



2010

계약사무 이관에 따른 전문성 강화방안 연구

Expertise Reinforcement Methods of Local Governments due to the
Devolution of Contract Authority

김찬동 · 배준식

계약사무 이관에 따른 전문성 강화방안 연구

Expertise Reinforcement Methods of Local Governments due to
the Devolution of Contract Authority

2010

■ 연구진 ■

연구책임 김 찬 동 • 창의시정연구본부 연구위원
연구원 배 준 식 • 창의시정연구본부 부연구위원
박 성 문 • 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

- 1990년대에 접어들면서 지방자치제의 전면적인 실시와 건설시장의 개방에 따른 세계화·지방화에 대처하기 위한 제도개선이 요구되었고, 공공공사 발주체계의 효율성을 높이기 위하여 발주기관의 재량권 확대를 포함, 수요 기관이 직접 자체공사를 발주하는, 분산 발주체계로의 근본적인 전환이 요구됨. 이후 2006년 1월 2일부터 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령, 시행규칙과 지방자치단체 계약 관련 각종 예규, 훈령이 제정되어 전면 시행되고 있으며, 이를 통해 그동안 국가계약법령을 준용해 왔던 지방계약제도 운영방식은 사실상 사라지게 되었고, 지방의 특성에 맞는 지방계약제도의 운영이 가능하게 됨.
- 이를 통해 대안·일괄입찰 관련의 공공사업 계약관련 사무까지도 지방자치단체로 이양됨에 따라 재정분야의 분권이 이루어졌다고 볼 수 있음. 이러한 계약환경의 변화에 따라 서울시에서는 새로운 계약관련 업무에 대한 인력확보와 전문성 강화를 위하여 새로운 조직의 구축과 설계가 필요하게 됨.
- 이 연구의 목적은 2010년부터 지방자치단체의 의무조달이 폐지되고 완전 자율화된 계약환경하에서 서울시가 자체적으로 계약사무를 수행할 수 있는 전문성을 확보하는 방안이 무엇인가를 검토해보고자 하는 것임.

II. 재정분권과 계약사무 이양의 이론적 분석

- 계약사무의 이양과 관련하여서는 크게 지방분권과 재정분권의 내용을 통해 이론적인 타당성을 확보할 수 있음. 즉 중앙과 지방이 권한의 분배를 통해 수평적인 역할분담을 함으로써 국가 전체의 경쟁력을 강화한다는 방향을 설정하는 것이라고 볼 수 있음. 이러한 분권화는 지방의 지역발전을 위해 지역이 자율권을 가지고 결정할 수 있는 자유를 부여한다는 의미가 있고, 이에 대한 책임은 지역이 져야 한다는 국가운영의 결단이라고 볼 수 있음.
- 지방분권형 조달행정체제를 구축하기 위한 노력들이 지속적으로 이루어져 왔으며 물품·용역, 시설공사의 계약자율화 과정은 다음의 그림과 같이 나타낼 수 있음.

〈조달청발주〉 5천만원(5만달러) 이상	7천만원(10만달러) 이상	1억원(20만달러) 이상	원전 자율화
	7천만원(10만달러) 미만	1억원(20만달러) 미만	
〈자체발주〉 5천만원(5만달러) 미만			
2004.4.1	2006.2.27	2008년부터	

〈그림 1〉 지방자치단체의 물품·용역 구매 자율화 과정

〈조달청 발주〉 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	200억원 이상 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	500억원 이상 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	대안·일괄 입찰공사	원전 자율화
	기타공사 200억원 미만 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	기타공사 500억원 미만 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	기타 공사 (모든 PQ공사 추가)	
〈자체발주〉 기타 공사				
2005.1.1	2007.1.1	2008.1.1	2010년부터	

〈그림 2〉 지방자치단체의 시설공사 발주 자율화 과정

- 2005년도에 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’이 제정되어 2006년부터 시행되고 있음. 이러한 지방계약법 탄생은 지방계약의 투명성·전문성의 확대뿐만 아니라 자치단체에서만 발생할 수 있는 특성을 계약제도에 반영하여 고품질의 공공서비스를 창출하는데 그 목적이 있다고 할 수 있음.
- 지방계약법의 제정방향 및 주요내용은 다음과 같음.

〈표 1〉 지방계약법령의 제정방향

지방특성에 맞는 계약제도 도입	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급 재해복구공사의 개산계약제도 도입 • 공사의 연간 단가계약 제도도입 • 주민참여 공사감독자 제도 도입 • 조형물 제작·설치 협상 계약방법 근거 마련 • 자치단체가 민간계약을 대행할 수 있는 근거 마련
입찰·계약·시공과정의 투명성 확보 장치 마련	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 수의계약 내역 공개 및 절차의 투명화 • 계약심의위원회 구성·운영 의무화 • 주(主) 계약자 관리방식의 공동도급제도 도입 • 행자부에 계약분쟁조정기능 확대 • 단체장·지방의원 가족 등과의 수의계약 금지 • 전자계약제도 근거 마련
계약의 전문성·효율성 확대	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 계약사무의 일부 또는 전부 전문기관 위탁 • 시·도에 제3자를 위한 단가계약 기능 부여 • 전자계약 체결 근거 마련
지방 계약 자율성 확대 및 중소기업 보호	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체에 낙찰자 결정기준 제정권 일부 부여 • 공사의 지역무공동도급제도 폐지화

- 이 연구의 초점이라고 할 수 있는 전문성은 계약사무 혹은 계약직무와 관련된 전문성이라고 볼 수 있음. 계약사무는 행정관리의 한 요소로서 계약과 관련된 관리의 총칭임. 이러한 계약사무에는 계약내용, 계약절차, 계약업체 관리, 사업발주처관리 등에 대한 전문지식과 정보관리력이 있어야 하고, 무엇보다도 공정하고 투명성 있게 계약업무를 처리해야 하는 측면이 존재함.

- 계약직무를 효과적으로 수행하기 위해서는 계약법이나 계약업무 매뉴얼을 소상하게 알고 있어야 하고, 실무적인 경험이 쌓이면서 실무관리기술이 형성되어야 함. 이를 위해서는 사업이나 용역의 담당자가 그 사업분야나 용역분야의 구체적인 시장정보나 업계정보를 잘 알 수 있도록 담당자의 전문성을 높여주고, 이들과의 긴밀한 연계성과 신뢰 위에서 계약사무를 처리해야 할 것임.

Ⅲ. 해외 주요 대도시 사례

- 계약사무는 조달행정의 일환으로 운영되는 경향이 강함. 미국의 경우 구매 시스템을 가지고 있고, 구매행정의 일환으로서 계약·입찰관련의 사무를 처리하고 있으며, 일본 역시 공공조달제도라는 이름으로 관련법이 있고, 경쟁입찰을 원칙으로 하여 운영되고 있음.
- 한국의 경우 지속적인 지방분권추진의 일환으로 계약사무에 대한 분권이 이루어졌고, 2010년부터는 자율화된 상황임. 이에 비추어 계약행정의 분권화가 어떤 의미를 가지고 있는가를 살펴보기 위해서는 계약행정에 대한 주요 해외 대도시의 유형을 고찰해볼 필요가 있다고 판단됨.
- 이러한 목적을 위해 이 연구에서는 계약행정에 대한 가설적인 유형화를 시도하고자 함. 계약행정은 먼저 집권형과 분권형으로 나눌 수 있음. 집권형은 중앙정부가 지방정부의 계약사무까지 국가사무로 처리하는 것을 의미하고, 분권형은 중앙정부가 중앙정부의 계약사무를, 지방정부가 지방정부의 계약사무를 처리하는 것을 의미함. 집권형은 중앙조달에 해당하고, 분권형은 중앙-지방정부 간 분산조달에 해당한다고 할 수 있음.

계약유형 \ 관리유형	집중형	분산형
집권형	한국	〈서울시〉
분권형	미국	일본

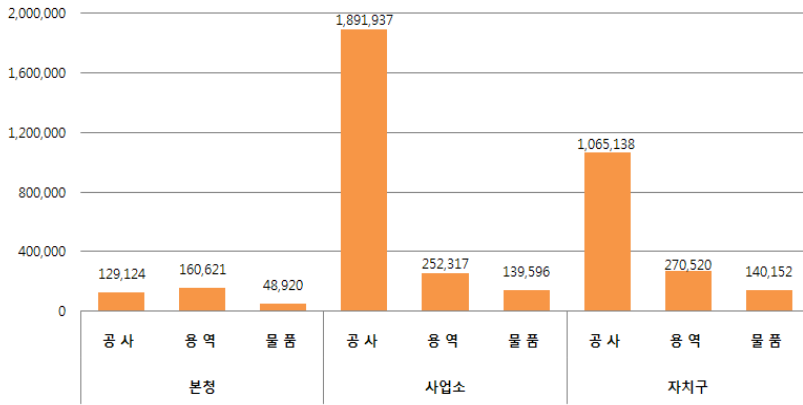
〈그림 3〉 계약행정의 유형화

- 행정안전부는 서울시에 대하여 집중형으로 지방계약이 이루어지길 원하고, 조직개편 역시 계약의 전문성을 확보할 수 있는 방향으로 개편되기를 바라고 있음. 이러한 관점에서 분권형-집중형으로 계약시스템이 변화하기를 바라고 있다고 볼 수 있음. 이 연구에서는 미국의 뉴욕과 일본의 도쿄에 대한 계약행정의 사례를 분석함으로써 서울시의 계약행정에 대한 개편방향을 정립하는데 도움을 주고자 함.
- 미국 뉴욕시의 경우 계약사무를 총괄적으로 수행하는 부서는 행정부시장 아래의 계약서비스실(Office of Contract Services)임.
- 미국 구매시스템의 개념을 살펴보면, 기본적으로 연방정부, 주, 시가 각자 독립적으로 움직이고 있음. 각각의 레벨에서 구매 관련 홈페이지를 통해 시스템을 운영하고 있음.
- 뉴욕시의 경우 구매를 담당하는 계약서비스실이 존재하고 있음. 뉴욕의 계약서비스실은 2009년에 54,400건의 계약을 통해 134억 달러의 용품, 서비스, 건설용품을 구매하였음. 이러한 계약서비스실은 뉴욕시의 각 부서에 존재하는 ACCO(Agency Chief Contracting Officer)를 전체적으로 관리하고 있음.
- 또한 뉴욕시는 보다 공정한 계약사무의 수행을 위하여 시장직속 구매정책위원회(Procurement Policy Board)를 두고 있음.
- 일본 도쿄도의 경우 계약업무를 수행하는 곳은 크게 재무국과 각 국으로 나눌 수 있음. 재무국의 2010년도 공무원 인원은 207명이며, 재무국의 하부 부서 중 경리부의 계약 제1과와 계약 제2과에서 주로 청부계약과 위탁 계약에 관한 사무를 맡고 있음. 그리고 각 국의 계약과가 공사에 관한 계약

- 업무를 수행하고 있음.
- 일본의 공공조달제도는 국가 등에 대하여 회계법 및 예산결산시행령에, 그리고 지방공공단체 등에 대하여는 지방자치법 및 동법시행령에 각각 정해져 있음.
- 계약과 관련하여 도쿄도 입찰 감시위원회는 도쿄도가 실시하는 입찰 및 계약 수속의 공정성·투명성을 확보하기 위해 설치되어 있음.
- 도쿄도는 ‘입찰계약제도개혁연구회’를 두어 계약사무의 전문성 향상을 위해 노력하고 있음. 이를 통해 우량 사업자의 선정 구조 형성, 기술력·평가능력의 향상을 도모하고 있음.

IV. 서울시 계약사무관련 일반현황

- 서울시의 경우 계약과 관련한 주요 부서에는 재무국 재무과의 계약팀과 재무국 계약심사과가 주축을 이루고, 공사계약과 관련하여 기술심의를 담당하는 기술심사담당관도 해당함. 하지만 현재 계약사무의 경우 본청 이외에 37개의 사업소를 중심으로 각종 계약이 이루어지고 있는 상황임.
- 서울시의 2009년 계약실적을 살펴보면, 금액을 기준으로 본청을 제외한 사업소와 자치구에서 공사계약의 금액이 월등히 많은 것으로 나타나고 있음. 이는 현재 계약사무를 수행하는데 있어서 자치구를 제외하더라도 본청 산하의 사업소에서 대형공사 등 큰 규모의 계약이 이루어지고 있는 구조임을 알 수 있음.



〈그림 4〉 2009년 서울시 계약체결 실적

- 이러한 계약체결 현황을 통해서 알 수 있듯이 서울시의 대규모 계약은 본부나 사업소를 중심으로 이루어지고 있는 실정임. 이로 인하여 계약사무의 일관성이 저하되어 있고, 문제가 발생할 경우에도 통제하기가 어려운 상황이라고 볼 수 있음.
- 또한 현재 계약팀의 경우 공사계약을 포함한 업무처리 인력이 10명으로 되어 있는바, 이로 인해 전문성의 확보가 어려운 측면이 있음. 각종 검토사항이나 업무절차에서의 시간이 많이 걸리는 문제들이 나타나고 있는데, 이는 적은 인력으로 해당 업무를 소화하는데 무리가 따르기 때문으로 판단됨.
- 계약과정을 담당하는 조직이 계약팀, 계약심사과, 기술심사담당관 등으로 나누어져 있고, 본청과 사업소, 산하기관별로 계약이 진행되므로 서울시의 계약과정 전반에 대한 책임을 지는 것이 어려운 상황이라고 볼 수 있음.

V. 계약팀·계약심사과 직무분석

- 본 직무분석은 재무과 계약팀과 계약심사과의 업무량과 업무프로세스를 분석하여 현재 각 부서의 업무와 관련한 세부적인 절차와 내용들을 파악하고, 이를 통해 도출된 내용을 토대로 조직의 방향을 설정하고자 함.
- 업무량 분석 결과를 살펴보면, 계약팀의 주요 업무인 공사·용역·물품 계약과 관련한 업무에 8명의 인력이 투입되고 186.9시간이 평균적으로 소요되는 것으로 나타났고, 계약심사과의 경우 실제 투입되는 33명의 인력을 기준으로 계산하면 원가심사업무의 평균 소요시간은 202.1시간으로 조사됨.
- 업무난이도 분석결과를 살펴보면, 두 조직 모두 전반적으로 어렵다고 인식하는 것으로 조사됨. 특히 계약심사과의 경우는 원가심사업무가 그 외의 기타업무보다 좀 더 어렵다고 인식하는 것으로 나타남.
- 업무프로세스 분석에서는 계약팀의 경우 계약적격성을 심사하는 과정에서 많은 시간이 소요되는 것으로 나타났고, 계약심사과의 경우 원가분석 과정에서 업무비중이 높은 것으로 조사됨.
- 두 조직의 네트워크를 분석한 결과 모두 업무를 처리하는데 있어서의 접촉 대상자의 비율은 서울시 내부와 개인(사업체)이 높게 나타나고 있음. 이는 두 조직 모두 서울시 내부 발주부서와 업체, 혹은 용역설계사와 같은 업체 사이에서 업무를 조율하는 성격이 강하기 때문으로 판단됨.
- 직무수행상의 어려움과 문제점에 대해서는 두 조직 모두 발주부서와의 관계에서 나타나는 부분들을 지적하고 있음. 계약팀의 경우 규정과 맞지 않는 부분들에 대하여 상호 간에 조율하는 측면에서 어려움이 발생하고 있으며, 계약심사과는 용역설계에 대한 발주기관의 관리부재에 대한 불만이 상당히 많은 것으로 나타남. 이러한 문제점들은 계약업무 전반의 네트워크에 있어서 보완과 협의를 지속적으로 수행해야 해결될 것으로 판단됨.

- 직무수행요건 분석을 살펴보면, 계약팀의 경우 회계분야 이외에 특별히 요구되는 부분에 대한 응답이 많았으나, 계약심의회나 계약법규를 담당하는 전문성의 향상을 위해서는 법학이나 계약실무에 대한 경력이 요구된다고 할 수 있음. 그리고 계약심사과의 경우 심사업무라는 고유의 특성상 공사나 건설, 조정분야와 같이 특정한 부분의 전문성을 제고할 수 있는 부분에 대한 필요성을 많이 느끼는 것으로 조사됨.
- 계약팀은 계약과정 전반을 책임져야 하는 조직임에도 불구하고 조직규모가 팀규모(10명 내외)이기 때문에 계약과정상의 전문성을 강화하거나, 계약사무의 자율화에 대응할 수 있는 역량을 구비하기 어려운 상황임.
- 계약심사과는 계약과정상에서 원가절감을 위한 심사전문조직이라고 할 수 있는데, 과조직 규모(30~40명)로 이루어진 것은 이처럼 특화된 직무를 위한 균형적인 인력배치라고 보기 어려움. 원가심사를 관리할 수 있는 팀 정도의 규모로 하고 구체적인 심사를 외부의 전문적 심사조직에 위탁하는 것도 효율적인 조직운영 방식이라고 볼 수 있음.
- 계약과정 전반에 대한 책임을 확보할 조직은 규모가 너무 적는데 비해 계약과정상 특정부분의 전문성 확보를 위해서는 조직규모가 지나치게 크기 때문에 양자를 연계·조정하여 계약과정 전반의 책임성을 확보하도록 개편해야 할 것으로 보임. 계약사무라는 큰 흐름 내에서 계약 단계상의 비중 에 부합한 조직구조로 개편하고 상호 간에 긴밀한 관계를 형성하는 것이 중요하다고 판단됨.
- 발주부서와 계약부서의 중간에서 원가를 조정하는 역할을 수행하는 계약심사과의 경우 중간에서 발주부서와 계약부서 모두를 조율해야 하는 책임이 있다고 볼 수 있음. 이러한 흐름을 좀 더 단순화하기 위해서는 계약심사과와 계약팀을 같은 조직으로 통합하여 운영함으로써 발주부서와의 업무 조율을 효율적으로 수행하도록 할 필요가 있음.

Ⅵ. 서울시 계약업무수행의 전문성 강화방안

- 행정안전부 중심으로 지방정부의 지방계약에 대한 자율성을 확보해 주고, 중앙집권적인 조달행정의 지방분권화를 위해 조달청과의 협의를 진행한 결과 2005년 이후에 조달행정의 분권화 작업이 추진되었으며, 2010년부터는 조달행정이 전면적으로 지방정부의 자율적인 책임하에 운영되도록 개혁됨.
- 하지만 현실의 조달행정체제를 살펴보면, 지방정부는 여전히 조달청에 계약과정의 일부를 의존하고 있는 것으로 나타남. 특히 입찰과정에서 낙찰자의 결정은 지방정부가 스스로 해결하기보다는 조달청에 의존하는 경향이 여전히 여전함. 이는 전문성의 부족과 연관되는바, 그 이유를 살펴보면, 첫째, 입찰 결정과정을 운영할 수 있는 전문성의 부족, 둘째, 입찰결정과정의 결과를 책임질 수 있는 책임부담의 한계, 셋째, 분권적 계약업무를 수행할 수 있는 제도적 장치의 미비를 들 수 있음.
- 이러한 문제원인들을 극복하기 위해 개인·조직·시스템 차원의 전문성 강화방안을 제안하고자 함.
- 개인적 차원의 전문성 강화방안으로는 ① 계약심의 및 제도, 법규개선을 담당하는 공무원을 2~3인 증원, ② 계약심의 및 법규제도를 담당하는 직원에 대한 경력관리, ③ 계약심의 및 법규제도 전담 전문직 직원 채용, ④ 서울시 조직내에서 계약업무를 담당하는 직원들을 하나의 직렬로서 관리하여 6~9급까지는 하나의 직렬내에서 보직을 맡도록 인사관리를 실시, ⑤ 계약심의 및 법규제도 담당자에 대한 교육훈련 강화를 들 수 있음.
- 조직차원의 전문성 강화방안으로는 크게 조직확대 방안과 조직연계 방안을 들 수 있음. 조직확대 방안으로는 현재 38개로 분산된 계약업무를 총괄하여 운영할 수 있는 조직으로 확대하는 것을 고려해 볼 수 있음. 이는 기존의 서울시 산하기관 중에서 계약담당자의 일부를 서울시 재무국으로 재

배치하여 정원을 조정하는 것을 의미함. 그리하여 현재 10명의 팀조직을 30명 내외의 과조직으로 개편하는 것임

〈표 2〉 계약사무의 조직규모개편방안

	재무국	도시기반 시설본부	상수도 사업본부	한강 사업본부	기타
현재	10	8	31	4	43
조직규모 조정	37	4	20	3	37
조정	+27	-4	-11	-1	-6
근거	경쟁입찰 2,375건	경쟁입찰 507건	경쟁입찰 564건	경쟁입찰 96건	경쟁입찰 870건

- 이러한 개편은 산하기관에서 처리되고 있는 경쟁입찰 부분을 재무과 계약 팀으로 이관해오면서 동시에 인력을 재배치하는 것을 의미함.
- 조직연계방안은 전문성의 강화를 위하여 원가심사조직과의 연계를 고려해 볼 수 있음. 이를 위해서는 계약과 관련하여 이미 과조직으로 존재하는 계약심사과와 어떤 관계를 형성해야 하는가가 중요하다고 판단됨. 조직연계와 관련하여 또 하나 검토해야 할 부분은 기술심사담당관과의 관계임. 기술심사에 대한 중요성이 부각되는 가운데 이들의 전문성을 적극적으로 활용하기 위해서는 기술심사담당관과의 연계방안을 고려해볼 필요가 있음. 이는 설계와 기술을 심사하는 기관과 원가를 계산하는 조직이 상호 연관되어 있을 때보다 효율적인 조직운영이 가능할 것으로 판단됨.
- 시스템차원의 전문성 향상은 조직 간의 관계, 네트워크, 거버넌스를 어떻게 할 것인가와 관련됨. 시스템 차원에서 가능한 유사한 조직들을 연계시키고 시너지가 날 수 있는 조직들 간의 조합을 통하여, 혹은 상호작용을 증대시키고 커뮤니케이션이나 정보의 공유를 확대함으로써 전문성을 향상시킬 수 있음.
- 보다 구체적인 방안으로는 ① 계약사무의 완전한 분권, ② 계약과 관련된

조직들의 상호작용이 용이하게 이루어지고 계약팀-계약심사과-기술심사담당관이 하나의 시스템으로 운영되도록 조직재배치, ③ 지역단위에서 종합적으로 업무 처리 가능하도록 지방특별행정기관을 해당 지방정부에 통합하는 것을 제안할 수 있음.

- 대안·일괄입찰계약의 경우 계약절차에서 존재하는 설계심의회 전문성을 어떻게 확보하는가가 중요함. 대안·일괄입찰계약은 계약의 내용·방법상의 문제가 아니라 설계의 내용·방법이라고 하는 매우 전문적인 영역과 연관되기 때문에 설계심의회 전문성에 대한 문제제기가 발생할 수 있음.
- 이러한 복합적인 심의과정에 대한 전문성의 확보를 통해 심의과정에서 외부 학계의 공정한 지원을 받을 수 있도록 심의과정의 투명성·공정성·신뢰성을 확보해야 하고, 계약 담당 공무원들은 이를 위한 ‘과정관리의 전문성’을 확보할 필요가 있음.

목 차

제1장 연구개요	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
1. 연구의 배경	3
2. 연구의 목적	4
제2절 연구내용 및 방법	5
1. 연구내용 및 구성	5
2. 연구방법	6
제2장 재정분권과 계약사무 이양의 이론적 분석	9
제1절 지방분권과 재정분권	9
1. 지방분권의 법제도	9
2. 분권개혁을 통한 지방발전	11
3. 분권개혁과 지방정부의 역량	15
제2절 계약사무의 자율화와 중앙-지방정부 관계	18
1. 조달행정의 분권화	18
2. 지방계약제도	39
3. 지방계약법	41
제3절 지방정부에서의 조직과 개인의 전문성	51
1. 전문성의 개념	51
2. 공공조직에서의 전문성 향상	53
3. 계약직무의 전문성	56
4. 계약업무의 전문성 내용분석 : 대형공사를 중심으로	59

제3장 해외 주요 대도시의 사례	73
제1절 계약행정의 유형 분류	73
제2절 미국 : 뉴욕시	75
1. 계약조직과 계약과정	75
2. 미국의 구매시스템	79
3. 계약관련 위원회 : 구매정책위원회	85
4. 전자계약방식을 통한 전문성 강화	87
제3절 일본 : 도쿄도	88
1. 계약조직과 계약과정	88
2. 계약관련 법령	97
3. 계약관련 위원회	99
4. 전문성 향상 방안	101
제4장 서울시 계약사무관련 일반현황	109
제1절 서울시 계약업무 담당부서 조직현황	109
1. 재무과 계약팀	109
2. 재무국 계약심사과	112
3. 사업소	117
4. 기술심사담당관	121
제2절 서울시 계약현황	128
제3절 서울시 계약사무 수행상의 문제점	133
1. 산재된 계약사무	133
2. 계약팀의 업무처리 인력 부족	133
3. 조직명과 담당직무의 불일치	134

4. 계약과정 전반에 대한 책임성 약화	134
5. 계약사무에 대한 전문조직의 부재	135
제5장 계약팀계약심사와 직무분석	139
제1절 조사개요	139
1. 일반사항	139
2. 분석방법	141
제2절 직무의 목적과 구조분석	142
1. 구성원의 직무에 따른 업무량	142
2. 업무 난이도	148
제3절 직무수행내용 및 방법	151
1. 업무프로세스 분석	151
2. 네트워크 분석	156
3. 직무수행상 제약조건	161
4. 업무수행진단	167
제4절 직무수행요건	173
1. 계약팀 직무수행요건	174
2. 계약심사와 직무수행요건	178
제5절 계약팀·계약심사와 직무진단 비교분석	183
1. 업무량	183
2. 업무난이도	183
3. 업무프로세스	184
4. 네트워크	184
5. 직무수행상의 어려움과 문제점	184

6. 직무수행요건	185
7. 소결	186
제6장 서울시 계약업무수행의 전문성 강화방안	189
제1절 서울시 계약업무의 전문성 부족 원인분석	189
제2절 서울시 계약사무운영의 발전방안	192
1. 개인차원의 전문성 강화방안	192
2. 조직차원의 전문성 강화방안	195
3. 시스템 차원의 전문성 강화방안	200
제3절 서울시 계약사무의 전문성 향상방안	203
제4절 대안·일괄입찰계약사무의 심사평가 전문성	205
참고문헌	211
부 록	215
영문요약	225

표 목 차

〈표 2-1〉	지방정부의 역량구분	13
〈표 2-2〉	분권축진위원회의 사무이양 추진현황	16
〈표 2-3〉	재정자립도와 재정자주도(2010년)	17
〈표 2-4〉	중앙조달과 분산조달의 장·단점 비교	19
〈표 2-5〉	2010년 이전의 중앙조달의 이용 기준	20
〈표 2-6〉	조달청의 수요기관 현황	21
〈표 2-7〉	공사계약 의무조달 요청범위의 변화	22
〈표 2-8〉	서울시 도시기반시설본부 2009년 조달청 의뢰 공사조달계약	22
〈표 2-9〉	조달사업 현황	24
〈표 2-10〉	조달청 수요기관별 조달사업 현황(2006년 실적 기준)	25
〈표 2-11〉	시설공사 기관별 계약실적	26
〈표 2-12〉	조달청 직급별 인력현황	28
〈표 2-13〉	지방계약법령의 제정방향	44
〈표 2-14〉	주민참여공사	46
〈표 2-15〉	지방자치단체장·지방의원 관련 수의계약 금지대상	47
〈표 2-16〉	종전과 달라지는 내용	50
〈표 2-17〉	전문기관의 범위	50
〈표 2-18〉	계약직무의 구성요소	57
〈표 2-19〉	대안·일괄입찰제도의 장·단점	62
〈표 3-1〉	일본 도쿄도 계약관련 조직현황	89
〈표 3-2〉	일반경쟁입찰수속 기준액	91
〈표 4-1〉	과별 주요 업무	110
〈표 4-2〉	계약팀 구성원별 담당업무	111
〈표 4-3〉	계약심사과 팀별 주요 업무	113

〈표 4-4〉	심사대상금액	116
〈표 4-5〉	사업소 계약담당자 현황	117
〈표 4-6〉	사업소 계약업무 담당자 근무경력기간	120
〈표 4-7〉	경력기간별 인력분포	120
〈표 4-8〉	계약담당자 직급현황	121
〈표 4-9〉	심의 종류	122
〈표 4-10〉	기술심사담당관 인력현황(2010년)	123
〈표 4-11〉	기술심사담당관 팀별 주요 업무	123
〈표 4-12〉	2009년 서울시 계약체결 실적	129
〈표 4-13〉	서울시 본청 계약현황	130
〈표 4-14〉	계약종류별 현황(본청)	130
〈표 4-15〉	본청계약	132
〈표 4-16〉	본청 + 본부·사업소 계약	132
〈표 4-17〉	본부·사업소 계약	132
〈표 5-1〉	직무분석 구조	140
〈표 5-2〉	구성직무별 기능	142
〈표 5-3〉	계약팀 구성직무에 대한 업무소요시간	143
〈표 5-4〉	계약팀의 업무유형별 소요시간 및 비율	144
〈표 5-5〉	구성직무별 기능	145
〈표 5-6〉	계약심사과 구성직무에 대한 업무소요시간	146
〈표 5-7〉	계약심사과의 업무유형별 소요시간 및 비율	147
〈표 5-8〉	전체 업무 난이도	148
〈표 5-9〉	계약사무 관련 난이도	149
〈표 5-10〉	계약사무를 제외한 업무의 난이도	149

〈표 5-11〉 전체 업무 난이도	150
〈표 5-12〉 원가심사사무 관련 난이도	150
〈표 5-13〉 원가심사사무를 제외한 업무의 난이도	151
〈표 5-14〉 업무프로세스 구분 기준	152
〈표 5-15〉 계약팀 업무프로세스 비율	152
〈표 5-16〉 계약팀 업무프로세스상의 소요시간	153
〈표 5-17〉 업무프로세스 구분 기준	154
〈표 5-18〉 계약심사과 업무프로세스 비율	155
〈표 5-19〉 계약심사과 업무프로세스상의 소요시간	156
〈표 5-20〉 전체 네트워크 접촉 비율	157
〈표 5-21〉 계약팀의 대상별 접촉비중	158
〈표 5-22〉 전체 네트워크 접촉 비율	159
〈표 5-23〉 계약심사과의 대상별 접촉비중	160
〈표 5-24〉 계약팀 직무수행상의 제약조건	161
〈표 5-25〉 계약심사과 직무수행상의 제약조건	164
〈표 5-26〉 계약팀 업무수행진단 - 문제점	167
〈표 5-27〉 계약팀 업무수행진단 - 개선방안	168
〈표 5-28〉 계약심사과 업무수행진단 - 문제점	169
〈표 5-29〉 계약심사과 업무수행진단 - 개선방안	171
〈표 5-30〉 직무수행요건 분석항목	173
〈표 5-31〉 요구경력요건 응답	174
〈표 5-32〉 자격증	174
〈표 5-33〉 요구지식	175
〈표 5-34〉 분석·해석능력	176

〈표 5-35〉 정보화 능력	177
〈표 5-36〉 필요 교육훈련	178
〈표 5-37〉 요구경력요건 응답	179
〈표 5-38〉 자격증	179
〈표 5-39〉 요구지식	180
〈표 5-40〉 분석·해석능력	180
〈표 5-41〉 정보화 능력	181
〈표 5-42〉 계약심사 관련 필요 교육훈련	182
〈표 6-1〉 계약사무의 조직규모 개편방안	197

그림목차

〈그림 2-1〉	분권개혁의 가치선택	12
〈그림 2-2〉	조달청 조직도	27
〈그림 2-3〉	조달청 시설공사계약의 업무처리과정	29
〈그림 2-4〉	지방자치단체의 물품·용역 구매 자율화 과정	34
〈그림 2-5〉	지방자치단체의 시설공사 발주 자율화 과정	35
〈그림 2-6〉	업무처리 절차도	66
〈그림 3-1〉	계약행정의 유형화	74
〈그림 3-2〉	뉴욕시 계약서비스실의 조직 위상	76
〈그림 3-3〉	뉴욕주의 계약 종류	81
〈그림 3-4〉	ACCO가 있는 부서	82
〈그림 3-5〉	건축부 내의 ACCO	83
〈그림 3-6〉	독립기관의 계약체결	84
〈그림 3-7〉	구매정책위원회의 조직 위상	85
〈그림 3-8〉	PRE-QUALIFIED LISTS의 예	87
〈그림 3-9〉	일반경쟁입찰의 흐름도(표준형)	90
〈그림 3-10〉	일본의 계약관련 법령 체계도	98
〈그림 3-11〉	참가자격 심사 신청수속 흐름도	101
〈그림 4-1〉	서울시 재무국 조직도	110
〈그림 4-2〉	계약심사 업무흐름도	113
〈그림 4-3〉	기술심사담당관 조직도	123
〈그림 4-4〉	2009년 서울시 계약체결 실적	129
〈그림 5-1〉	조직 단위 간 직무구조	141

제1장 연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제 1 장

연구개요

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

정부의 예산·회계 및 계약제도 전반에 관한 기본 법령이었던 예산회계법령이 1961년 12월 19일 제정된 이래 약 34년간 정부계약에 관한 모범으로서의 임무를 마감하고 1995년 7월 6일 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률·시행령」이라는 독립된 법령이 탄생하여 정부계약제도의 새로운 기본 법령으로 자리바꿈하게 되었다.

그러나 1990년대에 접어들면서는 지방자치제의 전면적인 실시와 건설시장의 개방에 따른 세계화·지방화에 대처하기 위한 제도개선이 요구되고, 사실상 공공건설시장이 개방되는 1997년 1월부터 공공공사 발주체계의 효율성을 높이기 위해서는 발주기관의 재량권 확대를 포함, 수요기관이 직접 자체공사를 발주하는, 분산 발주체계의 근본적인 전환이 요구되었다. 이에 따라 2006년 1월 2일부터 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 동법 시행령, 시행규칙과 지방자치단체 계약 관련 각종 예규, 훈령이 제정되어 전면 시행되고 있으며, 2007년 9월 20일 제1차 개정이 이루어짐으로써, 그동안 국가계약법령을 준용해

왔던 지방계약제도 운영방식은 이제 사실상 사라졌으며, 지방의 특성에 맞는 지방계약제도의 운영이 가능하게 되었다.

즉, 2010년부터 자치단체가 조달청에 계약을 의무적으로 위탁하는 방식을 완전자율화하기로 관련 부처 간 합의가 2004년에 이루어졌고, 합의내용이 조달사업에 관한 법률시행령(부칙)에 반영됨에 따라 지방계약의 전문성이 향상되고 특성이 반영된 틀을 마련할 필요성이 본격적으로 부각되었다.

이를 통해 대안·일괄입찰 관련의 공공사업 계약관련 사무까지도 지방자치단체로 이양됨에 따라 재정분야의 분권이 이루어졌다고 볼 수 있다. 이에 따라 서울시에서는 새로운 계약관련 업무에 대한 인력확보와 전문성 강화를 위하여 새로운 조직의 구축과 설계가 필요하게 되었으며 이를 위해 계약업무의 프로세스분석과 직무량 및 직무내용 분석을 실시할 필요가 있다고 판단된다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 2010년부터 지방자치단체의 의무조달이 폐지되고 완전자율화된 계약환경하에서 서울시가 자체적으로 계약사무를 수행할 수 있는 전문성을 확보할 수 있는 방안이 무엇인가를 검토해보고자 하는 것이다. 구체적인 연구의 질문은 다음과 같다.

- 공공사업관련 계약사무의 분권현황은 어떠하며, 이로 인하여 발생하는 서울시의 당면과제는 무엇인가?
- 대안·일괄입찰관련 공공사업의 계약업무에 요구되는 전문역량은 어떤 것이며 이러한 역량을 서울시 조직에서 어떻게 구비할 것인가?
- 분권화된 계약심사의 운영을 위한 시스템의 구조와 운영방안은 어떻게 설계되어야 하고 이때 계약심사의 기준과 평가요소는 어떤 것이어야 하는가?

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용 및 구성

이 연구는 크게 분권과 계약업무의 자율성과 관련한 이론적 내용, 서울시 계약업무 및 대안·일괄입찰공사계약과 관련한 현황 및 문제점 분석, 계약사무조직의 직무분석, 그리고 결론 및 정책제언으로 구성되어 있다.

제1장은 연구의 전반적인 개요로서 연구의 배경, 목적, 전반적인 연구의 흐름을 요약하고 연구의 방향을 제시하였다.

제2장은 현재 지방자치단체의 계약사무와 관련한 개요와 계약사무 이관과 관련한 지방분권과 재정분권의 흐름을 설명하였고, 현재 계약업무가 자율화된 배경들을 기술하였으며, 2006년부터 시행된 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)”의 형성배경 및 그 구체적인 내용들에 대하여 기술하였다. 그리고 대형공사계약의 개념 및 종류, 문제점들에 대한 내용분석을 실시하였으며 지방자치단체 조달업무의 분권화 과정이라는 내용을 기준으로 그 흐름의 변화과정과 현재의 지방자치단체의 조달현황들을 분석하였다.

제3장은 서울시 계약환경과 관련한 변화과정을 토대로 해외 주요 대도시로서 뉴욕시, 도쿄도의 계약사무와 관련한 전반적인 내용을 소개하였다.

제4장은 서울시 계약사무와 관련한 일반현황과 관련하여 계약팀의 기본적인 현황과 서울시 본청, 본부·사업소 등의 계약체결현황 및 현재 계약사무를 수행하는데 있어서의 문제점들을 분석하였다.

제5장은 현재 서울시 재무국 재무과의 계약팀과 계약심사과에 근무하고 있는 담당자들을 대상으로 하여 직무분석을 실시하였다. 이를 통해 각각의 조직들의 업무량과 직무행태·문제점·개선방안 등을 파악하였다.

제6장은 서울시 계약업무수행의 전문성 강화방안으로서 전문성 부족의 원인과 그에 대한 발전방안을 장·단기로 살펴보았다.

2. 연구방법

이 연구에 있어서는 지방자치단체가 자체적으로 계약을 수행하는 여건이 형성되게 된 배경에 대한 이해가 우선적으로 필요하다고 할 것이다. 특히, 현재의 분권화된 계약환경의 특성과 그 의미를 파악하는 것이 중요하다고 판단되며 이를 위해 계약사무를 담당하는 관계자와의 인터뷰를 주로 실시하고자 한다. 또한 직무분석을 통하여 현재 서울시 재무과 계약팀과 계약심사과가 수행하고 있는 계약관련 직무들에 대한 이해와 업무량을 조사하여 변화된 계약환경 속에서 어떻게 움직이고 있는가를 파악하고자 한다. 이를 통해 조직의 운영방안을 도출할 수 있을 것으로 본다. 그 외에 전문가 의견 수렴 및 각종 문헌자료의 분석을 통해 전문성 제고에 대한 내용을 보완하는 방향으로 연구를 수행하고자 한다.

제2장 재정분권과 계약사무이관의 이론적 분석

제1절 지방분권과 재정분권

제2절 계약사무의 자율화와 중앙-지방정부 관계

제3절 지방정부에서의 조직과 개인의 전문성

제 2 장

재정분권과 계약사무이관의 이론적 분석

제1절 지방분권과 재정분권

1. 지방분권의 법제도

지방분권은 자유민주적 헌법체제에 부합하는 국정운영방향이다. 헌법 117조는 지방자치단체에게 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 자치규정을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 또 헌법 118조는 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있다.

지방분권촉진특별법은 국가가 지방자치단체에게 지방분권에 대한 책무를 명확히 하고, 지방분권의 기본원칙, 추진과제와 추진체계를 규정하여, 지방을 발전시키고 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 지방분권을 “국가와 지방자치단체가 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”이라고 정의하고 있다¹⁾.

지방분권의 기본이념은 ‘주민’의 ‘자발적 참여’를 통하여 지방자치단체가 그 ‘지역에 관한 정책’을 ‘자율적’으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 역할을 합리적으로

1) 지방분권촉진에 관한 특별법 제2조

분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고, 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하는 것이다.

제4조는 지방자치와 관련된 법령을 제정하는 경우 지방분권의 기본이념에 적합하도록 해야 하고 관련 현행법령을 조속히 정비해야 한다고 규정하고 있다.

지방분권에서 사무의 이양도 중요하지만, 사무만 이양해서는 효과적인 사무의 처리가 용이하지 않다. 지방자치단체의 입장에서는 사무의 이양과 함께, 관련 예산과 권한도 이양되어야 합리적인 지방정책이나 지방사업의 운영이 가능할 것이다.

지방분권과 사무이양은 다르다. 사무가 이양되더라도 권한과 예산이 이양되지 않으면 이는 분권이라고 하기 어렵다. 이런 의미에서 권한-사무-예산이라고 하는 3자가 일체가 되어서 이양되어야 제대로 된 이양이라고 할 수 있다. 또 권한이 이양되면, 중앙부처에서 이러한 권한을 담당하던 기존의 조직-인력-역량이 지방으로 이관되어야 하고, 중앙정부부처에는 이에 상응하는 만큼의 조직이나 인력의 축소가 이루어져야 제대로 된 지방분권이 가능할 것이고, 이때야 비로소 지방자치단체는 ‘분권형 행정관리’를 하게 되는 것이다.

분권형 행정관리는 지방분권의 궁극적인 도달점이라고 할 수 있다. 그렇지만 한국의 지방자치현실을 보면, 여전히 기관위임사무가 강력하게 작동하고 있고, 재정이 중앙정부에 집중되어 있으며, 정책에 대한 권한이 중앙정부부처에 있기 때문에 지방분권축진은 용이하지 않게 된다.

하지만 주목할 만한 지방분권의 사례 중의 하나가 바로 ‘계약업무의 지방분권추진’이다. 계약업무는 원래 중앙정부의 사무로 구분되어 지방정부에서는 계약사무를 자치적으로 처리할 수 없었다. 자치적으로 처리한다고 해도, 일정한 게 허용된 범위 내에서만 가능하였다.

그런데 2005년 지방계약에 관한 법률이 제정되어, 지방자치단체에서도 계약사무를 자치적으로 처리할 수 있게 되었다. 그리고 일정한 금액 이상의 업무나 특정한 종류의 계약만을 중앙정부의 조달행정을 통하여 처리하고, 나머지 일정

금액 이하나 특정한 종류의 계약사항 이외에 대해서는 지방정부에서 자율적으로 처리할 수 있게 되었다. 2010년에는 드디어 대안입찰, 일괄입찰을 포함하여 500억원 이상의 PQ에 대해서도 지방정부가 자율적으로 계약을 체결할 수 있도록 함으로써 명실상부하게 법제도적으로 계약사무에 대한 지방분권이 이루어진 것이다.

그렇지만 지방분권의 제도적 기반인 조직-인력-역량이 구비되어 있는가를 보면, 중앙집권적인 제도적 기반이 여전히 강하고, 사무처리도 중앙집권적 행정관리의 방식을 여전히 따르고 있는 것을 알 수 있다.

계약사무의 지방분권화는 재정분권의 일환으로 추진된 것이다. 재정집권이란 지방재정법에 의하여 중앙정부가 재정에 대한 책임을 지고, 국가 전체의 예산, 결산, 기금에 대한 책임도 지도록 하는 것을 의미한다. 그러나 지방자치가 진전됨에 따라 지방정부가 재정에 대한 책임을 질 수 있도록 재정분권이 이루어질 필요가 있다. 재정분권에 따른 지방정부의 책임을 강화하기 위해서는 지방정부의 부서들에 대한 집중적 관리가 필요하고, 이는 지방정부차원에서는 집권적 관리로 비추어질 수 있다.

2. 분권개혁을 통한 지방발전

분권화의 목적은 중앙과 지방이 권한의 분배를 통해 수평적인 역할분담을 함으로써 국가 전체의 경쟁력을 강화하는 것이다. 분권화의 전제에는 중앙정부와 지방정부의 역할분담이 있어야 하고, 각자는 자신의 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 역량이 있어야 하며, 국익과 공익을 위하여 최선을 다한다는 신뢰(trust)가 있어야 한다. 이것이 전제되지 않으면, 분권화는 오히려 비효율적일 수 있다.

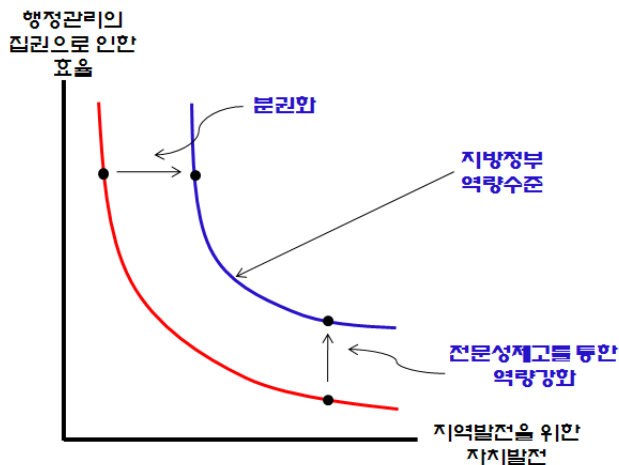
또 분권화는 지역발전을 위해서 지역이 자율권을 가지고 결정할 수 있는 자유를 부여한다는 의미가 있고, 이에 대한 책임을 지역이 져야 한다는 국가운영의 결단이라는 의미도 있다. 분권화하기로 하였으면, 결혼한 자녀의 가정문제

에 부모가 일일이 간섭하지 않듯이 중앙정부는 지방의 문제를 지방정부에 맡겨 두어야 할 것이다. 그리고 지방정부가 지방의 발전을 위한 이익을 주장하며 투명하고 공정한 지역경영을 할 수 있도록 중앙정부가 제도와 배경을 조성해 주는 ‘역할전환’이 필요하다. 이러한 역할전환에는 전문가의 깊이 있는 성찰과 현장행정에 대한 반응성이 바탕이 된 자문이 필요하다.

이처럼 국가가 지역발전을 기획하고 결정할 것이 아니라 지역발전에 대한 기획권과 결정권을 지방 혹은 지방연합(광역경제권을 들 수 있음)에 이관하는 ‘구조적 분권개혁’이 필요하다. 지금까지 사무이양이나 분권논의들은 ‘행태적 분권개혁’에 그친 것이 아닌가 생각한다.

이러한 구조적 분권개혁과 함께 중앙정부는 시민의 입장에서 공정성과 투명성을 확보하고, 공직자에 대한 공직기강과 청렴윤리를 확보하기 위한 제도적 장치를 더욱 강력하게 설계할 필요가 있다.

이처럼 분권개혁에는 ‘지역발전을 위한 자치적 발전’이란 가치와 ‘행정관리의 집권으로 인한 효율’이란 가치가 상충하는 면이 있다. 과연 어떤 가치를 우선할 것인가와 현재의 상태에서 어떤 가치를 선택하는 것이 국익과 공익에 부



〈그림 2-1〉 분권개혁의 가치선택

합하는가의 패러다임을 선택하는 문제이다. 이에 대한 궁극적인 선택은 대통령과 국회의 몫이다.

분권개혁에는 지방의 자치역량이 어느 정도 구비되었는가가 중요하다. 지방정부의 자치역량은 인적역량과 물적역량으로 구분되고 있다(이승중, 2006). 인적역량은 업무능력과 의지태도로 나누고, 업무능력은 전문성, 문제해결능력, 의사소통능력, 조정통합능력, 자원 확보 능력, 업무추진력, 홍보능력, 리더십을 요소로 하고, 의지태도로 도덕성, 혁신성향, 시민지향성 등을 들고 있다.

이 연구에서는 지방정부의 역량을 개인역량과 조직역량, 시스템역량으로 구분하고자 한다. 개인역량은 실무지역량, 관리자역량, 고위관리지역량으로 나누고, 개개인들의 역량은 지식, 태도, 기술로 나누고자 한다.

조직역량은 팀의 역량, 과의 역량, 국의 역량으로 나누고, 각 조직은 인적자산, 법적 자산, 예산적 자산, 조직문화적 자산으로 구분할 수 있다. 시스템역량은 투입역량, 과정(혹은 전환역량), 산출역량, 환경역량, 비전역량으로 크게 구분할 수 있다.

21세기에는 분권형 국가체제가 글로벌한 경쟁상황에서 보다 유리할 수 있다. 이미 20세기의 국가중심적 국제관계에서는 국가 간의 이기적인 이익의 갈등으

〈표 2-1〉 지방정부의 역량구분

구분	단위요소	구성내용
개인역량	실무지역량	지식, 태도, 기술
	관리지역량	지식, 태도, 기술
	고위관리지역량	지식, 태도, 기술
조직역량	팀의 역량	인적자산, 법적자산, 조직문화적 자산
	과의 역량	인적자산, 법적자산, 조직문화적 자산
	국의 역량	인적자산, 법적자산, 조직문화적 자산
시스템역량	투입역량	자원(인력, 예산, 정보)
	과정역량	구조, 가치, 조정제도
	산출역량	성과(산출, 결과, 효과)
	환경역량	환경수준(정치, 경제, 사회)
	비전역량	리더십, 미션형성

로 인하여 국제적 문제해결이 용이하지 않았다. 국가 간의 연합체에 해당하는 국제연합(UN)이 제대로 기능하고 있는 것도 아니고, 유럽에서는 유럽연합이 이미 하나의 지역권역연합으로 행동하고 있는 상황에서 국가중심의 국익추구는 저항이나 제제를 받을 가능성이 크다.

글로벌 환경에서 국가이기주의를 극복하고 보다 자유롭게 움직일 수 있기 위해서는 광역도시(Megalopolis) 혹은 광역권역(Wide Region)이 국제무대에서 독자적인 의사결정권을 가지고 광역도시나 권역발전을 위한 계획과 전략을 수립해 나가는 것이 효과적일 수 있다. 즉 국가 간의 견제를 벗어나는 방법이 도시 간의 교류와 협력을 통하여 국가이기주의를 벗어날 수 있는 것이다. 이를 위해서는 광역권역에서 권역발전을 위한 역량이 구비되어 있어야 하고, 국가의 제도적 제약에서 자유로운 법제도 제정권이나 재정권을 확보할 수 있어야 한다. 국가의 역할은 자립적인 자치역량을 구비하지 못한 지역권역의 후원 및 조정으로 한정하는 것이 좋다.

분권헌법의 논의는 바로 21세기의 글로벌 환경변화, 도시화로 인한 광역권역의 형성에 따라 지역권역별로 자치적인 지역경영이 가능할 수 있도록 권한을 이관하고 법제도를 개혁하고자 하는 것이다. 이미 연방국가는 물론, 단방국가인 프랑스, 이탈리아 등에서도 상당한 수준의 자치분권관련의 규정들을 헌법수준에서 보장하고 있다.

이처럼 법제도의 정비가 전제되어야 지방정부나 권역정부는 그 역량을 향상시킬 수 있는 기반을 가질 수 있는 것이다. 이때 지방정부차원에서 점검해야 할 것이 바로 지방정부의 역량진단이라고 할 수 있다.

지방정부를 구성하는 것을 크게 세 가지 차원으로 나눌 수 있다. 개인, 조직, 시스템으로 나눌 수 있고, 각각의 역량을 생각할 수 있다. 개인차원의 역량이 아무리 높아도 조직차원의 역량이 낮다고 하면, 그 개인의 역량이 발휘되기 어렵다. 또 조직자체로서는 역량이 있다고 하더라도 그 조직이 속해 있는 시스템의 역량이 열등하다면, 성과를 제대로 내기 어렵다.

이런 점에서 한국지방행정체제상에서 지방정부들이 당면하고 있는 이러한 역량과 역량요소에 대한 점검이 필요하다.

이 과제에서는 계약사무에 대한 지방정부의 역량이 미비하다고 하는 문제의식을 가지고 있다. 이는 계약사무를 수행하는 공무원 개인의 역량이 미비하다는 측면도 있고, 조직의 역량이 미비하다는 측면도 있다. 또 시스템전체의 역량이 미비하다고 할 수도 있다. 본고에서는 이러한 3차원에서의 계약업무와 관련된 서울시의 역량문제를 다루고자 한다.

3. 분권개혁과 지방정부의 역량

분권개혁을 하는 데 있어서 집권의 유산을 어떻게 정리하는가라는 문제와 과연 집권적 지방행정체제의 구조를 분권적으로 전환할 수 있는가의 문제가 가장 중요하다. 한국의 경우는 여전히 기관위임사무라고 하는 중앙집권적 지방행정체제를 법제도적으로나 행정실무현장에서 고수하고 있다. 비교할 수 있는 사례로, 일본의 경우 한국과 같이 중앙집권적인 지방행정체제를 가지고 있었지만, 미군점령기를 통하여 자치가 도입되었고, 1970년대에는 혁신자치체가 중앙정부정책과는 다른 노선을 걷기도 하였다. 이런 역사적 기반위에 일본은 기관위임사무를 전폐시키고, 중앙정부와 지방정부가 대등한 수평적 관계로 전환하였다. 또 분권개혁이 완성됨에 따라 관련법령을 일괄적으로 개정하였다. 그리하여 국가사무와 자치사무로 명확히 구분하고, 국가가 지방에 사무를 의뢰할 때는 법정수탁사무라고 하여 법적 관계로서 위탁하도록 하고 있다. 그러나 권력적으로 중앙이 지방을 강제할 수 있도록 하고 있지 않다.

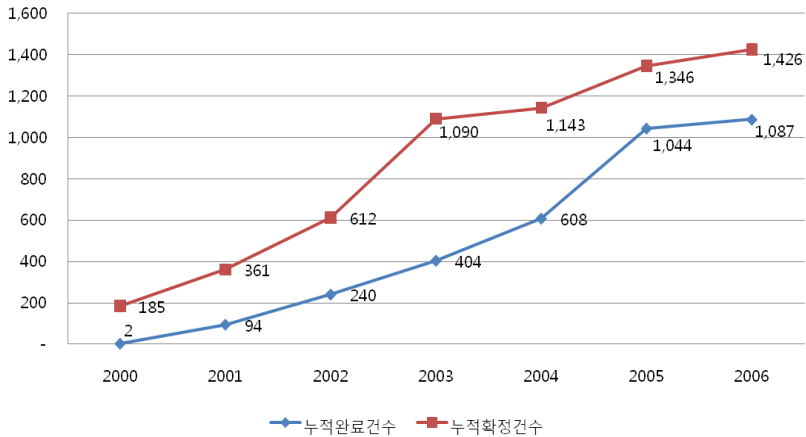
반면, 한국은 여전히 기관위임사무가 존재하고 있고, 이 상태에서 사무이양이나 분권개혁 등의 논의를 하고 있어 이런 노력들의 진정성이 의심을 받게 된다. 지방분권을 논의하기 위해서는 지방정부 역량의 현실을 살펴볼 필요가 있다.

지금까지 분권개혁을 위한 사무이양의 추진현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-2〉 분권축진위원회의 사무이양 추진현황

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
확정건수	185	176	251	478	53	203	80
완료건수	2	92	146	164	204	436	43
누적확정건수	185	361	612	1,090	1,143	4,346	1,427
누적완료건수	2	94	240	404	608	1,044	1,087
누적확정건수 중 누적완료건수 비중	1.1%	26.0%	39.2%	37.1%	53.2%	77.6%	76.2%
누적완료건수 증가율	-	46.00	1.55	0.68	0.50	0.72	0.04

*자료 : 정부혁신지방분권위원회(2007), '참여정부의 지방분권' 인용 및 재구성



이러한 분권개혁의 노력에도 불구하고, 지방정부의 재정현황을 보면, 사무나 권한을 이관한다고 하더라도 그것을 집행할 수 있는 자원이나 역량이 부족하다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 재정자립도와 재정자주도(2010년)

구분	재정자립도	재정자주도
전국평균	52.2	75.7
서울시	83.4	84.2
부산시	54.1	68.2
대구시	52.7	68.9
인천시	70.0	76.7
광주시	43.2	65.2
대전시	52.1	67.7
울산시	60.2	70.9
경기도	59.3	61.4
강원도	20.8	39.1
충북도	25.1	42.2
충남도	24.0	41.9
전북도	17.3	38.4
전남도	11.5	30.2
경북도	21.7	41.1
경남도	34.2	42.7
제주특별자치도	25.7	61.0

*출처 : 재정고 홈페이지 2010년도 자치단체 재정자립도 및 재정자주도, <http://lofin.mopas.go.kr/>

한국의 지방정부 중 서울시 등 재정자립도가 80% 이상이 되는 자치단체는 제대로 된 자치를 할 수 있는 역량이 있다. 반면 재정자립도가 50%도 되지 않는 자치단체는 사무이양만으로는 자치에 전혀 도움이 되지 않고, 오히려 중앙정부에 의존하는 것이 생존의 길이라고 할 수 있다.

