

지방계약법령의 주요 내용과 향후 과제

두성규

2005. 12. 7

▪ 지방계약법령의 제정배경과 입법과정	3
▪ 지방의 특성에 맞는 계약제도의 반영	6
▪ 입찰·계약·시공과정의 투명성 제고	13
▪ 시장경제원리에 입각한 계약제도	17
▪ 향후 과제	22

요 약

▶ 지방계약법령의 제정배경과 입법과정

- 현재 지자체 발주 계약 규모는 연간 17.7조원에 이를 정도로 급증하고 있으나 계약관련 사항은 주로 국가 계약법령을 준용하고 있어 지역적 상황·공사 성격 반영 미흡, 계약담당자 전문성 부족, 긴급복구 공사의 장기화 등의 문제점 발생.
- 이를 개선하기 위해 i)자치단체 특성에 맞는 계약제도 도입, ii)입찰·계약·시공 과정의 투명성 확보장치 마련, iii)시장경쟁원리에 입각한 계약제도 도입 등을 근간으로 하는 「지방계약법」이 탄생함.

▶ 지방의 특성에 맞는 계약제도의 반영

- 재해복구의 신속한 추진 등을 위해 설계·시공을 동시에 할 수 있는 내용(Fast Track 방식)의 '개산계약'제도와 긴급·반복되는 공사 등에 대해 미리 업체군(群)을 선정하고 당해 회계연도 예산의 범위 안에서 단가를 정하는 '단가계약제도'를 도입함.

▶ 입찰·계약·시공과정의 투명성 제고

- 입찰·계약의 공정성·투명성·전문성 제고를 위해 전문가 참여의 '계약심의위원회' 구성과 이를 통한 입찰참가자격, 계약방법 등을 심의토록 함.
- 지자체 장 등이 직계 존비속, 특수관계인, 자본금 비율 등의 요건을 충족하는 경우 당해 지자체와 영리목적의 계약체결을 금지하고, 수의계약제도를 개선하기 위해 계약 과정과 내역을 인터넷에 공개토록 하고, 수의계약대상, 계약금액 산정방법, 업체선정 절차 등을 구체화함.

▶ 시장경제원리에 입각한 계약제도

- 물품을 대량으로 구매하는 경우 가격·품질면에서 훨씬 유리한 계약조건에 의할 수 있도록 '제3자를 위한 단가계약'제도 도입.
- 사업기획, 원가산정(검토), 기술능력(검토), 감독, 하자관리 등 계약업무의 전문성이 취약한 지자체를 위하여 전문기관에 위탁(outsourcing) 가능케 함.

▶ 향후 과제

- 국가계약법령과의 차이를 반영하되 양자간에 균형 발전과 효율적인 운용이 될 수 있도록 지역제한제도 등에 대한 하위 법규의 정비가 시급함.
- 개산계약의 실효성 확보를 위해 발주자의 능력 확보 및 책임한계 명확화, 중소기업 및 지역업체의 적용제한이 없도록 제도 보완이 필요함.
- 계약심의위원회의 구성 및 운영이 합리적이고 객관적인 기준에 의해 이루어질 수 있도록 하고, 심의 반영을 위한 '특별한 사유'의 요건을 명확화해야 함.

■ 지방계약법령의 제정배경과 입법과정

1. 지자체 발주계약의 규모 증가

- 현재 지자체에서 발주하는 관급공사나 물품구매 등의 계약 규모는 연간 17.7조원에 이르고 있음.
- 이 가운데 공사계약은 85%에 해당하는 15.1조원에 달함
- 계약과 관련한 사항은 현재 「지방재정법」에서 일부만 규정하고¹⁾ 나머지는 국가계약법령을 준용하고 있음

지자체 발주계약의 종류와 규모

구 분	합 계	경쟁입찰		수의계약	
		계약실적	비율	계약실적	비율
합 계	105,703건 (17조 7,575억원)	33,080건 (13조 4,789억원)	31.3%	72,623건 (4조 2,786억원)	68.7%
공 사	61,781건 (15조 944억원)	24,226건 (11조 9,560억원)	39.2%	37,555건 (3조 1,384억원)	60.8%
용 역	18,609건 (1조 7,391억원)	5,942건 (1조 1,948억원)	31.9%	12,667건 (5,443억원)	68.1%
물 품	25,313건 (9,240억원)	2,912건 (3,281억원)	11.5%	22,401건 (5,959억원)	88.5%

2. 지자체 발주공사의 문제점 상존

(1) 지자체 발주공사의 긴급성에 대한 고려 미흡

- 지자체의 발주는 그 동안 국가계약법령 등에 의하여 이루어져 왔으나 지역적 상황이나 공사의 성격 등이 제대로 반영되지 못하여 긴급복구 공사의 경우에도 공사기간이 장기화되거나 공사기간의 부족에 따른 부실시공의 가능성이 문제점으로 지적되어 왔음.

1) 「지방재정법」에 규정된 사항은 지역제한경쟁입찰, 국제계약분쟁조정위원회 운영, 적격심사기준, 부정당업자제재, 지역의무공동도급제도 등임.

- 재해발생시 응급복구대상공사의 설계절차만 평균 30일 이상 소요되고, 상·하수도 관 파손 등의 긴급복구를 위한 계약절차도 상당 기간이 소요되어 시설물의 신속한 복구에 애로점이 적지 않았음.

(2) 지자체의 특성을 반영한 계약체결 곤란

- 지자체의 경우 노점상정비, 화훼농가선정 등 국가계약법령이 예상하지 못한 계약유형이 상당하며, 주민생활과 직결되는 현장위주의 사업계약형태가 다양함.

[국가와 지방간의 계약상 특징 비교]

국가	지방자치단체
대규모 / 고도의 기술	중·소규모 / 일반기술
전국단위형 / 종류가 정형화	주민밀착형 / 지역형 / 종류가 다양
고속도로, 철도, 댐, 공항 등	지방도로, 청사, 하천, 농로, 보도블럭 등

- 또한 국가계약법령이 중앙관서의 장 중심체제로 되어 있다보니 「국가계약법」을 준용할 경우 행자부가 250개 지자체 용역적격심사기준 모두를 승인해야 하는 모순이 발생하는 등 지자체 구조와 맞지 않음.
- 지역에 따라 국가계약법령의 준용 및 적용방식이 다르거나, 지방재정법령과 「국가계약법」 준용의 이원적 법령체계로 인한 법 적용상의 혼선으로 이해당사자의 불편과 불이익을 초래하는 경우가 적지 않음.
- 지자체에 따라 일부에서는 수의계약에 의하고 다른 지역에서는 경쟁입찰에 의하는 등 국가계약법령의 준용이나 적용이 명확하지 못함으로써 자의적 운영가능성도 있음.

