「한국지방행정학보」 제18권 제3호(2021. 12): 25-49
DOI https://doi.org/10.32427/klar.2021.18.3.25

지방분권 조달시스템 구축 가능성에 관한 연구

- 법률적, 분권적, 재정적 관점에서의 논의 -

A study on the possibility of establishing a decentralized procurement system

- Discussion from a Legal, Decentralized and Financial perspectives -

조 용 신 (경희대학교 행정학과 박사과정 수료 - 주저자)
김 태 영 (경희대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Yongshin Cho / Taeyoung Kim

This study seeks to find room for further development of public procurement from the claims of academia and some practitioners that, despite the era of local decentralization, public procurement is still centralized, wasting unnecessary finances and hindering balanced local development. An attempt was made to find the most ideal way for. According to their argument, some goods purchased through the central procurement system do not take local attributes and interests into account and point out the inefficiency of the budget due to the uniform supply. As a result, it proposes to build a procurement system that meets the essence of decentralization, but it is not easy due to the restrictions of the national contract law. Although the local contract law enacted the foundation for decentralization, procurement, one of the national affairs, has been stigmatized as a half-decentralization because it is difficult to convert to a legal system centered on central procurement due to long-standing practices and central procurement. Accordingly, it is to shed light on the feasibility of establishing a decentralized procurement system by weighing the profits of central procurement and decentralized procurement with procurement experts. The design of this study is to ask questions and collect opinions from experts from a legal, decentralized, and financial perspective through FGI. As a result of the analysis, it was confirmed that the possibility of establishing a decentralized procurement system was superior.

Keywords: Public procurement, Decentralization, Decentralized procurement systems

I. 문제 제기

1991년 지방자치 실시 이후부터 중앙정부와 지방자치단체 간 조달업무의 재배분 필요성에 대한 논의가 오랜 기간 제기(곽채기, 2010:68-69; 김찬동, 2016: 5; 배귀희, 2020: 7)되었고, 중앙집중형 조달시스템의 운영이 지방자치 시대에도 적합할지에 대한 의문과 함께, 학계와 일부 실무들도 조달시스템 또한 지방분권 취지에 맞추어 지방분권형 조달로 전환하자고 주장 해왔다. 2005년 지방계약법의 제정은 이러한 논의 결과의 하나로서 본격적인 지방자치 시대에 대비하여 계약 사무 일부를 분권화하자는 취지에서 추진되었다. 본 연구 역시 중앙에 집중되었던 조달시스템 일부를 지방분권형 조달시스템으로 전환하는 것이 더 합리적일지도 모른다는 가정 시작되었다. 이를 위해 우선 이론적 논의와 함께 여러 전문가의 의견을 살펴보고자 한다. 분권 조달이 과연 더 합리적인지 우선 궁금하다. 공공조달을 제공하는 권한과 비용을 어떻게 할당하고 분담하는 것이 더 효율적일지에 대한 질문도 해당된다. 중앙조달시스템과 지방분권 조달시스템의 역할과 기능 등에 대하여도 구체적으로 재조명하고자 한다.

지방자치시대임에도 불구하고 공공조달은 중앙에 집중되어 지역의 특성을 세밀히 고려하지 못하고 오히려 중앙과 지방 간 불균형을 초래하고 있다. 지방계약법이 제정되어 분권 조달의 기틀은 마련되었지만, 여전히 조달사무는 오랜 관행과 중앙집중식 법제로 인하여 현재도 중앙집중 방식으로만 운영되고 있다. 지방분권식 조달행위는 국가계약법의 제약을 받고 있으며, 그 결과 지방계약법에 의한 지역경제 활성화 유도는 쉽지 않은 상황이다. 중앙 지방 공무원 간 칸막이 등 관료제의 특성도 장애요인이 될 수 있지만, 지방분권형 조달시스템 운영에 대한 부정적인 인식이 무엇보다 가장 중요한 원인이라고 생각된다.

공공조달은 재원의 근거를 세금에 두고 있으며, 재원의 활용도 합법적인 절차를 필수적으로 요구한다(이용환 외, 2011: 117). 이로 인하여 재원 집행에 있어 합리적 가치인 경제성과 공정성을 동시에 고려한다. 그러나 중앙조달시스템, 일명 나라장터에서 형성되는 가격이 시장가격보다 높다(국민권익위원회(2011); 종로구 의회(2019); 경기도 조사(2019, 2020)는 것은 경제성과 공정성 관점에서 공히 문제가 될 수 있다. 이는 민간부문에서 과도한 비용으로 구매한 것으로 예산 낭비로 볼 수 있어 중앙조달의 존립 기반을 악화시킨다고 할 수 있다. 그리고 수요자와 공급자 간의 업무위탁과 관련된 조달수수료 잉여금이 중앙정부로 전액 전출되면서 정작 수수료를 창출한 지방자치단체로는 전혀 배분되지 않고 있어서 공정성의 문제도 야기한다.[1] 시장은 자율경쟁을 통해 자발적으로 작동되며 효율성을 극대화하는 경향이 있다. 중앙조달 시스템인 나라장터가 예산을 낭비하고, 조달시스템 관리 기관이 조달수수료 배분을 합리적으로 운용하지 않는다면 중앙과 지방 간 불균형은 확대될 것이고, 이는 결국 자원의 비효율적 배분으로

---

1) 조달청(2020) 예산결산: 조달수수료 수입 2,075억 원 중 중앙으로 전출되는 일반회계 1,161억 원, 잉여금 1,193억 원은 자본계정으로 귀속되는 반면, 지방자치단체로의 전출은 없다.

이어져 종국에는 국민의 삶에도 부정적인 영향을 미칠 것이다.

최근 중앙집중식 조달제도에 대한 불신과 신뢰 저하로 인하여 지방자치단체에 부합한 분권 조달시스템에 대한 관심이 증가하고 있다. 중앙집권적 제도는 지방에 맞지 않는 행정을 조장(안성호, 1993: 825)하며, 조달청에서 발주되는 각종 관급공사와 물품구매와 관련하여 공직에 대한 국민들의 불신이 팽배하고 정부예산이 낭비되고 있는 지적을 많이 받고 있다(강인재, 1995: 98). 중앙조달제도는 분권화 및 자율화의 취지에 맞지 않고 계약체결 소요기간이 늦어져 발주지연이 불가피하고 현실에 맞지 않는 가격산정 등의 문제 등이 제기되었다(김찬동: 2016: 18; 배귀희; 2020:17). 반면, 분권형 조달 또는 분산형 조달은 효율성과 투명성, 그리고 공정성을 증진하여 지역 균형발전은 물론 국가경쟁력 강화에도 도움이 된다는 주장이다. 그럼에도 불구하고 현행 중앙조달시스템을 지방분권 조달시스템으로의 전환이 쉽지는 않다.

본 연구는 중앙조달의 업무 중 지역 관련 조달업무 일부는 지방분권 조달로 전환되어야 한다는 학계와 일부 실무가들의 주장처럼, 현실적 측면에서의 이론적 기반을 다지는 데 초점을 맞추었다. 이에 본 연구는 조달 관련 전문가들에게 공공 조달의 의의와 조달시스템의 기능 등에 관한 근본적인 질문을 제시하고, FGI를 통하여 현재 우리나라 공공 조달의 방향성과 향후 지방분권 조달시스템 구축 가능성을 탐색하고자 한다. 이를 위하여 법률적, 분권적, 재정적 관점에서 지방분권 조달시스템의 구축 가능성을 살펴보고, 동시에 법률적 제도적 관점에서 구체적인 실행 방식에 대한 논의도 일부 추가하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 이론적 논의

1) 공공조달의 개요

공공조달을 정부조달이라고도 하는데 국가나 지방자치단체 및 공공기관에서 필요로 하는 공공재를 공급하기 위하여 조달기관에서 민간부문으로부터 정부예산을 통하여 물품을 구매하여 다시 정부 내 수요기관에 제공하는 일련의 행위라고 정의할 수 있다.[2] 공공재 사용 목적이 궁극적으로는 공익 극대화에 있기 때문에 최종 혜택은 국민에게 귀속되지만, 동시에 투입되는 재원 역시 국민의 세금으로 지불하게 되므로 더욱 더 신중한 접근이 필요하다. 이런 이유로 공공

---

2) 조달과 구매를 상호 교환적인 의미로 사용되고 있는데 엄밀히 살펴보면 다소 차이가 있다. 조달은 정부서비스 제공에 필요한 자원을 획득하는 것(Lee & Johnson, 1998: 292)을 의미하고, 구매는 행정업무 수행에 필수적인 재화 즉 소모품, 비품, 시설 등을 적기적소에 적량을 적가로 구입하는 행위라고 할 수 있다(강인재, 1995: 100). 결국 조달은 교환행위와 더불어 자금을 포함한 자급자족적 행위의 포괄적 의미이며, 구매는 경제적 교환행위에 입각한 재화와 용역에 국한된 의미라고 할 수 있다.

조달을 수행하는 주체는 효율성뿐만 아니라 공정성과 투명성도 비중 있게 고려해야 한다.[3)]

조달시스템은 공공조달 하에서 조달기관과 수요기관 간 모든 구매 과정을 전산화하고 가상의 통로를 통해 연동함으로써 시간을 단축하고, 신속한 공급으로 원가 절감 및 이윤을 극대화하면서 효율적인 조달이 가능하도록 연계 처리하는 장치라고 이해할 수 있다.[4)] 또한 조달시스템은 다시 중앙조달시스템과 가칭 지방분권 조달시스템으로 구분할 수 있다.[5)] 중앙조달시스템은 중앙정부 소속기관을 통해 자국 내외 조달을 총괄하여 하나의 공간에서 일괄적·집중적으로 운영하는 체계이고, 지방분권 조달시스템은 지방자치단체에서 지역 특성에 맞게 개별적·분산적으로 운영하는 체계로 정의할 수 있다.

