

대규모 공공공사 분리발주 법제화 추진

대통령직 인수위원회가 지난 2월 19일 중소기업중앙회 강당에서 열린 ‘중소기업 손톱 및 가시 힐링캠프’에서 대규모의 공공공사 분리발주 등 총 94건을 수용·개선키로 했다고 발표했다. 대통령직 인수위원회는 중소기업계가 꼽은 299건(공익과 상충하는 41건 제외)의 건의사항 가운데 총 94건을 수용 개선키로 한 것이다.

주요 개선과제는 △정부조달 판로 확대 △창업·기술규제 현실화 △대·중소기업 상생 정착 등 총 7개 분야로, 이 가운데 조달부문에서는 전문건설사의 정부 공공공사 직접 참여 활성화를 고려해 대규모 공공공사 분리발주 원칙을 법제화 하는 한편 분할계약 금지 원칙이 담긴 국가계약법 시행령 제68조의 규정을 폐지키로 했다.

인수위의 이같은 결정은 지난 1월 24일 ‘중소기업·소상공인 현장의 목소리를 듣겠습니다’ 간담회에서 대한설비건설협회가 건의한 분리발주 법제화 내용이 반영된 것이다. [편집자 주]

1. 인수위, “중소 전문건설업체가 직접 공사를 계약할 수 있도록 대규모 공공공사 분리발주 법제화” 발표

지금까지는 공공공사의 경우 종합건설사에 일괄발주하고 전문건설사는 하도급 계약을 맺어왔다. 이같은 구조 때문에 전문건설사가 종합건설사의 부당한 단가 인하, 대금 지급 지연 등 각종 불공정거래에 따른 손해를 입어왔다고 인수위원회는 설명했다.

인수위는 “현재 공공공사 분리발주가 원칙적으로 금지돼 중소기업은 구조적으로 하도급 업체로 전락했다”면서 “국가계약법을 개정해 중소 전문건설업체가 직접 공사를 계약할 수 있도록 공공공사 분리발주를 법제화 하기로 했다”고 밝혔다.

인수위의 발표에 따라 기획재정부는 올 상반기까지 ‘국가계약법 시행령 개정안’을 마련할 계획이다. 현행 국가계약법 시행령 제68조에는 전체

사업내용이 확정된 공사는 그 시기나 공사량을 분할해 계약할 수 없도록 되어있다. 이에 따라 정부에서는 대형 건설사에 공공공사를 일괄발주하고 대형 건설사는 다시 중소형 건설사에 하도급 계약을 하는 과정에서 부당한 단가인하나 공사대금 지급지연 등의 부당행위가 끊임없이 발생해왔다.

한편, 박근혜 대통령은 대선 공약을 통해 ‘국가계약법에 일정 수준 이상의 대규모 계약의 경우 부문별(업종별), 전문 역량에 따라 분할해 입찰하는 의무조항을 삽입해 분할·분리발주를 법제화한다’고 명시한 바 있다.

손톱 및 가시란?

‘손톱밀 가시’는 최근 박근혜 대통령이 “중소기업이 현장에서 겪는 아픔과 어려움을 적극적으로 제거해야 한다”는 뜻으로 언급한 말이다.

2. 대한설비건설협회, 분리발주 추진 현황

국내의 건설공사 발주체계는 통합발주가 원칙이고, 기계설비공사는 건축 및 토목공사에 포함되어 발주되었으며, 기계설비전문업체는 종합건설업체의 하도급사로서 공사를 수행하여 왔다.

분리발주는 기계설비건설업계의 오랜 숙원사업이다.

지난 1989년 대한설비공사협회(현 대한설비건설협회)가 창립된 이후 설비건설업계의 업역확대를 위해 정부 및 관계기관에 끊임없는 건의를 통해 분리발주 확대 노력을 기울여 왔다. 이러한 노력에 힘입어 LH공사를 비롯하여 정보통신부, 교육인적자원부 등 주요 발주처 및 발주기관에서 분리발주를 시행하고 있다.

기계설비공사가 최초로 분리발주된 사례는 1986년에 대한주택공사에서 발주된 옥외기계설비공사이다. 주택공사에서 발주된 옥외기계설비공사를 수주한 설비건설업체는 처음으로 설비건설업자의 정당한 권리와 지위를 맞보았고, 이것이 설비건설업계의 위상강화운동으로 이어졌으며, 대한설비공사협회 태동의 모티브가 되었다.

지난 1989년 대한설비공사협회가 설립된 이후 협회는 기계설비공사 분리발주의 법적근거 마련에 전력을 쏟기 시작했다. 협회는 지난 1994년 행정쇄신위원회에 기계설비공사 분리발주를 국민제안으로 건의하였고, 그 당시 건설단체와 재정부 등의 강한 반대에도 불구하고 국가계약법시행령을 개정하여 기계설비공사를 분리발주 할 수 있는 법적근거를 마련하는 성과를 거두었다.

