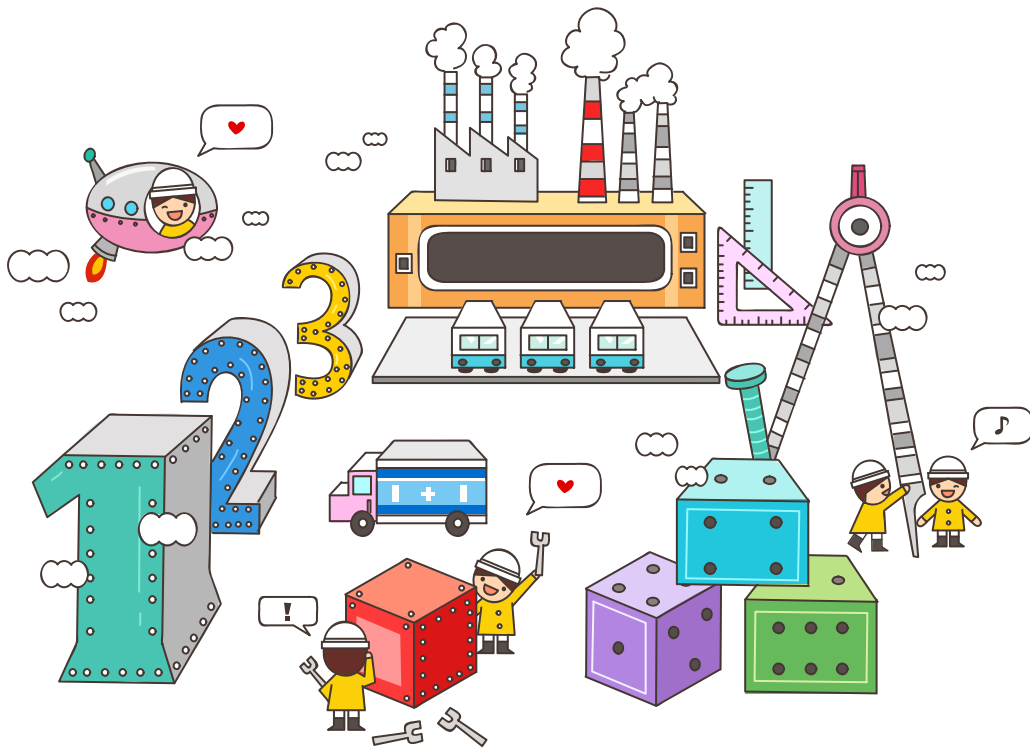


# 시설공사 물품구매 발주 관행 개선

## 국민권익위원회, '물품구매 계약의 합리성 제고 방안' 마련



국민권익위원회는 지난 11월 1일 공공기관이 물품구매와 관련한 계약을 할 때 생길 수 있는 불합리한 관행을 개선하기 위해 '물품구매 계약의 합리성 제고 방안'을 마련하여 관계 부처인 기획재정부 및 행정안전부에 제도개선을 권고했다.

권익위는 '국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령'에 시설공사와 물품구매 등에 대한 정의 규정을 신설하는 등의 발주방식 판단기준을 마련할 것을 권고했다. 또한 시설공사를 물품제조나 구매로 발주하지 못하도록 입찰공고 시에 발주방식 준수 의무를 '정부 입찰계약 집행기준'과 '지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준'에 포함하는 방안도 제시했다. 아울러 공사나 물품, 용역 등 계약 목적이 겹치거나 혼합될 경우에는 주된 목적으로 발주방식을 결정하도록 하는 내용을 계약법에 신설하는 방안도 권고안에 포함했다.

국민권익위 관계자는 "이번 개선안이 수용되면 물품구매계약 과정에서 발생하는 불합리한 관행 및 제도가 개선되어 물품구매 계약의 합리성이 제고될 것"이라고 밝혔다. [편집자 주]

## 대한설비건설협회, 시설공사 발주 개선 건의

공사와 물품구매가 혼합된 경우 발주방식에 대한 법적 기준이 완벽하지 않은 상황에서 조달청 등 발주기관은 재료비와 노무비의 비중을 고려해 재료비 비중이 높으면 시설공사도 물품으로 발주하고 있다. 하지만 이는 법에 근거한 기준이 아니라 발주기관의 자의적 판단에 따른 조치이다. 이에 따라 법적으로 명확한 근거가 없다 보니 재료비 비중이 노무비보다 높더라도 시설공사로 발주되는 경우가 비일비재하다. 권익위 조사에 따르면 시설공사로 발주된 건설공사도 재료비와 노무비만 따지면 재료비 비중이 평균 82.35%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 수요기관이 신속한 공사와 예산절감 등의 이유로 물품구매 발주를 선호하면서 실제 건설업계에 과도하게 입찰 참여를 제한받고 있는 실정이다.

