

지방재정 효율성 확보 제도의 발전방안

- 계약심사제도 운영을 중심으로 -

류 영 아(한국지방행정연구원)

본 연구는 지방자치단체 예산집행의 효율성 확보를 위해 도입된 계약심사제도의 운영 실태를 분석하고 발전방안을 도출하기 위해 수행되었다. 주인대리인이론과 선행연구 검토를 통하여 정보비대칭, 역선택, 도덕적 해이를 기준으로 분석의 틀을 구상하고 이에 따라 계약심사제도의 운영을 분석하였다.

분석 결과, 계약심사제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 정보비대칭을 막기 위하여 발주부서-계약심사부서-계약부서-민간업체 등이 정보를 공개하고 공유하며 협력하는 것이 필요하다. 역선택을 막기 위하여 전문교육의 확대 및 강화를 통한 역량강화와 민간전문가 풀을 확대하여 적극 활용하는 방안을 제안할 수 있다. 도덕적 해이를 막기 위하여 사후감사와 연계한 계약심사제도의 기능강화가 필요하고 계약분쟁과 관련한 법규정 정비 및 강화가 필요하다고 제언할 수 있다.

[주제어: 계약심사제도, 지방재정 효율성, 주인대리인이론, 정보비대칭]

I. 서론

글로벌 경기침체의 여건 속에서, 한정된 정부예산의 효율적으로 사용하기 위한 지방재정 활동은 지방재정법 제3조(지방의 건전재정과 재정 효율화)를 근거로 운영되고 있다. 지방자치단체 예산의 효율적인 사용을 위해 우리나라에서는 계약심사제도, 경상경비비율 점검, 세출예산 절감비율 점검, 자체사업 연말지출원인행위비율 점검, 행사축제성 경비비율 점검 등을 수행하고 있다.

이 중에서 지방자치단체 계약심사제도는 공공기관에 경영마인드를 도입하여 정부예산을 효율적으로 사용하자는 취지로 행정개혁 차원에서 2003년 서울시에서 시작한 제도이다. 2008년에는 광역자치단체, 2009년에는 기초자치단체까지 확산되면서 그 활용도가 높은 편이다. 즉, 지속적으로 확대·운영되고 있고 언론 등을 통해 매년 기사화되고 있다는 점에서 계약심사제도가 지방재정에서 갖는 중요성이 크다고 추론할 수 있다.¹⁾

지방자치단체 계약심사제도는 지방자치단체가 발주하는 공사, 용역, 물품 등의 사업을 발주하기 전에 원가산정의 적정성을 검토하여 예산낭비 요인을 사전에 차단하고 예산집행의 효율

1) 2003년 서울시에서 계약심사과를 설치하면서 시작된 계약심사제도는 2008년 3월 행정안전부가 '시도별 계약심사과 설치 기본계획'을 수립하고 8월 '지방자치단체 계약심사 업무처리지침'을 제정하면서 전국적으로 확산되었다.

성을 도모하기 위한 제도이다. 즉, 원가계산에 대한 노하우를 가진 인력이 ‘발주부서가 민간에게 발주한 공사·용역·구매 등의 구입예정가격(발주가격)을 적정하게 결정하여 계약하였는지’를 심사하여 사업비를 분석·조정하는 것이다.

계약심사제도가 도입되기 전에는 발주부서가 작성한 발주예산이 계약부서로 넘어가서 입찰과정을 거쳐 낙찰업체가 선정되었기 때문에 발주예산이 예정가격이 되거나 계약부서에서 일정한 심의에 의해 예정가격을 산정하였다(이동욱 외, 2010: 75). 계약심사제도 도입 이후에는, 발주부서가 발주예산을 산정하여 계약심사부서에 계약심사 의뢰를 하고 계약심사부서는 원가산정의 적정성, 설계공법의 적정성을 심사하여 그 결과를 발주부서와 계약부서에 송부하고 이견이 있을 때에는 발주부서와 계약심사부서가 협의하고 발주부서는 심사결과를 반영하여 계약부서에 계약의뢰하는 과정으로 진행되고 있다(안전행정부, 2014a: 72-82).

지방자치단체가 계약심사제도를 통해 많은 예산을 절감했다는 언론보도가 계속되고 있지만²⁾ 계약심사제도의 운영 현황 및 문제점에 대한 전반적인 검토는 부족한 상황이다. 단순한 예산절감 액수가 아니라 이 제도를 보완하여 더 나은 제도로 발전시킬 방안에 대해서는 크게 관심을 가지지 못하여 왔다.

이러한 배경에서 본 연구는 “전국 17개 광역자치단체에서 운영 중인 계약심사제도의 실태를 파악하고 발전방안을 도출할 필요가 있다”는 문제의식에서 시작되었다. 본 연구는 첫째, 지방자치단체 계약심사제도의 제도 운영, 사례 분석을 통해 종합적으로 검토하고, 둘째, 향후 지방자치단체 예산집행의 효율성을 높이기 위해 고민해야 할 시사점을 도출한다는 의의를 가진다. 17개 광역자치단체의 계약심사제도 운영 사례는 각 광역자치단체의 내부자료로 수집하였는데 광역자치단체마다 3건의 사례를 대상으로 하였다.

2) 행정자치부는 지방자치단체 계약심사제도를 시행한 결과 2013년에만 1조 2,000억원의 예산 절감효과를 거뒀다고 밝혔다(정책브리핑, 2014. 9. 15). 대구시가 원가절감 및 자체원가계산 기준마련 계약심사제도 운영에 높은 평가를 받았다(뉴시스, 2014. 9. 18). 충북도와 일선 시·군은 2013년 654건의 예산사업 5,016억원에 대한 계약심사를 통해 399억원(절감률 7.9%)을 절감했다(아시아뉴스통신, 2014. 4. 3). 대전시가 도입한 ‘계약심사제도’가 예산 절감에 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 시는 이 제도의 시행으로 2012년 315억 원, 2013년에 321억 원을 각각 절감했다(충남일보, 2014. 8. 6). 전라남도가 올해 상반기 공공발주사업에 대한 계약심사를 통해 473억원의 예산을 아꼈으며, 심사 기간도 단축 운영해 지방재정 균형집행에도 큰 성과를 보인 것으로 나타났다(건설타임즈, 2014. 7. 7). 경남도는 계약심사제도 운영으로 지난해 616억원에 이어, 올해는 6개월간 342억원의 예산을 절감해 도 재정건전화에 큰 도움이 되고 있다고 밝혔다(뉴스웨이, 2014. 7. 17). 제주도는 2013년 12월말까지 2,133건에 2조 3,952억원의 계약을 심사하여 1,583억원을 절감했고 절감된 재원은 일자리 창출 등 지역경제 활성화 분야에 재투자했다(제민일보, 2014. 3. 6).

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 주인 대리인 이론

주인대리인이론을 검토하면서 계약심사제도에 적용할 수 있는 이론적 함의점을 도출하였다. 주인이 처리하기에 지식·정보·기술·전문성이 부족한 경우에 계약을 체결하여 대리인에게 업무를 위임하게 된다(Rutherford et al, 2005: 630-631; Chang et al, 2014: 3093). 계약심사제도에서는 지방자치단체가 계약을 발주하고 심사하는 등 주인의 역할을 하고, 민간업체가 계약체결 내용을 이행한다는 점에서 대리인의 역할을 한다고 볼 수 있다.³⁾ 이에,

대리인이 주인과 다른 목표를 가지게 되면서 주인의 이익을 실현하기보다는 대리인 자신의 이익을 실현하고자 행동하는 문제가 발생하는데, 이는 주인과 대리인 간의 정보비대칭(asymmetry of information)이 존재하기 때문이라고 할 수 있다(Cavaliere et al, 2008: 687-688). 대리인인 민간업체는 계약을 통해 맡게 되는 업무에 대해 주인인 지방자치단체보다 더 많은 정보를 가지게 되고 주인이 대리인의 모든 활동을 관찰 또는 모니터링할 수 없으므로 주인-대리인 관계의 특징인 정보비대칭이 나타날 수 있다. 주인과 대리인은 불확실한 환경 속에서 계약을 통해 관계가 형성되는데, 실무 차원에서는 계약을 보다 엄격하게 관리하는 것이 주인과 대리인 관계에서 효율적이라고 할 수 있다(Cavaliere et al, 2008: 692-696).

정보의 비대칭성으로 인해 대리인이 자신의 이익을 극대화하는 역선택을 하게 되고, 대리인의 도덕적 해이 현상이 나타나게 된다(Saguan et al, 2006: 2-3). 첫째, 역선택(adverse selection)은 계약체결 이전에 대리인에 대한 정보가 부족하여, 주인과 이해관계가 다르거나 능력이 부족한 대리인을 선임할 때 생기는 것으로(Cvitanić et al, 2013: 1230), 전문성을 많이 요구하는 영역에서는 책무성과 투명성이 결여되기 쉽고 주인이 아닌 대리인 자신의 이익에 초점을 맞추는 경향을 보인다(김성욱 외, 2013: 31; 이화영 외, 2013b: 248). 역선택을 방지하기 위해서는 대리인이 자신의 이익에 치중하지 않도록 주인이 관련 지식을 가지고 있거나 전문성을 가지고 대리인을 통제할 수 있어야 한다(Neill et al, 2012: 631-632).

둘째, 도덕적 해이(moral hazard) 현상은 계약체결 이후에 대리인의 행동에 대한 정보 부족 때문에 대리인이 성실하게 업무를 수행하지 않는 것으로(황혜신, 2005: 44), 대리인이 업무처리에 있어서 윤리적 관념을 상실한 것으로 볼 수 있다(Neill et al, 2012: 648). 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 대리인을 점검, 통제할 수 있는 제도가 필요하고 분쟁에 대한 대비가 필요

3) 국민과 지방자치단체(발주부서, 계약심사부서, 계약부서)의 관계를 주인-대리인으로 구분하면, 국민이 '주인'이고 지방자치단체는 국민이 납부한 세금을 효율적으로 사용하기 위한 '대리인'의 역할을 한다고 볼 수 있다. 국민과 지방자치단체 간의 주인-대리인 문제는 지방자치단체가 조직이나 예산을 확대하거나 자신의 이익을 추구하는 문제 등으로 설명할 수 있으나, 본 연구에서는 국민과 지방자치단체의 관계는 생략하고 지방자치단체와 민간업체 간의 주인-대리인 관계에 초점을 두었다.

하다(Attar et al, 2010: 377). 또한, 일방적으로 대리인이 주인에게 충실하는 관계가 아니라 주인과 대리인이 상호 가치관을 공유하고 협력하는 것이 필요하다고 할 수 있다(Bottom et al, 2006: 31-34).