이런 현실 속에서 지방분권 혹은 재정분권의 선도적 조치로서 계약사무에 대한 분권을 법제도적으로 실현시켰다는 것은 특별한 의미가 있다. 즉 분권개혁의 선도사업이기도 하고, 모델사업이 되기도 할 것이다. 이 사례를 면밀하게 분석함으로써 앞으로 구체적인 업무나 정책영역에서의 분권개혁을 추진하는데 준거로 삼아야 할 것이다.

조달행정은 대표적인 집권적인 사무였으나, 집행현실에서 조달청이 계약과정 전체를 다 관장하기 어렵기 때문에 실질적으로는 지방정부가 대부분의 집행을 하고 있었다. 또 일부 지방정부는 계약의 중요한 과정인 원가심사나 기술

심사에 대하여 대부분 결정하고, 최종적인 입찰결정만을 조달청에서 맡기도 하였다.

분산적인 운영을 할 수밖에 없는 현실로 인하여 조달청도 계약권한을 지방정부에게 줄 수 있도록 2005년에 지방정부의 계약에 관한 법률을 제정하기도 하였다. 그러면 계약업무와 관련된 조달행정이 집권적 체제에서 분권적 체제로 어떻게 전환되어 가는지를 살펴보자. 이 과정에서 계약사무에 대한 분권화를 위해 지방정부를 대변하는 행정안전부의 돋보이는 노력이 발견된다.

제2절 계약사무의 자율화와 중앙-지방정부 관계

1. 조달행정의 분권화

1) 우리나라 공공부문 조달행정체제의 유형과 현황

(1) 조달행정체제의 유형과 일반적인 특징

일반적으로 정부조달행정체제는 어떤 특정 조달기관에서 규격작성, 발주물량 책정 등 조달대상의 확정에서부터 구매공고, 계약체결 및 대금지불에 이르기까지의 조달행정 전 과정을 한 곳에서 집중적으로 수행하는 중앙조달제도와 조달에 필요한 모든 과정을 각 수요기관에서 자체적으로 실시하는 분산조달제도로 구분할 수 있다. 국가마다 그 나라의 역사적 배경과 문화, 법률체계 등의 차이로 인해 정부조달을 중앙조달제도 또는 분산조달제도로 운영하고 있다. 그런데 중앙조달과 분산조달은 <표 2-4>와 같이 각각 그 나름대로의 장·단점을 갖고 있기 때문에, 어느 제도가 일방적으로 우월하다고 보기는 어렵다(곽채기, 2008).

일반적으로 중앙집권적 정치구조를 갖거나 구매예산의 효율적 집행을 강조하고 있는 나라에서는 대부분 중앙조달제도를 활용하고 있다. 반면에 지방자치

〈표 2-4〉 중앙조달과 분산조달의 장·단점 비교

구분	장 점	단 점
중앙 집중 조달	<ul style="list-style-type: none"> ○대량구매·조달에 따른 규모 및 범위의 경제 활용을 통한 조달비용의 절감 ○중앙에 집중된 구매력을 경기조절, 중소기업 지원 등 거시경제정책에 효과적으로 활용 ○수요기관과 계약기관의 분리를 통한 부정·비리 통제에 효과적임 ○지속적인 조달업무 수행으로 업무 전문성 향상 	<ul style="list-style-type: none"> ○지방분권화·민주화의 이념과 상반됨 ○지자체 및 수요기관의 조달역량 약화 ○정부조달시장 개방으로 지역산업 및 지역기업 보호에 불리 ○수요기관의 수요나 지역사업에 적합한 물품구매 및 계약이 이루어지지 않을 가능성 존재 ○조달절차 중첩과 기간 지연 ○다양성 부족 및 품질 저하 ○긴급조달 곤란 ○급격한 기술변동 반영 곤란
분산 조달	<ul style="list-style-type: none"> ○지방분권화·민주화의 이념에 부합 ○지자체 및 수요기관의 조달역량 강화에 기여 ○정부조달시장 개방으로 지역산업·지역기업 보호에 유리 ○수요기관의 수요나 지역사업에 적합한 물품구매 및 계약 체결 ○조달기간 단축 및 다양성 제고 ○긴급조달 가능 ○급격한 기술변동 반영 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○수요기관과 조달기관의 일치 시 부정·비리 발생 가능성 증대 ○지역산업·지역기업 보호를 둘러싼 지역할거주의·집단이기주의 현상 증대 ○조달비용의 상승 가능성 ○물품규격의 표준화와 품질확보 곤란 ○지자체 및 수요기관별로 조달행정을 담당하는 인력·기구의 비대화 초래

단체의 자율권이 강한 나라에서는 분산조달제도가 채택되고 있다.

(2) 우리나라 조달행정체제의 변화과정

우리나라의 공공부문 조달행정체제는 기본적으로 중앙조달제도를 채택하고 있는 가운데 2010년 1월을 기준으로 하여 그 이전에는 지방자치단체와 공기업에 대해서는 일정 기준에 의거하여 자체조달을 인정하였다. 이에 따라 국가기관과 지방자치단체는 조달사업법령을 근거로 일정 금액·규모 이상의 계약목적물에 대해 의무적으로 중앙조달을 실시하여야 하며, 공기업, 준정부기관 등은 기관별로 자율 선택에 의하여 자체조달과 중앙조달을 병행하고 있다.²⁾ 현재

2) 정부조달행정의 패러다임 전환과정에서 2004년 정부혁신·지방분권위원회에서는 지방분권 확대를 위한 조치로 지방자치단체의 물품구매는 2008년까지 자율화하고, 시설공사는 2010년까지 자율화하기로 결정하였다. 또한 지방자치단체의 특성에 부합하는 독자적이고 자율적인 계약업무 수행을 위한 법적 기반을 제공하고 있는 “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관

중앙조달 중 일반조달은 조달청이, 군수조달은 방위사업청이 담당하고 있다.

군수조달을 제외한 일반조달을 담당하고 있는 중앙조달기관으로서의 조달청은 정부가 행하는 물자의 구매·공급 및 관리에 관한 사무와 주요 시설공사계약에 관한 사무를 관장하고 있다. 조달청에게 조달요청을 하는 수요기관은 당연기관과 임의기관으로 구분된다(곽채기, 2008).

〈표 2-5〉 2010년 이전의 중앙조달의 이용 기준

기관 구분	이용 범위	이용 형태
국가기관	물품구매 : 5,000만원 이상	의무적 이용기관
	공사계약 : 추정가격 30억원 이상 공사	
지방자치단체	공사계약 : PQ, 일괄입찰(터키공사), 대안입찰 대상공사	임의기관
기타 기관(공기업 등)	기관별로 자율 선택	

당연기관은 “조달사업에 관한 법률” 제2조 제4호 및 동법 시행령 제4조 규정에 의하여 조달청에 조달요청을 하여야 하는 기관으로서 국가기관과 지방자치단체가 이에 해당하며 원칙적으로 조달청을 통해 물자를 공급받게 된다.

임의기관은 “조달사업에 관한 법률” 제2조 제4호 다목 및 동법 시행령 제4조 규정에 의하여 조달청에 조달요청을 할 수 있는 기관이다. 또한 각급 군부대, 국가 또는 지방자치단체가 투자·출연한 기관이나 기타의 기관으로서 법적인 의무는 없으나 수요기관의 자체적인 판단에 따라 필요한 경우에 조달청으로부터 물자를 공급받게 된다.

2009년 기준으로 현재 조달청에 조달을 의뢰하고 있는 수요기관의 현황을 당연기관과 임의기관으로 구분하여 제시하면 <표 2-6>과 같다. 이 중 지방자치단체의 수는 6,632개로 전체 수요기관 수의 16.2%를 차지하고 있다. 또한 교육기관의 수는 10,676개로 전체 수요기관 수의 26.2%를 차지하고 있다. 결국 지방자치단체와 교육위원회가 조달청 수요기관의 42.4%를 점하고 있다.

한 법률”이 제정되어 2006년 1월 2일부터 시행되고 있다. 이로 인해 실질적인 지방분권형 지방조달행정시대가 되었다고 볼 수 있다(곽채기, 2008).

〈표 2-6〉 조달청의 수요기관 현황

구분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
총계		33,991	33,847	36,911	39,120	40,861
당연 기관	국가기관	4,683	4,671	4,844	4,917	5,066
	자치단체	6,362	6,328	6,556	6,610	6,632
	교육기관	10,110	10,102	10,547	10,713	10,676
소계		12,836	12,746	14,964	16,880	18,487
임의 기관	공기업					848
	준정부기관					1,008
	기타공공기관	-	-	-		425
	지방공기업					158
	기타기관					16,048

* 2009년도부터 임의기관 수요기관 분류체계 정비

* 조달사업 자체발주 범위 확대에 따라 2010년 이후에는 국가기관을 제외하고는 임의기관으로 전환

* 출처 : 조달청, 조달통계

조달청은 정부수요물자(내자 및 외자)의 구매·공급에 관한 사무와 정부의 주요 시설공사의 계약에 관한 사무를 일반적으로 관장하고 있으나 그동안 수요기관(특히 지방자치단체)의 자체조달범위를 지속적으로 확대하여 왔다. 내자의 경우 품명당 5천만원 이하이거나 외자의 경우 미화기준 5만 달러 이하인 품목은 수요기관에서 자체구매가 가능토록 하고 있어 소액구매는 분산조달체제를 유지하고 있다. 특히 저장품의 경우 5천만원을 초과하는 품목이 없기 때문에 모든 저장품은 수요기관의 자율에 맡겨져 있고, 관급으로 공급되는 건설자재도 반드시 조달청을 통해서 구매해야 한다는 의무규정이 없기 때문에 개별구매가 가능하다.

2010년 이전에는 시설공사에 있어서는 국가기관의 경우 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률” 제2조의 규정에 의한 추정가격 30억원(전기 또는 정보통신공사인 경우는 3억원) 이상인 공사, 지방자치단체의 경우 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령”의 관련 규정에 의해 입찰참가자격사전심사(PQ), 일괄입찰(턴키공사)·대안입찰 대상 공사에 한정하여 조달청에 의한 의무조달을 실시하였고 그 이외의 공사는 수요기관의 자율에 맡겨져 있었다. 하

지만 현재는 모든 공사에 대하여 자체적으로 발주하여 진행할 수 있도록 제도적 환경은 마련되었다.

〈표 2-7〉 공사계약 의무조달 요청범위의 변화

요청기관		'94.6.30	'94.6.30	'95.1.1	'98.7.9	'05.1.1	'07.1.1	'08.1.1
		이전	이후	이후	이후	이후	이후	이후
국가기관		2억원 이상	20억원 이상	좌동	30억원 이상	좌동	좌동	좌동
지방자치단체	서울시	15억원 이상	50억원 이상	PQ, 대안·일괄입찰	PQ, 대안·일괄입찰	200억원 이상 PQ, 대안·일괄입찰	500억원 이상 PQ, 대안·일괄입찰	대안·일괄입찰
	광역시	상동	PQ, 대안·일괄입찰	상동	상동	상동	상동	상동
	도시군	상동	PQ, 대안·일괄입찰	상동	상동	상동	상동	상동

*1) 지자체 자체발주 확대 : '05년 200억원 미만 PQ → '07년 500억원 미만 PQ → '08년 모든 PQ → '10년 모든 공사

2) 자체발주 범위를 확대하면서 100억원 이상 공사는 조달청의 사전 원가검토 의무화

*출처 : 조달청 홈페이지

〈표 2-8〉 서울시 도시기반시설본부 2009년 조달청 의뢰 공사조달계약

(단위 : 원)

공사명	계약방법	총차금액	계약금액	설계금액
탄천물재생센터 고도처리시설 설치사업(1차)	일괄입찰(턴키)	74,179,500,000	11,615,000,000	102,888,000,000
보라매병원 증축 및 기타공사(1차)	장기계속	25,939,200,000	7,508,492,000	37,359,596,000
서남권야구장 건립공사	장기계속	47,313,354,000	6,070,000,000	49,835,000,000
중랑물재생센터 고도처리 및 시설현대화사업	턴키	260,119,700,000	13,926,000,000	260,120,000,000
IT Complex 건립공사 1차(우선시공분)	일반경쟁	149,457,000,000	5,391,283,044	-
양천자원회수시설 성능개선공사	일반경쟁(턴키)	-	5,182,934,400	5,264,000,000
난지물재생센터 고도처리시설 사업 1차	일반경쟁(턴키)	37,537,500,000	5,118,000,000	68,499,000,000
수소스테이션 건설공사(1차)	일괄계약	6,141,500,000	3,871,000,000	6,900,000,000
서남물재생센터 고도처리 및 시설현대화사업	일괄입찰	245,619,000,000	15,631,000,000	378,486,000,000
올림픽대로 업체화공사(1차)	일괄입찰	129,100,000,000	9,754,000,000	181,324,000,000
		975,306,754,000	84,067,709,444	1,090,675,596,000

*자료 : 서울시 도시기반시설본부 계약과

(3) 조달사업 현황

2008년도 조달사업 실적은 51조 8,319억원으로 연간 사업목표 48조 1,500억 원 대비 107.6%, 2007년도 사업실적 46조 4,467억 원 대비 111.6%를 각각 달성하였다. 이는 지방자치단체의 자율구매 범위 확대 등 조달환경의 변화에도 불구하고 조달예산 절감과 조달청 기능 강화, 중소기업 지원 등에 중점을 두고 조달사업을 추진한 성과라고 볼 수 있다. 아울러 물자구매, 시설공사, 전자조달 등 조달서비스를 고객맞춤형으로 혁신한 결과 조달청 이용이 증가하였기 때문에 가능하였다.

전체 조달사업실적을 조달계약, 비축사업, 조달지원사업으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(조달청, 2009).

내자, 외자, 시설공사 계약을 합한 조달계약은 2008년 29조 7,263억원으로 2007년 28조 3,295억원보다 3.9% 증가하였다. 내자는 2008년 15조 556억원으로 2007년 13조 2,295억원보다 13.8% 증가하였으나, 시설공사 계약은 2008년 13조 6,360억원으로 2007년 14조 3,053억원보다 5.3% 감소하였다. 시설공사 계약실적이 감소한 것은 지방자치단체의 자율구매가 확대된 것이 가장 큰 원인으로 분석되고 있다. 외자는 2008년 1조 347억원으로 2007년 6,947억원보다 48.9% 증가하였으며, 이는 대구도시철도 건설본부 수요의 모노레일 전동차 구매 계약 등 대형사업의 추진에 따라 실적이 증가한 것이 원인으로 분석되고 있다.

비축사업실적(신규비축)은 2008년 7,219억원으로 2007년 7,261억원보다 0.6% 감소하였다. 국제 금융위기와 실물경제 침체, 이로 인한 국제 원자재 가격의 폭락이 그 원인으로 분석되고 있다.

끝으로 공사관리, 총사업비, 원가검토 실적을 합한 조달지원사업 실적은 2008년 21조 3,837억원으로 2007년 17조 3,911억원보다 23.0% 증가하였다. 같은 해 공사관리는 1조 9,713억원으로 2007년 1조 1,112억 원 대비 77.4%, 총사업비는 16조 6,715억원으로 2007년 14조 6,198억 원 대비 14.0%, 원가검토는 2조 7,409억원으로 2007년 1조 6,601억 원 대비 65.1% 각각 증가하였다. 공사관

리와 원가검토 실적이 대폭 증가한 것은 전 청 차원의 수수활동을 활발하게 전개한 성과로 풀이된다(조달청, 2009).

〈표 2-9〉 조달사업 현황

(단위 : 억원)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	
조달계약	211,888	218,869	225,433	241,601	283,295	297,263	
내자	81,867	91,100	96,876	107,608	132,295	150,556	
외자	5,519	6,435	6,875	7,511	6,947	10,347	
시설공사	123,541	120,354	120,787	125,135	144,053	136,360	
기술용역	961	980	895	1,347	내자로 이관		
비촉 사업	비촉	1,894	4,465	5,477	3,240	7,261	7,219
	방출	2,352	3,721	4,438	6,650	(5,742)	(6,206)
	선물 옵션	1,107	2,364	2,215	2,682	(3,702)	-
조달지원사업	2,616	12,258	47,827	123,669	173,911	213,837	
공사관리	2,616	3,877	5,246	6,072	11,112	19,713	
총사업비	-	8,381	42,581	99,567	146,198	166,715	
원가검토	-	-	-	18,030	16,601	27,409	
조달사업 총계	219,857	241,677	285,390	377,841	464,467*	518,319	

* 2006년까지는 조달사업 규모를 조달계약(내자+외자+시설공사+기술용역)+비촉사업(비촉+방출+선물옵션)+조달지원사업(공사관리+총사업비+원가검토)을 합한 실적으로 산출하였으나, 2007년부터는 비촉사업의 이중계상 문제 해소를 위하여 신규비촉 실적만을 비촉사업으로 산정하여 조달사업 규모를 산출

* 자료 : 조달청, 조달연보, 2008

현재 조달청 수요기관별 조달사업 규모와 구성비를 2005년부터 2009년까지의 자료로 살펴보면, 다음의 표와 같다. 2009년도 조달청 전체 조달사업의 수요기관별 비중은 국가기관 34.1%, 지방자치단체 51.3%, 정부투자기관 4.1%, 기타기관 10.5% 등으로 분포하고 있다. 지난 5년간의 조달현황의 추이를 보면 자치단체의 경우 조달비율이 50%대를 유지하고 있는 것을 알 수 있다. 2006년부터 시행된 지방계약법으로 인하여 의무조달규정이 완화되는 시점이기는 하지만 이러한 제도적 변화에도 불구하고 조달청에 의뢰하는 규모가 크게 변화하지 않는 것은 현재 지방자치단체의 계약사무의 역량이 조달청과 같은 전문적 수준은

아니라는 반증이라고 판단된다. 물론 2010년 이후의 계약현황이 어떠한 추세로 변화할지는 알 수 없다.

〈표 2-10〉 조달청 수요기관별 조달사업 현황(2006년 실적 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
계 (비율)	213,216 (100.0)	221,733 (100.0)	260,667 (100.0)	270,743 (100.0)	465,553 (100.0)
국가기관 (비율)	68,236 (32.0)	73,669 (33.2)	86,897 (33.3)	71,669 (26.5)	158,763 (34.1)
자치단체 (비율)	101,658 (47.7)	116,078 (52.4)	128,521 (49.3)	152,041 (56.2)	238,616 (51.3)
공공기관 (비율)	4,382 (2.1)	4,548 (2.1)	5,230 (2.0)	6,513 (2.4)	19,147 (4.1)
기타기관 (비율)	38,940 (18.2)	27,438 (12.3)	40,019 (15.4)	40,520 (14.9)	49,027 (10.5)

* 공사계약 기준이 총공사부기금액³⁾(신규계약)인 경우의 자료를 의미함

* 자료 : 조달청, 조달통계

특히 2008년을 기준으로 수요기관별 조달사업 실적 중에서 시설공사 계약과 관련한 실적을 살펴보면, 국가기관이 6조 2,507억원으로 45.8%, 지방자치단체가 5조 3,031억원으로 38.9%, 정부투자기관이 810억원으로 0.6%, 기타기관이 2조 659억으로 14.7%를 차지하고 있다. 2007년과 비교할 때 국가기관이 14.1%(9,640억원), 지방자치단체가 7.2%(4,141억원) 감소한 것으로 나타난 반면, 임의기관인 정부투자기관은 70.5%(335억원), 기타기관이 46.5%(6,353억원) 증가한 것으로 나타났다.

2008년부터 지방자치단체의 자체발주 범위가 입찰참가자격사전심사(PQ) 대상공사까지 확대되었음에도 불구하고 지방자치단체가 차지하는 비중엔 큰 변화가 없는 원인은 PQ심사과정의 전산화에 따른 행정소요일수 단축(신속성), 최저가낙찰제 대상공사의 입찰금액적정성 심사 과정의 투명성·공정성과 함께

3) 총공사부기금액 : 낙찰 등에 의하여 결정된 금액을 “총공사부기금액”이라고 한다. 즉, 신규공사로 계약되는 총 공사계약금액을 말한다.

전문성을 갖춘 조달청을 이용할 경우 계약과정에서 발생하는 리스크 관리의 편리성 때문인 것으로 분석되었다.

기관별로 살펴보면 계약금액(장기계속공사 포함) 기준으로 국토해양부 31.6%(4조 3,037억원), 서울특별시 7.6%(1조 381억원), 경기도 6.7%(9,088억원), 경상남도 4.3%(5,894억원)로 이들 4개 기관이 발주한 공사규모가 6조 8,400억원으로 전체 시설공사계약(13조 6,360억원)의 50.2%를 차지하였다. 또한 신규공사(총부기계약금액)기준으로는 국토해양부 13.9%(1조 5,242억원), 서울특별시 12.2%(1조 3,423억원), 경기도 8.9%(9,784억원), 경상북도 4.2%(4,570억원)로 이들 4개 기관이 발주한 신규공사규모는 4조 8,340억원으로 신규공사 전체(10조 9,840억원)의 44.0%를 차지하였다.

특히 2008년에는 기타기관에서 발주한 공사가 총계약금액(13조) 중에서 14.7%(2조 12억원)로 2007년도의 9.5%(1조 3,659억원)와 비교하면 5.2% 증가하였다. 이는 적격심사, PQ심사, 최저가적정성심사 등 전문성이 부족하여 전문성을 갖춘 조달청을 이용한 것이 원인으로 분석되었다.

〈표 2-11〉 시설공사 기관별 계약실적

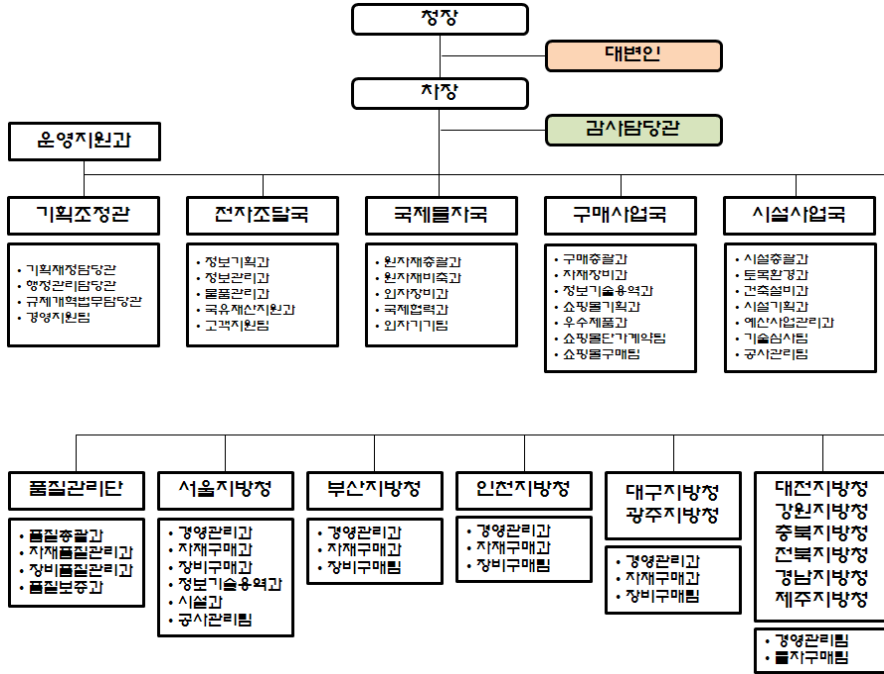
(단위 : 억원, %)

구분	2007년			2008년			전년대비 (%)
	건수	금액	비율(%)	건수	금액	비율(%)	
국가기관	3,020	72,747	50,5	2,946	62,507	45,8	85,9
지방자치단체	2,242	57,172	39,7	2,005	53,031	38,9	92,8
정부투자기관	12	475	0,3	32	810	0,6	170,5
기타기관	672	13,659	9,5	672	20,012	14,7	146,5
계	5,946	144,053	100,0	5,655	136,360	100,0	94,7

(4) 조달행정 조직

국가 조달기구로서 조달청의 기본적인 조직이나 인력구성, 계약업무 처리과정 등에 대한 내용들을 중심으로 살펴보고자 한다.

① 조달청 기구 및 인력 현황



〈그림 2-2〉 조달청 조직도

현재 조달청 조직은 기획조정관을 포함하여 전자조달국, 국제물자국, 구매사업국, 시설사업국으로 분야별로 각각의 국이 형성되어 있다. 본청 이외에 서울, 부산, 인천, 대구, 광주 등 주요 광역시를 포함하여 11개의 지방청이 나뉘어 조달업무를 수행하고 있다. 주요 대형공사의 경우는 본청에서 업무들을 수행하고 있다.

〈표 2-12〉 조달청 직급별 인력현황

직렬	급수	인원	직렬	급수	인원
정무직	차관(급)	1	일반직	고위공무원단	9
	고위공무원단	1		3,4급	8
별정직	4급	-		4급	38
	5급	2		4, 5급	36
	6급	2		5급	158
	7급	1		6급	275
	8급	1		7급	153
	9급	2		8급	75
기능직	6급	10		9급	13
	7급	6		연구사	1
	8급	4	총인원 : 911명		
	9급	11	- 정무직 : 1명, - 별정직 : 9명		
	10급	104	- 일반직 : 766명, - 기능직 : 135명		

*출처 : e-나라지표(<http://www.index.go.kr/egams/index.jsp>), 조달청 분야

조달청의 직급별 인력구성을 살펴보면 총인원은 911명으로 정무직 1명, 별정직 9명, 일반직 766명, 기능직 135명으로 구성되어 있다.

② 조달청 기능 및 역할

○ 물품구매 및 공사계약

— 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 수요기관이 필요로 하는 각종 물품의 구매공급 및 공사계약을 집행

- 연간 12조원 상당의 물품·공급
- 연간 17조원 상당의 공사계약·시공관리

— 주요 공사시설물에 대한 감리 등 공사관리 업무를 수행

○ 나라장터(국가종합전자조달시스템) 운영 관리

— 나라장터 이용의 확산을 통한 공공조달의 투명·효율성 제고

— 전자조달 콘텐츠 제공, 전자조달문서 표준화, 물품목록정보 구축 등 민·관 전자상거래 발전을 도모

○ 주요 원자재 비축사업

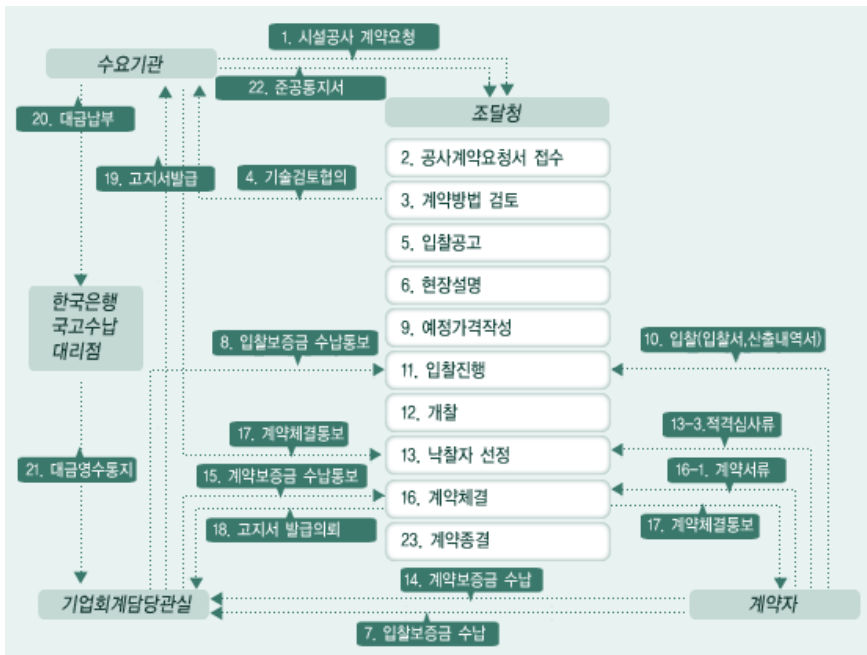
- 알루미늄 · 전기동 · 펄프 및 주요 원자재의 비축과 방출을 통해 이들 원자재의 가격 및 수급안정을 도모
- 연간 12,130억원 상당의 비축 · 방출

○ 정부물품의 효율적 관리 및 국유재산의 관리 지원

- 7조원 상당 정부보유물품의 효율적 관리를 통해 정부예산을 절감
- 권리보전 조치, 비축토지 매입, 국유재산 개발 등 국유재산관리의 효율화를 통해 예산절감에 기여

③ 시설공사계약의 업무처리절차

조달청의 경우 물품구매, 용역서비스, 외자구매, 시설공사와 관련한 계약으로 크게 업무를 나눌 수 있으며, 여기에서는 이 연구와 연관된 시설공사계약 부



〈그림 2-3〉 조달청 시설공사계약의 업무처리과정

분의 절차에 대한 내용을 언급하고자 한다.

위의 그림에 대한 구체적인 설명은 다음과 같다.

1. 시설공사 계약요청

수요기관의 장은 다음 범위에 해당하는 시설공사의 계약체결을 요청할 때에는 공사계약요청서에 '나'항의 서류를 첨부하여 제출하여야 한다.

가. 공사계약 집행범위

- (1) 국가기관 : 추정가격 30억원(전문, 전기, 정보통신, 소방공사는 3억원) 이상인 공사
- (2) 지방자치단체 : 대안 및 일괄입찰 대상공사
- (3) 다른 법령에서 조달청장에게 계약체결을 요청하도록 정한 경우에는 그 공사

나. 첨부서류

- (1) 공사개요서 1부
- (2) 내역서 1부(전산내역 디스켓 1개)
- (3) 설계도면 및 공사시방서(CD-ROM)1매
- (4) 현장설명서(현장설명 참가자격 및 골재운반지점의 명시 등) 1부
- (5) 계약특수조건 1부
- (6) 설계심사위원회 심사결과서 1부
- (7) 단가 산출에 필요한 세부명세서 1부
- (8) 기타 참고사항 1부

2. 공사계약요청서 접수

총무과에서 접수되어온 공사계약요청서를 계약과에 접수하여 선람한 후 해당 기술과에 송부한다.

3. 계약방법 검토

당해공사의 계약방법을 위한 기술적인 사항, 복합공종의 경우 분리발주 여부, 관계 규정등을 검토하여 그 결과를 계약과장에게 통지하며 종합계약, 일괄입찰, 대안입찰 공사도 계약과에서 진행한다.

4. 기술검토 협의

기술검토에 필요한 사항 등을 수요기관과 협의한다.

5. 입찰공고

가. 공고내용에 다음 사항을 명시한다.

나. 국제입찰일 경우 다음 사항을 영문으로 공고문 말미에 추가한다.

다. 입찰공고기간

라. 입찰참가자격

- (1) 경쟁입찰의 참가자격
- (2) P.Q에 의한 경쟁입찰
- (3) 실적에 의한 경쟁입찰
- (4) 시공능력공시액에 의한 경쟁입찰
- (5) 유자격자 명부에 의한 경쟁입찰
- (6) 지역제한 경쟁입찰

마. 공동계약

바. 입찰설명서

6. 현장설명

가. 현장설명참가

- (1) 추정가격 300억원 이상 공사에는 현장설명에 참가한 자만이 입찰에 참가 가능
(100억원 이상인 공사로서 현장 설명을 실시한 경우)
* 수요기관으로부터 현장설명결과 통보
- (2) 추정가격 100억원 이상인 공사로서 현장 설명을 실시한 경우에는 현장 설명에 참가한 자만이 입찰참가 가능(지자체 발주공사)

나. 현장설명참가자격 증명 등

- (1) 현장 설명 일시 및 장소 : 입찰공고서에 명시
- (2) 현장 설명 참가자는 국가기술자격 수첩 또는 건설기술자 경력 수첩을 제시

7. 입찰보증금 수납

보증금액 : 입찰가격 5/100 이상 상당금액
보증방법 : 현금 또는 지정된 보증서 등(부정당 업자, 계약관이 입찰보증금 납부가 필요하다고 결정한 경우 외에는 보증금 면제 : 공사입찰특별유의서 제8조 참고)

8. 입찰보증금 수납 통보

경영지원팀장으로부터 입찰보증금 납입자 명단 통보

9. 예정가격 작성

각 기술과(토목환경과, 건축설비과)에서 공사관리번호를 부여한 계약요청서를 배부받으면 예정가격 기초조사를 착수하되 수요기관에서 작성 송부한 산출내역서의 소요물량에 원가계산에 의한 예정가격작성 준칙에 의거 단위당 단가를 조사하여 예정가격 기초조사서를 작성하며, 예정가격 기초 조사서에 의거 작성된 예비가격 기초금액을 입찰일로부터 1주일전에 공표한다. 단, 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

10. 입찰

- 가. 입찰공고에서 달리 정한 경우를 제외하고는 전자입찰을 원칙으로 한다.
- 나. 직접입찰
- 다. 우편입찰 시 유의사항
입찰 공고상에 우편입찰이 허용될 경우 우편입찰을 하고자 하는 자는 입찰서를 봉함한 봉투 겉면에 공사관리번호, 공사명, 입찰일시를 기재하여야 하며 반드시 소정의 입찰서식을 사용하여야 함.
우편입찰서는 입찰서 제출 마감일 전일 근무시간 이내에 접수한 경우에 유효함.

11. 입찰집행

우편입찰
접수된 우편입찰서를 확인한 후 개찰시간까지 보관한다

12. 개찰

투찰이 끝나면 개찰을 선언하고 입찰서를 개봉하여 입찰서마다 날인한 후 컴퓨터에 의한 입찰조서를 출력하고 입찰보증금의 적정여부, 자격사항 충족여부 등 제반 입찰참가 자격 적격여부를 확인한다. 대안입찰, 일괄입찰에 의하여 집행하는 공사의 입찰은 응찰자로부터 봉함한 입찰서를 제출받아 보관하고 중앙건설기술심의위원회 또는 지방건설기술심의위원회의 설계심사·결과를 통보받은 후 입찰자의 입회하여 개찰한다.

13. 낙찰자 선정

- 가. 최저가 낙찰제 추정가격 300억원 이상인 공사(입찰금액 적정성심사를 거쳐 최종적으로 작찰자 선정)
 - 나. 적격심사 낙찰제 추정가격 300억원 미만인 공사
-

-
- 추정가격 100억원 이상 공사는 적격 심사결과 92점 이상을 획득한 입찰자를 낙찰자로 선정
 - 추정가격 100억원 미만 공사는 적격 심사결과 95점 이상을 획득한 입찰자를 낙찰자로 선정

14. 계약보증금 납부

- 연대보증인을 세우는 경우 : 현금, 10/100
- 연대보증인을 세우지 않는 경우 : 20/100
- 공사이행 보증서로 납부하는 경우 : 40/100
 - 장기계속계약일 경우에는 총공사부기금액 기준임

15. 계약보증금 수납통보

보증서는 계약과에 직접 납부, 현금 또는 유가증권인 경우 경영지원팀실에서 계약보증금 수납결과를 통보한다.

16. 계약제결 - 계약서의 작성

가. 총액입찰 대상공사

- (1) 시설공사 도급계약서
- (2) 공사계약특수조건
- (3) 공사계약일반조건
- (4) 공동도급표준협정서(필요 시 : 공동이행, 분담이행)
- (5) 계약자의 자격관련서류(입찰참가자격등록증 사본 등)
- (6) 연대보증인 자격관련 서류(필요 시 : 입찰참가자격등록증 사본 등)
- (7) 수입인지 (인지세법 제4조)
- (8) 각종 공채매입필증(필요 시 : 각종 공채매입기준)
- (9) 계약보증금 납부 영수증 또는 보증서 등

나. 내역입찰 대상공사

- (1) 시설공사 도급계약서
- (2) 공사계약특수조건
- (3) 공사계약일반조건
- (4) 공사도급표준협정서
- (5) 산출내역서(입찰 시 제출한 내역서와 동일한 내역서)
- (6) 하도급 사항(필요 시 : 부대입찰 대상공사)
- (7) 적격심사 서류(적격심사 항목 중 현장 및 공사관리계획)
- (8) 계약자의 자격관련서류(입찰참가자격 등록증 사본 등)
- (9) 수입인지(인지세법 제4조)
- (10) 각종 공채 매입필증(각종 공채매입기준)
- (11) 계약보증금 납부 영수증 또는 보증서 등

17. 계약제결 통보

계약을 체결한 후 당해 계약서를 수요기관과 계약자에게 송부한다.

18. 고지서 발급 의뢰

가. 계약제결후 수요기관에 조달 수수료를 납입토록 경영분석담당관실에 고지서요청한다.

19. 고지서 발급

20. 대금납부

21. 대금영수 통지

국고수납 대리점에서 한국은행에 통보하면, 한국은행에서 조달청 경영분석담당관실에 통지한다.

22. 준공통지서

수요기관에서 공사준공후 조달청에 준공 통지한다.

23. 계약종결

조달청 계약과에서 종결처리한다.

2) 지방분권형 조달행정체제의 구축

(1) 지방자치단체의 구매자율화 과정 : 조달행정의 분권화

지방자치 실시 이후 중앙정부와 지방자치단체 간 조달업무의 재배분에 관한 논의가 계속 제기되어 왔다. 특히, 지방자치단체의 자율적 분산구매에 대한 요구가 증폭되었다(강인재, 1995).⁴⁾ 중앙의무조달제도는 (1) 조달청이 권한만 행사하고 책임은 수요기관이 지는 발주형태로서 분권과 자율의 취지에 부합하지 않고, (2) 계약체결 소요기간 장기화로 발주자연이 불가피하며, (3) 현실에 맞지 않는 낮은 가격 산정으로 인한 부작용, (4) 조달개방체제에 대비한 조달역량 강화 곤란, (5) 지역업체 수주율 하락으로 인한 지역경제 활성화 저해, (6) 물품구매의 경우 다양한 종류의 선택권 제약 등의 문제를 안고 있는 것으로 지적되었다. 이 중에서도 특히 수요자로서의 선택권을 지방자치단체에 부여한다는 측면과 지역기업들에게 조달과정의 실질적인 참여 가능성을 보장함으로써 지역경제 활성화를 도모한다는 측면에서 조달행정의 분권화·자율화의 요구가 강하게 제기되어 왔다.

한편, 전자상거래의 활성화는 거래비용 절감과 접근성 제고를 통해 지방자치단체와 조달업체 간의 직접적인 거래 가능성을 증대시켜 왔다. 조달청의 G2B 구축에 따른 조달행정의 e-비즈니스화는 중앙조달행정기관의 역할과 존립 근거를 약화시키는 요인으로 작용하게 되었다. 과거 계약 정보에 대한 접근경로가

4) 2000년 당시 기준으로 지방자치단체들은 100억원 이상의 대형공사는 조달청을 통해 발주하도록 의무화되어 있었다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 중에서 100억원 이상의 대형공사를 조달청을 통해 발주한 실적은 30% 수준에 불과하였다.

비교적 폐쇄되어 있는 환경하에서는 중앙조달행정기관이 공급업체와 공공기관을 매개하는 역할을 하는 것이 필요하다는 점에 대해 쉽게 공감대를 형성할 수 있었다. 그러나 현재의 전자상거래 환경하에서는 어느 공공기관이나 전자상거래 기반을 구축하고 민간의 발달된 전자상거래 기능들을 활용할 경우 중앙조달행정기관에 뒤질 것 없는 정보수집력과 구매기법을 적용·운영할 수 있게 되었다. 전자상거래를 통해 필요한 물품을 다양한 방법으로 빠르고 값싸게 구입할 수 있는 통로가 많아진 상황에서 굳이 경제적·시간적 비용을 지불하면서 중앙조달행정기관을 통한 집중구매를 고집할 필요가 없다는 것이다.

이러한 배경에서 2004년 정부혁신·지방분권위원회는 지방분권 확대를 위한 조치로 지방자치단체의 물품구매를 2008년까지 자율화하고, 시설공사를 2010년까지 자율화하기로 결정하였다. 이를 위해 정부는 2004년에 “조달사업에 관한 법률시행령”을 개정하여 단계적으로 지방자치단체의 자율구매를 확대하는 조치를 취한 바 있다. 그 결과 조달행정의 분권화가 단계적으로 확대되었으며, 물품·용역 구매의 경우에는 2008년부터 지방자치단체(교육기관 포함)가 규모에 관계없이 모든 물품과 용역을 자율적으로 자체 구매할 수 있게 되었다. 그리고 2010년부터는 시설공사의 경우에도 모두 지방자치단체(교육기관 포함)의 자체 집행이 가능해졌다. 결국 현재는 법제도적으로 완전한 “지방분권형 조달행정체제”가 될 수 있는 여건이 형성되어 있다.

〈조달청발주〉 5천만원(5만달러) 이상	7천만원(10만달러) 이상	1억원(20만달러) 이상	원천 자율화
〈자체발주〉 5천만원(5만달러) 미만	7천만원(10만달러) 미만	1억원(20만달러) 미만	

2004.4.1

2006.2.27

2008년부터

〈그림 2-4〉 지방자치단체의 물품·용역 구매 자율화 과정

〈조달청 발주〉 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	200억원 이상 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	500억원 이상 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	대안·일괄 입찰공사	완전 자율화
〈자체발주〉 기타 공사	기타공사 200억원 미만 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	기타공사 500억원 미만 PQ공사, 대안·일괄 입찰공사	기타 공사 (모든 PQ공사 추가)	

2005.1.1

2007.1.1

2008.1.1

2010년부터

〈그림 2-5〉 지방자치단체의 시설공사 발주 자율화 과정

(2) 지방조달행정의 경쟁력 제고의 필요성

정부조달 예산 규모의 지속적인 증가와 정부 전체 예산에서 차지하는 괄목할 만한 비중에 비추어 볼 때 조달행정은 국민이 부담하는 ‘세금에 대한 가치’(value for money) 제고와 정부 성과향상을 위한 전략적 수단으로서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 일반적으로 자원 확보에 있어서 경쟁 수준이 높아지게 되면 조직의 능률성 향상을 위한 핵심 원천이 단기적 비용 절감, 구매와 공급 기능의 전문화, 공급제휴(supply alignment)와 조달 경쟁력(procurement competence) 등으로 단계적으로 전환되는 것으로 알려지고 있다. 따라서 지방조달행정의 경쟁력 제고는 ‘고성과 지방정부’(high performance local government)를 구현하는데 필요한 전략적 요소라고 할 수 있다.

정부가 조달행정의 지방분권화를 점진적으로 확대하여 2010년 이후부터 완전한 “지방분권형 조달행정체제”를 구축하고자 한 것도 지방자치단체의 성과향상에 있어서 지방조달행정이 갖고 있는 이러한 전략적 가치를 극대화하고자 하는 데 그 목적이 있다. 따라서 지방자치단체가 조달행정의 지방분권화와 조달시장의 대외 개방이 동시에 진행되고 있는 현재의 상황 속에서 지방조달행정의 경쟁력과 성과를 제고하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 정책과제에 대한 전략적 고려와 합리적 선택 노력을 체계적으로 전개해 나갈 필요가 있는 것으로 판단된다(곽채기, 2008).

① 조달행정체제 구축을 위한 노력

2010년부터 지방자치단체에 대한 중앙의무조달제도가 폐지됨에 따라 지방자치단체의 자율적 선택을 바탕으로 해당 자치단체에 적합한 조달행정체제를 설계할 수 있는 권한이 제도적으로 보장되고 있다. 지방계약법 제7조는 계약사무의 전문기관 위탁처리 등을 규정하고 있어 지방자치단체별로 조달행정체제를 다양하게 설계할 수 있는 법적 권한을 보장하고 있다. 따라서 이제는 과거의 획일적인 조달행정체제 모델에서 탈피하여 해당 지역의 특성과 자치단체의 여건에 적합한 조달행정체제를 설계하기 위한 체계적인 노력을 전개할 필요가 있다.

② 분산조달체제의 극대화 전략 수립

지방분권형 조달행정체제가 기존의 중앙의무조달제도를 바탕으로 한 중앙집중 조달행정체제에 비해 보다 우수한 성과를 창출하기 위해서는 분산조달체제가 잠재적으로 발휘할 수 있는 장점을 현재화하기 위한 전략적 활동을 체계적으로 수행하여야 한다. 이를 위해서는 우선 지방조달행정조직과 인력의 역량과 전문성을 제고하는 한편 경제적인 지방조달행정 시스템을 구축하기 위한 다양한 형태의 비용 및 원가절감 방안을 적극적으로 모색해 나가야 할 것이다. 또한 지방특성에 맞는 계약제도의 지속적인 개발 및 발전 등을 통해 지방조달행정의 효율성과 경쟁력을 제고할 수 있는 제도적 기반 구축 노력을 체계적으로 전개할 필요가 있다. 예를 들어 계약심사제도를 활용하여 중복사업과 낭비적 사업 예산을 삭감하고 최저가 낙찰제도 및 원가심사제도의 확대 적용, 공사의 유형에 따른 최저가 낙찰제도와 최고가치 낙찰제도(best value)의 선택 적용 보장, 대기업·중소기업 간 컨소시엄 형태의 ‘주 계약자형 공동도급제도’ 등 다양한 형태의 예산절감 방안을 개발·적용하는 노력을 전개해 나가야 할 것이다. 아울러 지방자치단체의 계약업무 수행 및 발전을 지원하는 관련 단체와 기관의 역량 제고 및 지원활동의 활성화 방안을 모색할 필요가 있다.

③ 목표 간의 상충관계 해소 노력

그동안 지방자치단체가 지방분권형 조달행정체제의 구축을 지속적으로 요구해 온 목적 중의 하나는 지방재정과 지역경제 성장·발전의 상승적 효과를 극대화하고 지방중소기업의 이익을 보호하자는 것이었다. 따라서 지방분권형 조달행정체제는 지역 중소기업 보호 및 지역경제 활성화에 기여한다는 점에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 반면에 시장경쟁을 위축시키고, 지역이기주의를 조장할 수 있는 부정적인 측면도 동시에 안고 있다. 특히 지역업체 보호를 위한 지역진입장벽의 강화는 조달 물품과 공사의 품질 확보를 제약하고, 실질적인 경쟁시장 위축으로 인한 납품 단가 인상 등을 초래하여 납세자들의 추가적인 비용 부담을 초래할 수도 있다. 따라서 지방분권형 조달행정을 수행하는 과정에서는 지방조달행정의 정책기능인 ‘지역경제 지원기능 강화’라는 수단적 목표와 ‘조달품질 제고 및 경쟁을 통한 조달비용 절감’이라는 본질적 목표 간의 상충관계를 해소하기 위한 전략적 노력을 전개할 필요가 있다. 최고의 성능과 효율을 가진 경제성 있는 물품과 서비스를 확보하고, 이를 통해 지방행정의 성과향상을 도모하는 것을 조달행정의 일차적 목표로 설정할 필요가 있다.

④ 행정부패와 부조리의 통제

지방분권형 조달행정은 장점과 동시에 구조적인 약점을 안고 있다. 정부조달 분야는 부패와 부조리 발생 가능성이 다른 어떤 분야보다도 높은 것으로 평가되고 있고, 일반 국민들의 불신도 큰 편이다. 따라서 조달행정의 개혁에 있어서 중요한 정책 목표 중의 하나는 행정부패와 부조리의 통제라고 할 수 있다. 그런데 지방분권형 조달행정체제는 부패와 부조리 발생의 가능성과 위험성이 상대적으로 높은 것으로 평가된다. 따라서 지방분권형 조달행정체제가 성공적으로 운영되기 위해서는 조달과정의 투명성과 공정성을 보장하고, 조달절차의 표준화 등을 추진해 나가야 한다. 특히 반부패라운드, 조달시장의 개방 등에 따라 조달행정의 투명성과 공정성 보장에 대한 요구가 커지고 있다는 점에서 이러한

문제에 대한 보다 체계적인 접근 노력이 요구된다. 아울러 지방자치단체의 자체 조달권한 행사 보장에 따라 발생할 우려가 높은 부정·비리를 막고 책임성을 확보하기 위해 감사활동을 강화하는 한편, 자치단체장 등의 조달업무 관련 부패 가능성에 대한 통제 방안을 마련할 필요가 있다. 이런 점에서 지방계약법을 통해 이미 법제화된 입찰·계약·시공과정의 투명성과 공정성 확보를 위한 제도적 장치들을 내실있게 운영해 나가야 할 것이다. 또한 새로 도입한 제도 운영 과정에서 나타나는 문제점을 지속적으로 모니터링하여 이를 보완하기 위한 노력을 강화할 필요가 있다. 이 과정에서 특히 분권화된 지방조달행정에 대한 시민참여 활성화 및 시민통제의 내실화를 도모해 나가는 한편, 계약분쟁조정기능 확대 등 상충된 이해관계를 조정하고 갈등을 해소하기 위한 행정안전부의 역할을 강화해 나갈 필요가 있다.

⑤ 협력적 거버넌스의 구축

조달행정의 지방분권화가 실현된 다음에도 공공부문에 특유한 구매방법과 시스템을 지속적으로 개발·발전시켜 나가기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 조달행정업무 수행조직들 간의 협력적 거버넌스의 구축 및 활용 노력이 지속적으로 전개되어야 한다. 특히, 조달행정의 지방분권화 또는 공공수요기관의 자율구매가 확대되더라도 공공부문 조달행정 수행을 위한 공통기반인 G2B 시스템의 유지·관리 및 발전, 정부계약제도의 개발 및 발전 등을 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 또는 중앙조달기관과 공공부문 내 분산·자율구매기관들 간의 협력적 거버넌스가 효과적으로 작동해야 한다.⁵⁾ 따라서 조달행정의 분권화·분산화·자율화가 확대됨에 따라 앞으로 공공부문의 조달행정체제는 과거의 관료적 거버넌스에서 네트워크형 거버넌스로 전환되어야 할 것이다.

5) 지방정부의 자율권이 강한 연방형태의 국가에서도 각 지방정부 간 구매정책의 혼선을 예방하기 위하여 중앙조달기관과 지방정부간에 긴밀한 협조관계가 유지되고 있다. 특히 구매집행에 있어서 집중구매제도의 이점이 큰 분야에서는 지방정부가 개별적으로 구매하지 않고 중앙조달기관에 요청하는 경우가 많다.

2. 지방계약제도

1) 지방계약제도의 의의

지방행정의 주체인 지방자치단체는 주민들의 공공복리를 증진하기 위하여 재정확충에 노력하는 한편, 짜임새 있는 살림살이를 하기 위하여 재원을 효율적으로 배분하기 위한 노력을 하고 있다.

또한 이미 짜여진 예산이라 하더라도 최소한의 비용을 투입하여 최대한의 효과를 높이기 위한 노력은 사경제(私經濟)뿐만 아니라 지방재정운용에서도 나타날 수밖에 없다.

자치단체는 그 스스로의 경제생활을 영위하기 위하여 공공시설물을 설치하거나 공유재산의 취득·매각, 공공재를 구매하는 등 상시 거래행위를 하게 되며 그러한 거래행위 상대자를 선정하고 이행상태를 감독·검사하고 그 대가를 지급하는 일련의 과정을 지방계약제도라고 할 수 있다.

계약의 법률적 성질은 「서로 대립하는 두 개 이상의 의사표시가 합치된 법률행위이며 채권의 발생을 그 목적으로 하는 것」이라고 말할 수 있으나 이러한 계약의 의미는 계약과정의 하나라고도 할 수 있다.

지방계약과정을 살펴보면 입찰 → 낙찰자결정 → 계약 → 계약이행 → 감독 → 검사 → 대금의 지급 형태로 이루어지며 이러한 재정집행과정은 지역경제에도 영향을 미치게 된다.

지방자치단체의 거래행위는 종국적으로 국민이 낸 세금을 얼마나 효율성과 가치 있게 집행했는지를 평가하는 척도가 될 수도 있기 때문에 중요한 관심사가 될 수밖에 없다(최두선, 2005).

2) 지방계약의 특징

민법상 계약이란 “사법상 일정한 법률효과의 발생을 목적으로 하는 당사자간의 합의(의사의 합치)”를 의미한다. 또한 지방계약이란 지방자치단체가 계약

상대자와 체결하는 계약 등 지방자치단체를 당사자로 하는 계약을 말한다.

지방계약은 계약의 일방당사자가 지방자치단체일 뿐 기본적으로는 지방자치단체가 사경제주체로서의 계약자와 대등한 지위에서 체결하는 사법상의 계약으로서의 성질을 가지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 행정청이 우월한 지위에서 발하는 공권력의 행사로서의 행정행위(행정처분 : 영업정지처분, 과징금, 운전면허취소처분 등)와는 구별된다(서울특별시 재무국, 2010).

지방계약법

제6조(계약의 원칙) ① 계약은 상호대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이를 행하여야 하며, 이 법 및 관계법령에 규정된 계약당사자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니된다.

지방계약에 있어 입찰절차(입찰공고, 적격심사, 낙찰자결정 등) 및 계약절차(계약보증금 국고귀속, 대금지급, 계약해제 등)와 관련된 발주기관의 행위는 사법상 행위로서 행정처분이 아니므로 이와 관련된 소송은 민사소송(지방법원)으로서 행정소송(취소소송 등)의 대상이 아니다. 다만, 부정당업자 제재처분은 행정소송 대상이 된다.

그동안 지방자치단체의 계약제도는 별도로 운용하지 않고 지방계약법 시행 이전까지 국가의 계약제도를 준용하였다. 이는 국가와의 통일성을 유지하고 실무공무원과 입찰참가자의 번거로움을 피하는데 그 목적이 있었으나, 그동안 민선지방자치의 도래 등 지방행정 환경이 급속히 변화되면서 행정계약환경 변화가 발생하고 이에 맞는 계약제도의 개선이 요구되었다.

지방자치단체의 계약은 응급재해 복구사업, 상수도관 파손복구, 차선도색, 신호등 수리·교체, 보도블록 교체, 산불피해 등 주민생활과 밀접하게 관련이 있는 계약의 형태가 다양하게 발생하고 있다.

주민생활과 직접적으로 관련된 사업이 많다 보니 아무래도 소액사업이 많아지게 되고 사업의 대상도 국가기관과는 대조를 이룰 수밖에 없게 된다.

3. 지방계약법

1) 지방계약법 제정의 의미

자치단체의 연간계약은 2008년 기준으로 14만여건에 15조원의 규모로 국가 전체 공공발주 물량의 50%를 차지하고 있어 국가경제에 미치는 영향이 적다고 볼 수 없다.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법이라고 함)이 지난 2005년에 제정되어 2006년 1월부터 전면 시행되고 있는 상황이다.

이러한 지방계약법의 탄생은 지방계약의 투명성·전문성의 확대뿐만 아니라 자치단체에서만 발생할 수 있는 특성을 계약제도에 반영하여 고품질의 공공서비스를 창출하는데 그 목적이 있다고 할 수 있을 것이다.

1960년 지방재정법이 제정된 이래 지방자치단체는 계약사무와 관련해서 국가계약법을 일관되게 준용하였으나 여러 가지 지방의 특성 때문에 자치단체의 특성에 맞는 지방계약법 제정의 필요성은 그동안에도 지속적으로 제기되어 왔다. 2010년부터 자치단체가 조달청에 계약을 의무적으로 위탁하는 방식을 완전 자율화하기로 관련 부처 간의 합의가 2004년에 이루어졌고 합의내용이 조달사업에 관한 법률시행령(부칙)에 반영됨에 따라 지방계약의 전문성이 향상되고 특성이 반영된 틀을 마련할 필요성이 본격적으로 주목받게 되었다.

이에 따라 지방의 특성을 반영한 지방계약법의 탄생으로 지방계약제도는 그 전환점을 맞이하였다고 볼 수 있다.

2) 지방계약법의 제정 배경

지방계약법을 탄생하게 한 가장 큰 요인은 지방자치단체 계약환경의 특성으로서 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 국가계약법 준용의 한계

지방자치단체는 노점상정비, 생활쓰레기 수집·운반, 상수도검침, 노상유로 주차장 위탁계약 등 국가에는 발생하지 않는 다양한 유형의 계약이 이루어지고 있지만 국가계약법에는 이러한 형태를 고려한 계약제도가 운영되고 있지 않아 지방에 맞는 계약법의 제정이 절실히 요구되고 있는 상황이었다.

(2) 현장위주의 사업계약 형태 조율

지방자치단체는 응급재해복구사업, 상수도관 파손복구사업, 차선도색, 교통 신호등 수리교체, 보도블록 교체, 파손도로 복구, 산불진화 복구 등 주민생활과 직결되는 계약이 대부분으로서 국가계약제도의 준용으로는 지방특성에 맞는 사업추진을 위한 계약제도의 운영이 불가피한 상황이었다.