(3) 지역사회의 구조적 특성에 따른 부조리 발생가능성

- 지역사회는 공무원, 사업자, 주민 간에 혈연·학연·지연 등 인적 유대관계가 긴밀하여 응집력이 강하게 작용하는 구조적 특성을 갖고 있으며, 계약관련 의사결정 과정의 전문성 부족 등으로 일부 왜곡된 형태의 입찰·계약 사례가 발생하기도 하였음.

·특히 수의계약 대상이 경쟁입찰방식보다 많은 비율(69%:31%)을 차지하나 투명성 확보장치가 미흡한 실정임.

(4) 전문성 부족에 따른 예산낭비가능성

- 치밀한 기획·검토의 부족 등으로 중복투자 등 예산 낭비사례가 빈번함.
- 조달청에 따르면, 예산액에 맞추기식 원가산정, 무분별한 설계변경 등으로 연간 6% 정도 낭비요인이 있는 것으로 분석되고 있음.

3. 지방계약법령의 입법과정

- 이러한 문제점을 개선하기 위하여 행자부는 입찰·계약·시공 과정의 투명성 확보와 시장경쟁원리에 입각한 계약 제도 도입, 그리고 계약의 효율성 제고와 지방특성에 맞는 계약제도의 운영을 위한 ‘지방계약제도 혁신방안’을 2004년 8월에 제시한 바 있음.
- 혁신방안은, i)자치단체 특성에 맞는 계약제도 도입²⁾, ii)입찰·계약·시공 과정의 투명성 확보장치 마련³⁾, iii)시장경쟁원리에 입각한 계약제도 도입⁴⁾ 등으로 요약 될 수 있음.
- 이를 바탕으로 지방계약의 특성을 감안하여 기존의 국가계약법령과 차별화된 지방 계약법령의 입법을 추진하였으며, 그 결과 2004년 12월 「지방계약법」(안)이 정부 안으로 제안되어 2005년 6월 30일 국회의결과 2005년 8월 4일 제정·공포를 거친 뒤 2006년 1월 1일부터 시행될 예정에 있음.
- 법률시행에 필요한 동법시행령(안)과 시행규칙(안)은 2005년 9월 13일자로 입법 예고(행정자치부공고 제2005-149호)되어 입법 중에 있음.

2) 응급재해복구, 소규모현장사업 등을 지역특성에 맞게 신속히 처리할 수 있도록 제도개선(공사에 새로운 형태의 개산계약제도, 연간 단가계약제도 도입 등 추진), 주민생활과 직결되는 공사 시공과정에 주민참여로 민원예방, 주민들의사업을 자치단체가 대행할 수 있는 시스템을 구축한다는 내용이 중심임.

3) 계약 관련 의사결정에 전문가 등의 참여를 통한 의사결정 과정의 투명화·전문화, 수의계약 요건과 절차를 구체화하고 업체 선정과정을 모두 공개 등의 내용이 중심임.

4) i)예산절감, 기술경쟁력 제고 등을 위한 최저가 낙찰제도의 단계적 도입 및 시·도에 3자 단가계약 기능 부여, ii)지자체가 계약 업무의 전문 분야별로 민간전문기관 등에 아웃소싱이 가능토록 하여 품질향상과 비용절감 촉진, iii)계약 관련 분쟁을 신속하게 중재할 수 있는 기구 설치·운영 등이 중심 내용임.

- 이번 「지방계약법」은 국제입찰에 의한 지자체 계약⁵⁾, 지자체가 대한민국의 국민을 계약상대자로 하여 체결하는 수입 및 지출의 원인이 되는 계약 등 지자체를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용되며, 지방특성 반영부분을 제외하고는 국가계약법령상의 내용을 대부분 수용하고 있음.

■ 지방의 특성에 맞는 계약제도의 반영

1. 개산계약제도의 도입

(1) 도입 취지

- 그동안 재해복구의 신속한 추진 필요성 등에도 불구하고 계약절차가 오래 걸려 수의계약방식이 빈번하게 되는 문제점 등을 개선하기 위한 것임.
- 수의계약과정에서 20~30건의 계약체결이 특정업체에 집중되거나 부실시공, 계약비리 등의 부작용 발생가능성이 상존하고 있었음.
- 이를 개선하기 위한 방안의 하나로 긴급한 공사에 대해서 설계·시공을 동시에 할 수 있는 내용(패스트 트랙 방식)의 ‘개산계약’제도를 도입함.

개산계약제도 도입전후의 공사절차 비교도

■ **현행** : 설계입찰계약 ⇒ 설계 ⇒ 납품(설계대금 지급) ⇒ **시공입찰계약**

⇒ 시공 ⇒ 대금지급

■ **개선** : 표준설계(사전비치) ⇒ **설계+시공 입찰계약** ⇒ 설계+시공 ⇒ 대금 정산

- ‘개산계약’이란 미리 가격을 정할 수 없을 경우 개략적인 공사금액으로 계약한 후, 시공이 완료된 시점에서 최종 정산하는 계약방법으로 관급공사에서는 처음 도입하는 것임.
- 패스트 트랙 방법을 도입하기 위해서는 설계가 미완성 상태이기 때문에 추정이나 개략물량에 의해 예상단가 계약이나 개산금액 방식이 가능해야 하는데, 현행 국가계약법령에서는 단가계약과 개산계약방식을 건설공사에는 적용할 수 없도록 되어 있음.

5) 정부가 고시한 WTO 정부조달협정상 국제입찰의 대상이 되는 개발제한금액은 지자체의 경우 건설공사가 252억원이며 2005년 1월 1일부터 2년간 적용됨. 다만, 지자체의 개방제한금액은 행정자치부가 고시하도록 되어 있음.

