

# 분리발주제도의 문제점과 개선방안

이상호

2002. 4. 26

- 최근의 분리발주 확대 동향 ..... 3
- 공사발주 및 계약의 기본원칙과 예외 ..... 4
- 분리발주 및 관련제도의 문제점 ..... 8
- 외국 사례와 시사점 ..... 11
- 분리발주제도의 개선방안 ..... 15
- 결 론 ..... 17

## 요 약

## ▶ 최근 들어 전기공사 및 시도 교육청의 기계설비공사 분리발주 확대 움직임

- 2001년 말 「전기공사업법」의 개정으로 2002년 7월 1일부터 공공민간을 막론하고 분리발주 의무 규정 위반시 500만원 이하의 벌금 부과
- 현재 「전기공사업법」 시행령 개정을 통하여 분리발주 예외 사유를 좀더 구체화하고 제한적으로 규정하고자 하는 작업 추진 중
- 교육인적자원부와 건설교통부의 협조 공문 등에 근거하여 일부 시도 교육청에서는 기계설비공사의 분리발주 확대 추진

## ▶ 「국가계약법」에서는 공사 발주와 계약의 기본 원칙으로 「동일 구조물공사 및 단일공사의 분할 계약 금지」를 규정하고, 이에 필요한 사항을 「동일 구조물공사 및 단일공사 집행 요령 (회계예규 2200.04-126-1, 1997.1.1)」에서 구체화

- 1건의 동일 구조물공사와 단일공사의 분할 계약을 금지하고 있는 이유는 분할 계약시 발생하게 될 비효율성과 하자 책임 및 공정 관리에 지장을 초래할 우려가 높기 때문

## ▶ 공종별 분리발주를 통한 분할 계약을 확대할 경우, 발주자의 효율적인 발주 방식 선택권이 제약되고, 건설 생산 체계의 비효율성이 심화되며, 품질 확보에 지장을 초래하고, 건설업역 체계의 혼란과 업역 갈등을 조장하는 등의 문제 야기

- 경제 행위와 관련하여 “원칙 허용, 예외 규제”라는 규제 개혁의 기본 방향에도 역행

## ▶ 외국의 경우 분리발주를 의무화한 법률은 찾아보기 어렵고, 특히 미국의 경우는 1990년대 초반 이후부터 분리발주 예외조항이 확대되면서 현재는 분리발주제도 자체가 유명무실하게 되었으며, 실증 연구 결과 공사비 증가 및 공기 지연 등 심각한 비효율성을 초래한 것으로 결론

- 미국국립경제연구소(NBER)에서는 뉴욕시에서 수행된 분리발주 공사가 6~8%의 건설공사비 상승 효과를 보였고(특히 소규모 공사일수록 분리발주로 인한 공사비 상승 효과 증대), 품질 면에서 뚜렷한 우위를 보여주지 못한 반면, 통합 발주된 공사에 비하여 공기는 평균 2배 소요된 것으로 평가

## ▶ 「동일 구조물공사 및 단일공사의 분할 계약 금지」 원칙에 입각하여 전기 및 정보통신공사도 1건의 동일 구조물공사 및 단일공사에 부수된 공사는 일괄계약을 체결하도록 관련 법령 개정 필요

- 기계설비공사도 대부분 1건의 동일 구조물공사에 부수된 공사이기 때문에 분리발주할 것이 아니라 통합 발주하여 일괄 계약하는 것이 필요
- 규제의 실효성도 없고 필요성을 인정하기 어려운 민간 공사에서는 분리발주 관련 규정의 적용 배제

## ■ 최근의 분리발주 확대 동향

### 「전기공사업법」의 개정·공포(2001.12.31) 및 시행령 개정 동향

- 국가계약법에서는 원칙적으로 동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약을 금지하고 있지만, 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」에서는 전기 및 정보통신공사를 다른 업종의 공사와 분리하여 발주할 것을 원칙으로 규정하고 있음.
  - 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」은 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에 모두 적용되는 법률이기 때문에 전기 및 정보통신공사의 분리발주 의무규정은 공공부문과 민간부문 모두에 적용
- 그런데 작년 말에 「전기공사업법」을 개정·공포(2001.12.31)하면서 전기공사의 분리발주 의무규정에 위반하여 분리발주를 하지 않을 경우는 2002년 7월 1일부터 500만원 이하의 벌금형에 처하도록 하고, 동법 시행령 개정안에서는 전기공사 분리발주 원칙에 대한 예외 사유를 제한적으로 규정함으로써 전기공사의 분리발주 확대를 추진하고 있음.
  - 「전기공사업법」은 민간부문에 적용되기 때문에 2002년 7월 1일부터는 민간부문에서도 분리발주 의무규정을 위반할 경우에 500만원 이하의 벌금 부과
  - 「정보통신공사업법」 제76조 제4호에서도 정보통신공사 분리발주 의무규정에 위반하여 분리발주를 하지 않을 경우는 500만원 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 기규정

### 설비공사의 분리발주 확대 동향

- 교육인적자원부에서는 기계설비공사에 대하여 가능한 한 타공사와 분리발주해 줄 것을 부탁하는 협조공문(2001.03.09)을 관계기관에 발송하였고, 그 전해에는 건설교통부에서도 에너지를 사용하는 냉·난방, 급수급탕, 공기조화설비 등과 같은 기계설비공사는 가능한 한 분리발주해 줄 것을 부탁하는 협조공문(2000.5.24)을 관계기관에 발송하였음.
  - 이에 따라 최근 일부 시도 교육청에서 분리발주와 관련된 지침을 제정하거나, 실제로 기계설비공사의 분리발주를 확대하는 사례도 발생
- 이러한 분리발주 확대 움직임이 현행 공사발주 및 계약제도의 기본원칙에 부합되는지, 건설사업 수행과정에서의 효율성 제고나 건설산업 발전을 위해 바람직한 것인지 등을 종합적으로 검토하여 분리발주제도의 개선방안을 제시하고자 함.

