

정보통신공사의 분리발주에 대한 소고

Opinions about Piecemeal Contract of Telecommunication and Facilities Construction

안철모 · 한국정보통신공사협회 사업진흥부 부장
Choull Mo An · Korea Information & Comm. Contractors Association

1. 서 설

정보통신공사사업은 1971년 1월 22일 정보통신공사사업법(당시 법명은 전신전화설비공사사업법이며, 이 글에서는 현행 명칭인 정보통신공사사업법으로 통일하여 쓴다) 제정이후 현재까지 건설업과는 전혀 다른 업종으로 현재까지 존속되어 왔으나, 정보통신공사를 발주하는 대부분의 발주자들과 건설업계등에서는 정보통신공사업을 건설업의 일부분으로 인식하고 있다.

물론 건설업과 같이 산업규모가 우리나라 경제에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 정도는 아니었으나, 정보통신공사사업은 건설업과는 학문적, 기술적 배경과 연혁을 달리하며, 30여년간 건설분야와는 다른 독자적인 업역을 구축하여 왔다. 특히 정보통신기술의 혁명적인 발전에 따라, 정보통신설비와 시공방법도 하루가 다르게 변화하여, 정보통신공사사업은 시공기술의 전문성을 토대로 독특한 영역을 갖게 되었으며, 특히, 최근 우리나라의 경쟁력의 근간을 이루고 있는 『IT』 분야의 기초인프라구축에 절대적인 기여를 하였다. 2002년 12월말 기준으로 약 5조 7천억원의 시장을 형성하여 약 30만명의 근로자가 종사하여 현재는 하나의 『업종』의

단계를 떠나, 『산업』으로서의 모습으로 변화하고 있다.

정보통신공사사업이 이러한 모습을 갖추게 되는데 결정적인 영향을 끼친 제도가 바로 『정보통신공사의 분리발주』 제도이다.

II. 분리발주제도의 의의 및 제도적 연혁

1. 분리발주제도의 의의

분리발주제도란 “정보통신공사를 건설공사, 전기공사등 다른 공사와 분리하여 발주”하는 제도로서, 시공기술의 전문성이 요구되는 정보통신공사의 특성을 감안하고, 대다수 정보통신공사업체가 중소기업임을 감안하여 중소기업을 보호, 육성하기 위하여 도입된 제도이다.

그러나 정보통신공사의 분리발주제도는 많은 발주자들이 정확한 내용을 모르고 있는 경우가 대부분이며, 국가기관을 비롯한 공공공사 발주자들 정도가 인식하고 있는 제도이다. 이러한 사실은 분리발주제도가 1971년 1월 정보통신공사사업법에 도입되어 적용된지 30년이 넘는 것을 감안할 때, 발주자들에게 정보통신공사사업

의 시장규모나 중요성을 인정받지 못한 것에 기인한 것으로 판단된다.

2. 제도연혁

분리발주제도를 알고 있는 대부분의 사람들이 생각하는 오류는 분리발주제도가 전기공사업법에서 도입되어 정보통신공사업법이 이를 인용하고 있는 것으로 알고 있는 것이다. 정보통신공사업법에서는 1971년 1월 12일 제정시 제 13조 도급계약의 분리규정에서 “공사는 다른 공사와 분리하여 도급계약을 체결하여야 한다”라고 규정하였으며, 전기공사업법(법률 제 2,967호)은 1976년 12월 31일 제 2차 개정시 제 22조에서 정보통신공사업법상에 규정하고 있는 내용과 동일한 내용으로 도입되었다. 즉 분리발주제도라는 용어가 법령상에 처음 규정된 것은 다름아닌 정보통신공사업법이었으며, 이 법에서는 1971년부터 현재까지 12차례의 법령 개정시에도 변함없이 이 규정을 유지하여 오고 있다.

3. 분리발주예외규정

정보통신공사업법에서는 정보통신공사의 전문성 및 특수성등을 감안하여 정보통신공사를 분리발주하도록 하고 있으나, 동법시행령 제 19 조에서는 아래와 같은 분리발주의 예외규정을 인정하고 있다. 이는 건설공사와 동시에 수행되는 공사중 특별한 사유를 인정하여 규정한 것이다.

