

Premium Report

지방자치단체 계약심사제도 운영현황 및 개선방향

김희정(산업정책실 책임연구위원)

목 차

요약문	3
1. 서론	5
2. 지방자치단체 계약심사제도 운영현황	7
3. 계약심사제도 관련 검토사항	19
4. 계약심사제도 개선방향	22
5. 결론	25

요 약 문

- 계약심사제도는 자치단체에서 예산낭비를 줄이고 시공품질을 향상시키기 위해 발주사업의 원가산정 및 설계변경 증감금액의 적정성을 사전 심사하는 제도로 2008년 16개 시·도에 실시된 이후, 2010년 5월부터는 전국 시·군·구로 확대 실시되고 있음
- 지자체 계약심사제도의 실효성 여부와 계약심사제도가 중소기업이 대부분을 차지하고 있는 정보통신공사에 미치는 영향을 고려하여 제도개선을 위한 방향을 제시하는 것이 이 글의 목적
- 계약심사제도 대상공사를 수행할 수 있는 업체를 평가함에 있어서 가격경쟁력에만 중점을 두므로 부실공사, 공사업체의 수익성 악화 등 부작용이 발생할 우려가 제기되고 있음
 - 심사의 기준을 가격에 국한하는 것이 아니라 수행능력을 포함하여 좀 더 객관적이고 폭넓게 조정할 필요가 있음
 - 계약심사제도 운영에서 공사비를 획일적으로 삭감하여 원가보다 과도하게 낮은 수준으로 책정·발주하는 사례가 줄어들어야 할 것임
- 계약심사제도 운영에서의 정책적 목표는 단순한 예산절감이 아닌 공공성 실현이 되어야 하며, 제도 운영 시 적정하고 합리적인 공사가격 설정을 통해 과다계상이 있다면 제거하고, 지나치게 낮게 책정된 공사에 대해서는 가격상향이 이루어져야 함

1 서론

- 공공부문은 민간부문에 비해 상대적으로 경제성에 대한 고려가 낮아 효율성이 저하될 가능성이 존재하므로 공공부문에서 발생가능한 문제점에 대응하고 성과를 향상시키기 위해 다양한 정책수단이 도입되고 있음
 - 지방자치단체 별로 시행하고 있는 계약심사제도는 공공부문의 성과향상을 위한 정책수단의 대표적인 예
- 국내 건설시장에서 공공공사가 차지하는 비중은 2012년 계약액 기준 종합 38조 3천억 원, 전문 8조 3천억 원 등 총 46조 5천억 원이며, 공공공사에서 정보통신공사가 차지하는 비중은 대학교의 경우 최대 11.83%선(조달청, 2013)¹⁾
 - 전체 공사 및 정보통신공사업에서 공공공사가 차지하는 비중을 고려할 때 공공공사가 효율적으로 집행·관리되어야 할 필요성이 있음
- 2010년 5월부터 전국 지방자치단체를 대상으로 실시되고 있는 계약심사제도는 공공부문의 성과를 향상시키기 위한 정책수단의 대표적인 예로 민간부문과 같이 원가개념을 공공계약에 적용

1) 공공 건축물의 유형은 일반청사, 대형청사, 초등학교, 중·고등학교, 대학교, 경찰서, 지구대, 우체국, 수련시설, 도서관, 스포츠시설, 전시시설, 병원, 연구시설 등 모두 14개로 분류, 조달청(2013) 「2012년 공공건축물 유형별 공사비 분석」

- 계약심사제도의 여러 가지 장점에도 불구하고 이 제도가 공사금액의 적정성을 심사·검토하기보다 지자체의 예산 보전 및 실적 위주의 전시행정수단에 치우쳐 공사비 삭감의 근거로 이용되고 있다는 문제점이 제기되고 있음
- 공사비 삭감은 공사의 품질확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 특히 최근 부실공사로 인한 대형사고와 관련된 국가적인 우려가 커지고 있는 만큼 무리한 공사비 삭감을 통한 전시행정을 지양해야 함
- 이와 같은 상황을 배경으로 이 글에서는 지자체 계약심사제도의 실효성 여부와 계약심사제도가 중소기업이 대부분을 차지하고 있는 정보통신공사에 미치는 영향을 고려하여 제도개선을 위한 근거를 제공하고자 함
- 또한 지방자치단체 계약심사제도의 현황을 토대로 운영과정이나 절차 면에서 개선되어야 할 사항이 있는지를 검토하고 개선방안을 마련하여 계약심사제도의 실효성과 투명성을 높이는 데 목적을 두고 있음
- 계약심사 과정, 계약심사 기준 관련 현황에 대한 분석 및 지자체별 공사원가 삭감 등의 구체적인 사례를 통해 계약심사제도의 운용현황을 검토하고, 조사내용을 바탕으로 정보통신공사업의 현실적인 요청을 반영하여 계약심사제도를 개선하는 것이 바람직함