## ■ 공사발주 및 계약의 기본원칙과 예외

### 기본원칙: 동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약 금지

- 국가계약법 시행령 제68조(공사의 분할계약금지)에서는 다음과 같이 공사발주 및 계약의 기본원칙을 규정하고 있음.

각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 재정경제부장관이 정하는 동일구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다.

- 국가계약법 시행령 제68조의 규정은 ①동일구조물공사 또는 단일공사로서, ②설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 1건 공사이기 때문에 그 공사 전체를 대상으로 일괄계약을 체결해야 한다는 의미로 해석할 수 있음.
  - 일괄계약의 예외를 허용하는 단서조항과 연계시켜 볼 때, 일괄계약을 원칙으로 삼은 이유는 1건 공사를 여러 건의 공사로 나누어 발주하는 것이 비효율적이고, 하자책임이나 공정관리에 지장을 초래할 우려가 높기 때문
- 국가계약법 시행령 제68조의 규정에 의한 동일구조물공사 및 단일공사의 범위와 이들 공사의 분할계약 금지에 관하여 필요한 사항을 정하고 있는 「동일구조물공사 및 단일공사 집행요령(회계예규 2200.04-126-1, 1997.1.1)」에서는 “동일구조물공사”와 “단일공사”를 다음과 같이 정의하고 있음.
  1. “동일구조물공사”라 함은 천연 또는 인조의 재료를 사용하여 그 사용목적에 적합하도록 만들어진 기능이 상호연결되는 일체식 구조물(그 부대공작물을 포함)로서 동일인이 계속하여 시공함이 적합한 시설물을 말한다.
  2. “단일공사”라 함은 다음의 경우를 말한다.
    - 가. “단일공사”라 함은 당해연도 예산상 특정단일사업으로 책정된 공사와 그 시공지역에서 이와 관련하여 시공되는 부대공사를 말한다.
    - 나. 예산상 특정되지 아니한 경우에는 예산집행과정에서 특정되는 공사에 대하여는 가목의 규정을 준용한다.
    - 다. 면허나 자격요건 등으로 법령의 규정에 의하여 공사를 분할발주하여야 하는 경우에는 그 분할발주하는 공사를 각각 단일공사로 본다. 다만, 관계법령에서 정하고 있는 경미한 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

- 1건 공사로 볼 수 있는 동일구조물공사를 여러 건으로 분할하여 계약하는 것이 비효율적인 이유는 다음과 같이 설명할 수 있음.
  - 발주자의 경우, 1건 공사를 여러 건으로 나누어 입찰계약을 체결하는데 따른 행정비용 증대
  - 현행 적격심사제도의 경우 공사규모가 작을수록 중소기업 보호차원에서 낙찰하한율이 높기 때문에 1건 공사가 여러 건의 소규모 공사로 분할발주될수록 계약(예산)금액 증대
- 분할계약시 하자책임구분이 어렵고, 공정관리에 지장을 초래하는 이유는 다음과 같음.
  - 부실공사나 하자발생시 1건 공사에 1명의 시공자만 있다면 하자책임구분의 필요성이 없고, 반면에 여러 명의 시공자가 있을 경우에는 부실이나 하자의 원인을 종합적으로 분석하여 시공자 상호간의 책임을 규명해야 하기 때문에 하자책임구분이 곤란하거나 지연되는 결과 초래
  - 1건의 동일공사 현장에 공종별 시공자(=동등한 자격의 원도급자)가 여럿일 경우 조정자(coordinator)로서의 권한과 책임을 가진 자가 없다면 공정 및 품질관리에 지장 초래

### 분할계약 금지 원칙의 예외

- 「국가계약법」 시행령 제68조(공사의 분할계약 금지)에서는 분할계약의 예외를 다음 3가지 경우로 한정하고 있음.
  - ① 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사
  - ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사
  - ③ 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사
- 위의 3가지 경우 중 전기 및 정보통신공사의 분리발주는 첫번째 경우에 해당하며, 「전기공사법」 및 「정보통신공사법」의 관련 규정과 최근 개정내용 및 개정작업을 추진하고 있는 「전기공사법」 시행령 개정안 제8조의 내용은 <표 1>과 같음.
  - 2001년 12월 31일에 개정·공포된 「전기공사법」 제43조 4항의 경우는 「정보통신공사법」 제76조 4항과 동일

