

전기공사 분리발주의 이론적 고찰

- 정책집행 이론을 중심으로 -

논 문
60-11-25

Theoretical Consideration About Separate Order for the Electrical Work - Focusing on the Policy Implementation Theory -

김 효 진*
(Hyo-Jin Kim)

Abstract - The separate order for the electrical work is an institutional plan to improve the electrical construction quality and strengthen the competitiveness of the electrical contractors. The systematic approach for the policy implementation of the separate ordering system can make its adaptability higher and lead to a policy success. There are many kinds of effects on the implementation of the separate order, but institutional foundation is needed for increasing the policy adaptability. The necessity of the systematic and theoretical foundation was detected in various factors by considering policy implementation theory. In order to fix the separate ordering system, reasonable methods such as finding inducements and offering incentive are more effective than legal procedures. At last, a variety of policy adaptability plans must be founded in order to invigorate the separate ordering system in a view of the policy implementation.

Key Words : Electrical construction, Electrical contractors, Separate order, Policy implementation, Policy adaptability

1. 서 론

전기설비는 발전소에서 생산된 전기를 산업 현장과 가정에서 안정적으로 사용할 수 있도록 해 준다. 전기공사업은 이러한 전기설비를 설치·시공하는 업종으로 전기공사업을 등록한 공사업자만이 도급받아 시공할 수 있고 전기공사업법에서는 전기설비의 시공 품질 확보와 부실시공을 예방하기 위하여 전기공사 분리발주 제도를 운영하고 있다. 일반적으로 건설을 하기 위해서는 발주(ordering system)라는 과정을 거치게 되는데 발주는 발주기관의 사업기획부터 수주자와의 계약체결까지 일련의 과정으로 입찰·계약을 포괄하는 개념으로 이해하며 수주 계약의 범위에 따라 일괄발주와 분리발주로 나뉜다. 일괄발주는 계약을 수주한 측에서 계획, 설계, 조달, 시행을 모두 책임지는 형태로 턴키(turnkey) 계약이라고 하며, 분리발주는 일괄발주에 대응하는 방식으로 전체 계약을 하나의 업체에 발주(의뢰)하지 않고 각 기술 분야별로 분리하여 발주하는 방식이다. 일괄발주는 발주자의 선택권 제고와 예산 절감의 장점이 있는 반면, 전문성 및 부실 계약의 단점이 있으며, 분리발주는 전문성 및 신뢰성 강화가 있는 반면, 발주자의 선택권 제한과 예산 초과 가능성의 단점이 있다. 따라서 해당 사업의 종류와 특성에 따라 적합한 발주 방식이 선정되는데, 전기공사업의 경우에는 발주자의 선택권 및 비용 절감의 제한 가능성이 있더라도, 국민의 재산·안전 보장을 위한 공사 품질의 확보

와 공사 업체의 전문성 확보를 위해 분리발주 제도를 법적으로 인정하고 있다. 분리발주 제도는 지난 1976년부터 운영되어 왔으며 전기설비의 품질 향상과 전기공사업의 경쟁력 강화를 위한 제도적 보장책으로 존재하고 있으나 그동안 정책 현장에서 법으로 강제되어온 분리발주 제도에 대한 체계적인 정책적 접근이 부족하였다고 평가할 수 있다. 따라서 전기공사 분리발주의 집행 관점에서 순응에 대한 체계적인 분석이 필요하다고 판단되어 분리발주 제도를 정책의 순응도 및 순응요인을 중심으로 살펴보았다. 아울러 전기공사업의 분리발주가 민간·공공 발주에 따라 준수도에서 차이가 나타나는 점에 착안하여 이에 대한 원인으로 인식의 차이를 고려하여 발주자의 인식을 중심으로 분석하였다. 이러한 인식도 차이의 발생 원인으로 통합적 접근방법을 사용한 모형인 메틀랜드(1995)정책모형에 적용하여 정책 순응도 확보를 위한 정책 대안 방안을 제시하고자 한다.

2. 분리발주 제도의 개요

2.1 분리발주 방식과 일괄발주 방식

일반적으로 발주의 종류를 크게 일괄발주(turn-key)와 분할발주(설계와 시공을 분리)로 나눈다. 일괄발주는 대표적인 건설공사 계약 방식의 일종으로 일괄수주계약이라고도 하는데 턴키(turn-key)발주라고도 불린다. 턴키란 열쇠(key)를 돌리면(turn) 모든 설비가 가동되는 상태로 인도한다는 뜻으로, 공사를 수주한 건설업체가 설계, 기자재 조달, 시공을 모두 책임지는 방식을 말한다. 주로 화력발전소 등 플랜트 건설공사에 턴키방식이 적용되며, 주택사업으로는 판교 신도시, 은평 뉴타운 등 공영개발 주택 단지 등에 적용되었다.