2) 공공조달 관련법 개관

공공조달은 계약을 통해 이루어지고 정부재정 활동으로 이해되어 왔다. 이런 이유로 중앙정부 또는 지방자치단체는 민간부문으로부터 물자나 용역 등을 구매하는 고객(customer)으로서 지위를 갖는 동시에 공익을 도모해야 하는 정치적 존재(political entity)라는 이중적 지위를 갖는 특성이 있다(전현철, 2015: 102). 이러한 이중적 지위의 절묘한 균형을 맞추기 위하여 효율적이고 공정하며 투명한 환경이 요구된다. 이에 따라 공공조달 계약에 관해서는 국가계약법과 지방계약법이 필요하다. 우선 국가계약법은 1961년 제정된 예산회계법에 규율하여 제정되었고, 우리나라가 1994년 GPA 및 1995년 WTO에 가입하면서 국가입찰에 관한 기준을 마련하고, 분쟁 조정기구를 설치해야 할 필요성 등 국가 간 조달에 대비하기 위해 1995년에 제정되었다(김대인, 2012: 54-55). 또한 지방자치단체는 지방계약법이 제정되기 이전까지는 1963년 제정된 지방재정법에 규율을 받아 왔고, 지방분권화의 흐름 등 여러 가지 지방의 특성 때문에 지방자치단체 특성에 맞게 2005년도 제정되었다(최두선, 2010: 90).

조달행정의 패러다임 전환을 유발하고 있는 가장 핵심적인 요소 중 하나는 전자조달시스템

---

3) 광해군 즉위년인 1608년은 공공 조달과 관련하여 이론적 기초를 제공할 수 있었기에 역사적으로 큰 의미를 지니고 있다. 당시 백성들이 가장 힘들어했던 수취체제 중 하나가 공납이었는데, 지방의 특산물을 공납하는 과정에서 지역의 특성을 고려하지 못하고 중앙에서 자의적으로 지정하여 일괄적으로 부과하게 한 점이다. 예컨대 강원도에서 사과, 대구에서 감자 등을 공납하라는 것이다. 이를 위하여 강원도 백성은 몇 배의 값으로 사과를 구매하여 공납하여야 하고, 반면 대구 백성은 감자를 공납으로 받쳐야 하는 납득하기 어려운 억울하고 부당한 제도이었기 때문이다. 이런 이유로 공납을 폐지하고, 지역의 특산물을 화폐나 쌀 등으로 대신 교환해주고 취득한 중간 공인이 그 특산물을 다시 선혜청에서 일정한 대가를 지불받고 납품을 했다. 선혜청의 역할은 납품받은 물품으로 다시 전국에 진휼모곡과 물가조절을 위한 재분배 기능을 겸하였는데, 조선 초기 최대의 공공 조달기관이었고, 이것이 우리나라 최초 공공조달의 시작이라고 할 수 있다.

4) 대표적인 사례가 2002년 서비스가 시작된 국가전자조달시스템(G2B)가 있다. 이외에도 26개 공공기관이 나라장터의 성격과 유사한 자체 조달시스템을 개별적으로 운영하고 있다.

5) 지방분권 조달과 분산조달은 범위에서 다르다. 지방분권 조달은 중앙조달에 대비되는 개념으로 지방자치단체에서 독자적으로 조달하는 개념이다. 분산조달 역시 중앙조달에 대비되는 개념이지만, 지방자치단체나 공공기관, 공기업 등 개별적으로 조달행위를 하는 좀 더 포괄적인 개념이다.

구축이다(곽채기, 2003: 1). 전자조달시스템 구축과 관련해서는 전자조달법과 조달사업법을 들 수 있다. 우선 전자조달법은 2002년 나라장터 시스템이 시작됨에 따라 전자조달의 절차와 방법 등 전자 조달사무가 원활히 수행될 수 있도록 조달사무에 필요한 사항을 정하는 등의 내용으로 2013년 제정되었다. 이외에도 신규 자체조달시스템 구축을 위해서는 조달사업법에서도 규율하고 있다. 조달사업법은 과거 조달기금법에서 규율하고 있었고, 조달사업을 공정하고 효율적으로 수행을 위해 조달사업의 범위와 운영 및 관리에 대해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 1994년 제정되었다.

3) 중앙조달의 한계와 지방분권 조달의 필요성

공공조달과 관련해서 2000년도 이전까지는 행정학은 물론 경영학, 금융학, 법학 등 모든 학문 분야에서 사실상 방치하고 있었다. 또한 관련 학문인 행정학에서도 공공서비스의 중요성과 조달행정의 오랜 역사에도 불구하고 공공조달은 경영과학의 변방에 있었다(Anthony Flynn & Paul Davis, 2014: 140). 그러나 2002년도 나라장터가 구축되면서 공공조달에 대한 인식이 달라지기 시작했다. 특히 2008년 글로벌 경제위기 이후 공공재정에 대한 압박으로 인해 공공조달의 역할에 대한 재평가가 불가피해졌으며, 머레이는 '공공조달이 경제 회복을 가속화하는 데 있어 최선의 전략적 기여를 하는 동시에, 지방정부 조달은 고유성을 반영해 전략적인 관점을 취할 수 있다(Murray, 2009: 1).'라고 제안하였다.

공공조달의 가치는 국민의 세금으로 운영되기에 비용 절감에 따른 재정의 효율성을 기반으로 공정하고 투명하게 활용될 필요가 있다. 그러나 최근 중앙조달에서의 물품 구매 과정에 있어 재정의 효율성 저하가 문제되고 있다. 우선 종로구의회에서 발의된 내용을 요약하여 살펴보면 다음과 같다.

> *"종로구에서 나라장터를 통하여 구매한 청소용 살수 차량이 시중가보다 10% 이상 비싸고, 살수 차량을 납품한 업체는 부품을 나라장터가 아닌 시중에서 저렴하게 구매하여 조립해서 다시 비싼 값에 나라장터에 판매하니 결국, 구민의 혈세로 업체의 이익만 남겨준다."*[6]

또한, 2011년도 국민권익위원회 조사에서 노트북과 복사기 등의 가격이 G마켓 쇼핑몰에 비해 나라장터 쇼핑몰이 비싼 것으로 조사되었고, 2019년도 경기도 1차 조사에서 총 3,341종목의 물품 중 54.5%의 1,821종목의 물품이 시장가격보다 나라장터 쇼핑몰이 더 비싼 것으로 조사되었다. 2020년도 2차 조사에서 총 6,129종목의 물품 중 가격 비교가 가능한 동일한 모델은 646종목에 불과하였고, 646종목 물품 중 13.9%의 90종목의 물품은 시장가격보다 비싼 것으로 조

---

6) 2019년 7월 8일 종로구의회 정례회에서 J의원이 '나라장터가 시중 가격보다 비싸다'라는 주제로 구정질의한 내용 중 일부만 발췌하였다.

사되었다. 이외에도 중앙집중 조달제도는 조달청이 권한만 행사하고 책임은 수요기관이 지는 발주 형태[7]로써 분권과 자율의 취지에 부합하지 않고, 지역 수주업체 수주율 하락으로 지역경제 활성화 저해와 물품구매의 경우, 다양한 종류의 선택권 제약 등의 문제를 안고 있는 것으로 지적되었다(곽채기, 2010: 70).

공공조달을 통한 공공재 공급의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 조달 물품이나 시공의 품질을 보장하면서도 조달에 소요되는 가격을 적정수준으로 유지하는 일이 매우 중요하다(신영수, 2007: 110). 지역의 특성을 충분히 고려하지 못한 채 공공재를 중앙정부가 일률적으로 공급하고 있다는 것이다. 오우츠는 '지역 공공재의 생산을 어느 단계의 정부가 담당하든 동일한 비용이 든다면 각 지방정부가 스스로 판단 하에 그 지역에 적정한 양의 지역 공공재를 공급하는 것이 중앙정부에 의하여 공급하는 것보다 효율적이다(Oates, 1972).'라고 분권화 정리(decentralization theorem)를 제시하였다.[8]

공공조달과 관련된 다수 학자의 연구를 살펴보면 중앙조달의 비효율을 지적하고 분권화된 조달시스템의 도입을 요구한다. 특히 지방자치단체의 자율적 분산구매가 가장 요구된다고 한다(강인재, 1995; 115). 말하자면 우리나라는 아직도 일반행정 분야에서만 지방자치제도가 어느 정도 성숙되었을 뿐 공공조달과 같은 다양한 분야에서 여전히 지방분권이 걸음마 단계에 머물러 있다는 것이다.

지방분권은 권한의 지역적 분산이라는 관점에서 긍정적인 측면이 있는데, 주민과의 근접거리에서 정치와 행정이 이루어지기 때문에 민주주의를 구현하는 데 더 유리하다는 것이 정설이다(김태영, 2019: 202). 지방분권이란 중앙정부의 권한을 지방으로 이양한다는 의미에서 지방자치단체가 가지는 권한 및 자율성으로서 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권, 자치행정권인 자치권의 4요소로 이해될 수 있다(류영아·김필두, 2015: 231). 자치입법권은 지방자치단체가 존립함에 있어 필요한 규정을 제한적으로 제정하는 것이 가능하고, 자치재정권은 지방자치단체가 행정수행을 위해 자주적으로 필요한 재원을 조달하고 관리하는 권능을 의미한다.[9] 자치조직권과 자치행정권은 지방자치단체가 행정기구 및 사무부담 등을 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 정하는 권능으로서 지방자치단체가 존치함에 있어 매우 중요한 권능이라고 할 수 있다.

그동안 지방자치단체의 특화된 물품, 적합한 물품 등의 조달을 중앙을 통해 처리해야만 하는 불합리한 체계에서 자율성을 확보하기 위한 노력이 지속적으로 요청되어 이어왔다. 2005년 지

---

7) 가스 저널(2021): 조달청은 국가안보, 각종 연구 및 유지 등 전자조달시스템을 통해 국공립 기관들의 중요 물품의 구매를 하고 있지만, 물품에 대한 하자나 적정 업체 선정 등 중요도에 대해서는 책임을 지지 않아 단순 중개업자에 불과하다는 비평을 들어도 개선의 의지가 없다는 내용이다.

8) 중앙집중형은 지역이 균일하고 주민 유출이 완료되었을 때만 공공재 수준을 최대화하는 잉여금을 산출할 뿐이다(Timothy Besley 외, 2003: 2611).

9) 필요한 재원조달이란, 중앙정부의 재원(financial resources)을 지방정부로 이양하는 것이 아니라, 중앙정부의 재정권한(financial authority)을 지방정부로 이양하는 것(김태영, 2019: 216)을 의미한다.

