

공사용자재 발주자직접구매제도의 문제점 및 개선방안

2010. 7. 2

최민수 · 이승우

■ 연구 배경 및 목적	4
■ 공사용자재 발주자직접구매제도의 개요	4
■ 제도 운용상의 폐해 및 문제점	9
■ 턴키 및 민자사업에서의 문제점	14
■ 공사용자재 발주자직접구매제도의 개선 방안	23

요 약

- ▶ 최근 중소기업청은 공공 건설공사에서 중소기업제품의 구매를 촉진한다는 목적 하에 중소기업청이 지정하는 120개 공사용자재에 대해서는 발주기관에서 직접 구매하여 시공자에게 공급하도록 하였음.
- ▶ 공사용자재의 발주자직접구매제도는 과거 폐지되었던 단체수의계약이나 관급자재제도를 부활하는 것으로서 시대 흐름에 역행하며, 건설자재의 적기 공급이 어려워지거나 하자책임주체 등에 큰 혼선을 초래할 우려가 있음.
 - 일반적으로 공사관리의 용이성이나 하자 책임의 일원화를 위해서는 시공을 담당하는 건설사가 건설공사용 자재를 직접 구매·사용하는 것이 통상적이며, 외국의 여러 사례를 보더라도 발주자에게 공사용자재의 직접 구매를 강제화하고 있는 국가는 찾아보기 어려움.
- ▶ 턴키공사는 발주자가 사업 리스크를 부담하지 않고, 입찰자가 설계와 자재구매, 시공을 일괄로 수행하는 체계로서, 자재구매비용을 포함한 설계 변경이 어렵다는 특성이 있으므로 발주자가 공사용자재를 직접 구매하는 것이 적절치 않음.
 - 민자사업(BTL, BTO)은 정부발주공사가 아니고 민간 사업자가 자기 자본으로 공공시설을 설계·건설·운영하거나 정부에 임대하는 제도로써, 발주자가 자재 구매를 대행시, 민간 사업자의 자율성을 침해하고, 자재 구매 비용이 증가하며, 하자 발생시 책임 구분이 곤란해짐.
- ▶ 공사용자재의 발주자직접구매는 저가 낙찰이 이루어진 공공공사로 국한하고, 발주자에게 재량권을 부여하되, 아래 사항에 대해서는 시공자가 직접 자재를 구매, 사용하도록 허용해야 함.
 - 소요 자재의 규격이나 성능 등을 고려할 때, 특수한 공급업체가 존재하거나 관급자재로 공급시 소요의 품질을 확보하기 어려울 것으로 우려되는 자재
 - 하자책임 구분이 곤란하여 자재 구입과 시공에 대한 책임을 일체화시킬 필요성이 있는 경우 (예를 들어 레미콘, 아스콘 등 반제품 형태로 반입되는 자재)
 - 적기 공급이 매우 중요한 자재로서, 관급자재로 구매시 공정관리에 지장이 있을 것으로 예상되거나, 원거리 납품 등으로 납기나 공사 품질에 영향이 우려되는 경우
 - 건설현장에서 소요 자재를 직접 생산하는 것이 직접 구매시보다 경제성이 있을 경우(도로 건설현장에서의 레미콘 배치플랜트 설치 등)
 - 실적공사비(재료비, 노무비, 경비 등 통합 산정)를 적용한 공사 혹은 공종의 경우
 - 시설물의 안전과 밀접한 분야 혹은 특수 용도나 공법에 사용되는 자재의 경우

1. 연구 배경 및 목적

- 최근 중소기업청은 공공 건설공사에서 중소기업제품의 구매를 촉진한다는 목적하에 중소기업청이 지정하는 120개 공사용자재에 대하여는 발주기관에서 직접 구매하여 시공자에게 공급하도록 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 관련 규제를 크게 강화하였음.
- 공공기관의 공사용자재 직접구매제도는 시공자가 자재를 직접 구매·사용하지 못함에 따라 건설자재의 적기 공급이 지연되거나 하자책임주체 등에 큰 혼선을 초래할 우려가 있음.
- 더구나 중소기업청은 턴키공사에까지 발주자가 공사용자재를 직접 구매·공급하도록 강제화하였고, 최근에는 민자사업인 BTL¹⁾, BTO²⁾ 공사까지 중소기업형 자재의 분리 발주 방안이 의원입법으로 제안된 상태임.
- 본 연구에서는 공공기관의 공사용자재 직접구매제도의 도입 취지 및 운용 실태를 살펴보고, 발주자 및 시공사 측면에서 제도 운영상의 문제점 및 개선 방안에 대해 논의해보고자 함.
- 특히 발주자가 구매·공급한 자재를 사용하여 시공할 경우, 구조물 하자의 책임 주체, 원가 상승, 적기 공급, 품질확보 측면 등에서 효용성을 검토하고, 글로벌 스탠더드와의 부합성 등을 토대로 제도 개선 방안을 제시하고자 함.

2. 공사용자재 발주자직접구매제도의 개요

□ 제도의 개요

- 공사용자재 발주자직접구매제도의 법적 배경은 「국가계약법」 시행규칙 제83조(건설공사에 대한 자재의 관급)임.
- 각 중앙관서의 장은 공사 발주시 a) 자재의 품질·수급상황·공사현장 등을 종합적

1) BTL(Build-Transfer-Lease, 건설-이전-임대) : 민간이 시설을 건설하고 정부에 임대하는 방식으로, 대상 시설은 학교, 복지시설, 일반철도 등 자체 운영 수입 창출이 어려운 시설임. 운영 수익률을 사전에 확정함으로써 민간 사업자의 리스크가 낮아지는 반면, 높은 수익을 기대하기 어려움.

2) BTO(Build-Transfer-Operation, 건설-이전-운영) : 민간이 시설을 건설하고 직접 운영하는 방식으로, 대상시설은 고속도로, 항만, 지하철, 경전철 등 자체 운영수입 창출이 가능한 시설임. 민간 사업자가 운영수입이나 수익변동 등 위험을 직접 부담함.

으로 참작하여 효율적이라고 판단되는 경우, 혹은 b) 주무부장관이 인정하는 신기술 인증제품으로서 다른 공사 부분과 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 경우에는 그 공사에 필요한 자재를 직접 구매·공급할 수 있도록 규정하고 있음.

- 과거 공공공사의 건설자재 조달 과정을 살펴보면, 조달청과 중소기업업체 협동조합과의 단체수의계약을 통하여 관급자재로서 공공공사에 납품해 왔으나, 2006년부터 단체수의계약제도의 폐해³⁾들이 부각되면서 동 제도가 전면 폐지된 바 있음.
- 중소기업청은 단체수의계약 제도의 폐지 이후, 중소기업 보호를 목적으로 공사용자재 가운데 120개 품목에 대해서는 공공공사 발주시 발주자가 공사용자재를 직접 구매하여 시공자에게 공급하도록 제도의 기틀을 마련하였음.
 - 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조(공사용자재의 직접구매 증대)를 보면, 중소기업청장은 중소기업자간 경쟁제품으로 지정된 공사용자재의 구매를 늘리기 위하여 필요한 조치를 할 수 있음.
 - 중소기업청장은 경쟁제품 중에서 공공기관이 발주하는 공사에 필요한 자재로서 공사의 품질과 효율성을 해치지 아니하는 범위에서 공공기관이 직접 구매·제공하기에 적합한 품목을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 선정·고시하여야 함.
- 현행 규정을 보면, 공공 발주기관은 공사 발주시 종합건설공사 20억원 이상(전체 발주공사량의 85% 수준), 전문건설공사 3억원 이상(75%)⁴⁾에 소요되는 자재 중에서 중소기업청이 지정한 중소기업자간 경쟁품목(226개) 가운데 중소기업청장이 지정한 120개 품목은 중소기업업체로부터 직접 구매하여 건설업체에 관급자재로 공급하여야 함.⁵⁾

3) 단체수의계약제도는 조달청에서 해당품목의 협동조합과 공급계약을 체결하고, 협동조합에서 조합원사에 물량을 배분하여 공급하는 체계를 갖게 됨. 이에 따라 생산자간 경쟁이 이루어지지 않고, 물량도 확보된 상태이기 때문에 생산효율의 향상과 품질개선을 도모할 유인이 적어짐. 또한 조합원 업체간에 물량 배정을 둘러싼 분쟁이 빈발하고, 공동물량의 확보를 위해 경쟁력있는 신규업체의 진입을 저지하는 등, 전체 중소기업체의 경쟁력을 저하시키는 사례가 있음. 동일 품목에 대하여 협동조합에 가입된 복수 업체에서 제작·공급함에 따라 외관·품질·성능이 다른 제품이 공급되는 사례도 있음.