사업 진행방법별 장단점 비교

구분	순차적 진행방법 (Linear Sequential Method)	설계·시공 병행 진행방법 (Fast Track Method)
장점	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 설계가 끝난 다음에 시공 착수로 설계변경 요인 제거 ◦ 발주자의 관리인력증가 억제 가능 ◦ 건설사업관리에 대한 고도기법 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 총사업기간 단축 ◦ 목적물 조기완공으로 인한 영업 수익 증대로 경제성 증가 ◦ 세부 공종별로 전문기관 선정 및 가격인하 가능 등
단점	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 간접비 증가로 총사업비 증가 ◦ 사업기간 장기간으로 기회비용손실 발생 ◦ 설계변경 요인이 발생할 경우 계약변경에 상당한 인력 및 기간 손실 초래 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건설사업관리 비용증가 ◦ 설계와 시공의 공종세분화로 관리 능력 부재시 품질저하 요인 발생가능 ◦ 조기 착공으로 인해 계약변경요인이 과다하게 발생하여 건설비증가 가능

* 이복남, 'Fast Track 방식과 건설사업의 경제성', 1997.6에서 인용

(2) 개산계약의 대상

- 개산계약으로 할 수 있는 계약은 기본적으로 i)개발시제품의 제조계약, ii)시험·조사·연구용역의 계약, iii)중앙행정기관, 다른 지자체, 정부투자기관, 지방공기업, 지자체 출연·출자기관 또는 지자체조합과 관계 법령에 의한 위탁 또는 대행 등의 계약이지만, 시간적 여유가 없는 긴급한 재해복구계약도 지자체 장 또는 계약담당자가 개산계약으로 체결가능함(법 제27조).
- '긴급한 재해복구계약'이란 수해 등 비상재해, 기타 이에 준하는 경우의 재해복구사업으로서 개산가격 30억원 미만인 일반공사(그 외 6억원) 또는 2억원 미만의 용역계약을 말함.
- 시행령에서는, i)도로 공사, ii)하천 공사(석축, 옹벽, 호안블럭, 전석쌓기, 제방 축조 포함), iii)상·하수도 공사(간이상수도, 관로교체 포함), iv)지자체가 계약을 대행하는 농경지 피해복구 공사, v)행자부장관이 정하는 복구공사, vi)앞의 계약과 관련된 설계·감리 등의 용역 등을 열거

(3) 긴급한 재해복구공사의 개산계약 입찰방법과 이행

- 입찰방법은 지자체 장 또는 계약담당자가 동일한 재해복구사업에 대한 설계와 감리, 시공 등을 같은 시기에 입찰에 부치도록 함.

- 경쟁입찰에 있어 개산예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자 결정
- 계약이행능력심사는 시행령 제42조 제2항 내지 제4항⁶⁾ 규정 준용
- 설계 등 용역계약상대자로 하여금 공정별 우선순위에 따라 구분하여 설계서(실시설계서 포함)를 작성하게 하고, 이때 시공계약상대자로 하여금 공정별 우선순위에 따라 당해공사를 우선 시공하게 하는 방법으로 이행.
- 시공계약상대자는 당해공사의 시공 전에 투입되는 자재장비 등의 수량 및 가격·품질 등에 대하여 공사감독자(시공감리 포함), 설계자 및 설계용역의 감사자·감독자와 협의를 거친 후 서면으로 공사감독자의 승인을 받아야 함.

(4) 개산계약의 절차

- 개산계약의 체결은 지자체 장 또는 계약담당자가 미리 개산가격을 결정하고, 사후정산에 필요한 절차기준 등에 대하여 입찰공고 등을 통하여 입찰참가자에게 미리 알려주는 방법으로 함.
- 입찰 전에 계약목적물의 특성·계약수량 및 이행기간 등을 고려하여 원가검토에 필요한 기준·절차를 정하고 입찰참가자가 열람할 수 있게 함
- 개산계약 체결과 설계서 등에 의한 사업물량 확정 후 지자체 장 또는 계약담당자는 지체 없이 확정된 금액에 입찰당시의 낙찰율⁷⁾을 곱하여 계약금액을 확정·정산해야 함.
- 개산계약제도의 도입으로 수해복구 공사기간을 단축할 수 있게 되고, 수의계약 등으로 인한 부당·탈법 계약과 부실시공의 예방에도 기여할 것으로 기대됨.

6) 계약이행능력심사는 당해 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력조달가격의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거 실적의 품질정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행자부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사함. 그 심사결과 적격하다고 인정되는 경우 당해 입찰자를 낙찰자로 결정함. 지자체의 장은 공사 또는 물품·용역 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 행자부장관과의 협의를 거쳐 행자부장관이 정한 심사기준과 달리하여 심사기준을 정할 수 있음. 행자부장관이 별도로 심사기준을 정하지 아니한 경우에는 시도지사가 시도 및 그 시·도의 관할구역 안에 있는 시·군·자치구에 적용하는 심사기준을 정할 수 있음.

7) 개산예정가격에 대한 낙찰금액 또는 개산계약금액의 비율

2. 단가계약제도의 도입

(1) 도입취지

- 현행 공사·용역의 계약은 총액계약방식에 의하고 있으나, 재해복구사업, 상수도 관 파손복구 등 긴급·반복을 요하는 공사·설계·감리는 사전예측이 어려워 시공 전에 총액 계약의 체결이 사실상 곤란함.
- 이로 인해 지자체는 관행적으로 ‘선(先)시공 후(後)계약’ 하거나, 법령에 근거 없이 임의로 단가계약방식에 의하기도 함.
- 이를 개선하기 위하여 지자체 장 또는 계약담당자로 하여금 일정한 기간 계속하여 제조·구매·수리·보수·복구·가공·매매·공급·사용 등의 계약을 할 필요가 있는 때에는 당해 회계연도 예산의 범위 안에서 미리 단가에 대하여 계약을 체결할 수 있도록 규정함(법 제25조).

(2) 단가계약제도의 의의와 내용

- ‘단가계약제도’는 연초에 사업별·규모별로 경쟁 입찰을 통해 업체군(群)을 미리 선정해 놓고, 긴급복구 사유 발생시 즉시 업체 투입이 가능하도록 하는 계약방식을 말함.
- 공사계약에 이 제도를 도입하는 것은 「지방계약법」이 최초
- 주로 단순·반복적이고 긴급한 소규모 공사에 대해 계약절차를 대폭 간소화하는 효과를 기대
- 적용대상으로는 도로보수, 관로 복구, 농로·소하천복구, 차선도색, 신호등 유지보수 등을 들 수 있음.
- 시행령에서는 물품의 제조·구매·수리·가공, 시설물의 보수·복구, 전기·가스·수도의 공급, 기타 공급·사용·임차·매매 등의 계약 등을 열거
- 단가계약을 체결하고자 할 때에는 입찰 전에 계약 목적물의 특성·계약수량 및 이행기간 등 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하며, 이를 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있게 해야 함.