(3) 국가와 자치단체 간의 차별화

국가는 대규모, 고도의 기술을 요구하는 전국단위의 고속도로, 철도, 댐, 공항 등의 사업이 대부분인 반면에 지방자치단체는 주민생활과 밀접한 관련이 있는 지방도로, 청사, 소하천, 농로, 보도블록 등 중소기업사업과 관련된 계약이 주류를 이루고 있다.

(4) 계약관련 의사결정과정의 합리성과 전문성 결여

지방은 지역사회의 구조적 특성으로 인하여 합리성보다 인맥이나 정서적인 관점, 지방자치단체의 장이나 지방의원의 의사 등이 복합적으로 작용하여 의사결정이 이루어지는 경우가 많기 때문에 계약과 관련하여 일부 왜곡된 의사결정으로 인하여 외부로부터 불신이나 오해를 불러일으키는 경우가 많이 발생한다.

(5) 전문성 부족으로 인한 예산낭비

지방자치단체 공무원들은 민선지방자치이후 철저한 순환보직제도가 시행되어 2년 정도만 되면 전보가 이루어지도록 되어 있다. 계약사무는 보통 3년이

넘어야 업무를 제대로 이해할 수 있다고 할 정도로 전문화되어 있는 업무여서 자치단체 공무원들은 전문성 부족으로 항상 사업자에게 끌려 다니거나 특정인의 말 한마디에 입찰이나 계약을 그르치는 경우가 발생하고 있었다.

지방자치단체의 원가산정과정에서 계약금액의 6% 정도의 낭비요인이 상존한다고 전문가들이 지적하고 있는 이유가 이 때문이며 이러한 문제를 해소하기 위한 제도적인 보완 장치마련이 필요한 상황에 직면해 있었다.

(6) 지방계약의 투명성에 대한 문제 제기

지방계약법령이 제정되기 이전인 2005년까지만 해도 지방계약의 투명성에 대한 국회, 언론, 시민단체 등 외부의 문제제기가 지속적으로 있었다.

특히, 수의계약관련 비리사건 등이 언론에 연이어 대서특필됨으로써 국민들에게 많은 실망과 지방자치에 대한 회의를 안겨주었다.

(7) 분산구매로 인한 예산낭비 요인 발생

지방자치단체는 기관수가 많고 다양하다보니 기관별로 물품 등을 따로 구매하여 가격이나 품질면에서 손해를 보거나 중복하여 구매하는 경우 등이 많아서 예산낭비의 요인이 상존해 있었다. 또한 동일한 시기에 동일한 물품을 구매하는 경우에도 가격을 각각 다르게 함으로써 예산을 낭비하는 사례가 발생하고 있었다.

(8) 지역주민들의 민간사업 자치단체 대행 요구

지역주민들에게 국가나 지방자치단체가 보조금을 지원하여 사업을 추진하는 경우(예: 경로당 건립, 재래시장 활성화사업 등) 지역주민들의 사업추진에 대한 전문성 부족 또는 아파트 응벽 보수공사 등에 대한 신뢰성 확보를 위하여 자치단체에 대한 계약대행을 요구하는 지역주민들이 많아 이를 위한 법률적 근거마련의 필요성이 대두되고 있었다.

3) 지방계약법의 제정방향 및 주요내용

지방계약법은 2005년 8월 4일에 제정·공포되었다. 이 법령이 어떠한 방향을 근간으로 제정되었는가를 통하여 제정취지를 엿볼 수 있을 것이다. 지방계약법령의 제정방향을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-13〉 지방계약법령의 제정방향

지방특성에 맞는 계약제도 도입	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 긴급 재해복구공사의 개선계약제도 도입 • 공사의 연간 단가계약 제도도입 • 주민참여 공사감독자 제도 도입 • 조형물 제작·설치 협상 계약방법 근거 마련 • 자치단체가 민간계약을 대행할 수 있는 근거 마련
입찰·계약·시공과정의 투명성 확보 장치 마련	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 수의계약 내역 공개 및 절차의 투명화 • 계약심의위원회 구성·운영 의무화 • 주(主) 계약자 관리방식의 공동도급제도 도입 • 행자부에 계약분쟁조정기능 확대 • 단체장·지방의원 가족 등과의 수의계약 금지 • 전자계약제도 근거 마련
계약의 전문성·효율성 확대	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 계약사무의 일부 또는 전부 전문기관 위탁 • 시·도에 제3자를 위한 단가계약 기능 부여 • 전자계약 체결 근거 마련
지방 계약 자율성 확대 및 중소기업 보호	⇒	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체에 낙찰자 결정기준 제정권 일부 부여 • 공사의 지역의무공동도급제도 법제화

*출처 : 최두선, 2008, “지방계약법 제정배경 및 의의와 그동안 운영실태, 앞으로 발전방향”

(1) 긴급재해복구공사의 개선계약제도 도입

개산계약(概算契約)이란 설계가 확정되기 전에 개략적인 금액으로 우선 계약을 체결한 후 사후 정산하여 대가지급을 하는 계약형태를 말하며 그동안 용역이나 물품에 이 제도가 도입·운영되었으나 지방계약법제정을 통하여 공사부문에 최초로 도입되었다. 이 제도를 도입하게 된 취지는 경쟁입찰을 통하여 재해를 신속하게 복구하고 재정집행의 투명성·효율성을 확대하기 위한 것이다.

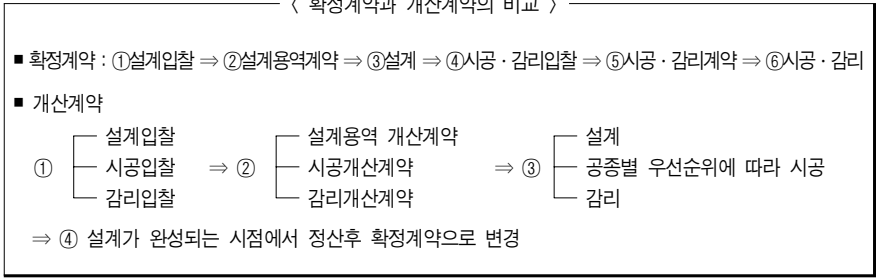
공사의 개선계약절차는 설계가 확정되기 전 우선 표준금액을 기준으로 예정

가격을 산정하고 경쟁입찰을 통하여 계약을 체결한 후 공종별 우선순위에 따라 설계와 시공을 동시에 진행하며 이 경우 정산기준·절차는 입찰공고문에 미리 공개해야 하며 설계가 완료된 시점에서 낙찰률을 곱하여 정산하고 나머지 공사는 확정계약으로 전환하여 시공한다.

개산계약 대상은 추정가격 10억원 미만 공사, 2억원 미만 설계·감리 등의 용역으로서 해당 공사는 다음과 같다.

- ① 도로공사
- ② 하천공사(석축, 옹벽, 호안블록, 적석쌓기, 제방축조 포함)
- ③ 상·하수도 공사(간이상수도, 관로 교체 포함)
- ④ 법 제8조의 규정에 의하여 지방자치단체가 계약을 대행하는 농경지 피해 복구 공사
- ⑤ 행정자치부 장관이 정하는 복구공사
- ⑥ 제 ①내지 ⑤호와 관련된 설계·감리 등의 용역

〈 확정계약과 개산계약의 비교 〉



(2) 공사의 연간 단가계약제도 도입

지방자치단체는 신호등 수리, 차선도색, 관로복구, 도로·하천의 보수 등 매년 반복적으로 예측 없이 발생하는 보수·복구공사를 하고 있으며 보수·복구 사유 발생시 마다 수의계약을 통하여 보수·복구를 하면 절차가 번거로울 뿐만 아니라 신속성·투명성도 떨어질 수밖에 없다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 공사의 연간 단가계약제도를 도입하였으며 연간단가계약제도의 가장 큰 장점은 신속한 보수·복구가 이루어질 수 있으며 연초에 경쟁입찰을 통한 연간 단가계약을 체결함으로써 예산절감효과와 예산 집행의 투명성 제고도 할 수 있다는 점이다.

(3) 공사의 주민참여 감독제도 도입

이 제도는 주민생활과 밀접한 관련이 있는 공사에 대하여는 주민의 대표자인 통·이장이 추천하는 국가기술자격소지자, 감리업무종사 경험자 등 대표성과 전문성을 갖춘 자가 시공과정을 감독하는 제도이다. 이 제도는 실효성을 거두기 위하여 대상공사를 주민생활과 직접 관련이 있는 공사로 한정하였으며 감독자의 자격을 관련 전문가로 제한하는 한편, 감독자에 대한 실비변상이 가능토록 했다.

〈표 2-14〉 주민참여공사

-
- ① 마을진입로 확·포장공사
 - ② 배수로 설치공사
 - ③ 간이상·하수도 설치공사
 - ④ 보안등 공사
 - ⑤ 보도블록설치공사
 - ⑥ 도시계획도로 개설공사
 - ⑦ 마을회관 공사
 - ⑧ 공중화장실 공사
 - ⑨ 그 밖에 지방자치단체장이 필요하다고 판단하는 공사
-

※ 대상 공사금액의 범위는 지방자치단체 조례에 의하여 결정

(4) 조형물 등의 제작 시 『협상에 의한 계약』 체결근거 마련

그동안 지방자치단체에서는 지방의 문화적·지리적 특성에 따른 여러 가지 조형물이 제작되고 있으나 적절한 계약방법이 없어 애로를 겪어 왔으며 이번 지방계약법 시행령에서 디자인(설계) + 제작(제조) + 시공에 해당되는 복합형태의 계약을 전문가들의 심의를 통하여 사업자를 선정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체별 계약의 특성을 반영토록 하였다.

(5) 수의계약의 선정절차 투명화 및 공개의무화

수의계약대상이라 하더라도 추정가격 2천만원이 초과되는 공사(설계용역은 1천만원 초과)에 대하여는 조달청 나라장터 시스템을 통하여 3~5일간의 전자

견적서 제출 안내 공고 후 심사를 통하여 사업자를 선정토록 하여 수의계약의 투명성과 효율성을 더욱 확대하도록 하고 있다.

한편, 전자견적서를 적정하게 제출하였다 하더라도 거래 불량업체에 대하여는 수의계약 대상에서 배제토록 함으로써 시공·납품의 품질도 확보토록 하고 있다. 또한 1천만원 이상의 수의계약은 전자견적서를 통한 대상자 선정 등을 제외하고는 수의계약내역을 인터넷에 낱낱이 공개토록 함으로써 수의계약에 대한 투명성 시비가 더 이상 제기되지 않도록 하고 있다.

(6) 지방자치단체장, 지방의원 직계존·비속 등에 대한 수의계약금지

현행 지방자치법 제88조의 규정에 의하면 자치단체의 장이나 지방의원은 자신이 근무하는 자치단체와 영리목적의 계약체결을 금지하도록 하고 있다.

그러나, 대부분 친·인척 등을 통한 명의변경으로 실질적인 거래가 이루어지고 있어 당초에 입법취지가 실효성을 거두지 못한 것이 사실이다. 이러한 문제를 보완하기 위하여 지방계약법 제정을 통하여 단체장, 지방의원의 배우자, 배우자와 본인의 직계존·비속, 계열회사 등 특수 관계인에 대한 수의계약체결을 금지토록 함으로써 계약의 체결, 이행과정에서 부당한 간섭을 통한 지방계약체결이 이루어지지 않도록 하는 한편, 이를 위반한 자에 대하여는 1년 이상 2년

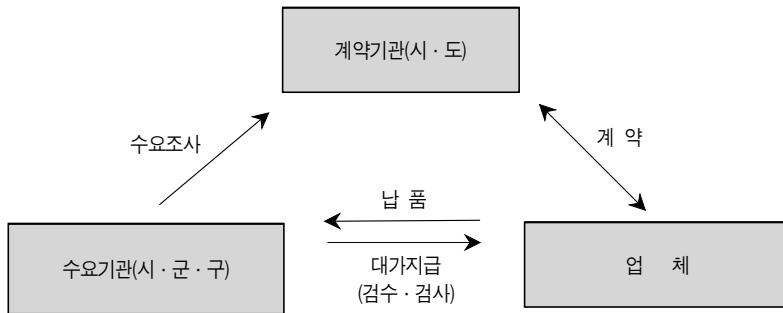
〈표 2-15〉 지방자치단체장·지방의원 관련 수의계약 금지대상

구 분	적 용
① 자치단체장 또는 지방의원 본인	본인이 근무하는 자치단체와 수의계약·경쟁입찰을 불문하고 영리목적 계약체결 금지
② ①의 배우자	배우자가 근무하는 자치단체와 영리목적 수의계약 금지
③ 본인 또는 배우자의 직계존·비속	직계존·비속은 본인이 근무하는 자치단체와 영리목적 수의계약 금지
④ 본인과 공정거래법에 의한 계열 회사	본인이 근무하는 자치단체와 영리목적 수의계약 금지
⑤ 소유명의와 관계 없이 공직자 윤리법에 의한 등록대상으로서 사실상 본인 소유 재산이 자본금이 100분의 50 이상인 사업자	"
①~⑤의 자본금 합산금액이 100분의 50 이상인 사업자	"

미만의 입찰참가자격 제한조치를 취하도록 함으로써 법 제정의 실효성을 확보하도록 하였다.

(7) 시·도에 제3자를 위한 단가계약 기능부여

앞으로는 지방자치단체에서 매년 반복적으로 물품을 구매하는 경우에는 관할 시·도에서 시도 및 시·군·구 물품에 대한 수요조사를 한 후 연간 단가입찰을 실시하고 시·군·구에서 물품을 구매할 수 있게 된다. 이렇게 함으로써 시·군·구가 개별적인 입찰 없이 신속하게 물품을 구매할 수 있을 뿐만 아니라 경쟁입찰을 통한 다량의 연간단가계약을 체결함으로써 예산절감, 품질의 고급화, 다양한 품종의 구매선택이 가능해질 수 있도록 하였다.



(8) 계약심의위원회 구성·의무화

앞으로는 지방자치단체별로 경쟁입찰 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 계약심의위원회의 구성과 운영이 의무화된다. 계약심의위원회는 관련분야 전문가들로 구성되며 입찰참가자격 제한, 계약체결의 방법, 낙찰자의 결정법, 부정당업자의 입찰참가자격 제한 등에 관한 사항을 심의하게 되며, 추정가격 70억원 이상 공사(시·군·구는 50억원 이상) 20억원 이상 물품·용역(시·군·구는 10억원 이상)에 대해서는 의무적으로 심의를 해야 한다. 특히 부정당업자의 제재, 학술연구용역의 특정업체에 대한 수의계약 등은 금액에 관계없이 계약심의

위원회의 심의를 거치도록 함으로써 지방계약의 전문성이 보완되고 투명성이 확대토록 하였다.

(9) 건설공사의 주계약자 관리방식의 공동도급제도 도입

건설공사는 일반건설업과 전문건설업으로 크게 구분되어 있으며 그동안 대부분의 건설공사에서 건설업종의 경우 일반건설업과 전문건설업이 원도급과 하도급의 관계를 가지고 시공에 참여토록 하여 다단계 하도급의 모양새가 되게 하고, 이로 인해 하도급을 받은 업체의 실제공사비 감소로 인해 부실시공의 요인이 되어 왔다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 공동도급 운용요령을 제정하면서 지방계약법 시행령 제88조에 근거하여 주계약자 관리방식에 의한 공동도급제도를 도입하였다.

주계약자 관리방식에 의한 공동도급은 원·하도급의 수직적 지배구조로 다단계 하도급, 부실 등을 예방하기 위해 철강재 등 전문건설업과 일반건설업이 겸업할 수 있는 업종에 한하여 일반건설업자와 전문건설업자가 공동으로 입찰에 참여할 수 있도록 하고 있다.

(10) 행정자치부에 계약분쟁조정위원회 기능 확대

그동안 행정자치부에 설치된 계약분쟁조정위원회의 분쟁조정 기능은 시·도의 국제입찰대상(공사 250억원 이상, 물품용역은 3.3억원 이상)에만 한정되었었다. 이렇게 운영하다 보니 사실상 분쟁이 많은 시·군·구의 경쟁입찰에 대한 분쟁조정기능이 없어 연간 계약관련 민사소송의 건수가 100건 이상 발생하였다. 이러한 관행적인 다단계 하도급의 폐단을 방지하고 시공품질을 높이기 위하여 행정자치부 계약분쟁조정위원회 기능을 기존의 국제입찰대상에서 국내 입찰대상까지 확대하였다.

〈표 2-16〉 종전과 달라지는 내용

종 전(국제입찰)	현 행(국내입찰 포함)
<ul style="list-style-type: none"> ■ 명칭 : 지방자치단체 국제계약분쟁조정위원회 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 명칭 : 지방자치단체 계약분쟁조정위원회
<ul style="list-style-type: none"> ■ 분쟁조정대상 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도(울산 제외) 발주 계약 중 공사 252억원 이상, 물품·용역은 3,3억원 이상 - 시·군·구는 조정 대상이 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분쟁조정대상 <ul style="list-style-type: none"> - 일반공사 : 70억원 이상 - 전문공사 : 7억원 이상 - 물품·용역 : 3,3억원 이상 ※시·군·구 포함
<ul style="list-style-type: none"> ■ 위원수 : 15인 이내(14명 위축) - 위원장 : 행정자치부 차관 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위원수 : 15인 이내 - 위원장 : 지방재정세제본부장
<ul style="list-style-type: none"> ■ 소위원회 운영 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소위원회 운영 가능

(11) 계약사무의 전문기관 위탁 처리

금년부터는 지방자치단체 계약사무의 전문성을 향상하기 위하여 정부투자기관, 지방공사·공단, 공익목적에 위하여 설립된 비영리법인 등에게 자치단체가 계약사무의 전부 또는 일부를 위탁할 수 있게 된다.

이 제도의 도입은 전문성이 부족한 지방자치단체의 계약사무에 대한 전문성을 보완해주고 업무의 아웃소싱을 통한 사무처리의 고도화를 실현시켜 고품질의 공공서비스를 확대하기 위해서이다.

〈표 2-17〉 전문기관의 범위

- ◆ 계약사무를 전부 또는 일부 위탁할 수 있는 기관(원가검토는 제외)
 - 정부투자기관, 지방공사·공단, 공익 목적을 위하여 설립된 비영리 법인으로서 감사원의 회계검사를 수감하는 기관 또는 법인
- ◆ 원가 검토만 위탁 가능한 기관(행정자치부장관이 정한 요건을 갖춘 기관만 해당)
 - 국가·자치단체 및 그 투자기관이 자산의 100분의 50 이상을 출자 또는 출연한 연구기관
 - 고등교육법 제2조에 의한 학교의 연구소
 - 공인회계사법 제23조의 규정에 의하여 설립된 회계법인
 - 『민법』 등 기타 다른 법령의 규정에 의하여 주무관청의 허가 등을 받아 설립된 법인
 - ※ 원가검토를 하고자 하는 계약목적물에 대한 원가계산서를 작성하지 아니한 기관

(12) 자치단체가 민간 계약사무를 대행

앞에서는 자치단체가 민간전문기관에 계약사무를 위탁할 수 있도록 하고 있지만 반대로 자치단체가 민간계약사무를 대신해 줄 수 있도록 하고 있다.

예를 들면 재래시장사업을 민간자본보조로 교부하더라도 교부를 받은 민간단체 등이 계약사무를 자치단체에 위탁하는 경우 자치단체가 이를 대행할 수 있다. 대행의 범주는 입찰·계약·감독·검사·하자보수 등 일련의 과정 모두가 가능토록 하고 있다.

제3절 지방정부에서의 조직과 개인의 전문성

1. 전문성의 개념

전문성이란 특정분야의 전문적 지식과 기술, 전문적 권위, 윤리규범, 전문가로서의 의식과 행태를 지니고 있는 것을 의미한다(노승용, 2010). 다시 말해, 전문성은 특정분야의 직무를 수행하기 위한 지식, 기술, 의식, 행태로서 일반인과 구분되는 능력이나 역량을 의미한다. 전문가란 전문성을 가지고 있는 사람으로서 일반인과는 구분된다.

행정학의 인사관리에서는 행정가를 일반행정가(*generalist administrator*)와 전문행정가(*specialist administrator*)로 구분한다. 어느 쪽이든 행정가로서의 전문성을 가지고 있겠지만, 특히 어떤 직무나 영역의 전문성을 가지고 있는 행정가를 전문행정가라고 할 수 있을 것이다. 반면, 일반적인 행정의 지식이나 기술, 의식, 행태를 가지고 있는 행정가는 일반행정가라고 할 수 있을 것이다. 여기서 일반적인 행정의 지식과 기술, 의식과 행태란 것이 과연 어느 정도인가 하는 것이 중요하다. 이는 행정관리의 공통역량이라고 할 수도 있다. 즉 행정가라고 하면, 기본적으로 법규에 대한 지식과 법규를 구체적인 사업이나 정책에 집행하

는 관리기술이 필요하고, 관련되어 있는 개인이나 조직과 협력하여 처리할 수 있는 인간관계 역량이 필요하다. 또한 예산을 처리할 수 있어야 하고, 정보를 취합하고 조정하여 공익(public interest)을 최적화시켜야 할 것이다.

반면, 전문행정가란 일반적인 행정을 벗어나는 전문적인 직무에 대한 사무를 처리하는 행정가이다. 일반적인 행정을 벗어난다는 것은 교통행정, 환경행정, 주택행정, 복지행정, 도시계획행정 등 특정분야의 행정을 수행하는데 필요한 전문성을 갖춘 행정을 의미한다. 따라서 행정가로서의 전공을 가지고 있다는 의미일 것이다. 전문성의 내용에 따른 분류라고 할 수 있다.

정책분야별로도 전문성을 말할 수 있지만, 지방행정이나 도시행정도 중앙정부의 행정에 비하면 전문적인 영역이 될 수 있다. 즉 국가행정만을 하는 행정가와 지방행정 혹은 도시행정을 하는 행정가는 이 자체가 전문적인 영역이 될 수 있다. 전문성의 적용 규모 혹은 지역적 대상에 따른 전문성의 분류라고 할 수 있다.

또 전문성은 좁은 의미와 넓은 의미의 전문성으로 구분하기도 한다(전계서, 22). 좁은 의미의 전문성이 자신의 직무를 수행하는데 필요한 지식과 기술을 의미한다고 하면, 넓은 의미에서의 전문성은 원활한 직무수행에 관련된 능력으로서 문제해결능력, 의사소통능력, 조정 통합능력, 자원확보능력, 업무추진력, 홍보능력 등을 들 수 있다. 전자가 내용적인 전문성이라고 하면, 후자는 과정적인 전문성이라고 할 수 있다. 후자는 일반적으로 행정가의 관리역량으로서 다룰 수 있는 것이다.

물론 행정가라고 하여도, 실무자와 관리자, 최고관리자의 역량이 다를 수 있고, 관리자로서의 전문성, 최고관리자로서의 전문성을 구분하여 이것도 전문성이라고 할 수 있다.

이 연구에서의 관심의 대상이 되고 있는 전문성은 계약사무 혹은 계약직무와 관련된 전문성이다. 계약사무는 행정관리의 한 요소로서 계약에 관련된 관리의 총칭이다. 계약은 정부와 민간, 혹은 정부와 정부 간에도 이루어진다. 계약에는

계약서를 작성하는 과정도 있고 계약을 위한 입찰과정도 있다. 계약서 작성 시에는 계약문구하나하나에 대한 의미를 파악하고 작성하여야 하며, 입찰을 위해서는 입찰절차를 이해하고, 공고문의 작성이나 입찰과정에 대한 공정성, 투명성을 높이기 위한 관리지식이 필요하다. 계약사무를 통하여 계약한 대로 진행되는가에 대한 여부를 확인한 후에 지급하는 책무도 있다. 또 계약은 사업이나 정책을 수행하기 위한 것이므로, 계약을 통하여 사업과 정책의 목표를 달성하도록 기여하고 있는가에 대한 진단도 필요하다.

이처럼 계약사무에는 계약내용, 계약절차, 계약업체관리, 사업발주처관리 등에 대한 전문지식과 정보관리력이 있어야 하고, 무엇보다도 공정하고 투명성 있게 계약업무를 처리하는 공직자로서의 품성도 필요하다. 돈이 관련되기에 도덕성도 요구된다.

전문성은 해당직무를 개선하거나 개혁하려고 할 때, 특히 요구되는 역량이라고 할 수 있다. 즉 직무의 문제구조와 제도구조, 현실실무를 정확하게 파악하여 문제상황들을 이해하고 있어야 직무의 개선이나 개혁에서 실효성있는 대안을 제시할 수 있는 것이다.

2. 공공조직에서의 전문성 향상

공공행정 수행에 필요한 전문성을 향상하기 위하여 일정한 자격과 시험에 의하여 공무원을 채용한다. 그리고 구체적인 정책과 사업, 행정과 관리의 전문성을 키워나간다. 물론 공무원은 행정직과 기술직의 구분이 있어 채용할 때부터 전문영역이 다른 것을 반영하고 있다.

또 경력개발제도, 인사교류제도, 개방형 충원제도 등 인사관리제도를 통하여 공공조직의 전문성을 확보하려고 노력하고 있다. 성과관리를 통하여 채용된 공무원들에 대한 노력과 역량을 높이려고 한다. 교육훈련도 직무에 대한 전문성을 향상시키기 위한 노력들의 일환이다.

개인차원의 전문성향상을 위해서는 교육훈련, 현장실습, 해외비교분석 등을 할 수 있을 것이다. 물론 개인이 공공조직에 들어오기 전에 미리 특정한 직무와 관련된 전문성을 가지고 있다고 하면, 가장 좋은 방법일 것이다. 그렇지만, 채용된 공무원들이 시험과목을 공부하면서 법학, 행정학, 회계학, 사회과학, 공학 등에 대한 일반적인 전문지식을 가지고 있다고 하더라도, 공공조직의 현장에서 새롭게 직무수행을 하려면 교육·훈련을 받아야 한다. 또한 일정한 공직생활을 통하여 취득되는 지식, 태도, 기술도 있다.

조직차원에서의 전문성향상을 위한 방법에는 조직에 전문가를 두는 방법, 조직의 규모를 확대하는 방법, 조직의 임무로서 법제화해두는 방법, 조정조직을 상위에 두는 방법 등이 있다.

첫째, 조직에 전문가를 두는 방법은 가장 쉬운 방법이다. 특정 직무에 관련된 유능한 전문가, 즉 자격증을 가진 공무원을 두는 방법이다. 이를 위해서 최근 계약직 공무원을 채용하기도 한다. 특정분야의 박사학위, CPA 자격증, 그리고 변호사자격증을 가진 사람을 채용하기도 한다. 이렇게 조직차원에서 전문가를 채용하면, 특정 직무를 수행하는 전문성을 높일 수 있다.

또 기존 공무원들을 교육·훈련시키거나, 다른 유사한 직무에서 실무경험을 통하여 해당 직무의 수행을 위한 전문성을 높일 수 있는 방법도 있다. 공무원의 교육훈련을 위하여 인재개발원이나 공무원교육원 등에 입소시키기로 하고, 역량강화를 위해 외부대학이나 민간교육기관에 위탁하기도 한다.

둘째, 조직의 규모를 확대하는 방법이다. 조직의 규모가 확대되면, 구성원들의 직무분담을 통하여 일정한 수의 공무원은 특정분야의 전문적인 직무를 수행할 수 있는 여력을 가지게 된다. 따라서 유사한 직무들을 한 조직으로 모으고, 조직의 구성원들 간에 세분화된 직무에 대한 역할분담을 통하여 특정 개인의 직무 전문성의 정도가 높아지게 된다는 점이다. 즉 조직구성원의 수가 많아지면, 상대적으로 개개인들의 직무의 세분화과정을 통하여 심도깊은 직무습득이 가능하게 되고 이것은 곧 전문성을 높이는 방법이 된다.

즉 팀이 처리할 수 있는 전문성보다는 과가 처리할 수 있는 전문성의 정도가 높아지고, 과보다는 국에서 보다 세세한 직무에 대한 전문성을 높일 수 있는 가능성이 높다. 비교우위의 개념을 가지고 팀 구성원들간에 보다 잘 할 수 있는 업무를 처리하도록 함으로써 조직전체로서의 전문성이 높아지는 것이다.

셋째, 조직의 사명(mission)으로서 특정한 직무의 처리를 법제도화해두는 방법이다. 즉 특정 조직의 사명이 아주 전문적인 직무를 처리하도록 해 두는 것이다. 예를 들면, 특별사법경찰업무는 일반적으로 환경, 위생, 식품, 교통 등의 직무를 담당하는 공무원에게 사법경찰의 직무를 부가하여 수행하도록 하는 것인데, 일반적으로 공무원은 자신의 원 직무(original job)를 처리해야 하므로, 부가적 직무(additional job)에 대한 전문성을 갖추기가 어렵다. 그래서 통상적인 경우에는 사법경찰에 대한 전문성을 키우지 못하고, 방치하기가 쉽다. 그래서 법제도로서 특별사법경찰만을 전담하는 직무를 미션으로 하는 조직을 만들어 주면, 직무의 전문성과 효과성 향상을 위하여 과장이나 팀장은 전념하게 되고, 전문성에 기반한 성과향상을 위하여 노력하게 된다. 그리고 이 직무의 보다 효과적인 수행을 위한 법제도적 기반, 예산적 기반을 구축하도록 노력하게 된다. 이런 과정을 통하여 점차로 사법경찰직무의 전문적 수행이 가능하게 된다.

넷째로 조정조직을 두는 방법이다. 즉 조직들은 각각 자신의 사명을 최우선하여 임무를 수행하게 된다. 그러다 보면, 각 조직은 자신의 사명에만 한정하여 가장 효과적이고 효율적인 직무처리방식을 택하게 되고, 이러한 방식이 가능하도록 가치선호를 가지게 된다. 또 조직의 목적달성을 위한 이해관계를 가지고 개개인의 공무원은 움직이게 된다. 이에 따라 조직의 총괄적 책임자(CEO)는 분절되어 있는 조직 사명들에 대한 적절한 그룹화를 통하여 종합적인 일관성과 합리성을 높이도록 조정 조직(coordination organization) 혹은 조정 직위(coordination position)를 두게 된다. 국장이나 과장은 조정직위의 예이고, 기술심사담당관, 계약심사과 등은 조정조직의 예이다.

다섯째로 일정하게 연관된 직무에 대한 연속적인 실무경험을 통하여 전문성

을 확보하는 방법이다. 즉 서울시와 같은 대규모의 조직은 정책이나 사업에 대하여 대단히 분업화된 조직 미션을 가지고 있기 때문에 일련의 연관된 직무들의 직무경력(job career)을 통하여 직무에 대한 전문성을 향상하는 것이다. 예를 들어 계약과 관련된 사업소의 직무를 수행하다가 자치구에서 계약업무를 담당해보고, 기술심사과에서 계약관련 업무를 수행하다가, 도시기반시설본부에서 계약 사무를 담당하였다고 하면, 서울시 본청의 재무국에서 계약팀의 직무를 수행한 경험과 계약사무에 관련된 제도, 법규 등에 대한 총체적인 이해를 바탕으로 서울시의 전반적인 계약사무에 대한 전문가(specialist)가 될 수 있을 것이다.

여기서 조직의 전문성을 떨어뜨리는 요소도 있다. 빈번한 인사이동이 그것으로 조직의 전문성을 떨어뜨린다. 즉 조직에서 2년 정도의 직무경험을 통하여 그 직무에 대한 상당한 전문성을 확보하게 되었을 때, 전보인사가 이루어지면 전문성을 특정 조직차원에서는 잃어버리게 된다. 물론 조직전체차원에서는 전문성이 개인에게 체화(embodiment)되어서 보유하는 것이지만, 특정 조직의 입장에서는 전문성의 감쇄가 일어나는 것이다. 전보인사는 특정 직위를 통하여 이해관계자들과의 부패문제를 방지하기 위한 인사관리상의 목적이 있다고 하지만, 전문성향상이라고 하는 인사관리의 목적에는 부정적인 영향을 미친다.

조직의 전문성을 떨어뜨리는 경우로서 전혀 관련성이 없는 직무들을 담당하는 곳으로 인사이동이 이루어진다고 하면 개개인의 공무원들은 행정관리에 대한 전문성을 높일 수 없을 것이다.

또 개인의 특성이나 잠재력, 개인의 선호를 무시한 채 특정 직무에 배치되어 있다고 하면, 직무수행의 동기부여나 창의력 발현이 어려워서 개인의 직무 전문성을 높이기 어렵고, 조직전체로서도 전문성이 떨어지게 될 것이다.

3. 계약직무의 전문성

계약직무는 계약사무에 관련된 업무이다. 계약사무는 계약내용을 정하고 집

행하는 사무가 주된 것이라고 생각할 수 있으나 사실은 입찰업무도 계약업무의 일종으로 간주된다. 또 계약심의사무도 계약업무의 일종으로 간주된다. 계약직무의 구성에는 이처럼 네 가지의 사무가 복합되어 있다고 할 수 있다.

〈표 2-18〉 계약직무의 구성요소

	구성요소	비고(세부내용)
계약직무	계약서 관리	계약문구 작성, 계약문구 해석, 계약문구 집행
	입찰관리	계약발주자 관리, 계약업체 관리
	계약심의 관리	원가심의, 공사 및 용역방법 심의
	자금관리	자금집행(착수, 중간, 최종결제)

계약직무는 일반직 공무원이 수행하는 직무이다. 모든 일반행정직 공무원이 수행하는 것은 아니지만, 일반직 공무원이라고 하면 계약사무를 처리할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 그렇지만, 1~2년 정도의 짧은 담당기간으로는 계약직무를 실수 없이 효과적으로 처리하기 어렵다. 계약직무는 계약서의 서류문구작성에서부터 입찰공고문의 작성, 그리고 공사나 용역, 물품의 적정가격을 산정하는 것, 계약당사자와 협상을 통하여 계약내용이나 계약금액에 대한 시담이나 협의를 하는 과정 등에 대한 구체적인 요소들을 가지고 있다.

또 계약직무를 효과적으로 수행하기 위해서는 계약법이나 계약업무 매뉴얼을 소상하게 알고 있어야 하고, 실무적인 경험이 쌓이면서 실무관리기술이 형성되는 것이다.

특히 계약직무는 돈을 다루는 직무이다. 돈은 잘못 다루거나 개인적인 목적으로 사용하면 이는 공적 조직에 손해를 끼치게 된다. 또 계약직무를 신의성실의 원칙에 따라서 시민의 세금을 사용한다는 공복 의식(responsibility of civil servant)을 가지고 있지 못하다고 하면, 이는 공무원의 윤리(moral of civil servant)에도 어긋나는 것이다.

계약은 물품이나 용역, 공사에 관한 사전적 합의를 의미하므로, 실제로 물품이나 용역, 공사의 가격을 알아야 한다. 즉 가격에 대한 정보를 가지고 있어야

하고, 업체에 대한 정보도 가지고 있어야 한다. 이러한 정보는 전문적인 역량을 갖고 있는 조직의 지원을 받을 필요가 있다. 공무원은 공적 패러다임 속에 있기 때문에 시장(market)의 상황에 둔감하기 쉽고, 민간영역(private domain)의 구체적인 사정을 하나하나 알기도 쉽지 않다. 이런 직무는 외부의 전문적인 기관에 외주(outsourcing)를 주는 것도 하나의 방법이다.

그런데 이것을 내재화시키려 하면, 민간의 이런 정보를 수집하거나 민간의 도움을 받아야 한다. 그리고 공직내에서 이런 역량을 구비하려는 노력과 외부에 민간위탁을 하는 경우의 비용을 비교하여 선택하여야 할 것이다.

사업이나 용역의 담당자가 그 사업분야나 용역분야의 구체적인 시장(market) 정보나 업계정보를 잘 알 수 있도록 담당자의 전문성을 높여놓고, 이들과의 긴밀한 연계성과 신뢰를 쌓는다고 하면, 아주 합리적으로 계약업무를 처리할 수 있을 것이다. 그렇지만, 사업이나 용역의 담당자가 민간업체의 제시 가격이나 공사처리과정, 용역처리 과정에 대한 정보나 관리력이 떨어진다고 하면, 민간업체가 제시하는 가격이나 방식을 수용할 수밖에 없게 되고, 민간업체가 제시하는 요구사항에 포획되거나 끌려다니게 된다. 과연 공직에 있는 담당자들이 이처럼 변화하고, 혁신하는 민간업체흐름을 선도적으로 파악할 수 있는가의 문제가 있다. 이것이 어렵다고 하면, 신뢰할 수 있는 전문적인 조직에게 위탁하는 것이 나올 수 있다.

공개경쟁의 개념이 나오는 것은 바로 민간업체의 사업이나 용역에 대한 구체적인 프로세스를 이해하지 못하더라도, 결과적으로 최저가 혹은 적정수준의 가격을 제시하는 업체를 선택하기 위한 기법이다. 즉 계약사무를 담당하는 실무자는 계약내용이나 계약문구에 대한 지식만으로는 부족하고, 입찰업무를 추가적으로 처리할 수 있어야 한다.

계약직무는 그 자체로서 완결적이지 못하다. 즉 계약사무는 발주부서에서 특정 사업이나 정책을 집행하는 과정에서 발생하는 사무이다. 따라서 특정 사업의 목적이나 성과, 고객이나 시민의 만족도까지도 볼 수 있어야 한다. 그리고 합

리적인 사업진행을 벗어난다고 지적되게 되면, 계약과정을 중지시킬 수 있어야 한다. 따라서 이러한 계약사무를 효과적으로 수행하기 위해서는 사업을 모니터링하여야 하고, 기획된 대로 성과를 내고 있는지를 보면서, 목표한 성과가 나지 않았을 때는 자금지급을 중지할 수도 있는 것이다. 이러한 사업의 진행과정을 면밀하게 파악할 수 있는 관련자들과의 긴밀한 상호작용, 협력이 필요하다.

서울시에는 계약팀이 있지만, 담당직원의 수도 적고, 계약심이나 입찰관리를 위한 전문성이 확보되어 있지 못하며 턴키, 대안입찰 등을 처리할 수 있는 역량도 구비되어 있지 못하다. 또 500억원 이상의 PQ를 처리할 수 있는 전문성도 확보되어 있지 않다. 지방분권의 차원에서 계약사무에 대한 전면적 자율화가 2010년부터 시행되었지만, 계약사무에 대한 전문성이 확보되지 못하였기 때문에 이에 대한 전문성을 확보하여야 한다는 문제제기가 있다.

계약직무는 전문성의 확보가 공공조직내부에서는 가장 중요한 가치이지만, 시민이나 사회, 민간업체의 입장에서 보면, 투명성의 확보가 무엇보다도 중요하다. 즉 계약과정 등 모든 과정은 공정하고 투명하게 진행되어야 하는 것이다. 이런 점에서 계약사무의 담당 공무원에게 요구되는 역량은 계약업무에 대한 전문성과 투명성이라고 할 것이다.

4. 계약업무의 전문성 내용분석 : 대형공사를 중심으로

1) 대형공사 및 특정공사의 개념⁶⁾

“대형공사”라 함은 총공사비 추정가격이 300억원 이상인 신규복합공종공사를 의미하며 “특정공사”는 총공사비 추정가격이 100억원 미만인 신규복합공종공사⁷⁾ 중 각 중앙관서의 장이 대안입찰 또는 일괄입찰로 집행함이 유리하다고

6) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제79조

7) 복합공종공사란 토목, 건축, 전기 등 여러 공종의 공사가 함께 포함된 공사를 의미함.

인정하는 공사를 의미한다.

“대형공사계약”이라 함은 통상 대형공사 및 특정공사에 대해 중앙건설기술 심의위원회(또는 지방건설심의위원회)의 심의를 거쳐 일괄 또는 대안입찰로 결정된 공사의 계약을 말한다.

국내의 대형공사 입찰제도는 적격심사제도, 최저가낙찰제도, 대안·일괄 입찰(Turn-key)제도 등으로 크게 구분되고 있다. 발주기관에서 입찰방법과 계약방법을 어떻게 활용할 것인가 하는 문제는 공사특성과 결부시켜 논의되어야 하지만, 현재 대형공사 입찰제도는 주로 공사규모를 기준으로 정해지고 있다.

2) 대형공사의 종류

설계·시공일괄입찰제도는 흔히 턴키(Turn Key)공사로 불리는데, 엄밀한 의미에서는 차이가 있으나 우리나라에서는 관행적으로 설계·시공일괄입찰제도를 대안·일괄입찰공사로 표현하고 있다. 대안·일괄입찰제도는 하나의 건설업체가 설계·시공을 모두 수행하는 경우와 설계업체와 시공업체의 공동도급 등을 통하여 설계·시공을 모두 수행하는 경우에 관계없이 설계와 시공계약을 단일계약 주체와 일괄적으로 수행하는 계약방식을 의미한다(이양규 외, 2005).

(1) 일괄입찰(Turn Key라고도 함)

일괄(턴키)계약공사는 시공업체가 건설공사에 대한 채용조달, 토지구매, 설계 및 시공, 운전 등의 모든 서비스를 발주자를 위하여 제공하는 방식으로 미국에서 개발되어 세계 여러 나라에서 활용되고 있는 계약방식이며, 발주자가 하나의 도급자와 설계 및 시공을 수행하는 계약을 체결하는 형태로 수행된다.

즉, 일괄입찰이라 함은 지방자치단체가 제시하는 공사 일괄입찰 기본계획 및

입찰안내서에 따라 입찰 시에 그 공사의 설계서, 기타 시공에 필요한 도면 및 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공일괄입찰을 의미한다.

또 발주기관에서는 예정가격, 설계서 등을 작성하지 않으며 전적으로 입찰자 자신의 책임하에 작성·제출하는 입찰방식이다.

일괄입찰공사 유형에는 설계·시공일괄입찰공사(T.K.I)와 실시설계·시공입찰공사(T.K.II)의 두 가지가 있었으나, T.K.II는 1999년 9월 9일 국가계약법령 개정 시에 폐지되었다.

일괄입찰은 국가계약법상 「설계·시공일괄입찰」 또는 「일괄입찰」을 의미하며 국제적으로 일괄입찰을 의미하는 단어는 Turn Key가 아니라 Design Build로 관행적으로 일괄입찰을 턴키로 불려왔다.

(2) 설계시공병행방식(Fast-Track)

이 방식은 일괄입찰 중 낙찰자 결정에 있어서 공사의 시급성, 기타 특수한 사정으로 인하여 필요하다고 인정될 경우 실시하는 방법으로 우선시공이 가능한 공종에 대한 실시설계도서를 우선 제출토록 하여 본 실시설계도서 작성 중 우선시공분에 대한 착공을 병행하게 함으로써 공기단축을 주목적으로 도입한 제도를 말한다.

(3) 대안입찰

대안입찰은 발주기관이 제시하는 원안의 실시설계에 대한 공종 중에서 기본 방침의 변경 없이 원안과 동등 이상의 기능과 효과를 가진 신공법·신기술·공기단축 등이 반영된 설계로서 원안의 가격보다 낮고 정부가 작성한 설계서상의 공사기간을 초과하지 않는 공법으로 시공할 수 있는 설계를 가지고 입찰하는 것을 말하며 민간의 기술력을 활용한다는 측면에서 일괄입찰 방식과 유사하다.

원안입찰과 함께 입찰자의 의사에 따라 대안제출이 허용된 방식으로서 일괄입찰(설계서 제출)과 일반입찰(예정가격 작성)의 중간개념이라고 볼 수 있다. 종전에는 기본설계 대안과 실시설계 대안이 있었으나 기본설계 대안은 설계·

시공 일괄입찰과 차이가 없어 2006년 국가계약법 개정 시에 폐지되었다.

(4) 대안·일괄입찰제도의 장·단점 비교

〈표 2-19〉 대안·일괄입찰제도의 장·단점

구분	발주자	건설업자
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○일괄책임 회피 ○최적대안 선정 ○관리업무 최소화 ○공기절감 	<ul style="list-style-type: none"> ○사업수행 효율성 제고 ○신기술 등 업체보유 기술활용 ○위험관리기회 증진 ○전문화 촉진
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○사업내용 불확실 ○품질확보 한계 ○사업관리 한계 ○발주절차 복잡성 	<ul style="list-style-type: none"> ○사업내용 불확실 ○입찰부담 가중 ○중소기업 참여기회 제한

대안·일괄입찰제도는 전반적인 공사 효율성 제고의 측면과 기술활용, 공기 절감, 전문화 촉진에 있어서 장점을 가지고 있지만, 최근 턴키 입찰에 참가하는 건설업체는 턴키공사 사업자가 기술력보다는 기술 이외의 요인에 의해서 선정 되는 사례가 있고, 입찰참가 비용이 높아서 참가에 제한을 받는 것을 문제점으로 지적하고 있다(이양규 외, 2005).

3) 공사별 업무처리 절차도

(1) 일괄입찰 업무처리 절차도

절차	내용	비고
기본계획 수립	○발주기관	
집행계획서 제출 및 심의	○발주기관 → 국토해양부(중앙건설 심의위원회)	국방부(특별건설기술심의위)
대상공사 공고	○국토해양부(나라장터)	
입찰안내서 작성	○발주기관	
공사발주	○발주기관 → 조달청	
입찰공고	○조달청	
PQ심사	○조달청	○'07.11.21공고분부터 심사
현장설명	○발주기관	

절차	내용	비고
입찰참가 신청	○조달청	
기본설계 입찰	○조달청	○설계서 : 발주기관 ○입찰서 : 조달청
설계심의	○발주기관(설계심의위원회)	
실시설계적격자 선정	○조달청	○설계 및 가격점수에 의한 평가
실시설계서 제출	○업체 → 발주기관	○우선시공분이 있는 경우 - 우선시공실시설계서 심의
실시설계서 심의, 지적사항 보완	○발주기관, 업체	
실시설계서 확정 통보	○발주기관 → 조달청	
낙찰자 선정	○조달청	○우선시공분이 있는 경우 - 우선시공실시설계서 지적사항 보완 완료 시
계약 체결	○조달청	○우선시공분이 있는 경우 - 실시설계 적격판정 조건부계약
수정계약 체결	○조달청	○우선시공분이 있는 경우 - 우선시공분 포함 확정된 총괄내역서로 대체하는 수정계약

*출처 : 서울특별시 재무국, 2009 계약업무매뉴얼

(2) 대안입찰 업무처리 절차도

절차	내용	비고
기본계획 수립	○발주기관	
집행계획서 제출 및 심의	○발주기관 → 국토해양부(중앙건설심의위원회)	국방부(특별건설기술심의위)
대상공사 공고	○국토해양부(나라장터)	
입찰안내서 작성	○발주기관	
공사발주	○발주기관 → 조달청	
입찰공고	○조달청	
PQ심사	○조달청	○'07.11.21공고분부터 심사
현장설명	○발주기관	
입찰참가신청	○조달청	
입찰	○조달청	○대안설계서 : 발주기관 ○입찰서 : 조달청
설계심의	○발주기관(설계심의위원회)	
낙찰예상자 선정	○조달청	○설계 및 가격점수에 의한 평가
대안설계서 지적사항 보완	○업체 → 발주기관	

절차	내용	비고
대안설계서 보완완료 통보	○발주기관 → 조달청	
낙찰자 선정	○조달청	
계약체결	○조달청	

*출처 : 서울특별시 재무국, 2009 계약업무매뉴얼

4) 대안·일괄입찰제도의 운용상 문제점⁸⁾

(1) 입찰방법 선정의 객관성 결여

발주기관은 매년 초 대형공사 집행계획서를 작성하고 설계심의위원회에 부의하여 입찰방법을 심의하고 있으나, 입찰방법의 선정기준이 명확하지 않기 때문에 기타공사로 수행하여야 할 건설공사도 턴키공사로 추진하여 예산이 낭비되고 있다는 지적이 있다. 지방자치단체의 경우 일반적인 도로공사를 턴키공사로 시행하여 예산을 낭비하고 있는 경우들도 문제점으로 나타난 바가 있다. 이러한 문제가 제기되는 이유는 건설공사의 특성 및 공사비, 공사기간, 품질 그리고 특별한 기술의 축진 등 여러 가지 조건에 따라 입찰방법심의가 합리적으로 결정되기보다는 정부의 방침 등 정책적 결정이나 건설시장 상황에 따라 결정되는 경우가 많으며, 입찰방식심의가 형식적으로 이루어지고 있기 때문인 것으로 판단된다.

(2) 기본설계심의에 대한 신뢰성 결여

턴키입찰방식의 핵심은 실시설계 적격자 선정에서 가장 비중이 높은 입찰참가자가 제안한 기본설계(안)의 심의·평가라 할 수 있다. 건설업체와 면담한 결과에 따르면 일부 건설업체들은 설계심의의 전문성에 문제를 제기하고 있고, 설계심의 과정에 책임감이 없다는 것 등을 지적하고 있다. 이와 같이 턴키공사 설계심의평가절차 운용현황은 지나친 비공개 원칙이 설계심의과정의 투명성을 저해하고 있는 요인으로 분석되었다.

기본설계(안)심의에 대한 신뢰성이 저하되고 설계심의 평가에 대한 책임성

8) 이양규 외, 2005, “토목공사 수주현황 분석을 통한 턴키·대안입찰제도의 문제점 및 개선방안 연구

문제가 발생하고 있는 이유는 일부 설계심의위원의 자질이 낮은 점 등의 문제점에 기인하고 있으나, 근본적인 이유는 설계심의기준 등이 입찰참가자의 기술력 평가보다는 설계심의 절차 중심으로 규정되어 있고, 이러한 문제는 설계평가 시 배점기준을 정확하게 설정하는 것이 어려운 점에도 기인하고 있다.

(3) 대형업체 과점현상 심화

턴키공사 시장은 상위 업체들의 시장점유율이 절반 이상을 차지하는 과점 구조로 형성되어 있어, 이에 대한 문제점이 제기되고 있다. 대형건설업체는 기술력이 높아서 수주하였다고 주장하고 있으나, 탈락한 중견업체에서는 기술력보다는 높은 입찰비용부담능력이나 기타 요인에 의하여 수주했다고 주장하고 있는 실정이다.

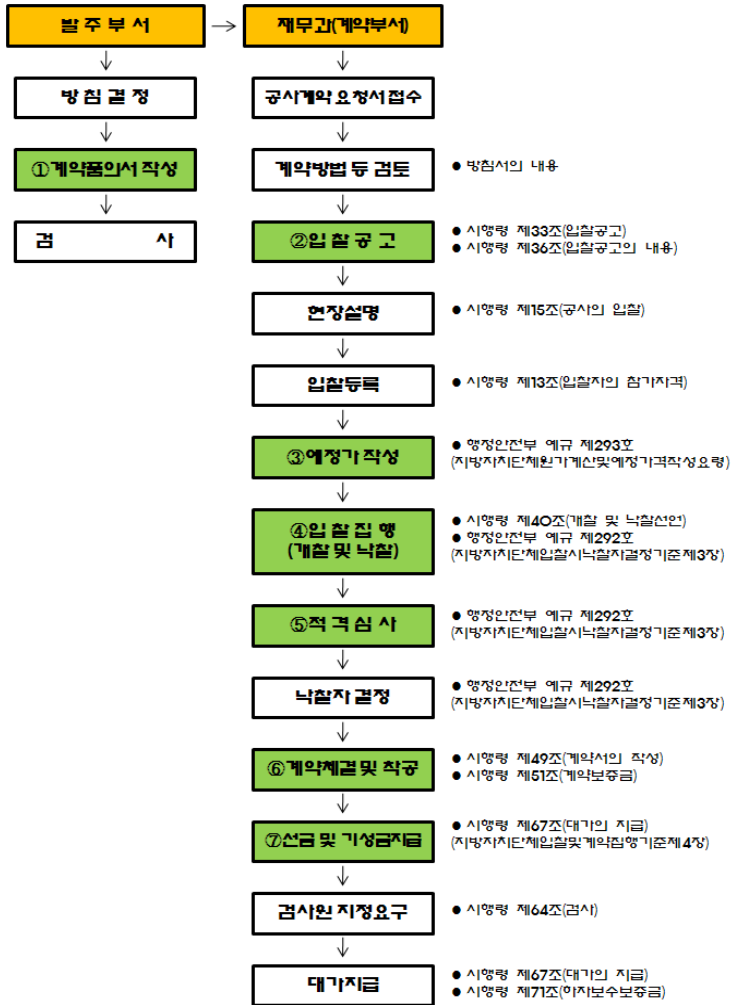
(4) 낙찰률 결정 구조

대안·일괄입찰제도는 일반 공사와 차별화되는 고유한 특성을 가지고 있어 단순히 낙찰률의 수치를 비교하는 것은 무리가 있다. 턴키·대안입찰제도의 낙찰률이 높은 것은 다음과 같은 사유에 기인한다. 즉, 설계도면 없이 발주자의 공사예산금액이 산정되기 때문에 일반공사에 비하여 발주단가 자체가 과소편성 되는 경향이 높다. 그리고 낙찰자 선정의 관건이 되는 것은 설계심의 점수이기 때문에 업체들로서는 더욱 고급설계에 치중할 수밖에 없고, 그 결과 공사예산 금액 대비 낙찰가격은 높아지게 된다. 또한 대안·일괄 입찰제도는 제반 리스크의 관리와 사업관리 비용이 필요하며, 이에 따라 낙찰률 상승 요인이 발생하게 된다.

또한 장기적으로 계속계약제도가 적용되는 턴키공사의 장기 대형 사업에 수반되는 리스크관리 차원에서 낙찰률이 높아진다. 특히 초대형/고난도 공사를 대상으로 실시설계 도면이 완성되기 전에 기본설계 단계에서 입찰하여 공사비를 확정 한 후에는, 설계변경을 통한 계약 금액의 증액이 허용되지 않으므로 계약구조에 수반되는 리스크관리를 위해서는 일종의 예비비(Contingency)성격에

해당하는 금액을 추가하게 된다. 그리고 사업관리방식에서도 발주자의 건설사업관리업무 중 상당 부분을 턴키사업자에게 전가시키는 발주방식이기 때문에 건설사업관리 비용을 감안하여 낙찰률이 높아지게 된다.

5) 공사계약 업무처리 프로세스



*출처 : 서울특별시 재무국, 2010 계약담당자 교육자료

〈그림 2-6〉 업무처리 절차도

위의 공사계약 업무처리 프로세스의 항목별 내용은 다음과 같다.

