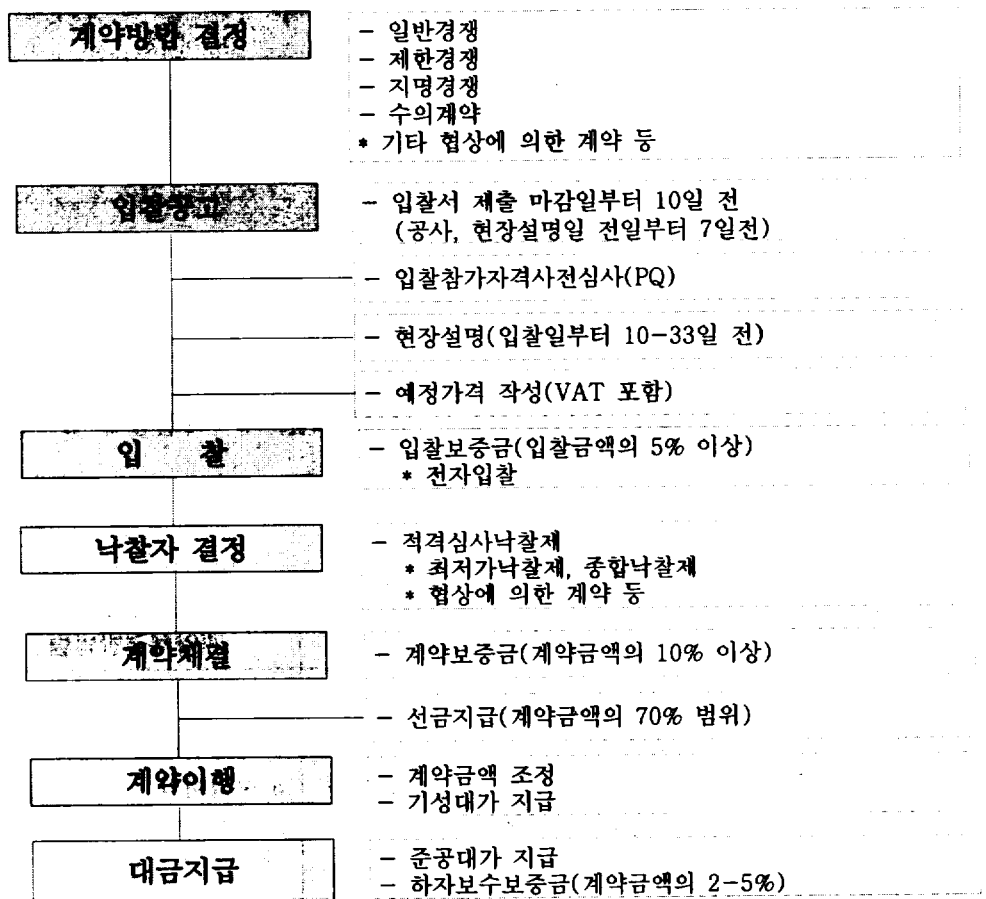
- 1) 지방계약법 : 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률
- 2) 회계예규 및 고시
  - 행정자치부 회계예규
    - 지역제한특례에관한규칙, 국제입찰범위
    - 지방자치단체적격심사기준, 시설공사적격심사세부기준

- 기술용역적격심사세부기준, 물품구매입찰적격심사세부기준
- 지방자치단체선금지급요령, 입찰집행에관한예정가격작성요령
- 공동계약집행기준, 지역제한 한도금액 조정 관련 시행규칙

### 3. 정부계약의 일반적 절차

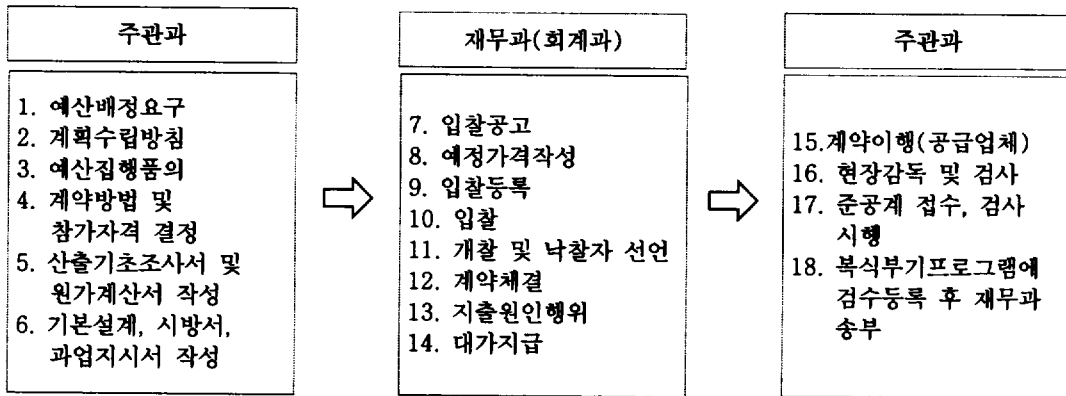
정부계약의 일반적 절차는 <그림 2>와 같이 계약방법결정으로부터 입찰 및 낙찰자 결정-> 계약체결 및 계약이행-> 대금지급의 순으로 이루어진다. 즉, 계약결정방법은 경쟁입찰, 수의계약, 기타계약 등을 관련법령과 규정에 의해 정하는 것이며, 이후 입찰공고·입찰 및 낙찰자를 결정하게 된다. 낙찰자가 결정되면 계약을 체결하고 계약이행을 완료 한 후, 채주에게 대금을 지급함으로써 일련의 계약업무가 마무리된다.

<그림 2> 정부계약의 일반적 절차



앞에서 제시한 계약업무의 전체적인 흐름을 주관과(사업부서), 재무과 또는 회계과(계약담당부서)로 구분하여 각 업무를 살펴보면 <그림 3>와 같다. 즉, 주관과에서는 예산집행품의, 계약방법 및 참가자격 결정 그리고 산출기초조사·원가계산서·과업지시서 등 각종 서류를 작성한다. 재무과(회계과)에서는 입찰공고와 예정가격 작성, 입찰 및 낙찰자 선언, 계약체결, 지출원인행위 및 대금지급을 담당한다. 또한 주관과는 계약체결 이후 현장감독 및 검사, 준공계 접수 등 계약이행 사항을 담당한다.

<그림 3> 계약업무 흐름과 담당부서



#### 4. 정부계약의 종류

정부가 계약을 체결하는 경우 계약의 종류는 계약목적물, 계약체결형태 및 계약체결방법별로 구분하여 살펴볼 수 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 정부계약의 종류

계약목적물별	계약체결형태별	계약체결방법별
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공사계약</li> <li>○ 물품제조·구매계약</li> <li>○ 용역계약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 확정계약, 개산계약</li> <li>○ 총액계약, 단가계약</li> <li>○ 장기계속, 계속비, 단년도계약</li> <li>○ 공동계약, 단독계약</li> <li>○ 기타계약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경쟁입찰계약</li> <li>○ 수의계약</li> <li>○ 기타계약</li> </ul>



**(1) 계약목적물에 따른 분류**

- 1) 공사계약은 건설공사(건설산업기본법령에 의하는 일반공사(토목, 건축, 토건, 산업설비 조정등 5종)와 전문공사(철강재설치준설, 의장, 미장, 방수 등 30종), 전기공사(전기공사법령), 정보통신공사(정보통신공사법령), 소방공사(소방설비공사법령) 등을 말한다.
- 2) 물품의 제조·구매계약
- 3) 용역계약은 설계 및 감리용역(건설기술관리법), 학술연구용역, 청소용역, 시설 관리용역(엔지니어링기술진흥법령) 등을 말한다.

