

Premium Report 제86호  
(2021. 8. 31)

## 시설공사의 물품 발주 고착화에 따른 시사점

 **KICI 한국정보통신산업연구원**


작 성 자 : 김진호 원가관리실(선임연구원)

내용문의 : T - (031) 231-3432 / E - [kjh@kici.re.kr](mailto:kjh@kici.re.kr)

## □ 발주시장 분리발주 효과 달성과 공정경쟁 환경 조성 노력에도 불구하고, 물품·공사 발주 방식 고착 장기화

- 국내 공공계약의 형태는 크게 물품, 공사, 용역으로 구분되고 있으나, 물품과 시설공사 계약간 경계를 모호하게 하는 "설치"가 포함된 시설공사의 물품 계약 발주가 관행적으로 발생
- 대한건설정책연구원에서 조사된 자료에 의하면 '15년도 물품계약으로 발주된 26,882건(98,074억 원) 중 현장설치도는 11,332건(29,659억 원)으로 건수기준 42.2%, 금액기준 30.2%를 차지
  - ※ 현장설치도가 포함된 물품 구매 계약은 설치를 필요로 하는 물품 계약을 의미
  - ※ 자료 : 대한건설정책연구원, 건설공사 물품 구매 발주 개선 방안(2018.6)
- 건설분야를 비롯해 정보통신분야도 "설치"가 포함된 시설공사를 물품으로 발주하는 사례가 발생하고 있으며, CCTV 구매 설치, 버스정보 안내 단말기 제작 설치, 전산시스템 구매 설치 등으로 발주되고 있음

### < 정보통신분야 '설치' 포함된 물품 구매 발주 사례 >



#### 1. 입찰개요

가. 구매관리번호: 00-00-0-00-00

나. 수요기관: 경기도 ○○시

다. 계약방법: 제한경쟁

라. 품명: 보안용카메라

마. 수량: 1식

바. 분할납품: 불가

사. 입찰방법: 제한(총액)

아. 납품기한: 계약 후 120일

자. 인도조건: 현장설치도

차. 추정가격: 146,703,636원 (\* 부가세별도)

카. 입찰권명: 반석산 및 오산천 둘레길 CCTV설치(관급자제)

타. 하자담보책임기간: 1년

파. 기타사항: 공동불가, 사후정산 대상

## 물품 전자입찰 공고

### 1. 입찰에 부치는 사항

가. 사업명: 스크린 과속경보시스템 구매설치

나. 계약기간: 계약일로부터 40일간

다. 구매물품: 시방서 및 규격서 참조

라. 기초금액: 금154,000,000원(부가가치세 포함)

마. 납품장소: 현장납품도(석곶초등학교 등 7개교 앞 통학로)

※ 이 입찰에 참가하는 자는 공고서 및 각종 규정, 과업지시서 등을 반드시 열람하고 숙지하여야 하며, 숙지하지 못함에 따라 발생하는 모든 책임은 입찰자에게 있습니다.

※ 자료 : 조달청 나라장터

### □ (조달청 물품·공사 발주) 국내 공공계약 관련 물품 및 공사의 정의 규정

- 국내 공공 행정에 필요한 물품, 공사 등을 조달, 관리하는 조달청의 고시에서 공사 및 물품의 정의를 규정\*

\* 「국가종합전자조달시스템 입찰참가자격등록규정」(2008.11)

구 분	법 적 정 의(조달청 고시 기준)
물 품	국내에서 생산 또는 공급되는 내자물품과 국외에서 생산 또는 공급되는 외자물품
공 사	「건설산업기본법」, 「전기공사법」, 「정보통신공사법」, 「소방시설공사법」, 「문화재수리 등에 관한 법률」, 기타 다른 법률의 규정에 의한 토목·건축·산업설비·환경시설·조경·구조물·소방시설·문화재 등 시설물의 설치·유지·보수·해체·부지조성 등의 사업

### □ (물품·공사 발주 기준 확대) 물품 및 공사, 용역 등이 혼재된 계약 집행 관련 법 제도 정비를 통한 세부기준 마련

- 정부에서는 계약예규 「정부 입찰·계약 집행기준」을 개정('16년 12월)하여 물품, 용역, 공사가 혼재된 계약 집행 시 사업단계에서 고려해야 할 사항(산업, 계약 이행·관리, 하자·책임 등)을 신설