① 입찰공고

□ 공고시기

- 추정가격 10억원 미만 → 7일 이상
- 추정가격 10억원 이상 50억원 미만 → 15일 이상
- 추정가격 50억원 이상 229억원 미만 → 30일 이상
- 추정가격 229억원 이상(국제입찰대상) → 40일 이상

□ 공고방법 - 지정정보처리장치(G2B 이용)

- 추정가격 300억원 이상 → 조달청 계약의뢰

□ 공고내용

- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 제36조의 명시사항과 기타 입찰에 필요한 사항

② 현장설명

- 100억원 이상 공사에서 실시하나 100억원 미만의 공사도 필요 시 현장설명 실시

③ 입찰등록

- 청렴계약이행서약서 확약
- 입찰보증금은 확약 시 면제

④ 예정가격작성

- 기초금액의 ±3% 범위내에서 15개(+7, -8개)의 복수예비가격을 작성(행정안전부예규 제257호)

⑤ 입찰집행

- 현장입찰자 등록 및 입찰서 작성 투찰
- 개찰을 선언하고 입찰조서의 투찰금액을 컴퓨터로 확인
- 입찰자 중 복수예비가격 15개 중에서 4개를 추첨하고 산술평균하여 예정 가격 결정
- 컴퓨터로 확인한 투찰금액을 기준으로 적격대상자 선정
- 적격심사대상자 투찰금액 등을 공표

□ 적격심사대상자 선정기준

- 추정가격 100억원 이상 300억 미만의 입찰 : 입찰가격/예정가격 = 79.995%
- 추정가격 100억원 미만 50억원 이상 입찰 : 입찰가격/예정가격 = 85.495%
- 추정가격 50억원 미만 10억원 이상의 입찰 : 입찰가격/예정가격 = 86.745%
 - 전기·정보통신, 소방공사는 50억원 미만 3억원 이상
 - 전문설비공사 50억원 미만 5억원 이상
- 추정가격 10억원 미만 입찰 : 입찰가격/예정가격 = 87.745%
 - 전기·정보통신, 소방공사는 3억원 미만
 - 전문설비공사 등 1억원 미만

⑥ 적격심사

- 통보일로부터 7일 이내 적격심사서류(각서, 경영상태 등의 평가확인서, 실적증명, 부정당업자 제재처분 확인서 등) 제출
- 입찰공고에서 정한 입찰자격 업종별 경영상태 및 시공실적을 기준으로 심사(행정안전부 예규 제251호)

⑦ 낙찰자 결정

- 접수일로부터 7일 이내 적격심사(부득이한 경우 3일 이내 기간연장)
- 적격심사결과 수행능력평가와 입찰가격평가의 종합평점이 300억원 미만

100억원 이상은 92점, 100억원 미만은 95점, 300억원 이상은 최저가 낙찰자로 결정

⑧ 계약체결 및 작성

- 낙찰자 통보를 받은 날로부터 10일 이내 계약체결
- 계약서의 작성
 - － 시설공사도급계약서
 - － 공사계약일반조건
 - － 공사계약특수조건
 - － 공동도급협정서(필요 시)
 - － 계약자의 법인등기부등본(개인의 경우 주민등록등본), 인감증명서, 사업자등록증사본, 면허증사본, 사용인감계, 현장대리인의 자격증사본, 재직증명서(연대보증인의 경우 현장대리인의 자격증 사본 및 재직증명서는 제외)
 - － 수입인지(인지세법 제3조 제1항)
 - － 도시철도공채(계약금액의 2%)
 - － 계약보증서
 - － 착공신고

⑨ 선금 및 기성금 지급

- 선금－계약금액에 따라 100분의 30~100분의 70의 범위내 지급(행정안전부 예규 제252호)
 - － 계약금액 3천만원 이상 공사기간 60일 이상의 경우
 - － 신청서류 : 선금지급각서, 선금이행증권, 청구서, 세금계산서, 통장사본 등
- 기성금－기성부분 검사완료 후 지급(매 1월마다 지급가능)
 - ※ 청구일로부터 7일 이내 지급(공휴일 제외)

⑩ 검사

- 준공신고서 접수
- 준공검사
- 준공검사조서 작성 후 계약부서 통보

⑪ 대가지급

- 청구일로부터 7일 이내 지급
 - － 청구시 제출서류 : 세금계산서, 청구서, 통장사본, 국세·지방세완납증명서(G4C⁹)확인), 하자보증서

9) 전자민원 홈페이지(<http://www.egov.go.kr/>)를 의미하며 이는 ‘시민(국민)을 위한 정부’라는 의미다. 행정안전부는 G4C사업으로 인터넷(www.egov.go.kr)상에서 행정기관이 보유한 4,000여 종의 민원사무에 대한 안내, 400여 종의 민원신청, 30여 종의 민원에 대한 열람 서비스를 제공하고 있다. 2003년 10월부터는 토지(임야)대장, 개별공시지가 확인원 등 3종의 민원서류에 대한 인터넷 발급 서비스도 실시하고 있으며, 최근 들어서는 국민들이 가장 많이 발급 받는 주민등록등 초본, 건축물대장(서울시 지역에 한함) 등 5종의 민원서류에 대해 인터넷 발급 서비스를 확대했다.

제3장 해외 주요 대도시의 사례

제1절 계약행정의 유형 분류

제2절 미국 : 뉴욕시

제3절 일본 : 도쿄도

제 3 장

해외 주요 대도시의 사례

제1절 계약행정의 유형 분류

계약사무는 조달행정의 일환으로 운영되는 경향이 있다. 미국의 경우에도 구매시스템을 가지고 있고, 구매행정의 일환으로서 계약, 입찰관련의 사무를 처리하고 있다. 일본의 경우에는 공공조달제도라는 이름으로 관련된 법이 있고, 경쟁입찰을 원칙으로 운영되고 있다.

계약사무를 처리하는 계약행정은 한국의 경우 2005년까지는 국가계약으로서 운영되었다. 즉 중앙정부가 권한과 책임을 가지고 계약행정을 집권적으로 운영한 것이다. 그러나 외국의 경우를 보면, 구매행정은 대체로 각 지방정부에서 권한과 책임을 가지고 운영되고 있으며, 독자적인 감시체제를 가지고 있는 경우도 있다.

한국에서도 지방분권추진의 일환으로 계약사무에 대한 분권이 이루어졌고, 이를 법률적으로 제도화한 것이 2005년의 지방계약에 관한 법률을 들 수 있다. 계약행정을 이렇게 분권화시켜나가는 것은 어떤 의미를 가지고 있는가를 살펴 보기 위해서는 계약행정에 대한 주요 해외 대도시의 유형을 고찰해볼 필요가 있다. 우리와는 어떻게 다르며, 우리가 추진하고 있는 계약분권은 어떤 의미를

가지고 있는가를 비교해 볼 필요가 있다.

이러한 목적에서 이 연구에서는 계약행정에 대한 가설적인 유형화를 시도해 보려고 한다. 이는 어디까지나 우리 한국의 계약행정에 대한 이해를 돕기 위한 것임을 밝혀둔다.

계약행정은 먼저 집권형과 분권형으로 나눌 수 있다. 집권형은 중앙정부가 지방정부의 계약사무까지 국가사무로서 처리하는 것을 의미하고, 분권형은 중앙정부가 중앙정부의 계약사무를, 지방정부가 지방정부의 계약사무를 처리하는 것을 의미한다. 집권형은 앞 장에서 중앙조달에 해당하고, 분권형은 중앙-지방정부 간 분산조달에 해당한다고 할 수 있을 것이다.

또한 계약행정은 집중형과 분산형으로 나눌 수 있다. 즉, 중앙정부부처 중에서도 계약이나 조달에 관한 사무를 하나의 특정 조직에 집중시켜서 통일적으로 처리하게 할 것인가 아니면, 각각의 중앙정부 부처에서 부처별로 필요한 구매와 계약을 각각 하게 하는가이다. 전자를 집중형이라고 하고 후자를 분산형이라고 할 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

한국의 2005년이전의 계약행정은 집권형-집중형이라고 할 수 있다. 미국의 경우는 분권형-집중형에 해당된다고 보여지고, 일본의 경우는 분권형-분산형으로 추정된다.

계약유형 \ 관리유형	관리유형	
	집중형	분산형
집권형	한국	〈서울시〉
분권형	미국	일본

〈그림 3-1〉 계약행정의 유형화

한국의 경우 2005년 이후에 계약행정의 분권화는 집권형-집중형에서 분권형-집중형이라고 하는 미국식으로 개혁을 시도한 것으로 보여진다. 그렇지만, 서울시의 경우 집중형으로 처리하기에는 이미 너무나 분산적으로 운영되고 있어서 서울시차원에서의 계약사무에 대한 전문성이나 책임성을 확보하기가 어려

운 실정이다. 그 점에서 서울시의 계약행정은 현재 일본식의 분권형-분산형에 속하는 것으로 일견 보여진다. 그렇지만, 실제의 서울시의 계약행정의 현상을 보면, 계약사무의 자율화에도 불구하고 여전히 입찰자결정에서 오는 책임감과 위험부담으로 인하여 중앙정부의 조달청에 의뢰하여 처리하는 경향이 여전히 강하다. 이런 점에서 현재 서울시의 계약행정은 집권형-분산형에 해당하는 것으로 보여진다. 이 연구에서 서울시의 계약팀과 계약심사과에 대한 직무분석을 실시하는 것은 바로 이러한 서울시 계약행정의 실상을 정확히 파악하기 위한 것이다.

행정안전부는 서울시에 대하여 집중형으로 지방계약행정이 이루어지길 원하고, 조직개편도 계약의 전문성을 확보할 수 있는 방향으로 개편되기를 바라고 있다. 그 점에서 분권형-집중형으로 계약시스템이 변화하기를 바라고 있다고 보여진다. 여기서는 미국의 뉴욕과 일본의 도쿄에 대한 계약행정의 사례를 분석함으로써 서울시의 계약행정에 대한 개편 방향을 정립하는데 도움을 주고자 한다.

제2절 미국 : 뉴욕시

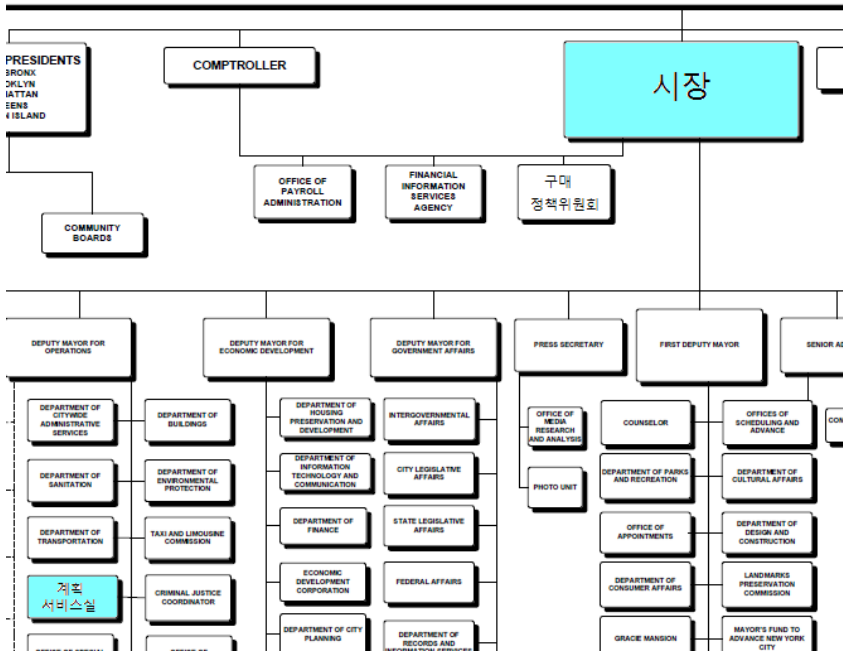
1. 계약조직과 계약과정

1) 조직

뉴욕시의 경우 계약사무를 총괄적으로 수행하는 부서는 행정부시장 아래의 계약서비스실(Office of Contract Services)이다.¹⁰⁾

10) 출처 : <http://www.nyc.gov/html/mocs/html/home/home.shtml>

뉴욕시 공무원 조직도



(그림 3-2) 뉴욕시 계약서비스실의 조직 위상

(1) 계약서비스실의 조직목표

뉴욕시 계약서비스실의 목표는 시에 있는 기관들이 구매법규를 따르고 그들이 원하는 바를 달성하기 위해 도와주며, 계약관리를 실행하고 기관과 상인을 기술적으로 보조해주는 것이라고 할 수 있다.

(2) 계약서비스실의 역할¹¹⁾

- 각 하청기관의 계약업무에 대한 감독·승인
- 시와 거래하고 있는 계약업체들의 자격 심사
- 계약업체들에 관한 정보시스템(VENDEX) 관리

11) 참조 : <http://www.nyc.gov/html/mocs/html/about/about.shtml>

- 일반시민에 대한 공공계약의 과정을 공개
- 계약업무에 대한 시민의 의견 청취
- 구매정책위원회(PPB) 등 시의 다른 구매 관련 업무부서 감독

2) 계약처리과정

2009년 뉴욕시는 약 54,400건의 거래를 통해 134억 달러의 재화, 서비스, 건설용품 등을 구매하였으며 이는 미국의 다른 어떤 주보다 많은 수치이다. 일반적으로 시의 구매과정은 다음과 같은 단계를 거친다.

- ① 발주처의 수요 발생
- ② 필요사항 공포
- ③ 입찰경쟁 실시
- ④ 판매업자의 선정 및 직무에 대한 구체적인 사항 결정
- ⑤ 계약협상·체결
- ⑥ 감사기관에 계약사항 등록

(1) 필요파악과 공지

뉴욕의 각 기관은 구매업무를 담당하는 직원들이 필요한 것을 찾고 각 기관의 목표에 맞게 지원하기 위해 최선을 다하고 있다. 각 기관의 상위에는 Agency Chief Contracting Office(ACCO)가 존재하여 구매정책위원회(PPB)의 법령과 다른 적용 가능한 법령에 위배되지 않도록 한다. 우선 구매를하기로 결정이 되면, The City Record라는 온라인 데이터베이스를 통해 매매업자들에게 공지하게 된다.

(2) 입찰경쟁

시 구매의 절반은 네 가지 경쟁방법을 통해 이루어진다.

- ① 낮은 가격 순의 입찰
- ② 연료부족이나 급작스런 가격변동을 고려해 빠른 과정을 통한 상품 구매
- ③ RFP(Requests For Proposals)가격과 질적인 측면을 함께 고려한 구매
- ④ 5000달러에서 100,000달러 사이의 소구매

다음으로는 2009년도에 두 번째로 큰 비중(27%)을 차지한 여섯 가지의 ‘계약 기간 연장’ 방법이 있다.

- ① 갱신 : 시의 선택에 따라 초기 계약을 계속한다.
- ② 수정 연장 : 현 계약을 수정하여 1년 더 계약한다.
- ③ 협약 취득 연장 : 현 계약에 새로운 협약을 추가한다.
- ④ 변경 : 프로그램의 필요성에 따라 현 계약에 추가적이거나 하위의 자금을 제공한다.
- ⑤ 건설 변경 지시와 디자인 변경 지시 : 건설관련 프로젝트를 지원하는 계약을 수정하여 현재 계획이 완료될 수 있도록 한다.

이 밖에도 다른 많은 방법을 통해 특정 방법에 구매받지 않고 입찰경쟁을 한다. 시 기관들도 정부 기관의 계약방식을 이용한다. 정부 기관과 연계된 계약자들과 거래할 때 이러한 방식을 따른다.

(3) 거래자 선택과 거래자의 책임

거래자들이 공기관 관련 서류를 기준에 맞게 작성하면, 해당 기관은 구매 방법에 대해 검토한다. 다양한 구매과정을 거친 후 계약서비스실(MOCS)이 서류구비가 잘 되었는지 확인한 후 증명서(Certificate of Procedural Requisite)를 발급한다(증명서는 PPB와 뉴욕시 현장에 입각하여 감사를 위해 반드시 제공해야 함).

구매 확인은 시 기관부터의 구매의뢰가 효과적으로 이루어지고 있는지 확인하는 단계이다. 이러한 단계를 거쳐 필요 물품과 서비스가 적절하게 구매되고 있는지 확인한다. 100,000달러 이상의 계약은 공청회를 통해 감사가 이루어진다.

(4) 계약 등록

적절한 포괄적 동의를 이루어지면, 기관은 거래자와 협상하고 계약을 맺는다. 그리고 계약서는 감사관련 기관에 등록한다.

최근에는 계약 과정이 효과적으로 이루어지고 있는지 평가하기 위해, 1년에 적어도 1회 이상 중간점검을 실시하고 있다. 다만 경쟁 입찰을 통한 계약이나 소규모 계약은 예외이다. 경쟁 입찰 계약이나 소규모 계약의 경우 심각하게 계약이 이행되지 않을 경우 관련 기관으로부터 직접 평가를 받는다. 실행 평가를 통해 단순한 계약의 이행뿐만 아니라 질적 측면이나 시간 내의 이행여부도 평가한다. 평가는 5단계의 등급 중 하나를 선택하는 방식으로 이루어진다(Excellent, Good, Fair, Poor, Unsatisfactory).¹²⁾

2. 미국의 구매시스템¹³⁾

1) 미국의 구매시스템 개념

미국의 경우 기본적으로 연방정부, 주, 시가 각자 독립적으로 움직인다. 구매시스템의 경우도 그러한데, 연방정부, 뉴욕주, 뉴욕시가 각자 구매 관련 홈페이지(연방정부 - <http://www.ccr.gov>, 뉴욕주 - <http://www.nyscr.org/Public/Index.aspx>, 뉴욕시 - <http://www.nyc.gov/selltonyc>)를 가지고 있다. 구매거래 과정은 먼저 정

12) 출처 : <http://www.nyc.gov/html/mocs/html/procurement/procurement.shtml>

13) ACCO(Agency Chief Contracting Officer)

부, 주, 시와 거래를 하기를 원하는 상인들이 해당 상대의 홈페이지에 자신의 인적사항을 등록한다. 그리고 일정한 심의를 거쳐 거래가능 상인이 되면 각자의 홈페이지에 올라온 거래희망 리스트를 보고 거래를 신청한 후 입찰경쟁을 거쳐 상대와 계약한다. 거래규모에 따라 심사가 있을 수도 있다. 연방정부와 계약하였어도 뉴욕주와 계약하려면 뉴욕주의 홈페이지에 다시 가입을 하여야 한다.

2) 뉴욕주의 구매시스템

뉴욕주의 경우 해마다 30억 달러를 물품구매에 소요한다. 뉴욕주는 구매팀을 목표에 맞게, 컴퓨터 하드웨어, 건축자재, 교통 및 중기계, 옷과 가구 등으로 분류해서 전문화하였다.

DISCRETIONARY THRESHOLDS - STATE FINANCE LAW

This chart summarizes discretionary thresholds, Contract Reporter requirements and the Office of the State Comptroller (OSC) pre-audit requirements.

DISCRETIONARY THRESHOLDS			
Category	State Agencies	OGS	SUNY ₂
General Purchases	Discretion up to \$50,000	Discretion up to \$85,000	Discretion up to \$125,000
Printing Purchases	Discretion up to \$5,000	Discretion up to \$10,000	Discretion up to \$125,000
Purchases from Small, Certified Minority or Women Owned Businesses, or for Recycled or Remanufactured commodities or technology ³	Discretion up to \$100,000	Discretion up to \$100,000	Discretion up to \$125,000
OSC CONTRACT APPROVAL REQUIREMENTS			
General Purchases	Required for contracts valued over \$50,000	Required for contracts valued over \$85,000	Required for contracts valued over \$250,000 (SEE NOTE 2)
CONTRACT REPORTER REQUIREMENTS			
Commodity Bidding Opportunities	Advertisement required for contracts of \$15,000 or more	Procurement Services Group - exempt	Advertisement required for contracts of \$20,000 or more
Services Bidding Opportunities (including technology)	Advertisement required for contracts of \$15,000 or more	Advertisement required for contracts of \$30,000 or more	Advertisement required for contracts of \$20,000 or more
Quarterly Advertisements	Anticipated purchases between \$5,000 to \$15,000	Anticipated purchases between \$5,000 to \$15,000	Anticipated purchases between \$10,000 to \$20,000

위의 그림을 보면 뉴욕주의 감사에서 자유로울 수 있는 거래액 범위를 알 수 있다.

시의 기관들은 각 기관의 목표에 따라 물품, 서비스, 기술 등을 구매한다. 어떠한 구매는 규격화되어 있고 흔하지만, 어떤 구매는 독특하고 단순하지가 않다. 그렇기 때문에 구매의 틀이 중요하다. 구매과정을 정의내릴 때 흐름이 존재

하는데, 가장 먼저 선호되는 자원의 제공(Preferred source offerings)인지 따지고, 두 번째로 일반서비스 관련 물품에 대한 계약(OGS centralized commodity contracts)인지, 세 번째로 기관이나 다른 기관 계약인지, 네 번째가 일반서비스나 기술계약인지 따진다. 이러한 순서로 우선순위를 매겨 계약을 한다.

-
- Term Contract**
Any contract covering purchases made during a specified time period.
 - Statewide Term Contract**
A term contract open to all state agencies, political subdivisions, and all others authorized by law to participate. Though the bid document may define or limit authorized contract users, the norm calls for the broadest possible participation. Centralized procurement develops the scope of the contract and required terms and specifications with input from authorized users.
 - Agency Specific Contract**
Sometimes called an 'as specified' contract, this customer defined contract can be described as a spot purchase, or group of purchases, arranged by centralized procurement to meet the needs of one or several agencies. In addition to limiting the number of participants, these contracts are usually limited by quantities and delivery points.
 - Filed Requirements Contract**
A term contract covering specified delivery points and estimated quantities. The intent is to guarantee a source of supply for a critical commodity for a specified period of time for agencies who have submitted, or 'filed,' their requirements with centralized procurement.
 - Multi-state Contract**
Any contract which permits participation by NYS authorized users and which also includes participation by the agencies of other states. The contract may be administered by New York State, or by another host state.
 - Piggyback Contract**
A contract established by NYS which is based on contracts developed by the federal government, state governments or political subdivisions of such entities.

〈그림 3-3〉 뉴욕주의 계약 종류

위의 그림은 뉴욕주 홈페이지에서 본 계약의 종류이다. 주목해야 할 점은 다른 주와의 공동계약이나 상위 정부와의 계약도 다루고 있다는 점이다. 이를 통해 다양한 종류의 계약과 평행적 또는 상하적 관계의 계약방식이 존재한다는 것을 알 수 있다.¹⁴⁾

3) 계약서비스실과 ACCO의 관계

뉴욕시의 경우 구매를 담당하는 계약서비스실이 존재한다. 뉴욕의 계약서비스실(MOCS)은 2009년에 54,400건의 계약을 통해 134억 달러의 용품, 서비스, 그리고 건설용품을 구매하였다.

2009년 56,745명의 개인 상인들이 시와 계약을 원하여 명부에 등록하였으며, 이는 2008년의 52,961명보다 7%가 증가한 숫자이다. 64%의 상인들은 7가지의 주요 영역에 등록하였다. 구체적으로 살펴보면 전문서비스가 12%, 규격화된 서비스가 11%, 건설 자재가 11%, 보수와 수리 서비스가 8%, 영속성이 없는 자재가 8%, 정보기술 자재가 7%, 건설 서비스가 7%로 나타났다.

계약서비스실은 뉴욕시의 각 부서에 존재하는 ACCO(Agency Chief Contracting Officer)를 전체적으로 관리한다.

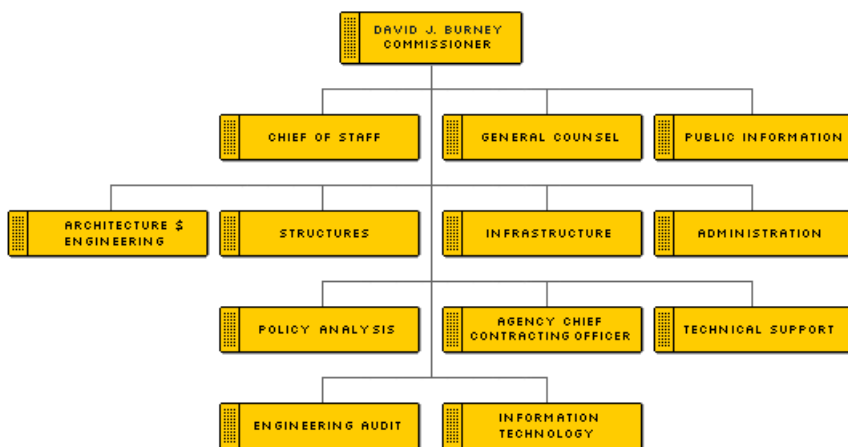
List of Agencies

Department for the Aging
Department of Buildings
Office of the Chief Medical Examiner
Administration for Children's Services
City Planning Commission
Department of Citywide Administrative Services (Contracts Unit)
Department of Citywide Administrative Services (Division of Municipal Supply Services)
Civilian Complaint Review Board
Department of Consumer Affairs
Department of Correction
Office of the Criminal Justice Coordinator
Department of Cultural Affairs
Department of Design and Construction
Office of Emergency Management
Department of Environmental Protection
Department of Finance
Fire Department
Department of Health and Mental Hygiene
Department of Homeless Services
Department of Housing Preservation and Development
Human Resources Administration
City Commission on Human Rights
Department of Information Technology & Telecommunications
Department of Investigation
Department of Juvenile Justice
Office of Labor Relations
Landmark Preservation Commission
Law Department
Office of Management and Budget

〈그림 3-4〉 ACCO가 있는 부서

14) 참조 : <http://www.ogs.state.ny.us/purchase/Definitions.asp>

<그림 3-4>는 뉴욕시의 부서들을 보여주고 있다. 각 부서는 ACCO를 가지고 있으면서 계약사무를 계약서비스실과 유기적으로 연관하여 업무를 수행하고 있다.¹⁵⁾



<그림 3-5> 건축부 내의 ACCO

<그림 3-5>는 건축부의 조직도이다. 위의 조직도상에서 ACCO가 존재하는 것을 알 수 있다.

4) 독립기관의 계약체결

계약서비스실하에서 관리받지 않는 독립기관들도 존재한다. 이들 기관은 뉴욕시의 구매 관련 법률에 얽매이지 않고 자유롭게 구매가 가능하다.

예를 들면 어떤 부서는 미 연방정부의 구매 관련 홈페이지에 자신의 희망 구매 목록을 기재하고 업자와 계약한다. 또, 어떤 기관은 자신의 부서 전화번호를 이용하여 업자가 직접 연락하는 등 다양한 방법으로 계약이 이루어지고 있다.¹⁶⁾

15) 참조 : <http://www.nyc.gov/html/selltonyc/html/acco.html>

Agency	Information for Vendors	Contracting Opportunities Posted On
City University of New York	212-541-0468	City Record On-line
Health and Hospitals Corporation	212-442-3853	City Record On-Line
Metropolitan Transportation Authority Headquarters, NYCTA, LIRR, MetroNorth, and Bridges & Tunnels)	mta.nyc.ny.us	mta.nyc.ny.us
New York State Office of General Services	ogs.state.ny.us	ogs.state.ny.us
NYC Department of Education	nycenet.edu/opm	City Record On-Line and nycenet.edu/opm/
NYC Economic Development Corporation	newyorkbiz.com	newyorkbiz.com and City Record On-Line
NYC Housing Authority	212-306-6751	Notices on City Record On-Line Bid documents on nyc.gov/nycha
NYC Housing Development Corporation	212-227-5500	nychdc.com
Port Authority of New York and New Jersey	PANYNJ.gov	PANYNJ.gov
US General Services Administration	fedbizopps.gov	fedbizopps.gov

*참조 : http://www.nyc.gov/html/selltonyc/html/new_vendors.html

Metro-North Railroad Solicitation Index

To search the solicitation database, [click here](#)
Click on the Solicitation Number to View Details

Construction		
Solicitation Number	Bid Opening Date	Title Description
71830	23-Jul-10	Brewster Rail Yard Paving
48486	29-Jul-10	Construction Services for Croton-Harmon and Peekskill Station Improvements
Equipment		
Solicitation Number	Bid Opening Date	Title Description
IFB# 8636-A	23-Jul-10	130 Ton Capacity Wreck Crane Used for Re-Railing as per bid Spec. Requirements, as a one-time purchase or lease
75107	27-Jul-10	Purchase of 30,000lb capacity Railroad Push Carts
75057	27-Jul-10	Purchase of Two (2) Genie Light Towers or approved equal
75160	28-Jul-10	Purchase of one (1) Rubber Track Excavator with 5 Ton Trailer
0000075097	29-Jul-10	OPTICAL TEST EQUIPMENT
0000074969	02-Aug-10	TEST EQUIPMENT
75371	03-Aug-10	Purchase of one Kubota Model RTV1100 or equivalent with snowplow
0000075387	03-Aug-10	LINOVATION EQUIPMENT
75222	04-Aug-10	Purchase of one (1) Hot Air Knife Platform Oscillating Dryer
0000074603	06-Aug-10	Purchase of Electric Burden Carriers and Walkie Stacker per bid documents.
0000075373	10-Aug-10	Purchase of 260 CFM Trailer Mounted Portable Air Compressors per bid documents.
75444	19-Aug-10	Purchase of Bridge Tie Handler as per MNR specifications
Information Technology		
Solicitation Number	Bid Opening Date	Title Description
75390	03-Aug-10	Various VMware Products & Support Services
Material		
Solicitation Number	Bid Opening Date	Title Description

*참조 : http://as0.mta.nyc.ny.us/mnr/procurement/procurement_index.cfm

〈그림 3-6〉 독립기관의 계약체결

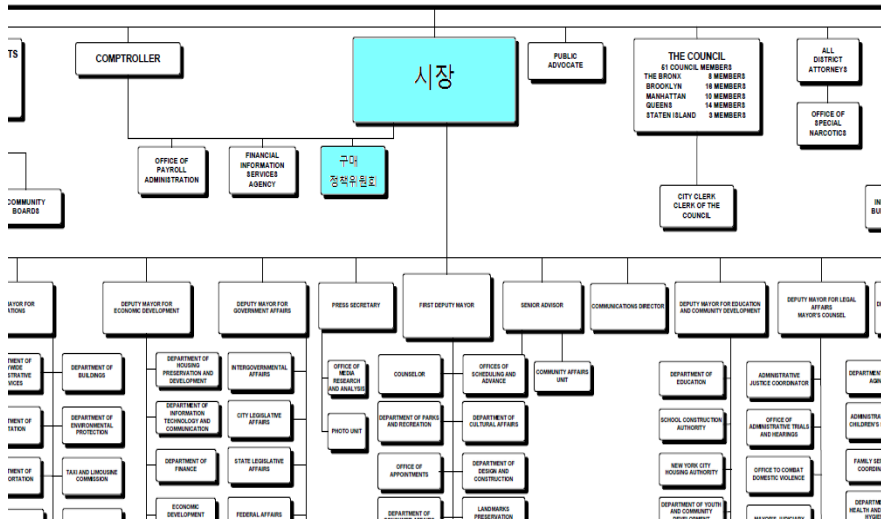
16) 참조 : http://www.nyc.gov/html/selltonyc/html/new_vendors.html

시가 간섭하지 않는 독립기관의 경우 위와 같이 스스로 광고를 내어 업자들과 별도로 연락을 취하고 있다.

3. 계약관련 위원회 : 구매정책위원회¹⁷⁾

뉴욕시는 보다 공정한 계약사무의 수행을 위하여 시장직속 구매정책위원회(Procurement Policy Board)를 두고 있다.

뉴욕시 공무원 조직도



<그림 3-7> 구매정책위원회의 조직 위상

(1) 구매정책위원회의 조직목표

- ① 뉴욕시의 구매정책법의 단순화, 명확화, 현대화 추구
- ② 구매정책과 실무의 끊임없는 발전 도모

17) 출처 : <http://home.nyc.gov/html/mocs/ppb/html/home/home.shtml>

- ③ 뉴욕시의 에이전트를 상대로 이러한 정책을 가능한 한 모순과 변함없이 적용 추구
- ④ 미국시의 공공 구매절차에 대한 신뢰 향상
- ⑤ 뉴욕시의 구매시스템에 관련된 사람들에게 공정하고 평등한 기회를 제공
- ⑥ 시의 구매활동을 효율적, 경제적 그리고 유동적으로 하기 위하여 시의 구매력을 최대한 향상
- ⑦ 소매, 소수상인과 여성사업자들을 포함한 행상인들의 경쟁력 제고
- ⑧ 부패, 낭비, 사기, 악용들로부터 구매시스템의 공정성을 보호하고, 계약 정보에 대한 대중으로부터의 접근성 보장
- ⑨ 시의 정책과 실무에 참여하고 싶어 하는 하청업자들에게 평등한 취업기회 장려

(2) 구매정책위원회 관련 법령 : FY '09 의제 규정¹⁸⁾

이 법령은 시의 헌장에 의하여 2008년 5월 1일 공포되었다. 뉴욕 구매정책위원회(PPB)는 뉴욕시의 헌장 중 제 13장에 입각하여 재화와 서비스 그리고 건설의 구매정책에 대한 법률 등이 공포되어 1990년 9월 1일부터 효력을 발휘하고 있다. 구매정책위원회는 시 기관에 의한 모든 계약국면에 다양한 수정안을 공포한다. 수정안은 다자 간 계약(고객 서비스), 미 개봉된 경쟁계약, 계약 변경, 입찰과 일반계약 영역을 포함하고 있다.

이 법령은 상시적으로 수정되며 수정안이 채택될 시에는 홈페이지를 통해 공시하도록 되어 있다.


18) 참조 : <http://home.nyc.gov/html/mocs/ppb/html/publications/publications.shtml>

4. 전자계약방식을 통한 전문성 강화

1) 시 등록부(The City Record)

2009년 뉴욕시는 수천만명의 상인들을 상대로 134억 달러 이상을 재화, 서비스 그리고 건설부분에서 지출하였다. 일반 소매업자가 뉴욕시와의 계약을 원할 경우 일정 절차에 따라 지원서를 작성해 입찰자 목록에 이름을 올려야 한다. The City Record라는 이름의 책자를 통해 시의 현재 물품거래 현황을 알 수 있고, 자신 또한 언제든지 거래에 지원할 수 있다. The City Record는 또한 온라인으로도 이용이 가능하다. 홈페이지를 이용하면 원하는 구매날짜, 목록, 키워드 등 다양한 검색을 편리하게 이용할 수 있다. 그리고 이를 이용하면 손쉽게 시와 계약을 맺을 수 있다. 시는 The City Record를 통해서 자신이 구매할 리스트를 공개하는데 이를 PRE-QUALIFIED LISTS라고 한다.

아래의 그림은 시가 원하는 구매의 종류, 관련 기관 등을 나타낸 최근 PRE-QUALIFIED LISTS의 예이다.

Type of List	Agency	More information
Architecture/engineering consulting services	Department of Design and Construction	Click here or contact the Agency Chief Contracting Officer
	Department of Transportation	Contact Agency Chief Contracting Officer
	Department of Environmental Protection	Contact Agency Chief Contracting Officer
	School Construction Authority	www.nvcsca.org
Auditors (Certified Public Accountants) - All procurements of audit services must come from this list.	Office of the Comptroller	Click here or contact the Bureau of Audit (212) 788-5505  Adobe Acrobat Reader 4.0 required to view this document.
Building maintenance and repair services	Department of Housing Preservation and Development	Click here or contact the Agency Chief Contracting Officer
Snow removal contractors	Department of Sanitation	Contact Agency Chief Contracting Officer

〈그림 3-8〉 PRE-QUALIFIED LISTS의 예

그 밖에도 계약서비스실이 직접 관리하지 않고 개별로 구매를 하는 시의 기관들이 존재한다. 이러한 기관들은 개별 홈페이지를 통해 소매업자들과 개인적으로 계약을 맺으며, 시의 구매정책법률로부터 자유롭다.¹⁹⁾

2) VENDEX

뉴욕시의 행정법에 의하여 시는 100,000달러 이상(혹은 연내 총 계약 100,000달러 이상)의 모든 계약정보들을 데이터베이스화한다. 특히 주요 거래자들에 대한 정보는 VENDEX라는 공공 데이터베이스 프로그램을 통해 관리한다. VENDEX를 이용하면 거래자들의 거래내역이나 신뢰도 등 자세한 사항을 열람할 수 있다.²⁰⁾

제3절 일본 : 도쿄도

1. 계약조직과 계약과정

1) 조직

도쿄도의 계약 업무를 수행하는 곳은 크게 재무국과 각 국으로 나눌 수 있다. 재무국의 2010년도 공무원 인원은 407명이며, 재무국의 하부 부서 중 경리부의 계약 제1과와 계약 제2과는 주로 청부계약과 위탁계약에 관한 사무를 맡고 있다. 그리고 각 국의 계약과는 공사에 관한 계약 업무를 수행하고 있다.

19) 참조 : http://www.nyc.gov/html/selltonyc/html/new_vendors.html

20) 참조 : <http://www.nyc.gov/html/mocs/html/procurement/responsibility.shtml>

〈표 3-1〉 일본 도쿄도 계약관련 조직현황

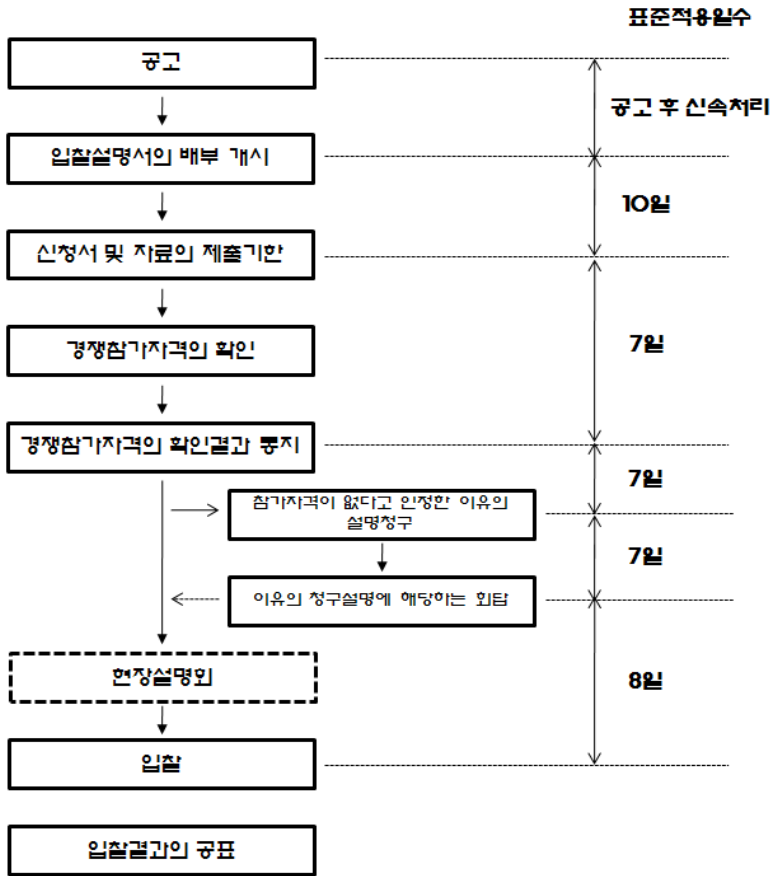
재무국	경리부	계약 제외과 : 공사 청부계약의 입찰 참가 자격의 심사 등록에 관한 일, 토목공사, 건축공사, 설비 공사, 선박의 제조 및 수선의 청부계약에 관한 일 및 지질 조사, 측량, 설계 등의 위탁계약에 관한 일(다른 국, 부, 과에 속하는 것을 제외한다)	자격심사계 : 資格審査内容の詳細に関する質問 (건설공사)
		계약 제이과 : 물품의 매입 계약에 관한 일(다른 국, 부, 과에 속하는 것을 제외한다), 기계 등의 제조 및 인쇄 그 외의 청부계약 및 위탁계약에 관한 일(다른 국, 부, 과에 속하는 것을 제외한다), 업자의 자격 심사에 관한 일	자격심사계 : 物品の資格審査内容に関する質問
		검수과 : 검수 제도와 관련되는 기획, 운영, 공사, 제조 등의 청부계약 및 위탁계약과 관련되는 검사, 물품의 매입 계약과 관련되는 검사	
교통국	자산운용부	계약과	
수도국	경리부	계약과	
하수도국	경리부	계약과	
건설국	총무부 : 국 사무 사업의 기획·조정, 홍보광청, 정보 공개, 의회, 예산, 인사, 계약, 재산관리, 경계 확인, 기술 관리 등		

2) 계약처리과정²¹⁾

도쿄도의 경쟁입찰 참가자격 등록제도는 인터넷에 의한 전자 신청으로 이루어진다. 도쿄도의 전자조달시스템과는 별도로, 도내 구시읍면의 입찰 참가 자격에 대해 일괄적으로 신청을 받아들이는 시스템이 있다(도쿄 전자 자치체 공동운영).

다음은 일반계약처리 과정 중에서 입찰경쟁에 대한 흐름도이다. 이는 표준형에 해당하며 공고부터 입찰결과 공표까지 40일가량이 소요되는 것을 알 수 있다.

21) 출처 : <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/kengyo/kokyo.htm>



〈그림 3-9〉 일반경쟁입찰의 흐름도(표준형)

이제부터는 위의 흐름도의 구체적인 내용과 더불어 일본의 지명경쟁 입찰제도, 수의계약제도, 기타 입찰계약제도에 대한 구체적인 내용을 살펴보기로 한다.

(1) 일반경쟁입찰

① 개요

『공공사업의 입찰·계약수속 개선에 관한 행동계획』(1994년 1월 18일 내각회의 승인) 및 세계무역기구(WTO)의 『정부조달협정』(1996년 1월 1일 발효)에

근거, 중앙정부, 정부 관계기관 및 도도부현·정령 지정시(인구 50만명 이상의 정령으로 지정된 시에서 도도부현과 유사한 법적지위를 가진다.)에서는 다음 기준액 이상의 조달에 대하여 일반경쟁 입찰수속을 이행한다.

〈표 3-2〉 일반경쟁입찰수속 기준액

기관별	기준액
- 중앙정부	450만 SDR(7억3천만엔)
- 정부 관계기관	1,500만 SDR(24억3천만엔)
- 도도부현, 정령 지정시	1,500만 SDR(24억3천만엔)

일반경쟁입찰에는 「표준형」과 「시공계획심사형」이 있다. 특히, 난이도가 높은 사업에 적용되는 「시공계획심사형」의 경우에는 입찰희망자에게 미리 해당 공사와 관련된 시공계획 제출을 요구해 그 기술적격성 심사를 실시하지만, 사례는 적은 상황이다. 공공사업 입찰에 참가하기 위해서는 각 발주기관에 등록해야 한다. 등록된 건설회사는 사전심사 후 입찰에 참가할 수 있다.

② 연차 발주계획

매년도 예산 성립 후, 중앙정부 및 정부관계기관은 당해연도에 있어서의 기준액 이상의 조달 안건과 관련된 정보를 공표한다.

③ 등록

건설회사가 공공사업입찰에 참가하기 위해서는 각각 발주기관 명부에 등록해야 한다. 또한, 해당 기관은 자주 독립적으로 건설공사를 발주하는 몇 개의 지방국이나 하부기관을 가지고 있으며 그들은 독자적인 등록 리스트를 가지고 있다.

이 등록은 일반경쟁 입찰제도에 의한 입찰뿐만이 아니라, 다른 입찰제도에 의한 경우에도 필요하다. 등록 신청은 수시로 받아들일 수 있지만 수속에는 몇 주 정도의 시간이 필요하다. 신청한 각각의 건설회사는 발주기관의 평가결과

를 근거로 그 기관에 등록된다. 개개 회사 능력은 대부분의 경우 「경영사항심사22」 결과에 의해 평가된다.

④ 발주공고

중앙정부와 정부관계기관은 「관보」에 발주공고를 게시한다. 도도부현 및 정령시는 각자의 공보(현보, 시보)에 발주공고를 게시한다.

발주공고에는 공사장소, 개요, 공사기간, 입찰 참가자격, 입찰참가를 위한 신청서 제출기한, 사용하는 주요한 기자재의 정보, 상세정보의 문의창구 등이 기재된다. 「시공계획 심사형」의 경우, 입찰참가희망자는 업무 수행 능력을 증명하기 위해서 시공계획 제출을 요구할 수 있다.

⑤ 입찰설명서

입찰참가희망자는 누구라도 유효한 입찰을 하기 위해서 필요한 모든 정보를 기재한 입찰설명서를 발주공고에 의해 표시된 장소에서 입수할 수 있다.

22) 「경영사항심사」는 건설회사의 기술력·자금력, 그 외의 능력을 평가하는 제도이다. 건설회사가 공공사업 입찰에 참가하려고 하는 경우에는 건설업법에 근거한 심사를 매년 받아야 한다. 심사는 건설업 허가권자가 실시한다. 예를 들면, 도쿄도 지사에 의해 허가되었을 경우에는 경영사항심사 신청을 도쿄지사에 하여야 한다.

[경영사항심사의 평가기준]

-
- 허가 업종에 있어서의 연간 완성 공사금액
 - 자기자본액
 - 직원수
 - 경영 상황(재무제표 분석)
 - 기술 직원수
 - 영업 연수
 - 노동복지의 상황
 - 공사의 안전성적
 - 건설업 경리 사무사의 수
-

⑥ 경쟁참가자격의 확인

입찰설명서의 입수 후, 관심을 가진 입찰참가희망자는 경쟁참가자격의 확인을 위하여 신청서 및 자료제출이 요구된다. 심사요건에는 「경영사항심사」 접수 하한이나 과거동종공사의 실적, 자격·경험을 가진 기술자 배치 등이 포함된다. 발주기관은 신청서 제출기한일부터 7일 이내에(「시공계획 심사형」 경우는 14일 이내) 자격심사 결과를 알린다. 이때 경쟁참가자격이 없다고 판단된 이유를 분명하게 밝힌다.

⑦ 입찰결과의 공표

계약은 예정가격 이하의 최저가격으로 입찰한 자와 체결하게 되고, 발주자는 낙찰자명과 계약금액을 포함한 입찰결과를 공표한다. 입찰가격이 현저하게 낮은 경우에는 그 타당성을 확인하기 위해 심사하는 경우가 있다.

⑧ 계약 및 보증

계약 시에 발주기관은 원칙적으로 계약이행에 대하여 보증을 요구한다. 중앙건설업심의회에 의해 발표된 「공공공사 표준청부계약 약관」은 일본에서 광범위하게 사용되고 있고, 이 약관에 계약이행보증 조항이 들어 있다. 발주기관은 대부분 금전적인 계약보증을 요구하지만, 필요한 경우에는 그것 대신에 역무적 보증을 요구한다. 금전적인 계약보증에는 다음을 포함한다.

- 계약 보증금 또는 공채의 납부·제공
- 금융기관 또는 선불 보증 회사의 보증
- 공공공사 이행보증 증권
- 이행보증보험

건설회사는 이 중에서 자유롭게 선택할 수 있으며, 역무적 이행보증의 경우에는 공공공사 이행보증 증권만이 이용 가능하다.

⑨ 이의제기

기준액 이상 조달에 대해서는 입찰참가희망자 및 입찰참가자는 이의제기를 위해 독립기관에 고충 제기를 할 수 있다. 중앙정부 및 정부 관계기관 조달의 경우에는 내각부에 사무국을 둔 정부 조달고충처리체제가 이의제기를 취급한다. 도도부현 및 정령시 조달의 경우에는 각각의 도도부현, 정령시에 이의제기를 위한 기관이 있다.

(2) 지명경쟁 입찰제도

① 공모형 지명경쟁입찰

발주기관은 공사마다 기술자료의 제출을 요구한 자의 범위를 정해 공사개요·기술자료 제출을 요구한 자의 자격 등을 표시한 공시를 한다. 그 공사 입찰에 관심이 있는 기업이 기술 자료를 제출하게 되고 발주기관이 그 기술 자료를 심사하여 입찰에 참가하는 업자를 지명한다(국토교통성 대상사업 : 2억엔 ~ 7억3천만엔의 계약금액).

② 공사 희망형 지명경쟁입찰

입찰참가자격 등록 시, 각각의 발주기관은 건설회사가 어떠한 내용의 공사를 희망하는지를 등록하도록 요구한다. 이 방법의 입찰 시에 발주 주체는 이들의 희망사항을 고려해 10~20개 회사의 등록업자에게 기술자료 제출을 요청한다(가지명이라고 한다). 제출된 자료의 심사를 거쳐 최종적인 지명회사가 선택되고 입찰이 진행된다(국토교통성 대상사업 : 1억엔~ 2억엔의 계약금액).

다른 많은 발주기관도 공모형의 지명경쟁 입찰의 대상 사업보다 소규모 사업에 이 방식을 채용하고 있다.

③ 상기 이외의 지명경쟁입찰

발주기관은 입찰에 초청한 건설회사를 개개 회사의 공사실적이나 발주기관의 건설회사 등급제도의 결과에 근거해 선정한다. 통상적으로 발주기관의 지명

선정위원회가 선정을 담당한다. 이 입찰방식은 소규모의 사업에 넓게 사용되고 있다(국토 교통성 대상사업 : 1억엔 미만 사업).

지방공공단체도 중소기업의 사업에 대해 이 방법을 이용하고 있으며, 이 방법은 특수한 건설기술을 필요로 하는 건설공사에 적절하다.

(3) 수의계약 제도

이 방법은 한정된 조건 아래에서 ① 특수한 기술, 기기 또는 설비 등을 필요로 하는 공사로 특정업자와 계약을 맺을 필요가 있는 공사, ② 긴급성이 있고, 경쟁입찰을 실시할 시간적 여유가 없는 공사 등에 사용되고 있다.

(4) 기타의 입찰계약제도

일본의 중앙·지방정부 및 정부관계기관은 현재 다음과 같은 계약방식을 시행 또는 일부 도입하고 있다.

① 설계시공일괄발주방식(디자인·빌드 방식)

일본의 공공공사는 설계와 시공을 다른 회사가 실시하는 것이 원칙이다. 그러나 몇 개의 공공발주 주체로 채용하는 예가 있다.

② VE방식

VE방식은 사업의 질과 비용의 양면개선을 위해서 입찰단계 또는 계약후 단계에서 적용된다. 계약 후 단계의 VE에서는 많은 경우 이 방식에 의한 감축액의 절반이 계약자에게 환원된다.

이 방식은 국토교통성, 지방주택공급공사에서 먼저 도입되었고, 지방공공단체에서도 시행 및 실시하고 있다.

③ 기술제안종합평가방식

특정 공사의 경우 발주주체는 입찰자에 대해 해당 공공사업의 가격에 추가하

여 기술제안서의 제출을 요구한다. 그리고 발주자는 가격과 함께 기술제안서를 품질, 공사기간, 디자인, 시공의 안전성 등의 관점에서 종합적으로 평가한다. 이 방식은 1998년도 국토교통성 직할공사로 최초로 시행되었다.

3) 직원의 기술력 향상을 위한 노력

다음은 2009년 6월부터 일본 재무국, 도시정비국, 건설국에서 추진하고 있는 기술력향상을 위한 내용들을 소개하고 있다.

2009년 6월
재무국, 도시정비국, 건설국

공공공사의 품질확보와 기술향상을 위한 방안

- ◇ 「10년 후의 도쿄」계획으로 그리는 21세기의 도시 모델 실현을 위해서, 나날의 도시 활동이나 도민 생활을 지지하는데 있어서 빠뜨릴 수 없는 도시 시설 정비의 추진은 중요한 과제이다.
- ◇ 한편, 공공공사의 품질을 확보해 나가기 위해서는, 직원 대량 퇴직기의 본격적인 도래를 맞이하고 있는 가운데 현장을 담당하는 직원의 기술력을 유지·계승하는 것이 매우 중요한 과제가 되고 있다.
- ◇ 발주자·수주자 쌍방이 기술력 향상을 위해 노력하고 동시에 입찰 계약 제도에 대하여 쌍방의 기술력을 최대한으로 끌어내기 위한 구조 만들기를 진행시켜 나가는 것이 중요하다.
- ◇ 향후 재무국, 도시 정비국, 건설국의 3국은 공공 공사의 품질확보와 기술력 향상을 위하여 아래와 같이 추진하는 것으로 한다.

【현상】

- 직원의 기술력이나 계약과 관련되는 제도·운용에 기인하는 공사기간 지연 등의 문제가 발생하고 있다.
- 풍부한 경험을 가지는 베테랑 직원의 대량 퇴직, 외부 위탁의 확대에 수반하는 노하우 계승의 정체, 직원 개개인의 업무 부담의 증대 등으로 인해 현재, 기술 계승을 위한 새로운 대책을 진행시키고 있는 단계에 있다.
- 도민 요구의 다양화나 행정 수속의 복잡화 등에 수반해, 기술 직원에게는 더욱더 높은 기술력과 도민에 대한 정중한 대응이 요구되고 있다.
- 현재의 어려운 경제 상황에 따른 수주자 사이의 경쟁이 격화된 결과, 저입찰로 인하여 공공 공사의 품질 확보에 대한 문제가 생기고 있으며, 이에 2009년도부터 저입찰 가격 조사 시 심사의 엄격화 등의 대책을 추진하고 있다.

【과제】

- 직원의 기술력 향상이 급선무가 되고 있다.
 - 사업 실시를 위한 계획·조정, 기초적인 설계·적산·감독 능력·기술력·도민의 신탁에 응하기 위한 설명 능력·기술력·청부업자를 지도·감독·평가하는 능력, 기술력·안전 관리·위기 관리에 대한 능력과 기술력
- 계약과 관련되는 제도·운용의 문제에 기인하는 공사기간 지연 등에 적절히 대응해 나가는 것이 요구되고 있다.
- 공공공사에 있어서의 품질 확보를 한층 더 도모해 가기 위해, 기술력을 최대한으로 활용하는 입찰 계약 제도의 개혁을 실현해 가는 것이 필요하다.

【방안】

(1) 기술 직원의 육성

- 직원의 커리어(경력) 형성을 위한 계획적인 OJT나 연수를 실시한다.
- 건설국에서는 2009년도에 토목 기술 지원·인재육성 센터를 발족시키고 동시에, 건설 기술 대가 제도를 창설하여 기술 계승을 추진한다.
- 신규 채용 및 경험자 채용을 실시하고 동시에, 적합한 작업 로테이션을 추진한다.
- 직원의 국 간 인사교류의 원활화를 도모한다.

(2) 공사 발주의 평준화

- 연간 발주 공사량을 평준화하기 위해, 건설국에서는 대규모 공사에 대해 상반기까지의 발주를 위해 노력하고 동시에, 입찰 부진에 대해서는 견적 적산 방식을 활용하여 적절히 대응한다.
- 도시정비국은 도영주택 건설공사에 대해서 가능한 한 조기 발주를 위해 노력한다.
- 계획적·효율적인 사업 집행을 위하여 채무 부담 행위의 활용 등에 대해서 검토한다.

(3) 발주자·수주자 쌍방의 기술력을 활용

- 가격만이 아니라 응찰자의 기술력을 중시한 종합 평가 방식의 확충(적용 범위의 확충·평가 항목의 재검토 등)을 도모한다.
- 공공 공사를 원활히 진행시켜 나가기 위해 「설계 변경 가이드 라인」을 활용하여 신속하고 적절한 설계 변경을 실시한다.
- 과도한 저가격 입찰에 의한 공사 품질의 저하를 방지하기 위해, 특별 중점 조사의 도입을 포함해 저입찰 가격 조사에 있어서의 심사 내용의 엄격화에 대한 검토를 진행한다.

2. 계약관련 법령²³⁾

일본 공공조달제도는 국가 등에 대하여 회계법 및 예결령²⁴⁾에, 그리고 지방 공공단체 등에 대하여는 지방자치법 및 동법시행령²⁵⁾에 각각 정해져 있다.

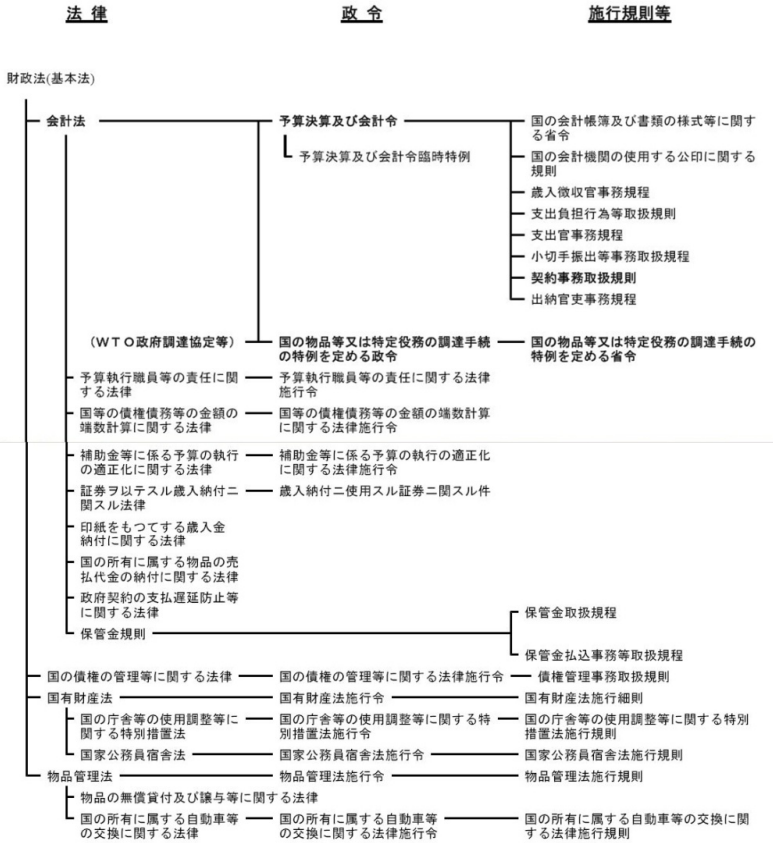
공공조달제도는 국가·지방공공단체 모두 제도상의 가격을 평가기준으로 한 일반경쟁입찰을 원칙으로 하고, 일정한 경우에 지명경쟁입찰 또는 수의계약을 할 수 있는 것으로 되어 있다. 이외, 국가·지방공공단체 등이 일정액 이상의 물품·서비스를 조달하는 경우에는 WTO정부조달협정에 의한 조달이 의무화 되어 있다.²⁶⁾

23) 조달청, 2004, ‘일본의 공공조달제도-공공조달과 경쟁정책에 관한 연구회 보고서’

24) 『예산결산 및 회계령』(1947. 4. 30. 칙령 第165號)

25) 『지방자치법시행령』(1947. 5. 3. 政令 第16號)

資料 I - 1 財政関係法規の体系



*출처 : <http://www.kantei.go.jp/jp/kanbou/21tyoutatu/index.html>

〈그림 3-10〉 일본의 계약관련 법령 체계도

예를 들면, 건설서비스 조달의 경우, 6억6천만엔 이상의 국가 조달, 22억2천만엔 이상의 지방공공단체의 조달은 WTO정부조달협정의 적용대상이 된다.