방계약법은 바로 조달행정의 지방분권화 확대에 따른 이런 요구에 부응하기 위해 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정하고, 지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도를 마련하여 지방자치단체가 체결하는 계약의 투명성과 효율성을 높이기 위해 제정된 것이다(곽채기, 2013: 72). 2008년부터 지방자치단체가 규모에 상관없이 모든 물품과 용약을 자율적으로 자체 구매할 수 있게 되었고, 2010년부터 시설공사의 경우에도 모든 지방자치단체가 자체 집행할 수 있게 되었다(이용환 외, 2011: 23-24). 이에 따라 현재의 지방분권형 조달 행정체제를 형식적으로나마 구축하게 된 것이다.

2. 선행연구 검토

1) 법률적 관점에서 연구

최두선(2010)은 지방자치단체에서만 발생하는 다양한 유형의 계약에 초점을 두고 지방계약법의 탄생 배경을 지방 특성 반영과 계약의 투명성 확보, 그리고 시장경쟁 원리 반영이라는 세 가지 방향으로 정리하면서, 지역 특성에 맞는 지방계약 제도의 도입, 계약의 전문성과 효율성의 확대, 지방계약 자율성 확대로 지역중소기업 보호, 입·낙찰 계약 및 시공과정에서 투명성 확보 등을 제시하였다.

김대인(2012)은 국가계약법과 지방계약법, 그리고 조달 사업법의 계약방식을 살펴보고, 미국의 경쟁적 협상, EU의 경쟁적 대화 방식의 계약과 비교하여, 우리나라는 협상에 따른 계약이 효율적이라는 결과를 도출하였다. 다만 협상에 따른 계약은 순차적 협상에 의한 계약, 경쟁적 협상에 의한 계약, 수의계약으로 구분되는데, 중소기업보호 등의 고려는 경쟁적 협상과 순차적 협상을 통해 계약하고, 긴급한 경우는 수의계약 활용을 제안하였다.

김찬동(2016)은 국가계약법과 지방계약법 간의 비교와 선진국의 지방계약을 법률적·제도적 차원에서 접근하였다. 그의 연구에 따르면 일본, 독일, 미국 등이 분권형 조달시스템을 운영하는 것에 비하여 우리나라의 경우, 계약과 관련된 지방계약법, 조달과 관련된 전자조달법과 조달 사업법이 국가계약법을 준용하고 있어, 지방자치단체에 필요한 물품을 직접 조달하지 못하여 가격과 품질을 보장받지 못할 뿐만 아니라, 중앙조달의 의무적인 계약 체결 요청 등이 문제가 되고 있다고 지적하며, 계약관계의 분권형 조달시스템의 정립을 제안하였다.

배귀희(2020)는 23개 공공기관 자체 전자 조달시스템의 사례로 지방전자 조달시스템 구축 가능성을 검토하였다. 중앙조달과 분산 조달의 장단점, 그리고 나라장터와 자체 조달시스템과의 비교를 통해 확인한 결과, 분산 조달의 일환인 지방전자 조달시스템 구축은 기획재정부장관의 재량에 의해 결정된다는 것이다. 결국 기획재정부장관의 설득이 요구되는데, 23개 공공기관 중 하나인 방위사업청의 경우, 보안상의 문제로 국방 분야 조달을 나라장터에 공개하는 것은 불가능하여 구축을 인정받은 명분처럼, 명확한 근거 마련을 제안하였다.

2) 분권적 관점에서 연구

안성호(1993)는 중앙집권화로 발생하는 폐해를 극복하고자 지방분권화의 개혁을 모색하였다. 그는 구성원들의 헌신과 열의에 따라 지방분권화 개혁이 성공할 수 있다고 지적하면서, 지방자치를 추진해야 할 논거들을 열거하였다. 지방자치는 민주주의 가장 좋은 학교, 정치적 안정에 공헌, 갈등 해결 능력의 제고, 대응성의 함양, 정책쇄신의 고무, 능률성의 함양, 국토의 균형적 발전에 기여, 조국 통일에 기여 등을 제시하였다. 결과적으로 지방분권화 개혁으로 국가발전의 기틀을 마련하기 위해 정치·행정적 개혁의 중요한 과제임을 논변하였다.

강인재(1995)는 지방화 시대에 대비하기 위해 중앙과 지방의 업무 배분으로 연구하였다. 조달행정체계의 현황을 중앙과 지방자치단체의 특성을 바탕으로 조달시장의 개방에 따른 경쟁력 강화를 제시하였다. 이후 미국이나 일본, 캐나다와 영국 등 선진국의 조달제도를 살펴보면서, 중앙과 지방자치단체 간의 합리적인 업무 배분의 실태를 제안하였다. 결론적으로 전국적으로 표준화가 필요한 물품과 고도의 기술이 필요한 공사는 중앙조달에서 구매하고, 지방자치단체는 인력 및 전문지식 부재로 지역 실정에 맞게 구매조직의 설계를 제안하였다.

이용환 외(2011)은 지방정부 조달시스템을 한국 조달행정의 발전과 제도화 과정을 살펴보고 문제점과 효율화 방안을 모색하였다. 그의 연구에서 조달기능의 분권화와 환경변화에 따른 공공조달의 변화와 대응 그리고 효율성과 공공성의 가치 조화 및 지역경제 발전과 사회 정책실현 등 전 범위에 걸쳐 문제점과 효율화 방안을 구체적으로 정리한 것이 탁월하였고, 특히 종합적인 해결방안을 제시한 것이 고무적이었다. 제도적으로 중기조달계획을 수립하고 사회정책 목표와 연계된 조달정책 수립 등 정책적 제언도 장점이었다.

박기혁(2013)은 사회적 계약과 공공 구매 및 발전과정과 함께, 조달이 일자리창출과 지역 균형발전에 기인하였는데 더욱 발전할 가능성을 모색하고자 시도하였다. 중앙조달 문제점의 해결방안으로 분권화된 지방 조달시스템 구축을 위해 중소기업 육성, 관계기관 간 협력체제 등 정책 개발을 제안하였고, 서울시 사례에 기초하여 조달행정을 통해 대기업과 중소기업이 동반성장하고, 조달을 적재적소에 공급하여 사회발전에 공헌할 것을 제시하였다.

3) 재정적 관점에서 연구

Timothy Besley 외(2003)는 표준접근법을 사용하여 공공재 제공을 놓고 중앙과 지방 중 어느 쪽에서 공공지출 비용을 분담하는 것이 지역별 다른 시민들 사이에서 이해충돌을 예방할 것인지를 연구했다. 대의원들은 유권자들이 전략적으로 위임할 동기를 만들기 위해 공공재의 과잉공급으로 이어진다는 것이다. 또한 지역에서 선출된 대의원은 정체성이 불확실하여 중앙집중식을 통하여 제공되는 공공재를 지역에 할당되는 공익의 양에 확신이 없어 잘못된 배분이 발생한다는 것이다. 다만, 각 지역이 공공지출의 수준이 비슷하고 유출이 완료되었다면 중앙집중식

시스템이 정책적으로 좋은 선택이겠지만, 각 지역이 이질화되고 유출이 적은 상황에서는 분권적 시스템을 선택하면 잉여금이 극대화된다는 결론이다.

이형진(2017)은 영국에 우리 기업이 진출할 방안을 연구하였다. 영국은 브렉시트 결정한 후 경제적 위기를 극복하기 위해 조달 부문에 역점을 두어 경제적 가치(value for money)를 실현하며 예산 절감에 성공한 사례와 조달시장 규모 및 지출현황, 그리고 조달 법령까지 전 범위에 걸쳐 상세히 조사한 것이 장점이다. 그중 영국은 중앙조달이 있지만, 수요기관이 구매를 진행하는 분산조달이 대부분이고, 조달수수료는 받지 않는다는 것이 특징이다. 또한 조달시장의 보수성으로 우리 기업의 진출을 위해서는 먼저 하청 수주 방식으로 시작을 제안하였다.

박경철(2020)은 지금의 나라장터가 불공정하다고 실무 위주의 가격 비교와 과잉 조달수수료의 전출을 조사하였다. 그중 몇 가지만 살펴보면, 국민권익위원회 조사에서 노트북을 나라장터 145만 원 G마켓은 106만 원, 국정조사에서 프린터가 나라장터 116만 원 인터파크 95만 원, 경기도 1차 조사에서 비디오프로젝터가 나라장터 264만 원 시장가격 95만 7천 원으로 조사되었다. 한편 조달수수료의 전출이 불합리하다는 문제 제기로 재정의 투명성·공정성을 도모하기 위해 경기도가 자체 조달시스템을 추진한다는 내용을 적시하였다.

4) 선행연구 함의

지금까지 세 가지 관점에서 중앙조달의 문제점과 지방분권 조달시스템 구축의 필요성을 종합적으로 고찰하였다. 선행연구 검토를 통해 도출된 함의를 간략히 정리하면 다음과 같다.

첫째, 법률적 관점에서 국가계약법의 준용으로 지자체 특성에 부적절한 계약을 수동적으로 체결해 왔는데, 지방계약법 제정으로 인해 지방 목적에 부합하는 계약을 능동적으로 할 수 있다는 점에서는 의미가 크다. 다만 조달도 일본, 미국, 독일의 경우, 중앙조달이 있지만 분산 조달이 발달 되어 지방정부가 자율적으로 운영하며 지역경제 발전에 도움이 되는 것처럼 우리나라도 지방분권 차원의 조달이 구축되어 지역 경제 활성화를 위해 자체적인 운영이 요구된다는 점이다. 그러나 조달사무는 조달 사업법에서 규율하므로 신규 법적 정립이 필요한 모습이다. 전자조달법에 따라 23개 공공기관이 업무 특수성을 인정받아 자체 전자 조달시스템을 운영하듯, 지방자치단체도 자율적으로 조달사무를 수행할 수 있도록 법·제도적으로 개선되어 조달시스템이 구축되어야 함을 시사하고 있다.

