

건설정책리뷰 2013-07

지방자치단체 계약심사제도 개선방안

박광배

2013. 08

대한건설정책연구원

요 약

- 현행 계약심사제도는 2003년 서울시에서 처음 시행된 이후, 다른 지방자치단체로 확대되었으며, 2010년 5월부터 전국의 지방자치단체를 대상으로 운영되고 있음
- 계약심사제도는 열악한 지방재정 상황을 고려할 때 제도의 필요성이 인정될 수 있을 것이나, 예산절감이라는 실적위주의 운영이 이루어지면 부정적인 파급효과도 발생할 수 있을 것임
 - 부정적인 파급효과로는 시설물의 품질을 담보하기 어려우며, 지역의 중소기업설업자를 육성하는데 부정적인 역할을 할 것으로 판단됨
 - 또한 현재 공사비 원가구성상 계약심사에 의해 삭감된 공사비는 직접적으로 노무비에 부정적인 영향을 미치게 되고, 이러한 결과로 고용창출에 매우 부정적인 파급효과를 발휘하게 될 것으로 판단됨
- 계약심사제도에서 파생되는 문제점을 개선하여 제도운영이 지방재정에 기여하고, 지역의 중소기업설업자를 육성하는 제도로 활용되기 위해서는 개선의 과정이 필요한 것으로 판단됨
 - 개방적인 제도운영을 통해서 단기적인 성과위주의 계약심사제도가 이루어지지 않고 있음을 분명히 할 필요가 있음
 - 계약심사제도의 실효성을 위해서는 전문인력을 확보하고, 담당공무원의 전문성을 제고할 수 있는 여건이 조성되어야 함
 - 계약심사 대상사업을 현행보다 상향조정하는 것을 검토하여야 하는데, 이는 계약심사 담당인력 대비 계약건수의 과다로 실효적인 계약심사가 이루어지기 어려운 구조라고 판단되기 때문임
 - 설계내역조정이 많은 비중을 차지하고 있는 현상을 감안할 때 공사현장 확인제도와 설계자의 의견 청취과정이 반드시 필요한 것으로 판단됨
 - 현장 확인제도와 설계자 의견청취 과정, 그리고 계약심사제도 사후적으로 특정한 계약심사에 대해서는 실제 시공을 담당하는 건설업자의 의견을 청취하는 과정도 제도운영에 포함하는 방안이 검토되어야 함
 - 실적공사비제도는 문제점이 노정되고 있고, 이를 개선하기 위한 논의가 이루어지고 있으므로 현행보다 적용 대상의 상향조정이 필요함

목 차

1. 서 론	1
2. 지방자치단체의 계약심사제도 운영현황	3
2.1 지방자치단체 계약심사제도 연혁 및 운영사례	3
2.2 지방자치단체 계약심사제도 근거	12
2.3 계약심사제도의 위치	15
3. 계약심사제도의 검토과제	17
3.1 거래비용 및 실적위주 제도운영	17
3.2 지역경제와 중소기업에 부정적 영향	19
3.3 일자리창출에 부정적	21
3.4 실적공사비 적용의 문제	23
3.5 설계내역조정의 과도한 비중	24
3.6 계약심사제도에 대한 부정적 인식	25
3.7 사업부서와의 갈등유발 가능성	27
4. 계약심사제도 개선방안	29
4.1 계약심사제도 개방적 운영	29
4.2 계약심사제도 대상사업의 조정	29
4.3 사업을 종합적으로 고려한 제도운영	30
4.4 제도 운영결과와 공사수행 결과의 연계 공표	31
4.5 현장 확인제도 시행 및 설계자 의견 청취	31
4.6 실적공사비 제도 축소 필요	32
5. 결론	33

1. 서 론

- 경제주체인 공공부문은 수요자의 역할과 공급자의 역할을 수행하며 경제행위를 하고 있는데, 공공부문에 해당하는 중앙정부와 지방자치단체 및 공기업과 지방공기업 등이 해당됨
- 이러한 행위에 근거가 되는 것이 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)과 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)이라고 할 수 있음
 - 국가계약법과 지방계약법은 중앙정부와 지방자치단체 등이 사인(私人)과 대등한 위치에서 행위를 하는 것을 전제로 하면서도 공공성 등을 위하여 사인(私人) 간 경제행위와 다른 규율도 포함하고 있음
- 지방자치단체와 지방공기업 등 지방계약법령에 적용을 받는 자는 공사, 용역, 구매 등을 통하여 사회기반시설을 공급하고 집기 등의 물품을 구매하기도 함
- 지방자치단체가 계약을 하는 과정에서 일정한 금액을 초과하는 경우에는 계약심사제도를 시행하도록 제도화하고 있고,¹⁾ 이를 통하여 지방자치단체는 재정운영의 효율성을 제고하려는 목적을 갖고 있음
 - 실제로 전국 대부분의 지방자치단체에서 계약심사제도를 활용하여 예산을 절감하였다는 점을 홍보하고 있음²⁾

1) 공사의 경우 광역지방자치단체는 추정금액 5억원 이상(종합공사가 아닌 경우에는 3억원 이상), 기초지방자치단체는 3억원 이상(종합공사가 아닌 경우에는 2억원 이상)에서 계약심사제도가 제도화되어 있다.

2) 2013년 8월 13일 NEWSis 보도에 의하면 대전시는 계약심사제도를 활용하여 2013년 상반기에 211억원의 예산을 절감했다고 한다. 또한 대전시 감사관은 지방재정의 효율적인 운영을 위해서 계약심사제도를 적극 활용하겠다고 했다. 이외에도 기초지방자치단체인 부천

- 이처럼 지방재정의 어려운 사정을 감안하고 조세 등 주민의 부담에 의해서 조달된 재원으로 재정운영이 이루어진다는 점에서는 계약심사제도의 엄격한 운영이 이루어지는 것이 당연하다고 할 수 있음
- 그러나 예산절감에 지나치게 집착하게 되는 경우에는 원래 의도했던 시설물 공급이나 물품구매 등이 이루어지지 못하는 상황이 발생할 수도 있을 것으로 판단됨
- 이와 함께 공사는 특성상 완성된 시설물이 거래되는 방식이 아니라 계약이행을 통하여 공급되기 때문에 사전적으로 가격을 심의하여 낮추는 것이 부정적인 결과를 초래하는 상황이 발생할 수도 있음
- 이러한 관점에서 현행 지방계약법에 근거를 두고 시행되고 있는 계약심사제도를 검토하고 개선되어야 할 사항이 있는지를 검토하는 것이 본 연구의 목적임
 - 계약심사제도가 시행되는 과정을 검토하여 운영되는 과정 및 절차의 개선사항이 있는지를 검토함

시는 2012년 57억원, 사천시 2013년 상반기에 7억 3,815만원의 예산을 절감했다는 내용이 언론을 통해서 보도되었다.

2. 지방자치단체 계약심사제도의 운영현황

2.1 지방자치단체 계약심사제도 연혁 및 운영사례

2.1.1 지방자치단체 계약심사제도 연혁

- 지방자치단체 계약과정에서 계약심사제도를 처음 도입한 것은 서울특별시이며, 서울시는 2003년 2월 계약심사제도를 도입하여 운영하고 있음
 - 이후 2008년 3월 안전행정부(현 행정안전부)가 시·도별 ‘계약심사과’ 설치 기본계획을 수립하고, 2008년 8월 ‘지방자치단체 계약심사 업무처리지침’을 제정하고 16개 시·도에 우선적으로 실시되었으며, 2010년 5월 기초지방자치단체인 시·군·구까지 확대하여 시행되고 있음
 - 이처럼 서울시에서 계약심사제도를 운영하였던 2003년 당시에는 지방재정법에서 포괄적·일반적으로 지방재정운영을 효율적으로 하여야 한다는 규정만을 두고 있었음
- 계약심사제도는 각종 공사, 용역, 구매·제조 등의 계약행정에 원가분석 기법을 적용하여 세출예산을 절감하고 공무원의 경영마인드 제고 및 행정 투명성 확보를 목적으로 하는 제도임
 - 원가절감을 통해서 세출예산을 효율적으로 활용하며, 공사, 용역, 구매·제조 등에서 최적의 예정가격이 작성되도록 지원하는 제도로 실거래가격, 적정원가 산출, 창의적 공법 적용, 적정한 설계변경 등을 심사하여 예산절감과 시공품질 향상을 도모하는 것이 제도의 취지라고 할 수 있음
- 계약심사제도가 도입되기 이전에는 발주예산이 계약부서로 바로 넘어가

