

# 건설산업 제도개선을 위한 분할·분리 발주 제도의 선진화 방안 연구

## A Comparative Study on Korean Compulsory Multiple Prime Contract System

김 상 범\*  
Kim, Sang-Bum

조 지 훈\*\*  
Cho, Ji-Hoon

### Abstract

Procurement System for Korean construction industry has mainly been controlled by the complicated regulatory system which has been recognized as unflexible and remotely separated from the global standard. This has been identified by many Korean construction experts as one of the main reasons that hamper the Korean construction industry becoming the global leader. One commonly discussed regulatory system is the compulsory multiple contracting system that has been enforced for a long time.

According to the Korean governmental contracting law 68-3, all construction projects cannot be divided into separate contracting packages with a few exceptions. Exceptions stated in the law include construction activities related electrical, Information communication, fire-fighting, and cultural assets which all are governed by the separate laws/acts controlled by the different governmental bodies. This research is to closely investigate multiple prime contracting system that has been compulsory in Korean construction industry and to provide policy recommendations to these restrictions.

Although, there has been a long history of this compulsory contracting system, this study attempted to provide objective analysis on current status of the system as well as global standard on the issue. This study suggests main considerations when considering different contracting system such as rights of owners, flexibilities of regulatory systems, and efficiencies of conducting a construction project. It is envisioned that recommendations from this study, if accepted by the regulatory bodies, would improve the Korean construction contraction system by making it more compatible with global standard. Moreover, these would help making the Korean industry more effective in terms of regulatory restrictions.

**Keywords :** *Compulsory Multiple Prime Contract, Procurement system, Global Standard*

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

국내 건설산업관련 제도의 비효율적인 규제는 국내 건설 성장 세 둔화 및 경쟁력을 뒤쳐지게 하는 원인 중 하나로 볼 수 있다.

분할·분리발주 제도의 경우도 외국의 경우 분리발주를 의무화한 법률은 찾아보기 어렵고, 분할·분리 예외조항의 확대로 제도 자체의 기능이 유명무실하다(이상호 2002). 예외조항 및 타부처 법령을 통해 분할·분리 의무화를 실행하거나 추진중에 있는 공종이 있어 건설산업의 균형발전 및 경쟁력 향상 그리고 평등권 침해측면에서 불합리한 차별 해소를 통해 분할·분리발주

\* 종신회원, 동국대학교 건설환경공학과 부교수, 공학박사(교신지자), kay95@dgu.edu

\*\* 일반회원, 동국대학교 건설환경공학과 대학원, 박사과정, 79drive@hanmail.net

계약에 대한 공정 경쟁 구도나 역량강화가 필요하다. 이에 본 연구에서는 분할·분리발주도의 현황분석과 규제 완화를 통해 법/제도의 유연성을 확보하기 위한 개선안을 제시하고 분할 계약에 대한 발주자의 프로젝트 특성에 따른 계약방식을 구성하여 발주자의 재량권 및 자율성을 확보할 수 있도록 개선안을 제시하고자 한다.

### 1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구의 범위와 내용을 설정하기 위해 연구는 기존 문헌들과 그 동안 수행되어온 선행 연구들을 조사하고, 관련된 각종 문헌을 통해 이슈를 도출 한다. 또한, 분할·분리 발주제도에 관련하여 유관기관조사를 통해 분할 발주와 연관된 유관기관조사 및 타부처 법령 제도(전기/정보통신/소방시설/기계설비공사사업법 및 건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률) 분석 및 개선사항에 대해 도출한다. 또한, 현 국내/외 분할·분리 발주제도 분석 및 적용된 사례조사를 실시하고, 전문가 자문 및 토론회 등의 다양한 방법을 적용하고 대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한설비건설협회, 한국건설경영협회 등의 의견을 청취하여 제도 개선방안을 도출한다. 분할·분리발주 관련 연구수행체계 그림1에서 요약되어 있다.



그림 1. 연구 절차 흐름도

### 1.3 이론적 고찰

(1)의 연구의 경우 일반(종합)건설업체의 입장에서 주장하고 있는 국가계약법 제68조 제1항에 의한 타부처 법령제도에 의거한 분리발주의 의무화 규정의 삭제만을 주장하고 있어 통합발주에 대한 발주자의 재량권만을 강조하고 있으며, 분리발주에 대한

자율권은 언급하고 있지 않다. (3)의 연구는 (1)의 연구와 논지가 비슷하며 (1)의 선행연구의 성격을 가지며, (2)와 (4)의 연구는 특정 공종의 업체 중심에서 연구가 진행되어 본 연구의 제도 개선 방향과 비교하여 그 범위가 상이하다. 또한 본 연구에서 추진코자하는 제도개선의 기초와는 상이한 관점에서 논지를 펴고 있으며, 분할·분리발주로 인한 산업의 역량강화에 대한 부분은 해석에 따라 이견이 있을 수 있다. 예를 들어 산업역량 강화를 주장한 (4)의 연구는 역량강화를 설문조사의견에서 추론하였으나 그 대상자의 50% 이상이 전기, 기계, 등 분리발주를 옹호하는 업종의 종사자를 대상으로 하고 있어, 발주자 위주의 접근 방법을 취하고 있다. (5)의 연구는 분할 발주와 유사한 Multiple-Prime 방식의 발주제도의 효과를 분석한 논문이나, 해외에서 해당 제도가 초기 시행착오를 겪을 시의 진행된 논문으로 분할 발주 자체의 성과로 일반화하기에는 한계가 있다.

본 연구의 분할·분리 발주제도 개선방향은 분할발주 또는 통합 발주의 의무적 실시에 대한 규정 모두를 폐지하여 발주자의 재량권 및 자율성, 그리고 그 책임성을 강화하며 관련 법/제도의 유연성을 부여하고자 하는 것이므로, 선행연구의 기초와는 차이가 있다.