* 시니어회원 : 한국전기공사협회 처장

E-mail : hjkim@keca.or.kr

접수일자 : 2011년 9월 27일

최종완료 : 2011년 10월 17일

일괄발주는 발주기관의 기본계획 및 입찰지침에 따라 업체가 기본설계도서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공 일괄입찰(턴키1)과 발주기관의 기본설계와 입찰지침에 따라 업체가 실시 설계도서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 실시설계·시공입찰(턴키2, 일명 Semi-turnkey)이 있다. 일괄발주는 입찰기본계획 및 지침에 따라 입찰 시에 그 공사의 설계서 및 기타 시공에 필요한 도면과 서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 방법으로서 설계·시공사의 기술능력을 유도하고 설계경쟁을 통한 공사의 품질향상을 도모한다. 또한 설계용역과 공사입찰을 통합하여 실시함으로써 계약자 선정에 소요되는 입찰기간을 단축할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 발주기관의 기본설계에 따라 실시설계를 하므로 민간의 기술력을 충분히 활용할 수 없고 실시 설계입찰에 따른 업체의 부담이 과중(基本設計費의 약 3배)한 문제점 등으로 부실시공 및 중소 건설사의 수주 기회 감소로 인한 문제점이 있다. 분리발주는 일괄발주에 대응하는 방식으로 전체 공사를 하나의 업체에 발주(의뢰)하지 않고 각 기술 분야별로 분리하여 각각 공정별 전문업체에게 발주하는 방식이다. 분리발주 방식은 각 공정별로 전문화된 업체에 발주를 하기 때문에 공사의 품질 및 안전성, 전문성을 기할 수 있다는 장점이 있으며 또한 전문화를 통한 공사비의 절감효과도 있다. 하지만 발주절차가 일괄발주에 비해 다소 복잡하며 공사비도 경우에 따라서는 일괄발주 방식에 비해 높게 나오는 등의 단점이 있다. 이상의 일괄발주와 분리발주의 장·단점을 요약하면 표 1과 같다. 전기공사의 경우에는 분리발주제도를 채택함으로써, 전기공사업체들로 하여금 원청자의 지위를 보장함과 아울러 적정가격에 시공을 하여 부실공사를 방지하고 장기적으로는 업체들의 경영합리화와 국내의 전기공사업 발전을 위한 제도적인 역할을 하고 있다.

표 1 분리발주와 통합발주의 장단점 비교

Table 1 strength and weakness comparison of combine order and separate order

구분	분리발주	통합발주
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문성 및 적정공사비 확보로 품질 향상 ○ 지역업체 및 중소기업의 수주 기회 확대 ○ 지역경제 활성화 기여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발주 및 계약관리 절차 단순 ○ 등급별공사의 경우 상위 등급업체 선호도 충족 ○ 하자 책임의 단순화
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정 불편의 증대 ○ 시공관리 불편, 하자책임 복수화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기업 위주의 편중 발주 ○ 지역 업체 및 중소기업의 수주 기회 감소 ○ 하도급에 따른 적정공사비 미투입

건설공사는 크게 건축, 토목으로 분류되며, 세부적으로 전기, 통신, 소방, 조경, 환경 등의 전문화된 여러 공종에 따라 참여하는 복합적인 시공생산체계를 가진다. 이중 전기공사,

통신공사의 경우에는 법률에서 분리발주를 하도록 되어 있으며, 이러한 분야의 경우 배관, 가스설비, 제어 등 기계설비공사와 시공 생산체계상 위치가 다르다. 전기공사법 제11조에서 “전기공사는 다른 업종의 공사와 분리하여 발주하여야 한다.”로 되어 있어 전기공사는 토목·건축과 같은 건설공사와는 분리하여 발주되어야 하며 대통령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우에만 예외가 적용된다.

