

소방시설업의 분리발주 법제화에 관한 연구

이창우

승실사이버대학교 소방방재학과

A Study on the Legislation for Separate Prime Contracting in the Fire Facility Business

Chang Woo Lee

Dept. of Fire & Disaster Protection Engineering, Korea Soongsil Cyber Univ.

(Received July 5, 2013; Revised November 20, 2013; Accepted December 6, 2013)

요 약

본 연구에서는 공공공사 발주제도에 대해 법체계를 분석하고 소방시설공사의 발주방식에 따른 현 실태조사를 하였다. 법체계 및 실태조사에서 나타난 문제점을 분석하여 소방시설공사 분리발주의 정책적·사회적·입법적·규제적 측면에서의 타당성을 검토하였으며, 입법 추진을 위한 「소방시설공사법」 개정안을 마련하였다. 연구 결과 법체계상의 부정합성이 있음을 확인하였고, 소방시설공사의 분리발주제도 도입의 타당성이 있음을 검증하였다. 소방시설공사의 분리발주는 적정공사비 확보 및 원도급자로서의 책임감은 품질에 대한 책임 관리로 이어져 소방시설에 대한 신뢰성을 바탕으로 한 안전성을 향상시킴으로서, 궁극적으로 공공의 안전에 기여하는 수준이 크게 향상될 것이다.

ABSTRACT

This study analyzes the present public construction ordering system focussing on the legal framework for the fire facilities construction business and investigates the problem of subcontracting, and further reviews why Separate Prime Contracting should be recommended in policy, social, legislative and regulative terms. This study suggests the amendment of Fire Facilities Construction Business Act, with new bill drafting. The result of this study shows the present public construction ordering system has huge disparities between main building construction business and fire facilities construction business, and recommend Separate Prime Contracting should be adopted in the fields of fire facilities construction business. The system of Separate Prime Contracting may secure business entities' responsibility and higher quality of fire facilities, and also result in reasonable construction practices in reasonable costs. This system may also contribute to improve public safety level in fire facilities construction.

Keywords : Fire facilities, Separate prime contracting, Legislation, Public safety

1. 서 론

‘창조’, ‘융합’, 언젠가부터 모든 미디어의 주요 키워드로 등장한 단어들이다. 이를 반영하듯 우리는 현재 융합의 시대를 살고 있다. 소방이라는 학문 영역은 건축공학, 기계공학, 전기공학, 화학공학 및 토목공학 등 여러 공학 분야와 인문사회분야의 학제 간 결합에 의해 탄생된 대표적이고 독립적인 융합학문이다. 이러한 융합학문을 기반으로 하는 소방시설의 시공기술은 전문성 및 특수성이 요구되고 있으며, 소방시설은 유사 시 국민의 소중한 생명과 재산을 보호하기 위한 설비로서 무엇보다 시공품질 확보를 통한 신뢰성과 안전성이 담보되어야 하는 시설이다.

소방시설공사는 「건설산업기본법」 제2조 제4호의 규정에 의해 전기공사, 정보통신공사 및 문화재수리공사와 함께 건설공사에 해당되지 않는 특수공종으로 분류되고 있다. 한편 소방시설공사는 지난 10여년의 꾸준한 노력에도 불구하고 「소방시설공사법」에 도급의 분리 조항을 개정하지 못해 분리발주의 법적근거를 마련하지 못한 채 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제68조(공사의 분할계약금지) “동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약 금지를 기본원칙” 규정에 의거하여 현재까지 건설공사에 포함시켜 통합발주를 하고 있는 실정이다. 이 과정에서 건설업체인 원도급자의 가격조정 등에 의하여 시장기능에 의한 가격질서 형성이 왜곡되고 있으며, 소방시

실공사는 적정공사비의 50% 수준인 저가수주로 인한 품질저하 및 부실시공으로 인해 국민안전이 위협받고 있다. 이에 따른 피해 또한 고스란히 국민의 몫으로 남겨져 있다.

그동안 소방시설공사의 분리발주제도 도입에 반대하는 건설업계와 국토해양위원회의 반대 논리를 종합적으로 분석해보면 시대적 상황과 대의명분에 따라 그 표현이 다를 뿐 크게 경제성, 효율성 및 경쟁제한 문제로 대별된다. 건설업계나 국토해양위원회는 분리발주제도 도입의 무조건적인 반대보다는 건설산업의 경쟁력 강화 및 총체적인 건설생산시스템의 부조리(저가하도급, 불평등한 가격형성력, 잦은 설계변경, 및 감리의 형식화)를 해소할 수 있는 대책 방안을 강구해야하며, 관련 정책당국은 업역이나 발주방식에 대한 소모적인 논쟁보다는 이에 대한 근본적인 대책수립이 급선무라고 생각된다⁽¹⁻³⁾.

발주방식의 논쟁의 핵심은 최종 소비자인 국민의 효익(效益) 측면에서 출발하여야 한다. 즉, 분리발주제도 도입의 반대 논리인 경제성, 효율성 및 경쟁제한의 문제가 국민의 생명과 재산을 담보하고 하고 있는 소방시설의 안전성보다 우선 시 되어서도 아니 되고 우선 시 될 수도 없는 사안이다⁽⁴⁾.