※ ①물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성, ②공사가 포함된 계약을 발주함에 있어서 공사관련 법령의 준수 여부, ③계약이행 및 관리의 효율성에 미치는 영향, ④하자 등 책임구분의 용이성, ⑤각 발주방식에 따른 해당시장의 경쟁제한효과

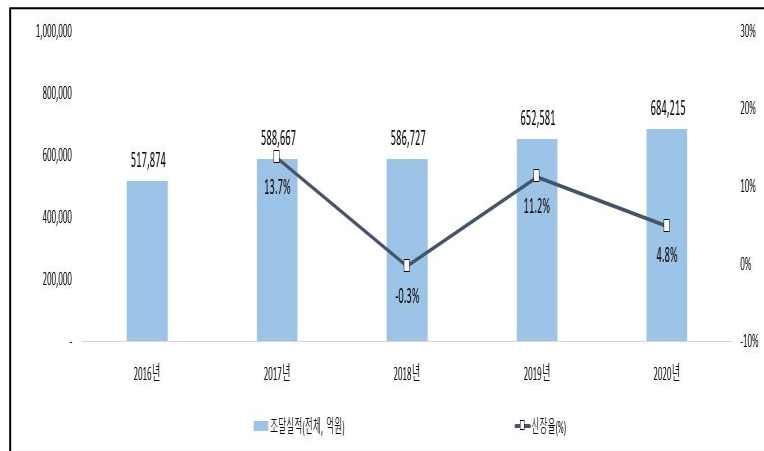
### □ (물품·공사 발주 기준 한계) 발주처의 물품·공사 발주 기준 적용에 대한 판단 오류 최소화를 위한 기준 명확화 및 연관 규정 정비 필요

- 국내 공공계약 입찰 및 계약, 집행 등 전반적인 사항을 규정하는 「국가계약법」 및 「지방계약법」에 공사·물품을 구분할 수 있는 기준(용어 정의 등)이 부족
- 「정부 입찰·계약 집행기준」 역시, 고려 사항에 대한 명확한 세부 기준을 마련할 필요가 있음

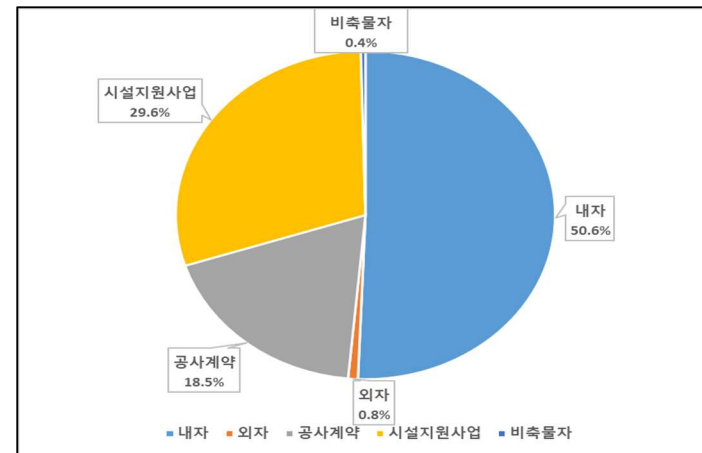
□ (국내 공공계약 시장 규모) 국내 공공계약 관련 조달청의 사업규모는 매년 증가하는 추세

- 공공 계약의 상당 부분을 담당하는 조달청에서는 물품구매, 시설지원, 공사계약 중심의 사업을 추진
- 조달 실적은 매년 증가하는 추세를 보이고 있어, 향후 연관 산업에서의 공공계약 중요성은 점차 커질 것으로 전망
  - '20년 조달청의 전체 실적은 약 68조 4천억 원으로, '16년 약 51조 8천억 원 대비 32.1% 증가
  - '20년 기준 주요 사업의 비중은 국내 물품 관련 내자 항목의 비중이 50.6%로 가장 크며, 시설지원사업 29.6%, 공사계약 18.5% 등의 순으로 큰 비중을 나타냄