26) WTO정부조달협정(1996.1.1.발효)은 국가·지방공공단체 등에 의한 조달에 관하여 내국민대우 원칙 및 무차별 대우 원칙 적용, 고충신청·협의·분쟁해결에 관한 실질적인 수속을 정하고 있다.

또, 공공조달에 계약담당관 등은 경쟁입찰의 실시에 적당하고 사양서·설계서 등에서 예정가격을 정하지 않으면 안 된다. 더불어 예정가격을 넘는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 할 수 없다(회계법 제29조의6 제1항, 지방자치법 제234조제3항 등). 이러한 예정가격은 예산범위 내에 계약을 하기 위한 상한가격으로서 의미를 갖는다고 되어 있다.²⁷⁾

3. 계약관련 위원회

1) 도쿄도 입찰 감시위원회²⁸⁾

이 위원회는 도쿄도가 실시하는 입찰 및 계약 수속의 공정성·투명성을 확보하기 위해 설치한 것이다. 이 위원회가 실시하는 사무는 다음과 같다.

- 도쿄도가 실시하는 공공 공사의 입찰 및 계약 수속 등의 운용 상황 등을 심의해, 그 결과를 보고하는데, 개선해야 할 점이 있으면 의견을 표명하도록 한다.
- 도쿄도의 입찰 및 계약 제도에 대해서 재무국장으로부터의 의뢰에 근거해서 심의하고 그 결과를 보고한다.
- 도쿄도가 실시하는 공공 공사의 입찰 및 계약 수속 등과 관련되는 이해관계자로부터의 불평 제기에 대해 계약 담당자의 의뢰에 근거해 조사 검토하고, 그 결과를 보고한다.

27) 적정화지침에는 예정가격에 대하여 「입찰전에 공표하면, 예정가격이 표준으로 되어 경쟁이 제한되고, 낙찰가격이 높게 되는 것(略)담합이 한층 용이하게 될 가능성이 있는 것 등에 비추어 국가에는 입찰 전에는 공표하지 않는 것으로 하고 있다」로 되어 있다. 단, 「지방공공단체에는 법령상 제약은 없기 때문에, 각 단체에 적절하다고 판단하는 경우에는 사전공표를 하여야 한다」되어 있다.

28) 東京都入札監視委員會設置要綱

- 도쿄도가 실시하는 특정 조달 계약의 이해관계자로부터의 불평 제기에 대해 조사 검토하고 그 결과를 보고한다.
- 도쿄도가 실시하는 지명 정지 등과 관련되는 이해관계자로부터의 불평 제기에 대해 재무국장 및 공영기업 관리자의 의뢰에 근거해 조사 검토하고 그 결과를 보고한다.

이 위원회는 계약제도 또는 공사 시공 기술 전반에 관해서 전문 지식을 가지는 학식 경험자 중에서 위촉하는 7명 이내의 위원으로 구성된다. 위원은 위원회 및 부회에 있어서의 심의 및 조사 검토에 참가한다. 위원의 임기는 2년이고 재임이 가능하다.

2) 도쿄도 공사 성적 평정 불평 심사 위원회²⁹⁾

이 위원회는 도쿄도 공사 시행 규정 제23조의 2 및 도쿄도검사 사무규정 제33조의 2의 규정에 근거해 감독원 및 검사원이 수행한 공사 성적 평정에 대해서, 도쿄도 공사 성적 평정 요강(2006년 3월 30일 재무국장 결정) 제17조의 규정에 근거해 해당 공사를 시공한 청부자로부터의 제기 등 불평에 관해, 계약 담당자 등의 의뢰에 근거해, 제삼자의 공평한 관점에서 조사·심의를 실시하고, 계약 담당자 등의 의견을 표명하기 위해 설치되었다. 위원회는 다음 사항에 대해 조사 심의해 의견을 표명한다.

- ① 청부자로부터 제기할 수 있었던 공사 성적 평정과 관련되는 불평
- ② 공사 성적 평정의 본연의 자세

위원회는 공사와 관련되는 기술이나 법률 혹은 계약에 관한 전문 지식을 가

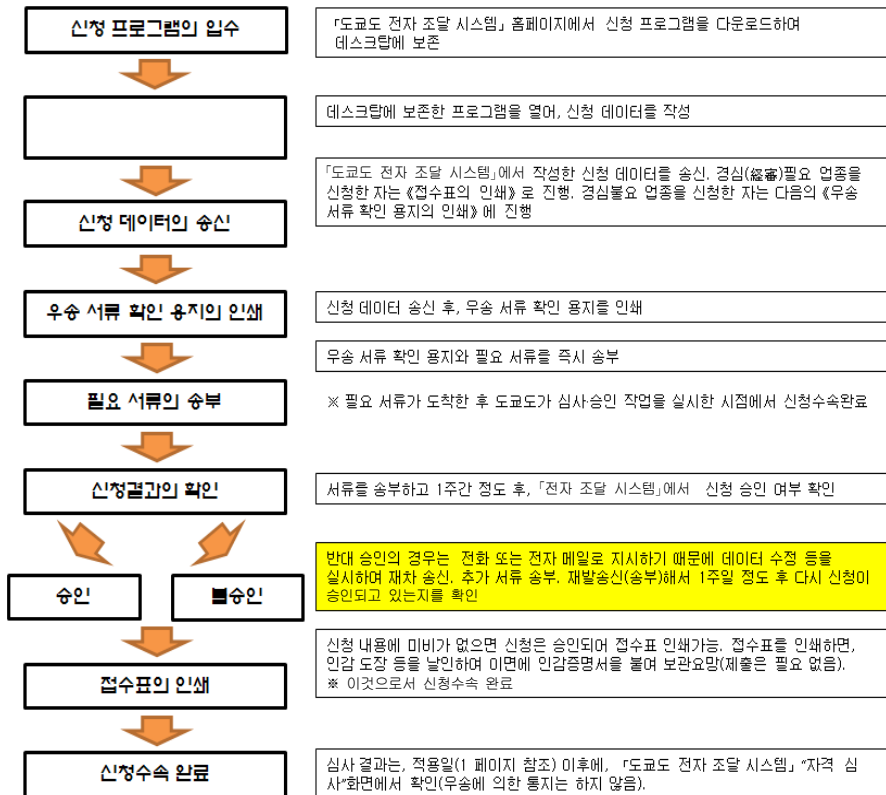
29) 東京都工事成績評定苦情審査委員會設置要綱

지는 사람 중에서 위촉하는 5명의 위원으로 구성된다. 위원의 임기는 2년이고 재임도 가능하다.

4. 전문성 향상 방안

1) 전자계약방식을 통한 전문성

도쿄도는 전자조달시스템을 통해서 조달업무를 수행하고 있다. 2010년 기준 도쿄도 건설공사 등 경쟁입찰 참가자격 심사 신청수속의 흐름은 다음과 같다.



〈그림 3-11〉 참가자격 심사 신청수속 흐름도

2) 도쿄도 입찰 시 기술제안종합평가방식(VE³⁰) 실시

종합 평가 경쟁입찰은 경쟁입찰에 의해 계약을 체결하는 건설공사 가운데, 원칙적으로 다음과 같은 공사에 적용된다.

- ① 입찰자가 제시하는 성능 등에 있어서 공사 가격과 공사에 관련해 발생하는 보수비 등의 지출액수에 상당한 정도의 차이가 발생한다고 인정되는 공사
- ② 입찰자가 제시하는 성능 등에 있어서 공사 가격의 차이를 비교하고, 공사 목적물의 초기 성능의 지속성·강도·안정성 등의 성능·기능에 상당 정도의 차이가 발생한다고 인정되는 공사
- ③ 환경의 유지, 교통의 확보, 특별한 안전 대책, 자원 절약 대책 또는 리사이클 대책을 필요로 하는 공사이며, 입찰자가 제시하는 성능 등에 있어서 공사 가격의 차이와 비교해 달성도에 상당 정도의 차이와 발생한다고 인정되는 공사

공사를 주관하는 국 등의 장은 구체적인 실시 대상공사를 전항의 기준에 해당하는 것 중에서 계약 담당자와 협의한 후, 결정하는 것으로 한다.

30) ① 미국에서의 VE

VE는 1947년 미국의 제네럴 일렉트릭사(GE사)의 기사 로렌스 D. 마일즈(Lawrence D.Miles)가 제2차대전 직후 자재의 재고 부족에 대응하기 위해서 만들어 낸 것으로, 제품의 기능을 개선해 비용을 저감하는 기술을 “가치 분석(VA : Value Analysis)”라고 이름 붙였다. 게다가 1954년에는 미국 해군 조선국이 설계 단계에서 비용·퍼포먼스의 개선을 위해 VA를 적용해 그 방법을 새롭게 “밸류·엔지니어링(VE : Value Engineering)”라고 명명한 것이다. 미국에 있어서는 GE사가 조직적으로 VE 방법을 개발하고 활용하여 큰 성과를 올렸다.

② 일본에 있어서의 VE

일본의 VE는 1960년경부터 제조업을 중심으로 도입되었고, 그 후 건설업계에도 품질 확보나 이익률의 향상 및 공사기간 단축을 도모할 수 있는 VE가 연구되어 받아들여지게 되었다.

③ 도쿄도에 있어서의 VE

도쿄도에서는 재무국 영선부가 1994년에 VE프로젝트 팀을 설치하여 기본 설계와 실시 설계에 대해 설계 VE를 시행하였고, 1996년부터는 본격적으로 실시해 왔다. 또한, 도는 민간의 기술력을 유효하게 활용하여 경쟁을 한층 촉진시키는 방법을 통해 비용축 감소를 도모하는 새로운 입찰·계약 제도로서 「입찰 시 VE·계약후 VE」방식의 도입을 추진하였다. 이후 1998년에 하수도국에 대해 2건의 입찰 시 VE, 1999년에는 재무국에서 계약후 VE가 2건이 시행되었고, 그 후 공영기업국이나 경시청, 도쿄 소방청을 포함한 각 국에서 시행·실시하게 되었다.

3) 도쿄도 입찰 계약 제도 개혁 연구회

도쿄도는 ‘입찰 계약 제도 개혁 연구회’를 두어 계약사무의 전문성 향상을 위해 노력하고 있다. 이 위원회는 ‘공공 공사에 관한 입찰계약 제도 개혁의 실시 방침’ 보고서를 통해 개혁을 위한 이론적 논의를 실시했다.

① 우량 사업자 선정의 구조 형성

○종합평가방식의 적용 확대

—과도의 저가격 경쟁으로부터 탈피해 중장기적으로 공사 품질의 확보를 도모하기 위해서는, 공사 성적 등에 대하여 인센티브를 강화하여 우량한 사업자의 수주 기회를 확대해 가는 것이 중요하다. 공사 성적 등에서 사업자의 기술력 등을 평가하는 종합 평가 방식은 그것을 위한 유효한 대책 중의 하나이며, 적용 공사의 확대가 필요하다. 이에 대한 적절한 평가 항목의 설정이 요구된다.

○일반경쟁 입찰의 적용 확대

—일반경쟁 입찰은 투명성 향상과 공사 품질 확보의 밸런스를 근거로 하여 실시할 필요가 있다. 급격한 적용 범위의 확대는 입찰자의 집중에 의한 저가격 경쟁이나 기술력이 뒤떨어지는 불량 부적격 업체의 참가에 의해 공사 품질의 저하를 초래할 수 있다. 그 때문에 일반경쟁 입찰의 적용 확대는 종합 평가 방식의 적용이나 도 발주 공사의 수주 상황을 입찰 참가 자격 조건으로 설정하는 등의 대책을 통해 단층적으로 실시해 나갈 필요가 있다.

○저입찰 가격 조사의 강화

—저입찰 가격 조사는 발주 공사의 적정한 이행 능력을 확인할 뿐만 아니라 공정한 거래의 질서를 어지럽히는 과도한 저가격 입찰을 배제하고 동시에 중장기적인 관점으로부터 공사품질의 확보를 위해 필요하다. 그 때문에 저입찰 가격 조사에 대해서는 공사 현장에 있어서의 노동 안전 조

건이나 하청기업과의 적정한 계약, 사업자의 법령 준수 체계를 확인하는 등의 조사수법이나 조사 내용을 강화할 필요가 있다.

○ 최저제한가격제도의 적정화

— 과도한 저가격 수주는 중장기적인 품질 확보에 악영향을 미칠 우려가 크기 때문에 최저제한가격은 적정하게 설정되는 것이 중요하다. 일부 공사에서는 최저제한가격의 설정의 상한인 85%를 기준으로 하는 입찰이 많이 보이므로, 설정범위의 규정 방식에 대해서 재검토할 필요가 있다.

○ 예정가격의 공표 시기

— 예정가격의 공표는 계약수속의 투명성 확보를 통해 공공공사에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위하여 2010년에 전국에서 도입되었다. 예정가격의 사전 공표가 과도한 저가격 경쟁이나 불량 부적격 업체의 참가에 의한 품질 저하 등의 원인이라고 지적되고 있다. 하지만 경기침체나 공공 공사 삭감에 의해 전국적으로 건설 수요가 감소하고 있는 가운데, 입찰 가격은 예정 가격의 공표 시기와는 관계없이 최저제한가격 등의 주변에 집중하는 경향이 강하고 사전 공표와 직접 관계가 있다고는 말할 수 없다.

② 기술력·평가 능력의 향상

○ 공사 성적 평정제도의 신뢰성의 향상

— 공사 성적 평정제도는 입찰에 있어서의 사업자의 적절한 선정과 사업자의 육성에 이바지하는 것을 목적으로 한 제도이다. 종합 평가 방식의 적용 확대에 의해 사업자 사이의 기술 경쟁을 독려하여 공사 성적을 향상시키고 공사 품질이 뛰어난 사업자를 육성하는 선순환을 형성하기 위해서는, 공사 성적 평정 제도에 대해서 사업자의 기술력이나 시공 결과를 공정하고 명확하게 평가하는 구조로 만들어 도민이나 사업자의 이해를 얻을 수 있는 높은 신뢰성이나 객관성을 확보해 나갈 필요가 있다.

○ 설계 등의 공사관계 업무위탁에 관한 입찰계약 수속의 개선

-공사 설계는 고도의 전문 지식이나 경험을 필요로 하는 업무가 많기 때문에 입찰계약에서 가격뿐만 아니라 사업자의 기술력을 보다 중시해 나갈 필요가 있다. 성적 평정제도의 본격 실시나 입찰 참가 자격에 있어서의 기술적 요건을 설정해 기술력을 중심으로 경쟁할 수 있는 환경을 정비하는 것이 중요하다.

제4장 서울시 계약사무관련 일반현황

제1절 서울시 계약업무 담당부서 조직현황

제2절 서울시 계약현황

제3절 서울시 계약사무 수행상의 문제점

제 4 장

서울시 계약사무관련 일반현황

제1절 서울시 계약업무 담당부서 조직현황

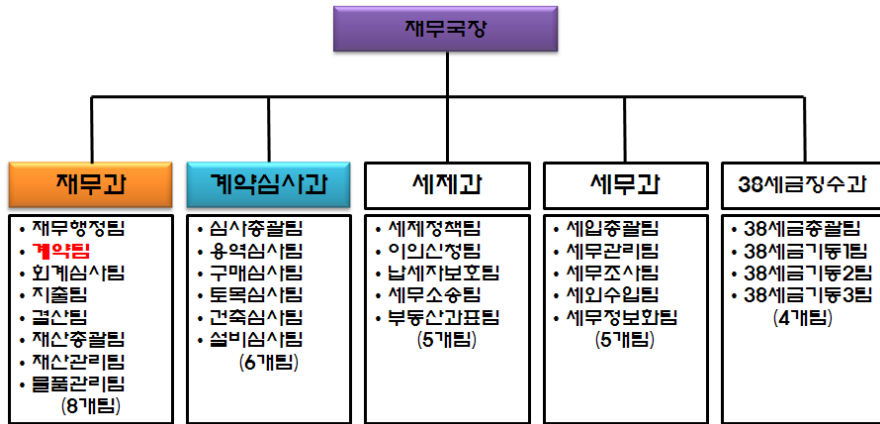
1. 재무과 계약팀

1) 계약팀 업무개요

계약팀은 본청계약(공사, 용역, 물품) 수행과 산하·본부·사업소·자치구를 망라한 계약총괄부서로서 직원교육, 업무매뉴얼 작성, 자체 예규개정, 유권해석 등을 통한 서울시 계약행정 향상을 도모하는 기능을 수행하는 조직이라고 볼 수 있다. 이와 더불어 지방계약법에 의하여 본청산하의 경리관을 조정·통제하고, 본청사업을 원활히 수행하며 계약업체에게는 불편을 최소화하는 방안을 강구하여 서울시 청렴도 제고 및 효율적인 계약행정을 도모하고자 하는 조직이라고 할 수 있다. 업무처리에 있어서는 각종 법령 및 예규를 숙지하여 올바르게 적용함으로써 공정하고 합법적인 공공계약업무를 수행하여 계약상대자(업체)가 신속하고 공정하게 서류처리와 대가지급을 받을 수 있도록 해준다.

재무국은 재무과, 계약심사과, 세제과, 세무과, 38세금징수과 등 5개의 과로 구성되어 있으며, 재무과의 경우 재무행정팀, 계약팀 등 8개의 팀이 있고, 세제과의 경우 세제정책팀, 이의신청팀 등 5개의 팀, 세무과의 경우 세입총괄팀, 세

무관리팀 등 5개 팀, 38세금징수과의 경우 38세금총괄팀, 38세금기동팀 등 4개 팀으로 구성되어 있다.



〈그림 4-1〉 서울시 재무국 조직도

현재 계약팀은 서울시 재무국 산하의 재무과 8개 팀 중 하나로 팀장을 포함한 10명의 인원이 계약업무를 수행하고 있다. 과별 주요 업무는 다음과 같다.

〈표 4-1〉 과별 주요 업무

과 별	주 요 업 무
재 무 과	<ul style="list-style-type: none"> 시 분청 공사·용역·물품구매 계약업무 공유재산관리 총괄 및 재산의 취득·매각·교환·대부 세입·세출 결산 및 자금관리
계약심사과	<ul style="list-style-type: none"> 공사·용역·물품구매 발주전 심사 및 조정 발주부서 원가분석 능력향상 지원 및 교육
세 제 과	<ul style="list-style-type: none"> 지방세제의 합리적 개선 납세자 권리구제, 지방세 과표 조정
세 무 과	<ul style="list-style-type: none"> 시 세입의 총괄조정 및 결산 지방세 및 세외수입 부과, 징수업무 지도감독
38세금징수과	<ul style="list-style-type: none"> 시세 및 세외수입 체납금 징수총괄 고액체납금 징수 및 불납결손 사후관리

2) 계약팀의 주요 업무

재무과 계약팀의 구성원별 주요업무를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-2〉 계약팀 구성원별 담당업무

구성원	담당 업무
A	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약업무 총괄 ○ 제도개선 및 재정합의에 관한 사항
B	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공사계약 총괄 ○ 국정감사 및 시의회 운영(행정사무감사) 등에 관한 사항 ○ 재정조기집행 업무 총괄 ○ 청렴도, 하도급 관련 사항 및 타 직원에 속하지 않는 사항
C	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용역업무 총괄 ○ 용역계약(행정1부시장 관장부서 중 아래 실·국 본부) <ul style="list-style-type: none"> - 정보화기획단, 경쟁력강화본부, 문화국, 맑은환경본부, 여성가족정책관, 복지국, 푸른도시국
D	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 조달환경 변화에 따른 계약법령 연구사항 및 제·개정에 관한 사항 ○ 시 계약심의위원회 운영 및 계약법령 질의응답에 관한 사항 ○ 창의시정 관련 업무 및 계약업무 프로세스 개선에 관한 사항 ○ 신종플루 관련 제조구매 계약 <ul style="list-style-type: none"> - 대가지급 제외, 도시교통본부 및 맑은환경본부 수의계약 제외
E	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제조구매 계약(인쇄 제외) 및 단가계약 총괄 <ul style="list-style-type: none"> - 도시교통본부 및 맑은환경본부 수의계약 제외, 신종플루 관련 제조구매 계약 제외 ○ 인터넷 전자수의시스템 추진
F	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정2부시장 관장부서 용역계약 <ul style="list-style-type: none"> - 균형발전본부 제외
G	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용역계약 <ul style="list-style-type: none"> - 경영기획실, 감사관, 비상기획관, 균형발전본부 ○ 제조구매(인쇄, 기획·편집) 계약
H	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용역계약(시장직속·행정1부시장 관장부서 중 아래 실·국 본부) <ul style="list-style-type: none"> - 대변인, 홍보기획관, 디자인서울총괄본부, 고객만족추진단, 재무국, 행정국 ○ 계약법령 연구 업무지원
I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 6개 도로교통사업소 공사계약(2억원 초과) ○ 6개 도로교통사업소 용역·물품 계약(6천만원 초과) ○ 분청 2천만원 이하 공사계약, 경찰청 공사 ○ 조달계약(총액) 업무 ○ 계약법령 연구 업무지원
J	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조달물품 구매 ○ 제조구매 계약(인쇄 제외) - 도시교통본부, 맑은환경본부 수의계약 ○ 계약실적보고 등 계약관련 통계업무에 관한 사항 ○ 계약관련 홈페이지 관리 ○ 계약팀 문서분류 등 서무업무

각종 계약업무를 담당하고 있는 계약팀에서는 공사계약업무는 2명, 용역계약은 4명, 제조구매계약은 1명, 조달물품구매는 1명이 각각 담당하고 있는 것을 알 수 있다. 그 외에 계약법령담당 1명과 팀장 1명으로 총 10명의 인력으로 구성되어 있다.

2. 재무국 계약심사과

1) 계약심사과 업무개요

계약심사과는 「서울특별시 계약심사 업무처리 규칙」에 따라 계약심사 대상 사업을 효과적으로 심사하여 사전에 예산낭비 요소를 제거하도록 심사요청 건에 대한 담당자 지정 및 실적분석, 성과관리계획 작성 및 지표관리 등 계약심사 업무 전반을 관리·지원하는 업무를 수행하고 있다.

즉, 지방자치단체에서 공사 및 용역의 발주에 따른 예산집행을 할 때 보다 경제적인 예산관리를 위하여 발주전에 원가의 적정성을 심사하는 것이며, 조직을 구성하여 운영함으로써 원가심사의 전문성과 능력을 제고하고 보다 객관성을 확보하는데 계약심사과의 존재가치가 있다고 할 수 있다.

다음의 <그림 4-2>는 계약심사 업무의 흐름을 설명한 것이다.

공사와 용역 및 물품 제조·구매계약을 체결하기 전에 발주부서에서 산출한 사업비 내역에 대하여 계약심사부서(계약심사과) 직원이 거래실례가격 조사, 현장확인 및 창의적인 공법 적용 등을 통해 심층적인 원가분석을 실시하여 사업비 산정 오류로 인한 예산낭비요인을 사전에 방지한다고 볼 수 있다.



〈그림 4-2〉 계약심사 업무흐름도

2) 계약심사과 주요 업무

계약심사과는 다음의 표와 같이 총괄팀을 포함하여 용역, 구매, 토목, 건축, 설비심사팀 등 6개로 구분되어 업무를 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

조직 내에서 보면, 토목심사팀에 10명의 인원이 배정되어 있는데, 토목이라는 복합적이고 대규모인 공사에 대한 심사를 담당하기 때문으로 볼 수 있으며, 수행업무도 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 계약심사과 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
심사총괄팀	6명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주요업무계획, 지시사항 ○ 국회, 의회 관련업무 ○ 인사, 조직제도 ○ 창의업무 ○ 계약심사 실적관리 ○ 성과계획, 목표관리, 심사분석업무 ○ 예산, 회계, 감사, 보안, 복무 ○ 상훈, 교육, 제수당, 일반서무 ○ 원가계산 프로그램 운영 및 전산업무 ○ 문서편집, 봉급, 초과근무

〈표 계속〉 계약심사과 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
용역심사팀	4명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반용역분야 원가분석 및 심사 조정업무 - 학술연구용역 - 기타 일반용역 - 전산 및 정보통신 용역
구매심사팀	5명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 물품 제조구매에 관한 계약심사 ○ 팀내 타 직원에 속하지 아니하는 사항 ○ 2천2백만원 초과 물품구매에 관한 계약심사 ○ 인쇄물에 관한 계약심사 ○ 기획, 편집에 관한 계약심사 ○ 팀내 서무에 관한 사항(주간업무 작성등)
토목심사팀	10명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일반 및 전문 토목공사(포장, 시설물유지관리 등) ○ 복합공사의 토목분야 ○ 건설기술용역(기술심사담당관 심사대상 제외) ○ 일반 및 건설폐기물운반처리 용역 원가심사 ○ 전문분야 : 가설공사 ○ 업무보고, 국회, 시의회, 감사관련 사항 ○ 창안제도 및 심사내용 관련 사항 ○ 사례집발간 관련 사항 ○ 기타 다른 직원의 업무에 속하지 않는 업무 ○ 원가분석자문단 관련 사항 ○ 전문분야 : 기계화 시공 ○ 신기술 및 신공법 등 관련사항 ○ 전문분야 : 철근콘크리트 공사 ○ 상수도분야 신기술정보의 수집·보급에 관한 사항 ○ 전문분야 : 도로포장공사 ○ 표준품셈 및 품 기준 관련사항 ○ 상수도 시설공사 및 용역 ○ 복합공사의 상수도분야 ○ 전문분야 : 상·하수도공사 ○ 실적공사비 관련 사항
건축심사팀	6명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축분야 계약심사 업무(시 산하 공사, 자치구) ○ 조경분야 계약심사 업무 - 자치구(강남) ○ 조경분야 계약심사 업무 - 시 사업소, 시 산하 공사 ○ 조경분야 계약심사관련 업무 (본청, 자치구·강북) ○ 건축분야 계약심사관련 업무 (본청, 시 사업소)

〈표 계속〉 계약심사과 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
설비심사팀	6명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 원가계산, 계약방법 심사.조정 (전기분야 공사, 기술용역, 3억원 이상 물품제작구매) - 본청, 도시기반시설본부, 산하 사업소 - SH공사(강북지역), 자치구및 출연기관(강북지역) - 지하철공사, 도로철도공사, 농수산물공사 ○ 기타 타 직원에 속하지 않는 사항 ○ 원가계산, 계약방법 심사, 조정 (기계설비분야 공사 및 기술용역, 3억원 이상 물품제작구매) - 본부, SH공사(강남지역), 시설관리공단, 소방서 - 자치구 및 출연기관(강남지역) ○ 원가계산, 계약방법 심사·조정 (전기분야 공사, 기술용역, 3억원 이상 물품제작구매) - 상수도사업본부, 소방방재본부, 시 산하 사업소 - SH공사(강남지역), 자치구(강남지역) - 시설관리공단, 강남병원 ○ 원가계산, 계약방법 심사.조정 (기계분야 공사, 기술용역, 3억원 이상 물품제작구매) - 본청, 사업소, SH공사(강북지역) - 자치구 및 출연기관(강북지역) - 지하철공사, 도시철도공사, 농수산물공사 - 원가계산창의지식동아리 운영

3) 계약심사 대상 및 방법

(1) 심사대상 기관

심사대상 기관으로서 시 본청(시의회 포함) 및 사업소는 2003년 2월부터 선정되었고, 자치구(시비 재배정 사업)와 공기업은 2004년 1월부터, 출연기관은 2006년 7월, 구비사업(희망사업에 한함)은 2009년 1월부터 심사대상 기관으로 지정되었다.

(2) 심사대상 금액

시본청, 본부·사업소, 공기업·출연기관, 자치구에서 발주하는 계약의 심사대상금액 범위는 아래의 표와 같다.

〈표 4-4〉 심사대상금액³¹⁾

대상기관	공사		용역		물품의 제조·구매	
	일반 공사 (토목·건축)	조경·전기· 통신·설비공사	기술	학술·일반		
			용역	용역		
시본청, 본부, 사업소	5억원 이상	3억원 이상	2억원 이상	1억원 이상	7백만원 이상	
공기업, 출연기관	5억원 이상	3억원 이상	2억원 이상	1억원 이상	해당없음	
자치구	시비재배정사업	5억원 이상	3억원 이상	2억원 이상	1억원 이상	1억원 이상
	구비사업	15억원 이상	15억원 이상	5억원 이상	5억원 이상	1억원 이상

(3) 심사방법

구매심사는 물가정보지, 시중거래가격조사 등을 통하여 실시되고, 용역심사는 행정자치부 예규인 『지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령』에 의하여 시행된다. 공사심사는 주로 토목, 건축, 설비분야의 심사를 말하며, 10억원 이상의 공사에 대하여는 실적공사비를 적용해 심사하고, 그 외의 공사에 대하여는 표준품셈을 적용하여 심사 도면 및 설계서를 검토하고, 현장 확인 등을 통해 착오 시정과 불필요한 공정 제거 및 창의적인 공법 적용을 시도한다.

31) * 심사제의 대상

- 법령상 의무조달발주 대상 사업
 - 대안 및 설계시공 일괄입찰 대상공사
 - ※ 조달발주 대상사업의 지방자치단체 대폭 위임으로 500억원 이상 PQ공사 및 1억원 이상 물품이 2008년부터 지방자치단체 자체발주 사업으로 변경
- 방침으로 심사 제외한 사업
 - 기술심사담당관에서 『기술용역 타당성심의』를 받은 기술용역
 - 유류구매, 공통물품(소모품) 단가계약, 국내/해외 웹DB(전자저널) 구독, 식당 부식재료 구매, 사료용 농축수산물 구매, 해외 수입 동물류 구매, 청사 및 전동차 청소용역, 정수시설 청소용역, 배출수처리시설 운영관리용역, 구조조정과 관련하여 추진하는 업무위탁용역, 임대아파트 채도장공사, 도시고속도로 녹지관리공사, 항공사진 이미지에이터 구축용역, 상수도 GIS DB 정확도 개선용역(상수도사업본부), 포장도로 정비·유지보수 공사(도로교통사업소)
- 심사대상 금액 미만인 사업

(4) 주요 심사내용

심사내용은 크게 두 가지 종류로서 발주부서에서 설계한 산출금액의 적정성 심사와 계약방법의 적정성 검토이다. 먼저 산출금액의 적정성 심사를 위하여 설계도서 간 불일치 사항 여부, 원가계산 작성방식 및 각종 제경비요율의 적정성, 표준품셈 적용의 적정성, 자재단가 및 노임·기계경비 산출단가·실적공사비 적용 등의 적정성, 조달가·물가정보지·견적가 등의 가격 적정성, 산출된 물량의 적정성, 기타 심사를 위해 필요한 사항 등에 대하여 검토한다.

또한 계약방법의 적정성 검토를 위하여 사업 내용에 따른 경쟁입찰 등 계약 방법 적정성, 제한경쟁입찰 또는 수의계약 시 사유의 적정성, 기타 입찰방법 등에 대하여 검토한다.

3. 사업소

현재 서울시에는 자체적으로 계약사무를 처리할 수 있는 곳이 본청 이외에 37개의 사업소가 있다. 각각의 기관과 인원, 담당기간과 관련한 내용은 다음과 같다.

〈표 4-5〉 사업소 계약담당자 현황

기관명	직급	인원	담당기간(년/월)
서울특별시 소방학교	소방위	1	2년4개월
청와대소방대	소방교	1	3년2개월
서울특별시 소방항공대	소방장	1	3개월
서울종합방재센터	소방장	1	2년8개월
서울특별시상수도사업본부	6급	4	2년6개월
			1년1개월
			7개월
			1년1개월
	7급	2	2년
			1월1개월
8급	1	1년1개월	

〈표 계속〉 사업소 계약담당자 현황

기관명		직급	인원	담당기간(년/월)
수도 사업소	중부수도사업소 행정관리팀	행정7급	2	1개월
				3개월
	서부 행정관리팀	행정7급	1	1년1개월
		행정9급	1	1년8개월
	동부 행정관리팀	행정7급	2	1년1개월
				1개월
	북부 행정관리팀	행정6급	1	2개월
		행정7급	1	1년1개월
	강서 행정관리팀	행정7급	1	2개월
		기능8급	1	1년6개월
	남부 행정관리팀	행정7급	1	2개월
	강남 행정관리팀	행정7급	2	2개월
				1년
	강동 행정관리팀	행정6급	1	1개월
행정7급		1	1년1개월	
상수도연구원 총무과		행정7급	1	2개월
아리수 정수센터	광암터 행정관리팀	행정8급	1	2개월
	구의 행정관리팀	행정8급	1	1년6개월
	뚝도 행정관리팀	행정7급	1	7개월
	영등포 행정관리팀	행정8급	1	1년
	암사 행정관리팀	행정7급	1	1년3개월
	강북 행정관리팀	행정8급	1	8개월
수도자재관리센터 행정관리팀		행정7급	1	2년1개월
		행정8급	1	1년8개월
서울특별시공무원수련원		행정7급	1	1년7개월
서울특별시보건환경연구원		행정7급	2	2개월
				7개월
서울특별시은평병원		행정7급	1	1년7개월
서울특별시농업기술센터		농촌지도사	1	2년4개월
서울역사박물관		행정6급	1	2개월
		행정7급	1	1년1개월
서울특별시체육시설관리사업소		기능8급	1	7개월
서울시립미술관		행정7급	2	1년1개월
				10개월

〈표 계속〉 사업소 계약담당자 현황

기관명		직급	인원	담당기간(년/월)		
서울특별시품질시험소		행정6급	1	2개월		
서울특별시데이터센터		행정8급	1	7개월		
서울특별시서북병원		행정8급	1	2개월		
서울특별시중랑물재생센터		환경8급	1	2년7개월		
서울특별시난지물재생센터		행정7급	1	3년2개월		
서울특별시아동복지센터		행정주사보시보	1	1개월		
서울특별시한강사업본부		행정6급	1	2개월		
		행정7급	1	2개월		
		행정8급	2	8개월 2개월		
서울특별시인재개발원		행정7급	1	2개월		
서울특별시어린이병원		행정7급	1	1년8개월		
서울특별시차량정비센터		행정6급	1	1년1개월		
서울특별시교통방송		행정7급	1	8개월		
서울특별시도시기반시설본부		행정6급	6	2년2개월		
				1년2개월		
				2개월		
				1년2개월		
				2년7개월		
				2개월		
		행정7급	2	4개월		
도로교통 사업소		서울특별시동부사업소		행정6급	1	1년1개월
		서울특별시서부사업소		행정7급	1	8개월
		서울특별시남부사업소		행정7급	2	6개월
						2개월
		서울특별시북부사업소		7급	1	1년7개월
				8급	1	2개월
		서울특별시성동사업소		7급	1	7개월
서울특별시강서사업소		7급	1	1개월		
서울대공원		7급	1	1년1개월		
		8급	1	1년7개월		
서울특별시동부푸른도시사업소		행정7급	1	2개월		
		기능7급	1	1년3개월		

〈표 계속〉 사업소 계약담당자 현황

기관명	직급	인원	담당기간(년/월)
서울특별시중부푸른도시사업소	행정6급	1	6개월
	행정7급	1	1년1개월
서울특별시서부푸른도시사업소	행정7급	1	2개월
서울특별시의회	행정7급	1	2개월
서울시립대학교	행정7급	1	2개월
	행정8급	1	10개월
서울특별시소방재난본부	소방위	1	2년10개월

* 출처 : 서울시 재무과 계약팀, '사업소계약업무담당자현황(2010)'

전체 37개의 사업소에서 계약업무를 담당하고 있는 인력은 86명이며 대부분 1~2명이 업무를 담당하고 있으나 상수도사업본부, 한강사업본부, 도시기반시설 본부의 경우는 큰 규모의 대형공사계약 업무 등이 많은 관계로 6명 이상의 인력을 보유하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 사업소 계약업무 담당자 근무경력기간

구분	N	최소값	최대값	평균	표준편차
경력기간	86	1	38	11.23	9.772

사업소에 근무하는 계약업무 담당자의 근무기간은 평균 11.23개월로 1년이 조금 안되는 기간 동안 계약업무를 수행한 것으로 나타났다. 업무의 전문성을 확보하기에는 다소 짧은 기간이라고 판단된다.

〈표 4-7〉 경력기간별 인력분포

구분	빈도	퍼센트	누적퍼센트
1년 미만	45	52.3	52.3
1년 이상 2년 미만	29	33.7	86.0
2년 이상 3년 미만	11	12.8	98.8
3년 이상	1	1.2	100.0
합계	86	100.0	

경력기간을 1년 단위로 구분하여 파악한 결과 1년 미만이 52.3%로 가장 높게 나타났고, 1년 이상 2년 미만인 경우가 33.7%로 조사되었다. 전반적으로 계약 업무를 익숙하게 처리할 수 있을 만큼의 기간을 근무한 경우는 그리 많지 않다고 판단되는데, 이는 순환보직의 영향으로 인해 나타난 현상이라고 판단된다.

〈표 4-8〉 계약담당자 직급현황

구분	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
6급	18	22,5	22,5
7급	45	56,3	78,8
8급	16	20,0	98,8
9급	1	1,3	100,0
합계	80	100,0	

근무자의 급수는 7급이 56.3%로 가장 많았으며, 이어 6급이 22.5%, 8급이 20.0% 등의 순으로 나타났다. 계약과 관련된 실무 담당자는 6급과 7급으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

4. 기술심사담당관

1) 기술심사담당관 개요

서울시의 기술심사담당관은 건설기술심의, 건설신기술활용심의, 기술용역타당성심사의 업무를 주로 수행하고 있다. 건설기술심의의 목적은 건설공사 설계의 타당성 및 시설물의 안전·시공기술의 적정성 확보 등 건설기술에 관한 사항을 검토하여 건설기술 발전과 시공의 품질을 높이는데 있다. 건설신기술활용심의는 기술개발자(법인포함)의 기술개발의욕을 고취시킴으로써 국내 건설기술의 발전을 도모하고 국가경쟁력을 제고하기 위함이다. 기술용역타당성심사는 모든 기술용역에 대해 용역시행 초기단계에서 기술용역 시행 필요성 및 용

역비 산정 적정성과 용역수행 중 리스크 관리 적정성 등을 검토하여 불필요한 예산사용을 방지하고 설계 품질향상을 도모하기 위함이라고 할 수 있다.

특히 주요 업무라 할 수 있는 건설기술심의에 대하여 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

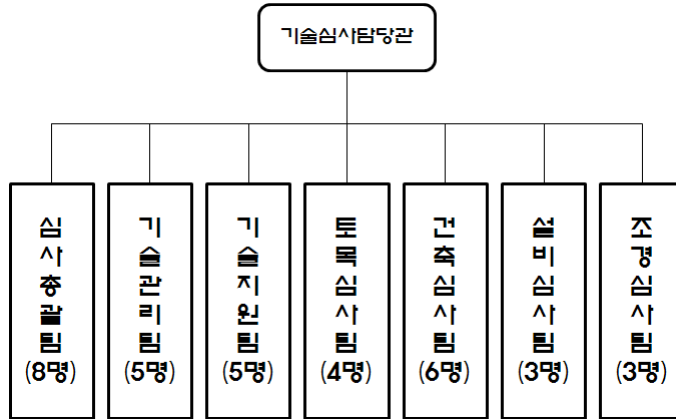
〈표 4-9〉 심의 종류

심의종류	목적
설계심의	건설공사 계획·조사·설계·공사시행·유지관리계획의 적정성 및 환경성과 기술개발·신공법 적용의 가능성을 심의하여 설계수준 향상 도모
입찰방법심의	대형공사에 대하여 사업규모 및 성격에 따라 적절한 발주방법(일괄입찰·대안입찰 및 기타 공사)을 선정하기 위함
입찰안내서심의	일괄입찰 또는 대안입찰로 결정된 공사의 입찰안내서 작성의 적정여부 심의
정밀안전진단심의	정밀안전진단성과 및 보수·보강방안의 타당성·적정성여부 심의
용역발주심의	설계용역 시행계획 및 과업내용서 작성의 적정여부 등 심의
설계적격심의	일괄입찰공사 설계서에 대한 설계적격여부 및 설계점수 채점과 대안입찰공사 설계서에 대한 대안채택여부, 원안 및 대안설계 점수 채점
설계·시공 등의 분쟁자문	발주자와 계약자 간 분쟁 발생 시 관련분야 전문가의 충분한 검토와 자문으로 당사자 간 원활한 합의를 유도하여, 불필요한 소송비용 및 행정력 낭비 방지
설계심의 사후평가	시행 중인 공사에 대하여 설계심의·자문 지적사항에 대한 조치계획이 시공에 적절하게 반영되었는지 여부를 현장에서 평가하고 미비사항을 시정토록 함으로써 건설공사 품질향상 도모
공사발주전 심의	국제입찰 대상공사의 계약관련 서류에 대하여 국제입찰 및 외국공사 관리에 경험이 있는 전문가가 심의하여 클레임 발생소지가 있는 사항을 사전에 보완하여 분쟁발생 방지
기관별 건설기술자문 소위원회 운영	건설기술 및 건설공사 심의·자문을 발주기관별로 효율적으로 운영할 수 있도록 함

*자료 : 서울시 기술심사담당관 홈페이지(<http://eng.seoul.go.kr/index.html>)

2) 기술심사담당관 인력 및 주요 업무

현재 기술심사담당관의 조직은 심사총괄팀, 기술관리팀, 기술지원팀, 토목심사팀, 건축심사팀, 설비심사팀, 조경심사팀으로 구성되어 있으며, 기술심사담당관 전체 인력은 35명으로 심사총괄팀을 제외하고 팀별로 3~6명의 인력이 배치되어 있다.



〈그림 4-3〉 기술심사담당관 조직도

〈표 4-10〉 기술심사담당관 인력현황(2010년)

부서별	합계	직급별				직종별			
		4급	5급	6급	7급 이하	행정직	기술직	별정직	기능직
계	92	2	11	26	53	7	64	1	20
기술심사담당관	35	1	6	15	13	3	30	-	2
품질시험소	57	1	5	11	40	4	34	1	18

*출처 : 서울시 기술심사담당관, '2010년 기술심사담당관 업무계획'

각각의 팀별 주요 업무를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-11〉 기술심사담당관 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
심사총괄팀	8명	<ul style="list-style-type: none"> ○서무(총무, 인사, 감사, 주요업무계획수립, 심사분석 등) 관련업무 ○국회·시의회업무(총괄) 및 기술업무 ○시장지시사항 등 지시사항 관련 업무 ○창의시정, 성과관리 및 목표관리에 관한 사항(총괄) ○품질시험소 운영에 관한 사항 ○타 직원 업무에 속하지 아니하는 사항 ○건설기술심사관련 자치법규 및 지침 등 운영관리(총괄) ○대형공사 설계적격심의 운영(총괄) ○대형공사 입찰제도 연구 및 입찰방법심의 운영

〈표 계속〉 기술심사담당관 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
심사총괄팀	8명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설기술심의결과 사후평가 관리(총괄) ○ 신기술 검토(창안) : 터널, 지하보차도, 포장, 육교 ○ 타 직원 업무에 속하지 아니하는 기술사항 ○ 건설기술심의위원회·자문위원회 운영(총괄) <ul style="list-style-type: none"> - 건설기술심의위원회 위원관리, 분기별 위원회 운영실적 분석 ○ 서울특별시 토목상 업무 ○ 투자심사 대상사업 기술검토(총괄) ○ 기술심의 운영 및 기술용역 타당성심의(자치구·사업소·공사·공단 도로분야) ○ 신기술 검토(창안) : 교량, 고가차도 ○ 대형공사 입찰제도 연구 및 입찰방법심의 운영 ○ 우수건설(용역) 업자 지정 ○ 건설기술심의결과 사후평가 관리(총괄) ○ 학술용역(총괄) ○ 기술심의 운영 및 기술용역 타당성심의(본청 도로분야) ○ 양평동 침수관련 감리전문회사·감리원 행정처분 관련 소송수행 ○ 예산의 편성 및 관리·결산 업무 및 중·장기 재정계획 ○ 창의시정, 성과관리 및 목표관리업무 지원에 관한 사항 ○ 업무추진비 등 일반회계 ○ 민원업무 총괄(사이버 민원 등) ○ 물품 수급 및 기록물 보존·관리(사무실 자료실 및 품질시험소 문서고) ○ 보안에 관한 사항 ○ 품질시험소 소관 자치법규 및 지침 등 운영관리(총괄) ○ 우수건설현장(용역) 관계자 표창업무 ○ 공무원교육원 건설기술분야 교육지원(총괄) ○ 기술심의 운영 및 기술용역 타당성심의(본부 도로분야) ○ 예산절감에 관한 사항(총괄) ○ 인사(표창, 선택적 복지 승인 등) 관련업무 ○ 회계업무(각종 위원수당, 직장교육 및 세미나 강사료)에 관한 사항 ○ 봉급, 제수당 업무에 관한 사항(연금, 보험) ○ 일상경비(급량비, 출장여비)업무에 관한 사항 ○ 직원교육(학습관리시스템)관련업무 ○ 문서관리 및 접수, 분류, 발송에 관한 사항 ○ 서무업무(회의실 관리) 및 기술심의업무 지원에 관한 사항
기술관리팀	5명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 팀 업무 중 지하철분야 사무 및 기준 총괄 ○ 대형공사 설계적격심의(지하철분야) ○ 건설기술심의 및 용역타당성심사 운영, 사후평가(지하철분야) ○ 대형공사 설계시공 분리계약방식 입찰제도 연구 <ul style="list-style-type: none"> - 예정가격 결정기준, 최저가 낙찰제도 및 적격심사 제도 ○ 건설기술용역 입찰방법 개선 관리 ○ 지진방재 업무 중 내진설계 총괄조정 관리 ○ 투자심사, 신기술 및 기술제안·창안 검토(지하철분야) ○ 업무보고 및 지시사항 처리 등 ○ 팀 업무 중 지하철분야 업무 지원 ○ 환경친화적 도로시설물 설치 및 관리지침 운영 ○ 건설기술심의 운영(지하철분야)

〈표 계속〉 기술심사담당관 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
기술관리팀	5명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설기술심의 사후평가(지하철분야) ○ 용역타당성심사 운영(지하철분야) ○ 기술용역 타당성심사 업무총괄 ○ 설계감리, 책임감리, CM 및 감독제도(발주자 역량강화 방안 등)관리 ○ 소규모공사 전자입찰제도 연구 ○ 건설공사 현장견학 관리 ○ 기술력 향상을 위한 세미나 운영 ○ 투자심사, 신기술 및 기술제안·창안 검토(지하철분야) ○ 팀 업무 중 교통분야 사무 및 기준 총괄 ○ 대형공사 설계적격심의(교통분야) ○ 건설기술심의 운영(교통분야 강남구간) ○ 투자심사, 신기술 및 기술제안·창안 검토(교통분야 강남구간) ○ 정밀안전진단(터널, 지하차도) 심의 ○ 용역타당성심사 운영(교통분야 강남구간) ○ 건설신기술 활용심의위원회 운영 및 건설신기술 검토총괄 ○ 해외건설기술정보지 발간 ○ 건설공사 현장 시민공개제도 운영, 지원 ○ 건설공사 부실방지대책 연구 및 부실발점제도 운영 - 건설공사 사후평가 및 하자발생 보고에 관한 사항 ○ 팀 업무 중 교통분야 업무 지원 ○ 건설기술심의 및 용역타당성심사 운영(교통분야 강북구간) ○ 투자심사, 신기술 및 기술제안·창안 검토(교통분야 강북구간) ○ 지진방재 업무 중 내진설계 총괄조정 관리 ○ 기술직공무원 직장교육 총괄(토목과정 운영) ○ 품셈 및 실적공사비 관리 ○ 설계적격심의 업무 지원 ○ 건설기술정보(해외기술) 수집 ○ 건설신기술 사후평가서 분기별 실적 관리 ○ 기술용역 타당성심사 분기별 실적 관리 ○ 부실발점 부과현황 반기별 실적 관리 ○ 업무보고 및 지시사항 처리업무 지원 ○ 기타 행정업무 지원
기술지원팀	5명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계약금액조정실태 순회점검 계획수립, 점검, 보고서 작성(총괄) ○ 건설공사 원가내역서 검토지원(상수도사업본부) ○ 기술용역 타당성심사(도시기반시설본부 시설안전부, 교량안전부) ○ 설계변경 관련 업무 개선사항 ○ 건설공사 계약분쟁자문소위원회 운영 ○ 시의회 업무 등 현황자료 관리 ○ 업무보고 및 지시사항 처리 등 ○ 계약금액조정실태 순회점검 및 보고서 작성 ○ 설계변경사례집 작성 발간 및 교육 ○ 서울시 공사계약특수조건 운영 관리 ○ 건설공사 품질관리·안전관리 업무 지원 ○ 계약금액조정실태 순회점검 및 보고서 작성 ○ 설계변경사례집 작성 발간 및 교육(총괄)

〈표 계속〉 기술심사담당관 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
기술지원팀	5명	<ul style="list-style-type: none"> ○계약금액조정실태 순회점검 조치결과 사후관리 ○계약금액조정 기관별 전문검토팀 업무지원 ○계약금액조정실태 순회점검 및 보고서 작성 ○정밀안전진단(교량, 고가차도) 심의 운영 ○계약금액조정 질의·응답관리(기술심사담당관 홈페이지) ○건설공사 원가내역서 검토지원 및 기술용역 타당성심사(도로교통사업소)
토목심사팀	4명	<ul style="list-style-type: none"> ○상수도분야 사무 및 기준 총괄 ○대형공사 설계적격심의(상·하수도, 치수) ○건설기술심의 운영(상수도분야) ○기술용역 타당성 심사(상수도분야) ○설계 VE제도 및 휴은행 시스템 운영에 관한 사항 ○투자심사, 신기술 및 기술제안 등 검토(상수도분야) ○설비팀 건설기술심의 토목분야 검토 ○업무보고 및 지시사항 처리 등 ○치수분야 사무 및 기준 총괄 ○건설기술심의 운영(치수분야) ○기술용역 타당성 심사(치수, 도시계획분야) ○서울특별시 전문시방서(토목편) 유지 관리 ○표준시방서 및 설계기준 도서 관리 ○시설물 설계·시공 및 유지관리편람 유지 관리 ○소규모 단순·반복공사 공사시방서 작성요령 유지 관리 ○투자심사, 신기술 및 기술제안 등 검토(치수분야) ○조경팀 건설기술심의 토목분야 검토 ○하수도분야 사무 및 기준 총괄 ○건설기술심의 운영(하수도분야) ○기술용역 타당성 심사(하수도분야) ○건설기술심의 사후평가(상·하수도, 치수) ○설계용역관리편람, 지반조사편람 유지 관리 ○투자심사, 신기술 및 기술제안 등 검토(하수도분야) ○전문시방서 활용프로그램 유지관리 ○홈페이지 운영 및 민원처리온라인 공개시스템 관리 ○건설기술정보 통합 전산망(CALS) 운영에 관한 사항 ○건축팀 건설기술심의 토목분야 검토
건축심사팀	6명	<ul style="list-style-type: none"> ○건축심사팀 주요업무보고 및 지시사항 처리 등 ○건설기술심의 <ul style="list-style-type: none"> - 분청, 시의회, 도시기반시설본부, 상수도사업본부 - 총괄, 지원, 토목팀 심의안건에 대한 건축분야 기술 검토 ○감리전문회사 및 감리원 업무정지처분 ○소관기관 기술용역 타당성 심사 ○서울시 전문시방서 운영관리(건축분야) ○소관기관 건설사업 투자심사, 신기술 및 제안 검토 ○건축관련 법령 등 타 직원에 속하지 않는 업무 ○주간업무보고 ○감리전문회사 실태조사

〈표 계속〉 기술심사담당관 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
건축심사팀	6명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감리전문회사 신규등록 ○ 감리전문회사 휴·폐업 신고처리 ○ 감리전문회사 양도, 양수, 합병 ○ 감리전문회사 등록취소 및 업무정지처분(등록관련) ○ 건설기술자 과태료 부과 ○ 건설기술심의 <ul style="list-style-type: none"> - 자치구, 분청, 시의회 - 총괄, 지원, 토목팀 심의안건에 대한 건축분야 기술 검토 ○ 소관기관 기술용역 타당성 심사 ○ 소관기관 건설사업 투자심사, 신기술 및 제안 검토 ○ 기술직공무원 직장교육(건축분야) ○ 서울시 전문시방서 운영관리(건축분야) ○ 공공건축물 공사비 책정 운영관리에 관한 사항 ○ 건설기술심의 <ul style="list-style-type: none"> - 사업소, 시투자기관 - 관리, 설비, 조경팀 심의안건에 대한 건축분야 기술 검토 ○ 감리전문회사 및 감리원 업무정지처분(보조) ○ 소관기관 기술용역 타당성 심사 ○ 소관기관 건설사업 투자심사, 신기술 및 제안 검토 ○ 기술심사 사례 정리 및 관리에 관한 사항 ○ 건설기술심의 사후평가, 시공평가 ○ 기술용역 설계편람 운영 및 관리(건축분야) ○ 건설기술심의 설문조사분석(총괄) ○ 감리전문회사 변경등록 ○ 감리전문회사 과태료 부과
설비심사팀	3명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설기술심의(기계·소방분야) ○ 기술용역타당성심의(기계·소방분야) ○ 토목·건축·조경팀 건설기술심의 기계분야 검토 ○ 서울특별시 전문시방서 운영·개정·관리(건축기계설비편, 산업설비편) ○ 투자심사, 신기술, 기술제안 및 창의적 업무 검토 ○ 기계직공무원 직장교육 계획수립 및 시행 ○ 업무보고 및 지시사항 처리 ○ 팀 업무중 타 직원에 속하지 않는 업무 등 ○ 건설기술심의(전기·정보통신분야) ○ 기술용역타당성심의(전기·정보통신·전산분야) ○ 토목·건축·조경팀 건설기술심의 전기분야 검토 ○ 서울특별시 전문시방서 운영·개정·관리(건축전기설비편, 건축정보통신설비편) ○ 투자심사, 신기술, 기술제안 및 창의적 업무 검토 ○ 전기직공무원 직장교육 계획수립 및 시행
조경심사팀	3명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설기술 심의·사후평가 및 기술용역 타당성심사 업무(공원·조경분야) <ul style="list-style-type: none"> - 강북권, 도시기반본부, 기타기관(부서) - 건축분야·전기·설비 등 기타 분야에 관련된 업무 ○ 투자심사·기술제안 등 검토(공원분야) ○ 건설기술 및 신기술 심의위원 운영 및 관리

〈표 계속〉 기술심사담당관 팀별 주요 업무

팀	인력	주요업무
조경심사팀	3명	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울특별시 전문시방서(조경편) 운영관리 ○ 설계 용역관리 편람(조경편) 개정 및 관리 ○ 공원 법규 및 규정에 관한 사항 ○ 팀 업무 중 타 직원에 속하지 않는 업무 ○ 건설기술 심의·사후평가 및 기술용역 타당성심사 업무(공원·조경분야) <ul style="list-style-type: none"> - 강남권, 녹지사업소, 월드컵공원 - 토목·상하수도 분야에 관련된 업무 ○ 투자심사·확충용역·기술제안 등 검토(조경분야) ○ 건설 품질에 관한 사항(공원·조경분야) ○ 신기술의 조사·검토 및 보급(공원·조경분야) ○ 기술정보의 수집 및 보급(기술정보지 발간) ○ 직장교육 계획 수립 및 시행 ○ 조경관련 법규 및 규정에 관한 사항

* 출처 : 서울시 기술심사담당관 홈페이지, <http://eng.seoul.go.kr/intro/organinfo/organinfo.html>

제2절 서울시 계약현황

다음의 <표 4-12>는 서울시가 2009년도에 본청, 사업소, 자치구에서 수행한 계약업무의 건수와 금액을 정리한 것이다.