금번 새 정부가 출범하면서 국정과제의 최우선 가치로 '안전'을 강조하고 있다. 이러한 국정과제의 가치 실현, 중소기업 육성이라는 정부시책 실현 및 무엇보다 국민의 안전을 담보하기 위해서는 현재 소방시설공사의 통합발주로 인해 발생되고 있는 여러 가지 근본적인 문제점을 해결하여야 하는 당위성이 있다. 이를 위해서는 소방시설공사에 있어 분리발주제도의 도입이 시급하다.

본 연구에서는 공공공사 발주제도에 대해 법체계를 분석하고 소방시설공사의 발주방법 및 그에 따른 문제점을 조사·분석하여 소방시설공사 분리발주의 정책적·사회적·입법적·규제적 측면에서의 타당성을 검토하고 입법 추진을 위한 「소방시설공사법」 개정안을 마련하는데 있다. 소방시설공사의 분리발주는 적정공사비 확보하고 원도급자로서의 책임감은 품질에 대한 책임 관리로 이어져 소방시설에 대한 신뢰성을 바탕으로 한 안전성을 향상시킴으로서, 궁극적으로 공공의 안전에 기여하는 수준이 크게 향상될 것이다⁽⁵⁾.

2. 본 론

2.1 소방시설공사 분리발주 추진과정

「건설산업기본법」 제2조 4호의 규정에 의해 소방시설공사는 건설공사에 포함되지 않는다는 근거를 기반으로 지난 10여년에 걸쳐 소방에서는 「소방시설공사법」에 소방시설공사의 분리발주 근거를 만들기 위한 법제화 추진 과정은 다음과 같다.

2003년 4월 2일 남경필 의원의 대표발의로 '소방법개정법률(안)' 의원입법을 시도하였으나, 하자책임 규명 문제

등을 중심으로 논의된 후 임기만으로 폐기된 바 있다.

2008년 9월 4일 소방방재청에서는 소방시설공사의 분리발주 의무제 도입을 위한 내용을 담은 「소방시설공사법」 일부개정법률(안)을 성안하였으나, 같은 해 12월 규제개혁위원회의 개선권고로 결국 분리발주 법안 개정은 무산되어 버렸다.

2009년 5월 11일 10명의 국회의원과 함께 주성영 의원이 「소방시설공사법」 일부개정법률(안)을 대표 발의하여 의원입법을 추진하였으나, '소방시설공사는 건설산업의 경쟁력제고 및 공공의 안전에 기여하는 비중이 높은 건설기술의 한 분야로 4개의 소방관련 법률이 제정되어 소방시설공사의 안전성 확보에 철저를 기하고 있는 만큼 소방시설공사법의 분리발주 의무화로 공공의 안전에 기여하는 수준이 크게 달라지지 않을 것으로 사료되며, 건설기술 각 분야에서 별도 업종 신설 및 분리 발주를 추진하고 있어 건설산업 전반의 경쟁력 약화 우려와 원가상승에 의한 국민부담 증가문제, 그리고 하자발생시 책임소재 규명의 어려움 및 목적물의 수요자인 건축주(발주자)의 선택권을 제약하는 등 여러 가지 문제점이 예상되는 상황에서 소방시설공사법의 경영효율성의 개선을 목적으로 하는 개정안에 대해서는 분리발주의 의무화보다는 제안취지를 달성할 수 있는 다각적인 대체방안을 모색하는 것이 필요하다. 이와 같은 점을 종합적으로 고려할 때 소방시설공사의 일괄 또는 분리발주 여부는 현행제도의 장점을 기반으로 건설산업의 건전한 발전을 도모하고 공공안전서비스 수준을 제고하며 국가경쟁력 강화에 이바지할 수 있는 방향으로 결론이 모아져야 할 것이다.'라는 주장으로 무산되었다.

2.2 현행 법체계상의 공공공사 발주제도⁽⁶⁾

건설공사의 발주와 관련하여 가장 기본이 되는 법률이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」)이다. 특히 공공공사의 발주 및 입찰·계약방법 및 절차 등의 업무를 규정하고 있으며 관련 회계예규를 통해 적용된다.

「국가계약법 시행령」 제68조*¹⁾는 통합발주를 원칙으로 하는 법적 근거로 삼고 있으며, 예외 조항에 근거하여 분리발주를 허용하고 있다.

「건설산업기본법」 제2조*²⁾ 제4호에 의거하여 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사는 건설공사

1) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제68조(공사의 분할계약금지) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기획재정부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사
3. 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리시공함이 효율적이라고 인정되는 공사

의 범위에서 제외되어 있다. 따라서 「국가계약법 시행령」 제68조 제1호에 예외조항에 의거하여 분리발주가 가능하다. 이는 개별 공종의 공사에 대해 특수성·전문성을 국가가 인정한 것이다.