그러나 각 발주기관에서 기계설비공사 분리발주에 대한 법적 근거에 혼선이 발생함에 따라 협회는 법적 근거 마련을 위해 더욱 노력한 결과 2000년에는 건교부(현 국토해양부)에서 전국 발주기관에 기계설비공사 분리발주에 대한 협조공문을 발송하였으며, 대통령직속 중소기업특별위원회, 행정자치부 등에서도 기계설비공사 분리발

주 법적근거에 대한 행정조치를 취하였다. 또한 협회의 적극적인 홍보 등의 노력으로 지금은 정보통신부, 교육인적자원부, LH 등에서 기계설비공사 분리발주를 시행하고 있다.

지난 대선 기간 중에 협회는 각 정당에 분리발주 법제화와 주계약자 공동도급 활성화를 정책에 반영하여 줄 것을 건의했다. 그 결과 새정부의 정책공약에 채택되는 성과를 거뒀다.

이에 따라 협회는 지난해 12월 26일 중소기업중앙회에서 개최된 ‘박근혜 대통령 당선인과 중소기업인 간담회’를 비롯해, 지난 1월 22일에는 전문건설협회와 함께 정부공사 분리발주 및 주계약자 공동도급 활성화 등 13개 정책 건의과제를 제 18대 대통령직 인수위원회에 전달했다. 또 지난 1월 24일에는 ‘중소기업, 소상공인, 전통상인-현장의 목소리를 듣겠습니다’ 간담회에서 분리발주 법제화와 주계약자 공동도급 활성화를 건의했다.

지난 2월 19일에는 대통령직 인수위원회가 ‘중소기업 손톱 밑 가시 힐링캠프’에서 중소기업계가 건의한 304건의 ‘손톱 밑 가시’ 사례 중 대규모의 공공공사 분리발주 법제화를 포함한 총 94건을 개선하겠다고 발표했다. 인수위의 이같은 발표로 기획재정부는 올 상반기 중으로 국가계약법 및 시행령을 개정기로 했다.

이와 함께 지난 2월 21일에는 박근혜 정부의 ‘희망의 새시대 실현’을 위한 국정목표 및 정책 로드맵에서 협회가 건의한 공공공사 분리발주 법제화를 ‘박근혜 정부 140대 국정과제’에 반영시키는 성과를 거뒀다. 이로써 분리발주 법제화는 급물살을 타고 빠르게 진행되고 있다.

그러나 분리발주 법제화는 이해단체인 건설협회의 강한 반발이 예상되고 있어 순탄치는 않을 것으로 전망된다. 이에 따라 대한설비건설협회는 기계설비건설업계의 오랜 숙원사업인 분리발주 법제화가 확정될 수 있도록 모든 역량을 집중해 추진기로 했다.

3. 기계설비공사 분리발주 장점

기계설비공사는 건축공사의 내용 중 부실시공 시 타 공종과 같이 소비자의 단순 민원만을 야기하는 것이 아니라 부실에 따른 하자보수비용, 에너지 낭비 등에 의한 운전경비 증가, 설비의 LCC 수명의 단축에 의한 유지비·개보수 비용 증가 등 국가적인 손해를 초래한다. 따라서 양질의 설비시공을 통하여 이러한 현상을 방지해야 한다. 이를 위한 방법으로 분리발주가 최선의 방법이라는 것은 이미 세계적인 추세이다.

분리발주의 장점은 다음과 같다.

① 설비 비용의 투명화

원도급업체가 하도급계약의 불평등성에 의하여 취득하는 비용(대략 공사비의 15~30%)의 절감이 가능하며, 따라서 전체적인 공사금액의 절감이 가능하고 설비분야에 집행된 비용을 명확하게 할 수 있다.

즉, 발주자가 집행하는 예산이 공사에 직접 투입되어 저가하도급에 의한 예산누수 현상을 차단할 수 있으므로 예산을 효과적으로 집행할 수 있다.

② 설비의 품질 보증

설비분야의 부실시공 시 에너지 낭비 등의 운전경비가 증가하고 라이프사이클 단축에 따른 유지비 및 개·보수비 증가와 같은 손해를 초래하게 되는데 분리발주 시행에 의하여 단순히 법정 기간 내의 하자방지 뿐만 아니라 설비 라이프사이클 기간 동안의 하자, 개·보수시 재시공까지 염두에 두고 양질의 시공을 통해 고객이 기대하는 품질과 성능이 보증된 설비가 가능하다.

또한 공개입찰에 의한 공사계약의 투명성 확보와 원·하도급 계약금액의 차액이 시공비용 부분에 투입됨에 따라 공사의 품질향상을 기할 수 있다.

