분리발주 허용 대상 구체화, 발주기관 재량권 대폭 인정

최저가낙찰제 확대시행 시기 유예 등 국가계약법 시행령 개정안 입법예고

기획재정부는 공사의 분할 · 분리발주 관련규정 등을 정비하고 최저가낙찰제 확대유예 등의 내용을 담은 국가계약법 시행령 개정안을 지난 11월 8일 입법예고 했다. 이 법안은 20일 동안 업계 의견을 수렴한 후 법령안 심사 및 차관 · 국무회의 등을 거쳐 공포될 예정이다. 이번 국가계약법 시행령 개정안은 그동안 대한설비건설협회가 전사적으로 추진해 온 분리발주 법제화와 최저가낙찰제 연기 방안을 담고 있어 건설업계의 관심이 집중되고 있다. 분할 · 분리발주 규정은 분리발주가 보다 활성화 될 수 있도록 대상을 구체화했으며, 사업의 계획단계부터 분리발주 가능 여부를 판단토록 개선됐다. 또한 300억 이상에서 100억 이상으로 확대될 예정이던 최저가낙찰제 확대 방안은 오는 2015년까지 2년간 유예되고 최저가낙찰제 대체 방안으로 종합심사제가 제안되는 등 정부의 입 · 낙찰제도 개선 방향의 가닥이 잡혔다[편집자주]

1. 분할·분리발주 규정 명확화[시행령 안 제68조]

가. 주요 내용

– 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사에서 분리발주가 보다 활성화 될 수 있도록 분리발주 허용 대상을 구체화하여 설계도서가 별도로 작성되거나, 공사의 성격상 공종 간 시공 목적물, 시공 시기, 시공 장소 등이 명확히 구분되는 공사를 추가함

– 각 중앙관서의 장이 분할·분리발주 여부를 판단함에 있어 예산편성, 기본설계 등 사업의 계획단계부터 검토토록 함

나. 신구대조표

현 행	입법예고(안)
제68조(공사의 분할계약금지) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기획재정부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.	**제68조(공사의 분할계약금지)** ①_____.
1.·2. (생략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 **공사로서 분리시공함이** 효율적이라고 인정되는 공사	3. 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 **다음 각 목의 공사로서 분리시공함이** 효율적이라고 인정되는 공사
	가. 설계도서가 별도로 작성되는 공사
	나. 공사의 성격상 공종간 시공목적물, 시공시기, 시공장소 등이 명확히 구분되는 공사
〈신 설〉	**② 각 중앙관서의 장은 제1항에 따라 분할·분리발주 가능여부를 판단함에 있어 예산편성과 기본설계 등 사업의 계획단계부터 검토하여야 한다.**

다. 협회의 분리발주 법제화 추진 현황

분리발주는 기계설비업계의 오랜 숙원사업이었다. 통합발주가 원칙인 국내 공공공사 발주시스템에서 기계설비전문업체는 종합건설업체의 하도급 형태로 건설공사에 참여해 왔다. 이 때문에 원·하도급 구조에 따른 각종 불공정 거래가 심화되었고 기계설비공사의 적정공사비 확보가 어려워 시공품질 저하, 건설기능인 처우 악화, 전문건설업체 역량 저하 등 악순환이 거듭되어 왔다.

지난 1986년 대한주택공사의 옥외기계설비공사가 처음으로 분리발주 된 후 대한설비건설협회는 업계 위상강화 및 경영환경 개선을 위해 공공공사의 경우 원도급사로서 기계설비공사를 직접 수주할 수 있도록 '공공공사 분리발주 확대'ㄴ에 많은 노력을 기울여 왔다. 1994년 행정쇄신위원회에 기계설비공사 분리발주를 국민제안으로 건의했고, 2000년 건교부(現국토교통부)를 통해 전국 발주기관에 기계설비공사 분리발주 협조공문을 시행토록 했으며, 대통령 직속 중소기업특별위 및 행정자치부(現안전행정부)를 통해 분리발주의 법적 근거에 대한 행정조치를 취할 수 있도록 적극적으로 홍보해왔다.