3. 주민참여감독자 제도 도입

(1) 도입취지

- 지자체의 발주공사는 대부분 주민생활과 밀접한 연관이 있는 마을진입로, 소하천, 상·하수도 등 소규모 공사가 대부분이지만, 시공과정에 대한 감독은 해당 지자체의 기술직공무원이 전담하고 있어 인접주민들의 의사가 반영되지 못해 잦은 민원제기의 주요 원인이 되고 있음.
- 일부 지자체에서는 주민대표자를 ‘명예감독관’으로 위촉하고 있으나 법령근거가 없어 실효성 미약
- 이에 따라 상·하수도 사업, 마을 진입로 개설 등 주민생활과 관련이 있는 공사에 대하여 주민대표자 또는 주민대표자가 추천하는 자를 ‘주민참여감독자’로 위촉하여 감독하게 명시함(법 제16조 제2항).
- 주민요구사항의 실질적인 반영이 가능할 것으로 기대되며, 시공과정에 불법·부당 행위에 대한 시정 요구가 가능하게 되어 부실시공을 예방하고 참여를 통해 지자체의 어려움을 주민들도 직접 체험할 수 있게 하여 민·관 간 신뢰구축의 기회를 제고하는 효과 기대

(2) 주민참여감독자

1) 위촉 자격 및 해촉 사유

- 제도의 실효성을 확보할 수 있도록 공사착공 전 주민참여감독자의 자질 및 전문성 향상을 위한 교육을 실시할 수 있으며, 부작용을 최소화하기 위해 주민참여감독자의 자격기준을 엄격하게 제한함.
- 원칙적으로 당해 공사와 관련이 있는 주민대표자 또는 주민대표자가 추천하는 자로 함⁸⁾.

8) ‘주민대표자가 추천하는 자’의 자격기준은 다음과 같음.

- i) 감독대상 당해공사의 관련업종에 해당하는 국가기술자격증 소지한 자
- ii) 감독대상 당해공사의 관련업종에서 1년 이상 현장관리업무 등에 종사하였거나 감리·감독업무에 종사했던 경험이 있는 자
- iii) 대학교수(부교수, 조교수 포함) 또는 초·중등학교 교사로서 해당공사분야의 전문지식을 갖춘 자
- iv) 관련법령에 의하여 주무관청의 인가를 받아 설립된 건설기술관련단체 또는 관련학회에서 추천하는 자로서 전문성을 갖춘

·‘주민대표자’는 주민참여감독자의 감독대상공사 현장을 관할하는 구역 내의 동·리장으로서 지자체 장 또는 계약담당자가 위촉하는 자가 됨.

- 주민참여감독자를 ‘즉시’ 해촉해야 하는 사유는 다음과 같음.
 - i) 공사감독과 관련하여 금품 또는 향응을 제공받거나 요구한 경우
 - ii) 주민참여감독자의 직무를 태만히 하거나 불성실하게 하여 공사감독에 부적합하다고 인정될 때
 - iii) 감독 또는 검사에 있어서 직무의 수행을 방해한 경우
 - iv) 공사감독일지 등 감독관련서류의 허위기재를 한 경우
 - v) 그 밖에 지방자치단체의 장이 공사감독에 부적합하다고 판단할 때

2) 주민참여감독자의 감독대상 공사

- 주민생활에 밀접하게 관련 있는 공사로서 다음과 같음.
 - 마을진입로 확·포장공사, 배수로 설치공사, 간이 상·하수도설치 공사, 신호등·가로등·보완 등 및 차선도색공사, 보도블럭설치 공사, 도시계획도로개설 공사, 마을회관공사, 공중화장실, 기타 지자체 장이 필요하다고 판단하는 공사
 - 공사의 한도금액 범위는 당해 지자체 조례로 정함.

3) 주민참여 감독의 범위

- 당해 공사와 관련 주민들의 건의사항을 자치단체에 전달, 시공과정의 불법·부당행위에 대한 시정 건의, 설계내용대로 시공여부 감독 등임.
- 주민참여감독자의 감독결과 또는 건의·시정요구 내용이 관련법령에 위반되거나 부적정하다고 판단되는 경우 지자체 장 또는 계약담당자는 해당 주민참여감독자에게 그 사유를 명시하여 서면으로 통지하고 이를 반영하지 않을 수 있음.
- 주민참여감독자는 감독조서를 작성하여 준공검사일 이전까지 지자체 장 또는 계약담당자에게 제출하여야 함.

자

v) 감독대상공사의 현장을 관할하는 구역내 동·리의 주민으로서 새마을지도자부녀회장 등 대표성 및 해당 공사분야의 전문지식을 갖춘 자

4. 계약 등 대행제도 도입

(1) 도입취지

- 현재 재래시장개선사업 등과 같이 지역주민들이 정부에서 지원받거나 자비를 부담하여 직접 시행하는 사업이 상당수 존재하고 있으나, 주민들이 공동으로 사인(私人)간의 계약을 해야 하는 경우 전문성 부족 등으로 사업자 선정, 품질관리, 공사비 책정시 곤란을 겪는 경우가 많았음.
- 주민들이 돈을 받아 직접 업체를 선정하여 시행하는 경우 전문성부족 등으로 아파트 보수공사 중 업체 부도로 시공중단이나 불량품구매나 구매시 과다비용 지출 등 여러 가지 부작용이 적지 않은 실정임.
- 이를 개선하기 위하여 지자체 장은 그 관할 행정구역안의 시설물의 설치 및 유지·관리와 물품의 구매 등을 위하여 당해 지역주민들의 대행요구가 있는 등 특히 필요하다고 인정되는 경우 당해 지자체 외의 자로부터 계약대행을 요청받아 이를 대행할 수 있도록 함(법 제8조).

(2) 대행 업무의 내용

- 주민들이 지자체에 사업대행을 요구할 경우 지자체가 사업경비를 주민들로부터 받아 ‘사업설계 ⇒ 입찰 ⇒ 계약 ⇒ 감독 ⇒ 검사 ⇒ 하자관리’ 등을 대행할 수 있도록 함.
- 주민들이 아파트를 공동으로 보수해야 할 경우 지자체가 대신하여 설계, 감리, 시공업체 선정, 시공감독 등을 대행하는 사례를 들 수 있음
- 계약을 대행하는 지자체 장은 계약이행에 소요되는 직접경비와 그 사무관리에 필요한 경비(간접 경비)를 계약이행 전에 대행을 요청한 자에게 청구하고 이를 사후정산하여야 함.
- 지자체 장이 청구하여 지급받은 경비는 「지방재정법」의 규정에 불구하고 세입·세출예산 외로 처리가능
- 비용절감, 우량업체 선정 ·하자담보 등의 효과를 통해 주민서비스를 증진할 수 있을 것으로 기대됨.