2 지방자치단체 계약심사제도 운영현황

가. 지방자치단체 공사계약²⁾

- 지방자치단체 계약은 지방자치단체가 당사자 일방이 되어 계약상대방인 사인(私人)과 공사(工事), 용역, 물품제조·구매 등의 계약을 체결하여 행정수요를 충족함과 동시에 사법상 법률효과를 발생하게 할 목적으로 하는 법률행위
 - 수의계약과 입찰(일반입찰, 제한입찰, 지명입찰) 등의 방법으로 계약자를 결정하여 계약을 체결

- (적용기관)
 - 지방자치법 제2조에 따른 지방자치단체
 - 교육행정기관
 - 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제3조의 시·도 교육청, 지역교육청 및 공립 초·중·고등학교

- 지방자치단체 공사의 종류
 - 건설공사(건설산업기본법 제8조, 건설산업기본법 시행령 제7조 및 별표), 전기공사(전기공사업법 제2조), 정보통신공사(정보통신공사업법 2조), 소방시설공사(소방시설공사업법 제2조), 문화재수리(문화재수리등에 관한 법률 제22조), 그밖의 공사(지하수 개발사업, 소음진동방지시설·오수처리시설 설치공사 등)

2) 법제처 「지방자치단체 공사계약자」 를 토대로 작성
<http://oneclick.law.go.kr/CSP/CsmMain.laf?csmSeq=516>

나. 계약심사제도

- 효율적인 재정운영을 위하여 지방자치단체가 발주하는 사업의 입찰·계약을 위한 기초금액 및 예정가격, 최저가 낙찰제 대상공사의 입찰금액, 설계변경 증감금액의 적정성 등 원가산정의 적정성과 기준의 적합성을 심사하는 제도
- (계약심사제도 도입목적)
 - 원가계산의 전문성을 바탕으로 사전에 원가분석을 통하여 예산낭비요소를 제거, 예산을 절감하고 계약의 목적·성질·규모 및 지역 특수성 등을 고려하여 계약목적물(공사, 용역, 물품)의 품질을 제고
 - 계약심사의 제도화를 통해 지방자치단체 재정운영의 효율성 제고
- (계약심사제도 운영근거)
 - 지방자치단체의 계약심사제도는 지방재정법 및 동법 시행령, 지방계약법 시행령 및 시행규칙에서 법적근거를 두고 있음
 - 안전행정부 예규 제74호 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 근거하여 계약심사가 이루어지고 있으며, 각 지방자치단체는 조례 등으로 관련사항을 규정
 - 지방재정법 제3조는 국민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하는 기본원칙을 제시

※지방재정법 제3조(지방재정운영의 기본원칙) 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.

- 지방재정법 시행령 제144조에서는 안전행정부장관이 이 영에 정하는 이외에 재무회계에 대한 사항의 기준을 정할 수 있음을 규정

※지방재정법 시행령 제144조(재무회계에 관한 사항) 행정안전부장관은 이 영에 정하는 사항 외에 지방자치단체의 예산·결산·수입·지출 그 밖의 재무회계에 관하여 그 통일적인 운용을 위하여 필요한 경우에는 국가의 예산회계관계법령 등을 참작하여 그 기준을 정할 수 있다.

- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법) 시행령 제10조 제3항에 의거하여 계약심사의 예정가격(기초금액 포함)이 결정되어야 하고, 동법 제74조 제8항에 기초하여 설계변경 증감금액의 적절성과 적법성을 심사해야 함

※지방계약법 시행령 제10조(예정가격의 결정기준)

- ③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 실적공사비, 감정가격, 견적가격 등을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다.

※지방계약법 시행령 제74조제8항(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)

- ⑧ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 계약금액을 증액 조정할 때에는 안전행정부장관이 정하는 바에 따라 그 적절성과 적법성을 심사하여야 한다.
-