< 공공 조달 전체 실적 규모 추이 >



< '20년 기준 조달 항목별 실적 규모 비중 >



자료 : 조달청, 조달연보(2020) 재구성

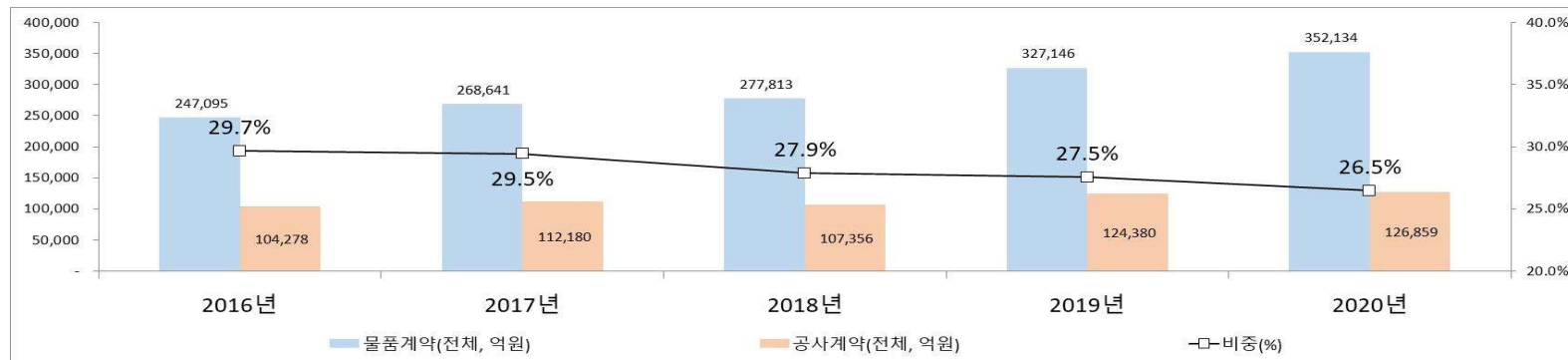
## 4

## 조달청 공사계약 발주 현황(전체 실적 기준)

□ (공사규모 대비 물품발주 규모 확대) 최근 5년간 물품계약 발주 대비 공사계약 규모의 지속적인 하락으로, 공공공사 발주 시장 참여 기회 축소

- 조달청 사업실적이 매년 증가하는 가운데 특히 물품 구매 계약실적(내자+외자)이 대폭 증가하였음
  - 물품 구매 계약실적은 '20년 기준 약 35조 2천억 원으로, '16년 24조 7천억 원 대비 42.5% 증가
  - 반면, 공사 계약 실적은 '20년 기준 약 12조 7천억 원으로, '16년 10조 4천억 원 대비 21.7% 증가
- 현황을 통해 공사계약 실적이 개선되고 있는 것으로 예상할 수 있으나, 전체 물품계약 규모를 기준으로 보았을 때 공사계약 실적은 지속적으로 감소하는 것으로 나타남
- 조달청 물품 등록 조달 업체들은 '현장설치도'로 납품단가 조건을 설정할 것을 요구 받는 점\*을 고려할 때, '설치'가 포함된 물품계약은 별도의 변형된 발주 형태로 자리 잡았으며, 공사계약 실적 감소 또는 둔화에 영향을 미칠 것으로 예상

\* 대한건설정책연구원, 건설공사 물품 구매 발주 개선 방안(2018.6)



자료 : 조달청, 조달연보(2020) 재구성

## 조달청 공사계약 발주 현황(신규 계약 기준)

□ (신규 공사발주 실적 감소) 시장 개선을 기대할 수 있는 신규계약 현황 역시, 감소추세를 보이고 있어 공사 발주 시장 개선이 미흡한 것으로 평가됨

