

검 토 보 고

1. 경 과

가. 발 의 자 : 김수규 의원 (찬성자 9명)

나. 의안번호 : 제 2539 호

다. 발의일자 : 2021. 8. 4.

라. 회부일자 : 2021. 8. 18.

2. 제안이유

- 공사의 전문성 확보와 대형 건설사의 공사수급 독식 방지 등을 통한 중소기업 보호 등의 목적으로 공공시설물의 전기공사, 소방시설공사 등의 경우 예외적인 경우를 제외하고 개별 법령에 근거하여 다른 공사와 분리하여 발주하도록 규정하고 있음.
- 그러나 개별법령의 분리발주 예외 사유가 모호하다는 지적이 있고, 분리발주 대상임에도 불구하고 분리발주를 하지 않아 형사처벌을 받는 사례도 있는 만큼 분리발주 제도의 실효성을 높일 수 있는 제도적 장치 마련이 절실함.
- 분리발주 제도의 예외 사유 상당수는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제79조제1항제1호 및 제2호의 규정의 대형·특정공사에 해당하고, 이러한 공사가 분리발주의 예외에 해당하는지 여부는 지방자치단체의 지방건설기술심의위원

회의 심의를 거치도록 하고 있음.

- 이에 분리발주 제도가 입법취지에 맞게 운영될 수 있도록 분리발주 의 예외 여부를 심사하는 서울특별시 건설기술심의위원회의 역할을 명확하게 규정하고자 함.

3. 주요골자

- 가. 서울특별시 건설기술심의위원회 심의에 있어 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「소방시설공사업법」 등이 규정한 분리발주 제도의 취지가 충분히 반영될 수 있도록 규정을 신설함. (안 제3조제4항)

4. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「건설산업기본법」, 「건설기술 진흥법」, 「소방시설공사업법」, 「전기공사업법」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」, 「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 원안참조)

다. 기 타 :

5. 검토의견

■ 개요

- 본 개정안은 건설기술심의위원회(이하 “위원회”)가 현행 조례에 의해 심의하고 있는 대형공사 및 특정공사¹⁾ 등의 입찰 및 입찰 방법에 관한 사항에 대해, 법률이나 다른 조례에서 공사를 분리 발주 하도록 규정한 경우 그 취지가 충분히 반영되도록 하고자 하는 것임.

[표 1] 개정안 주요골자

현행	개정안
<p>제3조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>3. 영 제17조제2항제2호나목·라목·마목·사목·아목에 따른 대형공사 및 특정공사의 일괄입찰·대안입찰, 실시설계 기술제안입찰, 기본설계 기술제안입찰에 관한 사항</p> <p>4. 영 제17조제2항제2호다목·바목에 따른 대형공사·특정공사·실시설계 기술제안입찰·기본설계 기술제안입찰의 입찰방법에 관한 사항</p> <p>② ~ ③ (생략)</p> <p style="text-align: right;"><신설></p> <p style="text-align: right;"><신설></p>	<p>제3조(기능 등) ① ----- -----.</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>4. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 위원회는 제1항제3호 및 제4호의 사항을 심의할 때 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「소방시설공사업법」 등 법률이나 다른 조례에서 공사를 분리하여 발주하도록 특별히 규정한 경우에는 그 취지가 충분히 반영되도록 하여야 한다.</p> <p>부칙 제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p>

1) “대형공사”란 총공사비 추정가격이 300억원 이상인 신규복합공종공사를 말한다.
“특정공사”란 총공사비 추정가격이 300억원 미만인 신규복합공종공사 중 지방자치단체의 장이 대안 입찰 또는 일괄입찰로 집행하는 것이 유리하다고 인정하는 공사를 말한다