- (1) 특허공법등 특수한 기술에 의하여 행하여지는 터널·댐·교량 등 대형공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하자책임구분이 명확하지 아니하거나 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우
- (2) 도로공사에 부수되어 그와 동시에 시공되는 정보통신지하관로의 설비공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우
- (3) 천재지변·비상재해로 인한 긴급복구공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우

<표> 정보통신공사업법령상의 분리발주관련 규정

시 기	내 용
1971년 1월 12일 제정시	제13조(도급계약의 분리) 공사는 다른 공사와 분리하여 도급계약을 체결하여야 한다.
1976년 4월 6일, 1차 개정시	제14조(도급계약의 분리) 공사는 다른 업종의 공사와 분리하여 도급계약을 체결하여야 한다.
1995년 1월 5일, 6차 개정시	제14조(도급계약의 분리) 공사는 건설업법에 의한 건설공사 또는 전기공사업법에 의한 전기공사등 다른 공사와 분리하여 도급계약을 체결하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급계약을 체결하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1997년 8월 28일 7차 개정시 (현행규정과 같음)	제25조(도급의 분리) 공사는 건설산업기본법에 의한 건설공사 또는 전기공사업법에 의한 전기공사 등 다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- (4) 국방 및 국가안보등과 관련하여 기밀유지가 요구되는 공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우
- (5) 통신구설비공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우

Ⅲ. 정보통신공사의 특수성(건설공사와의 차별성)

1. 우리나라의 정보화환경

우리나라는 1990년대 중반부터 국가사회 전반의 정보화를 촉진하기 위하여 [정보화촉진기본계획](1996)을 시작으로 [e-Korea Vision 2006](2002)에 이르기까지 범정부적으로 정보화 촉진 정책을 수립·추진한 결과, 세계 최고의 정보인프라를 구축하는 등 괄목할 만한 성과를 달성하였고, 이동통신산업과 초고속인터넷 분야는 세계 최고수준의 기술력과 경쟁력을 갖추고 있어 세계 각국의 벤치마킹 대상이 되고 있다.

이는 초기부터 현재까지 정부의 일관된 정보통신의 정책적 추진과 지원에 힘입었다 할 수 있으며, 현재 정부는 21세기 우리나라가 지식정보사회의 글로벌 리더로 도약하기 위해 국가정보화의 새로운 비전을 제시하고 시행중이다.

세계적인 경쟁력을 갖춘 우리나라 이동통신산업과 초고속인터넷을 포함한 정보통신분야의 지속적인 발전과 세계 최고수준의 정보 인프라의 구축을 위해서는 정보통신공사의 시공 품질 향상이 필수적 요소이다.

2. 정보통신공사의 중요성 및 국가정책과의 연계

정보통신은 주거환경과 더불어 생활에 필

수적인 요소로 부상되었으며, 정보통신산업 발전에 의한 사회적 변화는 이제, 기업·정부·공공기관의 정보화가 급진전돼 모든 업무가 초고속정보 통신망을 통해 전자적으로 이뤄지며 대규모 B2B·B2C가 일반화되고 재택근무, 원격교육 등도 활발해 질 전망이다.

이러한 발전은 탄탄한 정보통신 인프라 위에서 가능하며, 그런 만큼 정보화사회에서 정보통신설비시스템을 설계하고 시공하는 전문인력의 역할은 그 중요성을 더해갈 것이다.

그러므로 정보통신공사는 국가정보화 계획의 성패를 가름할 기반조성을 수행하는 산업이며, 현재 세계적으로 최첨단, 초고속 기술을 적용·시험하고 있어 시공에 전문성이 가장 요구되는 산업으로 시공품질이 성공적인 초고속 통신망 구성에 관건이 되므로 기술력의 확보 및 엄격한 관리가 요구되고, 범 국가적으로 일관성 및 통일성이 있게 시행되어야 할 중요한 산업이다.

3. 정보통신공사의 특수성 및 정밀기술시공의 필요성

3.1 정보통신공사의 다양성 및 복합성

통신은 1844년 Morse가 발명한 전신으로 시작, 160년의 발전 역사를 갖고 있는 데, 기술의 발전속도는, 요 근래의 몇 년의 발전내용이 지난 시절의 수백가 넘는 변화를 하고 있으며, 그 종류 또한 매우 다양하다.

이에 따라 사용자의 요구사항도 다양해지고 있어 정보통신공사의 대부분이 복합공정 및 다기능 공정으로 이루어지고 있어 공사의 전문성이 높아지고 있다.

정보통신설비가 제대로 기능을 발휘하려면 통합적인 네트워크로 연결되어 유기적으로 작동되도록 시공되어야 한다. 정보통신공사는 복합공정을 갖는 공사이며, 현재에 와서 사용자

의 요구 증대에 따라 기능이 멀티화된 다기능 기술공정으로 구성되는 것이 보통이다.