표 1. 관련 선행연구 고찰

구분	선행 연구	연구내용
(1)	분리발주제도의 문제점과 개선방안 (이상호, 2007)	법률적으로 의무화되어있는 분리발주 관계법령 개정을 통해 중장기적으로 발주자의 자율적 발주방식을 선택할 수 있도록 의무 규정삭제 요구
(2)	전기공사 분리발주제도 당위성에 대한 고찰 (장영길, 2000)	분리발주제도를 통해 시공품질과 전기공사의 안전성 확보 향상 및 전기공사업체의 전문화로 인한 산업 경쟁력 강화
(3)	우리나라 건설업 면허제도의 개선안과 추진전략 (남중희, 1995)	1990년대 이후부터 예외조항이 확대되면서 미국에서 전기 및 통신공사의 분리발주는 사실상 유명무실하게 되었고, 계약체결시 발생하는 공무원의 부정?부패 방지를 위하여 분리발주 제도개선을 요구
(4)	건축기계설비공사 분리발주 활성화에 관한 연구 (양영도, 2005)	설문조사를 실시하여 분리발주 활성화에 대한 의견 분석 실시. 분리발주 실시로 산업경쟁력 강화(33.5%)와 공사 금액의 투명성확보가능(20%) 등 분리발주 활성화에 따른 효과 분석실시
(5)	The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction (O. Ashenfelter et al., National Bureau of Economic Research, 1997)	연구결과 분리발주제도는 6~8%의 건설비상승 효과를 가져온 것으로 나타났으며, 시공물의 품질 면에서도 뚜렷한 우위를 보여주지 못한 반면, 공기는 통합발주된 공사에 비하여 평균 2배가 소요된 것으로 나타났음

## 2. 분할·분리 발주 관련 타부처 법령 현황분석 및 개선사항 도출

### 2.1 분할·분리 발주 관련 국가 계약법의 원칙

건설 산업에서 공사 발주 및 계약의 기본원칙은 ‘동일구조물 공사 및 단일공사의 분할계약 금지’ 이고, 동일구조물 공사 및 단일공사의 분할 계약의 법적 근거는 아래 표2와 같다.

표 2. 국가 계약법 시행령 제68조

“각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기획재정부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일 공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다.” (국가계약법 시행령 제68조(개정 1996.12.31, 1999.9.9, 2002.7.30, 2008.2.29))

### 2.2 분할계약 금지원칙의 예외

표2와 같이 국가 계약법에서는 분할발주는 원칙적으로 금지하고 있으나, 그 예외 조항으로 아래의 3가지 경우를 두고 있다(국가계약법 시행령 제68조 분할계약의 예외: 제1호, 제2호, 제3호).

- 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주 할 수 있도록 규정된 공사(제1호)
- 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사(제2호)
- 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로써 분리시공함이 효율적이라고 인정되는 공사(제3호)

건설산업기본법 제2조(정의)에 의거하여 전기, 정보통신, 소방시설, 문화재수리공사는 건설공사의 범위에서 제외되어 있음. 이 중에서 국가계약법 시행령 제68조 제1호에 의거하여 분리발주가 의무화된 업종은 “전기공사”와 “정보통신공사”이다. “소방시설공사”의 경우 소방공사업계는 건설업자가 소방시설공사가 포함된 공사를 일괄 수주한 다음 소방시설공사업자에게 저가하도급 하는 관행을 개선하기 위해 분리 발주가 필요하다는 주장을 통해 소방공사법 개정을 통한 소방시설공사의 분리발주 의무화를 지속적으로 추진하고 있다. “기계설비 공사” 경우 국가계

1) 분할 발주라 함은 ‘전체 사업 내용이 확정된 공사를 대상으로 하여 그 공사량을 물량을 기준으로 분할하거나 시기적으로 분할하여 발주하는 행위’로 정의함. 분리 발주라 함은 ‘전체 사업 내용이 확정된 공사를 대상으로 하여 공사의 구성요소에 따라 업종을 구분하여 별도로 발주하는 행위’로 정의함. 분할·분리 발주의 개념이 위의 정의와 같이 상이함은 사실이나, 현재 국내의 발주관행이나 발주체계를 관장하는 관련 법령에 따라 본 연구에서는 통합적으로 접근

약법 제68조 제3호에 의거하여 분할 발주를 권고하고 있는 실정이며, 본 연구에서는 분할계약 개선 방안에 관하여 국가계약법 제68조 제1호에 의거한 4개 업종과 제3호에 의한 1개 업종을 중심으로 조사/분석을 수행하였다. 국가계약법 시행령 제68조를 중심으로 한 분리/분할 발주 관련 제도 현황을 요약한 사항은 아래의 그림 2와 같이 표현될 수 있다.

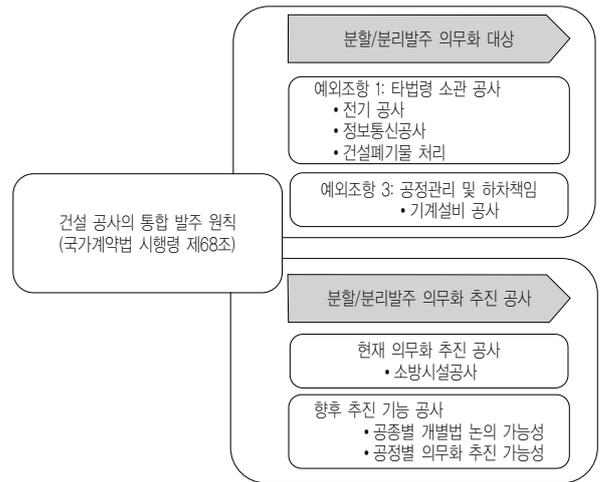


그림 2. 분할·분리발주 발주 제도에 의한 현황

현재 실질적인 분할·분리발주 발주가 이루어지는 공종은 전기, 정보통신, 기계설비, 건축폐기물이 있으나, 소방시설공사가 의무화를 추진하고 있으며, 공종별 별도 법안을 추진하고 있는 공종도 있는 것으로 파악되고 있다.

### 2.3. 분할·분리발주와 연관된 타부처 법령 분석

#### 2.3.1 분할·분리발주 관련 타부처 법령(전기공사업)

전기공사의 경우 국가계약법 시행령 제 68조 제1호에 의거하여 다른 법률에 의한 분할발주가 의무화되어 있다. 이는 관련사항은 전기공사법 제11조와 제43조에 아래와 같이 정의되어 있다.