이에 따라, 전기공사와 정보통신공사는 「전기공사업법」(‘76)과 「정보통신공사업법」(‘71)에 의해 분리발주를 시행하고 있다. 한편, 소방시설공사는 「소방시설공사업법」에 분리발주 의무규정을 두고 있지 않아 현재까지도 건설공사의 일괄발주에서 분리되지 못하고 종합건설업체나 전기공사업체 등이 소방공사가 포함된 공사를 일괄로 수주한 후에 소방시설공사업자에게 하도급 하는 형태로 남아 있다.

2.3 소방시설공사 발주방식의 현 실태및문제점

2.3.1 소방시설공사 발주방식의 현 실태

최근 3년간의 공공공사에 있어 소방시설공사의 발주방식을 Table 1에 나타내었다. Table에서 보는 바와 같이 일괄발주에 의한 공사가 연평균 79%에 달하며, 분리발주가 실행된 공사는 연평균 21% 밖에 되지 않는다. 대부분의 소방시설공사는 일괄발주에 의해 이루어지고 있다(7).

2.3.2 소방시설공사 현 발주방식의 문제점

「소방시설공사업법」의 분리발주 의무조항이 명문화되어 있지 않아 관련 법체계상의 부합성으로 인한 「헌법」 제9조의 평등권을 침해*3)하는 것이다. 즉, 전기공사,

Table 1. Comparison of the Public Construction Ordering System for Fire Facility Construction Cost (For Recent 3 years) (Unit:1,000,000 won)

Division	Annual average	yr 2012	yr 2011	yr 2010
Separate prime contracting (Contracting, %)	2,338 (21.0)	2,373 (20.4)	1,890 (21.0)	2,752 (21.5)
Single prime contracting (Subcontracting, %)	8,799 (79.0)	9,251 (79.6)	7,120 (79.0)	10,026 (78.5)
Total	11,137	11,624	9,010	12,778

2) 「건설산업기본법」 제2조(정의)

4. “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.
 가. 「전기공사업법」에 따른 전기공사
 나. 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사
 다. 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사
 라. 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사
 3) 법무법인 의견 : 소방시설공사업법에서 분리발주제도를 의무적으로 도입하지 않는 입법부작위가 헌법 제11조의 평등권에 위배되고 있다.

정보통신공사 그리고 소방시설공사는 「건설산업기본법」 상 건설공사와 다른 것으로 동일한 지위에 있다. 「건설산업기본법」의 취지에 따라 전기공사와 정보통신공사는 분리발주가 되면서 소방시설공사는 분리발주를 하지 않는 것은 헌법상의 평등권 원칙을 위배하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 문제는 전기공사와 정보통신공사의 경우 분리발주가 법제화되어 있으나 소방시설공사의 경우에는 분리발주가 법제화되지 않았다는 점에서 나오게 되었다. 이 점에서 소방시설공사의 분리발주 법제화가 이루어지지 않는 것은 입법적 불비라고 할 수 있다.

법적으로 건설과 분리된 공종 중 소방만 분리발주가 이루어지지 않고 있으며, 소방공사를 건설·전기공사에 포함하여 일괄발주하므로 전문소방공사업체는 입찰기회도 얻지 못하고 하도급에 의존하고 있으며, 자주적인 기업활동 기회를 부여받지 못하고 있는 실정이다.

「하도급 공정화에 관한 법률」에 의해 하도급자 보호를 위한 ‘하도급대금 지급확인제도’가 「건설산업기본법」의 건설공사로 한정되어 있어 「건설산업기본법」 상의 건설공사가 아닌 소방시설공사업자는 하도급자로서 보호를 받지 못하고 있다.

지난 3년간의 소방시설공사의 발주금액과 하도급금액을 조사하여 Table 2에 나타내었다. 3년간의 평균 발주금액에 비해 소방시설공사의 하도급금액은 발주금액의 52% 수준이라는 것을 알 수 있다.

일괄발주에 따른 소방시설공사의 저가 하도급은 소방시설의 품질저하로 이어지고 고장, 오작동 및 화재발생시 정상적으로 작동되지 않음으로서 국민피해로 연결될 수밖에 없다. 또한, 저가 시공으로 인해 저급자재, 비전문인력 등 소방시설의 품질저하는 소방관련 산업 전반에 부정적인 영향을 미쳐 소방산업의 국가경쟁력을 약화시킨다.

원도급자와 하도급자간 종속관계 형성으로 인한 저가 이중(이면)계약 등 불공정 거래의 고질적 부패 고리를 형성한다. 건축공사업체가 면허만을 대여한 사례, 무면허 공사사업자에게 공사를 맡겨 시공하는 경우, 입찰공고 상 입찰참가자격에 제한을 두어 불공정 거래가 이루어지는 경우 등 일괄발주로 인한 불법 행위가 성행하고 있다.