**(2) 계약체결 형태에 따른 분류**

- 1) 확정계약과 개산계약 : 확정계약이란 예정가격을 미리 작성하고 낙찰자를 결정, 계약을 체결하는 계약이며, 개산계약이란 미리 예정가격을 정할 수 없을 때 개산가격을 정하여 계약을 체결하는 것으로서 "개발시제품의 제조계약, 시험·조사·연구용역계약, 정부투자기관 또는 출연기관과의 법령의 규정에 의한 위탁 또는 대행계약"은 개산계약으로 체결할 수 있다.
- 2) 총액계약과 단가계약 : 총액계약이란 당해 계약 목적물 전체에 대하여 총액으로 체결한 계약이고, 단가계약은 일정기간 계속하여 제조·수리·가공·매매·공급·사용 등의 계약을 할 필요가 있을 때 당해연도 예산의 범위 안에서 단가에 대해 체결하는 계약을 말한다.
- 3) 장기계속계약, 단년도계약, 계속비계약 : 장기계속계약이란 임차, 운송, 보관, 전기, 가스, 수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 그 이행에 수년을 요하는 경우 체결하는 계약이며, 장기계속공사 계약제도는 주로 사업의 규모, 내용등이 설계서 등에 의하여 확정되었으나, 예산의 일괄확보의 어려움 등이 있을 때 활용되는 제도이다. 반면에 단년도계약은 이행기간이 1회계년도인 경우로서 당해연도 세출예산에 계상된 예산을 재원으로 체결하는 계약이며, 계속비계약이란 계속비 예산으로 편성된 사업에 대한 계약을 말한다.
- 4) 단독계약과 공동도급계약 : 단독계약이란 국가계약법령에서 정부계약의 상대방을 1인으로 상정하여 규정하여 계약상대자는 1인을 원칙으로 하는 계약

이고, 반면에 공동도급계약이란 공사·제조·기타의 도급계약에 있어 2인 이상의 수급인이 당해계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체인 공동수급체와 체결하는 계약을 말한다. 이러한 공동도급제도는 시공능력 공시액, 시공실적, 기술보유, 면허 등에서 상대적으로 대기업에 비해 열위에 있는 중소기업체의 수주기회 확대 및 기술습득을 지원하기 위해 도입된 제도이다.<sup>2)</sup>

- 5) 종합계약이란 동일 장소에서 다른 중앙관서, 지방자치단체 또는 정부투자기관이 관련되는 공사 등에 대하여 관련기관과 공동으로 계약을 체결하는 것을 의미하는 것으로, 예산낭비를 막고 공사기간 단축 등을 위해 도입되었으나 책임 및 관할 문제 등으로 활성화되지 못하고 있다.
- 6) 사후원가 검토조건부 계약이란 입찰 전에 미리 예정가격을 구성하는 일부 비목의 금액을 결정할 수 없는 경우, 계약금액을 잠정적으로 정하고 계약이행 완료 후 사후정산하는 제도로, 외국의 첨단부품을 수입하거나 제작에 장기간 소요되는 특수품 조달 시에 이용되는 계약방법이다.
- 7) 회계연도 개시전의 계약이란 입찰, 운송, 보관 기타 그 성질상 중단할 수 없는 계약에 있어서는 회계연도 개시 전에 당해연도의 확정된 예산의 범위 안에서 미리 계약을 체결할 수 있는 제도이다(효력은 당해 회계연도 개시 이후에 발생).

### (3) 계약체결 방법에 따른 분류<sup>3)</sup>

- 1) 경쟁입찰(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁)에 의한 계약
- 2) 수의계약
- 3) 기타계약

## 5. 입찰제도

입찰제도는 입찰방법에 따라 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의 계약 등이 있으며, 하도급자의 보호와 저가하도급의 방지를 위한 부대입찰제 등

- 2) 이와 관련하여 지역의무공동도급제도는 지역경제 활성화를 위해 당해 지역에서 발주하는 공사에 대해서는 그 지역업체 1개 이상은 반드시 구성원이 되어야 한다(50억원 미만 공사에 한하여 적용 : 2001. 12. 31까지는 고시금액 미만)는 것을 규정하고 있는 것을 말한다.
- 3) 계약체결 방법에 따른 분류는 입찰제도에서 세부적으로 기술한다.

이 있다.

첫째, 일반경쟁입찰제도는 공공공사의 시공자격에 관하여 각 개별법에서 정하는 자격을 가진 모든 업체에게 입찰참여 기회를 제공하는 제도이다. 이는 경쟁 제한적인가, 경쟁 촉진적인가를 판정하는 기준으로 활용된다. 우리나라의 경우 일반경쟁은 모든 건설업체에게 입찰참여 자격을 부여하는 제도로 다소 엄격하게 정의하고 있으나, 선진외국에서는 공공공사 입찰참가에는 기업의 시공능력 및 경영상태를 심사하는 사전자격심사제도를 일반경쟁입찰에 포함하고 있는 추세이다. 이러한 현상은 우리나라의 경우 엄격한 면허제도를 운영함으로써 사전에 자격을 엄격하게 하거나 면허를 동결하는 등 진입장벽이 강하게 설정되어 있는 반면에, 선진외국에서는 건설업에 대한 진입장벽은 높지 않고 이후 건설업체의 시공능력 및 경영평가 등에 대한 사전자격심사제도가 일반화되어 실질적인 업체의 사전적 선별기능으로서 역할을 수행하고 있다는 점에서 차이를 이해할 수 있다.

둘째, 제한경쟁입찰제도는 일반경쟁과는 달리 계약의 목적, 성질 등에 비추어 필요한 경우 입찰참여자의 자격을 제한하여 입찰하도록 하는 방식이다. 제한의 방법에는 시공능력평가액(도급한도액) 또는 공사실적에 의한 제한, 특수한 기술 또는 공법에 의한 제한, 지역제한, 유자격자명부(제한군 편성)에 의한 제한 등이 있다. 우리나라의 공공공사 입찰은 주로 제한경쟁입찰에 의해 이루어져 왔는데, 이 제한경쟁입찰은 1977년 이후 제도가 도입된 이래 대표적인 공공공사 입찰방법으로 실시되었으며 우리나라 입찰제도의 특성을 결정지어 온 입찰방식이라고 볼 수 있다.