표 3. 전기공사업 관련 타부처 법령

<p>[전기공사법]제11조(전기공사 및 시공책임형 전기공사관리의 분리발주)</p> <p>① 전기공사는 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. (개정 2011.7.25)</p> <p>② 시공책임형 전기공사관리는 「건설산업기본법」에 따른 시공책임형 건설사업관리 등 다른 업종의 공사관리와 분리발주하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. (신설 2011.7.25)</p> <p>[전기공사법] 제43조(벌칙)</p> <p>제43조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>4. 제11조제1항을 위반하여 전기공사를 다른 업종의 공사와 분리발주하지 아니한 자</p> <p>4의2. 제11조제2항을 위반하여 시공책임형 전기공사관리를 다른 업종의 공사관리와 분리발주하지 아니한 자 (개정 2011.7.25)</p>
--

전기공사업은 현재 분리발주제도로 유지·운영되고 있으며, 그 논리의 근간은 전문성과 특수성에 의한 안전하고 적절한 시공확보에 있다.

**2.3.2 분할·분리발주관련 타부처 법령(정보통신공사업)**

정보통신공사의 경우 국가계약법 제 68조 제1호에 의거하여 다른 법률에 의한 분할발주가 의무화 되어 있다. 이는 정보통신공사법 25조와 76조에 아래와 같이 정의되어 있다.

표 4. 정보통신공사업관련 타부처 법령

<p>[정보통신공사법] 제25조(도급의 분리) 공사는 「건설산업기본법」에 따른 건설공사 또는 「전기공사법」에 따른 전기공사 등 다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다. 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>[정보통신공사법] 제76조(벌칙) 제76조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다. [전문개정 2009.3.25]</p> <p>4. 제25조를 위반하여 분리하여 도급하지 아니한 자</p>
--

분리발주와 관련된 정보통신공사업은 타산업의 관점에서 지속적인 RFID 활용사업 성장 및 초대형 SI업체의 시장 독과점으로 인한 중소 벤처업체의 성장 저해, 일관 수주식 발주 관행으로 인한 SW솔루션 산업 육성 저해 그리고 SW업체들이 IT서비스 업체에 종속되어 하도급업체로 전락 성장의 걸림돌등 소프트웨어 산업 분리발주 측면에서 분리발주의 필요성을 제시하였다.

**2.3.3 분할·분리발주관련 타부처 법령(소방시설공사업)**

소방시설공사의 경우 국가계약법 제 68조 제1호에 의거하여 다른 법률에 의한 분할발주가 의무화가 가능한 업종이나 현재까지 법으로 의무화가 명시되어 있지는 아니하다.

표 5. 소방시설공사업관련 타부처 법령

<p>제21조(공사의 도급) 특정소방대상물의 관계인 또는 발주자는 소방시설공사를 도급할 때에는 공사업자에게 도급하여야 한다.</p> <p>제22조(하도급의 제한) ① 제21조에 따라 도급을 받은 자는 소방시설공사의 시공을 제3자에게 하도급할 수 없다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 도급받은 소방시설공사의 일부를 한 번만 제3자에게 하도급할 수 있다.</p> <p>② 제1항 단서에 따라 하도급할 때에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 미리 관계인과 발주자에게 알려야 한다. 하수급인을 변경하거나 하도급계약을 해지할 때에도 또한 같다.</p> <p>③ 관계인이나 발주자는 제1항 단서에 따라 도급인이 하도급을 하였을 때 하수급인이 해당 소방시설공사를 하기에 적당하지 아니하다고 인정할 때에는 도급인에게 하수급인을 변경하여 줄 것을 요구할 수 있다. 이 경우 도급인은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 요구에 따라야 한다. [전문개정 2010.7.23]</p>
--

그러나, 소방방재청에서 준비한 소방시설공사 발주의 분리발주 의무화를 포함하는 소방시설공사법 일부개정법률안<sup>2)</sup>을 발의하였고, 발의한 법안은 특별한 경우를 제외하고는 소방시설공사를 다른 공사와 분리 발주하자는 내용이다(표6참조).

표 6. 소방시설공사법 일부개정법률안

<p>가. 특정소방대상물의 관계인 또는 발주자는 소방시설공사를 발주함에 있어서 공사업자에게 도급하여야 하며, 다른 업종의 공사와 분리발주하여야 함(안 제21조제1항).</p> <p>나. 소방시설공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 발주하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 다른 업종의 공사와 분리하여 발주하지 아니할 수 있음. 이 경우 소방시설공사의 금액은 다른 업종의 공사 금액과 구분하여 표시하여야 함(안 제21조제2항 신설).</p> <p>다. 소방시설공사를 도급받은 자는 대통령령이 정하는 경우에 한하여 소방시설공사금액의 100분의 50을 초과하지 아니하는 범위에서 1차에 한하여 제3자에게 하도급할 수 있음(안 제22조제1항).</p>
--

“전기공사와 정보통신공사는 건설공사에 따른 불편을 야기하고 공사기간을 지연시키는 원인이 됨에도 불구하고 건설공사가 아니기 때문에 분리하여 발주하여 왔는데, 유독 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사만 건설공사에 따른 불편을 야기하고 공기를 지연시킨다는 이유로 분리발주하는 법적 근거를 마련하지 않았음. 이는 전기공사, 정보통신공사, 문화재수리공사와 합리적인 근거가 없이 차별하는 것으로서 평등권을 침해하는 위험 소지가 있다”는 의견이다(소방시설공사법 일부개정법률안 발의, 주성영 외 2009.05).

**2.3.4 분할·분리발주관련 타부처 법령(건설폐기물의 재활용 촉진에 관한 법률)**

앞서 제시된 바와 같이 건설폐기물 처리용역은 ‘건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률’ 제15조에 의거하여 건설공사와 분리발주 의무화가 되어 있으며 그 조항은 다음과 같다.

표 7. 건설폐기물 처리용역관련 타부처 법령

<p>제15조(건설폐기물 처리용역의 발주) ① 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제7호에 따른 사업시행자는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 건설공사를 발주하려는 경우에는 건설공사와 건설폐기물 처리용역을 분리하여 발주하여야 한다. [전문개정 2009.6.9]</p>
---

**2.3.5 타부처 법령에 의하지 않는 분할·분리발주(기계설비공사업)**

기계설비공사업은 분할발주 관련 법률은 없으나 교육과학기술부(前교육인적자원부)나 국토해양부(前건설교통부)에서 국가계약법 제68조 제3호를 근거로 가능한 다른 공사와 분할 발주하여 줄 것을 권고하고 있는 것으로 파악되었고, 교육과학기술부와 국토해양부의 협조 공문 등에 근거하여 일부 시·도 교육청에서는 기계설비공사의 분리발주 확대 추진하고 있고(이상호 2002), 그 내용은 아래와 같다.

