

# 건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구

2017. 1

전영준·박용석

■ 들어가는 말 .....	4
■ 건설공사 분리발주의 연혁과 논란 .....	5
■ 건설공사 분리발주의 문제점 .....	14
■ 해외 분리발주 현황 및 실태 .....	31
■ 결론 .....	41



- 본 연구는 그동안 지속적으로 이루어진 분리발주 법제화 논쟁이 최근 더욱 확대되어 업역 갈등으로 심화되고 있는 실정이기에 각종 문헌조사 및 분리발주 시행 현장 실증분석, 최신 외국 제도의 검토 등을 통해 분리발주의 타당성을 고찰하는 데 그 목적이 있음.
- 조사 결과 분리발주는 제도 도입·확대의 이점보다는 각 공종간 유기적인 상호 협력을 통한 효율적인 시공이 필수불가결한 건설의 특성과 본질을 간과한 제도로서, 다음과 같은 문제점에 따라 유기적 종합 산업인 건설산업의 발전을 저해할 우려가 높음.
  - 발주자 행정비용 증가 및 현행 공공공사 입찰제도의 특성에 따른 공사비 증가
  - 시공 연계성 상실에 따른 시설물 안전 및 품질 저하 발생
  - 건설근로자 및 자재·장비업자 등 사회적 약자 피해 우려
  - 공종간 간섭 및 마찰 등 사업 운영 효율성 저하, 공정 지연 현상 발생
  - 현행 업역 체계 혼란 발생에 따른 건설업 생산체계 근간 훼손 및 발주자 선택권의 과도한 제한
- 특히, 공사 규모가 작아질수록 낙찰률이 높아지는 우리나라 입·낙찰제도의 특성에 따라 공종을 분리하여 발주할수록 총공사비 증가는 불가피하며, 불필요한 행정비용 감안시 큰 폭의 예산 낭비가 발생할 것임.
  - 2015년 조달청에서 분리발주한 실제 발주 사례 분석 결과 총 486건의 분리발주 사례에서 최소 558억원에서 최대 1,295억원의 예산 낭비가 발생하였으며, 발주자 추가 행정비용 고려시에는 최대 3,636억원의 예산 낭비가 발생한 것으로 추정됨.
  - 최근 지자체의 조례 제정을 통한 건설공사 분리발주가 확대되고 있는 점을 고려하면, 향후 분리발주에 따른 총공사비 증가 및 예산 낭비 가속화가 우려됨.
- 이 외에도 실제 분리발주 현장 실태조사 결과, 분리발주 시공사간 상호 협력이 어려워 공종간 마찰에 따른 각종 비효율성 및 안전·품질 저하, 공기 지연 등이 발생한 것으로 조사됨.
  - 일각에서는 발주자 직접 감독 및 건설사업관리자(CM)를 활용한 체계적 사업관리가 가능하다는 주장이 있으나, 분리발주 시공사간 동일한 원도급사 지위 부여로 인해 첨예한 의견 대립 사안이 발생할 경우 원활한 사업관리가 실제 불가능하여 사업 효율 저하 및 각종 문제점이 발생한 것으로 조사됨.
- 외국 사례 조사에서도 대다수의 건설 선진국에서는 통합발주가 일반적인 것으로 나타남. 특히, 분리발주 대상 공종을 의무화하여 시행 중인 미국 일부 주(州)의 경우에는 최근 분리발주 의무화 규제가 축소되고 있는 추세임.
- 분리발주 의무화는 업역간 첨예한 대립(전문건설업 내에서도 대·중소 업체에 따라 이견)이 있고 분리발주로 인한 문제점이 적지 않은 만큼 발주 방법 선택의 주체인 발주기관의 의견을 가장 중요하게 고려해야 할 것으로 판단되며, 의무적 분리발주 공종 추가 신설 및 대상 공사 확대 적용도 적절치 못함.

## I 들어가는 말

- 건설산업은 생산에 소요되는 기간이 길고 다수의 사업 참여자가 동시에 투입되는 특성상 인력·자재·장비 등 각 투입 요소간 유기적인 결합과 조화가 무엇보다 중요한 산업임.
- 우리나라는 「건설산업기본법」에 종합·전문 업종 간에 명확한 업역 구분(시공 자격 구분)을 두는 종합·전문 간 수직적 협력관계로 원활한 건설 생산체계를 구축할 수 있도록 제도화하고 있음.
  - 이에 따라 일부 대형 공사를 제외한 대다수의 공사는 설계·시공분리방식 하에서 통합발주를 근간으로 종합건설업체가 종합적 사업계획·관리·조정을 담당<sup>1)</sup>하고 있으며, 전문건설업체는 종합건설업체의 하도급을 통해 사업을 수행하는 것이 일반적임.
  - 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서는 이러한 건설 생산체계의 특성에 따라 예산 절감, 효율성, 안전성 등을 위해 원칙적으로 분리발주를 금지하고 있으며, 하자책임 구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 등 최소한의 예외 사항에 해당하는 경우에만 제한적으로 분리발주를 허용하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, 약 45년 간 지속적으로 이루어진 분리발주 법제화에 대한 논쟁이 최근에는 더욱 확대되어 업역 갈등으로까지 심화되고 있는 실정임.
  - 분리발주 확대를 주장하는 측에서는 하도급 과정의 불공정성 해소 및 전문 중소 건설업체 육성을 위해 분리발주 확대 시행이 필요하다고 주장하고 있음.
  - 통합발주 확대를 주장하는 측에서는 불필요한 행정업무 증가와 예산 낭비, 시공의 비효율성 증대로 시설물 안전 및 품질 확보 곤란, 하자책임 소재 불분명에 따른 국민피해 초래, 건설근로자 산재 증가 및 중소 업체 보호에 역행 등 분리발주는 각종 문제점을 발생시킬 가능성이 크다고 우려하고 있음.
  - 첨예한 논쟁 사항임에도 불구하고 일부 공공기관의 경우 자의적·확일적 해석을 통해 전문공종을 지속적으로 분리발주하고 있으며, 최근에는 일부 지방자치단체에서 소방·기계설비 공사 분리발주 조례를 제정, 사실상 공종별 분리발주를 강제화하여 업역 갈등이 더욱 심화되고 있는 실정임.
- 본고에서는 분리발주 법제화와 관련된 각종 문헌조사와 실제 분리발주 시행 현장 및 발주 사례 실증분석, 최신 외국 제도의 검토 등을 통해 분리발주 법제화의 타당성을 고찰하고자 함.

1) 일부 공종의 경우 원도급사인 종합건설업체가 직접 시공을 수행하며, 소규모 공사(도급금액 50억원 미만)의 경우에는 일정 비율 이상 직접 시공을 의무적으로 시행하고 있음(「건설산업기본법」 제28조의 2).

## Ⅱ 건설공사 분리발주의 연혁과 논란

### 1. 분리발주 도입의 배경과 연혁

#### (1) 건설업의 구분과 건설 생산체계의 기본원칙

- 건설공사는 국가경제나 사회 일반, 국민의 생명 및 신체상의 안전과 직접적으로 관련되었기 때문에 일정한 요건을 갖춘 건설업자로 하여금 등록을 거쳐 시공하는 것이 원칙임.<sup>2)</sup>
- 우리나라 건설업은 1958년 「건설업법」 제정 이후 현행 「건설산업기본법」에 이르기까지 복합 공종으로 이루어진 종합공사를 시공하는 업종(종합건설업)과 단일 공종의 전문공사를 시공하는 업종(전문건설업)으로 구분하여 면허 체계를 구성하고 있음.<sup>3)</sup>
  - 종합건설업(General Contractor)은 종합적인 계획·관리 및 조정에 따라 시설물을 시공하는 건설업을 말하며, 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업으로 구성됨.
  - 전문건설업(Specialty Contractor)은 전문건설업 등록을 한 사업자가 건설공사의 각 공종별 전문공사(현재 25개 공종)를 직접 도급 또는 하도급 받아 해당 분야의 시공 기술을 가지고 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 공사를 수행하는 건설업을 의미함.

〈표 1〉 건설업의 업종 및 업무 내용(「건설산업기본법」 시행령 제7조 [별표1])

종합건설업종(5)	전문건설업종(25)
1. 토목공사업 2. 건축공사업 3. 토목건축공사업 4. 산업·환경설비공사업 5. 조경공사업	실내건축공사업, 토공사업, 미장·방수·조적공사업, 석공사업, 도장공사업, 비계·구조물해체공사업, 금속구조물·창호공사업, 지붕판금·건축물조립공사업, 철근·콘크리트공사업, 기계설비공사업, 상·하수도설비공사업, 보링·그라우팅공사업, 철도·궤도공사업, 포장공사업, 수중공사업, 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업, 강구조물공사업, 철강재설치공사업, 석도설치공사업, 준설공사업, 승강기설치공사업, 가스시설시공업, 난방시공업, 시설물유지관리업

- 「건설산업기본법」에서는 각 면허별 영업범위를 명확히 구분하고 있으며, 동일 업종에 대한 하도급 제한 원칙을 통해 종합공사를 도급받은 종합건설업체가 전문건설업체에게 공종별로 하도급하는 것을 건설업 생산체계의 기본원칙으로 규정하고 있음.

2) 두성규(2008), 최신 건설산업기본법 해설, 일간건설신문, p.55.

3) 건설업 등록을 하지 않고 건설업을 영위할 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하에 해당하는 처벌을 「건설산업기본법」 제96조를 통해 규정하고 있음.

- 종합공사를 도급받으려 하는 자는 해당 종합공사를 시공하는 업종을 등록하도록 규정하고 있으며(제16조 제1항), 이와 마찬가지로 전문공사를 도급받으려 하는 자는 해당 전문공사를 시공하는 업종을 등록하여야 함(제16조 제2항).
- 또한 「건설산업기본법」에서는 수급인은 그가 도급받은 건설공사의 일부를 동일한 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급할 수 없도록 규정(제29조 제2항)하고 있어 건설업 면허별 영업범위를 명확히 제시하고 있음.
- 따라서 종합공종으로 이루어진 일반적인 공사의 경우 종합건설업체가 일괄 도급하여 주된 공종을 직접 시공하고, 필요시 전문건설업체에게 세부 공종별로 하도급하여 시공하는 것이 일반적임.<sup>4)</sup>

## (2) 분리발주 제도 개요와 법적 근거

■ 일반적으로 건설공사 발주 체계는 종합건설업체에 의한 통합(일괄)발주와 각 공종별 별도 발주가 이루어지는 분리발주로 구분할 수 있음.

■ 통합(일괄)발주는 ‘전체 사업 내용이 확정된 공사를 하나의 원도급회사에게 일괄 발주하여 권한과 책임을 일원화시키는 방식’을 의미함.<sup>5)</sup>

- 통합발주 하에서 종합건설업체는 해당 공사를 종합 관리하고, 직접 시공을 하거나 세부 공종별로 나누어 전문건설업체에게 하도급하여 시공하는 방식으로 계약 이행이나 하자 보수 등 공사 목적물의 품질에 대해 개별 시공자를 대표하여 책임을 일체 부담함.<sup>6)</sup>

■ 분리발주는 발주자가 직접 건설공사를 세부 공종별로 구분하여 발주하고, 각각의 시공자(전문건설업체)가 개별 시공한 후, 각자 책임을 부담하는 방식을 뜻함.

- 분리발주는 원칙적으로 각 세부 공종별로 전문건설업체에게 직접 발주하여 발주자가 종합건설업체의 역할을 겸하는 발주자 직영 시공의 형태를 의미하나, 현행 우리나라 법률 하에서의 분리발주는 주요 공종의 경우 종합건설업체에게 발주하며, 그 외 공종의 경우 전문건설업체에게 분리하여 발주하는 방식을 의미함.
- 즉, 분리발주 방식은 발주자가 직접 세부 공종별로 다수의 건설업체를 직접 선정하고, 개별 시공자에게 직접 지시·협의 및 공종간 인터페이스 조정을 하며, 프로젝트의 성패에 대해 원칙적으로 발주자가 직접 책임을 부담하는 방식임.<sup>7)</sup>

4) 이러한 건설업 면허체계 및 영업범위에 따라 전문건설업의 경우 하도급공사 수주 비중이 72.4%(2014년 통계청 건설업 통계 기준)에 달해 대다수의 공사 수주가 하도급공사로 이루어지고 있음을 알 수 있음.

5) 최민수 외(2013), 공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책 방향, 한국건설산업연구원 건설이슈포커스.

6) 단일 공종으로 이루어진 소규모 공사인 경우 종합건설업체가 아닌 해당 분야 전문건설업체에게 일괄 발주하는 방식 또한 통합 발주 방식임. 이 경우 「건설산업기본법」 제29조 제2항에 따라 하도급은 불가함.

7) 최민수 외(2013), 전제서.

■ **현행 우리나라의 건설공사 발주 및 계약의 기본원칙은 공공공사와 관련된 「국가계약법」 및 「지방계약법」<sup>8)</sup>을 통해 동일 구조물공사 및 단일공사의 분할계약을 원칙적으로 금지하고 있기에 통합발주가 기본 원칙임.**

- 법률에서는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업 내용이 확정된 공사는 분리발주하는 것이 비효율적이고 하자책임이나 공정 및 사업관리상 문제를 발생시킬 우려가 높기 때문에 이를 원칙적으로 금지함.

■ **다만 동법에서는 그 예외 조항을 두어 공사의 성격 및 규모, 효율성 등을 종합 고려하여 분리발주를 시행할 수 있도록 발주자의 자율권 또한 부여하고 있음.**

- ① 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사, ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할 시공함이 효율적인 공사, ③ 하자책임 구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사<sup>9)</sup>는 분리발주가 가능함.
- 그럼에도 불구하고 「지방계약법」에서는 불필요한 분리발주 최소화를 유도하기 위해 분할계약 체결 시 상위 기관에 보고하도록 규정하고 있으며, 위임행정규칙인 「지방자치단체의 입찰 및 계약집행기준」을 통해서도 구체적으로 분리·분할계약 금지 요건을 제시하고 있음.

■ **이 외에도 건설공사의 범위에서 제외되어 있는 ‘전기공사’와 ‘정보통신공사’, ‘건설폐기물 처리 용역’은 타 법령에 의거하여 분리발주가 의무화되어 있음.**

- 「건설산업기본법」 제2조에 따라 전기, 정보통신, 소방시설, 문화재수리 공사는 건설공사의 범위에서 제외되어 있으나, 이 중 ‘소방시설공사’ 및 ‘문화재수리공사’를 제외한 기타 공사(용역)의 경우는 타 법령(특별법)에 의거하여 분리발주가 의무화 대상임.
- 전기공사는 「전기공사업법」 제11조, 정보통신공사는 「정보통신공사업법」 제25조, 건설폐기물 처리 용역은 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제15조에 의거하여 공공공사 수행시 건설공사와 분리발주하는 것이 의무화되어 있음.
- 다만, 건설공사 외 다른 법률 소관인 소방시설공사(「소방시설공사업법」), 문화재수리공사(「문화재수리 등에 관한 법률」)의 경우 분리발주 의무화가 해당 법률에서 규정되고 있지 않음.

### (3) 분리발주 도입 연혁과 현황

■ **최초 분리발주가 법률로 규정된 것은 지난 1971년 「전신전화설비공사업법」(현 「정보통신공사업법」) 제정시 정보통신공사의 분리발주를 소관위 논의에 포함한 것으로, 당**

8) 「국가계약법」 시행령 제68조(공사의 분할계약 금지) 및 「지방계약법」 시행령 제77조(공사의 분할계약 금지).

9) 설계서가 별도로 작성되는 공사 및 공사의 성격상 공사 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사.



시의 입법 취지는 건축전기공사의 부종성(附從性)을 탈피하여 정보통신공사업의 건전한 발전을 도모하는 것이 목적이었음.<sup>10)</sup>

- 1976년에는 중소 전기공사업체의 입찰 참여 기회 보장을 통한 중소기업 보호·육성을 목적<sup>11)</sup>으로 「전기공사업법」 개정을 통한 ‘전기공사 분리발주 규정’을 신설(법률 제2967호)하여 전기공사의 분리발주 또한 의무화하였음.
- 지난 2003년에는 「건설폐기물재활용촉진에 관한 법률」 제정을 통해 건설폐기물 처리 영역의 분리발주를 의무화함.<sup>12)</sup>

❖ 그러나 그동안 사회 환경의 변화에 따라 분리발주 정책 집행에 있어 적절한 순응 요인을 분석하지 않고 일방적인 강제에 의한 집행이 이루어짐에 따라 최근에는 분리발주 집행의 순응이 떨어지고 있는 실정임.<sup>13)</sup>

- 예를 들어 「전기공사업법」을 통해 전기공사 분리발주를 의무화 규정하고 있으면서, 시행령에서는 예외 사항에 대하여 구체적이지 못하고 추상적으로 표현되어 있어 일선 발주 담당자의 재량에 의한 자의적인 해석의 여지를 둠으로써 분리발주의 미준수가 발생하며, 이에 따른 갈등이 빈번히 발생함.

