

지방계약의 책임성 제고를 위한 부패 유형과 개선방안 연구

A Study on the Corruption Types and Improvement Measures for Enhancing the Accountability of Local Government Contracts

조 형 석(Cho, Hyoungh Suk)*

ABSTRACT

It is necessary to enhance accountability of local government contracts due to the high risk of corruption. In previous studies, local government contracts have been continuously mentioned as one of the major fields of corruption in local governments. However, there are few studies that have specifically reviewed the corruption of local government contracts. Therefore, this study reviewed the corruption types of local government contract and improvement measures through analyzing the audit results of the Board of Audit and Inspection(BAI). As a result of the analysis, corruption in local government contracts occurred most frequently in the preparation stage as a procedure and in the field of construction as the object of the contract. Unfair private contracts were most common corruption types, followed by contract with the unqualified contract partners, improper cost calculation and payment and split contracts of single contracts. Characteristically, local government contract corruption are mainly caused by the actions of local public officials. And favorable treatment due to unfair contracts and contracts according to unfair instructions were also occurring. The lack of expertise of local public officials in charge caused corruption. Poor guidance and supervision of managers was also acting as a cause of corruption. Therefore, in order to prevent corruption in local government contracts, this study suggest necessity strengthening the internal control system, enhancing transparency, clarifying related laws and regulations, educating local public officials in charge and strengthening the roles of internal and external audits.

Key words: Local Government Contracts, Accountability, Corruption, Board of Audit and Inspection(BAI), Audit Results

* 감사원 감사연구원 연구관, 행정학박사

I. 서론

그간 정부의 변화에도 불구하고 지방분권은 꾸준히 중요시되어 왔고, 문재인정부에서도 자치분권을 국정과제로 선정하여 관리함으로써 자치단체의 자율성과 권한이 대폭 확대되었다. 그러나 이러한 자치단체의 자율성과 권한 확대는 필수적으로 그에 따른 책임성 문제가 제기된다. 특히, 권한이 커질수록 부패의 발생 위험도 높아지는데, 공직사회에서 부패는 국민의 신뢰를 하락시키고 국가 및 자치단체의 효율적인 운영을 저해하는 요인으로 작용한다(차경엽, 2018: 11).

특히, 지방계약은 자치단체가 그 사무를 수행함에 있어 활용되는 수단으로 자치단체의 유지와 활동에 필요한 물자를 조달하는 절차로서 기능하는데, 자치권의 실효적인 보장이라는 관점에서 중요하다(송시강, 2018: 49). 이로 인해 지방계약의 규모도 지속적으로 증가하여 자치단체 전체 공공조달 계약금액이 2015년 약 32조 원에서 2021년 57조 원으로 증가하였다(조달정보개방포털, 2022). 따라서 지방계약 분야는 공무원 등의 부패를 방지하고 그에 따른 책임성 확보가 매우 필요한 영역이라 할 것이다. 통상 자치단체의 책임성이 떨어지는 이유는 주인인 국민(주민)들로부터 권한을 위임받은 대리인으로서 자치단체장이나 공무원 등의 행위가 관리·감독되어야 함에도 정보의 비대칭으로 인해 발견되지 못함에서 발생한다. 즉, 대리인이 자신의 사익을 추구하더라도 이를 확인하기 어렵기 때문인데, 지방계약의 경우 계약당사자 간 사익추구 가능성이 높은 분야라 할 것이다.

이에 계약에 대한 감사를 통해 예산낭비 등을 식별하고 이를 시정하거나, 부정·비리나 특혜 등 유착관계가 형성될 수 있기 때문에 계약에 대한 감사에 주목할 필요가 있다(홍종현, 2022: 27). 선행연구에서도 부패 방지에 있어 감사의 역할을 강조하고(Assakaf et al., 2018),¹⁾ 나아가 감사원 등 외부감사는 공공부분의 부패를 감소시키며(Liu and Lin, 2012; Gustavson, 2015; Gherai et al., 2016), 특히 계약은 부패 발생 위험이 높아 감사원 감사의 필요성이 높다고 제시되고 있다(김대인, 2019; 강주영, 2020). 최근에도 감사원(2022)은 지방계약 관련 비리를 점검하였는데, 감사결과를 보면 지방의회의원 또는 그 배우자가 직접 운영하는 업체와 수의계약을 체결하거나 민간업체의 청탁을 받고 해당 업체가 지방보조사업을 추진할 수 있게 하는 등 여러 관련 비리를 적발하였다.²⁾

따라서 본 연구에서는 지방계약에서의 책임성 제고에 있어 감사의 역할을 고려하여, 감사원의 감사결과를 토대로 지방계약 추진과정에서 발생하는 부패 유형과 그에 따른 실태 및

1) 감사는 주인(국민)-대리인(정부 등)의 관계에서 발생하는 부패행위를 점검하고 그 결과를 국민에게 보고하여 부패를 예방·통제하는 중요한 수단이다(Assakaf et al., 2018, 문호승 외, 2017).

2) 지방의회가 본업인 민의 대변에 충실하지 않고 부패 문제를 일으키는 것이 지속되어 왔는데, 지방의회의원의 검직에 따른 사익추구나 수의계약 등을 둘러싼 이해충돌 사건은 지방의회의 구조적 현실에서 기인한다(세계일보, 2022.4.27.). 이처럼 자치단체에 대한 지방의회의 감시와 견제가 제대로 이루어지지 못하는 현 실정에서 감사의 역할은 더욱 필요하다 할 것이다.

사례를 살펴보고, 지방계약 부패의 특징과 개선방안을 탐색하고자 하였다. 특히, 지방계약 업무의 단계를 계약준비에서 검사 및 하자보수까지 구분하고 각 단계에서의 세부적인 부패 유형을 검토하였다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 지방자치단체 계약 제도 및 책임성 확보 규정

통상 계약은 2인 이상의 당사자 간 의사 합의로서 성립하는 법률행위를 말한다(감사원, 2019b: 13). 국가계약법³⁾ 제5조나 지방계약법⁴⁾ 제6조에서도 “계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 합의(agreement)에 이르더라도 구속력이 결여되면 계약이 되지 않는다(송시강, 2018: 51). 정부 계약은 계약당사자의 일방이 국가기관 등인 계약을 의미하는 것으로, 지방자치단체 계약은 지방자치단체가 사법상 법률행위인 계약의 당사자가 되어 사인과 대등한 지위에서 체결하는 계약을 말한다.⁵⁾ 계약 방식에 따라 경쟁입찰(일반경쟁과 제한경쟁, 지명경쟁)과 수의계약으로 구분되며, 계약의 목적물에 따라 공사, 물품, 용역 등으로 구분된다.

지방자치단체의 계약은 지방계약법을 근거로 하며, 같은 법 시행령 및 시행규칙 등에 절차나 방법을 규정하고 있다. 특히, 이러한 법령은 절차법적 성격을 지님에 따라 계약담당자들의 행위를 구속함으로써(감사원, 2018: 13-14) 계약업무에서의 책임성을 확보하게 된다.

계약방법에 따라 차이는 있으나, 기본 절차는 크게 ① 계약의 준비 → ② 입찰 및 낙찰자 결정 → ③ 계약의 체결 및 이행 → ④ 검사 및 하자보수로 진행된다. 첫째, 계약의 준비에서는 사업부서에서 기본계획을 수립하고 계약심의위원회나 일상감사 등 사전절차를 거친 후 계약을 의뢰하면, 계약부서에서는 계약방법(일반·제한·지명/수의계약)과 구매규격 등을 결정하게 된다. 이 과정에서 책임성 확보를 위해 관리되어야 할 사항은 계약심의위원회나 일상감사 및 원가심사 등을 제대로 거쳤는지, 사업비 산정(추정가격)이나 계약방법 등이 적절하였는지가 점검되어야 한다.

둘째, 입찰 및 낙찰자 결정에서는 주로 계약부서에서 이루어지는데, 입찰공고를 하고 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위한 예정가격을 작성한다. 입찰참가자는 입찰참가

3) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」.

4) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」.

5) 「예산회계법」이나 「지방재정법」에 따라 지방자치단체가 당사자가 되어 체결하는 계약은 사법상의 계약일 뿐, 공권력을 행사하는 것이거나 공권력 작용과 일체성을 가진 것은 아니라고 할 것이므로 이에 관한 분쟁은 행정소송의 대상이 될 수 없다(대법원 1996. 12. 20., 선고, 96누14708 판결).

자격을 등록하여 입찰에 참여하며, 계약부서에서는 입찰참가자격에 대해 심사하고 적격심사 등을 통해 낙찰자를 결정한다.⁶⁾ 특히, 이 과정에서의 책임성 확보를 위해서는 입찰참가자격의 제한이나 예정가격의 결정, 입찰참가자격의 심사, 계약 목적물별 입찰절차 준수나 적격심사 등 낙찰자 결정 방식 등이 적절하였는지가 점검되어야 한다.

셋째, 계약체결 및 이행에서는 결정된 낙찰자가 계약보증금을 납부하고 계약부서에서 계약서를 작성하면 계약이 성립한다. 그리고 사업부서에서는 계약상대자가 계약조건 등에 따라 계약을 성실히 이행하고 있는지를 관리·감독한다(차경엽, 2018: 50). 계약 이행 과정에서 계약상대자의 책임 있는 사유로 계약 이행이 어렵거나 계약금액 감소 등으로 인한 계약상대자의 요청이 있는 경우 또는 발주기관의 불가피한 사정변경이 있는 경우 계약의 변경이나 해제·해지 등을 할 수 있다. 이 과정에서 책임성 확보를 위해서는 계약서 작성이나 보증금 납부 및 귀속이 적절하게 이루어졌는지, 계약조건 이행에 대한 관리·감독이 제대로 이루어졌는지, 계약의 변경이나 해제·해지와 부정당업자에 대한 제재조치가 적절하였는지가 점검되어야 한다.

마지막으로 검사 및 하자보수에서는 사업부서에서 계약 이행 사항을 확인하기 위해 계약서·설계서 및 그 밖의 관계 서류에 따라 이를 검사한다. 검사결과 계약조건에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 지체없이 필요한 시정조치를 해야 한다. 검사가 완료되면 계약부서에서는 그 대가를 지급한다. 그리고 하자담보책임기간 동안 계약상대자는 하자보수의 책임이 있어 하자발생 시 보수하여야 한다. 이 과정에서의 책임성 확보를 위해서는 검사·검수 및 시정조치가 제대로 이루어졌는지, 지연에 따른 배상금 부과와 대가 지급은 적절하였는지, 하자보수보증금 납부·귀속과 하자보수가 적절하였는지 등이 점검되어야 한다.