2) 소방시설공사법 일부개정법률안(한나라당 주성영의원 대표발의) 의안번호 4818, 발의연월일 : 2009. 5. 11.

### 3. 분할 · 분리 발주 관련 국내외 사례 및 제도 분석

#### 3.1 국내 프로젝트 사례 분석

분리/분할 발주 관련된 다양한 연구<sup>3)</sup>에서는 다양한 사례를 들어 분리/분할 발주의 당위성 또는 문제점에 대하여 논의하고 있는데, 본 절에서는 그 내용을 인용하여 논지를 정리하였다. 국내 프로젝트 사례분석을 통해 분리발주를 보는 시각이 상반되는 것으로 분석되었으며, 분리발주의 문제점을 지적한 사례와 당위성을 지적한 사례 중 일부를 포함하였다(표9참조). 상호 상반되는 사례로 비추어 볼 때, 분리 발주 또는 분할 발주의 획일적인 적용이 프로젝트의 성공적 수행을 담보하는 것이 아니라는 사실을 명백하다고 할 것이며, 이는 본 연구에서 주장하고 있는 유연성 있는 제도 개선의 필요성을 뒷받침한다고 할 수 있다.

표 9. 국내 프로젝트 사례 분석을 통한 분리발주의 장단점 분석  
(양영도 2005, 이상호 2002 재구성)

사례 개요		분리발주의 문제점	분리발주의 장점
구 분	현 황		
공사명	M 정보고등학교 다목적실 증축공사	- 발주 및 계약과정의 복잡화	
공사기간	2005. 3. 21 ~ 8. 17 (진행중)		
공사금액	약 7천6백만(건축기계설비공사부분)	- 재하도급시 분리발주 의미 퇴색	- 부실시공 방지
공사범위	급수, 급탕, 위생, 공조, 소방, 기기 및 장비설치		- 업체 관리의 수월
발주자	I 시 교육청	- 대외업무의 직접처리로 인한 복잡	- 시공품질 향상 기여
시공자	(주) J 설비		
감리자	S 건축사무소	- 종합관리를 위한 간접적 비용 발생	- 설비부분의 독립과 전문화
조사대상	발주처, 시공사(설비분야 및 건축분야), 감리자		
구 분	현 황		
공사명	I 시 I 연수원 외국어 수련부 설비 보수공사	- 타 공종과의 간섭시 대립 봉착	- 하자 책임 구분의 명확화 및 신속성
공사기간	2004. 10. 11 ~ 2005. 3. 30 (종결)		
공사금액	약 3천3백만(건축기계설비공사부분)	- 공사의 간접적인 전문직종 결여로 공사 수행중 대처에 어려움	- 시공참여자의 역할 구분 확실
공사범위	급수, 급탕, 위생, 공조, 소방, 기기류설치		- 공사금액의 투명화 및 현실화로 양질의 자재 및 장비 구매가능
발주자	I 시 교육청	- 공종간 종합 관리가 되지 않을 경우 추가 비용이 발생	
시공자	(주) K 소방		
감리자	없음 (자체감독)		
조사대상	발주처, 시공사(설비분야 및 건축분야)		

#### 3.2 해외 제도 및 사례 분석

##### 3.2.1 미국 제도 및 사례 분석

미국의 경우 주정부 법률로 공공간 분리발주를 규정한 추가 일부 있었지만, 대부분 건축공사에 국한되어 있다. 1990년대 초반 이후부터 분할 발주 예외조항이 확대되면서 미국에서 전기

및 통신공사의 분할 발주는 사실상 유명무실하게 되었고(이상호, 2002). Fiscal Implications of the Wicks Law Mandate (the New York State Division of Budget, May 1987)의 연구 보고서에서는 분리발주의 의무화가 건설공사비의 24 ~ 30 %의 증가를 가져왔다는 분석 결과를 내놓고 있다. 'Impact of Wicks Law' (the New York State School Boards Association, March 1991)에서는 분리발주의 의무화가 약 20~30%의 공사비 증가를 이끌어낸다는 분석을 하고 있다. Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction (Orley Ashenfelter, David Ashmore, Randall Filer) 연구보고서(1997)에서는 강제적 분리발주 의무화에 대한 효과 분석에 대하여 공사의 분할 발주제도가 "위장된 형태의 경쟁"만을 가져왔다는 의견을 보이고 있다.

미국국립경제연구소(NBER: National Bureau of Economic Research)의 Contract Form and Procurement Costs: The NBER 연구결과 분할 발주제도는 6~8%의 건설비 상승 효과를 가져오며, 특히 소규모 공사일 경우 건설비 상승폭이 더 크고, 공기는 통합발주된 공사에 비하여 평균 2배가 소요되며, 이는 약 1년 이상에 해당된다고 결론내고 있다. 미국의 엔지니어링 업체의 협회인 The American Council of Engineering Companies (ACEC) New York 지부의 2006년 발간물에서 분리발주 의무화 규정에 대하여 다음과 같이 분석하고 있다.

ACEC에서 주장하고 있는 분리발주 의무화의 문제점은 공공 발주자의 관리능력의 부족 또는 CM의 고용 필요성 증대, 다수의 주계약자 간의 인터페이스 관리 문제로 인한 분쟁의 증가와 공기의 증가 그리고 행정업무 및 설계변경의 증가로 분리발주 의무화의 문제점을 지적하고 있다.

##### 3.2.2. 독일 제도 및 사례 분석

독일의 경우 분할 발주 규정은 있지만 의무규정은 아니고(이상호, 2002), 독일의 "공공공사 발주에 관한 일반규정(VOB-A)"에서 다음과 같은 3가지 발주원칙을 설정하고 있다. 또한, 건설 공사는 통일적이면서 완전한 시공과 포괄적인 보증이 확보될 수 있는 방법으로 발주되어야 한다. 이를 위해 시공전체는 사업을 위한 자재공급과 일괄 발주되어야 하고, 대규모 건설공사는 가능한 한 공구로 분할하여 각 공구 단위로 발주되어야 하며, 상이한 기능이나 직종을 사용하는 건설공사에서는 각 기능, 직종 단위로 발주되어야 한다고 제시한다.

