

# 國家機關發注 物品購買 및 施設工事 不條理防止 方案

孫 鎬 出  
(행정지원팀)

## <목 차>

### I. 序 論

1. 연구목적
  2. 연구범위와 방법
- II. 工事 契約의 意義
1. 계약의 의의
  2. 계약의 일반 절차

### III. 研究設計

1. 분석의 틀
2. 분석방법

### IV. 工事 不條理 事例와 問題點 分析

1. 입찰 단계
2. 예정가격결정 단계
3. 계약이행 단계
4. 대가지급 단계

### V. 工事 不條理 防止 方案

1. 단계별 부조리 방지 방안
2. 일반적 부조리 방지 방안

### VI. 結 論

## I. 序 論

### 1. 研究目的

公職社會의 不條理는 경제성장을 하면서 그 형태와 규모는 다르지만 어느 시대 어느 국가에서도 존재하여 왔다. 發注 工事에 있어서의 각종 不條理로 인하여 국민 생활에 직·간접적으로 상당한 불편과 고통을 유발하기도 했다.

工事로 인한 국가경제의 성장에도 불구하고 工事와 관련한 不條理 및 瑕疵로 인한 각종 사고는 사회전반에 걸쳐 공무원사회에 대한 부정적인 이미지가 확산되는 결과를 초래하여 관계 會計職 公務員들만의 문제가 아닌 사회 전반적인 문제로 확

孫鎬出, “國家機關發注 物品購買 및 施設工事 不條理防止 方案”  
성균관대 행정대학원 석사학위, 2002.의 논문을 발췌 요약한 자료임.

산되기도 한 것이 사실이다.<sup>1)</sup>

이러한 관점에서 본 연구는 여러 가지 工事 중에서 物品購買 및 施設工事의 집행 과정에서 발생될 수 있는 不條理 요인은 무엇이며, 왜 不條理가 만연되고 있으며, 과연 어떠한 연결고리가 있어 不條理를 끊어 버리지 못하는가 하는 不條理의 原因을 각 단계별 즉, 입찰, 예정가격결정, 계약이행 및 대가지급 등 네 단계로 구분하여 이에 대한 단계별 不條理 원인을 감사원 등 監查指摘事例의 分析으로 不實工事의 原因과 問題點을 도출하고, 工事 不條理 防止를 위한 改善方案 提示와 不實工事의 刪抉 및 工事의 誠實施工을 하고자 하는데 본 연구의 目的이 있다.

## 2. 研究範圍와 方法

### 가. 研究範圍

이 연구의 주된 대상은 여러 가지 工事 중에서도 物品購買 및 施設工事を 집행함에 있어 발생할 수 있는 不條理 事例를 분석하여 不條理를 예방하고 근원적으로 防止하고자 최근까지의 국내공사 관련자료와 공무원 腐敗에 관한 관련자료를 토대로 전개하고자 한다.

지금까지는 대부분 대형 建築工事を 중심으로 腐敗 實態를 분석하여 腐敗를 예방하고 미연에 방지하고자 腐敗 防止對策을 강구해 왔다고 여겨지나, 본 연구에서는 發注 工事 중에서 다소 소홀하기 쉬운 物品購買 및 施設工事에서의 不條理를 집행 단계별로 심도 있게 분석하여 不條理 防止를 위한 制度改善 裝置 등 改善方案을 도출하고자 한다.

### 나. 研究方法

본 연구는 物品購買 및 施設工事 집행과정에서의 不條理 事例를 분석하고 不條理 防止를 위한 改善方案을 도출하고자 함에 그 意義와 目的이 있다. 이를 위한 연구 방법으로는 기존에 이루어진 연구 문헌, 인터넷 자료검색 및 腐敗統制機關의 監查 資料 등 文獻調查에 주로 의존하였다. 또한 구체적이고 부족한 이외의 情報들은 관계 업무담당자로부터 자료수집 및 의견을 청취하였고 논문작성에 보다 나은 정확성을 기하기 위하여 관계 인사면접방법도 병행하였다.

---

1) 이종일 외 “국내건설업의 품질관리 실태와 개선방안에 관한 연구”, 대한건축학회 논문집 제10권 제12호, 통권 제72호, 1994. 10, p.276.

본 연구에서는 연구대상의 특성상 기존의 不條理 事例들을 집중분석·연구하고자, II장에서는 工事 契約의 意義 및 일반적인 節次를 살펴 본 다음, III장에서는 分析의 틀과 分析方法을 설계하고, 이어서 IV장과 V장에서는 工事 不條理 事例 및 問題點 分析과 함께 工事 不條理 防止를 위한 制度的 裝置 등 그 改善方案을 도출하고자 각 단계별, 즉 입찰 단계, 예정가격결정 단계, 계약이행 단계 및 대가지급 단계별로 심도 있게 분석하여 工事 不條理 防止 方案을 위한 틀을 제시하는데 주력하고자 한다.

## II. 工事 契約의 意義

### 1. 契約의 意義

物品購買 및 施設工事 등의 집행에 있어서 계약담당공무원이 계약을 체결하기 위해서는 먼저 계약과 관련된 법적 규정의 검토와 동시에 契約目的物, 契約締結方法 및 節次 등을 결정하여야 한다. 따라서 이의 성실한 이행을 위해서 본 연구에서는 계약의 種類 및 方法을 간략하게 살펴보려고 한다.

#### 가. 契約의 種類

物品購買, 施設工事 등의 집행에 있어서 政府가 계약을 체결하기 위해서는 먼저 계약과 관련된 규정을 검토하면서 契約目的物, 契約締結方法 및 節次 등을 결정하여야 한다.

契約 目的物에는 일반적인 공사를 목적으로 하는 工事契約, 전기공사·전기통신 공사 등을 목적으로 하는 建設工事契約, 물품의 제조·구입을 목적으로 하는 物品製造 및 購買契約, 주요 기계기구류 등의 유지보수를 목적으로 하는 用役契約 등이 있으며, 契約締結 形態에는 확정계약, 개산계약, 총액계약, 단가계약, 장기계속계약, 계속비계약, 단년도계약, 공동계약, 단독계약, 종합계약, 사후원가검토조건부계약, 회계연도개시전의계약 등이 契約實務에서 활용되고 있다.<sup>2)</sup>

이와 같이 계약담당공무원 등 관계 會計職 公務員들이 예산집행과정에서 契約의

2) 국가를당사자로하는계약에관한법률 제20조 내지 제25조, 동 법률시행령 제67조, 제69조, 제72조 내지 제73조 참조.

種類를 정확하게 이해하고 이를 적용하는데 있어 한치의 오차가 없도록 하여야 할 것이다.

#### 나. 契約의 方法

각종 工事에 있어서 政府가 집행하는 契約의 方法은 一般競爭契約을 원칙으로 하되, 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요한 경우에는 制限競爭契約, 指名競爭契約, 隨意契約의 方法에 의하도록 정하고 있는 바,<sup>3)</sup> 본 연구에서는 이 계약방법 중에서 계약담당공무원의 자의성이 개입될 가능성이 큰 관계로 不條理가 발생할 우려가 비교적 높은 隨意契約方法에 대해서 다소 심도 있게 분석하려고 한다.

‘隨意契約’이라함은 계약담당공무원이 선택한 특정인과 계약을 체결하는 방법으로서 정부계약에 있어 가장 예외적인 제도를 말한다.

隨意契約 對象者の 資格要件은 경쟁입찰참가자의 요건과 동일하나 단체수의계약에 있어서는 예외적으로 다루고 있음을 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

이 방법에 의한 契約 相對者の 資格制限으로는 “부득이한 사유가 없는 한 계약담당공무원은 경쟁입찰참가자격이 제한된 不正當業者와는 계약을 체결하여서는 아니된다”라고 정하고 있다.<sup>5)</sup>

또한 隨意契約의 對象으로서는<sup>6)</sup> ① 천재지변, 작전상 병력이동, 긴급행사, 긴급복구가 필요한 수해 등 비상재해 등으로 경쟁에 부칠 여유가 없는 경우 ② 국가기관의 행위를 비밀리에 할 필요가 있을 경우 ③ 다른 국가기관이나 지방자치단체와 계약을 체결할 경우 ④ 특정인의 기술, 용역 또는 특정한 위치, 구조, 품질, 성능, 효율 등으로 인하여 경쟁을 할 수 없는 경우로서 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조 제1항 제4호 각목(가 내지 타 목)에 해당하는 경우<sup>7)</sup> ⑤ 추정가격이 1억원 이하인 工事(전문공사의 경우에는 7천만원, 전기공사, 전기통신공사, 소방공사

3) 국가를당사자로하는계약에관한법률 제7조, 제27조, 국가계약법시행령 제12조, 제21조(제1항 제7호), 제22조, 제23조, 제24조(제1항, 제3항), 제25조(제5항), 제76조, 국가계약법시행규칙 제18조, 제25조(제2항), 제26조(제2항), 제27조(제6항), 제29조(제3항), 지방재정법 제61조, 지방재정법시행령제70조제4항의규정에의한계약의특례에관한규칙 제3조, 건설기술관리법 제21조의 4, 부가가치세법 제5조, “등급별유자격자명부등록및운용기준(조달청 공고 2000-205호, 2000. 8)”, 중소기업진흥및구매촉진에관한법률 제9조(제2항) 및 동 법률시행령 제4조 참조.

4) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제32조 참조.

5) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행규칙 제77조 참조.

6) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조 참조.

7) 이 때에도 “工事의 수의계약 운용요령”, 회계예규 2200.04-139-2, 1998. 2. 20. 참조.

의 경우에는 5천만원) 또는 추정가격(임차, 임대의 경우에는 연액 또는 총액기준)이 3천만원 이하인 物品의 製造, 購買, 用役, 其他 일정금액이하의 계약의 경우 ⑥ 다른 특정사업자로 하여금 특수한 물품, 재산 등을 매입 또는 제조하도록 하는 경우로서 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조 제1항 제6호 각목(가 내지 라 목)에 해당하는 경우 ⑦ 특정 연고자, 지역주민, 특정물품 생산자 등과 계약이 필요하거나 기타 이에 준하는 사유가 있는 경우로서 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조 제1항 제7호 각목(가 내지 아 목)에 해당하는 경우 ⑧ 기타 계약의 목적, 성질 등에 비추어 불가피한 사유가 있는 경우로서 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제26조 제1항 제8호 각목(가 내지 아 목)에 해당하는 경우 등 8건의 對象이 있다.<sup>8)9)</sup>

이와 같이 隨意契約은 긴급히 계약을 체결할 필요가 있는 경우, 계약금액이 소액인 경우, 계속공사로 인해 새로운 입찰절차가 필요하지 않거나, 계약상대자가 1인밖에 없거나, 중소기업보호 등의 경우에 대하여 한정적으로 운용되고 있고, 자본과 신용이 있고 경험이 풍부한 상대자를 선정할 수 있으며, 입찰절차의 생략으로 행정의 간소화를 기할 수 있는 長點이 있으나, 특히 예산집행에 있어 계약담당자의 자의성이 개입될 우려가 큰 관계로 네 가지의 계약방법 중에서 이 방법에 의한 不條理가 가장 높게 발생한다고 할 것이다.<sup>10)</sup>

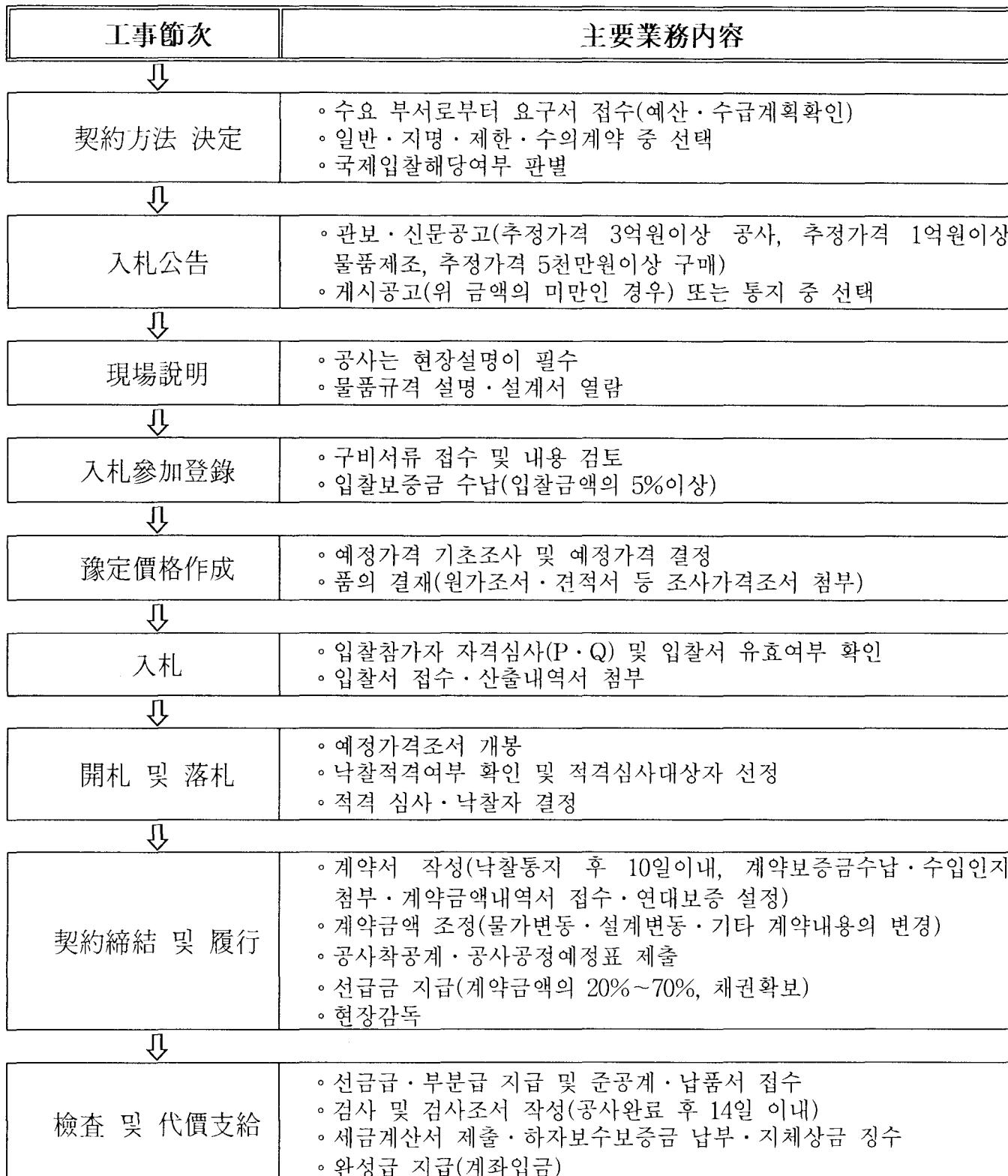
## 2. 契約의 一般 節次

物品購買 및 施設工事 등 發注 工事 契約의 일반적인 節次로는 ① 契約方法 決定, ② 入札公告, ③ 現場說明, ④ 入札參加登錄, ⑤ 豫定價格作成, ⑥ 入札, ⑦ 開札 및

