

서울특별시 공공시설물에 대한

소방시설공사 분리발주 조례안 제정을 위한 공청회

2019. 4. 22(월) 14:00 - 16:00

서울시의회 제2대회의실(서소문청사 2동 2층)



주최



서울특별시의회

주관

서울특별시의회 도시안전건설위원회

CONTENTS

- 「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안」 제안 설명 … 1

- 주제 발표 (조례안 설명) …………… 5

- 의견 발표 및 토론
 - 임명환 (풍성건설(주) 대표) …………… 15
 - 손기환 ((전)신화방재 대표) …………… 45
 - 전영준 (한국건설산업연구원 부연구위원) …………… 51
 - 이창우 (송실사이버대학교 소방방재학과 교수) …………… 85
 - 권완택 (서울시 안전총괄실 건설혁신과 과장) …………… 93

- 서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안 …………… 101

「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안」제안 설명



「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안」 제안 설명

(의안번호 제391호)

- 의안번호 제391호 「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안」에 대하여 제안 설명 드리겠습니다.

- 본 제정안의 주요내용을 말씀 드리면,
 - 「건설산업기본법」에 의해 소방시설공사, 전기공사, 정보통신공사는 건설공사 범위에 포함되지 않는 것으로 되어 있어,
 - 전기공사와 정보통신공사는 각각「전기공사업법」,「정보통신공사업법」에 근거해 건설공사와 분리하여 발주하고 있습니다.
 - 하지만 소방시설공사의 경우 전기공사, 정보통신공사와 마찬가지로 특수공사임에도 불구하고 분리발주에 대한 규정이 없어 건설 및 전기 공사에 포함되어 통합발주 되고 있는 실정입니다.
 - 이에 건설사 등은 소방시설공사를 소방시설 공사업체에 저가로 하도급 하여 품질저하 및 부실시공의 결과를 가져와 국민안전에 큰 위협을 초래하고 있는 바,
 - 하도급 공사로 인한 피해를 없애는 동시에 소방시설공사의 부실사고 방지 및 소방산업 발전에 기여하기 위해 관련 업종인 전기공사, 정보통신공사와 같이 서울시가 발주하는 공공시설물의 소방시설공사를 분리·발주토록 하여 공공시설물의 소방시설 품질을 향상시키고, 이를 통한 시민안전의 향상을 목적으로 하는 내용을 담고 있습니다.
 - 서울 시민들의 안전을 위해 본 의원이 발의한 원안대로 가결해 주실 것을 부탁드립니다 제안 설명을 마치겠습니다.

- 이상 제안 설명을 마치겠습니다.

주제 발표 (조례안 설명)



「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안」 제정

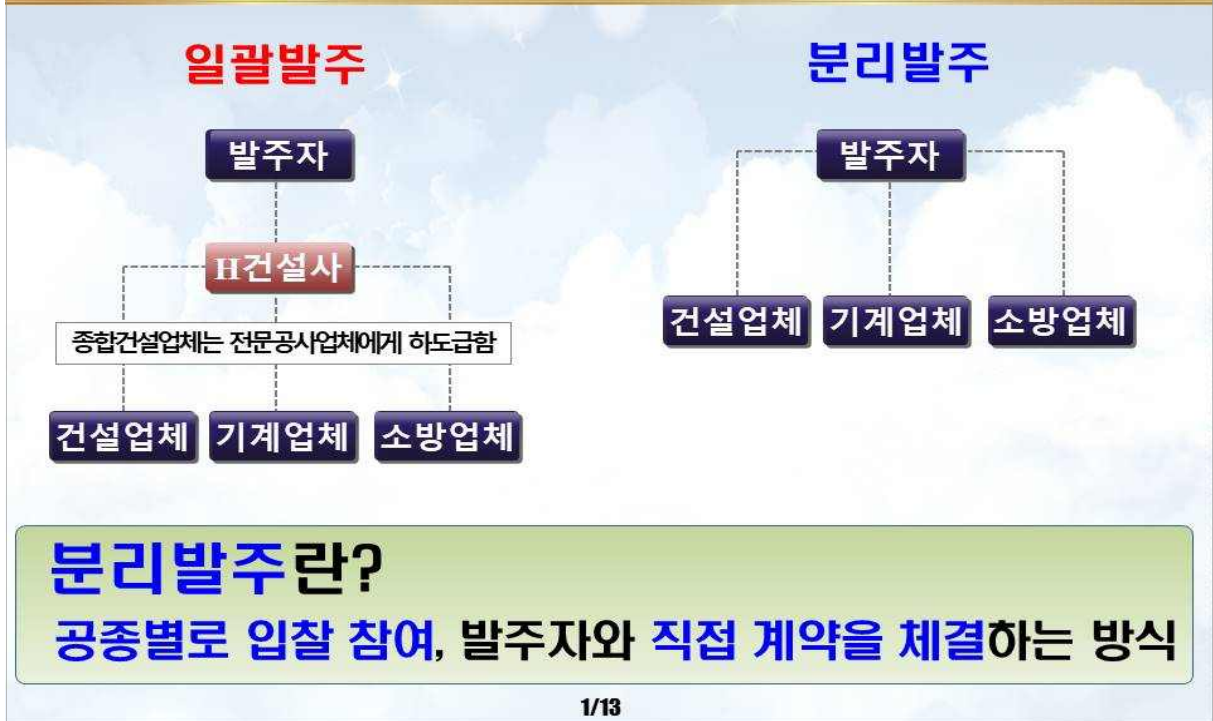
2019. 4. 22.(월)

도시안전건설위원회 문장길 위원

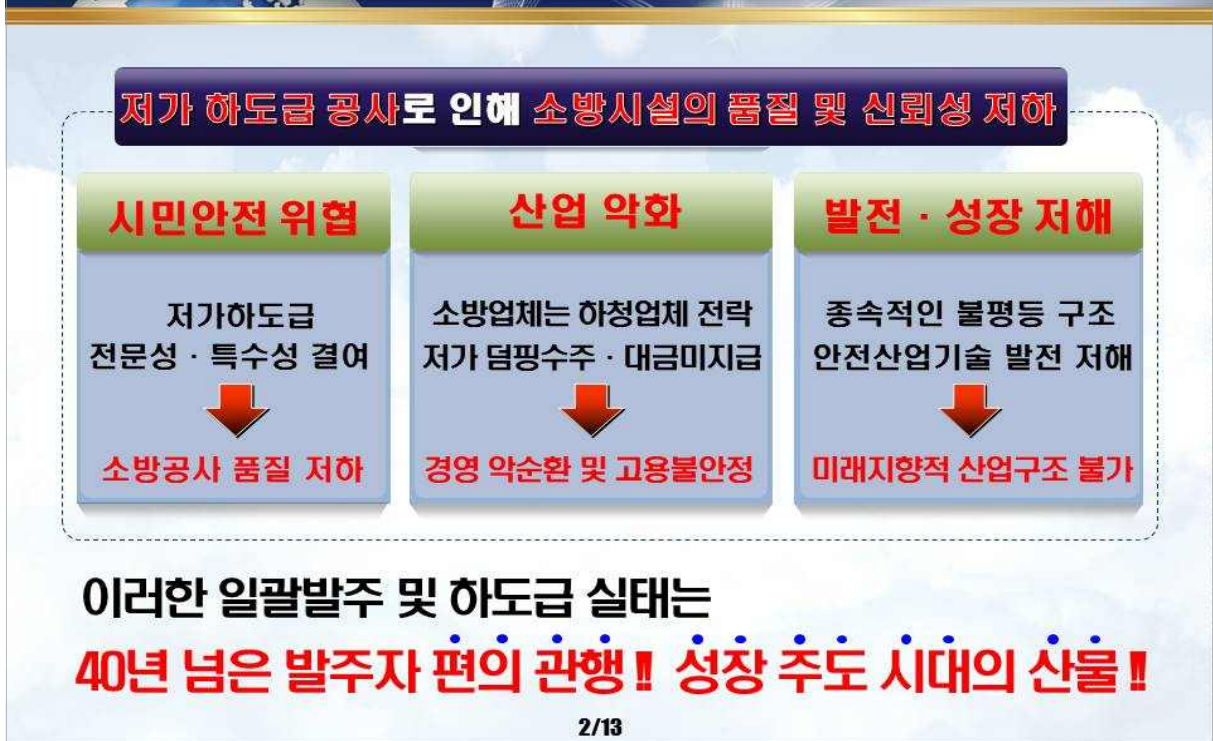
INDEX

1. 분리발주란
2. 문제점
3. 조례안의 목적
4. 조례안 주요내용
5. 타 시·도 분리발주 시행 현황
6. 전기·정보통신공사 분리발주 효과
7. 해외 분리발주 사례
8. 기대효과

1. 분리발주란?



2. 문제점



3. 조례안의 목적

시민안전 강화



「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례(안)」 제정

하도급 공사로 인한 피해 근절
부실시공 방지 및 소방산업 발전

3/13

4. 조례안 주요내용

서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안

제1조(목적)

건설공사와 소방시설공사를 분리발주하여 공공시설물 소방품질 향상을 위하여 시민안전의 향상을 목적으로 함

제4조(시장의 책무)

서울시장은 시의 소방시설업의 육성과 경쟁력 강화를 위하여 노력하여야 함

제5조(분리발주)

소방시설공사를 다른 건설공사와 분리발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 함

4/13

5-1. 타 시·도 분리발주 시행 현황

전국 17개 시·도 중
16개 시·도
분리발주 조례
공포 및 시행 중



5/13

5-2. 타 시·도 분리발주 시행 현황

시도	조례 시행 전	조례 시행 후
경기	59.8%	➡ 90.4%
대구	60.8%	➡ 96.4%
인천	62.1%	➡ 93.0%
경북	41.0%	➡ 93.2%
전남	46.2%	➡ 99.2%



조례 제정효과가 뚜렷하게 나타남

6/13

6. 전기·정보통신공사 분리발주 효과

분리발주
효과

전기공사
[76시행]

정보통신공사
[71시행]

- 안전향상
 • 지난 10년간 전기화재 **13%감소**
- 세계최고의 전기품질
 • 전기 손실을 최저 세계 1위
 • 무정전시간 세계 1위
- 초고속 통신망기반구축
- ICT 경쟁력 세계 1위
- 5G 세계 최초 상용화

* 분리발주 → 적정공사비 확보 → 우수인력 및 자재 사용 → 장비기술 발전 → 기술 및 산업발전의 모범사례

소방시설공사도 전기·정보통신공사의 사례처럼
기술 및 산업발전을 통해 공공안전 향상에 기여할 것임

7/13

7-1. 해외 분리발주 사례

□ 독일

○ 공공공사 발주에 관한 일반규정(VOB: Vergabe und Vertragsordnung für bauleistungen)

▶ Teil A 제5조제1항 및 2항을 통해 분리발주와 분할발주를 규정함

제5조 분리·분할발주, 단일발주(Vergabe nach Losen, Einheitliche Vergabe) Ausführung

1. 건설공사는 확실적인 실행과 하자보수에 대한 명백한 책임이 되도록 발주되어야 한다. 그러므로 건설공사는 일반적으로 급부에 합당한 자재 조달과 함께 발주되어야 한다.
2. 건설공사는 분할하여 발주하고, 종류나 전문 영역에 따라 분리하여 발주해야 한다. 경제적이거나 기술적인 이유로 분할 및 분리 발주는 배제될 수 있다.

* 경쟁제한에 관한 법률(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)을 근거로 하여 조달규정에 분리발주를 규정

- ▶ **독일**은 공사 관련업종이 골조·창문·미장·바닥·지붕·도장·전기·통신·난방·소방 등 최대 120개이며, 모든 공종을 분리발주 하고 있음(중소기업이 공사업계의 80%)
- ▶ **우리나라**는 공사관련 업종(38종) 중 전기·정보통신 2개 업종만 분리발주 하고 있음

7-2. 해외 분리발주 사례

□ 일본

○ 공공 공사의 입찰 및 계약의 적정화를 도모하기 위한 조치에 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]

제2 입찰 및 계약의 적정화를 도모하기 위한 조치

2. 공정경쟁의 촉진에 관한 사항

(1) 공정경쟁을 촉진하기 위해 입찰 및 계약방법의 개선

⑥ 기타

발주자가 분리발주가 합리적이라고 인정하는 경우 공사의 성질 또는 전체 공사건의 비용 등을 고려하여 **전문공사업자의 육성에 이바지하도록 분리발주를 권고**

* 「공공공사 입찰 및 계약적정화 촉진에 관한 법률」 [工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律] 제3조 및 제17조를 근거로 하여 지침에서 분리발주 규정

○ 「중소기업기본법」, 「관공서 수요에 대한 중소기업자의 수주확보에 관한 법률」 [일명 관공수법], 「국토교통성 소관사업 집행지침」 에서 **중소건설업체 수주기회 증대 시책으로 분리·분할발주 시행**

* 지침은 각의결정으로 제·개정되며 '각의결정' 은 법령은 아니지만 행정부의 활동의 기본이 되는 중요한 지침이 된다.(행정적 구속력을 가짐)

9/13

7-3. 해외 분리발주 사례

□ 미국

○ 뉴욕정부 지방자치법(New York Consolidated Laws, General Municipal Law)

▶ 5-A장 제101조제1항 및 제2항에서 분리발주를 명시

제101조(공공공사에 대한 분리 명세서)

① 노동법 제222조에 규정된 경우를 제외하고, 모든 관공서는 계약을 체결할 의무를 작성의무를 진다. 브롱스, 킹스, 뉴욕, 퀸즈, 리치먼드는 3백만달러 초과하는 공사, 나소, 서포크, 웨스트체스터 1백만달러, 뉴욕 주내 다른 도시는 5십만달러를 초과하는 공사는 **별도 명세서를 작성하여야 한다.**

② 위에 따른 명세서는 **각각 분리하여 입찰이 가능하도록 작성하여야 한다.** [이하 생략]

○ 미국 내 분리발주 시행 지방정부

▶ **일리노이주** 조달법(The Illinois Procurement Code), **오하이오주** 계약법(Ohio's Multiple Prime Contracting Law), **노스캐롤라이나주** 건설법(North Carolina Construction Law), **노스다코타주** 지방자치법(North Dakota Code), **위스콘신주** 지방자치법(Wisconsin GENERAL MUNICIPALITY LAW) 등에서 **분리발주를 명시**

▶ 그 외 다수의 지방정부는 일괄, 분리발주 명문화 하지 않음

10/13

7-4. 해외 분리발주 사례

□ 그 외 국가

○ 프랑스

- ▶ 법률에 분리발주 규정은 없으나, 공공공사는 주로 분리발주를 시행
- ▶ 정책적으로 중소기업보호 차원에서 공공기관의 경우에는 8~15개 공종을 분리 발주하고 있음
- ▶ 시설공사의 발주방식 결정은 품질확보와 효율성 중시(경제성만 따지는 것이 아님)

○ EU 회원국

- ▶ 노르웨이, 덴마크와 같은 북유럽 국가에서도 공공공사 분리발주 의무화가 일반화되어 있음
- ▶ 영국, 이탈리아는 분리발주 의무화 규정이 없지만, 장기적 품질확보 및 중소기업 육성 방안을 추진하여 국가산업기반 안정화 도모
- ▶ EU 차원에서 분리발주 효율성을 강조하여 향후 확대 계획

참고문헌 : 공공공사 분리발주 범제화의 효과 및 도입방안, 대한건설정책연구원, 2013
소방시설의 분리발주 범제화 확립 연구, 송실사이버대학교 산학협력단, 2013

11/13

8-1. 기대효과

소방시설공사 분리발주 조례는 서울시 3부대책과 전면 부합



박원순 서울시장 중점 추진정책 !!

12/13

8-2. 기대효과

시민 안전

우수 자재 및 인력 고품질 시공 → **시민안전과 직결**

산업 육성

적정공사비 확보, **일자리창출 및 종사자 처우 개선**
전문성 · 특수성 확보, **저가하도급 병폐 해소**

안전 기반

안전국가 실현을 위한 **기술적 제도적 강화 기반**
소방안전 기술 개발의 기반 제공

13/13



의견 발표 및 토론 1

임명환 (풍성건설(주) 대표)



소방시설공사 분리발주 조례 의견

풍성건설(주) 임명환 대표

‘소방시설공사 분리발주 조례’ 시민과 근로자의 안전을 위협하고 부실시공과 예산낭비를 초래한다!

