특정감사

감 사 보 고 서

- 대형공사의 정보통신공사업법 위반 관련 국민감사청구 -

2017. 7.

감 사 원

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요……1

1. 감사배경 및 목적……1

2. 감사중점 및 대상…… 2

3. 감사실시 과정……3

4. 감사결과 처리……3

Ⅱ. 감사대상 현황……4

Ⅲ. 감사결과 요약……5

Ⅳ. 감사결과 통보사항 ……7

1. 대형공사 등의 정보통신공사 분리도급 심의기준 미비(통보)…… 8

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

국토교통부는 중앙건설기술심의위원회(이하 “중심위”라 한다)로 하여금 국가기관 등이 발주하는 대형공사에 대한 입찰방법을 심의하도록 하고 있는데, 중심위가 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사 분리도급 대상인 행정자치부 등 4개 기관의 대형공사 4건에 대해 설계·시공일괄입찰방식(이하 “일괄입찰방식”이라 한다)[1]으로 심의·의결한 결과 [표]와 같이 행정자치부 등 4개 기관이 중심위의 심의결과를 이유로 대형공사 4건에 대해 분리도급이 아닌 일괄입찰방식으로 추진하였다.

[표] 대형공사 4건의 설계·시공일괄입찰방식 발주 현황

수요기관 (공고기관)	공사명 (총공사비)	중심위 입찰방법 결과 (심의·의결일)	입찰공고일 (계약체결일)
행정자치부 (조달청)	대구정부통합전산센터 신축공사 (2,424억 원)	턴키입찰 (2016. 8. 1.)	2016. 10. 28.
법무부 (조달청)	대구교정시설 건립공사 (1,239억 원)	실시설계 기술제안입찰 (2014. 9. 24.)	2016. 5. 17. (2016. 10. 28.)
행정중심복합도시건설청 (조달청)	복합편의시설건립 제3공사 (1,042억 원)	기본설계 기술제안입찰 (2016. 8. 8.)	2016. 10. 28.
기획재정부 (한국자산관리공사)	부산통합청사 신축사업 (915억 원)	실시설계 기술제안입찰 (2016. 8. 1.)	2016. 12. 24.

자료: 국토교통부 제출자료

1) 설계·시공일괄입찰방식(Design-Build)은 공공공사 발주자가 사업관리의 주체가 되고 하나의 건설업체 또는 컨소시엄이 설계와 시공을 동시에 시행하는 방식으로 발주청은 단일계약을 통해 설계와 시공 서비스를 동시에 공급받아 입찰자의 기본설계, 실시설계 등 설계 참여 수준에 따라 턴키입찰(turn-key), 대안입찰 및 기술제안입찰로 구분

이에 대하여 2016. 11. 4. A(○○) 등 748명은 정보통신공사를 건설공사 등 다른 공사와 분리도급하도록 의무화한 「정보통신공사업법」 제25조 위반이라며[2] 감사원에 이에 대한 관련자 처분 및 시정을 요구하는 국민감사청구를 제기하였고 감사원은 청구인 주장의 사실 여부 등을 확인하기 위하여 이번 감사를 실시하였다.

감사청구 요지

- 일괄입찰방식으로 추진한 대형공사 4건에 대하여 「정보통신공사업법」 제25조 위반 여부
- 분리도급을 규정한 「정보통신공사업법」 제25조를 위반한 관련자에 대한 책임 유무
- 일괄입찰방식으로 추진하고 있는 대형공사에 대한 입찰방법 시정 요구

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 일괄입찰방식으로 추진한 대형공사 4건의 「정보통신공사업법」 위반 여부에 대하여 감사를 실시하되 중심위의 입찰방법 심의 시 분리도급 대상 여부 검토를 통한 바람직한 입찰방법 심의방안을 모색하는 데에 중점을 두고 점검하였다.

2) 연혁적으로 1995. 7. 6. 시행된 구 「전기통신공사업법 시행령」 제13조의2 제4호의 규정에 따르면 일괄입찰방식으로 시행되는 공사의 경우 분리하여 도급계약을 체결하기 곤란하여 분리도급 예외사유 대상에 포함되어 있었지만 1998. 1. 1. 「정보통신공사업법 시행령」으로 전면 개정되어 이후 시행된 법령에는 위 조항이 삭제되었음

3. 감사실시 과정

2017. 3. 20.부터 같은 해 3. 31.까지 10일간 감사인원 5명을 투입하여 실지 감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2017. 3. 31. 국토교통부 기술안전정책관 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하여 주요 감사결과를 설명하고 지적사항에 대한 의견을 교환하였고, 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부검토를 거쳐 2017. 7. 6. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상 현황