<표 1> 전기 및 정보통신공사의 분리발주 관련 규정

| 전 기 공 사   | 정 보 통 신 공 사   |
|---|---|
| <p>[전기공사법] 제11조<br/>제11조(전기공사의 분리발주) 전기공사는 다른업종의 공사와 분리발주하여야 한다. 다만 대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다</p> <p><b>[전기공사법] 제43조</b><br/>제43조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.<br/>4. 제11조의 규정에 위반하여 분리하여 발주하지 아니하는 자(2001.12.31 개정·공포, 2002.7.1부터 시행)</p> <p>[전기공사법] 시행령 제8조<br/>제8조(분리발주의 예외) 법 제11조 단서에서 "대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는경우"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.<br/>1. 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우<br/>2. 긴급을 요하는 공사로서 기술관리상 분리하여 발주할 수 없는 경우</p> <p><b>[전기공사법] 시행령안 제8조(개정추진)</b><br/>제8조(분리발주의 예외) 법 제11조 단서에서 "대통령령이 정하는 특별한 사유가 있는경우"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다.<br/>1. <u>특허공법 공사로서 분리발주해서는 목적물을 완성할 수 없는 경우</u><br/>2. <u>천재지변 등으로 인한 긴급복구공사로서 분리발주가 곤란한 경우</u><br/>3. <u>국가계약법에 따른 비밀수행필요 공사로서 분리발주가 곤란한 경우</u><br/>4. <u>임시시설공사로서 분리발주하는 것이 곤란한 경우</u><br/>5. <u>전압 600볼트이하이고 전기시설용량 10킬로와트이하 전기공사. 단, 행정기관 및 행정기관에서 30%이상 출자법인 발주 전기공사는 제외.</u></p> | <p>[정보통신공사법] 제25조<br/>제25조 (도급의 분리) 공사는 건설산업기본법에 의한 건설공사 또는 전기공사법에 의한 전기공사 등 다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p><b>[정보통신공사법] 제76조</b><br/>제76조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.<br/>4. 제25조의 규정에 위반하여 분리하여 도급하지 아니하는 자</p> <p>[정보통신공사법] 시행령 제19조<br/>제19조 (도급계약 분리의 예외) 법 제25조 단서에서 "공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우를 말한다. [개정 99-6-30]<br/>1. 특허공법 등 특수한 기술에 의하여 행하여지는 터널·댐·교량 등 대형공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하자책임구분이 명확하지 아니하거나 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우<br/>2. 도로공사에 부수되어 그와 동시에 시공되는 정보통신 지하관로의 설비공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우<br/>3. 천재지변·비상재해로 인한 긴급복구공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우<br/>4. 국방 및 국가안보 등과 관련하여 기밀유지가 요구되는 공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우<br/>5. 별표 1의 규정에 의한 통신구설비공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우</p> |

- <표 1>에서 보는 바와 같이, 2001년 말에 「전기공사업법」을 개정하면서 분리발주 의무 규정 위반시 500만원 이하의 벌금을 부과하도록 벌칙 조항을 마련하였기 때문에 금년에는 동 조항이 시행되는 2002년 7월 1일 이전까지 「전기공사업법」 시행령 제8조를 개정하여 분리발주의 예외에 해당하는 공사를 좀더 구체화하고 제한적으로 규정하는 작업을 추진하고 있음.
  - 「전기공사업법」 시행령 제8조 개정안도 「정보통신공사업법」 시행령 제19조와 유사하지만, 제5호에서 보는 것처럼 경미한 전기공사는 분리발주의 예외로 규정하면서 공공 부문 발주공사 만큼은 경미한 전기공사라도 분리발주 강제
  
- 교육인적자원부 및 건설교통부에서 협조공문을 통해 분리발주를 요청한 기계설비공사는 29종이나 되는 전문건설공사중 한가지에 해당되는 것으로, 기계설비공사업의 업무내용과 건설공사 예시는 「건설산업기본법」 시행령 [별표 1]에 규정되어 있지만, 분리발주나 분할계약 관련 규정은 없음.
  - 기계설비공사업의 업무내용은 건축물·플랜트 기타 공작물에 급배수·위생·냉난방·공기조화·기계기구·배관설비 등을 조립·설치하는 공사이며, 건축물 등 시설물에 설치하는 급배수·환기·공기조화·냉난방·급탕·주방·위생설비·열절연공사·방음·방진공사, 옥내 급배수관 개량·세척공사, 플랜트 안의 배관 및 기기설치공사, 무대기계장치공사, 자동창고설비공사, 냉동냉장설비공사, 집진기공사, 기계설비 자동제어공사, 철도기계신호공사, 건널목 차단기공사 등 포함
  
- 기계설비공사의 분리발주를 규정하고 있는 법률이 없기 때문에 교육인적자원부나 건설교통부에서는 국가계약법 시행령 제68조(분할계약의 금지) 제3호(“하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사”)를 근거로 가능한 한 다른 공사와 분리발주해 줄 것을 요청하였음.
  - 기계설비공사는 “건축물 준공이후 유지관리비용에 많은 영향을 줄 뿐만 아니라 건설초기에 적정공사비가 투입되어 완벽한 시공을 함으로써 장기적으로는 예산절감효과가 있을 것”이며, “정밀시공과 효과적인 품질관리가 될 수 있도록 가능한 한 다른 공사와 분리발주”해 줄 것을 요청(건설교통부 협조 공문, 2000.5.24 및 교육인적자원부 협조공문, 2001.3.9)
  - 즉, 부실공사 방지와 효과적인 품질관리 및 예산절감을 위해 기계설비공사의 분리발주가 필요하다는 취지



