

# 공공구매제도상의 제작설치계약에 대한 보증지원가능성 검토

-전문건설공제조합 업무영역확대방안의 일환으로-

이은형

2009. 12



## 요 약

- 종전 공공부문에 있어서의 단체수의계약이나 현행 공공구매제도에 따른 '설치를 포함한 물품제작 및 납품계약'(이하 제작설치계약)은 실질적인 건설공사로 볼 여지가 충분하더라도 건설공사실적으로 인정받을 수 없고 전문건설공제조합의 보증지원이 어려운 경우도 있다는 문제가 제기되어 이를 다시 검토하고자 함
- 건설업의 업종별 업무내용과 등록기준은 건설산업기본법(이하 건산업)에 규정되어 있고 동법 제2조(정의) 및 시행령 별표1(업종과 업종별 업무내용)에 규정된 건설공사라 함은 토목, 건축, 산업설비, 조경, 환경시설공사 등 시설물을 설치·유지하는 것이며 이를 통칭하여 '설치'라는 개념으로 정의하고 있음
- 따라서 자재구매과 설치를 별개의 계약으로 발주하는 경우라면 각각 자재는 물품 구매계약, 설치는 공사계약이 되지만 이를 1건의 계약으로 묶어서 일괄발주할 경우에는 구매물품은 재료비의 개념이 되어 건설공사라는 상위개념에 포함됨 (건설공사의 총공사금액은 재료비를 포함함)
  - 제작설치계약이 이루어지고 있는 주요 업종으로는 주로 실내건축공사업(대표적으로 전시시설물설치), 금속구조물·창호공사업, 승강기설치공사업 정도를 들 수 있음
- 이처럼 본래 건설업 업무내용에 해당하는 제작설치공사는 건산업에 따라 해당 전문건설업을 등록한 자에게 발주되어야 함
- 그러나 단체수의계약제도에 따라 공공기관이 지정품목을 맡고 있는 중소기업협동조합과 수의계약을 체결하는 과정에서 구매물품 중 시공·설치과정이 수반되는 경우, 이를 포함한 일괄계약을 맺으면서 건설산업기본법상의 건설공사를 무면허자인 중소기업협동조합이 수의계약으로 체결하는 불합리가 발생하게 됨
- 이러한 문제의 발단은 단체수의계약의 근거였던 '중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률시행령 제4조'가 물품구매시 동 물품의 설치 등에 필요한 공사용역을 포함할 수 있도록 규정했던 것에서 비롯됨
- 그러나 동 제작·설치공사는 전문성이 요구되는 건설공사이므로 관련 중소기업협동조합은 동 제작설치공사를 해당 전문건설업 등록을 보유한 조합원에게 배정하였음

## 요 약

- 단체수의계약제도상의 제작설치계약에 대한 조합의 보증지원이 어려웠던 것은 그 실질적인 내용이 건산법에 의한 건설공사인데도 불구하고, 타 법령에 근거를 두고 납품계약으로 발주됨으로써 건산법상의 건설공사실적으로 인정되지 못함과 동시에 공제조합의 보증지원을 받지 못하게 된 것에 있음
- 이런 문제점 해소를 위하여 전문건설업계는 물론 국토해양부에서도 건설공사에 해당하는 제작설치계약의 물품들은 단체수의계약품목에서 제외하여 줄 것을 지속적으로 요구하여 왔음
- 이후 단체수의계약제도는 폐지되었으며(2007.1) 현재는 후속제도인 공공구매제도가 도입되어 있는데 이는 중소기업 지원이라는 기본틀을 유지하며 기존 단체수의 계약제도의 문제점을 개선한 것임.
  - 주된 내용으로는 ①중소기업간 경쟁제도를 도입해 기존 공공기관과 협동조합간의 수의계약을 대폭축소 ②공사용자재의 직접구매제도를 통한 분리발주품목의 확대 ③ 직접생산확인제도 및 계약이행능력심사제도를 이용한 적격업체심사를 들 수 있음
- 가장 큰 특징은 종전과 달리 단체수의계약품목으로 지정된 물품구매시 공사용역을 포함해 물품구매계약으로 일괄발주할 수 있는 근거규정이 삭제된 것을 들 수 있음
- 이에 따라 일선 공공기관에서는 물품구매와 설치공사의 일괄발주시 입찰자격으로 ①직접생산증명서와 전문건설업 등록 겸유업체 ②전문건설업 등록이 없는 업체라면 면허보완을 위해 분담이행방식의 공동계약을 하도록 요구하고 있는데 이는 해당 시공·설치과정이 건산법에서 규정하는 건설공사에 해당된다는 것을 반증함
- 그리고 단체수의계약제도 당시 건설산업기본법과 타법의 규정내용이 상충되던 시기에 내려진 종전의 유권해석 역시 현재와 같이 입찰자격에 제조업과 전문건설업 겸유업체가 요구되고 있는 상황에서는 새로 검토해볼 필요가 있음
- 따라서 전문건설공제조합의 조합원이 이처럼 건산법상의 건설공사에 해당하는 제작설치계약을 수행하는 경우라면 이는 건설업을 영위하는 조합원의 정당한 사업활동으로 인정할 수 있을 것이므로, 공공구매제도상의 제작설치계약에 대한 전문건설공제조합의 보증지원은 적법한 것으로 판단됨

# - 목 차 -

1. 서 론 .....	1
2. 제작설치공사로서의 제작설치계약	
2.1 건설산업기본법상의 건설공사 .....	3
2.2 물품제작과 건설공사 .....	4
1) 제작설치계약의 개요 .....	4
2) 제작설치계약과 건설산업기본법상의 건설공사 .....	5
3) 제작설치계약이 이루어지고 있는 주요 업종 .....	7
3. 공공구매제도상의 제작설치계약 현황	
3.1 단체수의계약제도상의 제작설치공사 .....	8
1) 단체수의계약제도의 개요 .....	8
2) 단체수의계약제도상의 제작설치계약 .....	9
3) 전문건설공제조합의 보증지원이 곤란했던 이유 .....	12
4) 단체수의계약제도와 전문건설업계 .....	13
3.2 공공구매제도상의 제작설치공사 .....	14
1) 공공구매제도의 개요 .....	14
2) 공공구매제도상의 제작설치계약 .....	18
4. 전문건설공제조합의 보증지원가능성 검토	
4.1 제작설치계약에 대한 조합보증 지원의 타당성 .....	20