4) 시행령 제11조(공사용자재의 직접구매 증대 등) ① 법 제12조제3항 본문에서 "대통령령으로 정하는 규모 이상의 공사"란 「건설산업기본법 시행령」 별표 1에 따른 종합공사를 시공하는 업종에 해당하는 공사인 경우에는 공사 예정가격이 20억원 이상인 공사를 말하고, 같은 법 시행령 별표 1에 따른 전문공사를 시공하는 업종에 해당하는 공사, 「전기공사법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공사 또는 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사 등인 경우에는 공사 예정가격이 3억원 이상인 공사를 말한다.

5) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조

<표 1> 공공기관 직접구매대상 공사용자재

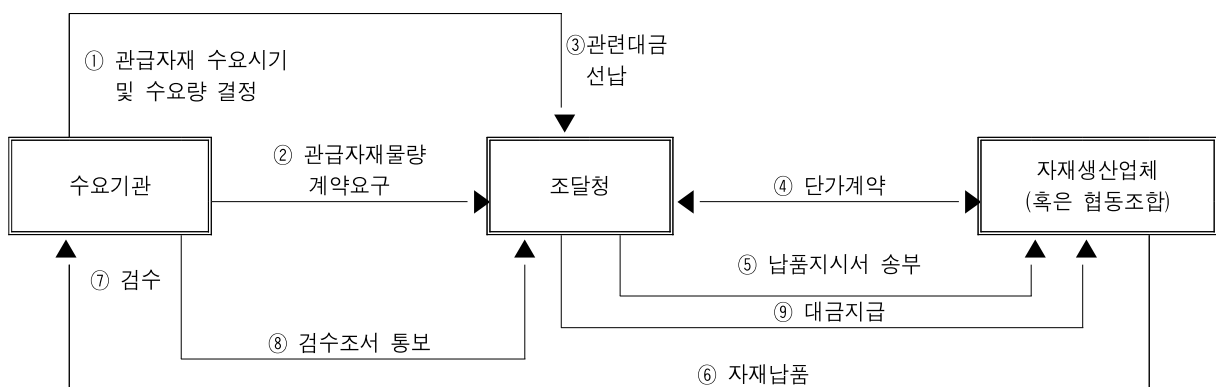
번호	제품명	관련 협동조합	번호	제품명	관련 협동조합
1	가구	대한가구산업협동조합연합회(금속제외), 한국금속가구공업협동조합연합회(금속제)	61	교통신호등	한국도로교통시설물공업협동조합
2	문		62	도로표지병	한국도로교통시설물공업협동조합, 한국광고물제작공업협동조합연합회
3	실내장식가구		63	도로표지판	한국도로교통시설물공업협동조합, 한국광고물제작공업협동조합연합회
4	창		64	세라믹기와	대한도자기타일공업협동조합
5	안내(표지)판	한국공업협동조합연합회, 한국광고물제작공업협동조합연합회, 한국실사출력인쇄물공업협동조합	65	타일	
6	광고판	한국기계공업협동조합연합회	66	위생도기	
7	공기조화기		67	각재	
8	냉각탑		68	관재	한국목재공업협동조합
9	냉동기		69	밸브	한국밸브공업협동조합
10	대형냉장고	한국기계공업협동조합연합회	70	소방기	한국보일러공업협동조합
11	무대장치		71	보일러 및 구성품(발전용과 가정용은 제외)	한국보일러공업협동조합
12	송풍기		72	토목섬유	한국부직포공업협동조합
13	약품투입기(오존발생장치 제외)		73	부직포	
14	열교환장치	한국기계공업협동조합연합회, 한국보일러공업협동조합	74	폐기물 소각로(70ton/일이하)	한국산업로공업협동조합
15	음식물쓰레기처리기	한국기계공업협동조합연합회	75	석재	한국석재공업협동조합
16	응집기		76	분사장비 및 약제	한국소방기구공업협동조합
17	일체형청정장비(크린룸)		77	소방용방재장치	
18	차외선살균기		78	전광스코아판	대한스포츠용구공업협동조합
19	재활용품 자동선별기		79	체육공원시설(그린공원이거나 사설)에 고정 설치한 스포츠 시설	
20	크레인		80	승강기	한국승강기공업협동조합
21	탈수및배수장치		81	싱크대	한국싱크공업협동조합
22	탈취기		82	여과기	한국여과기공업협동조합
23	통상여과기		83	PVC관(염화비닐관)	한국염화비닐관공업협동조합
24	하수처리장치 및 구성품(정수, 분도용, 배수, 빗물 펌프장 등 포함)		84	철근콘크리트관(원심력제품)	한국원심력콘크리트공업협동조합
25	항온습습기	한국기계공업협동조합연합회	85	콘크리트파일	
26	혼합기및교반기		86	계장(계측)제어장치	한국자동제어공업협동조합, 한국계측제어공업협동조합
27	팬코일유닛		87	자동제어반	
28	공기살균기		88	수도계량기 보호통	한국저생프라스틱공업협동조합
29	레이콘		89	개폐기	
30	아스팔트콘크리트		90	무정전전원장치(UPS)	한국전기공업협동조합
31	난간		91	발전기	
32	창		92	배전반	한국계측제어공업협동조합
33	콘크리트배수로		93	변압기	
34	콘크리트벽돌	한국콘크리트공업협동조합연합회	94	애자	한국전자공업협동조합
35	콘크리트블록		95	충전장치	
36	맨홀박스	한국콘크리트공업협동조합연합회, 한국전동전압콘크리트공업협동조합	96	경관조명기구(광섬유및LED램프용 포함)	한국전등기구공업협동조합, 한국조명공업협동조합, 한국LED조명공업협동조합
37	쓰레기통	한국프라스틱공업협동조합연합회	97	형광등기구(LED용기구 포함)	
38	전선관		98	비닐절연전선	한국전선공업협동조합
39	폴리에틸렌(PE)관		99	감시알비늘연선	
40	폴리에틸렌제품		100	전기용연선	한국전선공업협동조합
41	플라스틱자루		101	제어케이블	
42	폴리에틸렌필름		102	실물, 모형	한국전시문화산업협동조합
43	FRP제품 및 SMC 포함(문·창은 합성수지제도 포함)		103	방송장치, 구내	
44	폐쇄회로 텔레비전시스템	한국감시기공업협동조합, 한국CCTV공업협동조합	104	유·무선원격제어장치	한국전자공업협동조합
45	수도미터	한국계량계측기기공업협동조합, 한국계측시스템공업협동조합	105	전광판	
46	유량계		106	열차행선안내장치	한국점토벽돌공업협동조합
47	프로세스제어반	한국금속공업협동조합	107	점토벽돌	
48	가드레일		108	다중화장치	한국정보통신공업협동조합
49	가로등주		109	전화, 교환기 네트워크 연결장치	
50	강관		110	취사용기구(가정용 제외)	한국조리기계공업협동조합
51	조립식구조물(금속제)		111	가로등기구(LED용 및 제어장치 포함)	
52	방음판 및 방음벽(금속제)	한국금속공업협동조합	112	자동점멸기	한국조명공업협동조합
53	일반철물		113	주물제품	한국주물공업협동조합
54	케이블트레이(다트카바포함)	한국금속공업협동조합	114	주차장치	한국주차설비공업협동조합
55	파형관		115	철근콘크리트관	한국전동전압콘크리트관협동조합
56	금속울타리용철물	한국금속공업협동조합	116	돌망태	한국철망공업협동조합
57	스테인레스 물탱크	한국금속공업협동조합	117	철망	
58	농업용관리체계	한국농기계공업협동조합	118	페인트	한국페인트잉크공업협동조합
59	수문	한국농기계공업협동조합, 한국펌프공업협동조합	119	조립식 철근콘크리트 암거블럭	한국PC콘크리트암거공업협동조합
60	모터펌프(발전용 및 LNG용 제외, 단 농업용은 토출구경에 관계없이 포함)		120	고무발포단열재	중소기업중앙회

- 중소기업청장이 선정, 고시한 ‘직접구매 대상품목’을 직접 구매함에 있어 추정가격이 3천만원 미만이면 시공자가 직접 구매할 수 있으나, 3천만원 이상이면 그 품목을 해당 공사의 관급자재(官給資材)로 설계에 반영하고 발주자가 직접 구매해야 함.⁶⁾

□ 관급자재의 구매·공급 프로세스

- 관급(官給) 자재란 정부 조달 물자의 하나인데, 정부 및 지자체, 공공기관에서 발주한 시설공사에서 수요 기관이 조달청에 계약을 의뢰하여 구매한 후, 수요기관에서 시공 회사에 직접 공급해주는 자재를 의미함.
- 공공기관 등 수요부서에서 관급자재의 수요 시기 및 수요량을 결정한 후, 조달청에 계약을 의뢰하면, 조달청에서 자재생산업체 또는 권역별 중소기업협동조합과 단가 계약을 체결하고 납품지시서를 발행하며, 자재생산업체에서는 납품지시서에 따라 제품을 공급하게 됨.
- 자재 대금의 지불은 조달청에서 수요기관으로부터 검수조서를 받은 후, 직접 지불하는 체계로 이루어짐.
- 레미콘이나 아스팔트콘크리트 등은 대표 규격을 선정하고, 연간 단가계약을 체결하여 공급하며, 기타 중소형 자재는 공사 건별로 총액계약 형태로서 계약이 이루어짐.