- 
- 8) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제27조 제1항 및 동 법률시행령 제28조, 제29조에 의하면,例外的인 隨意契約 事由로서는 ① 재공고입찰결과 유찰되거나, 재공고입찰에 부치더라도 그 참가자격자가 1인 뿐인 것이 명백한 경우 ② 낙찰자가 계약체결에 불응하는 경우 또는 계약 후 소정기일 내 이행에 착수하지 아니하거나, 이행착수 후 의무 불이행으로 계약을 解除 또는 解止한 경우 ③ 分割契約이 허용된 경우 등 3 건의 사유가 있다.
  - 9) 隨意契約과 관련한 그 대표적인 ‘예’로는 모 군에서는 수의계약을 맺기 위한 見積書를 받으면서 여러 업체에 견적서 제출요청 공문을 팩스로 발송한 것처럼 하고서 실제는 임의로 선정한 특정한 2 내지 3개 업체에만 견적서를 제출하도록 유선 통보하여 수의계약을 체결 즉, “수의계약대상업체 選定不適正” 등을 들 수 있다. 출처 : 감사교육원, 「직무교육교재」, 공무원감사실무자반, 2001 : “계약감사 기법”, 박종풍, p.47을 발췌 재정리, 지방재정법시행령 제70조, 국가계약법시행령 제26조, 제30조, “공사의 수의계약운용요령”(재정경제부 회계예규) 제4조 참조.
  - 10) 일반적으로 隨意契約의 長點은 자본·신용·경험이 풍부한자 선정 가능 및 행정력낭비 방지를, 短點으로는 경쟁원리 배제, 자의성 개입 소지, 예산절감의 기대 곤란 등을 들 수 있다.

落札, ⑧ 契約締結 및 履行, ⑨ 檢査 및 代價支給 등 9단계의 과정으로 政府 契約은 이행되고 있는 바, 본 연구에서는 이 계약절차의 각 단계마다 不條理가 발생할 가능성이 예견됨에 따라 이를 간략하게 살펴보면 <그림 2-1>과 같다.<sup>11)</sup>

&lt;그림 2-1&gt; 工事 契約의 一般 節次



11) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제7조, 국가계약법 시행령 제14조(제5항) 내지 제42조, 제64조, 국가계약법 시행규칙 제38조, 지방재정법 제61조, “원가계산에 의한 예정 가격작성준칙” 참조.

### III. 研究設計

#### 1. 分析의 틀

이미 언급한 바와 같이 세계 어느 국가 어느 사회를 막론하고 工事의 不條理는 심각한 사회문제가 되고 있다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 政府發注의 각종 공사 중에서 物品購買와 施設工事에 있어서도 각종 부조리로 인해 국민생활에 직·간접적으로 상당한 피해를 끼치면서 腐敗의 한 온상이 되어왔음은 부인할 수 없다. 國家機關 중에서 대표적인 國立大學校를 대상으로 하여 教育施設豫算의 構成比率을 분석하여 보면, 서울대학교의 2001년부터 2002년도까지의 歲出豫算은 <표 3-1>에서와 같이 物品購買費와 施設工事費에 대한 예산만 보더라도 이 예산이 전체예산 중 16%를 넘으며 470억원 규모에 달하는 예산이 매년 집중 투입되고 있다.

國家機關에서의 예산관리와 관계되는 각종 制度는 물론 工事 집행과정에서 발생 가능한 不條理는 곧바로 민간부문의 공사 형태에 영향을 주고 타 기관에도 직·간접적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 物品購買와 施設工事는 國家機關의 역할이 매우 중요시되는 公共性이 큰 工事라고 볼 수 있다. 物品購買 및 施設工事에 대한 不條理는 표면적으로 잘 나타나지 않지만 매우 다양한 형태로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 즉, 분할수의계약, 담합입찰, 위장조달구매, 예정가격누설, 계약보증금 부당수납, 계약금액 부당조정, 현장감독소홀, 선금급 부당지급, 채권확보 미흡 등 工事의 不條理 形態는 수없이 많다고 할 수 있다. 이러한 物品購買 및 施設工事 관련 不條理를 契約의 節次에 따라 분석하려 하며, 앞서의 <그림 2-1> 工事契約의 一般節次를 수정하여 <그림 3-1>과 같이 분석의 틀을 구성하였다.

<표 3-1> 國立서울大學校 소관 재원별 物品購買 및 施設豫算 構成 比率 (금액단위 : 억원)

區分	全體豫算 (A)	大學施設豫算			構成比率(%)			備考
		物品購買費(B)	施設工事費(C)	計(D)	A/B	A/C	A/D	
2002년	국고	1,678	23	230	253	1.3	13.7	15.0
	기성회	1,262	82	121	203	6.5	9.6	16.1
	계	2,940	105	351	456	3.6	11.9	15.5
2001년	국고	1,570	23	250	273	1.5	15.9	17.4
	기성회	1,105	76	122	198	6.9	11.0	17.9
	계	2,675	99	372	471	3.7	13.9	17.6
합계		5,615	204	723	927	3.6	12.9	16.5

-자료: 국립서울대학교의 “一般會計 및 期成會計 歲出豫算書”, 2001~2002년도-

&lt;그림 3-1&gt; 分析의 틀

段階別	不條理 要因	不條理 内容
入札段階	• 분할 수의계약	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시기적·공사량 분할 발주</li> <li>- 경쟁의 공정성 위반, 미약한 수의계약 사유</li> <li>- 공직자 윤리의식 희박</li> </ul>
	• 무효 입찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 업자간 입찰가격 사전담합</li> <li>- 허위 공사실적증명, 형식적 입찰보증제</li> <li>- 입찰자격심사 소홀, 입찰 전문인력 부족</li> </ul>
	• 위장 조달구매	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인맥 업자와 사전담합</li> <li>- 물품검사 부실, 관인관리 소홀</li> <li>- 관리자 주의의무 태만, 전자상거래 도입 미흡</li> </ul>
豫價決定段階	• 평균가격의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저가격의 법적 이해 부족</li> <li>- 조사가격의 법적 적용 위반</li> <li>- 음성적 유착성 직거래, 예정가격 누설</li> <li>- 원가용역의 고가 수수료</li> </ul>
	• 회보가격의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물가조사기관 제시가격의 과신</li> <li>- 유관기관 동종공사실적 미감안</li> <li>- 형식적 물가조사, 부적절한 원가조사가격</li> <li>- 원가계산용역기관 수의 부족</li> </ul>
	• 견적가격의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 업자 제시가격의 과신, 관리자 윤리의식 희박</li> <li>- 동종 공사실적가격 미고려, 물가조사 소홀</li> <li>- 관리자의 부당한 지시</li> <li>- 법적 원가조사 기피</li> </ul>
契約履行段階	• 계약보증제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 약속어음·당좌수표 담합 징수</li> <li>- 부정당업자 실시간 확인 곤란</li> <li>- 계약보증기관 수의 부족</li> <li>- 계약보증의 고가 수수료</li> </ul>
	• 계약금액 조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사익 치부, 무사안일 업무 처리</li> <li>- 선금급 미공제, 엄정 법적 적용 태만</li> </ul>
	• 현장감독 한계성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임의 설계 변경, 기일 연장 묵인</li> <li>- 감독일지 담합 작성</li> <li>- 현장 감시체제 소홀</li> </ul>
代價支給段階	• 대가 선급금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적외 선금사용, 허위 계약내역서</li> <li>- 선금조건 징구 미흡, 대가 카드결제 기피</li> <li>- 계약담당공무원의 재산등록대상 불포함</li> </ul>
	• 도서구입 선급금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소액계약 채권확보 미흡</li> <li>- 외국출판업자의 국내보증 기피</li> </ul>



物品購買 및 施設工事 不條理

## 2. 分析方法

이 연구의 과제는 物品購買 및 施設工事を 집행하면서 不條理가 발생하였거나 앞으로 발생이 예견되는 不條理 事例의 분석으로 不實工事의 문제점을 도출하고, 工事 不條理 防止를 위한 改善方案을 제시하여 不實工事의 剔抉 및 工事의 誠實施工을 하고자 하는데 그 目的을 두고 있다.

또한 物品購買 및 施設工事 집행과정에서 발생 가능한 여러 가지 不條理 단계 중에서 <그림 3-1>에서와 같이 입찰, 예정가격결정, 계약이행 및 대가지급 등 네 단계에 따라 不條理 원인을 실무과정에서 예견되는 不條理 내용과 함께 事例分析을 해 봄으로써 각 國家機關에서는 이를 참고하여 物品購買 및 施設工事의 不條理 발생을 조금이라도 豫防하고 미연에 防止하는데 도움을 줄 수 있으리라 기대한다.

## IV. 工事 不條理 事例와 問題點 分析

본 연구에서는 物品購買 및 施設工事 不條理 防止를 위한 制度的 裝置 등 그 改善方案을 도출하는데 그 목적이 있다. 따라서 제4장에서는 연구대상의 특성상 기존의 不條理 事例들을 집중 분석·연구하고자 지금까지 다량으로 발생 또는 지적된 사항이나 앞으로도 발생이 예견되는 不條理 事例 중에서 대표적인 事例를 바탕으로 하여 각 段階別, 즉 입찰 단계, 예정가격결정 단계, 계약이행 단계 및 대가지급 단계 별로 그 이면에 있을 수 있는 음성적인 不條理 類型과 問題點을 指摘·分析하고, 監查着眼事項을 간략하게 살펴보고자 한다.<sup>12)</sup>

### 1. 入札 段階

#### 가. 不條理 事例

公職者는 투명한 회계구현을 위하여 노력을 하고 있지만 入札의 경우 不條理 防止를 위한 制度改善이 뿌리내리기 전에 각종 非理가 유발될 수 있으므로 이에 대한

12) 정부는 2001. 11. 28일부터 2 개월간 공직자에 사정감찰을 실시한 결과 부패공직자 449명과 기강해이 공직자 7,760명 등 8,209명을 적발했다고 밝혔다. 적발된 비리를 유형별로 보면 금품 및 향응수수 381명, 공금횡령 및 유용 68명, 업무 부당처리 2,583명, 무사안일 252명, 복무규정 위배 1,872명, 품위손상 262명, 보안소홀 672명, 사생활 문란 등 기타 408명으로 이 가운데 96명을 구속하고 312명은 불구속 처리했다. 대한매일, “비위 공직자 8,209명 적발”, 행정뉴스, 2001. 2. 3.일자 참조, <http://search.kdaily.com/cgi-bin/dmaeilview.php?id=709051912>.

對策이 요청되고 있는 것이 오늘의 현실이다.

입찰과정에서 契約擔當公務員은 때로는 입찰공고 대상을 정상적인 공고없이 입찰을 집행할 수 있고, 일괄발주 대상 공사를 分割發注하거나, 동종업체끼리 談合入札을 할 수 있으며, 또는 無免許 業體와 공사를 수주하기도 하고, 請託에 의한 수의계약체결 등으로 회계질서를 문란하게 하기도 한다. 이러한 과정에서 公金橫領, 賂物授受 등 不條理의 유발로 국가나 계약담당공무원들에게 심한 고통과 피해를 주기도 한다.

입찰과 관련된 부조리를剔抉하고자 감사원 등 부패방지통제기관에서 감사한 監查指摘事例 중에서 대표적인 不條理 事例를 살펴보면 다음과 같다.<sup>13)</sup>

그 첫째로, 공개경쟁입찰로 추진하여야 할 공사를 공개경쟁입찰에 부치지 아니하고 分割 隨意契約締結(국가계약법령 제68조)하는 경우이다.

#### • 分割 隨意契約 不適正

○○대학교에서는 생활관 및 본관동 화장실 노후배관 교체공사를 시행하면서 대수선비 74,236천원, 안전시설비 141,530천원, 총215,766천원은 건물내의 노후배관을 교체하는 동일 공종이므로 공개경쟁입찰을 통하여 一括 집행하는 것이 적정함에도 시기적·공사량을 2건으로 각각 分割하여 수의계약 체결한 사실이 있음.

-자료 : 국가전문행정연수원, 「대학행정실무과정」, 제1기, “국립대학 행정감사 지적사례탐구”, 조봉래, 2002. 4. 4, p.391.-

둘째로는, 입찰자들이 서로 談合하여 入札內譯書를 복사제출(국가계약법령 제39조, 국가계약법칙 제41조, 제44조)하는 사례이다.

#### • 無效 入札者 入札許容

○○부 ○○사업소에서 토목공사에 대한 입찰업무를 집행하면서 入札者들 사이에 그룹이 형성되어 입찰서에 타 업자의 내역서를 전자복사하여 첨부하는 등 입찰자들 간에 서로 상의하여 미리 入札價格을 알린 다음 입찰에 응하였음에도 이를 모두 바른 入札行爲로 판단하여 입찰을 집행

-자료 : 감사교육원, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약), “제3절 계약방법”, V.주요사례 7-1, 1995. 1. 28, p.65.-

13) 監查教育院, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약편), 1995. 1. : 監查教育院, 「직무교육교재」, 신규회계실무자과정(물품관리, 계약실무, 공사관리), 2001. : 國家專門行政練修院, 「대학행정실무과정교육교재」, “국립대학행정감사지적사례탐구”, 2002. 4. 참조.