## 1. 서론

- 전문건설공제조합(이하 조합)의 사업영역은 조합원의 건설업 영위 활동에서 요구되는 보증과 자금의 융자 및 공제사업 등으로 이 중 조합원의 공사수주와 이행과정에서 필수적인 보증업무기능을 가장 기본적인 것으로 볼 수 있음<sup>1)</sup>
- 따라서 조합의 보증범위를 건설산업기본법(이하 건산법)이 규정하고 있는 건설공사를 수행하는데 필요한 보증으로 이해하면 무리가 없을 것이나 실제로는 조합원이 수행하는 일부 업무분야에서 조합의 보증가능여부가 문제시되는 사례가 발생함
- 즉 조합원은 당연히 조합을 통한 보증서발급이 가능할 것이라 생각한 반면 조합은 해당 사안이 건산법과 조합 정관이 규정하고 있는 사업범위에 해당되지 않는다고 판정함으로써(보증거부) 민원이 발생한 사례가 있음
- 이러한 민원은 조합원이 보증서발급을 요청하는 사안의 내용이 건산법에 규정된 건설공사로 볼 수 있는 것임에도 불구하고 해당 계약의 형태가 건설산업기본법에 의한 건설공사가 아니라 타 법령에 의한 물품구매계약으로 체결되었다는데 그 원인이 있음
- 대표적인 사례로는 ‘중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률’에 따른 종전의 단체수의계약(현행 공공구매제도)방식으로 공공기관이 협동조합과 수의계약을 체결한 뒤, 조합이 이를 다시 건설업자인 조합원에게 배정(하도급)하여 제작·설치를 수행했던 것을 들 수 있음

1) 건산법은 보증사업의 범위를 ‘조합원이 건설업을 영위함에 필요한 입찰보증·계약보증(공사이행보증포함)·손해배상보증·하자보수보증·선급금보증·하도급보증과 기타 대통령령이 정하는 보증’이라고 규정하고 있으며 조합정관도 이를 따르고 있음

- 이는 조합원이 해당 공사물품<sup>2)</sup>을 납품하며 시공까지 책임지는, 즉 설치를 포함한 물품제작 및 납품건으로서 조합원의 판단이나 통상적인 시각에서 실질적인 건설공사로 볼 여지가 충분한 경우임
- 그러나 동 제작설치공사는 ‘건설산업기본법’에 의한 건설공사가 아니라 ‘중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률’에 의한 물품구매계약으로 발주되었기 때문에 건설공사실적으로 인정받지 못했을 뿐만 아니라 전문건설공제조합의 보증도 받지 못했던 것임
- 그러나 단체수의계약제도가 폐지되고(2007.1) 그 보완책으로 중소기업제품의 공공구매제도가 도입되면서 현재 일선 발주관서에서는 물품구매와 설치공사를 별도로 분리발주하지 않고 1건으로 묶어 일괄계약하는 경우에는 입찰참가자격으로 제조업과 전문건설업을 겸업하는 업체를 요구하고 있는 상황임<sup>3)</sup>
- 따라서 본 고는 공공구매제도상의 ‘설치를 포함한 물품제작 및 납품계약’ (이하 제작설치계약)의 현황에 대해 새로 검토하고 이에 대한 보증지원방안을 제시하는데 그 목적이 있음

---

2) 이러한 경우는 창호, 계단난간, 엘리베이터, 도로표지판, 도로가드레일, 버스승강장 등 해당 물품품의 설치에 있어 전문건설업자가 갖춘 공사전문성이 필수적인 경우임

3) 사안에 따라 전문건설업 등록을 하지 않은 제조업체와 전문건설업체의 공동입찰을 허용하는 경우도 있음

## 2. 제작설치공사로서의 제작설치계약

### 2.1 건설산업기본법상의 건설공사

- 건설산업기본법에서 정한 건설산업은 크게 종합공사를 시공하는 업종 5개와 전문공사를 시공하는 업종 25개로 구분됨
- 건설업의 업종별 업무내용과 등록기준은 건산법이 규정하고 있으며 이를 충족한 개인이나 법인만이 해당 건설업 등록을 하고 건설업자로서 활동할 수 있음
- 현재 전문건설공제조합이 지원대상으로 하고 있는 조합원의 사업범위는 주로 이러한 건산법상의 건설공사와 동일한 것으로 보더라도 큰 무리가 없음<sup>4)</sup>
- 동법 제2조(정의) 및 시행령 별표1(업종과 업종별 업무내용)에 규정된 건설공사라 함은 토목, 건축, 산업설비, 조경, 환경시설공사 등 시설물을 설치·유지하는 것으로 <표2-1>에 예시된 바와 같음 이를 통칭하여 ‘설치’ 라는 개념으로 정의하고 있음
- 그리고 건설공사금액은 재료비를 포함하는 것이므로 건설공사가 갖는 도급계약의 특성에 따라 관급자재의 경우 또는 공사설계서·시방서 등에 별도로 규정된 경우가 아닌 이상 건설공사에 포함된 공사자재를 직접 제작할 것인지 혹은 구매할 것인지의 여부는 수급인의 선택사항임

4) 조합의 보증업무대상은 이밖에도 ①해외건설촉진법에 의한 해외건설업 ②전기공사업법에 의한 전기공사업 ③정보통신공사업법에 의한 정보통신공사업 ④소방법에 의한 소방설비공사업 ⑤문화재보호법에 의한 문화재수리업이 있음