목 차

- ◆ ‘소방시설공사 분리발주 의무화 조례’ 제정 반대
- ◆ 소방시설공사 분리발주에 대한 관계기관 입장 및 문제점
- ◆ 소방시설공사의 불공정·저가 하도급 방지제도 마련 및 지역건설산업 육성 위한 통합발주 필요성
- ◆ ‘소방시설공사 분리발주 의무화 조례’의 위법성에 대한 법률자문 결과(요지)

‘소방시설공사 분리발주 의무화 조례’ 제정 반대

I 경 위

- 서울시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 의무화를 내용으로 하는 ‘서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례 제정안’ 발의(문장길 의원, '19.1.31)

II 건설업계 의견 : 반 대

- ◆ 소방공사 분리발주 의무화는 시설물의 안전·재난방지에 역행, 시공 연계성 상실·하자책임 불명확, 발주자 선택권 제한, 시민의 부담 증가 우려 등 문제점을 유발하는 불필요한 규제에 해당

1 소방시설공사 분리발주 조례 제정의 문제점

- 제8대 및 제9대 조례안 발의(김동욱 의원)후 지방계약법 시행령 및 ‘서울특별시 지역건설산업 활성화 조례’에 분리발주에 대한 임의규정 반영으로 이미 동 조례의 제정 목적 달성
- 소방업계가 주장하는 저가하도급의 경우도 소방시설공사법령에 ‘저가하도급심사제’ 도입으로 목적 달성
 - ※ 원도급의 82% 미만 및 예정가격의 60%미만 하도급 금지

2 소방시설공사 분리발주 의무화의 문제점

- 조례제정 14개 시도 중 10개 시도는 공사의 특성 등을 감안한 발주자의 재량권 보장 및 지방계약법령의 분리발주 금지 원칙과 예외 분리발주 임의규정을 고려하여 ‘권장사항’으로 규정
 - ※ 인천시의회의 분리발주 의무화 조례안에 대한 행안부의 해석도 ‘지방계약법령상 분할계약(분리발주)이 가능한데 별도의 조례를 제정하여 일률적으로 규정하는 것은 타당치 않다는 의견
- 장정숙의원이 발의한 ‘소방시설공사법 개정안’에 대한 관계기관(국토부, 기재부, 행안부)의 의견도 신중한 검토가 필요하다는 입장

III 소방시설공사 분리발주의 문제점(요약)

구 분	문 제 점
<p>① 시공연계성 상실로 시설물의 품질, 안전 및 재난 방지에 역행</p>	<p>○ 방재·소화 및 피난을 위한 각종 시설의 유기적 연계 시공 없이는 재난방지 시스템의 제 기능 발휘 곤란</p> <ul style="list-style-type: none"> - 소화전·스프링클러 등 소화설비와 제연설비 등 소방시설의 경우 복도·계단 및 출입구 등 피난시설을 포함한 건축구조물과 밀접한 연계 없이는 화재 발생시 성능저하 및 오작동 가능 - 공종간 간섭의 관리 및 조정 미비로 인해 시공차질 초래 및 시설품질 저하 우려 <p>※ 2013년 1월 발생한 세종시 청사(농림수산물식품부장관실)의 물난리 역시 분리발주로 인한 각 공종간 간섭의 관리 미비가 원인</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>※ 서울메트로는 역사환경개선 사업을 추진하면서, 건축, 기계, 소방, 전기, 정보통신, 전자 등을 분리발주하여 아래와 같은 각종 문제점이 발생됨에 따라 통합발주 방안 검토('13.2.22)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 건축분야 통합관리의 어려움 - 업체간 상호 비협조에 따른 분쟁 및 마찰 발생 - 책임의식 결여 및 상호책임 전가 - 안전관리, 환경관리 미흡, 공사 지체 - 승객 사상사고 및 민원 지속적 발생 </div>
<p>② 하자책임 불명확으로 시민 피해 초래</p>	<p>○ 부실 및 사고발생시 책임소재 규명 곤란과 하자보수 지연으로 시설물 이용자인 시민 피해 증가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대규모 사고 발생시, 피해자 보상 등 사후처리에 대한 책임 모호는 피해자 구제 등에 장애요인으로 작용 <p>※ 인천 대정초등학교 대강당의 경우 준공 보름 만에 화재로 전소('10.1)되었으나, 책임소재 불분명으로 인해 소방설비업체에 대한 교육청의 손해배상소송 패소</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특히, 소방공사만 분리발주 할 경우 사고발생시 부실 또는 책임의 원인 규명이 곤란하여 하자 발생시 상호 책임전가로 하자보수 지연 초래

구 분	문 제 점
<p>③ 소방공사 분리 발주 명분 상실</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불공정·저가 하도급 폐해의 방지를 위한 제도적 장치 도입('14.12.30)으로 분리발주 의무화 명분도 없음 <ul style="list-style-type: none"> - 하도급계약 적정성 심사제도, 하도급계약 공개, 하도급법 준용 등 소방시설공사업법에 불공정·저가 하도급 방지제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> ※ 소방시설공사업법 제22조의2(하도급계약 적정성 심사), 제22조의4(하도급계약 자료의 공개), 제21조의3(도급의 원칙 등) ※ 과거 불공정·저가하도급 방지를 위해 동일한 내용으로 법안(6건)이 발의되었으나 소방시설공사업법에 불공정·저가하도급 방지 제도가 도입되어 실익 없음 ○ 또한, 불공정·저가하도급의 문제는 분리발주와는 무관한 사항이며 소방시설공사업에서 하도급을 허용하는 것이 근본적인 문제임 <ul style="list-style-type: none"> - 소방공사는 직접시공이 원칙이나, 타 공사업과 겸업하는 소방공사업자가 일괄 도급받으면 소방공사만 하도급 허용(소방시설공사업법 시행령 제12조) - 건설·전기업체 등과 겸업 소방공사업자 비율이 약 75%에 달하고 있어 대다수 소방공사업자도 분리 발주를 반대하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> ※ '17년 12월 말 기준, 총 4,920개 소방공사업자 중 건설·전기업체 등의 겸업 소방공사업자는 74.9%이며, 소방만 등록한 소방공사업자는 25.1%에 불과(출처 : 소방산업통계집)
<p>④ 발주자의 권리 침해 및 정부의 불필요한 규제 축소 정책에 배치</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발주자의 선택권을 과도하게 제한하여 위헌 우려 <ul style="list-style-type: none"> - 발주자에게 추가 비용이 발생함에도 법률로 강제하는 것은 발주자의 경제적 기본권인 공사발주 선택권을 침해하는 명백한 규제 <ul style="list-style-type: none"> ※ 통합발주 및 분리발주 여부는 소비자(발주자)가 경제성, 편의성, 효율성 등을 고려하여 가장 유리한 방법을 선택할 수 있도록 함이 국민 정서에 부합 ○ 4차 산업혁명과 산업부문간 융합을 강조하며, 불필요한 규제의 축소를 추진하는 정부정책에도 역행 <ul style="list-style-type: none"> - 분리발주에 따른 분절된 생산체계는 통합에 따른 시너지 효과를 전혀 발휘할 수 없고, 신성장 동력 상실과 산업 경쟁력 약화 ○ 규제완화를 추진하는 정부시책에도 역행 <ul style="list-style-type: none"> - 정부는 두 차례('02.6.28, '08.12.4)에 걸쳐 과도한 제한 규제료 결정

구 분	문 제 점
<p>5] 근로자 보호 등 정부정책에 배치</p>	<p>○ 소방공사 현장 근로자들의 근로환경 악화</p> <p>- 분리발주는 종합적 안전관리가 곤란하여 산재 증가 등 건설근로자의 안전을 위협하고, 임금체불 등 근로자 복지 악화</p> <p>※ 민주노총 산하 전국건설산업노동조합연맹도 분리발주시 고용 환경 악화로 노동자들에게 고통만 안겨줄 뿐이라며 반대('13.4.19)</p>
<p>6] 불필요한 행정 및 사업비 증가로 시민부담, 세금 낭비 초래</p>	<p>○ 불필요한 행정 및 사업비 증가로 국민세금 낭비 초래</p> <p>- 건설업자와 소방공사업자를 별도로 선정함에 따라 행정낭비 및 이에 따른 사업비 증가</p> <p>- 별도로 설계·입찰·계약체결 등의 불필요한 행정업무 발생, 공사 관리업무 증가, 공기증가 등이 발생하게 되고 이는 평균적으로 8% 시민 부담 증가를 야기할 것으로 예상</p> <p>※ '97년 미국국립경제연구소 분석결과, 분리발주시 평균적으로 8% 비용 상승 및 공기 2배 증가하나 시공 품질 향상은 없음을 지적</p> <p>○ 특히, 공공공사는 공사규모가 작아질수록 낙찰률이 상향*되기 때문에 공사비가 증가하는 부작용으로 서울시 예산 낭비** 초래</p> <p>* 중심제 낙찰률(300억이상) : 78%</p> <p>* 적격심사낙찰률(300억미만) 변동추이 → 100억~300억 : 80%, 50억~100억 : 85.5%, 50억~10억 : 86.75%, 10억 이하 : 87.75%</p> <div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>사례) 320억원에서 소방공사(32억원, 86.75%) 분리발주시 → 약 12억 세금증가 초래</p> </div> <p>** '15년 소방공사(3억원이상) 분리발주사례 분석결과, 최소 1,244억원(발주자 행정비용 포함) 예산낭비 초래한 것으로 분석</p>
<p>7] 분리발주 의무화는 글로벌스탠다드에 역행</p>	<p>○ 대다수 외국의 경우, 분리발주보다는 통합발주가 원칙이며, 미국 일부 주의 경우에도 최근 분리발주 의무화 규제 축소 추세임</p> <p>※ 일본의 경우는 소방공사는 건설공사에 포함되며 전문공사업종 중에 1개 업종으로 분류하고 있으며 의무적 분리발주는 없음</p>

소방시설공사 분리발주에 대한 관계기관 입장 및 문제점

I 소방공사 분리발주 의무화에 대한 관련 정부부처 및 국회 상임위 입장

- 정부의 「소방법 체계개편」에 대해 규제개혁위원회('02.6.28)는 소방시설공사 분리발주는 발주자의 선택권을 지나치게 제한하기 때문에 “일괄 또는 분리발주 여부는 건축주가 판단하여 선택”하도록 결정
- 남경필 의원이 소방공사 분리발주하는 내용으로 대표발의('03.4.2)한 「소방법」은 국회에서 당시 행자부장관이 통합발주가 오히려 책임 소재가 명확하고, 하자보수에 유리하다고 인정함에 따라 폐기
- 전기·정보통신공사 분리발주의무제도는 정부의 규제개혁기획단에서 산업발전을 저해하는 규제개혁과제로 선정하여 제도폐지 추진한 바 있음(건설산업 규제합리화 방안, '05.11.22)
- 소방방재청이 소방시설공사 분리발주 의무화하는 내용으로 입법예고한 소방시설공사업법 개정안('08.9.4)에 대한 규제개혁위원회 결정('08.12.4)에 따라 분리발주 의무화 규정을 삭제
 - ※ 규제개혁위원회 위원 : 교수, 연구원, 변호사, 소비자단체 등 민간위원과 소관부처 공무원
- 주성영 의원이 대표발의('09.5.11)한 「소방법」은 당시 국토해양위에서 품질보장과 공공서비스 수준 제고, 건설산업의 경쟁력 제고 등을 종합적으로 고려 신중하게 결정하여 줄 것을 요청한 바 폐기됨
- 이명수 의원('13.4.15), 서병수 의원('13.4.24), 이찬열 의원('14.2.3)이 소방공사 분리발주 의무화를 내용으로 하는 소방시설공사업법 일부법률개정안 발의
 - 국토교통위원회는 분리발주의 문제점을 적시하여 관련 법안의 신중 처리를 위원회 의견으로 제시('13.6.18)함

소방시설공사 분리발주 의무화에 대한 관계부처 의견

부처명	의견	이유
국토부	수용곤란	<ul style="list-style-type: none"> ○ 19대 국회에서도 분리발주 부작용 우려에 따라 법안이 폐기된 사항임 ○ 종합적인 공정관리 및 연계시공 부족으로 품질 및 안전·재난관리 미흡 등 부실시공 우려 <ul style="list-style-type: none"> - 방재시설(스프링클러·옥내외 소화전 등) 등은 콘크리트에 매립되거나 피날시설 등 건축물 구조와 긴밀 연계 필요 ○ 하자책임 모호, 신속한 보수 곤란 등 국민피해 우려 ○ 소방시설공사법 개정('14.12.30)하여 하도급계약 적정성 심사제 도입, 하도급 계약자료 공개, 하도급법 준용 등 저가하도급 방지 및 하도급업자 보호를 위한 제도 시행 중 ○ 일선 건설현장 근로자의 근로 환경 악화 우려 ○ 건설업자와 소방공사업자를 별도로 선정함에 따른 불필요한 행정력 낭비 및 전체 공사비 상승 등 사업비(정부예산) 증가 ○ 산업간 융복합, 통합발주하는 선진 추세와 배치
행자부	수용곤란	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분리발주를 원칙적으로 금하고 있고, 예외적으로 설계서가 별도로 작성되는 공사 등은 분할계약이 가능토록 규정하고 있는 지방계약법에 반하는 제도 ○ 분리발주를 일률적으로 의무화하면 공종 간 분쟁으로 시공지연, 하자보수, 발주기관 선택권 침해 등 문제 발생 ○ 과거, 소방공사 분리발주 도입을 내용으로 하는 소방시설공사법안이 7차례 발의되었으나 무산됨
기재부	수용곤란 ※ 중장기 검토 필요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가계약법에서는 통합발주(일괄발주)가 기본원칙이며, 분리발주는 예외적인 경우만 허용

II 소방공사 분리발주 의무화의 문제점

1. 시공연계성 상실로 시설물의 품질, 안전 및 재난방지에 역행

1] 방재·소화 및 피난을 위한 각종 시설의 유기적 연계 시공 없이는 재난방지 시스템의 제 기능 발휘 곤란

- 현대적 시설물일수록 소방 및 피난을 위한 시설간 기능적 연계가 필요하나, 이미 설계단계부터 단절된 상태에서 시공마저 분리될 경우 재난방지 시설의 성능저하 및 오작동 가능
 - 소화전·스프링클러 등 소화설비와 제연설비 등 소방시설의 경우 복도·계단 및 출입구 등 피난시설을 포함한 건축구조물과 밀접한 연계 없이는 화재 발생시 제기능 발휘 곤란

(예시)코엑스몰 등 대규모 판매시설이 밀집한 건축물의 경우 상점과 주통로 사이를 유리벽체로 구획하고, 화재발생시 시야확보와 유리벽체의 내화성능 강화를 위해 유리벽체에 윈도우스프링클러시스템이 적용되는데, 방화유리셔터와 윈도우 스프링 쿨러 시스템은 각각 건축시설(방화시설)과 소방설비에 해당하여 분리발주시 시공자가 달라져 시설 간 유기적 연계 없이 시공되면 오작동으로 제기능 발휘가 곤란할 수 있음

※ '14.5.26 발생한 고양시외버스종합터미널 화재사고의 경우도 방화셔터와 스프링클러 오작동이 대형화재로 이어진 원인으로 지목

⇒ 의정부지방검찰청 고양지청은 “대규모 공사의 분리발주 시 컨트롤 타워 부재로 안전사고 발생 위험이 가중되고 있다”고 지적('14.9.17)

※ 국회도 『대형 화재사고 예방을 위한 방재역량 강화 방안』으로 건축과 소방간 통합법규 구축 등 연계요소 강화를 제시한 바 있음('08.12. 입법조사처)

② 공종 간 간섭으로 시공차질 초래 및 시설품질 저하

- 분리발주시 공종별 시공자가 달라 공정 단계별 시공관리나 조정(coordination)이 곤란하여 시설물의 **품질확보 곤란**
 - (예) 공종별 설계도서의 유기적인 검토 미비로 설계서상의 불일치 사후 발견 → 잦은 설계변경 초래 → 재시공 불가피
 - (예) 공종별 분리발주시 1건 공사임에도 전체 공정계획의 확정이 어렵고, 공정진행의 차이로 공기지연 사례 빈발
- 분리발주로 인한 부실시공 사례는 이미 분리발주가 의무화된 전기 및 정보통신공사의 사례에서도 상당수 발견되고 있음
 - ※ 2013년 1월 발생한 세종시 청사(농림수산식품부장관실)의 물난리 역시 분리발주로 인해 각 공종간 간섭이 관리가 되지 못한 결과임(건축물 시공사와 별도의 통신공사 업체가 천정에서 작업을 하다 배관을 건드렸고 이음새 부분이 약해져 있다가 수압을 못 이겨 사고 발생)