## 나. 問題點 分析

### (1) 分割 隨意契約

금품수수 등 不條理에 의한 계약은 公正한 競爭을 통한 실적주의 사회성립의 기초를 부정하게 되어 건전한 자본주의 발전을 阻害할 수 있다. 契約의 경우에 있어 계약관계공무원은 동일구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체사업 내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 分割하거나, 공사량을 분할하여 계약할 수 없음에도 이를 위반하면서 隨意契約으로 처리를 하기도 한다.<sup>14)</sup>

이 과정에서 公務員은 혈연·학연·지연 등의 인연으로 믿을 만한 업자와 사전담합하여 업자는 쉽게 공사를 수주하고, 그 대가로 계약체결 후에는 공무원에게 뇌물을 바치거나, 공무원 자택으로 승진·명절 등을 奇貨로 선물을 보낼 수 있으며, 공개경쟁입찰을 통하여 규정대로 처리할 경우 비자금이나 私益을 챙기기가 어렵다는 것을 잘 아는 터라 되도록이면 쉽게 일을 하고, 승진 등을 위한 上納金을 어떻게 마련할 것인가를 염두에 두면서 적정하게 隨意契約을 할 수 있는 방법을 찾을 수 있다. 한마디로 규정을 어겨서라도 계약담당공무원은 “업자에게도 좋고, 공무원에게도 좋은 일이 무엇인가를 찾고 있다”라고 말할 수 있다.

업자와 공무원간의 相扶相助하는 관계로 이들이 신고를 하지 않는 이상 색출하기 어렵고 척결하기도 매우 힘든 유형으로 볼 수 있으며, 이를 조금이라도 개선하기 위해서는 계약담당공무원의 國益優先의 투철한 倫理意識과 적극적인 업무처리가 요청된다고 할 수 있다.

### (2) 談合 入札

공무원들은 입찰과정은 물론 상시적으로 不條理에 노출되어 있는 환경에서 근무하고 있다. 입찰자들이 서로 담합하여 입찰내역서를 제출하거나 동일한 사항에 대하여 2개의 입찰서를 제출하여 낙찰을 기다리는 등 회계질서를 어지럽히는 경우가 발생할 수 있다. 이 때에 계약담당공무원은 규정에 따라 입찰내역서를 엄정하게 분석하면서 입찰에 임하여야 하나, 완벽에 가까운 입찰내역서를 제출하는 관계로 無效로 처리되어야 할 入札內譯書가 정당하게 처리되는 사례가 있어 계약담당공무원의 信賴感에 의심을 살 수 있다. 업자들의 談合에 의한 입찰내역서는 낙찰 후 업자 상호간에 ‘떡값’이나, ‘뒷거래’가 형성되는 경우도 있을 수 있으며, 특히 업자 상호간

14) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제68조 참조.

의 담합인 경우에는 不條理 剔抉을 위한 색출이 거의 불가능하다고 볼 수 있다.

이 類型은 공무원을 속이고 업자들만 이익을 챙기는 不條理 행위로서 업자들은 서로 담합하여 입찰에 적극적으로 참가하고 있으며, 낙찰이 된 후에는 공식적으로 낙찰된 업자가 들러리로 참가한 업자들에게 ‘떡값’을 공무원이 알아채지 못하게 음식점 등 은밀한 장소를 이용하여 수수할 수 있다.

따라서 이러한 행위에 대해 계약담당공무원은 입찰등록서류를 審查할 때에는 관계규정에 따라 엄정하게 심사하여야 하며, 1명의 계약공무원만의 심사로 만족하지 말고 2명 이상의 엄정한 심사를 거쳐 부적합한 입찰내역서를 색출하는 등 積極的인 업무처리가 요청된다고 할 수 있다.

## 2. 豫定價格決定 段階

### 가. 不條理 事例

고질적인 腐敗構造를 수술하고 맑은 사회를 건설하려면 선결해야 할 필수과제가豫定價格決定에서의 不條理 剔抉이라 할 수 있다. 계약담당공무원은 예정가격의 사전 漏泄로 때로는 국가나 계약담당공무원들에게 심한 상처를 주기도 한다.豫定價格과 관련하여 부패방지통제기관에서 감사한 監查指摘事例 중에서 대표적인 不條理 事例를 살펴보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째로는, 支出原因이 되는 예정가격을 調査價格 중 最低價格으로 하지 아니하고 平均價格으로 決定(국가계약법칙 제5조)하는 경우이다.

#### ◦豫定價格 不當作成

○○진흥원에서 1992. 9. 13 일반경쟁계약에 의하여 강모로부터 구입한 엘산유제(농약) 등에 대한 예정가격을 작성하면서 거래실례가격으로 예정가격을 결정할 때에는 물가조사에 의한 품목별 最低價格에 의하여 613,540원으로 결정함이 정당함에도 물가조사가격과 자체조사가격의 平均價格에 의하여 67만원으로豫定價格을 결정

-자료 : 감사교육원, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약), “제2절 예정가격”, V.주요사례 2-1, 1995. 1. 28, p.35.-

둘째로는, 去來實例價格에 의하여 예정가격을 결정할 경우 他 機關의 購入實積 등을 미 감안한 상태에서豫定價格을 決定(국가계약법령 제9조)하는 사례이다.

15) 감사교육원, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약편), 1995. 1. 의 내용 중에서 발췌 재정리.

• 物品 高價 購買

○○보급창에서 주류기 4대에 대한 예정가격을 결정하면서 주류기 INS형은 ○○(주)의 단일생산품으로 ○○본부 및 ○○조달본부에서도 동사로부터 동일규격의 제품을 구매하고 있음에도 이를 照會하거나 출고가격 등을 直接 調查하여 정확한 販賣價格을 파악함이 없이 막연히 物價調查機關의 會報價格을 기준으로 예정가격을 결정함으로써 동 물품을 高價로 購買

-자료 : 감사교육원, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약), “제2절 예정가격”, V.주요사례 3-1, 1995. 1. 28, p.35.-

## 나. 問題點 分析

### (1) 平均 價格

持出의 原因이 되는 예정가격의 결정을 하면서 거래실례가격으로 예정가격을 결정할 때에는 정상적인 物價調查에 의한 품목별 最低價格에 의하여 예정가격으로 결정하여야 하나, 믿을만한 업자와의 사전담합이 있을 경우에는 물가조사가격과 자체 조사가격의 平均價格에 의한 다소 비싼 가격으로 예정가격을 결정할 수 있다.

이와 같이 계약담당공무원은 학연·지연·혈연 등 친분이 있는 업자와의 계약체결의 경우에는 충분한 사전담합에 의해 다소 높게 예정가격의 調定決定으로, 계약체결 후에는 그 차액을 업자로부터 수수하여 직장내 비자금을 마련하거나 또는 上納金이나 私益을 챙길 수 있다. 또한 그 차액에 상당하는 금액에 대하여는 직장내 회식비 조로 현금 수수 또는 향응을 제공받거나, 명절 선물비나 하계 휴가비 조로 賂物을 받을 수 있다.

이처럼 공무원은 친분이 있는 업자와의 癮着性 직거래형태로 뇌물을 수수하므로 索出이 어렵고 防止가 거의 불가능한 유형으로 볼 수가 있다.

### (2) 會報 價格

需要機關의 高價物品購買와 관련하여 타 기관에서 동종물품을 구매하고 있을 경우에는 계약담당공무원은 이를 照會하거나 출고가격을 直接調查하여 물품구입가격을 파악하는 등 적극적인 物價調查를 하여야 하며, 가장 적정한 가격을 예정가격으로 결정하여야 한다. 그러나 예정가격의 결정과정에서 이를 위해 타 기관에 조회하고 직접 알아본다는 것은 현실적으로 어렵다고 본다.

국가예산을 節減한다는 취지로 보아서도 타 기관의 구입실적 등을 참작하여 예정가격을 결정하여야 하나, 막연히 물가조사기관의 회보가격을 그대로 믿고 자체예정

가격으로 결정할 수 있다. 물가조사기관에서 회보된 가격을 그대로 믿어서는 아니 되며, 이 會報價格도 그 裏面에서는 관계기관간의 事前 談合에 의한 가격이 될 수 있고, 관계기관에서는 이를 알고도 눈감아준 代價로 뇌물을 수수하는 등의 不條理가 있을 수 있다. 또한 이 회보가격은 需要機關에서는 조사전문기관에 의한 調査價格이거나 전문기관에서 조사 통보한 會報價格을 그대로 믿을 수 있다는 점을 악용하여 가능한 한 高價로 회보 해 주면서 物價調查機關에서 그 차액에 상당하는 금액에 대하여 賂物을 수수할 가능성이 잠재해 있다. 감사원 등 부패통제기관이나 최상급기관에서는 이에 대한 직접조사나 조회가 가능하다고 볼 수도 있으나 下級機關에서 상급기관이나 부패통제기관을 대상으로 하여 일일이 조사한다는 것은 매우 어렵다 할 것이다.

처음에는 물가조사기관에서 조사가격의 정확한 조사에 의한 適期會報로 신뢰성 구축에 전념해오다가 뇌물을 챙길 수 있는 일정한 단계에 접하면 지금까지의 쌓아온 신뢰성을 이용하여 그때부터는 관계기관과의 긴밀한 협조로 賂物授受가 있을 수 있다는 것을 간과해서는 아니 될 것이다. 이러한 부조리 행위를 조금이라도 改善하기 위해서는 下級機關보다는 감사기관이나 부패통제기관 등 最上級機關에서의 역할이 더 중요하다고 본다.

### (3) 見積 價格

뇌물수수 등 不條理 척결의 핵심내용을 防止하기 위해서라면 예정가격결정 단계에서도 制度改善이 필요하다. 계약담당공무원은 市中去來實例價格을 조사·확인하여 예정가격을 결정하여야 한다. 그러나, 계약담당공무원은 업자가 임의로 제시한 見積價格을 기초로 하여 예정가격을 결정하면서 高價로 제시한 가격을 그대로 믿고 결정하므로 감사 시에 指摘되는 사례가 있다.

계약담당공무원은 관계규정의 정확한 이해와 적용으로 積極的인 업무처리를 하여야 하나, 혈연·학연·지연 등으로 업자와 친분이 있거나 상급관리자의 情實이 깔린 적절치 못한 指示가 있을 경우에는 의견제시도 못한 채 어쩔 수 없는 상황에서 업무처리를 하는 경우가 있을 수 있어 가격을 조사하는 계약담당공무원의 業務處理를 곤혹스럽게 하기도 한다. 계약담당공무원은 업자가 제시한 가격은 國家利益을 위하여 제시된 適正價格이 아니라 업자의 기업 마인드에서 산출해낸 기업의 利潤이 고려된 가격이라는 것을 절대로 잊어서는 아니 될 것이다. 이런 이면에는 사전 공무원과 업자와의 긴밀한 談合하에 견적가격을 다소 높여서 제시한 후 계약이

체결될 것으로 사실상 확정되고, 계약이 체결된 후에는 업자는 工事を 수주했다는 것에 만족하여 정상가격과 높게 제시된 가격과의 차액을 공무원에게 비자금 또는 휴가비 조로 賂物을 바치는 不條理 행위가 있을 수 있다.<sup>16)</sup>

그러나 이러한 行爲를 미연에 防止하기 위해서는 계약담당공무원들이 유혹의 손길을 물리칠 수 있고 적극적인 업무처리를 할 수 있는 環境을 조성하거나, 상급관리자의 부당한 指示를 물리칠 수 있는 制度改善이 시급하며, 상급관리자의 자율적인 意識改革이 요청된다.

### 3. 契約履行 段階

#### 가. 不條理 事例

공·사 부문을 가리지 아니하고 모 게이트 등 다양한 형태로 不條理 사건이 사회 구석구석에서 발생하고 있다. 契約履行 과정에 있어서도 예외는 아니어서 설계변경 사유의 계약금액조정 부당처리, 계약보증금의 부당수납 및 부당면제, 물가변동에 따른 계약금액 착오조정 등의 不條理로 당사자 개인의 불행일 뿐만 아니라 국가적으로도 인적자원의 낭비이고 불행한 사건일 수 있다. 감사원 등 부패방지통제기관에서 감사한 監查指摘事例 중에서 契約履行과 관련하여 대표적인 不條理 事例를 살펴보면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

그 첫째 事例로는, 契約保證金을 약속어음 등으로 부당수납(국가계약법 제12조, 국가계약법령 제50조, 제52조)하는 경우이다.

#### • 契約保證金 不當受納

○○청에서 이형철근 구입계약 외 50건(계약금액 계 469억 원 상당)의 물품구매계약을 체결하면서 契約保證金은 현금 또는 재정경제부장관이 지정하는 증권 또는 보증서 등으로 납부토록 하여야 함에도 약속어음으로 10억 2,719만원, 당좌수표로 644만원, 합계 10억 3,235만원을 수납

-자료 : 감사교육원, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약), “제4절 계약의 내용”, V.주요사례 2-1, 1995. 1. 28, p.83.-

- 16) 이 외에도 계약담당공무원은 “예정가격을 기초조사액 보다 높게 결정”하거나, “예정가격 기초금액을 不正調定하여 예정가격을 결정”하는 등의 방법으로 계약체결 후 업자로부터 비자금 또는 명절 선물비를 마련하는 등의 부조리 조장이 가능할 것이다.
- 17) 監查教育院, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약편), 1995. 1. : 監查教育院, 「직무교육교재」, 신규회계실무자과정(물품관리, 계약실무, 공사관리), 2001. : 國家專門行政練修院, 「대학행정실무과정교육교재」, “국립대학행정감사지적사례탐구”, 2002. 4. 참조.

둘째로, 物價變動으로 인한 계약금액조정 부당처리(국가계약법 제19조, 국가계약법령 제46조, 국가계약법칙 제74조, 예산회계법 제68조)하는 사례이다.

• 物價變動으로 인한 계약금액조정 시 先金해당액 未控除

○○청에서 부두 및 부두관계공사를 시행하면서 총 계약금액(147억 9,996만여원)의 10%에 해당되는 선금급 14억 7,999만여원은 물가인상이 예상되는 주자재 사전확보의 목적으로 지급한 것임에도 동 선금급을 고려함이 없이 물가변동에 따른 계약금액을 조정함으로써 4,992만여원을 과다 지급

-자료 : 감사교육원, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약), “제4절 계약의 내용”, V.주요사례 4-1, 1995. 1. 28, p.84.-

## 나. 問題點 分析

### (1) 契約保證金 受納

契約擔當公務員은 낙찰자에게 계약금액의 10%이상을 契約保證金으로 납부하게 하고,<sup>18)</sup> 계약보증금은 현금 또는 금융기관이 발행한 지급보증서에 의해 징수 또는 납부되도록 하고,<sup>19)</sup> 계약보증금 등 각종 보증금 납부를 免除할 경우에도 그 금액에 해당하는 금액을 現金으로 납입할 것을 보장하기 위하여 그 지급을 確約하는 내용의 文書를 제출케 하도록 정해져 있다.<sup>20)</sup>

이러한 규정을 위반하면서 약속어음이나 당좌수표를 받는 등으로 契約保證金을 不當徵收하기도 한다. 이때 공무원은 관계규정의 숙지부족으로 인하여 친분이 있는 업자의 말만 믿는 상황에서 당좌수표나 약속어음의 수납을 묵인처리 하는 일종의 默認信賴型이라고 볼 수 있다. 업자는 각본에 짜여진 내용대로 계약을 체결한 후 적정한 시기가 되면 계약담당공무원을 설득하여 정당한 지급보증서로 바꿔 처리하는 등으로 회계질서를 문란하게 하기도 한다. 즉, 업자는 공사이행보증 등 지급보증서를 발급 받을 수 없는 상황에서도 이운 창출과 공사실적에 목적을 두면서 工事を 受注코자 수단과 방법을 가리지 아니하고 계약담당공무원을 설득하여 끝내는 자기들의 목적을 달성하기도 한다.