■ 입찰·계약·시공과정의 투명성 제고

1. 입찰·계약과정에 전문가 참여 의무화

- 그동안 자치단체의 입찰·계약과정에서는 공무원의 전담 처리과정에서 국제입찰 대상공사를 지역의무 공동도급으로 발주한다든가 수의계약을 특정업체에게 집중 배분하는 등과 같이 공정성·투명성·전문성 부족 등이 노출된 바 개선필요성이 지적되어 왔음.
- 현재 지자체별로 임의 자문기구인 ‘계약심의회’가 있으나 사실상 유명무실한 상태라고 할 수 있음.
- 이를 개선하기 위하여 지자체별로 전문가들이 참여하는 ‘계약심의위원회’를 구성하고, 이를 통해 입찰 참가자격, 계약방법, 부정당업자 제재 관련사항 등을 심의하도록 함.
- 자치단체는 특별한 사유가 없는 한 심의사항을 입찰·계약시 반영하도록 의무화하여 계약심의회 권한을 실질적으로 확보할 수 있게 함.
- 계약심의위원회는 시·도 위원회와 시·군·구 위원회로 구성
- 위원장은 해당 지자체의 경리관 또는 분임경리관이 되며, 위원은 일정한 요건에 해당하는 자⁹⁾ 중에서 지자체장이 위촉
- 시·도 위원회는 해당 시·도에서 발주하는 추정가격 50억원 이상인 공사¹⁰⁾를, 시·군·구 위원회는 해당 시·군·구에서 발주하는 추정가격이 30억원 이상인 공사¹¹⁾를 심의대상으로 함
- 그 외 부정당업자의 입찰참가자격 제한에 관한 사항 및 기타 지자체장이 심의가 필요하다고 인정하는 사항의 경우에는 모든 계약을 심의대상으로 하되, 긴급한 재해복구사업 및 조달청에 의뢰한 계약은 제외

9) i) 대학에서 관련분야의 교수(부교수·조교수 포함)로 재직 중에 있는 자
 ii) 변호사의 자격이 있는 자로서 관련분야에 대한 경험과 지식이 풍부한 자
 iii) 시민단체가 추천하는 자
 iv) 해당분야 건설기술자 또는 기술자격 취득자
 v) 관련분야의 협회등 단체 또는 관련 학회에서 추천하는 자
 vi) 국가기관 및 다른 지자체의 공무원으로서 해당분야의 계약기술 등에 대한 경험과 지식이 있는 자

10) 물품·용역 등의 경우에는 10억원 이상

11) 물품·용역 등의 경우에는 5억원 이상

계약심의위원회의 심의대상

구분	시·도 위원회	시·군·구 위원회
공사	추정가격 50억원 이상	추정가격 30억원 이상
물품·용역	추정가격 10억원 이상	추정가격 5억원 이상
모든 계약	- 부정당업자의 입찰참가자격 제한에 관한 사항 - 지자체장이 심의가 필요하다고 인정하는 사항	
제외	다만, 긴급한 재해복구사업 및 조달청에 의뢰한 계약은 제외	

- 효율적 심의를 위한 분야별 소위원회의 운영
 - 위원장이 효율적인 심의를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 공사, 용역, 물품 등 분야별 소위원회를 구성하여 심의하게 할 수 있음
 - 소위원회의 위원장은 계약심의위원회의 위원장이 되며, 소위원회의 위원은 계약심의위원회의 위원 중에서 해당분야의 전문성을 갖춘 자를 계약심의위원회의 위원장이 지명함
 - 심의를 거친 사항은 계약심의위원회의 심의를 거친 것으로 간주

2. 단체장·지방의원의 영리목적 계약체결 금지요건 강화

- 현행 지방자치법상 단체장, 지방의회의원은 계약당사자이거나 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있기 때문에 본인 명의(본인이 대표자인 경우)의 사업체에 한해 당해 지자체와 영리목적의 거래를 금지토록 규정하고 있음¹²⁾(법 제34조, 88조).
- 그러나 이 규정은 단체장, 지방의원 본인소유 업체라도 등기상 대표자 명의만 변경하면 쉽게 이를 피해갈 수 있어 영리목적으로 거래하는 행위가 빈번하게 발생함으로써 그 실효성을 확보하기가 용이하지 않음.
- 이를 개선하기 위하여 i)본인·배우자와 이들의 직계존·비속이 대표자인 경우, ii)이들이 당해사업체와 특수관계인인 경우, iii)이들의 자본금 합산 비율이 전체 자본금의 50% 이상인 경우 당해 자치단체와 영리목적으로 계약체결을 금지토록 하여 이전과 비교할 때 규제를 대폭 강화함.

12) 지방의회 의원은 당해 지방자치단체 및 공공단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 할 수 없으며 이와 관련된 시설 또는 재산의 양수인 또는 관리인이 될 수 없다(「지방자치법」 제34조). 또한 지방자치단체의 장은 재임중 당해 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 거래를 하거나 당해 자치단체와 관계있는 영리사업에 종사할 수 없음(「지방자치법」 제88조).

3. 수의계약의 투명성·공정성 강화

(1) 도입취지

- 그동안 수의계약은 발주자가 우수업체를 용이하게 선정할 수 있는 장점에도 불구하고 비리의 온상이라는 지적을 받아왔음.
- 이런 문제점을 개선하기 위하여 수의계약 과정과 내역을 모두 인터넷에 공개토록 하고, 수의계약대상, 계약금액 산정방법, 업체선정 절차 등을 구체화하여 수의계약도 사실상 경쟁입찰과 동일하게 운영되도록 규정함.

(2) 수의계약 사유

- i) 천재·지변, 작전상의 병력이동, 긴급한 행사, 원자재의 가격급등 그 밖에 이에 준하는 경우로서 경쟁에 부칠 여유가 없을 경우
- ii) 경쟁에 부칠 여유가 없는 긴급복구가 필요한 수해 등 행정자치부령이 정하는 재해복구 등의 경우
- iii) 국가기관, 다른 지자체(지자체조합 포함)와 계약을 할 경우
- iv) 특정인의 기술·용역 또는 특정한 위치·구조·품질·성능·효율 등으로 인하여 경쟁을 할 수 없는 경우
- v) 일반공사의 경우 추정가격이 1억원(전문공사는 7천만원, 전기공사·정보통신공사·소방시설공사 기타 공사의 경우 5천만원)이하인 공사 또는 추정가격(임차 또는 임대)의 경우에는 연액 또는 총액기준이 3천만원 이하인 물품의 제조·구매·용역 그 밖에 계약의 경우
- vi) 다른 법률의 규정에 의하여 특정사업자로 하여금 특수한 물품·재산 등을 매입 또는 제조하도록 하는 경우
- vii) 특정연고자, 지역주민, 특정물품 생산자등과 계약이 필요하거나 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우
- viii) 기타 계약의 목적·성질 등에 비추어 불가피한 사유가 있는 경우