<표 2-1> 전문건설업의 업종과 업종별 업무내용 예시

건설업종	업 무 내 용
실내건축 공사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실내건축공사: 건축물의 내부를 용도와 기능에 맞게 건설하는 실내건축공사 및 실내공간의 마감을 위하여 구조체,집기 등을 제작 또는 설치하는 공사</li> <li>· 목재창호공사: 목재로 된 창을 건축물 등에 설치하는 공사 및 목재구조물, 공작물 등을 축조 또는 장치하는 공사</li> </ul>
금속구조물 · 창호공사 업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 창호공사: 각종 금속재,합성수지,유리 등으로 된 창 또는 문을 건물 등에 설치하는 공사</li> <li>· 금속구조물 공사                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-금속류구조체를 사용하여 건축물의 천장,벽체,칸막이 등을 설치하는 공사</li> <li>-금속류구조체를 사용하여 도로,교량,터널 및 기타의 장소에 안전,경계, 방호,방음시설물 등을 설치하는 공사</li> <li>-각종 금속류로 구조물 및 공작물을 축조하거나 설치하는 공사</li> </ul> </li> <li>· 온실설치공사: 농업,임업,원예용 등 온실의 설치공사</li> </ul>
승강기 설치공사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축물 및 공작물에 부착되어 사람이나 화물을 운반하는데 사용되는 승강설비의 설치,해체,교체 및 성능개선 공사</li> </ul>

## 2.2 물품제작과 건설공사

### 1) 제작설치계약의 개요

- 통상적인 개념에서 건설공사에 필요한 자재의 납품과 이를 사용해 이루어지는 공사시공은 구분될 수 있으므로 자재납품업자와 공사시공업자의 역할 역시 나누어 생각할 수도 있음
- 그러나 일반적으로는 자재납품과 공사시공을 별도로 구분하지 않고 건산법에 의한 1건의 건설공사로 발주하고 있으나, 공공구매제도의 상의 제작설치계약에서는 이를 건설공사계약이 아닌 물품구매계약으로 다루게 됨

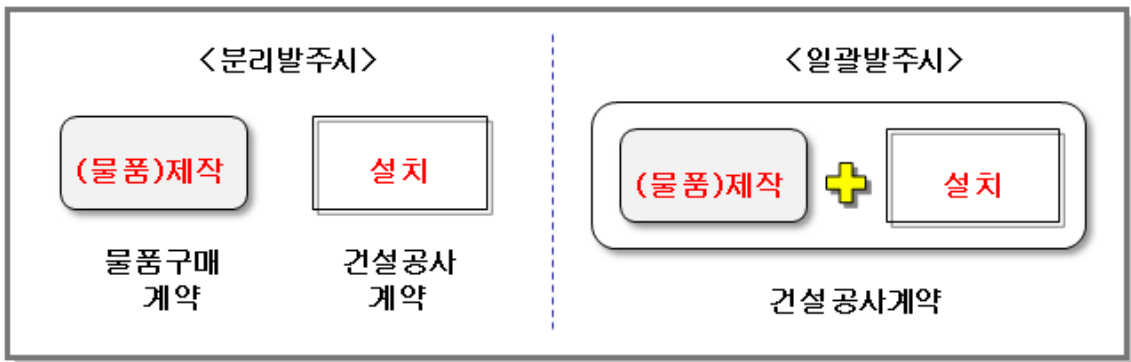


- 이러한 문제의 발단은 종전의 ‘중소기업진흥및제품구매촉진에관한 법률’에 의거 단체수의계약품목으로 지정된 물품의 제작·설치공사의 경우 공공기관이 각 협동조합과 수의계약을 체결한데서 비롯됨
- 이때의 계약을 ‘공사시공을 위한 자재구매계약’으로 볼 것인지 아니면 구매계약과는 성질이 다른 ‘건설공사계약’으로 볼 것인지에 따라 제작설치계약의 성격이 달라지게 됨
- 그런데 이 경우 국토해양부는 동 제작설치공사는 건산법에 의한 건설공사에 해당하는 것이므로 단체수의계약물품으로 지정해서는 안 되는 것이지만, 타 법령에 의해 일단 동 품목이 단체수의계약품목으로 지정되어 설치를 포함한 물품제작납품으로 발주된 이상 이를 건설공사실적으로 인정할 수 없다는 입장을 견지하여 왔음

## 2) 제작설치계약과 건설산업기본법상의 건설공사

- 자재의 납품과 설치를 별개의 계약으로 발주하는 경우 자재는 물품 구매, 설치는 공사계약이 되지만, 이를 1건의 계약으로 묶어서 일괄발주할 경우에 이는 건산법에 의한 건설공사에 해당함
- 이의 기본적인 판단기준으로는 건설업의 업종과 업종별 업무내용을 명시하고 있는 건산법을 들 수 있으며, 제작설치계약의 구매물품에 수반되는 시공·설치가 건산법이 명시하고 있는 범위에 포함되는지에 따라 제작설치계약의 건설공사여부를 판단할 수 있을 것임
- 동법 제2조(정의) 및 시행령 별표1(업종과 업종별 업무내용)에 규정된 건설공사는 토목, 건축, 산업설비, 조경, 환경시설공사 등 시설물을 설치·유지하는 것이며 이를 통칭하여 ‘설치’라는 개념으로 정의하고 있음

- 그리고 건설공사금액에는 재료비가 포함되고 건설공사를 수행하기 위해서는 건설업등록이 필요하다는 것을 감안하면, 제작설치계약처럼 물품구매계약과 건설공사계약이 합쳐진 경우 구매물품은 재료비의 개념이 되어 건설공사라는 상위개념에 포함되는 것을 알 수 있음
- 따라서 이러한 제작설치계약은 ‘제작설치공사’로서 건산법에 규정된 건설공사의 범주에 속하게 됨