표 2 전기공사 분리발주 근거

Table 2 base for electrical construction separate order

구분	근거 및 관련규정
분리발주	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기공사법 제 11조(전기공사의 분리발주) : 전기공사는 다른업종의 공사와 분리하여 발주하여야 한다, 다만 대통령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
분리발주 예외	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기공사법시행령 제8조(분리발주의 예외) : 법 제11조 단서에서 “대통령이 정하는 특별한 사유가 있는 경우”라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우를 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우 2. 긴급을 요하는 공사로서 기술 관리상 분리하여 발주할 수 없는 경우 3. 국방 및 국가안보 등과 관련한 공사로서 기밀 유지를 위하여 분리하여 발주할 수 없는 경우

외국에서도 분리발주 제도를 활발히 운영하고 있다. 독일의 입찰 및 계약제도는 VOB(Verdingungs Ordnung fur Bauleistungen, 건설공사도급계약규칙)에 정해져 있으며, 민관에서도 이 규정을 적용하고 있다. VOB는 건설공사의 발주에 관한 일반 규정인 VOB-A, 건설공사 시공에 관한 일반 계약조건인 VOB-B, 건설공사에 대한 일반적인 기술수준인 VOB-C로 구성되어 있다. 건설공사의 발주에 관한 일반 규정인 VOB-A에 따르면 건설공사는 통일적이고 안전한 시공과 포괄적인 보증이 확보될 수 있는 방법으로 발주되어야 하며, 이를 위해 시공은 자재공급과 같이 발주가 되어야 한다. 일본의 경우에는 「관공서에 대한 수주 확보에 관한 법률」에서 분리발주를 권장하고 있으며, 건설법 제4항에 “전기·통신·환기·급배수·냉난방·승강기 등 건설 설비공사는 당해 전문 공사업자에게 분리발주를 위해 노력해야 한다.”라고 규정하고 있으며 공종별로 분리발주를 하도록 권장하고 있다. 이로 인하여 주요 공공기관의 공공공사는 90% 이상 분리발주를 하는 등 분리발주가 안정적으로 지켜지고 있으며, 더불어 지역 중소 건설업체 우대제도와 같은 중소기업 보호 제도도 시행되고 있다. 이는 최근 일본 건설공사가 인텔리전트 빌딩과 같은 전문적인 설비 전문 시공업체의 공사 능력이 요구되는 추세에 있고 전통적으로 지진과 같은 재난에 대비하기 위해서 높은 품질이 요구되기 때문이다. 미국도 주별로 상이한 제도를 운영하고 있지만 뉴욕주, 펜실베이니아주 등에서는 분리발주 제도를 명문화하여 운영하고 있다.

2.2 분리발주 관련 선행연구

분리발주 제도와 관련한 여러 선행 연구들을 살펴보면, 서동욱(2010)은 시공 품질 저하 및 기술력 정체 등 국내 조경 건설업 부분의 주요 문제점 해결을 위해 정부 공공공사의 계약 및 입찰단계에서 조경 건설업 분야의 분리발주 도입을 논의하였다. 조경 건설업 분야의 분리발주를 통한 공사의 품질 강화 및 전문성 확보 등의 기대효과를 분석하고 분리발주를 위한 정책 대안을 제시하였으며, 분석방법으로는 설문조사를 통한 실증 분석을 실시하였다. 윤일주(2006)는 시설공사에서 원도급자가 수수한 공사를 하도급하여 시공하는 현행 시설공사제도에서는 실질적인 시공자에게 적정 공사비가 지급되기 어려우며 이는 공사의 품질 저하, 전문성 약화로 이루어지는 문제점이 있다고 보았다. 이러한 문제점 해결을 위해 발주자와 시공자가 직접적인 역할을 수행케 하는 공정별 분리발주가 필요하며, 이는 적정 공사비 확보를 통해 예산의 누수방지 및 시공의 품질 향상을 통해 시설공사의 효율화를 도모할 수 있다고 하였다. 박용부(2005)는 건설폐기물의 처리와 관련하여 규제개혁위원회의 공공기관 발주에 대해 공사와 폐기물처리를 분리하도록 한 「폐기물관리법 시행규칙」 및 「건설 폐기물 재활용촉진에 관한 법률」 등의 도입배경 및 시행 효과 등에 대해 연구하였다. 양영도(2005)는 현행 건축기계설비공사에서의 주요 문제점인 하도급 단계에서의 부실시공 방지를 위한 근본적인 해결책으로 분리발주 제도의 활성화를 제시하였으며 분리발주 활성화를 위해 현행 분리발주 제도의 문제점을 분석하고, 이에 대한 해결을 위한 전문가 그룹 면담조사, 업계 실무자의 설문조사를 통해 해결방안을 제시하였다. 이상호(2002)는 2001년도에 개정된 「건설산업기본법」 및 시행령 개정에 따른 분리발주 확대 및 교육인적자원부 및 건설교통부의 협조 공문 등에 의거한 기계설비공사 분리발주 확대 추진의 배경 및 도입 효과 등을 논의하였다. 또한 공사발주의 기본원칙으로 “동일 구조물 공사 및 단일 공사의 분할 계약 금지” 등을 규정한 「국가 계약법」 등 기존의 법규와의 충돌 가능성 등을 논의하였으며 이에 대한 법규적 개선 방안을 제시하였고, 외국의 사례 분석을 통해서 효율적인 분리발주 제도 도입을 위한 입법 방안 등을 제시하였다. 조현일(2001)은 기계설비 공사에서 분리발주 제도의 도입 배경 등을 논의하고 분리발주 도입의 기대 효과를 논의하였다. 또한 분리발주 제도 시행에 따른 장·단점을 논의하였으며, 이를 바탕으로 효율적인 분리발주 제도를 위한 검토 사항 등을 논의하였다. 손장열(2001)은 기계설비 공사에서 분리발주 제도의 도입 배경 등을 논의하고 일본의 분리발주현황을 제시하였으며, 일본의 분리발주 현황 및 제도 분석을 통해 국내 분리발주 제도의 방향 및 보완점 등을 제시하였다.