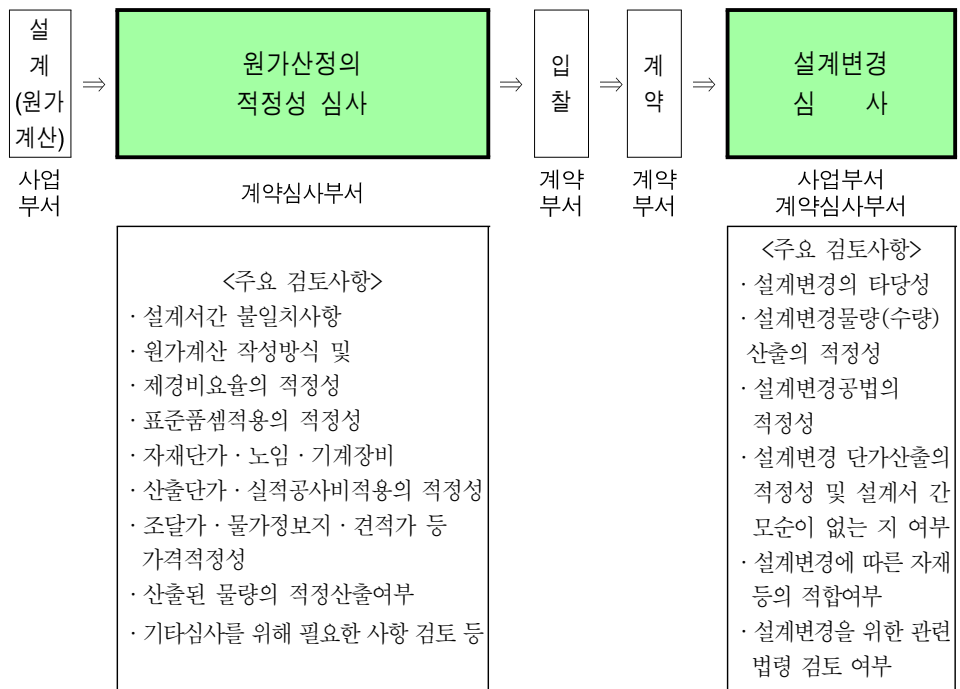
- 예정가격의 산정과 관련하여 지방계약법 시행규칙 제6조와 제10조는 원가계산 및 감정가격, 거래실례가격, 견적가격 등에 의하도록 규율

- 설계변경의 심사와 관련하여 물가변동으로 인한 계약금액의 조정은 지방계약법 시행규칙 제72조에서 그 구체적인 조정방법과 절차 등을 규율

□ 계약심사제도의 유형과 내용

- 계약심사는 (1)원가산정의 적정성 심사와 (2)설계변경심사로 구분
 - 원가산정의 적정성 심사: 효율적인 재정운동을 위하여 지방자치단체가 발주하는 사업(공사, 용역, 물품 등)의 입찰 계약을 하기 위한 기초금액 및 예정가격의 적정성에 대한 심사
 - 설계변경심사: 입찰 및 계약체결 이후 설계변경 시 증감액의 적정성에 대한 심사

[그림 1] 계약심사의 유형 및 심사내용

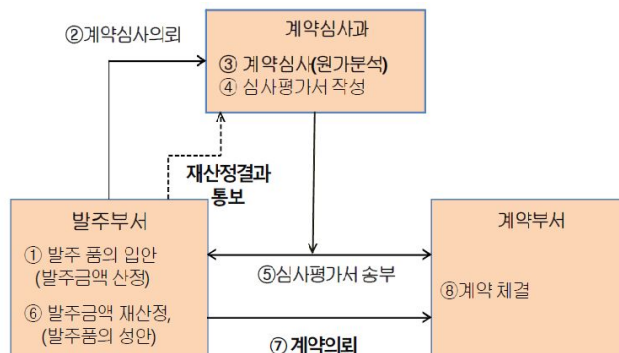


출처: 안전행정부예규 제74호, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 재구성

□ 계약심사제도 처리절차

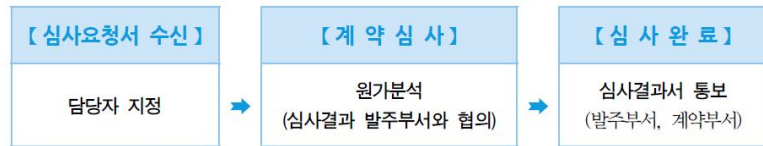
- [그림 2] 계약심사제도 업무흐름에서와 같이 공사, 용역, 물품구매 최저가입찰 시 적정성 심사와 설계변경심사가 이루어짐
- 시·도는 계약심사업무를 위하여 계약심사 전담조직을 설치해야 하며, 시·군·구는 계약심사 전담인력을 배치해야 함
- 계약심사담당자는 심사업무를 수행할 때 금액의 과다·과소 산정 여부를 검토해야 하며, 계약의 목적·성질·규모 및 지역특수성 등을 고려하여 계약목적물의 품질 향상을 도모해야 함
- 지방자치단체의 발주부서, 계약심사부서(시·군·구의 계약심사업무 담당자 포함), 계약부서가 계약심사제도 업무분담
 - 발주부서(사업부서): 발주금의 산정 또는 발주품의 입안, 계약심사부서에 계약심사 의뢰, 발주금액을 재산정하여 그 결과를 계약부서에 통보, 계약부서에 계약의뢰
 - 계약심사부서: 원가심사 등 계약심사실시, 계약심사결과서 작성, 발주부서 및 계약부서에 심사결과 송부, 계약심사결과 D/B화하여 관리
 - 계약부서: 계약체결·심의업무