〈표 1〉 계약 업무 절차와 각 단계별 책임성 확보를 위한 점검사항

| 구분 | 단계별 주요업무 | 주요 근거법령 | 책임성 확보를 위한 점검사항 |
|-------------------|-------------------------|--------------------------|---|
| 계약 준비 | ■ 기본계획 수립 및 사전절차 이행 | ㉠ 제32조 ㉡ 제106조~109조 등 | ■ 계약심의위원회, 일상감사, 원가심사 등의 적정성 |
| | ■ 계약방법 결정 (일반·제한·지명/수의) | ㉠ 제9조 등 | ■ 사업비 산정, 계약방법 등의 적정성 |
| | ■ 구매규격 등 결정 | ㉠ 제9조의2 등 | ■ 사업규모 및 규격의 적정성 |
| 입찰 및 낙찰자 결정 | ■ 입찰공고 | ㉠ 제10조 ㉡ 제33조~제36조 등 | ■ 입찰공고의 방법, 내용, 시기 등의 적정성 ■ 입찰참가자격 제한의 적정성 |
| | ■ 예정가격의 작성 | ㉠ 제11조 ㉡ 제8조~제10조 등 | ■ 예정가격 결정의 적정성 |
| | ■ 입찰참가자격 심사 | ㉡ 제14조 등 | ■ 입찰참가자격 심사의 적정성 ■ 입찰보증금 납부·귀속의 적정성 |

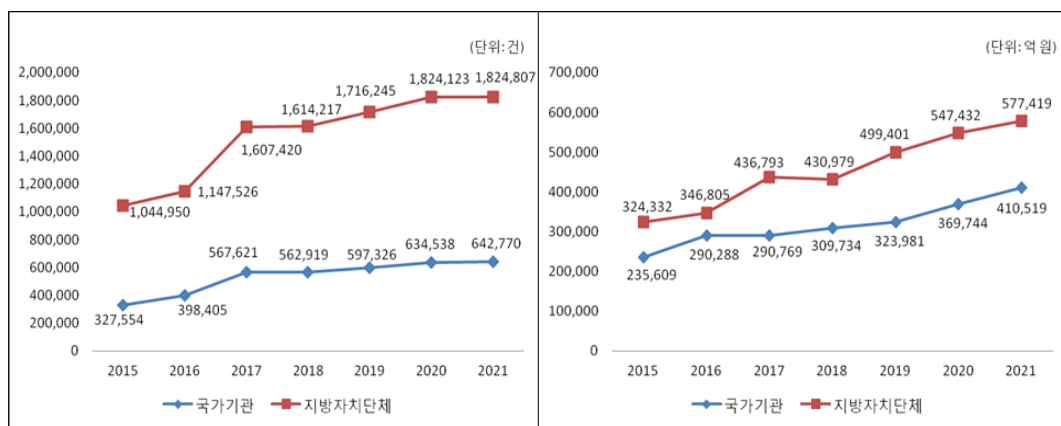
6) 낙찰자 결정 방법으로는 최저가 낙찰제, 적격심사제, 종합심사제, 협상에 의한 계약 등 여러 유형으로 구분된다.

| 구분 | 단계별 주요업무 | 주요 근거법령 | 책임성 확보를 위한 점검사항 |
|------------|--------------|--------------------------|---|
| | ■ 입찰 | ㉠ 제39조 등 | ■ 목적물별 입찰절차 준수 여부 ■ 입찰 서류 작성 등의 적정성 ■ 재입찰, 입찰무효 등 처리의 적정성 |
| | ■ 낙찰자 결정 | ㉠ 제13조 ㉡ 제40조~제48조 등 | ■ 적격심사 등 낙찰자 결정의 적정성 ■ 낙찰 관련 이익제기 처리의 적정성 |
| 계약 체결 및 이행 | ■ 계약서 작성 | ㉠ 제14조 ㉡ 제49조 등 | ■ 계약서 작성의 적정성 |
| | ■ 계약의 이행보증 | ㉠ 제15조 ㉡ 제51조~제55조 등 | ■ 보증금 납부·귀속의 적정성 |
| | ■ 이행 감독 | ㉠ 제16조, 제31조 ㉡ 제56조 등 | ■ 계약조건 이행에 대한 감독의 적정성 ■ 계약의 변경, 해제·해지 등 처리의 적정성 ■ 부정당업자에 대한 제재조치의 적정성 |
| 검사 및 하자 보수 | ■ 검사 | ㉠ 제17조, 제30조 ㉡ 제64조 등 | ■ 검사·검수 및 시정조치의 적정성 ■ 지연배상금 부과·징수의 적정성 |
| | ■ 대가 지급 | ㉠ 제18조 ㉡ 제67조 등 | ■ 대가 산정 및 지급의 적정성 |
| | ■ 하자 보증 및 검사 | ㉠ 제20조, 제21조 ㉡ 제70조 등 | ■ 계약의 담보책임, 하자보수보증금 납부·귀속의 적정성 ■ 하자보수의 적정성 |

주: 주요 근거법령에서 ㉠은 지방계약법을, ㉡은 지방계약법 시행령을 의미

한편, 이러한 공공조달 계약의 최근 추이를 보면 계약 건수나 금액에서 지속적으로 증가해 왔는데, 2015년부터 2021년까지 국가기관이나 지방자치단체 모두 계약 건수와 금액이 증가하였다. 특히, 자치분권 등으로 인한 자율성 강화 등으로 지방자치단체의 변화 추이가 더 크게 나타남에 따라 이에 대한 책임성 확보도 더욱 요구된다 할 것이다.

〈그림 1〉 공공조달 계약 건수 및 금액 추이 현황



자료: 조달정보공개포털(<http://data.g2b.go.kr>), 검색일 2022. 4. 17.) 재구성

2. 지방계약에 대한 감사

본 연구에서는 지방계약에서의 책임성을 저해하는 부패 유형을 살펴보기 위해 감사원의 감사결과를 활용하였다. 감사원은 「헌법」 제97조와 「감사원법」 제20조 등에 따라 국가의 세입·세출 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 실시한다. 회계검사를 통해 국가 및 지방자치단체 등의 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰(행정사무감찰 및 대인감찰)하여 행정운영의 개선과 향상을 기한다.

이렇듯 감사원은 외부통제적 관점에서⁷⁾ 공직자 등의 위법·부당행위를 감사를 통해 적발하고, 처분요구를 통해 그 책임을 묻고 개선 등의 조치를 하게 된다. 여기서 위법·부당행위가 책임성을 저해하는 행위라 할 수 있는데, 본 연구에서는 이를 부패라는 개념으로 접근하고자 한다. 통상 부패는 비리, 부정, 위법, 남용, 부조리, 불합리 등 다양한 용어와 혼용적으로 사용되고 접근방법이나 기준 등에 따라 학자들마다 다르게 설명할 수 있어 그 정의에 어려움이 있다(문준조, 2001; UNODC, 2003; 조운행, 2005; 장지원, 2008; 조형석, 2017·2021; 김애진, 2018; 황해동, 2021). 부패의 개념에 대해 고전적인 정의로는 사적 이익을 위해 공적 의무로부터 벗어나는 행위나 법규를 위반하는 행위(Nye, 1967: 419), 또는 공직 의무를 위반하거나 공익을 침해하는 행위와 함께 공직자들로부터 특혜를 구매하는 거래 행위로도 보았다(Heidenheimer, 1989). 그러나 선행연구 등에서 정의하는 공통적인 개념으로는 “사익을 목적으로 한 권한 및 지위의 남용(World Bank, 1997)과 법령을 위반하여 사익을 도모하거나 공익을 침해하는 행위”라 할 수 있다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(제2조 제4항)에서도 부패행위를 “공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위”로 정의하고 있다. 본 연구에서도 이를 부패의 개념으로 적용하고자 한다. 그리고 이러한 측면에서 보면, 감사원이 적발·처벌하는 공직자 등의 위법행위와 부당행위는 부패의 개념에 포괄된다고 할 것이다.

한편, 감사원에서 계약에 대한 감사는 보조금이나 국·공유 재산 등과 같이 회계검사 대

7) 행정통제의 구분은 통상 내부통제와 외부통제로 구분되는데, 통제하는 주체를 기준으로 기관 내부에서 이루어지는 통제를 내부통제, 기관 외부에서 이루어지는 통제를 외부통제라 한다(박홍식, 2016: 341). 행정부에 대한 외부통제는 입법부 및 사법부의 통제를, 내부통제는 각 행정기관이 자율적으로 실시하는 관리통제가 해당된다. 그리고 이러한 내·외부통제의 핵심적 수단 중 하나로서 내부감사(internal audit)와 외부감사(external audit)가 포함된다(박희정, 2013:360). 즉, 각 행정기관에서 실시하는 자체감사는 내부통제로, 그리고 감사원의 감사는 외부통제의 수단으로 볼 수 있다. 물론 우리나라 감사원의 소속이 대통령 소속으로 되어 있어 행정부를 기준으로 형식상 내부통제 기관으로 분류하는 학자도 있으나, 감사를 하는 주체로서 감사원은 「감사원법」 제2조에 따라 직무에 관한 독립적인 지위를 가지고, 국회, 법원, 헌법재판소 등도 회계검사의 대상이 되는 등 각 행정기관의 외부에서 감사를 실시하기 때문에 외부통제(감사)의 대표적 기관으로 볼 수 있다.

상으로 분류되어 관리되고 있다.⁸⁾ 감사종류로 구분하면 통상 지방자치단체(광역 및 기초) 등 개별 기관에 대한 기관정기감사와 계약업무 처리실태와 같은 특정사안감사를 통해 주로 이루어지고 있다.⁹⁾ 공개된 감사결과를 통해 2017년부터 2021년까지 최근 5년간 실시된 감사원의 지방계약 관련 감사사항은 <표 2>에서와 같이 총 62개로, ‘제천시 등 4개 기초자치단체 정기감사(2021)’ 등 32개 기관정기감사와 ‘전라남·북도 계약 등 업무처리실태 감사(2021)’ 등 27개 특정사안감사, 그리고 성과감사 1건과 국민제안감사 2건도 포함되어 있다. 주로 경쟁입찰 사항을 수의계약 하는 등 지방계약의 취약분야나 그 적정성을 점검하는데 목적을 두었다.

〈표 2〉 지방계약에 대한 감사원의 감사사항

| 구분 | 기관정기감사 | 특정사안감사 | 성과감사 | 국민제안감사 | 총계 |
|------|--------|--------|------|--------|----|
| 2017 | 13 | 7 | 0 | 0 | 20 |
| 2018 | 4 | 13 | 0 | 0 | 17 |
| 2019 | 11 | 5 | 0 | 0 | 16 |
| 2020 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 |
| 2021 | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| 합계 | 32 | 27 | 1 | 2 | 62 |

주: 감사원 홈페이지(<http://www.bai.go.kr>)에 공개되고 있는 감사보고서 기준

3. 선행연구 검토

공공부문의 부패를 방지함에 있어 감사는 매우 중요한 역할을 담당한다(Assakaf et al., 2018). 특히, 여러 연구에서 감사원 등 외부감사는 공공부문의 부패수준을 감소시킨다고 제시되고 있다(Liu and Lin, 2012; Gustavson, 2015; Gherai et al., 2016). 공사, 계약, 보조금, 인·허가 등의 경우 부패 발생 위험이 큰 분야로서 이러한 분야에서 감사원 감사의 필요성도 높게 제시되며(김대인, 2019; 강주영, 2020), 이중 지방계약은 지역토착비리나 반복적 부

8) 감사원의 회계검사 대상이 되는 회계사항은 국가기관 및 지방자치단체의 세입·세출예산의 집행, 기금·재산의 관리, 재정사업의 수행 등과 관련된 사항, 공공기관 등의 수입·지출 및 경영관리 등에 관한 사항, 계산증명 및 회계결산 등에 관한 사항 등으로 구분하고 있다(『감사원 통계규정』(훈령 제736호)).

9) 기관정기감사(구기관운영감사)는 감사대상기관 업무의 적정성과 효율성을 높이기 위해 조직·인력·예산 운영 및 업무처리 전반을 정기적으로 점검하는 감사를 말하며, 특정사안감사(구특정감사)는 특정한 사안에 대한 구체적 사실관계와 책임소재를 규명하거나 구체적 현안·이슈에 관한 실태를 점검하기 위한 감사를 말한다(『감사사무 등 처리에 관한 규정』(제2조)).

패 발생이 높은 분야로서 이전부터 제시되어 왔다(최남희, 2013; 김성호·황아란, 2000; 조형석·김나영, 2011; 감사연구원, 2012)

다만, 지방계약 추진 과정에서 발생하는 부패 관련 연구는 주로 지방자치단체에서 발생하는 부패 유형을 전반적으로 제시하면서 그중 한 유형으로 분석되어왔고, 지방계약만을 대상으로 한 구체적인 부패(또는 비리) 분석은 일부 연구(홍중현, 2017·2018; 차경엽, 2018; 김성연, 2014)에서만 확인된다. 홍중현(2017·2018)은 감사결과에서 나타난 지방계약과 관련된 지적사항을 중심으로 위법·부당한 계약처리사례를 살펴보고, 지방계약법의 취지와 목적에 부합하는 방향으로 지방계약과 관련된 업무가 집행될 수 있도록 제시하였다. 다만, 계약방법의 결정, 입찰절차 및 낙찰자 결정, 계약체결 및 이행, 지방계약제도의 운영 및 재정제도 등으로 구분하여 제시하고 있으나, 주요 지적사례에 대한 법적 해설을 중심으로 살펴보았다. 차경엽(2018)은 공공부문 내부통제를 효과적으로 구축하기 위한 연구의 일환으로 비리취약분야인 계약분야를 대상으로 내부통제 운영 실태를 분석하였다. 즉, 계약분야에서의 통제활동이 제대로 운영되고 있는지, 운영되지 않는다면 그 원인이 무엇인지를 파악하고, 이를 근거로 개선방안을 도출하는 데 목적을 두었다. 특히, 통제활동의 점검기준으로 통제장치의 적정성(일상감사 및 계약심사, 계약심의위원회 심의, 자체감사)과 문제점 및 위험요인(통제환경, 통제활동, 위험평가, 의사소통)으로 구분하여 접근하였다. 김성연(2014)은 공공공사에서의 계약으로 한정하여 공공공사의 발주 및 계약업무에서 동일한 문제 발생을 사전에 예방할 수 있도록 발주 및 계약제도 감사를 위한 점검표를 작성·제시하였다. 특히, 계약유형으로 최저가낙찰제, 적격심사, 턴키입찰, 수의계약으로 구분하고, 발주·계약제도에 발생하는 문제점을 제시하였다.