3. 정책 이론

3.1 정책집행 이론

정책집행이란 정책이 내용을 실현시키는 과정을 의미하며, 이러한 정책의 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어진다. 정책수단이 실현되었다고 해서 정책목표가 반드시 달

성된 것은 아니지만, 정책수단이 실현되었기 때문에 정책집행은 이루어진 것으로 본다. 따라서 정책수단의 실현이 있으면 정책집행은 이루어진 것으로 보고 정책집행이 있었는데도 정책목표가 달성되지 못한 경우는 불집행이 아니라 정책집행이 실패한 경우로 본다. 이와는 달리 집행이 시도되었으나 집행의 산출물이 나타나지 않은 경우는 정책의 실패라고 한다. 정책목표는 정책의 존재이유이며 이 목표의 달성은 정책 수단의 실현, 즉 정책집행이 있어야만 가능하다. 다만, 예외적으로 상징적 정책(symbolic policy)인 경우 정책목표를 달성하기보다는 특정한 정책을 보유하고 있다는 사실 자체에 목적을 두고 있다. 그래서 정책집행이 필요 없거나 현재에 집행을 하려는 의지가 없는 경우가 많다.

3.1.1 정책집행의 영향요인

정책집행의 영향요인은 접근방법에 따라 하향식 접근방법(Top-Down Approach)과 상향식 접근방법(Bottom-Up Approach), 통합 접근방법으로 구분된다. 하향식 접근방법은 정책집행을 주어진 정책목표 달성을 위한 수단적 행위로 보며 결정된 정책이 정책집행기관에서 지시·시행 전달되고 이것을 받은 집행기관이 이 집행을 준비하여 집행 활동을 하는 전 과정을 위에서 아래까지(결정에서부터 집행까지) 살펴보는 접근법이다. 하향적 접근방법은 바람직한 집행이 일어날 수 있는 규범적 처방을 정책결정자에게 제시해 준다. 기본적인 시각은 정책결정과정에서 논의를 출발하며 바람직한 집행은 정책결정의 내용을 충실히 실현시키는 과정이라고 본다. Sabatier는 하향적 접근방법에서는 정책집행의 효과를 높이기 위하여 다음의 다섯 가지의 조건을 제시하고 있다. 첫째, 정책결정의 내용은 타당한 인과이론(sound theory)에 바탕을 둔 것이어야 한다. 둘째, 정책내용으로서 법령은 명확한 정책지침을 갖고 있어야 하며, 대상 집단의 순응을 극대화할 수 있도록 구성되어야 한다. 셋째, 유능하고 헌신적인 집행 관료가 정책집행을 담당하고 집행기관장은 정치적, 관리적 역량을 가지고 있어야 한다. 넷째, 결정된 정책에 대하여 조직화된 이익집단, 유권자집단, 그리고 주요 입법자 또는 행정부의 장으로부터 지속적인 지지를 받아야 한다. 마지막 다섯째로는, 정책목표는 안정적이어서 집행과정 동안 법령에 규정된 목표의 우선순위가 변하지 않아야 된다고 한다. 한편, 상향식 접근방법은 정책 집행을 다수의 정책 참여자들 사이에서 발생하는 상호작용으로 보고 있으며, 정책 결정에서부터 논의를 출발하는 하향적 접근방법과 달리 특정 문제나 쟁점에 관한 운영수준에서 상호작용하는 수 많은 일선 행위자들을 분석하는데서 출발하며 정책 결정과 집행의 상호작용, 집행 관료의 집행행태 등을 살펴보는 방식이다. 상향적 접근방법에 따르면 정책결정자가 집행과정에서 발생하는 모든 것에 결정적인 영향력을 행사할 수 있고 그렇게 해야 한다는 하향적 접근방법과는 반대되는 논리이다. 상향적 접근방법은 집행과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 집단은 전문성과 지식을 가진 일선 집행 관료로서, 분명하고 일관된 정책목표의 존재가능성을 부인하고 정책목표 대신에 집행문제 해결에 초점을 맞춘다. 이러한 상향적 접근방법의 장점은 하향적 접근방법의 약점을 극복할 수 있다고 Sabatier는 설명하고 있다. Sabatier는 상향적 접근방법