이에 대한 결과로 LH공사, 한국지역난방공사, 정보통신부, 한국농어촌공사, 시·도 교육청, 철도시설공단 및 지자체 등에서 연간 300여 건(약 4,200억, 추정금액 5억원 이상, 2012년 기준)이 발주되고 있다.

그러나 계약법령(국가계약법 시행령 제68조)에 공사의 분할계약을 금지하고 있을 뿐만 아니라 예외조항도 유권해석을 받아야 할 만큼 분할·분리발주 가능 공사의 범위가 명확하지 않고 또 발주기관이 시공품질 향상과 전문건설업체 육성을 위해 분리발주를 하고 싶어도 사후 감사 지적 등을 우려해 극히 예외적으로만 분리발주를 시행해 왔다.

이에 따라 대한설비건설협회는 18대 대선의 화두로 떠오른 '경제민주화'의 실현책 중 하나로 "국가계약법에 분할·분리발주를 할 수 없는 독소조항이 있어서 어려움을 겪고 있다"면서 분리발주 법제화를 건의했다. 특히 한마음전진대회 및 각 정당 대통령 후보 간담회를 비롯해 제18대 대통령직 인수위에 전달한 중소기업중앙회의 '손톱밑가시' 사례집과 협회·조합 합동 TF위원회의 활발한 홍보활동의 결과로 정부 국정과제에 '분리발주 법제화'가 채택되면서 논의의 급물살을 타기 시작했다.

대한설비건설협회는 또 서승환 국토교통부 장관과의 간담회, 정홍원 국무총리와의 간담회 등을 비롯하여 정부와 국회의원 등에 적극 건의한 결과 민주당 이미경·김현미 의원실 주최로 '공공 건설공사 분할·분리 발주' 국가계약법 개정 토론회를 개최하게 됐으며, 이후 기획재정부를 비롯한 건설단체와 의견조율을 수차례 거쳤을 뿐만 아니라, 협회 내의 TF위원회를 비롯한 각 시·도회의 활발한 홍보활동으로 지난 11월 8일 기획재정부의 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 입법예고를 이끌어 냈다.

이번에 입법예고된 개정 시행령은 분할·분리발주 가능 공사의 범위를 명확히 했다는 점이 주목된다. 즉 '설계도서가 별도로 작성되는 공사'인 기계설비의 분리발주는 사후 감사 지적에 대한 우려 없이 공공공사 발주부서의 의지에 따라 자유롭게 추진토록 개정됨으로써 지역건설경제 활성화 및 전문건설업 육성 차원에서 공공공사 분리발주가 더욱 용이해질 전망이다. 또한 분리발주 여부를 판단함에 있어 예산 편성 및 기본설계 등을 사업의 계획단계부터 검토토록 하여 분리발주가 더욱 활성화 될 것으로 기대된다.