셋째, 지명경쟁입찰제도는 기술력, 시공능력 등에서 적정하다고 인정하는 특정 다수의 경쟁참가자를 지명하여 입찰에 참여시키는 제도이다. 이것은 부적격업체를 사전에 배제하여 일반경쟁에 따른 절차를 간소화하는 장점이 있는 반면에, 특정인만이 입찰에 참여함으로써 담합의 소지가 있고 지명의 객관성과 공정성을 확보하는데 어려움이 있으나, 발주기관으로서는 입찰의 효율성을 높일 수 있는 방식이다.

넷째, 지명경쟁제도는 1960년대 공공공사 입찰의 주류를 형성하였으며 특히 1974년 “한도비례공평지명제(지명군제도)”의 실시는 지명경쟁입찰이 대규모 공사의 입찰제도로 자리잡는데 결정적인 역할을 수행하였고, 이후 1977년 제한경쟁입찰제도의 채택으로 지명군제도가 제한군제도로 대체되어 지명경쟁입찰은 소규모 공사에 적용되는 것으로 그 성격이 변화하였다.

앞에서 살펴 본 입찰제도의 내용을 종합적으로 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 입찰제도의 주요내용

입찰제도	관련내용	관련법령
일반경쟁입찰	- 면허제도(등록제도)	건설산업기본법령 국가계약법령
제한경쟁입찰	- 도급한도액(시공능력공시제) - 사전자격심사제도(PQ) - 군 제한(제한군제도) - 실적제한, - 지역제한제도	건설산업기본법령 국가계약법령
지명경쟁입찰	- 한도비례공평지명제도(지명군제도)	시설공사계약규정(조달청)
부대입찰제	- 입찰과 동시에 하도급자 선정	건설산업기본법령 국가계약법령

### III. 지방계약제도의 운영실태와 문제점

#### 1. 중앙조달과 분산조달

최근 전자상거래 또는 e-비즈니스라는 조달행정의 기술적 변화는 업무수행방식 및 고객과의 관계 등을 전반적으로 변화시키고 있다. 예컨대, 문서중심의 조달행정이 전자상거래 기반의 조달행정으로 변화되고 공급자 중심에서 고객중심의 조달행정으로, 폐쇄적 조달행정이 개방적이고 투명한 조달행정으로 전환되고 있다. 이러한 변화를 가져오는 여러 요소 중에서도 가장 핵심적인 요인 중의 하나는 전자조달행정시스템의 구축이라고 할 수 있다(곽채기, 2003).

우리나라는 2002.9.30일 국가종합전자조달(G2B)시스템 개통으로 정부전자조달 시대가 본격적으로 개막되었다. 정부전자조달시스템은 공공기관이 물품을 구매하거나 시설공사 등 서비스를 계약할 때 참가업체 등록과 입찰에서부터 계약, 대금지불에 이르기까지 전단계를 인터넷을 통해 처리하는 시스템을 의미한다.

그런데 정부조달행정체제는 조달행정을 한 곳에서 집중적으로 수행하는 중앙조달 제도와 조달에 필요한 모든 과정을 각 수요기관에서 자체적으로 수행하는 분산조달 제도로 구분할 수 있다.<sup>4)</sup> 중앙조달과 분산조달은 그 나름대로의 장점과 단점을 갖고

있어서 어느 제도가 일방적으로 우월하다고 보기는 어렵다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 중앙조달과 분산조달의 비교

구 분	장 점	단 점
중앙조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량구매로 가격과 거래조건이 유리</li> <li>- 지속적인 기술 축적으로 업무전문성 제고</li> <li>- 행정통제가 용이하고 투명성 제고에 유리</li> <li>- 중앙구매력을 거시경제정책에 효과적으로 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요목적에 맞는 특정 물품조달에 부적합</li> <li>- 조달절차가 복잡해 짐</li> <li>- 긴급조달 곤란</li> </ul>
분산조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요 목적에 맞는 자율적 구매 가능</li> <li>- 긴급수요에 유리</li> <li>- 구매절차를 신속하게 처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구매비용이 많이 들고 구입단가 높음</li> <li>- 물품규격의 표준화와 품질확보가 곤란</li> <li>- 정치적 선호에 의해 조달계약 배분이 이루어질 가능성이 있음</li> <li>- 도덕적 해이에 대한 통제 곤란</li> </ul>

자료 : 신회권(한국행정학회, 2003), p.4.

우리나라의 공공부문 조달행정체제는 기본적으로 중앙조달체제를 채택하고 있는 가운데 지방자치단체와 공기업에 대해서는 일정한 기준에 의거하여 자체조달을 인정하고 있다. 이에 따라 국가기관과 지방자치단체는 조달사업법령을 근거로 일정한 금액, 규모 이상의 계약목적물에 대해 의무적으로 중앙조달을 실시하여야 하며, 정부투자기관 및 출연기관 등은 기관별로 자율적인 선택에 의해 자체조달과 중앙조달을 병행하고 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 조달청을 통한 중앙조달제도의 범위

구 분	적 용 범 위	비 고
국가기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>-물품구매 : 5,000만원 이상</li> <li>-공사계약 : 추정가격 30억원 이상 공사</li> </ul>	의무적인 이용기관
지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>-물품구매 : 내자 7,000만원 이상 외자 10만달러 이상</li> <li>-공사계약 : 200억원 이상 PQ대상공사 턴키, 대안입찰대상공사</li> </ul>	
기타기관 (정부투자기관 등)	-기관별로 자율 선택	임의기관

자료 : 박채기(한국행정학회, 2003), p.3.

- 4) 국가마다 그 나라의 역사적 배경과 문화, 법률체계 등의 차이로 인해 정부조달을 중앙조달 또는 분산조달계도로 운영하고 있다.

## 2. 지방자치단체의 계약실적

중앙정부의 계약실적('03년 기준)은 62,208건에 13조 8,122억원이고 지방자치단체는 연간 105,703건에 17조 7,575억원에 이른다. 계약유형별로는 중앙정부의 경우 전체계약규모 중 공사계약이 65.6%를 차지하고, 지방자치단체는 공사계약이 85.0%로 높은 수준을 보이고 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 중앙정부와 지방자치단체의 계약실적

(단위 : 건, 억원)

구 분	중앙정부		지방자치단체		
	건 수	금 액	건수	금 액	
계	62,208(100)	138,122(100)	105,703(100)	177,575(100)	
공 사	소 계	33,966(54.6)	90,565(65.6)	61,781(58.4)	150,944(85.0)
	10억미만	33,094	16,405	60,580	71,395
	10억 이상~50억 미만	656	11,538	963	30,281
	50억 이상~100억 미만	78	4,831	120	9,164
	100억 이상~1000억원 미만	108	24,946	107	25,184
	1000억원 이상	30	32,845	11	14,920
용 역	8,701(14.0)	19,919(14.4)	18,609(17.6)	17,391(9.8)	
물 품	19,541(31.4)	27,638(20.0)	25,313(23.9)	9,240(5.2)	

## 3. 국가계약과의 차이점

지방자치단체 계약은 법적규정, 계약유형, 계약대상 등의 점에서 다음과 같은 특징을 지닌다(최두선, 2005).