둘째, 분권적 관점에서 과잉 중앙집권화 체제하에서 지방의 피폐와 소외 초래 등 중앙이 빚어온 온갖 폐해들을 극복하고 성장하기 위해서 정치·행정적으로 신속한 지방분권화 개혁이 시급하다는 논변이다. 중앙집중화로 규모의 경제를 일정 부분 달성은 했지만, 조달사무를 중앙과 지방분권 간의 역할 배분으로 지역균형발전에 기인할 수 있고, 조달 시장 개방으로 지역기업 도산이 우려되는 상황에서 지방분권 조달시스템 구축으로 지역 중소기업 보호와 지역에 필요한 물품을 적재적소 공급은 물론 일자리 창출을 가능케 한다는 주장이다. 다만 고도화된 기술

을 필요로 하는 특수 제품이나 전국을 망라한 표준화된 물품은 중앙에서 조달하고, 지방자치단체는 아직 전문적인 지식의 부재로 우선 일정 규모 이하의 작은 물품 구매업무에 집중하여 순차적인 업무 배분으로 조달의 효율성을 함양하는 것이 타당하다 하겠다.

셋째, 재정적 관점에서 조달행정의 과중 된 업무와 지출 감소를 위해 지자체에 조달사무를 역할 분담하여 자체 집행할 수 있도록 계약권을 위임하자는 것이다. 나라장터 쇼핑몰의 규모가 급격히 증가하는 추세로 중앙조달 인력이 시장 규모를 감당하지 못해 가격 규정을 바로잡지 못하고 있다. 반복적으로 언급되는 불공정 조달의 시발점이다. 중앙조달시스템에 저장된 가격의 거품 제거가 쉽지 않은 이유이기도 하다.[10] 또 다른 병폐는 조달수수료를 고유 목적을 벗어난 수준으로 과도하게 징수한다는 것이다.[11] 조달사무를 지방자치단체로 전환하면, 가격 원가를 시장 단가로 반영하고 예산을 절감하며, 적절한 수수료 징수로 지방재정의 효율성·공정성 제고가 가능하다. 지방분권 차원의 조달시스템 도입이 필요한 이유다.

정리하면 현재 형식적으로는 지역 조달사무를 지방자치단체가 자율적으로 수행할 수는 있지만, 실질적으로는 권한이 중앙에 편중되어 자의적인 배분을 암묵적으로 수용할 수밖에 없는 상황이다. 지방자치단체는 권한 행위의 제약으로 중앙조달에 의존해야만 하는 현재의 시스템이 지방분권의 본질을 흐리고 역행한다고 볼 수 있는 것이다. 전술한 바와 같이 재정 낭비를 억제하지 못하고 불필요한 예산이 소모되는 중앙조달의 근본적인 문제는, 굳이 추가적인 문헌을 차용하지 않고도 지방분권 조달의 필요성이 있다는 것이다. 그러나 몇몇 연구자들의 주장과 사례만으로 지방분권 조달시스템의 구축에 대한 정당성을 합리화하기에는 부족한 부분이 있을 수 있기 때문에 이하 추가적인 조사를 수행하고자 한다.

Ⅲ. 자료의 이해와 연구 분석 틀

1. 자료 이해

본 연구는 중앙조달시스템의 현황을 탐색하고 공공조달이 개선될 여지가 있는지를 탐색하고 이를 기초로 더 나은 방안을 찾고자 한다. 우선 이론적 논의에 기초하여 선행연구와 함께 중앙조달시스템의 문제점을 진단하고, 이에 대비되는 지방분권 조달시스템 구축으로 인해 문제 해결 가능성을 조달 전문가들에게 제시하고 결과를 도출하는 방식이다. 연구 질문은 FGI(심층집

---

10) 가격의 거품을 제거하기 위해 가격 경쟁을 유발시켜 효율적인 가격 관리를 위해 도입한 다수공급자계약(MAS)이 있다. 일반적으로 조달청에 등록된 업체가 조달가보다 시장에서 싸게 판매 할 경우 자발적으로 가격을 내리는 제도인데, 강제성이 없어 실효성에 대한 논란이 제기되고 있다.

11) 조달수수료 수입은 조달 운영에 필요한 인건비, 사업비 등 경비 지출에 충당을 기본으로 한다. 만약 지출을 초과한 수입은 일반회계 전출, 회전자금 확충 등에 편입된다. 이 부분이 많이 발생하면 과도한 수수료 징수로 볼 수 있다.

단면접) 방식으로 진행하였으며 조사에 참여한 전문가는 총 10인으로 대학교수 6인, 연구원 1인, 공공기관의 조달계약관련 3인으로 분류되었다. 면접자의 선정은 지난 2021년 5월 28일 10:00~13:00「한국지방계약학회」에서 주최한 '공공 조달 및 지방계약 제도발전 공동세미나'에 참석한 전문가 5인과 2021년 6월 23일 15:00~18:00「한국행정학회」에서 개최한 '하계공동학술대회' 에서 '지방분권 시대의 분산 조달시스템'이란 주제로 토론에 참여한 전문가 5인을 대상으로 하였다. 연구에 참여한 전문가들은 지방자치, 조달 및 계약 관련 분야에서 오랜 기간 연구활동을 수행한 경험이 있다. 이론과 현장 간 균형을 맞추기 위하여 대학교수와 현장 실무가들을 적절히 배분하여 설문을 진행했다.

연구 질문은 법률적 관점 3개 분야, 분권적, 재정적 관점 각각 2개 분야로 별로 나누고 총 6개의 큰 문항으로 설계하였으며, 그 이하 세부 질문은 6개 분야별 선행 질문과 연계해서 추가하거나 중단하는 방식으로 구성했다. 이후 전문가들의 의견을 수집하여 가능, 불가능, 모호 등 세 가지로 구분하고 결과를 도출하였다.[12] 도출된 연구 결과를 바탕으로, 중앙조달시스템에서 조달업무 일부가 지방분권 조달시스템으로 전환되는 것이 더 합리적일지에 대한 궁금증을 해소하고자 했으며, 동시에 분권조달시스템으로의 전환 과정에서 야기될 수 있는 문제들에 대해서도 검토했다.

2. 연구 분석 틀

1) 기본 방향

본 연구의 기본 방향은 이론적 논의에 기초하여 여러 전문가에게 법률적 관점, 분권적 관점, 재정적 관점의 세 가지 관점에서 질문을 제시하고 의견을 수렴하는 방식이다. 세 가지 관점으로 정리한 이유는 이론적 논의 검토 결과에 근거한다. 지방분권의 이해와 중앙조달의 문제점 및 해결방안에 관한 기조, 그리고 선행 연구 검토를 수행한 결과 연구자들의 관심과 초점이 크게 세 가지 관점으로 요약되고 있다. 전술된 바와 같이 법률적, 분권적, 재정적 관점에서 주로 지방분권 조달의 필요성을 강조하고 있는 것으로 확인되었으며, 본 연구 역시 선행연구를 기초로 세 가지 관점에서 추진되었다. 분석을 위한 설문 준비와 결론 도출을 위한 분석 역시 세 가지 관점에서 진행되었으며, 이는 연구 분석틀로 이해될 수 있다.

첫째, 법률적 제약을 극복하고 구축 가능성을 확인해 보는 것이다. 지방계약법상 행정안전부 장관의 별도 고시로 지방분권 조달시스템 구축 관련 규정[13], 전자조달법의 대통령령의 요구

---

12) '모호'를 추가한 이유는 전문가들이 추구하는 방향과 혹시 질문에 대한 이해도의 결함으로 동떨어진 답변이나 응답을 망설이는 경우도 발생할 수 있으므로 이럴 경우, 모호로 처리하기 위해서다. 예컨대 중앙과 지방 양자 간 이질성을 띠고 있는 조달시스템의 혼합된 절충안을 선호하는 전문가의 입장에 대한 반영도 필요하기 때문이다.

13) 현재 행정안전부의 전자조달시스템에는 교육기관, 식재료 전자조달시스템 등이 있다. 지방분권 조달

조건을 충족하는 경우 자체 조달시스템 구축 관련 규정[14], 조달 사업법 관련 규정 등을 탐색하여 가능성을 살펴보았다. 결과는 기획재정부장관과의 협의, 조달 사업법 관련 조달청장의 재량이 필요하다는 것이다. 현재로서는 지방계약법에 근거 규정을 마련하는 것이 시급해 보이는데 뒷받침할만한 논리를 도출하기 위해 전문가들의 지혜가 요구된다.

둘째, 진정한 지방분권의 확립은 권한 이양에서 비롯되는 것이다. 지방계약법 제정으로 지방분권의 기틀은 다졌지만, 지방 조달사무가 이관이 되지 않아 진정한 자치분권이 형성되었다고는 볼 수 없다. 우리나라 통치 구조상 중앙에 집중되어 지방에 위임된 국가 위임사무(약 70%)가 많다. 최근 지방자치법 전부개정안과 지방분권법 시행이 지방자치단체의 자치권을 강화하기 위함이라 볼 수 있는데, 그 내용의 중심에는 국가 사무와 지방사무의 분리이다. 분권 조달의 기조로 국가 사무의 하나인 조달사무도 지방사무로 분리가 되는지를 전문가들에게 묻고, 역할이나 기능 배분도 추가로 제시하여 의견을 수렴하게 된다.

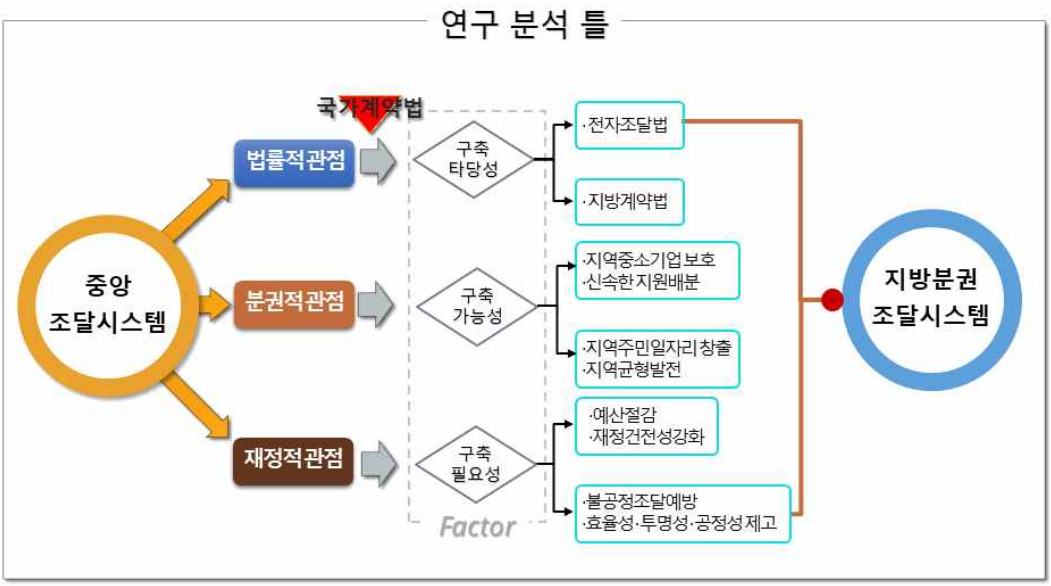
셋째, 반복적으로 등장하는 중앙조달의 공정성 논란이다. 나라장터와 시장가격의 불일치에 따른 통일성 결여, 수요기관에서 징수하는 조달 수수료의 적정성 의혹, 지방자치단체 간의 조달 수요를 충족시키지 못하는 한계성 등 공공 조달시장의 규모를 통솔하지 못하고 발생하는 이와 같은 문제점들을 지방분권 조달시스템의 구축을 통하여 해소될 수 있는지도 묻게 된다. 순차적으로 효율성, 투명성, 공정성 등의 측면에서 논의되고, 만약 구축이 가능하다면, 구축비용과 운영비용은 어디서 부담할지 등도 재정관리 측면에서도 논의된다.