2. 선행연구 검토

본 연구의 이론적 배경이 되는 주인대리인이론을 활용한 선행연구를 보면, 부동산 시장에서의 주인과 대리인 간의 갈등(Rutherford et al, 2005), 의약분업사태에 적용(황혜신, 2005a, b), 사회교환이론과의 비교(Bottom et al, 2006), 주정부가 운영하는 기업과 일반 사기업 간의 비교(Cavaliere et al, 2007), 정보통신연구개발사업에서 행위자 관계(정용남, 2007), 기름유출 사고 분석(Neill et al, 2012), 지방정부 회계부정의 원인(정성호 외, 2012), 공공분야와 민간분야의 성과급 도입과 운영(권일웅, 2012), 에너지 효율 간극의 원인(김성욱 외, 2013), 국제개발 원조에서 공여국 내-공여국과 수여국 간-수원국 내 주체들의 관계(이화영 외, 2013a, b), 서비스 제공자와 소비자의 이해관계 조정(Chang et al, 2014) 아파트 관리의 갈등 원인(김성연 외, 2014) 등 기존의 연구들이 정보비대칭으로 인한 역선택, 도덕적 해이를 강조하였다.

본 연구의 연구대상이 되는 계약심사에 대한 선행연구를 보면, 일부 지역의 계약심사제도를 분석한 연구(김찬동, 2004; Prager, 2008; 류춘호, 2009; 이동욱 외, 2010; 이상근, 2011), 중앙정부가 담당하던 계약사무가 지방으로 이양된 측면에 초점을 둔 연구(김찬동 외, 2010), 법제도적 차원에서 분석한 연구(홍종현, 2014), 계약관리와 관련한 연구(Compte et al, 2008; Hsieh, 2012; Joaquin et al, 2012; Bertels et al, 2014; Centafont, 2014; Lazzarotto et al, 2014) 등으로 구분할 수 있다.

본 연구에서 계약심사제도를 분석할 때 필요한 요소를 도출하기 위하여 선행연구에서 강조한 계약심사 및 계약관리 핵심요소를 중심으로 정리하였다. 첫째, 정보공개를 강조한 연구로, Compte et al(2008)은 계약 이전에 대리인(민간업체)이 계약내용에 대해 모르기 때문에 정보공개와 공유가 필요하고 주인(정부)이 정보를 가지고 있을 경우에는 유능한 대리인을 고를 수 있는 기회가 증가되기 때문에 정보공개와 공유가 필요하다고 보면서, 계약 전에 관련 정보를 획득하는 것이 주인과 대리인 모두에게 유용하고 성과를 높일 수 있다고 결론지었다.

둘째, 정보공유를 강조한 연구로, Hsieh(2012)는 지방정부 계약의 성과를 높이는 국가요인과 지방요인의 정보공유 및 연계방안을 모색하였다. 1992년, 1997년, 2002년의 ICMA 자료를 활용하여, 실행가능성 점검(feasibility assessment) 역량, 수행(implementation) 능력, 평가(evaluation) 역량을 지방정부의 역량으로 보고, 국가의 정치(politics), 재창조(reinventions), 법령(legislation), 재정건전성(fiscal health)을 국가의 상황으로 보았다. Joaquin et al(2012)는 정부의 계약관리를 ‘정부가 민간과 계약하면서 겪게 되는 모든 활동’과 관련된다고 정의하면서, 미국 지방정부의 1997년 자료와 2007년 자료를 비교하였다. 예산을 절감하고 정부성과를 제고하기 위해서는 정부가 계약을 관리할 수 있는 역량을 키워야 하고 정보공유가 필요한데, 특히, 의사소통과 협력, 신뢰, 조직학습(organizational learning), 모니터링과 평가, 사전 평가

활동(pre-evaluation)이 필요하다고 보았다.

셋째, 지식을 강조한 연구로, 이상근(2011)은 2003년부터 서울시가 시행하고 있는 계약심사 제도의 성과사례를 분석한 결과, 지식 차원에서 계약심사 인력을 양적·질적으로 확충하고 원가분석자문회의를 내실있게 운영하며, 책무성 확보 차원에서 현장확인, 설계의도 확인이 필요하고 과다설계한 경우에는 벌칙을 부과하도록 제안하였다. Bertels et al(2014)는 계약업무가 일시적 수요(volatile demand), 큰 복잡성(great complexity), 지식이 많이 필요한 업무(knowledge-heavy work), 많은 이해관계자(many stakeholders), 계약당사자의 변덕스러운 요청(erratic counterparty requests) 등으로 인해 소요시간을 예측할 수 없게 되었다고 지적하면서, 계약관리자는 협상 능력, 법률적·기술적 지식을 포함한 다양한 분야의 전문지식을 갖추어야 하며 지식 간의 연동이 필요하다고 제안하였다.

넷째, 전문성을 강조한 연구로, 김찬동·배준식·박성문(2010)은 지방계약법령을 분석하고 해외 도시의 계약사례를 고찰하면서 서울시가 계약심사제도의 전문성을 확보하는 방안을 개인적·조직적·시스템 차원으로 제시하였다. 이동욱·김용탁(2010)은 제주도에서 운영 중인 계약심사제도의 운영현황을 지자체와 용역업체의 설문조사를 통해 분석하고 발전방안을 제시하였다. 제주도 계약심사제도의 발전을 위해서는 계약심사 담당자 및 용역업체에 대한 교육을 실시하고 계약심사 담당 인력을 증원하며 용역업체 내에 계약심사제도 관련 전문가를 육성하고 계약심사 담당자와 용역업체 간의 의사소통이 필요하다고 강조하였다.

다섯째, 책무성을 강조한 연구로, Prager(2008)는 Florida Weston 도시의 민간업체 계약 활동을 2002년 ICMA 서베이를 통해 7가지 서비스의 계약을 분석하였다. 분석 결과, Weston에서는 담당 공무원이 계약을 모니터링하여 민간업체의 책무성을 점검하고 계약의 성과를 측정하는 관리 기능에 집중하여 비용을 절감할 수 있었다. 즉, 계약과정 자체를 아웃소싱하고 공무원이 아닌 전문가를 활용하여 규모의 경제를 통해 거래비용을 감축하였다. 또한, 협상된 계약(negotiated contract)을 선호하고 민간업체에게 책임성(responsibility)을 부여하고 계약 갱신규정(contract renewal provisions)을 두었다. 류춘호(2009)는 계약심사제도가 사전적 예산절감 목적으로만 활용되는 한계를 가지고 있는데, 계약체결 이후의 계약집행, 사후관리(모니터링) 과정까지 폭넓게 활용되는 것이 필요하고, 계약심사를 통해 절감된 예산은 통합관리하여 특정회계로 관리하는 것을 제안하였다. Centafont(2014)는 계약의 양이 많고 내용이 복잡하기 때문에 공식적인 계약관리 시스템(formal contract management system)이 필요하다고 보았다. 계약관리 시스템을 구축하게 되면 계약의 전반적인 과정을 점검 및 지원할 수 있으므로 효율적인 감사가 가능하다고 보았다. Lazzarotto et al(2014)은 계약을 통한 아웃소싱은 비용절감·유연성·조직혁신·조직경쟁력 등의 장점을 가질 수 있다고 보고, 그동안 계약부서가 민간업체를 점검하고 평가하는 것에 관심이 적었다는 점을 지적하였다.

여섯째, 법규정과 관련한 연구로, 홍중현(2014)은 법제도적 관점에서 계약심사제도를 분석하면서 계약심사제도를 둘러싼 분쟁의 가능성과 제도 개선방안을 제시하였다. 계약심사제도의 목적을 단순한 예산절감으로 보기 전에 재정의 공공성 실현 측면을 먼저 검토해야 하고, 계약심사부서가 발주부서와 계약부서 사이에서 중요한 역할을 수행하며, 공공조달계약이 공

법상 계약이 아니라 私法의 원리가 적용된다는 점을 들면서, 공공계약과 관련한 분쟁이 발생할 경우에는 私法적 분쟁해결방식이 적용된다고 보았다. 계약심사제도의 발전을 위해서는 현장 확인을 통한 협의, 부서간의 협력 등이 필요하고, 재정의 공공성과 효율성, 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소화, 법익의 균형성 등에 대한 심사가 이루어져야 한다고 보았다.

선행연구와 비교해 볼 때 본 연구의 차별성은 주인대리인이론을 중심으로 계약심사제도 운영에 필요한 요소를 도출하고 전국 17개 광역자치단체의 사례를 검토하면서 제도운영의 발전방안을 제시하였다는 점에 있다.

<표 1> 계약심사 선행연구 검토

계약심사 핵심요소	연구자	연구 대상	연구 내용
정보공개	Compte et al(2008)	주인-대리인 모형 적용	정보공개, 정보습득과 관련한 주인-대리인 모형 적용, 계약 전-후 정보습득 비교
정보공유	Hsieh (2012)	ICMA의 1992년, 1997년, 2002년 자료	국가 환경에서 지방정부 계약의 성과를 높이는 국가요인과 지방요인의 연결과 정보공유 모색
	Joaquin et al(2012)	미국 지방정부 계약관리	민간업체와의 계약에 대한 지방정부의 1997년과 2007년 대응행태 비교
지식	이상근 (2011)	서울시 계약심사제도	계약심사를 통해 절감된 금액과 계약심사 사례 분석, 문제점과 개선방안 제시
	Bertels et al(2014)	계약관리자의 역할과 능력	계약업무를 효율적으로 처리하기 위해서 연동이 필요한 내용 제시
전문성	김찬동 외 (2010)	계약사무 이양과 공공계약	계약심사 현황 분석과 해외사례 고찰을 통해, 서울시 계약심사의 전문성 확보방안 제시
	이동욱 외 (2010)	제주도 계약심사제도	계약심사 담당자와 용역업체를 대상으로 설문조사, 발전방안 제시
책무성	Prager (2008)	Florida Weston 도시와 민간의 계약	Weston에서 민간업체와 계약한 작용·과정·효율성을 분석
	류춘호 (2009)	서울, 부산, 울산 계약심사제도	전국적인 예산절감액과 서울, 부산, 울산의 운영실태 분석, 발전방안 제시
	Centafont (2014)	계약관리 시스템	효율적인 감사 기구로의 계약관리 시스템을 제안하고, 시스템에 탑재되어야 하는 내용 제시
	Lazzarotto et al(2014)	5개의 민간업체와 9개의 계약	민간업체가 성과에 대한 보상이 있는 아웃소싱 계약을 선호하는 현상을 분석
법규정	홍종현 (2014)	계약심사제도의 법제도적 측면	계약심사결과에 대한 분쟁의 가능성과 제도 개선방안 제시

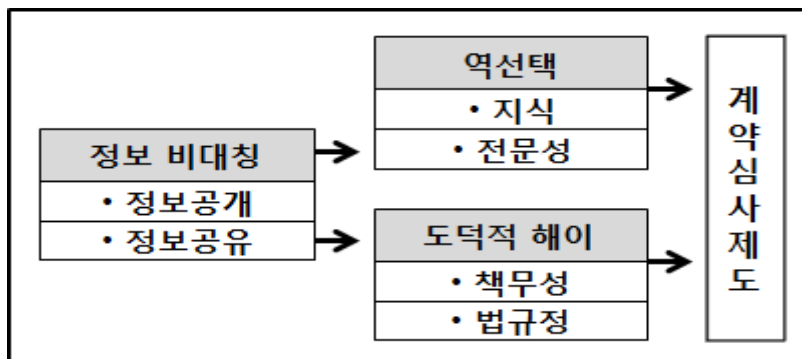
3. 분석모형

본 연구는 지방자치단체 계약심사제도의 발전방안을 도출하는 연구로, 관련 이론 및 선행 연구 검토를 통해 분석 요소를 선정하고 분석의 틀을 작성하였다. 분석의 틀을 기초로 지방자치단체 계약심사제도의 현황 및 문제점을 점검하면서 향후 발전방안을 제시하였다.