③ 계약제도의 선진화

농수산물, 제조품 등은 유통단계의 복잡성 때문에 가격이 상승되는데, 이는 건설업에서도 적용된다. 따라서 학문적·기술적 체계가 다른 설비분야는 분리계약을 통해 유통구조 단계를 줄이는 것이 바람직하다.

④ 기술·시공의 전문화

기계설비는 건축과 학문적·기술적 체계가 다르고, 국가기술자격법에 의한 기술사, 기사체제도 다를 뿐만 아니라, 설계자격 조건도 지경부에서 관리하고 있다. 발주관서의 감독체계 또한 건축공종과 분리하여 관장하고 있다. 따라서 건축공종과 상이한 설비분야의 분리발주를 통해 시공체계의 전문화를 유도해야 한다.

⑤ LCC에 의한 장기적인 예산절감 효과와 에너지 절약

기계설비는 에너지를 사용하는 설비이므로 발주단계부터 LCC를 고려하며, 적정 공사비 지급에 의한 설비수준의 향상에 의하여 에너지절약을 함으로써 장기적으로 예산절감 효과가 발생한다.

⑥ 중소기업 보호 육성

분리발주 시 발생하는 공사비용의 차액이 중소기업인 설비건설업체로 보전됨에 따라 중소기업의 보호 육성과 설비관련 기술개발 및 기술력이 향상되고 우수인력이 설비건설업으로 진출되어 설비건설분야의 발전에 의해 건설산업 전반의 수준을 향상시킬 수 있다.

⑦ 건설관련 부조리 제거

원도급자의 우월한 지위로 인하여 발생하는 장기어음 지급, 공사대금 미지급, 이중계약에 의한 비자금 형성 등 건설산업과 관련된 각종 부조리 발생의 원천적인 소지를 제거한다.

4. 분리발주 관련 법령 및 조례, 행정조치

기관	내용	일자
행정쇄신위원회	하도급에 의한 기계설비 시공은 정밀시공 및 효율적인 품질관리가 미흡함으로 일괄계약이 부적합하다고 인정하는 기계설비공사는 분리발주토록 결정	1994. 4.
건설교통부(현 국토해양부)	기계설비공사의 정밀시공과 효과적인 품질관리를 위하여 가능한 한 타공사와 분리발주토록 각 발주기관에 협조공문 발송	2000.5.24
교육인적자원부	건축물의 유지관리에 많은 영향을 미치는 기계설비공사에 대하여는 정밀시공과 효과적인 품질관리를 위하여 가능한 한 타공사와 분리발주토록 산하 기관에 협조공문 발송	2001.3.9
대통령직속 중소기업특별위원회	대통령직속 중소기업특별위원회에서는 분리발주 요건을 완화하고 발주기관의 판단여지를 넓히기 위하여 국가계약법시행령 제68조 개정 결정	2001.12.12
건설교통부(현 국토해양부)가 발행한 "건설경제 업무편람"	건설교통부(현 국토해양부)가 발행한 "건설경제 업무편람"에 분할계약이 가능한 공사로 "설비공사" 명시	2006. 3
지방계약법 시행령 개정	기계설비공사의 품질확보를 위하여 기계설비공사 분리발주는 상급기관에 보고를 제외토록 함	2007. 9. 20

5. 2012년 기계설비 분리발주 현황

- 발주금액 : 420,127,934천원 (302건), 추정금액 5억원 이상 조사
- 발주기관별 세부내용

발주기관명	국가기관	지방자치단체	NH공사	한국지역난방공사
공사금액(천원)	12,641,116	35,277,817	103,448,574	94,783,463
공사건수	9	37	63	27

한국농어촌공사	시·도교육청	대학교	SH공사	기타(정부투자기관, 공기업 등)
33,925,515	50,817,084	16,135,302	5,792,360	72,186,207
33	54	15	8	56

○ 시·도회별 발주현황(지방자치단체, 시·도교육청, SH공사, 기타)

시·도회(건수)	서울(11)	부산(23)	대구(4)	인천(9)	광주·전남(14)	대전·세종·충남(18)
공사금액(천원)	10,602,586	27,547,607	2,768,860	16,128,000	18,507,755	15,303,996

울산·경남(12)	경기(13)	강원(3)	충북(11)	전북(4)	경북(5)	제주(2)
12,476,175	11,073,549	2,764,334	9,084,062	2,840,416	2,846,617	1,458,995

6. 2012년 가스공사 분리발주 현황

- 발주금액 : 60,666,451천원 (99건), 추정금액 2억원 이상 조사
- 발주기관별 세부내용

발기기관명	국가기관	지방자치단체	교육청	LH공사	한국가스공사
공사금액(천원)	7,351,217	1,077,720	867,749	28,872,390	22,497,375
공사건수	16	8	4	50	21