【참고】 분리발주 피해사례

공사명	시공사	문제점
OO세무소 직원합숙소 신축공사	○건축.설비 : A건설 ○전기.통신 : B전설	○공기지연 및 공사비 증가 ○재시공 및 품질저하 ○하자책임 전가 및 보수지연으로 발주자 피해
OO고속철도 4-3공구 노반시설및 기타공사	○토목 : A건설 ○전기 : B산전	○공종간 협의지연 등으로 공기지연 ○품질 및 효율성 저하 - 전기시설물 위치 변경에 따라 교량구조체에 Hole 생김 ○각종 케이블 매설작업시 시설물 손상
OO동서 관통도로 1공구	○토목 : C건설 ○전기 : D업체	○공종간 협의지연으로 전력관로매설 중단 ○전력관로 터파기, 되메우기시 누수 또는 지반침하 등으로 구조물의 결함발생 우려
OO시 교육청	○토목 : D건설 ○기계 : F설비 ○전기 : OO업체 ○통신 : OO정보통신 ○소방 : OO소방설비	○공종별 우선순위 또는 후속공정이 시급히 요구됨에도 각 공종업체별 자사이익에 급급하여 전체 공기 및 공사비에 악영향
OO 제1초등학교 부지정지 및 교사 신축	○건축.토목 : OO업체 ○전기 : G전업 ○통신 : OO정보통신	○공종별 공정관리가 안되어 콘크리트 타설시기 지연 또는 조적공사의 재시공 사례 및 이로 시공품질 저하
기 타	-	○건축공사에서 공종간 공사순서를 무시한 임의적,일방적 시공으로 시공상 애로 및 공사비 상승 요인

- 소방시설의 품질 확보를 위해서는 **분리발주 보다는 감리책임 강화 및 소화설비 재료의 내화기준 준수가 더 중요**

※ 제18대 국회 국토해양위원회 위원이었던 유정복 전 안전행정부장관도 공중 분리발주를 내용으로 하는 보금자리주택 직할시공제의 문제점으로 책임시공 곤란을 제기한 바 있음('08.11.20 국토해양위 제10차회의)

2. 하자책임 불명확으로 국민 피해 초래

- 시공업체 간 현장조직과 관리체계가 분리되어 ‘**종합적인 계획·관리 및 조정**’이 어렵고, 시공상 책임한계가 불분명
 - 소방공사는 건축구조물의 배관공사 등과 연계시공 되어야 하므로 소방공사만 분리발주 할 경우 사고발생시 부실 또는 책임의 원인 규명이 곤란하며 **하자 발생시 상호 책임전가로 하자보수 지연 초래**
 - 나아가 대규모 사고 발생시, 피해자 보상 등 사후처리에 대한 책임 모호는 피해자 구제 등에 장애요인으로 작용

《 분리발주 후 책임소재 규명이 어려워 국민이 피해 본 사례 》

○ 사건 개요

- '10. 1 인천 대정초등학교 대강당 **준공 보름 만에 화재로 전소**
- 인천교육청은 **소방설비 담당업체에게 복구비용 구상권 청구**
- 국립과학수사연구원 수사에서 소방설비 결함으로 결과 나옴
- 소방설비 담당업체가 손해배상을 거부하여 **법적 분쟁**으로 감
- **증거불충분으로 교육청 패소, 국민 세금만 낭비됨**

3. 소방시설공사 분리 발주 명분 상실

- 불공정·저가 하도급 폐해를 방지하기 위한 제도적 장치 도입('14.12.30)으로 분리발주 의무화 명분도 없음
 - 하도급계약 적정성 심사제도, 하도급계약 공개, 하도급법 준용 등 소방시설공사업법에 불공정·저가 하도급 방지제도 도입
 - ※ 소방시설공사업법 제22조의2(하도급계약 적정성 심사), 제22조의4(하도급계약 자료의 공개), 제21조의3(도급의 원칙 등)
 - ※ 과거 불공정·저가하도급 방지를 위해 동일한 내용으로 법안(6건)이 발의되었으나 소방시설공사업법에 불공정·저가하도급 방지 제도가 도입되어 실익 없음
- 또한 불공정·저가 하도급의 문제는 분리발주와는 무관한 사항이며, 저가 하도급문제는 필요시 하도급제도의 보완 등을 통해 개선해 나가야 할 사항임
 - 소방시설공사업법 제22조 및 시행령 제12조에서 '소방시설 공사는 직접시공이 원칙이나, 소방시설공사업자가 소방시설 공사와 해당 사업의 공사를 함께 도급받은 경우에 한해 예외적으로 소방시설공사의 하도급을 허용'하고 있음
- 건설·전기 등과 겸업 소방공사업자 비율이 약 75%에 달하고 있어 대다수 소방공사업자도 분리 발주를 반대하고 있는 것임
 - 분리 발주시 여러 문제점이 발생함에도 불구하고 소수 소방공사업자를 위해 분리발주를 강제하는 것은 형평성을 상실한 정책임
 - ※ '15년 12월 말 기준, 총 4,761개 소방공사업자 중 건설·전기업체 등의 겸업 소방공사업자는 3,585개(75.3%)이며, 소방만 등록한 소방공사업자는 1,176개(24.7%)에 불과 (출처 : 소방산업 통계집)

4. 발주자 권리 침해 및 부담 증가

① 불필요한 행정 및 사업비 증가로 국민세금 낭비 초래

○ 건설업자와 소방공사업자를 별도로 선정함에 따른 행정낭비(별도 입찰공고·계약서 작성 등) 및 이에 따른 정부예산(사업비)만 증가

- 지금도 발주기관 자율적으로 토목·건축·기계설비 및 소방시설 등에 대한 분리발주가 실시되는 학교시설공사의 경우 학교 시공관리 부실 및 공정 차질 문제가 심각

※ 2015년 개교를 목적으로 세종시 내 학교신축공사의 경우 31개 학교를 짓고 스마트 교육환경 조성을 목적으로 하나, 공사발주 및 계약관리 담당공무원은 불과 5인 뿐임에도 공종분리발주로 학교1곳당 평균 70여개의 계약이 체결되어 부실한 공정관리 및 시공차질 우려를 낳고 있음

※ 미국국립경제연구소(NBER) 연구결과

· 분리발주시 6~8% 비용 상승 및 공기 2배 증가하나, 시공품질 향상은 없음을 지적

- 분리발주시 적격심사(낙찰자 결정기준)시 낙찰률이 상향* 되어 전체 공사비가 10~20% 상승하는 등 정부예산 낭비 초래

* 공사규모가 작아질수록 낙찰률이 높아져 분리발주에 따른 공사 규모 감소시 도급자의 낙찰금액 상승으로 발주 할수록 총공사비 증가

※ '15년 분리발주 된 기초금액 3억원 이상 소방공사 218건을 분석하면 약 157.9억원의 예산낭비 초래, 작업진행 및 행정상 비용을 포함하면 그 이상의 예산낭비 예상

구분	건수	통합발주시	분리발주시
낙찰금액 총계	218	24,528.7억원	24,686.6억원
예산낭비액		157.9억원	

② 헌법상 보장된 발주자의 선택권을 부당하게 제한하고, 실효성 없는 처벌규정으로 잠재적 범죄자만 양산

- 헌법상 일반적 행동자유권에 포함된 계약자유 원칙에 따른 발주자의 발주방식 선택권을 침해, 위헌 소지가 다분함
- 분리발주 위반시 처벌규정을 두더라도 실효성 확보 곤란
 - 이미 분리발주를 의무화하고, 처벌규정을 두고 있는 전기 및 정보통신공사의 경우 분리발주 의무 위반을 이유로 발주자를 처벌한 사례가 전무한 실정
 - 또한, 발주자의 기본권을 침해하는 규제법률 위반을 이유로 처벌시 해당 법률에 대한 위헌 제청도 가능
- 전기, 정보통신공사와 달리 소방시설공사에 대해 분리발주 규정 없는 것이 평등권 침해하여 위헌이라는 주장은
 - 타 부문이 분리발주 된다하여 소방 공사부문도 분리발주 할 필요성이 인정된다고 단정할 아무런 근거가 없음
 - ※ 전기공사 분리발주제도는 당초 건설공사에 포함되어 있던 것을 전기공사 관련 산업 보호 차원에서 일정기간 도입하려 했던 것이 업역논리로 변질되어 현재까지 유지되고 있는 것임
 - 특히 주로 배관설비 공사인 소방시설의 경우 건축공사 중 위생 배관설비와 동일한 위치에서 동시 시공의 필요성으로 인하여 전기 및 정보통신공사에 비하여 공정차질로 인한 비효율이 더 큼

5. 규제혁파 및 근로자 보호 등 정부정책에 배치

① 4차 산업혁명과 산업부문간 융합을 강조하며, 규제 완화를 추진하는 정부시책*에도 역행

○ 건설관련 업종간 진입장벽과 분리발주에 따른 분절된 생산 체계는 통합에 따른 시너지 효과를 전혀 발휘할 수 없고 신성장동력 상실과 산업의 경쟁력 약화 초래

- 분리발주와 같은 반시장적 규제를 통한 보호정책으로 인해 외부와의 경쟁이 제한되어 실질적인 경쟁과 융복합화를 통한 산업발전보다는 업종 내부간 나눠먹기식 시장구도를 형성하여, 신시장(신사업분야) 창출과 신기술개발을 통한 선도적 산업발전 장애로 작용

* 규제입증책임제도 : 정부가 규제의 존치 필요성을 입증하지 못하면 규제를 폐지·완화토록 개선하는 제도

○ 과거 정부에서도 규제완화정책에 역행한다고 결정한 바 있음

- 행자부 및 소방방재청에 대해 규개위가 두 차례('02.6.28, '08.12.4)에 걸쳐 발주자의 선택권을 지나치게 제한하는 규제에 결정한 바 있고,

- 오히려 전기, 정보통신공사의 분리발주제도가 발주자의 시공사 선택권 침해 등 위헌 소지로 개선 요구

※ 전기·정보통신공사 분리발주 의무제도는 정부의 규제개혁기획단에서 산업발전을 저해하는 규제개혁과제로 선정하여 제도 폐지 추진(건설산업 규제합리화 방안, '05.11.22)

○ 공사관리·조정능력 및 통합 실적 등을 요구하는 최근 해외공사 트렌드에 역행하여 건설산업의 대외경쟁력 약화로 해외수주에 차질을 초래, 정부의 해외건설수주 확대시책에도 반함

※ 해외공사는 EPC(Engineering·Procurement·Construction), 턴키방식을 활용하는 공사가 대부분으로 계획부터 시공까지 일괄 통합발주 추세

한국경제

2019년 03월 28일 목요일 A04면 종합

한 기업인의 아이디어가 정부 '규제 틀' 바꿨다

“규제 필요한 지 증명해보라” ... 31%가 필요없네!

기재부 '규제입증책임제' 시범
모든 부처로 확산 ... 행정규칙 정비

'저축은행에선 왜 해외로 송금하지 못하
게 정부가 막고 있나?'

금융회사 외국환거래를 규제하는 기
획재정부 담당 공무원은 이 질문에 마땅
한 이유를 찾지 못했다. 그래서 이르면 5
월부터 자산 1조원 이상 저축은행에 대
해 해외 송·수금 업무를 허용하기로 했
다. 기재부가 공무원이 규제 필요성을 직
접 입증하도록 한 '규제입증책임제'를 시
범 실시한 결과다.

기재부는 외국환거래, 국가계약, 조
달 등 3개 분야 소관 규제 272건의 필요
성을 직접 입증한 결과 83건(30.5%)은
불필요하거나 과도한 것으로 판단돼 폐
지 또는 개선한다고 27일 발표했다. 정
부는 이를 모든 부처로 확산해 규제가
포함된 행정규칙 1774개를 연내 정비하
기로 했다. “공무원이 규제 필요성을 입
증하지 못하면 자동 폐기하게 해달라”
는 이종태 퍼시스 회장의 건의를 정부가
받아들인 결과다.

기재부는 저축은행, 우체국, 단위농·
수협에 대한 해외 송·수금 규제를 없애기
로 했다. 자산 1조원 이상인 21개 저축은

규제입증책임제 통한 규제 폐지 개선 사례

외국환거래	▶ 저축은행, 우체국, 단위농·수협 등 해외 송·수금 규제 폐지 ▶ 증권카드사 해외송금 한도 상향(3000달러 → 5000달러) ▶ 소액송금업 자본금 요건 완화(20억원 → 10억원)
국가계약	▶ 선금 지급 요건(잔여 이행기간 30일 미만 때 선금 지급 금지) 폐지 ▶ 불가피한 사정 변경으로 인한 계약금액, 산출내역서 등 조정 허용
조달	▶ 과거 입찰 때 관련 서류 미제출자 등 입찰 참가자격 제한 규제 폐지 ▶ 입찰 때 보증금 대신 지급각서 제출로 대체

행에는 해외 송·수금을 전면 허용하기로
했다. 증권사와 카드사의 해외 송금 한도
는 건당 3000달러에서 5000달러로 상향
된다. 다음달 행정규칙 개정에 이어 이르면
5월부터 가능해질 것으로 기재부는
내다봤다.

소액 해외송금업 자본금 요건은 20억
원에서 10억원으로 완화된다. 소액 해외
송금업자의 송금 한도는 건당 3000달러
에서 5000달러로 상향 조정된다. 환전영
업자의 환전 한도도 늘어난다. 무인환전
기기를 활용하는 경우 환전 한도는 하루
1000달러에서 2000달러로 올라간다.

국가계약 분야에서는 계약에 참여하
는 기업의 부담을 낮추기로 했다. 기업이
신청하면 잔여 이행기간에 상관없이 선
금을 지급할 수 있도록 개선한다. 지금은
잔여 이행기간이 30일 미만이면 선금 지

급이 불가능하다. 또 선금을 전액 사용
했을 때 사용내역서를 제출해야 하는 의
무를 없애기로 했다.

조달 분야에서는 과도한 입찰 참가자
격 제한 규제를 폐지한다. 과거 입찰 때
관련 서류를 제출하지 않았거나, 회계연
도 중 3회 이상 입찰에 참여하지 않았을
때 입찰에 참여하지 못하도록 하는 규제
를 없앤다. 입찰기업 자금 부담을 고려해
입찰 때 보증금 대신 지급각서로 대체할
수 있도록 개선한다.

정부는 기재부의 규제입증책임제 시범
실시 결과 상당수 규제 혁파가 가능하
고 보고 이를 모든 부처로 확산하기로 했
다. 1단계로 부처별 총 480개 행정규칙을 5
월까지 정비한다. 2단계로 나머지 1294개
행정규칙은 연내 정비를 끝내기로 했다.

김일규 기자 black0419@hankyung.com

② 소방공사 현장 근로자들의 근로환경 악화

- 분리발주는 종합적 안전관리가 곤란하여 산재 증가 등 건설 근로자의 안전을 위협하고, 임금체불 등 근로자 복지 악화
- 민주노총 산하 전국건설산업노동조합연맹도 분리발주시 고용환경 악화로 노동자들에게 고통만 안겨줄 뿐이라며 반대('13.4.19)

《 의견서 주요 내용 》

- ① **공중별 시공이 연속선상속에서 이루어지는 생산체계하에서 분리발주는 품질관리, 산업안전에 심각한 문제가 발생하고 그 피해는 국민과 현장 노동자에게 돌아감**
- ② **소방공사업체의 취약한 재정, 관리능력 부재는 체불, 퇴직금 및 4대보험 관리 등이 부실화될 것이고 결국 사회적 갈등만 확산함**

③ 선진외국의 경우에도 소방공사 분리발주를 의무화하는 사례를 찾아볼 수 없음

- 극히 일부국가에서 분리발주를 시행하고 있으나 의무규정은 아니며, 일본은 소방공사업을 건설업에 포함하여 규정
 - 미국의 경우 일부 주정부에서 공중간 분리발주를 규정했으나 예산낭비 및 품질확보 효과 없는 공사비 상승을 이유로 축소되어 가는 추세임

④ 16대·18대 국회 논의시 많은 문제점으로 관련 법안 폐기

- 그동안 수차례 소방공사 분리발주에 대한 입법이 추진되었으나 분리발주에 대한 부작용이 지적되어 채택되지 않음

- 남경필 의원이 소방공사 분리발주하는 내용으로 대표발의('03.4.2) 한 「소방법」은 국회에서 당시 행자부장관이 통합발주가 오히려 책임소재가 명확하고, 하자보수에 유리하다고 인정함에 따라 폐기
- 주성영 의원이 대표발의('09.5.11) 한 「소방법」은 당시 국토해양위에서 품질보장과 공공서비스 수준 제고, 건설산업의 경쟁력 제고 등을 종합적으로 고려 신중하게 결정하여 줄 것을 요청한 바 폐기됨
- 최근 국토교통위원회도 분리발주의 문제점을 적시하여 관련 법안의 신중 처리를 위원회 의견으로 제시('13.6.18)한 바 있음

소방시설공사사업법상 불공정·저가 하도급 방지 제도 마련 및 지역건설산업 육성 위한 통합발주 필요성

I 소방시설공사사업법상 불공정·저가 하도급 방지 제도 마련

○ 소방시설공사의 도급 원칙(법 제21조 및 제21조의3)

- 특정 소방대상물의 관계인 또는 발주자는 소방시설공사 등을 도급할 때에는 해당 소방시설업자에게 도급하여야 함
- 소방시설공사 등의 계약당사자는 도급 또는 하도급 금액, 공사기간 등을 계약서에 분명히 밝혀 계약을 하여야 하고,
- 수급인은 자재구입처 지정 등 하수급인에게 불리하다고 인정되는 행위를 강요하지 못하도록 하는 등 도급의 원칙을 마련

※ 하도급이 가능한 경우(소방시설 공사사업법 시행령 제12조)

제12조(소방시설공사의 시공을 하도급할 수 있는 경우)

- ① 법 제22조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 소방시설공사사업과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 함께 하는 소방시설공사업자가 소방시설공사와 해당 사업의 공사를 함께 도급받은 경우를 말한다.
 1. 「주택법」 제9조에 따른 주택건설사업
 2. 「건설산업기본법」 제9조에 따른 건설업
 3. 「전기공사사업법」 제4조에 따른 전기공사업
 4. 「정보통신공사사업법」 제14조에 따른 정보통신공사업
- ② 법 제22조제1항 단서에서 "도급받은 소방시설공사의 일부"란 제4조제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 소방설비 중 하나 이상의 소방설비를 설치하는 공사를 말한다.