■ 분리발주 관련 법규 및 현황

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 “지방계약법 시행령”)제77조제1항2)은 행안부 장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 한정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없도록 분리발주 금지를 원칙으로 하고 있으나, ‘다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사에 한해서 분리발주를 허용하고 있음.
- 한편, 「건설산업기본법」 제2조제4호에서는 건설공사에 포함되지 않는 공사로, 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사로 규정하고 있어 이들 공사를 관련 개별법(표 2) 참고)에 따라 다른 공종의 건설공사와 분리하여 발주할 수 있도록 하고 있음.
- 현재 서울시는 지방계약법과 관련 개별법에 따라 분리발주를 시행하고 있으며, 대형공사 및 특정공사의 발주에 대해서는 「지방계약법 시행령」 제96조3)에 따라 건설기술심의위원회(이하 “위원회”)의 심의를 거쳐 분리발주 여부 등 입찰방법을 결정하고

2) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조(공사의 분할계약 금지) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. ~ 3. (생략)

3) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제96조(대형공사 입찰방법의 심의 등) ① 지방자치단체의 장은 대형공사 및 특정공사(이하 이 조에서 “대형공사등”이라 한다)의 경우 다음 각 호의 사항에 관하여 지방건설기술심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 입찰의 방법에 관한 사항

있음.

- 또한, 서울시는 공공시설물에 대한 소방시설공사의 경우 소방시설 분리발주 관련법(「소방시설공사업법」)이 개정(2020. 6. 9일)되기 전인 2019. 12. 31일부터 「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례」⁴⁾를 제정하여, 소방시설에 대한 분리발주를 시행해오고 있음.
- 참고로, 위원회가 2018년부터 금년 3월까지 대형공사 및 특정공사의 입찰방법 심의 총 6건에 대한 결과를 살펴보면, 4건은 통합발주, 2건은 분리발주로 결정되어 통합발주가 분리발주 보다 다소 많았던 것으로 파악됨.([붙임 1] 참조)

[표 2] 분리발주 관련 법규 현황

법 령	관련 조항
「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제77조(공사의 분할계약 금지)	<p>① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. <u>다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.</u></p> <p>1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사</p>
「건설산업기본법」 제2조(정의)	<p>4. “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. <u>다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.</u></p> <p>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</p>

4) 「서울특별시 공공시설물에 대한 소방시설공사 분리발주 조례」 제5조(소방시설 분리발주) 발주자는 공공시설물 공사에 있어 소방시설공사를 다른 건설공사와 분리·발주하여 소방시설업자에게 도급하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2019.12.31>

「전기공사업법」 제11조(전기공사 및 시공책임형 전기공사관리의 분리발주)	① 전기공사는 다른 업종의 공사와 <u>분리발주하여야 한다.</u> 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
「정보통신공사업법」 제25조(도급의 분리)	공사는 「건설산업기본법」에 따른 건설공사 또는 「전기공사업법」에 따른 전기공사 등 <u>다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다.</u> 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
「소방시설공사업법」 제21조(소방시설공사등의 도급)	② 소방시설공사는 다른 업종의 공사와 <u>분리하여 도급하여야 한다.</u> 다만, 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리하여 도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 다른 업종의 공사와 분리하지 아니하고 도급할 수 있다.
「문화재수리 등에 관한 법률」 제5조(문화재수리 및 실측설계 제한)	① 문화재의 소유자(「문화재보호법」 제34조에 따라 지정된 관리단체를 포함한다)가 문화재수리를 하려는 경우에는 <u>문화재수리업자에게 수리하도록 하거나 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자가 함께 수리하도록 하여야 한다.</u> 다만, 해당 문화재의 보존에 영향을 미치지 아니하는 대통령령으로 정하는 경미한 문화재수리를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

■ 개정안에 대한 세부 검토의견

- 개정안은 안 제3조제4항을 신설하고 있는데, 이는 현행 조례 제3조가 규정하고 있는 위원회의 기능 즉, 심의(제1항), 자문(제2항), 검토(제3항)와 별개로 현행 제3조제1항의 제3호와 제4호의 대형공사와 특정공사 입찰 및 입찰방법 심의 과정에서 관련 개별법과 조례가 분리발주를 특별히 규정한 경우에는 그 취지가 충분히 반영되도록 하여야 함을 새로이 추가하려는 것임.
- 이와 관련하여 앞 서 언급한 바와 같이 현행 「지방계약법 시행령」 제96조⁵⁾는 지방자치단체장으로 하여금 대형공사 및 특정

5) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제96조(대형공사 입찰방법의 심의 등) ① 지방자치단체의 장은 대형공사 및 특정공사(이하 이 조에서 “대형공사등”이라 한다)의 경우 다음 각 호의 사항에 관하여 지방건설기술심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

공사에 대해 입찰방법에 관한 사항을 ‘지방건설기술심의위원회’의 심의를 반드시 거치도록 명시하고 있고,

- 이에 따라 서울시는 대형공사 및 특정공사의 입찰에 앞서 입찰방법에 대한 위원회 심의를 거치고 있으며, 이 과정에서 국토교통부가 고시한 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」 ([표 3] 참고) 제5조제2항제4호의 규정 즉, “분리 도급(발주) 대상 해당여부에 대한 발주청 검토의견이 적정한지 여부”를 심의기준에 포함하여 심의하고 있음.

[표 3] 입찰방법 심의기준(분리발주 관련)

국토교통부 고시 제2021-938호(2021.07.02.)

대형공사 등의 입찰방법 심의기준

제5조(심의기준 등)

- ② 제1항제1호부터 제4호까지의 입찰방법심의는 발주청이 제출한 집행기본계획서와 별지 제1호의2 서식에 따라 제출한 자료를 토대로 다음 각 호의 사항에 대하여 입찰방법의 적정성을 검토하여야 한다.
 1. 별표 1의 심의대상시설에 적합한지 여부 또는 제3조제7항에 해당하여 중앙건설기술심의위원회와 협의 완료되었는지 여부
 2. 발주청이 구체적으로 제시한 입찰방법 제안사유가 별표 2부터 별표 4까지에 부합하는지 여부
 3. 입찰방법을 통한 사업효과와 발주청의 사업관리능력이 적정한지 여부
 4. 분리 도급(발주) 대상 해당여부에 대한 발주청 검토의견이 적정한지 여부

- 그럼에도 불구하고 본 개정안이 위원회의 기능에 안 제3조제4항을 신설하려는 것은 위원회가 대형공사 및 특정공사에 대해

1. 입찰의 방법에 관한 사항
2. ~ 3. (생략)

개별법이나 조례에서 정한 분리발주의 취지를 충분히 반영하지 못하고 있다는 판단에 기초하고 있다고 사료되며, 이에 위원회의 기능에 분리발주의 취지를 충분히 반영하도록 의무화하려는 것으로 이해할 수 있음.

- 이처럼 공사의 전문성 담보를 위해 분리발주의 활성화를 유도하려는 본 개정안의 취지에는 적극 공감할만하다 하겠으나, 안 제3조제4항을 신설하고 있는 현행 제3조는 위원회의 기능 즉, 심의·자문·검토 기능의 대상을 규정하고 있는 조문에 해당하느냐,
- 안 제3조제4항의 내용을 살펴보면, 위원회 심의 과정에서 위원회로 하여금 분리발주를 특별히 규정한 경우에는 그 취지가 충분히 반영되도록 하여야한다는 조건을 규정하고 있어 현행 제3조의 위원회 기능 규정과는 내용 체계상 서로 맞지 않는 부분이 있음.
- 또한, 안 제3조제4항의 신설 조문 내용 중 “…충분히 반영되도록 하여야 한다”는 문구는 계량하기가 어려워 위원회가 이를 적용하는데 있어서 모호한 측면이 있다고 사료되며,
- 나아가 분리발주에 대해 관련 개별법에서 분리발주 의무를 규정함과 동시에 예외규정도 함께 규정하고 있다는 사실에 근거할 때 본 개정안이 신설하는 내용은 자칫 예외규정 적용에 발주자나 위원회로 하여금 소극적인 태도를 갖게 할 수도 있다고 판단됨.
- 따라서 안 제3조제4항의 내용 중 계량하기 어려운 내용을 삭제할 필요가 있어 보이고,
- 현행 제3조의 위원회 기능과 관련한 조문 내용 체계에 맞추어

위원회 심의대상 중 현행 제4호의 대형공사 및 특정공사의 입찰 방법에 관한 사항에 “**관련법에서 규정한 분리발주에 관한 사항**”을 추가하는 것으로 수정하는 방안이 적극 검토되어야 할 것으로 사료됨.