□ 중심위 개요

○ **(개념)** 건설기술에 관한 사항을 심의하기 위하여 1989년 국토교통부에 설치

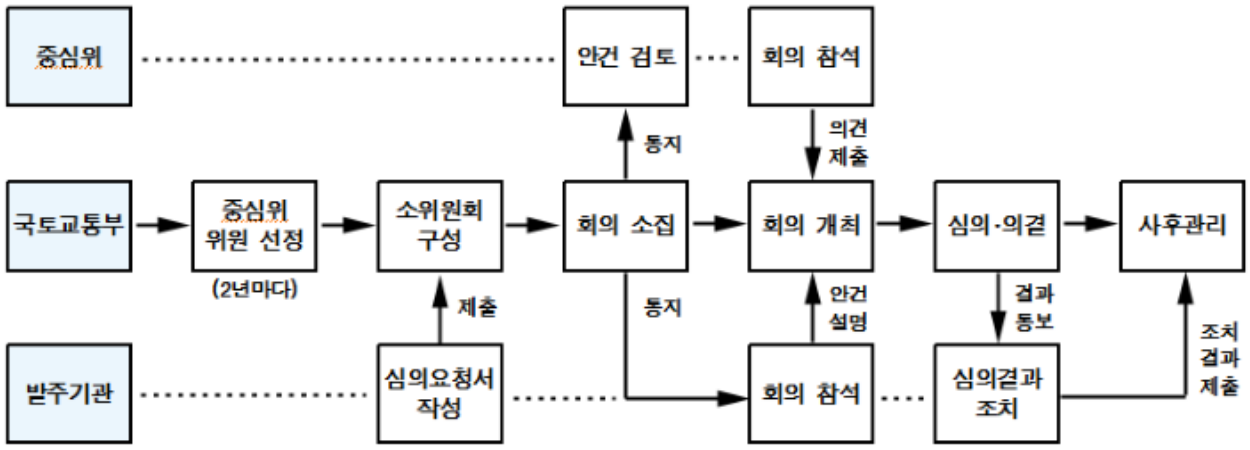
○ **(구성)** 중심위 위원은 당연직*과 22개 분야별 일반위원 등을 포함 500명 이내로 구성(임기 2년)

* 당연직 5명: 위원장(제1차관), 설계심의분과위원장(기술안전정책관), 간사(기술정책과장, 기술기준과장, 건설안전과장)

○ **(운영)** 재적위원 과반수 출석으로 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결

– 심의를 효율적으로 수행하기 위해 분야별로 소위원회(5~40명)를 구성·운영

□ 중심위 업무처리절차 흐름도



자료: 국토교통부 제출자료

□ 정보통신공사가 포함된 대형공사 등 설계·시공 통합(분리)발주 현황

(단위: 건)

구분	2014년			2015년			2016년			3년 합계		
	통합	분리	소계	통합	분리	소계	통합	분리	소계	통합	분리	총계
대형공사 (300억 원 이상)	12	49	61	14	43	57	9	39	48	35	131	166
기타공사 (300억 원 미만)	0	656	656	0	677	677	4	577	581	4	1,910	1,914

자료: 조달청 제출자료

Ⅲ. 감사결과 요약

1. 「정보통신공사업법」 위반 관련

【청구 요지】

■ 일괄입찰방식으로 추진한 대형공사 4건에 대하여 「정보통신공사업법」 제25조 위반 여부

중심위는 국가기관 등이 발주하는 대형공사 및 특정공사의 입찰방법을 심의하면서 정보통신공사의 분리도급 가능 여부를 함께 심의하여야 하는데도 국토교통부는 이를 위한 심의기준을 마련하지 않고 있어 중심위는 위 4건의 공사를 포함한 대형공사 및 특정공사에 대한 정보통신공사의 분리도급 가능 여부를 심의하지 않고 있었고 현행 규정상 중심위가 입찰방법을 결정한 공사에 대하여 중심위로 하여금 다시 심의하도록 할 법령상 근거도 없다.

따라서 일괄입찰방식으로 추진한 대형공사 4건이 「정보통신공사업법」 제25조에 규정하고 있는 분리도급 의무를 위반했는지 여부를 판단할 수 없다.

그러나 정보통신공사 분리도급 의무화 제도의 실효성을 제고할 수 있도록 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」(국토교통부 고시)에 「정보통신공사업법」 제25조에 따른 정보통신공사 분리도급 대상에 해당하는지 여부를 검토하기 위한 세부적인 방안을 마련하여 운영하도록 통보하였다.