첫째, 지방자치단체 계약사항은 국가계약법과는 별도로 「지방자치단체를당사자로 하는계약에관한법률(지방계약법)」에서 규정하고 있다.

둘째, 국가에는 없고 지방자치단체에서만 발생하는 계약유형이 상당수 존재한다. 예를 들면, 노점상정비, 생활쓰레기수집·운반, 상수도검침, 노상유료 주차장 운영 등

의 민간위탁계약, 주거환경개선사업, 화훼농가선정 계약 등을 들 수 있다.

셋째, 주민생활과 직결되는 현장위주 사업계약형태가 다양하다. 예를 들면, 응급재해복구, 상수도관 파손복구, 차선도색, 신호등 수리·교체, 보도블록교체, 파손도로 보수, 산불진화복구 등을 들 수 있다.

넷째, 계약대상에서도 국가와 지방자치단체 간에는 여러 차이점이 존재한다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 국가와 지방자치단체의 계약대상 비교

국가기관	지방자치단체
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대규모 / 고도의 기술</li> <li>- 전국 단위형 / 종류가 정형화</li> <li>- 고속도로, 철도, 댐, 공항 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중·소규모 / 일반기술</li> <li>- 주민밀착형 / 지역형 / 종류가 다양</li> <li>- 지방도로, 청사, 하천, 농로, 보도블록 등</li> </ul>

#### 4. 지방계약제도의 문제점

앞에서 살펴 본 지방계약제도의 운영실태에 기초하여 지방계약제도 운영에 있어서 제기되는 문제점으로 다음의 사항을 지적할 수 있다.

첫째, 지역사회의 구조적 특성으로 인해 관급계약 관련 부조리가 발생하고 있다. 응집력이 강하게 작용하는 지역사회구조의 특성과 계약관련 의사결정 과정의 전문성 부족 등으로 일부 왜곡된 형태의 입찰·계약 사례가 발견된다. 즉, 지방자치단체는 공무원, 사업자, 주민 모두가 “한다리 건너면 아는 사이”로 현행 제도 하에서는 안면행정의 특성을 차단하기 곤란하다. 예를 들면, 지방자치단체는 수의계약 대상이 건수 대비 경쟁입찰보다 높은 비율(68.7%)을 차지하고 있으나 계약행정의 투명성 확보장치는 미흡한 실정이다.

둘째, 전문성 부족으로 인한 예산낭비요인이 나타난다. 현행 각 지방자치단체는 입찰·계약과정에서 분야별로 취약한 기관이 많고 이로 인한 업무의 비효율 및 예산낭비 요인이 내재되어 있다. 즉, 지방자치단체의 계약업무흐름과 전문성을 반영하여 최적의 계약방법을 선택하는데 어려움이 있고, 회계담당공무원 및 계약담당공무원의 가격, 설계, 원가계산 분석 등에 대한 전문성 부족으로 인한 예산낭비, 원가산정과정

과 무분별한 설계변경 등으로 인한 낭비사례가 발견된다.<sup>5)</sup>

셋째, 계약업무의 비효율성이 나타난다. 현행 지방계약제도는 자주 구매하는 다빈도 물품구매의 경우에도 복잡한 계약절차와 동일한 구비서류 이행반복으로 주관부서의 인력과 시간의 과다 투입 등 업무효율성이 낮다. 구체적으로 (i) 복잡한 계약절차, 건별 계약 및 수작업으로 인한 업무량 과다, (ii) 계약타당성 검토, 견적서, 원가계산 및 산출기초조사 작성, 시방서 및 과업지시서 작성, 검수(검사)조서 작성 등 업무과다, (iii) 정보획득의 부재로 인한 특정업자 견적서에 의존하여 고가낙찰의 개연성 상존 등을 지적할 수 있다.

#### IV. 지방계약제도의 개선방안

정부계약제도 개선을 위한 기본방향은 조달 및 계약업무를 성공적으로 수행할 수 있는 기본적 사항으로서 기본원칙과 계약관련 기준의 정비, 도덕적 성실성과 기술적 전문성의 확보 문제, 계약행정의 투명성과 효율성 제고, 계약사무의 민간위탁 등 제도적 개선사항을 들 수 있다. 이러한 제도의 재설계는 계약행정의 경쟁력, 효율성, 공정성, 투명성, 품질향상 등을 의미한다(김관보, 2003 : 17).

##### 1. 계약관련 기준·규정의 정비

각 국가는 정부부문 공공조달과 계약제도에 관해 기본적인 원칙과 기준을 체계적으로 운영하고 있다. 주요 선진국의 정부계약제도를 살펴보면, 공공계약법령(Public Contract Code, 미국), 정부조달정책(Government Procurement Policy, 영국, 뉴질랜드) 등을 통해 기본적인 틀과 각 정부가 준수하여야 하는 기준들을 규정하고 있다. 일본의 경우 회계법 및 예산결산·회계령 등을 토대로 입찰참가자격, 계약방법, 계약자의 선정기준, 인센티브방식 등을 규정하고 있어 체계적인 계약제도를 갖추고 있다. 우리의 경우도 국가계약법 및 지방계약법을 토대로 정부계약 및 조달정책에 관한 원칙과 기준을 구체적으로 규정하는 것이 요구된다. 다만, 지방계약과 국가계약의 운영

5) 대표적으로 치밀한 기획·검토 부족 등으로 증복투자 등에 의한 예산 낭비사례(예 : ○○시에서는 충분한 준비없이 사업추진하다 증복투자로 사업 중단 및 수익원의 예산 낭비), 원가산정과정 등에서 연간 6% 정도 낭비요인이 있다는 분석(조달청) 등을 들 수 있다.



에 있어서는 국가에 따라 상이한 특성을 보이고 있다.

첫째, 미국의 경우 연방정부는 연방조달규정(Federal Acquisition Regulations), 주 정부는 공공계약법령(Public Contract Code)을 적용하는 체제를 갖추고 있다.

둘째, 영국은 유럽연합지침(EU Directive)을 국내법적으로 수용하여 중앙정부와 지방정부 모두 본 지침을 적용하나, 지방정부는 중앙정부의 가이드라인과 지방정부법(Local Government Law)에 따라 지방계약제도를 운영한다.

셋째, 일본의 경우 중앙정부는 회계법, 지방자치단체는 지방자치법을 적용하여 별도의 독립된 형태로 계약제도를 운영하고 있다.

정부구매 및 계약사무의 경우 전문적인 기술과 지식이 요구된다. 즉, 전문직은 하나의 형태로 귀납된 지식에 의하여 이룩되며, 그 지식은 공식화되고 통일된 규칙 또는 원칙과 표준의 집합체로 인정된 것이다. 따라서 적용 시기나 장소에 상관없이 모든 전문가에 의해서 시종일관 사용되어지고, 동일하거나 유사한 여건에서 일관성 있는 적용과 함께 독특한 분야로 인정받으려면 통일성이 특히 중요시 된다. 공공구매는 이런 점에서 확장된 지식의 집합체가 있기 때문에 오랫동안 확립되어 온 전문직으로 평가될 수 있다. 공공구매자는 원칙과 기준의 적용에서 일관성을 유지시키는 근원적인 공통점을 확립시키려는 통합적 노력에 참여할 필요가 있다.