[그림 2] 계약심사제도 업무흐름



출처: 안전행정부(2010)

[그림 3] 심사처리절차



출처: 서울시(2013. 10), 2013 계약원가심사사례집

다. 계약심사 대상공사

- (계약심사 대상기관) 시·도, 시·군·구의 본청 및 사업소, 지방공기업과 출연기관(50%미만 출연기관은 제외)이 계약심사 대상기관으로 지정

<표 1 > 의무적 계약심사 대상사업

구분	대상사업
시·도	시·도 본청 및 사업소 사업 시·도 설립 지방공기업 사업 시·도 출연기관(50% 미만 출연기관 제외) 시·군·구 사업 중 시·도비 또는 국비보조사업
시·군·구	시·군·구 본청 및 사업소 사업, 읍·면·동 사업 시·군·구 설립 지방공기업 사업 시·군·구 출연기관(50% 미만 출연기관 제외)

출처: 안전행정부예규 제74호, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 재구성

○(원가산정의 적정성 심사)

- 설계단계에서 원가산정의 적정성 심사
- 시·도의 경우 추정금액 3억 원 이상 (종합공사의 경우 5억 원 이상)
공사, 2억 원 이상 용역, 2천만 원 이상 물품

- 시·군·구의 경우 추정금액 2억 원 이상(종합공사의 경우 3억 원 이상) 공사, 7천만 원 이상 용역, 2천만 원 이상 물품
- (설계변경심사)
 - 20억 원(시·군·구는 5억 원)이상 공사의 계약금액 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)

<표 2 > 계약심사 대상공사: 의무적 심사대상사업

	구 분	공 사	용 역	물 품
원가 심사	시·도	추정금액 3억 원 이상 (종합공사 5억 원)	추정금액 2억 원 이상	추정금액 2천만 원 이상
	시·군·구	추정금액 2억 원 이상(종합공사 3억 원)	추정금액 7천만 원 이상	
설계 변경 심사	시·도	계약금액 20억 원 이상 공사의 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)		
	시·군·구	계약금액 5억 원 이상 공사의 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)		

출처: 안전행정부예규 제74호, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 재구성

□ 임의적 심사대상 사업

- 의무적 심사대상 이외의 사업도 자체적으로 확대하여 계약심사 실시 가능
 - 지방자치단체의 장은 공사추정금액기준을 낮추거나 계약방법 심사, 설계의 경제성 검토 등을 추가할 수 있음
 - 설계변경심사 중 설계변경의 타당성심사는 지방자치단체에서 심사가가능여부를 고려하여 심사할 수 있음

□ 계약심사제외 대상사업

- 예정가격을 미리 작성하지 않는 사업이나 천재지변 등 긴급한 사정 등으로 원가심사나 설계변경심사를 할 여유가 없는 사업으로 지방자치단체가 제외할 필요가 있다고 판단하는 경우 계약심사대상에서 제외 가능

라. 계약심사제도 추진경과 및 실적

□ 추진경과

- 2003년 서울시에서 처음 계약심사제도를 도입한 이후, 계약심사제도는 점차 확대 실시되어 2010년 5월부터 기초지방자치단체인 시·군·구를 포함하는 전국 244개 지방자치단체에서 운영되고 있음

<표 3> 계약심사제도 추진경과 및 실적: 2003~2011

구 분	추진경과
'03	서울시, 계약심사과 설치
'03-'07 계약심사실적	*'03년~'07년 8,537억 원 절감/10조 1,955억 원 심사
'08. 8.	행정안전부, 15개 시·도에 계약심사부서 설치 계획 통보
'09. 1.	15개 시·도 계약심사 부서 설치완료
'10. 5.	계약 심사기관을 종전 16개 시·도 및 30개 시·군·구에서 전국 244개 자치단체로 확대
'10 계약심사실적	총 16조 8,236억 원 규모의 사업을 심사하여 약 1조 1,616억 원의 예산절감
'11 계약심사실적	총 22조 2,484억 원 규모의 사업을 심사하여 약 1조 4,117억 원의 예산절감