해외의 경우에도 국가 및 지방정부의 공공조달계약에서 부패발생 문제가 지적된다. OECD(2014)에 따르면 해외 뇌물수수 사건 중 57%가 공공조달에서 발생하고 있으며, 주로 계약이나 허가와 관련된 분야에서 이루어지는 것으로 분석되었다. 특히 입찰단계에서부터 계약이행과 대금지급까지 거의 모든 단계에서 다양한 유형의 부패위험이 존재한다고 제시하였다. 국제투명성기구(TI, 2019)에서도 공공조달은 대부분의 국가에서 정부지출의 상당부분을 차지하면서 그에 따른 부패위험도 높다고 제시하였다. 특히, 지방정부 수준에서 부패위험이 문제가 되는데, 감독 부족이나 공무원의 높은 재량권, 예산과 영향력(influence)의 집중 등을 원인으로 제시하였다.

한편, 지방계약의 문제점과 제도적 개선을 중심으로 한 연구는 다수 존재한다. 계약준비 단계에서 계약심사(류영아, 2015; 현대호, 2011)나 계약방법(홍민호·이종수, 2018) 문제, 계약이행 과정에서의 분쟁해결(안병화, 2018)이나 부정당업자 제재조치(현승현·배수호, 2012), 그리고 지방계약의 책임성 확보를 위한 통제 등 기반사항(전현철, 2018; 김대인, 2018·2019; 박세훈, 2021)에 관한 연구들이 있다. 먼저 계약준비 단계에 있어 류영아(2015)는 지방자치단체의 예산집행 효율성 확보를 위해 도입한 계약심사제도의 문제점에 대한 검

토가 부족하다고 하면서, 계약정보에 대한 공개와 공유·협력, 역선택 방지를 위한 교육 등 역량강화와 민간전문가 활용, 도덕적 해이를 막기 위한 사후감사와 계약심사제도의 연계 등을 제안하였다. 현대호(2011)도 계약 제도의 효율성 문제를 해결하기 위한 방안으로 계약심의위원회 등의 문제점을 살펴보고 개선 방안을 제시하였다. 홍민호·이중수(2018)는 계약방법과 관련하여 수의계약 비중이 높고 특히 지방정부의 경우 다양한 필요성을 이유로 수의 계약에 의존하고 있는데, 이러한 수의계약을 체결하는 결정요인으로 재정적 요인, 관리적 요인, 정치적 요인 및 거래비용 등이라고 제시하면서 각각의 개선 필요성을 제시하였다.

다음으로 계약이행 과정과 관련하여 안병화(2018)는 계약이행과정에서 계약상대자의 이의제기가 증가하고 있다고 하면서, 현재 대부분 소송으로 해결하고 있으나 효과적인 분쟁해결을 위해 지방계약분쟁조정위원회의 활성화가 필요하며 이를 위한 개선방안을 제시하였다. 현승현·배수호(2012)는 부정당업자 제제에 대한 연구로 부정당업자 임찰참가자격 제한제도에 대해 법령상 한계와 문제점을 살펴보고 외국사례 등을 통해 행정관리 방향을 제시하였다.

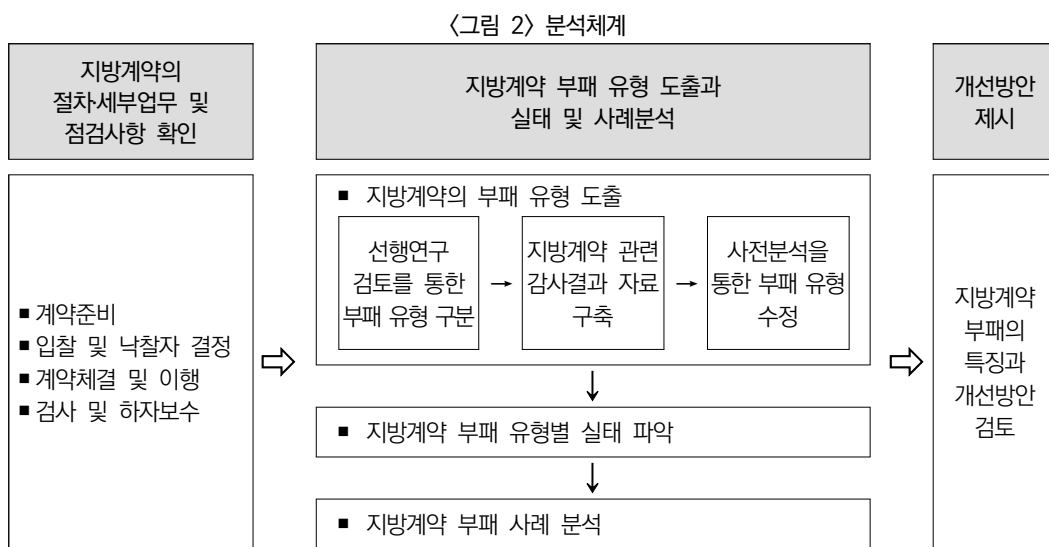
마지막으로 지방계약의 책임성 확보를 위한 기반사항과 관련하여 전현철(2018)은 정부계약에서 계약담당공무원의 중요성이 매우 크다고 언급하면서 계약담당공무원의 책임을 적절하게 부여하기 위한 자격요건과 권한 범위 및 책임의 기준을 살펴보았다. 나아가 김대인(2018)은 지방자치단체의 계약 체결이 증가하고 있음을 고려할 때 전문성과 투명성 제고의 필요성이 높아짐에 따라 지방계약 전문기관의 설립·지정이 필요하다고 제시하였다. 또한 박세훈(2021)은 지방자치단체의 민간투자사업(공공공사)에 대한 통제 장치가 미흡하다고 제시하면서 책임성 강화를 위해 행정사무감사 등을 통한 지방의회 역할 제고 방안을 제시하였고, 김대인(2019)은 민간투자사업의 통제방안으로 절차적 통제수단(실시계획승인, 지방의회의 동의)과 실제적 통제수단(감독명령, 공익처분) 등을 제시하였다.

그러나 이상의 연구들은 주로 지방자치단체에서 발생하는 부패 유형 중 하나로 지방계약을 살펴보거나 법적 해설 차원에서 부패사례를 제시하였다. 또한 공공공사 등 특정 분야에서의 계약으로 한정하거나 지방계약 제도상의 문제점과 개선방안을 중심으로 접근하고 있다. 이러한 의미에서 지방계약의 전체 세부절차에 따라 책임성 확보를 위한 점검사항을 살펴보고, 각각의 부패유형과 사례를 분석하여 개선대안을 제시하고자 하는 본 연구는 차별성을 지닌다고 할 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석체계

본 연구는 지방계약 추진과정에서 책임성을 저해하는 부패 유형과 그에 따른 실태 및 사례를 살펴보고, 지방계약 부패의 특징과 개선방안을 제시하고자 하였다(<그림 2> 참조).



먼저, 지방계약의 절차는 앞서 이론적 검토에서 제시한 것처럼 크게 계약의 준비와 입찰 및 낙찰자 결정, 계약체결 및 이행, 그리고 검사 및 하자보수 단계로 구분할 수 있다. 또한 각 단계에서 책임성 확보를 위한 점검사항은 앞선 <표 1>에서 제시한 내용과 같다.

둘째, 지방계약의 부패 유형 도출은 선행연구에서 제시한 유형들을 참고하여 일차적으로 정리하고, 지방계약에 대한 감사결과 자료를 구축한 후 이에 대한 사전분석을 통해 부패 유형을 수정·보완하였다.

셋째, 최종 확정된 부패 유형에 따라 지방계약에서의 종합적인 부패 실태를 검토하고, 각 유형에 따른 대표적인 부패사례와 특성 등을 분석하였다.

마지막으로 이상의 분석 내용을 고려하여 지방계약 부패의 특징을 살펴보고 이를 방지하기 위한 개선방안을 제시하였다.

2. 분석기준 및 대상

본 연구의 분석기준으로서 지방계약에서의 부패 유형에 대해 선행연구에서 제시하고 있

는 유형들을 보면, 계약준비 단계에서는 주로 부적정한 계약심사 및 심의(류영아, 2015; 현대호, 2011, 차경엽, 2018)나 계약방법과 관련하여 경쟁입찰 대상을 수의계약으로 하거나 단일계약 사항을 소액으로 분할 수의계약 하는 경우(차경엽, 2018; 홍종현, 2017; 김성연, 2014)가 제시되고, 입찰 및 낙찰자 결정 단계에서는 주로 입찰참가자격에 대한 부당한 제한이나 잘못된 예정가격 작성(차경엽, 2018), 부적정한 적격심사(차경엽, 2018; 홍종현, 2017; 김성연, 2014) 등이 제시된다. 그리고 계약체결 및 이행 단계에서는 주로 부정당업자 등 부적격자와의 계약체결(현승현·배수호, 2012; 홍종현, 2017; 김성연, 2014)이나 부적정한 계약의 변경(차경엽, 2018; 홍종현, 2018), 하도급 및 이에 대한 관리·감독 부실(차경엽, 2018) 등이 제시되고, 검사 및 하자보수 단계에서는 주로 부적정한 검사나 대가 산정 및 지급(차경엽, 2018; 홍종현, 2018) 등이 제시된다.

이상의 내용들을 참고하여 일차적인 부패 유형을 도출한 후 감사결과에 대한 사전분석 등 반복적 검토를 통해 다음 <표 3>과 같이 지방계약에 대한 최종적인 부패 유형을 도출하였다. 특히, 계약 자체가 부당한 지시나 청탁, 직무 관련 금품수수 등으로 인해 공직자가 권한을 남용하여 추진한 위법·부당한 특혜성 계약이나 여러 계약절차에서 복합적으로 연결된 부패, 그리고 부정당업자에 대한 제재 처분 등 후속조치가 부적정한 경우도 별도의 유형으로 구분하였다.