❖ 그럼에도 불구하고 최근까지 분리발주 의무화 공종 외 소방설비 및 기계설비 등 타 공종에서도 분리발주제 확대 시행 요구가 거세지고 있는 실정임.

- 지난 1994년 행정쇄신위원회 국민제안을 통해 기계설비공사의 분리발주 의무화 요구가 이루어진 이후 해당 전문공종 협·단체의 요구와 관련 부처의 보호주의적 정책에 힘입어 현재까지 지속적 업역 다툼으로 변질됨(〈표 2〉 참조).
- 이러한 지속적 업역 다툼이 발생하는 이유는 관련 부처의 분리발주 관련 행정해석이 그간 서로 상이하게 해석되어 발주기관별 통합발주와 분리발주가 혼용되어 집행되었기 때문이기도 함.<sup>14)</sup>

10) 국회 제85회 본회의 회의록, 1970.12.23.

11) 국회 제96회 상공위원회 회의록 제24호, 1976.12.8.

12) 「건설폐기물재활용촉진에 관한 법률」 제정시 원안(이정일 의원 대표발의, 2002.11.5) 제15조를 통해 공공 건설공사에서의 건설폐기물 처리 영역을 당해 건설공사와 분리하도록 규정하였으나, 의안 원문 및 소관위, 법사위, 본회의 회의록에는 분리발주 입법 취지에 대한 내용이 없음.

13) 장영길(2013), 정부와 이익집단 간의 정책 네트워크 연구 : 건설산업의 분리발주제도 폐지 추진 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 박사학위 논문.

14) 대표적으로 기계설비공사 분리발주 관련 정부 각 부처별 유권해석 결과를 들 수 있는데, 대부분의 질의회신의 경우 「국가계약법」 및 「지방계약법」 시행령에서 정한 분리발주 예외 규정에 해당할 경우 분리발주가 가능하다는 법 원칙의 재확인 이루어졌으나[재정경제부 질의회신(회제 41301-1267, 2000.5.24), 행정안전부 질의회신(2008.08.23)], 건설교통부가 공문(기재 58000-269, 2000.5.24)을 통해 공공 발주 공사의 기계설비공사 분리발주를 권고하고 교육인적자원부에서 건설교통부의 분리발주 협조 공문을 근간으로 기계설비공사 분리발주를 소속 기관에게 권고(시설81470-90, 2001.3.9)하면서 혼선이 발생하였음. 반면, 최근에는 법률에서 정한 분리발주 예외조항 해당 여부에 대한 검토 없이 일부 자치단체에서 분리발주를 확대·적용하는 것을 우려하여 행정자치부가 ‘지방자치단체 공사분할 계약금지 준수사항 통보’를 각급 지방자치단체에 하달하였음(회계제도과-1732, 2016.4.14).



〈표 2〉 건설공사 분리발주 확대 시행 관련 관계부처 및 입법기관 주요 논의 현황

연 도	논 의 기 관	주요 내용	비 고
1994	제45차 행정쇄신위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>기계설비공사의 분할발주 제안(대한설비건설협회)</li> <li>「국가계약법」 시행령 내 분리·분할발주 예외규정 신설</li> </ul>	분리발주 확대
1996	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>「건설산업기본법」 제정시 시공자격 일원화를 통한 분리발주 폐지 추진 (전기, 통신, 소방설비 등 공사업을 「건설산업기본법」으로 흡수한다는 조항 포함)</li> </ul>	분리발주 축소
1997	건설교통부 / 공정거래위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>「정보통신공사법」 개정시 분리발주 폐지 제기 (시공 조정 곤란 및 책임 한계 불분명 근거)</li> </ul>	분리발주 축소
1998	건설교통부 / 공정거래위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설부문 규제개혁 방안으로 분리발주 폐지 제기 (WTO 협정 위배 근거)</li> </ul>	분리발주 축소
1999	건설교통부 / 기획예산처	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 기능 개편의 일환으로 시공자격 일원화 제기</li> <li>공공부문 효율화 사업의 일환으로 분리발주 폐지 제기</li> </ul>	분리발주 축소
2002	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>「전기공사법」 개정시 분리발주 폐지 추진 제시 (건설산업 국제 경쟁력 강화 목적)</li> </ul>	분리발주 축소
2003	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>제2차 건설산업진흥계획 수립시 분리발주 폐지 및 전기공사업 건설업 포함 추진</li> </ul>	분리발주 축소
	국회 의원입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방시설공사 분리발주 의무화 추진 (「소방법」 일부 개정, 남경필 의원)</li> </ul>	분리발주 확대
2005	국무조정실 규제개혁기획단	<ul style="list-style-type: none"> <li>분리발주제를 건설산업 발전 및 경쟁력을 저해하는 규제 개혁 과제로 선정</li> <li>전기 및 정보통신 공사 분리발주 의무제 단계적 완화 추진(건설산업 규제 합리화 방안)</li> </ul>	분리발주 축소
2008	소방방재청	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방시설공사업 분리발주 의무화 (「소방시설공사법」 일부 개정, 정부 입법)</li> </ul>	분리발주 확대
2009	국가경쟁력강화 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>분리발주제도 시행 5년 후 폐지 여부를 검토하는 ‘재검토형 일몰제’ 선정</li> </ul>	분리발주 축소
	국회 의원입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방시설공사 분리발주 의무화 추진 (「소방시설공사법」 일부 개정, 주성영 의원)</li> </ul>	분리발주 확대
2013	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> <li>전기·정보통신 공사에 대한 분리발주 의무화 폐지, 공사 효율성을 고려하여 발주자 선택 적용 추진 (제4차 건설산업진흥기본계획)</li> </ul>	분리발주 축소
	국회 의원입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방시설공사 분리발주 의무화 추진 (「소방시설공사법」 일부 개정, 이명수, 서병수 의원)</li> </ul>	분리발주 확대
	국회 의원입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경전문공사 분리발주 의무화 추진 (「환경기술 및 환경산업지원법」 일부 개정, 서용교 의원)</li> </ul>	분리발주 확대
	국토교통부 기획재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>공종별 분리발주는 이해 당사자, 관계부처 등 간의 충분한 논의를 거쳐 방안을 마련할 것임을 표명 (건설산업 불공정 거래 관행 개선 종합 대책)</li> </ul>	-

2014	국회 의원입법	• 소방시설공사 분리발주 의무화 추진 (「소방시설공사법」 일부 개정, 이찬열 의원)	분리발주 확대
	국회 의원입법	• 200억원 이상 공공공사 분리발주 의무화 - 공사금액의 40% 이상, 3개사 이상 참여 (「국가계약법」 일부 개정, 김현미 의원)	분리발주 확대

■ 지난 2013년에는 박근혜 정부 출범에 따른 새 정부 국정 과제에 ‘대규모 계약의 분할·분리발주’를 채택하고, 법제화를 추진하면서 각 단체별 첨예한 의견 대립이 다시금 발생해 국토교통부와 기획재정부는 분리발주 확대 적용을 유보함.

- 당시 차기 정책과제 포함을 건의한 대한전문건설협회와 대한기계설비협회는 건설산업의 경제민주화 및 불공정 하도급 등의 해결을 위해 분리발주 법제화가 필요하다는 의견을 제시함.<sup>15)</sup>
- 반면, 대한건설협회는 분리발주 법제화는 품질 저하, 불필요한 사업비 증가, 하자 책임 소재 불분명, 건설산업 생산체계의 근간 훼손 등 각종 문제점만 발생시키며, 불공정 하도급 문제와 건설분야 경제민주화는 분리발주 의무화로 해결할 사안이 아님을 제시함으로써 분리발주제 반대 입장을 제시함.
- 4대 공사(LH, 수공, 철도시설공단, 도공) 또한 모두 분리발주 법제화는 공사 효율성 저하 및 행정력 낭비 등 다양한 문제가 발생한다는 부정적 의견을 피력<sup>16)</sup>하였으며, 노동계(민주노총) 역시 분리발주 법제화는 건설 노동자의 안전을 저해시키는 제도로 규정해 분리발주 반대 입장을 표명함.<sup>17)</sup>

■ 최근에는 행정부 및 입법부에서 건설공사 분리발주 확대를 유보하였음에도 불구하고, 조례 제정을 통해 분리발주를 권고하는 지방자치단체가 증가하고 있어 분리발주에 대한 논란이 다시금 확대되고 있는 추세임(〈표 3〉 참조).

- 일부 지방자치단체에서 제정·시행하고 있는 분리발주 권고 조례는 「지방계약법」에서 규정한 통합발주 원칙 및 분리발주 예외 조항에도 불구하고, 자칫 일반적으로 분리발주가 가능하거나 의무화된 것으로 오해할 소지가 있음.<sup>18)</sup>
- 이에 따라 최근 행정자치부에서는 질의회신(회계제도과-2249, 2016.05.10)을 통해 해당 조문을 오해의 소지가 없도록 수정할 필요가 있다고 회신하였으나, 이후에도 지방자치단체별 유사 조례가 지속적으로 제정 추진되고 있는 실정임.

15) 대한전문건설협회는 100억원 이상 공사의 3개 이상 전문업종에 대해 40% 이상 분리발주 법제화를 요구하였으며, 대한기계설비협회는 현행 「국가계약법」(「지방계약법」 포함) 시행령으로 규정되어 있는 분리·분할발주 예외 규정을 법률로써 상향시켜 줄 것을 요구하는 것과 함께, 기계설비공사의 분리발주 의무화를 해당 법률에 명시하도록 요구함.  
16) 기획재정부 분리발주 관련 4대 공사 의견수렴 회의, 2013.4.1.  
17) 민주노총, 공공공사 분리발주 시행 중단 의견서, 2013.4.19.  
18) 전라남도의 경우 「전라남도 지역건설산업 활성화 촉진조례」 제3조(도지사의 책무)를 통해 “도지사는 각종 개발사업 추진시 다음 각 호(소방시설공사 등)의 사항은 분리발주하여 지역 건설업의 활성화에 노력하여야 한다”로 규정하고 있어 자칫 분리발주가 의무적으로 시행되어야 하는 것으로 오해할 소지가 다분함.

〈표 3〉 지방자치단체 분리발주 권고 조례 제·개정 현황

지자체	조례명	제/개정일	비 고
전라남도	전라남도 지역건설산업 활성화 촉진조례(소방시설 분리발주 포함)	2011.5.13	제정
경기도	경기도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 의무 조례	2014.5.7	제정
대구광역시	대구광역시 관급공사의 소방시설공사 분리발주 조례	2014.11.10	제정
세종특별자치시	세종특별자치시 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 의무 조례	2014.12.22	제정
인천광역시	인천광역시 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.1.12	제정
광주광역시	광주광역시 공공건축물 소방시설공사 분리발주 조례	2015.3.1	제정
경상남도	경상남도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.7.9	제정
부산광역시	부산광역시 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.7.15	제정
전라북도	전라북도 공공건축물 소방시설공사 분리발주 조례	2015.10.30	제정
강원도	강원도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.11.6	제정
대전광역시	대전광역시 소방시설공사 분리발주 조례	2015.12.18	제정
강원도	강원도 공공건축물에 대한 기계설비공사 분리발주 조례	2015.12.31	제정
경상북도	경상북도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례	2015.12.31	제정
충청남도	충청남도 공공건축물의 소방시설공사 분리발주에 관한 조례	2015.2.22	제정
충청북도	충청북도 공공건축물에 대한 기계설비공사 분리발주 조례	2016.5.24	제정
충청북도	충청북도 공공건축물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례(안)	2016.10.10	입법예고
경기도	경기도 공공건축물에 대한 기계설비공사 분리발주 조례(안)	2016.10.12	의안부결
전라남도	전라남도 공공건축물에 대한 기계설비공사 분리발주 조례(안)	2016.12.6	의안부결

## 2. 분리발주제도 운영에 따른 찬반 논란

■ 지금까지 살펴본 바와 같이 우리나라 건설공사 분리발주제는 분리발주가 의무화되어 시행된 1971년 이후 현재까지 각 업계의 입장 차에 따라 첨예하게 대립하고 있음.

- 이러한 분리발주 의무화 규정은 오랫동안 업역 분쟁을 통해 건설분야 시장 참여자 간의 갈등을 유발 하였으며, 소관 산업 정책의 어젠다 차이로 인한 정부 부처간 갈등 및 입법부 내에서도 소관 위원회 별 갈등을 양산하는 등 많은 부작용을 초래하고 있음.

- 특히나 분리발주 의무화 및 공중 확대와 관련해 대한건설협회와 대한전문건설협회의 찬반 논리가 첨예하게 대립하고 있으며, 이는 업역간 갈등으로 더욱 확대되고 있는 실정임(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 분리발주제와 관련된 찬반 논리 비교

주요 쟁점	분리발주 찬성(대한전문건설협회 의견)	분리발주 반대(대한건설협회 의견)
종합과 전문 간 수직적 생산체계 위배·역행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합과 전문이 상호 견업할 수 있도록 개방되어 있어 원·하도급을 구분하는 실익 없음.</li> <li>• 종합의 고수익을 보장하는 수직적 하도급 체계를 유지할 필요가 없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원·하도급 생산체계는 전문건설업자를 보호하려는 취지의 제도이며, 분리발주를 통한 인위적인 시장 보호는 경쟁력을 저하시킴.</li> <li>• 현재 건설공사의 수익성이 갈수록 악화되는 상황에서 종합의 통합발주는 고수익이 아니라 빈사 상태임.</li> </ul>
하자책임 구분 불분명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행 하도급 하자 분쟁과 동일한 방법으로 처리하면 책임 소재 문제없음.</li> <li>• 모든 하자를 전문건설업체가 부담하기에 분리발주시보다 더 큰 책임감을 갖게 됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계가 상반되고 추가 시공이나 재시공이 필요한 책임 소재를 동등한 원도급사 지위 부여시에는 조정하기는 어려움.</li> <li>• 선후 공정간 하자 구분이 불명확한 경우 사업 전반을 총괄 책임지는 자의 조정이 필요함.</li> </ul>
공기 지연 및 공사비 상승, 품질 확보 곤란, 업체간 마찰 초래	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체적 조정 관리는 발주처 공사 감독관 또는 건설사업관리자가 수행하고 현장 협의체를 통해 수시로 협의 가능</li> <li>• 대형 전문건설업체는 자체 관리 능력을 보유하고 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합적인 인력, 자재, 장비, 자금, 시공, 품질, 안전, 환경 관리를 발주기관이나 현장 협의체가 수행하는 것은 불가능</li> <li>• 분리발주 도입 목적으로 주장하는 중소 업체 보호가 아닌 결국 일부 대형 전문건설업체의 이익 확대를 행하겠다는 것에 불과함.</li> </ul>
추가적인 입찰 및 계약, 현장관리 등으로 발주자 행정비·업무 증가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 전기/통신 공사 등의 분리발주 사례에서도 별 문제가 없었음.</li> <li>• 전자입찰 등으로 업무량이 감소되었고 하도급시의 업무량과 분리발주 업무량이 큰 차이가 없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전기/통신 공사 등의 분리발주로 인한 피해 사례가 다수 존재함.</li> <li>• 종합건설업체가 현장을 총괄하는 종합 계획/조정/관리 비용을 발주자가 부담해야 하며, 이 비용은 원도급액의 약 15~27%에 해당함.</li> </ul>
분리발주를 통해 하도급 불공정 거래 행위 방지 가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분리발주시 종합업체가 떼어내는 30% 내외의 이윤을 더 투자할 수 있음.</li> <li>• 4대강 공사와 영산강 하굿둑 공사 등에서 보듯이 초저가 하도급이 만연함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 저가 하도급을 시행하는 경우 법령에 따라 처벌하는 것이 마땅하며, 우리나라는 해외에 비해 불공정 하도급 거래 행위를 제한하는 다수의 규제를 운영 중임(분리발주로 하도급 불공정 거래 행위를 예방할 수 없음).</li> <li>• 제시된 사례는 자료 해석을 잘못된 것으로 초저가 하도급이 아님.</li> </ul>

전문업종간 업역 분쟁 초래	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 하도급이 업종별로 발주되는 것과 동일하므로 문제없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실내건축공사업과 시설물유지관리업 간, 방수도로 시공과 도장공사업 간 등 많은 경우 업종구분이 모호해 분쟁 소지가 큼.</li> </ul>
종합건설업체의 사업관리 능력 저하로 해외 진출 곤란	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급을 많이 해야 해외 경쟁력이 강화된다는 것은 비상식적인 논리임.</li> <li>• 분리발주시 CM 등을 활용해 종합업체의 현장 사업관리 능력과 경쟁력 제고 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수의 공종을 인위적으로 분리발주할 경우 첨단 복합 시설에 대한 시공 역량이 저하됨.</li> <li>• 현행 법 체계상 종합건설업체가 충분히 수행할 수 있음에도 그 역할을 CM에게 위탁하는 것은 불필요한 예산 낭비 초래</li> </ul>
분리발주 확대 시 종합/전문업의 영업범위 구분이 불필요하므로 폐지 필요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영업범위 폐지는 대기업에게 중소기업 업종까지 허용하는 것으로 시대착오적 주장에 불과함.</li> <li>• 겸업제한 폐지로 영업범위 폐지의 의미가 없음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분리발주로 전문건설업체가 원도급 형태로 수주할 수 있다면 하도급을 전제로 한 현행 영업범위 제한은 불필요함.</li> <li>• 종합건설업체도 대부분(97% 이상) 중소기업으로 '대기업=종합건설업체, 중소기업=전문건설업체'의 주장은 불합리함.</li> </ul>
기술력 축적 지원이 아닌 물량 지원은 전문업체의 경쟁력 저하	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문건설업체 육성에 필요한 것은 물량보다 적정공사비이며, 이윤이 없는 상태에서 경쟁력 축적은 불가능</li> <li>• 분리발주를 통해 적정공사비 확보 및 경쟁력 향상 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문건설업체가 적정공사비를 못 얻는 이유는 업체간 과당 경쟁에 따른 저가 계약 체결이 근본적인 이유임.</li> <li>• 총수주액과 수익성이 전문업계는 증가세인 반면, 종합업계는 오히려 감소세임.</li> </ul>
발주처와 업체 간 유착 비리 양산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가능성이 희박한 지엽적인 문제이며, 분리발주 기준을 명확히 하면 우려할 사항이 아님.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사를 소액분할 후 수의계약하거나 지역 이기주의에 따라 지역업체 의무공동도급 등을 추진할 경우 개연성이 충분함.</li> </ul>

자료 : 우윤석(2013), 공공공사 분리발주제도 도입의 효과에 대한 탐색적 연구, 건설경제산업연구 4권 1호를 기반으로 최근 관련 협회 및 연구기관에서 주장하고 있는 분리발주제 찬반 논리 내용을 추가 반영함.