미국의 경우 공공구매공무원의 전문협회는 통일된 원칙과 기준을 개발하고 있으며, 공공구매공무원이 공공구매에 관한 지식을 넓히고 업무수행의 개인적, 공적 기강을 규정하는 포럼을 제공하는 지방정부, 주, 전국단체가 있다. 따라서 우리의 경우도 국가계약법과 지방계약법을 기초로 정부조달 및 계약업무의 체계적인 추진이 이루어질 수 있도록 정부계약 관련 법령 및 업무처리에 관해 통일된 원칙과 기준을 마련하는 것이 필요하다.

## 2. 계약업무의 전문성 확보

구매조달 및 계약사무는 계약관계공무원과 참여주체 간에 접촉의 기회가 많으며 다양한 절차와 기준이 법령에 복잡하게 규정되어 있고, 기준 적용에 있어서 계약 목적물의 특성을 고려해야 하는 등 전문성이 요구되는 분야이다. 지방자치단체 예산집행의 효율화는 구매조달행위를 주도하는 공무원의 전문성(능력)에 좌우된다. 특히, 지방자치단체에서 시행하는 구매조달 업무가 대형화, 복잡화되고 첨단기술을 적용하는 사례가 증가됨에 따라 관계공무원이 모든 업무를 수행하는 것은 현실적으로 불가

능하다.

한편, 지방자치단체가 자율적으로 조달업무를 담당하는 것이 바람직하지만, 선거에 의존하는 자치단체장과 지방의회의원 등 지역권력 구조에 대한 신뢰의 부족 그리고 지방공무원들에 대한 전문성의 문제 등으로 중앙정부에서 집중적으로 조달하여 지방 조달의 자율성에 한계를 지니게 된다. 이러한 관점에서 보면 건설공사의 경우 단계별 수행체계에 따라 전문기관의 위탁을 통하여 효율적인 구매조달 업무가 이행되도록 하는 것이 필요하다.<sup>6)</sup> 더 나아가 지방분권의 측면에서 원가계산, 설계검토 등 전문성이 요구되는 분야에 지역별 전문기구의 설치가 고려될 필요가 있을 것이다(손희준외, 2005 : 412)

일반적으로 조달 및 계약제도와 관련하여 구매기능을 전문화하는 추세에 있으며, 자격제도와 전문기관과의 연결이 지방정부의 구매부서 내에서 일반화되고 있다. 미국 지방정부의 경우 인사부서는 충원에 있어서 전문구매자격증에 특별한 중점을 두고 있다. 예를 들어, ISM, NIGP, NASPO 등 물품관리 및 구매전문기관에서 구매업무에 종사하는 자들에게 시험을 거쳐 일정한 자격증을 부여하고 있다(조달청, 2004 : 103-110).

이러한 측면에서 정부계약제도에 있어서 공공조달업무를 전문적으로 담당할 수 있는 전담조직과 전문인력을 확보하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 다만, 이와 같은 방안은 인력고용에 따라 지속적으로 고정비용의 지출이 발생하고 실제로 다양한 특성을 지니는 정부조달제도를 효과적으로 처리할 수 있는가에는 제약이 있다. 그 대안으로 조사분석 및 사무지원업무에 대해서는 민간의 기술과 활력을 활용하고 지방자치단체의 계약담당 인력에 대하여 지속적인 교육프로그램개발과 훈련, 자격증제도 등을 통해 전문성을 배양해 나가는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

오늘날 구매는 행정적 리더십과 관리가 강조되는 단계에 있으며 구매공무원은 집행의사결정과정에서 점점 더 활발한 역할을 하기 시작하고 있으며, 구매공무원이 의사결정과정에서 지금보다도 훨씬 더 깊이 있고 자세하게 제공하여야 할 자료와 전문성이 요구된다. 사업에 들어갈 품목의 구성 또는 종류, 금액, 성능의 정도에 관한 결정은 구매전문가의 지식과 전문성을 고려하지 않고 이루어져서는 아니 되며, 구매공무원은 타당성연구, 대안의 검토, 비용편익 및 비용효과분석에 관여하여야 한다.

6) 즉 건설공사의 단계별로 기획단계, 설계단계, 입찰·계약단계, 시공단계, 운영단계, 평가단계에 대해 담당공무원의 전문성 부족으로 인하여 부실한 사업성분석, 공사비 과다·과소 계상, 부당한 설계변경, 사후평가 부족 등의 문제가 발생되어 이에 대한 대책의 필요성이 제기되고 있다.

미국의 경우 주와 지방정부 구매공무원의 필요에 부합되는 교육을 제공하는 기관으로는 전국정부구매연구원(NIGP), 전국구매관리협회(NAPM), 전국계약관리협회(NCMA)가 있다. 이들 기관은 공무원들의 구매수행 능력 개발을 위해 자격증제도를 개발한다. 이 제도는 구매자들에게 그들이 구매와 그 관련 분야에서 필요한 지식과 기술 기준에 맞는 능력을 가졌다는 것을 증명할 수 있는 기회를 제공한다.<sup>7)</sup>

자격증제도는 전문능력의 두 가지 수준을 획득하는 기준과 수단을 제공한다. 공인공공구매공무원(CPPPO)은 그 개인이 정부기관, 관할지역, 공공기관의 구매에 대한 관리감독에서 미리 정해진 능력을 획득했다는 것을 의미한다. 공인전문공공구매자(certified professional public buyer)는 개인이 공공구매에서 구매자로서 능력이 있다는 것을 나타낸다.

### 3. 계약업무의 효율성 제고

계약업무의 효율성은 전자조달제도, 계약기법의 다양화, 경쟁력 강화 등의 관점에서 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

#### (1) 전자조달제도 확립

주요 선진국의 경우 전자상거래, 인터넷 등을 포함하여 국가전자조달사업시스템을 개발·시행하여 상당한 효과를 거두고 있다. 예를 들어, 영국의 경우 전자조달방법의 도입으로 시간과 비용 측면에서 재화와 용역 가격의 감소(8% 수준), 시간과 거래비용절감(최고 70%까지) 등 복합적인 절감효과(15%)를 추정결과로 제시하고 있다. 따라서 지식관리시스템과 전자상거래 등 전자시장의 발전과정을 반영하여 효과적으로 대응하고 실제 전자조달제도의 실행방안을 단계적으로 체계화하여 수행하는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 Raisch는 <그림 4>에서와 같이 전자시장(EMarketplace)의 발전단계를 4단계 즉, 상품교환시장, 부가가치전자시장, 지식네트워크, 가치신뢰네트워크 단계로 구분하고, 특히 온라인 거래에 의한 비용절감의 중요성을 제시하고 있다(Warren D. Raisch, 2001).