〈표 3〉 분석 기준: 지방계약 관련 주요 부패 유형

| 구분 | 단계별 주요업무 | 분석 기준(부패 유형) |
|-------------------|----------------------------|--|
| 계약 준비 | ■ 기본계획 수립 및 사전절차 이행 | ■ 투자심사, 타당성 검토 등 사전절차 부적정 ■ 계약심의위원회, 일상감사 등 부적정 |
| | ■ 계약방법 결정 (일반·제한·지명/수의) | ■ 부당한 수의계약 사유 적용 및 추진 ■ 단일계약 사항을 분할하여 계약 |
| | ■ 구매규격 등 결정 | ■ 원가 및 설계물량 과다 산정 등 부적정 |
| 입찰 및 낙찰자 결정 | ■ 입찰공고 | ■ 과도한 또는 부당한 입찰참가자격 제한 ■ 특정업체 사양 제시 등으로 특혜 제공 |
| | ■ 예정가격의 작성 | ■ 예정가격 임의 및 잘못 산정 |
| | ■ 입찰참가자격 심사 | ■ 입찰참가자격이 없는 자를 낙찰자로 결정 (부정당업자 및 무면허업체 등) |
| | ■ 입찰 | ■ 입찰 담합 ■ 서류의 조작 및 허위제출(수의계약 포함) |
| | ■ 낙찰자 결정 | ■ 부적정한 적격심사로 인한 낙찰자 결정 (심사기준과 다르게 평가, 부실한 평가 등) |

| 구분 | 단계별 주요업무 | 분석 기준(부패 유형) |
|------------|--------------|--|
| 계약 체결 및 이행 | ■ 계약서 작성 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 부적정한 계약금 산정 ■ 부적격자와의 계약체결 ■ 계약 내용 및 범위 등 부적정 |
| | ■ 계약의 이행보증 | ■ 계약보증금 납부·귀속 부적정 |
| | ■ 이행 감독 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 과다 설계 등 설계 부적정 ■ 승인 없는 설계변경 등 부적정한 계약변경 ■ 정당한 계약변경에 따른 후속조치 부적정 ■ 부적정한 하도급 및 관리·감독 부실 ■ 부실한 계약 이행 및 관리·감독 부실 |
| 검사 및 하자 보수 | ■ 검사 | ■ 준공·검수 기준 미달 및 검사 부적정 |
| | ■ 대가 지급 | ■ 부적정한 대가 산정 및 지급 |
| | ■ 하자 보증 및 검사 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 하자보수 미조치 ■ 하자보수 별도계약 발주 ■ 하자보수 검사 부실 |
| 기타 사항 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 권한을 남용하여 위법·부당한 특혜 계약 추진 ■ 여러 계약절차에서 복합적으로 연결된 부패 ■ 부정당업자 제재조치 등 부적정 |

한편, 본 연구에서 분석대상으로 하는 감사사항은 앞서 이론적 논의에서 언급한 것처럼 2017년부터 2021년까지 5년간 지방계약에 대한 지적사항이 포함된 감사사항으로 총 62개를 대상으로 한다. 그리고 각 감사사항을 통해 지적된 처분요구 건수는 <표 4>에서와 같이 401건이며, 이중 주의가 58.1%(233건)로 가장 많았고, 통보 18.0%(72건), 징계·문책 17.2%(69건) 등의 순으로 나타났다. 그리고 자치단체 유형별로 보면 기초자치단체가 84.8%(340건)로 대부분을 차지하였고, 광역자치단체는 15.2%(61건)로 나타났다.

〈표 4〉 지방계약 관련 감사결과 처분요구 현황

| 처분요구 종류 | 건수 | 비율 | 자치단체 유형 | 건수 | 비율 |
|---------|-----|------|---------|-----|------|
| 변상판정 | 10 | 2.5 | 광역자치단체 | 61 | 15.2 |
| 징계·문책 | 69 | 17.2 | | | |
| 시정 | 4 | 1.0 | 기초자치단체 | 340 | 84.8 |
| 주의 | 233 | 58.1 | | | |
| 통보 | 72 | 18.0 | | | |
| 기타 | 13 | 3.2 | 합계 | 401 | 100 |
| 합계 | 401 | 100 | | | |

IV. 지방계약에서의 부패 유형 및 사례분석

1. 지방계약에서의 부패 실태분석

감사결과에 따른 지적사항은 징계·문책 등 처분요구를 통해 나타난다. 앞서 언급한 것처럼 2017년부터 2021년까지 지방계약에서의 처분요구는 총 401건으로 나타났다. 그러나 하나의 사건에 대한 지적사항은 하나의 처분요구로 이루어지기도 하나 2개 이상의 처분요구로 이루어지는 경우가 대부분이다. 예를 들어, 하나의 지적사항에서 부당하게 업무를 처리한 공직자 개인에 대한 징계요구와 향후 업무처리에서의 주의요구나 잘못된 제도 등에 대한 시정요구가 같이 이루어지기도 한다(조형석, 2021: 55).

따라서 지방계약에서의 부패 유형도 처분요구 단위가 아니라 하나의 사건에 대한 지적사항 단위로 보아야 한다. 401건의 처분요구를 지적사항 단위로 재분류하면 <표 5>에서와 같이 169건으로 구분된다. 이를 지방계약의 업무절차에 따라 보면, 계약준비에서 39.6%(67건)로 가장 많았고, 계약체결 및 이행 29.6%(50건), 입찰 및 낙찰자 결정 10.7%(18건), 검사 및 하자보수 9.5%(16건) 순으로 나타났다. 그리고 지방계약의 대상 목적물별로는 공사가 38.5%(65건)로 가장 많았고, 용역 34.3%(58건), 물품 27.2%(46건) 이었다. 특히, 지방계약에서의 부패 유형별로 보면, ‘부당한 수의계약 사유 적용 및 추진’이 28.4%(48건)로 가장 많았고, 그 외에 ‘부적격자와의 계약체결’ 17.2%(29건), ‘부적정한 대가 산정 및 지급’ 7.7%(13건), ‘단일계약 사항을 분할하여 계약’ 5.3%(9건), ‘계약심의위원회, 일상감사 등 부적정’ 3.6%(6건), ‘승인 없는 설계변경 등 부적정한 계약변경’ 3.6%(6건) 등의 순으로 많이 나타났다. 또한 ‘권한을 남용하여 위법·부당한 특혜 계약 추진’이나 ‘여러 계약절차에서 복합적으로 연결된 부패’도 각각 5.3%(9건), 4.1%(7건)로 비교적 많이 나타났다. 다만, ‘입찰 담합’이나 ‘과다 설계 등 설계 부적정’과 하자보수 관련 부패 유형(하자보수 미조치·별도계약 발주·검사 부실)은 이번 연구의 분석대상 감사결과에서는 나타나지 않았다.

〈표 5〉 지방계약 관련 부패 유형별 실태

(단위: 건, %)

| 업무절차 구분 | | | 부패 유형 | | | 지방계약 대상 목적물 | | | | | |
|---------|----|------|-------------------------|----|------|-------------|-----|----|------|----|------|
| | | | | | | 공사 | | 물품 | | 용역 | |
| | 건수 | 비율 | | 건수 | 비율 | 건수 | 비율 | 건수 | 비율 | 건수 | 비율 |
| 계약 준비 | 67 | 39.6 | 투자심사, 타당성 검토 등 사전절차 부적정 | 3 | 1.8 | 2 | 3.1 | 1 | 2.2 | | |
| | | | 계약심의위원회, 일상감사 등 부적정 | 6 | 3.6 | 1 | 1.5 | 5 | 10.9 | | |
| | | | 부당한 수의계약 사유 적용 및 추진 | 48 | 28.4 | 6 | 9.2 | 18 | 39.1 | 24 | 41.4 |
| | | | 단일계약 사항을 분할하여 계약 | 9 | 5.3 | 4 | 6.2 | 3 | 6.5 | 2 | 3.4 |
| | | | 원가 및 설계물량 과다 산정 등 부적정 | 1 | 0.6 | | | 1 | 2.2 | | |

(단위: 건, %)

| 업무절차 구분 | | | 부패 유형 | | | 지방계약 대상 목적물 | | | | | |
|-------------|-----|------|--------------------------|-----|------|-------------|------|----|------|----|------|
| | | | | | | 공사 | | 물품 | | 용역 | |
| | 건수 | 비율 | | 건수 | 비율 | 건수 | 비율 | 건수 | 비율 | 건수 | 비율 |
| 입찰 및 낙찰자 결정 | 18 | 10.7 | 과도한 또는 부당한 입찰참가자격 제한 | 4 | 2.4 | 1 | 1.5 | 1 | 2.2 | 2 | 3.4 |
| | | | 특정업체 사양 제시 등으로 특혜 제공 | 2 | 1.2 | 1 | 1.5 | 1 | 2.2 | - | - |
| | | | 예정가격 임의 및 잘못 산정 | 1 | 0.6 | 1 | 1.5 | - | - | - | - |
| | | | 입찰참가자격이 없는 자를 낙찰자로 결정 | 5 | 3.0 | 3 | 4.6 | 1 | 2.2 | 1 | 1.7 |
| | | | 서류의 조작 및 허위제출 | 2 | 1.2 | 2 | 3.1 | - | - | - | - |
| | | | 부적정한 적격심사로 인한 낙찰자 결정 | 4 | 2.4 | 1 | 1.5 | - | - | 3 | 5.2 |
| 계약체결 및 이행 | 50 | 29.6 | 부적정한 계약금 산정 | 1 | 0.6 | 1 | 1.5 | - | - | - | - |
| | | | 부적격자와의 계약체결 | 29 | 17.2 | 23 | 35.4 | 5 | 10.9 | 1 | 1.7 |
| | | | 계약 내용 및 범위 등 부적정 | 2 | 1.2 | 1 | 1.5 | - | - | 1 | 1.7 |
| | | | 계약보증금 납부·귀속 부적정 | 4 | 2.4 | - | - | 1 | 2.2 | 3 | 5.2 |
| | | | 승인 없는 설계변경 등 부적정한 계약변경 | 6 | 3.6 | 4 | 6.2 | - | - | 2 | 3.4 |
| | | | 정당한 계약변경에 따른 후속조치 부적정 | 3 | 1.8 | 2 | 3.1 | - | - | 1 | 1.7 |
| | | | 부적정한 하도급 및 관리·감독 부실 | 3 | 1.8 | 2 | 3.1 | - | - | 1 | 1.7 |
| | | | 부실한 계약 이행 및 관리·감독 부실 | 2 | 1.2 | - | - | - | - | 2 | 3.4 |
| 검사 및 하자보수 | 16 | 9.5 | 준공 검사 기준 미달 및 검사 부적정 | 3 | 1.8 | 1 | 1.5 | 2 | 4.3 | - | - |
| | | | 부적정한 대가 산정 및 지급 | 13 | 7.7 | 2 | 3.1 | 1 | 2.2 | 10 | 17.2 |
| 기타 사항 | 18 | 10.7 | 권한을 남용하여 위법·부당한 특혜 계약 추진 | 9 | 5.3 | 3 | 4.6 | 3 | 6.5 | 3 | 5.2 |
| | | | 여러 계약절차에서 복합적으로 연결된 부패 | 7 | 4.1 | 2 | 3.1 | 3 | 6.5 | 2 | 3.4 |
| | | | 부정당업자 제재조치 등 부적정 | 2 | 1.2 | 2 | 3.1 | - | - | - | - |
| 합계 | 169 | 100 | - | 169 | 100 | 65 | 100 | 46 | 100 | 58 | 100 |

한편, 부패 유형별 규모를 추정해 보기 위해 각 지적사항별 관련 인원을 살펴보았다. 지방계약의 지적사항 중 징계·문책과 같이 공직자 개인에 대한 처분요구 이루어진 것은 <표 6>에서와 같이 총 78건이며, 평균적으로 3.2명이 관련되었다. 인원수로 보면 3명이 관련된 경우가 33.3%(26건)로 가장 많았고, 2명 24.4%(19건), 4명 14.1%(11건), 1명 12.8%(10건) 순으로 나타났다. 특히, 6명 이상 많은 인원이 관련된 경우도 있었으며, 최대 11명이 관련된 경우도 있었다.

〈표 6〉 지방계약 부패에서의 관련 인원수

(단위: 건, %)

| 인원수 구분 | 건수 | 비율 |
|--------|----|------|
| 1명 | 10 | 12.8 |
| 2명 | 19 | 24.4 |
| 3명 | 26 | 33.3 |
| 4명 | 11 | 14.1 |
| 5명 | 7 | 9.0 |

(단위: 건, %)

| 인원수 구분 | 건수 | 비율 |
|--------|-----|-----|
| 6명 | 1 | 1.3 |
| 7명 | 2 | 2.6 |
| 8명 | 1 | 1.3 |
| 9명 | 1 | 1.3 |
| 11명 | 1 | 1.3 |
| 합계 | 78 | 100 |
| 인원 평균 | 3.2 | |

2. 지방계약에서의 부패 유형별 사례분석

1) 계약의 준비

계약의 준비 단계에서 주요업무는 기본계획 수립 및 사전절차 이행과 계약방법 및 구매 규격 결정 등이 이루어진다.