[그림 2-1] 제작·설치의 분리발주시와 일괄발주시 건설공사계약의 범위

< 단순물품구매와 건설공사를 구분한 유권해석 사례 >

도로표지 안내판의 경우 전체 공사금액 중 시공·설치에 해당하는 공사비중이 약 20~30% 미만인 점 등을 이유로 99.10월 광고물제작 공업협동조합이 이를 단체수의계약하도록 요청한 사항에 대해 주무부서인 건설교통부(현 국토해양부)는 다음과 같은 내용의 유권해석을 내림

‘도로안내표지 제작·설치공사는 이징,경계,방향 등과 설치장소에 따라 표시하는 내용 및 규격이 모두 상이하어, 이를 제작·설치하기 위하여는 사전에 현지조사를 통한 실시설계를 시행하고 그에 따라 표지판을 제작하여 설치장소에 운반한 후 터파기, 기초콘크리트 타설 및 설치 등 일련의 복합공종 과정을 거치는 건설공사로서 ‘중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률’에 의한 단순한 물품구매에 해당되지 않으므로 도로표지판 제작·설치공사의 단체수의계약 요청에 대하여 수용할 수 없음’

### 3) 제작설치계약이 이루어지고 있는 주요 업종

- 종전의 단체수의계약제도상의 제작설치계약이 전문공사업역 모두에서 문제점으로 부각되었던 것은 아님. 전문공사업종에 따라 이러한 사례가 거의 없는 업종도 있으며 이에 대한 문제제기가 크게 발생했던 분야가 있는 반면 제작설치계약이 발생하고는 있으나 이에 따른 문제제기가 드문 분야도 있음
- 가령 금속구조물·창호공사업의 일부 분야나 승강기설치공사업 등의 분야에서는 제작설치계약에 대한 논란이 크게 발생했었는데, 이는 해당 분야의 공사물량의 대부분이 제작설치계약으로 이루어지는 경우가 많았기 때문으로 보임
- 반면 실내건축공사업 등의 분야에서는 제작설치계약에 따른 논란이 상대적으로 적었는데 이는 해당 업계의 시장상황이 앞서의 경우처럼 극단적이지 않았기 때문인 것으로 보임
- 제작설치계약이 이루어지고 있는 전문공사업종으로는 주로 실내건축공사업(대표적으로 전시시설물설치), 금속구조물·창호공사업, 승강기설치공사업 정도를 들 수 있음

■ 제작설치계약의 대표적인 예시로는 다음의 것들을 들 수 있음.

- 전시시설물: 이의 경우 미술작품하나를 만들어 설치하는 식의 개념이 아니라 전시물품을 포함한 전시장 자체를 작업범위로 두고 있는 경우가 많아 실내건축공사업에서 포함하는 부분을 건설공사라고 쉽게 판단할 수 있음
- 계단난간/ 창호: 난간과 창호의 경우에도 시공에 따른 전문성이 요구되는 분야로서 자재구매와 시공·설치를 일괄계약하는 경우가 발생함
- 승강기: 승강기의 경우 시공·설치단계에서 해당 제품이 설치될 장소에 맞춰 조정해야하는 부분이 다수 존재하므로 공장에서 출고되는 100% 완제품이 존재할 수가 없음. 그리고 하자발생시의 책임소재 등을 감안해 승강기라는 물품의 구매와 시공을 일괄 계약하는 것이 일반적임

### 3. 공공구매제도상의 제작설치계약 현황

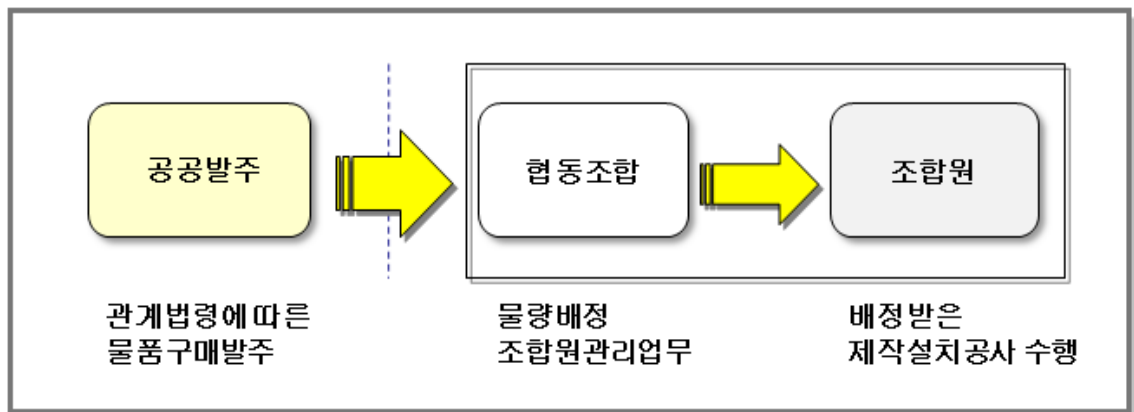
- 공공구매제도상의 제작설치계약의 현황을 이해하기 위해서는 종전에 시행되었던 단체수의계약과 동 제도의 폐지에 따라 그 보완책으로 도입된 현행 공공구매제도를 살펴볼 필요가 있음. 이는 공공부문에서의 납품 및 설치공사가 단체수의계약에 따라 도입되어 시행되어왔기 때문임