7) 이 제도는 구매분야에서 자격증 후보자의 전문적인 능력에 대한 인식을 증진시키지만 교육적 경험에 대한 기준은 다양하다. 즉, 학점(academic credit)과 경험을 혼합하기 위하여 통상적으로 서술시험과 기술시험이 치러지는데, 대부분의 제도 초기에는 기존 전문가의 기득권을 일정기간 인정하고 있다.

〈그림 4〉 전자시장의 전개단계

1단계 : 상품교환시장 (Commodity exchange)	재화/서비스의 구매, 판매, 거래에 초점을 두는 전자시장	전통 시장과 유사
2단계: 부가가치전자시장 (Value-added emarketplaces)	금융결제, 에스크로(escrow service), 사이버물류, warehousing 등 부가적인 서비스를 함께 제공	인터넷과 물리적인 가치전달체계 결합
3단계: 지식네트워크 (Knowledge network)	가치사슬(value chain)을 통해 정보를 공유	효율적 협동 및 커뮤니케이션 설정
4단계: 가치신뢰네트워크 (Value trust network)	경제적 교환의 기초로 상호운용성과 신뢰관계의 결합 제공	참여자, 업무처리과정, 기술의 통합

(2) 계약기법의 다양화

업무효율성을 높이기 위한 계약기법으로는 우선, 미확정수량계약(indefinite quantity contract)의 일반화가 필요하다. 미확정수량 계약에는 일정 기간 동안에 구매할 추산 수량을 정하는데, 이 계약에 사용되는 추산 수량은 내부자료와 계약자보고서에 의해서 결정된다. 미국의 경우 19개 주가 1회 주문에 적용할 최대량의 수량을 정하고 있는 반면, 33개 주는 하나의 주문에 적용할 최소한의 수량을 정하고 있다. 38개 주가 계약조건을 변경할 수 있고 34개 주는 경제적 가격조정 조건을 계약에 포함하고 있다.

둘째, 복수낙찰계약의 활용이다. 복수낙찰이란 동일한 지역 내에서 동일한 품목을 공급하기 위하여 하나 이상의 공급자를 미확정수량계약의 낙찰자로 정하는 방법을 말한다. 복수낙찰계약은 입찰권유서나 RFP에 의해서 이루어지는데, 미국의 경우 24개 주가 하나 이상의 입찰자를 낙찰자로 허용하는 주 법규를 가지고 있고 특정품목의 경우 낙찰자의 수를 제한하는 주가 35개 주에 이르고 있다.

셋째, 구매카드의 적극적 이용이다. 구매카드를 활용하여 업무수행의 효과를 높이는 것이 필요하다. 미국의 경우 42개 주에서 구매카드가 사용되고 있는데, 구매카드를 통한 구매의 한도는 \$100~\$5,000이며, 38개 주가 구매카드를 이용해서 물품을 살

수 있도록 하고 있다.

넷째, 지불기간에 따른 감가를 적용하는 것이다. 미국의 경우 26개 주가 낙찰자 결정시 대금지불기간에 따른 감가를 적용하는 바, 6개 주에서는 대금지급을 30일 이내에 하면 감가를 적용하고 있다. 그리고 3개 주가 낙찰자 선정시 동가 입찰자 중에서 대금 지급기간이 장기인 입찰자를 낙찰자로 선정하고, 2개 주가 대금지급기간을 최상의 가치(best value) 결정의 일부 기준으로 사용하고 있다.

다섯째, 계약이행상황의 철저한 관리가 필요하다. 미국의 경우 29개 주가 주로 SOP에 의해서 계약자의 계약이행상황을 기록·유지하고, 33개 주에서는 계약자의 이행상태가 좋지 않은 경우 입찰자 목록에서 제거한다. 입찰자 목록에서의 제거는 입찰자가 입찰서를 받을 능력에 영향을 미쳐 낙찰 받을 기회에도 영향을 미치게 된다.

### (3) 공정한 경쟁의 도입

공정한 경쟁을 통한 고객만족의 비용, 품질, 시의성을 갖춘 재화 및 용역을 조달하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 공공계약 관련 법제도를 고객들의 요구 및 관심사항에 대응하기 위해 지속적인 재검토가 이루어져야 하며, 정부는 계약자 선정시 과거의 성공적인 실적 또는 현재 탁월한 수행능력 보유여부 등을 충분히 고려하여야 한다. 정부는 관급이 아닌 조달 품목과 용역도 정부제시 요건에 만족하는 한 적극 사용을 권장하며 조달 주기과정에서 항상 대화의 채널을 유지해야 한다. 특히 조달 과정에서 경쟁 환경을 조성하여 공정성을 확보하는 것이 중요하다. 중앙집권적, 획일적인 규제보다는 발주자가 자율성과 재량권을 갖고 지역실정이나 발주기관의 사업관리능력 등에 적합한 계약제도를 설계하는 방식이 필요하다. 또한 정부조달협정에 의한 국내조달이 개방된 현 시점에서 계약제도의 국제기준(global standard)을 적극적으로 추구하여야 하고, 이러한 국제기준인 제도와 관행이 확립되어야 국내 업체의 국제경쟁력을 확보해 나갈 수 있을 것이다.

## 4. 계약행정의 투명성 확보

계약행정의 투명성을 확보하기 위해서는 정부 계약과정에서 참여자들은 정확한 조달절차를 숙지하고 공식적 규칙 범위 내에서 계약공무원의 합리적인 재량권 사용, 입찰결과와 낙찰자 결정과정의 공개, 입찰·계약과정에 대한 순응모니터링이 필요하

다. 계약행정의 투명성 확보는 일정금액 이상의 발주에 대해 심의를 강화하고 설계·입찰·감독·검사 등을 강화하여 예산집행의 투명성을 높이고 회계관이 지출의 적법성을 검토하여 불법·부당한 예산집행을 방지할 수 있는 제도적 장치를 강구하여야 한다.

한편, 인터넷을 활용한 전자상거래, 지식관리시스템 도입 등을 통해 구매, 입찰관련 전 과정을 명백하게 공개함으로써 투명한 계약행정이 전개되어야 한다. 따라서 상대적으로 기록이 부정확한 오프라인의 세계보다 전자시장(e-Market)은 보다 많은 가치를 창출할 수 있으며, 이러한 투명성 제고는 보다 정확하게 가치 중심의 경쟁을 가져와 비효율적이던 많은 불투명한 거래들이 투명하게 이루어질 것이다.

이상적 세계에서는 계약서 또는 구매주문서의 발행, 물품의 인수, 그리고 그 물품에 대한 대금청구와 지급에 단지 수일만이 걸릴 것이지만, 현실에서는 주문 서류의 작성은 귀찮고 시간 낭비적이며, 주문서의 우송은 물품의 인도를 지연시키고, 송장의 처리는 대금지급이 이루어지기 전에 더 많은 시간의 낭비를 초래하고, 아주 빈번하게 대금청구와 지불사이에만 30일 이상이 걸릴 수도 있다.