(3) 재공고입찰, 계약의 해제·해지시의 수의계약

- 재공고입찰에 부친 경우¹³⁾로서 입찰자 또는 낙찰자가 없는 경우에는 수의계약에 의할 수 있음.
- 보증금과 기한을 제외하고는 최초의 입찰에 부칠 때에 정한 가격 및 기타 조건은 변경 불가
- 계약상대자가 계약체결 후 계약상의 의무를 이행하지 아니하여 계약을 해제·해지한 경우에는 보증금과 기한을 제외하고는 최초의 입찰에 부칠 때에 정한 가격 및 그 밖에 조건은 변경 불가

(4) 분할수의계약

- 중소기업을 위한 단체수의계약, 재공고입찰이나 계약을 해제·해지하는 경우의 수의계약시에는 예정가격 또는 낙찰금액을 분할하여 계산할 수 있는 경우에 한하여 그 가격 또는 금액보다 불리하지 아니한 금액의 범위 안에서 수인에게 분할하여 계약가능

(5) 계속공사에 대한 수의계약시의 계약금액

- 계속공사¹⁴⁾에 있어서 당해 공사 이후의 계약금액은 예정가격에 제1차공사의 낙찰률을 곱한 금액이하로 하여야 함¹⁵⁾.

(6) 수의계약대상자의 선정절차

- 지자체 장 또는 계약담당자는 수의계약을 체결하고자 할 때에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 함.¹⁶⁾

13) 입찰자나 낙찰자가 없는 경우 또는 낙찰자가 계약을 체결하지 아니하는 경우에는 재공고입찰에 부칠 수 있음(영 제19조 제2항).

14) 영 제25조 제4호 가목 내지 다목의 규정에 의하여 직전 또는 현재의 시공자와 수의계약을 체결할 수 있는 공사를 말함.

15) 예정가격에 대한 낙찰금액 또는 계약금액의 비율을 말함.

16) 다만, 제25조제4호, 제6호 가목 내지 라목 및 바목, 제7호 및 제27조의 규정에 의한 계약의 경우 또는 추정가격이 1천만원 이하인 공사(물품·용역의 경우 5백만원 이하)인 경우에는 1인으로부터 견적서를 받을 수 있음.

- 계약의 특성상 불가피한 경우를 제외하고는 견적서의 제출은 지정정보처리장치에 의함
- 제출받은 견적서에 기재된 견적가격이 예정가격의 범위 안에 들지 아니하는 경우 다시 견적서를 제출받아 수의계약대상자를 결정

(7) 수의계약내역의 공개

- 수의계약의 투명성을 확보하기 위하여 계약금액이 1,000만원 이상인 수의계약을 체결한 경우에는 월별 수의계약내역을 계약체결일 기준으로 익월 10일까지 공개하여야 함.
- 공개내역은 사업명 및 계약이행기간, 계약상대자의 대표자 성명·상호·주된 영업소의 소재지, 예정가격(또는 예정금액) 및 계약금액, 법령상 수의계약의 근거, 기타 행자부장관이 정하는 내용 등임.

■ 시장경제원리에 입각한 계약제도

1. 제3자 단가계약제도의 도입

- 물품을 대량으로 구매하는 경우 가격·품질면에서 훨씬 유리한 계약조건에 의할 가능성이 높은데도, 현재 동일한 품목 구매시 각 지자체별 구매가격에 상당한 차이가 발생하고 있어 예산낭비의 사례로 지적받고 있음.
- 구매물품이 7,000만원에 미달하는 경우 자치단체별로 자체 구매토록 되어 있고, 원가산정의 전문성 부족 등으로 동일물품에 대해서도 시·군별 구매가격 편차가 매우 큰 편임.
- 이를 개선하기 위하여 ‘제3자를 위한 단가계약’을 도입함.
- ‘제3자를 위한 단가계약’이란 특별시장·광역시장·도지사가 관할구역 안에 있는 시·군·구에 공통적으로 소요되는 물자로서 i)제조·구매 및 가공 등의 계약에 관하여 시·군·구의 요청이 있는 경우 미리 단가만을 정하고, ii)당해 물자의 납품요구 및 그 대금지급은 각 시·군·구에서 직접 처리할 수 있도록 하는 계약을 말함.

- 시·도지사는 관할하는 시·군·구에서 공통적으로 소요되는 물품의 수요를 미리 파악한 후 경쟁입찰을 통하여 계약상대자를 선정하되, 조달청장이 이미 단가계약을 체결한 품목에 대하여는 예외로 함.
- 시·도지사가 제3자를 위한 단가계약을 체결한 때에는 그 단가계약 체결현황을 시·군·구청장에 통보하여야 함.
- 시·군·구청장은 해당 시·도지사로부터 수요물품의 단가계약 체결현황을 통보받은 때에는 특별한 사유가 없는 한 단가계약으로 체결된 수요물품을 구매하여야 함.
- 「지방계약법」의 제정으로 각 시·군·구에 공통적으로 소요되는 물품은 해당 시·도에서 입찰을 통해 자격과 업체군을 결정토록 하게 될 것임.
- 지자체는 싼 가격으로 물품구매가 가능하고 품목별로 다양하게 업체군을 선정하여 물품유형을 다양화할 수 있으므로 품목별 옵션구매도 가능해짐.
- 공통물품에 대한 시·도의 단가계약을 통하여 예산의 절감 및 물품에 대한 품질의 확보가 가능할 것으로 기대됨.

2. 전문기관에 대한 위탁계약의 허용

- 현행 각 지자체는 사업기획, 원가산정(검토), 기술능력(검토), 감독, 하자관리 등 계약업무의 전문성이 취약하거나 그 수준의 격차가 매우 큰 편이어서 이로 인한 예산낭비, 부실시공 가능성이 적지 않음.
- 그러나 현행 「국가계약법」에 의하면 지자체가 외부에 계약을 위탁할 수 있는 경우는 조달계약에 한정되어 있음.
- 100억 이상의 PQ대상공사나 터키·대안입찰공사는 조달의무대상
- 이를 보완하기 위해 지자체장은 자치단체별 능력정도에 따라 ‘기획 ⇒ 원가검토 ⇒ 입찰 ⇒ 계약 ⇒ 시공 ⇒ 감독 ⇒ 준공검사 ⇒ 하자 관리’ 기능의 전부 또는 일부를 전문기관에 위탁할 수 있게 함.

·수입 또는 수탁기관으로는 회계관계공무원, 중앙행정기관의 장, 다른 지자체 장 또는 대통령령이 정하는 전문기관¹⁷⁾ 등이며, 이 중 지자체가 필요한 기관을 자율적으로 선택

- 계약이행 과정에서 지자체의 계약체결 및 관리상의 취약 부분을 전문기관이 보완해 줄 수 있게 되어 지자체의 전문성이 강화되는 효과가 기대됨.