먼저 기본계획 수립 및 사전절차 이행과 관련된 부패 유형은 ‘투자심사 및 타당성 검토 등 사전절차 부적정(1.8%, 3건)’과 ‘계약심의위원회, 일상감사 등 부적정(3.6%, 6건)’의 경우이다. 예를 들어, 사전절차가 부적정한 사례로는 시·군·구의 사업비 100억 원 이상 신규 투자 사업은 사업계획 수립 이후 실시설계 용역 전에 투자심사를 받도록 되어 있는데, ○○군에서는 관련 법령에 위배된다는 사실을 알고서도 사업의 완료 시기를 핑계로 투자심사를 받지 않고 실시설계 용역을 추진하였다. 또한 실시설계 완료 후 3년 이상 지난 뒤 발주하는 건설공사는 설계의 적용 타당성 등을 재검토하여야 하나 ○○도에서는 이에 대한 재검토 없이 사업을 추진하였다. 그러나 이러한 투자심사나 타당성에 대한 검토 등 없이 사업을 추진하는 경우에는 타당성 부족에 따른 사업중단으로 인해 예산낭비를 초래하거나 설계변경에 따른 공사비 증액 등의 결과를 가져오게 된다.

그리고 계약심의위원회 등이 부적정한 사례로는 추정가격 10억 원 이상의 물품 계약의 경우 계약심의위원회에서 계약체결 방법 등을 심의하도록 되어 있으나 ○○군에서는 심의 절차를 거치지 않고 수의계약을 체결하였다. 또한 특허제품에 대한 수의계약을 체결하는 경우 자제선정위원회를 통해 수의계약 여부를 판단하여야 하는데, ○○군에서는 심의요청서에 특정제품의 설명서만 제공하는 등으로 부실하게 검토하고 수의계약을 체결하였다. 한편, 협상에 의한 계약방법을 적용할 때에는 그 타당성 등에 대해 사업부서가 계약부서를 경유하여 감사부서의 일상감사를 받도록 되어 있으나, ○○시에서는 계약부서를 거치지도 않고 감사부서의 일상감사도 없이 계약상대자를 결정하고 계약을 체결하였다. 그러나 이러한 계약심의위원회 등이 부적정한 경우는 정당한 자격이 없는 자와 계약을 체결하는 결과를 가

저울 수 있고, 이로 인해 계약의 공정성과 투명성을 저해하게 된다.

둘째, 계약방법이나 구매규격 등의 결정과 관련된 부패 유형은 ‘부당한 수의계약 사유 적용 및 추진(28.4%, 48건)’과 ‘단일계약 사항을 분할하여 계약(5.3%, 9건)’, 그리고 ‘원가 및 설계물량 과다 산정 등 부적정(0.6%, 1건)’ 경우이다. 예를 들어, 부당한 수의계약 체결 사례로는 계약체결에 있어 일반입찰이 기본이고 기술용역이나 학술연구용역의 경우 수의계약이 가능한데, ○○군의 경우 청사건립 기본계획수립용역을 학술연구용역으로 임의판단하여 수의계약을 체결하였다. 또한 물품조달에 있어 다수공급자계약을 통해 1회 1억 원 이상인 중소기업자 간 경쟁제품을 구매할 때에는 2단계 경쟁을 거쳐 납품업체를 선정해야 하나 ○○군에서는 2단계 경쟁없이 수의계약을 체결하였고, 특허를 받은 물품을 수의계약으로 구매하는 경우 적절한 대체·대용품이 있는지 검토하여야 함에도 ○○군에서는 검토없이 수의계약을 체결하였다. 그리고 재공고 입찰이 유찰되어 수의계약을 체결하는 경우 입찰공고에서 정한 조건(입찰참가자격 등)을 따라야 하는데, ○○시에서는 조건에 대한 검토를 제대로 하지 않고 입찰참가자격이 없는 업체와 수의계약을 체결하였다. 이러한 부당한 수의계약은 특정업체에 특혜를 주고 다른 업체의 입찰참여 기회는 제한하거나 자격이 없는 업체와 계약을 체결하는 등의 결과를 가져오게 된다.

그리고 단일계약을 분할하여 계약한 사례로는 물품구매에 있어 동일 수요물자에 대한 납품요구금액을 기준금액(중소기업자 간 경쟁제품 1억 원) 미만으로 분할하여 구매할 수 없으나 ○○시에서는 공사용 자재 구매 시 2단계 경쟁 회피를 목적으로 분할하여 수의계약을 체결하였다. 또한 추정가격 2천만 원 초과 용역은 2인 이상 경쟁을 통해야 하나 ○○시에서는 추정가격 2억 원 이상의 위생방역용역을 소액으로 분할하여 특정업체와 다수의 계약을 체결하였다. 이러한 분할 수의계약 체결은 경쟁을 통한 예산절감과 다수업체의 공정한 참여 기회 제공을 제한하는 결과를 가져오게 된다.

2) 입찰 및 낙찰자 결정

입찰 및 낙찰자 결정 단계에서의 주요업무는 입찰공고와 예정가격 작성, 입찰자격심사 및 입찰, 낙찰자 결정 등이 이루어진다. 먼저, 입찰공고에서의 부패 유형은 ‘과도한 또는 부당한 입찰참가자격 제한(2.4%, 4건)’과 ‘특정업체 사양 제시 등 특혜제공(1.2%, 2건)’의 경우이다. 예를 들어, 입찰참가자격 제한과 관련된 사례로 특수한 기술·공법 등이 필요하지 않는 경우 이를 사유로 입찰참가를 제한하거나 특정한 실적을 요구하는 등으로 입찰참가를 제한해서는 아니 되나, ○○구에서는 해수욕장 피해방지시설 설치 용역을 추진하면 수중공사업 등록업체라면 누구나 수행할 수 있는 데에도 특정 실적을 요구하여 입찰참가자격을 제한하였다. 또한 특정업체 사양 제시의 경우에도 유사한데, 특정 규격·모델·상표 등을 부당하게 지정하여 입찰에 부쳐서는 아니 되나, ○○군의 경우 보건의료장비(방사선촬영장비) 구

매와 관련 입찰공고서에 특정업체의 모델을 지정하여 입찰공고함으로써 특정업체가 낙찰되게 하였다. 결과적으로 이러한 부당한 입찰공고로 인해 입찰참가가 제한되거나 특정업체가 계약을 독점하는 결과를 가져오게 된다.

둘째, 예정가격 작성과 관련된 부패 유형으로 ‘예정가격의 임의 또는 잘못된 산정(0.6%, 1건)’ 사례를 보면, 예정가격 작성시 계약수량, 이행기간, 계약조건 등 모든 여건을 고려하여 적정하게 결정하도록 되어 있으나, ○○시에서는 도로 공사와 관련하여 이미 완료된 선행공사 구간을 후행공사 설계서에 중복 포함하여 예정가액을 산정하고 계약체결 후 공사비를 지급하였다. 이러한 예정가격 작성과 관련된 부패의 경우 주로 공사비 과다지급 등에 따른 예산낭비가 발생하게 된다.

셋째, 입찰참가자격 심사 및 입찰 관련 부패 유형으로는 ‘입찰참가자격이 없는 자를 낙찰자로 결정(3.0%, 5건)’하거나 ‘서류 조작 및 허위제출(1.2%, 2건)’의 경우이다. 예를 들어, 낙찰자를 잘못 결정한 사례로 건설업자 중 하도급 제한규정을 위반하여 하도급한 자나 발주관서의 승인 없이 하도급한 자에 대해 입찰참가자격을 제한하도록 되어 있으나, ○○시에서는 차선도색공사를 추진하면서 불법 하도급 업체를 알고서도 입찰참가자격 제한 조치를 하지 않아 해당 공사의 계약을 낙찰받았다. 그리고 서류를 조작하여 허위제출한 사례로는 입찰 관련 서류의 위·변조 사실이 발견된 경우 실격 처리하도록 되어 있으나, ○○군에서는 하강체험시설 실시설계 공모를 하면서 실적증명서와 도급계약서를 위조하고 가짜 날인을 한 서류를 제출한 업체에 대해 그대로 인증하고 특허를 사유로 공사 계약 및 준공·완료하였다. 그러나 완료 2개월 이후 시설파손 등이 발생하여 운영하지 못하게 되었다. 이러한 입찰참가자격 심사 및 입찰 관련 부패의 경우 공사 등 계약 이행이 완료되더라도 부실한 공사로 시설물 등을 제대로 활용하지 못하게 됨은 물론, 결과적으로 계약의 공정성과 투명성을 저해하게 된다.

넷째, 낙찰자 결정과 관련한 부패 유형으로는 ‘부적정한 적격심사로 인한 낙찰자 결정(2.4%, 4건)’의 경우이다. 예를 들어, 입찰공사의 적격심사는 시공경험(10점), 경영상태(10점), 입찰가격(80점) 등을 평가한 후 95점 이상인 자를 낙찰자로 결정해야 하나, ○○시에서는 입찰 업체의 경영상태를 보여주는 기업신용평가 대신 기업어음에 대한 평가결과를 바탕으로 심사하여 정당하게 평가하면 통과기준(95점)에 미달하는 업체를 낙찰자로 결정하였다. 결과적으로 이러한 부패의 경우 자격미달 업체가 낙찰자로 결정되고 적격업체들이 낙찰받을 기회를 상실하게 된다.

3) 계약체결 및 이행

계약체결 및 이행 단계에서의 주요업무는 계약서 작성 및 이행보증과 계약사항에 대한 이행 감독이 이루어진다. 먼저, 계약서 작성 및 이행보증에서의 부패 유형은 ‘부적정한 계약

금 산정(0.6%, 1건)’과 ‘부적격자와의 계약 체결(17.2%, 29건)’, ‘계약 내용 및 범위 등 부적정(1.2%, 2건)’, 그리고 ‘계약보증금 납부·귀속 부적정(2.4%, 4건)’의 경우이다. 예를 들어, 계약금 산정을 잘못된 사례로 2,000만 원 이하 공사 등은 1인으로부터 받은 견적서에 의할 수 있고 이 경우 거래실래가격, 감정가격 등과 비교·검토하여 가장 경제적인 가격으로 계약금을 결정하여야 하나, ○○군에서는 다수의 1인 수의계약을 체결하면서 견적금액의 적정성 등을 검토하지 않고 업체가 제출한 금액으로 계약금액을 산정하여 적정 금액보다 높게 계약한 것으로 나타났다. 결과적으로 이러한 경우는 적정 견적금액과의 차이만큼 예산을 낭비하는 결과를 가져오게 된다. 또한 지방계약 부패에서 가장 많이 나타나는 유형으로 부적격자와의 계약체결 사례로는 주로 수의계약 과정에서 나타난다. 부정당업자나 수의계약 체결이 제한되는 지방의회의원의 배우자 및 직계비속이 대표자인 업체, 또는 비리 혐의로 벌금형을 선고받은 업체 등에 대해 제대로 확인하지 않고 수의계약을 체결하는 등 다수 자치단체에 매우 빈번하게 나타났다. 그리고 계약 내용 및 범위 등이 부적정한 사례로는 케이블카 실시설계용역과 관련하여 제작업체가 아니면 실시설계를 할 수 없는 공종은 제외하고 계약을 체결하여야 하나, ○○시에서는 이를 제외하지 않고 용역 내용에 모두 포함하여 계약함으로써 용역 결과를 케이블카 시공에 적용할 수 없어 실시설계용역을 재실시하게 되었다. 이상의 부패는 결과적으로 부적격자와 계약을 체결함으로써 계약의 공정성을 잃게 되고 과다 계약 등에 따른 예산 낭비도 가져오게 된다.

한편, 계약보증금과 관련된 부패 사례를 보면 용역계약을 체결하는 경우 계약보증금으로 계약금액의 100분의 10 이상에 해당하는 금액의 계약보증보험증권을 제출받아 계약 불이행에 대한 보증을 확보해야 하나, ○○구 등 다수 자치단체에서 폐기물 수집·운반 대행용역 계약을 체결하면서 계약금액의 1% 등에 불과한 계약보증보험증권을 제출받은 것으로 확인되었다. 결국 이러한 경우는 업체가 계약 불이행 시 계약보증금을 충분히 확보하지 못해 계약 이행을 강제할 수 없는 결과를 가져오게 된다.

