

# 건설공사 물품 구매 발주 개선 방안

박승국 · 조재용

2018. 06.

대한건설정책연구원



## 요 약

### 1. 서 론

- 공공기관에서 설치가 포함된 물품구매 계약 발주 과정에서 시설공사 계약으로 발주되어야 함에도 물품구매 계약으로 발주(현장설치도 포함)하는 관행이 보편화 되어 있음
- 설치 공사가 수반되어야만 계약의 목적이 달성되는 경우에는 시설공사로 발주되어 해당되는 공사의 면허를 보유한 공사업체가 계약을 수행하는 것이 목적물의 하자관리 효율성을 증대시키고 발주자의 재산권 보호에도 유리하다고 판단됨
- 따라서 설치 공사가 포함된 물품구매 계약의 불합리한 관행을 개선하고 공사업 및 제조업 등의 중소기업 간 업역을 명확히 하기 위해, 공공기관의 시설공사 및 물품구매 계약 발주 방식의 합리적 제도개선이 필요한 것으로 판단 됨

### 2. 시설공사가 수반되는 물품구매 발주 방법의 문제점

- 건설산업기본법 제2조 제4호 본문은 ‘그 밖에 명칭에 관계없이’ 시설물을 설치·유지·보수하는 공사를 ‘건설공사’라고 정의하고 있으므로, 공사의 명칭이나 설치하는 대상이 무엇인지 여부와 관계없이 ‘설치 행위’는 ‘공사’에 해당하는 것이라고 판단할 수 있음
- 시설공사가 포함된 계약을 물품구매(현장설치 조건)로 발주시 물품 자체의 결함이 있는 경우 품질보증기간(1년) 내에 물품교체에 의한 하자보수가 가능하나 목적물의 운영과정에서 설치 공사에서 발생한 하자에 대한 대해서는 발주자의 대응이 어려워 지게 되어 하자보수 분쟁 및 사후관리에 문제가 발생할 수 있음
- 시설공사를 물품구매로 발주할 경우, 물품구매계약 관련 입찰참가 자격이 없는 공사업자의 입찰참가를 제한하는 결과를 낳게 됨
- 물품의 설치에 관련 공사업법상 공사에 해당함에도 불구하고, 계약담당공무원이 설치를 물품 구매·제조에 포함하여 일괄 입찰하게 되면 이에 대한 계약을 체결한 공사업자는 설치에 해당하는 공사를 하고도 이를 공사실적으로 인정받지 못하여 시공능력평가에서 불이익을 받게 될 가능성이 존재 함

## 요 약

〈물품구매(현장설치도 포함)를 시설공사로 발주하는 타당성 및 기대효과〉

타당성	기대효과
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 설치공사가 수반되는 물품구매 계약의 내용은 대부분 시설공사의 성격으로 철저한 공사관리 요구됨</li> <li>- 시설공사를 요하는 물품구매 계약은 주로 목적물에 요구되는 성능을 확보하기 위해 설치되므로 다양한 현장조건에서의 시설공사의 경험이 풍부한 공사업체가 시공하는 것이 필요함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 면허를 소지한 공사업체가 시공함으로써 정밀 시공이 가능하며 따라서 하자발생의 가능성이 낮아짐</li> <li>- 시설공사와 물품구매를 분리 발주할 경우에서 발생하는 추가적인 시간과 비용 발생을 방지할 수 있음</li> </ul>

### 3. 물품구매 발주 개선방안

(1) 시설공사와 물품구매에 대한 정의 규정 신설(〈표 3.2〉 참조)

국가계약법 시행령 제2조 및 지방계약법 시행령 제2조에 시설공사, 물품구매, 용역 등에 대한 정의 규정을 신설하여 발주자가 계약의 목적에 부합하는 발주방식을 선택하도록 판단 기준 마련

(2) 계약의 목적에 부합하는 발주방식 결정을 위한 시설공사와 물품구매에 대한 판단 기준 신설(〈표 3.3~5〉 참조)

국가계약법 시행령 제16조 및 지방계약법 시행령 제16조에 물품구매 입찰시 시설공사에 해당하는 현장 설치를 수반하여야만 계약의 목적을 달성할 수 있는 경우 시설공사로 발주하거나 분리하여 발주하도록 하는 규정 신설

정부 입찰·계약 집행기준(기획재정부계약예규)과 지방자치단체 입찰·계약 집행기준(행정안전부예규)에 물품구매 입찰시 시설공사에 해당하는 현장 설치를 수반하여야만 계약의 목적을 달성할 수 있는 경우 시설공사로 발주하거나 분리 발주하도록 하는 규정 신설

(3) 종합쇼핑몰 운영의 개선(〈표 3.6~7〉 참조)

시설공사를 수반하는 현장설치도 조건부 물품구매 상품이 나라장터 종합쇼핑몰에 등록되지 않도록 국가종합전자조달시스템 종합쇼핑몰운영규정과 다수공급자계약 업무처리규정의 개정이 필요함

# 목 차

1. 서 론 .....	1
2. 공사가 수반되는 물품구매 발주방법의 문제점 .....	3
2.1 국가(지방자치단체)계약의 유형 .....	3
2.2 설치공사를 요하는 물품구매 계약 현황 .....	5
2.3 문제점 .....	8
3. 물품구매 발주 개선 방안 .....	16
3.1 물품구매 발주 관행 개선의 타당성 및 필요성 .....	16
3.2 시설공사와 물품구매 발주에 관한 판단 기준 신설(대안 1) .....	17
3.3 시설공사로 발주하여야 하는 계약의 목록 신설(대안 2) .....	20
4. 결론 .....	21
참고문헌 .....	23



# 1. 서론

- 공공기관에서 설치가 포함된 물품구매 계약 발주 과정에서 시설공사 계약으로 발주되어야 함에도 물품구매 계약으로 발주(현장설치도 포함)하는 관행이 보편화 되어 있음
  - 2015년도 물품계약으로 발주된 26,882건(98,074억 원) 중 현장설치도는 11,332건 (29,659억 원)으로 건수기준 42.2%, 금액기준 30.2% 임
- 현장설치도가 포함된 물품구매 계약이란 설치공사를 필요로 하는 물품을 단일의 물품구매 계약으로 발주 하는 것임. 버스 및 택시 승강장 설치 공사, 승강기 제작 및 설치 공사, 불법 주정차 단속 CCTV 설치 공사 등이 물품구매로 발주되고 있음
- 이러한 발주 관행으로 인해 중·소규모 공사업체의 공사 참여기회가 줄어들고 비정상적 설치로 인한 부실시공 및 공사품질 저하에 따른 하자보수 등의 문제점이 발생하고 있음
- 더욱이 제품 등록단계부터 조달업체들은 ‘현장설치도’로 납품단가 조건을 설정할 것을 요구받고 있어 제조업체들의 반발도 만만치 않은 실정임
- 정부는 이러한 발주 관행을 개선하기 위해 계약예규 기준들을 개정하여 2016년 12월 30일에 시행<sup>1)</sup>하였으나 이러한 발주관행은 지속되고 있음