2) 연구 분석 틀

〈그림 1〉은 세 가지 관점에서 전문가들에게 세부 질문을 하고 응답을 구한 후 하위질문을 추가로 제시하는 분석 틀이다. 모든 관점에서 우선 구축 가능성을 검토하고, 만약 이견이 있으면 예외적 방안은 없는지 등을 추가 질문하는 방식이다. 이 과정에서 전문가들의 사고를 동질화시키기 위한 작업으로 잠시 논의할 수 있는 공간을 열어주고, 지방분권 조달시스템 구축의 가능성에 대해 총체적인 의견을 취합하여 결과를 도출하게 된다.

시스템 구축·운영을 위해서는 행정안전부장관의 별도 고시가 필요하다.

14) 전자조달법 시행령 제9조 2(자체전자조달시스템의 구축·운영)의 예외 조항 신규가 추가 필요하다.



〈그림 1〉 연구 분석 틀

법률적 관점에서 첫째, 현재 전자조달법에 따라 23개 공공기관이 자체 전자 조달시스템을 구축하여 운영하듯 지방분권 조달시스템도 전자조달법에 의거 가능한지를 검토하였다. 둘째, 국가계약법과 유사한 지방계약법 양 법률 간의 모호한 관계에서 지방 특성에 맞는 지방분권 조달시스템의 구축이 가능한지를 살펴보았다. 만약 법률적으로 모호하거나 불가능하다면 다른 가능한 법률이 있는지 등 추가 질문을 제시하고 법률적인 가능성을 유추하였다.

분권적 관점에서 첫째, 지방분권화에 따른 조달시스템 구축으로 사회발전에 공헌하기 위해 지역의 특산품과 같은 물품 구매 및 적재 적시 공급 등으로 지방 중소기업보호와 신속한 자원 배분이 가능한지를 검토하였다. 둘째, 지방분권형 조달행정 체제하에서는 지역 주민 일자리 창출과 지역 균형발전이 가능한지를 추가 제시하고 전반적인 가능성을 모색하였다.

재정적 관점에서 첫째, 지방분권 차원에서 공공재를 조달하는 것이 더 효율적이라는 선행연구 결과에 따라, 예산 절감과 재정건전성 강화가 가능한지를 검토하였다. 나라장터의 과도한 조달 수수료 징수 등 불공정 조달이 지방분권 조달시스템 구축으로 인해 불공정 조달 예방과 효율성 및 투명성·공정성 제고가 가능한지를 추가 질문하고 그 가능성을 탐색하였다.

Ⅳ. 분석 결과

1. FGI 실시 및 분석 결과

1) 법률적 관점에서 전문가 의견 분석 결과

법률적 관점에서 전문가들은 긍정보다 부정적인 의견이 근소하게 더 우세한 것으로 확인되었다. 전자조달법이나 지방계약법에 따라 지방분권 조달시스템 구축이 가능해 보이지만, 기획재정부장관의 승인이 필요하여 예외 조항이 별도로 제정되어야 가능하다는 의견이다. 반면 연구 질문에서 제외된 '보충성의 원칙'이 주목할 만하다. 이를 연구 설계에서 제시한 본 질문 두 가지 중 첫 번째 질문을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전자조달법에 따라 23개 공공기관이 자체 전자 조달시스템을 운영하고 있듯이, 지방분권 조달시스템도 전자조달법에 의거 구축이 가능한 것인지 여부를 묻는 질문에 가능과 불가능이 정확히 절반으로 나뉘었다. 우선 '가능하다'라는 의견을 취합해서 살펴보면 다음과 같다.

> *"현재 23개 공공기관이 운영하는 자체 전자 조달시스템은 그 업무의 특수성을 인정받아 조달청장의 승인 하에 현재 유지를 하고 있다. 이와 같은 맥락으로 지방자치단체에는 지역의 특산물이나 중앙에서는 할 수 없는 지역 관련 소액 수의계약, 긴급조달 등 지방 특성에 맞는 조달이 필요하므로 전자조달법에 따라 가능하다."*[15]

전자조달법 제9조 2 (1)대통령령으로 정하는 요건 1. '다른 법령에서 구축·운영할 수 있도록 규정'으로 자체 전자 조달시스템 도입이 가능하므로 J전문가는 타법 적용하면 된다는 의견도 제시되었다. 반면 절반을 차지한 '곤란하다'라는 의견은 다음과 같다.

> *"현행 전자조달법 제14조 시행령 9조 2항 ①,②의 규정에 따라 조달청장, 기획재정부장관의 협의가 필요하고, 현재 조달사업법에서도 기획재정부장관의 승인이 필요하기에 신규 지방조달사업법 제정이 필요하다. 이것은 향후 지방 조달의 자율성을 확대하기 위해 현행 법률의 개정이나 별도의 제정이 필요하다."*[16]

본 항목에서는 조달사업법에 대한 별도의 질문은 없었지만, 일부 전문가가 제시한 지방 조달

---

15) C, G, H, I, J전문가는 가능하다는 의견이다. 다만 C의 전문가는 지방전자조달시스템 구축은 가능하지만 시스템의 운영상 비용 등이 고민되어야 하며, 지역경제와 산업 경제에 미치는 영향도 고려가 필요하다고 제시하였다.

16) A, B, D, E, F전문가는 곤란하다는 의견이다. 특히 A와 B전문가는 전자조달법이 아닌 조달사업법의 별도 제정, 즉 지방조달사업법 제정이 필요하다는 것이다. F전문가는 전자조달법이 기획재정부나 조달청에 따라야 되는 협의 규정은 부당하다고 강하게 이의 제기하였다.

사업법 제정은 충분히 공감할 수 있는 부분이다.[17] 결국 모든 결정권이 기획재정부와 산하기관인 조달청장의 재량에 있어 승인이 필요하여 불가능한 것으로 판명되었다. 현행 제도에서는 기획재정부에 따라 결정되는 구조이고, 향후 근본적으로는 이와 같은 중앙정부의 간섭은 최소화할 것이며, 전자조달법 개정 시 행정안전부가 놓쳤던 부분 개정이 시급하다는 의견이다. 기득권 유지, 반분권·중앙집권적 사고 등이 주요 이유로 보인다.

둘째, 지방분권 조달시스템 구축은 국가계약법과 분리된 지방계약법으로 가능한지에 대해서는 대체로 불가능하다는 의견이다. 지방자치단체의 존립 목적에 부합하는 대표적인 지방계약 제도인 지방계약법에 따라 가능할 것으로 예상되지만, 국가계약법의 제약으로 불가능하다는 지적이다. 우선 '불가능하다'라는 의견을 제시한 전문가의 입장은 다음과 같다.

> *"현재 지방계약법에 지방 조달에 관한 규정이 별도로 없기에, 법률 개정 혹은 지방 조달 사업법을 제정할 필요가 있다. 또한 법령 개정 시 부처협의가 필요한데 기획재정부가 동의해 주지 않으면 현실적으로 지방계약법 별도 개정은 어렵다."*[18]

불가하다는 의견이 대체로 우세하였다. 다만 결정권이 국가계약법에 따른 기획재정부장관의 소관이니 양해가 필요하고, 추후 법 개정 시 행정안전부가 총괄하여 적합한 개정이 입안되어야 한다는 의견이다.[19] 지방분권 조달을 추진하기 위해서는 결국 국가계약법에 준용할 수밖에 없어 기획재정부장관의 협의가 필요하다는 것은 부인할 수 없는 현실이라는 공통된 의견이다. 반면 '가능하다'라는 전문가 의견은 다음과 같다.

> *"반드시 국가계약법에 따르지는 않아도 된다. 법률상 충돌의 우려는 있지만, 조달사무에 저촉되지 않는 영역과 범위 내에서는 별도의 개정 없어도 가능하다."*[20]

---

17) 조달사업법에는 지방자치단체를 위한 지역 관련 계약이나 조달시스템 구축·운영 등 지역과 관련된 조항이나 규정이 별도로 없다. 조달사업과 관련해서는 조달사업법 제1장 3조에서 찾아볼 수 있는데, 타 법률에서 규정하고 있지 않으면 동법에 따르라고 명시되어 있다. 또한 조달사업법 시행령 제3장 11조(계약체결의 요청)에는 모든 계약은 국가계약법을 따르도록 규정되어 있다. 반면 헌법 123조 제2항에는 지역 간 균형발전을 위한 지방경제 육성, 지방자치법 제164조에는 지역 간 균형발전을 위한 공공서비스 제공, 지방계약법 제6조1항에는 지방자치단체장은 계약사무 일부를 지방 공무원을 지정 처리, 지방분권법 제2장 제11조에는 국가는 사무 배분의 원칙에 따라 지방자치단체에 이양, 국가 사무와 자치사무로 이분화, 전자조달법 제14조에는 대통령령의 요구조건을 충족할 경우, 조달시스템 구축 가능 등 명시되어 있다. 다만, 기재부장관의 승인이 필요하다는 전제가 있지만, 본 연구의 핵심인 지방분권 조달시스템 구축 가능성과 관련하여 지방조달사업법 별도 제정을 제시한 A와 B의 전문가의 응답은 충분히 공감할 수 있는 의견이다.