2.「정보통신공사업법」을 위반한 관련자 책임 관련

【청구 요지】

■ 분리도급을 규정한「정보통신공사업법」제25조를 위반한 관련자에 대한 책임 유무

앞서 “1항”과 같이 대형공사 4건에 대한 일괄입찰방식이 정보통신공사의 분리도급 의무를 규정한「정보통신공사업법」에 위배했는지 여부를 판단할 수 없고, 중심위의 심의가 오랫동안 정보통신공사 분리도급 여부 심의기준이 없는 상태에서 이루어지지 못하여 왔으므로 관련자에게 책임을 묻기 어려워 종결처리하였다.

3.「정보통신공사업법 」을 위반한 대형공사에 대한 입찰방법 시정 관련

【청구 요지】

■ 일괄입찰방식으로 추진하고 있는 대형공사에 대한 입찰방법 시정 요구

앞서 “1항”과 같이 대형공사 4건에 대한 일괄입찰방식이 정보통신공사의 분리도급 의무를 규정한「정보통신공사업법」에 위배했는지 여부를 판단할 수 없고, 입찰방법을 결정하는 권한이 있는 중심위가 입찰방법을 이미 결정한 상황에서 중심위로 하여금 다시 심의하도록 할 법령상 근거도 없으며, 위 대형공사는 이미 일괄입찰방식으로 입찰공고가 이루어지는 등 입찰절차가 진행 중인 점 등을 종합적으로 고려하여 시정요구하지 않고 종결처리하였다.

Ⅳ. 감사결과 통보사항

1. 명세: 별첨

감 사 원

통 보

제 목 **대형공사 등의 정보통신공사 분리도급 심의기준 미비**

소 관 기 관 국토교통부

조 치 기 관 국토교통부

내 용

1. 업무 개요

국토교통부는 「건설기술 진흥법」 제5조 및 같은 법 시행령 제6조 제5호 다목의 규정에 따라 중앙건설기술심의위원회(이하 “중심위”라 한다)로 하여금 국가기관 등이 발주하는 대형공사 및 특정공사[3]의 입찰방법 등을 심의하도록 하면서 입찰방법의 적정성 등을 검토하기 위하여 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」을 마련하여 운용하고 있다.

한편 행정자치부 등 4개 발주기관은 [표]와 같이 대형공사 4건에 대하여 중심위에 설계·시공일괄입찰방식(이하 “일괄입찰방식”이라 한다)[4]으로 심의를 요청하였고 중심위는 위 대형공사를 발주기관이 심의를 요청한 내용대로 일괄입찰방식으로 2016년 8월 등에 심의·의결하고 발주기관은 이에 따라 입찰을 진행하였다.

---

3) 대형공사: 총공사비 추정가격 300억 원 이상의 신규복합공종공사, 특정공사: 총공사비 추정가격 300억 원 미만의 신규복합공종공사 중 대안입찰 또는 일괄입찰로 집행하는 공사(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제79조)

4) 설계·시공일괄입찰방식(Design-Build)은 공공공사 발주자가 사업관리의 주체가 되고 하나의 건설업체 또는 컨소시엄이 설계와 시공을 동시에 시행하는 방식으로 발주청은 단일계약을 통해 설계와 시공 서비스를 동시에 공급받아 입찰자의 기본설계, 실시설계 등 설계 참여 수준에 따라 턴키입찰(turn-key), 대안입찰 및 기술제안입찰로 구분

[표] 대형공사 4건의 설계·시공일괄입찰방식 발주 현황

수요기관 (공고기관)	공사명 (총공사비)	분리도급 예외사유	중심위 입찰방법 결과 (심의일)	입찰공고일 (계약체결일)
행정자치부 (조달청)	대구정부통합전산센터신축공사 (2,424억 원)	국방 및 국가안보 등과 관련하여 기밀 유지가 요구됨	턴키입찰 (2016. 8. 1.)	2016. 10. 28.
법무부 (조달청)	대구교정시설 건립공사 (1,239억 원)	교정시설은 국가 중요시설 "나"급으로 지정되어 있는 등 분리도급이 곤란	실시설계 기술제안입찰 (2014. 9. 24.)	2016. 5. 17. (2016. 10. 28.)
행정중심복합도시건설청 (조달청)	복합편의시설건립 제3공사 (1,042억 원)	무지주 대공간 구현 등 특수기술이 필요하고 분리도급 시 하자책임 불명확	기본설계 기술제안입찰 (2016. 8. 8.)	2016. 10. 28.
기획재정부 (한국자산관리공사)	부산통합청사 신축공사 (915억 원)	실험실 등을 위해 고난도의 특수한 기술이 필요하고 분리도급 시 하자책임이 불명확함	실시설계 기술제안입찰 (2016. 8. 1.)	2016. 10. 24.

자료: 국토교통부 등 제출자료

2. 관계법령 및 판단기준

중심위는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 "국가계약법"이라 한다) 시행령」 제80조 및 「건설기술 진흥법 시행령」 제6조 제5호 다목 등의 규정에 따라 대형공사 및 특정공사의 입찰방법을 심의하고 있다.

