

설치를 수반하는 관급자재 조달 관행의 건설업 영향 분석

한상준

인하대학교 토목공학과 박사과정

e-mail:sjhan@cak.or.kr

Analysis of Construction Industry Impact of Government-Supplied Material Procurement Practices Accompanying Installation

Sang-Jun Han

Graduate Student, Dept. of Civil Engineering, Inha University

요약

공공기관이 관급자재 구매시 '현장설치'를 관급자재비에 포함시켜 '물품구매'로 발주하는 관행이 보편화 되어 있다. 이로 인해 관급자재 발주와 관련된 논란이 지속되고 있는데, 이러한 논란은 관급자재의 현장설치비용을 공사업 또는 제조업 중 어느 쪽의 점유로 하는 것이 타당한지를 둘러싸고 야기되는 것임에도 현장설치비용이 어느정도 규모가 될 것인지에 관해서는 아직 연구된 바가 없다. 이에, 본 연구에서 현장설치 포함 관급자재 발주 관행으로 인해 건설업에 어느정도 규모의 영향을 미치는지 계량적 측면에서 분석하였다. 그 결과, 연간 국내 공공공사 규모의 약 4.95%인 1조8,565.5억원이 건설업에 미치는 영향으로 분석되었다.

1. 서론

조달청 등 공공 발주기관은 공사에 사용할 관급자재를 조달하면서 관급자재의 현장설치비용까지 재료비인 관급자재비에 포함(이하 "현장설치 포함 관급자재"라 한다)시켜 단일의 '물품구매'로 발주하고 있다. 이러한 관행은 건설기업의 사업 참여기회를 축소시킬 뿐만 아니라 부실시공으로 인한 품질저하와 하자보수 문제를 발생시키고 있다(RICON, 2018). 특히, 관급자재의 '현장설치' 비용이 건설업체의 공사비가 아닌 제조업체의 계약금액에 포함되는 건 불합리하고 공사관계법령에도 저촉된다는 문제제기가 지속되고 있다.

건설업계는 공사품질 확보 및 하자발생 최소화, 「건설산업기본법」 등 공사관련 법령에서 관급자재의 설치행위는 '공사'로 보고 있는 점 등을 들어 '공사'로 발주해야 한다는 입장이다. 하지만, 공공 발주기관은 「국가계약법」에 명확한 규정이 없고, 재료비가 노무비(설치비) 보다 많은 경우에는 물품으로 발주할 수 있다는 입장이다.

이와같은 논란에도 불구하고 핵심이 되는 관급자재 현장설치 비용의 규모가 어느정도인지에 대한 계량적 분석은 없고, 오로지 관급자재 설치비용에 대한 건설기업과 제조기업 간의 점유 논쟁만 지속되고 있다.

이에 본 연구에서는 관급자재 현장설치비의 규모를 정

량적으로 분석해 보고자 한다. 조달청 나라장터(G2B)를 통해 최근 5년 간 공공공사의 관급자재 현장설치비와 현장설치 포함 관급자재의 연간 발주규모, 연간 공공 건설공사 발주규모 등 관련 데이터를 수집하였고, 이를 토대로 건설업에 미치는 영향을 금액으로 산출하여 제시하였다.

2. 관급자재 제도에 대한 개괄적 이해

2.1 관급자재의 개념

관급자재란 통상 공공 발주기관이 자재를 직접 구매하여 계약상대자에게 공급하는 자재를 의미한다. 구체적으로는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 따라 중소벤처기업부장관이 선정·고시한 중소기업간 경쟁제품 중에서 발주기관이 직접 구매하여 계약상대자에게 지급하는 자재를 말한다.

2.2 관급자재 제도의 도입 배경

공사용자재 직접구매 제도의 시작은 단체수의계약제도이다. 단체수의계약제도는 중소기업의 판로 지원을 위해 공공기관이 중소기업들의 협동조합과 수의계약을 맺어 제품을 구매하는 제도로 관급자재에 대한 직접구매 제도의 시초가 됐다. 단체수의계약 제도는 1965년 7월 「예산회계

법 시행령」에 근거를 신설하여 시작되었으며, 1981년 12월 「중소기업제품 구매촉진법」 제정을 통해 확대 시행되었다(KIET, 2002). 공사용자재 직접구매 제도는 2006년 단체수의계약제도 폐지에 따른 후속조치로 시행된 것으로, 2006년 9월 개정된 「중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」(제9조)에 규정되었다. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」(제11조)에서 정한 공사용자재 직접구매 대상공사는, 종합건설공사의 경우 추정가격 40억원 이상공사, 전문건설공사·전기공사·정보통신공사·소방공사의 경우 3억원 이상공사이다. 아울러, 대상품목의 추정가격이 4천만원 이상이면 관급자재로서 설계에 반영하여 직접구매 하도록 의무화 하고 있다.