## ■ 분리발주 및 관련 제도의 문제점

### 발주자의 효율적인 발주방식 선택권 박탈

- 공공부문 뿐만 아니라 민간부문까지 포함하여 발주자의 발주방식 선택권을 정당한 이유없이 박탈함으로써 발주자의 경제행위에 심각한 비효율을 초래하고 있음.
  - 발주방식은 본질적으로 발주자가 선택해야 하는 사항이며, 분리발주의 강제는 예산·공사 특성·발주자의 사업관리능력 등에 따라 적절한 발주방식을 선택할 수 있는 여지를 봉쇄함으로써 효율적인 발주방식의 선택을 통한 예산절감 가능성 봉쇄
  - 동일구조물 공사 1건을 발주하면서도 분리발주로 인하여 공종별 입찰공고·신청서 접수·현장설명·입찰 및 계약 등 업무중복으로 행정비용 증가와 예산낭비 야기
  - 기술인력 부족으로 감독능력이 불충분한 발주기관의 경우 분리발주로 인하여 공종간 감독이 더욱 어려워지기 때문에 부실공사의 방지나 품질확보에 장애 초래

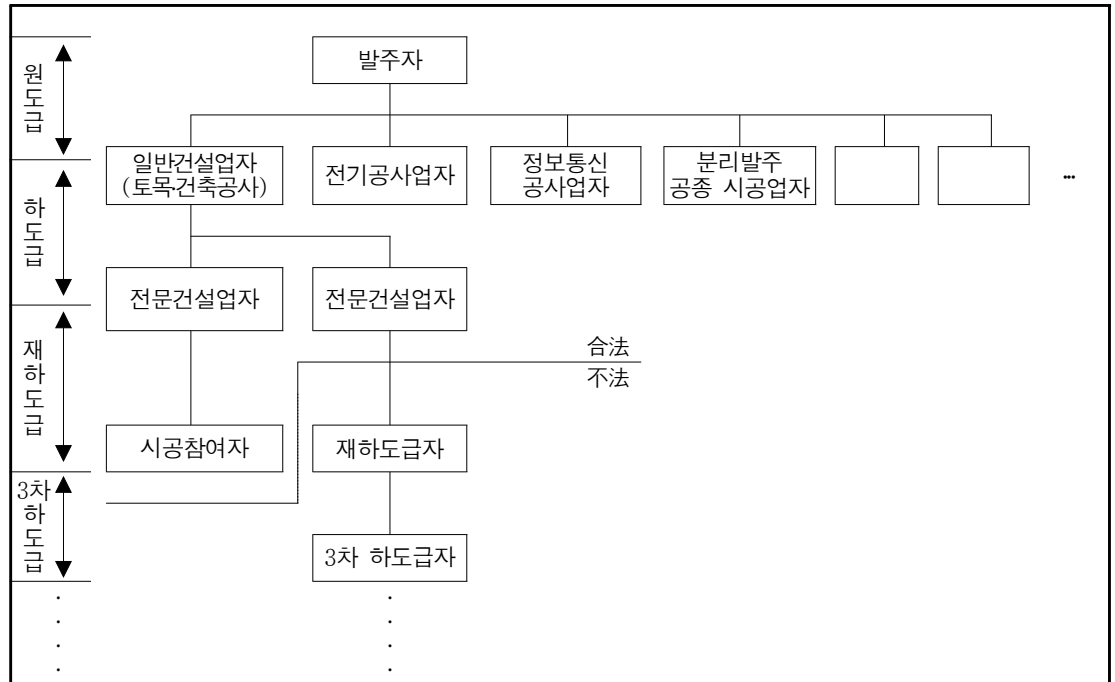
### 건설생산체계의 비효율성 심화

- 「원도급 → 하도급 → 재하도급 → 3차 하도급 → ...」 등으로 이어지는 수직적·중층적 원·하도급 구조로 인한 건설생산체계의 비효율성에 더하여, 전기·정보통신공사의 분리발주에다가 기계설비공사의 분리발주까지 확대된다면 비효율성은 더욱 심화될 것임.
  - <그림 1>에서 보는 바와 같이, 수직적·중층적 원·하도급구조에서는 공사에 투입되어야 할 예산이 관리비 명목으로 하도급단계가 한 단계 늘어날 때마다 유출되고, 품질관리나 공정관리는 하도급단계가 중층화될수록 제대로 이루어지기 어려운데 여기에 덧붙여 공종별 분리발주까지 확대된다면 동등한 원도급자 자격을 가진 공종별 시공업체간 조정이 현실적으로 어렵기 때문에 비효율성은 더욱 심화
- 전문공종별 분리발주를 통한 분할시공(Multiple Primes)이 효율적이라는 주장도 있지만, 이 방식이 효율적이기 위해서는 분할시공을 담당하는 전문건설업자의 기술수준이나 자금력이 높고, 발주자가 건설사업을 관리할 수 있는 충분한 역량을 갖추고 있거나, 아니면 충분한 건설사업관리(CM for Fee) 능력을 갖춘 자를 활용할 수 있어야 하는 등의 전제조건이 필요한데, 우리나라에서는 이같은 조건들이 단기간에 갖추어지기 어려움.
  - 우리나라에서는 올해 처음으로 일부 발주기관에서 건설사업관리 시범발주가 이루어질



- 뿐만 건설사업관리의 제도화 및 활성화는 앞으로도 상당기간이 소요될 것으로 전망됨.
- 설사 건설사업관리의 활성화가 이루어지더라도 하도급으로 시공해야 할 공종까지 원도급공사로 발주하면 관리부담의 급증으로 인하여 효과적인 건설사업관리 저해