출처: 안전행정부(2012) 재구성

□ 추진실적

- 계약심사제도가 전국지방자치단체로 확대 실시되기 전인 2003~2007년의 5년 간 서울시에서 총 8,537억 원의 예산이 절감된 것으로 나타남(〈표 3〉)
- 2009~2011년 계약심사를 통한 예산절감성과
 - 2009년 1조 2,174억 원(절감률 8.36%), 2010년 1조 1,616억 원(절감률 6.90%), 2011년 1조 4,117억 원(절감률 6.35%)으로 3년간 총 3조 7,907억 원을 절감(평균 절감률 7.2%)(〈표 4〉)

<표 4> 계약심사 실적: 2009~2011

구 분	2009년	2010년	2011년
심사건수	15,040건	25,479건	39,952건
심사요청액	14조 5,597억 원	16조 8,236억 원	22조 2,484억 원
절 감 액	1조 2,174억 원	1조 1,616억 원	1조 4,117억 원
절 감 률	8.36%	6.90%	6.35%

출처: 안전행정부(2012) 재구성

- 『2011년 지방자치단체 계약심사 실적』(〈표 5〉)
 - 발주기관 별로 시·도는 1조 1,497억 원(81.4%), 시·군·구는 2,620억 원(18.6%) 정도를 절감하여 대규모 사업이 많은 시·도의 비중이 높게 나타남
 - 심사대상별로 살펴보면, 원가심사는 1조 3,834억 원(98%), 설계 변경 심사는 283억 원(2%)을 절감했으며, 계약형태 별로 공사는 1조 1,662억 원(82.6%), 용역은 1,950억 원(13.8%), 물품은 505억 원(3.6%)을 절감한 것으로 나타나 원가심사와 공사계약에서 계약심사의 비중이 높음

- 전체적으로 볼 때 시·도 지방자치단체 공사의 원가계산에서 계약심사제도가 활발히 적용되고 있는 것으로 나타남

<표 5> 2011년 계약심사 실적

(단위 : 백만 원, %)

구분	심사건수	심사요청액	평가금액	절감액	절감율		
합계	39,952	22,248,426	20,836,731	1,411,695	6.35		
시도	소계	15,950	16,586,751	15,437,071	1,149,680	6.97	
	원가 심사	공사	7,657	13,679,081	12,697,993	981,088	7.17
		용역	3,433	1,912,519	1,799,308	113,211	5.92
		물품	4,691	630,346	593,450	36,896	5.85
	설계변경심사*	169	364,805	346,320	18,485	5.07	
시 군 구	소계	24,002	5,661,675	5,399,660	262,015	4.80	
	원가 심사	공사	10,359	3,346,343	3,189,471	156,872	4.69
		용역	5,724	1,592,032	1,510,266	81,766	5.14
		물품	7,101	311,293	297,698	13,595	4.37
	설계변경심사*	818	412,007	402,225	9,782	2.37	

*설계변경심사는 공사만 해당, 출처: 안전행정부(2012)

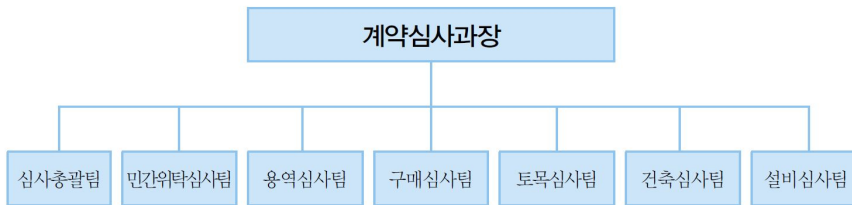
마. 계약심사제도 운영사례

□ (서울시)³⁾

- 지방자치단체 최초로 원가분석 전담부서인 계약심사과('13. 10.1 기준 7개팀) 설치

3) 서울특별시 홈페이지(<http://finance.seoul.go.kr/archives/2396>)를 참조하여 작성

[그림 3] 서울시 계약심사과 현황



출처: 서울시(2013. 10), 2013 계약원가심사사례집

- 2003년 약 656억 원, 2004년 약 2,463억 원의 예산을 절감하는 등 2003~2014.5월까지 26,124억 원의 예산절감을 달성한 것으로 발표됨(<표 6>)

<표 6> 계약심사제도 운영을 통한 서울시 예산절감액: 2003~2014.5

(단위: 억 원)

연도	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14.5	누계
절감액	656	2,463	1,355	1,850	2,213	3,651	3,294	2,578	2,857	1,959	2,240	1,008	26,124