18) A, B, C, D, E, F, G, H, I전문가는 불가능이라는 의견이다. C의 전문가는 현재 지방계약법은 국가계약법과 차이가 없으므로 개정이 필요하다는 의견이고, 특히 D의 전문가는 지방계약법으로 구축이 어렵기 때문에 '지방분권위원회' 등의 차원에서 추진하는 방법 혹은 대통령 공약사항으로 선정하여 추진하는 방법 등이 현실적이라는 의견을 제안하였다.

19) D전문가의 추가 의견을 살펴보면, 행정안전부가 지방계약 전문기관으로 「한국지방재정공제회」를 2019. 5.23. 지정하였기 때문에 "지방계약 조달시스템의 구축·운영에 관한 사항"에 따라 법 개정 시 이 기관에서 수행하면 된다는 의견이다.

소수 의견에서는 지방분권화에 따라 조달시스템 도입을 통설로 인식하지만, 단순화된 논리로는 쉽지 않은 것이 현실이다. 법률적으로 해결하기 어렵다는 의견이 지배적이어서 가능한 법률에 관한 추가 질문에 '보충성의 원칙'이 제시되었다.

> *"보충성의 원칙으로 지방의 조달사무를 지방이 책임지고 스스로 결정하는 것이 바람직하다. 이는 주민을 위해 지역경제 활성화와 지방 균형 측면에서도 필요하다."*[21]

전문가들은 대체로 보충성의 원리로는 가능하다는 의견이다. A전문가의 경우, 헌법의 기본 원리에 기초하면 지방자치단체 주민의 권익 보호를 위해 지방자치법 존재 자체에 규정해야 할 전제 조항을 수정·보완할 필요가 있다는 의견을 추가로 제시하였다.

2) 분권적 관점에서 전문가 의견 분석 결과

최근 지방자치법 전부개정안이 2020년 12월에 통과되고, 지방분권법[22]이 2021년부터 시행되었다. 지방분권화 촉진 관련 법안이 연이어 의결되고 있다. 이런 사항을 전문가들과 같이 잠시 공감하고 분권적 관점에서 질의 응답한 결과 전문가의 의견은 고른 분포를 보였다. 이를 연구 설계에서 제시한 본 질문 두 가지 중 첫 번째 질문을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방분권법에서 사무 배분의 원칙처럼 조달도 중앙조달의 일부 사무를 지방분권 조달로 배분하면 지방 중소기업보호와 주민의 편익 증진을 위한 신속한 자원배분이 가능할 것인지라는 질문에 전문가 대부분 가능하다는 의견이다. 우선 '가능하다'라는 전문가들의 의견은 다음과 같다.

> *"지방분권 조달이 구축되면 자치단체에서 신속하고 효율적으로 시스템을 운용할 수 있으므로 지역의 중소기업보호는 물론, 지역 주민의 편익 증진을 위한, 주민 중심의 필요와 요구에 부응하는 적절한 자원배분이 가능할 것이다."*[23]

특히 I전문가는 중앙에서 지방분권 조달로 사무가 이양 되면 양 조달시스템 간 상호 견제로

---

20) J의 전문가의 경우, 행정안전부가 지방분권 조달시스템 구축에 필요한 조항은 지방계약법을 별도로 보완하면 가능하다는 의견을 제시하였다.

21) A, E전문가는 곤란하다는 의견이 제시되었는데, 특히 E전문가는 보충성 원칙은 최후적 판단이므로 동률 간 원리 적용은 무리라는 의견이다.

22) 지방분권법 제1장 제1조(목적)을 간략히 정리하면, 성숙한 지방자치를 구현하고 지방 균형발전 및 국가경쟁력 제고를 도모하여 국민의 삶의 질 향상에 목적이 있다.

23) D, E, F, G, H, I, J전문가는 가능하다는 의견이다. 이중 D전문가는, 중앙에서 지방분권 조달로 사무배분이 되면 양 조달시스템 간의 상호 이익보다 조달시스템을 이용하는 수요자(지방자치단체, 지역업체, 지역 주민 등)선택의 폭이 넓어지므로 혜택이 커질 수밖에 없고, 조달시스템 간 경쟁으로 인하여 수요자들의 혜택은 더 크게 제공할 수 있다는 의견이다.

호혜가 작용할 수 있다는 의견을 제시하였다. 다만 비우호적 관계가 되면 갈등, 분쟁이 발생할 수 있는데 그 경우, 신뢰의 원칙으로 해결하면 된다는 설명이다. 반면 불가능보다 향후 개선 방안을 모호하게 언급한 전문가들이 다수였는데 의견은 다음과 같다.

> *"현행 조달체계에서도 조달사무는 이미 지방에서 할 수 있다. 다만 핵심은 사무를 수행하는 시스템이 중앙조달에 한정된 것이 문제이다. 즉 이 부분에 대한 개선이 필요하고 대안으로는 조달업무가 국가 사무이기에 한시적으로 기관위임사무로 변경하는 것도 가능하지만 미봉책에 불과하므로 구체적인 사항이 적시되어야 한다."*[24]

상당히 설득력 있는 의견이다. 현재 중앙조달시스템을 통해서도 지방자치단체의 조달사무는 가능하지만, 그 지역 사무를 중앙을 통해 처리해야 하는 불합리한 제도를 개선할 필요가 있다는 의견으로 보인다.

둘째, 지방분권 조달시스템이 구축되면, 지역 주민의 일자리 창출과 지역 균형발전이 가능한지라는 질문에 가능하다는 의견이 다수였지만, 불가능과 모호한 의견도 개진되었다. 우선 '가능하다'라는 의견을 제시한 다수 전문가의 의견은 다음과 같다.

> *"지방분권 조달시스템은 주민의 일자리 창출 등 지역경제 활성화가 가능할 것이다. 특히 코로나로 경제의 근간이라고 할 수 있는 자영업자나 비취업자 등 실업 문제가 정책적으로 큰 과제인데 일익 효과가 크게 다가올 것이다. 또한 선택이 폭이 넓어지고 경쟁이 된다는 것 자체로 다양한 조달정책 목표의 달성이 가능할 것이다."*[25]

지방분권 조달시스템 하에서는 다양한 지역 중심의 조달 형태가 생성되므로 일자리 창출이 가능하다는 논리이다. 근본적으로 지방분권과 연계해서 생각해 보면 궁극적으로 지역주민 삶의 질 제고를 위해 지방 조달행정의 실증적인 결과물이 창출될 것이라는 의견이다. 반면 '불가능하다'라는 E전문가의 의견은 다음과 같다.

> *"입찰제도에 있어서 낙찰자 평가방식에 상기 내용을 평가항목으로 도입한다면 가능할 것이다. 예컨대 지역주민 의무 고용 같은 단서 항목을 추가하면 가능할 것이다."*

현행 입찰제도에는 지역 경제 활성화를 도모하기 위해 지역 의무 공동도급제[26]가 법제화 되

---

24) A, B, C전문가는 모호한 답변을 하였는데, 결국 중앙과 지방분권 모두 유사하다는 것이다. 다만 C전문가는 지역의 발전 차원에서는 분권화된 조달시스템이 가장 이상적이므로 일시적인 효과를 위한 사무 배분보다 실질적인 사무 배분이 중요하다는 추가 의견이 제시되었다.

25) A, B, D, F, G, H, I, J전문가는 가능하다는 의견이다. 특히 B의 전문가는 조달업무가 정책 수단이 되어 지역산업(기업)을 육성 발전시킬 수 있기에 지역 균형발전의 측면과 지역경제 활성화의 측면은 매우 중요하며, 이에 따른 삶의 질 제고도 가능하다는 의견이다.

어 시행되고 있지만, 현실적으로 지역 주민, 물품, 장비 등은 고용을 하지 않기에 상기 답변을 제시한 것으로 보인다. 그리고 '모호하다' 응답한 C전문가의 의견은 다음과 같다.

> *"지방분권 조달로 사무 배분이 되면 중소기업보호와 주민의 일자리 창출은 일부 가능하고 일부는 불가능한 측면도 있다. 다만 지방경제의 활성화에 큰 부분을 차지할 수 있다."*

일자리 창출은 공공재 투입이 가장 확실한 대책이기에 수도권보다 비수도권에 많이 편중될 가능성이 있어 수도권은 일자리가 감소할 수 있는 반면, 비수도권은 경기 부양이 가능하여 지역에 따라 지방경제 활성화는 차이가 날 수도 있다는 의견으로 판단된다.

3) 재정적 관점에서 전문가 의견 분석 결과

논란이 거듭되는 중앙조달시스템의 불공정 조달이 화두이다. 이에 대한 불만으로 경기도가 자체적으로 사무 비품을 구매하여 원가 절감했다는 결과가 보도되었다.[27] 이와 관련하여 전문가들에게 질문을 제시하였다. 지방분권 조달시스템으로 공정 조달이 가능하고 예산 절감이 가능할 것인지 라는 질문에, 전문가 대부분은 긍정적인 의견이었다. 이를 연구 설계에서 제시된 본 질문 두 가지 중 첫 번째 질문을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기존의 물품을 지방분권 차원의 조달로 전환하면 예산 절감과 재정건전성 강화가 가능할 것인지 라는 질문에 전문가 대부분은 가능하다는 의견이지만, 모호한 응답을 제시한 일부 전문가도 있었다. 우선 '가능하다'라는 전문가 의견은 다음과 같다.

> *"지방분권 조달시스템 구축이 되면 기업과 인재를 지역으로 불러 모아 선순환 구조가 정착되므로 그로 인한 물품의 가격을 낮출 수 있을 것이고, 중앙조달시스템의 견제로 독점체제의 폐해를 줄여 경쟁을 통한 신규 시장 창출로 지역산업에 긍정적인 영향을 미치어 지방재정의 건전성 및 효율화에 크게 기인할 것이다."*[28]

중앙에서 이익형량을 무시하고 부적절한 조달로 문제가 발생[29]하고 있음을 기획재정부가 인

---

26) 지역의무공동도급제도란, 지역 업체를 보호하기 위해 도입된 제도인데, 입찰참가 자격을 SOC사업이 소재한 업체와 외부업체가 함께 공동수급협약을 맺어야만 입찰에 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 제도를 의미한다.