3. 행자부에 ‘지방계약분쟁조정기구’ 설치

(1) 도입취지

- 현재 지자체에서는 입찰과 관련하여 크고 작은 민사소송이 연간 약 100여건씩 발생하고 있으나 소송전 조정기능이 없어 시공중단 등으로 인한 주민피해 및 사회적 비용이 막대한 실정임.
- 영세업체는 분쟁이 발생하는 경우 비용문제 등으로 소송을 포기하는 사례도 빈번
- 또한 국제입찰은 계약분쟁 조정기능이 있으나, 국내입찰의 경우에는 계약분쟁을 조정할 기관이 없는 상태임.
- 국제입찰의 경우에는 행정자치부도 2003년 12월 19일에 국제계약분쟁조정위원회를 설치하고 있음.
- 이런 문제점을 해소하기 위해 행정자치부에 전문가로 구성된 ‘계약분쟁조정위원회’를 설치하여 이의신청을 거친 분쟁을 신속히 처리토록 함.

(2) 이의신청

- 국제입찰에 의한 지자체 계약이나 일정 규모 이상의 입찰에 의한 계약을 그 대상으로 함.

17) 정부투자기관, 지방공사·공단, 공익목적 비영리법인 중 해당분야 전문기관, 정부연구기관, 학교 연구소, 회계법인, 기타 행자 부장관이 정하는 기관 또는 법인

규모별 이의신청 대상계약

항목	규모
일반공사	추정가격 70억원
전문공사	추정가격 7억원
기타 공사	추정가격 6억원
물품의 제조·구매 및 용역 등의 계약	고시금액

- 이의신청 사유로는,
 - i) 국제입찰에 의한 자자체 계약의 범위(법 제5조)와 관련된 사항
 - ii) 입찰참가자격과 관련된 사항
 - iii) 입찰공고와 관련된 사항
 - iv) 낙찰자 결정과 관련된 사항
 - v) 국제입찰에 있어서 정부조달협정에 위배된 사항
- 이의신청의 처리와 조정청구
 - 해당 지자체 장은 이의신청을 받은 날로부터 10일 이내 심사하여 시정 등 필요조치를 하고 지체 없이 그 결과를 신청인에게 통지(법 제34조)
 - 이의신청에 따른 지자체 장의 시정조치 결과에 대해 이의가 있는 자는 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 ‘지자체계약분쟁조정위원회’에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있음(법 제34조).

(3) 계약분쟁조정위원회

1) 위원회의 구성과 성격

- 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성
 - 위원장은 행자부의 행정본부장
 - 위원은 관계 중앙행정기관과 지자체 소속공무원 중에서 당해기관장이 지명하는 자와 일정한 자격을 갖춘 자¹⁸⁾를 행자부장관이 위촉

18) i) 대학에서 법학·재정학·무역학·회계학의 부교수 이상의 직에 5년 이상 재직한 자
 ii) 변호사의 자격이 있는 자로 법률업무에 종사한 경력이 10년 이상인 자
 iii) 회계 및 조달계약업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

- 계약분쟁조정위원회의 분쟁조정은 재심의 성격을 가짐.
- 계약과정에서 불이익을 받은 자의 이의신청 결과에 대해 다시 이의가 있는 자가 청구하는 구조로 되어 있기 때문임.

2) 소위원회의 설치

- 효율적 업무를 처리하기 위하여 공사분야소위원회 및 물품·용역분야소위원회를 각각 설치
- 공사분야소위원회는 건설·전기통신 등 공사와 관련한 지방계약분쟁에 관한 사항을 담당¹⁹⁾
- 소위원회는 소위원회 위원장을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성
- 소위원회의 위원장 및 위원은 위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명 하되, 조정청구된 사항의 전문성을 고려하여 필요한 경우에는 위원회의 위원 외의 자를 소위원회의 위원으로 위촉가능

3) 위원회의 심사·조정

- 이의신청에 따른 지자체 장의 시정조치 결과에 대해 이의가 있는 자는 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 지자체 계약분쟁조정위원회에 조정을 위한 재심을 청구할 수 있음.
- 위원회는 심사·조정에 착수하는 경우 청구인 및 해당 지자체의 장에게 그 사실을 통지하여야 하며, 해당 소위원회에서 우선 심사하여 조정안을 작성하고 이를 위원회에 상정함.
- 조정청구의 내용을 통지받은 지자체 장은 통지를 받은 날부터 14일 이내 이에 대한 의견을 서면으로 위원회에 제출해야 함.
- 조정청구된 것과 동일한 사안에 대하여 법원의 소송이 진행 중인 경우 그 심사·조정을 중지할 수 있으며, 중지사유를 당사자에게 통보함.

19) 물품·용역분야소위원회는 물품의 제조·구매 및 용역과 관련한 지방계약분쟁에 관한 사항을 담당

- 특별한 사유가 없는 한 재심청구를 받은 날로부터 50일 이내에 심사조정하여야 함(법 제37조).
 - 조정청구의 심사결과에 대하여 조정안을 작성하여 당사자에게 통보
 - 조정안을 작성함에 있어서 청구인이 이의신청 사유에 기인한 불이익을 받았다고 인정되는 경우에는 그 지자체 장 또는 계약담당자가 행한 행위의 취소·시정 또는 그에 따른 손해배상 또는 손실보상 포함
 - 청구인 및 해당 지자체 장이 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 위원회에 이의를 제기하지 않으면 조정에 대한 합의가 성립된 것으로 간주
- 심사조정에 착수한 후 필요하다고 인정하는 경우 조정이 완료될 때까지 당해 입찰절차의 연기 또는 계약체결의 중지 명령 가능(법 제36조).
 - 중지명령은 특별한 사유가 없는 한 지자체 장의 의견을 접수한 후 7일 이내에 서면으로 함.
 - 협정의 내용에 따라 공공 이익 또는 관련 이해관계인에게 불리한 영향을 끼칠 우려가 있어 계약절차의 중지를 명하지 아니하는 경우²⁰⁾에는 그 사유를 청구인 및 그 지자체 장에게 서면으로 통지해야 함.

■ 향후 과제

1. 지방계약제도의 체계화 및 하위 법규의 정비 필요

- 지방계약법령의 제정은 「국가계약법」 체계하에서 충분하지 못했던 지역적 특성의 반영을 강화하면서 지역의 소재 이해관계자간의 밀착관계 등으로 인한 계약체결상의 부정 등을 제도적으로 방지하는 내용이 주된 입법취지라는 점에서 국가계약법과 구별되는 특징을 가지고 있음.
- 「조달사업에관한법률」 시행령 등에서 향후 2010년에는 모든 공사를 지자체가 직접 발주해야 하는 규정 등을 감안할 때 「지방계약법」의 운영과정에서 이러한 발주환경의 변화가 충분히 반영될 수 있어야 함.