○ 물품 발주 물량의 대부분을 차지(98%)하고 있는 내자 사업 대비 공사계약 물량이 지속 감소\*하는 것으로 나타남

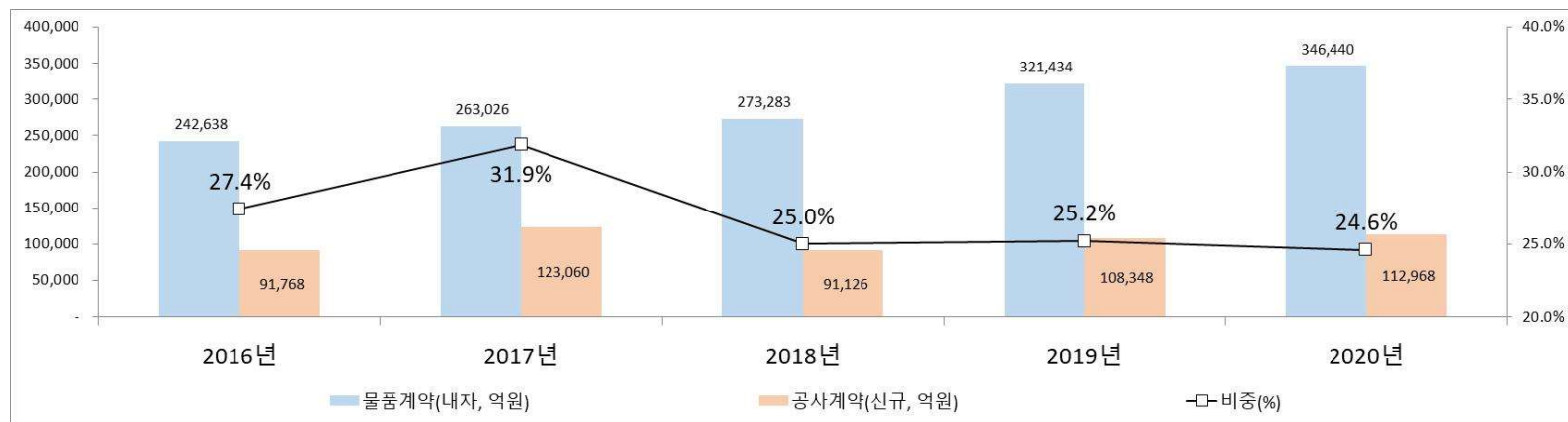
\* `17년 31.9% → `18년 25% → `19년 25.2% → `20년 24.6%

○ 반면 물품계약 시장은 지속적인 증가 추세를 보임

※ 최근 5년 평균 9.8% 증가(평균 2조 6천억원)

○ `16년 12월 관련 법 제도 개정\*을 통한 발주 환경 개선 노력에도 불구하고, 시장 정책 방향에 역행하는 결과를 보임

※ 계약예규 「정부 입찰·계약 집행기준」: 예산집행의 투명성 제고, 중소기업 보호, 하도급 문제해소, 전문업 육성 등을 위한 시장 건전성 제고를 목적으로 기준 정비



※ 자료 : 조달청 나라장터, 물품 및 공사 공고 재구성

- (공사업체 입찰 참여기회 감소) 물품계약 공고시 특정 산업(정보통신공사업 등)으로 업종을 제한하지 않는 경우, 공사업 영위 기업의 입찰 참여는 현실적으로 어려움
  - 업종 제한이 없는 물품 구매 입찰 참가자격에 참가자격에 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」, 「중소기업 범위 및 확인에 관한 규정」 등의 법령에 따른 소기업, 소상공인 확인서, 구매 물품에 대한 직접생산 확인증명서 등을 요구하고 있어, 물품 구매 관련 계약 자격이 없는 공사업체는 현실적으로 입찰에 참여하기 어려움
  
- (적정 사업비 미반영) 법 제도에 근거하지 않은 물품발주(시공 포함)는 시공비 포함 여부 불투명, 물품 및 공사 사업비 산정기준 차이로 인해 적정 사업비 확보 어려움
  - 공사비 산정기준이 아닌 발주자의 자의적 판단에 의해 산정된 금액을 반영하거나 시공비를 물품 금액에 포함하여 발주하는 경우, 시공에 대한 적정 비용 반영 여부를 파악하기 어려워 공사계약 대비 적은 비용으로 시공을 수행하여야 함
  - 공사발주 시 반영되는 간접재료비, 간접노무비, 경비(보험, 기타경비 등), 일반관리비, 이윤 비목이 물품발주 시에는 반영되지 않아, 시공을 수행하는 공사업체의 비용 손실을 초래