3) 양영도(2005), 건축기계설비공사 분리발주 활성화에 관한 연구, 서울시립대 학위논문  
이상호(2002), 분리발주제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원

### 3.2.3 일본 제도 및 사례 분석

일본에서는 일반적으로 전통적인 설계시공 분리에 원도급자에게 일임하는 통합발주가 주를 이루어 오고 있는 것으로 평가되고 있다. 그러나, 최근의 연구에서 기술의 다양화와 고도화, 공공발주자의 재정능력약화, 작은 정부 정책 등으로 성능발주 및 기능발주 등의 분리 발주 필요성에 대한 고찰이 진행된 바 있다. 전문공사업자는 분리발주를 강하게 원하고 있으면서, 그것이 시대의 흐름이라고 생각하고 있음. 하지만, 내적으로는 교섭능력, 관리능력, 등에 불안감을 가지고 있고, 외적으로는 사회기반의 미비에 불만을 느끼고 있는 것으로 파악된다. (이재석, 건축프로젝트실시방식의 다양화에 관한 연구, 동경대학박사논문). 이는 역시 분리발주 의무화 또는 통합발주 강제의 어느 한쪽에 치우치지 않는 해외 사례로 평가할 수 있다.

### 3.2.4 소결론

일반적으로 북미에서는 분리발주의 의무화가 거의 없다고 평가할 수 있으며, 유럽의 경우 독일과 프랑스에서 분리발주가 약 70%정도 이루어지고 있는 것으로 평가하는 선행 연구 결과가 있음 (조달연구원 2006). 그러나 유럽에서도 영국은 통합발주 위주의 시스템을 가지고 있다.

전체적인 국내외 사례 및 제도 벤치마킹 분석을 요약한 결과 문헌의 의도에 따라 극단적으로 상충되는 의견이 존재하는 것이 파악됨. 따라서 해외 사례와 제도의 벤치마킹 결과에 기반을 두어 볼 때 통합발주의 강제 또는 분리발주의 의무화 어느 하나가 절대적인 이점을 가지고 있다고 평가할 수 없다고 판단된다.

## 4. 분할 발주 현황에 관한 주제별 시각 고찰

분리/분할발주에 관한 주제별(대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한설비건설협회, 대한건설경영협회)과 전문가 인터뷰 및 자문의견은 다음과 같다.

### 4.1 분리발주에 대한 각 단체의 의견 수집 및 분석 (대한건설협회)

본 연구는 분리발주에 대한 대한건설협회의 의견을 다음과 같이 4가지로 해석할 수 있다. 첫째, 분리발주 허용이 하자구분 논란으로 인해 공사품질저하 초래하고, 하자구분이 곤란한 경우까지 분리발주 하도록 하는 경우 업자간 책임회피, 책임소재 불분명으로 시공품질 악화를 초래한다. 둘째, 시공연계성 상실로 공사비용·공기 증가하여 공종간 연계시공이 필요한데도 전기업자가 공사를 완료할 때까지 기다려야 하므로 발주자·시공사에게 불이익 초래한다. 셋째, 발주자의 선택권을 지나치게 제한한

다. 이를 통해 분리발주에 따른 별도의 설계·입찰공고·계약서 작성 등으로 인력 낭비 및 불편을 초래한다. 특히, 민간업체가 아파트, 자체사옥을 건설하는데 대해서까지 발주방식을 제한하고, 위반 시 형사처벌은 지나친 규제이다. 마지막으로 전기공사 분리발주 의무 규정의 위헌여부를 검토한바 아래와 같은 의견을 얻었다. 이는 전기공사분리발주 의무를 규정한 전기공사법 제 11조는 국민의 경제상의 자유와 창의를 저해하고 국민의 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해하는 것으로 헌법 제37조제2항, 제 119조제1항에 위배된다는 대한건설협회의 의견이다. 또한, 국가계약법시행령 제68조에서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사에 대하여 분할계약을 금지한 것은 다음과 같은 이유를 제시한다. 발주기관이 공사를 무분별하게 소규모 분할발주 함으로 인하여 발생하는 하자책임이나 공사효율성 저하 등 폐해를 방지하고자 하는데 이 경우 타당성 검토, 예산반영 등 모든 것을 분리해서 해야하는 문제점을 해소하기 위함이다. 다만, 분할발주가 효율적인 경우에는 발주기관이 분할발주 할 수 있도록 예외 규정을 두고 있어 필요시 분할발주 가능하다. 또한, 개별법령에서 전기 및 정보통신 공사는 토목·건축과 같은 주공사와 분리발주를 의무화하고 예외적으로 통합발주를 허용하도록 개선하여야 한다.

결론적으로 종합건설업체의 입장에서는 분할발주의 금지 원칙을 고수하면서 현재 분리발주가 의무화되고 있는 공종에 대한 의무화 규정의 철폐를 주장하고 있다고 본 연구는 해석해 볼 수 있다.

### 4.2 분리발주에 대한 각 단체의 의견 수집 및 분석 (대한전문건설협회)

본 연구는 분리발주에 대한 대한건설협회의 의견을 다음과 같이 해석할 수 있다. 대한전문건설협회는 국가계약법 시행령 제 68조에서 동일구조물공사의 분할 발주를 원칙적으로 금지하고 있으나 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리시공함이 효율적인 공사 등에 한해 예외적으로 분할 발주를 허용하는 등 국가계약법 및 지방계약법상 분할 발주 금지규정을 임의화 방안을 요구한다. 단일공사에 대하여 분리발주를 원칙적으로 금지하고 있어 발주기관이 시공효율성 제고를 위하여 분리발주를 희망하더라도 분리발주 불가하다. 이는 직접시공 능력이 없는 종합건설업자가 건설공사를 일괄발주 받아 하도급자에게 저가로 하도급함에 따라 직접공사비 누수에 따른 부실시공 우려 상존하여 공사 특성에 적합한 발주자의 발주방식 선택의 재량권에 제약이 따른다.

전문건설업체의 입장은 앞서 제시된 일반건설업체의 입장과

상반되는 의견으로 분할발주 금지 조항은 폐지하되, 분리발주의 권장 또는 의무화 확대를 주장하고 있다.