이와 같은 類型에서 업자는 공사비를 수령한 후 적정한 시기를 택해서 公務員에게 그 간 잘 봐준 대가에 상응한 賂物을 바칠 수도 있다는 것을 지적해 두고자 한다.

18) 국가계약법 제12조, 국가계약법시행령 제50조, 제52조 참조.

19) 국가계약법 제12조, 국가계약법령 제50조, 제52조 참조.

20) 국가계약법령 제50조 참조.

## (2) 契約金額 調定

물가변동으로 인한 계약금액을 조정하면서 先金給<sup>21)</sup> 해당액이나, 계약상 이미 履行되었어야 할 工事部分을 미 공제하거나, 物價가 下落하였음에도 계약금액을 미 조정하는 등 계약이행 중의 여건변화나 사정변경이 있을 때에는 계약금액을 조정하여 계약이행을 원활히 할 수 있도록 규정되어 있다.<sup>22)23)</sup>

이 규정에도 불구하고 뜻하지 않게 계약담당공무원의 치밀하지 못한 업무처리로 업자 봐주기식 담합에 의한 비자금이나 상납금을 쟁기는 등의 不條理嫌疑가 있을 수가 있다. 업자들은 계약변경조정 사유가 있어도 공무원에게 신고도 없이 계약금 전액을 수령하고 담당공무원이 이의를 제기할 때까지 입을 다물고 있어 공무원의 職務怠慢에 이의가 제기되고, 업자의 信賴性을 추락하게 하는 業務怠慢 내지 業務詐欺型으로 볼 수 있다. 계약담당공무원이 이의를 제기하여 이미 지급한 계약금액과 정당지급액과의 差額이 있을 경우에는 그 차액은 업자와의 사전담합에 의해 공무원의 私益으로 변질될 가능성이 있거나, 담당공무원은 意圖的으로 이를 둑인·조작하여 상납금이나 비자금을 마련하고자 이를 쟁길 수도 있다.

이러한 유형의 不條理는 업자의 신고가 있어야만 색출을 할 수 있고 척결도 가능하다고 볼 수 있으며, 공무원은 관계규정에 따라 契約書 내용을 치밀하게 검토하여 계약금액을 조정하는 등으로 國家豫算이 부당하게 지출되는 사례가 없도록 치밀한 업무처리가 요청된다.

## 4. 代價支給段階

### 가. 不條理 事例

대부분의 사람들은 腐敗誘惑이 오면 이를 매정하게 거절할 수 없는 상대일 경우에는 상대방의 기분을 상하게 하지 않으면서 拒絕할 수가 있는 최선의 방법으로서 처음에는 자기의 판단으로 처리하려고 하지만 결국에는 심각한 腐敗行爲에 빠지는 경우가 발생하고 있다. 代價支給 단계에서도 예외일 수는 없으며, 가끔 계약담당공무원은 채권확보 없이 先金給 不當支給 등으로 회계질서를 문란하게 하여 국가는

21) “선금지급요령”, 회계예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9. 참조

22) 국가계약법 제19조, 국가계약법시행령 제64조, 국가계약법시행규칙 제74조, 예산회계법 제68조 참조

23) 契約金額의 調定類型에는 物價變動으로 인한 계약금액조정(국가계약법 제19조, 국가계약법시행령 제64조, 국가계약법시행규칙 제74조) 이 외에도 設計變更으로 인한 계약금액의 조정(국가계약법시행령 제65조)과 其他 契約內容의 變更으로 인한 계약금액의 조정(유권해석 사례) 등 3 종류의 유형이 있다.

물론 계약담당공무원들에게 심한 고통과 피해를 주기도 한다. 代價支給과 관련하여 감사원 등 부패방지통제기관에서 감사한 監查指摘事例 중에서 대표적인 不條理 事例로는 다음을 들 수 있다.<sup>24)</sup>

그 첫째로는, 계약내역서 허위작성으로 先給金 不當支給(예산회계법시행령 제56조, “선금지급요령”, 회계예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9)하는 경우이다.

#### ◦ 先金給 不當支給

○○대학교에서는 학생회관 신축공사를 시행하면서 매입하지 않은 사유지에 건물을 신축하는 것으로 설계를 완료하였으나, 건물신축이 불가하자 건물신축부지를 교내 운동장으로 변경하여 건축허가를 받은 후 공사계약을 체결하여 先給金을 부당하게 지급 할 목적으로 당초 계약금액 35억원을 97억 원으로 계약내역서를 허위 작성하여 동 공사비의 30%인 28억 5천만원을 先給金으로 不當支給

-자료 : 국가전문행정연수원, 「대학행정실무과정」, 제1기, “국립대학 행정감사 지적사례 탐구”, 조봉래, 2002. 4. 4, p.393.-

둘째로, 개축공사 先金支給 業務 不當處理(국가계약법령 제58조, 예산회계법 제68조, 예산회계법령 제56조, 지방재정법 제55조, “선금및기성대가지급에 대한회계통첩”, 회제 125-59, 1990. 1. 9, “선금지급요령”, 회계예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9)하는 사례이다.

#### ◦ 선금지급업무 不當處理

○○도 본청(총무과)에서 1997.8.6. ○○종합건설(주)와 ○○교 개축공사계약을 체결하고 같은 해 8.20. 공사 선금을 지급하는 업무를 처리함에 있어, 先給金은 계약목적 달성을 위한 용도에만 사용할 수 있고 제3자에게 양도할 수 없게 되어 있음에도 압류 채권자에게 선금을 지급하여 채무변제용으로 사용케 하였고, 지급금액도 한도액 216,987,400원 보다 92,994,600원이 더 많은 309,982,000원을 지급하였으며, 또한 동 공사는 토지보상협의 자연으로 1997.10.22부터 현재까지 工事が 中止되어 지급한 선금 중 244,427,500원이 공사에 사용되지 않고 있음에도 先金回收方案을 講究하지 않는 등 선금지급 업무 부당처리

-자료 : 감사교육원, 「직무교육교재」, 신규회계실무자과정(공무원반), “예산회계 관련법규 해설”, 강인옥, 2001, p.88.을 재정리-

24) 監查教育院, 「회계검사편람」, 제12-7권(계약편), 제12-11권(공사편), 1995. 1. : 監查教育院, 「직무교육 교재」, 신규회계실무자과정(물품관리, 계약실무, 공사관리), 2001. : 國家專門行政練修院, 「대학행정 실무과정교육교재」, “국립대학행정감사지적사례탐구”, 2002. 4. 참조.

## 나. 問題點 分析

### (1) 不當 先給金

公務員은 투명하고 공정하게 업무를 수행하여야 하며, 代價를 支給하면서 직무와 관련된 금전·향응 및 기타 이득 등을 대가성으로 받아서는 아니 된다. 계약상대자가 先金의 지급을 요청한 때에는 계약금액의 70%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 선금을 지급하여야 하고, 당해 선금은 계약목적 달성을 위한 용도이외의 다른 목적에 사용할 수 없으며 노임지급 및 자재확보에 우선 사용하도록 하여야 한다.<sup>25)</sup>

그러나, 계약담당공무원은 이러한 규정을 위반하면서까지 법적 한도를 초과하여 선금을 지급하거나, 債權確保 없이 선금을 지급하는 등 先給金 支給을 부당하게 처리하기도 한다. 부당하게 처리하는 원인으로는 계약담당공무원의 관계규정의 숙지부족이나 규정 적용의 잘못에 그 원인을 찾고 있다. 계약담당공무원은 업자의 말을 쉽게 믿으며 업자와의 잣은 식사 또는 골프 모임 등으로 친분을 쌓은 다음에 업자로부터 거액의 뇌물을 수수하는 大器晚成型으로 볼 수 있다. 또한 업자는 선금을 받아 주식 매입, 부동산 매입 등에 투자하여 부를 축적하거나, 기업자본금으로 활용하는 등 私益을 챙기고 利潤 창출을 위하여 갖은 수단과 방법으로 계약담당공무원의 관심을 사는 등으로 회계질서를 문란하게 하고, 先給金을 수령한 후 투자나 투기를 하여 얻은 소득을 사례비 명목으로 계약담당공무원에게 적정한 시기를 택해서 대출금 또는 전세금을 대납하는 등으로 거액의 賂物을 바칠 수도 있다는 것을 지적해 두고자 한다.

이러한 不條理를 조금이라도 改善하고 미연에 防止하기 위해서는 계약담당공무원의 법적 규정에 의한 엄정한 경비 집행이 요구되며, 특히 억 단위 이상의 先金支給 시에는 '先金條件覺書'를 별도 정구하는 등의 대가지급과 관련한 철저한 법적 적용이 요청된다고 본다.

### (2) 圖書購入 先給金

계약담당공무원은 계약의 원활한 업무 수행을 위해서 선금지급 시 반드시 債權確保를 한 후에 정당하게 先給金을 지급하여야 한다. 그러나, 교수나 학생 등 이용자들의 요청에 따라 부득이 채권확보 없이 선금금을 지급했을 경우 계약담당공무원은 도서가 완납될 때까지 불안한 마음으로 업무를 처리하는 것이 현 실정으로 少額契

25) 예산회계법시행령 제56조, “선금지급요령”, 회계예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9. 참조.

約의 경우에는 대부분이 채권확보 없이 이루어지고 있다.

계약 체결된 출판업자의 영세성 등으로 인하여 언제든지 부도가 발생할 수 있으며, 특히 外國學術紙 구입의 경우에는 국제관례가 선금 수령 후에 납품을 하게 되어 있으므로 출판사 부도 시에는 先金回收가 거의 불가능함에 따라 制度改善이 요청된다. 한편 계약담당공무원은 교수의 연구프로젝트와 관련한 外國學術紙 구입이나 학생들로부터 구입신청이 많은 圖書의 경우에 있어서는 이러한 법적 규정에도 불구하고 학술지가 발간되기 전에 구입확보를 위해 先金을 不當支給할 수 있다. 이러한 이면에는 외국에는 영세한 업자나 업체에서 질 좋은 학술지를 다수 발간하고 있으므로 계약담당공무원은 교수들의 研究活動을 적극 지원하고, 教育效果의 極大化를 위해서 규정을 다소 離脫하더라도 학술지를 品切 전에 확보하여 이용자의 요청에 부응하고 신속한 서비스를 제공해야겠다는 마인드 때문에 위험을 안고 이를 부당 이행하고 있는 것이다.

따라서 대가를 지급할 경우에는 채권확보를 한 후에 정당한 채주에게 선금을 지급함으로써 국가나 공무원에게 고통과 불편을 미연에 방지할 수 있는 制度改善과 法的인 遵守行政을 강화할 것을 요청하고자 한다.

## V. 工事 不條理 防止 方案

“腐敗剔抉은 말로만 해서는 안되고 철저히 지속적으로 추진해야 하며, 감시와 처벌도 중요하지만 制度의으로 不正腐敗가 없어져야 한다.”<sup>26)</sup> 物品購買 및 施設工事의 不條理 防止를 위해서는 여러 가지 방안이 있으나, 제5장에서는 제4장에서의 不條理 事例들을 집중 분석·연구한 결과를 바탕으로 하여 각 단계별, 즉 입찰 단계, 예정가격결정 단계, 계약이행 단계, 대가지급 단계 등 段階別 부조리 방지 對策과 一般的 부조리 방지 對策을 提示하고자 한다.

### 1. 段階別 不條理 防止 方案

26) 金大中 大統領은 2001. 1. 9일 “정부가 지속적으로 부정부패를 척결해 왔는데 아직도 부패가 계속되고 있는 것은 통탄스러운 일이라며, 사회부처 장관들은 책임을 지고 금년에는 부패구조를 해소할 수 있도록 특단의 對策을 조속히 마련하라”고 지시했다…(중략)…“腐敗剔抉은 말로만 해서는 안되고 철저히 지속적으로 추진해야 하며, 감시와 처벌도 중요하지만 制度의으로 不正腐敗가 없어져야 한다”라고 강조했다. 대한매일, “부패추방 특단의 대책 마련하라”, 2001. 1. 10.일자 참조.

## 가. 入札 非理 防止 對策

發注 工事 入札<sup>27)</sup>에 있어서 契約擔當公務員은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등의 법적 규정에 따라 入札은 入札公告,<sup>28)</sup> 입찰에 관한 서류의 비치 · 열람교부, 工事의 경우 現場說明, 입찰참가신청, 入札書 提出 등의 순으로 성실한 이행을 하여야 하나, 이를 제대로 이행하지 못해 國家에 피해를 끼치는 등 不條理를 유발하기도 한다.

入札과 관련하여 대표적인 不條理 内容으로서는, ① 공개경쟁입찰로 추진하여야 할 공사를 공개경쟁입찰에 부치지 아니하고 分割 隨意契約締結 ② 입찰자들이 서로 談合하여 入札內譯書를 복사제출 ③ 調達購買를 허위로 調達要請한 執行 등이 있으며, 이와 같은 不條理를 防止하기 위한 改善方案으로서는 다음을 들 수 있다.

### (1) 倫理觀 確立

계약담당공무원이 분할하여 隨意契約締結하는 것을 방지하기 위해서는,<sup>29)</sup> 엄정한 監查를 기초로 한 계약담당공무원의 倫理觀을 確立하는 것이 필요하다.

