

서울시 행재정개혁과 경영마인드도입 -계약심사제도의 도입과 성과를 중심으로

서울시행정운영에 경영마인드도입의 필요성

- 행정기관은 시민의 세금으로 운영되는 조직임. 20세기 행정국가화현상으로 인해 정부의 예산규모는 증대일로에 있음. 이로 인해 현대정부는 재정적자문제로 심각한 행정위기를 맞이하기도 함.
- 1980년대 영국에서는 재정적자의 위기를 극복하기 위해 행정개혁을 추진하였고, 미국 일본 등도 예산절감을 위한 시장주의적 개혁을 추진하였음. 민간기업의 관리기법인 경영마인드를 도입하고 원가계산이나 성과주의예산을 도입하기도 함.
- 행정기관의 계약전심사는 원가계산에 의해 행정관료제의 비효율을 개혁하려는 방안으로 계약심사제도를 전담할 조직, 전문적인력배치, 원가계산정보수집, 예산절감의 전략수립을 통해 구체화하게 됨.
- 정부운영부문에 경영마인드를 도입하는 방식에는 정부기관을 민영화하는 방식과 기존의 정부기관에 시장메카니즘의 가격과 경쟁의 유인구조를 도입하는 방식이 있음. 이중 후자의 방법은 원가를 관리하는 방식과 산출물의 성과를 관리하는 방식으로 대별될 수 있고, 계약심사제도는 원가를 관리하는 방식의 일종이라고 할 수 있음.

[표 1] 정부부문에 시장기구를 도입하는 방식

<유형A> 정부기관을 민간기관으로 전환하는 유형	<유형B> 기존의 정부기관에 가격과 희생의 유인구조를 개발	
	<유형B-1> 원가를 관리	<유형B-2> 산출물의 성과관리
- 사업폐지 - 민영화 - 민자유치 - 민간위탁 - 시장성평가	○ 원가계산 - 복식부기 - 발생주의회계 - 발생주의예산 - 예산원가시스템 ○ 심사제도 - 계약심사제도	- 성과주의예산 - 책임운영기관 - 내부시장

자료:임성일외,영국의 지방정부와 공공개혁(법경사, 2001:468)을 참고하여 수정

행정기관의 계약전 심사의 의미와 내용

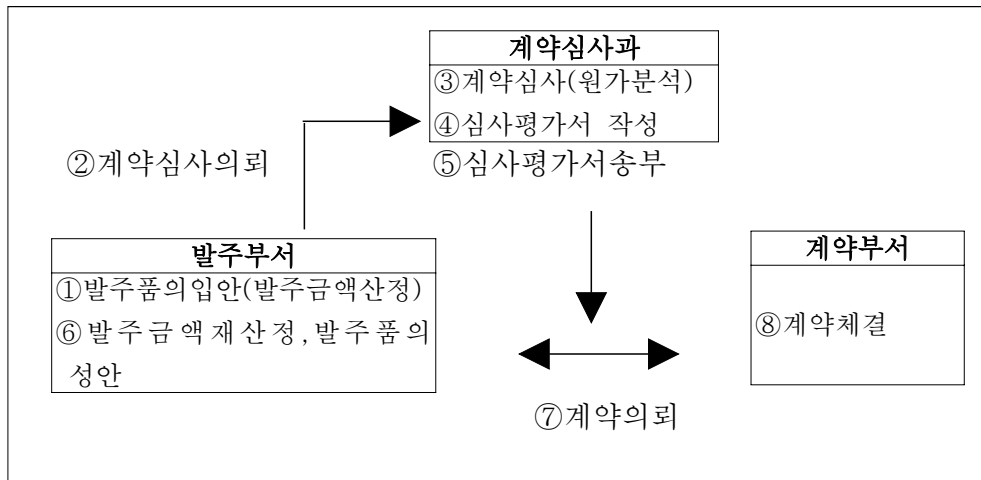
- 서울시는 예산의 효율성을 증대시키기 위해 세출절감의 전략과 세입증대 전략을 구사하여 2003년에는 6952억원, 2004년에는 8013억원의 예산을 절감하는 경영성과를 얻었는데, 서울시의 부채를 줄여 경쟁력있는 지방정부를 만들고자 함.
- 세출절감의 대표적인 방법 중의 하나가, 계약심사를 통한 예산절감방법임. 계약심사제도의 위상은 예산과정과 계약입찰과정의 중간에 위치하는 것으로 계약심사과정의 개혁은 주로 주인-대리인관계속의 정보의 비대칭성에 의한 예산낭비의 문제를 다루는 것으로 계약심사 담당자에 의한 '원가발주에 입각한 발주예산의 심사통제'가 그 요체라고 할 수 있음.
- 계약심사제도는 발주부서와 계약심사과, 계약부서의 상호작용속에서 진행되어지고, 심사담당자는 경영마인드를 가지고 기업관리회계능력을 가져야 하며, 심사의 객관적 권위를 가져야 함. 심사 방식은 관료제내부의 장울적 통제외 한 방식이지만, 원가계산에 의한 예정가격의 합리적 산

정이란 점에서 실질적으로는 관료제외부의 시장경쟁적 자율조정가격에 의한 결과의 선취(先取)의 의미를 가짐.