1) (계약예규)정부 입찰·계약 집행기준, 기획재정부계약예규 제318호 제2조의2(물품, 용역, 공사가 혼재된 계약의 집행) ①계약담당공무원은 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는 사업계획 단계부터 다음의 사항을 고려하여 일괄 또는 분리발주 여부를 검토하여야 한다.

1. 물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성
2. 계약목적물의 일부에 공사가 포함된 계약을 발주함에 있어서 「건설산업기본법」, 「전기공사사업법」, 「정보통신공사사업법」등 공사 관련 법령의 준수 여부
3. 계약이행 및 관리의 효율성에 미치는 영향
4. 하자 등 책임구분의 용이성
5. 각 발주방식에 따른 해당시장의 경쟁제한효과

- 설치 공사가 수반되어야만 계약의 목적이 달성되는 경우에는 시설공사로 발주되어 해당되는 공사의 면허를 보유한 공사업체가 계약을 수행하는 것이 목적물의 하자 관리 효율성을 증대시키고 발주자의 재산권 보호에도 유리하다고 판단됨
  
- 따라서 설치 공사가 포함된 물품구매 계약의 불합리한 관행을 개선하고 공사업 및 제조업 등의 중소기업 간 업역을 명확히 하기 위해, 공공기관의 시설공사 및 물품 구매 계약 발주 방식의 합리적 제도개선이 필요한 것으로 판단 됨



## 2. 공사가 수반되는 물품구매 발주방법의 문제점

### 2.1 국가(지방자치단체)계약의 유형

- 국가(지자체)계약의 종류는 계약목적물별로 시설공사, 물품구매 및 용역계약 등으로 구분할 수 있음

〈표 2-1〉 계약의 목적에 의한 분류

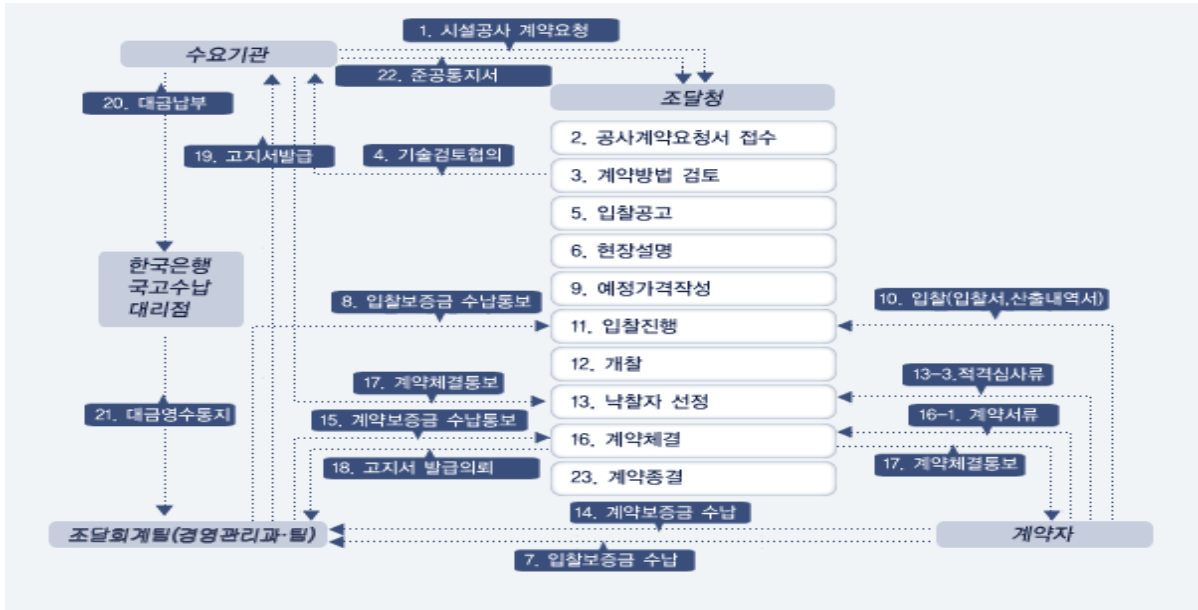
구분	개념
시설공사	건설산업기본법·전기공사사업법·정보통신공사사업법·소방시설공사사업법·문화재 수리 등에 관한 법률 및 기타 다른 법률의 규정에 의한 토목·건축·산업설비·환경시설·조경·구조물·소방 시설·문화재 등 시설물의 설치·유지·보수·해체·부지조성 등의 사업
물품구매·제조	국내에서 생산 또는 공급되는 내자물품과 국외에서 생산 또는 공급되는 외자물품의 구매·제조
용역	물질적 재화의 생산이나 소비에 필요한 노무를 말하는데, 건설기술용역, 엔지니어링용역, 학술연구·시설분야·정보통신·폐기물처리·육상운송·기타 일반용역 등이 있음

#### □ 시설공사

- 건설업 등 공사업을 영위하기 위해서는 관련 법령에 따라 해당 업종 등록을 하여야 하고, 공사업자만이 해당 공사를 도급받거나 시공할 수 있도록 규정하고 있음
- 시설공사는 분야별로 건설공사(종합건설공사, 전문건설공사), 전기공사, 정보통신공사, 소방설비공사, 문화재수리공사 등으로 법령별 구분되어 짐

#### 〈조달청 시설공사 계약 요청 범위〉

1. 정부조직법 제27조 제7항(조달청)
  - 정부의 주요 시설공사 계약에 관한 사무를 관장
2. 조달사업에 관한 법률 제9조 및 동법 시행령 제9조의3(계약 체결의 요청 등)
  - 국가기관 : 추정가격 30억원(전문·전기·정보통신·소방은 3억원)이상인 공사
3. 수요기관의 장의 요청에 따라 조달청장이 체결한 수요물자 또는 공사관련 장기계속 계약의 제2차이후의 계약
4. 다른 법령에서 조달청장에게 계약체결을 요청하도록 정한 경우에는 그 공사