<그림 1> 관급자재의 구매·유통 경로(레미콘, 아스팔트콘크리트 등)



자료 : 조달청

6) 단, 다음 품목은 직접구매 대상품목의 추정가격이 1천만원 미만이면 직접구매를 할 수 있으며, 1천만원 이상이면 그 품목을 해당 공사의 관급자재로 설계에 반영하고 직접구매를 하여야 함.

- 국민의 재산과 신체의 안전, 에너지이용의 합리화, 기술개발촉진 및 환경보전 등 관련 법령에 따라 우선 구매해야 하는 품목
- 특별한 성능·규격·표시 등이 필요하다고 판단되어 중소기업청장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정한 품목(「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 시행령 제11조(공사용자재의 직접구매 증대 등))

□ 제도 활성화의 저해 요인 및 최근의 제도 강화 내용

- 그동안 공사용자재의 발주자직접구매제도가 존재하고 있었으나, 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 제9조에서는 자재의 수요·공급 상황이나 공사 현장의 여건 등을 감안하여 직접 구매를 이행할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 직접구매제도를 적용하지 않을 수 있도록 허용하여 왔음.
- 이에 따라 공사용자재 직접구매제도는 그동안 공공기관의 소극적 태도로 인하여 거의 활용되지 못하였음.
- 중소기업청은 중소기업의 경영 안정을 도모하고, 공공시장에서 중소기업을 보호한다는 측면에서 2009년에 공공기관의 공사용자재 직접구매제도를 대폭 강화했음.
- 중소기업청에서는 ‘중소기업제품 공공구매 확대방안’(2008. 11)의 일환으로 2009년에 관계기관 협의를 거쳐 제정한 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 시행(2009. 11. 22)에 맞추어 포괄적 예외 사유를 구체화하여 공표함으로써, 공공기관 발주자의 공사용자재 직접 구매를 강화하였음.

<표 2> 공공기관 공사용자재 직접구매 예외 사유의 변경

구분	종 전	현 행
관련 근거	(「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률」 제9조 제3항)	(「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조 제3항)
규제 내용	다만, 자재의 수요·공급 상황이나 공사현장의 여건 등을 감안하여 직접구매를 이행할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니한다.	다만, 중소기업청장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 직접구매를 이행할 수 없는 사유로 고시한 경우에는 그러하지 아니한다. 1. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른 재난 관련 공사로서 발주가 시급하다고 인정되는 경우 2. 공사용자재 직접 구매로 인해 국방·국가안보가 저해될 우려가 있다고 인정되는 공사의 경우 3. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 공사용자재 직접구매가 곤란하다고 공공기관의 장과 관할 지방중소기업청장이 협의한 경우 가. 도서·벽지지역 등 공사현장의 특성상 공사용자재 직접구매시 안정적인 공사 진행이 불가능한 경우 나. 원자재 가격파동 등으로 원활한 자재수급이 곤란한 경우 다. 공사용자재 직접구매시 공사의 품질 확보가 곤란하거나 공사비용이 현저하게 증가할 것으로 예상되는 경우 라. 공공주택 등 분양을 목적으로 하는 건축공사로서 입주자의 해당 자재에 대한 선호도가 낮아 분양 목적을 달성하기 곤란한 경우 마. 특정 공사용자재와 관련하여 과거 잦은 납기지연으로 공사진행에 어려움이 있었던 경우 바. 기타 불가피한 사유로 공사용자재 직접구매가 어려운 경우

- 예외 사유를 보면, 재난관련 공사로 시급한 경우, 혹은 국방·국가안보가 저해될 우려가 있는 경우 등 매우 제한적인 경우에 한하여 공사용자재를 직접 구매하지 않을 수 있으며, 그 외는 반드시 발주자가 직접 구매토록 강제화하였음.
- 공공기관의 장은 직접 구매를 이행할 수 없는 사유가 있는 경우, 입찰공고시 그 사유를 공표하고, 핵심적인 예외 사유는 공공기관의 장이 임의 판단하지 않고, 지방중소기업청장과 합의하에 진행하도록 규제
- 또한, 중소기업청에서는 공사 실적이 1천억원 이상인 공공기관은 2010년부터 공사용자재의 직접구매 실적을 제출토록 하고, 공공구매지원관리자로 하여금 제도의 이행을 점검토록 하였음.
- 2008년 기준 공사규모 1천억원 이상인 공공기관 수는 50개소에 달하며, 50개 공공기관의 공사실적은 전체(53조 8,218억원)의 96.6%(51조 9,930억원)에 해당함.

3. 제도 운용상의 폐해 및 문제점

(1) 발주자 측면

1) 비용 상승

- 자재구매비용을 총 공사비에 포함하여 종합건설업체에게 일괄 발주한 경우와 비교할 때, 발주자가 자재를 직접 구매할 경우 공사비가 증가되는 것이 일반적이며, 이는 정부 예산을 낭비한다는 측면에서 바람직하지 않음.
- 건설자재 예산을 공사 예산에 포함시켜 최저가낙찰제를 적용할 경우⁷⁾ 예정가격의 75% 미만에서 낙찰되는 것이 일반적이나, 건설자재를 분리하여 조달청을 통하여 입찰할 경우, 적격심사낙찰제가 적용되고, 대부분 예정가격의 85%선에서 낙찰되어 공사비가 큰 폭으로 상승하는 것이 불가피함.
- 일례로 최근 모 발주기관의 분석 결과, 공사용자재를 직접 구매할 경우, 자재 구매비용은 20%, 총 사업 예산은 3% 가까이 증액되는 것으로 나타난 바 있음.⁸⁾

7) 현행 「국가계약법」에서는 공사 규모가 300억원 이상일 경우에는 최저가낙찰제를 적용하도록 규정되어 있으며, 300억원 미만은 적격심사낙찰제가 적용되어 예정가격의 80~88% 수준에서 낙찰됨.

8) ○○公社의 경우, 연간 15조원 규모의 공사를 발주하고 있는데, 공사용자재를 분리하여 직접 입찰할 경우, 총 공사비는 3,700억원이 증가하여 약 2.7% 상승할 것으로 추정하고 있음. 상승 내역을 보면, 분리발주시 최저가낙찰제 적용이 배제되면서 1,200억원이 상승하고, 지급자재 공사비용, 관리비 조달청 위탁관리, 낙찰률 차이 등 공사비 상승으로 3년 사이에 1조원 가까운 비용이 추가 소요될 전망이다(○○公社 내부자료 참조).

- 도로 건설공사에서 산악지를 통과하게 될 경우, 상당한 암석(巖石)이 발생하게 됨. 이러한 암석은 현장에서 직접 파쇄·가공하여 재활용하는 것이 일반적인데, 공사용자재 직접구매제도 하에서는 이러한 발생암을 재활용하기보다는 폐기 처분하고, 중소기업에서 공급하는 골재나 레미콘, 아스콘을 사용하도록 설계될 가능성이 높아 비용이 증가하고, 환경 보호에 역행하는 문제점이 있음.

2) 공공 발주자의 입찰 및 계약관련 행정 부담 가중

- 공사용자재를 시공자가 직접 구매하지 않고, 발주자가 구매하여 관급자재로서 공급할 경우에는 수요 시점 이전에 조달 요청을 해야 하고, 일별 납품 요청서를 제출해야 하며, 조달청에 대금을 납부하는 등 복잡한 다단계의 행정 절차가 필요함.⁹⁾
 - 또, 경쟁 입찰시 조달청의 예정가격에 부합되지 않을 경우 유찰이 이루어지고, 결국 수의시담까지 갈 경우 적기 공급에도 문제가 발생할 수 있음.
 - 수요기관 측면에서 보면, 구매 계약에서 대금 지급에 이르기까지 절차가 복잡함에 따라 행정력 등 간접비용이 추가로 발생함.
 - 관급자재의 관리에 있어서도 감독원이 수량 확인과 품질검사에 직접 관여해야 하며, 관급자재의 보관과 잉여 자재에 대해서도 감독원이 관여하면서 행정 부담이 크게 증가하게 됨.
- 물량내역서와 설계도면 등을 검토하고, 공사용자재를 적기에 공급하기 위해서는 발주 기관 내에 자재구매관련 전문인력을 추가적으로 배치하는 것이 요구됨으로써 행정적 부담이 가중됨.
- 또한, 발주자가 공사용자재를 직접 구매할 경우에는 공사 현장에서 발주처 감독들이 자재 구매나 관리·검수를 담당해야 하는 부담이 발생하고, 검수 품목수가 많아질 경

9) 레미콘을 관급자재로서 공급할 경우, 주요 절차를 살펴보면 다음과 같음.