다음으로 계약사항에 대한 이행 감독과 관련한 부패 유형은 ‘승인 없는 설계변경 등 부적정한 계약변경(3.6%, 6건)’, ‘정당한 계약변경에 따른 후속조치 부적정(1.8%, 3건)’, ‘부적정한 하도급 및 관리·감독 부실(1.8%, 3건)’, 그리고 ‘부실한 계약 이행 및 관리·감독 부실(1.2%, 2건)’의 경우이다. 예를 들어, 부적정한 계약변경 사례로 공사설계의 변경은 해당 공사의 일부 변경이 수반되는 추가공사의 발생, 특정공종의 삭제, 공정계획의 변경, 시공방법의 변경 등에 한해 할 수 있으나, ○○시에서는 기존공사의 일부 변경에 해당되지 않는 건설공사를 설계변경 사유에 해당되는 것으로 임의판단하고 계약변경을 통해 추진하였다. 또한 용역감독자는 임의로 설계를 변경시켜서는 아니 되고, 주요 설계과업의 변경이 필요한 경우 그 사유와 의견을 첨부하여 기관장에게 보고하고 승인을 얻은 후 변경하여야 하나, ○○구에서는 정비사업 설계용역을 추진하면서 용역업체가 기존 성능인증제품이 현장여건에 맞지 않다는 사유로 설계변경을 하였으나 이에 대한 기관장 보고 및 승인절차도 거치지 않

고 설계변경을 지시하였다. 반면, 정당한 계약변경에도 그에 따른 후속조치를 하지 않은 사례로는 계약상대자의 책임 없는 사유로 공사기간을 연장한 경우에는 간접비를 반영하여 계약변경을 하여야 하나, ○○시에서는 수변도시 조성공사를 추진하면서 예산의 부족 편성 사유로 준공일자 연장 등 2회 설계변경하였으나 계약기간 연장에 따른 간접비를 지급하지 않았다. 이상의 부패 유형은 무분별한 설계변경과 그에 따른 예산낭비를 가져오거나 공공기관과의 계약에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 가져올 수 있다.

한편, 부적정한 하도급 관리와 관련된 부패 사례로 공사업자는 도급받은 공사 일부를 하도급 주려면 발주기관에 알리고 발주기관은 이를 감독하도록 되어 있으나, ○○도의 경우 연도교 개설공사를 시행하면서 원도급자가 하도급 계약을 체결한 사실을 통보하지 않았는데도 이를 감독하지 않고 입찰참가자격 제한 등 행정조치도 하지 못하고 있었다. 또한 부실한 계약 이행과 관련된 부패 사례로 시설공사 등을 추진하는 경우 감리단으로 하여금 책임 감리업무를 수행하도록 하고 발주기관은 감리단에 대한 지도·감독을 수행해야 하나, ○○시에서는 가두리양식장 시설공사를 추진하면서 공사현장에 안전조치 등을 하지 않아 기존 시설물이 훼손되어 복구를 위한 추가 공사비가 들어가는 등 문제가 발생하였음에도 감리단은 공정감리 업무를 대만이 하였고 ○○시의 관리·감독도 제대로 이루어지지 않았다. 이상의 경우 결과적으로 계약 이행의 문제가 발생하고 그에 따른 비용 증가 등이 발생하는 결과를 가져오게 된다.

4) 검사 및 하자보수

검사 및 하자보수 단계에서의 주요업무는 검사 및 대가 지급과 하자 보증 및 검사가 이루어진다. 다만, 본 연구의 분석대상 감사결과 중에서 하자 보증 및 검사 관련 지적사항은 나타나지 않았기에 본 절에서는 검사 및 대가 지급 관련 부패 사례에 대해서만 살펴보았다. 주로 ‘준공·검수 기준 미달 및 검사 부적정(1.8%, 3건)’과 ‘부적정한 대가 산정 및 지급(7.7%, 13건)’의 경우이다. 예를 들어, 준공 검사와 관련하여 계약 이행이 완료되면 계약서 등의 관계 서류에 따라 검사를 하되 이행 내용이 계약에 위반되거나 부당함이 발견되면 시정조치를 명하고 시정조치를 완료한 후 대가를 지급하여야 하나, ○○군에서는 직접생산제품의 납품을 전제로 관급자재 구매 계약을 체결하고도 일부 품목을 직접 생산하지 않고 다른 회사 완제품을 구입·납품하였는데 이를 제대로 확인하지 않고 계약금액을 지급하였다. 또한 계약 이행 내용이 당초 계약내용에 적합하지 않으면 시정조치(계약금 감액 등)를 하여야 하나, ○○군에서는 조류 매몰지 정비공사를 추진하면서 계약내용에 있는 일부 공사를 시공하지 않았는데도 이를 그대로 준공검사하고 계약금 전액을 지급하였다. 결과적으로 이러한 준공검사 부적정 관련 부패는 계약내용대로 공사 등이 이루어지지 못하게 되고, 그럼에도 불구하고 계약금액은 과다하게 지급하는 결과를 가져오게 된다.

이와 함께 대가 산정 및 지급 관련 사례로는 계약상대자의 기성부분에 대한 대가지급청구서의 기재사항이 검사된 내용과 일치하지 않을 때는 이를 시정하도록 요구하는 등 조치하여야 하나, ○○시에서는 용역 등 다수 계약에 대한 기성대금을 지급하면서 청구금액이 증빙자료의 금액과 일치하지 않는 것을 확인하고도 그대로 지급하였다. 또한 발주기관의 불가피한 사정으로 당초 계약목적을 달성할 수 없는 경우 계약을 해제·해지한 후 정산절차를 수행해야 하나, ○○시에서는 계약을 체결한 시설물 건립공사 실시설계 용역이 주민이견 등의 사정으로 변경되었음에도 계약 해지 및 정산 등의 조치를 취하지 않았고 용역이 완료되지 않아 결과물이 없는 데에도 잔금을 지급하였다. 결과적으로 이러한 경우는 계약금을 부당하게 지급하고도 이를 정상 집행한 것으로 정산처리함으로써 해당기관에 손실을 초래하게 된다.

5) 복합적 부패 등 기타 사항

지방계약의 부패 유형 중 기타 사항으로는 ‘권한을 남용하여 위법·부당한 특혜 계약 추진(5.3%, 9건)’, ‘여러 계약절차에서 복합적으로 연결된 부패(4.1%, 7건)’, 그리고 ‘부정당업자에 대한 제재조치 등 부적정(1.2%, 2건)’ 등이다.

먼저 위법·부당한 계약의 사례를 보면, 직권 남용 사례로서 공무원은 상급자의 부당한 지시를 따르지 않아야 하나, ○○시에서는 장기교 신축공사에 적용할 거더 제작·설치 공법을 검토하면서 국장의 지시에 따라 ○○업체의 특허자료를 받아 설계용역업체에 전달하고¹⁰⁾ ○○업체의 공사비가 가장 저렴한 것으로 설계하도록 하여 수의계약을 체결하도록 하였다. 또한 지방보조금은 목적 외 사용을 엄격히 제한하고 있는데, ○○도에서는 도정 홍보책자 제작·발간 계약을 추진하면서 홍보사업의 당초 예산에 반영되어 있지 않자 직권을 남용하여 홍보책자 대금을 지급할 의무가 없는 산하 ○○기관을 보조사업자로 선정하여 보조사업비를 지급한 후 이를 통해 대신 지급하도록 하였다.¹¹⁾ 청탁 사례로는 부적격자와의 계약 체결에서와 같이 지방의회의원 및 그 배우자 등이 소유한 사업자와 영리 목적의 수의계약을 체결할 수 없음에도, ○○군에서는 산림병해충 방제사업을 추진하면서 지방의회의원의 청탁을 받고 그 배우자가 소유하고 있는 업체와 물품구매 계약을 체결하였다.¹²⁾ 금품수수 사례로는 공무원은 직무와 관련하여 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없으나,

10) 감사원(2019a)의 감사결과에 따르면, 국장은 특허자료를 전달하면서 “잘 검토해봐라”, “잘 도와줘라”라고 지시한 것으로 제시되어 있다.

11) 감사원(2017)의 감사결과에 따르면, ○○기관에서 자금 사정상 발간 비용을 대신 지급하기 어렵다고 하자 ○○도에서 ○○기관에 교부할 보조사업비로 지급하도록 지시한 것으로 제시되어 있다.

12) 감사원(2018)의 감사결과에 따르면, 해당 업무 담당과 팀장은 지방의회의원으로부터 배우자의 농약사에서 약품을 구입해 달라는 부탁을 받고 부정청탁임을 알리고 거절 의사를 표시하지 아니한 채 담당 직원에게 해당 업체와 계약하는 것을 검토하도록 지시한 것으로 제시되어 있다.

○○군에서는 구름다리 설치사업을 추진하면서 담당 팀장이 ○○업체로부터 한우 세트 등 여러 차례 물품과 현금을 수수하고 그 대가로 해당 업체와 관급자재를 구매하는 수의계약을 체결하였다. 결론적으로 이러한 부패 사례의 경우 특정 업체에 특혜를 주고 계약의 공정성을 저해하는 결과를 가져오게 된다.

둘째, 복합적으로 연결된 부패 사례로 ○○구에서는 음식물류폐기물 감량기 사업을 추진하면서 음식물류폐기물 감량기의 교반기조를 특정한 기술규격으로 부당하게 제한하여 입찰 공고 하였고, 감량기 사업자로 음식물류폐기물 처리 무자격업체를 선정하였으며, 사업자가 위법하게 무자격업체에 재위탁, 재재위탁 하고 있는데도 허가취소, 영업정지 등 적정한 행정처분을 하지 않았다. 또한 ○○시에서는 산림병해충 예방·방제 등 산림사업을 추진하면서 산림자원법을 위반한 업체에 대한 제재조치가 이루어지지 않았고, 이로 인해 기술자 보유 요건을 충족하지 못해 산림사업을 수행할 자격이 없는 업체와 부당하게 산림산업 설계 및 시공 수의계약을 체결하였으며, 방제사업 실시설계 용역을 수행한 업체가 재선충병 검사 결과를 실시설계 용역 결과에 반영하지 않았는데도 그대로 준공검사를 하였다. 그리고 ○○군에서는 체육관 건립공사용 창호를 발주하면서 2단계 경쟁으로 납품업체를 선정하여야 하는데도 우수조달제품이라는 사유로 설계와 다른 규격의 창호를 수의계약하여 과다 계약하였고, 납품검사를 하면서 계약된 제품이 아닌 제품이 납품되었는데도 계약대로 납품된 것으로 검사조서를 작성·결재하여 대금을 과다 지급하였으며, 준공 이후 납품물량이 계약물량에 미달하여 대금 환수가 필요한 데에도 제대로 환수하지 못했다.

셋째, 제재조치 부적정 유형의 경우에는 주로 후속된 관련 분야 계약에 영향을 미치게 된다. 즉, 부정당업자 제재 처분 대상이라는 내용이 통보되지 않거나(지연 통보 포함) 건설업 등록기준 미달업체에 대한 영업정지 등 행정처분이 이루어지 않게 되면(지연 처리 포함) 부정당업자나 등록기준 미달업체 등에 대한 입찰참가자격 제한이 이루어지지 못하고, 그로 인해 정당한 행정처분이 이루어졌다면 수주할 수 없는 공사 등의 계약을 수주하게 하는 결과를 초래하게 되는 것이다. 예를 들어, ○○시에서는 ○○업체 등에 대한 건설업 등록기준 미달 사실을 확인하고도 영업정지처분을 4개월 이상 지연 처리하면서 해당 업체들이 도로 확포장공사 등을 추가적으로 수주할 수 있게 되었다.

V. 지방계약 부패의 특징과 개선방안

이상에서 살펴본 지방계약 부패의 실태와 사례분석을 바탕으로 지방계약의 부패 특징과 개선방안을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지방계약 부패의 특징을 보면 첫째, 법령 또는 기준 등의 불합리 보다 주로 공무원

의 행위로 인해 발생한다.¹³⁾ 사례분석에서 보았듯이 계약을 준비하면서 타당성 검토 등 사전절차나 계약심의위원회 심의, 일상감사, 계약심사 등 계약의 대상과 범위 등에 따라 규정되어 있는 절차를 거쳐야 함에도 불합리한 사유 또는 잘못된 판단으로 이를 거치지 않거나 심의에 필요한 자료를 제대로 제공하지 않는 등으로 계약심의위원회 등을 부실하게 개최하며, 철저한 검토 없이 일반경쟁입찰 계약을 부당하게 수의계약으로 추진하는 등의 문제가 발생하고 있다.