〈그림 2-1〉 조달청 시설공사 업무 처리 절차

□ 물품의 제조·구매

- 물품의 제조와 구매를 구분할 명문의 규정은 없으나, 제조는 별도의 주문에 의하여 제작 절차를 거치는 것이고, 구매는 이미 제조된 완성품을 그대로 구입하는 것으로 통상적으로 구분할 수 있음
- 제조구매의 경우 제조업자(공장등록증 소지자)만이 입찰참가자격이 있으며, 완성품 구매의 경우 제조업자는 물론 도·소매업자도 입찰 자격이 있음

〈표 2.2〉 조달요청 대상 및 범위

구분	조달청 구매	수요기관 구매
국가기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1억원 이상의 물품 및 용역 및 입차, 대여 포함</li> <li>- 단가계약된 물품(MAS 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1억원 미만의 물품</li> <li>- 긴급구매물자(천재/지변 등)</li> <li>- 국방목적수행 등 비밀을 요하는 물자</li> <li>- 조달청장이 구매위임 한 경우 등                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 음·식료품류, 동·식물품류, 농·수산물</li> <li>• 무기등 총포, 화약류와 그 구성품</li> <li>• 차량용 유류</li> </ul> </li> </ul>
지방자치단체 (교육기관 포함)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단가계약된 물품(MAS 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단가계약 이외의 물품</li> </ul>
공기업 및 준정부기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업자간 경쟁제품으로 추정가격 기획재정부 고시금액이상인 물품</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조달청 구매 대상 이외의 물품</li> </ul>



〈그림 2-2〉 조달청 물품구매업무 처리 절차

## 2.2 설치공사를 요하는 물품구매 계약 현황

- 설치공사를 요하는 물품구매 계약 현황을 살펴본 바, 총 물품구매 계약중 현장설치도가 포함된 물품구매 계약의 비율이 2014년부터 조금씩 감소하는 추세를 보이고 있지만 여전히 높은 것으로 조사됨
  - 2015년: 건수비율 42.2%, 금액 비율 30.2%

〈표 2.3〉 설치공사 조건부 물품계약 현황<sup>2)</sup>

(단위 : 건, 억원, %)

구분	2013년		2014년		2015년		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
현장 설치도(A)	12,788	30,031	11,343	29,288	11,332	29,659	35,463	88,978
총 계약 실적(B)	27,094	83,581	26,039	86,380	26,882	98,074	80,015	268,037
비율(A/B)	47.2	35.9	43.6	33.9	42.2	30.2	<b>44.3</b>	<b>33.2</b>

2) 조달청 구매총괄과, 2016. 9.

□ 공공기관에서 현장설치도가 포함된 물품구매로 입찰되는 계약의 시설종류와 해당 공사명은 다음과 같음<sup>3)</sup>

- 난간설치공사
  - 디자인형 울타리-스테인리스 난간 제조·구매 설치
- 창 설치공사
  - 교육환경개선공사 목제창호 제작·설치
  - 발코니창호 제작·설치
- 조명타워 설치공사
  - 생활체육공원 조명타워 제작·구입 설치공사
- 컨테이너 하우스 설치공사
  - 차고지 조성 이동식 컨테이너 하우스 제작 및 설치
- 조립식구조물 설치공사
  - 연결통로형 캐노피 구매설치
  - 토요일장 시설현대화사업 비가림 시설 공사[막구조물]
- 버스승강장 및 철도 승강장 설치공사
  - 대중교통편의시설(버스승강장) 제작설치
  - 복합환승센터 기반시설 정비사업 승강기 구입(설치)
- 자전거보관대 설치공사
- 방음벽 및 방음판 설치공사
  - 고가교 진입램프 방음벽 구매설치
- 금속재울타리 설치공사
  - 디자인형 울타리-스테인리스 난간 제조구매 설치
- 도로표지판 설치공사
  - 자동차 증점공회전 제한장소 표지판 제작 및 설치
- 운동시설물 설치공사
  - 근린공원 다목적운동장 조성공사 인조잔디 구매설치
- 조합놀이대 설치공사
  - 산림조경숲 조성사업 조합놀이대 총액입찰
- 조경시설물 설치공사
  - 종합운동장 건설공사(조경) 관급자재(인조잔디 및 충전재)구매설치
- 퍼걸러 및 덤웨이터 설치공사
  - 휴벨트(조경 및 기반시설) 조성사업 퍼걸러 제작 설치

3) 대한전문건설협회(2016), 건설공사 물품구매 발주 세부현황(16. 1.~16. 9.) 참조

- 기타 공사
  - 주민편익시설 수영장 수조 제작설치
  - 실내수영장 개보수 공사 스페이스프레임 제작설치

□ 버스승강장을 물품구매로 발주한 사례(조달청 나라장터)

**물품구매 입찰공고 안내**

[입찰에 부치는 사항]

가. 건명 : ○○역 환승시설 설치공사(버스승강장, 택시승강장) 제작설치  
 나. 사업내용 : 버스승강장 12조, 택시승강장 1조  
 다. 기초금액 : 금269,960,000원(금이역육천구백구십육만원)

[입찰 참가자격]

나. 아래의 각 항의 조건을 모두 충족하는 업체이어야 합니다.

- ① 「국가종합전자조달시스템 입찰참가자격 규정」에 의거 나라장터(G2B) 세부품명 번호 10자리(3022200301-버스승강장)를 제조물품으로 입찰참가 등록한 업체(다만, 나라장터상 해당분류번호로 입찰서 제출 마감일 전일까지 입찰참가 등록이 되어 있어야 함)
- ② 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」제9조 및 동법시행령 제10조의 규정에 의한 직접생산증명서(버스승강장)(입찰서 제출 마감일 전일까지 발급된 것으로 유효기간 내에 있어야 함)를 소지한 업체
- ③ 입찰참가자격등록 마감일시까지 「건설산업기본법」제9조에 의한 금속구조물·창호공사업(업종코드 1440)으로 입찰참가 등록한 자
  - ※ 상기 <직접생산확인증명서>와 <중·소기업·소상공인 확인서>가 중소기업 공공구매 종합정보망 및 중소기업현황정보시스템에서 확인이 안 될 경우 입찰참가자격이 없습니다.