대한설비건설협회의 공공공사 분리발주 법제화 추진현황

추진일	추진 내용
2012년 10월 29일	'박근혜 새누리당 대선후보와 중소기업인의 만남'에서 중소기업중앙회와 함께 분리발주 법제화 등 '차기정부의 중소기업 정책과제집'을 박근혜 후보에게 전달
2012년 11월 23일	한마음 전진대회를 통해 각 정당에 분리발주 법제화 및 주계약자공동도급 확대 건의
2012년 12월	각 정당의 대통령 후보 간담회를 통해 분리발주 법제화 확대 건의, 박근혜 대통령 후보, 분리발주 법제화를 대선 공약에 반영
2013년 1월 17일	협회 및 조합, 설비건설 분리발주 TF 위원회를 발족, 활동 개시
2013년 1월 22일	대통령직 인수위에 '건설경제 민주화를 위한 전문건설업계 정책 건의과제' 전달
2013년 1월 24일	중소기업인과의 간담회에서 제18대 대통령직 인수위에 '손톱밑 가시' 건의서를 통한 분리발주 금지 조항 개선 건의
2013년 2월 19일	제18대 대통령직 인수위, 분리발주 법제화를 대통령직 인수위원회 개선과제로 확정
2013년 2월 21일	새 정부 140개 국정과제에 분리발주 법제화 확정
2013년 3월 22일	기획재정부 및 건설 3개 단체, 분리발주 법제화 회의 개최
2013년 4월 9일	서승환 국토교통부 장관과의 간담회에서 분리발주 법제화 조속 추진 건의 및 정부의 분리발주 법제화 관철 의지 확인
2013년 4월 20일	정홍원 국무총리와의 간담회에서 분리발주 법제화 조속 추진 건의
2013년 5월 28일	140개 국정과제 중 "대규모 계약의 분할 · 분리발주 법제화" 40개 집중관리과제에 포함
2013년 6월 19일	분리발주 법제화 홍보 브로슈어 배포
2013년 7월 5일	분리발주 법제화 홍보를 위한 출입기자 간담회 개최
2013년 7월 9일	새누리당 공공발주제도 선진화 TF 1차 회의에서 분리발주 법제화 논의
2013년 7월 23일	중소기업 창조경제확산위원회 발족, 정해돈 회장 – 창조경제 실현을 위한 건설업의 경제민주화 및 상생협력 방안 마련에 협력
2013년 7월 26일	국무총리실 규제개혁위원회에 분리발주 등 제한규제 개정 건의서 제출
2013년 8월 21일	새누리당 공공발주제도 선진화 TF 2차 회의에서 기획재정부 및 대한설비건설협회 등 건설 3개 단체 입장 검토
2013년 9월 11일	'공공 건설공사 분할 · 분리 발주' 국가계약법 개정 토론회 개최, 분리발주 법제화 위한 각계각층의 의견 수렴
2013년 11월 8일	기획재정부 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 입법예고(기획재정부공고제2013-202호) 및 협회 의견서 제출, 2013년 11월 28일 이후 법령안 심사 및 차관 · 국무회의 등을 거쳐 공포될 예정

2. 최저가낙찰제 확대시행 시기 유예 [시행령 안 부칙(제22282호) 제1조]

가. 주요 내용

– '14.1.1일부터 확대 시행(공사금액 300억 원 → 100억 원 이상) 예정인 최저가낙찰제를 '16.1.1일부터 확대 시행토록 2년간 유예

나. 협회의 최저가낙찰제 폐지 추진 현황

지난 2011년 정부는 예산절감을 이유로 '가격경쟁' 중심의 최저가낙찰제를 2012년부터 추정가격 300억원 이상 대형공사에서 100억원 이상 중 · 소형공사까지 확대할 것을 예고했으나, 대한설비건설협회를 비롯한 건설 15단체와 12만 건설근로자들은 건설근로자의 처우 악화, 시설물의 부실 및 품질저하와 내구연한 하락, 유지관리비용에 따른 사후 정부예산 낭비 및 기업의 과당경쟁 유발과 공기단축, 공사비 감액에 따른 산업재해 발생 등을 이유로 탄원서를 제출하고 공청회를 무산시키는 등 필사의 노력을 펼친 끝에 최저가낙찰제 확대시행 시기를 2년간 유예시켰다.

이에따라 최저가낙찰제 확대는 2014년부터 시행될 예정이었다. 그러나 지역중소기업이 주로 참여하는 공사인 추정가격 100억원 이상 300억원 미만 규모의 중 · 소형 건설공사까지 최저가낙찰제가 확대될 경우 대기업에 비해 상대적으로 경쟁력이 취약한 지역중소기업의 수주감소는 불가피할 뿐만 아니라 건설경기 악화에 따른 건설공사 물량감소 및 수익성 악화로 건설업체가 심각한 경영위기에 처한 상황에서 최저가낙찰제 확대는 중소 건설업체의 생존권을 위협할 수 있다는 지적이 잇따르고 있다.

따라서 대한설비건설협회를 비롯한 중소 건설업체는 한마음 전진대회, 서승환 국토교통부 장관과의 간담회, 제18대 대통령직 인수위의 중소기업인 간담회 등을 통해 건설업계 생존을 위한 현안 개선 방향으로 최저가낙찰제 폐지를 건의했으며, 신문의 각종 칼럼, 연구논문 및 국회의원 면담 등을 통해 최저가낙찰제 폐지 필요성에 대한 여론을 조성해 왔다. 특히 정해돈 회장은 건설산업 공생발전위원회에 참여하며 "상생협력 기반 구축을 위해서는 최저가낙찰제가 폐지되어야 한다"고 지속적으로 건의해 왔으며, 신문의 칼럼 등을 통해서도 최저가낙찰제 폐지의 필요성을 역설해 왔다.