○ 하도급계약 적정성 심사(법 제22조의2)

- 발주자는 하도급 계약 금액이 일정비율* 이하인 경우, 하도급 계약의 적정성 여부를 심사하고, 심사 결과 부적정시 계약변경을 요구할 수 있도록 함

* 원도급낙찰률 대비 82% 이하 or 발주자 공사예가대비 60% 이하

○ 하도급 대금 지급의 시기 및 지급률 규정(법 제22조의3)

- 원도급자가 발주자로부터 대금*을 받은 경우, 지급받은 날부터 15일 이내에 하도급자에게 하도급 대금을 지급하도록 함

* 선급금 및 기성금은 받은 비율만큼, 준공금은 하도급 대금의 전부

○ 소방시설공사 예정가격 및 도급금액 등의 공개(법 제22조의 4)

- 공공기관이 발주한 공사에서 소방시설공사를 하도급하는 경우, 공사계약 자료를 공개하도록 함

< 하도급계약 자료의 공개 목록 >

1. 공사업명
2. 예정가격 및 수급인의 도급금액 및 낙찰률,
3. 수급인(상호 및 대표자, 영업소 소재지, 하도급 사유)
4. 하수급인(상호 및 대표자, 업종 및 등록번호, 영업소 소재지)
5. 하도급 공사업종
6. 하도급 내용(도급금액 대비 하도급 금액 비교명세, 하도급률)
7. 선급금 지급 방법 및 비율
8. 기성금 지급 방법(지급 주기, 현금지급 비율)
9. 설계변경 및 물가변동에 따른 대금 조정 여부
10. 하자담보 책임기간
11. 하도급대금 지급보증서 발급 여부(발급하지 아니한 경우에는 그 사유)
12. 표준하도급계약서 사용 유무, 13. 하도급계약 적정성 심사 결과

○ 소방시설공사 표준도급계약서* 사용(동법 시행령 제11조의3제2항)

* 국민안전처 고시 제2015-106호('15.7.1 시행)

○ 벌 칙

- 제36조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
5. 제21조를 위반하여 해당 소방시설업자가 아닌 자에게 소방시설공사 등을 도급한 자
 6. 제22조를 위반하여 제3자에게 소방시설공사 시공을 하도급한 자

II 지역건설산업 육성 위한 통합발주 필요성

1. 소방공사분리발주 조례는 지방계약법령의 통합발주 원칙에 배치

- 지방계약법 시행령 제77조에서는 공사의 분할계약 금지를 원칙으로 하고 있으며, 타 법령에서 규정하거나, 설계서가 별도로 작성되는 공사 등에 한해 분리발주 가능토록 예외 규정을 두고 있음

제77조(공사의 분할계약 금지) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구(工區)나 구조물을 적정규모로 분할 시공하는 것이 효율적인 공사
3. 공사의 성격상 공종(工種)을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사로서 공종을 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사
 - 가. 설계서가 별도로 작성되는 공사
 - 나. 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사

- 그러나 ‘소방시설공사 분리발주 조례’의 경우 **별도 법령의 근거 없이** 분리발주를 원칙으로 하고, 예외적으로 통합발주가 가능하도록 하고 있어 **지방계약법령의 통합발주 원칙에 배치**
→ 조례가 지방계약법령의 원칙과 예외 규정을 거꾸로 적용하는 결과

2. 소방공사분리발주에 따른 지역제한공사범위 축소로 지역업체 수주기회 축소

- 지방계약법령에서는 지역중소건설업체를 지원하고 지역경제 활성화를 목적으로 시행규칙 제24조(지역제한입찰의 대상)에서 지역제한공사의 범위를 정하고 있음
 - 지방계약법 시행규칙에 따른 통합발주에 따른 종합공사발주시 100억원 미만의 공사는 서울지역의 업체 수주
 - 지역건설업체의 육성·지원 가능
 - ※ 지역제한 대상공사 : 종합공사(100억원 미만), 소방공사(5억원 미만)
 - 그러나 소방공사 분리발주시 소방공사의 지역제한공사 대상금액 (5억원)을 초과하는 공사는 지역제한공사 적용 불가
 - 소방공사 분리발주에 따른 지역업체 수주기회 축소

3. '서울시 지역건설산업 활성화에 관한 조례' 제정취지와 배치

- 서울시는 '서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례' 제정('10.7.15)을 통해 서울시 지역건설산업 활성화계획을 정기적으로 수립하고 지역중소건설업자의 시공참여비율 확대를 적극적으로 노력해 오고 있음
 - 그러나 소방공사분리발주시 지역제한공사를 발주할 수 있는 공사마저 전국발주로 확대됨에 따라 지역중소건설업자의 수주기회 축소로 '서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례'의 제정 취지와 배치
 - ※ 붙임10(서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례) 참조
- 결국 종전 지역경제활성화를 위한 조례에 배치되는 '소방공사 분리발주 조례'를 제정하는 것은 서울시 조례의 법적안정성과 서울시의 시정추진 목표인 서울지역 경제활성화에 반하는 결과 초래

‘소방시설공사 분리발주 의무화 조례’의 위법성에 대한 법률자문 결과(요지)

□ 질의요지

- 서울시 의회의 ‘분리발주 의무화’를 원칙으로 하고, ‘하자책임 불분명한 경우 등을 예외로 허용’하는 것을 주요내용으로 하는 ‘소방시설공사 분리발주 의무화 조례안’과 관련

- 동 조례의 위법성 여부

□ 회신내용(’19.3.6, 법무법인 우송)

- (위법성 여부와 관련) 동 조례는 지방계약법 시행령 제77조제1항* 및 지방자치법 제22조**의 규정에도 불구하고, 법령이 아닌 조례로 분리발주 의무를 규정 → 위법

* 동일구조물공사 또는 단일공사의 경우 다른 업종의 공사와 분리발주 할 수 있으려면 법령의 근거규정 필요

** 지자체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례 제정 가능

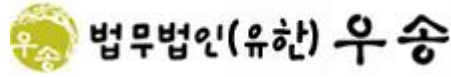
- 또한, 동 조례는 지방자치법 제22조* 및 행정규제기본법 제4조제3항**에 따라 건설업자에 대한 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 담고 있으므로 반드시 법률의 위임이 있어야 함에도 불구하고, 법률의 위임 없이 제정 → 위법

* 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 함. 특히, 대법원은 법률의 위임 없이 동 사항이나 벌칙을 정한 조례는 효력이 없음을 판결(2010두19270 전원합의체 판결)

** 규제는 법률에서 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령에서 구체적 범위를 정하여 위임한 바에 따라 조례·규칙으로 정할 수 있음

- 아울러, 소방시설공사와 같이 건산법상 건설공사 범위에 포함되지 않는 다른 업종(전기공사, 정보통신공사)의 경우 분리발주에 대한 사항을 관련 법률에서 직접규율

【소방시설공사 분리발주 의무화 조례의 위법성에 대한 법률자문 결과】



서울 서초구 법원로4길 13 (서초동, 춘광빌딩)

전화 : 02-598-0123

Email : saimon55@naver.com, siyeonnn@gmail.com

팩스 : 02-595-0108

제 목 : 소방시설공사 분리발주 의무화 조례 관련 질의 회신

담당변호사 박 찬

담당변호사 박시연

1. 질의 요지

가. 서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례의 위법성 여부

소방시설의 도급에 관하여, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 ‘지방계약법’이라 합니다) 시행령 제77조 제1항은 ‘지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업 내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.’고 규정하고 있고, 소방시설공사업법 제21조는 ‘특정소방대상물의 관계인 또는 발주자는 소방시설 공사 등을 도급할 때에는 해당 소방시설업자에게 도급하여야 한다.’고만 규정하고 있고, 전기공사업법(제11조)이나 정보통신공사업법(제25조)과 달리 분리발주(도급)규정을 두지 않고 있습니다.

이러한 상황에서 최근 다수 지자체에서 공공시설물 소방시설공사의 분리발주를 권장 또는 의무화하는 내용의 조례를 제정하여 시행 중이고, 서울시의회에서는 서울시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 의무화를 내용으로 하는 조례안이 발의되었습니다 (2019.1.31.자 발의된 ‘서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안’).

서울시의회의 ‘서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안(이하 ‘이 사건 조례안’이라 합니다)는 소방시설공사 분리발주 의무화를 원칙으로 하고 하자책임이 불분명한 경우 등을 예외로 허용하는 것을 주요 내용으로 하는 바, 이의 위법성 여부에 대해 질의하셨습니다.

2. 검토 의견

1) 이 사건 조례안의 상위법 위반의 점

- ① 현재 지방계약법 시행령 제77조는 제1항 제1호에서 ‘다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사’에 해당하는 경우에만 분할 공사가 가능하다고 규정하고 있습니다.

즉, 지방계약법에 따르면 동일 구조물공사 또는 단일공사의 경우 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있으려면 법령에 근거 규정이 필요합니다.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제77조(공사의 분할계약 금지) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구(工區)나 구조물을 적정규모로 분할 시 공하는 것이 효율적인 공사
3. 공사의 성격상 공종(工種)을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사로서 공종을 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사
 - 가. 설계서가 별도로 작성되는 공사
 - 나. 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사

- ② 지방자치법 제22조는 ‘지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.’고 하여 조례에 대한 법률우위원칙을 명시하고 있습니다. 따라서 조례의 내용은 법령의 규정과 모순·저촉되지 않아야 합니다.

지방자치법

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- ③ 즉, 이 사건 조례안 제5조는 ‘발주자는 공공시설물 공사에 있어 소방시설공사를 다른 건설공사와 분리·발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 한다.’고 규정하여 지방계약법 제77조 제1항이 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있기 위하여는 다른 ‘법령’에 규정이 되어있어야 한다고 규정함에도 불구하고 이를 법령이 아닌 조례로 소방시설공사 분리발주의무를 규정한 위반의 점이 있습니다.

서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안

제5조(소방시설 분리발주) 발주자는 공공시설물 공사에 있어 소방시설공사를 다른 건설공사와 분리·발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없거나 하자책임구분이 명확하지 아니한 경우
2. 기타 사정에 의하여 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우

2) 이 사건 조례안의 법률유보원칙 위반의 점

- ① 지방자치법 제22조, 행정규제기본법 제4조 제3항에 의하면 지방자치단체가 조례를 제정함에 있어 그 내용이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙인 경우에는 법률의 위임이 있어야 하므로, 법률의 위임 없이 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 정한 조례는 효력이 없습니다(대법원 2012. 11. 22 선고 2010두19270 전원합의체 판결)

지방자치법

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

행정규제기본법

제4조(규제 법정주의) ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.

② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.

③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

② 이 사건 조례안은 소방공사의 분리발주를 의무화하여 발주자가 효율적인 발주방식을 선택할 수 있는 권한을 제약하며, 건설업자가 소방시설공사업을 등록하였다고 하더라도 건설공사 등과 함께 소방시설공사를 일괄적으로 도급받을 수 있는 기회를 박탈하는 결과 등을 초래하므로 건설업자에 대해 침익적인 성격의 조례라고 볼 수 있어 지방자치법 제22조상 ‘주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항’에 해당합니다.

③ 그렇다면 앞서 본 법리에 비추어 볼 때 이 사건 조례 규정이 유효하기 위해서는 법률의 위임이 있어야 합니다. 소방시설공사법 제21조는 “특정소방대상물의 관계인 또는 발주자는 소방시설공사등을 도급할 때에는 해당 소방시설업자에게 도급하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐, 달리 분리발주 여부에 대하여 조례로 위임한다는 규정이 존재하지 않습니다. 따라서 이 사건 조례가 법률의 위임 없이 제정되었다면 법률유보의 원칙에 위배되어 그 효력이 없는 것으로 사료됩니다.

3) 다른 업종의 규정과의 비교

‘건설산업기본법’에 의하면 소방시설공사를 비롯해 전기공사, 정보통신공사 등은 건설공사 범위에 포함되지 않는 것으로 되어있고, 전기공사와 정보통신공사의 경우 각 ‘전기공사업법 제11조’, ‘정보통신공사업법 제25조’에 근거하여 건설공사와 분리하여 발주하고 있습니다.

즉, 전기공사와 정보통신공사의 경우와 마찬가지로 소방시설공사의 분리발주 의무화 규정도 법률로서 규율할 사항에 해당하는 것이지 이를 법률의 위임도 없이 하위규범인 조례로서 규율할 수는 없는 것으로 사료됩니다.

전기공사업법

제11조(전기공사 및 시공책임형 전기공사관리의 분리발주) ①전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 시공책임형 전기공사관리는 「건설산업기본법」에 따른 시공책임형 건설사업관리 등 다른 업종의 공사관리와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

정보통신공사업법

제25조(도급의 분리) 공사는 「건설산업기본법」에 따른 건설공사 또는 「전기공사업법」에 따른 전기공사 등 다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

의견 발표 및 토론 2

손기활 ((전)신화방재 대표)



서울특별시 소방공사 분리발주 조례 제정에 따른 공청회 패널의견

(전)신화방재 손기활 대표

I. 4차 산업혁명 시대에 후진국형 대형화재

소방시설은 전용의 소화배관, 전기배선, 통신선 등을 갖추고 통합방재센터의 수신기로 총괄 제어해 화재 시 조기감지, 초기소화, 조기피난을 행함으로써 공공의 안전을 확보하는 시설이다.

또한, 소방산업은 IT와 접목하면 더욱 발전할 수 있는 4차 산업혁명의 선두가 될 수 있는 산업이다.

우리나라는 대구지하철화재 이후 세계적인 국제소방안전박람회 등을 매년 개최하면서 화재를 초기에 진화할 수 있는 제품, 화재시 피난을 쉽게 할 수 있는 제품, 인명피해와 재산피해를 최소화 할 수 있는 각종 우수 소방제품과 첨단제품들을 제조하고 수출하면서 외국의 선진소방기술을 접목하고 있다.

그런데 이런 제품과 기술들이 나오는 첨단 시대에 살고 있으면서, 계속적으로 후진국형 대형화재가 발생하는 이유는 무엇일까?

II. 후진국형 화재발생은 저가하도급의 문제

“저렴하게 더 저렴하게 건물을 짓자!”

아파트 분양책자를 보면 어떠한 편의시설과 첨단시설이 있는지만 강조하고 안전을 위한 어떠한 첨단의 소방시설이 있는지 강조하지 않는다.

발주자는 사용자 측면의 소방안전보다는 경제적 비용을 우선시하는 경향이 높다. 발주자는 적은비용을 투자하여 건물을 짓기를 원하고, 이에 건설사들은 적은 건축비용을 들여서 이익을 남기려고 한다.

만약, 나 자신과 내가 사랑하는 가족이 머물고 생활해야 할 건물과 시설이라면, 이러한 소방안전시설을 비용을 낮추면서 등한시 할 수 있을까?

“일단 낙찰부터 받자!”

저가의 수주경쟁으로 낙찰을 받은 업체는 발주자와 계약을 하면서 낙찰금액보다 낮게 계약금액을 책정하게 되고, 법적으로 허용된 최저수준에 맞춰서 공사를 하거나, 눈에 보이지 않는 부분과 평상시에는 접하지 않는 시설은 저가자재로 부실시공을 함으로써 최대한 이문을 남기려고 한다.

“저가하도급으로 이문을 남기자!”