는 과정을 거쳤으며, 발주예산이 예정가격이 되거나 계약부서에서 일정한 심의에 의하여 예정가격을 산정하였음

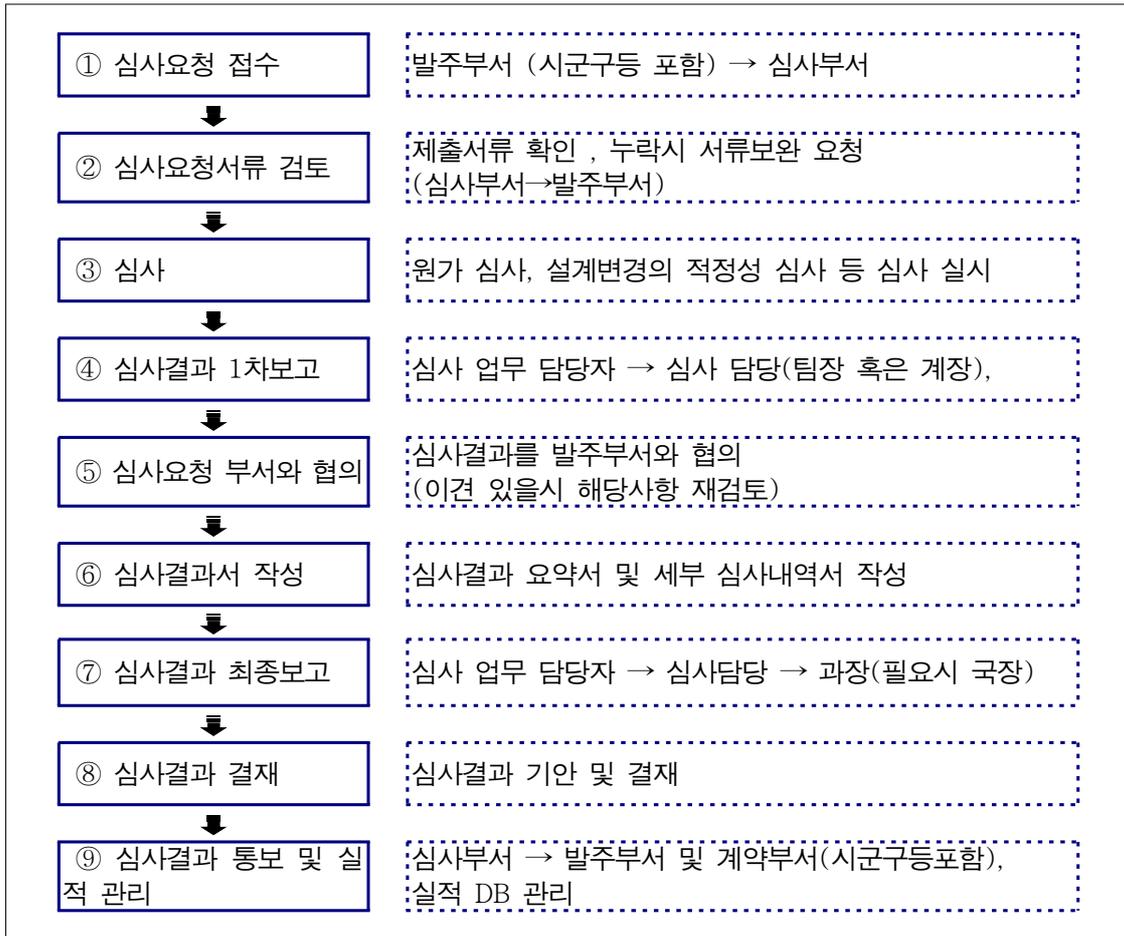
- 계약심사제도는 예정가격의 산정을 원가계산이라는 방식을 통하여 시장가격이나 기업의 경영관리방식을 계약행정에 도입한 제도적인 특징이 있음

- 현행 계약심사제도의 운영절차는 <그림 1>에 제시되어 있는 것과 같으며, 대부분의 지방자치단체에서 동일하게 운영되고 있음
 - 먼저 발주부서가 발주품의 한 내용을 계약심사부서에 심사의뢰를 하게 되고, 계약심사부서에서는 원가분석과 설계변경 등을 심사하여 심사결과서를 작성하여 발주부서와 계약부서 및 예산부서에 송부
 - 계약심사부서로부터 심사결과서를 받은 발주부서는 발주금액을 재산정하고 예산부서는 심사금액으로 예산을 배정하며, 계약부서에 의해 계약과정이 진행되게 되는 구조임

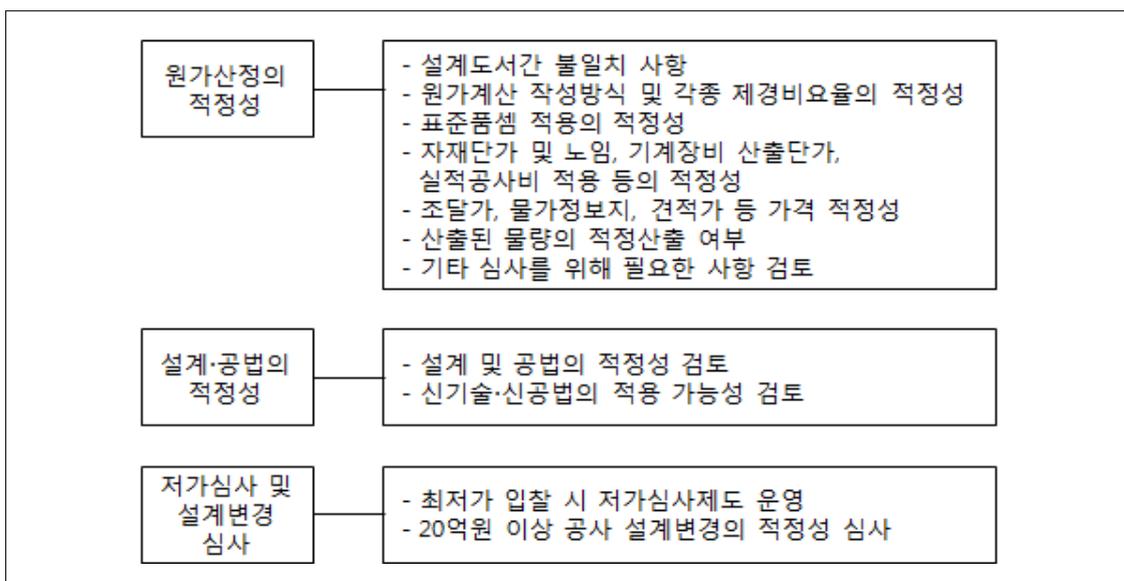
- 발주부서로부터 계약심사 의뢰를 받은 계약심사부서는 안전행정부 예규인 ‘계약심사 운영요령’에 따라 계약심사를 진행하게 됨

- 지방자치단체는 기초금액을 작성할 때 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장의 예정가격 작성요령에 원가산정의 적정성을 심사하도록 규정하고 있음
 - 원가심사의 주요내용은 설계서간 불일치 사항여부, 원가계산 작성방식 및 실적공사비 적용의 적정성, 표준품셈 등 대가 산정기준 적용의 적정성, 각종 법정경비요율의 적정성, 가격정보, 전문가가격조사기관이 조사하여 공표한 가격, 견적가격 등 가격결정의 적정성, 산출된 물량의 적정 산출여부, 그밖에 심사를 위해 필요한 사항 등으로 규정

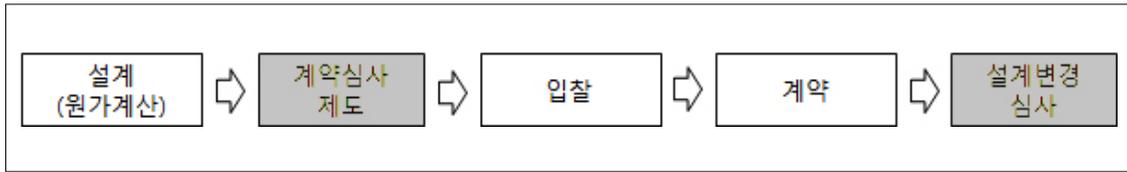
<그림 1> 계약심사 운영절차



<그림 2> 계약심사 주요내용



<그림 3> 계약심사 유형



2.1.2 지방자치단체 계약심사제도 운영사례

- 2003년 서울시를 시작으로 도입된 계약심사제도는 대부분의 지방자치단체에서 원가를 줄여 예산을 절감하는 방안으로 활용되고 있는 실정이라고 할 수 있음
- 최근에는 많은 지방자치단체에서 ‘계약심사사례집’을 발간하여 관련 업무를 하는 공무원에게 배포하여 원가분석 능력 향상을 시도하고 있는 것으로 나타나고 있음
- 지방자치단체는 계약심사제도가 세출예산을 절감할 수 있는 현실적인 대안으로 인식하고 있는 것으로 판단되며, 보도자료 등을 통하여 계약심사를 활용한 예산절감 성과를 적극적으로 홍보하고 있는 실정임
- 계약심사제도를 도입한 이후 2003년 656억, 2004년에는 약 2천억원의 세출을 줄인 것으로 알려지고 있고, 2003년 제도가 도입된 이후 5년 간 약 8,537억원의 세출을 절감한 것으로 알려지고 있음
 - 서울시가 처음 시행한 계약심사제도는 민간기업에서는 일반적으로 시행되고 있는 제도인데, 이윤을 추구하는 민간기업은 원가절감이 이윤극대화의 한 방법이기 때문임

<표 1> 계약심사를 활용한 서울시 예산절감 내역

(단위: 억원)

구분		2003년	2004년
예산총계 규모		14조 5,432	14조1,800
세출절감	창의적 업무혁신	2,148	2,315
	설계공법 및 신공법도입	1,389	683
	계약심사 절감	656	2,000
	계약방법 개선	171	273
	기능 및 역할재조정	289	238
	경상경비 등 기타	62	292
세입증대	누락세원 발굴	677	1,137
	세외수입에 대한 경영기법 도입	1,441	694
	공유재산관리업무 효율적 개선	121	381

자료: 김찬동(2004), 서울시 행재정개혁과 경영마인드 도입에 관한 연구-계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로-, 서울시정개발연구원.