한편 「정보통신공사업법」 제25조 및 제76조 등의 규정에 따르면 정보통신공사는 건설공사 등 다른 공사와 분리도급하여야 하고, 이를 위반한 자는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 하는 등 분리도급을 의무화하면서 공사의 성질상 또는 기술관리상 분리도급하는 것이 곤란한 경우로서 대통령령에 정한 경우는 분리도급의 예외대상으로 규정하고 있다.

따라서 국토교통부는 중심위에서 발주기관이 심의 요청한 정보통신공사가 포함된 대형공사 등의 입찰방법을 심의할 때 정보통신공사의 분리도급 가능 여부를 심의할 수 있도록 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」(국토교통부 고시)에 정보통신공사

분리도급 심의와 관련한 세부기준을 마련하여 운영하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제

이와 관련하여 한국정보통신공사협회는 2015. 11. 2. 법제처에 대형공사·특정공사 중 일부가 정보통신공사인 경우로서 「정보통신공사업법」 제25조 단서에 따른 분리도급의 예외사유에 해당하지 않아 분리도급해야 하는데도 각 중앙관서의 장이 중심위에 심의를 요청한 경우, 중심위는 정보통신공사를 포함한 전체 대형공사·특정공사의 입찰방법에 관하여 심의할 수 있는지, 아니면 정보통신공사를 제외한 나머지 대형공사·특정공사의 입찰방법에 관한 사항에 한정하여 심의할 수 있는지 여부에 대해 법령해석을 요청하였다.

한국정보통신공사협회의 이같은 질의에 대하여 법제처는 2016. 4. 8. 중심위 심의범위와 관련하여 정보통신공사를 분리도급해야 함에도 발주기관이 분리도급 예외사유에 해당한다며 일괄입찰방식으로 심의 요청한 경우, 중심위는 정보통신공사를 제외한 나머지 대형공사·특정공사의 입찰방법에 한정하여 심의하여야 한다고 유권해석하였다.

발주기관이 일괄입찰방식으로 심의를 요청하였을 경우 중심위가 정보통신공사를 심의대상에서 제외할지 여부를 판단하기 위해서는 먼저 전체 공사를 일괄입찰방식으로 하는 것이 「정보통신공사업법」에 부합하는지 여부를 검토하여야 하므로 위 법제처의 유권해석은 중심위가 「정보통신공사업법」 위반 소지가 없도록 정보통신공사의 분리도급 여부를 심의하여야 한다는 의미이다.[5)]

5) 2016. 12. 5. 조달청도 정보통신공사의 분리도급 여부는 중심위의 심의대상이라는 의견을 제시하였고,

그런데 감사원이 2017년 3월 현재 감사청구 대상인 행정자치부 등 4개 중앙관서의 '대구정부통합전산센터 신축공사' 등 4건의 대형공사 발주 실태를 점검한 결과, 국토교통부는 국가계약법 시행령 제68조에 따라 정보통신공사 분리도급 가능 여부는 발주기관이 검토하도록 되어 있어 중심위의 심의범위에 해당하지 아니한다고 하면서 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」에 정보통신공사 분리도급 심의와 관련한 세부기준 및 절차를 마련하지 않았다.

이에 따라 2016. 4. 8. 법제처의 유권해석에도 불구하고 2016년 8월 행정자치부 등 3개 발주기관이 중심위에 일괄입찰방식으로 심의를 요청한 위 대형공사 3건[6]에 대해서도 중심위는 「정보통신공사업법」 제25조에 따른 분리도급 가능 여부에 대한 검토 없이 일괄입찰방식으로 그대로 심의·의결함으로써 위 3개 관서는 중심위가 통보한 결과대로 입찰공고를 하고 일괄입찰방식으로 추진하게 되었다.

관계기관 의견 국토교통부는 중심위가 「정보통신공사업법」 제25조에 의한 분리도급 예외대상에 해당하는지 여부를 검토할 수 있도록 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」을 보완하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **국토교통부장관**은 정보통신공사 분리도급 의무화 제도의 실효성을 제고할 수 있도록 「대형공사 등의 입찰방법 심의기준」에 중앙건설기술심의위원회가

2017. 3. 16. 감사원이 위 유권해석의 의미에 대하여 법제처에 문의한 결과 위와 같은 의미로 회신하였음

6) 법무부의 '대구교정시설 건립공사'는 2016. 4. 8. 법제처 법령해석 이전인 2014. 9. 24. 중심위에서 심의하였음

「정보통신공사업법」 제25조에 따른 정보통신공사 분리도급 대상에 해당하는지 여부를 검토하기 위한 세부적인 방안을 마련하여 운영하시기 바랍니다.**(통보)**