또한 물품으로 발주된 공사는 시공실적으로도 인정되지 않고 있다. 국토해양부는 지난 6월 “물품 계약은 건설공사에 해당하지 않아 시공실적으로 인정받을 수 없다”고 판단했기 때문이다.

대한설비건설협회는 권익위의 권고에 앞서 조달청에 시설공사가 물품공사로 발주하는 관행을 시설공사로 발주해 줄 것을 건의한 바 있다.

대한설비건설협회 자동제어협회(위원장 전치권)는 지난 2월 조달청에 “조달청은 조달우수제품 입찰공고 시 조달우수제품과 조달우수제품 외의 자재까지 납품받아 설치토록 명시함으로써 극소수의 조달우수제품 지정업체가 독점하여 다수의 전문건설업체는 입찰 참가 기회조차 없어 많은 민원이 발생하고 있다”면서 “조달청에 조달우수제품 지정업체는 조달우수제품만을 납품하고 조달우수제품 외 자재와 설치공사는 별도로 분리발주하여 줄 것”을 건의했다.

자동제어협회의 건의에 대해 조달청은 지난 7월 회신을 통해 “조달청은 조달사업에 관한 법률 및 동법 시행령에 따라 수요기관 요청에 의해 계약업무를 수행하고 있는 바, 수요기관에서 물품 특성상 제품납품과 현장설치를 분리하기 어렵거나 하자발생 시 책임소재 규명 등의 문제로 설치를 포함하여 조달요청한 계약 건은 관련법령에 위배되지 않는 한, 수요기관의 의견에 따라 구매계약을 하고 있고, 이 경우 해당공사법 등에 따라 면허가 필요하면 분리발주 협의 또는 공동이행(분담)계약 등을 허용하여 해당 면허 소지자가 사업수행을 할 수 있도록 조치하고 있다”면서 “조달우수제품 발주시 설치부분을 계약물품과 분리하는 내용은 분리발주에 대한 근거법령이 미약하고 물품구매현실 상 계약물품, 계약목적, 계약성질, 계약규모 등이 상이하여 우리 청에서 일괄적인 지침을 정하는 것은 어려운 사항으로 개별 사안별로 수요기관(또는 발주기관)에서 검토 판단할 사항”이라고 답변했다.

조달청의 이같은 회신 내용에 대해 대한설비건설협회는 대응방안을 검토 중에 있으며, 이번 국민권익위원회의 권고를 참고로 하여 적극 대응할 계획이다.

## 시설공사의 물품구매 일괄발주 현황 및 문제점

조달청 등 발주 기관은 재료비 및 노무비의 비중을 고려하여 재료비의 비중이 높을 경우 시설공사라 하더라도 물품제조·구매로 발주하고 있다. 이에 대해 국토부, 기재부, 행안부 등 시설공사 관련 부처는 시설공사로 발주해야 한다는 입장이다.

**① 공사가 포함된 공종의 물품구매 발주로 인한 하자보수 등 사후관리 대책 취약**

시설공사가 포함된 공종을 물품구매(현장설치도)로 발주해 하자보수 분쟁 및 사후관리 논란이

발생되고 있다. 물품 자체의 결함이 있는 경우 품질보증기간 내에 물품교체가 가능하지만, 설치과정(공사)에서 발생한 하자에 대한 대비책은 취약한 실정이다.