27) 연합뉴스, "경기도 업무용 PC 자체 입찰로 구매, 나라장터 대비 1억8천만 원 절감"(2021.3.15.)

28) A, B, C, D, E, F, I, J전문가는 가능하다는 의견이다. 특히 B의 전문가의 경우, 당연히 최고가치 있는 혁신적인 조달이기에 예산 절감에 탁월한 결과를 도출될 것이라는 의견이다. 그리고 대다수 전문가의 추가 의견으로 지방분권 조달시스템 구축 시 발생하는 예산 투입과 관련된 논제가 개진되었다. 전문가들의 공통된 의견은 시스템 구축 시 발생되는 비용은 국비로 부담하되 운영비용은 자주재원으로 충당할 것을 제안하였다.

29) 박기혁(2013: 36)은 중앙조달에서는 지역적·전체적인 조달 계획 혹은 통계 미비로 한계가 있고, 지방

지하고 있다면, 사고를 전환하여 핀셋 조달이 가능한 지방분권으로 재량권 일부 이양이 필요하다는 의견도 개진되었다. 중앙조달과 지방분권 조달 간 견제로 가격 효율성이 증진되어 시장경쟁에 따른 예산 절감으로 양 조달 간 재정건전성 향상에 도움이 될 것이라는 입장이다. 반면 '모호하다' 제시한 전문가의 의견은 다음과 같다.

> *"재정 낭비 억제와 재정건전성 강화는 일시적으로 가능하지 않을 것이다. 시간이 흘러야 효과가 나타날 것이다. 다만 현재 중앙조달의 관피아와 같은 부분들이 발생할 가능성이 충분히 있다. 거기에 따른 윤리적 문제들은 지방분권 조달이 해결해야 할 숙제다. 따라서 중장기적으로 원활한 지방재정 확충도 가능할 것으로 보이지만 지방분권 조달의 비효율적 측면이 나타날 가능성에 대한 대응책 필요하다."*[30]

지방분권 조달시스템이 구축되면 중장기적으로는 재정건전성에 도움을 줄 것으로 예상되지만, 지방 공무원의 도덕적 해이가 발생할 가능성에 대한 대비책이 필요하다는 것이다.

둘째, 불공정 조달에 대한 예방과 효율성 및 투명성·공정성이 증진될 것인지에 대한 추가 질문을 했다. 연구 질문에서 제외된 '전문성'이 주목할 만하다. 응답자 비율이 고른 분포를 보였는데 우선 '가능하다'라는 전문가들의 의견은 다음과 같다.

> *"지방분권 조달이 완비된다면 불공정 조달이 크게 예방이 될 것이다. 또한 공정하고 효율적인 조달행정이 가능하다. 이유는 중앙조달시스템에 의존하고 있는 현재보다 지방만의 특성을 반영하고 자치단체의 불편 사항, 요구사항 등을 신속히 반영할 수 있으므로 조달행정의 투명성·공정성 제고 가능하다."*[31]

경기도가 중앙조달의 과도한 수수료 징수에 대한 불만으로 인하여 자체 조달로 전환하고자 하는데, 그 결과 입찰 담합 등 불공정 조달을 근절하고, 지방재정을 확충하여 지역에 재분배하는 용도로 활용하겠다는 주장과 일맥상통한다. 조달에서 추구하는 효율성과 투명성·공정성은 조달사무의 지방 배분으로 제고가 가능하지만, 조달지식의 전문성 결여에서 오는 시행착오를 줄이기 위해 지방 조달공무원을 임명하기 전 사전 교육 훈련은 필수라는 추가 의견도 개진되었다. 반면 '불가능하다'라는 전문가의 의견은 다음과 같다.

자치단체가 추구하는 목표 달성과 불 일치하는 경우가 많을 수 있다고 하였다.

30) G, H전문가는 모호한 답변을 하였다. 현재가 아니고 분권조달시스템 구축 이후 발생할 문제에 관한 대책방안을 제시하였다. 특히 G전문가는 정치적인 문제로 조달시스템이 분산되어 운영되면, 지역이기주의가 발생할 가능성이 있다는 것이다. 예컨대 타 지자체보다 공공재를 더 많이 확보할 목적으로 추경이 편성되므로 예산절감이나 지방경쟁력 강화보다는 재정 악화라는 역효과로 이어질 가능성이 충분히 있기에 이에 따른 대비책도 필요하다는 의견이다.

31) D, F, I, J전문가는 가능하다는 의견이다. I전문가는 특히 조달 수수료나 입찰 담합 등의 부조리는 사전 예방이 가능해 보이므로 상당 부분 해소될 것이라는 의견이다.

"불공정 조달은 중앙조달에서는 불가능하고 지방분권 조달에서는 가능한 항목이 아니다. 조달시스템에서 어떻게 만들고 적용할지에 대한 문제다. 오히려 지방분권 조달로 불공정 조달이 발생할 가능성이 더 클 수 있다. 따라서 투명성·공정성 등 최고가치 있는 효율적인 조달을 위해서는 중앙조달과 지방분권 조달의 협력을 통해서만 가능하다. 지방분권 조달로만 투명성·공정성을 증진하기 어려울 것이고 전문성은 조달 경험의 부족으로 특히 불가하다."[32]

다만, 조달업무가 분산되면 경쟁에 따른 집중력 향상으로 다소 개선될 여지는 있을 수 있다는 추가 의견도 제시되었다. 중앙조달의 강점은 공공성이고 지방분권 조달의 강점은 효율성이기에 양자 간 협력을 제시한 것이고, 공공성에서 효율성과 공정성은 파생되는 것인데 가능하다는 논리는 지극히 비약이라는 의견으로 보인다. 그리고 '모호하다'라고 응답한 전문가의 의견은 다음과 같다.

"불공정 조달 예방과 투명성과 공정성 제고는 설계하기에 따라 가능할 수도 있고 불가할 수도 있다. 처음에는 시행착오가 발생하겠지만 집중적인 노력과 정책이 뒷받침된다면 개선될 것이다. 그러나 지방분권 조달시스템으로 인해 공정성이 담보되는 것이 아니기에 운영할 때 기술 확보 노력이 요청된다. 또한 담당 인력의 전문성 강화도 중요하다"[33]

기초 설계 시 불공정 조달이 가능할 수 있는 다양한 문제를 미리 실험해보고, 지방분권 조달시스템이 도입되더라도 불공정 조달이 완전히 사라지는 것은 아니고 언제든 문제는 다시 발생할 수 있기에 대비책이 필요하다는 의견이다. 지방분권 조달시스템이 구축되면 초기에는 많은 어려움이 있을 것이나 중장기적 과제로 추진한다면 극복이 가능할 수 있어 구축 방식에 따라 가능할 수도 있고 아닐 수도 있다는 논리이다.[34] 다만 조달에서 상징과 같은 효율성, 공정성, 투명성 함양은 반드시 범정부 차원에서 해결해야 할 과제이고, 특히 예산 절감은 절대적이라는 것이다. 추가로 전문성 강화도 필요하다는 의견이 개진되었다. 결과적으로 중앙조달시스템의 기능만으로는 수용충족이 불가능하고, 지방분권 차원의 조달시스템과 양립하여 행정 능력을 발휘하며 책무를 이행하면 가능할 것이라는 표명이다.

2. 분석 결과 종합

다음 〈표 1〉 과 같이 FGI를 통한 전문가들의 의견은 전반적으로 지방분권 조달시스템 구축

---

32) B, C의 전문가는 불가능하다는 의견이다. 특히 C의 전문가는 지방분권 조달 하에서 관피아와 같은 부작용으로 오히려 부조리가 발생할 가능성을 우려하는 추가 의견도 개진되었다.

33) A, E, G, H전문가는 모호한 의견이다. H전문가는 100% 사전 예방은 어렵겠지만 중앙의 독점을 견제할 수 있도록 지방분권 조달시스템은 구축하되 사전 검토가 필요하다는 의견이다.

34) 전문가들은 구축비용을 대략 200억~1,000억 원으로 추정하고 있다. 예컨대 시스템을 하나 또는 권역별 등 어떤 식으로 구축할 것인지? 에 따라 달라질 수 있다는 의견이다.

가능성에 대해 긍정적인 견해를 가진 것으로 나타났다.

〈표 1〉 응답자 분석표

분석의 관점	질문내용	응답결과		
		가능	불가능	모호
법률적 관점	전자조달법에 따라 구축 가능성	대학교수 5인	연구원 1인, 공공기관 3인, 대학교수1인 총 5인	
	지방계약법에 따라 구축 가능성	대학교수 1인	대학교수 5인, 공공기관 3인, 연구원 1인 총 9인	
	보충성의 원칙 구축 가능성	대학교수 6인, 공공기관 2인, 총 8인	연구원 1인, 공공기관 1인 총 2인	
분권적 관점	지역 중소기업보호 신속한 자원배분	대학교수 4인, 공공기관 3인, 총 7인		연구원 1인, 대학교수 2인 총 3인
	주민 일자리 창출 지역 균형발전	대학교수 5인, 공공기관 2인, 연구원 1인 총 8인	공공기관 1인	대학교수 1인
재정적 관점	예산 절감 재정건전성 강화	대학교수 4인, 공공기관 3인, 연구원 1인 총 8인		대학교수 2인
	불공정 조달 투명성·공정성 제고	대학교수 1인, 공공기관 3인, 총 4인	대학교수 2인	대학교수 3인 연구원 1인 총 4인
합계		41인	19인	10인

출처: FGI 면접 결과를 토대로 작성함.

연구 결과를 요약하면 첫째, 법률적으로 지방분권 조달시스템 구축이 가능한지라는 질문에 불가능하다는 견해가 다수 제기되었다. 다만 보충성의 원칙에 의하면 가능하다는 견해가 지배적으로 우세하였다. 둘째, 지방분권 조달시스템은 지역 중소기업보호와 신속한 자원배분, 그리고 주민 일자리 창출과 지역 균형발전이 가능한지라는 질문에 전문가 대부분은 변방에 있는 낙후된 지역을 신속히 발굴하여 성장할 수 있도록 마중물 역할이 가능한 시스템이라는 의견이고, 강력한 추진을 제안하였다. 셋째, 재정적 관점에서는 예산 절감이 가능한지 라는 질문이 핵심인데, 지방분권 조달시스템은 예산 절감으로 건전한 지방재정 운영에 디딤돌이 될 수 있다는 의견이 우세하였다. 반면 불공정 조달 예방과 투명성·공정성 제고에 관한 의견은 고른 분포를 보였다. 다만 전문성 강화는 담당자의 훈련과 시간이 필요하다는 일부 견해가 제시되었다.