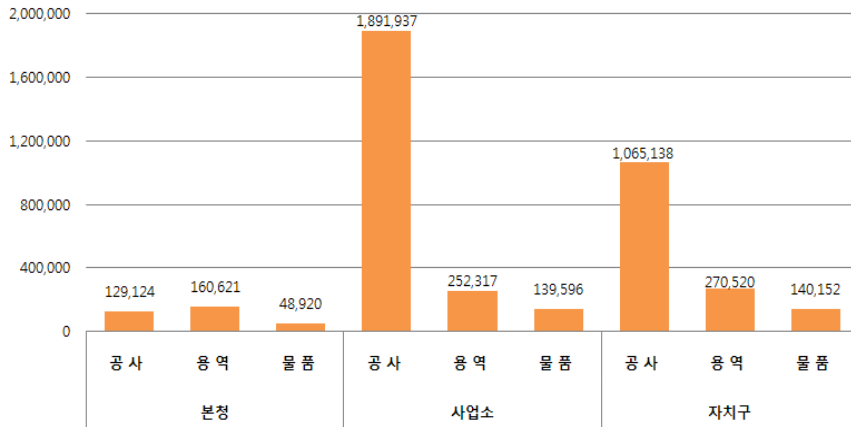
서울시 계약체결 실적을 금액 기준으로 살펴보면, 우선은 본청을 제외한 사업소와 자치구에서는 공사계약의 금액이 월등히 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 본청의 경우는 용역과 관련한 금액의 비율이 47.43%로 다소 높게 나타나고 있다.

이는 현재 계약사무를 수행하는데 있어서 자치구를 제외하더라도 본청 산하의 사업소에서 대형공사 등 큰 규모의 계약이 이루어지는 구조임을 알 수 있다.

〈표 4-12〉 2009년 서울시 계약체결 실적

(단위 : 건, 백만원)

구 분	종류	건 수	금 액	비율(%)
총괄 (본청, 사업소, 자치구)	총계	40,069	4,098,325	100.0
	공사	10,697	3,086,199	75.30
	용역	9,574	683,458	16.68
	물품	19,798	328,668	8.02
본청	총계	2,327	338,665	100.0
	공사	208	129,124	38.13
	용역	1,055	160,621	47.43
	물품	1,064	48,920	14.44
사업소	총계	8,683	2,283,850	100.0
	공사	2,656	1,891,937	82.84
	용역	2,084	252,317	11.05
	물품	3,943	139,596	6.11
자치구 (25개)	총계	29,059	1,475,810	100.0
	공사	7,833	1,065,138	72.17
	용역	6,435	270,520	18.33
	물품	14,791	140,152	9.50



〈그림 4-4〉 2009년 서울시 계약체결 실적

〈표 4-13〉 서울시 본청 계약현황

연도	계											조달		도로교통	
			공사		용역		물품								
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	
2008	2,253	2,896	1,771	1,953	2,323	330	712	1,335	827	288	306	340	176	603	
2009	2,904	4,523	2,327	3,386	208	1,291	1,055	1,606	1,064	489	337	210	240	927	
증감	651	1,627	556	1,433	△24	961	343	271	237	201	31	△130	64	324	

서울시 계약체결실적 중에서 본청의 실적만을 세부적으로 살펴보면, 2008년도에 비해 전체 건수는 29%가 증가하였고, 금액은 56%가 증가한 것을 알 수 있다. 주요 증가사유를 조사한 결과 용역에서는 여론조사, 홍보물제작, 기금사업 등의 증가로 343건에 271억원이 증가하였다. 물품에서는 사무실 식물, 신종 플루 약품, 염화칼슘 구매로 인하여 237건에 201억원이 증가한 것으로 나타났다. 도로교통의 경우 건설장비 정비용역, 운전원 용역 등의 신규물량 증가로 64건에 324억원이 증가한 것으로 조사되었다.

〈표 4-14〉 계약종류별 현황(본청)

(단위 : 억원)

구분	합계		일반경쟁		지명경쟁		제한경쟁		수의계약	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
합계	2,327	3,386	132 (5.7%)	1,706 (50.3%)	0	0	206 (8.9%)	1,002 (29.6%)	1,989 (85.4%)	678 (20.0%)
공사	208 (9.0%)	1,291 (38.1%)	19	1,137	-	-	18	120	171	34
용역	1,055 (45.3%)	1,606 (47.4%)	88	455	-	-	136	693	831	458
물품	1,064 (45.7%)	489 (14.5%)	25	114	-	-	52	189	987	186

* 조달, 도로교통사업소 계약 제외

계약종류별³²⁾ 현황을 살펴보면 용역의 경우 대부분의 계약이 수의계약³³⁾으로

32) 입찰제도는 입찰방법에 따라 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 등이 있으며, 하도급자의 보호와 저가하도급의 방지를 위한 부대입찰제 등이 있다.

로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 건수에 비해 금액은 공사계약이 가장 많다. 수의계약으로 이루어지는 건수가 많기는 하지만 금액에서는 경쟁계약이 더 많은 것으로 나타났다.

다음은 본청, 본청과 본부·사업소를 포함한 계약종류별 현황자료이다.

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 선별기능 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 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, 발주기관으로서 입찰의 효율성을 높일 수 있는 방식이다(이효, 2006).

- 33) 매매·대차(貸借)·도급(都給) 등을 계약할 때 경매(競賣)·입찰(入札) 등의 방법에 의하지 않고, 적당한 상대방을 임의로 선택하여 맺는 계약방식을 의미한다. 이는 경쟁계약(일반경쟁계약·지명경쟁계약)과 대립되는 개념이다. 이는 일반경쟁계약이 불리하다고 인정되는 경우, 계약의 목적·성질이 경쟁에 적합하지 아니한 경우, 경매·입찰이 성립되지 아니한 경우, 계약목적의 가격이 소액인 경우 등 특별한 경우에는 지명경쟁입찰에 의하거나 수의계약이 제한적으로 체결되기도 한다.

〈표 4-15〉 본청계약

(단위 : 억원, %)

구분	계		경쟁계약		수의계약	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2007	1,334	877	217(16,3)	467(53,2)	1,117(83,7)	410(46,8)
2008	1,771	1,753	299(16,9)	1,393(71,3)	1,472(83,1)	560(28,7)
2009. 9	1,513	2,551	243(16,1)	2,167(84,9)	1,270(83,9)	384(15,1)

본청계약의 경우 2009년 기준으로 시전체 계약(본청과 본부·사업소에서 이루어진 계약 전체)의 건수대비 19.1%, 금액대비 11.4%인 것으로 나타났다(조달 계약 제외).

〈표 4-16〉 본청+본부·사업소 계약

(단위 : 억원, %)

구분	계		경쟁계약		수의계약	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2007	8,053	5,597	1,445(17,9)	4,420(79,0)	6,608(82,1)	1,177(21,0)
2008	9,703	17,967	1,897(19,6)	16,329(90,9)	7,806(80,4)	1,638(9,1)
2009. 9	7,993	22,293	1,930(24,3)	20,893(93,7)	6,003(75,7)	1,400(6,3)

본청과 본부·사업소를 포함한 계약의 경우 경쟁계약 비율은 2009년에 건수로 보면 24.3%, 금액으로 보면 93.7%를 차지하고, 시예산 21조 369억원 대비 10.6%를 차지하는 것으로 조사되었다.

〈표 4-17〉 본부·사업소 계약

(단위 : 억원, %)

구분	계		경쟁계약		수의계약	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2007	6,716	4,720	1,228(18,3)	3,953(83,8)	5,491(81,8)	767(16,3)
2008	7,932	16,014	1,598(20,1)	14,936(93,3)	6,334(79,9)	1,078(6,7)
2009. 9	6,420	19,742	1,687(26,3)	18,726(94,9)	4,733(73,7)	1,016(5,1)

앞의 본청자료와 비교하여 본부, 사업소의 계약건수를 파악해 볼 수 있는데 2008년 기준으로 봤을 때 건수로는 4.4배(서울시 1,771건, 본부·사업소 7,932건) 정도, 금액으로는 8.2배(서울시 1,953억원, 본부·사업소 16,014억원) 정도의 차이를 보여 계약사무는 주로 본부와 사업소를 중심으로 이루어지는 것을 알 수 있다. 도시기반시설본부나 상수도사업본부, 한강사업소 등의 경우 대부분의 대형공사계약사무를 조달청을 통하여 처리하는 상황이며 이러한 현상으로 인하여 서울시 계약팀은 본청의 계약만을 처리하는 상황이라고 볼 수 있다.

제3절 서울시 계약사무 수행상의 문제점

1. 산재된 계약사무

앞의 계약체결 현황에서도 알 수 있듯이 서울시 전체의 계약사무가 체결되는 실태를 살펴보면 서울시 본청 차원의 계약팀은 거의 본청 계약사무만을 담당하고 있으며, 그 외의 대형공사 등 대규모 계약의 경우는 본부나 사업소를 통하여 이루어지고 있는 실정이다. 이는 38개의 사업소를 중심으로 자체적으로 계약을 체결할 수 있기 때문인데, 이로 인하여 계약사무의 일관성이 저하되고, 문제가 발생할 경우에도 통제하기가 어려운 상황이라고 볼 수 있다. 본청계약만을 주로 하고 있는 계약팀의 위상과 역량을 제고하여 서울시 전체의 계약사무에 대한 통제관(control tower)으로서의 기능을 할 수 있도록 조직·제도적인 장치의 마련이 시급하다.

2. 계약팀의 업무처리 인력 부족

현재 계약팀의 경우 공사계약을 포함한 업무처리 인력이 10명으로 되어 있

다. 이는 현재 본부나 사업소별로 자체적으로 계약사무를 처리할 수 있도록 되어 있기 때문에 본청에는 적은 인력을 둔 것으로 볼 수 있는데, 이로 인해 업무의 전문성을 확보하기가 어려운 측면이 있다고 볼 수 있다. 예를 들어, 대규모 공사계약을 처리하는데 있어서 각종 검토해야 할 부분들이 많고 업무처리 절차마다 소요되는 시간이 많은데 이처럼 적은 인력으로는 실수 없이 제대로 처리하는데 무리가 있을 것으로 판단된다. 게다가 적은 인력으로 인하여 해당 업무를 수행하던 인력이 타 부서로 이동할 경우 그 업무공백을 메우는데 있어서는 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 우선은 일정부분의 인력조정 및 사무의 배분을 통해 서울시 계약팀이 제 기능을 할 수 있도록 환경을 조성해주어야 할 것으로 판단된다.

3. 조직명과 담당직무의 불일치

계약심사과의 직무는 주로 원가심사에 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 계약심사과라는 명칭으로 되어 있어 계약과정(contract process)에서 나타나는 적격성 심사, 계약방식 심의, 기술심사 등의 심사부분을 포괄하고 있는 것으로 오인하게 된다. 계약심사과가 정확히 담당하는 직무와 부합되게 원가심사과로 명칭을 변경하는 것이 필요하다고 보인다. 이에 대한 정확한 분석을 위해 직무분석이 필요하다.

4. 계약과정 전반에 대한 책임성 약화

계약과정을 담당하는 조직이 계약팀, 계약심사과, 기술심사담당관 등으로 나누어져 있고, 본청, 사업소, 산하기관 등으로 나누어 진행되므로 서울시의 계약

과정 전반에 대한 책임을 지는 것이 어렵다. 국(局) 수준의 조직인 재무국장이 계약에 대한 책임을 지는 것이 바람직하나, 기술심사담당관은 제2부시장 직속 조직으로 되어 있어 서울시 전체 차원의 계약과정에 대한 책임성의 확보가 용이하지 않다.

또한 계약사무에 대한 감사가 중앙정부로부터 빈번할 경우 서울시 차원에서 책임지고 계약과정을 진행시키기보다는 중앙정부 차원의 결정을 수용하는 경우가 많은데, 이는 결정에 대한 책임부담을 덜 수 있는데다 중앙정부의 조직이기 때문에 더욱 그러하다.

5. 계약사무에 대한 전문조직의 부재

이미 2005년 지방계약법에 의하여 지방정부가 계약사무의 상당한 부분을 지방정부가 자율적으로 처리할 수 있도록 되어 있지만 이관된 사무들을 종합하여 책임지고 처리할 수 있는 전문조직이 서울시 조직내에 존재하지 않는다. 500억 원 이상의 PQ공사나 대안·일괄입찰 공사계약을 종합적으로 처리할 수 있는 조직이나, 일정액수 이상의 계약에 대하여 서울시 전체의 통일성과 일관성을 가진 입찰과정을 진행시킬 역량을 구비한 조직이 없는 것이다.

제5장 계약팀 · 계약심사과 계약심사과 직무분석

- 제1절 조사개요
- 제2절 직무의 목적과 구조분석
- 제3절 직무수행내용 및 방법
- 제4절 직무수행요건
- 제5절 계약팀·계약심사과 직무진단 비교분석

제 5 장

계약팀·계약심사과 직무분석

제1절 조사개요

1. 일반사항

본 직무분석은 재무과 계약팀과 계약심사과의 업무량과 업무프로세스를 분석하여 현재 각 부서의 업무와 관련한 세부적인 절차와 내용들을 파악하고자 한다. 특히 구체적인 업무량과 요구역량을 분석하여 도출된 내용을 토대로 조직의 방향을 설정하고자 한다.

- 조사목적 : 계약팀의 직무분석을 통한 프로세스 및 업무량 분석
- 조사기간 : 2010년 5월 24일 ~ 6월 11일(15일)
- 조사대상 : 재무과 계약팀 근무자 10명, 계약심사과 36명

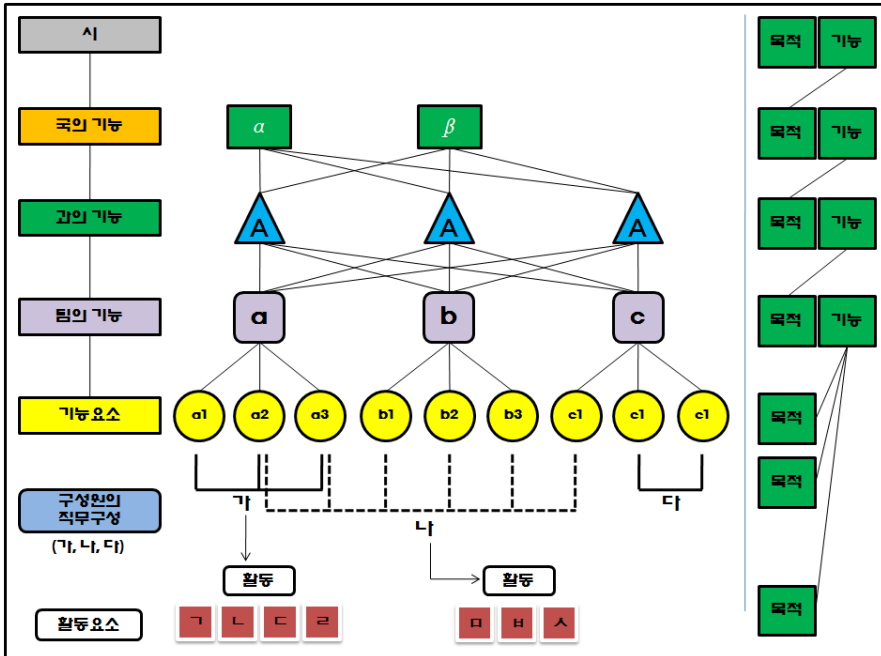
설문의 구성은 직무의 목적과 구조, 직무수행내용 및 방법, 직무수행요건의 항목으로 구성되어 있으며, 각각에 대한 세부사항은 다음과 같다.

〈표 5-1〉 직무분석 구조

설문 항목	하위항목	내 용
직무의 목적과 구조	구성원의 직무	현재 팀의 기능과 관련해 수행하는 구체적인 활동
	업무목적	직무담당자가 다양한 업무활동을 통해 달성해야 하는 목표와 가치
	난이도	업무활동을 수행하는데 있어서의 어려움과 쉬움의 정도
	우선순위	난이도와 별개로 현재 수행하는 업무활동의 중요도
	주요행동요소	작성된 ‘구성원의 직무’를 수행하는데 있어서 요구되는 업무 프로세스상의 행동요소
	소요시간	주요행동요소에 기입된 내용들을 수행하는데 있어서 걸리는 시간
직무 수행 내용 및 방법	구성원의 직무	직무자가 수행하는 주요 업무활동
	주고객	해당 업무의 대상집단 혹은 직무의 최종산출물의 수혜자
	업무수행절차	주요업무활동을 수행하는 과정
	업무프로세스	주요업무활동 과정상의 비중과 소요시간을 의미
	대인·대기관 접촉	직무를 수행하면서 접하게 되는 개인 혹은 기관을 의미
	직무수행상 제약조건	직무수행 시 직면하게 되는 구체적인 장애상황 및 제도적 문제점
직무 수행 요건	업무수행진단	직무수행상 직무자가 느끼는 문제점과 해결을 위한 개선방안
	경력요건	직무를 수행하기 전에 필요한 특정분야 및 해당업무를 의미
	자격증	직무 수행에 도움이 될만한 자격증의 종류 및 필요도
	요구지식	직무를 수행함에 있어 구체적으로 필요한 지식분야 및 관련 기술
	분석·해석능력	직무를 수행함에 있어 구체적으로 요구되는 분석·해석능력
	정보화능력	직무를 수행함에 있어 구체적으로 요구되는 정보능력
교육훈련	직무를 성공적으로 수행하기 위하여 필요한 교육훈련과정과 소요시간	

우선 ‘직무의 목적과 구조’에서는 구성원들의 직무가 무엇인가를 파악하며 이에 대하여 목적, 난이도, 우선순위 그리고 직무를 수행하는데 있어서 요구되는 주요행동요소들을 기록하도록 하였으며, 이에 대한 업무량을 측정하였다. ‘직무수행내용 및 방법’에서는 작성된 구성원의 직무에 대하여 보다 구체적인 업무프로세스를 기술하도록 하였으며 이에 대한 업무비율 및 시간을 측정하였다. 또한 업무수행에 있어서 접촉하는 네트워크를 조사하였고, 직무수행에 있어서의 어려움과 개선방안을 작성토록 하였다. 마지막으로 ‘직무수행요건’에서는 본인이 직무를 수행하는 데 있어서 요구되는 자격증, 요구지식, 분석·해석능력, 정보화능력 등 각종 능력을 작성토록 하였다.

2. 분석방법



〈그림 5-1〉 조직 단위 간 직무구조

본 설문에서 중요한 요인은 기능과 목적이라고 할 수 있다. 조직단위를 팀, 과, 국으로 설정했을 때 하위단위의 기능은 상위단위의 목적을 이루기 위한 요소로 볼 수 있다. 즉, 팀의 기능은 과의 목적을 이루는데 소요되는 요소이고, 과의 기능은 국의 목적을 달성하는데 소요되는 요소로 볼 수 있다. 이를 본 설문에 적용하면 현재 팀에서 근무하는 근무자들의 직무는 기능요소들을 결합하여 이루어질 것이다. 그리고 각 구성원의 활동은 이러한 직무구성을 수행하기 위하여 몇 가지의 활동요소들로 구성될 것이다.

또한 기능요소들의 목적은 팀 기능을 수행하기 위한 것이고, 구성원의 직무구성 목적도 팀 기능을 이루기 위한 것이다. 그리고 활동들의 목적도 팀 기능을 위한 것이라고 할 수 있다.

제2절 직무의 목적과 구조분석

1. 구성원의 직무에 따른 업무량

1) 계약팀 업무량

계약팀의 업무량을 분석하기 위해서 먼저 직무분석 설문을 통해 조사된 계약팀 구성원 직무들을 업무성격에 따라 다음과 같이 6개의 기능으로 구분하였다.

〈표 5-2〉 구성직무별 기능

기능별 구분
<ul style="list-style-type: none">• 공사, 용역, 물품 계약• 계약심의위원회 운영• 계약법규 및 제도개선 관련사항• 인사, 예산, 교육, 창의 등 각종 서무 기능• 감사, 국회·시의회 자료 제출• 청렴도 개선업무

조사된 구성직무의 경우 계약팀의 주요 업무인 공사, 용역, 물품과 관련한 계약 업무의 기능이 주를 이루고 있으며, 계약사무 내의 계약심의위원회 운영업무가 계약과 가장 직접적인 것으로 나타났다. 그 외에 계약사무를 위한 환경적 요소라 할 수 있는 제도개선 사항과 서무기능, 의회자료 제출, 청렴도 개선업무로 구분할 수 있었다.

〈표 5-3〉 계약팀 구성직무에 대한 업무소요시간

기능	투입 인력	구성직무	주요활동요소	소요시간 (월평균)
공사, 용역, 물품 계약	8명	공사계약	서류검토, 예가작성, 공고문 작성, 입찰, 대장정리, 검사, 지급 등	60
		용역계약	공고, 적격심사, 계약체결	135
		대가지급	대가청구서류 및 검수 확인, 선금지급, 기성금 및 준공급 지급	65
		물품구매계약	계약공고, 체결, 선금 및 대가 지급, 계약 변경	210
		전자 수의시당 총괄	프로그램 운영, 질의 응답 총괄	30
		용역계약	계약방법의 적정성 판단 및 공고, 낙찰자 결정 및 체결, 지급	200
		도로교통사업소 계약	공고, 적격심사 및 낙찰자 결정, 지급	130
		본청 공사(소액) 및 조달총액 계약	계약체결, 대금지급	70
		용역계약	계약공고, 계약체결, 대가지급	200
		기획·편집 및 인쇄 계약	계약구비서류 검토, 체결, 지급	100
		용역계약	공고문 검토, 계약체결, 대금지급	100
		조달계약	조달계약요청, 납품확인, 대가지급	115
물품수의계약	민원상담, 계약체결, 납품확인, 지급	80		
			투입인력 8명, 186.9시간/인	총1495
계약심의 위원회운영	1명	계약심의위원회 운영·관리	심의자료 검토, 회의개최 준비, 사후관리	70
			투입인력 1명, 70시간/인	총70
계약법규 및 제도개선 관련사항	2명	재정합의 및 제도개선에 관한 사항	계약법령 검토, 협조(계약품외서 합의), 검토(계약심의위원회 내용)	100
		유권해석	법령 유권해석	70
		법령검토 및 제도개선	검토자료 작성, 제도개선	50
			투입인력 2명, 115시간/인	총230
인사, 예산, 교육, 창의 등 각종 서무 기능	4명	계약업무 총괄	결재(공고, 개찰, 적격심사, 계약체결, 대가지급, 준공 등)	90
		회의자료 작성, 각종 민원서류 처리, 제도개선사항 검토	민원처리, 회의자료 작성	97
		창의시정 관련 업무	창의업무 총괄	10
		계약통계	공문작성 및 접수, 자료정리 및 확인	25
			투입인력 4명, 55.5시간/인	총222
감사, 국회·시의회 자료 제출	2명	국회·시의회 관련 업무	요구자료 내용수정, 조례에 대한 의견 수정	10
		의회자료 제출 및 수감	의원요구자료 산하기관에 통보, 접수 및 수할 후 작성·검토	40
			투입인력 2명, 25시간/인	총50
청렴도 개선업무	2명	청렴도 향상, 도급추진업무, 민원처리 등	청렴도 향상계획 수립, 대책회의 주재, 하도급업무 계획수립, 교육, 민원인에 관련 규정 설명, 답변 등	60
		청렴도 개선을 위한 내부 T/F회의, 시민만족도 조사	회의개최, 자료작성, 결과보고서 작성, 환류초치 등	60
			투입인력 2명, 60시간/인	총120

〈표 5-4〉 계약팀의 업무유형별 소요시간 및 비율

기능	주요활동요소	소요시간	비율
공사·용역·물품계약	투입인력 8명, 186.9시간/인	총1,495	68.36
계약심의위원회운영	투입인력 1명, 70시간/인	총70	3.2
계약법규 및 제도개선관련사항	투입인력 2명, 115시간/인	총230	10.52
인사, 예산, 교육, 창의 등 각종서무기능	투입인력 4명, 55.5시간/인	총222	10.15
감사, 국회·시의회자료제출	투입인력 2명, 25시간/인	총50	2.29
청렴도개선업무	투입인력 2명, 60시간/인	총120	5.49
합계	실제투입인력 10명, 218.7시간/인	총2,187	100.0

재무국 계약팀의 주요 기능을 공사, 용역, 물품 계약, 계약심의위원회 운영, 계약법규 및 제도개선 관련사항, 인사, 예산, 교육, 창의 등 각종 서무 기능, 감사, 국회·시의회 자료 제출, 청렴도 개선업무로 구분하여 직무기술서의 ‘직무의 목적과 구조’에 기재된 구성원의 직무, 주요행동요소, 소요시간을 인력별로 구분하여 업무량을 산출하였다.

우선은 공사, 물품, 계약과 관련한 인력이 8명으로 가장 많이 배치되어 있으며 업무소요시간 역시 월평균 1,495시간에 인력별로는 186.9시간이 투입되고 있는 것으로 조사되었다. 계약심의위원회 운영과 관련해서는 1명에 70시간이 소요되고 있으며, 계약법규 및 제도개선 관련사항의 기능에 대해서는 2명의 인력에 평균 115시간이 소요되는 것으로 나타났다. 인사, 예산, 교육, 창의 등 각종 서무 기능에 대해서는 4명의 인력에 평균 55.5시간이 소요되었고, 감사, 국회·시의회 자료 제출에 대하여는 2명의 인력에 평균 25시간이 투입되고 있으며, 청렴도 개선업무의 기능에 있어서도 2명의 인력에 평균 60시간이 소요되는 것으로 조사되었다.

또한 계약팀의 주요 업무인 계약체결과 관련한 업무량이 월등히 많고, 계약법규 및 제도개선 관련사항과 관련한 업무량도 2명을 투입한 상황에서 타 업무량에 비하여 다소 많은 것을 알 수 있다.

실제 투입되고 있는 인력으로 환산한 결과를 살펴보면, 1인당 평균 218.7시간이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 이를 160시간 업무기준으로 환산할 경우 현재 10명의 계약팀 인력에 3~4명의 인력 증원이 필요하다고 판단된다.

2) 계약심사과 업무량

계약심사과의 업무량을 파악하기 위해서 조사된 계약심사과 구성원의 직무들을 업무성격에 따라 다음과 같이 6개의 기능으로 구분하였다.

〈표 5-5〉 구성직무별 기능

기능별 구분
<ul style="list-style-type: none"> • 공사·용역·물품심사 • 제도개선사항 • 문서공람 및 각종서무 • 시책사업 • 원가분석자문단 운영 • 시스템 및 정보화업무

조사된 구성직무의 경우 계약심사과의 주요 업무인 공사, 용역, 물품원가와 관련한 심사업무가 주를 이루고 있으며, 계약심사업무와 관련된 원가분석자문단 운영의 업무가 계약심사과와 가장 직접적인 것으로 나타났다. 그 외에 보다 정확한 원가심사를 위한 환경적 요소라 할 수 있는 제도개선 사항과 서무기능, 의회자료제출, 원가산출프로그램 및 기타 운영프로그램을 담당하는 정보화업무로 구분할 수 있었다.

〈표 5-6〉 계약심사와 구성직무에 대한 업무소요시간

기능	투입인력	구성직무	주요활동요소	소요시간 (월평균)
공사·용역· 물품심사 (인력중복)	22명	공사원가심사	설계도서검토 및 현장확인, 산출내역확인 및 작성, 심사결과 확인 및 통보, 내역서 적정성 검토	3,571 (162.3)
	10명	일반·기술·학술용역심사	원가분석, 내역작성, 심사결과 확인 및 통보, 현장조사	1,290 (129.0)
	17명	물품제작구매심사	시장가격조사, 심사결과 확인 및 통보, 원가계산, 산출내역서검토, 결제, 구매서류 적정성 검토, 법령준수여부 확인, 업체 견적조사, 민원상담	1,809 (106.4)
			투입인력 49명, 134.5시간/인	총6,670
제도개선 사항	3명	심사사례전파 및 제도개선 관련 사항	심사사례전파 및 작성, 개선사항 작성·건의, 품센제도개선 자문	116
	1명	계약방법 등 관련규정 검토, 제도개선사항	사업내용 및 법규검토, 발주부서통보, 규정 및 제도 정비 개선사항 검토	50
	1명	우수사례확산전개 및 발굴	사례발굴, 문서작성, 확산전개	20
	1명	계약심사 주요업무계획수립	자료수집·정리, 업무분석 및 검토	92
			투입인력 6명, 46.3시간/인	총278
문서관리 및 각종서무	1명	각종 자료작성 및 정리	각종 통계 등 정리,	15
	1명	업무조정 및 실적관리	공통사항과약, 업무토론, 기준정립	48
	1명	균형성과관리계획 및 지표관리	성과계획작성, 우수사례전파, 질의회신	30
	1명	예산업무	예산편성·결산·지출, 예산관련 자료제출	125
	1명	물품관리	재물조사, 물품관리시스템 관리	32
	1명	계약심사업무지원	감사·복무·보안, 교육명령 및 실적관리, 복리후생지원 등	60
	1명	봉사방안강구 및 실천	봉사계획수립, 봉사시간관리 등	13
	1명	급여관리	급여관련 업무수행	30
	1명	인사관리 및 의회지원업무	보고자료 작성, 인사관리	98
			투입인력 9명, 50.1시간/인	총451
시책사업	1명	상상뱅크	모임 등 워크숍, 보고서 작성	15
	1명	창의지식 동아리 활동	웹방문활동, 수행연구	10
	2명	기타 시책사업지원	기타사업	32
			투입인력 4명, 14.2시간/인	총57
원가분석자문 단 운영	9명	원가자문위원회 운영 및 관련회의 지원	회의자료 준비, 개최, 결과보고	
			투입인력 9명, 39시간/인	총351
시스템 및 정보화업무	1명	원가관리시스템 운영	시스템현황 분석 및 시스템 이용지원, 유지보수 및 심사자료관리, 매뉴얼작성 및 사용자교육	130
		정보화관련 일반업무	정보보안 및 소프트웨어관리, 홈페이지관리, 기타 전산관련업무	30
	1명	시간외 근무명령 관리	시스템을 활용한 근무관리	25
			투입인력 2명, 92.5시간/인	총185

〈표 5-7〉 계약심사과의 업무유형별 소요시간 및 비율

기능	주요활동요소	소요시간	비율
공사·용역·물품심사	투입인력 33명, 202.1시간/인	총6,670	83.46
제도개선사항	투입인력 6명, 46.3시간/인	총278	2.48
문서관리 및 각종서무	투입인력 9명, 50.1시간/인	총451	5.64
시책사업	투입인력 4명, 14.2시간/인	총57	0.71
원가분석자문단 운영	투입인력 9명, 39시간/인	총351	4.39
시스템 및 정보화업무	투입인력 2명, 92.5시간/인	총185	2.31
합계	실제투입인력 35명, 228.3시간/인	7,992시간	100.0

계약심사과의 구성직무에 대한 업무소요시간을 분석한 결과, 공사·용역·물품원가심사와 관련한 업무의 양이 6,670시간으로 가장 많은 것으로 조사되었다. 다음으로는 일반적인 서무업무의 양이 451시간으로 많았고, 원가분석자문단을 운영하고 회의를 개최하는 업무의 양도 351시간으로 많은 것으로 조사되었다.

본 조사에서는 계약심사과의 주된업무인 원가심사업무의 양이 절대적으로 많은 것을 알 수 있다. 세부적으로 살펴보면 공사·용역·물품원가심사 중에서 공사원가심사의 업무에 가장 많은 시간이 소요되고 있는 것으로 조사되었다. 특별히 공사·용역·물품심사와 관련해서는 중복하여 근무하는 인력이 16명으로 나타났고, 순수하게 심사업무만을 하는 인력은 33명으로서 이들로 업무량을 산정할 경우 202.1시간으로 나타났다. 이는 다른 분야의 심사업무에 비해 규모도 크고 보다 많은 부분을 검토해야 하는 특성이 반영되었기 때문이라고 풀이된다. 공사원가심사에서는 22명의 인력에 평균 162시간이 투입되는 것을 알 수 있다.

현재 공사원가심사에서는 업무소요시간이 162시간으로 160시간 기준 업무량에 거의 맞게끔 인력이 조정되어 있으나 공사·용역·물품심사 인력 33명을 기준으로 했을 경우 160시간으로 개인 업무량을 맞추고자 할 경우 8-9명의 심사업무 담당인력의 증원이 필요하다고 볼 수 있다.

2. 업무 난이도

업무 난이도는 업무활동을 수행하는데 있어서의 어려움과 쉬움의 정도를 측정하고자 하는 지표로서 우선적으로 개인이 해당 업무를 수행하는데 있어서의 어려움의 정도라고 볼 수 있다.

본 조사에서는 작성된 구성원의 직무 전체에 대한 난이도와 직무 중에서 직접적으로 계약을 체결하는 업무의 난이도와 그 외 기타 사무의 난이도를 구분하여 어려움의 정도를 조사하였다.

1) 계약팀 업무 난이도

〈표 5-8〉 전체 업무 난이도

	빈도	퍼센트	누적퍼센트
매우 쉽다	-	-	-
쉬운 편이다	-	-	-
보통이다	4	16,0	16,0
어려운 편이다	18	72,0	88,0
매우 어렵다	3	12,0	100,0
합계	25 ³⁴⁾	100,0	

조사된 전체 구성원의 직무에 대한 난이도를 분석한 결과 전반적인 계약사무에 대하여 어렵다(‘어려운 편이다’ 72.0% + ‘매우 어렵다’ 12.0%)라고 느끼는 것으로 조사되었다.

34) 업무난이도에서 나타난 빈도의 합계는 직무기술서에 작성된 2~4개가량의 직무들 개수에 대하여 팀원 모두의 직무 개수 합을 의미한다.

〈표 5-9〉 계약사무 관련 난이도

	빈도	퍼센트	누적퍼센트
매우 쉽다	-	-	-
쉬운 편이다	-	-	-
보통이다	2	13,3	13,3
어려운 편이다	12	80,0	93,3
매우 어렵다	1	6,7	100,0
합계	15	100,0	

계약사무와 관련한 업무 난이도의 경우도 어렵다(‘어려운 편이다’ 80.0% + ‘매우 어렵다’ 6.7%)라고 느끼는 것으로 조사되었다.

〈표 5-10〉 계약사무를 제외한 업무의 난이도

	빈도	퍼센트	누적퍼센트
매우 쉽다	-	-	-
쉬운 편이다	-	-	-
보통이다	2	20,0	20,0
어려운 편이다	6	60,0	80,0
매우 어렵다	2	20,0	100,0
합계	10	100,0	

계약사무 이외에 기타 사무에 대해서는 앞의 계약사무가 20%가량 어렵다고 느끼고 있어 업무 난이도가 높음을 알 수 있다.

업무 난이도의 경우 전체적으로 조사한 결과나 계약사무와 기타 사무를 구분하여 분석한 결과나 전반적으로 업무가 어려운 편이라고 조사되었다. 개인차가 존재할 수 있으나 이러한 현상은 민원인을 상대로 직접적인 계약사무를 담당하고 있는 공무원들의 경우 하나하나의 계약업무에 대하여 사고가 발생하는 등의 위험부담이 높기 때문이라고 볼 수 있다. 계약사무의 특성이 계약체결과정이 진행될 경우 다시 되돌려서 수정하거나 조정할 수가 없는 부분이 많고, 처리하는 금액에 대한 부담이 업무를 처리하는 개인에게 직접적으로 영향을 미치기 때문에 이러한 업무 부담이 난이도와 연관된다고 풀이된다.

2) 계약심사와 업무난이도

〈표 5-11〉 전체 업무 난이도

	빈도	퍼센트	누적퍼센트
매우 쉽다	-	-	-
쉬운 편이다	5	6.0	6.0
보통이다	30	35.7	41.7
어려운 편이다	40	47.6	89.3
매우 어렵다	9	10.7	100.0
합계	84 ³⁵⁾	100.0	

계약심사와 구성원의 전체 직무에 대한 난이도를 분석한 결과 전반적인 계약 사무에 대하여 다소 어렵다(‘어려운 편이다’ 46.7% + ‘매우 어렵다’ 10.7%)고 느끼는 것으로 조사되었다.

〈표 5-12〉 원가심사사무 관련 난이도

	빈도	퍼센트	누적퍼센트
쉬운 편이다	2	3.9	3.9
보통이다	9	17.6	21.6
어려운 편이다	32	62.7	84.3
매우 어렵다	8	15.7	100.0
합계	51	100.0	

전체업무 중에서 원가심사와 관련한 업무의 난이도를 조사한 결과 어렵다(‘어려운 편이다’ 62.7% + ‘매우 어렵다’ 15.7%)고 느끼는 것으로 조사되었다. 이는 앞에서 분석한 전체 업무보다 원가심사업무를 좀 더 어렵다고 느끼는 것을 알 수 있다. 원가심사업무에 대한 부담이 높게 작용하고 있다고 판단된다.

35) 업무난이도에서 나타난 빈도의 합계는 직무기술서에 작성된 2~4개가량의 직무들 개수에 대하여 팀원 모두의 직무 개수 합을 의미한다.

〈표 5-13〉 원가심사사무를 제외한 업무의 난이도

	빈도	퍼센트	누적퍼센트
쉬운 편이다	3	9,1	9,1
보통이다	21	63,6	72,7
어려운 편이다	8	24,2	97,0
매우 어렵다	1	3,0	100,0
합계	33	100,0	

원가심사업무를 제외한 기타 사무에 대해서는 원가심사업무와는 달리 ‘보통이다’(63.6%)라는 응답이 가장 많은 것으로 나타났다. 원가심사업무의 난이도와 비교해 보면 ‘보통이다’라는 응답이 46%나 많은 반면, ‘어려운 편이다’라는 응답은 약 38%가 적음을 알 수 있다. 이는 원가심사업무에 비해서는 다소 수월하다고 느끼고 있는 것을 알 수 있다.

계약심사과에서 수행하는 업무에 대한 난이도의 경우 앞의 결과에서 나타나듯이 원가심사업무에 대한 업무 부담 등으로 인하여 다소 어렵게 느끼고 있는 것을 알 수 있다. 계약팀의 계약사무와 비교해서 봤을 때 계약심사과의 업무에 대한 어려움이 좀 더 높음을 알 수 있다. 이는 예산절감과 가장 직접적인 연관이 있다고 판단되는 업무의 특성이 반영된 결과라고 생각된다.

제3절 직무수행내용 및 방법

1. 업무프로세스 분석

업무프로세스 분석은 주요업무활동 과정상의 비중과 소요시간을 측정하고자 하는 것으로서, 본 조사에서 응답한 구성원의 직무에 대하여 보다 구체적인 업무수행절차를 기입하도록 하여 각각의 절차마다 업무비중과 월평균 소요시간을 작성하고 이를 통해 해당 직무를 더욱 상세하게 파악하기 위함이다.

1) 계약팀의 업무프로세스 분석

작성된 구성원의 직무별 업무프로세스를 과정별 공통부분들을 토대로 계약 준비과정, 입찰과정, 적격심사과정, 계약체결과정으로 구분하여 각각의 비율과 시간을 분석하였다. 계약과정의 흐름을 요약하자면 ‘공고 → 입찰 → 심사 → 계약체결’이라고 볼 수 있다. 본 분석에서는 공사·용역·물품계약의 사무 과정만을 선별하여 과정별로 분석하였다.

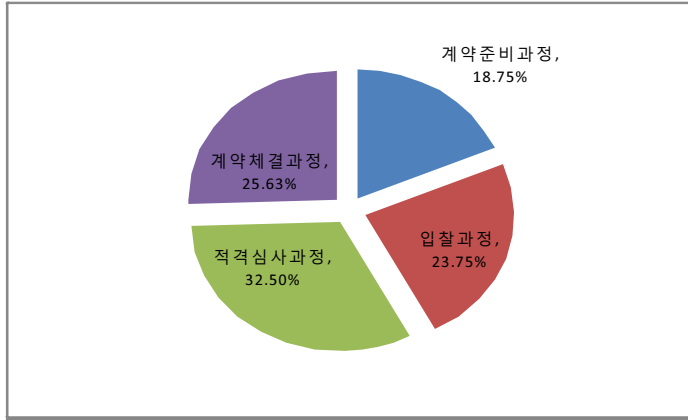
〈표 5-14〉 업무프로세스 구분 기준

업무프로세스 구분	세부 과정
계약준비과정	서류검토, 공고문 및 예가작성
입찰과정	나라장터 입찰공고, 개찰
적격심사과정	적격심사, 낙찰자 결정, 준공신고서 접수 및 검사원지정요구 발송
계약체결과정	계약체결, 대가지급(선금, 기성금, 준공금)

각각의 과정별 업무프로세스 비율을 살펴보면, ‘적격심사과정’이 32.5%로 가장 높은 비율임을 알 수 있다. 이는 계약법령이나 규정상의 내용들을 사안별로 적용하여 계약을 체결하는데 있어서 하자여부에 대한 심사업무가 다소 어렵고 시간이 많이 소요되기 때문으로 판단된다.

〈표 5-15〉 계약팀 업무프로세스 비율

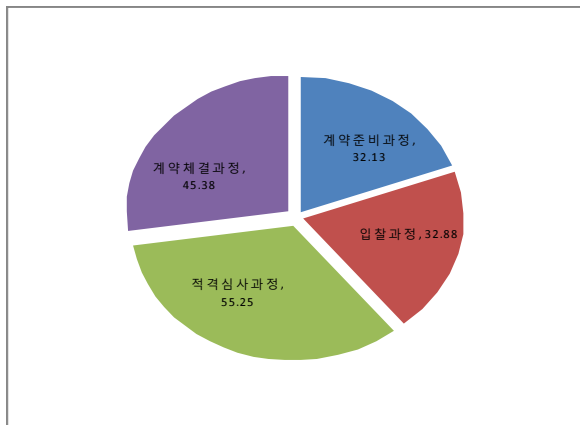
	N	최소값	최대값	평균	표준편차
계약준비과정	8	15%	20%	18.75%	2,315
입찰과정	8	5%	55%	23.75%	14,577
적격심사과정	8	20%	40%	32.50%	6,547
계약체결과정	8	5%	40%	25.63%	10,501



다음은 업무프로세스를 분석하는데 있어서 비율이 아닌 업무소요시간을 토대로 작성한 분석내용이다. 여기에서도 적격심사과정에 대한 업무소요시간이 55.25시간으로 가장 많음을 알 수 있다.

〈표 5-16〉 계약팀 업무프로세스상의 소요시간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
계약준비과정	8	12	40	32,13	10,092
입찰과정	8	5	60	32,88	16,873
적격심사과정	8	12	90	55,25	22,752
계약체결과정	8	3	60	45,38	19,041



위의 두 가지 분석내용을 통해 전체적인 계약업무를 진행하는 과정 중에서 계약당사자의 적격성 여부를 판단하는 과정에 업무의 어려움이나 부하가 많이 걸리는 것을 알 수 있다. 일반적으로 판단할 때 계약사무를 수행함에 있어서 체결과정상의 관리 전문성이라고 볼 수 있지만, 그 내부에 있는 심사과정상의 법령 적용이나 해석에 대한 어려운 부분이 많은 것으로 판단된다. 이러한 부분 역시 계약사무를 수행하는데 있어서 나타나는 계약사무만의 특이사항이라고 볼 수 있다.

2) 계약심사와 업무프로세스 분석

계약심사와 구성원의 직무별 업무프로세스 역시 계약팀과 마찬가지로 작성된 내용들의 공통부분을 추출하여 사전검토, 원가분석, 내역서작성, 결과송부의 과정으로 구분하여 각각의 비율과 시간을 분석하였다. 원가심사과정은 크게 ‘문서접수 → 가격조사 → 결과서작성 → 통보’로 요약할 수 있다. 본 분석에서는 공사·용역·물품원가심사 업무의 과정만을 선별하여 과정별로 분석하였다.

〈표 5-17〉 업무프로세스 구분 기준

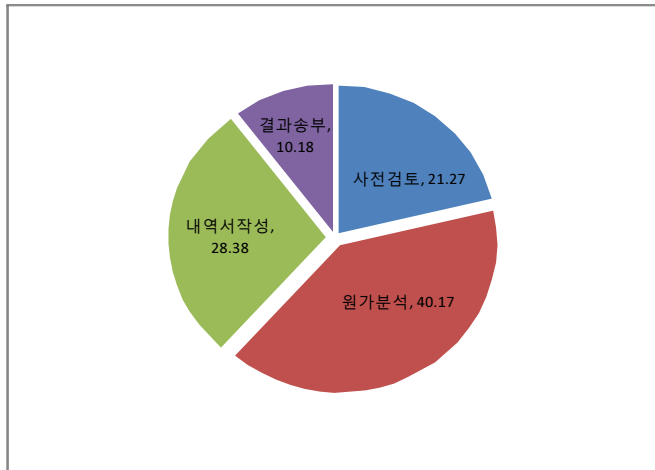
업무프로세스 구분	세부 과정
사전검토	심사요청서 접수, 설계도서분류·검토, 발주처 의견청취
원가분석	거래실제가격조사, 시장조사, 현장조사, 산출서 검토
내역서작성	심사결과내역서 작성, 발주담당과의 협의
결과송부	결재 및 심사결과 통보

각각의 과정별 업무프로세스를 평균비율로 살펴보면 ‘원가심사과정’이 40.17%로 가장 높았고, 이어 ‘내역서작성’이 28.38%로 조사되었다. 원가분석의 경우 시장조사나 실제가격을 조사하는 등 상대적으로 시간이 오래 걸리고 보다 높은 전문성을 요구하는 과정이기 때문에 이러한 분석결과가 나온 것으로 판단

된다. 내역서 작성에서도 작성 시 협의나 조정, 검토 등의 업무로 인하여 과정상의 비율이 다소 높은 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-18〉 계약심사와 업무프로세스 비율

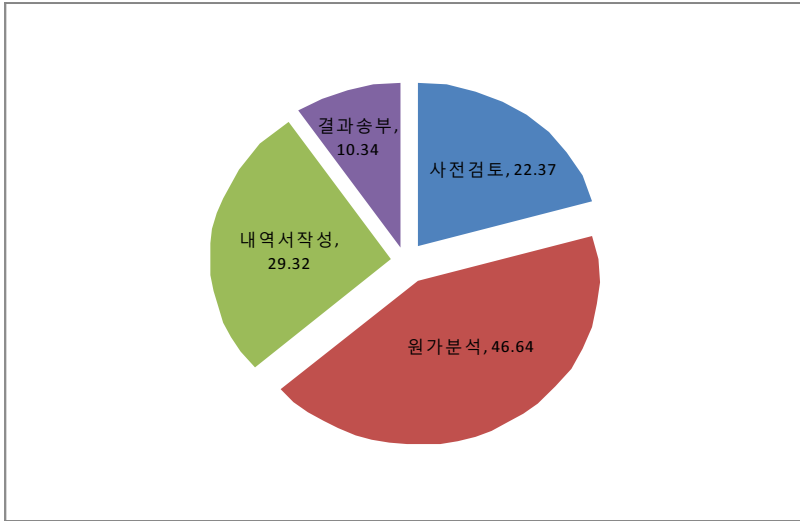
	N	최소값	최대값	평균	표준편차
사전검토	60	5	40	21,27	10,431
원가분석	60	14	80	40,17	15,768
내역서작성	60	10	57	28,38	11,096
결과송부	60	4	25	10,18	5,280



업무소요시간을 분석한 결과에서도 비율분석과 비슷한 결과가 나타나고 있음을 알 수 있다. 원가분석업무에 대한 소요시간이 46.64시간으로 가장 많았고, 그다음으로 내역서작성이 29.32시간으로 조사되었다.

〈표 5-19〉 계약심사과 업무프로세스상의 소요시간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
사전검토	59	4	80	22.37	16.182
원가분석	59	4	192	46.64	44.229
내역서작성	59	2	80	29.32	18.302
결과송부	59	1	40	10.34	9.310



위의 분석내용을 살펴보면 계약심사과의 경우 본연의 업무라 할 수 있는 원가심사부분의 업무비중이나 직무량이 많다고 볼 수 있다. 이로 미루어 볼 때, 계약심사과의 고유 업무에 투입되는 시간이 많기 때문에 이 부분에 대한 전문성확보가 필요하다고 판단된다.

2. 네트워크 분석

이 연구에 있어서 네트워크 분석은 현재 계약팀이 계약사무를 수행할 때 어느 기관, 혹은 어떤 사람들과 주로 접촉을 하면서 업무를 진행하는가에 초점을

두었다. 여기에서 조사한 네트워크는 접촉하는 대상과의 비율을 중심으로 분석하였다.

이에 따라 접촉대상을 서울시 내부의 조직, 서울시를 제외한 외부의 공공기관, 그리고 개인(사업체)으로 구분하였다.

1) 계약팀 네트워크 분석

계약팀의 경우 서울시 내부 조직과의 접촉비율이 53.91%로 가장 높았고, 계약당사자라고 할 수 있는 계약업체와의 접촉비율도 37.17%로 높게 나타났다. 그리고 외부공공기관과의 접촉비율이 가장 낮게 조사되었다.

우선 응답자에게서 가장 많은 접촉빈도를 나타내는 곳은 서울시 내부의 발주부서와 계약의 직접적인 당사자라고 할 수 있는 개인분야의 계약업체(입찰참가자 포함)로 조사되었다. 외부 공공기관의 경우는 조달청과 행정안전부의 빈도가 가장 많았고, 업무보고와 관련된 국회나 의회의 빈도 역시 많게 조사되었다.

〈표 5-20〉 전체 네트워크 접촉 비율

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
네트워크_내부	2336)	20%	100%	53.91%	22,409
네트워크_외부	23	0%	40%	8.91%	12,788
네트워크_개인	23	0%	80%	37.17%	24,855

계약팀의 업무 성격이 발주부서와 계약업체를 서로 이어주는 중간매개체의 역할을 수행하는 것이기 때문에 이러한 분석결과가 나온 것으로 판단된다. 즉, 발주부서와의 긴밀한 업무관계가 필요함과 동시에 민원인으로서의 계약업체와 발주부서를 연결해주는 네트워크의 형태라고 볼 수 있다.

36) 네트워크 접촉 비율에서 나타난 빈도의 합계는 직무기술서에 작성된 2~4개가량의 직무에서 나타나는 접촉빈도 모두를 합한 빈도를 의미한다.

〈표 5-21〉 계약팀의 대상별 접촉비중

대인·대기관 접촉	접촉대상	접촉사유	접촉비중
서울시 내부	발주부서(주무관)	계약방법 결정, 자금신청, 준공처리, 계약품의서 내용 오류 수정, T/F회의 참석, 하도급 실적서한문 발송, 서류검토, 준공기한 연기에 따른 제반서류 검토, 추진사항 교류, 자료요구 및 독촉, 법령질의 설명 및 상담, 심의자료 검토, 용역계약 의뢰 및 상담, 검수조서 작성 요구, 물품구매계약 의뢰 및 상담, e-호조 연계 관련 입력내용 정정요구, 계약의뢰 및 계약 관련사항 상담, 조달계약 의뢰 및 상담, 계약통계자료 요청	32.41%
	계약심사과	계약심사금액 검토	0.22%
	기획담당관	국회, 시의회 요구자료 접수	0.87%
	시의회	요구자료 내용협의, 분량조정	1.74%
	참여총괄담당자	아이디어 발굴 및 작성관련 협의	2.17%
	아이디어제출자	아이디어 평가를 위한 문의	2.17%
	사업소 계약담당	시스템 이용방법 및 에러사항 대처 방법 안내	1.30%
	도로교통사업소	계약체결서 인계 및 계약 관련사항 상담	0.87%
	부서내부 관리자	회의자료 검토 및 조율	2.61%
	계약팀 직원	현황조사 및 의견조회, 계약관련 질문	4.78%
외부(공공)기관	행정안전부	지방계약법령 및 예규해석 협의, 예규 개정 시 선금 직불 등 유권해석, 법령상담,	1.96%
	조달청	나라장터 이용협의, 계약업무 협의, G2B시스템 사용 문의 및 계약관련 상담	2.73%
	중소기업청	중소기업청 예규이용 협의	0.09%
	국토해양부	선금 직불 등 유권해석	0.22%
	공정거래위원회	선금 직불 등 유권해석	0.22%
	국회의원실	요구자료 내용협의 분량조정 등	1.74%
	기타 공기업, 자치구	법령질의 설명 및 상담	1.09%
	심의위원	회의일정 확정 및 회의개최 안내	0.87%
개인 (사업체)	계약업체	적격심사, 계약체결 통보, 서한문 발송, 이의신청 업서 전달, 계약정보 제공, 계약에 따른 의문사항 답변, 준공 기한연기의뢰서 및 합의각서 검토, 착공계·내역서·대가지급, 공사계약분야 여론 및 동향파악, 제출서류·진행절차 등 문의, 입찰참가자격·제출서류·계약진행 절차 등 문의, 시스템 이용방법 및 에러사항 대처 방법 안내, 입찰관련 문의, 대금지급 절차 등 문의, 가격시담 및 계약절차 상담	33.69%
	시스템 구축업체	운영 및 테스트를 통해 시스템 에러 상황 및 문제점을 찾아내고 개선 요구	1.30%
	민원인	법령질의 설명 및 상담	2.17%

2) 계약심사과 네트워크 분석

계약심사과의 접촉비율을 살펴보면 서울시 내부 조직과의 접촉비율이 64.23%로 가장 높았고 설계업체가 주를 이루는 개인과의 접촉비율도 28.39%로 높게 나타났다.

구체적으로 살펴보면 서울시 내부에 있어서는 발주부서와 계약심사과의 업무연계가 가장 많았으며 외부공공기관의 경우 전반적으로 접촉비율이 낮은 가운데 행정안전부와 조달청이 다소 높았고, 개인의 경우 원가설계 등과 관련한 설계업체와의 접촉비율이 18.78%로 가장 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

계약팀의 경우와 비교해보면 업무연계를 하는 네트워크의 구성이 서울시 내부와 개인(사업체)의 관계에서 높게 나타난다는 공통점이 있다고 할 수 있다. 다만 업무의 특성으로 인해 개인(사업체)의 경우는 그 주요 대상이 계약당사자가 아니라 의뢰하고 협의하는 형태가 강하게 나타난다고 판단된다.

〈표 5-22〉 전체 네트워크 접촉 비율

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
네트워크_내부	84 ³⁷⁾	20	100	64.23	22.096
네트워크_외부	84	0	50	7.38	11.180
네트워크_개인	84	0	80	28.39	21.900

37) 네트워크 접촉 비율에서 나타난 빈도의 합계는 직무기술서에 작성된 2~4개가량의 직무에서 나타나는 접촉빈도 모두를 합한 빈도를 의미한다.