Table 2. Ordering and Subcontracting Amounts for Fire Facilities Construction Cost (For Recent 3 years) (Unit:1,000,000 won)

Division	Total (1,264 Institutions)	yr 2012 (307 Institutions)	yr 2011 (339 Institutions)	yr 2010 (618 Institutions)
Ordering amounts	1,111	322	498	291
Subcontracting amounts	578 (52.02%)	159 (49.23%)	261 (52.50%)	158 (54.28%)

Table 3. Status of Fire Accidents and Casualties and Property Damages (For Recent 5 years)

Status yr	The number of cases (Number)	Casualties (Persons)			Property damages (1,000 won)
		Dying	Injury	Total	
2012	43,249	267	1,956	2,223	289,526,071
2011	43,875	263	1,599	1,862	256,547,614
2010	41,863	304	1,588	1,892	266,776,332
2009	47,318	409	2,032	2,441	251,852,928
2008	49,631	468	2,248	2,716	383,141,592

2.4 소방시설공사 분리발주의 추진동기

2.4.1 소방시설의 중요성 제고

소방시설은 인적·물적 안전을 위하여 매우 중요한 요소이다. 소방방재청 국가화재정보시스템⁽⁸⁾에 입력된 자료에 의하면 지난 2012년 전국적으로 43,249건의 화재가 발생하여 2,223명의 인명피해(사망: 267명, 부상: 1,956명)가 발생하고 약 2,895억원의 재산피해가 발생하였다. 최근 5년간의 화재발생 및 화재피해 현황을 Table 3에 나타내었다. 매년 화재로 인한 인명피해의 약 45~50%는 소방시설이 없는 단독주택 등에서 발생하고 있다. 즉, 건축물에 소방시설이 없는 경우 인적·물적 피해가 커질 수밖에 없다. 이처럼 소방시설은 유사 시 국민의 생명과 직결된다고 할 수 있다.

그동안 소방방재청에서는 화재통계분석을 통해 화재발생 빈도수가 높거나 화재발생 시 인명 및 재산피해의 위험성이 높은 시설물에 대해 예방정책과 방호대책을 수립해 오고 있음에도 매년 4만건이 넘는 화재가 발생하고 있으며, 이로 인한 인명 및 재산피해가 크게 발생하고 있는 실정이다. 만약 이러한 노력이 없었더라면 현재보다 더 큰 피해가 발생할 것은 자명하다.

일례로 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철 화재로 인해 인명피해 340명(사망: 192명, 부상: 148명), 재산피해액은 약 414억원에 달하고 있다. 한편, 현대경제연구원의 발표 자료에 따르면 대구지하철 화재로 인한 간접피해액은 최소 2,850억원에서 최대 5,700억원에 달한다. 이렇듯 소방안전이 도모되지 않은 시공으로 인하여 커다란 인적 희생과 재산적 손해를 입은 바 있다.

한편, 2013년 4월 9일 용인시 ○○아파트 지하주차장 화재로 인하여 지하주차장과 주차장에 주차 중이던 차량 70여대가 소손을 입고 약 20억원의 재산피해가 발생하였다. 아파트의 지하주차장에는 소화설비인 스프링클러설비가 설치되어 있었는데도 감지기조차 작동하지 않아 화재가 확대되고 그 피해가 증가한 사고가 있었다.

다시 말해 소방시설의 중요성을 인지하고도 소방시설의 품질과 신뢰성을 확보하지 않은 시공은 소방시설공사가 분리발주되지 않고 건설공사와 함께 일괄발주되어 상대적

으로 소방시설공사가 경시되는 결과로 나타나는 사고라고 할 수 있는 것이다.

소방시설공사가 건설공사에 통합되어 발주되다보니까 건설공사에 부수되어 행해지는 공사에 불과하게 되고, 건설공사업자가 원발주자가 되어 소방시설공사업자에게 하도급을 주게 되어 소방시설공사가 부실하게 이루어질 수밖에 없는 구조적인 문제를 야기하고 있다. 이러한 현상은 우리나라 소방시설 관련 법제의 미비도 크게 한 몫을 하고 있다.

소방시설은 국민의 안전을 도모하고, 국가의 재산적 손실을 막는 중요한 시설이라는 점에서 그 건설한 시공이 되어야 함은 말할 것도 없다. 이제 우리나라도 세계적인 경쟁력을 갖춘 안전한 국가로 인식될 수 있어야 하며, 소방산업분야의 지속적인 발전과 세계 최고수준의 소방안전기술을 확보하기 위해 소방시설공사의 시공 품질 향상 방안에 대한 법적 발판이 마련되어야 한다.

2.4.2 소방시설의 고도화 필요

소방시설공사는 고도의 전문성이 필요하고, 관련기술이 다양하고 복합성을 지니며, 공사에 따라 유연한(Flexible) 시공이 이루어져야 한다. 나아가 발주자의 요구사항이 점차 다양해지고 있기 때문에 전문적 식견에 따른 시설고도화가 필요하며, 소방시설공사의 대부분이 복합공정 및 다기능 공정으로 이루어지고 있어 공사의 전문성이 높아지고 있다. 이러한 점을 감안하여 소방시설공사는 건설공사와 별도로 분리하여 설계가 이루어지고 있을 뿐만 아니라 공사 자체도 건설공사와는 분리되어 행해지고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 소방시설공사 계약은 건설공사에 편입되어 체결되는 관계로 소방시설공사의 발전이 저해되고 나아가 소방시설공사업자의 영세성이 계속 이어지고 있다.