❖ 이러한 각 단체별 첨예한 의견 대립은 결국 분리발주제도의 도입 및 확산시 다수의 문제가 발생할 수 있는 개연성을 역설하는 것이라고 할 수 있기에 보다 면밀한 검토가 필요함.

- 해당 업계를 대변하는 각 단체의 설립 목적상 분리발주제에 대한 주장이 일부 지엽적 사항에 대한 주관적 해석이 수반되어 있기는 하나 결과적으로 제도 도입 여부 판단을 위해서는 건설공사 분리발주에 따른 예상 문제점에 대해 보다 면밀한 사전 검토가 필요하다고 판단됨.

### Ⅲ 건설공사 분리발주의 문제점

#### 1. 불필요한 행정 및 사업비 증가

##### (1) 분리발주에 따른 구조적 공사비 증가(발주자 행정비용 증가)

■ 앞서 살펴본 바와 같이 「건설산업기본법」상 종합건설업은 계약 이행 과정에서 종합적인 계획·관리·조정을 통해 시설물을 시공하며, 전문건설업체는 종합건설업체의 관리 하에서 하도급 받은 공종에 대하여 시공을 담당함.<sup>19)</sup>

■ 그러나 분리발주 체계 하에서는 종합건설업체가 수행하는 종합적인 계획·관리·조정 기능을 발주자가 담당하게 되며, 발주자는 발주자 고유 업무 이외에 현장관리·감독의 업무도 수행하는 등 불필요한 행정력 낭비를 초래함.

- 계약단계의 경우 분리발주되는 공종만큼 시방서 작성 및 입찰·계약 등 거래비용(Transaction Cost)이 늘어나고, 이는 전체적인 비용 증가로 이어짐.
- 시공단계의 경우 발주자가 공사관리를 직접 담당하기 위해서는 공사관리팀을 별도 조직해야 하며, 전문적 능력 부족시 총공사비의 2.98~4.4%에 해당하는 건설사업관리자 등 외부 컨설턴트를 고용해야 하므로 해당 공사의 총공사비는 증가됨.

- ① 건설사업관리자(CM) 활용시 추가 소요 비용 : 총공사비의 2.98%
- 2012년 CM 용역비 평균 요율(6.22%) 중 감독 권한 대행 등 건설사업관리(舊책임감리) 요율(CM 용역비의 52%)을 제외한 발주자 대행 업무 추정 비용<sup>20)</sup>
- ② 발주자 직접 관리 비용 : 총공사비의 4.4%
- LH 직할시공제 시범지구의 발주자 공사관리비 비율

■ 발주자가 다수 공종의 전문건설업체와 직접 계약을 맺을 경우, 발주자가 전문건설업체를 직접 상대하면서 발주자에 대하여 직접적인 클레임이 가능하여 관련 분쟁의 증가 또한 불가피함.

19) 건설사업 추진 및 사업관리와 관련된 발주자의 역량 및 자원 부족시에도 종합건설업체의 일관된 책임 하에 사업이 추진되므로 리스크 저감 요인으로 작용.

20) 2014년 개정된 건설사업관리 대가 기준의 경우 건설사업관리자 대가 산정시 건설사업관리자 수 산정 방법이 프로젝트별 특성과 건설사업관리자 업무 범위에 따라 상이하여 일괄 적용이 불가능하기에 2012년 요율 대가 기준 적용.



- 종합건설업체에게 일괄도급시에는 발주자와 시공사 사이에서 종합건설업체가 대부분의 하도급 관련 클레임을 흡수하는 역할을 담당하나, 분리발주시에는 대다수의 발주자와 시공사 간의 계약 관계가 1회 성인 건설사업의 특성을 고려할 경우 분쟁이나 클레임이 더욱 증가할 것으로 예상됨.

❖ 이러한 시공단계에서의 발주자 행정력 낭비에 따른 공사비 상승 원인 외에도 분리발주는 그 성격상 통합발주 대비 다수의 원도급계약 체결로 인해 계약단계에서 발생하는 행정 낭비(별도 입찰공고·계약서 작성 등)에 따른 행정 비용 증가가 불가피함.

- 입찰공고, 신청서 접수, 현장설명, 입찰 및 계약 등의 업무 중복으로 인한 간접비가 증가하고, 특히 감독 능력이 불충분한 발주기관의 경우 공종간 감독이 더욱 어려워지므로 공사관리 비효율을 초래함.

## (2) 현행 공공공사 입찰제도의 특성에 따른 공사비 증가

❖ 분리발주의 경우 일각에서는 도급 단계를 줄여 총공사비가 줄어든 것으로 기대하고 있으며<sup>21)</sup>, 발주기관의 공사관리 능력이 매우 우수하거나 혹은 일부 소규모 공사에서는 공사비 절감 사례가 나타날 수도 있음. 그러나 국내의 실제 운영 사례를 종합해보면 분리발주시에는 총공사비가 증가하는 것이 일반적임.<sup>22)</sup>

❖ 특히, 공사 규모가 작아질수록 낙찰률이 높아지는 우리나라 입·낙찰제도의 특성으로 인하여 공종을 분리하여 발주할수록 총공사비 증가는 불가피함.

- 「국가계약법」 및 「지방계약법」에 따라 우리나라 공공 발주 건설공사의 경우 추정가격 기준 300억원 이상인 사업이면 종합심사낙찰제·종합평가낙찰제를 적용하며, 300억원 미만인 사업의 경우 적격심사제가 운영되고 있음.
- 적격심사제는 대형 공사(300억원 이상)에 적용하는 종합심사낙찰제·종합평가낙찰제 평균 낙찰률(72~79%) 대비 높은 수준의 낙찰률을 보장(낙찰 하한율<sup>23)</sup>)하고 있고, 공사 규모가 작아질수록 낙찰률이 높아져 분리발주에 따른 공사 규모 감소시 도급자의 낙찰금액이 증가함(표 5) 참조.

21) 전문공종 공사에 대한 분리발주를 시행할 경우 통합발주 방식보다 건설 유통 구조를 한 단계 줄임으로써 예산 누수현상 차단에 따른 건설공사비를 절감할 수 있다고 일각에서 주장하고 있으나, 범위의 경제(economies of scope) 이론을 고려할 경우 건설업역으로 있는 각각의 전문공종을 일괄발주로 추진하는 것이 분리발주보다 총비용을 절감할 수 있음. 즉, '범위의 경제'란 두 가지 이상의 재화를 생산할 때 발생하는 경제성을 의미, 각각의 재화가 개별 기업에서 독립적으로 생산되는 것보다 하나의 기업에서 결합 생산될 경우 이들의 총생산비 또는 평균생산비가 절감된다면 범위의 경제가 존재한다는 것임. 따라서 해당 이론 적용시 종합건설업체가 기획, 설계, 시공, 유지관리 등의 기능을 동시에 보유할수록 생산 과정에서 피드백과 상호연계를 통해 공기 단축과 생산비 절감이 가능해질 수 있음. 또한, 시공부문에 한정해서 살펴보더라도 분리발주로 개별 시행되는 전문공종 대비 통합 관리하며 시공하는 것이 공기 단축과 생산비 절감을 가능케 하기에 범위의 경제가 적용된다고 할 수 있음.

22) 최민수 외(2013), 전거서.

23) 낙찰 하한율이란 적격심사제도에 따른 비가격요소(이행실적, 기술능력, 재무상태 등)의 평점이 만점임을 전제로 했을 때, 최저 가격으로 낙찰이 가능한 예정가격 대비 입찰금액을 의미함.



〈표 5〉 적격심사에 따른 공사 규모별 낙찰 하한율

종합건설업체 추정가격 기준	전문, 설비 등 추정가격 기준	낙찰 하한율
300억원 미만 100억원 이상		80.00%
100억원 미만 50억원 이상		85.50%
50억원 미만 30억원 이상		86.75%
30억원 미만 10억원 이상	전문, 그 밖의 공사는 30억원 미만 3억원 이상	86.75%
10억원 미만 3억원 이상	전문, 설비, 문화재 등 3억원 미만 1억원 이상	87.75%
3억원 미만 2억원 이상		87.75%
2억원 미만	전문, 설비 등 1억원 미만	87.75%

- 일부에서는 2009년 시범 실시하였던 LH 직할시공제<sup>24)</sup> 때 5.0% 가량 공사비가 절감된 사례를 통해 통합발주 대비 분리발주가 공사비 절감 효과를 달성할 수 있다고 주장하고 있으나, 해당 사업은 무한 최저가 낙찰 방식 적용에 따른 저가 투찰 사업으로 적격심사와 같은 낙찰 하한율을 적용받고 있는 우리나라 입·낙찰제에서는 불가능함.

- 결과적으로 LH는 ① 전문업체 역량 부족에 따른 공기 지연, ② 1개 업체 부도시 신속한 해결이 이루어지지 않아 후속 공종 진행 불가 초래, ③ 전문공종별 설계서 작성, 공사관리 등에 따른 발주기관 업무 증가 등 다수 문제점 발생에 따라 해당 사업을 전면 중단하였음.

- 정확한 실태 분석을 위하여 2015년 조달청에서 분리발주한 실제 발주 사례를 분석한 결과,<sup>25)</sup> 총 486건의 분리발주 사례에서 최소 558억원에서 최대 1,295억원의 예산 낭비가 있었으며, 불필요한 행정 비용을 감안하면 그 이상의 예산 낭비가 있는 것으로 추정됨(〈표 6〉 참조).

- 분리발주에 따른 건설사업관리자 고용 및 발주자 행정비용 증가를 고려할 경우 2,144억원에서 3,637억원까지 예산 낭비 발생이 추정됨.

- 더구나 자체 발주를 시행하는 주요 공공기관(한국전력공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도시설공단 등)의 경우 조달청 계약 위탁을 시행하는 공공기관보다 상대적으로 신축 공사 비중이 많고, 사업별 공사 규모가 큰 점을 고려할 때 실제 매년 큰 폭의 예산 낭비가 발생하고 있는 것으로 추정됨.

24) 직할시공제란 발주자가 전체 공사를 직할(직접 관리)하면서, 종합건설업체가 배제된 채 전문건설업체에 공사를 공종별로 직접 발주하는 제도로 공종별 분리발주와 동일.

25) 신축 공사로 기초가격이 3억원 이상인 기계설비 및 전기공사가 분리발주된 공사(2015년 공고일 기준).

〈표 6〉 분리발주에 따른 예산 낭비 추정액

(2015년 조달청 나라장터 발주 기준, 억원)

예정가격 <sup>주1</sup>	분리발주시 실제 낙찰금액 (A)	통합발주시 낙찰 추정액 (B)	분리발주에 따른 예산 낭비 추정액 (A-B)	분리발주에 따른 발주자 추가 행정비용 포함 예산 낭비 추정액	
				CM 활용시	발주자 직접 감독시
65,104.1	53,211.9	51,916.5 <sup>주2</sup> ~52,653.6 <sup>주3</sup>	558.3 <sup>주2</sup> ~1,295.4 <sup>주3</sup>	2,144.0 <sup>주2</sup> ~2,881.1 <sup>주3</sup>	2,899.6 <sup>주2</sup> ~3,636.7 <sup>주3</sup>

주 : 1) '예정가격'의 경우 분리발주 공종별 예정가격 합산액임.

2) 분리발주시 실제 종합건설업 낙찰률을 전문공종 낙찰률로 일괄 반영하여 추정함.

3) 분리발주 공종별 추정가격을 합산하여 단일사업 기준 최저 낙찰률을 적용하여 추정함(추정가격 기준 300억원 이상 사업의 경우 실제 종합건설업 낙찰률 적용).

■ 또한, 최근 지자체의 경우 조례 제정을 통해 건설공사 분리발주가 확대되고 있는 점을 감안할 때 분리발주에 따른 총공사비 증가 및 예산 낭비 가속화가 우려됨.

- 기계설비 공종 분리발주 조례가 이루어진 충청북도의 최근 발주 사례를 살펴보면, 행정자치부의 분리발주 금지 공문<sup>26)</sup>에도 불구하고 분리발주 적합 여부를 충분히 고려하지 않고 사업 발주를 추진하여 예산 낭비가 발생함(표 7) 참조.

〈표 7〉 충청북도 OO시 OO구청사 신축사업 기계설비 분리발주로 인한 예산 낭비 사례

- OO시는 2016년 4월 OO구청사 건축공사를 건축(286.6억원), 기계(31억원), 소방(20억원) 공종 등으로 분리하여, 총공사비 300억원 미만에 따라 적격심사낙찰제로 사업을 발주함.
- 낙찰 하한율이 건축은 80%, 기계설비·소방은 각각 86.75%에 해당되어 3가지 공종의 총 공사금액은 약 272.9억원에 달함.
- 만약 3가지 공종을 통합발주하면, 공사금액이 300억원을 초과하여 종합평가낙찰제 대상 공사에 해당하며, 평균 낙찰 하한율이 77% 수준임을 고려시 총 공사금액은 264.5억원에 해당함.
- 1건 공사의 분리발주로 약 8.4억원의 예산 낭비가 발생함.

자료 : 종합건설업계, “OO시 300억원대 공사 분리발주 강력 반발”, 건설경제 신문기사(2016.5.22).

## 2. 시공 연계성 상실로 시설물 안전 및 품질 확보 곤란

### (1) 분리발주에 따른 시설물 품질 저하 불가피

■ 분리발주는 공종별 시공자가 달라 공종별 공사를 효율적으로 연계할 수 없고, 시공관리나 조정(Coordination)이 곤란하여 품질 확보에 차질이 발생할 가능성이 매우 높음.

26) 행정자치부, 지방자치단체 공사분할 계약금지 준수 사항 통보, 회계제도과-1732, 2016.4.14.

- 건설공사는 수많은 자재·장비 및 인력이 투입되고 다양한 기술을 활용하여 여러 공종을 거치는 종합 산업이지만, 분리발주 체계에서는 공종간 유기적 관계를 고려하지 않은 채 도급받은 개별 공종의 완성만을 추구하기 때문임.

- 공종별 설계도서의 유기적인 검토 미비로 설계서의 불일치가 시공 중 발견됨에 따라 잦은 설계변경 및 재시공이 불가피함.
- 관리 체계의 업체별 분리(동일한 원도급사 지위 부여)로 인해 시공자 상호간의 연계성 확보가 어려워 시공관리나 조정이 곤란함.