<그림 1> 공종별 분리발주 확대시의 건설생산체계



품질확보의 장애요인으로 작용

- 동일구조물 공사를 공종별로 분리발주하여 각 공종별로 시공자가 다른 경우는 시공자 간의 공동도급시와 달리 별개업체간에 현장조직과 관리체계가 분리되어 시공자 상호간의 연계성 확보가 어렵고, 이에 따라 공종별 시공관리나 조정(coordination)이 곤란하여 품질확보에 차질을 초래하게 됨(남충희 외, 「우리나라 건설업 면허제도의 개선안과 추진전략」, 1995).
  - 공종별 설계도서의 유기적인 검토 미비로 설계서상의 불일치가 사후에 발견됨으로써 잦은 설계변경을 초래하게 되고, 재시공이 불가피한 경우도 발생
  - 공종별 분리발주시 1건 공사에서도 전체적인 공정계획의 확정이 어렵고, 공정진행의 차이로 인한 공기지연 사례 빈발
  - 시공업체간 구조물 공사에 대한 책임한계가 분명하지 않고, 하자발생시 상호 책임 전가로 하자보수에 지장 초래

<사례> ○○시 도시개발공사 발주 택지개발지구 6단지 아파트공사

□ 사업개요

- 발주기관: ○○시 도시개발공사
- 사업기간: 1990.10 ~ 1992.12
- 시공사: A건설회사 - 건축, 설비, 단지토목
  - S설비 - 옥외 기계설비, 가스설비
  - N계전 - 전기설비
  - P통신회사 - 통신설비
  - L기업 - 화장실

□ 시공상의 문제점

- 실제 시운전시 15개동중 3개동이 가동되지 않았고, 전기·통신·가스 등의 후속공종과 건축공종간의 조정이 이루어지지 않아 미장이 완료된 구조체나 조적벽을 다시 헐고 재시공한 것이 200여 세대

□ 설계상의 문제점

- 공종별 분리발주로 인하여 토목·전기·통신 등이 통합적인 관점에서 설계되지 않았기 때문에 각 공종의 도면 불일치로 공기지연과 공사비 상승 및 도급업체간 마찰 초래

□ 책임소재의 불분명

- A건설 이름이 씌어진 아파트에 입주한 주민들은 전기·통신·화장실 등 타 공종의 하자에도 불구하고, 1,000여건이 넘는 주민들의 민원이 A건설에 집중되어 책임소재 규명에 많은 시간 허비와 심각한 기업이미지 손상

## 건설업역체계의 혼란과 업역갈등 조장

- 「건설산업기본법」 제8조(건설업의 등록)에서는 일반건설업을 “종합적인 계획·관리 및 조정하에 시설물을 시공하는 건설업”으로 정의하고, 전문건설업은 “시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 공사를 시공하는 건설업”으로 정의하고 있는데, 일반건설업과 전문건설업간의 겸업이 금지되어 있는 상황에서 전문건설업종 공사의 공종별 분리발주가 대폭 확대된다면, 일반건설업체의 수주물량과 업무범위 축소 등으로 인하여 현행 업역체계에 큰 혼란을 초래하게 됨.
  - 공종별 분리발주가 확대될수록 일반건설업자가 “종합적인 계획·관리 및 조정” 기능을 발휘할 수 없게 되고, 기존의 원-하도급 구조가 붕괴되면서 업역간 갈등 조장

## 규제개혁 방향에 역행

- 경제행위와 관련하여 현 정부 출범과 더불어 강력하게 추진해 온 규제개혁 방향은 “원칙 허용, 예외 규제”였지만, 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」의 분리발주 강제규정은 “원칙 규제, 예외 허용”으로 되어 있으면서도 지금까지 개선은커녕 좀더 규제를 강화하고자 <표 1>과 같이 「전기공사업법」을 개정하였고, 현재 동법 시행령 개정을 추진하고 있음.
  - 특히 「전기공사업법」과 「정보통신공사업법」은 둘 다 공공부문에만 적용되는 것이 아니라 민간부문에 적용되는 법률인데, 분리발주 관련 규정을 위반한 발주자에게 벌금형을 가하면서까지 분리발주 확대를 추진해야 할 정당성 부재

## ■ 외국 사례와 시사점

### 미국: 분리발주의 비효율성으로 인하여 현재는 분리발주 규정 유명무실

- 미국의 경우 주정부 법률로 공종간 분리발주를 규정한 주가 일부 있었지만, 대부분 건축공사에 국한되어 있었음.
  - 뉴욕주(The Wicks' Law)
    - 분리발주의 범위: 공사예정원가가 50,000달러 이상인 공공빌딩의 건축, 재건축·개조에 해당하는 공사는 분리발주
    - 분리발주 공종: 전기설비, 배관, HVAC(난방/공조/에어컨)