둘째, 지방계약은 계약 상대방이 있는 쌍방적 업무로서 부패도 계약당사자 간의 부당한 계약으로 인한 특혜 발생이 많다는 것이다. 공공기관과 계약을 체결함으로써 해당 업체는 일정한 수익이나 권리를 제공받기 때문에 계약을 수주하기 위해 많은 노력을 하게 된다. 그러나 위법·부당한 특혜 계약 사례에서 보듯이 공무원의 도덕적 해이(moral hazard)로 인한 사적 이익 추구로 청탁 및 금품·향응 수수 등을 통해 계약이 이루어지는 경우가 다수 발생하고 있다.

셋째, 계약 상대방의 청탁이나 금품·향응 수수 외에도 기관장이나 상급자 등의 부당한 지시에 의한 계약체결도 많이 발생한다. 계약 상대방이 상급자 등에게 청탁을 하거나 또는 상급자 등이 사적이해관계가 있는 경우 업무담당자에게 부당한 계약체결을 지시하는 것이다. 예를 들어, 사례분석에서처럼 국장의 지시로 업무담당자가 사전정보를 업체에 전달하고 가장 저렴한 설계를 하게 하여 수의계약을 체결한 경우가 대표적이다. 물론 「공무원 행동강령」 제4조에서는 공무원은 상급자가 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위해 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 하였을 때에는 그 지시에 따르지 않도록 규정하고 있다. 그러나 인사나 평가 등으로 인해 상급자의 지시를 따르지 않는다는 것은 사실상 어려운 것이 현실이다.

넷째, 계약담당자의 전문성 부족도 지방계약 부패의 발생을 유발한다. 관련 법률이나 규정 등에 대한 확인을 소홀히 하는 경우도 있으나 확인을 하더라도 해석이나 적용을 잘못하는 경우도 많이 발생하고 있다. 특히, 계약방법이나 구매규격 등의 결정, 예정가격의 작성, 대가의 산정 등에서 전문성이 요구된다. 사례분석에서 보았듯이 수의계약이 가능한 학술연구용역인지 등에 대한 판단이나 예정가격 산정에 있어 계약의 조건 등이 무엇인지, 계약 분야별로 입찰에 필요한 서류와 적격자를 판단하는 서류가 무엇인지 등 계약담당자가 보유하고 있는 세부 전문지식에 따라 문제(부패) 발생 여부에 영향을 미친다.

다섯째, 상급자의 지도·감독 부실도 부패 발생의 한 원인으로 작용하고 있다. 즉, 계약담당자가 업무를 소홀히 한 경우 상급자가 이를 다시 검토하고 수정 지시 등을 하여야 함에도 대부분의 지방계약 부패사례에서는 검토가 제대로 이루어지지 않았다. 실태분석에서 제시한 것처럼 지방계약 부패의 관련 인원수를 보면 88.5%가 2명 이상으로 나타나고 5명 이

13) 조형석·김나영(2011: 67)도 계약 부패의 발생원인으로 직무태만이나 업무처리 소홀, 관련 서류에 대한 검토 미흡 등 주로 업무담당자의 개인적 요인에 기인하고 있음을 제시하였다.

상도 16.7%나 나타났다. 이 중 관련 업무담당자가 2명 이상인 경우도 있으나 많은 경우 업무담당자와 팀장, 과장, 국장 등이 관련되고 주로 서류에 대한 검토를 소홀히 하고 결재한 경우였다. 이러한 경우 업무담당자의 잘못된 판단이 있더라도 그대로 계약업무가 추진되는 결과를 가져와 결국 부당한 계약이 이루어지게 된다. 공무원이 단독으로 의사결정을 하는 경우 부당한 재량권이 발휘되어 부패 발생 가능성이 높아지게 되는데(윤태범, 2001: 38) 지방계약도 이러한 경우가 많이 발생하고 있다.

따라서 지방계약 부패를 방지하기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요하다. 먼저, 지방계약을 추진하는 과정에서 규정되어 있는 법령과 절차 등을 계약업무 담당자들이 철저히 준수할 수 있도록 내부통제시스템이 강화되어야 한다. 사전통제 기능을 수행하는 타당성 검토나 계약심의위원회 심의, 일상감사, 계약심사, 기술자문위원회 등이 필요함은 분명하나, 형식적 운영을 유발하는 원인 제거가 필요하다. 특히, 각 단계에서 중복적인 내용의 심사·심의가 이루어지기도 하는데, 이로 인해 형식적이고 행정편의적인 운영이 유발됨에 따라 이에 대한 명확한 구분 운영 등 정비가 필요하다(차경엽, 2018). 또한 계약업무 담당자가 규정된 절차를 지키지 않거나 자료에 대한 검토를 소홀히 한 경우 업무처리 과정에서 상급자의 이차적인 감독(검토)만 잘 이루어지더라도 상당수 예방이 가능하다. 따라서 계약의 각 단계에서 상급자의 결재가 단순히 거쳐가는 절차로서 이루어지는 것이 아니라 내용에 대한 실질적인 점검이 이루어지도록 하여야 한다. 계약방법 결정, 계약체결 등 각 단계의 결재문서를 품의하는 과정에서 합규성과 적법성 등이 정밀하게 확인되고 점검될 수 있도록 체계화되어야 한다(홍중현, 2018: 95).

둘째, 지방계약에 대한 투명성 제고가 필요하다. 투명성 제고의 대표적인 방법은 지방계약의 각 절차에 따른 각종 정보를 공개하는 것이며,¹⁴⁾ 공개의 범위와 내용이 상세할수록 그 책임성도 보다 더 확보될 수 있다.¹⁵⁾ 물론, 현재에도 지방계약법(제43조)과 같은법 시행령(제124조) 등에 따라 발주계획, 입찰공고, 개찰 결과, 계약체결 현황, 계약내용 변경, 대가 지급현황 등을 계약정보공개시스템에 입력하여 공개하도록 되어 있다. 그러나 각 자치단체별 정보 공개에 있어 주요 정보가 누락되거나 공개되더라도 허술하게 공개 또는 쉽게 찾을 수 없는 등 일관성이 떨어지는 경우가 존재한다. 특히, 부패 발생 위험이 높은 수의계약에 대한 정보 공개가 미흡하다(차경엽, 2018: 86). 또한 계약의 과정정보가 아니라 주로 확

14) Alborno and Cabrales(2013)의 연구에 따르면, 지방공무원들이 지대추구행위에 몰두하더라도 지방정부간 경쟁과 관련 정보의 신속한 공개가 이루어진다면 부패는 감소하는 것으로 제시된다(오영균, 2020: 122에서 재인용).

15) 주인-대리인 이론으로 볼 때, 대리인인 공무원은 주인인 국민(주민)의 목표 달성에 있어 차질이 없도록 관리·감독되어야 하는데, 정보의 비대칭으로 주인은 대리인의 행동을 관찰하기 어렵다. 특히, 정보의 비대칭은 역선택(adverse selection)이나 도덕적 해이(moral hazard) 등 역기능을 수반함에 따라 이를 방지하기 위해 투명성 확보가 중요하며, 따라서 상세한 절차나 내용을 공개하는 것이 필요하다(황해동, 2021).

정된 정보 위주로 공개하고 있어 계약과정에 대한 외부적 통제효과는 크지 않은 실정이다. 따라서 수의계약을 포함하여 제공되는 정보를 통해 절차적 문제나 규정 준수 여부 등을 쉽게 확인할 수 있게 하여 책임성을 높일 수 있도록 과정정보에 대한 상세한 공개와 이에 대한 상급기관 및 지방의회 등의 지속적인 모니터링(확인·점검)이 필요하다.

셋째, 지방계약 관련 법령 등의 명확화가 필요하다. 이는 지방계약 부패 중 업무담당자의 임의판단에 따른 문제 발생 가능성을 최소화하기 위함이다. 예를 들어, 사례분석에서 보았듯이 부적정한 설계변경의 경우 설계변경 사유에 해당되지 않는 데에도 업무담당자가 잘못 판단하여 설계를 변경한 경우가 다수 발생하고 있다. 이는 설계변경 대상 관련 현행 규정 등에 있어 업무담당자의 판단 소지가 많기 때문이다. 따라서 설계변경 규모와 대상 등을 명확히 규정할 필요가 있다. 관계 법률의 개정은 물론 선행적인 방법으로 공사계약일반조건 제19조¹⁶⁾를 명확히 하는 것이 필요하다(김춘·신만중, 2019: 230). 또한 수의계약 관련 부패가 많이 발생하는 이유는 수의계약 사유의 지나친 확대와 그 사유 판단에 있어 업무담당자가 잘못된 선례를 답습하거나 임의적으로 판단하기 때문이다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 관련 법령의 구체화 등 입법의 정비가 필요하다(정원, 2011; 홍민호·이종수, 2018).

넷째, 계약업무 담당자에 대한 교육이 강화되어야 한다. 현재에도 지방계약법 제39조에 따라 계약업무 담당자의 자질을 높이기 위한 교육을 실시하도록 되어 있다. 그러나 잦은 순환보직 등으로 인해 법령의 해석이나 적용을 잘못된 문제가 자주 발생한다. 직무변경이 빈번할 경우 전문성과 경험 부족으로 행정현장에서의 대처가 미흡하기 때문이다(이지은, 2019: 86). 따라서 업무담당자에 대한 법령의 해석과 적용에 대한 교육이 강화될 필요가 있으며, 특히 전문지식에 대한 교육뿐만 아니라 계약과정에서의 주의와 경각심을 주기 위해 지방계약에서의 위법·부당(부패) 행위에 대한 사례교육과 매뉴얼을 제작·배포할 필요가 있다(홍중현, 2018: 95).

다섯째, 자체감사와 외부감사의 역할 강화가 필요하다. 선행연구 검토에서도 언급하였지만 공공부문 부패 방지에 있어 감사는 중요한 역할을 담당한다. 지방계약에 있어서도 일상감사 등 사전통제뿐만 아니라 업무담당자의 위법·부당행위 등에 대한 사후적 통제활동으로서 자체감사가 제역할을 할 수 있도록 역량이나 운영이 강화되어야 한다. 다만, 자체감사의 경우 기관 내부에 존재함에 따라 기관장 등 고위직이나 지방의회의원 등의 부패행위(부당한 지시에 의한 계약체결, 지방의회의원의 배우자 및 직계비속이 대표자인 업체와 계약체결 등)를 적발·처벌하는 데에는 사실상 한계가 있다.¹⁷⁾ 따라서 이를 보완하기 위해 감사원

16) 제19조(설계변경 등) ① 설계변경은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한다. 1. 설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우, 2. 지질, 용수등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우, 3. 새로운 기술·공법사용으로 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 등의 효과가 현저할 경우, 4. 기타 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우 등

17) 조형석(2018)에 따르면, 감사원 감사의 경우 고위직은 물론 자치단체장에 대해서도 감사를 하여 처분

이나 상급기관 등 외부감사의 역할도 매우 중요하다. 특히, 감사원 감사의 경우 지방계약 관련 특정사안감사뿐만 아니라 자치단체에 대한 기관정기감사의 시기 등을 적절히 조정하여 감사사각이 발생하지 않도록 운영될 필요가 있다.

Ⅵ. 결론

지방계약은 부패 발생 위험이 높아 책임성 제고가 매우 필요한 분야이다. 기존 연구에서도 자치단체에서 주로 발생하는 부패 분야 중 하나로 지방계약이 지속적으로 언급되어 왔다. 그러나 지방계약에서 발생하는 부패에 대해서만 세부적으로 살펴본 연구는 많지 않다. 이에 본 연구에서는 감사원의 감사결과를 토대로 지방계약 추진과정에서 발생하는 부패 유형과 개선방안을 검토하였다.