사용자인 국민들도 소방시설은 화재시 작동되는 시설이다 보니, 화재가 발생했을 때나 소방시설이 중요하다고 인식하지만, 일상에서는 등한시하고 발주자 입장에서 분리발주하기에는 금액도 크지 않고, 법적으로 소방은 분리발주하라는 규정이 없어, 기계소방은 건설공사로 전기소방은 전기공사로 일괄하여 발주하게 된다.

이러다 보니 일반인뿐만 아니라, 법을 집행하는 공무원들도 소방공사 면허가 없는 건설업체나 전기업체에 일괄발주하는 경우도 있다. 불법수주한 업체는 결국 소방업체에 불법하도급을 하거나, 면허없이 소방공사를 하는 경우도 생긴다.

“제대로 공사견적을 뽑았을까?”

면허가 있어도 소방공사를 직접하지 않는 대형건설사와 면허가 없어 직접공사를 하지 않는 건설업체나 전기업체가 소방시설공사의 적정한 원가를 계산하여 발주를 할 수 있을까?

발주자에게 낙찰을 받기 위해 최저가로 수주경쟁을 한 원도급업체는 최대한 시장가격이 낮은 저가의 제품과 자재로 최저가로 구성하여 견적을 올리고, 특히 소방은 평상시보다 비상시에 쓰이는 시설이다보니 최대한 더 낮은 가격으로 견적을 뽑게 된다.

건설업체나 전기업체에 하도급 받은 소방업체는 소방공사가 재능기부가 아닌 이상 그 가격보다 낮은 가격에 맞춰 공사할 수 밖에 없는 실정이다.

최저기준에 맞춘 저가제품 시공시 완공검사를 통과해도, 오작동하거나 잦은 고장으로 유지관리비가 많이 들고, 화재시 피해발생 우려가 크다.

Ⅲ. 저가하도급이 되는 건 발주방식의 문제

“분리발주하여야 할 소방공사가 일괄발주되고 있다!”

「건설산업기본법」제2조에서 소방, 전기, 정보통신, 문화재수리 공사는 건설공사에 해당되지 않는 특수공종(工種)으로 분류되어 있으며, 실무현장에서도 소방공사는 설계에서부터 시공이후의 관리까지(소방설계·소방감리·소방공사·소방안전관리) 타 공종과 엄연하게 분리되어 있는 독립 공종이다.

현장에서 건설공사의 일종인 기계설비의 상·하수도배관, 전기설비의 전선배관 등과 다르게 별도의 소방배관과 소방전선배관을 가지고 있으며, 화재 시에도 다른 시설과 다르게 정상 작동해야 하므로 내열전선, 내화전선, 방염재질 등 화재에 강한 재질로 구성되어 있어 화재발생 시에 화재진화 및 피난에 용이하도록 별개의 시스템과 별개의 시설로 독립적으로 작동한다.

「국가계약법 시행령」제68조 및 「지방계약법 시행령」제77조에서도 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 설계도서가 별도로 작성되는 공사에 해당함에도 「소방시설공사업법」에서 분리발주하라는 조문이 없다하여 행정편의주의적인 발상으로 일괄발주하고 있다.

“안전을 타협할 수 없다! 업역 싸움이 아닌 안전을 위한 보장이다!”

건설업계에서는 소방의 분리발주요구를 업역싸움으로 몰아 소방업자의 이익을 챙기기 위한 것이라고 호도하고 있다. 독립된 소방공사와 달리건설공사의 일종인 전문건설공사가 소방처럼 분리발주를 하게 되면 외려 자신들 업역이 줄어들까하는 기우로 소방에게 “업역 다툼”이라는 프레임을 씌우고 있는 것이다.

소방공사가 분리발주되어 직접공사하는 소방전문업체가 제대로 된 견적을 내서 제값을 받고 공사를 하거나, 제대로 된 견적을 반영해서 하도급하면, 소방업체는 최저기준이 아닌 첨단제품, 오작동 없는 우수제품을 사용하여 시공할 수 있는 기회가 되고 국민들에게 최저수준의 안전을 보장하는 것이 아닌 최고수준의 안전을 보장할 수 있게 된다.

IV. 소방산업의 발전과 청년일자리 창출

소방안전이 우선시 되는 토양을 마련해주려면 소방산업이 발전할 수 있도록 소방공사의 분리발주가 선결되어야 할 문제이다!

소방공사업체가 제대로 된 가격을 받고 소방제조업체의 질 좋은 소방제품으로 시공하게 되면, 화재발생시 인명과 재산피해도 줄어들고, 소방산업체가 동반성장하여 견실한 중견기업으로 성장하게 될 것이고 청년들에게 질 좋은 일자리를 마련하게 될 것이다.

저가하도급 병폐해소, 청년일자리 창출, 경제활성화, 지역경제활성화 등 소방의 분리발주가 가져올 경제적·사회적 이익이 일괄발주로 인한 행정편의보다 더 크고, 분리발주 예외조항으로 발주자의 선택권을 제한하지 않으므로 위법적이지도 위헌적이지도 않으며, 단지 원칙과 예외가 국민안전과 소방산업의 발전을 위해서 바뀔 뿐이다.

소방시설공사 분리발주는 국민 안전의 확보가 궁극적인 목적이다.

초기에 진화될 수 있는 화재들이 제대로 된 소방시설이 갖추어지지 않아서 대형화재로 확산되어 많은 인명피해와 재산피해를 내는 것을 더 이상 소방인으로서 방관하고 싶지 않으며, 국민의 한사람으로서도 안전보다 경제논리에 희생되는 피해자가 되고 싶지 않다.

의견 발표 및 토론 3

전영준 (한국건설산업연구원 부연구위원)



소방시설공사 분리발주 조례 검토

한국건설산업연구원 전영준 부연구위원

1. 검토 배경

- 서울시 공공공사 발주 시 소방시설공사 분리발주 의무화를 내용으로 하는 ‘서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례 제정안’ 발의(문장길 의원, '19.1.31.)에 따른 적절성 검토 목적
- 본 고는 의견자가 지난 '17년 연구결과*를 바탕으로 최근 서울시 공공건설사업의 현황 및 정부 정책의 변화 방향, 추가적인 검토 내용을 종합 고려하여 작성
 - 전영준·박용석(2017), 건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구, 한국건설산업연구원

2. 분리발주 개요 및 연혁

- 일반적으로 건설공사 발주 체계는 종합건설업체에 의한 통합(일괄)발주와 각 공종별 별도 발주가 이루어지는 분리발주로 구분 가능함.
- 이때 통합(일괄)발주는 ‘전체 사업 내용이 확정된 공사를 하나의 원도급회사에게 일괄발주하여 권한과 책임을 일원화시키는 방식’을 의미함.
 - 통합발주 하에서 종합건설업체는 해당 공사를 종합 관리하고, 직접 시공을 하거나 세부 공종별로 나누어 전문건설업체(또는 건설산업기본법령 상 건설업에서는 제외되어 있으나 목적물의 완성을 위해 필요한 공종 포함)에게 하도급하여 시공하는 방식으로 계약 이행이나 하자 보수 등 공사 목적물의 품질에 대해 개별 시공자를 대표하여 책임을 일체 부담하는 방식임.
 - 단일 공종으로 이루어진 소규모 공사인 경우 종합건설업체가 아닌 해당 분야 전문건설업체에게 일괄 발주하는 방식 또한 통합발주방식임. 단, 이 경우 건설산업기본법 제29조제2항에 따라 하도급은 불가함.

- 반면, 분리발주 방식은 발주자가 직접 건설공사를 세부 공종별로 구분하여 발주하고, 각각의 시공자(전문건설업체)가 개별 시공한 후, 각자 책임을 부담하는 방식을 뜻함.
 - 분리발주는 원칙적으로 각 세부 공종별 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·협의를 및 공종간 인터페이스 조정을 하며, 프로젝트의 성패에 대해 원칙적으로 발주자가 직접 책임을 부담하는 방식임.

- 현행 우리나라의 건설공사 발주 및 계약의 기본원칙은 공공공사와 관련된 「국가계약법」 및 「지방계약법」을 통해 동일 구조물공사 및 단일공사의 분할계약을 원칙적으로 금지하고 있기에 통합발주가 기본원칙임.
 - 해당 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 자율권을 부여하고 있으며, 이는 면허체계가 이원화(종합·전문) 되어 있는 우리나라 건설산업의 특성에서도 그 원인을 찾을 수 있음.
 - 예외 조항 : 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 공사는 분리발주가 가능함.
 - 그럼에도 불구하고 「지방계약법」에서는 불필요한 분리발주 최소화를 유도하기 위해 분할계약 체결 시 상위 기관에 보고하도록 규정하고 있으며, 위임행정규칙인 「지방자치단체의 입찰 및 계약 집행기준」을 통해서도 구체적으로 분리·분할계약 금지 요건을 제시하고 있음.

- 이 외에도 해외 각국의 사례에서도 살펴보기 힘든 기형적 법률 구조에 따라 건설공사의 범위에서 제외되어 있는 ‘전기공사’와 ‘정보통신공사’, ‘건설폐기물 처리 용역’은 타 법령에 의거하여 분리발주가 의무화 되어 있음.

■ 최초 분리발주가 법률로 규정된 것은 지난 1971년 「전신전화설비공사법」(現 「정보통신공사법」) 제정시 정보통신공사의 분리발주를 소관위 논의에 포함한 것으로, 당시 입법 취지는 건축전기공사의 부종성(附從性)을 탈피하여 정보통신공사업의 발전을 도모하기 위함임.

- 1976년에는 중소 전기공사업체의 입찰 참여 기회 보장을 통한 중소기업 보호·육성을 목적으로 「전기공사법」 개정을 통한 ‘전기공사 분리발주 규정’을 신설하여 전기공사의 분리 발주 또한 의무화함.
- 지난 2003년에는 「건설폐기물재활용촉진에 관한 법률」 제정을 통해 건설폐기물 처리 용역의 분리발주를 의무화함.

■ 그러나 그동안 사회 및 건설환경 변화에 따라 분리발주 정책 집행에 있어 적절한 필요 요인을 분석하지 않고 법률을 통해 일방적인 강제에 의한 의무화가 이루어짐에 따라 최근에는 분리발주 집행의 순응이 결여되고 있는 실정임.

- 예를 들어 「전기공사법」을 통해 전기공사 분리발주를 의무화 규정하고 있으면서, 시행령에서는 예외 사항에 대해 구체적이지 못하고 추상적으로 표현되어 있어 일선 발주 담당자의 재량에 의한 자의적인 해석의 여지를 줌으로써 과도한 분리발주 집행 또는 분리발주의 미준수가 발생하여 이에 따른 갈등이 빈번히 발생 중임.

■ 그럼에도 불구하고 최근까지 분리발주 의무화 공종 외 소방설비 및 기계설비 등 타 공종에서도 분리발주 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.
- 이러한 지속적 업역 다툼이 발생하는 이유는 관련 부처의 분리발주 관련 행정해석이 그간 서로 상이하게 해석되어 발주기관별 통합발주와 분리발주가 혼용되어 집행된 것에서도 그 원인을 찾을 수 있음.

■ 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 무기한 유보하는 것으로 결정함.

- 당시 차기 정책과제 포함을 건의한 대한전문건설협회와 대한기계설비협회는 건설산업의 경제민주화 및 불공정 하도급 해결을 위해 분리발주 법제화가 필요하다는 의견을 제시함.

- 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, 철공, 도공) 또한 모두 분리발주 법제화는 공사 효율성 저하 및 행정력 낭비 등 다양한 문제가 발생한다는 부정적 의견을 피력하였으며, 노동계(민주노총) 역시 분리발주 법제화는 건설 노동자의 안전을 저해시키는 제도로 규정해 분리발주 반대 입장을 표명함.

■ 이에 법률을 통해 분리발주 확대가 저지되자 최근에는 개별 이익단체의 요구에 따라 조례 제정을 통해 분리발주를 ‘권고’하는 지방자치단체가 증가하고 있어 분리발주에 대한 논란이 다시금 확대되고 있는 추세임.

- 일부 지방자치단체에서 일부 공종에 대해 제정·시행하고 있는 분리발주 권고 조례는 「지방계약법」에서 규정한 통합발주 원칙 및 분리발주 예외 조항에도 불구하고, 자칫 일반적으로 분리발주가 가능하거나 의무화된 것으로 오해할 소지가 다분함.
- 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.

■ 특히나 소방시설의 경우 건설공사의 범위에서 제외되어 있다는 논리로 최근 법률 개정이나 조례 제정을 통해 분리발주 확대를 요구하는 경우가 급격히 증가하고 있는 추세임.

- 최근 장정숙의원이 발의한 ‘소방시설공사법 개정안’에 대한 관계기관(국토부, 기재부, 행안부)의 의견이 신중한 검토가 필요하다는 입장이 정리되어 사실상 법률 개정이 무산됨.
- 그럼에도 불구하고 14개 광역지자체는 대부분(10개) 소방시설 분리발주를 ‘권장사항’으로 규정하고 있다는 점을 들어 우회적으로 소방시설의 분리발주 확대를 조례에 규정 중임.

3. 서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설분리발주 조례안

■ 앞서 제시한 바와 같이 서울시 또한 최근 문장길 의원 발의를 통해 「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안」을 발의함.

■ 총 6개의 조문으로 구성되어 있는 조례안의 주요 내용을 살펴보면, 조례의 적용범

위에 해당하는 서울시 발주 공공공사의 경우 건설공사와 소방시설공사 분리발주를 의무화하도록 규정하고 있어, 타 지자체에서 규정 중인 조례가 대부분 권고사항을 명시하고 있는데 반해 규제적인 성격이 강함.

- 더구나 지난 8대 발의 조례(김동욱 의원 발의, '14.2.7.)안 및 9대 조례(김동욱 의원 발의, '14.8.28.)의 경우 소방시설공사 분리발주를 '권고'하는 조례에도 불구하고 참여한 다툼에 따라 제정되지 못하였음에도 이번 발의안은 더욱 규제의 성격이 강한 '의무조항'으로 발의되어 더욱 논란의 소지가 높음.

서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안(문장길 의원 발의, '19.1.31.)

제3조 (적용범위) 이 조례의 적용범위는 다음 각 호와 같다.

1. 「서울특별시 행정기구 설치 조례」에 따른 서울특별시(이하 “시”라 한다) 본청, 직속기관, 사업소
2. 시 산하 투자기관 및 출연기관, 출자기관

제5조(소방시설 분리발주) 발주자는 공공시설물 공사에 있어 소방시설공사를 다른 건설공사와 분리·발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다.

1. 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없거나 하자책임구분이 명확하지 아니한 경우
2. 기타 사정에 의하여 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우

■ 이번 발의 법안의 제안이유를 살펴보면, 다음과 같이 크게 2가지 사유로 요약 가능함.

- (사유1) 건설산업기본법에서 건설공사의 범위에 포함되어 있지 않은 전기공사와 정보통신공사는 각각 전기공사법, 정보통신공사법에 근거해 건설공사와 분리하여 발주하고 있으나, 동일하게 건설공사의 범위에 포함되어 있지 않은 소방시설공사는 분리발주 규정이 없어 통합발주되고 있기에 분리발주 조례 제정 필요
- (사유2) 건설사는 소방시설공사를 소방시설 공사업체에 저가로 하도급하여 품질저하 및 부실시공의 결과를 가져와 국민안전에 큰 위협을 초래하고 있는 바, 하도급 공사로 인한 폐해를 없애고 소방시설공사의 부실시공 방지, 소방산업 발전에 기여하기 위해 분리발주 조례 제정 필요

■ 이에 따라 다음과 같이 이번 조례 제안사유의 면밀한 검토와 함께 소방시설공사 분리발주 의무화 시 발생가능한 문제점에 대한 검토, 최근 정부 정책 동향, 기존 논의 사항 등을 종합적으로 고려하여 본 조례안의 필요성 재검증이 필요함.

→ 4장 및 5장을 통해 검토 시행

4. 소방시설공사 분리발주 의무화 필요성 검토

(1) 분리발주에 따른 구조적 공사비 증가(발주자 행정비용 증가)

■ 「건설산업기본법」상 종합건설업은 계약이행 과정에서 종합적인 계획·관리·조정을 통해 시설물을 시공하며, 전문건설업체는 종합건설업체의 관리 하에서 하도급 받은 공종에 대해 시공을 담당하는 것이 기본 생산구조임.

■ 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 초래할 수밖에 없음.

- 계약단계의 경우 분리발주되는 공종만큼 입찰·계약 등 거래비용(Transaction Cost)이 증가되고, 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 총사업비는 증가될 수밖에 없음.

- | |
|--|
| <p>① 건설사업관리자(CM) 활용시 추가 소요 비용 : <u>총공사비의 2.98%</u>
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 비용¹⁾</p> <p>② 발주자 직접 관리 비용 : <u>총공사비의 4.4%</u>
- LH 직할시공제 시범지구의 발주자 공사관리비 비율</p> |
|--|

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

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

1) 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.