- 분리발주로 인한 부실시공 사례는 이미 분리발주가 의무화된 전기 및 정보통신 공사에서도 상당수 발견되고 있으며, 이로 인한 재시공 및 공기 지연의 문제가 발생할 뿐만 아니라 준공 이후 시설물 사용자에게 대한 피해 또한 지적되고 있음(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 분리발주로 인한 시설물 품질 확보 실패 사례

○ 세종시 정부청사의 3차례 물난리 사례(2013. 1)

- 공정 간섭이 주원인으로 건축공사업과 별도로 분리발주된 정보통신공사업체가 천정작업 중 배관을 잘못 건드려 이음새가 약화되어 수압을 못 이겨 발생한 것으로 조사됨.
- 즉, 분리발주에 따라 공사의 종합적인 공정관리 주체가 부재하여 분리 시공업체간 공정관리가 제대로 이루어지지 못한 상황에서 누수 발생

자료 : 국토위, 공공공사 분리발주 '안 돼', 건설경제 신문기사(2013.06.17).

- 원활한 공종 연계 미흡 및 타 공종에 대한 이해 부족으로 품질 저하 및 재시공 또한 빈번하게 발생함.

- 분리발주시 공종별 시공자가 달라 전체 공정에 대한 시공관리나 설계에 대한 이해 부족에도 조정이 곤란하여 시설물 품질 저하 현상이 우려되고 있음.
- 전체 사업에 대한 종합적인 공정 연계를 고려하지 않은 채 분리발주 기업별 자신의 공정만을 고려한 공사 추진으로 재시공 또한 빈번히 발생하고 있음.
- 원도급자의 경우 부실시공을 방지하기 위해 품질관리자를 선임하여 배치토록 「건설기술진흥법」<sup>27)</sup>을 통해 규정하고 있으나, 전문건설업체의 경우 서류상만 품질관리자가 존재한 채 실제 미운영하여 품질 관리 저하가 우려되는 것으로 파악됨(종합건설업체는 적법 절차에 따라 품질관리자 실제 운영).

27) 「건설기술진흥법」 제55조 및 동법 시행령 제89조, 동법 시행규칙 제50조 4항 별표 5.

## (2) 분리발주로 인한 안전 사각지대 발생

■ 건설공사 현장에서는 「건설산업진흥법」<sup>28)</sup>과 「산업안전보건법」<sup>29)</sup>에 의해 안전관리자를 별도 선임하고, 그가 안전총괄책임자(일반적으로 현장대리인)를 보좌하여 현장 전반에 걸친 안전계획 수립 및 안전교육, 안전 점검·개선 활동 등을 수행토록 해야 함.

■ 그러나 분리발주시에는 동일 작업장 내에서 이루어지는 공사임에도 불구하고 별도 사업 추진에 따라 상주 안전관리자가 타 공종에 대한 지시·감독이 불가능하여 안전관리에 허점이 발생하고 있음.

- 분리발주에 따른 동일한 원도급자 지위 부여로 같은 작업장에서 동시에 작업이 이루어지는 경우에도 안전관리자의 통제 및 안전 절차 준수 요구가 불가능
- 종합건설업체가 수행하는 주공종을 제외한 대다수 분리발주 공종의 경우 「산업안전보건법」상 안전관리자 선임 대상 규모에 미치지 못해 건설재해예방 기술지도<sup>30)</sup>로 대체하고 있는 것으로 파악됨.
- 그런데, 분리발주 공종(전문건설업체)의 경우 공사 규모가 작아 건설재해예방 기술지도를 시행하고 있어 안전관리자가 상주하고 있지 못하여 안전관리 사각지대(상시 안전관리 체계 부재)가 발생하고 있음. 타 공종(종합건설업체)의 경우 안전관리자가 상주하고 있지만, 타 분리발주 공종에 대한 종합적 안전관리가 불가능함.

〈표 9〉 분리발주로 인한 안전관리 실패 사례

### ○ 고양종합터미널 화재 사례(2014. 5)

- 고양종합터미널 화재사고는 실내 내부 공사시 용접공 등 작업자의 실수로 발생되어 9명의 사망자와 115명의 부상자 및 500억원 상당의 재산 피해가 발생한 사고임(2014. 5).
- 고양종합터미널 화재 수사 결과, 대수선·가스배관·소방 공사를 분리발주한 것이 주요 원인으로 밝혀짐(2014. 9).
- 의정부지방검찰청 고양지청은 “대규모 공사의 분리발주시 컨트롤타워 부재로 안전사고 발생 위험이 가중되고 있다”고 지적함.
- 고양시 또한 대규모 공사를 분리발주하는 경우 컨트롤타워 부재로 안전사고가 발생할 위험이 가중될 수 있어 이에 대한 개선이 필요하다고 백서를 통해 명시함.

자료 : 고양시(2015), 고양종합터미널 화재사고백서 ; 연합뉴스(2014) 기사, 고양터미널 화재 ‘안전 불감증 인제’로 재확인돼.

28) 「건설기술진흥법」 제62조 제1항 및 동법 시행령 제98조에 의해 규정한 공사의 경우 안전관리계획을 수립하여야 하며, 해당 공사를 수행하는 건설업자(주택건설업자 포함)는 동법 제64조에 의해 안전총괄책임자, 안전관리책임자, 안전관리담당자, 수급인과 하수급인으로 구성된 협의체 구성원을 선임하여 국토교통부 「건설공사 안전관리 업무수행지침」에 의거 안전관리 업무를 수행하여야 함.

29) 「산업안전보건법」 시행령 제12조에 의해 건설 공사금액 120억원(토목공사의 경우 150억원) 이상인 경우 별도 안전관리자를 선임하여야 하며, 유해·위험방지계획서 제출 대상 현장인 경우에는 50억원 이상인 경우에도 안전관리자를 선임하여야 함.

30) 「산업안전보건법」 제30조의 2에 따라 공사금액 3억원(전기공사 및 정보통신공사의 경우 1억원) 이상 120억원(토목공사의 경우 150억원) 미만 공사인 경우 별도 안전관리자 선임 외 건설재해예방 기술지도(월 1회 기술지도)로 대체 가능함.

### 3. 하자책임 소재 불분명으로 마찰 및 분쟁 증가

- 분리발주는 발주자의 직영 시공 형태로서, 부실 공사나 공기 지연 등에 대해 세부 공종 시공자인 전문건설업체들에게 직접 책임이 부과되나, 복합 하자 발생시에는 전문건설업체가 책임 구분 불분명을 이유로 책임을 회피할 경우 발주자 리스크만 증가함.<sup>31)</sup>
  - 분리발주시 하자책임도 각각의 시공자에게 직접 부과되는데, 전문 공종간 책임 구분이 어려운 복합 하자인 경우 하자 보수가 지체되거나 분쟁이 발생하는 경우가 빈번함.

〈표 10〉 분리발주에 따른 하자책임 소재 불분명으로 인한 발주자 피해 사례

○ 인천 대정초등학교 다목적강당 준공 직후 화재 전소 사건<sup>32)</sup>

- 인천 북부교육청은 인천 대정초등학교 다목적강당 증축공사를 각 공종별로 분리발주(건축, 소방, 전기, 정보통신, 기계설비)하여 준공검사까지 마쳤으나, 20여일 만에 원인 미상의 화재 발생
- 발생한 화재에 대한 분리발주 시공업체간 책임 소재가 불분명해 발주처는 국립과학수사연구소에 그 원인 규명을 의뢰 실시
- 국립과학수사연구소 감식 결과, 화재의 원인은 비상 조명등의 전선이 단락돼 발생한 것으로 밝혀져 발주처는 소방설비업체에 복구 비용 8억 2,000만원 구상 청구
- 법원에서는 책임 소재를 입증할 만한 증거가 불분명하다는 이유로 구상권 청구를 기각하였으며, 결국 부실시공의 책임과 법적 분쟁에 따른 비용은 국민 혈세로 충당

자료 : “소방시설공사 분리발주 조례안 갈등”, 경인일보 신문기사(2014.4.14).

- 복합 하자가 아닌 경우에도 분리발주 시행에 따라 업체간 현장 조직 체계가 분리되어 종합적인 계획·관리·조정을 할 수 없기 때문에 시공업체(종합↔전문, 전문↔전문) 간 동일구조물 공사에 대한 책임 한계가 불분명하여 상호 책임 전가 및 마찰이 발생함 (〈표 11〉 참조).

- 분리발주 현장 조사 결과, 조사 현장 모두 시공업체간 현장관리 조직이 분리되어 종합적인 계획·관리·조정이 어렵고, 시공상 책임 한계가 불분명한 경우가 다수 발생함.<sup>33)</sup>
- 결국 공종별로 분리발주할 경우 공종간 불명확한 업무 범위 등으로 인해 사고 발생시 부실 또는 책임의 원인 규명이 곤란하며, 하자 발생시 상호 책임 전가로 하자보수 지연을 초래함.

31) 최민수 외(2013), 전거서.

32) “부실공사 책임 가리기 힘들어 혈세만 더 축낼 우려”, 서울경제신문 2013.6.11일자 기사 참조.

33) 건축공사나 기타 토목공사에 비해 상대적으로 공종이 단순한 도로공사의 경우에도 전력관로 터파기시 방수시트 파손으로 인한 누수 및 되메우기 후 지반 침하, 구조물의 블록아웃을 위한 방수시트의 제거와 철근 및 콘크리트 절단으로 구조물 결함 발생 등 하자책임이 불분명한 부분이 많음.

〈표 11〉 분리발주 시행 공사의 하자 발생 및 예상 사례

현장명	하자 발생 사례(준공 이후 발생 예상 포함)
OO 공사 (기계설비 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (시공 중) 난방 배관(코일)의 누수 발생시 난방 배관 시공 하자(전문 책임)인지, 난방 배관 인입 후 건축 마감 공중 잘못으로 인한 하자(종합 책임)인지 불분명하여 상호 책임 전가 현상 발생</li> <li>• (준공 후) 전문건설업체 시공시 골조 벽체를 파손하였으나, 재시공이 불가하여 마감(도배) 시공 후 준공 처리 → 향후 누수 등 하자 발생시 책임 소재 파악 난해</li> </ul>
OO 공사 (금속창호공사 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (시공 중) 도로 측구 경계석 설치 후 전문업체(금속창호공사)의 가로등·방음벽 설치를 위한 인접부 터파기 공사로 인한 처짐과 재시공 발생에 따른 책임 주체 다툼 발생</li> </ul>
OO 공사 (상하수도공사 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (준공 후) 분리발주로 인한 공간간 경계부(이음관, 작업구)의 높은 하자 발생이 예상되나, 하자책임 구분이 어려워 향후 책임 소재 파악 불가</li> <li>• (준공 후) 상수도관 강관 부식 방지를 위한 전기식 부식방지 시행에 따라 분리발주 업체 중 한 업체의 강관압입추진공법 시행시 모르타르 주입(그라우팅) 하자로 인해 인접 타 업체에서 시공한 강관의 부식이 발생한 경우 하자 복구 주체 규명 난해</li> </ul>
OO 공사 (기계설비 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (시공 중) 기계설비 디퓨저 시공시 천장 고정용 철물을 천장 슬래브에 달대철물을 통해 고정함이 원칙이나, 천장판에 걸치는 유형으로 결정하여 천장판 탈락의 원인 발생, 재시공에 따른 하자 발생 책임 주체 다툼 발생</li> <li>• (준공 후) 바닥 누수 및 변색이 발생하였으나, 분리발주로 어느 공종의 책임인지 원인 규명이 어려워 향후 누수 발생이 지속될 경우 하자책임에 대한 분쟁 발생 가능성 상존</li> </ul>

■ 일각에서는 공종별 시공자의 하자보수 불이행은 거의 없으며, 복합 하자 분쟁은 통합 발주 방식에서도 동일하게 발생하는 것으로 주장하고 있으나, 이는 실제 현장과는 많은 괴리가 있음.

- 현행 분리발주가 의무화된 공종인 전기 및 정보통신 공사의 경우에도 하자보수에 있어 타 업종의 부주의로 인한 하자를 종합건설업체가 떠안고 있는 경우가 대부분임.
- 설령 분리발주 공종별 시공자가 하자보수를 시행하더라도 근본적으로 통합발주시에는 원도급사의 책임 하에 하자보수가 대부분 적기에 이루어지나, 분리발주시에는 하자책임을 서로에게 전가하여 보수 작업의 지연 등 발주자에게 실제적인 피해가 증가하는 경우가 빈번히 발생함.

#### 4. 건설근로자 및 자재·장비업자 등 사회적 약자 피해 우려

■ 건설산업에 있어 가장 보호할 필요가 있는 사회적 약자는 건설근로자와 자재·장비업자 등 건설현장의 노동자들이며, 이들에 대한 임금 체불과 같은 부조리는 생계에 직접적인 영향을 미침.



■ 실제로 건설현장에서 발생하는 하도급 부조리는 대부분이 자재·장비 대금 및 노임 체불로서, 하도급업자(전문건설업체)와 자재·장비업자 및 건설근로자 사이에서 주로 발생하고 있음.

- 2015년 서울시의 하도급 부조리 신고센터의 하도급 부조리 신고 유형을 보면, 주로 원도급자(원도급자[종합건설업]↔하도급자)의 공사대금 지연은 15건(6.3%)이지만, 하도급자(하도급자[전문건설업]↔건설근로자 및 자재·장비업자)로 인해 발생하는 문제는 222건(92.9%)으로 나타나고 있음.<sup>34)</sup>
- 국토교통부 조사 결과 또한 주로 원도급자에서 발생하는 하도급대금 체불보다 하도급자에서 발생하는 자재·장비 대금 및 노무비 체불 행위가 더 많은 것으로 나타남(표 12) 참조.

〈표 12〉 국토교통부 현장 체불 현황(공사 대금 및 임금 체불)

구분	계	하도급 대금	자재·장비 대금	노무비
2016년 설	222.8억원	41.7억원(18.7%)	172.9억원(77.6%)	8.2억원(3.7%)
2015년 추석	297.6억원	99.3억원(33.4%)	185.2억원(62.2%)	13.1억원(4.4%)
2015년 설	476.8억원	78.0억원(16.4%)	389.6억원(81.7%)	9.2억원(1.9%)
합계	997.2억원	219.0억원(22.0%)	747.7억원(75.0%)	30.5억원(3.1%)

주 : 5개 국토관리청 및 4개 공기업(LH, 도공, 수공, 철도공단) 현장 대상임.

자료 : 국토교통부 보도자료(건설현장 대금 체불 업체는 시장에서 퇴출), 2016.6.28.

■ 전문공종별 분리발주가 확대·시행될 경우 건설근로자의 임금 체불과 자재·장비업자의 대금 체불과 같은 부작용이 더 많이 발생할 것으로 우려됨.

- 이 같은 이유로 민주노총 산하 전국건설산업노동조합연맹은 분리발주에 대해 반대 의견을 적극적으로 제시함.<sup>35)</sup>
- 전국건설노동조합은 공정거래위원회가 원도급자에 의한 하도급대금 지불이 아닌 발주자가 원도급자를 거치지 않고 하도급업체에 임금·장비·자재·공사 대금을 직접 지급하는 하도급직불제도 확대에 관한 정책을 발표<sup>36)</sup>했을 때에도 즉각적으로 반대 의견을 표명함.<sup>37)</sup>

■ 산업재해로부터 근로자의 안전과 생명을 지키는 것이 무엇보다 중요한 건설산업의 경우<sup>38)</sup>에는 분리발주로 인하여 종합적 안전관리 역량이 저하되어 건설근로자의 안전을

34) 서울특별시 보도자료(서울시, 5년 간 건설현장 하도급 체불금 203억원 해결), 2016.3.9.

35) 민주노총 전국건설산업노동조합연맹은 분리발주가 “다단계 불법 하도급, 임금 체불, 퇴직금 및 4대보험 관리 부실 등으로 노동자들에게 이중의 고통만 줄 수 있다”고 하면서, ‘공공공사 분리발주 시행 중단 의견서’를 정부(청와대, 국무총리실, 기획재정부, 국토교통부) 및 국회에 제출하고 정부 부처 및 각 의원실을 방문하여 공종별 분리발주 반대 의견 전달(2013.4.19).

36) 공정거래위원회 보도자료(2016년 공공분야 하도급대금직불제 추진 방안), 2016.4.7.

37) 전국건설노조, 21일 ‘하도급대금직불제 반대’ 대규모 집회, 건설경제신문 2016.4.21일자 기사 참조.

38) 2015년 기준 건설현장의 사고 사망자는 437명으로 전체 사고 사망자(955명)의 절반을 차지하고 있으며, 이것은 전국 건설현장에서 1년 내내 매일 1.2명꼴로 사망자가 발생하는 셈임[고용노동부 보도자료(건설현장 추락재해 예방을 위한 집중 감독 실시), 2016.03.15].