□ (물품계약 이후의 유지관리) 관련 법령에 의해 계약 대상인 물품에 대한 품질만을 보증(시공 제외)

- 공사업 면허를 소지하지 않은 물품 납품업체는 다양한 시공 환경에 대한 시공 경험 부족, 기술인력의 부재 등의 사유로 시공품질을 보장할 수 없으며, 계약 대상인 물품에 한정된 품질 보증이 이루어지므로 시공 과정에서 발생한 하자에 대한 발주자의 대응이 어려움

※ 계약예규 「물품구매(제조)계약일반조건」 제21조(보증)

- 반면, 공사계약 시 산업별, 공사의 종류별 하자담보 책임기간이 보장되며, 하자검사(연 2회)를 의무적으로 실시 하도록 규정되어 있어 계약 이후의 유지관리 측면에서 상대적으로 유리

※ 「국가계약법 시행규칙」 제70조, 제71조

※ 정보통신공사의 하자담보책임기간은 ①터널식 또는 개착식 등의 통신구 공사 5년, ②케이블·관로·철탑·교환기·전송설비·위성통신 설비공사 3년 ③이 외의 공사 1년으로 규정(「정보통신공사업법 시행령」 제37조)

□ (발주자의 산업 영역에 대한 공감대 부족) 행정 편의를 위한 관행적인 물품계약 내 '설치' 포함 발주로, 설치 담당 산업의 피해가 발생함에도 불구하고 이에 대한 공감대 부족

- 행정 편의를 위한 '설치'가 포함된 물품계약 발주로 인해 해당 계약 건에 속한 산업의 불합리한 실적 배분으로, 특정 산업(정보통신공사업)의 실적 창출의 불리함이 지속되고 있음
- 이같은 지속적인 불합리한 계약 환경 개선을 위하여 우리 연구원은 관련 연구\*를 비롯해 발주 담당자의 전문성 제고를 위한 제안 활동을 적극 추진하고 있음

\* 물품 발주시 문제점 및 개선방안(2018)

- **(물품·공사 판단 기준 개선) 물품·공사 관련 미비한 법 기준 보완을 통해 명확한 발주방식 판단기준 필요**
  - 「국가계약법」, 「지방계약법」에 물품·공사의 정의를 규정하여 계약형태별 구분을 명확히 하고, 「정부 입찰·계약 집행기준」에 대한 세부 판단 기준\* 마련 필요
    - \* 「정부 입찰·계약 집행기준」 제2조의2에 규정된 물품·용역·공사의 독립성·가분성, 계약이행 및 관리의 효율성 영향 등
- **(공공계약의 품질 향상) 법령에 근거한 발주 방식 선택 및 적극적인 계약 이행 등 공공계약 발주 시장 환경 개선 노력을 통해 공공계약 목적물의 품질 향상 기대**
  - 발주자는 공공계약에서의 공정한 발주 환경 마련 및 개선을 위해 합리적 판단기준\*에 근거한 발주방식 선택 노력이 필요하며, 공사업계는 시공 품질 향상을 위한 기술 개발과 적극적인 사후관리 대응 노력 필요
    - \* 「국가계약법」, 「지방계약법」, 「계약예규」 등
- **(물품·공사 발주 인식 개선) 법 기준에 근거한 물품·공사 발주 판단 능력 배양을 위해 발주 담당자에 대한 교육 및 홍보 확대 방안 마련**
  - 물품·공사 발주 담당자 교육 기회 및 참여 확대를 위한 교육과정 신설과 참여에 따른 인센티브 확대 등의 기준 검토가 요구되며, 계약 성격에 부합한 발주 환경 정립을 위한 연관 업계의 지속적인 홍보 필요
- **(연관 산업규모 성장 기회) 물품·공사 발주 환경 변화시 연관 산업의 규모 증가 효과 기대 가능**
  - 물품·공사 발주 관련 법 기준의 명확화, 발주 담당자의 합리적 발주방식 판단 기준 적용, 연관 업계의 교육 및 홍보 등을 통해 발주 환경이 개선되는 경우, 연관 산업의 실적 규모가 증가할 것으로 예상