〈표 5-23〉 계약심사과의 대상별 접촉비중

대인 · 대기관 접촉	접촉대상	접촉사유	접촉비중
서울시 내부	발주부서	공사 · 용역원가심사관련 협의, 물품구매 원가심사 관련 협의, 심사우수사례 전파 및 교육, 원가분석 의뢰내용 검토 · 분석 및 통보, 설계의도 파악, 공법 및 원가산출 적용과정 파악, 원가산출서 검토, 발주내역 확인, 과업내용 파악 및 오류사항 보완	32.15%
	사업소	원가심사 협의	1.82%
	시의회사무처	의회보고, 예산편성관련 사업보고	0.23%
	재무과	계약방법 및 원가분석결과 통보, 계약관련 과거자료 확보 및 통계문의, 주간업무보고	2.44%
	기술심사담당관	공무원가 관련 협의	0.22%
	계약심사과	팀원과의 의견토론, 팀원 간의 업무조정 및 공통사항처리방안 협의, 수행과제 토론, 내부검토 결재	27.6%
	인사과	필요인원 인사발령, 후생복지 관련 협조	1.14%
	조직담당관	조직정원 총원요청 및 필요성 설명	0.54%
	법무담당관	계약심사관련 규칙개정 및 자문	0.11%
	언론담당관	보도자료 관련 업무협의	0.05%
	예산담당관	예산편성관련 사업설명	0.22%
	평가담당관	성과목표 협의 · 확정 · 평가	0.49%
	정보통신담당관	다기능물품 취득사용전환 협의	0.54%
외부(공공)기관	행정안전부	심사업무규정 등 건의 및 협의, 학술연구용역 단가 및 작성요령 등 자문, 심사관련 제도 검토, 심사지침 협의	2.81%
	건설교통부	실적공사비 등 제도개선 건의, 용역산출관련법 등 협조, 품셈 등 제도개선사항 건의	0.54%
	조달청	원가산출 관련 조사 · 협조, 계약심사 자문	1.84%
	노동부	근로기준법령 등 문의 및 자문	0.16%
	지식경제부	소프트웨어사업대가기준 자문	0.22%
	타 시도 계약심사공무원	업무연찬, 비교, 벤치마킹 지원	0.43%
	금융기관	공급계좌 관리	0.05%
	개인 (사업체)	설계업체	공무원가설계 및 물품가격 관련 협의, 내역조회, 공법 및 원가산출의 적용과정 파악, 설계내역검토, 설계도서 협의, 원가산출서 검토, 물품에 대한 설명, 세출예산 지급
건축업체		물품가격 관련 협의, 원가분석관련 자문	2.16%
시중업체		자재가격, 시장가격 조사	3.08%
감리회사		원가산출서(설계변경) 검토	1.08%
인쇄 · 기획사		가격조사, 산출내역 · 세부사양 확인	0.54%
외부전문가		용역원가 관련 자문, 품셈 등 제도개선사항 자문, 회의참석 여부 확인 및 연락	0.76%

3. 직무수행상 제약조건

1) 계약팀 직무수행상의 제약조건

〈표 5-24〉 계약팀 직무수행상의 제약조건

급수	내용
A 5급	<ul style="list-style-type: none"> ○매년 정기적으로 계약부서 및 발주부서 직원교육 필요 ○지방계약법령 및 행정안전부 예규의 빈번한 개정 ○신규직원의 업무 숙련기간이 필요
	<ul style="list-style-type: none"> ○계약품의서 표준문안을 시달하였으나 일부부서에서 다르게 시행 ○복잡한 계약, 정답에 대한 견해가 나누어진 경우 등 민법의 근간인 계약에 대한 이해가 어려운데, 국민권익위원회에서 주관하는 청렴도 설문조사를 대비하기가 어려움 ○하도급 문제는 드러나지 않는 경우가 대부분임 ○요구자료가 계약팀과 관련이 없으면 다른 부서 지정이 애매할 경우 곤란
B 6급	<ul style="list-style-type: none"> ○발주부서 및 발주업체에서 계약의뢰 및 체결과정에 있어 서류제출에 따른 전화독촉 및 지방계약법 등을 미숙지하여 합치되지 않는 사항을 요구 ○청렴도 향상에 대한 대안작성의 어려움
	<ul style="list-style-type: none"> ○실제 사업부서에서 계약 입찰 방식 등에 있어 지방계약법 등 관련 법령에 대하여 잦은 상담문의가 있어 업무시간을 많이 빼앗김. 또한 업체 및 담당 공무원으로부터 계약 관련 문서 양식이나 절차 등에 관한 문의가 폭주함(업무 연속성 저해) ○발주부서에서는 계약을 의뢰함에 있어 지방계약법 등 관련법령과 합치되지 않는 사항을 요구하여 애로 사항 발생 ○긴급한 행사 및 공사로 인하여 선 이행 후 계약체결로 인해 업체와의 조율이 어려움 ○새로 도입되는 시스템이다 보니 사용자들의 시행착오가 많음 ○시스템 구축업체와의 조율이 원활하지 않음(클린재정시스템 전반에 투입된 인력을 간접사용)
C 6급	<ul style="list-style-type: none"> ○우리는 분청 각과, 산하 사업소, 자치구, 지방공기업, 업체 등에 대한 모든 유권해석업무를 1인이 전담하고 있어 업무부담이 과중하며, 지방계약법령, 건설산업기본법, 건설관리기술법 등 방대한 관련 법령을 숙지하고 있어야 적절한 답변이 가능하고 이에 따른 해결책 제시가 가능한 관계로 고도의 전문성과 경험이 필요함. 또한, 어려운 업무에 대해 인센티브 등 지원책이 미약함
	<ul style="list-style-type: none"> ○소관부서인 행정안전부에서 계약과 관련한 절차 및 기준을 상세하게 제정하여 운용하고 있어, 우리시 자체적으로 제도개선 등을 할 여력이 많지 않음. 즉, 지자체에 많은 재량과 권한을 위임하지 않은 관계로 새로운 제도시행이나 프로세스 개선이 필요할 경우 상급기관의 협력이 필수적인 경우가 대부분임
	<ul style="list-style-type: none"> ○위원회의 역할은 법령에 맞는 사업발주나 제재처분을 유도하는 것인데 지방계약법령은 일반인의 전문적인 소양을 갖추는데 여간상 어려움. 일부 위원, 즉 관계협회, 공무원은 직접적인 업무를 수행하는 관계로 전문성과 역량을 갖추고 있으나, 나머지 위원들은 이 분야에서만만큼은 다소 전문성이 떨어진다 고 볼 수 있음
D 7급	<ul style="list-style-type: none"> ○계약업무는 법정업무로서 다양한 아이디어 발굴·선정이 쉽지 않은 관계로 업무담당자로서 아이디어 창출에 한계가 있으며, 타 기관(부서)에서 제출된 아이디어 또한 양적으로는 풍부하나 질적으로는 획기적인 아이디어는 눈에 잘 띄지 않고 있음. 이는 세세한 사항까지 법령에 반영하고 있는 사실에 기인한 것으로 보여짐

〈표 계속〉 계약팀 직무수행상의 제약조건

급수	내용
E 7급	○발주부서에서 계약의뢰 시 계약법 등 관련법령을 충분히 검토하지 않고 과업 수행상의 불가피함을 주장(적절하지 않는 사유를 근거로 수의계약 발주)
	○전자결재와 전산시스템(e호조)에서 병행해서 작성해야 하는 절차에 대한 발주부서의 관심 및 숙지 부족으로 대가지급 지연
F 7급	○발주부서가 수의계약사유를 자의적으로 해석하는 경우 발생 빈번
	○각종 행사용역에 대한 협상계약 의뢰 시 제안요청서와 과업지시서 내용을 지방계약법 내용과 반하는 내용을 담고 있는 경우 발생(선금 지급률, 계약해지 조건 등) ○계약은 민법 및 각종 법령을 이해해서 총괄적으로 판단할 사안이 발생
G 7급	○계약관련 규정(지방계약법령 및 행정안전부 예규 등)이 모든 현실을 반영하지 못하여 판단의 문제 발생
	○계약이 모든 분야를 포괄하다 보니 계약관련 지식 외에도 분야별 전문지식이나 법령도 숙지해야 하는 문제
H 7급	○발주부서에서는 계약을 의뢰함에 있어 지방계약법 등 관련 법령과 합치되지 않는 사항을 요구하여 애로 사항 발생(예, 일반입찰로 하여야 함에도 불구하고 수의계약을 요구)
I 7급	○300만원 이상 간행물은 간행물 심의를 받아야 함에도 불구하고 발주부서 담당자들이 심의대상을 정확히 몰라 계약 전 간행물 심의를 받지 않고 계약의뢰를 하는 경우가 많음
	○천만원 이상 중기 간 경쟁제품은 직접생산증명서가 필요함에도 불구하고 이를 모르는 담당자들이 많음
	○해당 계약 건이 수의계약할 수 없음에도 불구하고 수의계약을 요구 ○준공 시까지 준공신고서를 제출해야 함에도 불구하고 준공 후 준공신고서 미제출
J 8급	○발주부서에서는 계약을 의뢰함에 있어서 조달수수료나 조달단가가 변경된 금액을 정확히 확인하지 않아 서류 금액수정이 많이 발생
	○전자계약의 경우 계약대상자의 G2B시스템 사용 미숙으로 일일이 시스템 사용방법을 안내해줘야 함
	○정기적인 계약통계자료수합에 시간이 오래 걸림

계약팀의 직무수행상의 제약조건들을 살펴보면 크게 조직내부적 요인과 조직외부적 요인, 그리고 운영시스템상의 문제로 구분할 수 있다. 조직내부적으로는 발주부서와의 업무소통 부재라는 문제점이 가장 많이 나타났는데, 구체적으로는 발주부서에서의 지방계약법에 대한 이해도가 낮은 부분과 계약과정 전반에 걸쳐서 상호 간의 의견이 일치하지 않는 부분이 많이 나타나는 것으로 조사되었다. 조직외부적으로는 행정안전부와의 마찰이 많다고 판단되는데, 주로 행정안전부에서 내려오는 규정 및 준칙들에 대한 어려움이 많다고 볼 수 있다. 그리고 운영시스템에 있어서 e-호조³⁸⁾, 전자결재, G2B프로그램³⁹⁾과 같이 너무

38) 지방재정관리시스템은 예산편성부터 집행·회계 결산·평가 등 재정활동의 전 과정을 하나

나 많은 관리프로그램들로 인하여 업무를 이중으로 처리하게 되는 경우가 많아 업무처리의 효율성을 저하시키는 요인들이 많다는 제약조건들이 조사되었다.

의 시스템에서 온라인으로 실시간 관리할 수 있도록 설계됐다. 모든 재정업무영역이 통합되어 한 시스템에서 이루어지기 때문에 선행 업무에서 처리된 정보는 자동으로 별도의 입력 없이 후행 업무를 처리하는 것이 가능하게 되었다. 그동안 246개 지방자치단체가 개별 시스템을 사용하거나 수기로 업무를 처리하다 보니 예산편성결과, 결산결과 등을 통합하는 작업은 많은 인력과 시간을 투입해야 했다. 또한 참여정부의 지방재정 혁신 과제인 사업예산제도와 발생주의·복식부기 회계제도 업무처리 등의 개념이 반영되었다. 마지막으로 재정사업의 성과가 관리될 수 있도록 재정계획 → 예산편성 → 집행 → 결산 → 평가 → 환류에 이르는 관리 시스템을 구현했다.

구체적인 추진과정을 보면 2003년 8월 정부혁신지방분권위원회 전문가들의 논의에 의해 참여정부 전자정부 로드맵 과제로 선정된 이래 그해 12월부터 이듬해 9월까지 1단계 표준지방재정 정보시스템의 일환으로 지방재정 정보화를 위한 정보화전략계획이 수립됐다. 2004년 5월에는 디지털 예산회계구축 기획단이 발족했다. 디지털회계구축기획단에서는 재정범위 확대, 프로그램 예산제도 및 복식부기 도입 등 회계제도 개혁과 통합재정관리기반 구축을 위한 업무전략 계획이 결정됐다. 2005년 5월부터 이듬해 3월까지 2단계 표준지방재정 정보시스템 핵심 분야 개발이 진행되어 재정계획, 예산, 지출 등 지방재정업무의 5개 핵심 분야 시스템이 개발됐다. 3단계 표준지방재정 정보시스템 전 분야 개발은 2006년 4월부터 추진되었고 수입관리, 계약관리, 자산관리 등 지방재정 전 분야 개발 및 디지털 예산 회계 등 유관시스템과의 연계 작업이 같은 해 12월 완료됐다. 2007년, 정부는 지방재정정보시스템 안정화 및 고도화 사업의 일환으로 2003년 1월부터 전면 운영되고 있는 중앙재정정보시스템(NAFIS)을 지방재정정보시스템과 연계하여 2008년 예산편성 작업부터 추진하였다.

지방재정정보화를 통한 기대효과는 시스템의 개발·보급으로 자치단체 간 중복투자를 방지하고, 정책수립 및 각종 통계·분석을 위한 자치단체 기초자료 수집에 필요한 인력 및 예산을 절감할 수 있다. 또한 자치단체별 실시간 재정현황 파악이 가능하여 여유자금 및 자산의 적극적 운영으로 재정 확충이 가능해졌다.

- 39) 우리나라의 전자정부서비스의 하나로서 조달청의 국가종합전자조달(<http://www.g2b.go.kr>)을 의미한다.

2) 계약심사와 직무수행상의 제약조건

〈표 5-25〉 계약심사와 직무수행상의 제약조건

직급	내용
5급 1	<ul style="list-style-type: none"> ○설계용역업체에 의존하므로 발주기관의 적극적인 검토부족으로 설계내역 오류 다수 발생 ○공사금액 삭감에 따른 발주부서 불만 일부 발생 ○물품은 시기별로 같은 종류이나 견적 가격의 차이로 원가 산출에 어려움이 있음
5급 2	<ul style="list-style-type: none"> ○신제품 및 전문성이 요구되는 물품 등 시중거래가격이 형성되지 않은 물품에 대한 원가조사 시 어려움이 존재
5급 3	<ul style="list-style-type: none"> ○창작성이 강한 영상물이나 콘텐츠제작용역, 공연·행사용역인 경우 정확한 단기적용기준이 없어 원가구성의 적정성 여부 판단이 어려움
5급 4	<ul style="list-style-type: none"> ○방대한 설계서의 검토로 인한 시력저하, 체력저하 등 ○자재업체와 설계업체의 업무협조 미비 ○수행과제 분석에 따른 창의성 필요
5급 5	<ul style="list-style-type: none"> ○부실용역설계에 대한 발주기관의 책임성 결여 및 관심도 저하로 설계내용의 오류발생에 따른 절감률 향상과 용역사에 설계내용에 대한 전적인 의존현상 발생 ○용역설계가 다양하고 명확한 근거마련이 불가능한 업무로서 업무량 측정에 제약이 있음 ○공법적용에 대한 자문운영 시 경제성 검토가 뒤따를 수밖에 없으나 기술심사담당과의 기술심의 내용에 대한 중복검토로 의견대립이 있을 수 있음 ○업무의 특성상 내용이 다양하고 업무량과 팀원이 많아 개인 간의 업무처리내용을 조정하는데 따른 시간이 많이 소요되고 있음
6급 6	<ul style="list-style-type: none"> ○설계용역 종사자의 전문성 결여로 업무추진 저조 ○심사기간의 연장이 필요
6급 7	<ul style="list-style-type: none"> ○견적자재인 경우 직접 구매하는 것이 아니면 견적을 내주지 않아 시장가격 조사에 어려움이 있음 ○공사원가심사와 마찬가지로 직접구매상대가 아니면 견적을 받는데 있어서 한계가 존재
6급 8	<ul style="list-style-type: none"> ○일반자재가 아닌 견적에 의한 자재의 경우 발주부서가 아닌 관계로 시장조사에 한계가 있음
6급 9	<ul style="list-style-type: none"> ○설계검토에 따른 전문성이 요구되고 격무부서인데 비해 성과포인트 등 인센티브 부족 ○꽃묘의 경우 시기별 가격이 달라 계약심사에 어려움
6급 10	-
6급 11	<ul style="list-style-type: none"> ○계약심사업무가 발주 전에 시행되므로 발주기관의 적극성 부족 ○물품(예: 초화류)의 경우 같은 종류이나 시기별로 견적 가격의 차이로 계약심사에 어려움이 있음
6급 12	<ul style="list-style-type: none"> ○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 용역설계에 대하여 설계회사와 업무협의 - 검토결과를 발주기관과 재협의하는 시간 과다 소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다름의 소지가 있음(합의도출 어려움 상존)
6급 13	-
6급 14	<ul style="list-style-type: none"> ○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 모든 용역설계에 대하여 설계회사와 업무협의 ○검토결과를 발주기관과 재협의하는 시간 과다 소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다름의 소지가 있음(합의도출 어려움 상존)

〈표 계속〉 계약심사와 직무수행상의 제약조건

직급	내용
7급 33	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협의하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다툼의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
6급 16	○기획편집, 인쇄물 추가공 등 가격정보가 일반화되어 있지 않음. 특히 기획편집은 정신적 산물로서 가격책정이 어려워 업체와 마찰이 잦음 ○업체에서 가격자료 받기가 어려움 : 단순비교 자료로만 활용되고 견적제공 업체에 이득이 없으므로 일부물품(특히 수입품)은 총판의 보호정책 등 업종별 특성과행으로 진정한 가격경쟁이 불가하여 가격심사에도 한계가 있음
6급 17	○업체들의 견적서 제출 기피로 원가심사에 어려움이 많음
6급 18	○시중 거래가격이 형성되지 않은 물품 원가계산에 대한 전문성이 필요
6급 19	○창작성이 강한 영상물이나 콘텐츠 제작 용역인 경우 소프트웨어 사업대가분석의 기준이 없어 원가구성의 적정성 여부를 판단하기 곤란
6급 20	○퀄리티를 중시하는 공연, 행사용역인 경우 정확한 단가적용 기준이 없어 원가계산서의 적정여부를 판단하기 어려움
6급 21	○공연·행사용역 등 원가계산서 작성이 어려운 사업에 대한 정확한 단가적용기준이 없어 원가계산서의 적정여부를 판단하기 어려움
6급 22	-
6급 23	-
6급 24	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협의하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다툼의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
6급 25	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협의하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다툼의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
6급 26	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협의하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다툼의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
7급 27	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재 ○모든 용역설계에 대하여 설계회사와 업무협약의 ○검토결과를 발주기관과 재협의하는 시간 과다 소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다툼의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
7급 28	○시설공사용역 설계시 표준전산파일인 JDL로 등록토록 하여 시스템 이용 심사 유도 ○상용프로그램으로 작성된 설계내역 오류 등에 대한 지원 필요
7급 29	○전문분야의 가격문의 시 가격 미제공
7급 30	○시중 업체에 물품가격 문의 시 구매와 별개이므로 가격정보 제공 미흡

〈표 계속〉 계약심사와 직무수행상의 제약조건

직급	내용
7급 31	○계약심사업무가 발주전에 시행되므로 발주기관의 적극성 부족 ○업무의 전문성 부족
7급 33	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협약하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다름의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
7급 33	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협약하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다름의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존
7급 34	○용역설계에 대한 발주기관의 관리부재로 설계 용역사로부터 업무협약의 및 검토하고 발주기관과 재협약하는 등 시간 과다소요 ○이해당사자(발주기관, 감리회사, 시공회사 등)와 계약심사 부서 간 적정규정 적용에 다름의 소지가 있어 협의사항 도출에 어려움이 상존 ○자문단원들 대부분이 학계, 업계 등에 소속되어 있어 신속한 지문이 필요할 경우 자문위원회 개최가 다소 지연될 경우가 있음
7급 35	○예산업무 관련 전산시스템 과다로 전산처리에 많은 업무시간 소요(지방재정관리시스템, 이병킹시스템, 예산절감관리시스템, 행정인력관리시스템, 소모성물품관리시스템, 세금관리시스템 등)
8급 36	-

계약심사와 직무수행상의 제약조건의 경우는 계약팀과 같이 조직 내·외부의 문제점으로 구분되어 나타난다기보다는 기관 간의 업무협약에서의 문제점으로 가장 많이 나타나고 있음을 알 수 있다.

앞의 계약팀과 마찬가지로 발주기관과의 업무협조에 대한 문제점을 가장 많이 지적하였는데, 계약심사업무에 대하여 발주 전의 과정이라는 이유로 발주부서의 적극성이 결여되는 부분을 지적하였고, 동시에 발주기관뿐만 아니라 감리회사나 시공회사 등 외부기관과의 규정적용이나 합의도출사안에 대한 협의가 잘 이루어지지 않는 부분들도 문제점으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

그 외의 제약조건으로는 전산처리 시 전산시스템의 과다로 인한 업무시간 지연에 대한 문제점을 지적하였다.

4. 업무수행진단

1) 계약팀 업무수행상의 문제점

〈표 5-26〉 계약팀 업무수행진단 - 문제점

직급	내용
A 5급	○낙찰업체와 탈락업체의 흑백을 가리는 업무이므로 업계에서 민감하게 반응 ○업무의 전문성이 요구됨
	○계약법령과 예규가 너무 많아 이해하기 어려움
	○민원이 발생하여 직원의 신상에 영향을 끼침 ○계약을 총괄하고 체결한다고 계약관련 요구자료를 모두 재무과로 요청할 경우 곤란
B 6급	○계약절차가 전자문서시스템과 지방재정관리시스템에서 이중으로 처리 ○시스템이 복잡하여 터득 시까지 많은 시간 소요
C 6급	○계약절차가 전자문서시스템과 지방재정관리시스템에서 이중으로 처리되어 업무량 증가 ○시간을 가리지 않는 내·외부 민원으로 인해 업무 연속성 저하
	○짚은 시스템 에러 발생(안정성 부족) ○시스템 오픈에 따른 문의전화 폭주로 인해 업무 연속성 저하
	○법령해석은 소관부서(행정안전부)가 전담하여야 함에도 인력 및 조직여건을 이유로 광역시·도에 위임하여 처리하고 있는 실정이며, 이에 따라 우리시는 전문성 확보 및 전담인력 배치 등이 곤란임
D 7급	○우리시에서는 근본적인 지방계약법령 등 입법취지 및 목적을 정확히 알기 어려움에도 상급자의 지시나 타 기관(부서) 등의 요구에 의하여 입법 소관기관 수준에 이르는 정도까지 검토할 때가 많아 담당자의 노력과 시간 등에 상당한 투자가 필요
	○긴급히 사업을 발주하여야 함에도 반드시 위원회를 거쳐야 하는 관계로 발주가 늦어지는 경우가 있음
	○관계 담당직원들이 절차와 기준을 정확히 모르는 상태에서 심의 의뢰하여 불필요한 업무 증가
	○현재 아이디어 제출행태는 양적인 측면에 치우친 경향이 강함
E 7급	○계약절차 외에 처리해야 할 잡무의 양이 많음 (e호조 전산처리, 계약대장관리, 전자계약서류 출력 결재 등)
	○대가 지급과정의 복잡성으로 인해 대가 지급 지연 및 민원 발생 우려
F 7급	○예산실명제 도입으로 인하여 e호조 시스템에서 계약관련 전산자료 입력 절차가 복잡해서 대가 지연 초래
G 7급	○업무가 시기적으로 과도하게 집중되어 있는 문제(상반기에 조기집행으로 계약요청 폭주)
H 7급	○계약절차가 전자문서시스템과 지방재정관리시스템에서 이중으로 처리되어 업무량 증가
I 7급	○계약의뢰 전 사전절차를 제대로 이행하지 않음
	○발주부서 담당자와 계약부서 담당자의 책임범위가 모호하고 발주부서 담당자들의 협조가 부족하고 담당직무를 소홀히 하는 경우가 많음
J 8급	○계약절차가 G2B(조달청 나라장터시스템)와 전자문서시스템, e-호조시스템 사용으로 절차가 복잡하여 대가지급까지 처리기간이 오래 걸림
	○사업소, 구청의 계약담당직원들이 정확한 계약실적자료를 관리하지 않아서 정확한 계약통계정리가 되지 않음

계약팀이 개별 직무들을 수행하는데 있어서 나타난 문제점으로는 계약사무

와 관련하여 전자문서시스템과 지방재정관리시스템의 이중처리로 인한 업무량 증가를 가장 많이 지적하고 있다. 전자계약시스템을 구축하여 운영하고 있으나 프로그램 숙지 등에 있어서도 어려움이 존재하고 있다. 보다 원활한 업무의 처리를 위하여 프로그램의 통합운영을 고려해 볼 필요가 있다고 본다.

2) 계약팀 업무수행진단 - 개선방안

〈표 5-27〉 계약팀 업무수행진단 - 개선방안

직급	내용
A 5급	○집중화가 되면 변호사, 회계사 등 개방직 모집도 검토 ○전문교육 실시
	○장기근무가 필요함
	○감사부서의 이해가 요구됨
	○계약부서로 무리한 자료 요구 시 상대방 설득이 어려움
B 6급	○계약공무원직렬 신설
C 6급	○전자문서시스템의 절차를 생략할 수 있도록 사무절차 간소화 ○9시-18시의 업무 시간 외 민원전화 단절 요망
	○지방자치단체에서 법령해석업무를 일부 대행하고 있으나, 행안부에서 조직을 확대하여 유권해석 업무를 환수해 가는 것이 좋은 방안이며, 불가능하다면 인력보강 등 우리시 조직을 강화하여 전문성을 확보할 필요가 있음
D 7급	○입법에 관한 사항은 과감히 소관기관인 상급기관에 맡겨 해결하는 것이 필요하고 불가피하게 우리시가 자체적으로 검토하게 될 경우에는 우리시 관계부서의 긴밀한 협조 및 효율적인 업무배분 등이 잘 이루어져야 할 것임
	○계약심의대상을 정함에 있어 어느 정도 예외 조항을 두어 사업의 특성 등에 따라 차별적 대응이 가능하도록 개선이 필요함(법령 개정)
	○담당자들을 대상으로 계약심의관련 교육을 실시하여 시행착오 방지
	○자발적이고 실행성 높은 아이디어 제출을 유도하기 위해서는 적절한 보상과 더불어 자연스러운 분위기 조성 노력이 필요
E 7급	○통합을 통해 생략가능한 업무를 발굴하여 사무절차 간소화
	○대가 지급과정 전산시스템 간소화
F 7급	○발주부서 담당자 전산교육 필요 ○담당자 메일로 e-호조에서 전산상 처리할 단계를 알림서비스로 안내
	G 7급
H 7급	○전자문서시스템의 절차를 생략할 수 있도록 사무절차 간소화
I 7급	○간행물 심의 등 인쇄물 계약의뢰 전 필요한 사전 절차 및 제출서류 홍보가 필요 ○매뉴얼 등에 발주부서 담당자들의 해야 할 일을 자세히 명시
	J 8급

앞에서 나타난 문제점에 비추어 제시된 문제해결방안으로는 프로그램의 간소화를 통하여 사무처리를 보다 효율적으로 할 수 있게끔 해야 한다는 응답이 많은 것으로 조사되었다. 또한 계약사무 담당자들에 대한 꾸준한 교육이 수반되어야 한다는 응답도 적지 않게 나왔다.

3) 계약심사와 업무수행상의 문제점

〈표 5-28〉 계약심사와 업무수행진단 - 문제점

직급	내용
5급 1	<ul style="list-style-type: none"> ○인력대비 업무량의 과다로 인하여 좀 더 심층적인 원가분석 저해 우려 ○찾은 인사이동으로 인한 전문성 저해 우려 ○견적업체의 가격자료 제출 비협조
5급 2	<ul style="list-style-type: none"> ○독점물품 등 전문성이 요구되는 물품 원가조사 곤란
5급 3	<ul style="list-style-type: none"> ○연말·연초에 집중적으로 심사건수가 몰려 업무량 과다
5급 4	<ul style="list-style-type: none"> ○설계관련 업체·구매제작업체의 업무협조 미비 ○지속적 관심 필요
5급 5	<ul style="list-style-type: none"> ○원가구성요소의 다양화로 전문성을 확보하는데 시간이 소요되고, 업무량 과다로 심사시간이 충분하지 못하여 충분한 심사곤란 ○새로운 용역건별 업무내용파악 및 적용기준정립에 시간이 많이 소요되고 창의적인 업무처리가 요구됨 ○원가적용에 대한 경제성에 치우치다 보면 기술자문으로 기술공법적용에 대한 변경 발생 시 부서간 의견대립 발생 ○계약심사와 연간예산절감실적의 약 67%를 처리하는 팀으로서 팀인원이 많아 통제 및 세밀한 업무처리 관리에 한계가 있음
6급 6	-
6급 7	-
6급 8	<ul style="list-style-type: none"> ○처리기한 등에 제한이 있어 복수건수 동시접수 시 면밀한 원가분석이 불가능함
6급 9	<ul style="list-style-type: none"> ○발주청의 전문성 부족으로 용역설계자에게 적정성 여부 검토(협조)에 의존 ○예산삭감에 따른 발주청 불만 팽배 ○초화류 구매 : 소액수의계약 체결에 따라 타 견적 받기에 어려움
6급 10	<ul style="list-style-type: none"> ○전문성 부족 ○견적업체 협조 부족
6급 11	<ul style="list-style-type: none"> ○업무처리의 전문성 부족 ○견적업체의 비협조로 계약심사에 어려움이 있음
6급 12	<ul style="list-style-type: none"> ○업무처리의 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다
6급 13	-

〈표 계속〉 계약심사와 업무수행진단 - 문제점

직급	내용
6급 15	○수의계약(2,200만원 이하)의 경우 시중거래가격을 조사하기가 어려움. 대부분이 견적서 제출을 꺼리는 상황임 ○전기·기계·전산물품의 경우 일반직이 처리하기에는 한계가 있음 ○업무처리 건수가 많음
6급 16	○기획·편집은 가격을 일반화하기 곤란하여 업체·발주담당자와 잦은 마찰이 존재 ○한정된 기간에 폭주하는 심사건수로 충분히 가격조사를 할만한 여유가 없음 ○수입품·전문장비류는 행정직 공무원이 가격을 조사하기 어려움
6급 17	○독과점 품목에 대한 원가심사 곤란
6급 18	○물품가격이 형성되지 않은 경우 가격결정이 어려움
6급 19	○인력대비 업무량 과다
6급 20	○연말·연초에 집중적으로 심사건수가 몰려 심도있는 심사가 어려움
6급 21	○연말·연초에 집중적으로 심사건수가 몰려 심도있는 심사가 어려움
6급 22	-
6급 23	-
6급 24	○발주부서의 업무처리 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다
6급 25	○발주부서의 업무처리 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다
6급 26	○발주부서의 업무처리 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다
7급 27	○발주부서의 업무처리 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다
7급 28	○시스템 사용 숙지를 위해 장시간의 노력 필요 ○정보보안 및 정품소프트웨어 사용에 대한 개인 인식 부족
7급 29	-
7급 30	-
7급 31	○업무처리의 전문성 부족 ○견적업체의 비협조로 계약심사에 어려움 존재
7급 32	○업무처리의 전문성 부족 ○견적업체의 비협조로 계약심사에 어려움 존재
7급 33	○발주부서의 업무처리 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다
7급 34	○발주부서의 업무처리 전문성 부족 ○설계변경 심사업무의 전문성 부족 ○인력대비 업무량 과다 ○분야별 전문지문 복수로 상시 미확보
7급 35	○시스템 결재과정(담당, 출납원, 경리관 등) 시간 과다소요
7급 36	○보급 및 수당의 입력시기 미도래 시 수기 지급은 이중지급 및 누락의 문제가 발생할 수 있음

계약심사과에서 나타난 업무수행상의 문제점으로는 원가분석 업무의 전문성 확보의 어려움이라는 지적이 가장 많았고, 인력대비 업무량의 과다라는 지적도 많았다. 업무처리의 전문성 부재로 인한 업무량 증대라는 측면이 연관성이 있다고 볼 수 있으며, 원가심사업무의 전문성 향상을 위한 제도적 방안을 강구해야 할 것으로 판단된다.

4) 계약심사과 업무수행진단 - 개선방안

〈표 5-29〉 계약심사과 업무수행진단 - 개선방안

직급	내용
5급 1	○능력있는 인력 확보 ○인사상의 인센티브 부여 및 인사이동 우선 배려 ○견적업체 사전 조사 확보로 적극적인 업무 추진
5급 2	○전문인력 충원 필요
5급 3	○업무 집중기간에 인력 증원
5급 4	○인센티브 부여 검토 필요
5급 5	○전문경력자 확보를 위한 인센티브 제공 및 충분한 검토를 위한 적정소요인력 확보 ○용역실계분야별 적용기준정립을 위한 전문적인 기술연구 필요 ○기술공법 적용에 대하여는 기술심사나 별도의 자문을 받은 경우 최대한 존중하되 필요 시 부서 간 업무협의를 통하여 조정 ○업무량에 따른 팀별 적정인원 관리의 배치검토가 필요함
6급 6	-
6급 7	-
6급 8	-
6급 9	○발주청 설계서 검토 능력 배양 ○심사부서 직원에 대한 인센티브 부여 ○계약심사 대상 조정(2,000만원 이상)
6급 10	○전문교육 강화 ○전문견적업체 확보(용역계약)
6급 11	○각종 교육 등을 통한 심사능력 배양 ○적극적 업무 추진 : 견적업체 확보 추진
6급 12	○심사요원의 전문성 강화 ○실계변경심사에 대한 전문교육 필요 ○전담인력 확충
6급 13	-

〈표 계속〉 계약심사와 업무수행진단 - 개선방안

직급	내용
6급 15	<ul style="list-style-type: none"> ○수의계약(2,200만원 이하)의 경우 시중거래가격을 조사하기가 어려움. 대부분이 견적서 제출을 꺼리는 상황임 ○전기·기계·전산물품의 경우 일반적이 처리하기에는 한계가 있음 ○업무처리 건수가 많음
6급 16	<ul style="list-style-type: none"> ○기획·편집은 가격을 일반화하기 곤란하여 업체·발주담당자와 잦은 마찰이 존재 ○한정된 기간에 폭주하는 심사건수로 충분히 가격조사를 할만한 여유가 없음 ○수입품·전문장비류는 행정직 공무원이 가격을 조사하기 어려움
6급 17	○독과점 품목에 대한 원가심사 곤란
6급 18	○물품가격이 형성되지 않은 경우 가격결정이 어려움
6급 19	○인력대비 업무량 과다
6급 20	○연말·연초에 집중적으로 심사건수가 몰려 심도있는 심사가 어려움
6급 21	○심사요청 시기를 분산할 방안마련 필요
6급 22	-
6급 23	-
6급 24	<ul style="list-style-type: none"> ○심사요원의 전문성 강화 ○설계변경 심사에 대한 전문성 강화 교육 필요 ○별도의 전담인력 증원
6급 25	<ul style="list-style-type: none"> ○심사요원의 전문성 강화 ○설계변경 심사에 대한 전문성 강화 교육 필요 ○별도의 전담인력 증원
6급 26	<ul style="list-style-type: none"> ○심사요원의 전문성 강화 ○설계변경 심사에 대한 전문성 강화 교육 필요 ○별도의 전담인력 증원
7급 27	<ul style="list-style-type: none"> ○심사요원의 전문성 강화 ○설계변경 심사에 대한 전문성 강화 교육 필요 ○별도의 전담인력 증원
7급 28	<ul style="list-style-type: none"> ○업무교육과정의 상설화 ○수시교육 실시 ○매월 보안의 날 개인별 PC점검 유도 및 실시여부 확인
7급 29	-
7급 30	-
7급 31	<ul style="list-style-type: none"> ○각종 교육을 통한 심사능력 배양 ○적극적 업무 추진 : 전문견적업체 확보 추진
7급 32	<ul style="list-style-type: none"> ○각종 교육 등을 통한 심사능력 배양 ○적극적 업무 추진 : 전문견적업체 확보 추진
7급 33	<ul style="list-style-type: none"> ○심사요원의 전문성 강화 ○설계변경 심사에 대한 전문성 강화 교육 필요 ○별도의 전담인력 증원
7급 34	<ul style="list-style-type: none"> ○심사요원의 전문성 강화 ○설계변경 심사에 대한 전문성 강화 교육 필요 ○별도의 전담인력 증원
7급 35	<ul style="list-style-type: none"> ○시스템의 지속적 기능 보강 ○직원의 전산화 능력 강화
7급 36	○모든 봉급 및 수당을 봉급시스템으로 지급

문제점에 대한 개선방안으로는 전문성 강화를 위한 교육이 필요하다는 응답이 가장 많이 나왔다. 또한 많은 업무량 소화에 대한 보상차원의 인센티브 제공을 바라는 응답도 있었다.

제4절 직무수행요건

본 직무분석에 있어서 ‘직무수행요건’은 직무를 효과적으로 수행하기 위해 직무담당자가 반드시 갖추어야 하는 지식과 자격 등을 의미한다. 여기에서의 지식이란 직무담당자의 전공분야, 경력과 성과달성 수준 등을 통해 규명이 가능하며, 자격의 경우 일부 특수한 전문자격증이 요구되는 경우를 말한다. 항목별 내용은 다음과 같다.

〈표 5-30〉 직무수행요건 분석항목

항목	내용
경력요건	직무수행에 필요한 특별한 경력사항으로서 직무를 수행하기 전에 필요한 특정분야, 해당 업무를 의미
자격증	업무에 필요하거나 도움이 된다고 판단되는 자격증
요구지식	직무를 수행함에 있어서 구체적으로 필요한 지식분야 및 관련기술
분석·해석능력	직무수행에 있어서 요구되는 분석 및 해석 능력의 정도
정보화능력	직무수행에 있어서 요구되는 컴퓨터 및 기타 정보화기기 활용능력
필요교육훈련	직무를 성공적으로 수행하기 위하여 필요한 교육훈련과정과 소요기간

1. 계약팀 직무수행요건

1) 경력요건

〈표 5-31〉 요구경력요건 응답

요구경력요건 응답현황
○회계학이나 행정학을 전공하고 다른 부서에서 계약이나 예산업무 관련 3년 경력 소유
○계약, 회계분야, 건설분야 계약업무 경력
○회계분야(다수 응답)
○계약업무 수행경력, 조달청 관련 교육 이수자

계약팀 업무를 수행하는데 있어서 요구되는 경력요건으로는 회계학이나 행정학을 전공하고 계약과 관련한 경험이 필요한 것으로 조사되었다. 가장 많은 응답이 나온 것은 회계분야로 나타났다. 계약사무의 전반적인 업무프로세스를 이해한 상태에서 현업을 수행하는 것이 바람직하고 이와 관련한 조달청의 교육도 받으면 좋을 것이라는 의견도 있었다.

2) 자격증

〈표 5-32〉 자격증

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
필요	1	11.1	11.1
있으면 도움	2	22.2	33.3
불필요	6	66.7	100.0
합계	9	100.0	

주로 요구되는 자격증으로는 컴퓨터 활용능력 관련 자격증, 회계사의 자격증이 필요한 것으로 조사되었다. 그러나 전반적으로는 필요하지 않다고 응답하였는데, 이는 계약업무가 특별히 고난이도의 업무를 수행한다기보다는 업무절차에 대한 전반적인 이해와 업무를 수행하면서 익히게 되는 회계분야에 대한 지식만 가지고 있으면 업무를 무난히 수행할 수 있기 때문으로 풀이된다.

3) 요구지식⁴⁰⁾

〈표 5-33〉 요구지식

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	-	-	-
Level 2	-	-	-
Level 3	1	11,1	11,1
Level 4	7	77,8	88,9
Level 5	1	11,1	100,0
합계	9	100,0	

조사를 분석한 결과 회계분야에 대한 요구지식이 필요하다는 응답이 가장 많았는데, 그 주요한 이유로는 계약 전 과정에 대한 이해와 처리능력이 필요하고, 계약업무를 처음 접하는 공무원의 경우 복잡한 법령 적용 및 민원응대에 어려움을 겪기 때문인 것으로 해석된다. 또한 관련 법령과 다양한 사례 등을 숙지하고 다년간의 경험이 축적되어야 계약과 관련한 법령 검토가 가능하다는 응답도 나왔다. 이는 계약도 회계의 한 분야이므로 회계 전반에 대한 지식이 업무처리에 유용한 것으로 풀이된다.

40) [요구지식 구분표]

수 준	내 용
level 5	• 개념·원칙·실무에 대한 지식이 월등하며 균형 있게 조화를 이루어 관련분야의 지식을 망라하고 지식체계에 대한 새로운 틀을 재구성해 낼 수 있는 수준(대안·일괄입찰, 500억원 이상의 대형 공사 계약관리)
level 4	• 기존의 지식·기술을 바탕으로 새로운 지식과 기술을 연구 또는 생산할 수 있고, 모든 업무 상황에서 풍부한 지식과 기술을 사용하며, 요청을 받아 다른 사람들의 문제를 해결해 주는 조연자의 역할을 수행하는 수준
level 3	• 필요한 경우 기존의 지식과 기술을 결합·변용하는 등 다양한 상황에서 지식·기술을 활용하여 업무를 무난히 수행하는 수준(계약심의위원회 운영, 입찰업무 관리)
level 2	• 표준화되고 정형적인 업무에 자신의 지식과 기술을 적용하여 기대하는 결과를 생산하는 수준으로 다양한 상황에서의 융통성은 기대하기 어려운 수준
level 1	• 해당 분야 업무 수행에 필요한 최소한의 요건은 만족한 수준으로 기본적 실무지식과 업무를 개괄적으로 이해할 수 있는 학문적 지식을 습득한 수준(분야별 계약관리 처리)

4) 분석·해석능력⁴¹⁾

〈표 5-34〉 분석·해석능력

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	-	-	-
Level 2	-	-	-
Level 3	5	55,6	55,6
Level 4	3	33,3	88,9
Level 5	1	11,1	100,0
합계	9	100,0	

분석·해석능력의 정도에 대한 조사결과를 보면 Level 3의 수준이면 된다는 응답이 다수인 것으로 조사되었다. 이는 계약업무와 관련하여 계약내용과 사업자의 적격성을 분석할 수 있는 정도의 수준이면 된다는 것으로 풀이된다. 응답자들은 그 이유로 지방계약법령과 행정안전부의 예규를 정확히 이해하고 계약 단계별로 적용시킬 수 있는 정도의 능력으로서 의사결정을 명확히 할 수 있는 책임성이 요구된다는 것과, 질의내용의 요지를 명확히 이해하고 필터링하여 질문에 맞게 핵심부분 위주로 답변서를 작성하거나 적절한 법령검토 등 자료를 작성해야 하는 것을 들었다.

41) [분석·해석능력 구분표]

수 준	내 용
level 5	• 최상급 수준의 자료 조사가 가능하며 체계적으로 업무처리(전문가 수준의)가 가능한 수준(원기분석 능력)
level 4	• 자기 분야의 전문적 정보·자료를 완벽하게 적용할 수 있을 뿐만 아니라 이를 능숙히 다룰 수 있는 수준 • 조사된 자료 및 정보를 기관 내에서 공히 활용할 수 있는 수준
level 3	• 계약업무와 관련하여 자기 분야의 전문적 정보·자료에 대해 완벽한 분석이 가능한 수준이며, 어떤 상황에서도 적절한 활용이 가능한 수준(계약내용, 사업자의 적격성 분석 능력)
level 2	• 한정된 분야에 관련된 정보를 큰 어려움 없이 이해할 수 있으며, 업무에 약간 활용할 수 있는 정도의 수준
level 1	• 업무 중 한정된 분야에 관련된 기초자료를 분석할 수 있는 정도의 능력으로, 가장 낮은 단계의 수준(계약의 기본적 수준의 내용 해석)

5) 정보화 능력⁴²⁾

〈표 5-35〉 정보화 능력

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	-	-	-
Level 2	-	-	-
Level 3	4	44,4	44,4
Level 4	5	55,6	100,0
Level 5	-	-	-
합계	9	100,0	

정보화 능력의 수준을 묻는 질문에 대하여 Level 3이 44.4%, Level 4가 55.6%로 조사되었다. 이는 제공되는 프로그램들을 능숙하게 다룰 수 있고, 업무를 처리하는 데 있어서 무리가 없는 수준으로 이해할 수 있다. e-호조나 전자결재시스템 등을 다루는 데 있어서 큰 어려움 없이 활용할 수 있는 수준이면 가능하다고 할 것이다.

응답자들은 그 이유로 현재는 전자계약으로 업무를 처리하는 관계로 나라장

42) [정보화 능력 구분표]

수 준	내 용
level 5	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 기술 및 고객요구에 대응하여 기존 시스템을 분석, 개선할 수 있으며, 새로운 정보기술을 창출해 내는 수준(심사위원 인력 DB관리)
level 4	<ul style="list-style-type: none"> • 자신의 업무분야와 관련된 새로운 응용소프트웨어를 설계하거나, 기존의 응용소프트웨어를 개선할 수 있는 수준 • 시스템의 설치, 검사, 운영, 장애복구, 유지 등을 총괄 관리할 수 있는 수준
level 3	<ul style="list-style-type: none"> • 표준적으로 제공되는 하드웨어와 소프트웨어에 능숙하며, 필요한 경우 통계 프로그램 등 고급 프로그램을 이용하여 업무를 능숙하게 수행하는 수준 • 대부분의 장애는 스스로 복구 가능하며, 타인을 지도·지원할 수 있는 수준(원가심사 프로그램 운영)
level 2	<ul style="list-style-type: none"> • PC를 이용한 홈페이지 검색, 문서작성, 수발 및 e-mail 교환 등을 자유로이 운영할 수 있는 수준 • Office 프로그램 등 표준적으로 제공되는 OA 소프트웨어 등을 자유로이 운영하여 필요한 업무를 무난히 수행하는 수준
level 1	<ul style="list-style-type: none"> • PC의 단순 워드기능을 소화하여 운영할 수 있는 수준 • 단순히 자신의 e-mail을 확인할 수 있는 수준(나라장터, G2B프로그램 운영 가능)

터프로그램⁴³⁾에 대한 이해와 응용능력이 필요하다는 점과 더불어 각종 문서작성프로그램 등 소프트웨어를 능숙하게 사용할 경우 신속한 업무처리가 가능하다는 점을 들었다.

6) 필요 교육훈련

〈표 5-36〉 필요 교육훈련

계약관련 필요 교육훈련	계약절차에 대한 전체적인 흐름 파악 교육
	지방계약 실무과정(2주) : 행정안전부 소속 한국자치경영평가원 주관
	계약업무, 질의회신 등 다양한 사례 중심의 교육
	조달청의 계약관련 교육(5일) 필수 이수, 계약법 관련 교육 및 중소기업청의 중소기업지원에 관한 교육 선택적 이수
	계약의 전반적인 사항(물품, 공사, 용역, 절차) 및 구체적인 사례 교육 필요

계약사무와 관련하여 요구되는 교육훈련으로는 한국자치경영평가원에서 주관하는 지방계약 실무과정 및 조달청의 계약과 관련한 교육을 이수하면 좋을 것으로 조사되었다. 그 외에 서울시 인재개발원에서 진행하는 건축실무과정 등을 통해 계약체결과 관련한 일반행정과 건축실무과정의 실무적 내용을 배울 수 있는 것으로 나타났다. 서울시 자체에서 유권해석을 하는데 한계가 있으므로 행정안전부에서 주관하는 한국자치경영평가원의 교육을 받을 필요가 있다.

2. 계약심사과 직무수행요건

1) 경력요건

업무를 수행하는데 있어서 요구되는 경력요건에 있어서 건축, 공사와 관련된

43) 정부조달청에서 운영하는 입찰사이트로서 전국의 각 관공서 및 공공기관에 대한 조달업무를 수행할 수 있는 프로그램을 의미함(<http://www.g2b.go.kr>).

〈표 5-37〉 요구경력요건 응답

요구경력요건 응답현황
○건축설계, 건축시공분야 및 조경설계, 조경시공분야 근무 경력
○계약업무 유 경험자 및 전문기술분야 실무경험자
○건설공사 및 제작구매 경험자
○공사관리 및 제작구매설치에 관한 경험
○전기공사설계, 감독업무 경력
○공사분야 원가계산 및 설계변경 업무 경력
○계약관련 업무 1년 → 발주 → 심사 → 입찰 및 계약의 흐름에 대한 이해와 계약관련 법령 지식 필요

전문분야에 대한 경력이 있으면 좋을 것이라는 응답이 가장 많았다. 이는 심사 업무의 특성상 앞의 계약팀과는 달리 심사의 대상이 되는 주요 분야에 대한 이해를 요구하는 것으로 볼 수 있다. 이와 더불어 추가적으로 계약심사가 계약과정의 하나라고 봤을 때, 이러한 계약체결과정 전반에 대한 이해를 요구하는 요건도 다수의 응답으로 조사되었다. 반면 학술 및 일반용역의 경우 특별한 경력이 필요하지 않다는 응답과 별도의 경력을 요구하지 않는다는 응답도 나왔다.

2) 자격증

〈표 5-38〉 자격증

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
꼭 필요	-	-	-
필요	4	11,4	11,4
있으면 도움	21	60,0	71,4
불필요	10	28,6	100,0

자격증의 필요정도에 대한 질문에 대하여는 있으면 도움이 된다는 응답이 60.0%로 가장 높았고, 필요하지 않다는 응답은 28.6%로 나타났다.

도움이 될 만한 자격증은 건축·조경분야의 관련 자격증, 정보처리·전기·기계분야의 기술자격증, 기계설비 분야의 국가공인자격증, 전기통신분야의 자격증, 건설기사자격증 등인 것으로 나타났다.

계약팀의 경우 특별히 자격증을 요하지 않고 관련된 교육을 통해 숙달이 가능한 업무의 성격을 지녔다고 한다면, 계약심사과의 경우 보다 전문적인 지식이 요구되는 바 이러한 전문 영역의 자격증을 선호하는 것을 알 수 있다.

3) 요구지식

〈표 5-39〉 요구지식

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 2	4	11,8	11,8
Level 3	11	32,4	44,1
Level 4	13	38,2	82,4
Level 5	6	17,6	100,0

요구지식의 수준을 묻는 질문에 대하여 Level 4가 38.2%, Level 3가 32.4%로 높은 편으로 조사되었다. 주요 이유는 ‘적정한 사업원가 심사업무의 추진을 위해 보다 풍부한 전문적인 설계·시공 경험이 필요’, ‘제조·구매에 대하여 전문적인 기술이 요구되고 일반 계약업무의 능력도 필요’하다는 것 등으로 나타났다.

즉, 다양한 분야의 과업내용에 대한 파악이 필요하다는 것으로 요약할 수 있는데, 이러한 지식의 증진을 위한 지속적인 교육이 병행되어야 할 것으로 판단된다.

4) 분석·해석능력

〈표 5-40〉 분석·해석능력

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	-	-	-
Level 2	4	11,8	11,8
Level 3	19	55,9	67,6
Level 4	11	32,4	100,0
Level 5	-	-	-

분석·해석능력의 정도를 살펴보면 Level 3이 55.9%로 가장 높게 조사되었다. 이는 설계내역에 대한 공정의 이해와 비교검토 등이 필요하므로 여러 상황을 종합적으로 비교하여 분석할 수 있는 능력이 필요한 것으로 볼 수 있다. 이처럼 각각의 분야에 대한 종합적인 능력뿐 아니라 계약부서와 관련한 실무능력도 요구된다는 응답이 많았다.

계약심사와의 경우 내용이 방대하고 전문적인 지식을 요구하므로 업무처리를 위한 전문지식은 반드시 필요하다고 판단된다.

5) 정보화 능력

〈표 5-41〉 정보화 능력

	빈도	유효 퍼센트	누적퍼센트
Level 1	-	-	-
Level 2	13	38.2	38.2
Level 3	20	58.8	97.1
Level 4	1	2.9	100.0
Level 5	-	-	-

요구되는 정보화 능력의 수준은 Level 3이 58.8%로 가장 높게 조사되었다. 이는 원가심사프로그램을 원활히 다룰 수 있는 수준이라고 볼 수 있다. 각종 원가심사와 관련된 프로그램들을 능숙히 다룰 수 있어야 업무의 효율성도 높일 수 있고, 동시에 전문성을 강화할 수 있을 것으로 보기 때문이다. 응답자들은 주요 이유로 ‘온라인 시장조사, 원가계산서 작성 등 많은 분야의 정보화 취급이 필요’하다는 점과, ‘설계내역이 프로그램화되어 있고, 공사자재의 인터넷 검색이 필요’하다는 점을 지적했다.

6) 필요 교육훈련

〈표 5-42〉 계약심사 관련 필요 교육훈련

계약심사관련 필요 교육훈련	정기적인 직무관련 교육 및 지속적인 외부전문가 특강
	계약업무 및 원가분석에 필요한 교육
	용역심사 전반에 대한 분석과악 숙달 교육
	설비분야, 설계시공에 대한 교육
	기계분야·건축설비분야 설계·시공에 대한 교육
	원가관리시스템, 시설공사원가계산시스템 숙달 교육
	건설분야 설계·시공에 관한 교육(정기적인 교육)
	조경분야, 설계분야 자격증 취득에 필요한 교육과정 신설
	원가심사업무 향상을 위한 교육
	시설공사원가계산과정(조달청) 및 시설공사설계변경 과정(서울시)
	전산교육(각종 프로그램 숙달)
원가계산실무교육, 엑셀교육	

계약심사과의 업무를 수행하는 데 있어서 요구되는 교육훈련의 경우 계약과정 전반에 대한 교육과 프로그램 교육, 그리고 각각의 분야에 대한 이해를 높일 수 있는 교육이 필요한 것으로 나타났다.

특히 시설공사원가계산과정은 조달청을 통해 교육받고 이후 시설공사설계변경과정은 서울시의 특성에 맞도록 서울시가 자체적으로 교육을 해줬으면 하는 부분에 있어서는 각각의 내용별 특성화 교육이라는 측면에서 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 생각된다.

계약심사과의 교육훈련의 경우 계약이나 원가심사의 기본적 사항에 대해서는 전체적인 교육을 지속적으로 수행하도록 하며, 건축이나 조경, 건설분야와 같이 각각의 분야에 대해서는 해당되는 사람들을 집중적으로 교육할 수 있는 시스템을 구축해야 할 것으로 판단된다.

제5절 계약팀·계약심사과 직무진단 비교분석

1. 업무량

계약팀의 주요업무인 공사·용역·물품계약과 관련한 업무량은 투입인력 8명에 평균 186.9시간이 소요되는 것으로 나타났다. 계약심사과의 경우 공사·용역·물품구매심사와 관련한 업무량의 경우 공사, 일반·기술·학술용역, 물품제작구매 원가심사업무에 대하여 인력이 중복되는 경우를 포함할 경우 49명의 인력에 평균 134.5시간이 소요되는 것으로 조사되었고, 순수하게 계약사무만을 담당하는 인력인 33명으로 계산할 경우 평균 202.1시간이 소요되는 것으로 나타났다.

전반적인 업무량의 경우 계약심사과가 월평균 16시간 정도가 더 많은 것을 알 수 있다. 물론 두 조직 모두 일반적으로 한 달 평균 160시간을 기준으로 봤을 때는 모두 초과근무를 하는 것으로 조사되었다.

2. 업무난이도

난이도의 경우 두 조직 모두 전반적으로 어렵다고 인식하는 것으로 나타났다. 단, 계약팀의 경우는 계약업무의 난이도와 계약업무를 제외한 기타 업무의 난이도에 있어서 큰 차이를 보이지 않았는데, 이는 조사된 표본수가 10명인 관계로 인하여 특별히 차이는 없는 것으로 볼 수 있다.

계약심사과의 경우도 원가심사업무와 관련하여서는 어렵다는 인식이 많았고, 원가심사업무를 제외한 기타 업무에 대해서는 보통이라는 인식이 많은 것으로 조사되었다.

3. 업무프로세스

계약팀의 경우 일련의 계약과정 중에서 업체의 적격성을 심사하는 과정에서 시간이 많이 소요되는 것으로 나타났고, 계약심사과의 경우 원가분석의 과정에서 업무비중이 높은 것으로 조사되었다.

이러한 결과는 계약팀의 경우 계약과정 속에서 제출된 업체들의 적격사항들을 검토하는데 있어서 규정적용이나 해석에 있어서 어려움이 있기 때문에 나온 것으로 볼 수 있고, 계약심사과의 경우는 현장조사나 실제 시장가격을 조사하는 과정에서 상당한 시간이 소요되기 때문으로 판단된다.

프로세스상에서 심사 및 검토부분에 대한 전문성을 제고하여 업무의 효율성을 높일 필요성이 있다는 결론을 내릴 수 있다.

4. 네트워크

계약팀이나 계약심사과 모두 업무를 처리하는데 있어서의 접촉대상자의 비율은 서울시 내부와 개인(사업체)이 높은 것을 알 수 있다. 이는 두 조직 모두 서울시 내부 발주처와 업체, 혹은 용역설계사와 같은 업체 사이에서 업무를 조율하는 성격이 강하기 때문으로 풀이된다.

단, 계약팀의 경우는 서울시 발주처와 계약업체를 직접적으로 연결시켜주는 역할을 하고 있으며, 계약심사과의 경우 발주처와 계약팀, 그리고 설계업체 등과의 중계역할을 수행하는 것으로 그 차이를 구분 지을 수 있다.

5. 직무수행상의 어려움과 문제점

직무수행상의 어려움과 문제점에 대해서는 두 조직 모두 발주부서와의 관계 속에서 나타나는 부분들을 지적하고 있다. 계약팀의 경우 규정과 맞지 않는 부

분들에 대하여 상호 간에 조율하는 측면에서 어려움이 많이 발생하고 있었으며, 계약심사과의 경우는 용역설계에 대한 발주기관의 관리부재에 대한 불만이 상당히 많은 것으로 조사되었다. 이는 계약심사과 업무의 경우 공사와 용역 및 물품 제조·구매계약을 체결하기 전에 발주부서에서 산출한 사업비 내역에 대하여 계약심사부서(계약심사과) 직원이 거래실례가격 조사, 현장확인 및 창의적인 공법 적용 등을 통해 심층적인 원가분석을 실시하여 사업비 산정 오류로 인한 예산낭비요인을 사전에 방지한다는 성격이 강하기 때문으로 볼 수 있다.

또한 두 조직 모두 업무수행을 위한 각종 프로그램을 운용하는데 있어서 중복하여 처리하는 부분이 많기 때문에 업무의 효율성이 떨어지기도 하고 숙지해야 할 부분이 많아서 많은 어려움이 있다고 지적하였다.