〈시설공사와 물품구매·제조의 하자보수 비교〉

구분	공사계약	물품구매 및 제조계약	관련법령
하자담보 책임기간	1년 ~ 10년	물품구매(제조)계약 일반조건상 품질보증 기간 1년 규정	· 국가계약법 시행령 제60조 · 국가계약법 시행규칙 제70조
하자검사	연 2회 이상 (정기적)		· 국가계약법 시행령 제61조 · 국가계약법 시행규칙 제71조
하자보수 보증금	계약금액의 2/100 ~ 10/100		· 국가계약법 제18조 · 국가계약법 시행령 제62조 · 국가계약법 시행규칙 제72조

**사례**

- ○○도에서 시행한 생태하천조성공사 중 '사면녹화 식생블럭 관급자재 구매' 계약의 경우 최초 설계에는 현장도착 조건의 자재 구매(현장도착도)로 되어 있었으나 조달청에서 현장설치조건이 부여된 물품구매(현장설치도)로 발주하였고, 그 결과 국가계약법상 조경식재공사 하자보수 기간이 2년임에도 위 공사는 하자보수(품질보증)기간 1년 적용(2012. 5. 권익위 실태조사)
- 동일한 CCTV 설치공사임에도 공사로 발주한 '○○마을 안전환경 개선사업 CCTV 설치공사'의 하자보수기간은 2년인데 반해 물품으로 발주한 '○○시 시청사 CCTV 설비 제작구입 설치'의 하자보수(보증) 기간은 1년으로 서로 상이(2012. 6. 권익위 실태조사)

또한 공사는 하자보수보증금 납부 및 정기적인 하자검사 의무가 있으나, 물품구매는 하자보수보증금 납부의무 등이 없어 하자보수에 취약하다. 물품구매 중 일부는 하자보수보증금을 납부토록하고 있으나, 하자보수보증금 납부의무는 공사에

서만 발생하므로 과도한 요구에 해당한다.

**② 과도한 입찰 제한으로 입찰참여 기회 축소**

입찰 참가 조건으로 물품계약은 등록증에 기재된 품명 또는 품류로, 공사 또는 용역계약은 등재된 입종으로 제한하고 있다. 시설공사를 물품구매로 발주할 경우, 물품구매계약 관련 입찰참가 자격이 없는 공사업자의 입찰참가가 제한되고 있다.

**사례**

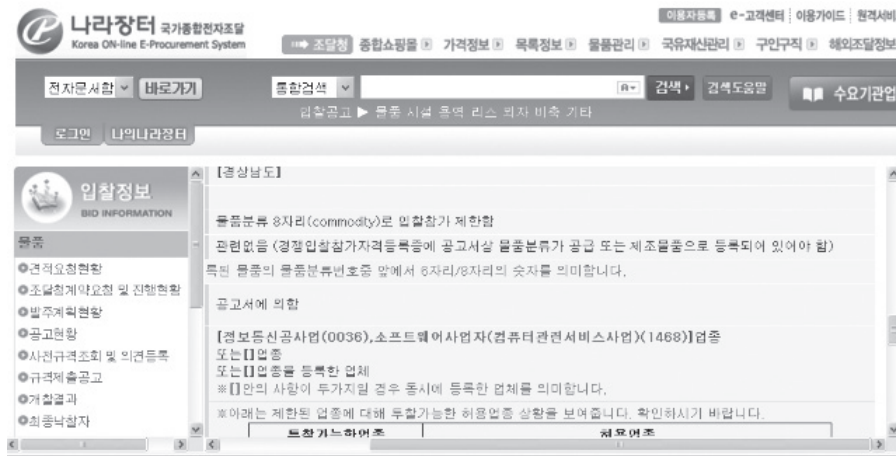
1. ○○○발전(주)에서 발주한 '○○○화력발전소 내 태양광 구축 설치조건부 구매'의 경우 자재납품실적 및 전기공사업 면허, 토목건축공사업 면허를 동시에 요구하여 실제 전기공사임에도 순수 공사업자의 입찰참가가 제한됨(2012. 6. 권익위 실태조사)
2. '○○신도시 버스승강장 제작 설치'의 경우 실제 건설공사(버스승강장 설치)임에도 물품구매로 발주되어 순수 건설공사업자의 입찰이 제한되었으며 공사업 면허를 요구하지 않아 건설산업기본법과 배치(2012. 6. 권익위 실태조사)

물품구매 발주 시 물품구매와 관련된 입찰참가 조건 뿐만 아니라 공사업 면허를 추가로 요구하

는 것은 물품 관련 업체에게도 과도한 입찰제한으로 작용한다.