3. 선행연구 고찰

RICON(2018)은 공공기관이 현장설치 포함 물품구매 과정에서 공사계약으로 발주해야 함에도 ‘물품구매’ 계약으로 발주하는 관행을 답습하고 있어 여러 문제점과 부작용이 있음을 지적하면서 개선방안으로 공사업과 제조업 간 영역을 명확히 하는 제도적 개선의 필요성을 강조하고 있다. 동 연구에서는 시설공사인 ‘현장설치’를 물품구매계약으로 발주함에 따른 문제점으로, 「건설산업기본법」(제2조)에서 ‘그 밖에 명칭에 관계없이’ 시설물을 설치·유지하는 공사를 ‘건설공사’로 정의하고 있기에 ‘설치행위’는 “공사”에 해당하고 물품구매로 발주하는 것은 올바른 법률 적용이 아님을 지적하고 있다. 물품계약으로의 발주는 하자가 발생할 경우 발주자의 대응이 어려워 하자분쟁에 휘말릴 가능성이 높다는 점도 문제점으로 지적하고 있다. 상기 문제점 해결을 위해서 동 연구에서는 「국가계약법」에 ‘공사’와 ‘물품’에 대한 정의규정을 신설하여 발주자가 계약목적에 부합하는 방식을 선택하도록 판단기준을 마련하는 것을 개선방안으로 제시하고 있다.

Kim(2019)은 조달청 등 공공기관에서 계약목적물의 재료비와 노무비 비율을 따져 재료비가 많으면 물품으로 발주하는 관행이 보편화 되어 있다고 지적하고 있다. 하지만, 이에 대한 법적 근거가 없고 재료비와 노무비 비율로 발주형태를 결정하는 것 또한 타당치 않다는 점을 지적하면서, ‘설치를 수반하는 계약목적물’이 「국가계약법」상 ‘공사’에 해당함을 밝히고 물품으로 발주시 문제점과 개선방안을 제시하였다. 개선방안으로는 「국가계약법」에 ‘공사’와 ‘물품’에 대한 정의규정을 신설하여 발주자가 계약목적에 부합하는 방식을 선택하도록 판단기준을 마련하는 것을 제시하고 있다.

4. 현장설치 포함 관급자재 발주규모

현장설치 포함 관급자재 발주규모 파악을 위해 조달청 조달정보개방포털에 등록된 입찰공고 내역 중 최근 5년간 건설공사용 관급자재로 발주된 규모와 그 중에서 현장설치 포함 관급자재로 발주된 규모를 분석하였다[표 1]. 관급자재 발주금액은 매년 소폭 증가하는 추세를 보였는데, 2016년도에 6조7,199억원이던 것이 2020년도에는 9조1,543억원으로 증가하는 것으로 나타났다. 관급자재 발주건수 또한 2016년도에 17,586건이던 것이 2020년도에는 23,034건으로 증가하였다. 관급자재 발주규모 대비 현장설치 포함 관급자재 규모의 비율 또한 매년 증가추세를 보였다. 건수 측면에서 보면 2016년도에는 23.7%이던 것이 2020년도에는 37.5%로 큰폭의 증가를 나타냈다. 금액 측면에서도 증가추세를 보여 2016년도에 26.3%이던 것이 2020년도에는 30.5%로 증가하는 것으로 나타났다.

이러한 추세는 ‘현장설치’를 관급자재비에 포함시켜 ‘물품구매’로 발주하는 물량이 매년 증가하고 있음을 의미한다. 최근 5년간의 평균값을 기준으로 볼 때 건수와 금액 모두 약 30% 내외로 작지 않은 규모임을 알 수 있다.

[표 1] 최근 5년간 현장설치 포함 관급자재 발주규모

(금액단위 : 백만원)

구분		현장설치 포함 관급자재 발주규모 (A)	총 관급자재 발주규모 (B)	대비 (A/B)
2016	건수	4,165	17,586	23.7%
	금액	17,702	67,199	26.3%
2017	건수	5,153	20,219	25.5%
	금액	20,096	75,355	26.7%
2018	건수	5,913	19,864	29.8%
	금액	22,352	75,306	29.7%
2019	건수	7,438	22,470	33.1%
	금액	26,330	83,014	31.7%
2020	건수	8,626	23,034	37.5%
	금액	27,953	91,543	30.5%
평균	건수	6,259.0	20,634.6	30.3%
	금액	22,886.6	78,483.4	29.2%