### 위협할 가능성이 높음.

- 건설현장에는 공종별로 다수의 건설업체와 근로자가 동시에 작업을 수행하고 있기에 선후 공종 또는 인접 공종간 간섭 등에 대한 전체적인 종합관리가 매우 중요함.
- 특히, 생명과 직결되는 산업안전은 더욱 절실하며, 「산업안전보건법」에서도 여러 사업주의 근로자가 동시에 같은 장소에서 작업을 할 때에는 반드시 안전보건 총괄 책임자를 두도록 규정하고 있으나, 분리발주시에는 이러한 종합건설업체의 역할을 담당할 리더가 없어<sup>39)</sup> 품질 안전 확보가 곤란함.<sup>40)</sup>

❖ 즉, 다양한 건설생산의 참여 주체들 중에서 하도급자만 보호하는 공종별 분리발주제도  
는 건설근로자 및 자재·장비업자 등 건설산업의 실질적 취약 계층을 보호하기 위한 제  
도로는 적절하지 않은 것으로 판단됨.

## 5. 공종간 간섭 및 마찰 등 사업 운영 효율성 저하, 공정 지연 현상 만연

### (1) 분리발주 시행에 따른 비효율성 발생 우려

❖ 분리발주 하에서의 효율적 시공 체계를 유지하기 위해서는 무엇보다도 발주자(건설사  
업관리자 포함)가 직접 시공을 수행할 수 있는 수준의 종합적 공사관리 역량을 보유하  
여야 하며, 더불어 시공자(종합, 전문) 간의 상호 협력이 필수적으로 선행되어야 함.

- 현행과 같은 통합발주 방식에서는 종합건설업체라는 일괄 도급업자를 활용함으로써 발주자가 역량이  
나 전문성이 결여되어도 건설공사의 수행이 가능함.
- 그러나 분리발주 하에서는 발주자가 해당 세부 공종에 대하여 설계 및 시방서 검토, 공사관리 등을  
직접 담당하게 되므로 품질, 안전, 공사 기간, 공사비 등의 문제가 발생하지 않으려면 발주자의 공사  
관리 전문성이 필수적으로 요구됨.<sup>41)</sup>
- 또한, 전문건설업체도 단순 시공능력뿐만 아니라 종합건설업체가 시공자로서 수행하던 공정 관리나  
발주처 관리, 대관 업무 등의 공사관리 능력과 함께 각 공종별 유기적 사업 수행을 위해 타 공정에  
대한 지식과 이해 역량을 갖추어야 함.

39) 통합발주 대비 분리발주시에는 상대적 개별 공사 규모가 줄어 의무적 안전담당자 배치 현장 규모에서 제외되는 경우가 대다  
수이며, 현장별 안전담당자 운영 또한 기존 종합건설업체가 하도급공사의 안전관리까지 포함하여 현장 배치하는 경우가 많아  
별도 안전관리 인력 및 조직을 운영할 필요가 없기에 상대적으로 전문건설업체의 안전관리 인력 및 역량이 종합건설업체에  
비해 결여되어 있음.

40) 일각에서는 분리발주 시행시 발주자 및 건설사업관리자를 통해 기존 종합건설업체가 수행하던 현장 안전관리 업무 수행이 가  
능하다고 주장하고 있으나, 대다수 발주자의 경우 현장별 공사 감독관을 상시 상주할 만한 역량이 부족하며, 건설사업관리자  
또한 본사와 현장에 안전관리 전담 조직을 보유하고 있는 종합건설업체에 비해 미흡할 수밖에 없음(현행 건설사업관리자의  
안전감독 업무 외 추가 업무 부여에 따른 책임 한계 여부 불투명 포함).

41) 최민수 외(2013), 전제서.

- 그런데 현실적으로 국내 대부분의 발주자(공공/민간)는 공사 현장에서 직영 시공을 수행할 수 있는 종합건설업체 수준의 공사관리 능력을 갖추었다고 볼 수 없으며, 결과적으로 분리발주 시행시 공사 수행의 질적 저하가 우려됨.<sup>42)</sup>
- 분리발주 현장 조사 결과, 발주처 직접 감독 현장 및 건설사업관리단(CM) 운영 현장 모두 종합-전문 간 동일한 원도급사 지위로 인하여 전체 공종의 종합 조정시 발주자 관리 능력의 한계로 상당한 난관에 부딪히고 있음.
  - 발주처 직접 감독 현장인 경우 발주자가 직접 종합 관리·조정(Coordination) 역할을 수행해야 하나, 분리발주의 특성을 고려한 감독관 배치<sup>43)</sup>·사전 준비<sup>44)</sup> 부족으로 분리발주 시공업자간 원활한 사업 관리 미흡 사례가 다수 나타남.
  - 건설사업관리자 운영 현장의 경우 분리발주 시공사(종합↔전문, 전문↔전문) 간 비용이 수반되는 첨예한 의견 대립의 사안이 발생할 경우 원활한 사업관리가 실제 불가능하였음.<sup>45)</sup>
- 또한 분리발주 시공사간 상호 협력이 실제적으로 어려워 공종간 마찰이 지속적으로 발생하는 등 상호 협력 역시 다수 한계를 노출함.
  - 대다수의 조사 현장에서 원도급사(종합↔전문, 전문↔전문) 간 상호 협력을 위한 공종간 상호 협조를 약속하고 정례적 협의체를 운영하였으나, 실제 현장 운용시 책임 전가, 협조 거부 문제가 발생함.
  - 상호 협력이 필요한 공종 수행시에도 원도급사(종합-전문) 간 마찰로 인한 감정 문제 발생으로 상호 협조가 원활히 이루어지지 않아 공기 지연 등 비효율적 현장 운영 사례가 발생함(표 13) 참조.

〈표 13〉 분리발주 현장에서의 원도급사(종합-전문) 간 상호 협력 실패 사례

○ OO 공사 현장 분리발주 원도급사간 상호 협력 실패 사례

- 동일 장소에 동일한 기계장비를 활용하며, 상호 동시 기계장비 투입이 불가능한 상호 연계 공정임에도 불구하고 분리발주 원도급(종합-전문) 간 기계장비 대여료 차이 발생, 정산 난해 등을 이유로 각기 기계장비를 별도 대여·활용함으로써 미가동에도 불구하고 기계장비 대여에 따른 불필요한 대여료 발생 등 공사 효율 저하·불필요한 예산 낭비가 발생함.

42) 최민수 외(2013), 전거서.

43) 조사 현장 모두 분리발주 시공사별 별도 감독관 선임에 따라 당해 연도 예산 집행률 증가를 위해 상호 양보·조율이 필요한 공종임에도 불구하고 기본적 인터페이스 조정 외 각 분리발주 사업별 공정률 달성만을 고려한 사업을 추진한 것이 그 원인임. 이러한 원인에는 동일 사업임에도 불구하고 분리발주 공종별 감독관을 별도 선임하여 사업을 각기 관리하였기 때문이며, 개별 감독관의 경우 우수 성과 평가를 받기 위해 담당 공사의 공정률(기성 지급 목표 달성)을 높여야 하기 때문임(예산 집행률 등 공공기관 성과평가 지표와 소속 감독관 성과평가 연계가 원인).

44) 발주처 직접 감독 현장인 경우 분리발주 사업 추진에 따른 원도급사간 조율을 위해 매뉴얼 및 운영 프로세스 구축, 감독관별 역할 분담 등 사전 준비가 이루어져야 하나 이에 대한 준비가 부족하였던 것이 그 원인임.

45) 건설사업관리단(舊감리단)에서 분리발주 시공사(종합↔전문, 전문↔전문) 간 대립 사항 발생시 조정 역할을 1차적으로 전담하였으나, 공통 경비 분담 및 추가 공사비 발생 등 비용과 관련된 시공사간 첨예한 대립 사안의 발생시에는 실제 조정·관리가 불가능하였음.

이 외에도 분리발주로 인하여 통합발주 대비 시공사간 상호 일원화된 업무 협의 및 시공 순서 조정, 사전 종합 검토가 불가능하여 재시공 등 공사 운영의 비효율성이 증가하고 있음(〈표 14〉 참조).

- 분리발주 원도급사간 별도 사무실 운용 및 종합 시공계획·관리가 미흡한 채 별도 공사 추진으로 일원화된 업무 협의가 불가능하였으며 시공 오류 및 이중 작업·재시공 또한 빈번히 발생함.
- 일부 현장의 경우 동일 민원 건임에도 불구하고 상호 업무 협의 없이 민원인과의 별도 협의를 시행하여 비효율성 및 이중 민원처리 비용 집행으로 사업비 증가 문제가 발생하였음.

〈표 14〉 분리발주 시행 공사의 현장 운영 비효율 사례

현장명	비효율 사례
OO 공사 (기계설비 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분리발주 공종 도면간(건축↔기계설비) 불일치(설계 오류)에 대한 시공 전 종합 검토 미시행으로 별도 시공 상세도 작성에 따른 시공 오류, 재시공 발생               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도면 오류를 수정하기 위해 시공 전 건축, 기계설비, 전기 등 해당 관련 공종 담당자와 도면의 종합 검토를 통해 간섭 부위의 각 공종별 유틸리티 존재 여부 확인 및 변경 승인을 득하여야 하나, 분리발주로 인해 사전 검토 없이 별도 작업 추진으로 인한 비효율성 발생</li> </ul> </li> <li>• 종합건설업체가 설치한 안전 시설물을 전문건설업체가 시공을 위해 훼손 후 원상 복구 책임 회피               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 안전 시설물 및 공통 가설물(호이스트 등)의 설치·운영 책임은 종합건설사에 일괄 부여하였기에 실제 전문건설업체의 안전 시설물 및 공통 가설물 활용에 따른 해당 시설물 훼손이 발생한 경우 원상 복구 책임 회피 문제 발생</li> </ul> </li> </ul>
OO 공사 (상하수도공사 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분리발주 원도급사 공구간 경계부의 임시 공사용 도로(작업로) 개설시 종합적인 공정계획 수립 미흡으로 분리발주 원도급사별 준공 일정에 따라 동일 지역에 '작업로 개설 → 복구 → 작업로 재개설 → 재복구' 등 이중 작업 시행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임시 공사용 도로 개설에 따라 발생한 용지 보상 및 영농 손실 보상 등 민원 협의 또한 이중으로 처리하는 등 비효율성·사업비 증가 발생</li> </ul> </li> </ul>

일부에서는 분리발주로 인한 발주자의 공사관리 부담이 큰 경우 CM 용역을 통해 해소할 수 있다고 주장하고 있으나, 발주자를 지원하는 컨설턴트인 CM의 역할 한계와 더불어 CM업계의 영세성을 종합적으로 고려할 때 현실적인 한계를 안고 있음.

- 종합건설업체 사업 영역인 시공책임형 건설사업관리(CM/GC, CM at Risk)가 아닌 일반적 건설사업관리(CM)는 발주자를 대신하여 해당 건설공사의 감독 업무를 대행하는 컨설턴트이기에 CM의 업무 범위가 확대될 경우에는 CM 정체성 훼손 및 시공자의 공사관리 업무와 충돌이 예상됨.<sup>46)</sup>

46) 일부에서는 분리발주 공사의 체계적 공사관리에 대해 발주자를 지원하는 CM의 역할을 기대하는 주장도 있으나, CM은 종합건설업체에 비해 동기 부여가 약하다고 볼 수 있음. 그 이유는 종합건설업체의 경우 일반적으로 총액(Lump Sum)으로 도급을 받기 때문에 손실을 최소화하거나 이윤을 확보하기 위해 공기 단축에 적극적일 수밖에 없기 때문이며(최민수 외, 2013), 하자 등 공사 목적물의 품질 및 안전 등 모든 책임이 시공자에게 일괄 부여되고 있어 이에 대한 적극적 사업관리를 수행하

- 또한 대다수의 건설사업관리자가 시공자에 비해 영세한 우리나라 CM업계의 현실을 고려할 때 건설 사업관리자에게 공기 지연이나 부실 공사, 하자 등이 발생하였을 경우 책임을 부과하기는 현실적으로 불가능함. 더욱이 이는 보증 상품 등을 통하여 대체하기에도 불필요한 분쟁 및 법적 다툼만을 증가 시킬 가능성이 높음.<sup>47)</sup>
- 설계·시공 관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요하거나 발주청의 기술 인력이 부족하여 원활한 공사관리가 어려워 CM 용역을 활용하는 것이 아닌, 분리발주 시행을 위해 별도로 CM 용역을 시행 하는 것은 불필요한 예산 낭비만을 수반함.

## (2) 종합적 공정관리 불가로 공기 지연 불가피

❖ 분리발주 시공사의 자사 공정만을 고려한 현장 운영으로 공정 투입 시기 조정 난해, 상호 연계 공정 비협조에 따른 공정 지연 현상이 다수 발생하고 있음.

- 분리발주시에는 시공자(종합, 전문)에게 모두 동일한 원도급사 지위를 부여하기에 공사 시행시 타 공 종과 어울리는 공정 진행을 고려치 않고 자사의 공기 단축 및 공사비 절감만을 고려한 공정 진행을 주장하려는 속성에 따라 시공자간 마찰이 빈번하게 발생함.
- 분리발주 원도급사간 종합적 공사 추진을 고려하지 않은 무분별한 자재 반입으로 타 공종 작업 진행 지연, 해당 공정 시공 완료 후 폐기물 적체에 따른 후속 공정 작업 지연 등 공정 지연 현상도 다수 발생함.
- 부진 공정 발생시 공정 만회를 위하여 종합적 공정계획 재수립에 따른 공기 단축을 꾀하여야 하나, 상호 연계 공정임에도 비협조로 인해 공정 지연 현상 역시 발생하는 것으로 조사됨(〈표 15〉 참조).

〈표 15〉 분리발주 현장에서의 상호 비협조로 인한 공기 지연 사례

### ○ 3개 건축공사 현장 공기 지연 사례

- 한 개 층 공사시 '철근 배근(오전~오후 3시, 종합) → 난방 배관 등 설비 인입(오후 3시~6시, 전문) → 타설(명일 오전, 종합)' 공정 진행이 일반적임.
- 분리발주에 따른 전문건설업체의 야간작업(오후 5시 이후 1시간 내외) 거부로 '철근 배근(오전~오후 3시, 종합) → 난방 배관 등 설비 인입(명일 오전, 전문) → 타설(익일 오전, 종합)' 일정으로 공정이 진행되어 한 개 층당 1일씩 공기 지연 발생

기 때문임. 이에 따라 「건설산업기본법」 제29조 제1항에 따른 '계획·관리 및 조정에 관한 지침'에서는 건설업자에게 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설공사가 적정하게 시공되고, 완성될 수 있도록 공사현장을 총괄 지휘하도록 명시(제2조)하고 있으며, 분리발주 현장 공사관리시 핵심 관리 요소인 사업 참여자의 업무 조정회의 주재 권한 또한 건설사업관리자가 아닌 발주청이 직접 수행하도록 규정(「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제101조)하고 있음.

47) 현행 통합발주시에는 명백한 건설사업관리자의 귀책이 아닌 경우에는 시공자(종합건설업체)에게 일괄 책임을 부여하고 있으나, 건설사업관리자에게 현장의 총괄 관리 권한을 부여할 경우 건설사업관리자 및 시공자의 책임 여부에 대한 다툼 및 분쟁이 불필요하게 증가할 것으로 판단됨.

■ 설계 및 시공 변경 사항이 발생한 경우, 통합발주시에는 종합건설업체의 업무 지시서 발급에 의한 신속한 의사결정 및 공사 추진이 가능하나, 분리발주 시행에 따라 시공사 간 입장 차로 공정 진행 차질 또한 빈번히 발생하고 있음.

- 분리발주 원도급사(종합, 전문) 간 협의 및 협의회 개최 이후 회의 결과에 따라 공정이 진행됨에 따라 공기가 지연될 수밖에 없음.
- 일각에서는 파트너링 방식을 통해 이러한 문제점을 해결할 수 있다고 주장하고 있으나, 지난 2006년 국토교통부의 '건설공사 상생협업체 시범 사업' 결과 상생협업체 운영이 형식적인 수준에 그쳐 실질적인 효과가 미흡하다고 평가되고 있는바 아직 제도나 관행으로 정착되지 못하였음.<sup>48)</sup>

■ 이 외에 전문건설업체의 사유로 인해 종합건설업체의 공기 지연이 발생한 경우에도 최종 공기 지연 책임은 종합건설업체에게만 부과하는 불합리한 문제가 있음.

- 실제 공기 지연 원인에 대해 분리발주 원도급사 간 엄격한 책임 부과가 실질적으로 불가능하여 상대적으로 공기가 길며 실제 건축물의 준공시까지 사업에 참여하는 종합건설업체에게 최종 공기 지연의 책임을 일괄 부과하는 것으로 나타남.

## 6. 건설업체 생산체계 근간 훼손

■ 현행 건설업 영업범위 제한 제도는 종합건설업체가 원도급, 전문건설업체가 하도급 형태로 수주하는 역할 분담을 전제로 하고 있음.