1. 공사 설계량 파악 후 구매요구 품의, 조달요청서 작성하여 조달청에 조달 요청 (총액 계약 물자인 경우에는 수요 시기 50일 전에 요청)
2. 조달 요청 : 납입고지 및 분할납품 지시서 발급
3. 계약자에게 일별납품 요청서 제출
4. 검사 및 검수(검사 방법 : KSF4009에 의거 150m³당 1회 강도 검사(감독관))
5. 물품 인도(검수, 감독관, 시공회사)
6. 납품 연기 요청(공사형편상 부득이 납품 연기할 때)
7. 잔량 발생시 감량 요청
8. 물품 납품 및 영수증 발급
9. 경리계 : 조달청 납입고지서에 의거 대금 납부

우 업무 부담이 가중됨.

- 일례로 아파트 공사의 경우, 1개 현장당 평균 40여개 품목이 중소기업청의 지정 품목에 해당되는데, 이를 발주자가 직접 관리·감독할 경우 많은 어려움이 존재함.
- 하자관리 측면에서도 하자의 책임이 어디에 있는지 불분명해지거나, 하자 처리 지연 등 분쟁의 소지가 있음.

- 공공발주기관에서 공사발주시 중소기업청에서 지정한 직접구매품목 가운데 일부 품목을 제외시킬 경우 지방중소기업청과 협의토록 규정되어 있는데, 지방중소기업청장이 관련 전문가를 선정하고 조정협의회를 직접 운영하면서 발주기관의 협의 요청이 각각 되는 사례가 많음.
- 공사용자재의 분리발주는 해당 프로젝트 및 현장별 특성을 검토하여 다양한 선택이 가능해야 하나, 중소기업청에서는 발주기관이 동일한 경우에는 공사 종류나 지역별 특성과 관계없이 거의 동일한 의사 결정이 이루어지는 경향이 존재

(2) 시공사 측면

1) 하자 책임 소재가 불분명 → 하자 보수 지연 및 분쟁 증대

- 현행 건설산업기본법 제28조¹⁰⁾ 제2항에서는 1)발주자가 제공한 재료의 품질이나 규격 등의 기준미달에 의한 하자나 2)발주자의 지시에 따라 시공한 경우에는 시공자의 하자담보책임을 면책하고 있음.
- 결과적으로 발주자가 공사용자재를 직접 구매하여 시공사에게 공급할 경우, 하자 발생시 그 원인이 발주처에서 제공한 관급자재에 있는지, 아니면 시공 잘못에 있는지 구분하기 어려워 분쟁의 발생 소지가 커지고, 결과적으로 하자보수가 지연되거나 보수가 이루어지지 못하여 발주자나 소비자의 피해가 증가될 우려가 높음.

10) 건설산업기본법 제28조(건설공사 수급인의 하자담보책임) ①수급인은 발주자에 대하여 건설공사의 목적물이 벽돌쌓기식구조·철근콘크리트구조·철골구조·철골철근콘크리트구조 기타 이와 유사한 구조로 된 것인 경우에는 건설공사의 완공일로부터 10년의 범위내에서, 기타 구조로 된 것인 경우에는 건설공사의 완공일로부터 5년의 범위내에서 공사의 종류별로 대통령령이 정하는 기간 이내에 발생한 하자에 대하여 담보책임이 있다.

② 수급인은 다음 각호의 1의 사유로 인하여 발생한 하자에 대하여는 제1항의 규정에 불구하고 담보책임이 없다.

1. 발주자가 제공한 재료의 품질이나 규격등의 기준미달로 인한 경우
2. 발주자의 지시에 따라 시공한 경우
3. 발주자가 건설공사의 목적물을 관계법령에 의한 내구연한 또는 설계상의 구조내력을 초과하여 사용한 경우

③ 건설공사에 관한 하자담보책임기간에 관하여 다른 법령(「민법」 제670조 및 동법 제671조를 제외한다)에 특별한 규정이 있거나 도급계약에서 따로 정한 경우에는 그 법령이나 도급계약이 정한 바에 따른다. <개정 2007.5.17>

- 레미콘이나 아스콘 등과 같이 반제품 형태로 현장에 반입되어 시공되는 경우, 균열이나 압축강도 미달 등의 하자 발생시 책임 구분이 단순하지 않음.
- 발주자가 레미콘을 구매·공급해 줄 경우, 시공자의 입장에서는 시공 과정에서 부실이 없었고, 레미콘 품질 자체에 문제가 있었다고 항변할 수 있으며, 결과적으로 하자 책임이 불분명해지면서 각종 분쟁과 소송이 증가될 가능성이 있음.
- 완제품으로 시공현장에 반입되는 자재도 건설현장에서 조립이나 접착, 가공 단계를 거치기 때문에 책임 구분이 불분명한 경우도 많음.
- 예를 들어 부재의 비틀림이나 칸막이벽체의 차움성 부족 등이 발주자가 구매해준 제품 자체의 하자인지, 아니면 시공상의 하자인지 애매한 경우가 많음.
- 방음벽이나 교통표지판, 가로등, 터널조명기구 등은 특별주문규격이 많고, 신발장·창호 등과 같이 표준화되어 있지 않은 자재, 혹은 실측이나 타 공종과의 협의가 필요한 자재 등 다양한 요인이 존재

2) 시공자의 자재 구매 권한을 제약 → 공사관리의 효율성 저하

- 건설공사에서는 수많은 자재와 인력·장비·기술을 투입, 조합하여 시설물을 완성하게 되는데, 공사 효율성을 무시하고 발주자가 자재를 직접 구매·공급할 경우, 공정관리에 지장을 초래하여 공사 수행의 효율성을 저하시킬 우려가 높음.
- 시공사 측에서 보면, 자사(自社)에서 직접 자재를 생산하거나 혹은 계열사로서 자재업체를 소유하고 있는 경우에도 수요기관이나 해당 제품의 협동조합에서 지정한 기업의 제품을 구매해야 하는 불합리성이 초래됨.
- 이는 공사 원가를 절감하는데 큰 제약 요인으로 작용할 수 있으며, 정부가 추진하고 있는 협력업체 계열화 장려 정책에 역행하는 것임.
- 해당 건설업체와 장기간 협력 관계에 있는 업체로부터 자재를 공급받는 것이 어려워지고, 1회성 관계를 맺는 업체로부터 건설자재가 공급될 경우, 해당 건설회사의 자재조달시스템에 익숙치 않아 커뮤니케이션에 문제가 발생하고, 결과적으로 시공관리의 효율성이 저하될 수 있음.
- 시공사 입장에서는 자재 구매 및 시공에 있어서 권한과 책임의 불일치로 인하여 건

설현장에서의 지휘·통제 기능이 저하될 우려가 높음.

- 또한, 시공자가 자재를 직접 구매하는 경우에 비하여 현장내 보관이나 소운반 등으로 자재관리비가 증가하게 됨.

3) 자재의 손실 증가

- 조달청을 통하여 공급되는 주요 관급자재는 일반적으로 총 중량이나 용량으로 계약하고, 단가는 품목별로 대표 규격으로 한정하여 연간 계약을 체결하여 공급됨.
- 이 경우 공사 완료시 공급량이 부족하거나 혹은 남는 현상이 발생할 수 있으며¹¹⁾, 공사별 설계에 부합하는 규격의 자재가 납품되지 않아 이를 현장에서 절단·가공하면서 상당한 자재 손실이 발생하게 됨.
- 예를 들어 관급자재로 공급되는 철근은 총 중량만 맞추어 공급되는 것이 일반적인데¹²⁾, 공사에 적합한 길이의 철근이 반입되지 못하여 현장에서 절단·가공 등에 의하여 찌투리 물량이 늘어나면서 자재 손실이 커짐.
- 콘크리트파일은 현장 지질 상황을 정확히 알 수 없어 실제 소요길이를 사전에 결정하기 어려우며, 따라서 관급자재로 공급할 경우 적절한 대응이 곤란함.