#### 3.1 단체수의계약제도상의 제작설치공사

##### 1) 단체수의계약제도의 개요

- 1965년에 처음 도입된 단체수의계약은 공공구매를 통해 중소기업의 판로를 지원하는데 그 목적이 있음
  - 이는 공공기관의 물품 및 서비스 구매시 업체간 과당경쟁이나 자본력 등이 약한 중소기업이 배제되는 등의 우려가 있는 일반경쟁·입찰을 피해 공공기관이 지정품목을 맡고 있는 중소기업협동조합과 설치를 포함한 물품구매에 대한 수의계약을 체결하는 형태임
- 계약이 체결된 뒤 해당 조합은 일정기준에 따라 조합원들에게 계약 물량을 배정(하도급)하게 되는데, 일반 경쟁입찰에 비해 가격이나 결제조건이 우수하다는 이유로 유력한 중소기업 지원제도로 평가됨
  - 본래 정부, 지방자치단체 및 투자기관, 출연기관 등은 물품의 구매나 공사발주시 국가계약법에 따라 일반경쟁입찰을 실시하는 것이 원칙임. 그러나 ‘중소기업진흥및제품구매촉진관한법률’의 규정에 의해 단체수의계약품목으로 지정된 물품을 설치를 포함한 물품제작납품으로 단체수의계약을 하는 경우 수의계약 체결이 허용되었음

- 동 제도는 공급업체를 바꾸더라도 문제가 없는 표준화된 제품, 즉 조합이 형성될 정도의 품목을 정부가 우선 구매함으로써 중소기업을 보호·육성하는 정부 차원의 지원제도로서 특히 중요한 역할을 해왔으며 단체수계약의 대상품목은 중소기업청장이 매회계년도 개시 전에 지정·공고된 품목에 한정되었음
- 동 제도를 활용할 경우 공공기관의 입장에서는 해당 조합에 업체선별 등의 과정을 위임함으로써 개별기업들과 구매계약을 맺는 경우와 비교해 훨씬 용이한 업무처리가 가능하다는 장점이 있었음
- 이렇게 단체수계약을 통해 구매되는 물품 중 시공·설치과정이 수반되는 경우 이를 포함하여 일괄계약을 맺게 되는데, 이 때 건설산업기본법상의 건설공사를 무면허자인 중소기업협동조합과 수계약으로 체결하는 불합리와 모순이 발생하게 됨



[그림 3-1] 단체수계약제도의 흐름도

## 2) 단체수계약제도상의 제작설치계약

- 공공구매의 공정성유지에는 일반경쟁원칙이 필수적이고 또한 건설공사는 해당 건설업 등록을 필한 적격업체들만이 수행해야하지만, 단체수계약제도의 경우 예외를 허용함에 따라 건설법과 타 법령의 규정이 서로 상충되는 문제가 발생함

- 가장 근본적인 문제는 단체수의계약의 근거였던 ‘중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률시행령 제4조’가 물품구매시 동 물품의 설치 등에 필요한 공사용역을 포함할 수 있도록 규정함에 따라, 건설업 등록을 하지 않은 협동조합이 이를 수주할 수 있었던 것임

종전 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률시행령 제4조(구매대상 물품)제1항에서 “법 제9조 제1항 및 제2항의 규정에 의한 구매대상 물품(공사용역을 포함한다.이하 같다)은 통상산업부장관이 중소기업협동조합중앙회장(이하“중앙회장”이라 한다)의 추천을 받아 매 회계연도 개시 1월 전에 이를 지정하여 공고”하도록 규정된 것을 근거로 공사를 포함한 제작설치계약의 일괄발주가 가능하였음

- 그러나 본래 중소기업체 지원을 목적으로 도입된 동 제도의 내용에 이처럼 공사용역이 포함됨으로써, 본래 건산법에 근거를 두고 발주되어야 할 건설공사가 타 법령에 의해 발주되고 건설업 등록이 없는 무자격자가 이를 수주하게 되어 다음과 같은 제도적 문제점을 초래함

① 건설업역의 침해문제

- 동 제도를 통해 이루어지는 입찰공고 및 계약은 건설공사계약이 아닌 단체수의계약제도상의 물품구매계약이므로 협동조합을 통해 전문건설업 등록을 하지 않은 조합원이 계약당사자가 되는 것도 가능했었음.
- 이렇게 계약된 제작설치계약의 경우 시공·설치를 포함하고 해당 부분이 건산법상에 건설공사의 한 종류로 명시되어 있다해도 건설업자가 아닌 협동조합이 이를 수주함으로써 업역침해의 논란이 발생했었음

## ② 음성적인 재하도급의 발생가능성

- 건설업체가 아닌 협동조합이 단체수의계약을 통해 계약을 수주하더라도 결국은 동 조합원에게 배정하여 시공·설치과정을 수행해야함. 이 때 면허업체에 의한 부실시공이 이루어지거나 공사수행능력을 갖춘 다른 전문건설업체에게 해당 공정을 암암리에 재하도급하는 문제까지 발생한 것으로 알려짐
- 또한 제조시설 없이 하도급을 통해 생산된 물품을 수요기관에 납품하거나 타업체가 생산한 제품을 납품하는 사례도 암암리에 발생한 것으로 알려짐

## ③ 중소건설업체의 기성실적 불인정 문제

- 국토해양부는 제작설치계약이 동 제도에 따른 물품구매로 발주된 경우 전문건설업체가 조합으로부터 이를 배정(하도급)받아 시공하더라도 공사실적으로 인정할 수 없다는 유권해석을 내린 바 있음. 이에 따라 중소건설업체의 경우 기성실적 부족으로 인해 각종 입찰시 불이익을 받는 경우가 발생하며 전문건설공제조합의 보증업무 역시 한계를 갖게 됨

## ④ 협동조합의 권력화 및 불투명한 물량배분 논란

- 개별 조합이 계약물량을 수주해 이를 재분배하는 과정에서 조합원 중 소수 기업의 물량독점이나 유착관계가 형성되는 등 독점적 특혜가 발생한다는 문제점이 지적되었음. 예를 들어 건설업등록을 하지 않은 조합원이 면허등록 조합원을 배제하고 물량을 독점하는 상황도 발생할 수 있었음
- 단체수의계약의 문제점이 크게 부각되던 2003년의 통계에 따르면 단체수의계약에 참여하는 중기업은 전체 중소기업의 0.45%, 단체수의계약 대상물품을 생산하는 중소기업의 14.2%였으며, 참여업체의 상위 20%가 전체 물량의 77.3%를 납품한 것으로 지적됨