■ 만약 분리발주가 강제화될 경우, 현행 업역 체계에 큰 혼란을 초래하고 건설산업 생산체계의 근간을 훼손시킬 것으로 우려됨.

- 분리발주가 사업 특성 등 필요에 의해 선택적으로 시행되는 것이 아니라 의무화되는 것은 발주자로부터 종합건설업체가 원도급을 받아 전문건설업체에게 하도급하여 공사를 수행토록 하고 있는 우리나라 건설 생산체계의 기본원칙을 정면으로 부정하는 것임.
- 수개의 전문공종이 복합된 건설공사는 각 공종간 유기적 연관성을 고려하여 종합적인 계획·관리·조정을 통해 시공하는 것이 원칙임. 따라서, 여기에 부합하는 기술력을 갖추고 종합적인 관리 능력을 수행하는 종합건설업체의 역할을 배제하는 것은 전통적인 건설 생산 구조에 배치됨.

48) 또한, 선진국의 파트너링 방식은 공사 수행 중 서로 다름이 발생할 경우 해결할 수 있는 제3자(발주자와 시공사가 합의한 중립적 인사)를 프로젝트 초기에 선임함.

❖ 분리발주를 통해 전문건설업체가 원도급 형태로 발주자로부터 직접 수수하게 된다면 굳이 종합과 전문 건설업체 간 역할 분담을 전제로 한 현행 영업범위 제한 제도를 유지할 필요가 없음.

- 일각에서 영업범위 폐지는 중소기업 업종까지 대기업에 허용하는 것으로서, 대기업이 영세한 전문건설업체들의 영역인 전문건설시장으로의 진출 목적이 있다고 주장하고 있으나, 이는 “대기업 = 종합 건설업체, 중소기업 = 전문건설업체”의 그릇된 시각에서 비롯된 것임.<sup>49)</sup>
- 종합건설업종은 이미 그 업무 범위에 전문건설업의 업무를 포괄하는 것이므로 종합건설업체가 분리발주된 전문공사를 수수하지 못하게 하는 것은 논리적으로도 타당하지 못함.
- 현행 전문건설업종 구분의 경우 너무나 세분화되어 있어 분리발주 확대 시행시 전문건설업종간 영역 분쟁을 초래할 가능성이 높음.<sup>50)</sup>

❖ 이 외에도 분리발주 확대 시행은 우리나라 건설산업의 생산 시스템에 다양한 문제점을 야기할 가능성이 높음.

❖ 첫째, 분리발주의 주된 명분과 취지로 내세운 중소 업체 보호 등 경제민주화에 역행할 가능성이 높음.

- 분리발주 확대 시행으로 인해 공사에 참여할 수 있는 사업자는 상대적으로 기업 규모가 큰 전문건설업체일 가능성이 높으며, 종합건설업체의 대부분(99.1%)을 차지하고 있는 중소기업 및 대다수의 전문건설업체는 입찰 참가 자체가 불가능해지는 결과를 초래할 것임.
- 결국, 대형·중견 전문건설업체 보호를 위해 대부분의 중소 종합·전문 건설업체를 희생시키는 결과가 되어 중소 업체 보호라는 당초 분리발주의 명분과 취지에 역행함.

❖ 즉, 분리발주는 중소 업체 보호라는 당초의 제도 도입 목적과 그 목적 달성을 위한 수단이 부합하지 않으며, 오히려 제도의 목적과 취지를 훼손하는 결과를 초래할 뿐이므로 현재의 하도급 규제를 통해서 하도급 불공정 행위 방지 및 중소 업체 보호라는 목적을 달성함이 타당함.

49) 2014년 기준 통계청 건설업 조사보고서(2015)에 따르면, 종합건설업체의 경우 전체 9,726개사 중 대기업(「중소기업기본법」에 따른 연평균 매출액 1,000억원 이상)은 87개 사(전체 대비 0.9%)에 불과하며, 한국은행 기업경영분석(2015) 조사 결과에 의한 수익성 측면에서도 종합건설업체의 매출액 순이익률이 종합건설업체 0.14%, 전문건설업체 3.98%에 달해 종합건설업체 대비 전문건설업체의 이익률이 높음을 알 수 있음.

50) 예를 들어 실내건축공사업과 시설물유지관리업 간, 방수도로 시공과 관련하여 도장공사업과 미장·방수·조적공사업 간, 조립식 건축물 공사와 관련하여 지붕판금·건축물조립공사업과 철강재 또는 강구조물공사업 간, 연약지반 보강공사를 둘러싼 보링·그라우팅공사업과 비계·구조물해체공사업 간 등 기술적 역량 차이가 거의 없는 유사 공정의 경우 업종 구분이 모호해 분쟁 발생의 소지가 큼.



- 우리나라의 하도급 보호 정책은 해외에서 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 규제 강도가 크며, 최근에는 하도급자에 대한 공사대금의 적정성 확보와 공사대금 지급의 확실성을 보장하기 위한 다양한 규제<sup>51)</sup>가 더욱 강화되고 있고 그 실효성이 검증되고 있음.<sup>52)</sup>

**❖ 둘째, 분리발주 확대 시행은 통합발주 대비 종합건설업체의 부담만을 가중할 가능성이 높음(〈표 16〉 참조).**

- 발주처 및 외부 기관 현장 점검시 공통 부분의 문제 또는 전문건설업체의 사유로 발생한 문제의 경우에도 연대책임이 아닌 모든 책임을 종합건설업체에 전가함.
- 종합·전문 공동으로 설치해야 하는 공통 가설공사의 경우에도 가설 사무실 설치 부지의 무상 제공을 요구하는 등 종합건설업체의 애로가 가중됨.

**〈표 16〉 분리발주 현장에서의 종합건설업체 부담 가중 사례**

**○ OO 건축공사 분리발주 사례**

- 발주처와 폐기물 처리 업체의 계약 물량을 초과하는 현장 폐기물 발생시 종합건설사가 이를 부담해야 하기에 현장 폐기물 감소를 위한 노력을 시행하여야 하나, 전문건설업체의 경우 해당 책임에서 벗어나 있어 유사 규모 현장 대비 많은 물량의 폐기물 배출로 폐기물 처리비 추가 발생

**○ OO 건축공사 분리발주 사례**

- 외부 감독기관(발주처 자체 점검, 국토부, 지자체 특별 점검 등)의 현장 점검시 전문건설업체로 인한 지적 사항 발생시에도 종합 조정·관리의 책임을 물어 종합건설업체에게만 페널티 부여

**❖ 셋째, 분리발주가 확대 시행될 경우 현행 건설 법령 체계 및 건설산업 구조의 전면적인 개편이 불가피하며, 이에 따른 혼선 발생이 예상된다.**

- 분리발주 법제화는 현행 시공 관련 법령과 충돌 또는 관련 규정의 대폭적인 개정이 수반되어야 하기에 상당 기간 혼란이 발생할 것으로 전망<sup>53)</sup>되고 상대적으로 등록기준이 낮은 전문건설업체의 폐업·컴퍼니 증가<sup>54)</sup>로 인한 시장 혼란이 예상된다.<sup>55)</sup>

51) 국토교통부는 최근 건설현장에서의 고질적인 대금 체불 근절을 위해 공사대금 지급관리시스템 도입, 체불 업체 퇴출 환경 조성 등을 골자로 한 '건설현장 체불방지 대책'(2016.6.28)을 추진하고 있음.

52) 공정거래위원회 조사에 따르면 건설업의 하도급대금 지급과 관련한 위반 혐의 비율이 지속적으로 감소하는 추세임. 부당 금액의 경우 2011년 22.8%에서 2013년 17.6%로 감소하였으며, 대금 미지급의 경우 또한 2012년 1.8%에서 2013년 0.6%로 감소함.

53) 분리발주 법제화는 현행 「건설산업기본법」 제7조(건설 관련 주체의 책무) 제2항의 규정, 제8조(건설업의 등록) 등의 실효성을 상실하게 하고, 제25조(수급인 등의 자격제한), 제28조(건설공사 수급인 등의 하자담보 책임), 제28조의 2(건설공사의 직접시공), 제29조(건설공사의 하도급 제한), 제40조(건설기술자의 배치) 규정 및 관련 시행령과 시행규칙 등을 전면 수정해야 하는 문제점을 초래함[최민수 외(2013), 전제서]. 또한 「건설기술진흥법」의 경우에도 제49조(건설공사 감독자의 감독 의무), 제50조(건설기술용역 및 시공 평가 등), 제53조(건설공사 등의 부실 측정), 제54조(건설공사현장 등의 점검), 제55조(건설공사의 품질관리), 제62조(건설공사의 안전관리), 제63조(안전관리비용), 제64조(건설공사의 안전관리조직) 등의 수행과 관련하여 업무의 주체 및 수행 관련 절차에 대한 혼란이 발생할 것으로 판단됨. 이 외에도 「산업안전보건법」 제12조(안전·보건표지의 부착 등), 제18조(안전보건총괄책임자) 및 「국가계약법」 제18조(하자보수보증금)와 「지방계약법」 제21조(하자보수보증금)의 규정도 혼선을 초래할 것임.



## 7. 발주자 선택권의 과도한 제한

- 발주 방식은 본질적으로 발주자가 폭넓은 재량권을 바탕으로 자율적으로 선택해야 하는 사항이며, 「국가계약법」에서도 이에 따라 공사의 규모나 성질에 비추어 분할발주가 가능할 경우에만 분리발주를 시행하도록 규정하고 있음.
- 하지만 분리발주 의무화 공종의 확대는 예산 및 공사 특성, 발주자의 사업관리 역량 등에 따라 적절한 발주 방식을 선택할 수 있는 여지를 봉쇄함.
  - 통합발주 또는 분리발주 여부는 소비자인 발주자가 경제성, 편의성, 효율성 등을 고려하여 가장 유리하고 적절한 방법을 선택할 수 있어야 함.
  - 분리발주로 인해 공사 비용이 증가되어 발주자가 필요 이상의 공사비용을 부담하게 됨에도 이를 법률로 강제하는 것은 발주자의 경제적 기본권인 공사 발주 선택권 및 계약자유 원칙을 침해하는 규제라 볼 수 있음.

- 54) 2013년 국토교통부 전문건설업 실태조사 결과 조사 대상 2만 5,274개사 중 24.4%인 6,161개사(자본금 미달 5,267개사, 기술능력 미달 282개사, 시설·장비·사무실 미달 61개사, 기타 자료 미제출 799개사)가 부적격 혐의 업체였으며, 향후 건설 수주 물량 감소에도 불구하고 분리발주 확대 시행시에는 전문건설업체 증가가 예상되기에 결국 페이퍼 컴퍼니 등 부적격 건설업체가 증가할 것으로 예상됨.
- 55) 현행 「건설산업기본법」 시행령에 따르면 종합건설업의 경우 면허 등록을 위해 업종에 따라 7억~24억원의 자본금과 4~11명의 건설기술자가 필수적으로 요구되나, 전문건설업의 경우 자본금 2억~20억원(대부분의 경우 2억원)과 1~5명(대부분의 경우 2명)의 건설기술자만 요구되어 상대적 면허 등록이 손쉬움.

## IV 해외 분리발주 현황 및 실태

### 1. 미국

■ 미국의 공공공사 발주는 각 주마다 다른 형태의 공사발주제도를 가지고 있으나, 통합 발주(Single 또는 General Contract)가 기본 원칙이며 가장 보편적으로 활용함.

- 공공공사 분리발주 의무화에 관한 연방 차원의 법률은 없으나, 연방정부 및 대부분의 주에서 설계·시공분리 방식 하에서의 통합발주, 즉 단일 계약(Single Contract)을 원칙으로 채택하고 있음.<sup>56)</sup>
- 최근에는 설계와 시공까지 통합발주하는 설계·시공일괄발주 방식(Design-Build)이나 종합건설업체가 설계 부분까지 관여하는 시공책임형 건설사업관리(CM/GC or CM at Risk) 및 IPD(Integrated Project Delivery) 방식이 확대되는 추세임.<sup>57)</sup>

■ 일부 소수의 주(州)에서 분리발주가 허용되고 있으나 대다수 주의 경우는 통합발주가 기본 발주 방식으로 채택·운영 중임.

- 미국에서는 종합건설업체가 시공 분야의 일괄 책임을 지는 통합발주가 일반적이거나, 예외적으로 뉴욕 주, 일리노이주, 펜실베이니아주, 노스다코타주에서만 분리발주를 법제화하여 운영 중임.<sup>58)</sup>
- 50개 미국 주(州) 가운데 단, 4개 주에서만 의무화하여 시행하는 분리발주 방식 또한 모든 공종을 세분하여 나누는 방식이 아니라 책임 구분이 가능한 소수의 공종으로 구분하는 것이 일반적인데, 이를 다중시공계약(Multiple Prime Contract 혹은 Separate Prime Contract)이라고 함.
- 공공 건설사업에 있어 분리발주를 허용하고 있는 4개 주에서도 사업 특성 및 발주자의 여건 등을 고려하여 통합발주도 혼용해서 범용적으로 활용하고 있음.

■ 분리발주를 의무화하여 채택하고 있는 일부 주의 입법 취지를 살펴보면, 우리나라와 달리 하도급자에게 상대적으로 불리한 제도를 다양하게 운영하고 있는 미국 건설산업의 특성에 기인한 것을 알 수 있음.<sup>59)</sup>

- 미국 공공 건설사업의 경우 기본적으로 우리와는 달리 제한 없는 최저가 입찰(Lowest Bid)이 일반적이며, 원도급사에 의한 비드 쇼핑(Bid-Shopping)<sup>60)</sup>의 성행으로 저가 수주 경쟁이 만연함.

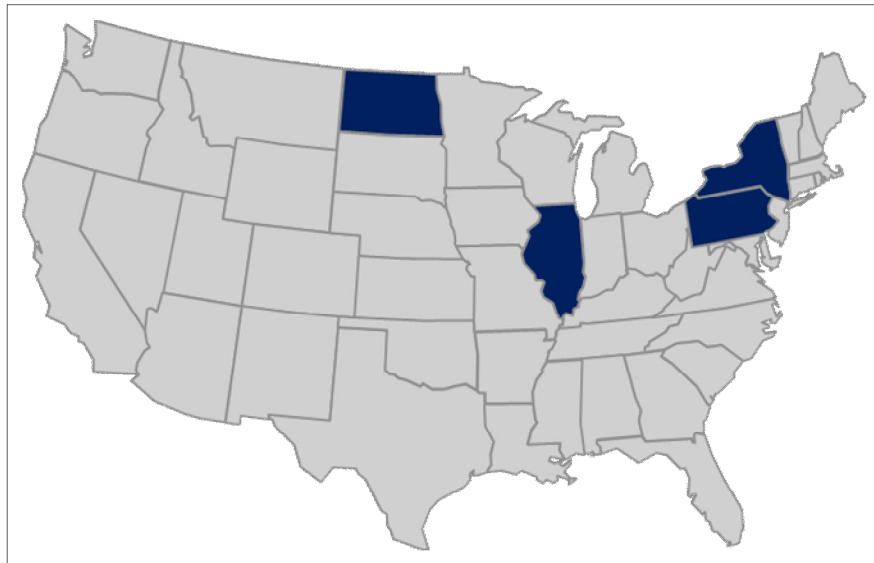
56) Robert C. Epstein(2016), Avoiding Construction Claims, *New Jersey Law Journal* 및 최민수 외(2013), 전제서.

57) 미국 공공 발주자가 최근 설계·시공일괄발주 방식이나 시공책임형 건설사업관리 방식 등을 선호하는 이유는 설계와 시공 간 커뮤니케이션 갭을 없애고, 공기를 단축할 수 있으며, 건설업체에게 시공상의 리스크를 분담 또는 최소화하고 설계변경이 축소돼 발주자 측에 유리하기 때문임.

58) 50개 미국 주(州) 가운데 단 4개 주에서만 분리발주가 공공 건설공사에서 의무화되어 시행 중임.

59) 우리나라의 경우 「건설산업기본법」 및 「하도급법」 등을 통해 미국보다 훨씬 구체적으로 원도급자의 하도급 불공정 행위를 엄격히 금지하고 있음.

〈그림 1〉 미국 내 분리발주 법제화 현황(짙은 색이 분리발주 의무)



■ 현재 미국은 분리발주에 대해 많은 비판과 논란, 세금 낭비 인식이 확산되고 있으며, 이에 따라 통합발주를 확대하는 추세임.<sup>61)</sup>

- 1991년부터 시민단체연합 및 언론에서 분리발주로 인한 납세자의 추가 부담 해소 및 다수 계약 체결시 발생하는 공무원의 부정부패 방지를 위해 분리발주 제도 개선을 요구해 왔으며, 현재는 적용 예외 또는 면제 사유 확대로 분리발주를 강제하는 규제가 감소함.