분석의 틀에서 제시한 각 변수를 설명하면, ‘정보 비대칭’은 행위자(주인-대리인) 간의 정보가 불평등하다는 점에서 발주부서·계약심사부서·계약부서·민간업체와의 정보공개, 정보공유를 선정하였다. ‘역선택’은 대리인이 자신의 이익을 취하지 않도록 주인이 알아야 한다는 점에

서 담당 인력의 지식과 전문성을 선정하였다. ‘도덕적 해이’는 대리인이 업무처리할 때 윤리적 관념을 상실할 수 있다는 점에 착안하여 책무성, 법규정을 선정하였다.

<그림 1> 분석의 틀



<표 2> 분석요소의 정의

이론	변수	조작적 정의	출처
정보 비대칭	정보 공개	계약과 관련한 정보를 사전에 공개하는가	Rutherford et al(2005), 김성욱 외(2013), 이상길(2013), 이화영 외(2013a,b), Chang et al(2014), 김성연 외(2014)
	정보 공유	행위자 간에 정보를 공유하는가	Bottom et al(2006), Saguan et al(2006), 정용남(2007), Hsieh(2012), Joaquin et al(2012), 권일웅(2012)
역선택	지식	업무와 관련한 지식을 가지고 있는가	김성욱 외(2013), Bertels et al(2014), 김성연외(2014)
	전문성	업무에 대한 전문성이 있는가	Prager(2008), 류춘호(2009), 김찬동 외(2010), 이동욱 외(2010), 이상근(2011), Hsieh(2012), 이상길(2013), 홍종현(2014), Bertels et al(2014), Lazzarotto et al(2014), 안행부 예규(2014)
도덕적 해이	책무성	대리인의 도덕적 해이를 막기 위한 활동이 있는가	황혜신(2005a,b), Prager(2008), Neill et al(2012), 정성호 외(2012), 이화영 외(2013b), Centafont(2014), Lazzarotto et al(2014), 김성연외(2014)
	법규정	분쟁, 갈등, 협력과 관련된 법규정이 있는가	김찬동(2004), 정용남(2007), Prager(2008), 이상근(2011), Hsieh(2012), 정성호 외(2012), 이상길(2013), Chang et al(2014), 김성연외(2014), 홍종현(2014),

황혜신
(2005a,b),
Cavaliere
et al(2007),
Compte et
al(2008)
정성호 외
(2012),

정성호 외
(2012),
이화영 외
(2013a,b),

Attar et
al(2010),
김성욱 외
(2013),

Ⅲ. 지방자치단체 계약심사제도 현황 및 문제점

1. 계약심사제도의 운영 현황

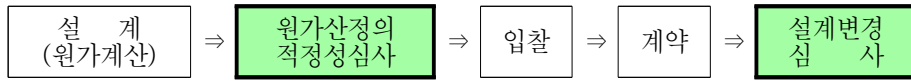
1) 계약심사제도 개요

계약심사제도는 ‘지방재정법’ 제3조⁴⁾에 따라 지방자치단체 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 지방자치단체가 발주하는 사업(공사·용역·물품 등)의 입찰·계약을 하기 위한 기초금액·예정가격, 설계변경 증감금액의 적정성을 심사·검토하는 제도이다(안전행정부, 2014a: 72). 지방자치단체의 장이나 계약담당자는 ‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령’ 제10조 제3항⁵⁾과 제74조 제8항⁶⁾에 따라 예정가격(기초금액 포함)과 설계변경 증감금액의 적절성과 적법성을 심사해야 한다(안전행정부, 2014a: 72). 정부가 활용하는 계약제도는 정부의 재정 지출없이 공공서비스의 바람직한 수준을 유지하도록 한다(Prager, 2008: 167).⁷⁾

2014년 8월 5일부터 시행해 온 안전행정부 예규 제103호 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준’의 제3장에서 계약심사 운영요령을 제시하고 있다. 첫째, 기초금액을 작성할 때 원가산정의 적정성 심사(이하 원가심사)를 하는데, 계약심사담당자는 사업부서에서 제출한 서류를 검토하여 사업비가 적정하게 산정되었는지 확인하고, 과다·과소 산정되었거나 적절하지 않은 내용에 대해서는 근거자료를 첨부하여 조정해야 한다(안전행정부, 2014a: 76). 둘째, 공사계약 체결 후 설계변경을 하고자 할 때 설계변경을 하기 전에 증감금액의 적정성 심사(이하 설계변경심사)를 한다. 설계변경심사는 사업부서에서 공사의 시공 중에 예측하지 못했던 사태의 발생이나 계획의 변경 등으로 설계변경을 하고자 하는 경우, 설계변경 전에 계약심사부서에서 설계변경의 적정성을 검토하는 것을 말한다(안전행정부, 2014a: 82).

-
- 4) 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) ① 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.
- 5) 제10조(예정가격의 결정기준) ③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 예정가격을 결정할 때에는 안전행정부장관이 정하는 바에 따라 그 적절성과 적법성을 심사하여야 한다.
- 6) 제74조(설계 변경으로 인한 계약금액의 조정) ⑧ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라 계약금액을 증액 조정할 때에는 안전행정부장관이 정하는 바에 따라 그 적절성과 적법성을 심사하여야 한다.
- 7) 계약심사제도 이전에는 발주예산을 작성하면서 금액과다계상, 품셈과대계상, 노임직종 잘못 적용 등이 있었고, 시장가격을 조사하지 않아서 가격정보 부족, 기술정보 부족, 아이디어 부족, 현장감각 부족 등이 있어서 발주예산이 과다계상되는 경우가 있었다(김찬동, 2004: 54-57).

<그림 2> 계약심사 절차



자료: 안전행정부(2014a) p72.

안전행정부 예규에는 의무적 대상사업, 임의적 대상사업⁸⁾, 심사제외 대상사업을 구분하여 열거하고 있다(안전행정부, 2014a: 73-75). 계약심사 절감금액(사업부서의 요청금액에서 심사부서의 심사금액을 뺀 차액)은 ‘지방자치단체 세출예산 집행기준’에 따라 처리한다(안전행정부, 2014a: 86).

<표 3> 의무적 심사대상 사업

심사 내용	의무적 심사대상 사업(시, 도)	의무적 심사대상 사업(시, 군, 구)
원가 심사	- 공사: 추정금액 5억원 (종합공사가 아닌 공사는 3억원) 이상 - 용역: 추정금액 2억원 이상 - 물품: 추정금액 2천만원 이상	- 공사: 추정금액 3억원 (종합공사가 아닌 공사는 2억원) 이상 - 용역: 추정금액 7천만원 이상 - 물품: 추정금액 2천만원 이상
설계 변경 심사	- 계약금액 20억원 이상 공사의 1회 설계 변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)	- 계약금액 5억원 이상 공사의 1회 설계 변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)

자료: 안전행정부(2014a) p86.

그동안 운영되었던 계약심사제도의 실적을 보면 지방자치단체 계약심사제도를 통해 매년 1조원 이상의 예산을 절감한 것을 알 수 있다.

<표 4> 연도별 계약심사제도 운영실적

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
심사건수	15,040건	25,479건	39,952건	47,029건	49,324건
심사요청액	14조5,597 억원	16조8,236 억원	22조2,484 억원	22조3,268 억원	23조6,384 억원
절감액	1조2,174억원	1조1,616억원	1조4,117억원	1조2,846억원	1조2,332억원

자료: 안전행정부 보도자료(<http://www.mospa.go.kr>) 및 내부자료 가공.

2014년 12월 현재, 전국 17개 광역자치단체에 계약심사제도와 관련한 조례와 규칙이 제정·운영되고 있다. 이미 2009년 1월까지 모든 광역자치단체에 계약심사부서가 설치되었고 2010년부터 기초자치단체로 계약심사부서 설치가 확대되어 운영 중이다. Hsieh(2012)가 지역의

8) 임의적 심사대상 사업은 지방자치단체의 규칙 등으로 내용을 정할 수 있다. 통상적으로, 지방자치단체의 계약심사업무 처리규정을 보면 안전행정부 예규보다 강화된 기준을 적용하고 있다.

계약관리 역량이 중앙정부 차원의 성과관리와 밀접하게 연결되어 있다고 본 것처럼(Hsieh, 2012: 1095), 우리나라에서도 중앙정부가 지방자치단체 합동평가에서 지방자치단체의 계약심사제도를 매년 점검하고 있다.