### 3) 전문건설공제조합의 보증지원이 곤란했던 이유

- 단체수의계약제도상의 제작설치계약에 대한 조합의 보증지원이 어려웠던 이유는 동 제도상에 물품구매와 이의 설치에 필요한 공사용역을 포함해서 물품구매로 발주할 수 있도록 명시되었던 것에 기인하고 있음
- 즉 건설공사로 볼 수 있는 제작설치계약이 타 법령에 근거를 두고 물품구매계약으로 발주됨으로써 이것이 건설행상의 건설공사로 인정되지 못했고 공제조합의 보증지원도 받지 못하는 문제가 초래되었던 것임

< 제작설치계약의 시공실적인정관련 건교부 유권해석 >

단체수의계약은 중소기업자가 생산하는 물품의 구매를 증대하기 위한 것으로서 입찰공고 및 계약 등이 물품구매 또는 물품납품에 관한 것이므로 그 수행자가 건설업 등록을 보유한 경우라 하더라도 건설산업기본법령에 의한 건설공사 실적으로 보기는 곤란함  
(건경58010·920:’03.9.16)

< 건설행이 규정하는 공제조합의 보증대상 및 내용>

1. 법 제2조제1호의 규정에 의한 건설산업(건설업과 건설용역업을 의미)
2. 해외건설촉진법에 의한 건설공사업
3. 전기공사업법에 의한 전기공사업
4. 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사업
5. 소방시설공사업법에 의한 소방시설공사업
6. 문화재보호법에 의한 문화재수리업



#### 4) 단체수의계약제도와 전문건설업계

- 단체수의계약과 관련해 대한전문건설협회로 대표되는 전문건설업계 차원에서 부당성이 제기되었던 것은 건설업역침해와 시공실적불인정 문제였음. 전문건설업계 및 국토해양부의 입장은 전문건설업 등록을 마친 업체가 시공하는 것이 마땅한, 즉 건설공사로 볼 수 있는 경우에 해당 물품을 단체수의계약품목에서 제외하는 것이었음
- 그 결과 가시적인 성과가 이루어진 것은 2002년과 2006년이었음. 전자의 경우 도로교통안내판을 단체수의계약물품에서 제외하는 것<sup>5)</sup>이었고 후자의 경우 단체수의계약제도의 폐지와 공공구매제도의 도입을 앞둔 시점에서 대상물품범위를 축소하는 것이었음
- 단체수의계약 품목지정과 관련해 논란이 된 대상은 도로표지판, 우물 및 관정공사, 승강기, 자전거보관소, 버스정류장, 체육공원시설 등을 들 수 있음.
- 여러 문제점들이 지속적으로 제기되면서 단체수의계약제도는 폐지되었고(2007.1) 현재는 공공구매제도가 도입되어 운영됨
- 단체수의계약제도가 공공구매제도로 전환된 이후 협회차원에서의 문제제기는 없는데 이는 해당 물품들이 공공구매대상물품에서 제외되거나 입찰공고시 물품제조업과 전문건설업을 겸업하는 적격업체를 대상으로 발주되고 있기 때문임

5) 도로교통안내판의 수주를 두고 기존 한국광고물조합, 건설업 등록이 없는 보훈복지공단, 전문건설업 면허보유업체들로 구성된 금속표시판공업협동조합 등이 이견을 보였음

< 단체수의계약제도의 폐지경과 >

- 2003.2 대통령직 인수위원회 보고서에 ‘제2차 카르텔일괄정비법(가칭)’을 통해 경쟁제한적인 제도의 일괄정비가 국정과제로 제시
- 2003.6 중소기업특별위원회가 중소기업정책 전반에 관한 개편방안을 보고하며 단체수의계약제도의 전면개편방침확정  
(단체수의계약제도, 고유업종제도, 지정계열화 제도의 폐지)
- 2004.4 단체수의계약제도 폐지와 중소기업자간 경쟁체제 전환을 골자로 하는 공공구매제도 전면개편작업 추진

이후 ‘중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률’ 개정(2004년), 단체수의계약제도폐지(2007년) 및 공공구매 확대방안이 추진됨

### 3.2 공공구매제도상의 제작설치공사

#### 1) 공공구매제도의 개요

- 중소기업제품의 공공구매제도는 중소기업 지원이라는 기본틀을 유지하며 기존 단체수의계약제도의 문제점을 개선한 것으로 ‘중소기업제품구매촉진및판로지원에관한법률’에서 정한 공공기관의 중소기업제품 구매확대를 위한 여러 제도를 총칭함
- 주된 내용으로는 ①중소기업간 경쟁제도를 도입해 기존 공공기관과 협동조합간의 수의계약을 대폭축소 ②공사용자재의 직접구매제도를 통한 분리발주품목의 확대 ③계약이행능력심사제도를 이용한 적격업체심사 및 직접생산확인제도를 들 수 있음
- 단체수의계약제도에서 공공구매제도로의 이행은 기존 이해관계자들의 반발을 최소화하기 위해 다음을 반영하여 시행되었음

- ① 단체수의계약시 보장되던 수익성 저하 문제는 중소기업자간 경쟁제도의 의무화, 구매목표비율제도, 공사용자체의 직접(분리)구매 확대 법제화 등을 통해 공공구매 규모를 대폭 확대하고 제한적 최저가제를 통해 안정적 수익을 보장하는 등의 대안을 제시함
- ② 기존 협동조합의 수익원 축소 및 약화<sup>6)</sup>는 일정요건을 갖춘 협동조합의 경우 일반 중소기업과 마찬가지로 공공구매에 참여할 수 있는 자격을 부여함으로써 보완함
- ③ 물량배정방식에 따른 이해관계 문제는 공공구매액의 대폭적인 확대와 계약 이행능력심사제도의 도입을 통해 경쟁력을 갖춘 조합원들의 이해관계가 반영될 수 있도록 유도함