■ 분리발주 의무화와 관련하여 가장 오랜 기간 관련 법률을 운영해 온 미국 뉴욕주의 경우 공중별 분리발주 의무화 규정을 최근 완화함.

- 공공 건설공사에서 분리발주 의무화 규정을 운영하고 있는 미국 뉴욕주 Wick's Law(General Municipal Law § 101 및 State Finance Law Section § 135, 1912년 제정)는 그동안 많은 지역 언론과 시민단체로부터 가장 논란이 많은 법안(most controversial law)이라는 평가를 받고 있으며, 공사비 상승과 책임 소재에 대해 지속적인 논란이 발생함.<sup>62)</sup>
- 이러한 논란을 고려하여 뉴욕주에서는 2008년 Wick's Law의 대상 공사를 5만 달러 이상에서 50만 달러 이상으로 10배 이상 높여 크게 완화함.
- 기준 완화에도 불구하고 여전히 비효율적 예산 낭비 사례로 『뉴욕타임즈』를 비롯한 여러 언론에서 불합리한 사례로 법 개정·폐지 요구가 지속적으로 이루어지고 있음.<sup>63)</sup>

60) 원도급자가 하도급 가격을 낮출 목적으로 입찰가격을 다른 하도급자에게 알려주는 것. 미국에서는 합법적인 상행위로 간주되지만 여러 국가에서는 불법으로 규정하고 있음.

61) *Pittsburgh Business Times* 기고문, Separations Act amendment needed, 2005.12.19.

62) 최민수 외(2013), 전거서

63) *New York Times* 기고문, The Wicks Law is Ripe for Repeal, 2004.12.26.

❖ **분리발주를 법제화하였던 오하이오주 및 위스콘신주의 경우 역시 이러한 논란이 지속되자 분리발주제를 폐지하였으며, 분리발주 의무화 규정을 운영하고 있는 펜실베이니아주에서도 분리발주제 적용을 배제하는 규정을 최근 도입함.**

- 오하이오주 : 2011년 134년 동안 운영하였던 분리발주제를 폐지하였으며, 사업 특성 및 발주자의 필요에 따라 최고가치(Best Value) 기반 시공책임형 건설사업관리(CM/GC, CM at Risk), 설계시공일괄입찰(Design-Build), 통합발주(Single Prime Contract) 등 다양한 발주 방식의 적용이 가능하도록 법령을 변경함.
- 위스콘신주 : 2014년 분리발주제를 폐지하였으며, 통합발주를 근간으로 일부 분리발주의 장점을 융합한 혼합계약 방식(Hybrid Approach)의 도입을 통해 하도급자 보호를 강화한 새로운 통합발주(New Single-Prime Delivery Method) 방식 적용
- 펜실베이니아주 : 펜실베이니아 주의회에서는 분리발주 규정 적용 제한을 위한 지속적인 논의<sup>64)</sup>가 이루어져 왔으며, 2013년에는 학교 건축공사에 대해 분리발주 규정(The Separations Act(HOUSE BILL No. 283)) 적용을 배제하는 규정(HOUSE BILL No. 324)을 도입함.

❖ **미국 또한 우리나라와 같이 분리발주와 관련된 연구 결과가 발행 기관의 성격에 따라 상이하게 공표되고 있으나, 분리발주 옹호 기관을 제외한 대다수의 권위 있는 기관의 연구 결과는 대부분 분리발주가 통합발주에 대해 비효율적이며, 본래의 취지를 달성하지 못하고 있음을 제시함.**

- 미국 국립경제연구소(NBER : National Bureau of Economic Research)의 연구보고서에 따르면, 분리발주시 공사비가 통합발주시 그것보다 평균 8% 증가한 것으로 분석하였으며, 공기 및 하자 측면에서도 많은 문제를 노출하고 있다고 분석함. 이에 따라 분리발주제도가 '위장된 형태의 경쟁(an appearance of competition that is deceiving)'만을 가져왔다고 평가함.<sup>65)</sup>
- 미국 엔지니어링협회(ACEC : The American Council of Engineering Companies) New York 지부의 2006년 보고서에서도, 분리발주로 인한 다양한 문제점(① 공공 발주자의 관리 능력 부족 또는 CM의 고용 필요성 증대, ② 다수의 주계약자간 인터페이스 관리 문제로 인한 분쟁 증가 및 공기 지연, ③ 설계변경의 증가, ④ 행정 업무 및 서류 작업의 비약적 증가)을 지적함.<sup>66)</sup>
- 전미전기공사협회 자금<sup>67)</sup>을 통해 700여 개의 사업을 분석한 최근 실증 연구<sup>68)</sup>의 경우, 분리발주가

64) 펜실베이니아주 상원교육위원회 개최 2010년 3월 17일 펜실베이니아 교육부 부장관 증언 회의록 등.

65) Orley Ahenfleter, et al, Contract Form and Procurement Costs : The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction, Working Paper 5916(1997) ; 이상호(2002) ; 최민수 외(2013) 재인용.

66) 구체적인 내용으로는 분리발주시 발주자는 복수의 주계약자(Prime Contractors) 간의 공정관리, 인터페이스관리, 분쟁관리 등의 전반적인 프로젝트 관리를 수행해야 하는데, 연방정부를 포함한 대다수 주정부 공사에서 발주자의 이러한 역할은 통합발주시의 종합건설업체가 수행하는 것에 비하여 현격한 질적 차이가 있다고 언급함(한국건설관리학회(2009), 건설산업 구조 선진화를 위한 건설업종·업역 체계 개편 방안 연구, 국토해양부 ; 최민수 외(2013) 재인용).

67) 분리발주가 통합발주 대비 효율적인 발주 방식임을 제시한 연구의 경우 대부분 분리발주 확대를 주장하는 전미전기공사협회(NECA, National Electrical Contractors Association) 및 전미기계설비공사협회(MCAA, Mechanical Contractors Association of America) 자금을 활용한 연구가 대다수임.

통합발주 대비 평균 5% 가량 저렴하다고 제시하였으나, 결론을 통해 종합건설업자의 리스크 프리미엄 비용과, 발주자 직접 발주에 따른 행정력 소요 등을 종합 고려하여야 하며 단순히 어느 방식이 좋다고 일방적으로 언급할 수는 없다고 제시함.

## 2. 프랑스

■ 프랑스의 경우 공공공사 분리발주 의무화 규정은 없으며, 중소기업 보호·육성을 목적으로 2006년 공공계약 법전 개정을 통해 분리발주가 아닌 분할발주<sup>69)</sup>를 운영 중임.

- 프랑스의 경우 분리발주 의무화 규정이 없지만, 건설업에 정착된 관행상 중소 건설업체를 육성한다는 측면에서 주된 발주 방식으로 통합발주와 함께 분리발주를 시행 중임.
- 오히려 프랑스의 경우 중소기업의 시장 진입 여건 개선 및 대기업과 중소기업의 상생 확대를 위해 분리발주가 아닌 분할발주를 기본적 공공 건설공사의 발주제도로 운영 중임(표 17) 참조).
- 한편, 분할계약 시행이 오히려 공사 추진의 효율 저하 및 비용 증가를 수반한다고 판단하거나, 발주자의 사업관리 역량이 부족하다고 판단할 경우 통합발주를 추진할 수 있도록 제도화하고 있음.

〈표 17〉 프랑스의 공공 건설공사 분할발주 의무화 규정

공공계약 법전(Code des march s publics)<sup>70)</sup>  
제4장 분할계약

**제10조** - 공공계약 대상의 특성상 불가능한 경우가 아니라면 보다 폭넓은 경쟁을 유도하기 위해 발주당국은 제27조 제3항(분할계약으로 이루어지는 사업의 경우 분할 부분의 총합에 대한 추정가격 산정 방식)이 정하는 조건에 따라 분할계약을 체결할 수 있다. 이를 위해 발주당국은 요구되는 용역에 대한 기술적 특성이나 해당 경제부문의 구조적 특성, 그리고 필요한 경우 해당 작업부문에 적용되는 규칙을 모두 고려하여 분할계약의 수량을 자유롭게 결정할 수 있다. 입찰참가 서류나 입찰제의서는 분리되는 각각의 분할계약별로 검토한다. 입찰 참가자는 낙찰 가능한 분할계약의 수에 따라 가변적인 입찰제의를 제출할 수 없다. 여러 분할계약분이 한 명의 입찰자에게 낙찰되는 경우, 분할계약분을 하나로 통합해 한 건의 계약으로 체결할 수 있다.

특별한 경우로서 분할계약 이행이 오히려 경쟁을 제한한다고 판단되거나, 기술적인 문제나 경제적 비용 증가와 같은 위험이 따르거나, 또는 발주당국이 자체적으로 조직이나 운영 및 조정 업무를 담당할 능력이 부족하다고 판단되는 경우, 발주당국은 용역별로 구분하여 또는 구분 없이 일괄계약을 체결할 수 있다.

68) Eddy M. Rojas(2007), Single vs. Multiple Prime Contracting, ELECTRI International.

69) 분리발주란 단일 공사를 건축, 토목, 전기, 정보통신 공사 등 공종별로 나누어 발주하는 방식을 의미하며, 분할발주란 공사의 규모가 크고 기술의 표준화가 이루어진 건설공사를 양적으로 나누어 발주(예 : 도로 등 선형공사를 공구별로 구분하여 발주)하는 방식을 의미함.

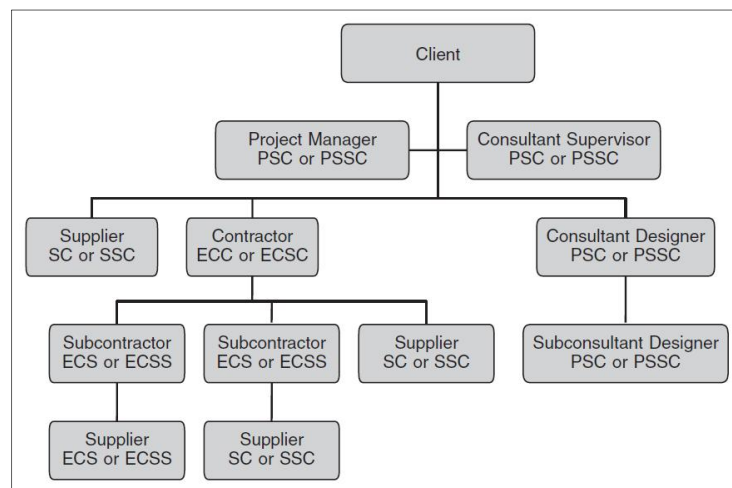
70) 한국외대 통번역원(2009), 2007년 외국 법률 번역완료 보고서, 국회도서관.

### 3. 영국

■ 영국의 경우 공공 건설공사 분리발주 의무화 규정은 없으며, 전통적인 계약 형태는 통합발주로 판단됨.

- EU 공공조달 지침(Directive 2014/24/EU)<sup>71)</sup> 및 영국 공공조달 규정(The Public Contracts Regulation) 내 분리발주 의무화 규정은 없음.<sup>72)</sup>
- 2005년 영국 조달청(OGC)에서 통합발주 및 분리발주 모두를 담고 있는 정부표준 일반계약조건 모델(NEC3)<sup>73)</sup> 사용을 권장<sup>74)</sup>함에 따라 통합발주 및 분리발주 모두를 혼용하여 활용하고 있음.
- 이는 대부분의 공공 발주기관들이 EU 공공조달 지침(제53조) 및 영국 공공조달 규정(제30조)에 따라 경제적으로 가장 유리한 입찰(MEAT)<sup>75)</sup> 규정을 근간으로 통합발주 및 분리발주를 혼용하여 발주하고 있는 사례가 다수 조사되기 때문임.
- 하지만 NEC3에서 제시하고 있는 전통 계약 방식 및 주계약제(Prime Contract)에 따르면 발주자는 건설 프로젝트 준공을 위해 Single Point로 책임 있는 계약자를 선정(통합발주)하도록 명시하고 있어 통합발주가 근간인 것으로 판단됨(그림 2) 참조).

〈그림 2〉 영국 건설사업의 전통적 계약 구조(주계약제 동일)



자료 : NEC(2013), Procurement and Contract Strategies.

71) 2016년 6월 24일 영국의 국민투표에 따른 EU 탈퇴가 결정됐으나, 2016년 12월 현재 영국의 관련 법령이 미개정되어 EU 지침은 개별 국내법보다 우선적으로(principle of primacy) 적용되는 현 상태 기준 분석을 시행함.

72) 영국의 계약 관련 법령에는 입찰 방법, 서류 제출 시기 등에 관한 것을 제외하고 입찰 절차 및 제한 규정(분리발주)에 대한 명확한 규정이 없음.

73) 영국토목학회(ICE)에서 제정한 표준계약 3차 버전(New Engineering and Construction Contract).

74) "OGC recommends the use of NEC3 by public sector construction procurers on their construction projects."

75) 경제적으로 가장 유리한 입찰(MEAT, the most economically advantageous tender)이란 당해 계약의 대상과 연계된 다양한 기준, 예를 들면 품질, 가격, 기술적 장점, 미적·기능적 특징, 환경적 특징, 운영비용, 비용-효과성, 사후 서비스(A/S)와 기술 지원, 인도일 및 인도 기간 혹은 완성 기간 등을 종합적으로 고려하여 가장 유리한 낙찰자를 선택하는 방식을 의미함.



- 영국왕립건축사협회(RIBA) 내 NBS의 최근 조사 결과<sup>76)</sup>에 의하면 2015년 기준 설계 시공일괄발주를 포함하여 종합건설업체를 활용하는 비율이 86%에 달해 통합발주가 범용적으로 활용되고 있음을 알 수 있음.

- 이 중 종합건설업체가 시공뿐만 아니라 설계까지 참여하는 설계시공일괄발주 방식(Design-Build)으로 발주된 공사가 39%에 달하고 있으며, 전문공종으로 분리 발주가 수반되는 계약 방식<sup>77)</sup>인 관리 계약(Management Contract, MC) 및 지명하도급계약(Nominated Subcontract, NSC) 방식 등 기타 발주 방식이 각각 3% 이하에 그친 것으로 조사되어 대부분 통합발주 방식을 활용하고 있음.

#### 4. 독일

- 독일의 경우, 공공 건설공사 발주 규정 내에 분할 및 분리 발주 규정이 있으나, 의무 규정으로 강제화하고 있지 않음.

- 공공공사 발주에 관한 일반규정(VOB : Vergabe und Vertragsordnung für bauleistungen)에서 parta A 제5조 1항과 2항을 통해 분리발주와 분할발주를 규정함(〈표 18〉 참조).

〈표 18〉 독일의 공공 건설공사 분리·분할 발주 규정

공공공사 발주에 관한 일반규정(Vergabe und Vertragsordnung für bauleistungen)  
제5조 분리·분할발주, 단일발주(Vergabe nach Losen, Einheitliche Vergabe)

1. 건설공사는 통일적인 이행(eine einheitliche Ausführung)과 하자 보증에 대해 의심할 여지없는 포괄적인 보증이 되도록 발주되어야 한다. 따라서 건설공사는 일반적으로 급부에 합당한 자재 조달과 함께 발주되어야 한다.
2. 건설공사는 여러 개로 나누어지고(분할발주, Teillose), 종류나 전문 영역에 따라 분리하여 발주(분리발주, Fachlose)해야 한다. 발주에 있어 경제적이거나 기술적인 이유로 분할 및 분리 발주는 배제될 수 있다.

- 이러한 규정으로 인해 공공공사의 경우 세부 공종별로 분리발주가 이루어지며 원도급자의 직접시공 비율이 매우 높음.

- 독일 공공공사의 경우 평균 30~40개에서 최대 120개 공종의 분리발주를 시행하고 있으며, 원도급자의 직접시공 비율은 30~70% 이상<sup>78)</sup>(베를린주, 바이에른주 등)임.

76) NBS(2015), National Construction Contracts and Law Survey 2015.

77) 엄밀히 의미하면 관리계약(MC) 방식 또한 종합건설업체에게 일괄 발주하는 통합발주 방식이나, 전통적 계약 방식과는 달리 종합건설업체에게 단순히 관리 책임만을 부여하고, 시공의 각 부분은 종합건설업체와 하도급 계약을 체결한 일종의 전문건설업자(Works Contractor)에게 모두 주어지는 방식임.

78) 심규범 외(2004), 건설공사의 직접시공 촉진 방안, 건설교통부 ; 대한건설협회 전라남도회 내부 자료(2010).



- 분리·분할 발주는 별도 발주가 가능한 수준의 공구로 최대한 분할하는 것이 시행 기준이고, 상이한 기능이나 직종을 사용하는 건설공사에서는 기능 또는 직종 단위로 발주함.
- 이는 VOB는 기본적으로 직접시공을 원칙으로 하기에 분리발주가 필연적으로 많을 수밖에 없고, 하도급으로 외주를 줄 경우에는 입찰단계의 하도급계획서 제출 외에도 계약 이후 발주자 동의가 별도로 필요하는 등 중층 하도급을 막는 제도(중소기업 보호 정책)와 마이스터 자격을 중시하는 사회문화에 기인하여 최소 단위의 분리발주가 활성화된 것으로 보임.