4) 적기 공급 및 품질확보 곤란

- 발주자가 자재를 구매·공급할 경우, 건설현장 수요에 맞추어 적기에 적합한 품질의 제품을 조달받는 것이 어려워질 수 있음.
- 예를 들어 배수관·공기조화기 등은 선후 공정에 큰 영향을 주거나 공사중 수시로 수요가 발생하는 품목인데, 발주자가 적기에 구매·공급하지 않을 경우 공정에 차질을 빚을 우려가 높음.
- 자재 공급이 지연되면, 기 투입된 인력·장비의 유휴화를 초래하고, 사전에 준비한 후속 공종의 차질을 유발하여 공사기간 지연 및 공사비용 증가로 연결되며, 공사품질 확보에도 악영향을 미치게 됨.

11) 관급자재는 발주처에서 공급해주는 자재로서, 만약 철근 소요량이 2,000톤으로 설계되었다면, 조달청과 계약한 자재업체에서는 2,000톤만 공급하게 됨. 그런데 부실한 설계로 인하여 설계물량대로 시공하기 어려우며, 어느 경우에는 남을 때도 있고, 어느 경우에는 철근이 부족할 수도 있음. 만약, 자재가 부족하게 되면 설계변경이나 회사 자체내의 예산으로 해결해야 함. 또는 계약 물량보다 자재 소요량이 초과할 경우, 다른 현장의 미사용분으로 우선 대체한 후, 차후에 보정하고 방식을 활용함.

12) 철근의 경우 철강회사에서는 조달청과 총 중량으로 공급 계약을 체결하고 있음.

- 발주청은 관급 지시만 내리면, 그 이후 절차는 자재공급업체와 건설업체가 진행하게 되는데, 주요 건설자재는 대부분 시황성 자재¹³⁾로서, 자재 품귀 혹은 가격 급등시에는 관급자재의 공급을 기피하고, 민간 공사에 우선 공급하려는 경향이 존재
- 장기 계속 공사인 경우, 주요 자재는 연차별 계약을 행하는데, 관급자재는 연초에 계약된 물량을 초과하여 조달하는 것이 곤란하여 공정에 차질을 빚는 사례도 존재함.
- 만약, 역으로 사전에 해당 자재가 너무 일찍 반입되면 현장에서 보관·유지 및 현장 내 운반 비용 등이 추가적으로 발생하고, 보관 과정에서 파손이나 망실 등의 문제가 발생할 확률이 높아짐.
- 공사용자재를 발주자가 구매하려면 조달청을 통하여 조달하는 것이 일반적인데, 이 경우 조달청에서는 입찰을 통하여 각 권역별 협동조합과 계약하고, 협동조합에서는 주문량을 조합원사에게 일정 비율로 분배하여 납품하는 것이 관행임.
- 따라서 공사현장에 가까운 건설자재 공장이 있음에도 불구하고 원거리에서 납품되는 사례가 비일비재하며, 다수의 업체에서 공동으로 납품하면서 품질이나 사양이 달라 하자로 이어지는 경우도 발생함.

4. 턴키 및 민자사업에서의 문제점

- 공사용자재 직접구매제도는 앞서 제시한 일반적 문제점 외에, 다양한 발주제도가 가진 각각의 특성을 무시하고 일괄적으로 적용하는데서 기인하는 문제점들이 존재함.
- 예를 들어 현재 설계시공 일괄입찰제도(이하 턴키)에서 자재 분리발주 적용에 대한 논란과 혼선이 존재하고 있으며, 더 나아가 BTO, BTL 등 SOC 민간투자사업에도 발주자의 공사용자재 직접구매제도 적용을 위한 의원입법이 발의된 상태임.

4.1 턴키공사

□ 제도 적용 현황

13) 시장상황에 따라 구매여건이 수시로 변할수 있는 자재(철근, 철판, 레미콘, 시멘트, 아스콘, 강관파일, 골재, 석유화학재 등)로 건설자재(금액대비)의 70% 이상이 해당

- 현행 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원법」에 의하면, 턴키 및 대안입찰의 경우에도 발주자가 공사용자재를 직접 구매하도록 의무화되어 있음.
- 입찰자(설계자)가 설계시 직접구매대상 품목을 선정하고, 계약체결 후 발주자가 자재 직접구매품목에 대해서는 직접 구매하여 계약상대자에게 지급하는 방식임.
- 턴키공사의 실제 시행 과정을 보면, 발주자 측에서 자재분리발주를 입찰공고문에 명시하지 않음으로써 건설자재업체의 소송으로 입찰이 중지되는 경우도 발생하고 있음.¹⁴⁾
- 자재를 분리발주해야 한다는 중소기업청의 주장과 실시설계 완료 전에는 분리발주가 현실적으로 어렵다는 발주처의 입장이 법적 분쟁으로 번지면서 정상적인 입찰 절차에 차질이 빚어지고 있음.
- 또한, 직접구매대상 품목 결정을 위한 협의에서부터 공사품질과 자재수급, 하자책임 소재 등을 둘러싼 문제들로 인해 진통이 예상

□ 기본적인 고찰 : 발주자의 자재 구매·공급은 턴키 특성에 부합하지 않음

- 턴키공사에 공사용자재 직접구매제도를 적용함에 있어 기본적 문제점은 턴키 제도의 특성상 발주자가 공사용자재를 직접 구매·공급하는 것이 현실적으로 어렵다는 점임.
- 턴키공사는 설계와 시공을 일괄로 발주하는 제도로서, 입찰자가 설계를 수행하며, 기본설계 경쟁을 통하여 낙찰자가 결정된 이후, 실시설계시 자재 품목이 구체화되고 설계금액이 확정되는 방식임.
- 따라서 실시설계가 완료되지 않은 상황에서 어떤 자재가 쓰일지 알 수 없으며, 발주처 입장에서는 관할 중소기업청과 ‘직접구매품목’에 대한 협의를 진행할 수 없음.
- 또한 실시설계 이전에 공사비가 확정되어 있는 턴키공사의 특성상 발주기관의 자재 구입가격에 따라 건설사의 공사비나 이윤이 달라질 수밖에 없고, 이 과정에서 발주기관과 건설사, 자재업체간 이견이 발생할 수 있음.
- 더 큰 문제점은 공사용자재 직접구매제도가 턴키입찰제도의 취지와 목적에 배치된다

14) 청주하수처리장 여과시설 설치 및 소각로 증설 턴키공사에서는 입찰중지 가치분 신청이 받아들여지면서 낙찰자 선정이 본안 판결 이후로 연기된 바 있음. 또한, 보현산다목적댐과 수서~평택 고속철도 턴키공사에서는 실시설계 이후 지방중소기업청과의 협의를 통해 직접구매대상 품목 등을 결정하기로 함.

는 점임.

- 턴키공사는 건설공사 입찰시 기술(설계)경쟁을 통해 기술력이 우수한 업체를 선정, 품질 향상과 기술 발전을 도모하기 위해 도입된 제도임.
- 설계와 자재 구매, 시공을 일괄적으로 수행하면서 공사의 효율성을 극대화할 수 있는 장점이 있음.

<표 3> 턴키방식의 장·단점

구 분	발 주 자	건 설 업 체
장 점	<ul style="list-style-type: none"> • 일괄 책임 회피 • 최적 대안 선정 • 관리 업무 최소화 • 공기 절감 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업수행 효율성 제고 • 신기술 등 업체 보유 기술 활용 • 위험관리 기회 증진 • 전문화 촉진
단 점	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 내용 불확실 • 품질 확보 한계 • 사업 관리 한계 • 발주 절차 복잡성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 내용 불확실 • 입찰 부담 과중 • 중소기업 참여 기회 제한

자료 : 이상호·이승우, 공공공사 낙찰률과 수익성 간의 상관관계 분석, 한국건설산업연구원, 2004.2, p.14

- 턴키제도의 장점은 발주자 입장에서는 일괄책임 회피, 최적대안 선정, 관리업무 최소화, 공기절감 등이 있으며, 건설업체 입장에서는 사업수행 효율성 제고, 위험관리 기회 증진 등을 들 수 있으나, 공사용자재 직접구매제도를 적용할 경우, 이러한 장점들이 상당 부분 퇴색될 수밖에 없음.