공직자에게 있어 구태의연한 관료행태를 청산하고 공복으로서의 사명의식을 가지고 국민을 위하여 성실하게 奉仕하겠다는 투철한 公職觀을 정립해야 한다. 公職者에게 處遇改善이 잘 이루어지더라도 價值觀 · 公職觀의 革新이 없이는 이와 같은 不條理를 防止하기가 매우 어려우므로 社會改革運動의 일환으로 강도 높은 公職者倫理教育이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.<sup>30)31)</sup>

- 
- 27) '入札'이란 계약의 상대자로 결정되기를 希望하는 자가 계약의 内容에 관하여 다수인과 善意의 競爭을 통하여 일정한 내용을 表示하는 행위이다.
  - 28) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제33조 내지 제36조 및 동 법률 시행규칙 제38조에 따르면, 入札公告의 方法으로는 관보 · 신문공고 · 계시공고 · 통지가 있으며 그 대상으로는 ① 관보 또는 신문공고의 대상은 推定價格 3억원 이상 공사, 추정가격 1억원 이상 제조, 추정가격 5천만원 이상 구매의 경우가 해당되며, ② 계시공고의 대상은 위 ① 금액 미만인 경우가 해당되며, ③ 지역제한경쟁입찰의 경우에는 시 · 도보 공고로 입찰공고를 하고 있다.
  - 29) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제68조 참조.
  - 30) 이 외에도 分割隨意契約을 막기 위한 방안으로서는, 일정 금액 이상의 수의 계약 건을 대상으로 하여 集中監查를 하되, 회계별 · 재원별 分離監查가 아닌 '總括監查'에 의하면 분할 수의 계약을 색출 내지는 척결이 가능할 것이다.
  - 31) 공무원은 公開競爭入札을 하여 법적 규정대로 처리할 경우에는 비자금이나 私益을 쟁기기가 어렵다는 것을 잘 아는 터라 어떻게 하면 쉽게 일을 하고, 승진 등을 위한 上納金을 마련할 것인가를 염두에 두면서 교묘히 隨意契約을 할 수 있는 방법을 찾기도 한다. 따라서 公職觀의 革新은 단시일 내에 이루어질 수도 없고, 教育訓練에 의해서만이 가능한 것도 아니지만 이의 구현 없이는 公職者의 倫理觀 確立은 어렵다 할 것이다.

### (2) 隨意契約 要件 強化

수의계약과 관련한 不條理 발생 소지를 사전에 예방하고 일반공개경쟁을 촉진하기 위해서는 隨意契約 對象要件을 強化할 필요가 있다.

工事 發注機關에서는 발주물량, 예산액, 발주시기 등 발주계획을 정기적으로 인터넷에 공개하여 다수 업체가 경쟁에 참가할 수 있도록 하여야 할 것이며, 少額工事에 대해서는 참여업체를 최대한 확대하여 경쟁의 공정성을 확보하고 불필요한 민원 소지를 미연에 방지하되, 수의계약사유를 엄격하게 적용하여 가능한 한 競爭入札로 유도하고 불가피한 경우에만 隨意契約을 할 수 있도록 隨意契約 事由를 強化하여야 할 것이다.<sup>32)</sup>

### (3) 入札 資格審查 強化

入札談合으로 會計秩序를 어지럽히는 것을 막기 위한 方案으로서는 계약담당공무원은 입찰등록서류를 審查할 때 관계규정에 따라 엄정하게 심사하여야 하며, 1명의 계약공무원의 심사에 만족하지 말고 2명 이상의 엄정한 심사를 거쳐 부적합한 入札內譯書를 색출하는 등 그 이면에 흐를 수 있는 不條理를 척결할 적극적인 업무처리가 요청된다.<sup>33)</sup> 또한 가짜 工事 · 納品實績證明을 방지하기 위해서는 실적증명을 법적 公證機關을 거쳐 공증을 받거나, 입찰 후 반드시 實績照會의 과정을 거칠 필요성이 있다.

### (4) 電子 調達購買 義務化

각급 國家機關에서는 物品購買만이라도 조달요청이 가능한 물품은 모두 인터넷으로 調達購買하도록 制度化 할 필요가 있다. 수요기관에서는 조달청에 등록된 ID로 전자거래가 가능한 물품을 대상으로 하여 실시간 公定價格에 의한 투명한 구매

32) 서울대학교에서는 施設工事 계약 不條理 防止의 일환으로 계약 전과정의 투명성 및 공정성을 확보하고 예산을 절감하고자 “隨意契約 強化 指針”을 자체 마련 制度改善을 하였다. 그 주요 내용에는 ① 국가계약법상의 수의계약 허용 한도와는 별도로 추정금액 3천만원 초과 工事의 경우는 原則的으로 공개경쟁 입찰 및 適格審查制 시행 ② 추정금액 1천만원 이상 3천만원 까지의 少額工事는 견적서 제출 희망업체의 참여를 최대한 擴大하고, 사전에 豫定價格 작성 · 비치로 경쟁의 公正性 확보 등이 있다. 서울대 시설관리국 “시설(보수)공사 집행시 부조리 방지를 위한 세부추진계획”, 기술과 81470-1, 2002. 5. 21.의 내용을 참고하여 재정리.

33) 계약담당공무원은 입찰내역서를 엄정하게 분석하면서 입찰에 임하여야 하나, 완벽에 가까운 입찰내역서를 제출하는 관계로 無效로 처리되어야 할 入札內譯書가 정당하게 처리되는 사례가 있어 계약담당공무원의 업무처리의 信賴感에 의문이 제기되는 수도 있다.

체제가 확립된다면 공직사회에서의 物品購買로 인한 不條理를 막는데 이 제도의 역할이 클 것으로 기대된다. 34)35)36)

#### (5) 入札 保證制 廢止

入札業務의 간소화 및 腐敗防止를 위한 환경을 조성하고, 업체의 원활한 경쟁입찰참가를 유도하고자 현 ‘入札保證制度’를 廢止하는 방안도 검토할 필요성이 있다.

입찰보증은 현금이나 보증증권 등 債權確保를 위하여 입찰참가등록 시에 참가업체로부터 입찰금액의 5% 이상을 받는 제도로서 업무의 번잡만 초래하는 하나의 형식에 불가한 제도로써 운영되고 있다고 판단된다.<sup>37)</sup>

#### 나. 豫定價格 不當決定 防止 對策

物品購買 및 施設工事 등의豫定價格<sup>38)</sup>은 “원가계산에의한예정가격작성준칙”<sup>39)</sup>에 의거 예정가격 基礎調查書를 작성하여 결정하고, 입찰이나 수의시담에 있어 낙찰자 선정의 기준이 된다. 따라서 계약담당공무원이 이 과정을 가장 중요하게 다루고 있는데도 불구하고,豫定價格의 사전누설 등으로 國家에 심한 고통과 피해를 주기도 한다.

豫定價格과 관련하여 대표적인 不條理 내용으로는, ① 支出原因이 되는 예정가격

- 34) 電子商去來는 物品購買, 施設工事, 用役 등 각종 工事を 대상으로 國家機關뿐만 아니라 지방자치단체, 정부투자기관 등 각급 公共機關과 民間企業까지 의무적으로 확대 시행한다면 工事로 인한 不條理 防止 效果를 상승시킬 것으로 기대된다. 현 전자상거래는 國家機關인 調達廳에서 대부분을 전담하고 있으나, 앞으로는 民間機關에서도 일정분야를 전담(예, 용역분야)할 수 있는 方案을 검토하여야 할 것이다. 이렇게 된다면 우리나라의 전자상거래는 명실상부한 國家機關 대 民間機關과의 선의의 경쟁 하에서 발전할 수 있으리라 본다.
- 35) 따라서 조달청에서는 國家機關을 대상으로 한 조달구매 전자거래가 연중 실시간으로 이루어진다면, 수요기관의 의견을 들어 현 ‘調達 手數料 徵收制度’를 廢止하는 등의 범 정부차원의 制度改善이 수반되어야 할 것이다.
- 36) ‘調達 要請 節次’로는 조달청 e-Mall 홈페이지 <http://www.emall.go.kr>를 이용한다. 즉, 상품조회선택 →조달요청서작성→조달요청서송신→조달요청서접수→조달요청확인 순으로 이루어진다.
- 37) 또한 일부 업체에게는 법적 규정에 따라 ‘入札保證金 受納’을 대신하여 ‘入札保證金 支給 覺書’로 대체 징구하기도 한다.
- 38) 일반적으로 ‘豫定價格’이란 계약담당공무원이 입찰이나 계약에 앞서 당해 계약목적물의 특성 및 계약여건 등을 고려하여 예산의 범위 내에서 구매 또는 공사가격으로서 적정하다고 판단하여 정한 가격을 말한다.
- 39) “원가계산에 의한 예정가격 작성준칙”(회계예규 2200.04-105-6, 2001. 2. 10)은 국가계약법시행령 제9조 제1항 제2호 및 동 법률시행규칙 제6조의 규정에 의하여 원가계산에 의한 예정가격을 작성함에 있어서 적용할 기준을 정한 例規로서 제6장 제37조 및 부칙 제2항으로構成되어 있다.

을 調査價格 중 最低價格으로 하지 아니하고 平均價格으로 決定 ② 去來實例價格에 의하여 예정가격을 결정할 경우 他 機關의 購入實積 등을 미 감안한 상태에서 豫定價格을 決定 ③ 去來實例價格이 있음에도 業者의 見積價格에 의한 購買 등이 있으며, 이와 같은 不條理를 防止하기 위한 改善方案으로서는 다음을 들 수 있다.

#### (1) 漏泄 防止措置 強化

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 예정가격을 결정한 후에는 이를 密封하여 계약담당공무원 2명 이상과 계약담당이 아닌 공무원 2명 이상을 개찰장소나 가격협상장소에 입회하도록 하되, 推定金額<sup>40)</sup>이 일정금액 이상일 경우에는 관할 경찰관 1명 이상 입회하는 등으로 예정가격이 누설되지 않도록 특별한 措置를 할 필요가 있다.<sup>41)</sup>

#### (2) 基礎調查資料 인터넷 公開

계약담당공무원은 예정가격을 작성할 수 있는 깊은 전문지식이 부족하므로 입찰건이 있을 경우에는 정부에서 허가한 ‘原價計算用役機關’에 의뢰하여 통보받은 기초조사가격에 의존하여 예정가격을 작성하는 것이 현실이다.<sup>42)</sup>

따라서 정부에서는 ‘豫定價格 基礎調查書’ 작성에 필요한 자료나 입찰이 끝난 기초조사자료를 실시간으로 인터넷에 揭載하여 예정가격 작성을 필요로 하는 일선 계약담당공무원들이 용이하게 기초자료를 색인·적용할 수 있게 할 필요가 있다.

이렇게 되면 國家機關에서는 원가계산용역 의뢰에 따른 豫算도 節減될 것이고, 原價計算用役機關에서는 타 용역기관과의 경쟁유도로 보다 정확한 기초조사가격을 산출할 것이며, 또한 용역수수료도 인하되는 등의 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

40) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제2조 및 제7조에 의하면, ‘推定價格’이란 물품·공사·용역 등의 조달계약을 체결함에 있어서 국가를당사자로하는계약에관한법률 제4조에 의한 국제입찰 대상여부를 판단하는 기준 등으로 삼기 위하여 예정가격이 결정되기 전에 산정하는 가격으로서 부가 가치세(VAT) 와 공사계약의 경우 관급자재 부분은 除外된 가격을 말한다. 또한 국가계약법시행규칙 제2조에 의하면, ‘推定金額’이란 공사에 있어서 영 제2조 제1호의 규정에 의한 推定價格에 관급자재로 공급될 부분의 가격을 합한 금액을 말한다.

41) 국가를당사자로하는계약에관한법률시행령 제7조의 2. 참조.

42) 때로는 계약담당공무원은 物價情報·價格情報·公正價格 등 각종 情報紙로도 물가조사를 하고 있으나, 기초조사 작성에 보다 나은 信賴性을 찾고, 사후 監查에 대비하고자 가능한 한 政府에서 허가받은 “원가계산용역기관”에 의뢰하여 통지 받은 내용에 따라 예정가격을 작성하는 것이 관례화 되어 있다고 본다.

### (3) 原價計算 用役機關 數 增大

정부에서 허가한 原價計算用役機關은 34개 기관<sup>43)</sup>이나, 보다 공정하고 원활한 기초조사를 위해서는 현재보다 두 배 정도의 原價計算用役機關이 필요하다. 이렇게 되면 용역기관간의 경쟁유발로 基礎調查書도 더 정밀하게 작성될 것이고, 手數料도 싸게되어 질 좋은 기초조사가 이루어질 것이다. 적정한 선에서 수수료가 결정된다는 조건 하에서는 원가계산용역을 2개 기관에 의뢰하여 이를 평균한다면 더 정확한 기초조사를 기대할 수도 있다.

## 다. 不當 契約 防止 對策

계약담당공무원은 物品購買 및 施設工事 계약의 履行은 관계 규정에 따라 엄정하게 이행하여야 하나, 때로는 회계질서를 문란하게 하고 음성적으로는 公金橫領, 賂物授受 등의 不條理 유발로 국가에 피해를 주기도 한다.

계약이행과정에서 발생할 수 있는 대표적인 不條理 内容으로는, ① 契約保證金을 약속어음 등으로 부당수납 ② 現場監督官이 설계와 다른 자재로 시공된 것을 설계대로 시공된 것으로 하여 虛偽監督調書 作成 등이 있으며, 이와 같은 不條理를 防止하기 위한 改善方案으로서는 다음을 들 수 있다.

### (1) 清廉誓約制 導入 義務化

국제적으로는 OECD 뇌물방지법협약<sup>44)</sup> 발효 등으로 부패기업 및 부패국가에 대한 제재 움직임이 강화되고, 국내에서는 투명한 기업경영과 공정한 행정이 국가 경쟁력에 중요한 관건으로 인식되는 등 제도적으로 腐敗와 不條理를 줄일 수 있는 環境造成이 필요한 실정이다. 發注 工事와 관련한 부조리는 곧바로 부실시공 · 제조로

43) 사단법인 한국원가관리협회, “원가관리협회 회원현황”, 2002. 1월 현재,

[http://www.kcaa.or.kr/sub\\_05.htm](http://www.kcaa.or.kr/sub_05.htm) 참조

44) “國際商去來에 있어서의 外國公務員에 대한 賂物提供行爲 防止에 관한 協約”은 전문과 제1조 내지 제17조 항으로構成되어있으며, ‘전문’을 살펴보면, 체약국들은 뇌물수수가 무역과 투자 등 국제상거래에서 만연된 현상으로, …(중략)… 1997. 5. 23 경제협력개발기구(OECD)에 의하여 ‘국제상거래에서의 뇌물방지에 관한 개정권고’가 채택되어, 국제상거래와 관련한 외국공무원에 대한 뇌물제공행위의 예방, 방지 및 근절을 위한 효과적인 조치를 취할 것, 특히 효율적이고 조율된 방식으로 공동합의사항에 따라, 그리고 각 국의 관할 기타 기본적 법률원칙에 의거하여 그 같은 뇌물제공행위를 조속히 범죄로 규정할 것을 요구하였음을 상기하고, …(중략)… 이를 위하여 그 형평성이 저해되지 않도록 協約이 批准되어야 함을 認識하여, 다음과 같이 合意한다…(이하생략)…라고 규정되어 있다. 출처 : 김영세 · 이종원, 「부패의 경제」, 도서출판 해남, 2000. 2. 28, pp.360~367을 참조하여 재정리.