이러한 제반 사정에도 불구하고 소방시설공사의 분리발주가 이루어지지 않아 소방시설의 고도화가 달성되지 못하는 점을 타파하기 위하여 분리발주를 위한 법제화가 추진되어야 하는 것이다.

소방시설공사는 건설공사 등과 반드시 분리되어 발주돼야 함은 물론, 공공·민간공사를 불문하고 분리발주제도가 준수될 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

2.4.3 소방시설공사는 사회 안전을 도모하는 창조경제의 중요한 축

소방시설에 의한 안전 확보는 탄탄한 소방시설 인프라 위에서 가능하며, 그런 만큼 현대 안전사회에서 소방시설을 설계하고 시공하는 전문 인력의 역할은 그 중요성을 더해갈 전망이다. 소방시설은 주거환경 개선과 함께 생활안전에 필수적인 요소이며, 소방시설에 의한 안전 확보는 화재로 인한 인적·물적 손해를 방지하는 창조경제의 좋은 예라고 할 수 있다. 왜냐하면 소방시설이 미비하여 발생하

는 화재에 의한 인적·물적 손실은 보다 건설한 소방시설과 과학적인 시설공사에 의하여 방지되므로 그만큼 부가가치를 생산해내는 것이다. 잃을 것을 잃지 않고 간수하는 것이야말로 보이지 않는 무형의 창조경제인 것이다.

소방시설공사는 국가의 사회안전망 계획의 성패를 가늠할 기반조성을 수행하는 산업이며, 시공에 전문성이 반드시 요구되는 산업으로 시공품질이 사회안전망 구성에 관건이 되므로 기술력의 확보 및 엄격한 관리가 요구되고, 범국가적으로 일관성 및 통일성이 있게 시행되어야 할 중요한 산업이다. 나아가 소방시설공사도 발주자의 요구에 따라 내용을 달리하는 유연성을 지녀야 하는데, 유연성을 지니기 위해서는 소방시설공사업체가 소방시설에 대하여 건축계획 시부터 참여하여 총괄공사계획을 수립해야하며, 동일업체가 시공 및 관리를 수행하는 것이 가장 바람직하다.

최근 최첨단 건축물 및 기능성 건축물이 증가하면서 전체 공사비 중에서 고효율·고기능의 소방시설이 차지하는 비율이 급속도로 증가하는 추세이다. 이에 맞추어 소방시공기술도 고도의 전문성이 절실히 요구되고 있다.

2.5 소방시설공사 분리발주의 타당성

2.5.1 입법적 타당성

소방시설공사와 관련된 현행 법체계를 보면 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 하나는 「건설산업기본법」의 입장이고 다른 하나는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 입장이다.

먼저 「건설산업기본법」 제2조 제4호에서는 소방시설공사를 전기공사·정보통신공사와 마찬가지로 건설공사에 포함시키고 있지 않다. 다시 말해 소방시설공사는 건설공사와는 별도의 공사라는 것이 건설산업기본법의 태도이다. 기본법으로서 건설산업 전반에 걸쳐 기본적인 방향과 갈래를 지고 있는 「건설산업기본법」이 일반 건설공사와 소방시설공사를 분명하게 구분하여 분리시키고 있는 것이다.

다음으로 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서도 「건설산업기본법」과 마찬가지로 건설공사와 소방시설공사를 구분하여 하도급에 대한 규제를 하고 있다. 「건설산업기본법」의 분리 취지를 이어받은 것으로 생각할 수도 있지만, 하도급거래의 공정화에 관련하여 공종이 다른 건설공사와 소방시설공사를 함께 하도급거래 규제를 할 필요가 없다는 것으로 해석된다.

「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제2조 제9항이 바로 이와 관련된 규정인데, 법문 상으로는 다소 달리 해석될 수도 있지만, 공정거래위원회⁴⁾나 대법원입장⁵⁾은 건설공

4) 공정거래위원회는 전기공사업면허를 소지하지 아니한 일반건설업자가 전기공사가 주인 공사를 전기공사업 면허를 소지한 사업자에게 전기공사를 시공하도록 의뢰한 경우는 시공을 위탁한 일반건설업자가 전기공사업면허를 소지하지 아니하였으므로 이는 “건설위탁”으로 보지 않는다고 하고 있다(알기 쉬운 하도급거래, 공정거래위원회, 2009, 12, 7면 참조). 이러한 입장은 소방시설공사의 경우에도 그대로 적용되는 것이다.

사와 소방시설공사는 서로 다른 공사로서 건설공사와 소방시설공사 사이에 하도급 문제는 하도급거래 공정화를 위한 규제대상이 아닌 것으로 해석하고 있다.