5. 건설업에 미치는 영향 분석

현장설치 포함 관급자재 발주관행이 건설업에 미치는 영향 분석을 위해서는 연간 공공공사 발주금액과 관급자재 현장설치비 연동비용 등을 조사·산출하는 작업이 선행되어야 한다. 먼저, G2B를 통해 연간 공공공사 발주금액을 조사하고, 관급자재 현장설치비 연동비용들(14개)을 산출하여 총공사금액에서 동 비용들의 합계액이 차지하는 비중을 구해야 한다. 마지막으로 연간 공공공

사 발주금액에 연동비용들의 합계액이 차지하는 비중을 곱하면 현장설치 포함 관급자재 발주관행이 건설업에 미치는 영향을 구할 수 있다

5.1 연간 공공공사 발주규모

연간 공공공사 발주규모 파악을 위해 2014년부터 2018년까지 G2B를 통해 발주된 건수와 예정가격을 조사하였다[표 2]. 5개년 평균값인 37조5,062.4억원을 연간 공공공사 발주금액으로 사용하였다.

[표 2] 최근 5년간 공공공사 발주규모

(금액단위 : 백만원)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	평균
중앙정부	건수	2,991	3,336	3,368	3,143	2,939	3,155.4
	금액	48,310	57,381	97,151	68,412	61,806	66,612.0
지자체	건수	11,676	11,982	12,688	15,061	14,809	13,243.2
	금액	120,498	126,427	112,310	148,595	141,736	129,913.2
공공기관	건수	1,613	1,979	1,790	2,072	2,005	1,891.8
	금액	175,772	195,121	126,840	148,080	159,620	161,086.6
지방공기업	건수	192	212	240	284	248	235.2
	금액	17,029	16,468	11,544	25,427	16,787	17,451.0
계	건수	16,472	17,509	18,086	20,560	20,001	18,525.6
	금액	361,608	395,397	347,844	390,513	379,950	375,062.4

5.2 현장설치비에 연동되는 비용 산정방법

관급자재의 ‘현장설치’ 부분을 분리해 건설공사에 포함시킬 경우 현장설치비에 연동되는 비용들도 함께 상승되어 총공사금액의 증가폭은 현장설치비 보다 더 커지므로 현장설치비 연동비용의 산출이 필요하다. 연동비용은, 간접노무비, 기타경비, 산재보험료, 고용보험료, 건강보험료, 연금보험료, 노인장기요양보험료, 퇴직공제부금비, 산업안전보건관리비, 공사이행보증수수료, 건설하도급대금지급보증서발급수수료, 건설기계대여대금지급보증서발급수수료, 일반관리비, 이윤 등 14개 비목이다.

분석작업을 위해 조달청 예정가격 산정기준(조달청 적용 제비율, 2020)을 토대로 연동비목별 산출식을 파악하였으며, 그 내용은 아래와 같다.

- 간접노무비 = 직접노무비 × 요율(7.66%)
- 기타경비 = (직접노무비+기계경비) × 요율(7.34%)
- 산재보험료 = (직접노무비+간접노무비) × 요율(3.73%)
- 고용보험료 = (직접노무비+간접노무비) × 요율(1.01%)

- 건강보험료 = 직접노무비 × 요율(3.335%)
- 연금보험료 = 직접노무비 × 요율(4.50%)
- 노인장기요양보험료 = 건강보험료 × 요율(10.25%)
- 퇴직공제부금비 = 직접노무비 × 요율(2.30%)
- 산업안전보건관리비 = 직접노무비 × 요율(1.86%)
- 공사이행보증서발급수수료 = (직접노무비+기계경비) × 요율(0.0159%)
- 하도급대금지급보증서발급수수료 = (직접노무비+기계경비) × 요율(0.076%)
- 장비대여대금지급보증서발급수수료 = (직접노무비+기계경비) × 요율(0.07%)
- 일반관리비 = (직접노무비+기계경비+간접노무비+기타경비+산재보험료+고용보험료+건강보험료+연금보험료+노인장기요양보험료+퇴직공제부금비+산업안전보건관리비+공사이행보증서발급수수료+하도급대금지급보증서발급수수료+장비대여대금지급보증서발급수수료) × 요율(5.50%)
- 이윤 = (직접노무비+기계경비+간접노무비+기타경비+산재보험료+고용보험료+건강보험료+연금보험료+노인장기요양보험료+퇴직공제부금비+산업안전보건관리비+공사이행보증서발급수수료+하도급대금지급보증서발급수수료+장비대여대금지급보증서발급수수료+일반관리비)×요율(15.0%)

5.3 현장설치비에 연동되는 비용과 연동비용의 총공사비 비중 산출

마지막으로, [현장설치비 + 연동비용]이 총공사비에서 차지하는 비중을 산출하기 위해 2020년도에 G2B를 통해 입찰공고된 건설공사 중 관급자재 내역서를 확보할 수 있는 20건을 무작위로 선정하였다.