이 실제적인 정책집행과정을 상세히 기술하여 정책집행과정의 인과관계를 보다 잘 설명할 수 있으며, 정부 및 민간 프로그램에서의 의도하지 않은 효과도 분석할 수 있다고 한다. 또한 집행현장의 참여자들이 인식한 문제와 해결논의에서 출발하기 때문에 문제해결 능력 측면에서 민간조직 및 시장의 역할과 정부 프로그램의 상대적 중요도를 평가할 수 있다고 한다. 그리고 여러 정책들이 동시에 추진되어 어떤 정책도 지배적이지 못한 채 추진되는 다양한 공적 및 민간 정책프로그램이 교차하는 집행영역을 잘 다룰 수 있으며, 광범위한 추구전략에 초점을 맞추기 때문에 시간의 경과에 따른 전략적 상호 작용이 어떻게 형성되고 변화되는지 알 수가 있다고 한다. 그러나 하향적 접근방법이 '숲은 보되, 나무를 보지 못하는' 한계가 있는 반면 상향적 접근방법은 '나무는 보되, 숲은 보지 못하는' 문제점이 있다. 이를 Sabatier는 일선관료의 영향력이 지나치게 강조되는 반면에 정책결정권자가 통제할 수 있는 집행의 거시적 틀의 중요성이 경시되며, 공식적 정책목표가 중요한 변수로 취급받지 못하게 되어 집행지상주의에 빠져 정책 목표를 도외시 할 위험이 있다고 한다. 마지막으로 통합모형은 하향적 접근과 상향적 접근이 지닌 각각의 장단점을 보완하고 각 접근방법의 변수들을 통합하여야만 집행과정에 대한 다양한 측면을 설명할 수 있다고 보는 시각이다. 한편 Matland의 접근방법은 집행의 변수를 찾는데 중점을 둔 것이 아니라 양 접근방법이 어떠한 조건하에서 더 잘 적용되는지 그리고 이때 중요해지는 집행 변수가 무엇인지를 탐색하였다. 매트랜드의 분석틀은 조직이론에서 적용되는 모호성과 갈등의 두 가지 개념을 기초로 네 가지 집행상황 즉, 관리적 집행, 정치적 집행, 실험적 집행, 상징적 집행을 표 3과 같이 설정하였다. 여기에서 모호성과 갈등의 수준이 낮은 경우는 관리적 집행이 일어나고, 모두 높은 경우는 상징적 집행이 일어난다. 모호성의 수준은 낮지만 갈등의 수준이 높은 경우는 정치적 집행이 일어나고, 이와 반대로 갈등의 수준이 낮지만 모호성의 수준이 높은 경우는 실험적 집행이 일어난다고 한다.

표 3 Matland의 Ambiguity-Conflict Matrix : 정책수행 과정
Table 3 policy implementation process

		갈 등	
		낮 음	높 음
모호성	낮음	관리적 집행	정치적 집행
	높음	실험적 집행	상징적 집행

이러한 정책집행을 접근방법 측면에서 설명하면서 집행의 변수를 중심으로 하는 영향요인에 대하여 분석해 볼 수 있다. 정책이 새로운 제도를 확립하거나 기존의 제도 내에 이미 확립되어 있는 유형을 변화시키려는 정부의 의도적인 조치라고 본다면, 정책에 영향을 미치는 요인으로 이상화된 정책, 정책대상 집단, 집행조직, 환경적 요인 등이 있다고 본다. 정책집행의 주요변수로는 정책의 목표와 기준, 가용자원, 조직간 관계, 집행기관의 특성, 경제·정치·사회적 환경의 특

성, 집행자의 성향 및 반응 등을 제시 할 수 있으며 가장 중요한 변수로는 집행자의 성향을 들 수 있다. Edwards는 1980년에 발간한 「정책의 집행」(Implementing Public Policy)에서 정책집행에 영향을 미치는 네 가지 요인으로서 주로 집행담당조직의 내부구조와 관련된 커뮤니케이션, 자원, 성향, 관료제의 구조 등을 제시하고 있다. 성공적인 정책집행의 요인에 대한 경험적·체계적 연구를 종합·정리하여 방대하고 포괄적인 요인들을 제시한 학자는 Mazmanian과 Sabatier이다. Mazmanian과 Sabatier는 정책집행과정에 영향을 미치는 요인으로 문제의 추적 가능성(tractability of problem), 정책 결정의 집행구조화 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수를 제시하고 이를 다시 세분화 하고 있다. 이와 같이 정책 집행은 접근방법과 영향요인을 동시에 적용하고 분석하여 보다 정책집행의 원활을 기할 수 있도록 해야 한다고 본다.