중앙조달과 지방분권 조달 간의 사무 배분은 일의적으로 결정할 수 있는 일반적인 사안이 아니기에 본 연구는 분권적 조달시스템 구축의 가능성을 다각적인 측면에서 시도하였다. 분석 결과, 여러 관점에서 살피더라도 지역 관련 조달은 지방분권 조달시스템이 더 합리적이라는 논리가 성립되었다. 지역에 특화된 조달, 예컨대 우선 구매가 요구되는 지역의 특산물과 지방 중소기업이 생산하는 소규모 물품 그리고 소액 수의계약과 같은 작은 업무는 지방분권 조달시스템에서 처리하고, 다량의 물품이나 국가 기밀에 기인하는 특수한 물품, 거시정책에 필요한 표준화 된 물품구매 등은 중앙조달시스템에서 수행하는 것이 더 효율적이라는 의견이 우세하였

다. 다만 조달시스템 구축 시 투입되는 재원은 국고보조금으로 충당하되, 운영비용은 지방세 재원으로 부담하는 것이 원칙이라는 것이 대다수 조언이다.

V. 맺음말

현재 모든 법률에 지방분권 조달시스템 구축이 가능한 예규 조항이 직접적으로 규율되어 있지 않기에 자체 조달시스템 중 하나를 인수하여 지방분권 조달시스템으로 개편하는 계획의 추진은 조달 행정 측면에서 한 걸음 나아간 것으로 볼 수 있다. 또한 신규 시스템의 구축이 아닌 기존에 구축된 조달시스템을 지방의 특성에 적합하도록 개편하는 방식이기에 법률적, 분권적, 재정적 측면에서의 정책 실현 가능성 또한 높다. 그러나 높은 실현 가능성에도 불구하고 현재 대표적인 조달시스템인 나라장터는 23개 공공기관이 운영하는 자체 조달시스템을 하나의 통합 포털 사이트로 운영하는 차세대 나라장터 시스템 개편을 추진하고 있다. 이에 따라 지방분권 조달시스템 구축까지는 이런저런 사유로 난관에 봉착해 순탄치만은 않을 것으로 예견된다. 그러나 본 연구에 참여한 조달행정 분야의 다수 전문가는 지방분권형 조달시스템의 구축을 긍정적으로 평가했다. 지방분권형 조달시스템의 도입은 지방분권이 가속화되는 시대적 상황에 부응하는 당면과제라고 인식하고 있음이 확인되었다.

일각에서 우려하는 것과 같이 지방분권 조달시스템 구축 그 자체가 중앙조달시스템 기능 상실을 가져오는 것은 아니다. 중앙조달시스템의 통제력과 지방분권 조달시스템의 경쟁력을 통해 국민의 삶의 질이 제도될 수 있을 것이다. 또한 재정적 효율성 측면에서도 중앙을 통한 획일적 조달방식보다는 지방자치단체의 개별적 수요와 특성에 맞는 개별화된 조달방식이 더 나은 결과를 가져올 수 있다. 이를 위하여 중앙조달시스템과 지방분권 조달시스템과의 유기적인 연계와 명확한 역할 관계가 정립되어야 할 것이다. 획일성과 개별성이라는 경계선을 수요기관이 자유롭게 넘나들 수 있도록 선택권과 자율권의 존중 또한 중요하다.

끝으로 지방분권형 조달시스템의 구축은 행정안전부와 지방자치단체가 협업을 통해 지방의 특성을 잘 반영하는 방식으로 추진하는 것이 합리적이라고 조사되었다. 말하자면 중앙과 지방이 공동의 조달시스템을 구축하여 각각의 지방자치단체가 활용하는 것이 효과적일 수 있다는 것이다. 시스템의 운영 주체는 행정안전부 산하의 지방재정공제회가 역할을 맡는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 지방분권 조달시스템의 구축 과정은 투명하고 민주적인 담론을 통하여 진행되어야 할 것이며, 정책불응을 최소화할 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체 및 이해당사자들 간에 충분한 논의가 필요할 것으로 기대된다.

〈참고문헌〉

강인재. (1995). 지방화 시대에 대비한 조달행정의 발전방안: 중앙과 지방의 업무 배분을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 5(1): 97-118.

강인재. (2004). 지방자치제하에서의 조달행정. 「한국정부회계학회」, 2(2): 81-96.

곽채기. (2003). G2B체제하에서의 조달행정.「한국행정학회」, 12: 1-17.

곽채기. (2010). 조달행정의 지방분권화에 따른 성과 및 과제. 「지방재정과 지방세」, 32: 68-86.

김대인. (2012). 국가계약법과 지방계약법상 계약방식의 발전방안-효율성 달성을 위한 탄력적 계약방식 도입방안을 중심으로-. 「지방계약연구」, 3(2): 51-73.

김찬동. (2010). 지방분권과 계약조직의 전문화. 「지방재정과 지방세」, 35: 82-105.

김찬동. (2016). 지방계약제도 개선연구, 최종보고서,「한국지방자치학회」.

김태영. (2019). 재정분권에 대한 이해와 오해. -지방소비세 제도와 재산세공동과세 제도를 중심으로-. 「한국지방행정학보」, 16(3): 201-220.

류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안연구. -자치재정권을 중심으로- 「한국지방자치학회」.

박경철. (2020). 경기도 공정조달 추진방안 및 시스템 구축 방안. 「경기연구원」.

박기혁. (2013). 한국 사회에서 사회적 계약의 역할: 조달, 공공 구매를 중심으로. 「지방계약연구」, 4(2): 23-49.

배귀희. (2020). 지방계약 전자 조달시스템의 발전 가능성에 관한 연구, 「한국지방계약학회」.

신영수. (2007). 공공 조달시장의 입찰담합 방지를 위한 법제 개선의 방향, 「한국법제연구원」.

안성호. (1993). 우리나라 분권화의 논거. 「한국행정학보」, 27(3): 825-845.

이용환 외. (2011). 「분권화 시대의 지방정부 조달시스템 효율화 방안」, 경기개발연구원.

이형진. (2017). 영국 혁신조달제도 조사를 통한 우리 기업 해외 진출방안 연구: 국외 단기 개인 훈련. 조달청.

전현철. (2015). 정부조달계약에 있어서 행정적 분쟁해결절차의 활성화를 위한 연구. 「한양대학교 법학연구소」, 32: 101-132.

조달청. (2021). 「정보공개: 예산결산」.

최두선. (2010). 지방계약법 제정 배경 및 의의와 그동안 운영실태, 앞으로 발전 방향. 「지방계약연구」. 89-107.

가스저널. (2021. 8.12): "나라장터 구매전자시스템 입찰제도 문제점 보완해야" 연합뉴스. (2021. 3.15). "경기도 업무용 PC 자체 입찰로 구매, 나라장터 대비 1억8천만 원 절감".

Anthony, F. & Paul, D. (2014). Theory of Public Procurement Research. *Journal of public procurement,* 14(2): 139-180.

Lee. R. D. Jr. & R. W. Johnson. (1998). *Public Budgeting System, 6th ed, Gaithersburg,*

Maryland: Aspen Publishers, Inc.

Murray, D. (2009). Public Procurement strategy for Accelerating the Economic Recovery. *Supply Chain Management: An International Journal,* 14(6): 429-434.

Oates, W. E. (1972). Revisiting the "Decentralization Theorem"—On the role of externalities. *Journal of urban economics,* 64(1): 116-122.

Timothy, B. & Stephen, C. (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach. *Journal of public economics,* 87 (12): 2611-2637.

접수일(2021년 09월 07일)
수정일(2021년 11월 30일)
게재확정일(2021년 12월 06일)

〈국문초록〉

지방분권 조달시스템 구축 가능성에 관한 연구

본 연구는 지방자치시대임에도 불구하고 공공조달이 아직도 중앙에만 집중되어 재정이 불필요하게 낭비되고 국가균형발전을 저해하고 있다는 학계와 일부 실무가들의 주장을 기초로 공공조달제도가 더 개선될 여지가 있는지를 모색하고자 시도되었다. 그들의 주장에 따르면, 중앙조달시스템을 통해 구매한 일부 물품들이 지방 특성을 고려하고 못하고 일률적인 공급으로 예산의 비효율을 초래하고 있다는 것이다. 그 결과 지방자치 시대에 부합하는 분권조달시스템 구축을 제안하지만 국가계약법의 제약으로 쉽지 않다. 지방계약법 제정으로 분권조달의 기틀은 마련되어 있지만 국가 사무 중 하나인 조달사무는 종래의 고착된 오랜 관행과 중앙조달 위주의 법제로 인하여 분권조달로의 전환이 쉽지 않다. 다만, 연구결과 조달분야 전문가들의 의견대로 분권조달 시스템 구축의 당위성과 가능성은 충분히 확인되었기 때문에 추후 적절한 조치가 필요한 것으로 보인다. 전문가 대상 FGI를 통하여 법률적, 분권적, 재정적 관점에서 분석한 결과, 지방분권 조달시스템의 구축 필요성과 운영 가능성에 대한 긍정적 검토가 필요하다는 의견이 확인되었다.

주제어: 공공조달, 지방분권, 분권조달시스템

조용신(趙鏞愼: 주저자): 2019년 경희대학교 대학원 박사과정 수료하고, 전공인 지방재정, 공공조달 분야에서 연구 활동을 하고 있으며, 한국지방계약학회 홍보이사로 활동하고 있다(mycho7100@naver.com).

김태영(金泰瑛: 교신저자): 1998년 미국 코넬대학교에서 도시행정학 전공 박사학위를 취득하고 경희대학교 행정학과 조교수, 부교수를 거쳐 교수로 재직 중에 있다. 지방자치, 행정계량분석 등을 강의하고 있으며, 최근 주요 연구로 "재정분권에 대한 이해와 오해(2019)", "자치권의 확대에 대한 이해와 오해(2020)", "자치권의 주체에 대한 이해와 오해(2021)" 등이 있다.