<표 2> 2013년 ○○광역시 계약심사 처리현황(6월말 기준)

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수	심사의뢰(A)	심사금액(B)	절감액(D) (D=A-B)	절감율 (D/A)
합계	528 (100.0)	227,231 (100.0)	215,097 (100.0)	12,134 (100.0)	5.3
공사	139 (26.3)	124,349 (53.8)	117,517 (54.6)	6,832 (56.3)	5.5
기술용역	25 (4.7)	18,596 (8.2)	18,228 (8.5)	368 (3.0)	2.0
학술/일반용역	114 (21.6)	45,101 (19.8)	41,932 (19.5)	3,169 (26.1)	7.0
물품	250 (47.3)	39,185 (17.2)	37,420 (17.4)	1,765 (14.5)	4.5

○ ○ ○ 광역시는 계약심사제도를 활용하여 2013년 상반기에 121억원을 절감한 것으로 나타나고 있고, 절감된 예산의 56.3%는 공사발주에서 발생한 것으로 나타났음

- 공사의 계약심사 의뢰건수는 전체 528건의 26.3%에 불과하여 물품과 용역(기술용역과 학술/일반용역)에 비해 낮은 비중을 보인 것으로 나타나지만, 금액은 가장 큰 비중으로 나타났음

- 공사의 발주금액이 용역과 물품에 비해 상대적으로 크기 때문에 심사의뢰건수가 적음에도 불구하고 절감액은 큰 것으로 판단됨
 - 심사의뢰금액 대비 절감액의 비중을 나타내는 절감율은 학술/일반용역이 7.0%로 가장 큰 것으로 나타나고 있음
- <표 3>은 ◇◇광역시의 2008년 11월부터 2010년 8월까지 계약심사 자료가 제시되어 있는데, 자료에 의하면 공사에서 가장 많은 절감액을 기록하고 있는 것으로 나타났음
- 이 기간 해당 광역시의 절감액 중 72.6%를 공사분야에서 절감한 것으로 나타나고 있음
 - 공사는 절감율에서도 8.2%를 차지하여 공사, 용역, 물품의 평균 절감율보다 높은 것으로 나타나고 있음

<표 3> ◇◇광역시 계약심사 처리현황 추이(2008. 11 - 2010. 8)

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수	심사요청액(A)	심사조정액(B)	절감액(D) (D=A-B)	절감율 (D/A)
합계	855 (100.0)	780,905 (100.0)	722,627 (100.0)	58,278 (100.0)	7.5
공사	370 (43.3)	513,348 (65.7)	476,012 (65.9)	42,336 (72.6)	8.2
용역	219 (25.6)	230,449 (29.5)	215,215 (29.8)	15,234 (26.1)	6.6
물품	266 (31.1)	32,108 (4.1)	31,400 (4.3)	708 (1.2)	2.2

- <표 4>는 최근 5년의 △△도 계약심사현황을 제시하였는데, 공사가 계약심사 건수 및 조정액에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났음
- △△도의 최근 5년 심사요청액 합계는 2조 4,816억원이며, 이 중 공사가

83.9%인 2조 827억원으로 나타났고 공사에서 1,570억원의 금액이 삭감된 것으로 나타나고 있음

- 공사의 조정률은 5년 평균 7.5%로 나타나는데, 용역보다 낮은 조정률을 보이고 있으나, 물품보다는 월등하게 높은 조정률을 보이고 있음
- 용역의 조정률이 전반적으로 높게 나타나고 있는 것은 설계 등이 수반되거나 구매처럼 재화의 형태보다 서비스로 공급받는 것이 대부분이라는 특성 때문인 것으로 판단됨
- 즉 용역의 경우 계약심사 과정에서 추정가격의 가격이 상대적으로 용이한 특성이 있는 것으로 판단됨

<표 4> △△도 계약심사 처리현황 추이

(단위: 건, 백만원, %)

구분	건수	심사요청액(A)	심사조정액(B)	조정액(A-B)	조정률	
총계	합계	2,003	2,481,550	2,293,723	187,827	7.6
	공사	829	2,082,747	1,925,772	156,975	7.5
	용역	606	344,510	316,034	28,476	8.3
	물품	568	54,293	51,297	2,996	4.4
2008년	소계	31	55,381	49,502	5,879	10.6
	공사	11	46,266	41,358	4,908	10.6
	용역	8	7,702	6,834	868	11.3
	물품	12	1,413	1,310	103	7.3
2009년	합계	191	318,238	289,649	28,589	9.0
	공사	39	254,285	231,296	22,989	9.0
	용역	67	53,853	48,739	5,114	9.5
	물품	85	10,100	9,614	486	4.8
2010년	소계	395	346,934	317,896	29,038	8.4
	공사	122	268,879	246,057	22,822	8.5
	용역	115	67,096	61,348	5,748	8.6
	물품	158	10,959	10,491	468	4.3
2011년	소계	732	890,942	812,204	78,738	8.8
	공사	365	783,449	714,125	69,324	8.8
	용역	192	91,939	83,394	8,545	9.3
	물품	175	15,554	14,685	869	5.6
2012년	소계	654	870,055	824,472	45,583	5.2
	공사	292	729,868	692,936	36,932	5.1
	용역	224	123,920	115,719	8,201	6.6
	물품	138	16,267	15,817	450	2.8

○ <표 5>는 △△도의 최근 5년 계약심사 조정내역을 항목별로 제시하고 있는데, 이 자료에 의하면 설계내역 조정이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남

- 설계내역조정은 공사에만 해당된다는 점을 감안하면 공사 설계를 대상으로 한 조정이 가장 많이 발생하는 것으로 판단되며, 설계내역조정이 전체 계약심사 조정내역에서 차지하는 비중이 최근 5년간 증가하는 추세를 보이고 있음

<표 5> △△도 계약심사 조정내역

(단위: 건, 백만원, %)

구분	합계	설계내역조정	단가조정	현지여건반영	제경비조정
2009년	28,589 (100.0)	12,868 (45.0)	11,456 (40.1)	516 (1.8)	3,749 (13.1)
2010년	29,038 (100.0)	14,886 (51.3)	6,916 (23.8)	3,019 (10.4)	4,217 (14.5)
2011년	78,738 (100.0)	43,383 (55.1)	22,175 (28.2)	6,850 (8.7)	6,330 (8.0)
2012년	45,584 (100.0)	27,252 (59.8)	11,471 (25.2)	2,810 (6.2)	4,051 (8.9)

<표 6> 공사분야 계약심사 결과내역(심사기간: 2013. 8. 19 - 8. 23)

(단위: 천원)

구분	공사명	설계금액	조정금액	증감액	주요조정사유	발주부서
1	상수도 이설공사	173,670	173,670	-	-	상수도본부 시설관리소
2	철도역사 및 본사내 LED조명 교체공사	340,372	334,789	감5,583	· 자재단가 과대적용	도시철도 공사
3	LED조명 교체공사	190,558	184,728	감5,830	· 원가계산 제경비율 착오적용 및 등기구설치공량 과대적용	구청 회계정보과

○ 공사의 계약심사 현황을 1주일 단위로 지방자치단체 홈페이지에 공표하는 등 계약심사제도를 활용하여 예산절감 노력을 기울이고 있음을 홍보

하고 있는 지방자치단체도 있음

- <표 6>처럼 공사분야에서 계약심사의 진행상황을 공시하고 있는데, 이러한 사례는 재정운영과정의 세입에서 어려움을 겪고 있는 지방자치단체가 세출을 효율적으로 시행하고 있음을 홍보하려는 의도인 것으로 판단됨

○ 계약심사제도 운영을 통한 예산절감액 중 대부분은 공사에서 발생하는 것으로 나타나는데, 2011년 기준으로 시·도 85.3%, 시·군·구는 59.9%인 것으로 나타남

<표 7> 지방자치단체 계약심사제도 운영추이(2010-2011)

(단위: 건, 백만원, %)

구 분		심사건수	심사금액	평가금액	절감액	절감율		
2010년	합 계	25,479	16,823,643	15,662,032	1,161,610	6.9		
	시 도	원가심사	13,885	13,974,651	12,928,168	1,046,483	7.49	
		설계변경심사	234	383,876	364,749	19,127	4.98	
	시 군 구	원가심사	10,873	2,200,966	2,109,186	91,780	4.17	
		설계변경심사	487	264,150	259,930	4,220	1.6	
2011년	합 계	39,952	22,248,426	20,836,731	1,411,695	6.35		
	시 도	소계	15,950 (100.0)	16,586,751 (100.0)	15,437,071 (100.0)	1,149,680 (100.0)	6.97	
		원가 심사	공사	7,657 (48.0)	13,679,081 (82.5)	12,697,993 (82.3)	981,088 (85.3)	7.17
			용역	3,433 (21.5)	1,912,519 (11.5)	1,799,308 (11.7)	113,211 (9.8)	5.92
			물품	4,691 (29.4)	630,346 (3.8)	593,450 (3.8)	36,896 (3.2)	5.85
		설계변경심사	169 (1.1)	364,805 (22.0)	346,320 (2.2)	18,485 (1.3)	5.07	
	시 군 구	소계	24,002 (100.0)	5,661,675 (100.0)	5,399,660 (100.0)	262,015 (100.0)	4.8	
		원가 심사	공사	10,359 (43.2)	3,346,343 (59.1)	3,189,471 (59.1)	156,872 (59.9)	4.69
			용역	5,724 (23.8)	1,592,032 (28.1)	1,510,266 (28.0)	81,766 (31.2)	5.14
			물품	7,101 (29.6)	311,293 (5.5)	297,698 (5.5)	13,595 (5.2)	4.37
		설계변경심사	818 (3.4)	412,007 (7.3)	402,225 (7.4)	9,782 (3.7)	2.37	

주: 설계변경심사는 공사만 해당.