다. 본 시방서를 온전히 수행 할 수 있는 업체이어야 한다.

□ 2017년도 다수공급자계약 구매입찰공고 중 현장설치도가 포함된 물품구매 항목은 도로명주소표지판, 안전표지판, 교통표지, 금속제문틀, 버스승강장, 금속제창, 도로중앙분리대, 교량난간, 가드레일 등의 9개 품목임

- 현장설치도 조건 다수공급자계약 구매 공고 사례
  - 버스승강장, 2017/09/08

**다수공급자계약 구매입찰공고**

구분:  승강장

공고일:  -

세부품명번호:  조회 검색

총 검색건수 : 4건 [1/1] 10 목록고침

No.	입찰공고번호	공고명	실수요기관	게시일
4	20161002751	버스승강장	각 수요기관	2017/09/08
3	20141118141	버스승강장	각 수요기관	2014/11/21
2	20121024216	버스승강장	각 수요기관	2013/12/11
1	20110512145	버스정거장	각 수요기관	2011/05/17

- 교량난간, 2017/08/29

**다수공급자계약 구매입찰공고**

구분: 세부품명 [교량난간] | 공고일: 2017/01/02 - 2017/12/30 | 세부품명번호: [ ]

총 검색건수: 4건 [1/1] 10 목록고침

No.	입찰공고번호	공고명	실수요기관	게시일
4	20170823610	교량난간	각 수요기관	2017/08/29
3	20170730148	교량난간	각 수요기관	2017/08/01
2	20170700826	교량난간	각 수요기관	2017/07/04
1	20170437926	교량난간	각 수요기관	2017/04/27

- 가드레일, 2017/08/29

**다수공급자계약 구매입찰공고**

구분: 세부품명 [가드레일] | 공고일: 2017/01/02 - 2017/12/30 | 세부품명번호: [ ]

총 검색건수: 3건 [1/1] 10 목록고침

No.	입찰공고번호	공고명	실수요기관	게시일
3	20170823230	가드레일	각 수요기관	2017/08/29
2	20170700734	가드레일	각 수요기관	2017/07/04
1	20170437784	가드레일	각 수요기관	2017/04/27

- 도로명주소표지판, 2017/12/05
- 합성수지제창, 2017/11/09
- 안전표지판, 2017/09/11
- 금속제문틀, 2017/09/08
- 목제창, 2017/09/08
- 금속제창, 2017/09/06
- 도로중앙분리대, 2017/08/29

## 2.3 문제점

### (1) 시설공사와 물품구매의 발주방식의 결정에 대한 법적 기준 미비

□ 국가계약법 상의 ‘공사’는 건설산업기본법, 전기공사법 등의 개별 법령에서 규정하고 있는 ‘공사’와 같은 의미라고 볼 수 있음. 개별 법령에서 규정하고 있는 시설물, 기계설비 그 밖의 구조물의 설치(건설산업기본법 제2조 제4호)<sup>4)</sup>, 전기 관련 설비의

4) 건설산업기본법 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "건설공사"란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(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.

설치(전기공사법 제2조 제1호5), 정보통신설비의 설치(정보통신공사법 제2조 제2호6), 소방시설의 신설, 증설, 개설(소방시설공사법 제2조 제1항 제1호 나목)7) 등의 '설치'행위는 국가계약법 상의 '공사'의 개념에 포함된다고 볼 수 있음

- 건설산업기본법 제2조 제4호 본문은 '그 밖에 명칭에 관계없이' 시설물을 설치·유지·보수하는 공사를 '건설공사'라고 정의하고 있으므로, 공사의 명칭이나 설치하는 대상이 무엇인지 여부와 관계없이 '설치 행위'는 '공사'에 해당하는 것이라고 판단할 수 있음

□ 현재 국가기관 및 지방자치단체에서 설치공사가 수반되는 물품구매의 경우 시설공사 계약으로 발주되어야 함에도 물품구매 계약으로 발주(현장설치도 조건)하는 관행이 보편화되어 있음

□ 수요기관, 조달청 등 발주기관은 재료비의 비중이 노무비 보다 높은 경우 시설공사에 해당하더라도 물품구매로 발주하고 있으나, 공사 관계법령과 상충되고 있다는 시각이 존재함8)

- 재료비 비중을 고려하여 발주하는 방식은 법령에 근거한 것이 아니고 발주기관의 자의적 판단에 의한 것이며, 공사의 신속성 및 편리성, 예산절감 등의 이유로 물품구매 발주를 선호하고 있음

- 가. 「전기공사법」에 따른 전기공사
- 나. 「정보통신공사법」에 따른 정보통신공사
- 다. 「소방시설공사법」에 따른 소방시설공사
- 라. 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사

#### 5) 전기공사법 제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "전기공사"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 설비 등을 설치·유지·보수하는 공사 및 이에 따른 부대공사로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

#### 6) 정보통신공사법 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "정보통신공사"란 정보통신설비의 설치 및 유지·보수에 관한 공사와 이에 따르는 부대공사(附帶工事)로서 대통령령으로 정하는 공사를 말한다.

#### 7) 소방시설공사법 제2조(정의)

① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "소방시설업"이란 다음 각 목의 영업을 말한다.

나. 소방시설공사업: 설계도서에 따라 소방시설을 신설, 증설, 개설, 이전 및 정비(이하 "시공"이라 한다)하는 영업

- 8) 2012년 4월 26일 행정안전부의 '지방자치단체 시설공사 발주시 유의사항 안내'라는 공문을 통해 입찰 및 계약 집행시 해당 사업내용이 개별 공사 관계법령에 따라 공사로 규정하고 있는 경우 시설공사로 발주하고 시설공사의 종류와 규모에 맞는 입·낙찰방식을 적용하도록 하였음

- 조달청에서는 공사, 물품, 용역의 명확한 정의와 상충시 판단기준에 대하여 기준을 설정)하고 있으나 그 기준이 명확하지 않고 혼선이 발생되고 있음
- 현재 시설공사 계약의 상당수가 재료비 비중이 노무비 비중보다 높음에도 불구하고 시설공사로 발주되는 등 발주방식의 일관성이 결여되어 있는 상태임
- 시설공사로 발주된 건설공사의 경우도 대부분 재료비 비중이 노무비 비중보다 높으며, 재료비와 노무비만 고려했을 경우 재료비 비중은 평균 82.34%에 달하고 있음

〈표 2.4〉 연도별 완성공사 원가요소별 구성비율(10)

(단위 : %)

구분	2013년	2014년	2015년	평균
재료비(A)	25.1	26.02	27.21	<u>26.11</u>
노무비(B)	5.93	6.27	5.76	<u>5.99</u>
외주비	53.93	53.83	53.66	53.81
현장경비	13.88	13.88	13.36	13.71
(기계경비)	(2.05)	(2.25)	(2.27)	2.19

9) 조달청 계약법규질의·사례(공개번호 166388, 회신일자 2017-04-24

(<https://www.pps.go.kr/kor/petition/selectPetition.do?bbsCd=2&bbsSeq=166388&pageIndex=1&lawType01=06&sRcvDt=&eRcvDt=>)

〈질의 내용〉

공사, 물품, 용역의 명확한 정의와 상충시 판단기준을 알고 싶습니다.