출처: 서울특별시 홈페이지

- 심사과정에서 설계서검토를 통해 공사물량 과다계상, 단가, 요율 과대계상을 수정하여 적정원가를 산출
- 현장확인을 통한 시공방법 개선
 - 공정순서 및 방법변경, 불필요한 공정 제거
 - 현장 확인을 통한 공정순서 조정
 - 기존 공사관행 개선(별도 설계시공 → 종합적인 설계시공)
- 새로운 심사운영기법 도입
 - 심사요청서가 접수되는 순서대로 담당자에게 업무를 배당하여 유희인력이 없도록 하는 업무운번담당제 실시

- 발주부서별 심사담당자에게 공종별 전문인을 병행 지정하여 합동 검토하는 공종별 전문인제 실시 등 창의적 심사운영 기법을 개발 운영
- 대형공사발주 지자체 이관에 따른 심사능력 강화
 - 2008년부터 대형공사발주가 조달청으로부터 지자체로 대폭 이관되어 심사업무의 전문성 제고가 요구됨에 따라 시중 상용설계프로그램과 호환이 가능한 원가관리시스템을 구축하여 심사의 생산성을 높이고 자료를 공동 활용하여 심사기법을 사업발주부서에 전수
 - 대형공사의 경우 토목·건축·설비 등 각 분야전문가로 구성된 원가분석자문단 검토를 필수화하고, 직원 전문성 교육을 실시하는 등 심사능력 강화

□ (기타 지방자치단체)

- (충남 홍성군) 업체 별로 상이한 상수도시설 설계방법을 실제 시공방식을 고려한 표준도를 정함으로써 17억 원 절감
- (대구광역시) 도로 확장·포장사업에서 주변 개발계획과 중복되는 구간에 대해 관련기관과 사전협의하여 이중시공을 방지함으로써 3억 원 절감
- (전라북도과 제주도) 현장 특성을 감안한 공법의 변경을 통해 각각 28억 원의 예산을 절감
- (광주시) 2013년 공사 101억 원, 용역 10억 원, 물품구매 1억 원 등 총 112억 원의 사업비를 절감

3 계약심사제도 관련 검토사항

- 계약심사제도가 갖는 장점과 운영실적에도 불구하고 현재 시행되고 있는 계약심사의 현실성·실효성, 공사품질의 확보, 심사의 전문성·객관성, 지역경제에 미치는 영향이라는 면에서 제도를 검토해 볼 필요가 있음

가. 계약심사의 현실성·실효성

- 지방자치단체의 계약심사를 전담하는 인력에 대비하여 처리하는 계약건수가 과다하여 현실적으로 심사가 실효성 있게 이루어지기 어려움 (박광배, 2013)
 - 2009년 기준 30개 시·군의 계약심사 전담인력은 15명이었으며, 이 중 11개 시·군의 전담인력은 3명, 전체 심사건수는 2,246건, 1인 당 심사건수는 128개에 달하여 심사인력의 수에 비해 업무가 매우 과중한 것으로 나타남

<표 7> 계약심사 전담인력 1인 당 심사내역: 30개 시·군, 2009년 기준

(단위: 백만 원)

전담 인력	해당 시·군 수	전체		원가심사대상		1인당 평균	
		심사건수	금액	심사건수	금액	심사건수	금액
1인	7	1,546	77,615	50	27,168	50	27,168
2인	7	1,580	105,157	197	64,152	98	32,076
3인	11	2,246	82,498	386	61,715	128	20,572
4인	4	2,236	125,257	406	82,359	101	20,590
5인	1	666	39,714	277	34,493	55	6,899
평 균		1,655	86,048	263	53,978	86	21,461

출처: 박광배(2013)

나. 공사품질의 확보

- 계약심사제가 발주처의 공사비 삭감을 위한 도구로 홍보되면서 무리한 원가삭감에 기인한 부실공사와 공사품질저하에 대한 우려가 제기됨
 - 원가절감의 민간경영기법에 바탕을 둔 계약심사제도는 대부분의 지방자치단체에서 지방예산 10%를 절감하는 방안으로 도입
 - 공사현실과 관계없이 사전에 설정된 예산절감 목표에 맞게 계약심사가 이루어질 가능성이 높음
 - 실제로 계약심사제도를 통해 발주한 공사 중 공사비가 증액된 사례는 거의 없으며, 계약심사를 통해 절감된 공사비는 공사업체에 전가되고 있는 실정

- 2억 원 이상 100억 원 미만 공공공사에 대해 지역에 소재하는 업체만이 입찰에 참가하도록 하는 지역제한입찰제를 통해 지방자치단체가 발주하는 소규모 공사의 경우 중소기업체의 참여를 보장하고 있으나,
 - 낮은 공사단가로 인해 중소기업체는 손해가 커서 공사를 맡지 못하는 경우가 발생하고, 공사를 맡는 경우에도 공사채산성이 악화되어 손실이 예상되어 저가부실공사로 이어질 가능성이 매우 높음