- 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 공중간 감독이 더욱 어려워지므로 공사관리 비효율을 초래함.

(2) 현행 공공공사 입찰제도의 특성에 따른 공사비 증가 불가피 → 시민 세금 낭비 초래

- 분리발주의 경우 일각에서는 도급 단계를 줄여 총공사비가 줄어들 것으로 기대하고 있으며²⁾, 발주기관의 공사관리 능력이 매우 우수하거나 혹은 일부 소규모 공사에서는 공사비 절감 사례가 나타날 수도 있음. 그러나 국내의 실제 운영 사례를 종합해 보면 분리발주시에는 총공사비가 증가하는 것이 일반적임.
- 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 하한율³⁾)하고 있고, 공사 규모가 작아질수록 낙찰률이 높아져 분리발주에 따른 공사 규모 감소시 도급자의 낙찰금액이 증가함.

2) 전문공종 공사에 대한 분리발주를 시행할 경우 통합발주 방식보다 건설 유통 구조를 한 단계 줄임으로써 예산 누수 현상 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 상호 연계를 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.

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

〈표 1〉 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 직할시공제⁴⁾ 때 5.0% 가량 공사비가 절감된 사례를 통해 통합발주 대비 분리발주가 공사비 절감 효과를 달성할 수 있다고 주장하고 있으나, 해당 사업은 무한 최저가 낙찰방식 적용에 따른 저가(덤핑) 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 위해 2015년 조달청에서 소방시설공사가 분리발주한 실제 발주 사례⁵⁾를 분석한 결과, 총 218건의 분리발주 사례에서 157.9억원의 예산 낭비가 있었으며, 불필요한 행정비용을 감안하면, 그 이상의 예산 낭비가 발생한 것으로 추정됨.

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

5) 분리발주된 소방설비공사 3억원(기초금액 기준) 이상 공사

〈표 2〉 소방시설공사 분리발주에 따른 예산 낭비 추정액

(2015년 조달청 나라장터 발주 기준, 건수 및 억원)

지역	건수	예정가격			분리발주 낙찰금액			통합발주 추정 낙찰금액			차액 (A-B)
		종합	소방	합계	종합	소방	합계(A)	종합	소방	합계(B)	
서울	24	2,644.7	276.9	2,921.6	2,146.2	241.3	2,387.5	2,130.9	226.0	2,356.9	30.6
부산	9	1,021.7	58.7	1,080.4	828.9	51.3	880.2	828.3	48.1	876.4	3.8
대구	25	3,018.0	194.1	3,212.2	2,419.0	168.8	2,587.8	2,407.7	155.5	2,563.2	24.7
인천	9	665.9	71.1	737.0	548.5	62.0	610.5	548.0	59.7	607.7	2.8
광주	3	237.6	17.0	254.6	198.0	15.0	213.0	198.0	14.4	212.5	0.5
대전	4	423.6	26.0	449.5	342.8	22.8	365.6	342.8	21.1	363.9	1.7
울산	5	759.5	29.4	788.9	607.6	25.8	633.4	607.6	23.5	631.1	2.3
세종	18	2,662.4	153.2	2,815.6	2,131.6	133.5	2,265.2	2,131.6	122.8	2,254.4	10.7
경기	36	6,227.4	270.8	6,498.2	4,921.6	236.6	5,158.2	4,921.0	218.8	5,139.8	18.5
강원	12	1,488.8	76.1	1,564.9	1,189.4	66.5	1,255.9	1,184.0	61.4	1,245.4	10.5
충북	6	730.7	32.8	763.5	589.9	28.8	618.7	584.5	26.2	610.8	7.9
충남	10	1,552.3	82.1	1,634.4	1,244.8	71.8	1,316.6	1,239.4	66.2	1,305.6	11.0
전북	8	1,747.8	87.2	1,835.1	1,366.0	75.4	1,441.4	1,366.0	67.7	1,433.7	7.7
전남	11	1,492.8	85.1	1,577.9	1,197.0	74.4	1,271.4	1,196.5	68.7	1,265.2	6.2
경북	18	1,905.7	116.5	2,022.2	1,548.4	101.7	1,650.1	1,548.3	95.5	1,643.7	6.4
경남	17	2,111.2	83.6	2,194.8	1,689.2	73.4	1,762.5	1,683.9	67.6	1,751.4	11.1
제주	3	306.7	18.7	325.4	252.1	16.4	268.6	251.6	15.4	267.0	1.6
계	218	28,996.9	1,679.5	30,676.3	23,221.1	1,465.5	24,686.6	23,170.1	1,358.6	24,528.7	157.9

■ 또한 서울지역에서 2015.11.~2018.7. 동안 소방시설공사가 분리발주된 150건의 사례 검토 결과 총 35.2억원의 예산 낭비가 발생한 것으로 추정됨.

- 개별 공사건별로는 총공사비의 최대 7.5%까지 예산낭비가 발생한 것으로 조사됨(내곡중학교 교사 신축공사 사례).

(3) 분리발주에 따른 시설물 품질 저하 불가피

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

- 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 설계 변경 및 재시공이 불가피함.
- 관리 체계의 업체별 분리(동일한 원도급사 지위 부여)로 인해 시공사 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.

○ 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」⁶⁾을 통해 규정하고 있으나, 전문건설업체의 경우 서류상만 품질관리자가 존재한 채 실제 미운영하여 품질관리 저하가 우려되는 것으로 파악됨(종합건설업체는 적법 절차에 따라 품질관리자 실제 운영).

- 이러한 분리발주에 따른 품질저하 문제는 소방시설공사에서도 동일하게 문제되고 있는 상황임.

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

(4) 분리발주로 인한 안전 사각지대 발생

- 건설공사 현장에서는「건설산업진흥법」⁷⁾과「산업안전보건법」⁸⁾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 안전 관리에 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 기술지도⁹⁾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.

7) 「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 업무수행 지침」에 의거 안전관리 업무를 수행하여야 함.

8) 「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.

9) 「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.

〈표 3〉 분리발주로 인한 안전관리 실패 사례

<p>○ 고양종합터미널 화재 사례(2014. 5)</p> <ul style="list-style-type: none">- 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.

(5) 하자책임 소재 불분명으로 마찰 및 분쟁 증가 불가피

■ 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.

- 분리발주시 하자책임도 각각의 시공자에게 직접 부과되는데, 전문 공종간 책임 구분이 어려운 복합 하자인 경우 하자 보수가 지체되거나 분쟁이 발생하는 경우가 빈번함.

〈표 4〉 분리발주에 따른 하자책임 소재 불분명으로 인한 발주자 피해 사례

<p>○ 인천 대정초등학교 다목적강당 준공 직후 화재 전소 사건¹⁰⁾</p> <ul style="list-style-type: none">- 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 국립과학수사 연구소에 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.
 - 분리발주 현장 조사 결과, 조사 현장 모두 시공업체간 현장관리 조직이 분리되어 종합적인 계획·관리·조정이 어렵고, 시공상 책임 한계가 불분명한 경우가 다수 발생함.¹⁰⁾
 - 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.

〈표 5〉 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"> • (시공 중) 난방 배관(코일)의 누수 발생시 난방 배관 시공 하자(전문 책임)인지, 난방 배관 인입 후 건축 마감 공종 잘못으로 인한 하자(종합 책임)인지 불분명하여 상호 책임 전가 현상 발생 • (준공 후) 전문건설업체 시공시 골조 벽체를 파손하였으나, 재시공이 불가하여 마감(도배) 시공 후 준공 처리 → 향후 누수 등 하자 발생시 책임 소재 파악 난해
OO 공사 (상하수도공사 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> • (준공 후) 분리발주로 인한 공구간 경계부(이음관, 작업구)의 높은 하자 발생이 예상되나, 하자책임 구분이 어려워 향후 책임 소재 파악 불가능 • (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
OO 공사 (기계설비 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> • (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 • (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

- 이러한 문제는 공종의 특성상 건축, 기계, 전기, 정보통신 공사와 협업이 필연적으로 이루어져야 하는 소방시설공사에서 특히 자주 발생하는 문제임.

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

11) 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.

■ 일각에서는 공종별 시공자의 하자보수 불이행은 거의 없으며, 복합 하자 분쟁은 통합발주 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 보수작업의 지연 등 발주자에게 실제적인 피해가 증가하는 경우가 빈번히 발생함.

(6) 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.¹²⁾
- 국토교통부 조사 결과 또한 주로 원도급자에서 발생하는 하도급대금 체불보다 하도급자에서 발생하는 자재·장비 대금 및 노무비 체불 행위가 더 많은 것으로 나타남.

〈표 6〉 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.

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

- 전문공종별 분리발주가 확대·시행될 경우 건설근로자의 임금 체불과 자재·장비업자의 대금 체불과 같은 부작용이 더 많이 발생할 것으로 우려되며, 이는 소방시설공사의 분리발주 확대에도 동일하게 발생 가능할 사항임.
 - 이 같은 이유로 민주노총 산하 전국건설산업노동조합연맹은 분리발주에 대해 반대 의견을 적극적으로 제시함.¹³⁾
 - 전국건설노동조합은 공정거래위원회가 원도급자에 의한 하도급대금 지불이 아닌 발주자가 원도급자를 거치지 않고 하도급업체에 임금·장비·자재·공사 대금을 직접 지급하는 하도급직불제도 확대에 관한 정책을 발표¹⁴⁾했을 때에도 즉각적으로 반대 의견을 표명함.¹⁵⁾

- 산업재해로부터 근로자의 안전과 생명을 지키는 것이 무엇보다 중요한 건설산업의 경우¹⁶⁾에는 분리발주로 인하여 종합적 안전관리 역량이 저하되어 건설근로자의 안전을 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 없어¹⁷⁾ 품질 안전 확보가 곤란함.¹⁸⁾

- 즉, 다양한 건설생산의 참여 주체들 중에서 하도급자만 보호하는 공종별 분리발주 제도는 건설근로자 및 자재·장비업자 등 건설산업의 실질적 취약 계층을 보호하기 위한 제도로는 적절하지 않은 것으로 판단됨.

13) 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).

14) 공정거래위원회 보도자료(2016년 공공분야 하도급대금지불제 추진 방안), 2016.4.7.

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

16) 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].

17) 통합발주 대비 분리발주시에는 상대적 개별 공사 규모가 줄어 의무적 안전담당자 배치 현장 규모에서 제외되는 경우가 대다수이며, 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.

18) 일각에서는 분리발주 시행시 발주자 및 건설사업관리자를 통해 기존 종합건설업체가 수행하던 현장 안전관리 업무 수행이 가능하다고 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).

(7) 분리발주 시행에 따른 비효율성 발생 우려

■ 분리발주 하에서의 효율적 시공 체계를 유지하기 위해서는 무엇보다도 발주자(건설사업관리자 포함)가 직영 시공을 수행할 수 있는 수준의 종합적 공사관리 역량을 보유하여야 하며, 더불어 시공자(종합, 전문) 간의 상호 협력이 필수적으로 선행되어야 함.

- 현행과 같은 통합발주 방식에서는 종합건설업체라는 일괄 도급업자를 활용함으로써 발주자가 역량이나 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.¹⁹⁾
- 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 공종에 대한 지식과 이해 역량을 갖추어야 함.

■ 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.²⁰⁾

■ 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 배치²¹⁾·사전 준비²²⁾ 부족으로 분리발주 시공업자간 원활한 사업관리 미흡 사례가 다수 나타남.
- 건설사업관리자 운영 현장의 경우 분리발주 시공사(종합↔전문, 전문↔전문) 간 비용이 수반되는 참여한 의견 대립의 사안이 발생할 경우 원활한 사업관리가 실제 불가능하였음.²³⁾

19) 최민수 외(2013), 전계서.

20) 최민수 외(2013), 전계서.

21) 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).

22) 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.

23) 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 참여한 대립 사안의 발생시에는 실제 조정·관리가 불가능하였음.

■ 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 7〉 분리발주 현장에서의 원도급사(종합-전문) 간 상호 협력 실패 사례

<p>○ OO 공사 현장 분리발주 원도급사간 상호 협력 실패 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.
--

■ 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.

- 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 8〉 분리발주 시행 공사의 현장 운영 비효율 사례

현장명	비효율 사례
OO 공사 (기계설비 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> • 분리발주 공종 도면간(건축↔기계설비) 불일치(설계 오류)에 대한 시공 전 종합 검토 미시행으로 별도 시공 상세도 작성에 따른 시공 오류, 재시공 발생 - 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 • 종합건설업체가 설치한 안전 시설물을 전문건설업체가 시공을 위해 훼손 후 원상복구 책임 회피 - 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
OO 공사 (상하수도공사 분리발주)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 - 임시 공사용 도로 개설에 따라 발생한 용지 보상 및 영농 손실 보상 등 민원 협의 또한 이중으로 처리하는 등 비효율성·사업비 증가 발생

■ 특히나 소방시설공사 분리발주는 타 공종 분리발주에 비해 공정차질로 인한 비효율성이 더욱 크기에 소방시설공사 분리발주 확대는 매우 우려스러운 상황임.

- 주로 배관설비 공사인 소방시설의 경우 건축공사 중 위생배관설비와 동일한 위치에서 동시 시공이 필요한 공종의 특성에 따라 분리발주 시 공정차질에 따른 비효율이 여타 공종보다 더욱 심각하기 때문임.
- 즉, 소방설비의 경우 주로 스프링클러, 옥내외 소화전 등 배관설비이기에 위생배관설비와 함께 연계시공이 필수적인 공정의 특성을 갖고 있음. 이는 콘크리트 벽체에 매립되는 배관작업은 소방 배관과 위생배관 모두 거꾸집 작업 시행 전 정확한 위치에 완벽하게 고정되고, 결로 방지 등을 위해 구조체의 타공을 정밀화하여야만 하기 때문임.

(8) 종합적 공정관리 불가로 공기지연 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 공종과 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 피하여야 하나, 상호 연계 공정임에도 비협조로 인해 공정 지연 현상 역시 발생하는 것으로 조사됨.

〈표 9〉 분리발주 현장에서의 상호 비협조로 인한 공기 지연 사례

<p>○ 3개 건축공사 현장 공기 지연 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한 개 총 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 총당 1일씩 공기 지연 발생
--

■ 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 상생협약체 시범 사업' 결과 상생협약체 운영이 형식적인 수준에 그쳐 실질적인 효과가 미흡하다고 평가되고 있는바 아직 제도나 관행으로 정착되지 못하였음.²⁴⁾

■ 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 원도급사간 엄격한 책임 부과가 실질적으로 불가능하여 상대적으로 공기가 길며 실제 건축물의 준공시까지 사업에 참여하는 종합건설업체에게 최종 공기 지연의 책임을 일괄 부과하는 것으로 나타남.

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

(9) 건설업체 생산체계 근간 훼손

- 현행 건설업 영업범위 제한 제도는 종합건설업체가 원도급, 전문건설업체가 하도급 형태로 수주하는 역할 분담을 전제로 하고 있음(이는 별도 법령을 통해 규정한 업종도 마찬가지임).
- 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.
- 더구나 분리발주 확대 시행은 종합건설업체의 부담만을 가중할 가능성이 높음.
 - 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 10〉 분리발주 현장에서의 종합건설업체 부담 가중 사례

<ul style="list-style-type: none">○ OO 건축공사 분리발주 사례<ul style="list-style-type: none">- 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<ul style="list-style-type: none">- 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
--

- 따라서 최근 정부가 확정·발표한 ‘건설산업 생산구조 혁신 로드맵’에 따라 향후 건설산업 업종·업역 구조가 재편되는 2021년 이후 분리발주 제도의 필요성에 대해 재논의가 필요함.

(10) 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 강제하는 것은 발주자의 경제적 기본권인 공사 발주 선택권 및 계약자유 원칙을 침해하는 규제로 볼 수 있음.
- 더구나 관련 법률의 위임 없이 조례를 통해 분리발주 의무화를 강제하는 것은 법률유보원칙에 위배되는 사안임.
 - 아울러, 소방시설공사와 같이 「건설산업기본법」 상 건설공사 범위에 포함되지 않는 다른 업종(전기 및 정보통신공사)의 경우 분리발주에 대한 사항을 해당 법률에서 직접 규율하고 있다는 점을 고려하여야 함.

(11) 하도급자 보호의 경우 타 제도를 통해 해결할 사항

- 분리발주 의무화의 주된 명분과 취지로 내세운 불공정·저가 하도급 폐해를 방지하기 위한 제도적 장치는 이미 관련 법령 개정('14.12.30.)을 통해 마련되었기에 분리발주 의무화 명분이 결여된 상황임.
 - 하도급계약 적정성 심사제도, 하도급계약 공개, 하도급법 준용 등 소방시설공사업법 내 불공정·저가 하도급 방지제도가 기 도입되어 운영 중임.
 - 더구나 서울시의 경우 타 지자체에 비해 그 동안 하도급자 보호를 위한 다양한 정책(하도급호민관, 대금e지급 시스템 등)을 수립 운영 중이며, 향후 이는 더욱 강화될 것이기에 이를 통해 해결해야 할 사항임.