분석결과, 지방계약에서의 부패는 업무절차로 보면 계약준비 단계에서, 계약의 대상 목적 물로는 공사에서 가장 많이 발생하였다. 그리고 부패 유형별로 보면, 부당한 수의계약이 가장 많았고, 그 외에 부적격자와의 계약체결이나 부적정한 대가 산정 및 지급, 단일계약 사항의 분할 계약 등의 순으로 많았다. 또한 권한을 남용한 위법·부당한 특혜 계약과 여러 계약절차에서 복합적으로 연결된 부패도 비교적 많이 나타났다. 그리고 이러한 지방계약 부패의 특징은 법령 또는 기준 등의 불합리 보다 주로 공무원의 행위로 인해 발생하며, 계약 당사자 간의 부당한 계약으로 인한 특혜나 부당한 지시에 의한 계약체결도 많이 발생하였다. 계약담당자의 전문성 부족이 지방계약 부패의 발생을 유발하며, 상급자의 지도·감독 부실도 부패 발생의 한 원인으로 작용하고 있었다. 따라서 지방계약 부패를 방지하고 책임성을 제고하기 위해서는 계약업무 담당자들이 법령과 절차를 준수하도록 내부통제시스템이 강화되어야 하며, 관련 정보의 상세한 공개 등 투명성 제고가 필요하다. 또한 지방계약 관련 법령 등의 명확화와 계약업무 담당자에 대한 교육도 강화되어야 하고, 자체감사와 외부감사의 역할 강화도 필요하다.

특히, 감사의 역할 강화에 대해서는 국제내부감사협회(IIA, Institute of Internal Auditor, 2013)에서도 강조하고 있는데, 내부통제를 위한 ‘3선 방어 모델(Three Line of Defense Model)’을 제시하면서 조직 운영의 관리적 통제로서 업무부서(1선 방어)와 통제부서(2선 방어)의 역할뿐만 아니라 3선 방어로서 자체감사와 외부감사의 역할 필요성을 제시하고 있다. 자치단체장과 지방공무원의 지대추구행위와 함께 이를 견제해야 할 지방의회의원들의 사익 추구는 자치단체의 책임성을 무너뜨리는 요인이 된다(오영균, 2020: 107). 그런데 사례분석

요구를 하는 반면, 자체감사에서는 고위직에 대한 처분요구는 거의 없고 6급 이하 하위직에 대한 처분요구가 대부분을 차지하는 것으로 제시되고 있다.

에서도 언급된 것처럼 지방계약에서는 지방공무원뿐만 아니라 지방의회의원의 사익추구(지방의회의원의 배우자 등이 운영하는 업체와 계약체결 등) 행위도 많이 나타난다. 이처럼 상대적으로 지방의회의 자치단체에 대한 감시·감독 역할이 취약한 지방계약 분야에서 자치단체의 책임성을 제고하기 위해서는 자체감사와 외부감사의 역할이 더욱 요구된다고 할 것이다.

끝으로 본 연구는 감사원의 감사결과를 통해 지방계약에서의 부패 유형을 구체적으로 살펴보고 그에 따른 개선방안을 제시하였다. 그러나 개선방안을 제시함에 있어 지방계약의 추진 단계에 따른 세부절차나 제도적 방안은 크게 제시하지 못했다. 따라서 향후 연구를 통해 세부절차 및 제도적 개선방안을 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원. (2017). 「감사보고서: 공직비리 기동점검 I」.
- 감사원. (2018). 「감사보고서: 공공부문 불공정관행 기동점검」.
- 감사원. (2019a). 「감사보고서: 지방자치단체 전환기 취약분야 특별점검 IV」.
- 감사원. (2019b). 「공공계약 실무가이드」.
- 감사원. (2022). 「감사보고서: 지방자치단체 계약 등 관련 비리점검」.
- 감사연구원. (2012). 「지방자치단체 토착비리 실태분석」.
- 강주영. (2020). 부패방지를 위한 감사작용의 공법적 검토. 『한국부패학회보』, 25(2): 169-190.
- 김대인. (2018). 지방계약 전문기관 설립·지정에 관한 고찰. 『지방계약연구』, 제13호: 3-26.
- 김대인. (2019). 지방자치단체 민간투자사업의 공공성 확보수단에 대한 연구: 공법상 계약과 행정처분의 관계를 중심으로. 『지방자치법연구』, 19(3): 227-253.
- 김성연. (2014). 「공공공사 발주 및 계약에 대한 감사원 감사사례 분석」. 감사연구원.
- 김성호·황아란. (2000). 「지방정치의 부패구조 개혁방안」. 한국지방행정연구원.
- 김애진. (2018). 재정분권이 부패에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 22(3): 161-188.
- 김춘·신만중. (2019). 공공건설공사 설계변경 등에 따른 계약금액조정에 관한 고찰: 발주기관의 책임 있는 사유를 중심으로. 『원광법학』, 35(3): 215-237.
- 류영아. (2015). 지방재정 효율성 확보 제도의 발전방안: 계약심사제도 운영을 중심으로. 『한국자치행정학보』, 29(1): 131-156.
- 문준조. (2001). 「부패와 뇌물공여에 대한 국제적 규제동향에 관한 연구」. 한국법제연구원.
- 문호승·심호·임보영·신민철. (2017). 「감사정책의 역사적 변동과 전망」. 서울대학교출판문화원.
- 박세훈. (2021). 민간투자사업 공공성 확보를 위한 지방의회의 통제 강화방안 연구. 『공법학연구』, 22(4): 207-238.
- 박홍식. (2016). 한국 행정책임 연구 60년: 행정통제, 공직윤리, 공직부패를 중심으로. 『한국행정학보』, 50(5): 339-366.
- 박희정. (2013). 공공감사학의 체계 정립을 위한 시론적 연구: 공공감사학의 위치와 초점. 『한국행정학보』, 47(1): 351-376.
- 세계일보. (2022.4.27.). 지방의원 ‘공천 줄서기’에 견제 실종… “다양성 확보 개혁 필요”.
- 송시강. (2018). 지방계약과 지방자치: 지방계약의 자치보장적 함의에 관하여. 『홍익법학』, 19(4): 47-93.
- 안병화. (2018). 지방계약분쟁조정위원회 활성화 방안. 『홍익법학』, 19(4): 95-130.
- 오영균. (2020). 지방정부 책임성에 관한 연구. 『한국사회와 행정연구』, 31(2): 107-126.
- 윤태범. (2001). 공무원의 직무특성별 부패가능성과 방지전략에 관한 연구. 『한국행정논집』, 13(1): 25-45.
- 이지은. (2019). 지방보조금 운영의 책임성 제고방안에 관한 연구. 『지방행정연구』, 33(1): 63-90.
- 장지원. (2008). 「한국 공공부문의 부패실태 추이분석」. 한국행정연구원.
- 전현철. (2018). 정부조달계약에 있어서 계약담당공무원의 자격, 권한 및 책임에 관한 고찰: 미국 법제와의 비교를 중심으로. 『법학연구』, 59(1): 139-168.

- 정 원. (2011). 지방자치단체계약상 수익계약의 한계와 발전방안. 『지방계약연구』, 2(1): 121-153.
- 조달정보개방포털(<http://data.g2b.go.kr>, 검색일 2021. 1. 18.)
- 조운행. (2005). 공직부패의 원인 및 정책대안. 『전문경영인연구』, 8(1).
- 조형석. (2017). 지방자치단체 인사관의 비리유형 및 특성분석: 감사원 감사결과를 중심으로. 『한국인사행정학보』, 17(3): 1-27.
- _____. (2018). 『지방자치단체 자체감사기구의 감사실시 현황과 특성분석』. 감사연구원 연구보고서.
- _____. (2021). 지방자치단체 인·허가 업무에서의 부패 유형과 특성분석: 감사원의 감사결과를 중심으로. 『지방행정연구』, 35(2): 43-74.
- 조형석·김나영. (2011). 『감사결과 반복지적사항 해소대책 연구: 지방자치단체 기관운영감사를 중심으로』. 감사연구원.
- 차경엽. (2018). 『공공부문 비리 취약분야의 내부통제 운영사례 분석: 지방자치단체 계약분야를 중심으로』. 감사연구원.
- 최남희. (2013). 지방행정사무 유형별 부패: 지방자치단체에서의 토착비리 발생구조와 대응방향. 『월간 공공정책』, 93: 13-16.
- 현대호. (2011). 『국가·지방의 계약제도에 관한 개선방안』. 한국법제연구원.
- 현승현·배수호. (2012). 부정당업자 제재에 대한 행정관리방향. 『지방계약연구』, 제5호: 3-25.
- 홍민호·이종수. (2018). 지방정부의 수익계약 활용 실태와 결정요인 분석. 『지방정부연구』, 22(3): 245-265.
- 홍중현. (2017). 지방계약의 현황 및 발전방안(상): 지방계약과 관련된 감사결과를 중심으로. 『지방계약연구』, 제14호: 61-93.
- _____. (2018). 지방계약의 현황 및 발전방안(하): 지방계약과 관련된 감사결과를 중심으로. 『지방계약연구』, 제15호: 69-98.
- _____. (2022). 감사원과 자체감사기구 간의 합리적 역할분담에 관한 소고: 재정 책임성의 관점에서. 감사연구원 전문가 세미나 자료(2022.1.21.).
- 황해동. (2021). 지방자치단체장의 부패 실태 분석과 개선방안. 『한국지방자치학회보』, 33(4): 115-147.
- Albrnoz, F. & Cabrales, A. (2013). Decentralization, political competition and corruption. *Journal of Development Economics*, 105: 103-111.
- Assakaf, E., Samsudin, R. & Othman, Z. (2018). Public Sector Auditing and Corruption: A Literature Review. *Asian Journal of Finance & Accounting*, 10(1): 226-241.
- Gherai, D. S., Tara, I.G., & Marica, D. E. (2016). The Supreme Audit Institution Can Control the Corruption or Not?. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 25(2): 265-277.
- Gustavson, M. (2015). Does Good Auditing Generate Quality of Government?. The Quality of Government Institute Working Paper.
- Heidenheimer, A. J. (1989). *Political Corruption: A Handbook*. Ed. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston & Victor T. LeVine, New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Institute of Internal Auditors. (2013). *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*. IIA Position Paper.

- Liu J., & Lin, B. (2012). Government Auditing and Corruption Control: Evidence from China's Provincial Panel data. *China Journal of Accounting Research*, 5(2): 163-186.
- Nye, J. S. (1967). Corruption and Political Development: a Cost-benefit Analysis, *American Political Science Review*, 61(2): 417-427.
- OECD. (2014). *Preventing Corruption in Public Procurement*.
- Transparency International. (2019). Strategies to tackle corruption in local government procurement in Asia and Africa. Transparency International Anti-Corruption Helpdesk Answer(12 March 2019).
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2003). *UN Guide for Anti-Corruption Policies*.
- World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*.

투고일자 : 2022. 05. 11

수정일자 : 2022. 06. 27

게재일자 : 2022. 06. 30

<국문초록>

지방계약의 책임성 제고를 위한 부패 유형과 개선방안 연구

조 형 석

지방계약은 부패의 발생 위험이 높아 책임성 제고가 매우 필요한 분야이다. 기존 연구에서도 자치단체의 주요 부패 분야 중 하나로 지방계약이 지속적으로 언급되어 왔다. 그러나 지방계약의 부패에 대해 구체적으로 살펴본 연구는 많지 않다. 이에 본 연구에서는 감사원의 감사결과를 통해 지방계약에서 발생하는 부패 유형과 개선방안을 검토하였다. 분석결과, 지방계약에서의 부패는 업무절차로는 계약준비 단계에서, 계약의 목적물로는 공사에서 가장 많이 발생하였다. 그리고 부패 유형별로는 부당한 수의계약이 가장 많았고, 부적격자와의 계약체결이나 부적정한 대가 산정 및 지급, 단일계약 사항의 분할 계약 등의 순으로 많았다. 그리고 이러한 지방계약 부패의 특징은 주로 공무원의 행위로 인해 발생하며, 부당한 계약으로 인한 특혜제공이나 부당한 지시에 의한 계약체결도 발생하고 있었다. 계약업무 공무원의 전문성 부족이 부패를 유발하며, 상급자 등의 지도·감독 부실도 부패 발생의 한 원인으로 작용하고 있었다. 따라서 지방계약 부패를 방지하기 위해서는 내부통제시스템의 강화, 투명성 제고, 관련 법령 등의 명확화, 계약업무 공무원에 대한 교육 강화, 그리고 자체감사와 외부감사의 역할 강화가 필요함을 제시하였다.

주제어: 지방계약, 책임성, 부패, 감사원, 감사결과