3.2 고도의 전문성

정보통신 기술의 급속한 발전과 다양한 솔루션이 등장하고 있으며, 정보통신설비의 종류가 기존의 구리선 통신에서 광통신, 무선통신등으로 변화하고 있으며 이제는 유무선통합서비스의 시대가 본격적인 시작으로 인하여 정보통신 분야의 시공기술의존도가 높아지고, 전문기술력의 확보가 절대적이다.

3.3 유연성(Flexibility)

정보통신공사도 발주자의 요구에 따라 내용을 달리하는 능력(유연성 : Flexibility)을 가져야 하며, 이 요구를 만족하려면 정보통신공사업체가 정보통신서비스와 설비에 대한 계획 시부터 참여하여 총괄공사계획을 수립해야하며, 동일업체가 시공 및 관리를 수행하는 것이 가장 바람직한 형태이다.

통신속도가 Gbps, Tbps로 올라간 현실에서, 정밀 시공이 통신 성능에 절대적영향을 끼칠 수 있기 때문에 엄격한 기술시공이 반드시 이루어져야 하고 독립적 감리에 의해 관리, 검사되어야 한다.

3.4 짧은 Life Cycle

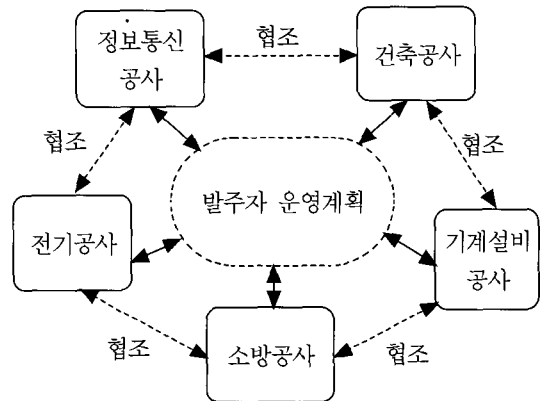
정보통신공사업은 정보통신기술을 바탕으로 이루어지는데, 정보통신기술 자체가 발전속도가 빨라 라이프 사이클이 짧으며, 이로인해 타 산업에 비해 life cycle cost가 매우 높음. 또한, 전문기술 인력에 대한 의존도가 매우 높은 산업이다.

3.5 내·외부시스템을 연계운영하는 특수성
정보통신설비는 건축물내에 설치되는 구내통

신설비에 의하여만 운영되는 것이 아니라, 건축물외부에 구축된 초고속망과 연계 운영되어야 하는 특수성이 있으므로,

건축물내에 설치되는 정보통신설비는 건축물을 구성하는 설비로서 뿐만 아니라, 국가전체의 정보통신설비의 일부로서 기능하며, 정보통신에 관한 일반적인 기술기준에 의하여 전문업체가 시공하여야 한다.

※ 구내통신공사의 경우 건축공정과 협조가 필요한 공종은 4개 공종에 불과하며, 건축과 동시에 시공되는 구내통신공사의 바람직한 공사진행형태는 아래와 같다. (국간 선로공사등 건설공사와 동시에 시공되지 않는 순수통신공사 제외)



IV. 분리발주제도의 타당성 및 필요성

1. 정보통신공사는 전문성이 요구되는 분야로서 전문업체에 의하여 시공되어야 함

과거에는 정보통신공사를 단순한 cabling 공사로 인식하였으나, 현재에는 정보통신기술의 발달과 함께, 다양화·첨단화·복잡화되고 있다.

즉, 나날이 발전되는 통신기술은 그 발전속도를 예측할 수 없을 정도로 빠르게 변화하고 있어, 첨단화, 전문화되고 있으며, 동 시스템을 시공, 유지관리하기 위해서는 풍부한 전문지식과 경험이 필요하다.

IBS 건물의 경우 정보통신설비, 전기설비등이 전체 사업비의 50%에 육박할 정도로 그 비중이 증가되고 있는 상황에서 정보통신공사가 일반건설공사에 포함되어 건설업체가 일괄수주, 시공한다는 것은 도저히 생각할 수 없는 일이다.