- 계약심사제도는 제조원가나 공사원가, 용역원가를 계산함에 있어 원가 계산에 의한 예정가격작성준칙에 따라 심사되어 짐. 성공적인 계약심사 제도의 운영을 위해서는 심사조직이 먼저 경영마인드로 충만하여야 하고, 심사담당자는 원가계산에 입각한 전문적 심사능력을 가지고 있어야 함.

서울시 계약심사과의 설치와 심사내용

- 서울시는 2002년 7월 민간기업CEO출신의 이명박시장을 맞으면서, 세계 일류도시 서울을 기치로 시정운영에도 경영마인드를 도입하고 시정의 기초체질을 강화하며, 깨끗하고 투명한 행정, 시민참여를 통한 공공서비스의 질을 개선하고자 하는 목표로 시정개혁을 추진하였음
- 행정재정개혁의 대표적인 사례로서 계약심사과를 설치하여 민간기업의 원가계산기법을 공공행정기관의 예산심사과정에 도입하고자 하였음. 이를 위해 6개팀 32명으로 용역심사, 구매심사, 공사심사(토목, 건축, 설비)로 역할분담을 하고, 심사총괄팀이 과의 업무를 총괄하게 하였음.
- 계약심사의 과정은 다음과 같음. 발주부서의 발주품의된 것에 대한 의회가 들어오면, 계약심사과가 원가분석에 입각한 심사를 행하고 그 결과를 심사 평가서로서 작성하여 송부하게 됨. 이 과정에서 해당부서와 협의를 거침.



[그림 1] 계약심사과정의 흐름도

- 계약심사의 적용대상은 2003년에 비해 2004년도에 확대되었고, 구체적인 심사대상영역은 공사와 용역, 물품의 하한선을 상향조정하였는데, 이는 심사건수의 지나친 확대를 방지하기 위함임.

[표 2] 심사대상이 되는 사업비의 범위

구분	2003년			2004년		
	공사	용역	물품	공사	용역	물품
시분청	전사업	전사업	3백만원	5억원	2억원	1천만원
본부사업소	2억원	1억원	1천만원			
자치구/공기업	미심사			10억원	5억원	심사제외

- 발주예산이 절감된 사례들을 보면, 금액과대계상, 품셈과다계상, 규정미숙으로 인한 과실과 같은 성실부족의 영역, 가격정보부족, 기술정보부족, 창조적인 아이디어부족, 현장감각부족과 같은 능력부재의 영역이 있는데, 이에 대해 계약심사과는 기술적인 심사, 정보적인 심사, 요소간의 원가심사, 시간적인 심사를 통해 예산을 절감해 내었음.

<절감사례>

1) 기술적인 요소

<공사(토목)분야> 택지내우수관접합방식 및 부설방법을 새로운 공법으로 변경적용: 소켓고무링접합 → 수밀밴드 접합방식

*발산지구 택지개발사업(서울시0000공사)

:216억7천5백만원 → 181억9천2백만원(34억8천3백만원 감액, 16.1%)

2) 정보적인 요소

(1) 고급의 정보기준적용

<용역분야> 적정한 가격정보사용 : 전국건설폐기물공제조합의 산출단가(15,766/톤) → 건안본부 산출단가(7,272원/톤) 적용하여 삭감

*중앙버스전용차로(수색-성산로)폐기물처리용역(000본부)

:4억6천6백만원 → 2억8천9백만원(1억7천5백만원 감액, 37.9%)

(2) 실적공사비의 적용

<공사(건축)분야> 실적공사비를 적용하여 절감

* 군자수서차량기지 환경개선공사(서울000공사)

:10억7천만원 → 8억8천8백만원(1억8천2백만원 감액, 7.7%)

* 외국인임대아파트 건설공사(0000공사)

:353억1백만원 → 345억7천7백만원(7억2천4백만원 감액, 2.5%)

(3) 조달청 가격정보 사용

<공사(설비)> 시설자재단가의 정확한 적용

*지하철2호선(신림-상왕십리간)신호설비개량공사(서울OO공사)

:55억 1천4백만원 → 53억6천5백만원(1억4천9백만원 감액, 2.7%)

3) 요소간의 원가계산의 적용

(1) 원가계산 적용

<구매분야> 요소의 원가계산으로 절감

*한강시민공원이용매뉴얼인쇄(OOOOOO사업소)