3.1.2 Matland의 정책집행이론

Matland의 이론적인 접근방법은 집행의 영향을 주는 변수를 찾는데 중점을 둔 것이 아니라 상향식 및 하향식의 두 가지 접근방법이 어떠한 조건하에서 더욱 적용이 잘되는지, 그리고 이때 중요한 변수가 무엇인지를 찾고자 하였다. 즉, 집행구조의 상황에 따라 요인들이 달라지고 그로 인하여 두 가지 접근방법의 설명이 달리 나타난다. 매트랜드는 현장에서 나타나는 수많은 변수들을 모두 제시하는 것은 집행에 도움이 되지 않으며 어떠한 상황에서 어떠한 변수가 가장 영향을 많이 미치는지 그리고 중요하게 미치는지를 제시하는 것이 더욱 좋은 처방이라고 생각했다. 매트랜드의 분석틀은 조직이론에서 논의되는 모호성과 갈등의 두 가지 개념을 가지고 설명하고 있다. 일반적으로 갈등은 권위나 정책과 밀접한 관련이 있으며, 생산적으로 작용할 수도 있고 파괴적으로 작용할 수도 있으며 갈등의 순기능은 효율성의 증대와 문제해결, 목적의 명료화 등을 통한 새로운 해결책을 모색 하도록 자극한다. 이러한 갈등의 원인은 개입된 사람들 간의 차이로 인한 갈등과 조직의 복잡성으로 인한 갈등을 나눌 수 있으며 갈등의 유형은 수직적이고 수평적인 구조적 측면의 갈등과 역할에 따른 갈등으로 나타난다고 한다. 이와 같이 매트랜드의 분석틀은 모호성과 갈등의 두 가지 개념을 기초로 네 가지 집행상황 즉, 관리적 집행, 정치적 집행, 실험적 집행, 상징적 집행을 설정하였다. 여기에서 모호성과 갈등의 수준이 낮은 경우는 관리적 집행이 일어나고, 모두 높은 경우는 상징적 집행이 일어난다. 모호성의 수준은 낮지만 갈등의 수준이 높은 경우는 정치적 집행이 일어나고, 이와 반대로 갈등의 수준이 낮지만 모호성의 수준이 높은 경우는 실험적 집행이 일어난다고 한다. 전기공사의 분리발주에 대하여 매트랜드의 상황을 적용하면 기본적인 내용은 법률에 명시하고 있어 모호성은 매우 낮다고 본다. 그러나 공공분야와 민간분야, 그리고 지경부와 국토부, 종합건설사와 전문 전기공사업체 사이의 갈등은 매우 높은 정치적인 상황이 된다. 이러한 정치적 집행으로 인하여 분리발주는 항상 기술적인 접근 보다는 정책적인 결정에 의하여 논의가 되고 있다.

3.2 정책순응이론

정책은 일반적으로 사회 문제의 해결을 목표로 하는데 사회문제를 해결하기 위해서는 문제의 해결과 관련된 정책 대상 집단의 행태변화가 필수적이다.(노시평, 2001) 즉 정책집행은 정책대상 집단이 정책내용에 순응(compliance)하거나 수용하게 되면 성공하지만 반대로 불응을 하게 되면 정책집행은 실패로 끝난다. 순응이란 특정한 행동규정에 일치하는 특정행위자의 모든 행동을 말하며 불응이란 규정과 일치하지 않는 행동을 의미한다. 정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정인데, 이러한 정책의 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어진다. 만약 이러한 정책목표와 정책수단 간의 인과관계가 존재하지 않았거나 정책집행 과정상의 문제로 정책효과가 나타나지 않는 경우에는 정책 불응이 유발되어 정책집행이 실패하게 된다. 정책순응에 대해서 Duncan(1981)은 순응을 수용(Acceptance) 및 동조(Conformity)와 구분한다. 순응은 외면적 행동이 특정한 규범 또는 규칙에 일치하는 것을 의미하며, 수용은 외면적, 표면적 행동은 물론 내면적 가치체계와 태도의 구체적인 변화를 포함하는 의미로 보고 있다. 또한 동조는 명시적 혹은 묵시적 규범에 일치하는 방향으로 행동을 수정하는 것으로 정의를 내려 순응과 수용의 개념을 모두 포괄하는 속성을 지니고 있다고 보았다.