<표 8> 지방자치단체 계약심사 현황(2010-2011)

(단위: 건, 백만원, %)

구분	심사건수	심사금액(A)	평가금액(B)	절감액(A-B)	절감율	
2010년	합계	25,479	16,823,643	15,662,032	1,161,610	6.9
	서울	6,231	2,984,419	2,714,727	269,691	9.04
	부산	1,208	1,405,615	1,348,593	57,022	4.06
	대구	560	463,076	431,831	31,245	6.75
	인천	867	630,829	593,053	37,776	5.99
	광주	442	329,440	302,455	26,985	8.19
	대전	708	326,863	305,547	21,316	6.52
	울산	1,993	366,152	343,284	22,868	6.25
	경기	2,667	2,658,276	2,418,353	239,923	9.03
	강원	2,191	1,365,311	1,272,039	93,272	6.83
	충북	494	487,423	458,615	28,808	5.91
	충남	1,773	885,488	838,140	47,348	5.35
	전북	670	360,303	334,653	25,650	7.12
	전남	2,211	1,602,415	1,503,198	99,217	6.19
	2011년	합계	39,952	22,248,426	20,836,731	1,411,695
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	5.9
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	

2.2 지방자치단체 계약심사제도 근거

- 지방자치단체의 계약심사는 안전행정부 예규인 ‘지방자치단체 계약심사업무처리지침’에 의해서 대부분 이루어지고 있고, 각 지방자치단체의 조

례 등에 의해서 관련 사항이 규정되어 있음

- 현행 법령에서는 지방재정법 제3조 제1항에서 지방재정은 건전하고 효율적으로 운영되어야 한다는 일반적인 규정을 하고 있으며, 이 규정이 지방계약심사와 관련한 규정이라고 할 수 있음
 - 지방재정법 시행령 제144조도 지방계약심사제도의 근거 규정으로 제시되고 있음

- 현행 ‘지방자치단체 계약심사 업무처리지침’에서는 의무적으로 계약심사 제도를 거쳐야 하는 대상사업을 열거하고 있는데, 추정금액 5억원 이상 종합공사와 종합공사가 아닌 공사는 3억원 이상으로 명시하고 있음

<표 9> 시·도 의무적 계약심사 대상사업

심사내용	의무적 심사대상 사업
원가심사	공사 : 추정금액 5억원(종합공사가 아닌 공사는 3억원) 이상 용역 : 추정금액 2억원 이상 물품 : 추정금액 2천만원 이상
저가심사	지방계약법 시행령 제42조제1항에 의한 최저가 낙찰제 대상공사의 최저가 입찰 시 저가심사를 위한 심사위원회 구성 및 운영 ※ PQ심사 및 입찰과 낙찰자 결정은 해당부서 및 기관에서 실시
설계변경 심사	계약금액 20억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우

- 그러나 ‘지방자치단체 계약심사 업무처리지침’에서는 의무적 심사대상 사업 이외에도 지방자치단체장이 임의적으로 계약심사를 시행하도록 할 수 있는 규정을 두고 있으며, 조례에 의하도록 하고 있음
 - <표 10>은 각 시·도의 조례에서 규정하고 있는 계약심사 대상 공사를 제시하고 있는데, 대부분의 시·도에서 ‘지방자치단체 계약심사 업

무처리지침'에서와 같이 규정하고 있으나, 일부는 확대된 계약심사제도를 운영하고 있는 것을 확인할 수 있음

<표 10> 각 시·도 의무적 계약심사 대상 공사

구분	계약심사 대상 공사
서울	추정금액 5억원 미만 공사 제외, 전기, 소방, 통신, 설비공사 3억 미만 제외
부산	추정금액 5억원 이상 공사, 종합공사 아닌 경우 3억원 이상 공사
대구	추정금액 5억원 이상 종합공사, 전문공사 2억원 이상 공사
인천	추정금액 5억원 이상 종합공사, 종합공사 아닌 경우 3억원 이상 공사
광주	추정금액 5억원 이상 종합공사, 전문공사 1억원 이상 공사
대전	건설공사 중 추정금액 3억원 이상 공사
울산	건설산업기본법에 따른 건설공사
세종	예정금액이 5억원 이상인 공사
경기	추정금액 5억원 이상 종합공사, 종합공사 아닌 경우 3억원 이상
강원	건설산업기본법에 따른 건설공사
충북	추정금액 3억원 이상 종합공사(시·군은 5억원 이상), 추정금액 3억원 이상 전문공사
충남	추정금액 5억원 미만 공사 제외, 조경·전기·통신 및 설비공사는 3억원 미만
전북	추정금액 5억원 이상 종합공사, 종합공사 아닌 경우 3억원 이상 공사
전남	추정금액 5억원 이상 종합공사, 종합공사 아닌 경우 3억원 이상 공사
경북	추정금액 5억원 이상 종합공사, 전문공사 3억원 이상 공사
경남	5억원 미만의 공사. 다만, 조경, 기계설비, 전기, 정보통신, 소방시설, 문화재수리공사는 3억원 미만
제주	추정금액 5억원 이상 종합공사, 전문공사 3억원 이상 공사

- 현행 '지방자치단체 계약심사 업무처리지침'에서는 시·도와 달리 시·군·구는 추정금액이 적은 공사가 상대적으로 많이 발주되는 점을 감안하여 시·도와 다른 의무적 심사 대상 사업을 규정하고 있음
 - 추정금액 기준으로 3억원 이상의 종합공사, 종합공사가 아닌 경우에는 2억원 이상 공사로 규정하고 있음
- 그러나 시·도처럼 시·군·구도 조례로 임의적 심사대상을 확대하여 운영하고 있는 것으로 판단되는데, 이는 시·도와 비교할 때 시·군·구의 재정상황이 더욱 열악하기 때문임

- <표 12>에 제시되어 있는 계약심사 결과도 시·군·구의 절감율이 시·도에 비해 높은 것으로 나타나며, 이러한 사실을 추론할 수 있음
- 이처럼 계약심사제도는 의무적 심사대상 이외에도 지방자치단체에 따라 심사대상이 확대되어 운영되고 있으며, 지방자치단체에 따라서는 모든 공사가 계약심사의 대상이 될 수도 있는 상황이라고 할 수 있음

<표 11> 시·군·구 의무적 계약심사 대상사업

심사내용	의무적 심사대상 사업
원가심사	공사 : 추정금액 3억원(종합공사가 아닌 공사는 2억원) 이상 용역 : 추정금액 7천만원 이상 물품 : 추정금액 2천만원 이상
저가심사	시·도에 심사 의뢰
설계변경 심사	계약금액 5억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우

<표 12> 계약 발주기관별 계약심사결과(2008. 10. - 2009. 10.)

(단위: 건, 백만원, %)

구분	심사건수	심사요청액	평가금액	절감액	절감율
총계	16,009	15,677,302	14,373,742	1,303,559	8.31
시·도 발주	7,376	5,263,525	4,857,247	406,278	7.72
시군구 발주 (보조사업)	7,006	7,763,533	7,087,015	676,518	8.71
공기업 발주	1,627	2,650,244	2,429,480	220,764	8.33

자료: 행정안전부 보도자료(2010. 5. 12.).

2.3 계약심사제도의 위치

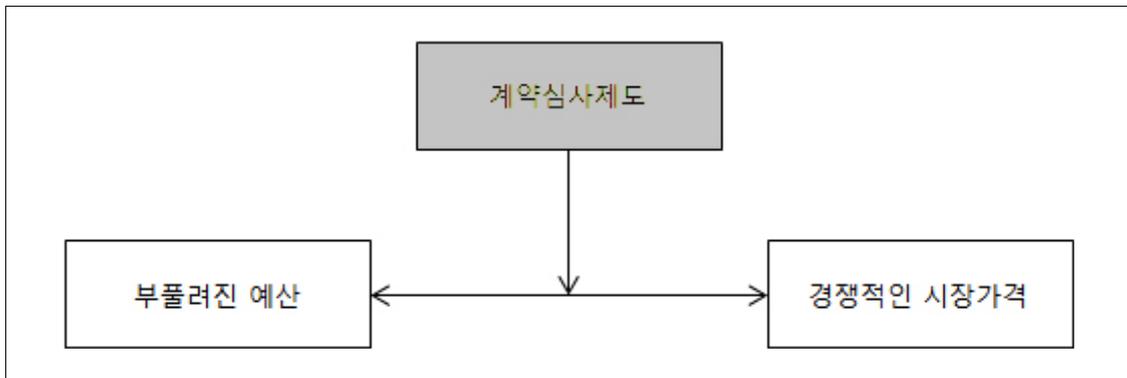
- 김찬동(2004)은 서울시의 계약심사제도를 연구하면서 계약심사제도의 위치를 부풀려진 예산과 경쟁적인 시장에서 결정된 가격의 차이를 해소하는 위치이며, 부풀려진 예산을 시장가격에 접근시키는 기능을 수행하

는 것으로 이해하고 있는 것으로 판단됨

- 이와 함께 계약심사제도가 취지에 맞도록 운영되어 지방자치단체의 예산절감을 달성하기 위해서는 제도를 운영하는 담당자의 유인구조 (incentive)가 중요하다는 점을 지적하고 있음
 - 즉 담당자의 유인구조라고 할 수 있는 심사성과에 따른 보상체계 설계는 담당자의 자질향상과 직접적인 관련성을 갖게 되어 심사실적의 향상으로 도출될 것이라는 예상을 하였음

- 또한 지방자치단체가 계약심사제도를 단순한 예산절감의 측면에서만 활용하는 것이 아니라, 건설업계의 입찰관행 및 건설기술수준을 고도화하려는 정책적인 목적을 갖고 있다면 관련 기술 및 지식과 연계할 수 있어야 한다는 점도 지적하고 있음

<그림 4> 계약심사제도의 위치



자료: 김찬동(2004), 서울시 행재정개혁과 경영마인드 도입에 관한 연구-계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로-, 서울시정개발연구원.