□ 턴키공사에서 발주자의 공사용자재 직접 구매·공급시의 문제점

1) 발주자 리스크의 증가

- 턴키방식이 유럽·미국 등에서 비중이 높아지고 있는 이유는 사업 추진상의 효율성에 기반하고 있으며, 그 중 가장 큰 요인은 건설과정에서 나타나는 다양한 리스크를 민간 부문에 이전함으로써 발주자의 리스크와 책임을 줄이는 데 큰 효용이 있다는 것임.¹⁵⁾

15) 유럽에서는 설계/시공 분리 및 일괄발주, 설계-시공-운영(Design-Build-Operate) 발주, 다양한 방식의 민간투자사업(Public-Private Partnership) 등 전통적인 발주방식에서부터 대안적인 발주방식까지 수많은 방식들을 활용하고 있음. 그러나 근래 들어 민간 부문에 더 많은 리스크를 부과하고, 총생애주기 동안의 관리 및 운영을 맡기는 새로운 방식들의 활용도가 높아지고 있음. 대표적으로 네덜란드에서도 2004-2007년 동안 설계/시공 일괄발주로 크게 전환되었는데, 그 주된 이유를 리스크를 민간 부문으로 이전시키고자 하는데 있다고 밝히고 있음. 그리고 정부 역시 더 효율화하기 위하여 공공부문의 기술인력(engineering staff)을 줄이고 있음(자료 : U.S.DOT FHWA(2005), Construction Management Practices In Canada and

- 발주자 리스크와 관련해 가장 큰 문제는 품질과 하자에 대한 책임 문제, 공사 관리에 수반되는 행정력의 손실 등임.
- 하지만 공사용자재 직접구매제도는 품질, 하자, 관리 등과 관련하여 발주자의 리스크를 오히려 증가시키는 등 발주자 입장에서 턴키제도의 장점을 퇴색시킴.
- 턴키방식은 입찰자가 설계도서를 작성하고 이를 토대로 시공하여 목적물의 성능을 보장하기 때문에 설계변경이나 계약금액 조정 등에 많은 제한이 따르는 입찰임.
- 하자 발생시 원인이 관급자재에 있는지 설계 또는 시공에 있는지 구분하기 어려워 분쟁 발생의 소지가 큼.

2) 사업자 책임하의 공사수행 효율성 저하

- 시공관리의 효율성 저하는 공기 및 공사비의 제약이 큰 턴키방식에서는 더 큰 문제로 작용함.
- 자재를 관급으로 구매·공급할 경우, 건설업자의 자재 설치 노하우와 시공관리능력 등을 활용한 효율적 시공에 제한을 받게 되며, 이는 공사비 증가와 공기 지연으로 연결됨.
- 공사비가 확정되어 있는 턴키방식에서 이러한 리스크의 증가는 고스란히 건설업체의 수익성 저하로 연결되며, 자칫 부실공사의 가능성을 키울 수 있음.

3) 자재의 품질과 가격은 턴키 경쟁의 주요 요소임.

- 현행의 턴키방식은 공사 품질 및 시공효율성 향상뿐만 아니라 가격경쟁력 또한 담보되는 설계가 요구되는 입찰제도로서¹⁶⁾ 입찰자는 다양한 신공법·신자재 등을 적용하고 이에 따른 품질확보 방안, 시공계획 등을 치밀하게 준비하여 제시하는 등 치열한 기술 경쟁이 이루어지는 입찰 방식임.
- 만약, 발주자가 자재를 직접 구매·공급할 경우에는 일반적이고 보편화된 성능이나 규격을 갖춘 관급자재 품목을 설계에 반영해야 할 가능성이 높으며, 이는 가격과 품

Europe).

16) 그동안 턴키방식은 설계평가가 사실상 낙찰을 좌우하는 확정금액/최상설계 방식과 유사하게 운영되었으나, 최근에는 품질과 가격을 동시에 경쟁하는 제도로 변화되고 있음. 2007년 국가계약법 개정으로 낙찰자 결정방식이 기준적합/최저가방식, 조정방식(가격조정, 기술조정), 가중치 방식, 확정금액/최상설계 방식 등 5가지로 다양화되었으며, 현 정부에서도 예산절감을 위해 턴키 입찰의 가격경쟁을 확대시키는 방향으로 정책을 추진하고 있음. 또한, 2010 계약제도 선진화 추진계획에서도 대형공사의 가격 경쟁 강화에 초점을 두며, 이를 위해 설계적합최저가방식의 활성화를 도모하고 있음.

질을 동시에 고려하여 경쟁하는 턴키제도의 특성을 무시한 제도로 볼 수 있음.

- 즉, 턴키방식은 가격만 고려하면 되는 최저가낙찰제와는 달리 품질과 가격을 적절히 조합하여 최적안을 도출해야만 수주가 가능한 방식임.
- 따라서, 자재의 품질과 가격은 건설사의 입찰 및 수주 전략과 밀접한 관계를 가질 수밖에 없으며, 경쟁의 주요한 요인으로 작용하게 됨.
- 이러한 상황에서 관급자재 품목을 모든 입찰자에게 보편적으로 적용하도록 하는 방식은 입찰자의 운신의 폭을 줄이게 되며, 건설업체의 수주전략 수립 및 차별화 등을 어렵게 만들게 됨.

4) 건설업체의 역량 및 발주자의 융통성 제약

- 기존의 설계·시공 분리입찰 방식과 달리, 턴키방식에서 건설업체의 역할은 매우 광범위하며, 이는 현대의 건설업에서 요구되고 있는 역량을 대부분 포괄하고 있음.
- 건설업의 핵심 경쟁력 요소는 과거의 경험과 시공기술력 등 하드(hard)한 부분의 능력에서 벗어나 최근에는 공사관리, 금융조달, 기획, 전략적 제휴, 사업 타당성 분석 등 다양한 소프트(soft)한 부분의 능력을 중시하는 경향이 높아지고 있음.¹⁷⁾
- 이러한 관점에서 턴키방식은 건설업체의 소프트 역량을 강화하는데 크게 기여하고 있으며, 그 역량 중에서 종합적인 공사관리 역량의 제고를 위해서는 자재 구매 등 조달 역량도 매우 중요함.
- 따라서, 향후 건설산업의 선진화를 위해서는 조달 역량을 위시한 소프트 능력을 배양할 수 있도록 제도적으로 유도해야 하는 상황에서 공사용자재 직접구매제도는 오히려 건설산업의 경쟁력 강화에 부정적인 영향을 미치게 됨.
- 발주자 입장에서는 턴키방식을 활용하여 프로젝트별로 상이한 목적을 달성할 수 있어야 하나, 공사용자재 직접구매제도를 적용할 경우 다양한 목적에 대응하는 낙찰자 결정 방식을 활용하기 어려움.
- 대표적으로 공기 단축을 위하여 실시설계와 시공을 동시에 진행하는 패스트트랙(Fast Track, 설계시공병행방식) 방식은 공사용자재 직접구매제도와 양립할 수 없음.

17) 김민형(2007), 환경 변화와 건설 경영 패러다임의 변화, 한국건설산업연구원, p.40.

- 현재 긴급을 요하는 재난복구공사는 직접구매 대상에서 제외되어 있으나, 재난복구공사 외에도 공기가 중요한 요인이 되는 프로젝트는 얼마든지 있으며, 향후 발주자의 역량과 자율성이 강화될 경우 공사기간이 중요한 판단 요소인 공사에서 패스트트랙의 활용도는 커질 수 있음.
- 실제 외국의 사례를 볼 때, 발주자가 턴키방식을 활용하게 된 동기를 분석한 결과, 가장 일반적인 이유는 공기인 것으로 나타났는데, 총 21개 프로젝트 중 13개(62%) 프로젝트의 발주자가 이를 가장 중요한 요인으로 선정함.¹⁸⁾

4.2 SOC 민간투자사업

□ 제도 적용 현황

- 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원법」의 직접구매 대상에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의한 민간투자사업이 포함되어 있지 않음.
- 하지만 현재 임대형 민자사업(BTL)과 수익형 민자사업(BTO) 형태로 발주되는 민간투자사업(이하 민자사업)에도 공사용자재 직접구매제도를 도입하려는 의원입법안이 발의되었음.
- 발의 배경은 단순한 물량 늘리기로서 “최근 공공기관이 직접 시행하는 공사가 줄어들고 상대적으로 BTL, BTO 형태로 발주되는 공사가 늘어나고 있다”는 것에 불과함.
- 개정안이 국회를 통과할 경우, 민자사업에도 발주자가 분리발주를 통해 자재를 구매하여 제공하게 됨.
- BTL 등 민간투자사업에 대한 자재 구매의 분리발주는 지난 2007년에도 발의된 바 있으나, 민간의 창의와 효율창출을 저해할 가능성이 있다는 이유로 17대 국회 임기만료와 함께 폐기된 바 있음.

□ 기본적인 고찰 : 발주자의 자재 구매 · 공급은 민자사업의 본질을 훼손

- 민자사업에서 공사용자재 직접구매제도를 적용할 경우, 설계를 사업자가 하고, 사업의 리스크를 모두 사업자가 부담한다는 측면에서 턴키제도에서 나타나는 문제점은 모두

18) Tom Warne and Associates, LLC(May 2005). Design-Build Contracting for Highway Projects: A Performance Assessment

동일하게 나타나게 됨.