이러한 업무네트워크상의 전반적인 사안들에 대한 보완과 협의를 지속적으로 함으로써 보다 효율적인 조직의 운영을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

6. 직무수행요건

직무를 보다 원활하게 수행하기 위한 요건에 대하여 계약팀의 경우는 회계분야 이외에 특별히 요구되는 부분이 없다는 응답이 많이 나왔다. 그러나 계약심의나 계약법규를 담당하는 전문성의 향상을 위해서는 법학이나 계약실무에 대한 경력이 요구된다고 할 수 있다. 반면, 심사과의 경우는 심사업무라는 고유의 특성상 공사나 건설, 조경 분야와 같이 특정한 부분의 전문성을 제고할 수 있는 부분에 대한 필요성을 많이 느끼고 있는 것으로 나타났다.

7. 소결

이상을 통해 재무국 재무과의 계약팀과 계약심사과의 직무를 비교하여 살펴 보았다.

계약팀은 계약과정 전반을 책임져야 하는 조직임에도 불구하고 조직규모가 팀규모(10명 내외)이기 때문에 계약과정상의 전문성을 강화하거나, 계약사무의 자율화에 대응할 수 있는 역량을 구비하기 어려운 상황이다.

계약심사과는 계약과정상에서 원가절감을 위한 심사전문조직이라고 할 수 있는데, 과조직 규모로(30~40명) 이루어진 것은 이처럼 특화된 직무를 위한 균형된 인력배치라고 보기 어렵다. 원가심사를 관리할 수 있는 팀정도의 규모로 하고 구체적인 심사를 외부의 전문적 심사조직에 위탁하는 것도 효율적인 조직 운영 방식이라고 보인다.

계약과정 전반에 대한 책임을 확보할 조직은 규모가 너무 적는데 비해 계약 과정상 특정부분의 전문성 확보를 위해서는 조직규모가 지나치게 크기 때문에 양자를 연계·조정하여 계약과정 전반의 책임성을 확보하도록 개편해야 할 것으로 보인다. 구조는 비슷하게 나타나면서 계약사무라는 큰 흐름 내에서 상호간에 긴밀한 관계를 형성하는 것이 중요하다고 판단된다.

발주부서와 계약부서의 중간에서 원가를 조정하는 역할을 수행하는 계약심사과의 경우 중간에서 발주부서와 계약부서 모두를 조율해야 하는 책임이 있다고 볼 수 있다. 이러한 흐름을 좀 더 단순화하기 위해서는 계약심사과와 계약팀을 같은 조직으로 통합하여 운영함으로써 발주부서와의 업무조율을 효율적으로 수행하도록 할 필요가 있다.

제 6 장 서울시 계약업무수행의 전문성 강화방안

- 제1절 서울시 계약업무의 전문성 부족 원인분석
- 제2절 서울시 계약사무운영의 발전방안
- 제3절 서울시 계약사무의 전문성 향상방안
- 제4절 대안·일괄입찰계약사무의 심사평가 전문성

제 6 장

서울시 계약업무수행의 전문성 강화방안

제1절 서울시 계약업무의 전문성 부족 원인분석

조달행정은 2005년 이전에는 국가사무였다. 그래서 지방정부의 계약사무들은 국가의 조달행정을 지원하는 기관위임사무에 해당되었다. 그렇지만, 지방자치의 실시로 지방행정에 대한 자치사무가 늘어가고, 지방행정에 대한 책임자인 시도지사, 시군구청장이 행정사무의 운영에 대한 책임을 지게 되면서, 조달행정의 실무적인 부분에 대한 운영의 책무가 지방정부로 이행되지 않으면 안되는 상황이 전개된 것이다.

이에 따라 행정안전부를 중심으로 지방정부의 지방계약에 대한 자율성을 확보해주고, 중앙집권적인 조달행정의 지방분권화를 위하여 조달청과의 협의를 진행한 결과, 2005년 이후에 조달행정의 분권화작업이 추진되었다. 그리하여 2010년부터는 조달행정이 전면적으로 지방정부의 자율적인 책임하에 운영되도록 개혁되었다.

그렇지만 현실의 조달행정체제를 살펴보면, 지방정부는 여전히 조달청에 계약과정의 일부분을 의존하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 입찰과정에서 낙찰자의 결정은 지방정부가 스스로 해결하기보다는 조달청에 의존하는 경향이 여전히

하다. 즉 2008년 이후 일괄대안공사 이외의 모든 PQ공사가 지방정부에서 자율적으로 처리할 수 있도록 지방계약에 관한 법률에서 규정하고 있지만, 여전히 조달청에 입찰결정과정을 의뢰하고 있는 것을 알 수 있다.

여기에는 몇 가지의 이유가 있는 것을 알 수 있다.

첫째는 입찰결정과정을 운영할 수 있는 전문성의 부족이다. 그 이유로 담당자의 전문성부족을 들 수도 있고, 이를 전담할 수 있는 조직의 부재나 미비를 들 수도 있다. 담당자가 전문성을 쌓으려면 계약관련 법령이나 관행을 이해하기 위한 충분한 시간과 경험의 축적이 필요한데, 빈번한 순환인사로 인하여 이러한 경험을 축적할 수 있는 기간의 확보가 용이하지 않다.

전문성에는 단지 경험만의 문제는 아니다. 직무수행에 대한 책임성을 질 수 있어야 한다. 스스로가 책임지는 부담감으로 인하여 상위 조직에 의뢰하는 것이 보다 쉬운 선택일 수 있다. 스스로 책임을 지는 방식으로의 직무를 처리하는 과정으로 운영하기보다는 외부조직에 결정을 미뤄버림으로써 자신의 부담을 회피하는 경우도 있을 수 있다. 즉 충분히 처리할 수 있는 경험과 기술을 가지고 있지만, 감사를 받는 부담감으로 인하여 이를 외부기관으로 전가시켜 버리는 것이다. 또한 외부로부터의 감사를 받아내기에 충분한 정도의 자신감과 조직내외의 환경이 조성되어 있다고 하면, 전문성을 발휘할 수 있을 것인데, 이런 전제조건이 구비되지 않았기 때문에 담당자는 이를 회피하는 것이다.

어느 경우이던 입찰결정과정에 대한 전문성을 확보하는 것은 계약업무의 전문성을 확보하는 중요한 요소이다.

조직차원의 전문성부족을 들 수 있다. 예를 들어 서울시의 계약사무를 총괄하고 궁극적인 책임을 져야 하는 조직은 재무국이다. 그런데 재무국의 조직내에 계약사무를 총괄하고, 조정하며, 계약담당자들을 교육할 수 있는 조직이 존재하지 않는다고 하면, 재무국 조직의 계약사무에 대한 전문성이 결여될 것이다. 따라서 이러한 행정수요를 외부조직에 의뢰할 수밖에 없게 되고, 이런 조직의 부재는 산하조직에서 요구하는 계약사무에 관한 질의나 문제상황을 미리 진

단하고 해소할 수 있는 역량을 구비하지 못하게 된다. 이는 결과적으로 중앙정부조직에 의지할 수밖에 없게 만들고 결과적으로 계약사무의 분권이 이루어졌지만, 이를 활용하지 못하는 상황을 발생시키는 것이다.

둘째는 입찰결정과정의 결과를 책임질 수 있는 책임부담의 한계이다. 계약업무의 전문성은 사무처리의 내용적 난이도를 의미하기보다는 사무처리의 규모가 지나치게 크므로 인하여 직무처리의 위험도가 높기 때문에 이를 처리할 수 있는 경험이나 숙련도가 떨어진다는 측면을 가지고 있다.

또한 입찰결정은 이익배분을 의미하는 것이고, 이해관계자에게 있어서는 손익이 확연하게 구분되기 때문에 분쟁의 소지를 안고 있으며, 입찰결정을 하는 입장에서는 부정부패의 유혹을 받을 수 있는 위험성을 안고 있다. 따라서 이런 업무에 대하여 감사를 통한 통제가 예견되므로, 이러한 직무를 수행하는 담당자는 가능한 한 업무를 회피하거나 전가할 수 있다고 하면 전가하려고 할 것이다.

계약사무는 특히 분권화가 되기 전에는 국가사무였기에 조달청에서 최종적인 결정을 하게 함으로써 지방정부의 담당자는 투명성의 위험도를 회피할 수 있었던 것이다. 즉 투명성의 문제가 해소되지 않고서는 그 직무를 수행할 수 있는 기술을 가지고 있다고 해서 이 직무를 처리할 수 있는 역량을 구비하였다고 할 수 없다.

셋째는 분권적 계약업무를 수행할 수 있는 제도적 장치의 미비이다. 계약사무를 분권적으로 처리하기 위해서는 계약사무에 대한 감사권한이 지방정부로 이관되어야 할 것이다. 즉 감사권한은 중앙정부에 있으면서, 사무나 권한만 이관되면 온전한 분권이 이루어지지 않는다. 물론 지방정부로 계약사무에 대한 감사권한이 이관된다고 하면, 지방정부차원에서는 감사의 공정성과 투명성, 객관성을 확보하기 위한 제도적 장치를 구비하여야 할 것이다.

즉 계약사무에 대한 최종적인 감사권한이 행정안전부나 조달청에 유보한 상태에서 사무이양이나 권한이관만으로는 지방정부에서 계약사무를 분권적으로

처리할 유인이 별로 없다는 것이다.

이미 지방계약에 관한 법률이 시행되어 5년이 지나고 있지만, 200억원 이상의 PQ공사나 일괄대안공사들이 여전히 조달청을 통하여 수행되고 있다. 실제로 조달청을 통한 입찰결정과정들을 보면, 서울시의 경우에는 원가심사나 기술심사의 상당한 부분들이 이미 서울시에서 이루어지고 단지 입찰자의 결정만을 조달청이 수행하는 업무분담구조를 가지고 있다고 할 때, 적격자를 선정하는 위험성을 떠안고 싶지 않은 서울시의 모습이 보인다.

진정으로 분권적인 계약업무처리가 필요하다고 하면, 중앙정부는 서울시가 온전하게 계약사무를 분권적으로 처리할 수 있는 제도적 장치를 구비하도록 중앙정부는 노력하여야 할 것이다.

제2절 서울시 계약사무운영의 발전방안

1. 개인차원의 전문성 강화방안

서울시가 계약사무를 총괄하는데 있어 생기는 개인차원의 문제는 재무국 재무과 계약팀의 계약심의위원회운영에 대한 전문성 강화를 통해 해결할 수 있다. 계약심의위원회의 운영은 통상적으로 적격심사과정을 의미한다. 즉 계약업무의 프로세스를 계약준비과정 → 입찰과정 → 적격심사과정 → 계약체결과정으로 나눈다고 할 때, 적격심사과정의 전문성확보가 시급하다고 할 수 있다.

적격심사과정은 적격심사, 낙찰자 결정, 준공신청서접수 및 검사원지정요구 발송 등으로 구성된다. 특히 적격심사를 통하여 낙찰자를 결정하는 것에는 전문성이 요구된다. 적격자의 결정에서는 수많은 응찰자들 중에서 시공능력이 구비된 후보들을 선별하고, 이들이 제시한 설계안들을 심의할 수 있는 전문성이 요구된다. 공공조직내에 이러한 설계안을 심의할 수 있는 공무원을 둘 수도 있

을 것이고, 심의결정을 위해 외부의 전문가그룹에게 자문을 받을 수도 있을 것이다. 외부전문가의 자문을 받는 경우에도 설계안을 심의할 수 있는 역량있는 전문가의 인재풀(pool)을 확보하여야 한다는 문제와 이들 인재풀에서 객관적이고 공정하게 선별해야 한다는 문제, 그리고 이들의 결정이 책임있게 진행될 수 있도록 심의역할에 대한 책무의식을 부여하는 문제 등이 있다. 또 이들이 심의할 때 심의기준 혹은 심의의 평가지표를 결정하는 것도 중요하다. 더불어 심의자들의 결정이 공공조직 내부의 판단으로 볼 때, 신뢰할 수 있는가의 문제도 있다.

이처럼 계약심의를 전문성은 설계안의 내용에 대한 전문성이나 심의과정을 진행하는 절차적 전문성이라고 하는 전문성만을 요구하는 것이 아니라, 심의결과에 대한 투명성, 공정성, 객관성, 책임성 등을 확보할 수 있는 관리적 전문성이 결부되어 있는 개념일 수 있다.

따라서 적격심사과정의 전문성은 개인차원에서 구비될 수 있는 성격의 것이 아닐 수 있다.

현재의 전문성 부족을 하나하나 단계적으로 보완해 나가면서 전반적인 전문성 부족의 문제를 해소해나가야 할 것이다.

먼저, 계약심사위원회의 운영이 업무를 현재 1명이 70시간을 투입하여 처리하고 있는데, 일괄대안입찰과정을 서울시 재무국에서 담당한다고 하더라도, 1명 160시간의 추가 투입으로 충분히 처리할 수 있을 것으로 판단된다. 즉 일괄대안입찰을 담당하는 서울시 산하기관들의 계약심사위원회 운영 업무량을 총합하더라도 1~2인 정도의 추가 인력으로 충분하다. 조달청에서도 계약심사위원회의 운영 직무를 1~2인의 인력으로 충분하게 처리하고 있는 것이다.

또 개인차원에서의 계약업무의 전문성에서 검토되어야 하는 것은 ‘계약법규 및 제도개선 관련사항’에 대한 부분이다. 법령에 대한 유권해석이나 계약법령에 대한 검토, 제도개선에 대한 검토 등을 수행하는데, 현재는 2인에 평균 115시간이 투입되고 있다. 여기서도 산하기관에서 처리하고 있는 계약법규 및 제

도개선에 대한 필요도를 감안할 때, 1인 인력에 160시간 정도 추가 투입되면, 계약법규 및 제도개선에 대한 종합적인 처리가 가능할 것으로 판단된다.

전반적으로 개인차원의 계약사무에 대한 직무량을 감안하면 320~480시간 정도의 직무량을 담당할 2~3인의 인력을 추가하는 것이 필요하다.

이러한 전제하에 개인차원에서 계약사무의 전문성을 향상하기 위한 제안들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 계약심의 및 제도, 법규개선을 담당하는 공무원을 2~3인 증원한다.

둘째, 계약심의 및 법규제도를 담당하는 직원에 대한 경력관리(career management)를 통하여 재무국 계약팀에 오는 직원은 서울시의 다른 조직에서 계약업무를 2년 이상 담당하였던 직원 중에서 선발하도록 한다.

셋째, 계약심의 및 법규제도를 전담하는 전문직 직원을 채용한다. 이는 계약법을 전공하였거나, 계약실무를 겸비한 민간인을 공채하는 방법이다. 계약직으로서 채용하고, 성과에 따라서 장기계약이 가능하도록 한다.

넷째, 서울시 조직내에 계약업무를 담당하는 직원들을 하나의 직렬로서 관리하되 6~9급까지는 하나의 직렬내에서 보직을 맡도록 인사관리를 하는 것이다. 그리하여 다른 부서로 이동하더라도 계약업무를 전문적으로 맡을 수 있도록 하고, 이들을 하나의 직렬로서 관리하는 것이다. 세무직과 같이 같은 직렬속에서 순환하도록 하는 것이다. 단, 승진과 관련해서 6급이나 5급부터는 다른 직렬을 경험하게 한다. 물론 승진을 염두에 둔다고 하면, 2~3개의 직렬을 선택해서 순환하도록 하는 것도 실무자⁴⁴⁾의 전문성을 향상시키는 방법 중의 하나이다.

다섯째, 계약심의 및 법규제도의 담당자에 대한 교육훈련이다. 행정안전부의 계약실무자교육과정이나 계약실무훈련과정을 이수하도록 하는 것이다. 일정한 교육이수시간을 확보한 후에 실무를 맡도록 하기 위함이다. 그 외에도 현장에서의 실무를 해가면서 현장실습을 하는 경우도 있을 수 있다. 이는 교육훈련만

44) 실무자는 서울시의 경우 주로 6~9급을 염두에 둔다. 3~5급은 관리자라고 할 수 있고, 시장단 및 1~2급은 최고결정자 및 고급 관리자라고 할 수 있다.

으로 얻을 수 없는 성과를 거둘 수 있다. 이 경우에는 과거의 실무처리과정에서 생겼던 반복패턴과 실무문제들이 어떻게 처리되었는가를 학습하는 것을 통하여 직무처리역량을 구비할 수 있다. 이 경우 실무자를 감독하는 상급자의 역할이 중요하다.

2. 조직차원의 전문성 강화방안

1) 조직확대 방안

서울시 조직차원에서의 전문성은 총괄부서인 계약팀의 전문성과 관련된다. 서울시의 계약사무는 38개의 재무관들에 의하여 분장되어 처리되고 있어, 계약팀이 서울시 전체의 계약사무에 대한 총괄적인 전문성을 가지고 있지 못하다는 것이 문제이다.

도시기반시설본부의 경우 계약사무 중 난이도가 높은 내용들을 처리하고 있다. 즉 일괄·대안입찰에 대한 계약업무를 처리하고 있기 때문에 이러한 고난이도의 계약사무를 재무국 계약팀에서 총괄할 수 없다. 조직체계상으로 보면, 이러한 직무를 계약팀에서 종합적으로 처리하는 것이 요구된다.

특히, 계약사무의 지방분권이 이루어진 시점에서 보면, 재무국 계약팀이 이러한 전문성을 조직적으로 구비하지 못하고 있기 때문에, 도시기반시설본부는 여전히 중앙정부의 조달청에 입찰결정과정을 위탁하고 있는 것이다. 지방계약에 관한 법률에 따라 이관된 계약사무의 분권적 처리를 위해서는 서울시 재무국 계약팀이 이러한 입찰결정과정에 관한 사무를 처리할 수 있는 역량을 구비하여야 한다.

재무국이 이관된 계약사무들을 처리하기 위해서는 조달청에서 처리하던 사무를 처리할 역량을 조직적으로 구비하여야 한다. 이를 위해서는 권한을 처리할 수 있는 조직의 규모가 형성되어야 한다. 또한 조직의 규모를 팀정도의 수준

으로 할 것인가 과정보다의 수준으로 할 것인가 아니면, 국 정도의 수준으로 할 것인가를 결정해야 한다.

즉 조달 및 계약사무의 이관에 따라 요구되는 계약사무의 처리역량이 어느 정도의 규모인지를 결정해야 한다.

팀정도로 계약사무를 처리할 경우에는 계약심의회와 계약법령 및 제도를 처리할 수 있는 인력이 2명 내외에 불과하다. 이러한 인력으로서는 일괄대안입찰을 수행할 수 있는 인적 역량을 확보하기 어렵다. 계약심의회 성격이 심의사무만을 단순히 가져올 수 있는 것이 아니기 때문에 이들을 4인으로 늘린다고 해도 충분하지 않다. 계약심의회란 사무는 계약준비, 계약입찰, 계약적격심사, 계약체결 등의 사무와 연동되어 있는 것이므로 이에 관련된 사무를 담당하는 기능들이 하나의 조직속에 통합적으로 존재해야 처리될 수 있는 것이다. 그런 점에서 서울시의 본청 계약전담부서에 경쟁입찰과 관련된 직무를 통합적으로 설치하여 조직의 규모를 과정보다로 확대해야 할 것이다.

과 수준의 조직규모는 통상적으로 30~40명 내외의 인력을 포함한다. 이러한 정도의 규모라고 하면, 일괄대안입찰, 500억원 이상의 PQ사업만이 아니라, 200억원 이상의 PQ사업들도 처리할 수 있는 전문팀을 구성할 수 있을 것이다. 그리고 이 팀과 연계선상에서 공사계약, 물품계약, 용역계약 등에 대한 경쟁입찰 사무를 처리할 수 있을 것이다.

이를 위해 서울시의 하위조직인 도시기반시설본부, 상수도사업본부, 한강사업본부 등에서 경쟁입찰 계약업무를 담당하는 인력을 서울시 본청의 계약전담 조직에 통합시키는 것은 하나의 방법이다.

즉 기존의 서울시 본부들 중에서 계약담당자의 일부를 서울시 재무국으로 배치하는 정원조정을 하는 것이다. 그리하여 현재 10명의 팀조직을 30명 내외의 과(課)조직으로 개편하는 것이다.

〈표 6-1〉 계약사무의 조직규모 개편방안

	재무국	도시기반 시설본부	상수도 사업본부	한강 사업본부	기타
현재	10	8	31	4	43
조직규모조정	37	4	20	3	37
조정	+27	-4	-11	-1	-6
근거	경쟁입찰 2,375건	경쟁입찰 507건	경쟁입찰 564건	경쟁입찰 96건	경쟁입찰 870건

계약사무는 크게 경쟁입찰과 수의계약으로 나눌 수 있고, 수의계약은 서울시의 각 실무조직에서 일정부분 처리할 수밖에 없다. 즉 일정액수 이하의 공사나 물품이나 용역은 각 실무조직에서 처리하여야지 이 모든 것을 서울시 재무국에서 처리하기에는 직무량이 너무 많기 때문이다.

문제가 되는 것은 경쟁입찰이다. 경쟁입찰이 실무조직별로 처리됨으로 인하여 서울시는 통일된 공고문이나 예가작성, 적격자 심사 등에서 일관성을 확보하기가 용이하지 않았다. 서울시차원에서의 통일성과 일관성 및 업계에 대한 투명성을 확보하기 위하여 전문성을 가지고 처리하는 것이 필요하다. 그래서 주로 경쟁입찰에 대한 직무가 많은 도시기반시설본부와 상수도사업본부에서 일정한 인원을 재무국의 계약전담조직으로 배치하여 경쟁계약에 관한 사무를 종합적으로 처리하도록 하는 것이다.

이렇게 함으로써 조달청에 위탁하여 처리하던 입찰결정과정을 서울시 차원에서 처리할 수 있는 조직적 역량을 구비할 수 있게 된다.

2) 조직연계 방안

계약관련조직의 전문성강화와 관련하여 검토하여야 할 것이 원가심사조직과의 연계방안이다. 계약팀의 조직을 과조직으로 확대할 경우에, 계약과 관련해서 이미 과조직으로 존재하는 계약심사과⁴⁵⁾와 어떤 관계를 형성해야 하는가가 중요하다. 계약심사과는 2003년도에 서울시에서 처음 설치되어 계약 시 원가심

사를 하여 경비절감을 하던 민간기업의 경험과 기술을 공공조직에 도입하였다(김찬동, 2004).

계약심사제도는 원가분석이 가장 중요한 심사, 감독의 도구가 된다. 원가분석에 대해서는 국가계약법시행규칙 6조에 원가요소별 산정기준이 제시되어 있다. 이 원가는 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤 등으로 구성되어 있다(전계서, 50).

원가계산과 관련하여 다양한 법령에 대한 전문성이 요청된다. 즉 건설공사감리용역에는 건설교통부에서 고시한 건설공사감리대가기준이 있고, 측량용역에는 측량용역대가기준이 있으며, 엔지니어링사업용역에는 과학기술부에서 공고한 엔지니어링 사업대가기준이 있다. 계약심사과의 조직에는 토목심사, 건축심사, 설비심사, 구매심사, 용역심사 등 분야별 전문심사조직이 있고, 여기에는 토목직, 건축직, 전기직 등 다양한 기술직들이 배치되어 원가계산을 하고 있다. 가격조사를 위해 공신력 있는 물가정보자료를 최대한 활용하고, 심사직원이 직접 시장조사를 하기도 한다. 2003년에 32명으로 시작한 인원은 2010년 현재 47명으로 늘었다. 그만큼 직무량이 늘어났다는 의미이다.

확대된 계약팀을 생각할 때, 제도개선사항, 원가분석자문단운영에 관한 기능이 계약심사과와 연계가 되어야 한다. 이 두 가지의 기능에 대한 직무분석결과에 의하면, 제도개선사항의 경우 6명이 평균 46시간을 투입하고 있다. 약 '1.7인/월'의 직무량이다. 원가분석자문단 운영의 경우 9명이 39시간을 투입하고 있다. 약 '2.2인/월'의 직무량이다. 약 4인의 직무량을 가진 셈이다. 이는 확대된 계약팀(잠정적으로 계약과라고 하자)의 기능과 유사하다. 계약과로 조직이 확대될 경우, 계약심사과의 이 두 가지 기능은 계약과로 이관하여 현재의 인원을 조정할 수 있을 것이다.

문제는 공사, 용역, 물품심사인력 49명과 평균 134시간의 직무량을 가지고

45) 직무를 정확히 분석하여 보면, 계약심사라기보다는 원가심사라고 하는 것이 적합하다. 계약심사란 계약심의과정과 혼돈을 일으킬 수 있기 때문이다.

있는 이 직무를 계약팀의 공사계약, 물품계약, 용역계약을 담당하는 조직과 연계할 수 있는가이다. 업무분류상으로는 공사계약과 공사심사를 연계시키고, 물품계약을 물품심사와 연계시키며, 용역계약을 용역심사와 연계시키는 방법이 있을 수 있다. 이렇게 할 경우, 조직구조적으로는 공사팀, 물품팀, 용역팀 속에 심사팀을 둘 수 있다. 이렇게 되면, 공사1팀, 공사2팀과 같은 방식으로 공사도 건축공사와 전기공사 등으로 세분화하여 팀을 구성하는 조직설계가 가능하다. 물품1팀, 물품2팀으로 나누거나, 용역1팀, 용역2팀으로 나누는 것도 하나의 방법이다.

즉 계약입찰-원가심사와 같이 기능적으로 조직을 설계할 것인가 아니면, 공사계약과 물품용역계약과 등과 같이 내용적으로 조직을 설계할 것인가의 문제이다. 어느 쪽이 효율적이고 효과적인 직무수행이 가능한가에 대한 검토가 필요할 것이다.

다음으로 조직연계와 관련하여 검토하여야 할 것이 바로 기술심사담당관과의 관계이다. 기술심사담당관실은 제2부시장의 직속조직이다. 그만큼 조직의 위상이 높아서 제2부시장산하의 서울시 사업들에 대한 기술적 심사를 총괄하는 조직이다. 기술심사담당관실은 공사사업들에 대한 기술적 전문성을 가지고, 기본설계심사를 주관하고 있다. 이곳에서 사업의 예산이 확보되기 전에 미리 기술심사를 받아야 한다. 즉 기술심사를 통하여 기본설계에 관한 계약을 발주하고 기본설계가 들어오면 실시설계를 하여야 한다. 실시설계를 할 때도 용역 계약을 발주하게 된다. 이 과정에서도 사업담당부서인 계약팀이나 계약심사과에서 심의 및 심사를 받아야 한다. 그리고 설계가 확정되면 공사발주를 하게 될 것이고, 이 경우에도 공사발주를 위한 계약심의회와 원가심사를 받게 된다.

이처럼 기술심사를 받는 경우는 설계와 관련된 부분과 공사의 방법이나 기술에 관련된 것이다. 이곳에서도 토목직, 전기직, 건축직 등의 기술직이 주종을 이루고 있다. 즉 기술직들이 모여서 서울시 공사설계나 공사시공에 대한 기술심사를 하는 곳이다.

문제는 계약심의 과정에서 명확한 심의와 적격자선정을 위해서는 공사 설계나 기술에 대한 심의가 전제되어야 한다. 즉 설계나 기술에 대한 심의 정보를 바탕으로 적격자를 선정해야 하는 것이고, 이에 대한 전문성을 계약전담조직에서 갖고 있지 못하고 계약전담조직이 주로 행정직으로만 이루어져 있다고 하면, 기술직의 검토와 자문을 받지 않고는 계약심의자체가 진행될 수가 없다.

이런 점에서 행정직, 기술직으로 구분해 볼 때는 계약담당조직과 기술심사담당조직이 제1부시장소속과 제2부시장소속으로 양분되어 있지만, 서울시 계약업무의 종합적인 처리 혹은 조달행정의 종합적인 처리란 관점에서는 기술심사담당조직은 계약심사과의 직무와 상당한 연관관계를 가지고 있다고 보인다. 물론 한쪽은 설계와 기술을 심사하는 조직이고, 한쪽은 원가를 계산하는 조직이라고 하지만, 양자는 상호 연관되어 있을 때 보다 효율적인 조직운영이 가능할 것으로 보인다.

계약과 관련된 조직의 전문성을 향상하기 위해서는 계약과, 계약심사과, 기술심사담당관을 통합하여 계약국(가칭)으로 두는 것도 하나의 방법이다. 즉 유사 직무를 담당하는 조직들이 하나의 조직을 이루어서 조직규모가 커지게 되면, 그만큼 그 직무와 관련된 직무의 전문성을 확보할 수 있는 분업이 가능하게 되고, 분업으로 인한 전문성의 심화는 각각의 시너지효과를 통하여 보다 효과적인 성과를 낼 수 있을 것으로 보인다. 즉 조달청의 직무를 서울시 차원에서 분권적으로 처리할 수 있는 조직적 기반을 형성할 수 있을 것으로 보인다.

3. 시스템 차원의 전문성 강화방안

시스템은 투입과 전환, 산출과정으로 이루어진다. 전환과정에서는 조직과 인력, 재원과 권한이 종합되어 투입을 산출로 전환시켜 준다. 시스템에는 국가차원의 시스템이 있고, 지방차원의 시스템이 있다. 중앙집권적일 때는 국가차원의 시스템 속에 지방차원의 시스템이 포획되어 통제되고 있지만, 지방분권적으

로 패러다임이 바뀌게 되면, 국가차원의 시스템과 지방차원의 시스템은 역할분담으로 각자의 역할에 충실할 때, 최적의 국가적 성과를 낼 수 있도록 제도설계가 되어야 할 것이다.

그런데, 시스템차원의 전문성강화는 각 시스템내에서 투입과 산출, 전환과정에 대한 책임성을 확보하고 있어야 한다. 다시 말해, 시스템의 운영에 대한 책임자의 정당성(legitimacy)이 확보되어 있고, 이 정당성이 다른 시스템에 대한 독립성(independency)을 확보하고 있어야 한다.

시스템은 조직과 조직 간의 관계 및 네트워크나 거버넌스(governance)를 통하여 형성된다. 투입이 조직에 이루어져서 산출이 나오는 경우도 있지만, 이것은 단일 시스템(single system)을 의미하고, 이는 조직의 전문성향상 방안 속에 포함시킬 수 있다.

반면, 조직과 조직과의 관계나 네트워크 혹은 거버넌스 속에 투입되어서 산출이 나올 때, 이는 복합 시스템(complex system)이라고 할 수 있다. 즉 복합시스템에서는 조직과 조직과의 관계를 어떻게 배치하고 연계하는가에 따라서 시스템의 역량이 달라지게 된다. 동일한 행위자들의 네트워크라고 해도 이들을 어떤 순서로 배치하는가에 따라서 시스템의 성과는 달라질 수 있고 이들의 배치구조를 달리하는 방법으로서 역량을 제고할 수 있다.

거버넌스에 대해서도 마찬가지다. 거버넌스의 종류에 따라서 시스템의 성과는 달라지게 된다. 즉, 좋은 거버넌스(good governance)에서는 좋은 성과가 나올 가능성이 크다. 그렇지만, 좋지 않은 거버넌스(bad governance)에서는 좋지 않은 성과가 나올 가능성이 크다.

따라서 시스템차원의 전문성향상이란 이러한 조직 간의 관계, 네트워크, 거버넌스를 어떻게 할 것인가와 관련된다. 시스템 차원에서 가능한 유사한 조직들을 연계시키고 시너지가 날 수 있는 조직들 간의 조합을 통하여, 혹은 상호작용을 증대시키고 커뮤니케이션이나 정보의 공유를 확대함으로써 전문성이 향상될 수 있다.

거버넌스 시스템의 경우에도 서비스공급을 위탁할 조직을 선정할 때 위탁을

발주하는 조직이 역량있는 조직을 선택할 수 있는 전문성을 가지고 있다고 하면, 보다 좋은 성과를 낼 수 있을 것이다.

서울시의 계약사무와 관련된 시스템차원에서의 전문성을 강화하기 위하여 다음과 같은 방법을 생각할 수 있다.

첫째, 계약사무의 완전한 분권이 이루어져야 한다. 계약사무의 자율화가 이루어졌지만, 지방정부가 계약사무의 시스템운영에 대한 정당성을 가질 수 있도록 계약업무 관련 의 일체의 권한이나 감사, 통제권한들이 지방정부로 이관되어야 한다. 즉 지방정부가 지방계약사무에 대한 시스템운영의 정당성을 가지도록 해야 할 것이다.

둘째, 계약과 관련된 조직들의 상호작용이 용이하게 이루어질 수 있도록 조직들이 시스템적으로 운영되게 하는 것이다.

이를 위하여 계약팀-계약심사과-기술심사담당관이 하나의 시스템으로 운영되도록 조직배치를 하여야 할 것이고, 인원의 교류나 직무의 정보공유가 이루어져야 할 것이다. 그리고 인사배치를 할 때도 세 개의 조직들 간의 상호교류를 통하여 일정한 전문성이 지속적으로 확보되고, 경력관리가 될 수 있도록 해주어야 할 것이다.

좀 더 시스템적인 완결성을 위하여 투자심사분석도 이 세 개의 조직들과 조직적 관계성을 가지도록 설계되어야 할 것이다. 즉 투자심사-계약심사-원가심사-기술심사가 일련의 시스템적 연계성을 가지고 운영되도록 제도설계를 하게 되면, 전문성이 향상되어 도시정부의 행정관리 역량이 높아질 것이다.

셋째, 중앙집권적 체제하에서 운영되었던 지방특별행정기관을 해당 지방정부에 통합시켜 줌으로써 지역단위에서 업무가 종합적으로 처리되도록 하는 것이다. 이는 지방분권의 취지에도 부합하고, 시스템적 중복을 해소하는 데도 기여할 것이다. 그리고 분권적 사무처리의 취지에도 부합할 것이다. 조달청 지역사무소의 사무와 권한 중 지방정부와 공유되는 부분은 이관하고, 지역계약 및 조달에 대한 종합적 책임성을 갖도록 해주는 것이다.

제3절 서울시 계약사무의 전문성 향상방안

서울시 계약사무운영의 발전방안을 바탕으로 서울시 계약사무의 전문성 향상방안을 조직제도 설계란 관점에서 구체적으로 제시하고자 한다.

조직제도 설계란 조직의 제도를 어떻게 설계해야 가장 효과적으로 조직의 사명(mission)을 달성하는가에 관한 논의이다. 즉 조직의 제도설계란 조직의 미션과 불가분의 관계에 있다. 어떤 미션을 달성하는 것이 가장 중요한 것인가에 대한 요구가 조직을 설계하는 방법, 규모와 관련된다.

조직설계에서는 가능한 한 미조정으로 목적을 달성할 수 있다면 가장 효율적인 방법으로 본다. 그만큼 조직을 크게 변동시키면 조직형성비용이나 조직위밍업(warming up)비용이 들고, 이것은 변화된 환경을 적응하는 비용을 초과할 수도 있기 때문이다. 따라서 변화된 환경에 대응하는 최소한의 조직변경으로서 목적을 달성할 수 있도록 하는 것이 가장 효율적인 방법이라고 할 수 있다.

이러한 전제하에서 단계적으로 서울시 계약사무의 전문성 향상방안을 제시하고자 한다.

첫째, 계약팀에 계약과정 전반을 책임질 수 있는 인력을 확보하는 것이다. 구체적으로는 계약팀의 인원을 2~3명 증원하는 방안이다. 현재의 계약관련조직을 그대로 유지하면서 가장 문제가 되는 계약심의담당자와 계약법규 및 제도담당자를 2~3명 증원하여 계약사무의 지속성과 연속성, 전문성을 확보할 수 있도록 하는 것이다. 필요하다면, 일괄대안입찰의 계약심의를 담당하는 직원을 2~3명 더 더함으로써 계약사무에 대한 자율화에 대응할 수 있는 기초적인 준비를 하는 것이다.

둘째, 계약팀의 조직규모를 계약과(가칭) 수준으로 확대하는 방안이다. 이 경우 계약과와 계약심사과(이때 원가심사과로 과명을 변경한다)가 병립하게 된다. 인원 약 30명의 계약팀을 40명 내외의 계약과로 조직규모를 확대하여 계약과내에 계약심의자문단운영, 계약법규 및 제도담당, 계약교육담당, 일괄대안입

찰담당 등을 전담하는 팀을 두는 것이다. 그리하여 조달청의 분권화에 대응하여 서울시차원에서 지방계약권한을 총괄하는 책임있는 조직을 두는 것이다.

셋째, 계약팀을 계약심사과와 통합하여 계약과로 확대된 과조직으로 하는 방안이다. 이는 계약팀을 계약심사과와 통합함으로써 계약심사과에서 확보하고 있는 전문성을 활용하는 방법이다. 즉 계약심사과는 제도개선사항 기능과 원가 분석자문단운영 기능을 확보하고 있으므로, 이들 기능을 담당하는 인력이 계약심의 및 계약법규, 그리고 제도담당의 기능과 연계하여 담당하도록 하는 것이다. 기술직이기 때문에 일괄대안입찰의 사무가 서울시로 이관되어 자율적으로 처리할 수 있는 현재의 상황에 대응할 수 있을 것이다.

넷째, 계약과와 계약심사과가 병립하는 가운데 기술심사담당관실을 지방계약국(혹은 도시조달국)으로 통합하여 계약 및 조달관련의 전문적인 국조직을 두는 경우이다. 이 방안은 서울시 차원에서 계약업무를 전담하는 국차원의 조직을 둬으로써 계약사무의 분권화에 호응할 수 있는 서울시 차원의 조직을 두는 것이다. 서울시는 이미 계약사무의 금액규모로서 보더라도 하나의 지방계약국을 구성할 수 있을 정도의 규모를 갖추고 있는데다, 서울시가 서울조달청 사무의 상당한 부분을 담당하는 것이 지방분권의 진정한 의미를 실현하는 것이기 때문이다. 이는 조달차원에서만 논의될 것이 아니라, 경찰자치, 교육자치 등 지방자치 내지는 지방분권이 전 정부영역에서 이루어지는 것과 보조를 맞추어서 제시되어야 할 사안이다. 그렇지만, 지방분권을 생각할 때, 서울시 차원에서는 조달에 관련된 특별지방행정기관들을 폐지 내지는 통합하려 할 때, 하나의 대안으로서 고려할 대안이라고 보인다.

이를 위해서는 서울시 차원에서 계약사무에 대한 전문성과 책임성, 투명성을 확보해 두어야 할 것이다. 그리고 지방분권적 차원에서의 지방계약국 혹은 지방조달국이 서울시에 설립된다고 하면, 이에 대한 감사도 지방분권적으로 처리된다는 전제가 있어야 한다. 사무나 권한만 이관되고, 감사는 여전히 중앙집권적으로 이루어진다고 하면, 이를 담당하는 실무자들은 여전히 중앙정부부처의

규정이나 관례를 따르는 수동적이고 의존적인 행태를 벗어날 수 없을 것이기 때문이다.

제4절 대안·일괄입찰계약사무의 심사평가 전문성

대안·일괄입찰계약의 경우 계약절차과정상에 존재하는 설계심의의 전문성을 어떻게 확보하는가가 중요하다. 대안·일괄입찰계약은 계약의 내용·방법의 문제가 아니라 설계의 내용·방법이라고 하는 매우 전문적인 영역이 관련되기 때문에 설계심의의 전문성에 대한 문제제기가 생기는 것이다. 설계의 내용이나 기술에 대한 심의에는 이 분야에 해박한 전문지식이 필요하고, 또 기술수준과 기술동향에 대한 정보와 판단이 필요하다. 이러한 판단을 일의적으로 할 수 있다면, 즉 누구나 공감할 수 있는 판단(judgement)이 가능하다고 하면 문제가 없으나, 사람에 따라, 시각에 따라 달라질 수 있고, 결국 선택(choice)의 책임은 최종결정권자가 져야 한다고 하면, 심의자체의 책임성(responsibility)의 문제가 남는다.

즉 심의의견을 낼 수는 있으나 그것이 최적(optimal)인가 여부는 시각과 입장에 따라서 달라질 수 있고 가변적일 수 있다고 하면, 책임성 있게 전문적인 심의의 판단을 내리기가 용이하지 않다.

심의는 심의위원들을 선정하여 진행하게 되는데, 심의위원의 선정을 누가 하는가에 따라서 심의결과가 달라질 수도 있다. 즉 심의위원의 선정자가 특정한 시각이나 입장을 가진 심의위원을 선정한다고 하면, 어느 정도 특정한 심의결과가 나올 것이 예상되기 때문이다. 물론 심의위원들의 성향에 대한 정보를 모르는 상태에서 심의위원을 선정한다고 하면, 중립적인 선정이 가능할지 모르지만, 일정한 경험과 자료의 축적을 통하여 심의의 동향에 대한 정보가 파악되어

있는 경우에는 심의위원의 선정자체가 하나의 가치판단(value judgement)인 것이다.

최근에는 이러한 심의위원의 편중을 막기 위하여 심의위원회 개최 직전에 무작위(random)적으로 학계의 교수나 업계의 전문가 중에서 심의위원을 추출하고 이들을 일정기간 격리하여 심의를 진행시키기도 한다. 이러한 방식은 절차적으로는 가장 완벽한 심의방식이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 심의절차가 일반화되자, 계약응찰자들은 광범위하게 심의위원이 될 가능성이 있는 사람들에게 자신의 업체를 홍보한다든지, 자신의 기업이 보유한 기술력을 홍보하는 식의 사전홍보나 사전교섭을 통하여 자신의 업체가 선정될 수 있도록 로비(lobby)를 할 수 있는 여지도 있다. 기업의 입장에서는 다양한 통로(route)를 통하여 심의위원이 될 가능성이 있는 사람들과 특정한 관계를 형성하려고 한다.

엄밀한 분석이나 자료를 제시하기 어렵지만, 한국의 건설업계에서 이러한 방식이 광범위하게 작동하고 있다는 증언들을 듣게 된다.

설계심의위원들의 전문성이나 자질이 낮다는 문제점을 제기하기도 한다. 또 설계심의위원들이 설계심의 시 기술력 평가를 제대로 하지 못한다는 지적이 있기도 하다. 더불어 기술력 평가보다는 설계심의의 절차에 매여서 평가가 진행되는 경우도 있다고 한다. 그렇다고 하면 설계심의의 전문성을 높이기 위해서는 어떻게 해야 할까?

우리사회에서 이 문제를 명확하게 처리할 수 있는 완벽한 절차를 찾아내었다고 하기는 어렵다. 또 일정시점에서는 완벽하다고 생각한 절차라고 하더라도, 일정기간이 지나면 그것을 무력화시킬 수 있는 다른 방법론이 들어와서 이 절차를 새롭게 보완하지 않으면 안되는 경우도 발생한다.

결과적으로 최종적인 결정권을 가진 사람이나 위원회는 당시의 심의 현실과 심의 성과나 파급효과에 대하여 종합적으로 판단한 후에 차선일지라도 결정하지 않을 수 없을 것이다.

심의를 기술력 중심으로 진행하다 보면, 고도의 기술력은 보다 높은 비용이 들 것이고, 낙찰가격은 점점 상승하게 될 것이다. 장기적인 계속계약제도가 적용되는 턴키공사에는 위험관리비용이 있다. 즉 고난이도 공사의 경우 위험발생에 대비한 비용을 포함시켜야 하고, 일단 입찰하여 공사비가 확정된 후에는 설계변경을 통한 금액증가가 허용되지 않는 상황에서 일종의 예비비를 비용구조 속에 포함하지 않을 수 없다. 이런 위험(risk)에 대한 비용까지도 심의과정에서 고려해야 한다고 하면, 심의의 전문성이란 인간의 인지능력의 한계를 넘는 작업을 요구할 수 있다.

이런 복합적인 심의과정에 대한 전문성의 확보를 공공조직내에서만 요구하기는 어렵다. 공공조직은 법치행정을 해야 하므로, 이런 기술적 변화과정을 모두 반영하기는 어렵다. 이에 대한 지원을 학계로부터 받을 수밖에 없다. 그래서 심의과정에서 외부 학계의 공정한 지원을 받을 수 있도록 심의과정의 투명성·공정성·신뢰성을 확보해야 하고, 계약담당 공무원들은 이를 위한 ‘과정관리의 전문성’을 확보해야 할 것이다.

또 심의의 평가기준을 공정하고 객관적으로 설정하는 것도 중요하다. 이것 역시 학계의 전문적인 자문을 받아서 결정되어야 할 것이다.

설계심의위원회를 운영하는데 있어서 입찰방법을 어떻게 할 것인가를 심의하는 것도 중요하다. 기타공사로 할 것인가 턴키공사로 할 것인가에 따라 입찰방법심의가 달라지기 때문이다. 따라서 입찰방식심의 자체가 형식화되지 않도록 담당 공무원은 전문성과 책임성을 가지고 심의방법을 선택해야 할 것이다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 강인재, 1995, “지방화 시대에 대비한 조달행정의 발전방안”, 한국사회와 행정연구, 서울행정학회.
- 곽채기, 2008, “분권화·개방화에 따른 지방조달행정의 발전방향”, 『한국지방계약학회 학술발표회』, 한국지방계약학회.
- 국토연구원, 2008, 『재정운영의 효율화 및 계약제도 선진화를 위한 국가계약제도 개선방안』, 경기도 : 국토연구원.
- 김대인, 2009, “공공조달계약 관련법제의 개혁에 대한 고찰 : 국가계약법을 중심으로”, 『강원법학』, 강원대 비교법학연구소, 제28권, pp.25-59.
- 김성일·이형찬, 2004, 『공공공사 발주행정의 분권화 방안 연구』, 경기도 : 국토연구원.
- 김장희, 2009, “2009년 지방자치단체 계약제도의 운영 방향”, 『지방재정과 지방세』, 한국지방재정공제회, 제13권, pp.31-39.
- 김찬동, 2004, 『서울시 행재정개혁과 경영마인드 도입에 관한 연구: 계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로』, 서울 : 서울시정개발연구원.
- 노승용, 2010, “지방행정 공무원 역량강화: 지방공직자의 전문성 제고”, 『지방행정』, 대한지방행정공제회, 제59권 678호, pp.20-25.
- 서울특별시 기술심사담당관, 2010년 주요업무.
- 서울특별시 재무국, 2009, 2009 계약업무매뉴얼.
- _____, 2010, 계약담당자 교육자료.
- 서울특별시 재무과, 2010, 2010 계약팀 업무보고.
- _____, 2010, 지방계약법령집.
- 손영주, 2006, “정부조달사업의 특성에 적합한 계약방법 결정에 관한 연구”, 경원대학교 경영대학원 석사학위논문.

- 이승중·윤두섭, 2005, “지방정부의 역량에 관한 개념화 연구”, 『한국지방자치학회
보』, 한국지방자치학회, 제17권 3호, pp.5-24.
- 이승중 외, 2008, 『지방정부의 역량과 정책혁신: 국내·외 사례연구』, 서울: 박영사
_____, 2008, 『지방정부의 역량과 정책혁신: 이론과 실제』, 서울: 박영사
- 이양규 외, 2005, “토목공사 수주현황 분석을 통한 턴키·대안입찰제도의 문제점
및 개선방안 연구”, 『한국철도학회논문집』, 한국철도학회, 제8권 제5호,
pp.210-215.
- 이효, 2006, “지방계약제도의 운영실태분석 및 개선방안”, 『법과 정책』, 제주대학교
사회과학연구소, 제12권 2호, pp.159-186.
- 정부혁신지방분권위원회, 2007, 『참여정부의 지방분권』.
- 조달청, 2008, 조달연보.
_____, 2010, 조달통계.
- 최두선, 2005, “지방자치단체를 당사자로하는 계약에 관한 법률 제정의 의미와 내
용”, 『지방재정』, 지방재정공제회, 제4권, pp.31-37.
_____, 2008, “지방계약법 제정배경 및 의의와 그동안 운영실태, 앞으로 발전방향”,
『한국지방계약학회 학술발표회』, 한국지방계약학회.
- 최병호, 2007, “재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색”, 『한국지방재정논
집』, 한국지방재정학회, 제12권 1호, pp.129-160.
- 한국조달연구원, 2007, 『조달청 조직진단』.
- 행정안전부, 2008, 『국가-지방간 관계 정립을 통한 지방분권의 비전과 전략 수립』.

http://www.nyc.gov/portal/site/nycgov/?front_door=true(뉴욕시)

<http://www.london.gov.uk/>(런던시청)

<http://www.lda.gov.uk/>(런던개발국)

<http://www.metro.tokyo.jp/>(도쿄도 홈페이지)

<http://www.gsa.gov/portal/category/100000>(미국 조달청)

부
속

계약팀·계약심사과 직무기술서

계약사무이관에 따른 전문성 강화방안 연구 직무기술서

안녕하십니까?

서울시정개발연구원은 『계약사무이관에 따른 전문성강화방안 연구』를 진행하고 있습니다.

이 연구는 2010년부터 계약사무가 지방정부로 완전 이양됨에 따라 조성된 자율적 계약환경에 맞추어 서울시의 계약사무수행의 전문성을 향상시키고자 하는 취지에서 수행하게 되었습니다.

이에 서울시는 새로운 계약관련 업무에 대한 인력확보와 전문성 강화를 위하여 새로운 조직의 구축과 설계가 필요하고, 계약업무의 프로세스 분석과 직무량 및 직무내용 분석이 이루어져야 할 필요가 있기에 본 설문을 수행하고자 합니다.

본 설문은 결과물은 이러한 연구의 수행에 있어서 중요한 자료가 될 것입니다.

본 질문에 대한 설문 소요시간은 30-40여분 소요됩니다. 바쁘시겠지만 저희가 보다 좋은 결과를 도출하는데 있어서 도움을 주신다 생각하고 잠시만 시간을 내주시면 감사하겠습니다.

본 설문조사를 통하여 얻어진 자료는 보다 전문적이고 효율적인 계약사무를 수행하기 위한 귀중한 자료로만 사용되며, 통계법(제13조)에 의해 비밀이 보장됩니다. 귀하의 소중한 답변을 부탁드립니다. 설문에 응해주신데 대해 다시 한 번 감사드립니다.

2010. 5.

서울시정개발연구원

※ 본 질문지와 관련하여 의문사항이 있으시면, 아래의 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

서울시정개발연구원 연구위원 김찬동 (02-2149-1214)

연구원 박성문 (02-2149-1206)

직무기술서

I. 직위정보 (p.1 참조)

소 속	실·국		직 위	
	과		직 렬	
	팀		직 급	
			성 명	

II. 직무의 의의 : III. 직무의 목적과 구조를 작성하신 후 가장 중요한 성과책임을 기준으로 담당직무의 존재이유와 가치를 기입합니다. (p.1 참조)

III. 직무의 목적과 구조 : 구성원의 직무를 작성한 후 관련된 업무목적, 난이도, 우선순위, 주요행동요소, 소요시간 등을 기입합니다. (p.2~p.6 참조)

구성원의 직무 (2개 이상)	업무목적 (문장형)	난이도	우선 순위	기능요소 혹은 주요행동요소(활동)	소요시간 (월평균)
1.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
2.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
3.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
4.		①매우 쉽다 ②쉬운 편이다 ③보통이다 ④어려운 편이다 ⑤매우 어렵다			
-	-	-	-	-	총 시간

IV. 직무수행내용 및 방법 : 'Ⅲ. 직무의 목적과 구조'에서 작성한 업무목적을 달성하기 위한 주고객, 절차, 대인·대기관 접촉, 제약조건, 업무수행진단 등을 작성합니다. (p.7~p.8 참조)

구성원의 직무		1.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중 (조직+개인=100%)	
조직	서울시 내부							%	
								%	
								%	
외부 (공공) 기관							%		
							%		
							%		
개인(사업체)								%	
								%	
직무수행상 제약조건 (또는 장애)									
업무수행 진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

IV. 직무수행내용 및 방법 : 계속

구성원의 직무		2.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중 (조직+개인=100%)	
조직	서울시 내부								%
	외부 (공공) 기관								%
개인(사업체)									%
직무수행상 제약조건 (또는 장애)									
업무수행 진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

IV. 직무수행내용 및 방법 : 계속

구성원의 직무		3.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중 (조직+개인=100%)	
조직	서울시 내부							%	
								%	
	외부 (공공) 기관							%	
						%			
개인(사업체)								%	
직무수행상 제약조건 (또는 장애)									
업무수행 진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

IV. 직무수행내용 및 방법 : 계속

구성원의 직무		4.							
주고객 (행정수요자)									
업무수행절차		① → ② → ③ → ④ → ⑤ → ⑥ → ⑦ → ⑧							
업무 프로 세스	내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	비중 (100%)	%	%	%	%	%	%	%	%
	소요시간 (월평균)								
대인·대기관 접촉		접촉대상		접촉사유				접촉비중 (조직+개인=100%)	
조직	서울시 내부								%
	외부 (공공) 기관								%
개인(사업체)									%
직무수행상 제약조건 (또는 장애)									
업무수행 진단		업무수행상의 문제점				개선방안			

V. 직무수행요건 : 각 항목에 대해 현행 직무를 수행하는데 필요한 자격요건을 기록해 주십시오. 요구수준 중 적정 수준(Level 1-5)을 기입합니다. (p.9~p.11 참조)

경 력 요 건				
자 격 증	<input type="checkbox"/> 꼭 필요 <input type="checkbox"/> 필요 <input type="checkbox"/> 있으면 도움 <input type="checkbox"/> 불필요 ※ 자격증 종류 :			
요 구 지 식	분 야		요구수준	
	이 유			
분석·해석능력	요구수준			
	이 유			
정보화 능력	요구수준			
	이 유			
필요 교육훈련				

VI. 작성자의 현재 보직경로 : 현재 본인이 거쳐왔던 보직경로와 주요직무내용, 재직기간을 작성해주시면 됩니다. (p.12 참조)

보직경로	주요직무 내용	재직기간
		년 개월
		년 개월
		년 개월
		년 개월
		년 개월
		년 개월
		년 개월
		년 개월

영문 요약 (Abstract)



Expertise Reinforcement Methods of Local Governments due to the Devolution of Contract Authority

Chan-Dong Kim · Jun-Sik Bae · Seong-Moon Park

The purpose of this study is to suggest methods of expertise reinforcement of local governments due to the transfer of contract authority into local governments. In Korea, contract authority had been a national work before 2005. The central government had all responsibility for the contract office work. Local governments must request contract office works to central government and the central government executed the contract in behalf of the local government.

In 2005, the law was passed and the central government must transfer contract authority to local governments by 2010 and has continued to transfer contract office works to local governments. From 2010, local governments have to manage all contract office works by themselves. In the case of Seoul Metropolitan City (SMC) government, contract office works were managed by 38 different sectors of government. Therefore, SMC government experienced difficulties to secure expertise and responsibility.

This study examines current conditions and problems of contract office works of SMC government and suggests methods of expertise reinforcement. The study analyses example of foreign contract administration to search for the best practice of other city governments worldwide.

This study suggests four methods of expertise reinforcement. First, regarding the expertise of contract team, the number of contract officials in contract team should be increased by hiring external contract specialists from

outside of organization. In addition, the career of contract officials should be managed by the human resource management system.

Second, the study suggests the enlargement of organizational size. The contract team needs to be restructured by dividing into two sections, contract section and contract inspection section. The contract inspection section will be reduced in part and outsource works related to the cost examination to the external specialist group.

Third, it suggests the enhancement of the linkage between contract organizations. The contract inspection section and technical inspection section should be integrated. By doing so, the SMC government can relocate the surplus personnel and increase technical competency.

The last suggestion is the reinforcement of the responsibility by establishing the contract department that integrates all procedures of contract office works such as those of contract team, contract judging manager section, and technical judging manager section.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Theoretical Background and Purpose
2. Contents and Methodology

Chapter 2 Theoric Analysis of Fiscal Decentralization and the Transfer of the Contract Job

1. Decentralization and Fiscal Decentralization
2. Liberalization of the Contract Work and Central - Local Government Relations
3. The Expertise of Organizations and Individuals in Local Government

Chapter 3 Case Studies of Major Cities Abroad

1. Classification of the Contract Environment
2. New York
3. Tokyo
4. Summary

Chapter 4 Present Condition of Contract Job in Seoul

1. Organization Status of Seoul Contract Service Department
2. Present Condition in Seoul
3. Problems of Contract Performance in Seoul

Chapter 5 Job Analysis of Contract Team and Department of Contract Evaluation

1. Overview
2. Purpose and Structure of Job
3. Contents of Job Performance and Methodology
4. Job Performance Requirements
5. Comparative Analysis of Contract Team and Department of Contract Evaluation

Chapter 6 Enhancing the Professionalism of Contract Performance in Seoul

1. Analysis of the Cause of the Lack of Professionalism
2. The Development Plan of Contract Operations in Seoul
3. Improving Expertise of Contract Job in Seoul
4. Screening Assessment Expertise of Alternative · Turn-key Bids

References

Appendices

시정연 2010-PR-12

계약사무 이관에 따른 전문성 강화방안 연구

발행인 정문건

발행일 2010년 7월 15일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-741-0 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.