- 즉, 분리발주는 중소기업 보호 및 불공정 행위 방지라는 당초 제도 도입 목적과 그 목적 달성을 위한 수단이 부합하지 않는 사항이며, 오히려 제도의 목적과 취지를 훼손하는 결과를 초래할 뿐이므로 현재의 하도급 규제를 통해 불공정 행위 방지 및 중소기업 보호라는 목적을 달성함이 타당함.
 - 더구나 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 규제²⁵⁾가 더욱 강화되고 있고 그 실효성이 검증되고 있음.²⁶⁾

5. 해외유사제도 시행여부 검토

(1) 미 국

- 미국의 공공공사 발주는 각 주마다 다른 형태의 공사발주제도를 가지고 있으나, 통합발주(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.²⁷⁾
 - 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.²⁸⁾
- 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 일반적이나, 예외적으로 뉴욕주, 일리노이주, 펜실베이니아주, 노스다코타주에서만 분리발주를 법제화하여 운영 중임.²⁹⁾
 - 50개 미국 주(州) 가운데 단, 4개 주에서만 의무화하여 시행하는 분리발주 방식 또한 모든 공중

25) 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.

26) 공정거래위원회 조사에 따르면 건설업의 하도급대금 지급과 관련한 위반 혐의 비율이 지속적으로 감소하는 추세임.

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

28) 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.

29) 50개 미국 주(州) 가운데 단 4개 주에서만 분리발주가 공공 건설공사에서 의무화되어 시행 중임.

을 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.

■ 더구나 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.³⁰⁾

- 미국 공공 건설사업의 경우 기본적으로 우리와는 달리 제한 없는 최저가 입찰(Lowest Bid)이 일반적이며, 원도급사에 의한 비드 쇼핑(Bid-Shopping)³¹⁾의 성행으로 저가 수주 경쟁이 만연함.

■ 그럼에도 불구하고 현재 미국은 분리발주에 대해 많은 비판과 논란, 세금 낭비 인식이 확산되고 있으며, 이에 따라 통합발주를 확대하는 추세임.³²⁾

- 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 공종별 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.
- 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.³³⁾

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

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

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

33) *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 논의³⁴⁾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.³⁵⁾
- 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.³⁶⁾

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

35) 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.

36) 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 건설업중·업역 체계 개편 방안 연구, 국토해양부 ; 최민수 외(2013) 재인용).

- 전미전기공사협회 자금³⁷⁾을 통해 700여 개의 사업을 분석한 최근 실증 연구³⁸⁾의 경우, 분리발주가 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) 영 국

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

- EU 공공조달 지침(Directive 2014/24/EU)³⁹⁾ 및 영국 공공조달 규정(The Public Contracts Regulation) 내 분리발주 의무화 규정은 없음.⁴⁰⁾
- 다만, 2005년 영국 조달청(OGC)에서 통합발주 및 분리발주 모두를 담고 있는 정부표준 일반계약조건 모델(NEC3)⁴¹⁾ 사용을 권장⁴²⁾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)⁴³⁾ 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.

■ 영국왕립건축사협회(RIBA) 내 NBS의 최근 조사 결과⁴⁴⁾에 의하면 2015년 기준 설계시공일괄발주를 포함하여 종합건설업체를 활용하는 비율이 86%에 달해 통합발주가 범용적으로 활용되고 있음을 알 수 있음.

37) 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.

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

39) 2016년 6월 24일 영국의 국민투표에 따른 EU 탈퇴가 결정됐으나, 2016년 12월 현재 영국의 관련 법령이 미개정되어 EU지침은 개별 국내법보다 우선적으로(principle of primacy) 적용되는 현 상태 기준 분석을 시행함.

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

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

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

43) 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.

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

- 이 중 종합건설업체가 시공뿐만 아니라 설계까지 참여하는 설계시공일괄발주 방식(Design-Build)으로 발주된 공사가 39%에 달하고 있으며, 전문공종으로 분리발주가 수반되는 계약 방식⁴⁵⁾인 관리계약(Management Contract, MC) 및 지명하도급계약(Nominated Subcontract, NSC) 방식 등 기타 발주 방식이 각각 3% 이하에 그친 것으로 조사되어 대부분 통합발주 방식을 활용하고 있음.

(3) 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 11〉 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% 이상⁴⁶⁾(베를린주, 바이에른주 등)임.
- 분리·분할 발주의 시행 기준은 별도 발주가 가능한 수준의 공구로 최대한 분할하여 발주하고, 상이한 기능이나 직종을 사용하는 건설공사에서는 기능 또는 직종 단위로 발주함,
- 이는 VOB는 기본적으로 직접시공을 원칙으로 하기에 분리발주가 필연적으로 많을 수밖에 없고,

45) 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.

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

하도급으로 외주를 줄 경우에는 입찰단계의 하도급계획서 제출 외에도 계약 이후 발주자 동기가 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 형태이므로 우리와 같은 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 특수한 건설문화가 반영된 제도로 볼 수 있음.⁴⁷⁾

(4) 일 본

- 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.

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

〈표 12〉 일본의 공공 건설공사 분리발주 권고 규정

<p>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)</p> <p>3. 공정한 경쟁 촉진 (1) 입찰 및 계약 방법 개선</p> <p>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 준비를 수행한다.</p> <p>(중략)</p> <p>⑥ 기타</p> <p><u>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</u></p>

- 2012년에는 중소기업자의 수주 기회 증대 등 보호 정책의 일환으로 국토교통성 소관사업 집행에 있어 분리발주를 권고 사항으로 명시함.

〈표 23〉 일본 국토교통성 소관 공공 건설공사의 분리발주 권고 규정

<p>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)</p> <p>3. 중소 건설업체 등의 수주 기회 확보 등</p> <p>중소 건설업체의 수주 기회가 증대될 수 있도록 상위 등급공사 진출 확대, 비용 감축의 요청이나 시장경쟁이 확보되는 범위 내에서 <u>최대한 분리·분할 발주를 실시하는 것과 동시에 시공 대금의 적정한 지급을 철저히 한다.</u></p>
--

- 중앙정부의 분리발주 권고 지침으로 인해 최근 일본의 지방자치단체의 경우 분리발주 의무화 조례 제정을 확대하고 있는 추세임.
- 그럼에도 불구하고 일본 건설사업의 일반적인 발주방식은 시공 단계에서 종합건설업체가 원도급자가 되는 일식도급 방식으로서 통합발주가 원칙임.

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

(5) 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 통합발주 뿐만 아니라, 설계와 시공을 통합하여 발주하는 설계·시공일괄발주(Design-Build) 방식의 활용이 확대되고 있음.

- 미국 상위 100대 기업의 Design Build 부문 매출액은 지속적으로 상승하고 있으며,⁴⁸⁾ 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 활용⁴⁹⁾ 등의 차원에서 Design Build 방식을 확대하는 추세임.

■ 최근에는 종합건설업체가 설계 부분까지 관여하는 시공책임형 건설사업관리(CM/GC)⁵⁰⁾와 프로젝트 통합관리 방식인 IPD(Integrated Project Delivery)⁵¹⁾ 발주 또한 증가하고 있음.

■ 분리발주를 시행하는 국가들과 우리나라는 건설제도와 환경이 매우 상이하기 때문에 외국의 분리발주제도를 액면 그대로 받아들이기는 어려움.

48) 2007년 834.3억 달러 → 2011년 920.5억 달러 → 2015년 1,071.7억 달러(ENR 2016.6.13).

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

50) 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).

51) 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.

- 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 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.⁵²⁾

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

52) 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.

6. 결 론

- 지금까지 살펴본 바와 같이 소방시설공사 분리발주 의무화 확대는 각 공종간 유기적인 상호 협력을 통한 효율적인 시공이 필수불가결한 건설의 특성과 본질을 간과한 것으로서, 유기적 종합 산업인 건설산업의 발전을 저해할 우려가 큼.
 - 분리발주는 발주 구조의 특성에 따라 동일한 구조물 및 단일 건설사업임에도 불구하고 복수의 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 하자보수 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.

- 실제 소방시설공사 분리발주 현장 관계자 인터뷰에 따르면, 전문건설업체를 제외한 현장 참여자(발주자, 종합건설업체, 건설사업관리자) 모두 분리발주가 장점보다는 단점이 많은 것으로 지적하고 있음.⁵³⁾
 - 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 소방관련 단체에서 주장하는 바와는 달리 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 살펴보더라도 부적합하다고 판단됨.
- 즉, 분리발주 의무화는 업역간 참여한 대립(소방시설공사업 내에서도 대·중소 업체

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

에 따라 이견)이 있고, 분리발주로 인한 문제점이 적지 않은 만큼 의무적 소방시설 공사 분리발주는 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.

■ 다만, 공사의 특성에 따라 통합발주보다 분리발주가 공사비 및 사업관리 측면에 있어 우수한 경우⁵⁴⁾도 일부 있어 발주자의 사업관리 역량 및 프로젝트 특성 등에 따라 분리발주 시행 여부를 유연⁵⁵⁾하게 결정할 수 있도록 관련 조례 및 추진 방법의 보완이 필요함.

- 다행인 점은 서울특별시의 경우 이미 「서울특별시 지역건설산업활성화 조례」를 통해 이를 규율하고 있기에 해당 조례를 근거하여 발주자가 자율적으로 판단할 수 있도록 하여야 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.

■ 특히나 전국 17개 광역지자체 중 서울은 그 규모가 2번째를 차지하고 있으며, 그간 다양한 지역건설산업 정책을 선도해 왔기에 신규 정책 입안 시 그 파급효과를 면밀히 고려하여야 하며 이에 논란의 여지가 큰 정책의 경우 타 시도의 운영 사례를 다각적으로 검토한 후 이를 결정하는 것이 타당함.

전영준(부연구위원·yjjun@cerik.re.kr)

54) 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.

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

의견 발표 및 토론 4

이창우 (송실사이버대학교 소방방재학과 교수)



서울특별시 소방공사 분리발주 조례 제정에 따른 공청회 패널의견

송실사이버대학교 소방방재학과 교수 이창우

먼저 금번 공청회를 마련해주시고, 소방시설공사 분리발주에 관심을 가져주신 서울특별시의회 의원들님께 감사의 말씀을 드립니다.

소방이라는 학문 영역은 건축공학, 기계공학, 전기공학, 화학공학 및 토목공학 등 여러 공학 분야와 인문사회분야의 학제간 결합에 의해 탄생된 대표적이고 독립적인 융합 학문입니다. 이러한 융합학문을 기반으로 하는 소방시설의 시공기술은 전문성 및 특수성이 요구되고 있으며, 소방시설은 화재 또는 재난과 같은 위급한 상황이 발생하였을 때 “국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지하는” 중요한 시설로서 그 시설의 안전성, 정확성 및 동작과 기능의 신뢰성이 절대적으로 요구되고 있습니다.

소방시설공사는 「건설산업기본법」에서 건설공사에 포함되는 공종이 아님에도 불구하고 건설공사와 함께 일괄발주되어 일괄수주한 건설업체로부터 하도급이 이루어져 시공되고 있는 실정입니다. 이 과정에서 건설업체인 원도급자의 가격조정 등에 의하여 시장기능에 의한 가격질서 형성이 왜곡되고 있으며, 저가 하도급으로 인하여 소방시설의 품질저하 및 신뢰성 저하로 국민안전이 위협받고 있습니다. 이에 따른 피해는 고스란히 국민의 몫으로 남겨지고 있습니다.

이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 소방시설공사 분리발주제도의 도입이 시급합니다. 소방시설공사의 분리발주는 적정공사비 확보 및 원도급자로서의 책임감을 높이고, 품질에 대한 책임 관리로 이어져 「소방시설에 대한 신뢰성을 확보」할 수 있고, 궁극적으로 공공의 안전에 기여하는 수준이 크게 향상될 것입니다.

발주제도의 법적 근거와 현 실태, 소방시설공사의 분리발주의 개념, 소방시설공사의 분리발주에 따른 기대효과에 대해 설명 드리겠습니다.

1. 발주제도의 법적 근거와 현 실태

발주제도 법적 근거로 건설공사의 발주와 관련하여 가장 기본이 되는 법률은 「지방자치
를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「지방계약법」 이라 함)입니다.

특히 공공공사의 발주 및 입찰·계약업무를 규정하고 있는 대표적 법률인 「지방계약법」
은 건설공사 발주, 입찰·계약방법 및 절차 등을 규정하며, 관련 회계예규를 통해 적용됩니다.

건설산업에서 공사발주 및 계약의 기본원칙은 ‘동일구조물 공사 및 단일공사의 분할계
약 금지’ 이고, 곧 일괄(통합)발주의 기본 개념입니다.

일괄발주의 법적 근거는 「지방계약법 시행령」 제77조 “지방자치단체의 장 또는 계약담
당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여
전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할
수 없다.”에 근간하고 있는 것입니다.

분리발주제도의 근원은 “분할계약 금지원칙의 예외” 조항에 있습니다.

「지방계약법」에서 분할계약은 원칙적으로 금지하고 있으나, 그 예외로 다음과 같은 3가
지 경우를 규정하고 있습니다.

「지방계약법 시행령」제77조(공사의 분할계약금지) 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정
하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로
분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는
그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구(工區)나 구조물을 적정규모로 분할 시공하는 것이 효율적인 공사
3. 공사의 성격상 공종(工種)을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이
없는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사로서 공종을 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사
가. 설계서가 별도로 작성되는 공사
나. 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사

현재 「건설산업기본법」 제2조(정의)에 따라 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문
화재수리공사는 건설공사의 범위에서 제외되어 있습니다.

이 중에서 「지방계약법 시행령」 제77조제1항제1호에 의거하여 분리발주가 가능하고, 개별법에 의해 분리발주가 의무화된 업종은 ‘전기공사’와 ‘정보통신공사’ 뿐입니다.

소방시설공사의 현 실태를 살펴보면, ‘소방시설공사’는 「소방시설공사법」에 분리발주 의무규정이 없어 아직도 건설공사의 일괄발주에서 분리되지 못하고, 현재 대부분의 건설공사는 종합건설업체에서 소방시설공사를 포함하여 일괄 수주하여 관리비, 이윤 등을 공제하고 소방시설공사업자에게 최저가로 하도급 하거나 기계설비공사업자나 전기설비공사업자를 거쳐 다시 재하도급 하는 이중 삼중의 불합리한 실정에 처해있습니다. 그 결과 소방시설공사를 전문으로 하는 많은 중소기업체들은 실제 공사를 수행함에도 그 실적은 모두 종합건설사의 몫으로 되어 공사수주 기회를 상실하고 협력업체란 미명하에 하도급 또는 하청업체로 전락하고 있는 실정으로 소방시설공사업체들은 그 전문성 저하와 국제경쟁력에서 도태되고 있는 실정입니다.

또한, 소방공사와 함께 건설공사로 분류되지 않는 ‘전기공사’나 ‘정보통신공사’와의 형평성 문제로 인한 평등권 침해의 위헌소지가 있습니다.

2. 소방시설공사 분리발주의 개념

소방시설업의 분리발주 Vs 전문건설업의 분리발주

소방시설공사의 분리발주란, [그림 1] 에 나타난 바와 같이 발주자가 소방시설공사를 소방시설공사업자에게 직접 발주하여 소방시설공사업자가 원도급자가 되어 소방시설공사를 시공함으로써, 계약 이행이나 하자 보수와 관련하여 소방시설업체가 일체의 책임을 부담하는 방식입니다. 그림에서 보는 바와 같이 전기공사와 정보통신공사는 이미 오래전부터 분리발주를 시행하고 있습니다.

이러한 주장의 근간은 「건설산업기본법」 제2조(정의)에 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사는 건설공사의 범위가 아니기 때문이며, 소방시설공사는 전기공사와 정보통신공사와 마찬가지로 공사의 특수성으로 인해 개별법에 의해 별도로 규정하고 있습니다. 따라서 건설공사가 아닌 소방시설공사를 건설공사와 함께 일괄발주 하는 것은 전혀 타당성이 없는 것입니다.