:1천6백7십7 만원 → 1천1백5십4만원(5백2십3만원감액, 31.2%)

<용역> 지하철역사 청소용역(서울OOO공사)

:155억 2천7백만원 → 152억 5백만원(2천2백만원 감액, 0.14%)

(2) 표준품셈의 사용

<공사(토목)> 공사규모에 따라 제경비(간접노무비, 기타경비, 안전관리비)의 차등적용

*워커힐고가도로보수, 보강공사(OOOO관리본부)

: 7억1천5백만원 → 6억8천5백만원(3천만원감액,4%)

4) 시간적인 요소

<공사(설비)분야> 점검시간을 절약

* 구역유량계 유지보수공사(OOO사업본부)

:4억2천6백만원 → 3억6천만원(6천6백만원 감액, 15.5%)

- 이러한 심사과정을 통해 형성된 원가계산의 노하우와 정보는 매뉴얼의 구축에 기여하게 될 것이고, 이를 통해 정당한 기업의 이윤추구 및 합리적인 입찰질서의 확립을 지향하고 있음.
- 이 제도의 발전을 위해서는 심사인력의 전문성강화가 필요하고, 민간기업의 시장가격심사기능과의 경쟁을 통해 행정기관의 원가계산심사능력을 제고하여야 할 것임.
- 계약심사제도는 심사라는 속성상, 피심사대상이 되는 발주부서나 업체의 로비와 압력을 받을 개연성이 있는데, 이를 위해 심사부서의 자율성의 확보와 합리적인 예산가격산정의 투명성이 높아져야 할 것임.

계약심사제도의 성과

- 계약심사제도는 도입된지 2년만에 2650억원의 서울시 발주예산을 절감하고 있음. 서울시의 세출예산절감의 방법에는 창의적 업무혁신, 설계공법 및 신공법도입, 계약심사 절감, 계약방법개선, 기능 및 역할재조정, 경상경비절감 등의 방법이 있는데 이 중 계약심사를 통한 예산절감이 큰 비중을 차지하고 있음.

[표 3] 서울특별시의 예산효율성의 증대방안 및 내역 (단위:억원)

구분	예산효율성증대방안	2003년	2004년
예산총계규모		14조 5,432	14조1,800
세출절감	창의적 업무혁신	2,148	2,315
	설계공법 및 신공법도입	1,389	683
	계약심사 절감	656	2,000
	계약방법 개선	171	273
	기능 및 역할재조정	289	238
	경상경비 등 기타	62	292
세입증대	누락세원발굴	677	1,137
	세외수입에 대한 경영기법도입	1,441	694
	공유재산관리업무효율적 개선	121	381
총절감액		6,952	8,013

출처: 서울시 내부자료

- 2004년도의 경우 총심사건수 1506건, 2조1천억원의 금액을 심사하였고, 조정율은 9.0%였다. 이에 대한 기관별 예산절감 현황은 다음과 같음. 기관별로는 상수도사업본부가 건수면에서 가장 많고, 금액면에서는 공기업이 가장 많음.

[표 4] 서울특별시의 기관별 예산절감 현황 (금액: 백만원)

구분		심사건수	심사금액	평가금액	절감금액	조정율 (%)
시	본청	236	58,546	54,726	3,820	6.5
	상수도사업본부	373	248,823	222,988	25,835	10.4
	건설안전관리본부	170	200,340	176,651	23,689	9.2
	사업소	331	150,113	132,700	17,413	11.8
자치구		79	186,814	156,908	29,906	16.0
공기업		131	1,314,572	1,218,502	96,070	7.3
합계		1,506	2,122,770	1,932,711	190,059	9.0

자료: 서울시(2004.11.30부)

- 이를 통해 간접적인 원가계산의 교육과 공무원 훈련의 효과와 조달청에 의뢰하던 수수료를 절약함으로써 심사비용을 절감하게 됨. 이는 지방분권의 흐름에도 부합하는 개혁방안임.

발전방향과 시사점

- 앞으로 계약심사제도의 심사대상이나 조정율이 어떻게 변화할 것인가라고 하는 것과, 하향식의 통제적 심사에서 상향식의 자율적 관리능력을 함양할 수 있도록 전환할 수 있는가가 이 제도의 주된 관심사항이라고 할 수 있음.
- 계약의 품목별 심사만이 아니라, 성과와 연동한 심사를 할 수 있는가라는 점과 예산집행과정의 모니터링이나 예산형성과정으로서의 심의기능 혹은 성과감사와의 관계성을 어떻게 가질 것인가라는 점을 검토해 보아야 할 것임.

김찬동 · 서울시정개발연구원 부연구위원
chandong99@sdi.re.kr