한편 Young(1979)는 순응(Compliance)을 특정한 행동규정(behavior prescription)에 일치되게 행동하는 행위자의 모든 행위를 말하고 반대로 불응(non-compliance)은 행동규정에 일치하지 않는 행위를 의미한다고 한다.

정정길(1999)은 표 4와 같이 정책순응 발생 요인에 대하여 정책내용과 관련된 요인, 기관과 관련된 요인, 순응주체와 관련된 요인 등으로 구분하고 있다. 또한 순응이란 정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르는 행위를 의미한다고 하며 반대로 여기에 따르지 않는 행위를 불응이라고 정의했고, 순응은 Duncan의 주장과 같이 내면적 가치관의 변화가

표 4 정책집행 발생요인

Table 4 primary factor of policy Compliance

구 분		내 용
정책내용과 관련된 요인	소망성	정책의 실질적 내용과 목표, 수단의 바람직스러움.
	명료성	외형적인 측면에서 보아 분명함.
	일관성	시간적, 공간적 측면에서의 동일한 집행
정책결정 및 기관과 관련된 요인	신뢰성	정책집행기관 및 집행자의 태도가 성실, 공정함.
	정통성	정책결정기관과 집행기관의 정통성
	인식도	중간매개집단 및 집행관료의 상부기관에 대한 인식
순응주체와 관련된 요인	능력도	지적능력과 경제적인 능력
	의욕성	단순한 귀찮음 및 심리적 거부감
	경제성	경제적 비용부담이나 경제적 손해

지 포함하지 않는다고 하며, 마음속으로 어떻게 생각하던 것으로 나타난 행동이 정책이나 법규에서 요구하는 것이면 순응으로 본다 고 한다.

또한 Anderson은 정책적으로 규정된 규칙과 목표에 따라 대상 집단이 행동하는 것을 순응으로 보았고 박용치(1998)는 정책집행자가 정한 정책 및 지시사항에 대하여 일치된 행동을 보이는 것과 동시에 정책집행과정에서 정책집행자가 환경에 대해 따라줄 것을 요구하는 상황과 환경이 일치된 행동을 나타낸 것을 정책 순응으로 정의했다. 그리고 정책집행에 있어서 불응은 정책 환경결정자의 지시나 정책집행자의 환경에 대한 요구를 피지시자나 환경이 들어주지 않는 상태로 정의한다. 정책 순응의 주체는 정책집행상 정책 내용 및 지침이 규정하는 일정한 틀에 대해 일치된 행동변화를 가져오는 것이 요구되는 주체를 말한다. 일반적으로 정책순응의 주요 주체는 정책집행자, 정책대상 집단, 중간매개 집단으로 분류 할 수 있으나 정정길(2007)은 정책집행자와 중간매개집단은 동일할 수 있으며 이들 두 집단의 순응이 매우 중요하다고 한다. 정책대상 집단의 순응은 정책의 성공을 위하여 무엇보다 중요하며 규제정책의 경우에는 더욱 그러하다. 의약분업과 건설업자의 아파트 분양가격과 같이 대상집단의 순응은 정책집행의 필수 요건이다. 또한 정책집행에 개입하는 중간매개집단과 일선집행담당자의 순응도 매우 중요하며, 일선 관료의 순응문제는 집행담당자의 재량권 행사와 깊이 관련되어 있다. 전기공사 분리발주를 집행하는 부류도 이에 비추어 공식적 책임자는 아니지만 집행책임자와 기관을 대신하여 집행을 실제로 담당하고 있는 집단으로 구분해 볼 수 있다. 따라서 분리발주 순응에 대해서는 법의 명료성, 처벌의 확실성과 그 정도, 법에 대한 정당성의 인식, 강제시행, 정책에 대한 동의 등이 중요한 요인으로 생각한다. 또한 개인의 이익, 강제시행, 유인, 사회적 압력, 의무관, 습관, 관례는 부수적인 요인으로 볼 수 있다. 전기공사 분리발주에서 순응을 확보하려면 왜 불응을 하는지 원인에 따라 대책을 세워야 한다. 다양한 요인에 의한 순응을 고려하여 정보제공, 편익제공, 유인, 처벌 등의 방법을 고려 해 볼 수 있다.