전자상거래는 전자자료교환(EDI)을 이용하여 이들 과정을 처음부터 끝까지 서류 없이 이루어지게 하며, 이에 따라 전자상거래는 온라인 주문을 가능하게 전자카탈로그를 설치할 수 있고 금융거래의 교환이 가능하고 관계된 모든 당사자들에게 편의를 제공한다. 구매자는 구매단계가 축소되어 좋고 판매자는 신속하게 대금을 받을 수 있어서 좋다. 그리고 대금지급기간의 단축은 판매자의 금융비용을 절감시켜 더 많은 감가를 초래할 것이다. 구매단계도 35~40일에서 14일 이하로 단축될 수 있다.

인터넷은 전자상거래를 위한 선택의 통로로 간주될 수 있고 인터넷은 어떤 제품이 용역의 규격과 성능검토를 위한 거의 무한대의 자료를 제공할 수 있다. 즉, 인터넷 사용은 하나 이상 공급자의 전자카탈로그의 위치일 수 있고 제품에 대한 실시간 가격과 재고에 대한 정보를 제공하며, 내부연결망 밖에 있는 공급자와 구매자간에 이메일 통신기능을 제공할 수 있다.

## 5. 계약사무의 민간위탁

입찰 및 계약에 있어서 경쟁성과 전문성을 확보하기 위한 방안으로 민간부문의 기술력과 전문성을 적극 활용하는 것이 필요하다. 민간위탁방식(contracting-out)은 계약사무의 운영방식을 전환하는 것이고 경영혁신을 유도하는 보다 탄력적인 서비스공

급방식에 초점을 두고 접근하는 것을 의미한다. 즉, 자치단체의 행정운영에 있어서 비핵심기능의 외주화(outsourcing)를 통해 감축관리가 가능하고 조직의 핵심역량을 강화하여 업무수행의 경쟁력과 성과를 제고하고 나아가 조직의 유연성을 확보하는데 도움이 될 수 있다.

예컨대, 지방자치단체별로 능력정도에 따라 구매·입찰·조달업무 등 계약사무의 전부 또는 일부를 전문기관에 위탁하여 처리하는 대안적 서비스 제공방안(alternative service delivery : ADS)을 설계할 수 있다. 특히, 반복적이고 기술적인 입찰업무 등 조사 및 행정업무의 민간위탁을 통한 외부자원의 활용을 통해 효율성을 증대하는 것이 필요하다.<sup>8)</sup> 이와 같은 계약사무의 민간위탁 방식은 다음의 관점에서 그 필요성을 살펴볼 수 있다.

### (1) 비용적 측면

계약사무의 위탁방안은 행정기관 사무중의 일부를 공공기관이 아닌 법인, 단체 또는 개인에게 맡겨 행사토록 하는 것이라는 점에서 공공서비스의 생산과 제공이 민간 부문으로 이전되거나 또는 민간부문이 참여하는 방식이라고 할 수 있다. 이 경우 이익을 추구하고자 하는 민간부문과의 계약 등을 통해 행정서비스가 제공될 때, 적절한 비용으로 제공될 수 있으며, 지방자치단체에 필요한 행정서비스를 민간부문에서 공급하게 되면 상근공무원을 축소할 수 있어 예산의 절감효과를 볼 수 있다는 점이 강조되고 있다(이성복, 1995 : 83).

### (2) 서비스 제공의 효율성 측면

효율성이란 정부활동의 경제성을 판단하는 기준(노화준, 1982)과 수요대응적 형평 개념(Elkin, 1987 : 5) 등 두 가지 측면에서 정의될 수 있는 바, 이중 전자의 경우는 능률성과 효과성이 복합된 개념이며, 후자는 수요를 기준으로 하는 형평 개념이라고 할 수 있다. 여기서 효율성을 투입에 대한 산출의 정도와 목표의 달성정도를 의미하는 능률성과 효과성의 입장에서 정의할 때에는 보다 적은 비용으로 더 나은 공공서

8) 예를 들면, (미)캘리포니아 주정부의 경우 물품구매(purchasing)에서 외주화를 적극 활용하고, 입찰심사에서 가장 중요한 자격조건으로 경험을 중시하고 있다(예: 정부조달업무 : 사무용품, 청소장비 조달). 그리고 시카고시의 경우 물품구매업무에 대해 민간위탁을 실시하고 있는데, 대표적으로 차량대체부품 조달업무의 아웃소싱을 들 수 있다. 즉, 과거에는 시 소유 차량수선을 위해 50여개의 회사에서 부품을 구입, 창고에 보관하였다가 수선하였으나, 현재는 1개 회사와 계약을 맺어 부품 납품을 전담케 하여 필요할 때 회사에서 청구하며 수선은 시카고 시에서 직접 시행하는 시스템이다.

비스를 제공하는 것이다.

한편 수요대응적 개념에서의 효율성이란 대상서비스의 수요가 낮은 지역에서 절약되는 자원을 서비스의 수요가 높은 지역에 투입함으로써 자원의 신축성을 제고하는 것을 의미한다. 결과적으로 공공서비스를 수요에 대응하여 효율적으로 제공한다는 것은 공공서비스를 필요한 부문 즉, 적재적소에 제공하게 된다는 것이다.

따라서 서비스 제공의 효율성이란 저렴한 비용과 질적으로 향상된 서비스의 제공, 그리고 초과수요 및 낭비의 억제 등으로 요약될 수 있다. 계약사무의 민간위탁 방안은 공공부문에서 조세로서 제공하는 것보다 상대적으로 더 철저하게 사용자부담 원칙에 입각한 서비스의 제공이 가능하며 자원배분의 낭비를 억제할 수 있고 초과수요를 방지하는 기능을 수행하게 된다.

### (3) 환경에의 대응성 측면

대응성이란 환경의 변화 및 대중의 욕구에 조직이 즉각적으로 반응하는 것을 의미한다(유종해, 1992 : 151). 그러므로 지방행정서비스의 대응성이란 위탁기관의 욕구가 정책이나 서비스로 전환되는 정도, 위탁기관의 선호와 요구가 충족되는 정도라고 할 수 있다. 즉, 환경에 대한 대응성을 높인다는 의미는 단순히 공공서비스를 생산하여 제공하는 것보다 위탁기관의 요구를 만족시켜 주는 데에 초점이 있다.

이를 위해서는 환경변화에 보다 신축적이고 전문화된 조직과 지식이 필요하며 서비스 수혜자인 주민에 대한 보다 체계적인 정보가 요구된다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 민간기업 또는 법인이 환경변화에 보다 신속히 적응할 수 있다는 점이 강조될 수 있다.

## V. 종합 및 결론

지방자치단체 계약제도는 그동안 지방재정법에서 일부만 규정(예: 지역제한경쟁입찰, 국제계약분쟁조정위원회 운영, 적격심사기준, 부정당업자제제, 지역의무공동도급제도 등)하고 나머지는 국가계약법을 준용하여 왔다. 이에 따라 2005년 6월에 지방재정법을 분법하면서 “지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률(지방계약법)”이 별도로 제정되어 2006.1.1.일부터 시행되고 있다.