### 4.3 분리발주에 대한 각 단체의 의견수집 및 분석 (대한설비건설협회)

대한설비건설협회의 분리발주에 대한 의견을 살펴보면 “하자 책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분할 시 공함이 효율적이라고 인정되는 공사”(국가계약법 시행령 제68조 단서3호)에 대한 구체적인 기준이 없어 분할 발주 대상공사에 대한 발주자간 혼선 발생하므로 위에서 언급하는 공사는 설계도서가 분리작성된 공사(설비공사, 조경공사)를 의미하므로 개정 건의한다.

### 4.4 분리발주에 대한 각 단체의 의견수집 및 분석 (한국건설경영협회)

분리발주에 대한 한국건설경영협회의 의견을 살펴보면 건설산업기본법은 건설산업의 범위에 대해서 전기공사업·정보통신공사업·문화재수리업·소방업등을 제외하고 있다. 실질적으로 건축물과 시설물 건설에는 전기·정보통신·소방공사가 필수적이다. 건설산업기본법의 위상을 재정립하여 건설산업의 각 분야를 포괄하는 기본법이 되어야 한다(건설산업의 범위에 전기공사, 정보통신공사 등을 포함). 또한, 전기 및 정보통신공사가 일률적으로 분리발주가 의무화됨에 따라 각 공종별로 시공자가 서로 달라 상호간의 시공연계성 확보 및 시공관리의 조정이 어렵고, 재시공·공기 지연·공사비증가 등 부작용을 유발하는데 동일구조물 공사인 경우 시공업체간 책임한계가 분명치 않고 하자 발생시 상호 책임전가로 발주자의 피해가 커진다. 이를 통해, 공종별 분리발주에 따른 입찰업무의 중복 등으로 예산, 행정력 낭비를 초래한다.

전기 및 정보통신공사를 분리발주 의무화하기 보다는 효율성과 편의성 측면에서 발주자의 판단에 따라 임의적으로 통합발주 또는 분리발주할 수 있도록 하여야 한다는 대한 건설경영 협회의 의견은 앞서 제시된 종합건설업 분야와 전문 건설업 분야의 의견의 중간적 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

## 5. 참여주체별 시각을 통한 분리분할 발주관련 문제점 도출

분리/분할 발주와 관련된 주요 논점 및 문제점을 다음과 같이 요약하여 볼 수 있다.

첫째, 발주자의 재량권에 기반한 효율적인 발주방식 선택권을 제한한다. 발주자의 발주방식 선택권을 정당한 이유 없이 박탈함으로써 발주자의 경제행위에 심각한 비효율 초래한다는 의견은 분할발주의 금지나 분리발주의 의무화 두가지 현황 모두에 해당되는 사항이라고 분석되고, 실제로 발주자의 자유로운 계약 패키지 구성은 현 제도하에서는 원천적으로 불가능한 상황이다.

둘째, 공사의 분할/분리에 관한 효율성에 관한 논점이 도출된다. 1건의 공사로 볼 수 있는 동일구조물공사를 여러 건으로 분할하여 계약하는 것이 비효율적이라는 의견이 있는 반면, 공사의 분할/분리 발주가 해당 공종의 전문화를 유도하여 오히려 공사의 효율성을 증대시킨다는 의견이 존재한다. 발주자의 경우, 1건 공사를 여러 건으로 나눠 입찰/계약을 체결하는데 따른 행정비용 증대된다는 의견이 존재한다. 현행 적격심사제도의 경우 공사규모가 작을수록 중소기업 보호차원에서 낙찰하한률이 높기 때문에 1건 공사가 여러 건의 소규모 공사로 분할발주 될수록 계약금액 증대한다는 의견이 존재한다. 이와 반대로 낙찰률은 다소 증가하나 책정공사비의 효율적 집행과 사용으로 부실공사의 방지 효과가 있다는 분석도 존재한다.

셋째, 분할계약 시 하자책임구분 및 공정관리의 효율성에 관한 문제가 제기된다. 여러 명의 시공자가 있을 경우에는 부실이나 하자의 원인을 종합적으로 분석하여 시공자 상호간의 책임을 규명해야 하기 때문에 하자책임구분이 곤란하거나 지연 초래한다는 견해가 존재한다. 1건의 동일공사 현장에 공종별 시공자가 여럿일 경우 조정자로서 권한과 책임을 가진 자가 없다면 공정 및 품질관리에 지장 초래한다는 의견이 있다. 반대로 해당 공종을 맡은 업체가 따로 존재하므로 오히려 하자 책임 구분이 명확하다는 분석 시각도 있다.

넷째, 건설생산체계의 비효율성에 관한 의견

원도급, 하도급, 재하도급, 3차 하도급 등으로 이어지는 수직적 하도급 구조로 인한 비효율적 생산체계에 더하여 전기/정보통신공사의 분리발주에다가 기계설비공사 분리발주까지 확대된다면 비효율성 더욱 심화된다는 의견이 존재한다. 분할시공이 효율적이기 위해서는 담당 전문건설업자의 기술력, 자금력이 높고 건설사업관리 능력을 갖춘 자를 활용할 수 있어야 하는 전제 조건 필요단기간에 조건충족 어려움에 대한 지적이 있다.

다섯째, 품질확보의 장애요인이 발생한다. 동일구조물 공사에서 공종별로 시공자가 다른 경우 시공자간 업체간 현장조직과 관리체계가 분리되어 상호간 연계성 확보 어려움은 공통적으로 지적되고 있다. 공종별 시공관리나 조정이 곤란하여 품질확보에 차질 초래한다는 여러 문헌의 의견이 있다. 그러나 앞서 지적되었듯이 해당 공종의 전문화 유도과 원도급 직위로 인한 권익 상

승으로 인하여 해당 공종의 전문화 및 발전에 도움을 주며 결과적으로 해당 공종의 품질에도 도움이 된다는 지적이 있다.

여섯째, 산업 경쟁력 확보의 관점에서 바라볼 경우 분리발주의 의무화 대상 공종인 경우 그 전문성이 높고 요구되는 공종으로서 기술 발전이 다른 업종에 비하여 높고 요구되는 분야라는 주장이 있다. 분리발주 대상 공종에 대한 산업 경쟁력 확보에 대한 객관적 분석 결과는 거의 존재하지 아니하고, 분리발주 대상 공종 종사자들은 일반적으로 해당 분야의 기술 발전에 기반하고 있다고 평가하는 반면, 종합건설업체 종사자나 발주자 조직 종사자는 산업 경쟁력과 직접적인 연관은 없다는 평가가 일반적이다.