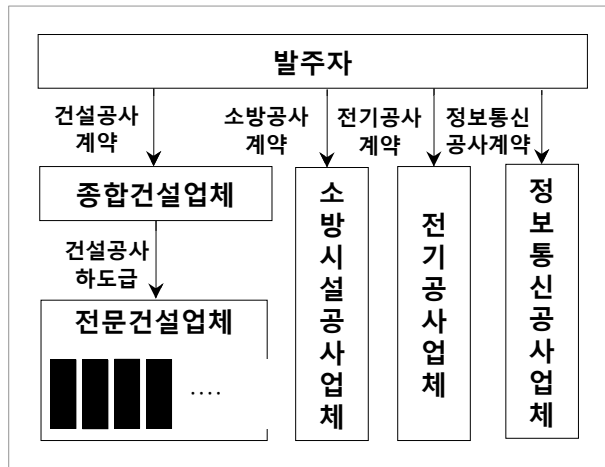


그림 1. 소방시설공사 분리발주의 개념.

소방청과 소방시설업체를 중심으로 한 한국소방시설협회에서 소방시설공사에 대한 분리발주를 추진하는데 있어, 최근 한국건설기술인협회를 중심으로 분리발주를 반대하는 그 주요 논리로서 「건설산업기본법」 제7조 관련 [별표 1]에서 건설업의 업종을 29개의 전문 공종으로 분류하고 있는데, 건설공사가 분리발주되면 종합건설업에 비해 상대적으로 소규모인 전문건설업체가 공사 인건비에 대한 지불능력이 떨어져 인건비 지불조건이 열악해질 것을 우려하여 반대하고 있습니다. 그러나 그림에서 보는 바와 같이 소방시설공사의 분리발주가 이루어지더라도 건설공사는 여전히 일괄발주가 이루어져 현재와 큰 차이가 없게 됩니다. 이러한 논리 주장은 소방시설공사의 분리발주를 주장하는 타당성과 당위성을 모두 무시한 행태이며, 소방시설공사의 분리발주에 대한 개념조차 이해하지 못하고 주장하는 억지에 불과합니다.

3. 소방시설공사의 분리발주에 따른 기대효과

소방시설업의 분리발주에 따른 기대효과와 비전을 발주자, 소방산업계, 소방시설업 종사자 및 국민과 공익적 측면에서 살펴보면 다음과 같습니다.

발주자 측면에서는, 분리발주 시 전문성 있는 소방시설공사업체가 원도급자가 되므로 중간마진이 없어지고, 직접 시공하므로 건축비 및 유지관리 비용이 절감될 뿐만 아니라, 품질시공으로 유지관리 비용이 절감될 것입니다. 분리발주를 통한 적정가격의 공사수주로

하도급 병폐를 제거함으로써 적정시공, 공사의 품질향상, 공사비 절감 및 소방시설공사의 부실을 방지하고 전문성을 살려 우수한 소방시설의 설치가 가능하게 됩니다. 따라서 발주자의 권익을 최대한 보장받을 수 있게 됩니다. 또한, 전문 기술자의 신속하고 정확한 사후 관리를 지속적으로 지원 받을 수 있으며, 하자에 대한 책임소재가 명확하여 하자보수가 신속하게 이루어질 수 있습니다.

소방산업계 측면에서는, 소방시설공사의 분리발주제도 도입 및 시행으로 불법·불공정 거래행위가 차단됨으로써 공정하고 투명한 시장환경이 조성됩니다. 아울러 시공능력을 갖춘 소방시설공사업체에게 균등한 입찰참여 기회를 발주자가 부여함으로써 대기업과 중소기업간 양극화 해소에 기여할 수 있습니다.

일괄발주 후 하도급 시 발생하는 공사비용의 차액이 중소기업인 소방시설공사 업체로 보전됨에 따라 공사시공여건 개선 및 책임시공, 시설투자 및 기술개발연구, 기술인력의 교육 등 소방기술의 향상과 발전을 이룰 수 있는 계기가 마련되고, 소방시설공사업체의 건전한 육성을 통한 시공의 전문화·고도화, 신기술의 개발 및 축적으로 급변하는 건설산업환경에서 능동적인 대처가 가능해질 것입니다. 또한, 적정가격으로 소방시설공사를 할 수 있어 품질이 우수한 소방용품을 사용하게 되고 소방기기제조업 활성화 등 소방산업 전체의 발전과 소방제품의 품질이 확보되어 해외시장의 수주 경쟁력이 확보됩니다. 분리발주를 통하여 기술력 확보가 이루어지면 해외수출액도 현재보다 약 최소 5배에서 최대 11배까지 증가할 것으로 기대됩니다.

소방시설업 종사자 측면에서는, 분리발주를 통해 소방시설 시공방법, 소방용품 등에 대한 기술개발이 활성화 될 것이며, 소방의 전문기술인력에 대한 수요증가와 더불어 전문기술인력 양성에 긍정적으로 작용할 것입니다. 소방기술인력의 전문화 및 기술개발 향상 등으로 소방산업계의 전반적인 발전이 가능해져 경기 활성화에도 기여할 수 있습니다.

한편, 소방시설공사사업의 분리발주가 시행되면 원도급자로서의 지위가 확보되어 소방시설공사업체의 기획 및 관리능력이 요구되고 소방시설물의 품질시공으로 우수 소방용품의 개발, 시공에 따른 전문기술인력 등 약 3만명 이상의 일자리 창출이 가능해집니다.

국민과 공익적 측면에서는, 소방시설의 부실시공 시 대형화재로 확산되어 인명과 재산

피해가 늘고 이에 대한 건축물의 손실과 제반 부대시설이 손실되어 경제적 손실이 막대해 집니다. 소방시설업의 분리발주는 소방산업의 경쟁력제고에 긍정적으로 작용하여 화재 등의 재해로부터 안전이 향상되어 국민의 소방산업에 대한 신뢰가 개선될 것입니다.

불법 저가하도급으로 인한 부실시공이 방지되고 소방시설의 품질시공 체계가 확보되어 소방시설물의 신뢰성이 높아져 보다 안전한 건축물에서 생활하는 국민들의 삶의 질이 향상될 것입니다. 더 나아가 사회안전시설이 강화되고 국민의 안전한 삶의 질 향상은 국가 브랜드 가치와 신용도가 향상될 것입니다. 또한, 부실시공으로 인한 건축물의 사후 유지관리 비용과 화재로 인한 피해 등 사회적비용이 절감되어 공익이 극대화될 것입니다.

4. 결어

소방시설업의 분리발주는 법체계상의 부정합을 치유한다는 입법적 당위성을 가지고 있으며, 분리발주의 결과는 소방시설의 품질시공 체계가 확보되어 소방시설물의 신뢰성이 높아지고 사회안전시설이 강화되어 국민의 안전한 삶의 질 향상과 국가 브랜드 가치와 신용도가 향상되고 건축물의 사후 유지관리 비용과 화재로 인한 피해 등 사회적비용이 절감되어 공익이 극대화될 것입니다. 소방시설업의 분리발주에 대한 당위성이 없다하더라도 그 결과적인 효과측면에서라도 충분한 타당성을 가졌다 할 것입니다.

의견 발표 및 토론 5

권완택 (서울시 안전총괄실 건설혁신과 과장)



소방시설공사 분리발주조례 제정관련 검토

서울시 안전총괄실 건설혁신과 과장 권완택

1 관련 법령 및 조례 현황

- 「지방계약법 시행령」 제77조에서 원칙적으로 분할계약을 금지하고 있으며, 예외적인 경우 분리발주 허용

제77조(공사의 분할계약 금지) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구(工區)나 구조물을 적정규모로 분할 시공하는 것이 효율적인 공사
3. 공사의 성격상 공종(工種)을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사로서 공종을 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사
 - 가. 설계서가 별도로 작성되는 공사
 - 나. 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사

- 「건설산업기본법」 제2조에 따라 건설공사에서 제외된 업종 중 정보통신('09), 전기('09)는 분리발주 조항이 있으나, 소방시설공사는 분리발주 조항이 없음.

<p>「정보통신공사업법」</p> <p>제25조(도급의 분리) 공사는 「건설산업기본법」에 따른 건설공사 또는 「전기공사업법」에 따른 전기공사 등 <u>다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다.</u> 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
<p>「전기공사업법」</p> <p>제11조(전기공사 및 시공책임형 전기공사관리의 분리발주) ①전기공사는 <u>다른 업종의 공사와 분리발주하여야 한다.</u> 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

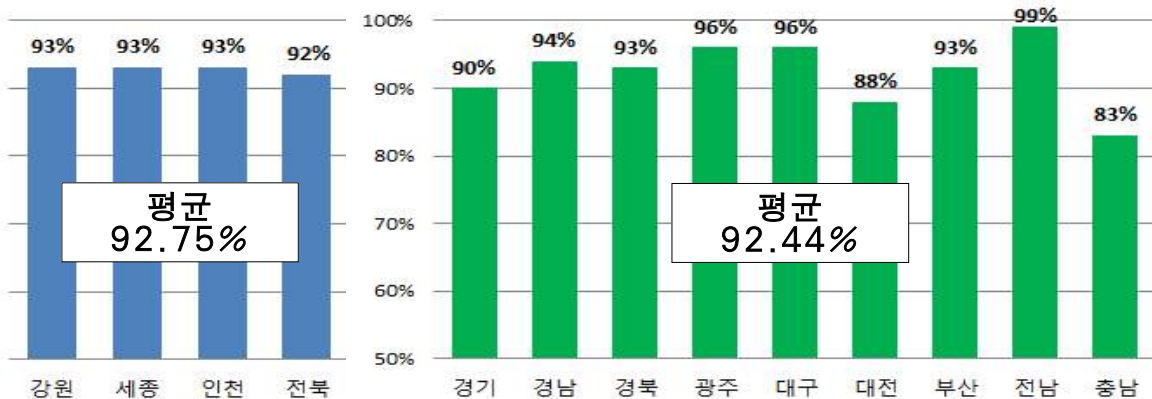
□ 소방시설공사 분리발주 조례는 전체 17개 시·도 중 14개 시·도에서 운영 중

구 분		해당 시·도
분리발주 조례 운영 (14개 시·도)	의무조항 (분리·도급 하여야 한다.)	4개 시·도 (강원, 세종, 인천, 전북)
	임의조항 (분리·도급 노력하여야 한다. 또는 할 수 있다.)	10개 시·도 (경기, 경남, 경북, 광주, 대구, 대전, 부산, 제주, 전남, 충남)
분리발주조례 미운영 (3개 시·도)		3개 시·도 (서울, 울산, 충북)

- 분리발주 조례가 없는 3개 시·도는 지역건설 활성화 조례에 분리발주 가능 조항을 근거로 분리발주 추진

분리발주조례 운영 14개 시·도 분리발주현황

한국소방시설협회 제공('17.12.31.기준)



<p>분리발주 의무 (분리·도급 하여야 한다.)</p>	<p>분리발주 권장 (분리·도급 노력하여야 한다. 또는 할 수 있다.)</p>
---	--

- ※ 제주도는 '19.1월부터 조례가 시행되어 발주현황자료 없음.
- ※ 분리발주조례 미운영 3개 시·도는 평균 70.7% 분리발주 시행 중

2 서울시 현황

□ 분리발주 관련 조례

○ 「서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례」 운영

- '11.1월 : 조례 제정 (분리발주가능 조항 포함)

제6조(건설공사의 분할발주) 시장은 지역 중소건설업자의 공사참여 기회를 보장하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사는 분할하여 발주할 수 있다.

1. 다른 법령에 의하여 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구나 구조물을 적정규모로 분할 시공함이 효율적인 공사
3. 공사의 성격상 공종을 분리하여도 하자책임구분이 용이하고 품질 안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 **공사로서** 공종을 분리 시공함이 효율적이라고 인정되는 공사

- '18.1월 : 조례 개정 (분리시공 대상 명확화)

제6조(건설공사의 분할발주) 3. ----- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 **공사로서** -----

가. 설계서가 별도로 작성되는 공사

나. 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사

□ '18년도 소방시설공사 발주현황 (수의계약 제외)

구 분	합 계	분리 발주 (단독)	통합 발주 (분담이행 허용)	
			건설업+소방	전기+소방
발주 건수	185 (100%)	95 (51%)	44 (24%)	46 (25%)

○ **통합발주(건설업 포함)의 경우 전문업체 직접시공을 통한 시공품질이 향상되는 '분담이행'을 허용하였으나, 실제로 분담이행으로 계약된 건수는 전체 44건 중 5건(11%)에 불과함.**

※ 현재 소방공사업 등록업체 중 75%가 기타 공사업과 겸업하고 있어, 분담이행 입찰참여율이 낮음. (2018년 소방산업통계집, 소방청)

3

소방시설공사 분리발주 찬·반의견

(행안위 수석전문의원 검토보고서 中)

	찬성 의견	반대 의견
평등권침해 여부	○전기, 정보통신, 문화재와 합리적 근거 없이 분리발주 의무화를 허용하지 않는 것은 평등권 침해	○분리발주 의무화는 발주자의 선택권을 과도하게 제한
하도급 병폐 및 시공품질	○분리발주를 통하여 소방공사업자가 원도급사가 됨으로써 중간마진 없이 실질적 적정비용이 보장되고, 시공에 대한 책임감으로 인해 고품질 확보 가능	○다른 공종 간의 유기적인 검토·연계 확보가 어려워 시공효율성, 품질 저하 및 공기 지연 우려 ○소규모업체 직접 수주로 인한 근로자 근로환경 악화 우려
발주자	○발주자가 적격의 공사업자를 직접 선정	○동일한 발주계약 절차 중복 이행
하자시 책임소재	○직접 공사업자에 하자보수를 요구하므로 책임의 명확화 및 신속한 하자보수 가능 ○소방전용 배관·배선 별도로 시공으로 하자 책임소재 분명	○분리 발주된 공사업자 간 책임전가로 인하여 하자보수 지연
비용 절감	○통합발주시 소방공사금액 산정기준이 불분명하며, 분리발주를 통하여 중간마진 없이 정확한 공사금액을 산정하여 공사비용 감소	○소규모 소방공사일수록 낙찰 하한율이 높아지므로 공사비 증가
외국 사례	○독일, 프랑스 등 분리발주 시행	○주요 선진국(미국, 영국, 일본 등) 통합발주 원칙

4 검토 의견

- 현재 「지방계약법 시행령」 제77조, 「서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례」 제6조에 따라 소방시설공사업 분리발주가 가능함.
 - 소방시설공사는 공사의 전문성·특수성으로 인하여 건설업에서 제외되어 설계·시공·감리를 별도 시행하므로, 분리발주 가능한 공사로 판단

- 서울시는 분리발주가 가능한 공사에 대하여 분리발주를 적극 권장하고 있으며, 50%대에 머물고 있는 분리발주 비율을 높이고자 분리발주조례 제정 필요성에 공감
 - 분리발주 조례가 있는 14개 시·도는 소방시설공사의 분리발주 비율이 조례가 없는 시·도보다 20%이상 높은 평균 92%를 나타냄.

- 하지만, 2019년 발의된 「서울시 분리발주 조례안」에서는 ‘분리·발주하여 도급하여야 한다’라고 명시하여 분리발주를 의무화하고 있는 부분에 대해서는 타 시·도의 사례를 참고하여 분리·발주하여 도급하도록 ‘노력해야 한다’ 또는 ‘할 수 있다’로 수정 검토 필요

서울시 분리발주 조례안 (문장길 의원 발의, '19.1.31.)

제5조(소방시설 분리발주) 발주자는 공공시설물 공사에 있어 소방시설공사를 다른 건설공사와 분리·발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

서울특별시 공공시설물에 대한 소방 시설공사 분리발주 조례안



서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안

서울특별시조례 제 호

서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시가 공공시설물 공사를 추진할 경우 건설공사와 소방시설공사를 분리·발주토록 하여 공공시설물 소방시설의 품질을 향상시키고 이를 통한 시민안전의 향상을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “소방시설”이란 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제2조제1항제1호 및 같은 법률 시행령 제3조의 소화설비, 경보설비, 피난구조설비, 소화용수설비, 소화활동설비를 말한다.
2. “소방시설공사”란 「소방시설공사업법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제1호의 업무를 말한다.
3. “소방시설업자”란 법 제4조에 따라 소방시설업을 등록한 자를 말한다.
4. “건설공사”란 「건설산업기본법」 제2조제4호에 따른 공사를 말한다.

제3조(적용범위) 이 조례의 적용범위는 다음 각 호와 같다.

1. 「서울특별시 행정기구 설치 조례」에 따른 서울특별시(이하 “시”라 한다) 본청, 직속기관, 사업소
2. 시 산하 투자기관 및 출연기관, 출자기관

제4조(시장의 책무) 서울특별시장은 시의 소방시설업의 육성과 경쟁력 강화를 위하여 노력하여야 한다.

제5조(소방시설 분리발주) 발주자는 공공시설물 공사에 있어 소방시설공사를 다른 건설공사와 분리·발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없거나 하자책임구분이 명확하지 아니한 경우
2. 기타 사정에 의하여 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우

제6조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



서울특별시 공공시설관리국

**소방시설공사 분리발주 조례안
제정을 위한 공청회**