3. 계약심사제도의 검토과제

- 2010년 5월 이후 전국의 지방자치단체에서 운영되기 시작한 계약심사제도는 지방자치단체의 예산을 효율적으로 활용하기 위한 방안으로 적극적으로 활용되고 있는 것을 알 수 있음
- 그러나 지방계약심사제도 운영과정에서 발생하는 문제점도 노정되고 있는 것으로 판단되며, 이러한 문제점을 검토하고 개선방안을 모색하는 것이 필요한 것으로 판단됨
- 이러한 관점에서 계약심사제도의 문제점이라고 생각되는 사항들을 검토하는 것이 필요한 것으로 판단됨

3.1 거래비용 및 실적위주 제도운영

- 계약심사제도는 운영과정에서 거래비용(transaction cost)에 해당하는 비용이 발생함
 - 제도 시행이전 없던 부서와 담당자가 조직되어야만 제도 운영이 이루어질 수 있고, 제도운영에 따른 행정비용이 필연적으로 발생하게 됨
 - 이러한 거래비용이 발생하기 때문에 예산절감이라는 성과에 집착하는 문제가 발생할 수도 있을 것으로 판단됨
 - 즉 거래비용을 초과하는 성과라고 할 수 있는 계약심사제도의 예산절감성과가 도출되어야만 제도운영이 정당성을 확보할 수 있고, 이 과정에서 무리한 계약심사제도 운영이 이루어질 가능성이 있음
 - 또한 매년 또는 분기별·반기별로 언론에 보도되어 계약심사제도의 효과가 홍보되고 있는 상황에서 계약심사 담당자 입장에서는 전기의 성과보다 더 높은 성과를 도출하여야 한다는 부담감으로 작용할 수 있음

- 이에 따라 예산절감이라는 목표에 집착하여 무리한 계약심사제도로 운영될 소지가 다분함³⁾
 - 실제로 일부 지방자치단체에서는 공사현장의 여건을 간과하여 시공과정에서 계약심사제도 이전의 최초 설계대로 공사가 수행된 사례가 있는 것으로 알려지고 있으며, 이러한 사례는 대표적으로 예산삭감이라는 성과에 집착한 결과라고 할 수 있음
- 현행 지방재정의 열악함은 대부분이 인식하고 있는 사실이며, 이러한 측면에서 효율적인 재정운영은 매우 중요한 과제가 되고 있음
- 특히 지방재정 운영에서 독자적인 세입 확보수단이 매우 제한적인 상황에서 세출의 효율성 추구가 중요하게 다루어지고 있음
- 이에 따라 지방자치단체와 지방자치단체장은 효과적인 지방자치단체 운영을 과시하는 수단으로 계약심사제도를 활용한 예산절감을 적극적으로 홍보하고 있는 것으로 판단됨
- 지방자치단체장의 이와 같은 행태는 계약심사를 담당하는 공무원에게는 무리한 절감실적을 도출해야 한다는 압박이 될 수도 있는 상황이라고 할 수 있음
 - 특히 시·군·구와 같은 기초지방자치단체는 계약심사를 담당하는 조직 없이 인력만이 배치되어 있기 때문에 더욱 심하게 발생할 수 있을 것으로 판단됨

3) 2012년 7월 30일 전북도민일보 보도에 의하면 대한건설협회 전북도회를 포함한 6개 건설단체는 전북도청과 전북 도내 14개 시·군에 실적위주의 계약심사제도 개선을 촉구하는 연명서를 전달했다. 건설단체들은 과도하게 삭감된 공사를 수행하면 부실공사의 책임이 높아지게 되고, 이로 인하여 건설업자들은 유형·무형의 피해를 겪게된다는 주장을 하였다. 아울러 계약심사제도가 예산절감이라는 목표에 집착한 결과 지역 내 취약계층에 대한 일자리 창출에 기여하지 못하고 있다는 주장도 하였다.

3.2 지역경제와 중소기업에 부정적 영향

- 계약심사제도는 심사과정에서 다수의 경쟁자가 가격경쟁을 한 결과 도출된 시장의 가격을 적용하고 있는데, 현실에서 시장에서의 가격경쟁이 동질적인 재화 또는 서비스의 가격이 아니라는 점이 제도에서 고려되지 못하고 있는 것으로 판단됨
 - 계약심사제도는 처음 서울시에서 도입되는 과정에서 지방자치단체에 기업의 경영마인드를 적용하여 10%의 원가절감을 목표로 하고 있었던 것으로 알려져 있음
 - 이러한 도입 당시의 취지로 인하여 원가절감이라는 단기적인 목표를 달성하기 위하여 지방자치단체가 과도하게 예산삭감에만 집착할 개연성이 있음
 - 그러나 현행 지방계약법령과 조례 등에서는 중소기업의 물품을 일정한 규모의 중소기업 제품 및 서비스를 구매하도록 규정하고 있고, 이를 시행하고 있음
 - 이는 상대적으로 경쟁력이 취약한 중소기업을 보호하고 육성하기 위한 목적이라고 할 수 있음
 - 이러한 점에서 지방자치단체가 발주하는 공사의 입찰에 참여하는 대부분의 건설업자는 당해 지방자치단체에 소재하는 중소기업의 기업이라고 할 수 있음
 - 지방자치단체가 발주자로서 실질적으로 우월적인 지위에서 이루어지는 계약과정에서 시장에서 결정된 낮은 가격만을 적용한 심사는 형평성의 문제가 지적될 수 있음
 - 거품 낀 원가 및 설계 및 적용 공법의 오류 등은 계약심사과정에서 확실하게 걸러질 수 있어야 하지만, 계약심사제도가 행해지는 경우 대부분 원가삭감으로 직결되는 것도 재검토되어야 할 문제라고 할 수 있음
 - 무리한 원가 또는 설계 오류 등으로 인한 낭비요인을 방지하는 것이

중요하지만, 지방자치단체는 지역경제의 활성화에도 적극적인 노력을 하여야 하는 상황에서 지나치게 낮은 가격으로 공사가 이루어지는 것은 건설업이 중요하게 작용하는 지역경제에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음

- 지방자치단체는 지역경제활성화를 위한 정책수단이 다양하지 못한 상황이며, 이러한 상황에서 지방자치단체 세출 중 10% 이상이 계약에 의해서 이루어지고 있고, 계약을 통하여 지출되는 세출 중 가장 큰 비중을 공사가 차지하고 있음
 - 또한 건설업은 다른 산업에 비해 고용유발효과가 크기 때문에 지역제한입찰에 의해 공사가 발주되는 경우 지역 주민인 건설근로자 고용에 직접적으로 큰 영향을 미치게 됨
 - 이러한 상황을 고려할 때 실적위주의 계약심사제도 운영의 결과로 나타나는 저가공사는 지역경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있음
- 지방자치단체가 발주하는 공사는 공사금액이 크지 않은 공사가 많은 실정이며, 특히 기초지방자치단체인 시·군·구가 발주하는 공사는 더욱 공사금액이 적은 것이 일반적임
- 공사금액이 적은 공사의 경우 지역에 기반을 두고 있는 중소건설업자들이 입찰에 참여하고 있으며, 이러한 상황을 감안하여 지방계약법령에서는 2억원 이상 100억원 미만 공사에 한하여 지역제한입찰제도를 운영하고 있음
- 지역제한입찰제도의 목적은 지역에 기반을 갖고 있는 중소기업의 입찰참여기회를 보장하는 중소기업자 보호제도라고 할 수 있음
- 따라서 지방자치단체에서 계약심사제도의 성과를 경쟁적으로 홍보하면서 공사비를 삭감하는 과정에서 건설업을 중요한 수단으로 하는 지역경