마지막으로 건설업역체계의 업역 갈등과의 관계를 살펴볼 수 있는데 공종별 분리발주 확대 시 일반건설업체의 수주물량과 업무범위 축소로 업역체계 큰 혼란 초래한다는 것이 일반적인 종합건설업체에 의견이다. 분리발주가 행하여지고 있는 업종에서는 분리발주 의무화를 크게 환영하고 있는 반면, 현재 분리발주가 이루어지지 않고 있는 타업종에서는 독자적인 분리발주 의무화 추진 움직임이 나타나고 있는 실정이다. 현재 분리발주 의무화를 추진하고 있는 소방공사법이나 설비공사법 등의 제정 움직임 등은 또다른 업역 갈등 및 분화의 예로 들 수 있다.

## 6. 분할분리 발주 관련 제도 개선 안

분리/분할 발주 제도 혁신 개선을 위한 본 연구에서 제시하는 바는 첫째, 원칙적 금지 조항 폐지로 분할 계약에 대한 자율성 확보하여 발주자의 역량 및 프로젝트 특성에 따라 현 제도에서 분할 발주가 불가한 공종도 분할 발주가 가능하도록 한다(국가계약법 시행령 제68조의 폐지). 관할 법률에 따른 분리 발주 의무화 폐지로 통합발주에 대한 발주자 자율성 확보로 발주자의 역량 / 프로젝트 특성에 따라 현 제도에서 분할 발주가 의무화된 공종도 통합 발주 가능하다.

둘째, 현재 분리발주 대상 공종의 대부분은 건설 산업 기본법 내에서 다루어지고 있지 않기 때문에 업종 신설에 대한 필요성이 존재한다. 기존의 법체계를 유지한 채 제도 개선을 이루는 방안도 불가능 하지는 아니하나, 본 연구에서는 효율성에 측면에서 분리발주 의무화 폐지 대상 공종에 대한 건설산업기본법내에 업종으로서의 편입을 제안하고 다음과 같은 법규 개선이 요구된다.

표 10. 분리분할발주관련 법규 개선 요구안

구분	관련 법령	법규 개선
형목삭제	건설산업기본법 제2조(정의)	현재 건설공사에서 제외되는 공사 부분 삭제
업종편입	건설산업기본법 시행령 별표1 (건설업의 업종과 업종별 업무내용)	건설별 업종과 업종별 업무내용에 현재 타부처 법령의 관할을 받는 업종의 편입 (전기공사, 정보통신공사, 건설폐기물 처리공사, 소방시설공사, 문화재 수리공사, 등).

단, 업종 편입시에는 기존의 원도급의 위치에 있던 상황을 고려하여 아래의 2가지 조건을 전제조건으로 제시한다. 종합/전문간의 영업범위 제한을 철폐할 경우 발주자가 분리 발주를 원할 경우 현재의 원도급자의 지위를 유지할 수 있고, 등록기준이나 기타 관련 사항은 현재의 해당 법령에 근거하여 동일하게 적용한다(단, 시공업종/업역 등록기준 개선 방안과 동일한 기조로 함).

셋째, 발주자의 판단에 따라 계약 패키지를 구성하여 분리 또는 통합 발주에 대한 결정을 발주자에게 위임함으로써 발주자의 재량권을 확보한다. 이는 계약 패키지를 구성에 대한 결정을 제도가 아닌 발주자가 판단함으로써 발주자의 책임성을 증대시키고자 함이다. 이는 발주자의 역량 / 프로젝트의 특성, 등에 따라 분할 발주 여부를 유연하게 결정할 수 있도록 함으로서 법/제도의 유연성을 확보한다.

특정 공종을 일괄적으로 분할 또는 통합발주를 의무화함으로써 그 분야에 대한 역량이 증대된다는 객관적인 근거가 존재하지 않으므로 분할 의무화나 분할 금지를 담보하는 현 제도가 산업의 역량 강화에 도움이 된다고 판단 할 수 없다. 따라서 규제 완화가 공정 경쟁 구도나 역량강화에 최소한 악영향을 주지는 않을 것으로 평가된다.

본 연구에서 제안하고 있는 분리/분할 발주의 제도개선안을 앞서 제시된 개선의 기조 및 문제점, 국내외 사례 및 벤치마킹 결과 등을 종합적으로 고려하여 분석하여 보면 '수요자(발주자)의 재량권/자율성/책임성 확보, 법/제도의 유연성, 공정 경쟁 및 산업역량의 강화의 측면으로 구분할 수 있고, 그 내용은 표11과 같다.

표 11. 분리분할발주관련 제도 혁신표 개선안

참고문헌

제도 혁신의 기초	제도 평가	제도개선 (안)
수요재(발주자)의 재량권 / 자율성 / 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분할계약에 대한 원칙적 금지 (국가계약법 제 68 조): 발주자가 원칙적으로 분할 발주 할 수 없음</li> <li>- 관할 법률에 따른 분리발주 의무화 (국계약법 68조 1항) (전기, 정보통신, 소방, 문화재 수리업에 대한 강제적 분할 발주: 발주자가 자율권 없음)</li> <li>- 분할발주 금지 및 의무화 제도에 따라서 발주자의 책임 여부 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙적 금지 조항 폐지로 분할 계약에 대한 자율성 확보</li> <li>- 관할 법률에 따른 분리 발주 의무화 철폐</li> <li>- 원칙적으로 발주자의 판단에 따라 분리 또는 일괄 발주에 대한 결정을 하는 자율성 확보</li> <li>- 자율성 확보를 통하여 분할 발주에 대한 발주자의 책임성 확보</li> <li>- 책임성 부여를 위하여 분할 발주에 대한 의무 규정 철폐</li> </ul>
법/제도의 유연성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분할계약이 원칙적으로 금지되어 있어 그 유연성이 없음</li> <li>- 전기, 정보통신, 소방, 문화재 수리업의 경우 의무적으로 분리발주 하게 되어 있어 그 유연성이 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 발주자의 역량 / 프로젝트의 특성, 등에 따라 분할 발주 여부를 유연하게 결정할 수 있도록 하여야 함</li> <li>- 분할 발주를 할 경우에도 그 해당 공종에 대한 결정을 유연하게 할 수 있어야 함</li> <li>- 분할 발주를 강제하는 업종에 대한 유연성을 부여하여야 함</li> </ul>
공정 경쟁 및 산업역량의 강화(공급자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 분할 발주 사항은 공정 경쟁과는 큰 연관성이 없음</li> <li>- 산업역량의 강화는 현 제도에 대하여 상반되는 평가가 존재함.</li> <li>• 전문화된 업종을 분할 발주하게 함으로써 해당 공종에 대한 역량이 증대된다는 평가가 있음.</li> <li>• 강제적인 분할 발주로 인하여 산업구조가 기형화 되어 전체적인 건설산업 역량강화에 방해가 됨.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정경쟁과 산업 역량 강화 차원의 평가가 선행되어야 함</li> <li>- 평가 결과에 따라 제도 개선 방향을 정할 수 있음.</li> </ul>