따라서, 소방시설공사는 건설공사에 해당되지 않고 또 공사의 성질이 다르기 때문에 일괄발주가 아니라 분리발주가 원칙이다. 그럼에도 불구하고 일괄발주를 하는 관행이 성립되고 있다. 그 이유는 전기공사나 정보통신공사 등과는 다르게 관련 법률인 「소방시설공사법」에서 명시적으로 조문을 두어 분리발주를 정하고 있지 않기 때문이다.

이에 따라 ‘동일구조물공사 및 단일공사의 분할계약 금지’라는 건설 산업에서 나타나는 공사발주 및 계약의 기본 원칙을 건설공사에 포함되지 않는 소방시설공사에 확대하여 적용하고 있는 것이다. 이는 분명히 본말이 전도된 소방시설공사의 관행이라고 할 수 있다.

이러한 부조리한 관행이 나타나게 된 것에는 「국가계약법 시행령」이 결정적인 몫을 하고 있다. 왜냐하면 「국가계약법 시행령」 제68조 제1호에서 분리발주가 의무화된 업종을 법률이 명시적으로 분리발주할 수 있도록 규정된 공사인 ‘전기공사’와 ‘정보통신공사’로만 한정하고, 관련 법률인 「소방시설공사법」에서 명시적으로 분리발주를 규정하고 있지 않은 소방시설공사는 「건설산업기본법」의 취지와 다르게 건설공사에 포함시켜 일괄발주를 하도록 하고 있기 때문이다.

다시 말해 국가발주나 민간발주에서 소방시설공사를 건설공사에 포함시켜 일괄발주하는 것은 건설공사가 아닌 소방시설공사를 건설공사로 부합하는 잘못된 관행이 「국가계약법 시행령」 제68조로부터 나온다고 할 수 있는 것이다.

이는 「건설산업기본법」과 「국가계약법 시행령」 사이에 나타나는 중대한 법체계상의 부정합이라고 할 수 있으며, 정부입법(위임입법)의 미비라고 할 것이다. 이러한 정부입법의 미비로 인하여 전기공사·정보통신공사가 건설공사와 분리하여 발주되는 것과 달리 소방시설공사의 경우는 건설공사에 부합하여 일괄발주되는 기이한 현상이 발생하고 있는 것이다.

이러한 법체계상의 부정합에서 유래하여 종합건설업자가 통합발주를 받아 소방시설공사업체에게 하도급을 하고 있는 관행이 굳건하게 이루어지고 있다. 국가나 지방자치단체를 당사자로 하는 계약이 아니어서 동 시행령의 적용

5) 하도급거래 공정화에 관한 법률 제2조 제9항은 그 법에서 ‘건설위탁’이라 함은 동항 소정의 ‘건설업자’가 그 업에 따른 건설공사의 전부 또는 일부를 다른 건설업자에게 위탁하는 것과 건설업자가 대통령령이 정하는 건설공사를 다른 사업자에게 위탁하는 것을 말한다고 규정하고 있는바, 이는 같은 법 제2조 제9항 각 호의 건설업자 사이에 동일한 업종 내에서 전부 또는 일부를 다른 건설업자에게 위탁하는 경우(다만, 대통령령이 정하는 경미한 공사는 제외)를 가리키는 것이라고 해석함이 상당하다(대법원 2003.5.16. 선고, 2001다27470 판결 참조).

범위가 아닌 민간 소방시설공사의 경우에까지 확대되어 일괄발주가 이루어지고 있는 것이다.

이보다 더 불합리한 점은 「건설산업기본법」과 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 사이에 나타나는 법체계의 형식적 체계화에서 나타나는데, 바로 소방시설공사가 반강제적으로 일괄발주가 이루어지고 있는 것이 관행인데, 종합건설업자로부터 하도급을 받는 소방시설공사사업자는 공종이 건설공사와 달라 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 적용을 받지 못한다는 점이다. 달리 설명하면 소방시설공사사업자에게 유리한 분리발주는 하지 못하고 「국가계약법 시행령」 제68조의 영향으로 공공발주에서 확대되어 민간발주까지 일괄발주되는 마당에, 오히려 더 불리하게 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 적용을 받지 못하게 됨으로써 이중으로 불리한 대우를 받고 있다는 것이다.

이러한 법체계상의 부정합을 치유하고 하도급에 관한 문제를 해결하기 위해 소방시설공사는 건설공사에 포함되지 않으므로 건설공사와는 별도로 발주가 이루어져야 한다. 「국가계약법 시행령」 제68조 제1호에서 분리발주가 되어야 할 업종으로 “소방시설공사”를 추가하여 법체계의 부정합설을 치유하여야 마땅하다. 나아가 소방시설공사가 건설공사에 부합하여 일괄발주되는 상황에서 이중적으로 불리하게 「하도급거래 공정화에 관한 법률」의 적용을 받지 못하여 불공정한 하도급현상이 발생하는 불합리를 시정하여야 할 것이다. 이러한 문제에 대한 근본적인 해결책으로 「소방시설공사법」에서 분리발주를 할 수 있는 명시적인 조항을 두어야 한다.