- 펜실베니아주(*The Separation Act*)
    - 분리발주의 범위: 공사예정원가가 4,000달러 이상인 공공빌딩  
(학교시설의 경우 공사예정원가가 10,000달러 이상인 공사)
    - 분리발주 공종: 전기설비, 배관, HVAC(난방/공조/에어컨)
  - 노스캐롤라이나주(NC General Statue)
    - 분리발주의 범위: 공사금액이 10만 달러 이상인 공공빌딩의 건축·개조·보수 공사
    - 분리발주 공종: HVAC(난방/공조/에어컨), 배관, 가스, 전기설비
- 그러나 1990년대 초반 이후부터 분리발주 예외조항이 확대되면서 미국에서 전기 및 통신 공사의 분리발주는 사실상 유명무실하게 되었음(남충희 외, 「우리나라 건설업 면허제도의 개선안과 추진전략」, 1995).
- 예컨대 뉴욕주의 경우 1991년부터 각종 시민단체연합(Coalition to Save Taxpayer Dollars)에서 분리발주로 인한 납세자의 추가부담(건설공사에 소요되는 정부예산의 약 10~30%로 추정) 해소 및 다수의 계약체결시 발생하는 공무원의 부정·부패 방지를 위하여 분리발주 제도개선을 요구, 현재는 공종별 분리발주를 강제하는 규제를 찾아보기 어려움.
- 분리발주와 통합발주의 경제적 효과에 관한 미국의 실증연구결과도 통합발주가 더 효율적이라는 결론을 내리고 있음(유진근, 「건설동향브리핑 제7호」, 2001.12.17).
- Wicks' Law의 적용면제를 허가받은 뉴욕주의 공공발주기관들은 통합발주를 통하여 공사비를 크게 절감하였다고 평가
    - 1988년 이후 통합발주를 실시한 뉴욕시의 학교건설당국(SCA: School Construction Authority)은 학교건축비용이 종전에 비하여 13% 하락하였다고 평가하고 있으며, 학교건설당국은 Wicks' Law의 적용면제를 2002년까지 연장신청하여 승인받았음.
    - Niagara Falls 카운티의 교육당국은 통합발주 이후 10~15%의 건설비용을 절감하였으며 시공품질상의 문제는 발생하지 않았다고 보고
- 경제정책에 관한 실증분석연구에서 권위를 자랑하는 미국국립경제연구소(NBER: National Bureau of Economic Research)의 연구보고서(O. Ashenfelter et al., *Contract Form and Procurement Costs: The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction*, Working Paper 5916, 1997)도 공사의 분리발주제도가 “위장된 형태의 경쟁(an appearance of competition that is deceiving)”만을 가져왔다는 결론을 내리고 있음.

- NBER보고서는 뉴욕시에서 행해진 공공건물건축공사를 분리발주공사와 통합발주공사로 나누어 각 공사의 공사비를 전문견적업자에게 의뢰(blind estimate)한 다음 실제 데이터와 비교분석하는 방법을 사용하였는데, 연구결과 분리발주제도는 6~8%의 건설비상승 효과를 가져온 것으로 나타났으며, 특히 소규모 공사일수록 분리발주제도로 인한 공사비 상승효과가 큰 것으로 나타났고, 시공물의 품질 면에서도 뚜렷한 우위를 보여주지 못한 반면, 공기는 통합발주된 공사에 비하여 평균 2배가 소요된 것으로 나타났음.

### 독일: 분리발주 규정은 있지만 의무규정은 아님

- 독일의 「공공공사 발주에 관한 일반규정(VOB-A)」에서는 다음과 같은 발주원칙을 설정하고 있음(日本 建設産業政策委員會 編, 「建設産業政策大綱」, 1995).
  - ① 건설공사는 통일적이면서 완전한 시공과 포괄적인 보증이 확보될 수 있는 방법으로 발주되어야 한다. 이를 위해 시공전체는 사업을 위한 자재공급과 일괄발주되어야 한다.
  - ② 대규모 건설공사는 가능한 한 공구로 분할하여 각 공구 단위로 발주되어야 한다.
  - ③ 상이한 기능이나 직종을 사용하는 건설공사에서는 각 기능·직종 단위로 발주되어야 한다.
- 분할발주는 프로젝트의 규모가 클 때 실시함으로써 효율성을 확보하기 위한 것이며, 분할의 구체적인 기준은 없지만 시공함에 있어서 명확하게 분할할 수 있어야 하는 것이 필요조건임.
  - 1개사가 맡아서 할 수 있는 규모보다 좀더 크게 분할하여 중소기업자들이 J/V를 형성하도록 유도(대-중소업체간 협력유도 위해 발주규모의 대형화)하는 사례도 존재
- 석공, 지붕, 타일, 도어, 창문 등과 같이 직종별 분리발주가 가능하지만, 이같은 분리발주 규정은 일반적인 규정일 뿐 의무적인 것은 아니고, 전문공사업자의 실적이나 이용가능성 등에 따라 복수의 직종을 합치는 경우도 있음(예: 정지/석공/콘크리트/지붕/배관, 난방/욕조, 외장/벽 등).
- 과거에는 PM회사를 통한 발주 및 공정관리를 해 오다가, PM회사와 관련있는 협력업체에 수주가 집중되자 최근에는 발주자가 직접 분리발주 및 공정관리를 담당하고 있음.

- 발주기관 소속 가스·전기·건축 등의 전문분야별 공무원인 감찰관이 발주 및 공정관리를 담당하고 있는데, 감찰관의 90%이상이 관련분야 전공자로 배치되어 있을 뿐만 아니라 고도의 전문기술분야는 전문엔지니어링회사에 의뢰하여 공정관리 시행