※ 일본에서의 정보통신공사의 비중은 IBS 빌딩 및 병원공사시 50%를 초과하고 있으며, 영국에서의 건물 개/보수공사에서는 그 비중이 90%에 육박하고 있음

2. 국가경쟁력확보를 위한 지식정보사회 기반구축을 위해 필요

세계는 무형의 지식과 정보가 경제발전의 원동력이 되는 지식정보사회로 나아가고 있으며, 정보화수준이 그 나라의 국가경쟁력을 좌우하는 현실에서 정보통신공사와 건설공사를 일괄 발주하여 전문통신공사업체의 수주기회를 박탈하는 것은 지식정보사회 기반구축은 요원하게 된다.

3. 정보통신공사의 부실공사 방지

정보통신공사가 건설공사와 통합발주된다 하더라도 정보통신공사는 시공기술의 전문성으로 인하여 정보통신공사전문업체에 하도급이 불가피하며, 이 과정에서 상당한 비용이 원도급업체인 건설업체의 이윤, 일반관리비등의 이유로 공제되며, 이 과정에서 적정공사비를 확보하지 못함에 따른 정보통신공사의 부실화를 초래할 수

밖에 없게 된다.

그러나 정보통신공사를 분리발주함으로써 이러한 문제점을 예방하고, 시공품질확보를 가능토록 할 수 있다.

4. 통합발주에 비하여 분리발주제도는 제도적으로 우월성을 갖고 있음

4.1 분리발주제도는 「공공이익을 극대화」함 일괄수주한 원도급업체의 중간마진을 없애고, 정보통신공사업체가 적정공사비를 확보할 수 있으며, 원도급자로서의 지위에 대한 책임감을 품질에 대한 책임관리로 「품질을 확보」할 수 있으며, 발주자입장에서는 해당 설비시공에 필요한 적격업체를 직접 선정할 수 있으며, Bid shopping을 방지함으로써 공공의 이익을 극대화한다.

※ Bid shopping : 통합발주방식하에서 건설업체가 낙찰된 이후에 자신의 이윤을 늘리기 위하여 여러 하도급업체와 가격협상을 통해 하도급공사대금을 낮추려는 행위

4.2 분리발주제도는 「산업경쟁력을 강화」함 정보통신공사업체의 독자적인 입찰참여기회가 보장됨으로써 기획력과 능력제고의 기반이 제공되며, 정보통신공사업체의 원도급자로서의 공사비절감을 위한 관련기술개발에 기여할 수 있게 된다. 또한 정보통신공사업체의 독자적인 공사관리를 통한 자율성, 합리성을 추구하는 기반이 조성되며, 업계의 영세성 극복에 유리하게 작용하는등 산업전반의 경쟁력을 강화할 수 있다.

4.3 중소기업의 균등한 수주기회확보를 통한 「공정성」을 갖음
통합발주될 경우, 정보통신공사업체는 건설

업체의 하도급업체로 전락되어 입찰에 대한 공정한 참여기회가 줄어들어 정보통신공사업체의 공사수주기회의 불균형이 발생하며, 건설업체의 Bid shopping등에 의하여 시장기능에 의한 가격질서 형성이 왜곡될 가능성이 높으므로 시공 참여자 모두에게 균등한 기회를 제공하는 정책적 수단으로서 분리발주제도는 통합발주에 비하여 유효한 제도임이 분명하다.

V. 그간의 분리발주제도폐지 관련 논의사항

그간 건설교통부를 비롯한 건설업계에서는 정보통신공사의 분리발주제도에 대하여 여러 가지의 논리로 폐지를 주장하여 왔다.

특히, 건설업계에서는 최근 IBS 설비등 건축물내에서 정보통신설비가 차지하는 금액적인 비중, 설비의 중요성등이 강조되면서 분리발주제도의 폐지를 주장하여 왔다.

가장 대표적인 사례는 1996년 건설업법을 건설산업기본법으로 전면 개정하면서 건설업의 범위에 정보통신공사업과 전기공사업등을 포함하려고 추진하였다. 건설교통부의 이러한 법개정추진에 대하여 당시 정보통신공사업계는 전기공사업계와 연대하여 논리적인 법개정 의견을 제출하는 것과 동시에, 과천에서 1만 1천명이상이 참여하는 대규모 집회를 개최하는등 강력한 반대외사를 표명하였으며, 결과적으로는 정보통신공사업계의 주장대로 건설공사의 범위에서 정보통신공사가 제외되도록 하였다(건설산업기본법 제2조 제4호에서 건설업의 범위에서 정보통신공사업을 비롯한 전기공사업등을 제외함을 명시).