〈표 5〉 광역자치단체 계약심사 조례 및 담당조직

지역	조례 명칭	규칙·훈령 명칭	담당 조직	인력
서울	서울특별시 계약심의위원회 구성·운영 및 주민참여감독대상공사 범위 등에 관한 조례	서울특별시 계약심사업무처리규칙	재무국 계약심사과	43
부산	부산광역시 계약심의위원회 및 주민참여감독대상공사 범위 등에 관한 조례	부산광역시 계약심사업무처리규칙	감사관실 감사담당관	10
대구	대구광역시 계약심의위원회의 구성·운영 및 주민참여감독대상공사 범위 등에 관한 조례	대구광역시 계약심사업무처리규칙	감사관실	7
인천	인천광역시 계약심의위원회 구성과 운영 등에 관한 조례	인천광역시 계약심사업무처리규칙	감사관실	6
광주	광주광역시 계약심의위원회 설치 및 주민참여감독제 운영 조례	광주광역시 계약심사업무처리규칙	감사관실 계약심사담당	7
대전	대전광역시 계약심의위원회 구성·운영 등에 관한 조례	대전광역시 계약심사업무처리규정	감사관실 계약심사담당	8
울산	울산광역시 계약심의위원회 구성·운영 및 주민참여감독대상공사 범위 등에 관한 조례	울산광역시 계약심사업무처리규칙	감사관실 계약심사팀	6
세종	세종특별자치시 계약심의위원회 구성·운영에 관한 조례	세종특별자치시 계약심사업무처리규칙	감사관실	3
경기	경기도 계약심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례	경기도 계약심사업무처리규칙	감사관실 계약심사담당관	28
강원	강원도 계약심의위원회 구성·운영에 관한 조례	강원도 계약심사업무처리규칙	감사관실 일상감사담당	8
충북	충청북도 계약심의위원회 구성·운영 및 주민참여감독대상공사 범위 등에 관한 조례	충청북도 계약심사업무처리규칙	안전행정국 회계과 계약심사팀	5
충남	충청남도 계약심의위원회의 구성·운영 및 주민참여감독대상 공사범위 등에 관한 조례	충청남도 계약심사업무처리규칙	감사위원회 조사과 조사2팀	6
전북	전라북도 계약심의위원회의 구성 및 운영에 관한 조례	전라북도 원가심사업무 처리규칙	기획관리실 예산과 원가심사팀	7
전남	전라남도 계약심의위원회의 구성·운영 및 주민참여 감독대상공사의 범위 등에 관한 조례	전라남도 계약심사업무처리규칙	안전행정국 회계과 계약심사담당	8
경북	경상북도 계약심의위원회의 구성·운영 및 주민참여감독대상공사 범위 등에 관한 조례	경상북도 계약원가심사업무처리규칙	감사관실	3
경남	경상남도 계약심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례	경상남도 계약심사업무처리규칙	행정국 회계과 계약심사담당	7
제주	제주특별자치도 계약심의위원회 및 주민참여 감독대상 공사범위 등에 관한 조례	제주특별자치도 계약심사업무처리지침	기획조정실 예산담당관 원가심사담당	5

자료: <http://www.elis.go.kr>, <http://legal.seoul.go.kr>, 광역자치단체 홈페이지(2014. 12. 2. 검색).

주: 인력은 계약심사 담당 인력.

주: 고딕체는 계약심사 전담 조직.

2) 정보공개 및 정보공유

현재, 지방자치단체가 발주하는 계약 과정이 공개되기 때문에⁹⁾ 지방자치단체가 체결하는 계약은 지역주민에게 공개되고 감시받게 될 가능성이 높아졌다. 계약심사제도와 직접 관련된 행위자는 발주금액을 산정하는 발주부서, 계약심사부서, 계약부서, 해당사업을 시행하는 민간 업체 등인데, 행위자 간의 정보공개 및 정보공유가 중요함에도 불구하고 잘 이루어지지 않고 있다는 점에서(홍중현, 2014: 639-640) 정보비대칭의 문제가 발생하고 있다.

3) 지식 및 전문성

계약심사는 지방자치단체의 계약체결 이전과 이후에 회계학·경제학적 지식으로 실제 비용의 적정성을 검증하는 전문적이고 기술적인 검증 과정이라고 할 수 있다(홍중현, 2014: 630). 최저가 입찰이 가능하기 위해서는 원가에 대한 정확한 산정이 이루어져야 하는데 지방자치단체의 발주부서 등이 회계학·경제학·법학·분야별 기술에 대한 전문지식 등을 바탕으로 원가를 정확하게 측정하기는 쉽지 않은 것이 현실이다(류춘호, 2009: 235). 여기에 계약관리 역량강화의 필요성이 있고(Hsieh, 2012: 1100-1102) 민간업체(대리인)의 역선택 위험이 있다. 부족한 전문성을 보충하기 위하여 계약심사부서에서는 신기술·특수공법 적용의 적정성, 공법·규격 변경 등에 대한 적정성 검토 전문가를 중심으로 ‘계약심사 원가분석 자문단’을 구성·운영할 수 있다(안전행정부, 2014a: 86).

4) 책무성 및 법규정

계약심사제도는 행정부 내부에서 예산집행 이전에 수행하는 사전예방적 통제수단의 기능을 하는 사전적·예방적 차원의 제도이다. 특히, 계약심사부서가 발주예산을 삭감하거나 설계 및 공법을 변경하거나 공정제거 등을 위해 현장방문을 통해 사업 환경을 확인하고 필요한 설계·공법·자재 등을 확인하고 있다는 점에서 민간업체(대리인)의 책무성을 확보하고자 하고 있다.

9) 지방재정법 제124조(계약정보의 공개) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 법 제43조에 따라 다음 각 호의 사항을 해당 지방자치단체의 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다. 1. 발주계획(사업명, 발주물량 또는 그 규모, 예산액을 포함한다). 2. 입찰공고(제30조제2항에 따라 2인 이상으로부터 견적서를 제출받은 수의계약의 공고를 포함한다)의 내용. 3. 개찰의 결과. 4. 계약체결의 현황(하도급 현황을 포함한다). 5. 계약내용의 변경에 관한 사항. 6. 감리·감독·검사의 현황. 7. 대가의 지급현황 ② 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 각 호의 사항을 지정정보처리장치 또는 지방재정법 시행령 제89조의2에 따른 지정정보처리장치에 지체없이 입력하여야 한다. ③ 지정정보처리장치의 관리자는 지방자치단체가 지방재정법 시행령 제89조의2에 따른 지정정보처리장치와의 연계를 요청하는 경우에는 상호 연계가 가능하도록 적극 협조하여야 한다. ④ 제1항에 따른 계약정보의 공개는 계약이행 완료일부터 5년 이상 하여야 한다.

2. 전국의 계약심사제도 운영 사례

17개 광역자치단체의 계약심사제도 운영 사례는 각 광역자치단체에서 세 건씩 제출한 2013년에 수행한 계약심사 내부자료로 확보하였다. 전국 17개 광역자치단체에서 2013년에 실시한 총 51개 계약심사제도 운영 사례를 분석한 결과, 공법 및 설계변경에 대한 지식을 활용한 예산절감 사례가 많고 지역마다 유사한 형태로 운영되고 있다는 점을 알 수 있다. 매년 유사한 유형의 예산절감 사례가 나타나며 2014년에 추진한 계약심사 사례 또한 2013년 사례와 큰 차별성이 없을 것으로 판단된다.

<표 6> 2013년 지방자치단체 계약심사제도 사례(광역시)

지역	내용	계약심사 핵심요소
서울	6개 사업에 대한 사전 계약심사제도 시행	책무성
	승강기 설치공사비 적산기준(폼셈)을 개발	지식
	계약심사제도의 10년간 추진성과 분석을 통해 문제점을 진단하고 종합개선 계획을 수립	지식
부산	계약심사정보시스템 업그레이드 사업 추진, 계약심사 부서에 전문인력 배치, 관련 전문교육 실시	정보공개, 지식, 전문성
	계약심사 우수사례집 발간	정보공유, 지식
	해양투기 준설도를 매립도로 재활용	지식
대구	공법변경으로 원가절감, 자체 원가계산 기준 마련	지식
	민간위탁 보조금을 사전 계약심사제도로 변경	책무성
	계약심사 우수사례집 발간, 내부망을 이용한 계약심사동호회 운영	정보공유, 지식
인천	계약심사와 일상감사 통합한 자율적 내부통제시스템 운영	책무성, 법규정
	감시·단속 근로자에게 휴게시간 보장	법규정
	보도교 설치공사에서 발주처와 시공사가 협의	책무성
광주	주기적으로 반복되는 용역에 대한 광주형 용역단가 기준	지식
	배수관 부설 위치를 반대편으로 변경	지식
	전압강하 재계산을 통한 케이블 및 트레이 규격 변경	지식
대전	계약심사 제외 대상사업도 계약심사 실시, 자치구 발주사업에 대해 시 본청에서 위탁 계약심사	책무성
	도로포장공사 공법 변경	지식
	정밀안전진단보고서 분석으로 공사비 절감	지식
울산	도로경계블록 설계 및 시공지침 마련, 적용	지식
	불필요한 공중제거, 구조물상부 피복성토 공법과 철근가공방법 변경	지식
	건축물 용도 및 현장여건에 적합한 시공방법으로 변경	지식
세종	수해상습지 개선공사 원가심사의 원가조정, 공정개선	지식
	산업단지 공업용수도 건설사업의 원가심사, 공법변경	지식
	국가자전거 도로건설사업의 설계공법 변경	지식, 책무성

자료: 8개 광역 시 내부자료(2013. 12. 31. 기준)

1) 정보공개

계약심사제도 운영상의 문제점을 보완하고 발주부서와 심사부서가 신뢰할 수 있는 기반을 마련하기 위하여 계약심사정보시스템 업그레이드 사업을 추진하여 정보를 공개하고 계약심사부서에 기술사, 기사, 석박사등의 전문인력을 배치하고 관련 전문교육을 실시(부산시), 계약심사운영 자체 전산시스템을 전국에서 최초로 개발하여 정보공개 기반을 마련(강원도), 시공현장이 열악한 지역에서의 시공에는 정부 표준품셈에서 정하는 최대한의 할증부여를 통해 현실적인 단가로 조정·반영하였는데,¹⁰⁾ 정보공개를 통해 시공현장의 의견을 청취한 후 연구동아리의 의견을 수렴하고 원가분석자문회의 안건으로 상정하는 과정을 거치면서 증액(전남도) 등으로 요약할 수 있다.

2) 정보공유

계약심사 우수사례집을 발간하여 사업소·공사·공단·구·군 등에 배부하고 홈페이지에 게시(부산시, 대구시, 경기도, 충남도), 계약심사 정보를 공유하는 시스템을 구축하여 2008년 이후 1,500건의 계약심사내역서와 심사결과서를 탑재하고 도·시·군-용역설계사 간에 계약심사정보 공유(충북도) 등으로 요약할 수 있다.