이어져 국가예산의 낭비를 초래하게 되므로 계약과정의 透明化가 요구된다. 따라서 物品購買와 施設工事 집행과정을 투명화하고 不條理를 조금이라도 줄여나갈 수 있도록 하기 위해서는 國際透明性機構(Transparency International)의 清廉誓約(Integrity Pact)과 같은 ‘청렴위반 처벌조항’을 契約條件에 도입·의무화 할 필요성이 있다.

이러한 제도의 主要 推進內容으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 물품구매 및 시설공사 契約擔當公務員은 금품이나 향응 등 부당한 이익제공을 요구하지도 않고 받지도 않으며, 이를 위반한 경우에는 책임을 질 것을 서약하는 ‘清廉契約 履行誓約書’(가칭)를 징구한 후 보직을 받게 한다.<sup>45)46)</sup>

<사례>

清廉契約履行誓約書(담당공무원용)

○○대학교에서는 ‘腐敗 없는 透明한 行政’이 사회발전과 국가경쟁력에 중요한 관건이 됨을 깊이 인식하여 ‘유리알처럼 맑고 깨끗한 행정’을 구현하고자 우리 대학교에서 發注하는 모든 工事에 대하여 清廉契約制를 시행합니다.

본인은 ○○년 ○월 ○일부터 ○○국 ○○과에 근무하면서 ○○대학교에서 발주하는 모든 공사업무를 수행함에 있어 관계법령에 규정된 내용과 절차에 따라 公正·透明하게 집행함은 물론 그 내용을 실시간으로 公開하고 청렴계약 읍부즈만 활동에 적극 協助하겠습니다.

입찰 및 계약이행과정에서 이유여하를 막론하고 금품·향응 등 不當한 利益을 요구하지 않고 받지도 않겠으며, 이를 違反할 시에는 징계 등 관계법령에 따라 責任(연대 책임)질 것을 誓約합니다.

또한 내부비리제보자에 대하여 어떠한 不利益措置도 하지 않겠습니다.

○○년 ○월 ○일

계약담당공무원 국 장 ○○○(인) 계약담당공무원 과 장 ○○○(인)

계약담당공무원 사무관 ○○○(인) 계약담당공무원 담당자 ○○○(인)

○○대학교 총장 귀하

-자료 : 조달청의 “청렴계약이행각서(표준안, 공무원용)”을 참고하여 재정리-

45) 調達廳에서는 물품구매 및 시설공사 계약담당공무원을 대상으로 하여 해당 부서 발령 시 금품·향응 등 부당한 이익제공을 요구하지도 않고 받지도 않으며, 이를 위반한 경우에는 연대책임을 질 것을 서약하는 ‘청렴계약이행각서’를 징구한 후 보직 발령하는 등 “清廉誓約制”를 도입·시행하고 있다. 조달청, 「조달행정개혁백서」, 2002. 3, pp.333~336, 참조.

46) 調達廳, “청렴계약이행각서”(담당공무원용·조달업체용) 참조.

둘째, 물품구매 및 시설공사 등에 대한 입찰 및 계약체결 시 遵守하여야 할 ‘청렴 계약이행을 위한 입찰특별유의서’(가칭)와 ‘청렴계약이행 특수조건’(가칭)을 국가기관에서는 자체 制定하여 입찰공고 시에 명시한다.<sup>47)</sup>

**<사례>**

(○○대학교 입찰공고 제2002-○○)

**전자입찰공고**

.....(중략).....

8. 清廉契約履行遵守 : 본 입찰에 참가하는 자는 ○○대학교 공고 제2001-○호(2001.

1. ○)에 의한 청렴계약이행을 위한 입찰특별유의서 및 특수조건을 준수하겠다는 ‘청렴계약이행서약서’를 제출한 것으로 간주하며, 최종낙찰로 선정된 業體는 대표자가 날인하여 契約締結시 提出하여야 합니다.

※‘청렴이행서약서’는 ○○대학교 홈페이지(<http://○○○>) 초기화면 ○○대학교 청렴 계약제에 掲載되어 있습니다.

.....(이하 생략).....

-자료 : 서울특별시 성동구 입찰공고 제2002-00026(2002. 2. 16)을 참고하여 발췌 재정리-

셋째, 입찰에 참가하는 業體는 공사발주기관과 입찰참여업체가 상호신뢰를 바탕으로 입찰·계약·계약이행과정에서의 담합 등 불공정행위나 관계공무원에게 직·간접적으로 금품·향응 등 뇌물이나 부당한 이익을 제공하지 않고, 이를 위반 시 입찰참가자격제한, 계약해지 등을 감수하겠다는 취지의 ‘清廉契約 履行誓約書’(가칭)를 업체대표가 서명하여 입찰등록 시 제출하게 한다.

넷째, 청렴계약 대상 물품구매 및 시설공사 등의 입찰에 참가하고자 하는 자는 입찰등록 시 공사 발주부서에서 교부하는 ‘清廉契約 履行誓約書’(가칭)에 업체대표자가 서명하여 발주부서에 제출하면 계약담당공무원은 입찰·계약·계약이행과정에서 입찰참가업체로부터 어떠한 명목의 금품·향응을 요구하거나 받지 않으며, 이를 위반 시에는 관계법에 따라 징계 등 문책을 감수하겠다고 함께 서명한 ‘清廉契約

47) 서울特別市 城東區, “청렴계약제 시행안내사항”(재무 43161-80, 2001. 1. 1), 청렴계약이행입찰특별유의서 · 청렴계약이행특수조건 · 청렴계약이행서약서(업체제출용 · 행정기관교부용)(성동구 공고 제 2001-14호, 2001. 1. 10), <http://www.seongdong.seoul.kr> 참조.

履行誓約書'(가칭)를 교부한다.

다섯째, 청렴의무이행을 위반할 경우에는 계약담당공무원은 물론 직상급자와 차상급자까지 확대하여 連帶責任을 지도록 하고, 입찰참가업체는 契約解除 · 契約解止와 入札參加資格을 제한한다.

여섯째, 入札 · 契約締結 · 契約履行과정에서 금품 · 향응을 제공하여 입찰을 유리하게 하여 계약을 체결하거나 시공 중 편의를 받아 부실시공한 자는 일정기간 입찰참가자격을 제한하도록 하고, 입찰 및 계약조건이 입찰자 및 낙찰자에게 유리하게 되도록 하거나, 계약목적물의 이행을 부실하게 할 목적으로 관계공무원에게 금품 · 향응 등을 제공한 사실이 드러날 경우에도 일정기간 입찰참가자격을 제한하게 한다.

일곱째, 업체는 내부비리 제보자에 대해 불이익을 주지 않는 사규를 제정하는데 노력을 기울여야 한다.

이와 같이 清廉契約制 導入 · 義務化로 物品購買 및 施設工事を 집행함에 있어 계약담당공무원이나 업체 모두가 '透明하게 執行한다'라는 意識轉換이 전제된다면 不條理 방지는 물론 공직자의 信賴回復 및 豫算節減에 기여하고, 우리나라의 부패지수(CPI)<sup>48)</sup>를 상승시키는데 기여할 것으로 판단된다.<sup>49)50)</sup>

## (2) 不正當業者 인터넷 公開

契約保證金 不當受納을 막기 위해서 政府에서는 不正當業者를 실시간으로 인터넷에 공개하여 계약담당공무원이 필요시에 확인하여 업무처리를 할 수 있도록 제도

---

48) “국제투명성기구발표 2001 국가별 부패지수(CPI)”에 의하면, 2001년도 우리나라의 부패지수는 91개 국가 중에서 42위를 차지하고 있으며, 핀란드1위, 덴마크2위, 뉴질랜드3위, 스위스12위, 미국16위, 일본21위, 대만27위, 그리스42위, 멕시코51위, 중국57위, 인도71위, 러시아79위, 방글라데시91위로 나타났다. <http://www.transparency.or.kr/documents/coi2001.html> 참조.

49) “2000년도 조달서비스 고객만족도조사(2000. 5월 KDI경제정보센터) 및 2001년도 조달서비스 고객만족도조사(2001. 6월 한국지방행정연구원)”에 의하면, 조달청에서는 清廉契約制의 시행으로 調達業體는 2000년도 84.1%에서 2001년도 93.0%로 8.9%로 조달청 직원의 청렴성이 상승한 것으로 평가하고 있으며, 需要機關은 2000년도 91.0%에서 2001년도 98.0%로 7.0%가 상승한 것으로 평가하고 있어 청렴계약제가 부패방지에 직 · 간접적으로 기여하는 바가 큰 제도라고 판단된다. 조달청, 「조달행정개혁백서」, 2002. 3, pp.333~336. 참조.

50) 이와 같이 清廉契約制에는 長點이 있는 반면에, ‘도장만 찍는다고 되겠느냐’는 일부 회의적인 시각도 있으며, ‘업자와 공무원의 관계가 종이쪽지에 사인하고 안면볼수 할 만큼 간단하지 않다’며 ‘意識이 바뀌지 않으면 하나마나한 일’로 보는 시각도 있다. 한국교육신문, “清廉契約制 해보니”, 2001. 11. 12. 참조.

적인 보완이 필요하다.<sup>51)</sup>

계약담당공무원은 부정당업자와는 계약을 체결할 수 없는 법적 규정에도 불구하고 업무를 제대로 파악하지 못해 소홀하게 처리하거나, 업자와 짜고서 계약을 체결 할 수도 있다. 따라서 업자는 계약담당공무원이 우리나라 부정당업자를 일일이 확인한다는 것은 현실적으로 어렵다는 점을 이용하여 계약이 이루진 후 적정한 시기 가 되면 부당지급보증서를 정당지급보증서로 바꿔 처리하고, 공사비를 수령한 후 공무원에게 그 간 잘 봐준 대가로 賂物을 바칠 수 있다.

### (3) 現場 監督官 監視體制 強化

법적 규정에도 불구하고 現場監督官은 잘못 시공된 것을 설계대로 시공된 것으로 監督調書를 虛偽로 作成하여 국가예산을 낭비하는 등의 不正을 유발하는데 이를 방지하기 위해서는, 계약담당공무원은 공사현장에서 不條理가 빨붙이지 못하도록 현장감독관에 대한 監視體制를 더욱 강화할 필요성이 있다. 따라서 일정금액이상의 계약금액공사를 대상으로 한 현장감독관에는 2명 이상의 市民과 他 行政機關公務員 2명 이상을 포함하여 강화된 감독관체제로 운영될 수 있도록 법적인 제도보완이 필요하다.

또한 대학에서의 現場監督官體制로서는 大學本部 專門家 중에서 無作爲로 선정한 전문가 2명, 一般市民 2명 및 他 行政機關 1명 등의 내·외부 전문가로 구성된 감독관체제로의 體制轉換의 필요성이 있다. 이와 같은 감독관체제는 하부 단과대학, 연구소 등 학내 전기관의 요청을 받아 의무적으로 시행한다면 不條理를 막을 수 있는 환경이 조성될 것으로 판단된다.

### 라. 先給金 不當支給 防止 對策

계약담당공무원은 국고손실을 초래할 우려가 있으므로 선금을 지급하고자하는 경우에는 계약서에 채권확보, 선금의 목적외 사용금지, 선금정산, 선금회수 등 기타 사항을 선금조건으로 명시하여야 하나,<sup>52)53)</sup> 代價支給 과정에 있어서 채권확보 없이

51) 일선 계약담당공무원이 일일이 부정당업자를 확인하기가 현실적으로 어려운 바, 정부에서는 일정한 절차에 따라 등록번호 및 비밀번호를 부여하여 계약담당공무원이 실시간으로 인터넷(재정경제부 '살리미' 등)에 게재된 不正當業者를 등록·열람할 수 있는 制度의 補完이 필요하다.

52) "선금지급요령", 회계예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9. 참조.

53) 先金支給이 不可能 한 경우의 '예'로서는 자금배정이 지연될 경우나, 계약체결 후 불가피한 사유로

선금급 부당지급 등으로 국가나 공무원들에게 심한 고통과 피해를 주기도 한다.<sup>54)</sup>

先給金 不當支給과 관련하여 대표적인 不條理에는, ① 계약내역서 허위작성으로先給金 不當支給<sup>55)</sup> ② 개축공사 先金支給 業務 不當處理<sup>56)</sup> 등이 있으며, 이와 같은不條理를 防止하기 위한 改善方案으로서는 다음을 들 수 있다.

#### (1) 財產登錄 對象 擴大

계약담당공무원은 계약금액의 70% 선까지 선금을 지급하도록 한 규정을 교묘한 방법으로 상한선까지 부당 지급하면서 비리를 조장하고 있어 국가기관 계약담당공무원의 財產登錄을 義務化<sup>57)</sup>하여 비리를 방지하기 위한 분위기를 조성할 필요성이 있다.

업자는 계약담당공무원과 음성적 談合으로 선금을 받아 주식 매입, 부동산 매입 등에 투기·투자하여 부를 축적하면서 그들의 목적이 이루어지면 사례비 명목으로 계약담당공무원에게 적정한 시기를 택해서 대출금·전세금 대납 또는 아파트 특혜 분양 등의 不條理 조장이 가능하다.

---

공사이행착수가 상당기간 지연될 것이 명백하거나 또는 계약자로부터 선금지급요청이 없거나 유예 신청이 있는 경우 등을 들 수 있다.

54) 선금지급 시에는 지급범위 계약금액의 70/100을 초과하지 아니한 범위 내에서 계약규모에 따라 20% 내지 70%의 선금을 청구 받은 날로부터 14일 이내에 의무적으로 지급하여야 한다.