## 시 사 점

- 발주처의 건설사업관리 능력이 충분하거나 전문 엔지니어링회사를 건설사업관리자(CM)로 활용할 수 있을 때, 그리고 전문공종별 시공업체가 충분한 시공능력을 갖고 있을 때 분리발주 방식을 활용하기도 하지만, 분리발주를 법적으로 의무화하고 있는 나라를 찾아보기는 어려움.
  - 예컨대, 독일의 경우 공종별 분리발주가 이루어지긴 하지만 의무사항은 아니며, 발주자가 충분한 발주 및 공정관리 능력을 보유하고 있고, 전문 엔지니어링회사를 활용하여 공정관리 수행
  - 미국의 경우, 일부 주정부에서 분리발주를 법으로 의무화하기도 하였지만 1990년대 이후부터는 분리발주로 인한 예산낭비와 부정·부패 방지를 위한 시민단체의 노력 등으로 예외규정이 점차 많아지게 되었고, 분리발주가 공사품질을 향상시키지 못하면서 공사비 상승만 초래하였다는 실증연구 결과 등으로 인하여 현재는 사실상 유명무실
- 분리발주를 법률에 규정하였던 미국이나 독일의 경우, 모든 토목·건축공사가 아니라 건축공사에 한하여 전기 및 통신공사의 분리발주를 예외적으로 규정하였음.
  - 우리나라의 경우는 건축공사만이 아니라 토목공사와 동일구조물을 이루는 전기 및 정보통신공사도 분리발주 의무화
- 예외적으로 분리발주를 규정하고 있던 미국의 몇몇 주정부에서도, 앞에서 상세하게 설명한 바와 같이, 분리발주로 인한 건설생산체계의 비효율성과 예산낭비, 다수의 입찰·계약 체결에 따른 부정·부패 가능성 증대 등과 같은 문제점 때문에 분리발주제도 자체가 유명무실하게 되었는데, 우리나라에서도 건설공사 발주 및 계약제도의 선진화와 국제표준화(Global Standards)를 도모하기 위해서는 분리발주제도의 개선이 필요함.

## ■ 분리발주제도의 개선방안

### 전기 및 정보통신공사 분리발주의 예외 확대

- 통합발주가 경제적이고 편리한 경우도 있고, 분리발주가 더 바람직한 경우도 있기 때문에 장기적으로 통합발주와 분리발주 여부는 발주기관의 기술인력 보유 여부나 공사특성 등을 감안하여 발주기관에서 판단하도록 하고, 분리발주 의무규정은 삭제하도록 함.
  - 「전기공사업법」 제3조 및 동법 시행령 제5조, 「정보통신공사업법」 제11조 및 동법 시행령 제8조 삭제
- 단기적인 방안으로는 「전기공사업법」 및 「정보통신공사업법」 시행령에서 분리발주의 예외를 확대하는 것이 바람직하며, 현행 「전기공사업법」 및 「정보통신공사업법」의 [별표]에 예시되어 있는 전기 및 정보통신공사의 종류 중 「동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약 금지」를 공사발주 및 계약의 기본원칙으로 정하고 있는 「국가계약법」 시행령 제68조의 정신에 맞추어 원칙적으로 토목건축공사와 함께 동일구조물 또는 단일공사를 이루는 전기 및 정보통신공사는 분리발주의 예외로 규정함.
  - 1건의 토목건축공사와 동일구조물을 이루면서 토목건축공사와 동시에 시공되는 전기 및 정보통신공사(예: 산업시설물 건축물 및 구조물의 전기설비공사)부터 통합발주 허용
  - 토목건축공사와 동일구조물을 이루지 않고, 토목건축공사와 동시에 시공하지 않아도 되는 전기 및 정보통신공사는 당분간 분리발주하도록 하되, 장기적으로는 발주기관의 선택에 맡기도록 개선
- 1건의 동일구조물 및 단일의 토목건축공사에 부수되어 있는 전기 및 정보통신공사로서 분리발주의 예외로 할 필요가 있는 공사와 기술적인 이유는 <표 2>와 같이 예시할 수 있음.
  - 전기공사: 산업시설물·건축물 및 구조물의 전기설비공사, 도로·공항·항만전기설비공사, 기타 전기설비공사
  - 정보통신공사: 통신선로설비공사, 구내통신설비공사, 방송국설비공사, 방송전송·선로설비공사, 정보제어·보안설비공사, 정보망설비공사, 정보매체설비공사, 기타설비공사
- 현재 개정작업을 추진하고 있는 「전기공사업법」 시행령 개정안 제8조의 경우도 <표 2>와 같은 공사를 분리발주의 예외로 규정하는 것이 바람직함.
  - 특히 경미한 전기공사로 볼 수 있는 “전압이 600볼트 이하이고, 전기시설용량이 10킬로와트 이하인 전기공사”는 민간과 공공 양쪽부문에 모두 분리발주의 예외로 규정 필요