---

6) 일례로 조합원의 60~70%이상이 전문건설업면허를 보유한 것으로 알려진 모 협동조합의 경우 단체수의계약제도 폐지이후 회원사가 종전의 60% 수준으로 감소하고 수주물량도 크게 줄어드는 등 어려움을 겪은 것으로 알려짐

<표 3-1> 단체수의계약제도에서 공공구매제도로의 개편 당시 주요내용

‘06년 (단체수의계약제도)	‘07년 (공공구매제도)
①단체수의계약제도 일부폐지(06년말) · 모터펌프, 공기조화기, 아스콘 등 95개 품목(4조원규모)	①단체수의계약제도 완전 폐지 · 단체수의계약품목 226개 중소기업간 경쟁 품목으로 전환
②중소기업자간 경쟁의무화 제도(‘06.1) · 지정:141개 제품 · 지정기간:1년 · 중기간 경쟁품목 계약방법은 중기간 경쟁으로 단일화 · 조합은 중기간경쟁입찰 참여불가	②중소기업자간 경쟁의무화 제도 보완 · 지정:226개 품목(MAS인정 품목) · 지정기간:3년 · 중기간 경쟁품목 계약방법 다양화 · 조합의 중기간경쟁입찰 참여 일부 허용
③공사용자재 직접구매제도(‘06.1) · 지정:87개 품목 · 중소기업간 경쟁제품 중 분리발주가 가능한 품목은 공사발주시 공사와 분리, 관급자재로 지급하도록 법제화	③공사용자재 분리발주 품목 확대 · 지정: 145개 품목
④직접생산 확인제도 없음	④직접생산 확인제도(‘07.1시행) · 중기간경쟁 및 수의계약 후 하청생산방지
⑤중소기업제품 구매목표비율제도(‘06.1) · 대상공공기관120개(산하기관포함),중기제품 구매목표비율은 총구매액의 50%이상,기술개발제품은 중소기업물품 구매액의 5%이상 구매목표비율제 도입	⑤중소기업제품구매목표비율제도 적용대상 확대 · 대상공공기관 120개기관→ 156개기관
⑥기술개발제품 우선구매제도 · 우선구매대상:21종	⑥기술개발제품 우선구매대상 정비 · 우선구매대상: 21종→5종 (NEP,성능인증,GS,조달우수제품 및 NET)
⑦공공구매 종합정보망 구축 시범운영(‘06.1) · 중소기업과 공공기관의 국내조달정보 공유	⑦공공구매 종합정보망 활용 의무화
⑧계약이행능력심사(적격심사)제 도입(‘06.1)	⑧계약이행능력심사 세부기준 정비
⑨규모별경쟁제도 도입 · 자동제어반, 배전반 등 9개 품목 · 중기업/소기업/소상공인으로 구분	⑨규모별경쟁제도 적용 품목확대 · 영세기업 생산비중이 큰 품목, 과당경쟁이 우려되는 품목을 추가

자료: 중소기업청

< 현행 중소기업제품 공공구매제도의 주요 내용 >

- ①직접생산확인제도: 하도급 생산납품 등을 방지하기 위해 계약업체가 해당 제품을 직접생산하는지의 여부를 확인(공공구매종합정보망에 등록)
- ②계약이행능력심사제도: 납품이행능력, 입찰가격, 신인도 등을 평가해 최저가 낙찰을 배제하고 일정납품가격(예정가격의 85%이상)을 보장
- ③적격조합확인제도: 중소기업간 경쟁제품 입찰참여가 어려운 영세중소기업의 공동수주활동을 지원하기 위해 적격조합 요건을 갖춘 조합에 대해 중소기업간 경쟁제품 입찰참여자격을 부여
- ④조합추천 소액수의계약제도: 공공기관이 추정가격 5천만원 미만의 중소기업자간 경쟁제품을 구매할 때 조합이 추천한 업체와 수의계약이 가능
- ⑤중소기업자간 경쟁제도: 중소기업자간 경쟁제품을 공공기관이 구매시 특별한 사유가 없다면 중소기업자간경쟁을 통해서만 구매
- ⑥공사용자재 직접구매제도: 공사용자재 직접구매대상으로 분리된 품목은 중소기업으로부터 공공기관이 분리발주하여 직접구매
- ⑦공공구매 종합정보망(www.smpp.go.kr): 공공기관의 공공구매계획정보, 중소기업자간 경쟁제품 품목 및 생산기업 정보제공, 공공구매 입찰참여시 요구되는 각종 확인서 발급
- ⑧공공구매론: 조달입찰에서 낙찰된 중소기업들이 납품에 소요되는 생산자금을 낙찰과 동시에 금융기관들로부터 신용대출가능
- ⑨기술개발제품 우선구매제도: 공공기관 물품구매액의 10%이상을 EPC, NEP, NET, GS, 우수조달제품 중 하나의 인증을 받은 중소기업 기술개발제품으로 우선구매토록 지원
- ⑩성능인증,성능보험제도: 성능신뢰도에 확인이 없는 중소기업의 기술개발제품에 대해 정부가 성능검사를 하여 공공기관이 우선 구매토록 지원하고, 또 이들 제품의 구매로 인해 발생하는 구매기관의 손해보장
- ⑪공공구매지원관제도: 지방중소기업청 사무관급 이상 직원을 관할지역내 전담 구매지원관으로 지정해 전문지식을 갖춘 제도이행 감시자로 활용