제에는 부정적인 영향을 초래할 가능성이 있음

<표 13> 최근 지방자치단체 계약별 실적

구분		계약건수(건)	계약금액(억원)	비중(계약금액 기준)
2005년	총계	178,891	166,911	100.00%
	공사	89,321	131,272	78.65%
	용역	36,141	22,480	13.47%
	물품	53,429	13,159	7.88%
2006년	총계	146,334	153,014	100.00%
	공사	75,725	118,952	77.74%
	용역	33,759	22,762	14.88%
	물품	36,850	11,300	7.38%
2007년	총계	182,102	159,968	100.00%
	공사	82,177	122,855	76.80%
	용역	42,354	25,648	16.03%
	물품	57,571	11,465	7.17%
2008년	총계	248,057	240,028	100.00%
	공사	123,510	177,890	74.11%
	용역	57,331	36,795	15.33%
	물품	67,216	25,343	10.56%
2009년	총계	360,156	337,552	100.00%
	공사	142,849	233,117	69.06%
	용역	68,263	42,381	12.56%
	물품	149,044	62,054	18.38%
2010년	총계	314,052	239,234	100.00%
	공사	113,043	153,831	64.30%
	용역	60,326	33,828	14.14%
	물품	140,683	51,575	21.56%

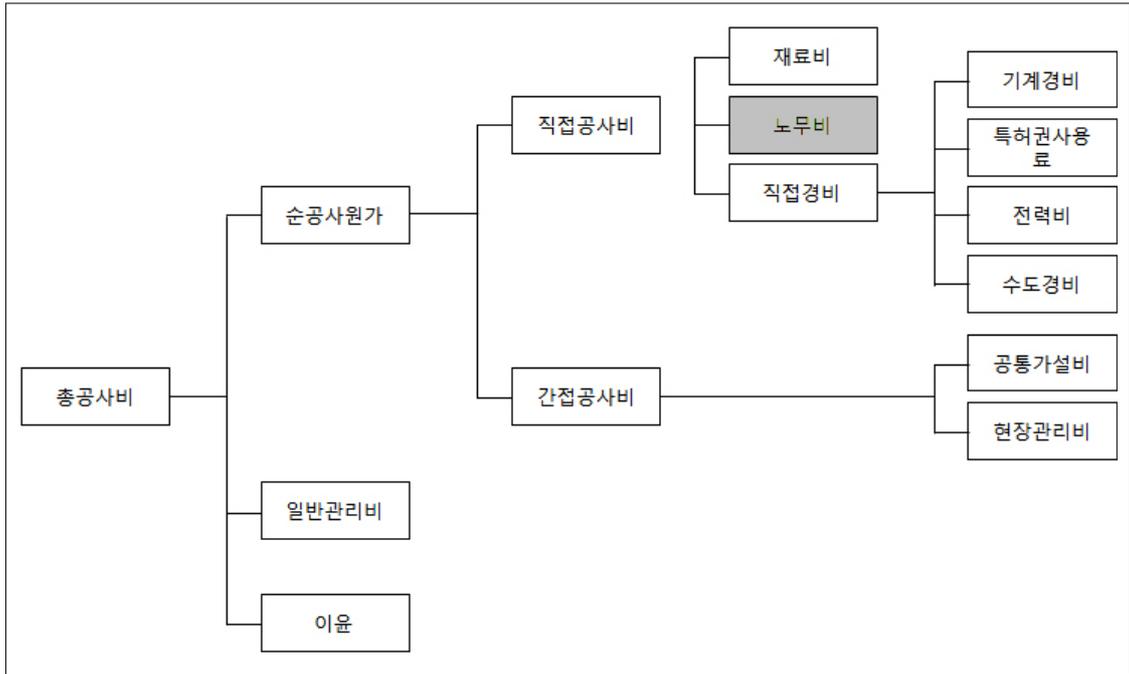
자료: 행정안전부 내부자료.

3.3 일자리창출에 부정적

- 건설공사에서 순공사비는 직접공사비와 간접공사비로 구성되며, 직접공사비에는 재료비, 노무비, 직접경비가 포함되어 있음
- 지방자치단체가 발주하는 공공공사는 재료를 지급하는 경우가 있고, 관급자재가 아니라고 하더라도 건설업자에 따른 재료비 차이는 크지 않은 것이 일반적임

- 경비 중 직접경비는 전력비, 수도경비 등과 제세금 등의 항목으로 구성되어 있는 때문에 경직성이 매우 큰 경비에 해당, 따라서 직접경비도 건설업자에 따른 편차가 크지 않은 비용항목임

<그림 5> 건설공사 공사비 구성요소



<표 14> 낙찰률 하락에 의한 노무비 축소양상

낙찰률		80% 이상	70~79%	60~69%	60% 미만
건설현장 대응	작업팀 축소	정상 투입	10% 축소	20% 축소	20% 축소
	내국인→외국인	대체 없음	대체 없음	30% 대체	50% 대체
투입인원 변화	작업팀 인원	10명	9명	8명	8명
	내국인	10명	9명	5.5명	4명
	외국인	없음	없음	2.5명	4명
내국인 일자리 감소	소계	없음	10%	45%	60%
	작업팀 축소	없음	10%	20%	20%
	내국인→외국인	없음	없음	25%	40%

자료: 최민수 외(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향, 건설이슈포커스, p.22에서 인용.

- 결국 건설업자가 활용할 수 있는 비용항목은 순공사원가 중 노무비가

유일하다고해도 과언이 아니며, 이로 인하여 공사원가에 따라 노무비가 직접적으로 연계되는 구조라고 할 수 있음

- 이를 반영하듯 낙찰률에 따라 노무비가 축소되는 양상이 공사현장에서 발생하고 있는 것을 알 수 있음
 - 결과적으로 계약심사제도에 의해 공사의 예정가격이 낮아지고, 예정가격 대비 원도급 낙찰률이 결정되면 하도급공사에 직접적인 영향을 미치게 되고 최종적으로 건설근로자의 고용에 영향을 미치게 되는 구조라고 할 수 있음
- 지방계약법 적용을 받는 2억원 이상 100억원 미만 공사에 지역제한입찰을 시행하고 있는 취지와 달리 계약심사제도에 의해 추정금액이 낮아지면 예정가격을 낮추게 되고, 낮아진 예정가격에 다시 저가입찰이 이루어지는 구조에서는 근로자의 취업에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없을 것으로 판단됨

3.4 실적공사비 적용의 문제

- 실적공사비제도는 원가계산방식에서 벗어나 발주자와 원도급자가 체결한 계약내역서의 계약단가를 실적공사비로 활용하는 제도라고 할 수 있고, 계약단가가 지속적으로 하락하는 상황에서는 정상적인 시공을 담보할 수 있는 문제점을 갖고 있음
 - 지속적인 하락추세를 유지하고 있는 낙찰률에 의한 계약단가가 실적공사비로 반영되기 때문에 매년 실적공사비가 축소되는 현상이 나타나고 있음
- 실적공사비 적용은 100억원 이상의 공사를 대상으로 하고 있으나, 일부 지방자치단체는 예산절감 목적에서 실적공사비 적용을 100억원 이하 공

사에까지 확대 적용하면서 계약심사제도를 활용하고 있음

- 서울시의 경우 실적공사비 제도의 문제점을 인식하고 2010년 7월 ‘서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례’를 제정하고 실적공사비 적용 대상 공사를 10억원에서 50억원 이상 공사로 상향조정된 사례가 있음
 - 이러한 사례를 통해서도 알 수 있는 것처럼 현행 실적공사비제도는 많은 문제점을 내포하고 있고, 실적공사비가 무리하게 적용되는 경우 실행공사비도 확보되지 못하는 상황이 발생할 수 있음
 - 이러한 결과는 투입된 비용을 매몰비용(sunk cost)화 하는 것이며, 예산을 낭비하는 행위라고 할 수 있음
 - 최근 중앙정부도 실적공사비제도의 문제점을 인식하고 공생발전위원회의 의견을 참고하여 설계단가와 계약단가가 5% 이상 차이가 나는 경우 대상에서 제외하는 등의 방안을 강구중임
- 이처럼 실적공사비가 반영되어 설계가 이루어지고, 그 설계를 대상으로 계약심사과정에서 공사비가 삭감되는 과정은 순환적으로 발생할 수 있는 문제점이 있음

3.5 설계내역조정의 과도한 비중

- 앞의 <표 5>에 제시되어 있는 △△도의 사례에서는 계약심사에 의한 조정내역 중 설계내역조정이 차지하는 비중이 60%에 가깝게 나타나고 있고, 비중이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음
- 이러한 추세는 매우 이해하기 어려운 상황이라고 할 수 있음
- 즉 지방자치단체가 발주하는 공사의 유형은 비교적 정형화되어 있다고 할 수 있고, 설계용역을 수행하는 설계자도 과거의 설계오류 등을 수정하였을 것으로 생각할 수 있음

- 그럼에도 불구하고 계약심사 조정내역 중 설계내역조정이 가장 많은 비중을 차지하고, 가장 높은 비중을 차지하고 있다는 것은 상대적으로 조정이 용이한 항목을 대상으로 예산절감 시도를 하고 있는 것은 아닌지에 대한 의문을 가질 수 있는 상황임

3.6 계약심사제도에 대한 부정적 인식

- 계약심사제도가 전국적으로 운영되기 시작한 것은 2010년 5월부터이며, 광역지방자치단체에는 계약심사를 담당하는 조직, 기초지방자치단체에는 계약심사담당 인력을 배치하도록 규정하고 있는 상황
- 공무원은 순환근무원칙에 따라 현재 담당하고 있는 업무를 대부분 2년 또는 3년의 기간 동안 담당하는 것이 일반적이라고 할 수 있고, 이러한 상황에서 계약심사를 전문적으로 수행하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단됨
 - 이로 인하여 계약심사 신뢰성에 대한 부정적인 인식이 있는 것이 사실이라고 할 수 있음
- 계약심사제도가 전국적으로 시행되기 이전 계약심사 조직을 운영하고 있었던 지방자치단체의 운영과정에서 문제점으로 지적되었던 것 중 전문성 부족이 제시되어 있음
- 공사분야의 계약심사 업무를 대부분 1명의 담당자가 처리하고 있는 것으로 나타나고 있고, 이러한 상황은 현재도 큰 변화 없이 운영이 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있음