■ 반면 민간 공사, 특히 대형 공사의 경우 사업 리스크 및 세부 공종 분리발주에 따른 발주자 부담 등의 원인으로 인해 Ed Züblin 및 Max Bögl 등 신뢰할 수 있는 대형 기업을 중심으로 종합건설업자에 의한 통합발주 또한 일반적으로 활용되고 있음.

■ 독일의 분할·분리 발주 정책은 마이스터 자격을 중시하는 사회적 풍토와 중소기업 보호 정책에 기인하는 것으로 업역 보호 차원의 성격과는 상이함.

- 독일의 경우 전통적으로 건설 기능인력인 마이스터(Meister)를 중시하여 마이스터 자격을 취득한 작업반장이나 장비업자에게 직접 발주하는 형태<sup>79)</sup>이므로 일반적 분리발주와 같다고 볼 수 없음.
- 즉, 독일의 분리발주는 우리나라와 같이 발주자가 전문건설업체에게 직접 발주하는 것이 아니고, 노무 시공을 담당하는 작업반장이나 기계 시공을 담당하는 장비업자에게 직접 발주하는 형태로서, 업역 보호 차원이 아닌 독일의 문화가 반영된 제도로 볼 수 있음.<sup>80)</sup>

## 5. 일본

■ 일본의 경우 공공공사에서 분리발주를 의무화한 것이 아니라 권고 사항으로 관련 법률에 명시하고 있음.

- 1971년 「건설법」 일부 개정시 일본 참의원의 부대 의결로 정부에 대하여 “본법을 시행함에 있어 전기, 환기, 급배수, 냉난방, 승강기 등 건축설비공사는 해당 전문건설업자에게 분리발주하도록 노력할 것”이라고 권고함.
- 2000년 중앙정부 및 지방자치단체 모두 적용 대상인 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화촉진에 관한 법률」 제정에 따른 후속조치로 2001년 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화를 도모하기 위한 조치에 관한 지침」이 제정됐으며, 이를 통해 공공공사 분리발주를 권고사항으로 시행함(〈표 19〉 참조).

79) 최민수 외(2013), 전제서.

80) 현행 우리나라와 같이 업역 자체가 종합·전문 건설로 나누어져 있지 않으며, 발주기관의 역량 또한 우리나라의 종합건설업체 수준의 역량을 갖추고 있기 때문이기도 함.

〈표 19〉 일본의 공공 건설공사 분리발주 권고 규정

공공공사 입찰 및 계약적정화 촉진에 관한 지침

(公共工事の入札及び契約の適正化を図るための措置に関する指針)

3. 공정한 경쟁 촉진

(1) 입찰 및 계약 방법 개선

공공공사의 입찰 및 계약은 그 목적물인 사회간접자본 등의 정비를 정확히 할 수 있는 시공 능력을 가진 건설사를 확실하게 선정하기 위한 절차이어야 하며, 각 성 각 청의 장 등은 공정한 경쟁 환경 하에서 양질의 사회간접자본의 정비가 효율적으로 이루어지도록 「공공공사의 품질확보촉진에 관한 법률」(헤세이 17년 법률 제18호. 이하 「공공공사 품질확보법」) 등에 따라 공사의 성격, 지역의 실정 등을 고려한 적절한 입찰 및 계약 방법의 선택과 필요한 관련 조건 정비를 수행한다.

(중략)

⑥ 기타

설비공사 등에 관한 분리발주는 발주자의 의사가 직접 반영되어 시공의 책임이나 공사에 관한 비용의 명확화를 도모하는 등 당해 분리발주가 합리적이라고 인정되는 경우에 공사의 성질 또는 공종별 발주자 체제, 전체 공사비용 등을 고려하여 전문공사업체의 육성에 투자하여 그 활용에 노력할 것

- 2012년에는 중소기업자의 수주 기회 증대 등 보호 정책의 일환으로 국토교통성 소관사업 집행에 있어 분리발주를 권고 사항으로 명시함(〈표 20〉 참조).

〈표 20〉 일본 국토교통성 소관 공공 건설공사의 분리발주 권고 규정

2012년 국토교통성 소관사업 집행지침(平成24年度国土交通省所管事業の執行に関する通達について)

3. 중소 건설업체 등의 수주 기회 확보 등

중소 건설업체의 수주 기회가 증대될 수 있도록 상위 등급공사 진출 확대, 비용 감축의 요청이나 시장경쟁이 확보되는 범위 내에서 최대한 분리·분할 발주를 실시하는 것과 동시에 시공 대금의 적절한 지급을 철저히 한다.

■ 중앙정부의 분리발주 권고 지침으로 인해 최근 일본의 지방자치단체의 경우 분리발주 의무화 조례 제정을 확대하고 있는 추세임.

■ 그럼에도 불구하고 일본 건설사업의 일반적인 발주 방식은 시공 단계에서 종합건설업체가 원도급자가 되는 일식도급 방식으로서 통합발주가 원칙<sup>81)</sup>이며, 분리발주는 공공사업에 있어 권장 사항임.

- 일본의 건설공사 업종 분류와 체계는 단일법에 의한 일관된 체계를 가지고 있으며(전기, 정보통신, 소방공사업도 건설업에 포함), 이에 따라 대다수의 민간 공사는 통합발주 체계를 유지하고 있음.

81) 최민수 외(2013), 전계서.

## 6. 해외 사례 조사에 따른 시사점

- 주요 건설 선진국의 분리발주 사례를 조사한 결과, 세계적으로 분리발주보다는 종합건설업체를 통한 통합발주를 원칙으로 공사가 추진되고 있음.
  - 미국, 영국, 프랑스, 일본 등에서는 전기, 정보통신 공사 등도 일괄하여 통합발주하는 사례가 많으며, 우리나라보다 강력한 통합발주 방식을 채택하고 있는 것으로 판단됨.
- 더구나 미국, 영국 등 주요국들은 시공 단계에서의 종합건설업체를 통한 통합발주뿐만 아니라, 설계와 시공을 통합하여 발주하는 설계·시공일괄발주(Design-Build) 방식의 활용이 확대되고 있음.
  - 미국 상위 100대 기업의 Design Build 부문 매출액은 지속적으로 상승하고 있으며,<sup>82)</sup> 설계·시공 일괄발주는 공사 기간, 공사비, 품질, 발주자 만족도 측면에서 분리발주보다 우월한 것으로 평가되고 있음.
  - 영국은 민간에 사업 위험 이전, 비용의 확실성 확보, 투자 효율성 추구 등을 위하여 통합발주를 활용하고 있음.
  - 일본은 건설업체 수 증가, 공공 투자 환경 변화, 공공조달 개혁, 민간 기술력 활용<sup>83)</sup> 등의 차원에서 Design Build 방식을 확대하는 추세임.
- 최근에는 종합건설업체가 설계 부분까지 관여하는 시공책임형 건설사업관리(CM/GC)<sup>84)</sup>와 프로젝트 통합관리 방식인 IPD(Integrated Project Delivery)<sup>85)</sup> 발주 또한 증가하고 있음.
- 분리발주를 시행하는 국가들과 우리나라는 건설제도와 환경이 매우 상이하기 때문에 외국의 분리발주제도를 액면 그대로 받아들이기는 어려움.
  - 미국의 일부 주(州), 독일, 프랑스 등의 경우 분리발주시 기본적으로 최저가 낙찰 방식을 채택하고 있어 실질적인 예산 절감이 가능함.
  - 그러나 우리나라는 분리발주시 대부분 적격심사제가 적용되어 80~87.75% 수준의 낙찰이 보장되기

82) 2007년 834.3억 달러 → 2011년 920.5억 달러 → 2015년 1,071.7억 달러(ENR 2016.6.13).

83) Masahiko Kunishima 외(2001), Report on the Introduction of Design-Build System into Public Works in Japan, 국토교통성.

84) 시공책임형 건설사업관리(CM/GC)의 미국 내 상위 100대 기업 매출 규모 또한 지속 상승하여 2007년 897.8억 달러에서 2015년 1,029.7억 달러로 증가함(ENR 2016.6.13).

85) 기획, 설계, 시공, 유지관리를 단계별로 구분해 서로 다른 계약자가 수행하던 전통적인 방식에서 벗어나 프로젝트 수행과 참여자 구성, 프로젝트 운영을 처음부터 상호 협력을 원칙으로 총괄적으로 관리하는 방식.

때문에 실질적인 예산 절감을 기대할 수 없음.

- 독일의 경우 우리나라의 전문건설업종 형태로 분리발주된다고 볼 수 없고, 마이스터(Meister)제도를 활용하여 실제 시공 단위인 작업반장 혹은 팀장이나 장비업자에게 직접 발주하는 형태임.
- 또한 독일은 마이스터 자격을 중시하는 문화와 더불어 중층 하도급을 금지하여 세부 공종에 대한 원도급자의 직접시공을 유도하고 있는 점과 분리발주가 유일한 중소 건설업체 보호 정책이라는 이유로 분리발주를 시행하는 것으로 보임.<sup>86)</sup>

■ 분리발주를 시행하는 국가들은 대부분 분리발주시 다수의 원도급자와 각 공종간의 인터페이스를 유연하게 관리할 수 있는 능력을 보유하고 있으며, 이를 위한 충분한 전문인력을 갖추고 있음.

- 상대적으로 우리나라보다 공공 발주자의 전문 관리 역량(인력, 기술 수준)을 확보하고 있는 미국에서도 분리발주시 공공 발주자의 관리 능력 부족과 다수의 원도급자간 인터페이스 관리 문제로 분쟁이 증가하고 공기가 연장되는 문제로 인하여 분리발주 회의론이 지속적으로 대두되고 있음.
- 우리나라의 경우 공공공사 분리발주 시행시 공공 발주자(지자체 등)가 다수의 원도급자뿐만 아니라 공사 전반을 관리해야 하는데, 현실적으로 공사 담당 공무원이나 담당 직원의 전문성과 인력 등이 충분치 못한 상황에서 분리발주시 효율적 업무 처리가 가능할 것인가에 대한 우려가 큼.

■ 또한 분리발주 시행 국가들(미국 일부 주, 독일, 일본)의 경우에도 공공공사에서만 이를 제한적으로 적용하고 있으며, 민간공사의 경우 사업의 효율성 및 사적계약 유의 원칙에 따라 이를 강제화하지 않음.

- 반면, 우리나라의 경우 전기 및 정보통신 공사, 문화재수리공사, 건설폐기물 처리 용역의 경우 해당 법령에 의거 공공 및 민간 공사 모두 분리발주가 의무화되어 있어 해외 사례와는 적용 범위와 방법에 있어 차이가 있으며, 과도한 규제로 판단됨.

■ 결국 분리발주의 허용 여부는 각 국가의 건설산업 성장 과정, 발주자와 종합건설업체, 전문건설업체의 시공 능력 및 공사관리 능력 등을 종합적으로 판단하는 것이 요구됨.

86) 독일의 공공공사는 공사 규모가 작아 대부분 중소 건설업체가 수주하고 있으며, 대기업은 해외공사 및 민간공사를 주로 수행하고 있어 공공 건설시장 자체가 중소 건설업체의 영역이므로 별도의 보호 정책을 수립할 이유가 크지 않음.

## V 결론

■ 지금까지 살펴본 바와 같이 건설공사 분리발주 의무화 확대는 각 공종간 유기적인 상호 협력을 통한 효율적인 시공이 필수불가결한 건설의 특성과 본질을 간과한 것으로서, 유기적 종합 산업인 건설산업의 발전을 저해할 우려가 있음.

- 분리발주는 발주 구조의 특성에 따라 동일한 구조물 및 단일 건설사업임에도 불구하고 복수의 시방서 작성 및 입찰·계약, 사업관리 등에 따라 발주자의 행정비용 증가를 수반할 수밖에 없음.
- 더구나 우리나라의 경우 사업 규모가 적을수록 높은 낙찰 하한율을 보장하고 있는 현행 공공공사 입찰제도의 특성에 따라 통합발주 대비 총공사비가 증가할 수밖에 없음.
- 뿐만 아니라 공종별 시공자가 달라 공종별 공사의 효율적 연계 및 시공관리·조정이 곤란하여 사업 운영 효율성 감소에 따른 시설물 품질 및 안전 저하가 우려되며, 하자책임 소재 불분명에 따른 하자 보수 지연으로 시설물 이용자의 불편 초래 및 관련 분쟁 증가가 우려됨.
- 건설업에 있어 가장 보호할 필요가 있는 사회적 약자인 건설근로자와 자재·장비업자에 대한 임금 체불과 같은 부조리가 발생할 가능성이 높으며, 건설업 생산체계 근간 훼손 및 발주자의 선택권을 과도하게 제한하는 등 다수의 문제점을 야기함.

■ 분리발주 현장 관계자 인터뷰에 따르면, 전문건설업체를 제외한 현장 참여자(발주자, 종합건설업체, 건설사업관리자) 모두 분리발주가 장점보다는 단점이 많은 것으로 지적하고 있음.<sup>87)</sup>

- 현업에서 발생하는 각종 불공정 관행은 통합발주로 인한 문제가 아닌 저가로 사업을 수주할 수밖에 없는 우리나라 건설산업의 입·낙찰 제도에 기인한 것으로 응답하였으며, 공통적으로 분리발주를 통해 이러한 문제를 해결할 수 없다고 제시함.

■ 대다수 외국의 사례 역시 분리발주보다는 종합건설업체를 통한 통합발주가 원칙이며, 분리발주 대상 공종을 의무화하여 시행 중인 미국 일부 주(州)의 경우에도 최근 분리발주 의무화 규제가 축소되고 있음.

- 그 외 독일 등 분리발주 활용 비중이 높은 국가들은 대부분 발주자 스스로가 분리발주시 사업을 효율적으로 관리할 수 있는 충분한 역량을 보유하고 있거나, 산업 발전 및 입·낙찰제도 특성이 분리발주가 효율적인 환경을 구축하고 있기 때문이며, 이를 외면한 채 공종을 세분화하여 강제적으로 분리발주하는 것은 각국의 사례를 살펴보다도 부적합하다고 판단됨.

87) 특히, 발주처 공사 감독관(공사관리관)의 경우 분리발주로 인한 행정력 낭비 및 관리의 비효율성에 대해 문제점을 제기했음.

■ 즉, 분리발주 의무화는 업역간 침해한 대립(전문건설업 내에서도 대·중소 업체에 따라 이견)이 있고, 분리발주로 인한 문제점이 적지 않은 만큼 발주 방법 선택의 주체인 발주기관의 의견을 가장 중요하게 고려하여야 하며, 의무적 분리발주 공종 추가 신설 및 대상 공사 확대 적용은 적절치 못함.

- 특정 산업을 보호하기 위한 보호적 경제 규제 정책인 분리발주의 확대는 결국 전체 건설산업의 발전에 역행할 가능성이 크며, 특정 산업 또한 장기적으로 해외 사업과의 호환성 상실에 따른 경쟁력 저하를 수반할 것임.
- 전기 및 정보통신 공사 등 현행 분리발주가 의무화되어 있는 공종 또한 전체 건설산업의 생산체계를 종합 연계하여 발주자가 자율적으로 통합발주 및 분리발주를 선택할 수 있도록 관련 제도를 개선해야 함.

■ 다만, 공사의 특성에 따라 통합발주보다 분리발주가 공사비 및 사업관리 측면에 있어 우수한 경우<sup>88)</sup>도 일부 있어 발주자의 사업관리 역량 및 프로젝트 특성 등에 따라 분리발주 시행 여부를 유연<sup>89)</sup>하게 결정할 수 있도록 관련 법령 및 추진 방법의 보완이 필요함.

- 특히 발주자의 자율적 발주 방식 선정을 위한 구체적 기준이 마련되어야 함.
- 분리발주 사업 수행시 효과적인 사업관리를 위한 감독관 배치 기준 및 사업 참여자 협의체 운영 방법과 현장 참여자간 역할 배분 등에 대해 베스트 프랙티스(best practices)를 기반으로 발주기관의 특성에 맞추어 분리발주 이전에 상세한 운영 절차를 사전 수립해야 함.

전영준(연구위원·yjjun@cerik.re.kr)

박용석(연구위원·yspark@cerik.re.kr)

88) 특정 전문공종의 비중이 50% 이상인 경우 및 발주자가 사업관리 역량을 충분히 보유하고 있고 종합적 계획·관리·조정 역할이 적은 단순 설치 공종으로 구성되어 있는 경우 등.

89) 발주자의 판단에 따른 사업 특성에 가장 적합한 자유로운 계약 패키지 구성을 의미함.