이에따라 기획재정부는 지난 5월 말 건설기술연구원에 의뢰한 '현행 최저가낙찰제 성과 분석과 개선방안'의 연구용역 결과와 '최저가낙찰제 개선 TF팀'의 의견을 종합하여 입찰가격 외에 비가격요소를 종합평가하는 개선안을 마련해 왔으며, 지난 8월 21일 '공공공사 입 · 낙찰제도 개선 공청회'에서 최저가낙찰제의 대체 방안으로 '종합심사제'를 검토하고 있다고 밝혔다.

다. 종합심사제

앞으로 적격심사제와 최저가낙찰제 등 정부 입찰 방식이 종합심사제로 바뀔 예정이다. 기획재정부는 "가격과 공사 능력을 종합적으로 고려해 낙찰자를 선정하는 '종합심사낙찰제' 시범사업을 내년에 실시할 계획이어서 최저가낙찰제 확대 시행 시기를 유예한다"고 설명했다. 따라서 시범사업을 거친 후 최저가낙찰제 확대 유예기간 종료에 맞춰 종합심사낙찰제가 전면 도입될 것으로 예상된다.

정부의 입 · 낙찰제도 개선 방향

현행			개선(안)	
300억 미만	적격심사제	⇒	100억 미만	적격심사제
			100억 ~ 300억	(가칭)종합심사제(Ⅰ) (가격+공사수행능력)
300억 이상	최저가낙찰제	⇒	(가칭)종합심사제(Ⅱ) (가격+공사수행능력+사회책임)	
고난이도 공사 등	설계 · 시공 일괄,기술제안입찰	⇒	설계 · 시공 일괄, 기술제안입찰	

'종합심사제'는 가격, 시공능력, 기술력 등 공사수행능력을 종합하여 최고 득점자를 낙찰자로 선정하는 방식이다. 최저가격 투찰자를 대상으로 사업수행능력을 심사하여 적격여부를 결정하는 적격심사제와는 달리 종합심사제는 가격과 공사수행능력 점수를 합산하여 최고점을 획득한 입찰자를 낙찰자로 선정하는 제도이다. 따라서 최저가로 입찰하지 않더라도 공사수행능력이 우수하면 낙찰이 가능하게 되는 등 가격 외 요소를 종합적으로 고려하여 낙찰자를 선정하게 된다.

시행방안은 입찰가격과 수행능력을 모두 평가하는 초안의 본 틀은 유지하되, 세부사항은 앞으로 조율될 것으로 보인다. 낙찰자 선정방식과 수행능력 평가 요소를 둘러싼 논란이 계속되고 있기 때문이다. 특히 가격 만점 구간인 균형가격을 업체들이 스스로 정하도록 할 경우 사실상 덤핑 방지장치가 사라진다는 비판이 있으며, 공사 수행능력 평가 항목의 구체적인 평가방식을 놓고도 건설기업의 규모에 따라 이해관계가 엇갈리기 때문에 기획재정부는 향후 시범사업의 결과에 따라 세부사항을 조정해 나갈 예정이다.

종합심사제 평가기준

평가항목	평가방안	세부사항
공사 수행능력 평가	① 시공전문성 ② 배치기술자 ③ 시공역량	조정 중
가격평가	① 가격평가 방법 ② 균형가격 설정	
사회책인 평가	① 중소업체 참여 ② 건설안전	
낙찰자 선정방식	① 기술점수 조정방식 ② 가격점수 조정방식	
PQ 등 조정	① PQ평가 항목 등 조정 ② 물량내역 및 시공계획 평가제	

종합심사제 향후 추진 일정

2013년	· 시범사업 대상 기관 선정 – 대상 기관별 적용 대상 및 규모 · 시범 실시 대상기관의 특례 규정 정비 – 기관별로 필요한 내규 제 · 개정
2014년	· 시범사업 모니터링 및 평가 – 필요시 항목별 평가방법 등 산식 개선 · 국가계약법령 개정 검토 및 예규 정비 추진 – 정부 발주사업에 적용시기 및 범위 등 검토
2015년	· 국가 발주사업에 확대 적용