55) 예산회계법시행령 제56조, “선금지급요령”, 회계예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9. 참조.

56) 국가계약법령 제58조, 예산회계법 제68조, 예산회계법령 제56조, 지방재정법 제55조, “선금 및 기성 대가지급에 대한 회계통첩”(회계 125-59, 1990. 1. 9), “선금지급요령”(회계 예규 2200.04-131-5, 1999. 9. 9) 참조.

57) 公職者倫理法 제3조, 제10조의2, 동법시행령 제2~제3조에 의하면, “財產登錄 義務者”에는, ① 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원 등 국가의 정무직 공무원 ②4급이상의 일반직 및 별정직공무원, 4급이상에 상당하는 연구관·지도관, 4급이상의 일반직 공무원에 상당하는 직위에 보직된 장학관·교육연구관(감사원·국세청·관세청소속 일반직 및 별정직 공무원 전체, 법무부 및 검찰청소속 검찰사무직 공무원 전체, 감사업무를 주된 기능으로 하는 부서(최소단위 보조기관과 그에 상응하는 직급으로 보하는 직위)에 근무하는 특정직, 일반직, 별정직공무원 및 그 상급감독자(읍·면·동소속 공무원은 제외), 조세의 부과·징수·조사 및 심사에 관계되는 업무를 담당하는 부서에 근무하는 지방자치단체 일반직, 별정직 공무원 및 그 상급감독자, 5급이하의 법원사무직 공무원(대법원 규칙)) ③4급 이상의 외무공무원 및 국가안전기획부 직원 ④법관 및 검사 ⑤대령이상의 장교 및 2급이상 군무원 ⑥교육공무원중 총장, 부총장, 대학원장, 학장(대학교의 학장 포함) 및 전문대학장과 대학에 준하는 각종 학교의 장, 시·도교육감·교육장 및 교육위원, 대학(대학에 준하는 각종학교 포함)의 처장·실장, 중앙교육연수원의 부장의 직위에 보직된 교수·부교수 ⑦경사이상의 경찰공무원과 소방장 및 지방소방장 이상의 소방공무원 ⑧정부투자기관의 장·부기관장 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재 및 감사, 은행감독원장, 농·수·축협중앙회 회장 및 상임감사 ⑨이상의 직에서 퇴직한 자 ⑩공직선거후보자 및 국회 임명동의 요청자와 국회선출 공직자로 规定하고 있다.

### (2) 外國圖書購入 國內保證 義務化

계약담당공무원은 계약의 원활한 업무 수행을 위하여 선금지급 시에 반드시 債權確保를 한 후에 정당하게 先給金을 지급하여야 하나, 교수·학생 등 이용자들의 요청과 외국출판업체의 영세성 등의 원인으로 부득이 채권확보 없이 선금금을 지급함에 따라 계약담당공무원은 圖書가 완납될 때까지 불안한 마음으로 업무를 처리하기도 한다.

따라서 이를 개선하기 위해서는, 政府에서 외국출판도서의 특수구독을 인정하여 일정계약금액까지는 채권확보 없이 선금금을 지급할 수 있는 制度改善이 필요하며, 또한 외국출판업체를 대상으로 한 은행, 보증회사 등 국내보증기관에서도 채권확보가 가능토록 제도적인 보완이 필요하다.<sup>58)</sup>

### (3) 信用카드決濟 義務化

豫算을 정당하게 집행하고 집행의 透明性 提高를 위하여 신용카드결제를 의무화 할 필요성이 있다.

예산과목에 구분없이 모든 예산집행은 카드결제를 할 수 있도록 制度化하여야 할 것이다. 현재는 회의비 등 業務推進性 경비 정도로 신용카드를 의무사용하도록 하고 있으나, 공직사회의 不條理 防止를 위한 環境을造成하고, 또한 국가 稅收確保를 위하여 반드시 신용카드 내지 법인카드를 의무사용하도록 하여야 할 것이다.<sup>59)</sup>

## 2. 一般的 不條理 防止 方案

### 가. 反 腐敗教育 導入

반부패국민연대는 서울시내 10개 중·고교생 1,005명에 대한 ‘청소년 腐敗 · 反腐敗 意識調査’ 결과를 2002년 1월 2일 발표하였다.<sup>60)</sup> 이 자료에 의하면 중·고교생

58) 外國學術紙의 경우에는 부득이한 사정으로 대부분이 발행되기 전에 대금을 미리 지급하고 있으나, 특히 少額契約일 경우에는 출판사마다 선금에 대한 支給保證를 받기란 현실적으로 어려움이 따르고, 先金에 대한 상당한 보증없이 지출해서 未納 圖書가 발생할 경우 법적 求償措置가 곤란하다. 그러나 업무담당자는 이용자들의 요구에 부응하고, 신속한 납품으로 예산절감 및 자료의 효율적인 이용을 다하고자 어려움을 감내하면서 ‘出版社 直購入’을 하고있는 것이다.

59) 현재 國家機關에서는 각 課 단위로 법인·기업 카드인 신용카드가 1~3개 정도로 발급되어 회의비 등 업무추진성 경비의 집행 시에는 이를 의무 사용하고 있다. 따라서 향후 자산취득비, 시설비, 수용비 등 국가예산집행 내지 대가지급 시에 신용카드결제의 義務使用에 따른 制度化는 쉽게 정착될 것으로 판단된다.

60) 문화일보, “중·고생 90% 韓國은 腐敗社會”, 2002. 1. 2.일자를 참조하여 재정리.

90%이상이 韓國社會는 腐敗社會라는 인식을 갖고 있으며, 賂物을 써서 問題를 解決할 수 있다면 뇌물을 쓸 것이다(28%), 누가 안보면 法을 지킬 필요가 없다(41%), 감옥에서 10년을 살아도 10억원을 벌 수 있다면 腐敗를 저지를 것이다(16%) 등으로 답변했다.

따라서 政府에서는 初·中等學生을 대상으로 하여 부패에 대한 倫理意識 涵養과 反腐敗教育을 시급히 導入·強化할 필요성이 있다. 학생들을 대상으로 한 反腐敗教育은 부정부패를 칙결하는 가장 좋은 지름길이며 현재의 초·중등학생들이 반부패 교육을 통하여 民主市民意識을 자율 涵養한다면 그들은 훗날 우리의 사회를 바르게 개혁시킬 주도적 役割을 할 것으로 판단된다. 반부패교육은 학교에서뿐만 아니라 사회·가정과 連繫되어 같이 움직일 때 그 효과는 극대화될 것이다.

학생들을 위한 반부패교육 프로그램 개발로 教育을 強化한다면 그들이 성년이 되었을 때 자녀들에게 모범을 보임으로써 우리 사회는 부패방지를 위한 환경이 조성되고 自律的으로 腐敗防止 效果는 이루어질 것으로 기대된다. 반부패교육 내용이 教科書에 도입되고, 반부패교육을 위한 국정교과서 등 다양한 教材가 開發되면 학교에서는 학생들을 위한 倫理教育, 민주시민교육, 人性教育, 성교육, 情報化教育 등 다양한 교과학습활동에 반부패교육이 반영된 創意的인 최첨단 學習이 이루어진다면 반부패교육의 效果는 기대이상으로 높아질 것이다.<sup>61)</sup>

#### 나. 公務員 報酬의 現實化

公職社會의 不條理를豫防하고 미연에 防止하기 위해서는 공무원 報酬問題를 근본적으로 해결하고자 하는 政府努力이 요청된다. 공직자에게 있어 보수는 공직에 봉사한 근무의 대가로서 사기를 진작시켜 일의 능률을 높이기도 하고, 때로는 土氣를 저하시켜 不條理를 유발하기도하는 등 報酬의 역할은 크다할 수 있다.

따라서 '公務員 報酬의 現實化'가 부조리를 예방하고 미연에 방지하는데 그 역할이 크다고 판단되는 바, 보수가 갖는 의미를 살펴보면, ① 근무의 대가로 받는 적정

---

61) 教育人的資源部에서는 전국도덕교사모임에 연구의뢰해 완성된 「反腐敗教育을 위한 教授學習프로그램」을 2002년 3월 새학기부터 초·중·고교에 보급, 도덕, 사회, 재량활동시간의 학습교재로 활용도록 하는 등 반부패교육을 강화할 방침이라고 밝혔다. 이 자료에는 화성 씨랜드, 인천 호프집 화재, 삼풍백화점 및 성수대교 붕괴 등 대형참사가 自然發生의 사고가 아니라 일부 公職者와 기업 및 업주들간의 癪着으로 인한 人災라고 비판하면서 정치인과 기업의 賂物授受, 비자금 조성 등의 폐해를 지적하고 不正腐敗의 위험성을 가르치는 내용이 담겨있다. "초·중·고교 반부패교육 강화": 학습 프로그램 새학기 보급·정경유착 뇌물 폐해 등 담아, 2002. 1. 26일자 문화일보를 참조하여 재정리.

한 보수로 인하여 공직에 대한 자긍심을 심어주어 국가에 봉사하고 헌신하는데 전념할 수 있어 근무성과가 향상되기 때문에 공직자의 보수가 갖는 의미는 단순히 근로의 대가로서 받는 일반 기업체 근로자의 보수와는 차이가 있다.<sup>62)</sup> ② 공무원의 不條理 중에 생계를 이유로 不條理를 저지르는 경우가 있을 수 있다.

이와 같이 보수는 높으면 높을수록 웃음이 돌고 일할 맛 나는 윤활유 역할을 톡톡히 하고있는 바, 부조리를 방지하고 공무원 보수의 적정화를 위한 改善方案으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 報酬라고 하는 것은 근로자가 合理的이라고 받아들일 수 있는 선에서 지급되어야 한다는 요건이 충족되어야 한다. 이러한 요건을 갖추지 못할 경우는 勤務意慾의 상실을 통해 業務成果를 저하시키거나 더 나은 보수를 주는 직장을 찾아가거나 공무원의 不條理의 요인이 되기도 한다.

둘째, 우리나라는 재정이 부족하고 국가기간산업 등에 막대한 재원이 소요되고 있으나 이제 우리도 국민의 담세능력이 향상되었으므로 公職者 處遇改善을 위한 재원염출에 국가의 적극적인 노력이 필요하다. 이러한 방안에는 행정기구의 합리적 개편, 공기업의 민영화, 일부 행정기능의 민간이양 등 행정개혁사업의 지속적 추진과 국가 예산의 流用·私用의 근절 등을 들 수 있다.

셋째, 2002년도의 공무원의 봉급은 기업체와 비교하면 93.1% 수준<sup>63)</sup>으로 한창 근무의욕이 왕성한 젊은 공무원들의 가계를 안정시키고 사기를 진작하려는 데는 역부족이기 때문에 기업체에 상응한 보수가 되도록 정부에서는 '公務員 報酬現實化 計劃'을 마련하는 등의 對策이 필요하다.<sup>64)</sup>

이상에서와 같이 公務員 報酬는 不條理를豫防하고 미연에 防止하는데 필수 불가

62) 실제로 中央人事委의 자료를 보면, 8~9급의 경우 민간기업 대비 98.6%까지 올라가 있지만 6~7급은 89.2%, 4~5급은 83.1%, 2~3급은 73.2%로 상위직급으로 갈수록 민간기업과의 격차가 확대되는 양상을 보이고 있다. 또 대졸 이상자의 경우 민간기업의 85.8% 수준이고 전문대졸 이하의 경우는 108.7% 수준으로 학력이 높을수록 민·관 격차가 확대되고 있는 추세이다. 대한매일, "공무원봉급대 폭인상안팎", 2001. 9. 26, <http://search.kdailly.com/search.php?id=725241345&act=view> 참조.

63) 政府는 세계경기 침체와 더불어 불투명한 국내경제 전망에도 불구하고 2001년도 총액 대비 9.7%를 인상하고, 2002년에는 당초 인상을 6.7%에다 봉급조정수당 지급으로 모두 7.9%를 인상했다. 2003년에도 6월쯤 민간부문의 임금실태를 조사해 내년말 목표인 96~97%수준이 안되면 봉급조정수당을 지급할 계획이다. 또한 政府는 목표연도인 2004년까지 계속해서 공무원들의 임금을 올릴 방침을 세워두고 있다. 대한매일, "공무원봉급대 폭인상안팎", 2001. 9. 26, <http://search.kdailly.com/search.php?id=725241345&act=view> 참조.

64) 강순익, "공무원 사기 더 이상 떨어뜨리지 말아야", 특집 제10-5호, 1998. 12. 15, <http://user.chollian.net/~corma/uipad/4-10-5.html> 참조.

결한 요소이므로 政府에서는 공무원의 士氣振作 · 家計安定 · 厚生福祉 등 處遇改善의 차원에서도 공무원 보수는 민간임금의 평균치에 상응하는 수준으로 公務員報酬體系를 대폭 革新해야 할 것이다.

#### 다. 國家公認 監查人力 養成

감사전문인력을 양성 · 강화하기 위해서는 자체감사인력의 정예화, 감사요원에 대한 직무교육 · 훈련강화, 감사교육원의 기능강화 등의 방법이 있을 수 있다. 유능한 교수의 지도아래 유능한 인재가 탄생하듯이 유능한 감사인의 감사아래에서 不條理는 剔抉될 것으로 판단된다.

따라서 감사전문인력의 양성으로 腐敗統制能力을 提高하기 위한 方案으로서는 다음 네 가지를 들 수 있다.<sup>65)</sup>

그 첫째로는, 監查人力을 精銳化 하여야 한다. 감사 대상기관과 인원의 규모는 현 수준의 자체감사 인력으로는 체계적인 감사를 할 수 없다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 自體監查人力을 늘리거나 이들의 監查力量을 키워야 하는데 이 둘 중에서 감사역량을 키우는 것이 더 현실적이고 바람직하다고 할 수 있다.<sup>66)</sup> 둘째로, 監查要員에 대한 체계적이고 전문적인 職務教育이나 特別訓練이 필요하다.<sup>67)</sup> 부족한 지식을 습득케 하는 데에는 교육과 훈련이 가장 효과적인 방법이다. 미국의 경우 모든 감사인들은 1년에 최소 20시간을 포함하여 2년 동안에 최소 80시간의 교육을 받도록 의무화하고 있다. 그러나, 우리나라의 경우 현재 자체감사요원들에 대한 교육은 거의 전적으로 監查敎育院에서 주관하는 교육사업에 의존하고 있으나, 앞으로는 외부전문기관을 더 활용하는 방안을 검토함과 아울러 감사교육기회의 확대와 교육횟수 및 교육기간의 연장 등도 고려해 볼 필요가 있다.<sup>68)</sup> 셋째로, 정부에서는 監查實

65) 監查院, “감사원의 조직과 기능”, 기획관리실 교육자료, 2000, pp.5~65. : 조익순, 「한 · 미 · 일 정부회 계및감사제도의문화적조명」, 박영사, 1996, pp. 77~322. : 김명수 · 박준, 「공공감사론」, 대영문화사, 1995, pp.192~288. : 이재인, “감사원의 기능 및 그 개선방안에 관한 연구”, 부산대 행대원 석사학위논문, 1983, pp.7~26, pp. 32~56. : 김옥인, “감사원의 지위와 기능에 관한 연구”, 서울대 행대원 석사학위논문, 1964, pp.61~189. 참조.