〈회신 내용〉

국가기관이 당사자가 되는 계약에 관한 법령이나 관련 계약예규에서 공사, 물품과 용역의 뜻에 관하여 정한 바는 없습니다. 다만, 국가종합전자조달시스템 입찰참가자격등록규정 [조달청 고시] 제2조 제1항에서는 이를 다음과 같이 정하고 있습니다.

1. "물품"은 국내에서 생산이나 공급되는 내자물품과 국외에서 생산이나 공급되는 외자물품을 말함
2. "공사"는 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」, 「문화재수리 등에 관한 법률」, 그 밖에 다른 법률의 규정에 의한 토목·건축·산업설비·환경시설·조경·구조물·소방시설·문화재 등 시설물의 설치·유지·보수·해체·부지조성 등의 사업을 말함
3. "용역"은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말함 가. 「건설기술진흥법」, 「엔지니어링산업진흥법」, 「건축사법」, 「기술사법」, 「전력기술관리법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」, 그 밖에 다른 법률의 규정에 의한 감리나 설계 등의 기술 용역 나. 「소프트웨어산업진흥법」, 「환경영향평가법」, 「폐기물관리법」, 「에너지이용합리화법」, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 그 밖의 다른 법률의 규정에 의한 전산용역·전산장비유지용역·환경영향평가업·청사관리용역·청소용역 등 일반 용역

국가기관이 당사자가 되는 계약에서 계약담당공무원은 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는 사업계획 단계부터 다음의 사항을 고려하여 일괄이나 분리발주 여부를 검토하여야 하는 것입니다(계약예규 정부 입찰·계약 집행기준 제2조의2 제1항).

1. 물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성
2. 계약목적물의 일부에 공사가 포함된 계약을 발주함에 있어서 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등 공사관련 법령의 준수 여부
3. 계약이행 및 관리의 효율성에 미치는 영향
4. 하자 등 책임구분의 용이성
5. 각 발주방식에 따른 해당 시장의 경쟁제한효과

10) 완성공사원가통계 정보보고서(2017), 대한건설협회



구분	2013년	2014년	2015년	평균
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비비중(A/(A+B))	81.74	82.25	83.03	82.34

- 기획재정부 계약예규 예정가격 작성기준에서는 공사원가계산 방법 및 공사원가를 구성하는 비목 등에 대해 규정하고 있으며, 동 기준 제15조에서는 “공사원가를 공사시공과정에서 발생한 재료비, 노무비, 경비의 합계액”으로 규정하고 있음<sup>11)</sup>
- 제17조제3항에서는 ‘재료의 구입과정에서 해당재료에 직접 관련되어 발생하는 운임, 보험료, 보관비 등의 부대비용을 재료비에 계상’토록 규정하고 있음

〈「예정가격 작성기준」- 기획재정부 계약예규 제354호〉

**제15조(공사원가)** 공사원가라 함은 공사시공과정에서 발생한 재료비, 노무비, 경비의 합계액을 말한다.

**제17조(재료비)** ③재료의 구입과정에서 해당재료에 직접 관련되어 발생하는 운임, 보험료, 보관비등의 부대비용은 재료비에 계상한다.

- 공사원가 상 재료비에 해당하는 ‘재료의 구입’은 공사시공을 위한 하나의 과정으로 보아야 하며, 단순히 노무비 보다 재료비(물품구입비)가 많다고 해서 공사를 설치 가 포함된 ‘물품구매’로 판단해서는 아니 될 것임
- 따라서 계약목적물의 설치를 위해 계약상대자(낙찰자, 시공업자)가 물품을 구매 또는 제조하는 것은 시공을 위한 하나의 과정으로 보아야하며 계약담당공무원이 해당 물품을 별개의 계약 건으로 입찰에 부치지 않는 이상 공사에 포함하여 발주하는 것이 타당할 것임

## (2) 시설공사를 물품구매로 발주시 하자보수 등 유지관리 측면에서 불리함

- 발주자는 계약목적물의 완성에 따른 이용계획을 수립하고 그에 따른 유형·무형의 수익을 기대하는 데 만약 목적물이 하자로 기대효용에 미치지 못하거나 예상되는 기능을 수행하지 못한다면 발주자 계약의 목적 자체를 달성할 수 없는 상황에 놓이게 됨

11) 예정가격작성기준(기획재정부계약예규 제354호) 제15조 (공사원가) 공사원가라 함은 공사시공과정에서 발생한 재료비, 노무비, 경비의 합계액을 말한다.

- 시설공사가 포함된 계약을 물품구매(현장설치 조건)로 발주시 물품 자체의 결함이 있는 경우 품질보증기간(1년) 내에 물품교체에 의한 하자보수가 가능하나 목적물의 운영과정에서 설치 공사에서 발생한 하자에 대한 대해서는 발주자의 대응이 어려워지게 되어 하자보수 분쟁 및 사후관리에 문제가 발생할 수 있음
  - 설치공사가 수반되는 물품구매의 경우 설치 현장의 다양한 조건에 따른 시공노하우가 필요한 공사로서 물품 납품업자가 설치공사를 동반하여 시공할 경우 하자발생의 가능성이 높아짐
  - 시설공사가 수반되는 물품의 설치의 건설공사의 한 부분으로서, 다양한 시공조건에서의 공사경험을 갖춘 해당 공종의 전문건설업체가 시공하는 것이 하자발생의 위험을 줄일 수 있음
    - 버스승강장 설치공사<sup>12)</sup>의 경우 기본적으로 승강장으로서의 기능을 수행하기 위해서는 이를 설치하는 시공과정의 정밀함이 매우 중요하며 승강장의 전자기적 기능 및 기타 기능은 부수적인 것으로 볼 수 있음
- 또한 시설공사는 하자보수보증금 납부 및 정기적인 하자검사 의무가 있으나 물품구매는 하자보수보증금 납부의무 등이 없어 목적물에 하자가 발생 시 발주자의 대응력이 약해질 수밖에 없음