- 즉 공사 관련 계약심사업무를 1명의 담당자가 처리해야 하는 상황은 과중한 업무의 부담이라고 할 수 있고, 합리적인 계약심사가 이루어지기 어려움
 - 이에 따라 사전에 설정된 예산절감 목표치에 맞춘 계약심사가 이루어지게 되는 상황이 될 수도 있을 것임
 - 업체의 반발도 이러한 상황에서 비롯되고 있는 것으로 판단됨

- 계약심사제도가 제도 도입의 취지를 살리고 입찰에 참여하는 업체의 반발을 최소화하기 위해서는 객관적인 운영과 결과에 대한 신뢰가 있어야 하며, 이를 위해서는 가장 중요한 것이 담당자의 전문성 확보 및 전문성 제고라고 할 수 있음

- 그러나 현행 계약심사제도는 전문성을 충분히 확보하지 못한 상황에서 이루어지고 있어 문제점으로 지적되고 있음

<표 15> 계약심사제도 도입 이전 지방자치단체별 계약심사 조직 운영현황

구분	도입시기	조직	운영상 문제점
마포구청	2007. 4. 1.	4명 팀장(행정), 계약직(토목 1, 건축 1, 조경 1)	발주부서와 마찰(현재는 완화)
성동구청	2007. 4. 1.	3명 팀장(행정), 공사(토목 1), 용역·물품(행정 1)	인원과소, 전문성 부족
송파구청	2008. 2. 15.	3명 팀장(행정), 공사·용역(토목 1, 건축 1)	조기발주 등으로 업무가 연초에 집중
동작구청	2007. 1. 1.	3명 팀장(행정), 공사·용역(토목 1), 물품(행정 1)	전문성 부족(실무경험 부족)
울산광역시	2006. 2. 9.	5명 계장(행정), 공사·용역(토목 1, 전기 1, 건축 1, 전산 1)	예산절감 위주 심사로 업체 반발, 계약심사계 소속 문제
울산 북구청	2006. 11. 6.	3명 계장(행정), 공사·기술용역(토목 1), 일반용역·물품(행정)	발주부서와 협의 곤란, 성과 위주의 절감은 곤란
포항시청	2007. 2. 1.	4명 계장(행정), 공사·용역·물품(토목 2, 기계 1)	전문성 확보의 어려움
아산시청	2005. 8. 1.	4명 계장(행정), 공사(시설 1), 용역(행정 1), 물품(세무 1)	재정심사기능은 감사과에 설치 필요

자료: 행정안전부 내부자료(2008. 4.)를 광채기(2010), 분권형 조달행정체제하에서 자치단체의 바람직한 조달업무 수행방식, 한국지방계약학회 2010 춘계학술발표대회 논문집에서 재인용.

<표 16> 30개 시·군 1인당 평균심사건수(2009년 기준)

전담 인력	해당 시군구수	전체 계약건수·금액		원가심사 대상		1인당 평균심사	
		건수	금액	건수	금액	건수	금액
계/평균	30 개	1,655	86,048	263	53,978	86	21,461
1인	7 개	1,546	77,615	50	27,168	50	27,168
2인	7 개	1,580	105,157	197	64,152	98	32,076
3인	11 개	2,246	82,498	386	61,715	128	20,572
4인	4 개	2,236	125,257	406	82,359	101	20,590
5인	1 개	666	39,714	277	34,493	55	6,899

3.7 사업부서와의 갈등유발 가능성

- 계약심사제도에 대한 신뢰성의 문제가 외부적인 문제라고 한다면, 사업부서와 심사담당부서의 갈등유발 가능성은 내부 구성원 간 문제라고 할 수 있음
 - 이러한 문제점에 대한 개선방안으로 행정안전부는 2011년 5월 31일 ‘지방자치단체 계약심사 업무처리지침’을 개정하였으며, 개정의 주요내용은 설계변경 심사를 명확화하고, 사업부서의 이견(異見)을 반영하여 1회에 한하여 재심사를 할 수 있도록 하였음
- 발주부서와 계약부서의 갈등 가능성은 유인구조의 문제에서 비롯되며, 이들 부서 간 갈등은 계약심사제도 뿐만 아니라 다른 제도 및 상황에서도 발생하고 있음
 - 발주부서는 충분한 예산을 확보하여 공사를 진행하는 것이 유리하며, 담당자로서도 충분한 예산확보는 여러 측면에서 선호되는 상황
 - 반면 심사부서는 직접적으로 공사를 수행하며 관리·감독하는 부서가 아니므로 공사수행의 관리과정에서 발생할 수 있는 문제점에 대해서는 고려하지 않는 측면이 있음

- 뿐만 아니라 예산절감이 곧 지방자치단체 운영의 성과로 귀결되는 것으로 홍보되고 있는 상황에서 명시적 또는 암묵적으로 설정된 예산절감 목표를 우선적으로 고려하는 유인구조를 가질 수밖에 없음
- 발주부서와 심사부서 간 서로 다른 유인구조를 갖는 것을 감안하면 계약심사제도 운영에서 파생되는 갈등은 사업비를 삭감하는 것이므로 다른 제도에서 비롯되는 갈등보다 심각할 수 있는 상황
- 이처럼 부서 간 갈등 유발은 지방재정 및 지방자치 운영이라는 측면에서 비효율을 야기하는 문제라고 할 수 있음

4. 계약심사제도 개선방안

4.1 계약심사제도 개방적 운영

- 기초 지방자치단체인 시·군·구의 경우 대부분 계약심사를 전담하는 조직 없이 담당인력에 의존하여 제도운영이 이루어지고 있는 상황인데, 제도의 중요성을 고려하면 개방적인 제도운영이 요구됨
 - 사업부서의 의견이 충분히 반영되어 원활한 공사가 진행되도록 하기 위해서는 사업부서 관련자를 포함하는 형태의 조직을 구성·운영하는 방안이 필요함
 - 공사분야에서 이루어지는 원가심사의 대부분은 설계내역에 관련된 사항인 것으로 판단되나, 관련 분야의 전문인력 운영이 이루어지지 못하는 상황이므로 개선이 요구됨
 - 설계내역 변경은 공사수행과정에서 설계변경이 이루어지는 요인으로도 작용하므로 공사가 이루어지는 현장의 상황과 환경을 정확하게 파악할 수 있는 관련자를 계약심사과정에서 탄력적으로 운영하는 방향으로의 개선이 요구됨
 - 이러한 과정을 통해서 실적위주의 제도 운영이라는 오해를 불식시킬 수 있을 것으로 판단됨

4.2 계약심사제도 대상사업의 조정

- 현행 안전행정부 지침에 계약심사제도의 대상사업이 구체적으로 규정되어 있고, 해당 지방자치단체의 사정에 맞게 조례로 대상사업을 규정하도록 하고 있음

- 이에 따라 지방자치단체별로 대상사업이 상이하게 규정되어 운영되고 있으나, 대상사업에 대한 조정이 필요함
 - 지방자치단체에 조직되어 있는 조직이나 담당인력의 업무량 등을 고려하여 실질적인 계약심사제도 운영이 이루어질 수 있는 환경이 조성되어야 함
 - 즉 한정된 조직과 인력을 활용하여 너무 많은 대상사업을 계약심사 할 경우 제도 운영의 효율성이 저하될 것임
 - 이를 개선하여 실질적인 예산절감이 가능하도록 대상사업의 규모를 현 재보다 상향조정하는 것을 검토하여야 할 것임
 - 실제로 매우 낮은 추정금액 공사는 계약심사 적용의 실효성이 매우 낮을 것으로 판단되기 때문임

4.3 사업을 종합적으로 고려한 제도 운영

- 계약심사제도의 대상이 되는 사업은 여러 가지 파급효과를 미치는 것이 대부분이라고 할 수 있고, 특히 지방자치단체가 해당 지역에 제공하는 기능을 종합적으로 고려하는 기반에서 제도 운영이 이루어져야 함
 - 지역에서 지방자치단체는 행정서비스 공급자로서 뿐만 아니라 지역경제 활성화와 지역 소재 중소기업을 육성·보호하는 정책적인 기능을 수행하고 있음
 - 또한 지역주민에게 일자리를 제공하고 신규 취업을 창출하기 위한 노력도 지방자치단체 고유의 업무라고 할 수 있음
 - 지역에서 건설업은 지역경제의 중요한 역할을 담당하고 있고, 고용창출효과가 높은 산업적인 특징으로 고용에도 긍정적인 역할을 기대할 수 있는 산업임
 - 이러한 상황에서 무리한 계약심사제도 운영으로 공사금액이 비현실적으로 낮아지는 경우 지역경제 및 고용창출에 악영향을 미치게 됨
 - 그러므로 이러한 점을 고려하는 바탕에서 계약심사제도가 이루어져야