- 여기에 건설과 운영이 복합된 민자사업의 특성으로 인하여 문제가 더욱 복잡한 양상을 띠게 됨.
- 일례로 자재의 적기 공급 실패로 건설기간이 길어질 경우, 민자사업에서는 단순히 공기 연장 문제에 그치지 않음.
- 공기 연장으로 운영 개시일이 늦어지고, 이에 대한 금융비용 발생 등 재무모델상의 변화가 초래되어 사업 여건이 변동할 가능성이 커짐.
- 이는 발주자와 사업자간 체결한 계약, 즉 실시협약이 준수되지 못함을 의미하며, 이로 인해 발생하는 문제에 대해 책임 논란이 발생할 것임.
- 운영 중 하자에 대한 책임 소재 문제도 더욱 복잡한 양상으로 나타날 것임.
- 정부의 귀책일 경우, 정부가 그 손실을 보전한다는 사실에 그치지 않고 어떻게 보전할 것인지가 또 다른 논란거리가 될 것임.
- 추가적인 재정지원금을 지급하거나 도로통행료 등 이용료에 전가하는 방법 등 대부분의 방법은 현실적으로 많은 논란을 야기할 것임.
- 나아가 더 큰 문제점은 민자사업이란 본질적으로 민간에 의한 건설사업이며, 여기에 정부가 지나치게 개입하는 것은 민간의 창의와 자율을 훼손할 수 있다는 근본적인 문제임.
- 또한 재정부담 축소, 규제 강화, 글로벌 금융위기 등으로 민자사업이 심각한 정체에 빠져있는 상황에서 공사용자재 직접구매제도와 같은 추가적인 정부 규제는 민자사업의 활성화를 더욱 저해할 가능성이 큼.

□ 민자사업에서 발주자의 공사용자재 직접 구매 · 공급시의 문제점

1) 민간의 창의와 자율성 훼손으로 효율성 저하

- 민간투자제도는 도로 · 학교 등 사회기반시설을 민간자금으로 건설하고 민간이 운영하는 제도로써, 부족한 재정을 보완하여 사회적 효용을 조기에 제공함.
- 1994년 도입된 이후 현재까지 도로, 철도 등 교통시설뿐만 아니라 환경, 국방, 학교,

문화·복지·과학관 등 다양한 사회기반시설의 확충에 큰 기여를 함.

- 민자사업은 재정사업에 비해 효율성이 매우 높은 것으로 나타나고 있으며, 총사업비 증가, 공기연장 등 일부 재정사업에서 관행화된 폐단도 발생되지 않는 긍정적인 성과를 보이고 있는데,¹⁹⁾ 이와 같은 민자사업의 높은 효율성은 민간의 창의와 효율성을 적극 활용하는 시스템에서 기인함.²⁰⁾
 - 동일 민간사업자에게 설계·건설·운영을 일괄 발주하는 민간투자시스템의 특징에 기인하는 것으로, 이를 통해 발주비용 절감, 통합관리 등 품질·안전시공 유도 가능
 - 협약상 운영비의 사후 증액을 불허함으로써 민간사업자의 경비절감 노력을 자율적으로 유도
- 하지만 공사용자재 직접구매제도는 이러한 민자사업의 효율성을 근원적으로 훼손하게 됨.
 - 민자사업에서는 정부의 예산으로 자재를 구입하는 것이 아니며, 민간이 스스로 조달한 자본으로 자재를 구입하는 것임.
 - 직접구매제도를 적용하는 것은 결국 정부가 민간의 자재 구입을 대행해주는 것으로서 민간의 자율성을 훼손하게 됨.
 - 더욱이 민간이 자체적으로 구입할 때보다 더 높은 가격으로 자재를 대리 구매해주는 것과 마찬가지로의 효과를 나타냄으로써 사업의 효율성을 크게 저하시킴.
- 민자사업은 정부의 부족한 재정을 보완하기 위하여 민간 자본을 활용하여 추진하는 건설사업인데, 정부가 재정을 별도로 확보하여 건설자재를 구매하여 시공자에게 공급하는 것은 재정 부담을 민간에 이전하려는 정부 정책과 배치되는 논리적 모순을 초래
 - 공공기관에서 해당 공사용자재를 직접 구매·공급할 경우, 민간 사업자의 자율성을 제한할 우려가 있으며, 민자사업의 본질인 민간의 창의와 효율 창출이 저해될 가능성이 높음.

2) 민자사업의 활성화 저해

- 민자사업에 대한 재정부담 축소 및 각종 규제 강화로 민자사업의 사업리스크가 커지

19) 민자사업인 천안~논산, 대구~부산 고속도로의 경우, 시설운영비가 일반 고속도로보다 30% 가량 저렴한 것으로 분석되는 등 민자사업의 운영 비용이 재정사업보다 낮은 것으로 나타남(민간투자사업 10년간의 성과, 기획예산처 보도자료, 2007. 8).

20) 민간투자사업 10년간의 성과, 기획예산처 보도자료, 2007.8

고 수익률이 하락하였음. 더욱이 글로벌 금융위기의 영향으로 금융기관들은 민자사업에 대한 투자(대출)를 기피하고 있음.²¹⁾

- 이에 따라 많은 민자사업들이 금융약정이 체결되지 않아 표류하는 등 민간투자시장이 원활히 작동되지 않고 있음.

- 최소운영수입보장제도(MRG : Minimum Revenue Guarantee) 폐지, 재정지원 축소 등 민자사업의 사업위험이 확대된 반면 사업수익률이 낮아짐에 따라 현행 민자사업은 고위험 저수익(High Risk & Low Return) 구조로 금융기관의 투자 매력도가 급격히 저하되고 있음.

- 민자시장이 활성화되기 위해서는 국민·민간사업자·정부·금융기관 모두가 수용할 수 있는 수준의 수익성이 보장되어야 하며, 수익성이 보장되어야만 금융 조달이 가능할 것임.

- 이렇듯 현재 민자사업은 증가된 리스크에 비해 수익률이 낮은 상황으로서, 활성화에 큰 어려움을 겪고 있음.

- 공공기관에 자재를 직접 구매·공급토록 할 경우, 민자사업의 리스크는 더욱 커지고, 수익률은 더욱 낮아지게 되며, 결국 건설사의 유인을 줄여 민자사업 활성화에 장애요인으로 작용할 가능성이 큼.

- 특히 BTL사업의 정부 지급금은 a)시설이용가능성과 b)성파로 구분하여 평가결과에 따라 지급하고 있는데, 부실시공 및 하자책임 등으로 낮은 평가점수를 받을 경우, 금융권은 투자원금 회수 우려때문에 투자를 기피하거나 혹은 운영 리스크가 커지는 만큼 건설사에게 추가적인 부담을 요구할 가능성이 있어 민자사업의 활성화를 저해하게 됨.

- 또, 자재 조달에 있어 민간의 자율성이 침해될 경우, 민간 사업자의 사업 참여 유인이 저하됨에 따라 BTL, BTO 사업 추진에 어려움이 발생하게 됨.

21) 박용석, 민간투자시장 정상화를 위한 정책과제, 한국건설산업연구원, 2010.4.

5. 공사용자재 발주자직접구매제도의 개선방안

□ 검토 결과 : 글로벌스탠더드에 부합하지 않으며, 시대 흐름에 역행

- 이상에서 살펴본 바와 같이 발주자가 공사용자재를 직접 구매하여 시공자에게 제공할 경우의 문제점을 요약하면, <표 4>와 같음.