20건 건설공사의 관급자재 내역서에서 현장설치비인 직접노무비와 기계경비 금액을 모두 도출해 냈다. 그런 다음 연동비용 산출식에 의거 20건 건설공사별로 연동비용과 총공사비에서 차지하는 비중을 산출하였으며, 이를 요약하여 [표 3]에 제시하였다.

[현장설치비 + 연동비용]이 총공사비에서 차지하는 비중은 최소 0.87%에서 최대 11.87%로 나타나 큰 차이를 보였다. 이러한 차이는 공사종류에 따라 사용되는 자재가 다르기 때문이다. 본 연구에서는 현장설치 포함 관급자재 관행이 건설업에 미치는 영향 분석에 사용할 [현장설치비 + 연동비용]이 총공사비에서 차지하는 비중을 상기 20건 건설공사의 평균값인 4.95%를 사용하였다.

[표 3] 현장설치비 연동비용의 총공사비 비중

(단위 : 천원)

공사명	총공사비 (A)	현장설치비 (B)	연동비용 (C)	비중 (B+C)/A
1	9,428,072	48,000	67,436	1.22%
2	70,598,609	2,779,937	3,775,650	9.29%
3	11,424,143	183,953	255,079	3.84%

4	8,407,515	40,235	56,526	1.15%
5	36,754,973	587,000	824,664	3.84%
6	42,698,902	1,736,766	2,352,756	9.58%
7	26,194,906	1,340,586	1,769,216	11.87%
8	8,082,283	58,283	74,498	1.64%
9	20,750,818	677,084	905,019	7.62%
10	11,082,522	126,000	177,016	2.73%
11	22,332,266	401,105	556,446	4.29%
12	13,418,383	73,552	103,332	1.32%
13	19,100,169	673,621	922,591	8.36%
14	13,552,882	300,578	409,650	5.24%
15	11,218,577	415,732	549,378	8.60%
16	19,296,648	507,434	690,984	6.21%
17	7,341,348	264,941	355,110	8.45%
18	11,707,644	82,000	113,458	1.67%
19	9,730,040	35,341	49,650	0.87%
20	19,771,026	104,281	146,504	1.27%
평균	-	-	-	4.95%

5.4 건설업에 미치는 영향 분석

현장설치 포함 관급자재 관행이 건설업에 미치는 영향 규모는 연간 공공공사 발주금액에 [현장설치비 + 연동비용]이 총공사비에서 차지하는 비중을 곱하면 된다.

- 연간 건설업 영향규모 = 연간 공공 건설공사 발주금액 × [현장설치비 + 연동비용]이 총공사비에서 차지하는 비중
 = 37조5,062.4억원 × 4.95% = 1조8,565.5억원/년

현장설치 포함 관급자재 발주관행이 건설업에 미치는 영향은 연간 단위로 볼 때 국내 공공공사 규모의 4.95%, 금액으로는 1조8,565.5억원으로 추산된다.

6. 결론

현장설치 포함 관급자재 발주와 관련된 논쟁은 관급자재의 현장설치 주체를 공사업계 또는 제조업계 중 어느 쪽으로 해야 법률적으로 타당한지와 이에 따른 관급자재 현장설치비용을 어느 쪽의 점유로 해야 하는지와 관련되어 야기되는 것이다. 이러한 논란에도 불구하고 그간의 연구에서는 관급자재 현장설치비용에 관한 계량

적 연구는 부재하였다. 이에, 본 연구에서는 관급자재의 현장설치비용이 연간 어느정도 규모가 될 것인지를 정량적으로 분석하였다. 현장설치 포함 관급자재 발주 관행이 건설업에 미치는 영향은 연간 국내 공공 건설공사 규모의 약 4.95%인 1조8,565.5억원으로 분석되었다.

대한건설협회 통계에 따르면, 2020년도에 전체 13,566개사의 종합건설업체가 수주한 금액은 총 155조5,100억원으로 1개업체당 평균 수주금액으로 환산하면 114.6억원이다. 상기 건설업 영향금액 2조5,466.7억원은 1개업체당 평균 수주금액 114.6억원의 162배에 달해 특히 중소 건설기업에게 있어 매우 큰 금액이다. 이러한 측면에서 볼 때 현장설치 포함 관급자재 발주관행과 관련된 논란이 조속히 해결될 필요가 있다.

참고문헌

- [1] 대한건설정책연구원, “공사용 자재 직접구매제도의 문제점과 개선방안”, 2010년
- [2] 김용섭, “설치를 수반하는 계약목적물의 물품발주에 따른 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 건설법무학회논문집, 제5권 1호, pp. 173-192, 6월, 2019년
- [3] 기획재정부, “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”, 2023년
- [4] 국토교통부, “건설산업기본법”, 2023년
- [5] 중소벤처기업부, “중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률”, 2023년