4. 결 론

전기공사 분리발주 제도는 지난 1976년 도입이후 그동안 전기설비의 시공품질 향상과 전기공사업의 경쟁력 강화라는 정책 목표에 크게 기여한 제도적 방안이라고 평가할 수 있다. 또한, 분리발주 제도는 전기공사업과 관련한 정부의 다양한 정책 방안 중에서 가장 핵심적인 정책으로 평가된다. 다만, 분리발주 제도라는 제도적 보장 방안에 대한 심도 깊은 정책적 접근이 부족한 현실 속에서 이번 연구는 분리발주 제도를 정책 집행의 이론에 근거하여 접근해 보는 계기가 되었다. 하나의 정책이 형성되면 다양한 경로와 방식으로 집행된다. 그 과정에서 정책에 대한 순응과 불응, 갈등과 신뢰, 긍정과 부정 등의 여러 형태가 나타나게 되는데 결국 이러한 결과들이 정책을 평가하는 세부 요인이 될 수 있다. 따라서 정책을 효율적으로 집행하기 위한 이론적 고찰이야말로 정책의 성공과 실패를 좌우할 가장 중요한 요소로 작용한다. 그동안 정책의 집행적 측면에서 분리발주 제도는

법 규범에 근거한 강행적인 수단으로만 집행되어 왔다. 그 결과 민간부분 보다는 공공 부문에서 더 순응도가 높게 형성되었다고 평가되어 진다. 다만, 정책의 집행 수단이 법적인 강제성에만 의존한다면 전체적인 정책 집행은 효과적이라고 평가할 수 없을 것이다. 결국, 이번 연구의 결과 분리발주에 대한 기술적인 부분과 달리 정책 집행적 측면에서 분리발주 제도가 활성화되기 위해서는 법적인 강제수단 이외의 다양한 유인과 같은 정책 순응 방안이 적용 되어야 할 것이다.

본 연구의 부족한 면이 있다면 분리발주의 공정성과 규제 측면에서도 심도 있는 연구가 필요하다고 생각되며, 요즘과 같이 모든 분야에서 IT기술이 적용되는 시점에 특히 전기기술과의 관계는 더욱 중요하여 정책분야와의 학제간 공동연구를 활성화 하여 기술과 정책이 상호 협력하여 사회의 발전을 선도해 나가는 계기가 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

- [1] 박용부, “건설 폐기물 처리 분리발주 시행 지침”, 「지반환경」, 제6권 제3호, 2005년.
- [2] 서동욱, “조경공사 분리발주 활성화에 관한 연구”, 한양대학교 공학대학원 석사학위논문, 2010년 8월.
- [3] 「설비저널」, 제30권, 제10호, 2001년 10월호, 대한설비공학회.
- [4] 유만수, “전기공사사업의 업역보호와 발전방안에 관한 연구”, 연세대학교 공학대학원 석사학위 논문, 2002
- [5] 윤일주, “건설공사 공종별 분리발주에 관한 연구”, 충남대학교 산업대학원 석사학위논문, 2006년 2월.
- [6] 서울시립대학교 석사학위논문, 이상호, “분리발주의 문제점과 개선방안”, 2005년 6월.
- [7] 「건설산업동향」, 2002년 11월호.
- [8] 조현일, “부실공사 방지와 예산의 효율적 집행을 위한 기계 설비공사의 분리발주”, 「설비저널」, 제30권, 제10호, 2001년 10월호, 대한설비공학회.
- [9] 정경길, 『정책학 원론』, 서울: 대명출판사.
- [10] 손장열, “설비건설공사의 분리발주에 관한 일본의 현황”.
- [11] 양영도, “건축기계설비공사 분리발주 활성화를 위한 연구”.
- [12] 日本能率協會, 建設業 21世紀 戰略, 清水建設,
- [13] Duncan, Jack W, Oganizational Behavior, 2nd ed (Boston: Houghton Mifflin Company, 1981)
- [14] Edwards. Implementing Public Policy (Washington. D. C.: Congressional Quarterly Press. 1980)
- [15] Elmore, Richard. (1979, 1980). Backward Mapping: Implementation Research
- [16] Matland, Richard E, Journal of Public Administration Research and Theory:J-PART(Apr. 1995)
- [17] Mazmanian, Daniel and Paul P. Sabatier(eds) Effective Policy Implementation (1981)
- [18] Sabatier, Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: Journal of Public Policy(1986)
- [19] Young, Compliance and Public Authority:(Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979) pp4~5

저 자 소 개



김 효 진 (金 孝 鎮)

성균관대학교 과학기술대학원 전기공학과
 서울과학기술대학교 IT정책대학원 박사과정
 대한전기학회 시니어 회원
 한국전기전자재료학회 평의원
 조명전기설비학회 평의원
 마이스터고 선정 산업전문위원(교육과학기술부), 대한민국 명장 심사위원