2.5.2 사회적 타당성

소방시설공사의 경우 종합건설업자가 별도의 소방시설공사를 포함시켜 전체 공사를 일괄 수주한 후에 소방시설공사사업자에게 관리비 등의 명목을 제하고 최저공사금액으로 하도급을 주는 관행으로 진행되고 있다. 일괄발주가 일반적인 관행이 됨으로써 소방시설공사의 하도급을 고착화 내지 강제화 하고 있다.

하도급은 불가피한 경우 외에는 금지되는 사항이다. 일괄발주는 종합건설업자가 건설공사와 함께 소방시설공사를 도급받아 소방시설공사는 그대로 소방시설공사사업자에게 하도급을 주면서 일정 퍼센트의 보수를 챙기는 구조이다. 일괄발주는 불가피하게 하도급이 이루어지는 관계로 소방시설공사의 전문성과 특수성에 따른 정당한 보수가 지급되지 아니하여 안전하고 적정한 소방시설 시공에 어려움을 주고 있다. 이에 더하여 하도급자 보호를 위한 “하도급대금 지급확인제도”가 건설공사(「건설산업기본법」 제2조: 전기·정보통신, 소방시설, 문화재수리업은 건설공사에서 제외)로 한정 되어있어 전기, 정보통신, 소방시설공사 등 관련 하도급자 보호조치는 소홀한 실정이다. 한편, 국토해양부에서 하도급대금 지급확인제도(’09.1.28 시행)를 타 부처로 확대 예정이나 현재 추진상황은 미흡한 편이다.

불공정 거래행위 범위에서 원·하도급자간 지위남용 규제로부터 제외되고 있다. 즉, 시공능력평가액 30억원 미만인 원도급자의 하도급대금 미지급은 하도급법 위반대상에서 제외되어 하도급자 피해가 속출되고 있다. 그럼에도 불구하고 하도급자는 통상 원도급자의 협력업체로서 지속적 관계를 유지할 필요가 있어 불공정 거래사실을 발주자에게 통보하지 않는 게 보통이다. 또한, 원도급자가 발주자로부터 수령한 하도급대금을 타 현장 긴급자금에 우선 운용하고 하도급자에게 미지급 사례가 빈발하고 있다.

2.5.3 정책적 타당성

일괄발주는 경제력이 있는 대기업(종합건설업자)의 건설공사에 경제력이 약한 중소기업(소방시설공사사업자)의 소방시설공사를 복속시키는 계약이다. 일괄발주는 중소기업인 소방시설공사사업자의 독자적인 분리발주를 막음으로써 소방시설공사의 발전과 전문화를 저해하고 있다. 법체계상 분리발주를 하는 것이 당연한 데도 불구하고 소방시설공사와 건설공사를 일괄발주하는 것은 경제적 약자가 강자의 계약에 부당하게 응할 수밖에 없는 대표적인 현상이다.

다시 말해, 협상력과 경제력이 있는 종합건설업자가 발주자와 일괄계약하면서 약한 지위에 있는 소방시설공사사업자를 휘하에 끌어들이는 계약이 일괄발주이며, 이는 소방시설공사에 대하여 사실상 계약자유 원칙의 타당범위를 좁히면서 개성 없는 정형적인 건설공사화 하는 것이다.

일괄발주는 중소기업인 소방시설공사사업자의 독자적인 계약을 계약당사자의 일방으로서 힘을 가지고 있는 종합건설업자의 통합계약에 포괄적으로 포함시키는 것으로 이에 대한 국가의 감독이 필요하다. 업종이 다른 소방시설공사와 건설공사가 별도로 다루어져 실질적으로 계약자유가 이루어지도록 하여야 한다.

2.5.4 규제적 타당성

소방시설공사를 분리발주하는 것이 규제완화에 역행하여 계약자유의 원칙을 어기는 것으로 논리전개가 되고 있다. 소방시설공사를 종류가 다른 건설공사에 일괄발주하는 것이 오히려 규제하는 것이며 계약자유의 원칙을 어기는 것인데, 논리가 뒤바뀌어 분리발주가 규제강화이고 계약자유의 원칙을 어기는 것으로 호도되고 있다. 소방시설공사를 건설공사와 일괄발주하는 것은 소방시설공사의 독립성과 자율성을 해치는 것으로 법체계에 어긋나는 규제이다. 소방시설공사를 건설공사에 일괄발주 하는 것은 중소기업인 소방시설공사사업자를 건설공사에 종속하게 하는 약육강식의 불합리한 제도이다.

「건설산업기본법」에 따라 소방시설공사는 마땅히 건설공사와는 분리하여 발주하여야 한다. 이는 「소방시설공사법」에서 분리발주에 관한 규정을 두고 있지 않더라도 당연한 사항이다.

2.6 「소방시설공사업법」 개정안

「소방시설공사업법」 개정의 방향은 다음과 같다.