## 2) 공공구매제도상의 제작설치계약

- 공공구매제도가 가지는 가장 큰 특징은 종전 단체수의계약제도에 비해  
서와 달리 동제도의 근거법령에 해당하는 ‘중소기업제품구매촉진및  
판로지원에관한법률’에 물품구매시 설치공사를 포함해 일괄발주할  
수 있도록 하던 규정이 삭제되었다는 것임
- 현재 일선 공공기관에서는 물품구매와 설치공사를 분리발주하지 않  
고 일괄발주하는 경우 그 입찰자격으로 ①해당 직접생산증명서와  
전문건설업 등록 겸업업체 ② 전문건설업 등록이 없는 업체라면 보  
완을 위해 전문건설업 등록을 갖춘 타 업체와 분담이행방식의 공동  
계약을 하도록 요구하고 있음
- 이에 따라 중소제조업체 지원이라는 본래의 취지를 유지하면서도 종전에 논  
란이 되었던 건설업과의 업역충돌을 피할 수 있는 제도운영이 가능한 상황이  
며, 현재 중소기업자간경쟁제품은 608개, 공사용자재 직접구매대상은 313개  
물품이 지정되어 있음

<표 3-2> 단체수의계약제도와 공공구매제도상의 제작설치계약간의 주요 차이점

	단체수의계약제도	공공구매제도
일괄발주의 법률적 근거	물품구매시 공사용역을 포함해 일괄발주할 수 있도록 규정	삭제
일괄발주시 입찰자격 제한	공공기관과 협동조합간의 수의계약시 건설업등록 불필요	제조업+건설업 겸업업체
적격업체 심사기준	없음	직접생산확인제도 계약이행능력심사(적격심사)제도

< 제작설치계약의 입찰자격에 전문건설업면허를 명시한 사례 >

- ① ‘종합직업체험관 전시, 체험물 실시설계 및 제작, 설치’의 입찰참가자격  
(서울지방조달청 내자 공고 제 200901-00613-00호)
- ‘중소기업제품구매촉진및판로지원에관한법률’ 의한 직접생산증명서 소지업체
  - 건설산업기본법에 의한 실내건축공사업 등록업체로서 중소기업자
  - 공동계약(공동이행, 분담이행 모두 허용) 가능하며 공동수급체 대표자는 실물모형 직접생산 증명서 소지업체
- ② ‘중계3단지 복도PL창호 제작설치’의 입찰참가자격 (SH공사 전자공고 제2009-286호c)
- 직접생산증명서 소지, 창호공사업 등록필
  - 창호공사업 등록과 관련, 자격보완을 위한 분담이행 가능

## 4. 전문건설공제조합의 보증지원가능성 검토

### 4.1 제작설치계약에 대한 조합보증 지원의 타당성

- 앞서 살펴본 것과 같이 일부 단체수의계약품목의 제작설치계약은 엄연한 건설공사임에도 불구하고 이에 대한 전문건설공제조합의 보증지원이 어려웠던 이유는 해당 제작설치공사의 발주근거가 건산법이 아닌 타 법에 의한 물품제작으로 발주되었기 때문이었음
- 입찰공고 및 계약 등이 물품구매 및 납품에 관한 것이고 또 해당 전문건설업종의 건설공사로 계약체결되지 않은 물품제조구매실적으로 간주되기 때문에 시설공사 실적증명서발급이나 건설공사실적인정도 어렵다는 것이 종전의 건설교통부 유권해석이었음
- 그러나 종전의 유권해석은 단체수의계약제도 당시 건설산업기본법과 타법의 규정내용이 상충되던 시기에 내려진 것으로, 현재와 같이 입찰자격에 제조업과 전문건설업 겸유업체가 요구되고 있는 상황에서는 이를 새로 검토해볼 필요가 있음
- 단체수의계약제도가 공공구매제도로 전환되면서 설치공사를 포함한 물품제작의 발주근거가 삭제됨에 따라 현재 공공구매제도상의 제작설치계약에서는 입찰자격에 직접생산증명서와 함께 전문건설업 등록 혹은 등록업체와의 공동계약을 요구하고 있음
- 공사전문성을 요구하는 제작설치계약에서 품질확보와 하자관리 등을 목적으로 이처럼 제조업과 해당 전문건설업등록을 겸유한 업체를 계약대상으로 선정하는 것은 해당 시공·설치과정이 건산법에서 규정하는 건설공사에 해당된다는 것을 반증함



- 그러므로 전문건설공제조합의 조합원이 이같이 건설산업기본법에 의한 건설공사에 해당하는 제작설치계약을 수행하는 경우라면 이는 건설업을 영위하는 조합원의 정당한 사업활동으로 인정할 수 있을 것임
- 따라서 공공구매제도상의 제작설치계약에 대한 전문건설공제조합의 보증지원은 적법한 것으로 판단됨

- 참 고 자 료 -

대통령자문정책기획위원회(2008), 글로벌 중소기업 육성, 참여정부 정책보고서  
중소기업중앙회(2008), 주요 중소기업 활성화 지원대책  
중소기업연구원(2008), 중소기업제품 공공구매제도 운용효율화 방안  
중소기업청(2007), 2007년도 중소기업제품 공공구매목표 공고 p40

승강기설치공사업계 및 전문건설협회내부자료

관련 협동조합, 전문건설업 업종별 협의회, 건설업체 관계자 면담자료

중소기업청 홈페이지 [www.smba.go.kr](http://www.smba.go.kr)

대법원 종합법률정보 <http://glaw.scourt.go.kr>

법제처 홈페이지 [www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)

대한전문건설협회 홈페이지 [www.ksca.or.kr](http://www.ksca.or.kr)

대한전문건설공제조합 홈페이지 [www.kscfc.co.kr](http://www.kscfc.co.kr)

건설경제 홈페이지 [www.cnews.co.kr](http://www.cnews.co.kr)



• 발행처 : 대한건설정책연구원 • 발행인 : 이재영 • 등록 : 2007년 4월 26일 (제319-2007-17호)



**대한건설정책연구원**

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관 14층  
TEL : (02)3284-2600 <http://www.ricon.re.kr>