〈표 2.4〉 시설공사와 물품구매·제조 설치 비교

12) 건설산업기본법 시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등) 및 [별표1]에서는 금속류 구조체를 사용하여 구조물 및 공작물을 축조하거나 설치하는 공사인 버스승강대 설치공사는 “금속구조물 공사”로 규정하고 있음

구분	시설공사 계약	물품구매 및 제조 계약
하자담보 책임기간	- 1년 ~ 10년 • 국가계약법 시행령 제60조 • 국가계약법 시행규칙 제70조	- 물품구매(제조)계약 일반조건상 품질보증 기간 1년 규정
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	
수의계약	- 매우 까다로움 (특허공법 등인 경우 평가를 통해 가능)	- 시설공사보다는 용이한 편 (인증제품, 신기술제품, 우수조달 물품업체와 1인 견적에 의한 수의계약 체결 가능)
비용	- 노무비, 안전관리비, 보험 등의 반영으로 비용 증가	- 비용 감소(자재비와 설치비만 계상하는 사례 존재)

#### 〈시설공사의 하자담보책임기간에 단축에 따른 문제점 사례〉

- ○○도에서 시행한 생태하천조성공사 중 '사면녹화 식생블럭 관급자재 구매' 계약의 경우 최초 설계에는 현장 도착 조건의 자재구매(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 CCTV설치공사'의 하자보수기간은 2년인데 반해 물품으로 발주한 '○○시 시청사 CCTV 설비 제작구입 설치'의 하자보수(보증) 기간은 1년으로 서로 상이(2012. 6. 권익위 실태조사)

### (3) 과도한 입찰 자격 제한으로 입찰참여 기회 축소

- 현재 공공기관 물품계약의 입찰 참가 자격은 등록증에 기재된 품명 또는 품류로 하고 있으며, 시설공사 또는 용역계약은 등재된 업종으로 제한하고 있음
  - 시설공사를 물품구매로 발주할 경우, 물품구매계약 관련 입찰참가 자격이 없는 공사사업자의 입찰참가를 제한하는 결과를 낳게 됨
  - 설치를 조건으로 하는 물품구매의 경우 설치 공사 품질 향상과 하자발생의 위험을 줄이기 위해서는 시설공사에 해당하는 시공 면허를 보유하고 있는 전문건설업체의 참여가 반드시 필요하다고 볼 수 있음

- 물품구매 발주 시 물품구매와 관련된 입찰참가조건 뿐만 아니라 공사업 면허를 추가로 요구하는 사례가 있으며 이것은 물품 관련 업체에게도 과도한 입찰제한으로 작용하고 있음

〈입찰참가 제한 문제점 사례〉

- ○○○○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)
- '○○신도시 버스승강장 제작 설치'의 경우 실제 건설공사(버스승강장 설치)임에도 물품구매로 발주되어 순수 건설공사업자의 입찰이 제한되었으며 제한사항으로 공사업 면허를 요구하지 않아 건설산업기본법과 배치(2012. 6. 권익위 실태조사)
- '○○ 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)
- '○○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)

**(4) 물품구매로 계약시 시공실적을 인정받지 못한 시공업체의 불이익 발생**

- 물품의 설치에 관련 공사업법상 공사에 해당함에도 불구하고, 계약담당공무원이 설치를 물품 구매·제조에 포함하여 일괄 입찰하게 되면 이에 대한 계약을 체결한 공사업자는 설치에 해당하는 공사를 하고도 이를 공사실적으로 인정받지 못하여 시공능력평가에서 불이익을 받게 될 가능성이 존재 함
- 시설공사임에도 물품구매로 발주될 경우, 공사업 면허를 소지한 제조업자나 일반 공사업자는 계약명칭이 시설공사에 해당하지 않으므로 시공실적으로 인정받지 못하고 있음
  - 시공실적을 인정받지 못할 경우 해당 실적이 시설공사의 적격심사에서 시공실적 점수로 반영되지 않아 공사업자에게 불이익 발생하고 있음
  - 현행 시설공사의 경쟁입찰은 발주자가 입찰 참가자의 당해 계약을 이행할 능력이 있는지 여부를 심사(적격심사)하여 낙찰자 결정하고 있음

- 국가계약법 시행령 제42조 및 적격심사기준(기재부 계약예규)
- 적격심사 시 공사금액에 따라 시공실적을 일정비율 반영하고 있음  
(적격심사기준 [별표] 적격심사항목 및 배점한도 참조)

#### 〈시공실적 불인정 사례〉

- ○○시에서 시행한 '불법주정차 단속용 CCTV 통합영상관제 시스템 구매설치'의 경우 현장설치조건 물품구매로 발주되어 정보통신공사를 시행하였음에도 시공실적으로 인정받지 못함(2012. 6. 권익위 실태조사)
- '○○신도시 버스승강장헬터 제작 설치'의 경우 실례로 시설공사임에도 물품구매로 발주되어 시공실적 인정을 받지 못함(2012. 6. 권익위 실태조사)

### 3. 물품구매 발주 개선방안

#### 3.1 물품구매 발주 관행 개선의 타당성 및 필요성

##### (1) 면허를 소지한 공사업체에게 시설공사 발주 필요

- 설치공사를 수반하는 물품구매 계약의 경우 시설공사의 성격이 크다고 볼 수 있으므로 관련 면허를 소지한 전문건설업체의 참여가 반드시 필요함
  - 물품 및 설비의 설치공사 경험이 풍부한 전문건설업체가 시공함으로써 정밀시공에 따른 공사품질 향상과 하자발생의 가능성을 줄일 수 있음
- 현행과 같이 시설공사와 물품구매의 구분을 제도적으로 명확히 하지 않을 경우, 시공적 요소가 많이 포함되어 있는 시설공사가 계속해서 물품구매로 발주되는 등의 문제점이 지속될 가능성이 높음
- 따라서, 설치공사가 수반되는 물품구매 계약의 경우 시설공사 계약으로 발주하여 면허를 보유한 등록된 전문건설업체가 수행하는 것이 타당하며 제도화되어야 할 것임