<표 4> 발주자의 공사용자재 직접구매의 문제점

	발주자 측면	시공사 측면
일반공사	<ul style="list-style-type: none"> · 자재구매비용 상승 · 하자담보책임 등에 있어 발주자 리스크의 증가 · 행정 절차의 복잡성 · 발주자의 입찰 및 계약관련 행정력 부담 가중 	<ul style="list-style-type: none"> · 시공사의 자재 구매권한의 배제로 공사관리의 효율성 저하 · 자재의 손실(loss) 증가 · 하자책임관계 불분명으로 인한 분쟁 증대 · 적기 공급 곤란 · 원거리 납품 등 품질 확보 어려움
턴키공사	<ul style="list-style-type: none"> · 공사이행이나 하자관련 발주자 리스크를 시공자에게 부과하려는 턴키 취지에 부합하지 않음 · 하자담보책임 등에 있어 발주자 리스크의 증가 · 자재의 품질과 가격은 턴키 경쟁의 주요 요소이나, 이를 제한하게 됨. 	<ul style="list-style-type: none"> · 시공사의 자재 구매 노하우와 시공능력을 활용하기 어려워, 공사비 증가와 공기 지연 우려 · 시공사의 종합적인 공사관리와 조달 역량의 확충을 저해함.
민자사업	<ul style="list-style-type: none"> · 공기지연이나 운영 중 하자에 대한 책임 소재 문제가 더욱 복잡한 양상으로 나타남. · 민자사업의 활성화를 저해함. 	<ul style="list-style-type: none"> · 발주자의 자재 구매·공급은 민자사업의 본질을 훼손함. · 정부가 민간 사업자보다 더 높은 가격으로 자재 구입을 대행해 주는 결과를 초래

- 일반적으로 공사관리의 용이성이나 하자에 대한 책임의 일원화 측면에서 볼 때, 건설공사용자재는 시공을 담당하는 건설사가 직접 구매하는 것이 통상적이며, 외국의 여러 사례를 보더라도 공공공사의 발주자에게 공사용자재의 직접 구매를 강제화하고 있는 국가는 거의 찾아보기 어려움.
- 외국의 사례를 보면, 하도급업체 및 자재업체를 보호하기 위해 지불보증(Labor and Material Payment Bond) 제도를 실시하는 사례는 많으나, 제도적으로 건설공사에 소요되는 자재를 분리하여 발주자가 직접 조달하는 사례는 극히 이례적임.
- 우리나라의 경우, 현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제83조(건설공사에 대한 주요 자재의 관급)를 보면, 각 중앙관서의 장은 시설공사 발주시 자재의 품질·수급상황 및 현장 여건 등을 종합적으로 고려하여 특히 필요하다고 인정될 경우에는 그 공사에 필요한 주요 자재를 직접 공급할 수 있도록 규정하고 있음.

- 즉, 현재에도 수요기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우, 자재의 분리발주가 얼마든지 가능한 상태임.
 - 따라서 일정 규모 이상의 공공 건설공사에 대하여 소요 자재를 발주자가 직접 구매·공급하도록 의무화하는 것은 수요기관의 자율적인 의사 결정을 저해하는 것으로서 바람직하지 않음.
- 시장경제원리에 맞지 않는 규제로서 정부의 규제완화 정책과 배치되며, 시대 흐름에 역행하는 규제임.
- 과거 발주기관에서 주요 자재를 조달청에 의뢰하여 구매·공급하던 시절이 있었으나 시장경제에 역행하는 측면이 있었고, 각종 품질 및 담합 문제가 불거지면서 단체수의 계약제도도 폐지되었고, 관급자재도 점차 축소되어 왔음.
 - 기업의 자율성을 최대한 살려 효율적으로 책임시공케 하여야 함에도 자재를 관급하여 비효율을 감수케 하는 것은 건설산업 경쟁력 제고에 역행되며, 행정 규제를 강화하는 것으로서 부당함.

□ 개선 사항 : 공사용자재 직접구매제도의 예외 사유를 폭넓게 인정하고, 발주자에게 재량권 부여 필요

- 공사용자재의 직접 구매 여부를 발주자가 판단할 수 있도록 재량권을 허용하고, 공사종별 특성을 고려하여 탄력적으로 운영되어야 함.
- 공사 현장에 따라 공사 핵심 부분, 난이도 등을 토대로 직접 구매가 더 효율적인지를 검토하고, 발주자 의견을 충분히 반영할 수 있도록 재량권을 부여해야 함.
 - 이를 위해서는 공사용자재 직접 구매의 예외 사유를 더욱 폭넓게 인정할 필요성이 있음.
- 예를 들어 아래의 사유로 공공기관의 장이 필요성을 인정하여 관할 지방중소기업청장에 통보한 경우에는 예외 사유로 인정해야 할 것임.
- ① 소요 자재의 규격이나 성능 등을 고려할 때, 특정한 공급업체가 존재하거나 관급자재로 공급시 소요의 품질을 확보하기 어려울 것으로 우려되는 자재
 - ② 하자책임 구분이 곤란하여 자재 구입과 시공에 대한 책임을 일체화시킬 필요성이 있는 경우(예를 들어 레미콘, 아스콘 등 반제품 형태로 반입되는 자재)

- ③ 적기 공급이 매우 중요한 자재로서, 관급자재로 구매시 공정관리에 지장이 있을 것으로 예상되거나, 원거리 납품 등으로 납기나 공사품질에 영향이 우려되는 경우
- ④ 건설현장에서 소요 자재를 직접 생산하는 것이 직접 구매시 보다 경제성이 있을 경우(도로 건설현장에서의 레미콘 배치플랜트(Batch Plant) 설치 등)
- ⑤ 실적공사비(재료비, 노무비, 경비 등 통합 산정)를 적용한 공사, 공종의 경우
- ⑥ 시설물의 안전과 밀접한 분야 혹은 특수 용도나 공법에 사용되는 자재의 경우로서, 특정한 공급업체가 존재하는 경우

□ 현행 제도 존치시 개선 사항

1) 의무화 품목 축소

- 공사용자재 직접구매 의무화 품목이 너무 많으면 공공기관이 이를 이행하는데 행정력이 못미치고, 공사관리에 어려움이 존재할 수 있음.
- 중소기업청은 공사용자재 직접구매 지정 품목을 140개에서 120개까지 줄였으나, 하자 책임이나 적기 공급에 문제가 없는 자재로 국한하여 1개 공사에 20여개 품목 이내로 한정하는 것이 요구됨.

2) 대상 범위 축소 : 최저가낙찰제 대상 공사로 한정하여 적용

- 현재 대상 공사 범위가 종합공사 20억원 이상, 전문공사 3억원 이상의 공사인데, 이 경우 발주건수 기준으로 90% 이상의 공공공사가 해당되는 문제점이 있어 규제가 과도한 것으로 인식됨.
- 공사용자재의 저가 구매로 인하여 문제가 발생할 소지가 있는 최저가낙찰제 대상 공공공사로 국한하는 것이 요구됨.
- 현재 공공공사에서 최저가낙찰제는 300억원 이상 공사에서 적용되고 있으며, 2012년부터 100억원 이상으로 확대 적용될 계획으로 있다는 점을 고려할 때, 일반 공사를 기준으로 100억원 이상 공사에 적용하는 방안을 검토할 필요성이 있음.

3) 턴키공사, BTL등 민자사업, 기술제안입찰은 적용 대상에서 제외

- 턴키공사와 민자사업은 입찰자가 설계와 자재 구매, 시공을 일괄로 수행하는 체계이며, 발주자의 귀책이 없는 한 설계변경이 어렵고 확정된 공사금액으로 공사를 수행해

야 한다는 특성이 있으므로 공사용자재 직접구매제도가 적절치 않음.

- 기술제안입찰과 같이 입찰자가 설계서, 물량내역서, 공사금액 등을 직접 작성하여 입찰하는 공사의 경우에도 발주자의 공사용자재 직접구매가 불합리함.
- 자재의 선택과 구매도 일종의 건설 기술의 요소로서, 기술자들이 판단하고 구매하는 것이 바람직함.

□ 중소기업 보호는 다른 각도에서 해결책을 모색해야

- 발주자의 공사용자재 직접구매제도가 대두된 배경은 중소건설자재업체의 경영난을 해소하고, 공공건설공사가 진행 중에 중소건설사들이 부도가 날 경우 자재업체들이 공사비를 못 받아 부도로 이어질 수 있다는 점을 개선하기 위한 것이나,
 - 동 제도의 적용 과정에서 공사 수행의 효율성을 지나치게 저해하는 측면이 있으며, 제도 운영상의 경직성 등이 지적되고 있어 효율적인 중소기업 보호 정책으로 기능하기에는 한계가 있는 것으로 판단됨.
 - 현재 분리발주를 추진하고 있는 건설자재는 대부분 중소기업체가 주류를 이루고 있기 때문에 분리발주를 통하여 관급을 확대하더라도 중소기업의 판로 지원 효과가 미흡한 사례가 많으며, 결과적으로 가격 상승만을 추구하는 것으로 볼 수 있음.
- 현재 최저가낙찰제 대상 공사 가운데 낙찰률이 매우 낮은 공사에 대해서는 포괄보증제도가 시행되고 있으며, 자재업종별로 공제조합을 설치하거나, 보험 가입을 통하여 시공사의 부도 등에 따른 리스크를 상호 분담토록 유도할 필요성이 있음.
 - 나아가 건설자재 업계의 구조 조정을 촉진하고, 설비의 대형화를 추구하여 가격 경쟁력을 확보토록 유도하는 것이 필요함.
- 공사입찰제도 측면에서는 최저가낙찰제도의 저가심의를 강화하여 자재 가격을 지나치게 낮게 입찰한 자를 낙찰에서 배제시키거나, 실적공사비의 적용을 강화하여 지나친 저가 수주를 배제하려는 노력이 요구됨.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)