**사례**

1. '○○ 아파트 승강기 제작 및 설치'의 경우 실제 건설공사(승강기 설치)임에도 물품구매로 발주되어 순수 건설공사업자의 입찰이 제한되었으며, 물품제조업 뿐만 아니라 승강기설치공사업 면허를 동시에 요구하여 물품제조업자에게도 과도한 입찰제한으로 작용(2012. 6. 권익위 실태조사)
2. ○○시 국가정보통신망 노후 L4스위치 교체 구입(물품구매)
  - 물품구매 요건뿐만 아니라 공사업 면허를 추가적으로 요구



3. '○○시 불법주정차 단속상황실 구축 영상통제관제시스템 구매설치 공사'의 경우 정보통신공사임에도 물품구매로 발주되었는데, 발주 시 정보통신공사업 면허 소지자로 업종 제한을 하지 않아 정보통신공사업 면허 없이 낙찰 받은 ○○○○○코리아(주)는 정보통신공사업법 위반으로 벌금 처분(2012. 6. 권익위 실태조사)

**③ 시공실적을 인정받지 못해 공사업자의 불이익 발생**

시설공사 경쟁입찰 시 발주처는 입찰 참가자가 당해 계약을 이행할 능력이 있는지 여부를 심사(적격심사)하여 낙찰자를 결정한다. 적격심사 시에는 공사금액에 따라 시공경험을 일정비율 반영한다. 그러나 시설공사임에도 물품구매로 발주될 경우, 공사업면허를 소지한 제조업자나 일반 공사업자는 계약명칭이 시설공사에 해당하지 않는다는 이유로 시공실적으로 인정되지 않는다.

국토해양부는 물품으로 계약된 경우 건설공사에 해당하지 않아 시공실적으로 인정받을 수 없다고 판단(2012. 6. 4. 1AA-1206-007787 민원에 대한 국토해양부의 답변)

시공실적을 인정받지 못할 경우 해당 실적이 적격심사에서 시공경험 분야 점수로 반영되지 않아 공사업자의 불이익이 발생된다.

사례

1. ○○시에서 시행한 ‘불법주정차 단속용 CCTV 통합영상관제 시스템 구매설치’의 경우 현장설치조건으로 정보통신공사를 시행하였음에도 시공실적으로 인정받지 못함(2012. 6. 권익위 실태조사)
2. ‘○○신도시 버스승강장쉼터 제작 설치’의 경우 실제 공사임에도 물품으로 발주되어 시공실적 인정을 받지 못함(2012. 6. 권익위 실태조사)

④ 발주방식의 결정에 대한 법적 기준 미비

수요기관, 조달청 등 발주기관은 재료비 등의 비중을 고려하여 발주방식을 결정하고 있으나, 공사 관계법령과 상충되고 있다. 재료비 비중을 고려한 발주방식 결정은 법률 등에 근거한 것이 아니라 수요기관, 조달청 등 발주기관의 자의적 판단(수요기관에서는 공사의 신속성 및 편리성, 예산절감 등의 이유로 물품구매 발주를 선호)에 의한 것이다.

또한 재료비 비중이 노무비 비중보다 높음에도 시설공사로 발주되는 등 발주방식의 일관성도 결

여되고 있는 것으로 지적되고 있다. 시설공사로 발주된 건설공사의 경우도 대부분 재료비 비중이 노무비 비중보다 높으며, 재료비와 노무비만 고려했을 경우 재료비 비중은 평균 82.35%에 달하고 있다.

〈연도별 완성공사 원가요소별 구성비율〉

(단위 : %)

구분	2008년	2009년	2010년	평균
재료비(A)	24.81	25.77	25.70	25.43
노무비(B)	5.54	5.56	5.25	5.45
외주비	56.41	54.63	55.50	55.51
현장경비	13.23	14.04	13.56	13.61
(기계경비)	(2.22)	(2.11)	(1.96)	2.10
공무원가	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비비중 (A/(A+B))	81.74	82.25	83.03	82.35

※ 출처 : 완성공사원가통계 개황(2010), 대한건설협회

정보통신공사의 경우 재료비 비중이 노무비 비중보다 높으며, 발주 시 비중에 관계없이 시설공사 및 물품구매 방식 모두를 활용하고 있다.