- 또한, 본 개정안 부칙에서 시행일을 명기하면서 불필요한 조번호와 조제목을 부여하고 있는바, 불필요한 조번호와 조제목을 삭제하는 수정이 요구됨.([표 4] 참고)

[표 4] 개정안에 대한 수정안 비교표

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>제3조(기능) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 영 제17조제2항제2호다목·바목에 따른 대형공사·특정공사·실시설계 기술제안입찰·기본설계 기술제안입찰의 입찰방법에 관한 사항</p> <p>5. ~ 11. (생략)</p> <p>② ~ ③ (생략)</p> <p style="text-align: right;"><신설></p> <p style="text-align: right;"><신설></p>	<p>제3조(기능 등) ① ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. ----- ----- ----- -----</p> <p>---- 관한 사항</p> <p>5. ~ 11. (현행과 같음)</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 위원회는 제1항제3호 및 제4호의 사항을 심의할 때 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「소방시설공사업법」 등 법률이나 다른 조례에서 공사를 분리하여 발주하도록 특별히 규정한 경우에는 그 취지가 충분히 반영되도록 하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p>	<p>제3조(기능) ① ----- -----.</p> <p>1. ~ 3. (개정안과 같음)</p> <p>4. ----- ----- ----- -----</p> <p>---- 관한 사항과 관련법에서 규정한 분리발주에 관한 사항</p> <p>5. ~ 11. (개정안과 같음)</p> <p>② ~ ③ (개정안과 같음)</p> <p><삭제></p> <p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p>

[붙임] 1. 건설기술심의위원회 입찰방법 심의 내역(‘18~‘21.3)

[붙임 1] 건설기술심의위원회 입찰방법 심의 내역

일 자	공사명	심의 결과	사 유
1 '18.2월	강동 자원순환센터 건설사업 (설계·시공일괄입찰)	· 통합발주	고난이도 기술력과 성능 보장이 요구 되고, 공종별 책임 소재에 따른 하자 보증 등 어려움
2 '19.6월	동부간선도로 지하차도 건설공사 (기본설계 기술제안입찰)	· 전기·정보통신: 분리발주	주 공정 보다 난이 도가 낮은 전문공 사(전기·정보통신) 로 분리발주 해당
3 '19.12월	서남집단에너지시설 2단계 시설공사 (기본설계 기술제안입찰)	· 전기·정보통신 - 주설비 통합발주, 그 외 부대시설 분리발주 · 소방: 분리발주	성능보증이 요구되 는 주공정을 제외 한 부대시설의 전 기 및 소방시설 분 리 발주 해당
4 '19.12월	영동대로 지하공간 복합개발 (건축/시스템)건설공사 (기본설계 기술제안입찰)	· 통합발주	지하공간 전체에 걸쳐 기계·전기·소 방분야의 기술적 성능과 상호 긴밀 하게 연관되어 성 능보증과 하자책임 의 일원화 필요
5 '20.6월	서울도시철도 9호선 4단계 (1~3공구) 건설공사 (설계·시공일괄입찰)	· 통합발주	복합공종 분리 발 주 시 빈번한 설계 변경 예상, 공종간 연계 어려움, 책임 소재 부정확 등
6 '21.3월	위례선 도시철도건설 공사 (설계·시공일괄입찰)	· 통합발주	공사가 복잡하고 하자책임구분이 명 확하지 않으며 분 리발주시 품질확보 어려움 등