3) 지식

지식을 활용한 예산절감 사례가 대부분으로, 원가계산, 공법 및 설계 변경, 자체기준 개발, 자체시스템 구축, 신기술 활용 등으로 예산을 절감한 사례이다. 즉, 현장조사를 통해 승강기 설치공사비 적산기준(품셈)¹¹⁾을 개발하여 모든 종류의 승강기 공사비 산출이 가능하게 된 사례(서울시), 계약심사제도의 10년간 추진성과 분석을 통해 문제점을 진단하고 종합개선 계획을 수립(서울시), 준설토를 매립토로 활용할 수 있도록 공법을 변경하여 적용(부산시), 도로 보행환경 개선사업의 시공순서 및 공법을 변경(대구시), 주기적으로 반복되는 용역(수도정비, 하수도정비, 도로정비 등)에 대한 용역단가 기준을 마련(광주시), 민간기업과 발주부서간의 협의를 통해 배수관 부설 위치를 반대편으로 변경(광주시), 태양광 발전설비 설치공사에서 전압강하를 재계산하여 케이블 및 트레이 규격을 변경(광주시), 도로포장공사 설계법을 한국형 포장공법으로 변경적용(대전시), 노후된 정수장 콘크리트 구조물 보수공사에 대한 현지확인, 설계서 검토, 정밀안전진단보고서 분석 과정을 거쳐서, 손상 유형에 적합한 보수·보강 공종을 적용(대전시), 도로경계블록 설계 및 시공지침인 원가산정기준을 마련(울산시), 고도정수처리 시설사업에서 불필요한 공종을 제거(울산시), 기술센터 건립공사에서 건축물의 용도 및 현장 여건에 적합한 경제적인 시공방법으로 개선(울산시), 수해상습지 개선공사의 원가를 조정하고

10) 서울시에서는 정상가격에 비해 비현실적인 시증견적가를 적용함으로써 실제 공사 또는 구매 과정에서 판매자가 납품을 거부하는 사례가 나타났다(이상근, 2011: 145).

11) 건설사업에서 적산은 건설공사의 기술적·사업수행환경적 특성을 고려하여 시공에 소요되는 비용을 예측·평가·관리하는 과정이다. 부정확한 적산은 공사수행 전 과정에 영향을 미친다(김명수, 2004: 8).

공정을 개선(세종시), 산업단지 공업용수도 건설사업에서 적정 공법으로 변경(세종시), 국가자전거 도로건설사업에서 현장여건에 적합한 설계공법으로 변경(세종시), 공업용수 건설공사의 관로매설 작업에서 슈트파일 설치를 축소하고 가물막이 공법 등 현장여건에 부합하는 공법으로 변경·적용(충북도),¹²⁾ 지방도로 공사, 재해위험지구 정비사업, 옛길물길 조성사업 등에서 과다설계된 부분을 조정하고 공법을 변경(충남도) 등으로 요약할 수 있다.

4) 전문성

품셈에 없는 자체적산기준(하수도공사 터파기 기율기 적용기준 등 6개)을 수립하여 발주 및 심사 실무자에게 정확한 기준을 제공(경기도),¹³⁾ 전문가 13명(도청 5명, 시·군청 3명, 교수 3명, 건축사 2명)으로 계약심사자문단을 구성하여¹⁴⁾ 단순한 원가절감이 아니라 현장에 맞는 공법 제시, 신기술 및 특수공법의 타당성 자문 등 기술적 자문을 수행(충북도), 생태하천 복원 사업에서 발주처가 특허공법으로 설계한 공중에 대해, 자체 공법선정위원회를 개최하여 신기술, 특허사용에 대한 사전검토를 실시(전남도), 일상감사 및 계약심사제도와 별도로, 경남도 발주공사 중 사업비가 증액되는 모든 설계변경 건에 대하여 변경계약 전에 설계변경심사위원회에서 설계변경 과정을 검토하여 전문성을 활용(경남도) 등으로 요약할 수 있다.

5) 책무성

기존의 계약심사는 설계완료 후에 실시하였으나, 공사비 50억원 이상 100억원 미만인 6개 사업에 대해 사업별 전담팀(내부위원 60%, 외부위원 40%)을 구성하여 설계완료 이전에 내용을 검토하여¹⁵⁾ 민간업체의 책임감을 높이고 설계개선, 품질향상, 원가절약(서울시). 민간위탁 보조금 교부에 계약심사제도를 적용하여 사회복지시설의 책무성을 높이고(대구시). 계약심사와 일상감사를 통합하여 자율적 내부통제시스템(자기진단 제도)으로 운영하면서 처리기간이 단축되었고 예산도 절감(인천시), 발주처와 시공사 간의 협의가 어려운 보도교 설치공사에서 현장검증을 토대로 협의(인천시), 계약심사 제외 대상사업인 소규모 사업, 설계변경, 턴키공사 등에 대해서도 계약심사를 하여 시공사의 책무성을 높이고(대전시), 2010년에 전국 최초로 시행한 민간공사 무료 원가자문 서비스를 시행하면서 민간공사, 민간 보조사업까지 계약심사 범위를 확대 시행하고, 계약심사결과에 따른 심사기준 및 관련 법령을 발주처에 추가 통보하여 계약심사제도의 투명성을 제고(전남도). 등으로 요약할 수 있다.

12) 당초 예산의 50%가 감축되었다는 것은 너무 많은 비중의 예산이 줄어든 것이고, 계약심사제도가 없었더라면 그만큼의 예산낭비가 있었다는 추론이 가능하고, 정부가 예산을 효율적으로 운영하지 못하고 있다는 비판의 원인이 될 수 있다(전문가 인터뷰 결과, 2014. 6. 30).

13) 발주부서 직원의 잦은 인사이동, 업무겸임 등 전문성 부족으로 업무검토의 부적정 사례가 빈번하다. 계약심사에서 지적되는 내용은 품셈적용 오류, 물량 중복계상, 자재단가 적용 오류 등 동일·유사한 사례가 반복되고 있다(경기도 내부자료, 2014: 84).

14) 계약심사팀 인원 5명(토목 2, 건축 1, 행정 2)으로 전국 최소 조직이다(충청북도 내부자료, 2014: 101).

15) 2013년부터 서울시는 50억원 이상 100억원 미만인 공사에 대해 설계완료 이전에 사전검토하는 사전 계약심사제도를 자체적으로 운영하고 있다.

6) 법규정

법규정과 직접적으로 관련된 사례는 많지 않은데, 15시간 근무하는 감시·단속 근로자에게 3시간의 휴게시간을 보장하고 근무시간을 조정하여 기본급 및 각종 수당을 삭감하는 제도를 만들었다(인천시).

〈표 7〉 2013년 지방자치단체 계약심사제도 사례(광역 道)

지역	내용	계약심사 핵심요소
경기	하수관로 매설공법을 개착식 공법으로 변경	지식
	품셈에 없는 자체 적산기준 수립	전문성
	계약심사제도 운영에 대한 실태 확인, 우수사례 발굴, 사례집 제작·배포하여 노하우 공유	정보공유, 지식, 책무성
강원	계약심사운영 자체 전산시스템 전국 최초 개발	정보공개, 지식
	한국형 도로포장 설계법 적용	지식
	기존 제어설비 활용, 모자익 작업량과 케이블 물량 감축	지식
충북	계약심사 자문단 구성	전문성
	계약심사 정보 공유 시스템 구축, 도, 시·군, 용역설계사 정보공유	정보공유
	현장확인 후 현장여건에 부합하는 공법 적용	지식
충남	과다설계된 부분 조정, 공법 변경	지식
	충남도 계약심사업무처리규칙을 개정·시행·공지, 충남도 자체 설계기준을 마련·시행·공지	지식
	신규 담당자 교육, 우수사례집 작성·배포, 계약심사제도 운영 홍보, 경기도와 업무연찬 교류	지식
	현장확인을 통해 현장여건에 적합한 공법으로 변경	지식
전북	과다설계한 공정을 삭제	지식
	현장확인을 통해 적합한 기계장비로 변경	지식
	민간공사, 민간 보조사업까지 계약심사 범위를 확대 시행	책무성
전남	시공현장의 애로사항인 현실적인 단가를 반영	정보공개
	특허공법으로 설계된 내용 재심의, 일반공법으로 전환	전문성
	2013년도 계약원가 심사기준 마련·시행	지식
경북	표준품셈에 정의가 없는 업무범위 확정, 적용기준이 모호한 사업에 대한 적용기준 정립	지식
	표준품셈에 없는 사업에서 유사 설치품을 준용	지식
	자체 원가심사 기준(품셈) 마련	지식
경남	설계변경심사위원회에서 설계변경 과정 검토	전문성
	시·군 민간자본보조사업과 공기관대행사업을 원가심사	지식
	자체 물품제조·구매시 전문관련업체의 분석자료를 적용한 원가기준 설정	지식
제주	현장여건 분석을 실시하여 토공계획을 조정	지식
	공종별로 취약분야에 대한 중점심사와 현장심사	지식

자료: 9개 광역 道 내부자료(2013. 12. 31. 기준)

3. 지방자치단체 계약심사제도의 문제점

1) 정보공개

첫째, 계약심사제도와 관련하여 한정된 정보공개로 과다설계, 과잉설계가 유도되고 있다. 매년 유사한 양상의 계약심사 사례가 축적되고 있음에도 불구하고 계속하여 매년 1조원 이상의 예산절감 효과가 나타나고 있다는 점은, 동일한 패턴으로 과다하게 단가가 책정되고 발주 예산이 작성되며 계약심사 단계에서 발주예산의 삭감이 이루어지고 이것이 계약심사 성과로 산정되는 과정이 반복되고 있다는 점을 추론할 수 있다. 즉, 해마다 지방자치단체 합동평가에서 계약심사제도의 성과를 평가하면서 예산절감액, 예산절감 사례를 평가하고 있지만 단순한 예산절감 행태가 지속되고 있어서 단순히 예산절감 중심으로 계약심사제도를 계속 운영한다면 계약심사제도가 형식적으로 운영될 수 있다는 위기감을 주고 있다.

둘째, 계약심사를 엄격하게 하여 지출원인금액을 절감하였다더라도 실제로 정부예산을 줄인 것인지 확인하기 어려운 경우가 많다.¹⁶⁾ 계약심사제도는 발주예산을 심사하는 것이므로, 장래의 지출 시점을 고려하는 자본비용이나 미래에 발생할 수 있는 우발비용에 대한 고려를 하지 않기 때문에, 발주예산이 낮다고 해서 최종 낙찰가격이나 공사종료 후에 산정한 실제비용까지 낮다고 확정할 수 없다. 계약을 통한 아웃소싱 비용이 정부에서 계속 생산하는 비용보다 더 크다면 민간업체와 계약을 통한 행정서비스 제공은 부적합하다는 지적처럼(Prager, 2008: 169), 계약심사를 통한 발주예산 삭감이 실제 비용감축으로 이어지지 않는다면 계약심사제도는 의의를 상실하게 될 것이다.