7. 결론 및 기대효과

분리/분할 발주와 관련 혁신 개선을 위해 본 연구에서 제시하는 주요 전제조건은 다음과 같다. 우선적으로 현재 원도급의 위치에 있는 분할발주 의무 공종들에 대한 위상 분석하고, 감사원 등의 외부평가에 대한 객관성 확보를 통한 발주자가 자율 판단 및 책임성 확보를 통한 '발주자평가' 환경 및 방법 구축한다. 현재 전기, 정보통신, 소방, 문화재 수리업은 건산법의 테두리에서 완전히 벗어나 있는데 현재 건산법에 규정되어 있는 일반/전문업종과의 형평성 문제가 해결되어야 한다. 또한, 본 연구에서는 공사계약조건에 분리발주 공종 대상이었던 업종은 업체와 금액을 명시하는 방안을 제시함으로써 규제완화로 인한 시장의 혼란 최소화를 위한 방안 구축을 제시하며, 분할 발주 의무 공종 폐지 건산법 업종/업역 체계 편입 방안 분석이 필요하다.

분리/분할 발주 제도 개선으로 인한 장기적 기대효과는 다음과 같다. 발주자의 판단에 따른 자유로운 계약 패키지 구성 가능하고, 계약 패키지 구성에 따른 발주자의 책임의식 증대된다. 또한, 법/제도의 유연성 증대로 인한 해외 프로젝트와의 호환성 증대를 통해 프로젝트의 효율성 및 최대 가치 구현이 가능하다고 기대한다.

강석호 · 김성조 · 나경원 · 박종근 · 성윤환 · 유승민 · 이성현 · 이한성 · 이해봉 · 정두언 · 주성영 (2009), “소방시설공사업법 일부개정법률안”, 의안번호4818  
 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>  
 김광호 (2012), “기계설비공사 분리발주 활성화”, 대한설비공학회 학술발표대회 논문집  
 남충희 (1995), “우리나라 건설업 면허제도의 개선안과 추진전략”, 한국건설산업연구원  
 남혜원 · 안경환 · 김창교 · 이재석 · 전재열 (2009), “발주자의 요구사항을 고려한 발주방식 선정 방법에 관한 연구”, 한국건설관리학회 논문집, 제10권 제1호, 한국건설관리학회, pp.126~135  
 이복남 · 이재섭 (2009), “건설사업 발주제도 선진화 방안”, 건설관리 기술과 동향 III, 한국건설관리학회, pp.314~318  
 이상호 (2002), “분리발주제도의 문제점과 개선방안”, 한국건설산업연구원  
 양영도 (2005), “건축기계설비공사 분리발주 활성화에 관한 연구”, 서울시립대 학위논문  
 이수경 · 이성규 (2009), “소방시설공사 분리발주제도 법제화 방안 연구”, 한국화재소방학회 논문집 제23권 제5호  
 이익한 · 현창택 · 홍태훈 · 심재규 · 문현석 (2009), “CM at Risk를 통한 분리발주 개념 적용방안에 관한 연구”, 정기학술발표대회 논문집, 제9권, 한국건설관리학회, pp.179~184  
 장승필 · 이상호 (2009), “건설산업 선진화를 위한 마스터플랜”, 건설관리 기술과 동향 III, 한국건설관리학회, pp.289~293  
 장영길 (2000), “전기공사 분리발주제도 당위성에 대한 고찰”, 한국전기공사협회  
 National Bureau of Economic Research (1997), “Contract Form and Procurement Costs: The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction”  
 O. Ashenfelter et al., (1997), “The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction”, National Bureau of Economic Research  
 The American Council of Engineering Companies (2006), New York 지부의 2006년 발간물

논문제출일: 2012.12.17  
 논문심사일: 2012.12.21  
 심사완료일: 2013.01.09

---

## 요 약

국내 건설산업은 경직된 산업 구조와 건설 생산 활동에 대한 비효율적인 제도적 규제 등으로 인해 성장세가 저하되고 경쟁력이 뒤떨어지는 등의 문제점이 지적되고 있다. 현행 분할·분리발주 제도의 경우 국가 계약법에서는 분할발주는 원칙적으로 금지하고 있으나, 그 예외 조항으로 두고 있어 전기, 정보통신, 기계설비, 건축폐기물 공종의 경우 분할발주가 의무화 가능하고, 소방시설공사의 경우 의무화 추진을 위한 노력으로 소방시설공사법 일부개정법률안을 발의하는 등 지속적으로 의무화 추진중이다. 기계설비공사업은 분할발주 관련 법률은 없으나 국가계약법 제68조 제3호를 근거하여 일부 시·도 교육청에서는 기계설비공사의 분리발주 확대 추진하고 있는 실정이며, 공종별 별도 법안을 추진하고 있는 공종도 있는 것으로 파악되고 있다. 이에 본 연구에서는 분리분할 발주에 대한 제도 분석 및 분리발주에 대한 전문가의견 청취 및 유관기관별 의견을 정리하여 건설산업 제도 선진화 방안을 제시하고자 한다.

이에 본 연구에서는 발주자의 효율적인 발주방식의 선택권 확보차원에서 발주자의 역량 및 프로젝트의 특성 등에 따라 분할 발주 여부를 유연하게 결정할 수 있도록 분리분할발주 제도의 개선안을 제시하여 건설사업차원에서의 효율적이고 생산적인 건설생산이 가능한 유연한 건설사업 수행 체계를 형성할 수 있는 기반을, 그리고 건설 산업차원에서는 국내 건설산업의 균형 발전과 함께 국제 경쟁력 향상을 고려한 구조를 제공할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

**키워드** : 분할·분리발주, 발주 제도개선, 건설 선진화

---