새로운 지방계약법에서는 자치단체 특성에 맞는 계약제도 도입, 입찰·계약·시공 과정의 투명성 확보, 시장경쟁원리에 입각한 계약제도 도입을 기본방향으로 설정하고 있다. 이러한 점은 지방계약제도가 고객수요와 요구를 수용하는 고객지향적인 제도, 입찰 및 계약업무의 투명성 보장, 시장의 경쟁과 효율을 증시하는 제도로 전환하는 것을 의미한다.

이와 관련하여 현행 지방계약제도는 조직과 인력 면에서 전문성이 부족하고 업무 처리 면에서 효율성이 낮아 예산낭비가 발생하는가 하면, 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치가 미흡하고 민간부문의 기술과 경영기법 등을 활용하는데 한계가 존재하는 등의 문제점이 지적되고 있다. 따라서 이 논문에서는 지방계약제도의 운영실태를 분석한 후, 이를 토대로 지방계약제도의 개선방안으로서 계약관련 기준·규정의 정비, 계약업무의 전문성과 효율성 제고, 계약행정의 투명성 확보 및 민간위탁 방안을 살펴보았다.

이 과정에서는 증장기적으로 예상되는 환경변화를 적극적으로 고려하는 것이 중요할 것으로 보인다. 다시 말해 정부가 재정혁신 일환으로 추진하고 있는 성과증심예산제도와 발생주의회계제도의 도입, 전자정부화와 전자시장의 전개는 정부조달 및 계약제도에도 커다란 변화를 가져올 것이다. 이러한 변화는 기본적으로 정부운영에 대한 성과를 체계적으로 관리하고 정부부문에 원가와 비용 개념을 도입함으로써 재정운영에 대한 자율성을 부여하고 그 운영결과에 대한 책임성을 강화하는 관리방식으로서 정부조달·계약업무에서도 성과증심 운영과 새로운 회계처리의 기준과 방식을 적용하는 것이 필요하다.

또한 전자상거래·지식관리시스템 등 전자시장의 전개와 디지털경제는 시장을 통한 경쟁과 효율을 강조하고 있다. 따라서 지방자치단체로서는 이와 같은 정책과 제도 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 다각적인 전략과 실행방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 강인재, “지방자치제하에서의 조달행정,” 「새로운 조달행정의 패러다임 정립연구」, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2003.
- 광채기, “G2B체제하에서의 조달행정,” 「새로운 조달행정의 패러다임 정립연구

- 구」, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2003.
- 김성일, 공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, 2001.
  - 김관보, “조달계약방법의 개선방안,” 「새로운 조달행정의 패러다임 정립연구」, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2003.
  - 김홍래, 지방재정의 이론과 실제, 박영사, 2005.
  - 노화준, “공공생산성의 측정과 향상을 위한 접근방법”, 서울대 행정대학원, 행정논총, 제20권 제1호, 1982.
  - 박경원, “민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구”, 한국행정학보, 제23권 제2호, 1989.
  - 삼성경제연구소, 핵심기능만 빼고 전부 아웃소싱하라, 1999.
  - 성업공사, 전문기능활용을 통한 체납조세 징수업무의 확대수행 방안 연구, 1996.
  - 손희준 외, 지방재정론, 대영출판사, 2005.
  - 신희권, “정부정책수단으로서의 조달행정,” 「새로운 조달행정의 패러다임 정립연구」, 한국행정학회 기획세미나 발표논문집, 2003.
  - 이성복, 행정관리업무의 민간화 방안, 지방행정, 제44권, 1995.
  - 유종해, 행정의 윤리, 박영사, 1992.
  - 윤종실, “전자입찰제도의 시행성과와 개선방안”, 한국부패학회보, 2002.
  - 정부혁신지방분권위원회.한국지방행정연구원, 이제는 지방분권시대, 참여정부 지방분권과제 2003년 연구자료집, 2004.
  - 조임곤, 지방정부 민간위탁 추진에 관한 이론적 고찰, 서울행정학회 춘계학술대회, 2001.
  - 조달청 홈페이지 및 관련 자료(<http://www.g2b.go.kr/information>)
  - 조달청, 일본의 공공조달제도 : 공공조달과 경쟁정책에 관한 연구회보고서, 2004.
  - 조달청, 미국 지방정부의 조달제도, 2004.
  - 최두선, “계약사무의 위임.위탁에 관한 검토,” 한국지방행정연구원 Workshop 자료집, 2005.
  - 최준연, B2B e마켓플레이스 성공모델: 아이마켓코리아, 2004.
  - 한국지방행정연구원, 자치단체사무의 지방공사.공단 위탁관리와 직영간의 효율성 비교분석, 2002.

- Auld, D.& Kitchen, H., *The Supply of Government Services*, 1988.
- CED, *Public-Private Partnership : An Opportunity for Urban Communities*, 1982.
- Elkin, S. L., *City and Regime in the American Republic Chicago*, University of Chicago Press, 1987.
- GAO, *Privatization: Lessons Learned by State and Local Governments*, 1997.
- Ministry of Commerce, *Government Purchasing in New Zealand : Guide for Suppliers*, 1998.
- Ministry of Economic Development, *Government Procurement in New Zealand : Policy Guide for Purchasers*, 2002.
- National Audit Office, "Improving Procurement : Progress by the Office of Government Commerce in Improving Departments' Capability to Procure Cost-effectively", 2004.
- OECD/PUMA, *Best Practice Guidelines for Contracting out Government Services*, 1997.
- Raisch, Warren D., "B2B eMarketplace Evolution", 2001.
- Savas, E.S., *Privatization : The Key to Better Government*, 1987.
- Snape, S., "Contracting out Local Government Services in Western Europe : Lessons from the Netherlands", *Local Government Studies*, 21(4), 1995.
- The Treasury, *A Guide to the Management of Departmental Purchasing*, 1990.

(Abstract)

## A Study on Improvement of Local Government Contract System

Lee, Hyo  
Research Fellow,  
Dept. of Local Finance Research,  
Korea Research Institute for Local Administration

The purpose of this study is to examine the problems and to suggest alternatives on the local contract system. And it is a very important in that contract activity is linked to improvement of the budgeting and accounting system.

In fact, the current contract system of local governments causes the wasteful use of budget due to the lack of expertise and exposes inefficiency of contract affairs. Also governmental contract system lacks the institutional device for ensuring the transparency.

In order to meet the purpose, the study covers general and broad perspectives of the contract system in local government, mainly focusing on seeking the institutional improvement for solving the current problems.

In the process the study overviews not only the theoretical background of contract systems : definition of contract, feature of governmental contract, general procedure and type of governmental contract, but also the reality and the problems of the current local contract systems.

And then, based on the analytical results regarding the current contract system, alternatives for improving of contract affairs are pursued in terms of institutional suggestions such as preparation of expertise and transparency, enhancement of efficiency, outsourcing or contracting-out, arrangement of standards and regulations concerning governmental contract affairs.

**Key words** : public procurement, government contract system