셋째, 최저가 낙찰제의 단점이 나타날 수 있다. 계약심사제도가 무리한 예산절감에 초점을 둘 경우에는 사업의 품질보다 사업비 삭감에만 집중할 수 있고, 사업비 삭감 경향은 과다설계 또는 과잉설계를 유도하는 역기능을 초래할 수 있다.¹⁷⁾ 특히, 계약심사를 통해 절감된 예산금액만 강조하다보면 계약최종물의 품질불량이 나타날 위험이 있어서 예산절감과 품질 간의 균형을 맞추는 것이 어려운 문제이다. 이러한 일련의 문제점을 확인할 수 있는 자료, 정보가 부재한 상황이다.

넷째, 예산회계업무와 관련된 전산시스템¹⁸⁾이 세분화되어 있어서 종합적인 정보수집이 어렵고, 계약심사부서의 업무량이 많아서 계약절차가 전자문서시스템과 지방재정관리시스템에서 이중 처리되어 계약부서의 업무부담이 크다. Yang et al(2009: 682)도 계약과 관련된 정보

16) 계약심사 담당자와의 인터뷰 결과, 중앙정부에서는 계약심사를 통해 감축된 예산액에만 관심이 있지 전체 사업비에는 관심이 없다고 응답하였다(2014. 4. 8. ** 광역시 계약심사 담당자).

17) 계약심사 담당자와의 인터뷰 결과, 계약심사제도가 예산절감을 목적으로 실시되고 있기 때문에 절감된 예산액에 가장 큰 관심을 가질 수 밖에 없고, 지방자치단체 합동평가 평가대상 지표에 계약심사제도가 들어있기 때문에 절감 액수를 놓고 다른 지방자치단체와 경쟁할 수 밖에 없으며, 계약심사를 통해 절감된 예산액이 실적이므로 수치적 성과에 집중할 수 밖에 없다고 응답하였다(2014. 4. 9. ** 광역도 계약심사 담당자).

18) 지방재정관리시스템, E뱅킹시스템, 예산절감관리시스템, 행정인력관리시스템, 소모성물품관리시스템, 세금관리시스템 등이 이에 해당된다(홍종현, 2014: 641).

처리를 강조할 경우에는 계약의 장점을 상회하는 비용이 수반된다고 지적하였다. 이렇게 볼 때, 계약심사 자체가 아니라 계약심사 과정 및 결과를 정리하는 시스템이 복잡·과다하여 업무량이 늘어나는 문제점이 있다.

2) 정보공유

계약심사제도와 관련한 발주부서, 계약심사부서, 계약부서 간의 협력과 민간업체와의 정보공유가 선행되어야 계약심사가 원활하게 진행되는데, 17개 광역자치단체의 사례를 보면 정보공유를 위한 움직임이 충분치 않은 상황이다. 부산시, 대구시, 경기도, 충청북도 등 일부 지역에서 부서간 정보공유를 추진하고 있지만 현장에서 계약심사 담당자와의 인터뷰 결과, 정보공유가 활발하지 못하다는 설명을 들을 수 있었다.¹⁹⁾

3) 지식

계약심사 담당자의 순환보직으로 인해 관련 지식이 축적되기 어렵고, 현장확인까지 수행할 수 있는 인력이 충분하지 못한 상황이다. 현장에서는, 부족한 전문인력을 대신하여 외부전문가를 활용하거나(예: 서울시, 광주시, 충청북도, 전라남도, 경상남도 등), 지식축적을 위해 계약심사 동호회를 운영하거나(예: 대구시), 자치구 발주사업에 대해 시 본청 감사관실에서 계약심사를 위탁시행하면서(예: 대전시) 부족한 인력을 대체하고 있다.

4) 전문성

계약심사에서는 원가계산, 공법 및 설계 변경 등 사업비 삭감을 위해 여러 수단을 활용하고 있는데, 전문 인력이 불충분하기 때문에 현장확인이 충분하지 못한 한계가 있다. 현장확인이 제대로 되지 않은 채 자문회의에서 공법변경 등이 이루어지게 되면 공사의 품질과 안전을 담보하기 어려운 문제가 생기게 되므로,²⁰⁾ 전문인력이 확보되어 현장확인까지 수행하는 것이 필요하다.

5) 책무성

첫째, 계약심사제도가 사전적인 예산절감 활동 위주로 운영되고 있는데, 지방재정 자립도가 계속 낮아지고 있는 현실에서 계약심사제도를 단순한 예산절감 수단으로 활용하기보다는, 예산제도, 회계제도, 재정에 대한 통제 등과 함께 논의하면서 민간업체의 책무성을 확보할 수 있는 방안을 고민하는 것이 필요하다.

19) 계약심사 담당자와의 인터뷰 결과, 계약심사부서가 발주부서와 계약부서 중간에서 민감한 역할을 수행해야 하는데 돈과 관련한 업무이다보니 각 부서마다 입장이 다를 수 밖에 없고, 정보를 공유하는데 한계가 있다고 응답하였다(2014. 4. 17. ** 광역시 계약심사 담당자).

20) 17개 광역자치단체 사례를 보면, 서울시, 인천시, 세종시, 충청북도, 전라북도, 전라남도 등 일부 지역에서는 전문가 현장확인을 토대로 협의하여 공정 및 단가를 변경하였다.

둘째, 계약심사인력이 충분하지 않은 상황에서 과중한 업무량을 소화하기 때문에 계약심사 제도가 형식적으로 운영될 수 있다는 한계가 있다. 앞서 고찰한 2013년 계약심사 건수(광역자치단체 본청 및 시군구청 포함)가 총 49,324건이고 광역자치단체 본청에서 계약심사를 담당하는 인력(시군구청 제외)이 총 157명인 것을 감안할 때, 담당인력 1인당 계약심사한 건수가 상당히 많다는 점을 추론할 수 있다. 이러한 현실 속에서 민간업체의 책무성을 점검할 수단이 부족하다.

6) 법규정

지방재정법 제3조, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령, 안행부 예규, 광역자치단체 조례 등 계약심사제도의 기반이 되는 법규정이 갖추어져 있지만, 계약심사와 관련한 정부와 민간업체 간의 갈등과 분쟁을 조정할 수 있는 규정이 명확하지 않은 상황이다.

IV. 지방자치단체 계약심사제도의 발전방안

1. 종합전산시스템 구축을 통한 정보공개

첫째, 일정금액 이상으로 절감한 사업에 대해서는 절감 금액이 큰 이유를 명시하여 공개하고, 향후에는 발주예산과 확정예산 간의 차이가 너무 크지 않게 적절한 발주예산을 작성하도록 유도할 필요가 있다. 이는 과다설계 또는 과잉설계를 방지하는 효과가 있을 것이다. 특히, 일정한 패턴이 보이는 사업이나 공사의 경우에는 합동평가 우수사례에서 제외하고, 발주예산 작성자를 공개하는 정책실명제를 통해 예산의 책임성을 확보하는 방안도 제안할 수 있다.

둘째, 계약심사제도가 단순히 예산액의 증감을 보여주는 도구가 아니라 내실있게 운영되기 위해서는 계약심사를 관리하는 종합전산시스템(가칭, 원가심사 종합지원시스템)²¹⁾을 구축하는 것이 필요하다. 종합전산시스템을 통해 부서간 및 지역간 정보를 공개·공유하고,²²⁾ 예산절감의 일정한 패턴이 보이는 사업이나 공사의 경우에는 일괄적으로 처리하며, 예산절감의 전 과정 및 절감내용을 탑재하여 계약심사제도를 통해 실제로 예산이 절감되었는지 여부를 지속적으로 확인하는 방안을 제안할 수 있다. 이는 매년 동일한 예산절감 행태가 지방자치단체 합동평가 과정에서 발견되기 때문이다. 발주자와 계약자 간에 신뢰와 협력관계가 형성되어야 계약이 제대로 수행될 수 있다는 지적처럼(Belfiore, 2014: 10), 지방자치단체와 민간업체 간에

21) 가칭 원가심사 종합지원시스템에 전국 자료를 탑재하고 정보를 공개·공유하면, 예산삭감을 위한 예산 절감 사례가 줄어들 것으로 기대된다. Centafont(2014)도 공식적인 계약관리 시스템(formal contract management system)을 구축하여 정보를 축적하고 계약의 전반적인 과정을 지원하는 것을 강조하였다(Centafont, 2014: 41-42).

22) Compte et al(2008)은 정보공개와 정보공유가 주인(정부)과 대리인(민간업체) 모두에게 필요하다고 보았다. 주인이 정보를 가지고 있을 경우에는 적합한 대리인을 고를 수 있고, 대리인이 정보를 가지고 있을 경우에는 체결해야 하는 계약인지 여부를 사전에 알 수 있다(Compte et al, 2008: 206).

정보공개와 정보공유를 기반으로 신뢰와 협력을 확보하는 것이 필요하고 이 역시 종합전산시스템 활용으로 가능할 것이다.

2. 종합적 계약관리를 통한 정보공유

발주부서, 계약심사부서, 계약부서 간의 정보공유가 전제되어야 계약심사제도가 제대로 운영될 것이다. 발주부서는 계약심사 요청 전에 제출 서류를 확인하고, 계약심사부서가 발주부서에게 자료·서류의 보완을 요청할 경우에 보완하며, 계약심사부서의 심사결과에 이의가 있는 경우에 이의내용을 계약부서에 알릴 수 있다. 계약부서는 이의내용을 검토하여 기초금액을 결정하거나 전문가 의견을 고려할 수 있다. 이러한 일련의 과정이 부서간 및 민간업체와의 협력과 정보공유를 통해 원활하게 수행될 수 있다. 이는 종합전산시스템 구축을 통해 정보공개가 이루어진 후에, 계약심사와 사후관리가 연결되어 종합적으로 예산절감이 이루어지는 계약관리(contract management)를 통해 확보될 수 있을 것이다.