사례

구분	태장2동 청룡마을 안전환경 개선사업 CCTV 설치공사	부산광역시 시청사 CCTV 설비 제작구입 설치
발주방법	시설공사	물품구매
계약방법	수익(소액)	지역제한 및 중소기업간 경쟁입찰
입찰참가자격	정보통신공사업 등록업체	· 정보통신공사업 등록업체 · 직접생산증명서를 소지한 업체
재료비 비율 (재료비/직접공사비)	94%	89%
하자보수(보증)기간	2년	1년

※ CCTV 설치공사는「정보통신공사업법」상 정보설비공사에 해당

또한 조달청 외 조달계약 관련 부처에서는 재료비 비중에 관계없이 공사업을 준수토록 요구하고 있다.

〈발주방식 판단에 대한 관계기관의 입장〉

국토해양부	행정안전부
<p>일반적인 단순 재료의 납품은 건설공사에 해당되지 않을 것이나 승강기의 납품과 설치가 포함된 계약이라면 이는 건설공사계약으로 승강기설치공사에 등록된 자가 시행하여야 할 것임 (1AA-1203-041397 민원에 대한 답변)</p>	<p>물품 발주에 공사를 포함하여 발주하면 해당 공사 관계법령의 규정에 위반되어 타당하지 않으므로 관계법령에서 해당 공사 업종을 등록한 자가 시공하도록 규정되어 있으면 설계서상 총 공사비 중 시설공사비 비중이 작더라도 공사와 공급자재를 각각 발주하는 것이 타당(1AA-1203-072227 민원에 대한 답변) ※ 2012. 4. 행정안전부에서는 '지방자치단체 시설공사 발주시 유의사항 안내'라는 공문을 통해 사업발주 시 공사, 용역, 물품의 구분을 명확히 할 것을 통보</p>

## 국민권익위원회의 개선권고 방안

### ① 계약 목적에 부합하는 발주방식 결정을 위한 판단 기준 마련

국민권익위는 시설공사, 물품구매 등에 대한 정의의 규정을 신설하여 계약 목적에 부합하는 발주방식 판단기준을 마련하라고 권고했다.

#### 〈국민권익위 개선안 예시〉

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조

1.~4.(중전과 같음)

5. (신설) “시설공사”란「건설산업기본법」,「전기공사법」,「정보통신공사법」,「소방시설공사법」,「문화재 수리 등에 관한 법률」 및 기타 다른 법률에서 규정하고 있는 공사를 말한다.

6. (신설) “물품제조·구매”란 국내에서 생산 또는 공급되는 내자물품과 국외에서 생산 또는 공급되는 외자물품을 제2조 제5호의 시설공사를 하지 않아도 그 계약목적 달성을 할 수 있는 사항을 말한다.

※ 「국가종합전자조달시스템 입찰참가자등록규정」 제2조(용어의 정의) 제1호, 3호, 4호 규정을 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조에 규정

### ② 시설공사를 물품제조·구매로 발주하지 못하도록 입찰공고 시 발주방식 준수 의무 부여

국민권익위는 입찰공고 시 입찰에 부치는 사항을 명시할 때 정의 규정(판단기준)에 맞게 발주방식을 선택하도록 명문화할 것을 권고했다.

#### 〈국민권익위 개선안 예시〉

발주기관은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제36조에 따라 입찰에 부치는 사항을 명시할 때, 공사·물품제조 및 구매·용역 등 입찰의 목적에 맞게 명시하여야 한다.

※ 「정부 입찰·계약 집행기준, 제장 총칙, 지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준, 제장 제절 총칙 내 신설

### ③ 공사/물품, 공사/용역이 혼합된 경우의 발주방식 판단기준 마련

국민권익위는 공사 및 물품, 용역 등 계약 목적이 겹치거나 혼합되어 있을 경우 발주방식에 대한 구체적 판단기준을 마련할 것을 권고했다. 🔄

#### 〈국민권익위 개선안 예시〉

공사/물품 또는 공사/용역이 혼합된 경우 → ‘주된 목적’으로 발주방식 결정 등

※ 「정부 입찰·계약 집행기준, 제장 총칙 또는 각 계약법 내 신설