<표 2> 분리발주의 예외로 할 필요가 있는 전기 및 정보통신공사 예시

| 구 분    | 대상공사                                    | 분리발주의 예외로 할 필요성   |
|--------|---|---|
| 전기공사   | 산업시설물, 건축물 및 구조물의 전기설비공사                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단일의 산업시설물, 건축물 및 구조물에 부수된 전기설비공사이기 때문에 다음과 같은 이유로 분리발주의 예외로 규정하는 것이 바람직함.</li> <li>· 설계 및 착공단계: 통합발주를 통해 설계시점을 일치시키거나 공정간 연계를 감안하여 착공시기를 적정하게 조정함으로써 향후의 설계불일치나 착공시기의 연계가 제대로 이루어지지 않아서 발생하는 공정관리상 비효율성 방지</li> <li>· 시공단계: 단일의 시공주체에 의한 통일적인 시공관리를 통해 공기단축 및 품질확보</li> <li>· 준공 및 유지관리단계: 단일공사에 부수되어 있는 전기설비공사이기 때문에 통합발주되어야 준공도면이 통합적으로 관리되고, 유지관리도 용이</li> <li>· 부실 혹은 하자발생시 통합발주공사는 시공주체가 단일이기 때문에 책임소재가 명확하고 하자보수도 용이(발주자는 전기, 정보통신공사사업자의 부실인지 여부를 가릴 필요성이 없음)</li> </ul> |
|        | 도로·공항·항만 전기설비공사                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로·공항·항만공사에 부수되어 있는 전기설비공사이기 때문에 위에서 언급한 것과 동일한 이유로 분리발주의 예외로 규정</li> </ul>  |
|        | 기타 전기설비공사                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전기기계기구(발전기, 변압기, 큐비클, 배전반, 조명탑 등)는 대부분 관급자재 품목이고, 이의 설치를 위한 인건비도 관급자재 발주시 함께 포함되어 있기 때문에 별도로 분리발주할 실익이 없음.</li> <li>- 건축 또는 토목공사용 가설 전기공사도 건축이나 토목공사시 당연히 포함되어 있는 공사이기 때문에 통합발주 필요</li> </ul>  |
| 정보통신공사 | 통신설비공사중 통신선로설비공사와 구내통신설비공사              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신선로설비공사와 구내통신설비공사는 대부분 토목건축공사에 포함된 공사이기 때문에 위에서 설명한 것과 같은 이유로 분리발주의 예외로 규정</li> </ul>   |
|        | 방송설비공사                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송설비공사도 방송시설이라는 단일공사에 포함된 통신설비공사이기 때문에 분리발주의 예외로 규정</li> </ul>   |
|        | 정보설비공사중 정보제어·보안설비공사와 정보망설비공사 및 정보매체설비공사 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보제어·보안설비공사나 정보망 설비공사 및 정보매체설비공사는 앞의 통신설비공사중 구내통신설비공사를 유형별로 구분해 놓은 것에 불과하기 때문에 분리발주의 예외로 규정</li> </ul>   |
|        | 기타설비공사                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기타설비공사로 분류되어 있는 정보통신전용 전기시설설비공사도 토목, 건축공사의 부대공사로 볼 수 있기 때문에 분리발주의 예외로 규정</li> </ul>  |

## 기계설비공사도 공사발주 및 계약의 일반원칙 적용

- 기계설비공사업은 「건설산업기본법」에 따라 등록을 받아야 하는 전문건설업종이며, 대부분의 기계설비공사는 국가계약법 시행령 제68조와 회계예규인 「동일구조물공사 및 단일공사집행요령」에서 규정하고 있는 동일구조물공사 혹은 단일공사에 부수된 것이기 때문에 공사발주 및 계약의 기본원칙에 따라 일괄계약을 체결하는 것이 바람직함.
  - 특히 학교시설공사에서의 기계설비공사 분리발주는 앞에서 이미 언급하였던 미국 뉴욕시의 학교건설당국(SCA: School Construction Authority) 및 Niagara Falls 카운티의 교육당국 사례 참조

## 민간공사는 분리발주 관련 조항의 적용을 전면 배제

- 민간공사의 발주방식은 법령으로 통제하고자 하더라도 그 실효성을 확보하기 어렵고, 통제해야 할 타당한 이유도 없기 때문에 전기 및 정보통신공사의 분리발주 관련 조항을 적용을 전면 배제시키는 것이 바람직함.
  - 분리발주를 규정하고 있는 「전기공사업법」 제11조 및 「정보통신공사업법」 제25조는 공공공사에 한하여 앞에서 설명한 동일구조물공사나 단일공사가 아닌 경우에 예외적으로 적용

## ■ 결 론

- 법률적으로 분리발주가 의무화되어 있던 전기공사와 정보통신공사에 더하여 최근에는 기계설비공사의 분리발주를 확대하고자 하는 움직임도 많고, 특히 전기공사의 경우는 2001년말의 법률 개정으로 2002년 7월부터 분리발주 의무규정 위반시 500만원 이하의 벌금에 처할 뿐만 아니라 시행령 개정을 통하여 분리발주 예외조항을 좀더 구체적으로 제한하고자 하는 작업이 추진되고 있음.
  - 그러나 공공공사의 발주 및 계약방식과 관련하여 국가계약법 시행령 제68조에서 정한 원칙은 「동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약 금지」이며, 공종별 분리발주는 이같은 원칙의 예외적인 사항에 불과

- 전기/정보통신/기계설비공사 등 공종별 분리발주 확대가 건설생산체계의 비효율성을 심화시키고, 품질확보나 공정관리에 지장을 초래할 우려가 높다는 사실은 우리나라의 실제 사례나 외국의 실증연구에서도 입증되었기 때문에 단기적으로는 국가계약법상의 「동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약 금지」 원칙에 따라 분리발주의 예외를 확대하는 방향으로 관련 법령을 개정하고, 중장기적으로는 발주자가 자율적으로 발주방식을 선택할 수 있도록 분리발주 의무규정을 삭제해야 함.
  - 현재 개정을 추진중인 「전기공사업법」 시행령안 제8조도 앞의 <표2>에서 제시한 것과 같은 전기공사를 분리발주의 예외공사로 구체화하도록 하고, 「정보통신공사업법」도 동일하게 개정 필요
  - 기계설비공사도 대부분 건축·플랜트공사와 동일구조물공사 내지 단일공사를 이루기 때문에 통합발주하여 일괄계약을 체결하도록 유도
  
- 특히 민간공사의 경우는 분리발주를 강제해야 할 필요성도 전혀 없고, 실효성을 확보할 수도 없기 때문에 민간공사부터 분리발주 강제규정의 적용을 전면 배제하는 것이 바람직함.
  - 전기 및 정보통신공사의 분리발주를 강제하고 있는 「전기공사업법」 제11조 및 「정보통신공사업법」 제25조에서 민간공사는 제외한다는 규정의 명문화 필요

이상호(연구위원·shlee@cerik.re.kr)