다. 심사의 전문성 · 객관성

- 대부분의 지자체가 민간위원을 선정하고 있으나 설계의도의 확인이나 공사현장에 대한 점검 없이 이론적 · 형식적 자문에 그치는 경우가 많음

- 광역지방자치단체에는 계약심사를 담당하는 조직을, 기초지방자치단체에는 계약심사담당인력을 배치하도록 규정되어 있으나,
 - 소수의 계약심사담당 공무원이 심사업무를 처리하기 때문에 업무부담이 과중하고, 심사의 전문성과 객관성이 보장되기 어려움
 - 순환근무원칙에 따라 담당 공무원의 잦은 보직변경이 일어나므로 계약심사업무의 전문성과 연속성을 확보하기 어려움

- 심사의 전문성을 높이기 위해 외부 전문인력 활용을 통해 자문회의를 실질적으로 운영하고 기타 유관기관 및 협회와의 유기적인 협력체제를 구축하여 심사담당자의 업무부담을 줄이고 심사의 객관성을 높여야 함

라. 고용에 미치는 영향

- 지방자치단체에서 계약심사제도의 성과를 과도하게 홍보하면서 공사비를 삭감하는 경향이 두드러짐
 - 정보통신공사비의 구성요소 중 노무비는 공사원가를 직접적으로 반영하므로 공사원가가 낮아지면 노무비가 축소됨
 - 계약심사제도를 통해 공사의 추정금액과 예정가격이 낮아지고 이를 토대로 저가입찰이 이루어지는 경우 원래 필요한 인원보다 적은 수의 공사업 근로자의 고용이 이루어져 고용증대에 부정적 영향을 미칠 수 있음

4 계약심사제도 개선방향

- 지방자치단체 계약심사제도가 정보통신공사업계에 미치는 영향을 고려할 때 예산절감 등 가시적인 효과에 대한 홍보에 치우치지 보다는 발주자와 공급자 모두의 입장을 고려하고, 이 제도가 공사업계의 장기적 발전에 도움이 되는 방향으로 정책을 수립해야 함
- 계약심사제도에서 공사비를 획일적으로 삭감하여 원가보다 과도하게 낮은 수준으로 책정·발주하는 사례가 줄어들어야 할 것임

가. 공사현장 확인제도

- 계약심사를 통해 사전적으로 무리하게 예산이 절감된 경우, 계약의 집행, 사후관리에 문제가 없는지 파악
- 공사품질확보를 위해 무리한 공기단축이나 안전관리비용의 축소, 저급 원자재의 사용은 없는지 확인이 이루어져야 함

나. 설계변경의 최소화

- 시공단계에서 설계가 변경되는 경우 설계변경 때마다 발주처와 계약 금액을 협의하면서 예산을 되도록 줄이려는 발주처와 조정을 거쳐야 하므로 공사업자에게 과도한 부담이 됨(건설경제신문, 2014. 6.30)

다. 계약심사 이후의 모니터링

- 계약심사를 통해 사전적으로 무리하게 예산이 절감된 경우, 계약의 체결 이후의 계약집행, 사후관리에 문제가 없는지 지속적으로 파악하여야 함
 - 해당공사가 제대로 진행되는지, 계약심사를 통해 예상했던 성과가 나타나는지에 대한 감독과 모니터링이 요구됨

- 지방자치단체의 계약관리역량 강화
 - 계약체결과 그 이후의 과정에서 감독과 모니터링을 실시하기 위해서는 해당 발주기관의 역량강화와 전문성 확보가 필요

라. 계약심사결과 공개범위 확대

- 공공계약정보의 공개 확대를 통해 계약심사제도의 투명성 제고
 - 기존에 공개되던 사업명, 계약건명, 계약기간, 계약금액 등의 기본 정보에 더하여 각종 계약변경사항이나 대금지급 내용 등 세부 내역까지 공개해 관련 업체나 근로자들이 계약내용을 확인하도록 할 필요가 있음
 - 계약정보의 공개범위를 확대하는 경우, 원 계약과 달라진 계약금액이라던가 변경사유 등을 공개, 하도급업체 나 하도급 근로자가 대금지급일, 지급금액 등을 직접 확인할 수 있어 원도급업체에 대금지급요청이 용이해짐