〈표 3.1〉 물품구매(현장설치도 포함)를 시설공사로 발주하는 타당성 및 기대효과

타당성	기대효과
- 설치공사가 수반되는 물품구매 계약의 내용은 대부분 시설공사의 성격으로 철저한 공사관리가 요구됨  - 시설공사를 요하는 물품구매 계약은 주로 목적물에 요구되는 성능을 확보하기 위해 설치되므로 다양한 현장 조건에서의 시설공사의 경험이 풍부한 공사업체가 시공하는 것이 필요함	- 면허를 소지한 공사업체가 시공함으로써 정밀시공이 가능하며 따라서 하자발생의 가능성이 낮아짐  - 시설공사와 물품구매를 분리 발주할 경우에서 발생하는 추가적인 시간과 비용 발생을 방지할 수 있음

##### (2) 발주관행 개선을 위한 관련 제도 개선이 요구됨

- 설치공사를 수반하는 시설공사 성격의 물품구매가 현장설치를 조건으로 하는 물품구매 계약으로 발주되는 관행은 현행 계약법상 근거를 찾기 어려우므로 이러한 관행을 해소하기 위해서는 관련 제도의 개선이 요구되는 사안임

- 시설공사를 동반하는 다수의 물품구매 계약이 실제로 현장설치도 조건으로 많은 발주가 이루어지고 있는 것으로 비추어 볼 때 지방 및 설치도에 따른 현장설치를 조건으로 하는 물품구매는 목적물에 필요한 성능을 부여하는 시설공사로 볼 수 있음
- 시공적인 요소가 많이 포함되어 있는 시설공사를 물품구매로 발주하는 관행은 시공 품질저하 및 하자발생 등의 문제를 야기할 수 있으므로 이에 대한 개선이 필요함
  - 물품구매로 발주되는 경우는 현장설치를 요하지 않고 물품의 제작 납품 또는 완성된 물품의 구매만으로도 계약의 목적을 달성하는 경우로 한정되어야 할 것임

### 3.2 시설공사와 물품구매 발주에 관한 판단 기준 신설

#### (1) 시설공사와 물품구매에 대한 정의 규정 신설

- 국가계약법 시행령 제2조 및 지방계약법 시행령 제2조에 시설공사, 물품구매, 용역 등에 대한 정의 규정을 신설하여 발주자가 계약의 목적에 부합하는 발주방식을 선택하도록 판단 기준 마련
- 현행 국가계약법 시행령과 지방계약법 시행령 상에 시설공사, 물품제조·구매, 용역에 대한 정의규정이 없으므로, 건설산업기본법 등 개별 공사업법 상의 공사에 대한 정의규정을 적용하는 것이 필요함

〈표 3.2〉 국가계약법 시행령 제2조 및 지방계약법 시행령 제2조 개정안

현 행	개정안
제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다 1. "추정가격"이라 함은...(생략)...말한다. 2. "예정가격"이라 함은...(생략)...말한다. 3. "고시금액"이라 함은...(생략)...말한다. 4. "공사이행보증서"라 함은...(생략)...말한다.	제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다 1.~4. (종전과 같음) 5. (신설) "시설공사"란「건설산업기본법」,「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」,「소방시설공사업법」,「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 계약 목적을 달성할 수 있는 사항을 말한다.

현 행	개정안
	7. (신설) “ <u>용역</u> ”이란 건설기술용역, 엔지니어링용역, 학술연구·시설분야·폐기물처리·육상운송·기타 일반용역 등 제2조제5호의 시설공사를 하지 않고 물질적 재화의 생산이나 소비에 필요한 노무를 제공하는 것을 말한다.

## (2) 계약의 목적에 부합하는 발주방식 결정을 위한 시설공사와 물품구매에 대한 판단 기준 신설

- 시설공사를 수반하는 물품 구매의 경우 ‘구매·설치’ 또는 ‘제조·설치’ 형태의 입찰은 계약법 상 맞지 아니함
- 계약목적물의 설치 및 운영을 위해 물품을 구매 또는 제조하는 것은 시설공사를 수행하기 위한 일련의 공사 과정으로 보아야 하며 발주자(계약담당공무원)는 물품을 별도의 계약 건으로 입찰에 부치지 않는 이상 시설공사에 포함하여 발주하는 것이 타당할 것임
  - 발주자는 계약법상 물품구매와 시설공사를 일괄하여 입찰에 부칠 수 없는 바, 시설공사를 동반하는 물품구매의 경우, 물품구매와 시설공사를 나누어 입찰에 부치거나 하나의 계약으로 보아 시설공사로 입찰하여야 할 것임
- 국가계약법 시행령 제16조 및 지방계약법 시행령 제16조에 물품구매 입찰시 시설공사에 해당하는 현장 설치를 수반하여야만 계약의 목적을 달성할 수 있는 경우 시설공사로 발주하거나 분리하여 발주하도록 하는 규정 신설

〈표 3.3〉 국가계약법 시행령 제16조 및 지방계약법 시행령 제16조 개정안

국가계약법 시행령 16조(개정안)	지방계약법 시행령 16조(개정안)
제16조(물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰) ①~⑥ (생략) ⑦ (신설) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품을 입찰에 부치는 경우 제2조 5호에 해당되는 설치공사가 계약의 목적상 필요하다고 인정되는 경우에는 시설공사로 일괄하여 입찰에 부치거나 물품구매 및 시설공사로 분리하여 입찰에 부쳐야 한다.	제16조(물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰) 1.~4. (종전과 같음) ⑦ (신설) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 물품을 입찰에 부치는 경우 제2조 5호에 해당되는 설치공사가 계약의 목적상 필요하다고 인정되는 경우에는 시설공사로 일괄하여 입찰에 부치거나 물품구매 및 시설공사로 분리하여 입찰에 부쳐야 한다.