「건설산업기본법」과 「국가계약법 시행령」 사이에 나타나는 중대한 법체계상의 부정합을 치유하고 「헌법」상의 평등권 위해 소지를 해소하고자 「소방시설공사업법」 제21조 중 “...도급하여야 한다.”를 “...도급하여야 하며, 다른 업종의 공사와 분리발주 하여야 한다.”로 하고, 원칙적으로 분리발주를 의무화하고 예외규정을 둬으로써 발주자의 선택의 자유를 완전히 배제하지 않는 방법으로 같은 조에 “다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 소방시설공사를 다른 업종의 공사와 분리발주 하지 아니할 수 있다.” 단서 조항을 신설할 필요가 있다.

분리발주 위반 시 벌금 조항을 타 법률과의 형평성과 과잉금지의 원칙을 고려하여 “제36조의2(벌칙) 제21조를 위반하여 소방시설공사를 다른 업종의 공사와 분리발주 하지 아니한 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.”라고 신설할 필요가 있다.

또한, 분리발주의 단서조항인 제21조 2항 “...소방시설공사의 금액은 다른 업종의 공사 금액과 구분하여 표시하여야 한다.”를 위반 시 “제40조(과태료) ① 10의2. 제21조 제2항 후단을 위반하여 소방시설공사의 금액을 다른 업종의 공사 금액과 구분하여 표시하지 아니한 자”를 신설할 필요가 있다.

3. 결 론

건축물에 있어 소방시설은 유사 시 국민의 안전과 재산을 보호하기 위해 설치되는 시설이다. 이러한 소방시설공사가 일괄발주되어 저가 하도급으로 시공됨에 따라 품질 및 신뢰성 저하 등으로 국민안전에 위협이 되고 있다. 이로 인한 피해는 결국 국민의 몫으로 남게 된다.

소방시설공사의 분리발주는 적정공사비 확보 및 원도급자로서의 책임감은 품질에 대한 책임 관리로 이어져 소방시설에 대한 품질 및 신뢰성을 확보할 수 있다. 결과적으로 국민의 안전을 확보하고 담보할 수 있게 된다. 따라서, 유사 시 인명 및 재산피해를 최소화시킴으로서 사회적비용이 절감되어 공익이 극대화된다. 또한, 사회안전시설이 강화되고 국민의 안전한 삶의 질이 향상되어 국가 브랜드 가치와 신용도가 향상된다.

「건설산업기본법」과 「국가계약법 시행령」 사이에 나타나는 중대한 법체계상의 부정합을 해소하기 위해 「소방시설공사업법」상의 분리발주 의무조항을 다음과 같이 개정함으로써 법체계상의 부정합을 반드시 치유해야 할 필요성이 있다.

첫째, 「소방시설공사업법」 제21조 중 “...도급하여야 한다.”를 “...도급하여야 하며, 다른 업종의 공사와 분리발주 하여야 한다.”로 하고, 같은 조에 “다만, 대통령령으로

정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 소방시설공사를 다른 업종의 공사와 분리발주 하지 아니할 수 있다.” 단서 조항을 신설할 필요가 있다.

둘째, 분리발주 위반 시 벌금 조항을 타 법률과의 형평성과 과잉금지의 원칙을 고려하여 “제36조의2(벌칙) 제21조를 위반하여 소방시설공사를 다른 업종의 공사와 분리발주하지 아니한 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.”라고 신설할 필요가 있다.

셋째, 분리발주의 단서조항인 제21조 2항 “...소방시설공사의 금액은 다른 업종의 공사 금액과 구분하여 표시하여야 한다.”를 위반 시 “제40조(과태료) ① 10의2. 제21조 제2항 후단을 위반하여 소방시설공사의 금액을 다른 업종의 공사 금액과 구분하여 표시하지 아니한 자”를 신설할 필요가 있다.

감사의 글

본 연구는 (특)한국소방시설협회의 연구비 지원으로 이루어진 것으로서 이에 감사를 드립니다.

References

1. S. K. Lee, “A Study on the Legislation for Separate Contracting System for Fire Facilities Constructions”, Korea Fire Construction Association 2008-11, Seoul National University of Science & Technology (2008).
2. B. S. Son, “A Study on Justifiability of Separate Prime Contracting for Fire Facilities Construction”, Korea Fire Construction Association 2002, Council of Fire Protection Engineering Professor (2002).
3. S. I. Kim, S. W. Lee and H. C. Lee, “Diversification of the Governmental Construction Project Delivery System : Reshaping International Arrangements and Enhancing Institutional Capacity”, Korea Research Institute for Human Settlements (2002).
4. C. W. Lee, “Separate Prime Contracting-On a Priority of Public Safety Through Guaranteed Construction Quality-”, Fire Fighting Nuri Spring Edition, pp. 23-31 (2013).
5. S. K. Lee and S. K. Lee, “A Study on the Legislation for Separate Contracting System for Fire Facilities Constructions”, Journal of Korean Institute of Fire Science and Engineering, Vol. 23, No. 5, pp. 43-49 (2009).
6. Ministry of Government Legislation(<http://www.moleg.go.kr>).
7. Korea Internet Bidding Information System (<http://www.kbid.co.kr>).
8. National Emergency Management Agency, National Fire Data System(<http://www.nfds.go.kr>).