3. 전문교육을 통한 지방공무원의 관련 지식 함양

계약심사 관련 지식을 축적하기 위해서는 담당자를 대상으로 하는 교육을 강화하는 것이 필요하다.²³⁾ 현재 계약심사 관련 교육과 내부감사 교육이 동시에 실시되는 경우가 있는데, 계약심사와 감사 모두 회계학적 지식이 필요하고 업무의 독립성이 보장되는 등 유사한 점이 많기 때문에 향후에도 계약심사 교육과 감사 교육을 통합·운영하는 방안을 제시할 수 있다. 집합교육 뿐만 아니라 온라인 교육을 통해서도 지속적인 지식 습득이 필요하다고 할 수 있다. 또한, 지방공무원 순환보직으로 인해 지식이 축적되지 않는 한계가 있으므로²⁴⁾ 일정 기간 동안 계약심사부서에 근무하도록 경력관리제도와 연계하는 방안도 고민할 수 있다.

4. 외부 전문인력 활용을 통한 전문성 강화

부족한 전문인력을 보완하기 위해 민간전문가 풀을 확대하여 현장확인까지 할 수 있도록 적극 활용하고, 권역 별로 전문가 풀을 구축하는 방안을 제안할 수 있다. 또한, 민간전문가 중심으로 구성된 원가분석 자문회의를 상시 운영하는 것이 필요하다. 서울시에서 승강기 공사비 기준을 개발할 때 원가분석 자문회의를 거치고 있고 충청북도가 계약심사자문단을 구성하여 계약심사를 확대운영한 것처럼, 민간전문가를 활용하는 방안을 제안할 수 있다.

23) Joaquin et al(2012)도 조직 학습을 통해 지방정부가 계약을 총괄적으로 관리할 수 있도록 역량을 강화하는 것이 필요하다고 보았다(Joaquin et al, 2012: 813-814).

24) 감사원에서는 공공공사 발주 및 계약제도에 대하여 매년 지속적으로 점검하고 있지만 감사관의 순환보직 등으로 개별 감사관이 충분한 전문성을 확보하지 못하는 한계가 있어서 기존 감사사례의 정리·분석을 통한 감사점검표를 제시하고 있다(김성연, 2014: 119-126).

5. 감사와의 연계를 통한 책무성 확보

첫째, 민간업체의 책무성 뿐만 아니라 발주부서, 계약심사부서, 계약부서의 책무성을 높이기 위해서, 계약심사 이후의 정부예산 집행 과정과 연결시켜서 계약심사제도를 확대 운영하는 것을 제안할 수 있다. 즉, 사후감사와 계약심사를 연계하는 방안이다. 현재 11개 광역자치단체²⁵⁾에서 감사관실에서 계약심사를 수행하고 있는데 이러한 사례들이 계약심사와 감사 간의 연동을 강화할 수 있는 계기가 될 수 있다. 또한, 감사관실이 아닌 계약심사 전담조직에서 계약심사를 수행하는 경우에는²⁶⁾ 감사관실과 협력을 위해 정기적 회의, 공동 교육훈련 등을 강화하는 방안을 고민할 수 있다. 특히, 앞서 17개 광역자치단체 사례를 보면 계약심사 담당 공무원과 감사 공무원이 합동으로 교육을 받는 경우가 많다. 계약심사제도는 사전적 통제활동이고 감사는 사후적 통제활동이기 때문에 계약심사와 감사는 내부 통제활동이라는 공통점을 가진다. 이러한 공통점에 착안하여 계약심사제도를 사후 감사와 연계·운영하는 방안을 제안할 수 있다.

둘째, 발주부서, 계약심사부서, 민간업체가 공동으로 현장을 확인하여 발주예산 또는 수정예산의 적절성을 논의하는 것이 필요하다. 이는 발주부서가 책무성을 가지고 발주예산을 작성하고, 계약심사부서가 책무성을 가지고 성실하게 계약심사를 실시하며, 민간업체가 도덕적 해이를 보이지 않도록 하는 효과를 가질 것이다. 또한, 안전에 대한 전 국민적 관심이 커지고 있는 현 시점에서 발주예산 및 계획한 공법·품셈을 현장에서 직접 확인하는 작업이 필요하다고 할 수 있다. 다만, 현장확인에는 많은 시간이 소요되기 때문에 모든 계약에 대해 현장확인하는 것은 사실상 불가능하고 발주부서에서 현장확인이 필요한 사업을 미리 선정하는 대안도 고려할 수 있는데, 이는 관계자간 협력과 연결되어 강조될 수 있는 부분이다. 또한, 민간전문가가 현장확인까지 수행할 수 있도록 하는 것도 제안할 수 있다.

6. 계약분쟁과 관련한 법규정 정비 및 강화

관련 법규정 측면에서 보면, 계약심사와 관련한 공무원과 민간업체 간의 분쟁이 발생할 경우에 이를 조정할 수 있는 계약분쟁조정위원회의 독립성과 정치적 중립성이 필요하다고 할 수 있다. 안전행정부 예규인 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준의 제10장에서는 계약분쟁조정위원회 운영요령이 제시되어 있어서 간사 및 소위원회를 구성하고 조정청구서를 통해 조정청구하도록 하고 있다. 하지만, 위원의 구성, 위원회 결정의 구속력 등에 대한 규정이 없기 때문에, 향후에는 계약분쟁조정위원회의 객관성 및 공정성을 확보할 수 있는 제도적 보완이 필요할 것이다.

25) 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 경기, 강원, 충남, 경북이 감사관실에서 계약심사를 수행하고 있다(표 4 참조).

26) 서울, 충북, 전북, 전남, 경남, 제주가 감사관실이 아닌 전담 조직에서 계약심사를 수행하고 있다(표 4 참조).

〈표 8〉 계약심사제도 분석결과의 종합

이론	변수	현황 및 문제점	발전방안
정보비대칭	정보공개	·한정된 정보공개로 과다설계, 과잉설계 유도	·우수사례 공유, 비용에 대한 정보공개로 현실성있는 발주예산 작성
		·실제 정부예산 절감인지 확인 불가	·종합전산시스템을 구축하여 예산절감의 전 과정 및 절감내용 탑재
		·예산절감과 품질간의 균형 여부를 확인할 수 있는 정보 부재	
		·세분화된 시스템으로 인해 종합적인 정보수집 불가	·종합전산시스템을 구축하여 지방자치단체 전 부서와 민간업체 간/ 지역 간 정보공개
정보공유	·발주부서-계약심사부서-계약부서-민간업체 간의 정보 공유 부족	·계약체결, 계약집행, 사후관리 등 전 과정을 종합적으로 관리하는 계약관리(contract management) 구축	
역선택	지식	·순환보직으로 관련지식 축적 어려움	·계약심사 담당자와 감사관 공동 전문 교육 강화 ·지식 축적을 위해 경력관리제도와 연결
	전문성	·전문 인력 불충분	·민간전문가 풀을 확대하여 적극 활용, 권역별 공동활용, 원가분석 자문회의 운영을 상시화
도덕적 해이	책무성	·사전적 활동에 국한됨	·사후감사와 연계한 기능강화 필요
		·공사 및 사업현장 방문점검 불충분	·민간전문가 풀 중심의 현장확인 확대
	법규정	·도덕적 해이, 분쟁, 갈등과 관련한 규정 없음	·계약분쟁, 계약분쟁조정위원회에 대한 법규정 정비 및 강화

V. 결론

본 연구는 지방자치단체 계약심사제도를 사례로 선정하여 발전방안을 도출하기 위해 수행되었다. 17개 광역자치단체에서 2013년에 추진했던 계약심사 사례를 검토한 결과, 계약심사제도가 전국적으로 유사하게 운영되는 것을 확인하였다. 분석 결과, 예산집행의 사전적 활동인 계약심사제도는 예산절감을 목적으로 전국에서 수행되고 있는데, 모든 광역자치단체가 계약심사 규정과 담당인력을 구성하여 운영하고 있다. 계약심사제도의 발전을 위해서는, 계약심사제도와 관련한 상반된 이해구도를 고려한 발전방안이 필요하다. 즉, 지방자치단체는 계약심사를 통해 예산을 절감하지만 민간업체는 예산삭감을 통해 사업비가 감소하게 된다는 차이가 있고, 예산절감과 사업품질 확보 간의 균형, 당위성(예산절감, 품질확보)과 현실성(단가) 간의 균형이 필요하다고 볼 수 있다.

본 연구의 분석결과가 갖는 함의와 그에 기초한 향후 연구과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 전국을 총괄하는 종합전산시스템(가칭, 원가심사 종합지원시스템)을 구축하여 관련 정보를 총괄 탑재하여 공개·공유하는 것을 제안할 수 있다. 종합전산시스템에 계약심사와 관련한

DB, 공사 발주예산 절감액과 실제 공사액, 교육훈련 프로그램, 계약심사 우수사례, 외부전문가 풀 등을 탑재하고 전국 지방자치단체의 발주부서, 계약심사부서, 계약부서 및 민간업체가 접근 가능하도록 하여 부서간·지역간·업체간 정보를 공유하게 할 수 있다. 비용에 대한 정보를 발주부서, 계약심사부서, 계약부서가 미리 알고 있어야 최소의 비용으로 발주예산 작성이 가능하고 과다설계 및 무리한 단가산정을 미연에 방지할 수 있기 때문이다.

둘째, 계약심사와 관련한 교육훈련을 확대 운영하는 방안을 제안할 수 있다. 현재 계약심사부서와 감사부서 위주로 진행되고 있는 계약심사 관련 교육을 발주부서, 계약심사부서, 계약부서 및 민간업체²⁷⁾까지 확산하여 교육훈련 확대를 통해 필요한 정보를 흡수하고 현실성있는 단가 작성을 유도할 수 있을 것이다. 특히, 발주부서, 계약심사부서, 계약부서, 감사부서 간의 공동 교육훈련은 계약심사와 감사 간의 연계를 용이하게 하는 수단이 될 것이다.

셋째, 민간전문가 풀을 확대하여 계약심사제도에 적극 활용하는 방안이다. 이는 한정된 인력으로 현장확인까지 진행해야 하는 어려움을 극복하는 전략이라고 할 수 있다. 지방자치단체가 계약하는 모든 사업을 계약심사 대상에 포함하고 현장확인하여 불필요한 공종 등을 제거하는 것이 필요하지만 한정된 인력으로 그 많은 업무를 수행하기는 어려운 현실에서 원가 분석 자문위원 풀을 확대하여 자문위원들이 현장확인하도록 하는 것이다. 이는 현재 각 광역자치단체별로 운영하고 있는 자문위원 풀을 확대하여 전문가들이 현장확인하면서 발주예산의 적정성을 확인하는 것이 가능할 것이다. 이 외에, 자문위원을 수도권·강원권·충청권·전라권·경상권·제주권 등 권역 별로 구성하여 공동으로 활용하는 방안을 제안할 수 있다. 이러한 자문위원 풀도 종합전산시스템 상에 탑재하는 것이 가능할 것이다.