하며, 단기적인 예산절감효과를 홍보하는 수단으로 활용되어서는 안 될 것임

4.4 제도 운영결과와 공사수행 결과의 연계 공표

- 계약심사제도의 결과와 실제 공사수행 결과를 연계하여 공표하는 방안이 시행되어야 함
 - 계약심사제도에 의해서 절감된 예산의 범위 내에서 실제 공사가 완공되었는지 여부에 대한 검증이 이루어져야 함
 - 이러한 공개가 시행되어야 실제 계약심사제도의 성과를 제대로 파악하고, 문제점을 개선하여 효율적인 계약심사제도가 이루어질 수 있음
 - 만약 계약심사과정에서 예산절감 효과가 컸으나, 이후 공사수행과정에서 설계변경 등으로 최초의 추정금액보다 공사금액이 더 많이 소요되었다면 효율적인 예산운영이 이루어졌다고 하기 어려움
 - 현실에서는 계약심사제도의 결과만 홍보되고 있어 실제 성과에 대해서는 알 수 없음
 - 따라서 계약심사제도의 결과와 실제 공사수행의 결과를 연계하여 외부에 공표하는 것이 필요함
 - 이러한 공표를 통해서 계약심사제도에 대한 오해를 불식하고 신뢰도를 제고할 수 있을 것으로 판단됨

4.5 현장 확인제도 시행 및 설계자 의견 청취

- 계약심사과정에서 공사현장에 대한 확인이 반드시 이루어진 이후에 조정이 이루어지는 과정이 반드시 필요하며, 현장 확인과 함께 설계자의 의견을 청취할 수 있는 공식적인 과정이 마련되어야 함
 - 현장 확인이 이루어지지 않은 상태에서 설계도서만을 검토하여 이루어지는 계약심사, 그리고 이로부터 발생하는 공사비 삭감은 실제 시공과

정에서 부실한 시공을 초래하는 요인이 될 수 있기 때문에 반드시 현장 확인을 거친 후에 설계내역 조정이 이루어져야 함

- 또한 설계자가 설계를 한 의도도 계약심사에서 참고하여야 할 중요한 사항이라고 할 수 있으며, 특히 설계자는 시공성을 고려하여 설계가 이루어지는 것이 일반적이므로 설계자의 의견을 청취하고, 이를 반영할 수 있는 제도 운영이 요구됨
- 현장 확인제도와 설계자의 의견 반영은 기획되었던 시설물의 품질과 성능을 담보할 수 있는 수단이 된다는 점에서 단기적인 측면의 예산절감에 못지않은 중요성이 있을 것으로 판단됨
- 아울러 현장 확인제도와 설계자 의견반영 과정을 제도 내에서 운영한다면 계약심사제도 운영과 관련하여 발생할 수 있는 오해를 불식할 수 있는 장치로도 역할 할 수 있을 것임

4.6 실적공사비 제도 축소 필요

- 실적공사비제도는 많은 문제점이 지적되고 있고, 개선을 위한 논의도 진행중인 제도라고 할 수 있으므로 실적공사비 적용 대상공사를 현재보다 상향조정하여야 할 것으로 판단됨
- 계약심사제도 적용을 통해서 공사비 삭감이 이루어지는 경우가 많은 상황인데, 실적공사비가 적용된 공사에서 공사비 삭감이 이루어지는 경우 공사의 실행원가에 미치지 못하는 금액으로 공사가 진행되는 상황이 될 수 있기 때문임
- 이러한 상황은 시설물의 품질을 담보하지 못할 뿐만 아니라 계약심사제도의 취지에도 맞지 않는 것으로 판단됨

5. 결론

- 최근 지방자치단체는 예산편성 과정에서 주민의 의견을 반영하기 위한 노력을 하고 있고, 이러한 추세를 반영하여 관련 법령에 의해서 예산편성 과정에서의 주민참여를 강화하고 있는 상황임
- 제한된 세입으로 지방재정을 운영하기 위해서는 세출의 효율적인 운영이 중요한 과제가 되고 있고, 이러한 측면에서 계약심사제도의 운영취지가 인정될 수 있을 것으로 판단됨
- 그러나 지방자치단체는 효율적인 재정운영과 함께 재정운영을 통한 지역경제 활성화와 지역의 건설업을 포함한 중소기업을 보호하고 육성하는 정책적인 역할도 갖고 있음
- 계약심사제도가 지나치게 예산절감이라는 목적을 달성하기 위한 수단으로 활용된다면 여러 가지 부정적인 파급효과를 미치게 될 것임
 - 직접적으로 공사를 통해 공급되는 시설물의 품질과 안전성에 대한 문제가 제기될 수 있음
 - 또한 지역 주민인 건설근로자에게 일할 수 있는 기회를 축소하게 되는 결과를 초래할 수도 있음
 - 이와 함께 지역경제에서 많은 영향과 파급효과를 발휘하는 건설업의 위축을 초래할 수 있을 것으로 판단됨
- 따라서 현재와 같이 계약심사제도가 운영되면서도 부정적인 효과를 차단할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 할 필요성이 매우 큰 것으로 판단됨

- 계약심사제도가 제도의 취지를 살리면서도 부정적인 영향을 제거하기 위해서는 계약심사 담당자 및 담당부서의 전문성이 제고되고 개방적인 운영이 이루어져야 할 것으로 판단됨
 - 특히 기초지방자치단체인 시·군·구의 경우 계약심사를 담당하는 전문인력이 부족한 것으로 판단되며, 현재의 담당자도 순환보직에 의해 전문성 확보가 쉽지 않은 상황이라고 할 수 있음
 - 이러한 상황을 보완하기 위해서는 관련 분야 전문인력을 확보하여 계약심사 업무를 담당하게 하는 것이 효과적일 것으로 판단됨
 - 계약심사를 통하여 예산이 절감되는 효과를 고려하면 전문인력 확보 및 운영에 소요되는 비용은 계약심사 효율성 제고를 위한 투자에 가깝다고 할 수 있음
 - 계약심사 업무에 민간의 참여를 확대하는 개방적인 운영도 고려되어야 할 것인데, 개방적인 제도 운영을 통하여 사전에 설정되어 부여된 예산절감 목표에 의해 계약심사제도가 운영되는 것이 아니라는 오해를 불식시킬 수 있을 것임

- 공사수행 결과와 계약심사 결과를 연계하여 외부에 공표하는 방안이 마련될 필요가 있음
 - 현행 계약심사제도 조정내역 중 설계내역조정이 차지하는 비중이 매우 높은 것으로 나타나고 있는데, 설계내역조정이 실제 공사수행과정에서 그대로 유지되는지에 대한 검증이 필요함
 - 즉 현장상황과 여건이 정확하게 고려되지 못한 상황에서 이루어지는 설계내역조정은 공사과정에서 설계변경 등으로 공사비용을 상승시키는 요인이 되고 있음
 - 그런데 설계내역 변경 등으로 상승한 공사원가는 실제 공사에 투입되기 어려운 상황인 것이 공사현장 생산방식의 특성이라고 할 수 있음
 - 즉 발주자와 계약상대자인 원도급자는 설계변경으로 증액된 공사비용을 수취할 수 있으나, 하도급자는 계약상대방이 아니므로 실제 공사수

행사이면서도 공사비용 상승분을 확보하지 못하는 상황이 발생할 수 있음

- 따라서 계약심사 운영과정에서 이루어진 설계내역조정에 따라 그대로 공사가 완공되는지 검증할 필요가 있음
- 계약심사제도가 보다 발전적으로 운영되기 위해서는 실제 시공을 담당하는 건설업자의 참여가 이루어질 수 있는 제도 운영이 필요한 것으로 판단됨
- 건설업자가 참여하는 방안으로는 계약심사 결과 공사비 삭감이 발생하는 경우에 한정하면 될 것이며, 공사비 삭감 규모가 일정한 수준(추정가격 대비 10%)을 초과하는 경우로 제한적으로 운영하는 방안 고려 필요
 - 최근 공사분야 계약심사의 결과 평균 10% 이내에서 삭감이 이루어지고 있는 점을 감안하고, 추정가격 대비 10%를 초과하는 공사비 삭감은 정상적인 공사수행을 보장하지 못하는 수준이라고 할 수 있기 때문
 - 이러한 제도 운영은 실질적으로 세출의 효율성을 제고하는 역할을 할 수 있을 것으로 기대됨
 - 즉 단기적인 예산삭감이 아니라 투자된 비용에 맞는 공사품질을 담보할 수 있는 수단으로 활용될 수 있을 것임

● 박광배, 연구위원(jwjbpark@hanmail.net)

참 고 문 헌

1. 김찬동(2004), 서울시 행재정개혁과 경영마인도 도입에 관한 연구-계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로-, 서울시정개발연구원
2. 이동욱·김용탁(2010), 제주특별자치도의 계약심사제도 효과 및 인식조사, 한국건축시공학회지, 10(5), pp.75-86
3. 이상근(2011), 서울시 공공발주 계약심사제도의 진단 및 개선방안 고찰, 대한토목학회지, 59(2), pp.138-148
4. 전북도민일보(2012. 7. 30.)
5. 최민수·심규범·이양승(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원
5. 행정안전부 보도자료(2010. 5. 12.)

지방자치단체 계약심사제도 개선방안

2013년 8월 10일 인쇄

2013년 8월 10일 발행

발행인 노재화

발행처 **대한건설정책연구원**

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관13층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-72-9

인쇄처 경성문화사(02)786-2999

©대한건설정책연구원 2013