- 정부 입찰·계약 집행기준(기획재정부계약예규)과 지방자치단체 입찰·계약 집행기준(행정안전부예규)에 물품구매 입찰시 시설공사에 해당하는 현장 설치를 수반하여야만 계약의 목적을 달성할 수 있는 경우 시설공사로 발주하거나 분리 발주하도록 하는 규정 신설

〈표 3.4〉 정부 입찰·계약 집행 기준 제2조의2 개정안

현 행	개정안
제2조의2(물품, 용역, 공사가 혼재된 계약의 집행) ①계약담당공무원은 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는...(생략)...일괄 또는 분리발주 여부를 검토하여야 한다. 1. (생략) 2. 계약목적물의 일부에 공사가 포함된 계약을 발주함에 있어서 「건설산업기본법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」등 공사관련 법령의 준수 여부 3. (생략) 4. (생략) 5. (생략)	제2조의2(물품, 용역, 공사가 혼재된 계약의 집행) ①계약담당공무원은 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는...(생략)...일괄 또는 분리발주 여부를 검토하여야 한다. 1. (종전과 같음) 2. (개정) 계약의 목적을 달성함에 필요한 공사가 수반되는 계약을 발주함에 있어서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제16조 제7항에 해당하는 경우 3. (종전과 같음) 4. (종전과 같음) 5. (종전과 같음)

〈표 3.5〉 지방자치단체 입찰·계약 집행 기준 제2조의2 신설안

현 행	개정안
제1절 총 칙 2. 용어의 정의 (생략)	제1절 총 칙 2. 용어의 정의 (생략) (신설) 2의2(물품, 용역, 공사가 혼재된 계약의 집행) ①계약담당공무원은 물품, 용역, 공사 중 2개 이상이 혼재된 계약을 발주하려는 경우에는 사업계획 단계부터 다음의 사항을 고려하여 일괄 또는 분리발주 여부를 검토하여야 한다. 1. 물품·용역·공사 등 각 목적물 유형별 독립성·가분성 2. 계약의 목적을 달성함에 필요한 공사가 수반되는 계약을 발주함에 있어서 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제16조 제7항에 해당하는 경우 3. 계약이행 및 관리의 효율성에 미치는 영향 4. 하자 등 책임구분의 용이성 5. 각 발주방식에 따른 해당시장의 경쟁제한효과

### 3.3 종합쇼핑몰 운영의 개선

- 시설공사를 수반하는 현장설치도 조건부 물품구매 상품이 나라장터 종합쇼핑몰에 등록되지 않도록 국가종합전자조달시스템 종합쇼핑몰운영규정과 다수공급자계약 업무처리규정의 개정이 필요함

〈표 3.6〉 국가종합전자조달시스템 종합쇼핑몰운영규정 개정안

현 행	개정안
제9조(종합쇼핑몰 등록제한 및 거래정지) ① 계약담당공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종합쇼핑몰을 통한 상품거래를 정지할 수 있다. (이하 생략)	제9조(종합쇼핑몰 등록제한 및 거래정지) ① 계약담당공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 종합쇼핑몰을 통한 상품거래를 제한하거나 정지할 수 있다. (생략) (신설)25. 현장설치도 조건부의 물품구매인 경우

〈표 3.7〉 다수공급자계약 업무처리규정 개정안

현 행	개정안
제11조(계약대상 제외 품목) ① 계약담당과장은 제10조에 따라 가격협상 대상품목을 결정함에 있어, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 품목은 협상대상에서 제외할 수 있다. (이하 생략)	제11조(계약대상 제외 품목) ① 계약담당과장은 제10조에 따라 가격협상 대상품목을 결정함에 있어, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 품목은 협상대상에서 제외할 수 있다. (생략) (신설)4. 현장설치도 조건부의 물품구매인 경우

## 4. 결 론

- 본 연구는 공공기관의 조달 계약시 시설공사와 물품구매가 혼합된 계약의 경우 명확한 기준 없이 설치 공사가 필요한 물품을 물품구매 계약으로 발주하는 관행에 대한 제도적 개선방안을 제안하였음
- 물품 구매·제조 계약의 의미를 ‘계약 상대방이 물품을 납품하는 것만으로 계약 목적을 달성할 수 있는 계약’으로 한정하는 것이 바람직함
- 설치 공사를 수반하는 물품의 경우 시설공사로 발주되는 것은 아래와 같은 이유로 타당함
  - 시설공사 계약의 경우 기본적으로 공사에 필요한 재료의 구입을 예정하고 포함되어 있음(기획재정부 계약예규, 예정가격작성기준 제15조)
  - 목적물의 하자 관리 측면에서도 설치가 수반되는 물품의 경우 시설공사로 발주하는 것이 목적물의 안정적인 운영과 발주자의 재산권 보호에 유리함
  - 시설공사 계약에 물품 구매·제조를 포함하여 입찰하는 경우에는 물품 구매·제조 계약에 설치 공사를 포함하여 입찰하는 경우와 달리 공사업자가 노무비, 경비를 인정받지 못하는 불이익을 받게 되지 않으며, 시공능력평가에 있어서도 불이익을 받게 될 가능성이 낮아짐
  - 특정 분야 공사의 경우에는 시공업체가 설치 대상 제품을 판매하거나 제조하기도 함. 이러한 경우에는 ‘공사’와 ‘물품 구매·제조’를 분리 발주하는 것이 오히려 시간과 비용이 발생하게 됨
- 따라서, 물품 제조·구매만으로는 계약의 목적을 달성할 수 없고 설치가 수반되어야 계약 목적을 달성할 수 있는 사업에 대한 계약을 하나의 계약으로 발주하여야 할 경우에는 물품 구매·제도가 아니라 시설공사 계약으로 발주하여 입찰에 부치는 것이 바람직하다고 사료 됨

- 향후 시설공사, 물품구매, 용역 등에 해당하는 계약의 목록을 정부 입찰·계약 집행 기준(기획재정부계약예규)과 지방자치단체 입찰·계약 집행기준(행정안전부예규)에 신설하는 것도 고려해볼만한 것으로 판단됨
  
- 시설공사 성격의 물품구매 계약이 시설공사 계약으로 발주됨으로서 해당 시설공사의 전문적인 정밀시공이 가능함에 따라 하자발생의 감소가 예상되며 이에 따라 시설물의 품질향상이 이루어지는 효과가 기대됨

•박승국 연구실장 (skpark@ricon.re.kr)  
•조재용 선임연구원 (adelid83@ricon.re.kr)

## 참고문헌

1. 기획재정부(2017), (계약예규) 예정가격작성기준
2. 김예상(2008), 건설제도 및 계약, 보문당
3. 대한건설협회(2017. 12.), 완성공사원가통계 통계정보보고서
4. 안정행정부(2014. 4.), 지방감사를 통해 본 잘못된 업무처리사례
5. 행정안전부(2017. 7.), 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준



## 건설공사 물품 구매 발주 개선방안

---

2018년 06월 22일 인쇄

2018년 06월 25일 발행

발행인 서명교

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-044-9

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