66) 감사원은 監查院長의 지휘 하에 890여명이 근무하고 있으며, 직원 중에는 석 · 박사, 공인회계사, 변호사, 기술사 등 각종 자격증 소지자가 다수 있는가하면, 필요시에는 외부 전문가의 자문을 받아 監查에 활용하기도 한다. 2002. 5, [http://www.bai.go.kr/pintr04\\_1n.html](http://www.bai.go.kr/pintr04_1n.html) 참조.

67) 監查要員에 대한 專門敎育에는 부패분야별감사기법개발, 反腐敗敎育, 외국감사기관의 감사기법도입 및 현장견학, 자체감사기관과 감사원과의 연계감사 및 감사기법교육, 민간인감사관제 도입 등 여러 가지가 있을 수 있다.

68) 감사교육원, “2002년도 교육과정별 교육운영계획”에 따르면, 신규자교육과정 40명, 감사실무자과정

務를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 명실상부한 監查專門家임을 국가에서 인정해주는 “국가공인감사관리사”(가칭) 제도를 마련할 필요가 있다.<sup>69)</sup> 국가공인자격제도는 일정한 감사실무경력이 있는 공무원을 대상으로 契約專門, 예산전문, 회계전문, 物品專門, 재산전문, 建設專門, 토목전문, 용역전문, 세무전문, 경찰전문, 教育專門, 교정전문, 환경전문, 교통전문, 위생전문, 소방전문, 정보전문, 인사전문, 電算專門 등으로 각 전문분야별로 소정의 시험을 거쳐 합격한자에게 국가에서 인정하는 專門資格證을 수여하는 제도로서 앞으로는 이 국가공인 자격증을 가진 監查人 만이 현장감사를 수행할 수 있게 하여야 할 것이다. 따라서 감사업무를 수행하는 監查人에게는 自矜心을 심어줄 것이고, 受監人에게는 감사의 信賴性으로 인하여 不條理를剔抉할 수 있는 환경이 조성될 것으로 판단된다.<sup>70)</sup> 넷째, 감사교육원의 教授要員의擴充과 財政支援을 대폭 擴大하여야 할 것이다. 監查院의 감사역량을 확충하는 데 가장 중요한 역할을 수행하는 부서는 監查敎育院이 되어야 한다. 이러한 역할을 수행하기 위하여 감사교육원은 감사교육에 대한 수요에 맞게 더욱 체계적인 감사교육과정을 설계하고 유능한 교수와 교관을 동원하는 일을 원만하게 수행할 수 있어야 한다.<sup>71)</sup>

이와 같이 전문화된 감사인력으로 앞으로의 감사는 수감기관이 國家公認 監查人을 選定하여 감사를 할 수 있는 체제전환이나, 수감기관에서 監查人을 評價할 수 있는 시스템 구축도 필요할 것이다. 不條理를 사전에豫防할 수 있는 監查 環境造成의 일환으로 수감기관에서는 전문화된 유능한 國家公認 監查人을 선정하여 감사를 수행할 수 있는豫防指導的 監查로의 強化<sup>72)</sup>를 요청하고자 한다.<sup>73)</sup>

50명, 감사관리자과정(I) 50명, 감사관리자과정(II) 50명, 성과감사과정 50명, 전산감사과정 60명, 감사지휘자과정 120명, 전산감사1일과정 24명으로 총 교육대상은 660명으로 되어 있다.

[http://www.bai-edu.go.kr/bai-edu/htdocs/body05\\_05.html](http://www.bai-edu.go.kr/bai-edu/htdocs/body05_05.html)

69) 한국직업능력개발원, “民間資格 國家公認 現況”(2002. 2. 6 현재)에 따르면, 재정경제부3개, 교육인적자원부2개, 산업자원부5개, 정보통신부6개, 보건복지부2개, 노동부14개, 산림청2개, 조달청1개 등 총 35개의 國家公認 民間資格證이 있다.

[http://www.krivet.re.kr/cgi-bin/nqual.cgi?FNC=nqu0000sh\\_Anqu0000fr.htm](http://www.krivet.re.kr/cgi-bin/nqual.cgi?FNC=nqu0000sh_Anqu0000fr.htm)

70) “국가공인 감사관리사“에게는 인사상 특전 등 처우개선이 따라야 할 것이며, 또한 「監查院이나 監查部署에서 감사담당을 맡고 있다고 나는 監查專門家이다」라는 마페마인드에 대혁신의 필요성이 있다.

71) 한편 監查敎育院은 중앙행정부처와 정부투자기관 및 지방자치단체에 속해 있는 自體監查要員들에 대한 교육까지 담당하고 있는 점을 고려해 볼 때, 이 기관에 대한 人力과 財政面에서 실질적인 지원이 이루어져야 할 것이다.

72) 과거의 감사는 非違가 발생한 후 적출에 중점을 두었기 때문에 비슷한 유형의 부조리가 매년 반복되는 경향이 있었다. 따라서 이러한 경향을 없애기 위해豫防指導的 監查를 強化하여야 할 것이다.

73) 최근에 監查院에서는 감사대상기관의 사업중 사고 또는 비위가 자주 발생되는 사업에 대한 비위내

또한 열심히 일하는 공직사회 풍토를 조성하고자 함에 있어 직무 수행과정에서의 한 순간에 실수로 징계나 문책 등 신분상의 처분을 받을 경우에는 그들에게 반성의 기회를 부여하고 더욱더 열심히 직무에 진력하라는 취지로 인사, 신분상의 처분보다는 특별 職務教育을 履修하도록 하여 소정의 점수를 득한 자에게는 징계나 문책처분에서 免除 또는 減量하는 방안으로의 制度的改善도 필요하다고 할 것이다.

#### 라. 腐敗 指數 發表

정부에서는 國家機關을 대상으로 하여 清廉指數나 腐敗指數를 公表할 필요성이 있다.<sup>74)</sup>

부패지수를 발표함으로써 국가기관에서는 저마다 腐敗를 척결하기 위한 자체 처방전이나 서비스헌장 등을 마련할 것이며, 이 지수를 한 단계라도 끌어올리기 위한 무한 경쟁 또한 치열해질 것이다. 각 기관에서는 공개된 腐敗指數를 건전하게 비교함으로써 부패를 방지하기 위한 분위기 조성을 물론 우리나라의 國家腐敗指數(CPI)를 상승시키는 긍정적인 효과를 가져올 것이다. 또한 國家信認度도 좋아져 국가경제에 靑信號가 될 것은 물론 바른 公職社會를 이끄는 牽引車 역할을 할 것으로 기대된다.<sup>75)76)</sup>

---

용을 분석하여 앞으로 발생가능성이 있는 사항을 관계기관에 통보함으로써 비위의 사전예방효과를 제고하기 위한 事前豫告制가 실시되고 있는 바, 이는 豫防指導의 감사의 발전을 위한 좋은 事例라고 볼 것이다. 이와 같이 감사원은 예방지도적 감사의 중요성을 인식하고 그 발전을 위한 노력을 지속하고 있으나, 아직도 傳統的인 적출위주의 合法的 감사의 타성에서 쉽사리 벗어나지 못하고 있음을 감안할 때 감사의 傳統的인 타성불식 · 豫防指導의 감사기법개발을 위한 장기적이고 지속적인 노력이 계속되어야 할 것이다.

74) ‘腐敗指數’(CPI; Corruption Perceptions Index)란 ‘부패인지지수’라고도 하며 國際透明性機構(TI: Transparency International)에서 조사하여 발표하는 지수로서 공무원 및 정치인 사이에 부패가 존재하는 국가로 인지되는 정도를 측정하는 지표를 말한다. 동 지수는 각 국의 일반국민 및 외국기업에 근무하는 외국인에 대한 여론조사, 전문가의 평가 등을 실시한 후 최근 3년간 점수를 합산 · 평균하여 평균점수에 따라 腐敗順位를 도출하며 가장 깨끗한 상태를 10점으로, 완전히 부패한 상태를 0 점으로 평가하고 있다. <http://www.bai.go.kr/files/info/W0519990101369.htm> 참조.

75) 서울특별시, “2000년 서울시 反腐敗指數 조사결과”(서울시 시민평가단과 한국갤럽 조사, 민원처리를 직접 경험한 시민 11,000여명을 대상으로 조사한 결과)에 의하면, 2000년의 반부패지수 평균점(점수가 높을수록 청렴도가 높은 것임)은 68.3점으로서 1999년의 평균점인 64.0점보다 4.3점 높아진 것으로 나타났다. 민생분야별로 보면 1999년에 하위를 차지했던 건설공사분야, 주택 건축분야의 청렴성 향상이 두드러졌으며, 기관별로 보면 1999년에 하위권이었던 자치구의 청렴도가 크게 향상된 것으로 나타났다. 그리고, 조사대상 시민의 48.6%가 1년 전과 비교하여 부패가 감소했다고 응답하였고, 금품 향응을 제공한 경험이 있다는 시민도 1999년의 7.9%에서 2000년에는 6.7%로 감소한 것으로 나타났다. [http://www.metro.seoul.kr/kor2000/administration/clering/2001\\_0103.html](http://www.metro.seoul.kr/kor2000/administration/clering/2001_0103.html)

76) “국제투명성기구발표 2001 국가별 부패지수(CPI)”에 의하면, 2001년도 우리나라의 부패지수는 91개

## VI. 結論

不條理를 剔抉하기 위해서는 政府나 각급 國家機關 契約擔當公務員들의 지속적인 制度改善과 意識轉換이 그 무엇보다도 필요하다고 본다. 일선 계약담당공무원들은 不條理 칙결을 위한 확고한 倫理觀과 법적 규정의 엄정한 적용으로 부조리 없는 公職社會를 만들기 위해 부단한 노력을 기울여야 할 것이다.

公職社會의 不條理는 정치적 혼란의 원인이 되고, 경제적 자원분배의 비합리화를 초래할 뿐만 아니라 행정의 非能率를 가져오는 등 국가발전의 癌症 존재로 평가하고 있다.

본 연구에서는 物品購買 및 施設工事의 부조리 要因을 크게 ① 입찰 ② 예정가격 결정 ③ 계약이행 ④ 대가지급 등의 네 단계로 구분하여 감사원 등 부패통제기관의 監查結果를 기초로 不條理 事例와 問題點을 分析하여 보았다.

첫째, 入札 段階에서는 분할수의계약체결 부적정, 담합입찰 등의 문제를, 둘째, 豫定價格決定 段階에서는 평균가격에 의한 예가 부당결정, 회보가격에 의한 예가 부당결정, 견적가격에 의한 예가 부당결정 등의 문제를, 셋째, 契約履行 段階에서는 계약보증금 부당수납, 계약금액조정 부적정 등의 문제를, 넷째, 代價支給 段階에서는 선급금 부당지급, 도서구입 채권미확보 문제 등의 不條理 원인을 事例를 들어 監查着眼事項과 함께 分析해 보았다.

이와 같은 不條理를 조금이라도 改善하고 미연에 防止하고자 다음과 같은 不條理 防止方案을 提示하였다.

첫째, 入札非理 防止對策에서는 윤리관 확립, 수의계약요건 강화, 입찰자격심사 강화, 전자조달구매 의무화, 입찰보증제 폐지 등을 마련·시행하여야 한다.

둘째, 豫定價格 不當決定 防止對策에서는, 누설방지조치 강화, 기초조사자료 인터넷 공개, 원가계산용역기관 數 증대 등을 마련·시행하여야 한다.

셋째, 不當 契約 防止對策에서는, 청렴서약제 도입 의무화, 不正當業者 인터넷 공개, 현장감독관감시체제 강화 등을 마련·시행하여야 한다.

넷째, 先給金 不當支給 防止對策에서는 재산등록대상 확대, 선금조건각서 징구, 외국도서구입 국내보증 의무화, 신용카드결제 의무화 등을 마련·시행하여야 한다.

---

국가 중에서 42위를 차지하고 있으며, 핀란드1위, 덴마크2위, 뉴질랜드3위, 스위스12위, 미국16위, 일본21위, 대만27위, 그리아스42위, 멕시코51위, 중국57위, 인도71위, 러시아79위, 방글라데시91위로 나타났다. <http://www.transparency.or.kr/documents/coi2001.html> 참조

다섯째, 不條理를 척결하기 위한 制度導入과 環境造成이 필요하다고 보아, 向後立法이나 改善 課題로 반부패교육 도입, 공무원 보수의 현실화, 국가공인감사인력 양성, 부패지수 발표 등을 補完·補強하여 不條理가 근절될 때까지 持續的으로 推進하여야 한다.

이상에서 제시한 物品購買 및 施設工事와 관련한 不條理 防止方案들은 不條理를 근원적으로 剔抉할 수 있는 방안에는 限界性을 지니고 있다. 아무리 좋은 制度를 만들고 강한 統制를 한다고 해도 公職者 자신이 不條理를 척결하겠다는 倫理意識의 轉換이 없는 한 부조리의 뿌리를 완전하게 없애는 것은 거의 불가능한 일로 본다.

不條理에 대한 對應策도 많이 나와 있지만 根絕되지 않고 있는 현실에서, 부조리의 效率的인 防止對策을 위해서 본 연구에서는 國家機關 發注 物品購買 및 施設工事와 관련한 不條理 防止方案을 제시하고자 기존의 文獻과 각종 資料를 이용하였다. 그러나, 最近의 자료와 露出되지 않은 자료확보의 부족으로 工事와 관련한 公職社會 내·외부에서의 不條理 剔抉을 위한 저해요인의 分析과 방지방안 提示에 있어서 부족한 감이 없지 않았나 생각된다.