20) 법률에서는 필요하다고 인정되는 경우 중지명령을 내릴 수 있도록 포괄적이고 재량적 성격으로 명시하고 있을 뿐인데도 시행령에서는 계약절차의 중지를 명하지 않는 경우로 정부조달협정을 근거로 들고 있어 마치 중지명령이 의무적인 성격을 가진 것으로 오인할 수 있는 여지가 있음.

- 그러나 「지방계약법」은 단순한 발주제도의 변화를 넘어 지방 건설업체의 건전한 발전과 국가계약법령과의 조화 및 역할분담을 통해 건설업체의 균형발전 도모라는 기능을 포함하고 있다는 점에서 체계적 운용이 무엇보다 필요하다고 할 것임.
- 이에 따라 국가계약법령과의 차이를 반영하되 양자간에 균형 발전과 효율적 운용이 될 수 있도록 현행 하위 법규의 정비가 시급하다고 할 것임.
- 국가계약체계에서 시공능력과 경영부분이 상대적으로 열악한 위치에 있는 지역의 중소건설업체를 지원하기 위하여 마련된 지역제한제도²¹⁾, 지역업체와의 의무공동도급제도²²⁾, 지역업체 참여 우대평가제도²³⁾ 등을 지방계약법령의 출범으로 법률시행상의 혼선과 이중 적용 등의 문제가 없도록 향후 지방계약법령의 체계로 일원화할 필요가 있음.

2. 개산계약제도 도입의 실효성 확보를 위한 제도적 보완

- 개산계약 방식이 긍정적 효과를 기대할 수 있으려면 발주자 혹은 건설사업관리자의 능력의 확보가 전제되어야 함.
- 설계와 시공의 통합 조정능력과 계약자 사이의 공중 조정능력과 전체 공정관리 기능이 전제되고, 건설사업관리 능력 확보²⁴⁾, 설계의 연속성과 설계자의 책임 한계의 명확화²⁵⁾ 등의 여건도 갖추어져야 함
- 또한 개산계약의 운용과 관련 ‘설계+시공입찰계약’이 중소기업체나 지역업체의 참여를 사실상 제약하는 결과가 되지 않도록 고려되어야 함.

21) 「국가계약법」 시행령 제21조, 「지방재정법」 제70조, 제한경쟁계약의 특례에 관한 규칙 등 참조

22) 「국가계약법」 시행령 제72조

23) 입찰참가자격사전심사제부기준 제6조

24) 설계와 시공이 병행됨으로써 설계완료전에 시공계획이 사전에 수립되어야 하며 이 시공계획이 차질없이 진행되기 위해서는 시공순서에 따라 설계 결과물과 기자재 조달이 적기에 이뤄져야 함. 따라서 설계, 구매 및 시공사이에 연계관리는 물론 단계별 모든 업무가 차질 없이 진행되기 위해서는 고도의 건설사업관리 능력이 전제되어야 함.

25) 국내에서 일반적으로 채택하고 있는 설계와 시공의 분리발주 환경에서 보다 설계자의 책임이 훨씬 명확해야 함. 설계자와 시공자가 다를 경우 설계자의 책임은 시공이 완료된 후 준공 도면까지 작성하는 책임이 뒤따라야 한다. 이것은 설계자의 설계가 본사가 아닌 공사현장에서 상주하는 설계팀의 가동을 의미. 즉 설계자의 시공지원 기능이 훨씬 강화되어야 함을 의미함.

3. 주민참여에 의한 계약감독제의 도입

- 주민 참여제도는 지역의 실정을 최대한 반영할 수 있다는 점에서 상당한 장점이 있지만 주민참여감독자가 비전문가일 경우가 많고 형식적인 참여에 그칠 경우에는 제도의 실효성을 확보하기 어려울 것임.
- 특히 주민참여감독자가 새로운 이권집단의 형성이라는 문제점으로 나아가지 않도록 시행과정에서 충분한 대비가 필요할 것으로 봄.
- 또한 주민참여제 도입을 통한 민원 최소화와 불법·부당행위에 대한 감시시스템 구축은 바람직하지만, 시공에 대한 비전문적·형식적 참여나 부당한 간섭이 되지 않도록 해야 함.
- 주민참여감독자의 감독결과 또는 건의·시정요구라 하더라도 관련법령에 위반되거나 부적정하다고 판단되는 경우 지자체 장 또는 계약담당자는 그 사유를 명시하여 반영하지 않을 수 있다고 되어 있으나 ‘부적정 판단’을 보다 구체화하여 재량남용이 되지 않도록 기준을 마련할 필요가 있음.

4. 계약심의위원회의 설치·운영의 합리성 보완

- 심의위원회의 설치를 의무화하고 그 심의결과의 반영을 의무화하고 있어, 심의위원회가 새로운 이권개입의 계층으로 작용할 소지가 있을 수 있으므로 심의위원회의 구성 및 운영이 합리적이고 객관적인 기준에 의해 이루어질 수 있도록 해야 할 것임.
- 지자체 장은 특별한 사유가 없는 한 그 심의결과를 반영하도록 하고 있는 것과 관련하여, ‘특별한 사유’에 대하여 자의적 해석의 여지를 줌으로써 심의위원회가 형식적 또는 자의적으로 운영될 소지가 없는지에 대하여도 검토가 필요하며, 합리적·객관적 기준에 의한 계약심의위원회 구성 및 운영이 되도록 보완이 필요함.

5. 계약분쟁조정위원회의 조정효력의 보완

- 계약분쟁조정위원회는 특별한 사유가 없는 한 재심청구를 받은 날로부터 50일 이내에 심사조정하여야 하며, 청구인 및 해당 지자체 장이 조정안을 통지받은 날로부터 15일 이내에 위원회에 이의를 제기하지 않으면 조정에 대한 합의가 성립된 것으로 본다고 규정하고 있음.
- 그러나 「국가계약법」상의 국제계약분쟁조정위원회의 경우 조정성립이 되면 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있는 것과 비교할 때 합의 성립으로 보는 「지방계약법」상의 조정효력은 효력이 상당히 미약하여 건설분쟁조정위원회 등 유사기구의 운영 실태를 감안할 때 실효성을 갖기 힘들 것으로 보여 「국가계약법」에서와 동일한 수준의 조정효력을 부여토록 하는 것이 바람직함.

두성규(연구위원·skdoo@cerik.re.kr)