넷째, 민간업체에게 과다설계에 대한 벌칙 부과와 성실설계에 대한 인센티브를 제공하여 성실한 계약관행을 구축하는 것이 필요하다.²⁸⁾ 즉, 계약심사 과정에서 과다설계를 적발하는 것이 가능하고 과다설계업체에 대해서는 정부계약에 일정기간 지원하지 못하도록 하는 벌칙을 부여하고, 이와 반대로 성실설계에 대해서는 인센티브를 제공하는 것을 제안할 수 있다.

본 연구는 지방자치단체 계약심사제도를 내실있게 발전시키기 위한 발전방안을 도출하였다는 의의가 있다. 그러나, 현실의 복잡한 상황을 주인-대리인 문제로 충분히 설명하기 어려운 이론적 한계와 전체 광역자치단체의 계약심사 사례를 심도있게 분석하지 못한 한계를 가지고 있다. 이후에는 우리나라 지방자치단체 계약심사제도에 대한 심층적인 비교·분석과 실증분석 연구가 이루어지기를 기대한다.

27) 전라남도에서 2010년부터 민간업체에게 무료 원가자문 서비스를 시행하면서 전담 코칭을 실시하고 있는데 이는 전국적으로 확산될 수 있는 좋은 사례라고 판단된다.

28) Compte et al(2008)도 민간업체에게 올바른 인센티브를 제공해서 원활한 계약수행이 이루어지는 것을 제안하였다(Compte et al, 2008: 206). 민간업체는 결과에 따른 보상이 있는 계약을 선호하고 보상이 있는 계약이 일반적이다. 이러한 점에 착안하면, 비용절감, 조직혁신 등의 성과를 보인 민간업체와 계약을 유지하는 것이 보상이 될 수 있다(Omizzolo et al, 2014: 178).

참 고 문 헌

- 권일웅. (2012). 공공/민간부문 성과급 비중과 주인-대리인 이론. 『행정논총』, 50(2): 113-142.
- 김명수. (2004). 합리적 공공 건설공사비 적산과 전망. 서울시정개발연구원 정책세미나(서울 특별시의 계약심사제도를 통한 예산절감성과와 발전방향). 2004년 12월 13일: 1-38.
- 김성연. (2014). 공공공사 발주 및 계약에 대한 감사원 감사사례 분석. 서울: 감사연구원.
- 김성연·노두승·양광식. (2014). 아파트 관리의 갈등 발생 원인 탐색과 개선방안. 『한국지역개발학회지』, 26(3): 51-70.
- 김성욱·고재경. (2013). 에너지 효율 간극의 원인 분석과 정책 방향. 한국정책학회 하계학술대회: 25-46.
- 김찬동. (2004). 서울시 행정재정개혁과 경영마인드 도입에 관한 연구: 계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김찬동·배준식·박성문. (2010). 계약사무 이관에 따른 전문성 강화방안 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 류춘호. (2009). 지방정부의 계약심사제도에 관한 연구. 한국지방정부학회 2008년 동계학술대회 발표논문집: 233-265.
- 박민정. (2013). 지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계 연구. 『한국자치행정학보』, 27(1): 159-180.
- 안국찬. (2013). 지방재정의 건전성 제고방안. 『한국자치행정학보』, 27(4): 41-56.
- 안전행정부. (2014a). 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준. 서울: 안전행정부.
- 안전행정부. (2014b). 보도자료. 2014. 9. 15.
- 이동욱·김용탁. (2010). 제주특별자치도의 계약심사제도 효과 및 인식 조사. 『한국건축시공학회지』, 10(5): 75-86.
- 이상근. (2011). 서울시 공공발주 계약심사제도의 진단 및 개선방안 고찰. 『대한토목학회지』, 59(2): 139-148.
- 이승철. (2013). 지방행정 분야의 연구경향 분석. 『한국자치행정학보』, 27(2): 335-362.
- 이우권·이재은. (2014). 지방정부 자체감사기구 운영 실태와 대안. 『한국자치행정학보』, 28(3): 271-290.
- 이화영·강민아. (2013a). 국제개발원조에 관여하는 주체들의 관계 및 역할. 『한국사회정책』, 20(4): 77-116.
- 이화영·강민아. (2013b). 국제개발원조에 관여하는 주체들간의 책무성. 한국정책학회 추계 학술대회: 241-268.
- 임정빈·류영아. (2013). 지방자치단체 분쟁조정제도의 발전방안. 『한국자치행정학보』, 27(4): 183-201.

자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr>

정성호·정창훈. (2012). 지방정부의 회계부정과 그 해법. 한국정책학회 춘계학술대회: 41-60.

정용남. (2007). 주인-대리인 이론으로 본 정보통신연구개발사업에서의 행위자 관계 변화. 한국행정학회 추계학술대회: 1-17.

최조순·강현철. (2014). 지방자치단체 파산제도 도입의 쟁점과 방향 「한국자치행정학보」, 28(2): 193-213.

행정안전부. (2011). 지방자치단체 계약심사 업무처리지침. 서울: 행정안전부 재정관리과.

홍중현. (2014). 재정건전화를 위한 계약심사제도의 개선방안. 「일감법학」, 27: 629-673.

황혜신. (2005a). 주인 대리인 이론의 정책과정에서의 시론적 적용. 「한국정책학회보」, 14(4): 29-56.

황혜신. (2005b). 계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 17(1): 1-35.

Attar, A., Campioni, E.2, Piaser, G., and Rajan, U. (2010). On Multiple-Principal Multiple-Agent Models of Moral Hazard. *Games and Economic Behavior*. 68(1): 376-380.

Belfiore, Dominick. (2014). Ambassadors of Contract Management. *Contract Management*. January: 10.

Bertels, Thomas, and Rebecca Schumer. (2014). Stack the Deck: Achieving Excellence in Contract Management by Managing the Process, Not just the Contract. *Contract Management*. July: 20-27.

Bottom, William P., Holloway, James, Miller, Gary J., Mislin, Alexandra, and Whitford, Andrew. (2006). Building a Pathway to Cooperation: Negotiation and Social Exchange between Principal and Agent. *Administrative Science Quarterly*. 51(1): 29-58.

Cavaliere, A., and Scabrosetti, S. (2008). Privatization and Efficiency: From Principals and Agents to Political Economy. *Journal of Economic Surveys*. 22(4): 685-710.

Centafont, David. (2014). Contract Management Systems: An Effective Compliance Tool. *Journal of Health Care Compliance*. 16(5): 41-42.

Chang, L., and Chen, J.V. (2014). Aligning Principal and Agent's Incentives: A Principal-Agent Perspective of Social Networking Sites. *Expert Systems with Applications*. 41(6): 3091-3104.

Compte, Olivier, and Philippe Jehiel. (2008). Gathering Information before Signing a Contract: A Screening Perspective. *International Journal of Industrial Organization*. 26: 206-212.

Cvitanic, Jaksa, Xuhu Wan, and Huali Yang. (2013). Dynamics of Contract Design with

- Screening. *Management Science*. 59(5): 1229-1244.
- Hsieh, Jun Yi. (2012). A Multilevel Assessment of Local Contract Management Capacity and Management Reform Nested in State Contexts Over Time. *Administration & Society*. 45(9): 1095-1129.
- Joaquin, M. Ermita, and Thomas J. Greitens. (2012). Contract Management Capacity Breakdown? An Analysis of U.S. Local Governments. *Public Administration Review*. 72(6): 807-816.
- Lazzarotto, Bruna Omizzolo, Miriam Borchardt, Giancarlo Pereira, and Caroline Almeida. (2014). Analysis of Management Practice in Performance-Based Outsourcing Contracts. *Business Process Management Journal*. 20(2): 178-194.
- Neill, K.A., and Morris, J.C. (2012). A Tangled Web of Principals and Agents: Examining the Deepwater Horizon Oil Spill through a Principal-Agent Lens. *Politics and Policy*. 40(4): 629-656.
- Prager, Jonas. (2008). Contract City Redux: Weston, Florida, as the Ultimate New Public Management Model City. *Public Administration Review*. 68(1): 167-180.
- Rutherford, R.C., Springer, T.M., and Yavas, A. (2005) Conflicts between Principals and Agents: Evidence from Residential Brokerage. *Journal of Financial Economics*. 76(3): 627-665.
- Saguan, M., Keseric, N., Dessante, P., and Glachant, J.M. (2006). Market Power in Power Markets: Game Theory vs. Agent-Based Approach. 2006 IEEE PES Transmission and Distribution Conference and Exposition: Latin America. 1-6.
- Yang, Kaifeng, Jun Yi Hsieh, and Tsung Shiun Li. (2009). Contracting Capacity and Perceives Contracting Performance: Nonlinear Effects and the Role of Time. *Public Administration Review*. 69(4): 681-696.

류영아(柳始我) : 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(지방행정의 효율성 평가에 관한 연구: DEA 기법에 의한 기초자치단체 복지서비스 분석, 2006), 현재 한국지방행정연구원 지방3.0 지원센터 소장으로서 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방재정, 성과평가, 복지정책, 문화정책 등이다. 주요 논문으로는 'A Study on the Development for the System of Evaluating Local Governments(2014)', 'Community Social Service and Public-Private Partnership(2014)' 등이 있다. 주요 경력으로는 '행정자치부 지방자치단체 합동평가단(2008-현재)', '한국행정학회 학술정보위원(2015)', '한국정책학회 총무이사(2015)' 등이 있다. <E-mail: vitamin@krila.re.kr/ 논문접수일: 2015. 2. 16/ 논문수정일: 2015. 3. 6/ 게재확정일: 2015. 3. 10>.

K C I

A Study on the Assurance Method of the Efficiency of Local Finance : Focusing on the Contract Screening System

Ryoo, Young-aa

I conducted this study to improve the contract screening system so as to enhance the efficiency of local finance. That is, by reviewing principal agent theory and previous studies regarding contract management and contract screening, I derived an analytical framework with asymmetry of information, adverse selection, moral hazard to analyze the contract screening system of local governments. We analysed the 17 metropolitans' cases of contract screening and conducted in-depth interviews.

As a result of analysis, first, the opening of information and cooperations among ordering department-contract screening department-contract department-private enterprise are needed. Second, the empowerment of local public servants by the expansion and reinforcement of the professional-education, and the utilization of advisory committees are needed. Third, the contract screening system need to be strengthen the functions connected contract screening system with post-audit. And it needs to enact the Act on contract dispute.

[Key Words: Contract Screening System, Efficiency of Local Finance, Principal Agent Theory, Asymmetry of Information]