※서울시는 2014. 3월부터 정보소통광장(opengov.seoul.go.kr)을 통해 계약심사 조정내역서 전체를 입찰 종료 이후 공개하도록 하고 있어 계약심사의 투명성과 신뢰도를 높일 수 있을 것으로 기대함(건설경제신문, 2014. 4. 3)

마. 계약심사 대상공사 범위

- 현행 안전행정부 예규에서 의무적 계약심사대상사업은 추정금액 3억원 이상의 공사와 추정금액 5억 원 이상의 종합공사이나, 강원도와 울산광역시의 경우 건설산업기본법 상의 모든 건설공사에 계약심사대상을 확대하고 있음(강원도민일보, 2013. 9. 26)
- 타 지방자치단체와의 형평성 및 부실심사에 대한 가능성이 존재한다는 점에서 지방자치단체는 전체공사에 대해 계약심사를 실시하기 보다는 대규모공사 위주로 운영하여야 할 것임

5 결론

- 계약은 지방정부가 지역주민에게 고품질의 공공서비스를 제공할 수 있는 정책수단으로 2010년 이후 우리나라 지방자치단체 계약심사제도는 한국형 지방정부 재정모형으로 자리잡음
- 지방자치단체의 계약심사제도는 지방재정 효율화를 달성하기 위해 필요한 제도이나 제도에 대해 지방자치단체는 예산절감의 수단으로, 공사업체는 부실시공을 야기할 수 있는 저가예산책정의 수단으로 상반되게 인식
- 계약심사제도 대상공사를 수행할 수 있는 업체를 평가함에 있어서 가격경쟁력에만 중점을 두므로 부실공사, 공사업체의 수익성 악화 등 부작용이 발생할 우려가 있으므로, 심사의 기준을 가격에 국한하는 것이 아니라 수행능력을 포함하여 좀 더 객관적이고 폭넓게 조정할 필요가 있음
- 계약심사제도 운영에서의 정책적 목표는 단순한 예산절감이 아닌 공공성 실현이 되어야 하며, 제도 운영 시 적정하고 합리적인 공사가격 설정을 통해 과다계상이 있다면 제거하고, 지나치게 낮게 책정된 공사에 대해서는 가격상향이 이루어져야 함

참고자료

1. 강원도민일보(2013. 9. 26), 지자체 ‘계약심사제’ 부작용 많다
2. 건설경제신문(2014. 3. 3), 공공공사 수익성 얼마나 떨어졌나
3. 건설경제신문(2014. 4. 3), 변화의 움직임 시작됐다-발주기관
4. 건설경제신문(2014. 6. 30), 적자 본 공공공사 현장소장 인터뷰
5. 건설경제신문(2014. 6. 30), 공공시장 미래비전-전문가 좌담
6. 박광배(2013), 지방자치단체 계약심사제도 개선방안, 「Ricon 건설정책 리뷰」, 대한건설정책연구원
7. 류춘호(2008) 지방정부의 혁신과 재정 : 지방정부의 계약심사제도에 관한 연구, 한국지방정부학회, <한국지방정부학회 학술발표논문집> 2008 권 4호, pp. 233-265
8. 서울특별시(2013. 10), 「2013 계약원가심사사례집」
9. 아시아경제(2014. 1. 12), 광주시, 지난해 계약심사로 112억 예산 절감
10. 아시아경제(2010), 지방자치단체 계약심사 업무처리지침
11. 아시아경제(2011), 지방자치단체 계약심사 업무처리지침
12. 안전행정부(2012) 「지방자치단체 계약심사로 2011년 한해 동안 1조 4,117억원 예산절감」, 보도자료
13. 이동욱·김용탁(2010), 제주특별자치도의 계약심사제도 효과 및 인식조사, 「한국건축시공학회지」, 10(5), pp. 75-86
14. 이상근(2011), 서울시 공공발주제도 계약심사제도의 진단 및 개선방안 고찰, 「대한토목학회지」, 59(2), pp. 138-148
15. 정보통신신문(2013. 9. 24), 무리한 공사비 삭감, 지역경제에 찬물
16. 조달청(2013), 2012년 공공건축물 유형별 공사비 분석

김희정 | 한국정보통신산업연구원 산업정책실 책임연구위원

- hkline@kici.re.kr, 031-231-3422
- 연구과제: 정보통신공사업 실태조사 연구
정보통신공제조합 공제사업 영업활성화 연구

지방자치단체 계약심사제도 운영현황 및 개선방향

KICI 프리미엄리포트14-02호

발행일 2014년 6월 30일

발행인 함정기

편집인

발행처 한국정보통신산업연구원
경기도 수원시 장안구 하롤로 12번길 80
TEL (031)231-3400 FAX : (031)269-5210

<http://www.kici.re.kr>