또하나의 대표적인 사례는 1997년 정보통신공사업법개정시 건설교통부, 공정거래위원회 등

의 “정보통신공사법상의 분리발주규정 폐지” 주장이었다. 당시 건설교통부등의 주장의 주된 논리는 분리발주강제규정이 WTO 협정국가들과 분쟁을 야기한다는 것이었다. 이러한 주장에 대하여 당시 강봉균 정보통신부장관은 국무회의에서 “WTO 협정체결전에 존재하던 관습이나 관행, 법규등은 그대로 인정한다는 WTO 협정체결” 내용을 근거로 정보통신공사법상의 분리발주규정의 정당성을 설명하였으며, 이러한 강봉균정보통신부장관의 설명은 국무회의참석자 모두의 공감을 얻어내어 “분리발주규정”이 존치되도록 결정된 바 있다.

건설분야는 1998년에는 “건설부문 규제개혁” 방안애, 1999년도에는 정보기능개편과 “공공부문 효율화사업”에, 금년도에는 대통령직인수위원회등에 분리발주제도폐지등을 각각 주장하였으나, 받아들여지지 않고 있다.

건설분야의 끊임없는 분리발주제도폐지주장은 상기에서 기술한 정보통신공사의 특수성, 전문성, 분리발주 필요성 등의 이유에서 항상 현행유지토록 결정된 점은 시사하는 바가 매우 크다.

< 건설분야의 주장논리 변화추이 >

시공자격일원화(1977, 1994~1996) → 분리발주제도 폐지(1997~1998) → 시공자격일원화(1999~2000) → 분리발주대상공사와 일괄발주대상공사구분, 분리발주예외규정확대등 동 제도의 점진적 폐지(현재)

VI. 결 어

건설분야에서 정보통신설비의 특수성 및 전문성과 현실성을 외면한 『분리발주제도폐지』 주장은 대다수업체가 중소기업인 정보통신업체의 생존권을 위협하고 존립기반을 무너뜨려 정

기획기고

보화사회 구축의 퇴보를 가져올 수 밖에 없다.

그러나 위에서 살펴본바와 같이, 분리발주제도는 정보통신공사의 전문성확보에 의한 국가 경쟁력의 강화는 물론, 공익의 극대화, 기회의 균등한 제공이라는 제도적 우수성을 감안할 때,

반드시 필요한 제도이며, 우리나라의 특수한 사회적 환경에서 기인하고 있으며, 최근에 자주 등장하는 글로벌 표준이나 발주자의 선택권의 제한등의 주장으로 폐지여부가 고려될 수 없는 제도이다.

<별첨> 외국통신선진국의 분리발주제도 운용사례

구 분	발주방식	근 거	이 유	
일 본	분리발주	官工需法	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성확보 • 품질보장 • 중소기업보호 	
독 일	분리발주	VOB(공공공사의 발주에 관한 일반규정)	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성확보 • 품질보장 • 중소기업기회제공 	
프 랑 스	분리발주	관 행	<ul style="list-style-type: none"> • 품질보장 • 기술 및 전문성증시 • 의사소통 원활 	
영 국	통합발주	관 행	<ul style="list-style-type: none"> • 지명하도급제, 하도급사 전승인제 등 하도급자 보호제도 • 발주자의 우수한 공정관리능력등 시공 품질을 확보할 수 제도적 장치가 마련 되어 있으므로 통합발주 가능 	
미 국	뉴욕주, 위스콘신, 조지아, 뉴저지, 일리노이즈, 펜실바니아, 노스캐롤리나, 오하이오, 와이오밍주 등	분리발주	주일반법	<ul style="list-style-type: none"> • 저가하도급 방지 • 공종의 전문성확보를 통한 품질보장 • 일반시공업자의 불필요한 중간마진 제거
	메사츄세츄, 캘리포니아	혼 합	주일반법, 공공계약법	<ul style="list-style-type: none"> • 저가하도급 방지 • 적정공사금액의 보장을 통한 품질확보 • 실제 시공자를 우선적으로 보호
	미시건, 매리랜드, 버어지니아주 등	통합발주	관 행	<ul style="list-style-type: none"> • 원도급자의 직영시공 의무비율 적용 • 발주자가 제시하는 하도급자 List(하도급금액 표시)에 따른 하도급계약등 품질을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있으므로 통합발주가능

※ 한국생산성본부(1998), 「공공공사 발주방식에 관한 연구」에서 발췌.

저자 소개



안 철 모

충남대학교 법학과 졸업
충남대학교 대학원 졸업(법학석사)
현재 한국정보통신공사협회 사업진
홍부 부장