

## 공동기업체 도입 방안

이 석 목  
(CERIK 연구위원)

### < 요약 >

- 공동도급 장려정책은 중소 건설업체들의 수주 기회를 확대시키면서 공사의 효율성은 그대로 유지하여야 한다는 명제를 안고 있음. 이를 위해서는 '공동기업체제도'를 도입할 필요가 있음. 여기서 공동기업체란, 소수의 중소건설업체끼리 구성한 상시적 공동수급체로서, 발주자에게 등록한 비법인격 형태의 연합체를 말함. 이 제도의 도입을 통해 ① 현행의 공동도급이 공사 효율성 확보나 업체간의 기능 보완의 차원에서 운영될 수 있게하고, ② 공동기업체 우대조치에 의하여 중소건설업체 상호 간 협력 관계의 촉진과 이에 따른 수주 능력 및 기회가 확대될 것임.
- 외국의 사례 : 선진국의 공동도급장려제도는 중소기업간의 협력에 역점을 두고 있음. 특히 일본에서는 공동수급체를 '특정건설공사 공동기업체'와 '경상건설 공동기업체'로 구분하여 공동도급의 구성 목적과 대상 공사 및 구성원의 자격에서 차이를 두고 있음.
- 바람직한 공동도급 장려 정책 : 공동수급체는 다양한 목적(공사의 효율적 수행, 지역의무공동도급의 이행 등)에 따라 구성되고 있음. 앞으로의 공동도급장려정책은 ① 중소건설업체끼리의 공동도급 장려에 정책상의 초점을 두어야 하며, ②공동도급의 종류를 공사 효율을 위한 공동도급과 중소건설업체 육성을 위한 공동도급으로 구분하여 공동도급 구성 목적의 효율화를 도모하여야 함. 특히, '공동기업체제도'를 도입하여 중소건설업체끼리의 공동도급을 장려시킬 필요가 있음.
- 공동기업체제도 운영의 기본구조 : 건설교통부가 공동기업체의 구성, 등록신청, 등록심사 기준, 우대조치 등을 내용으로 한 '공동기업체 운영요령'을 제정하면, 일반 중소건설업체들은 자주적으로 공동기업체를 구성하여 발주자에게 등록하여 우대를 받도록 함.
- 법적·제도적 보완 사항 : 현행 「건설산업기본법」 체계내에서도 공동기업체제도의 도입은 가능함(제48조 제1항 및 제5항). 다만, 업체간 협력을 위한 정부의 지도 대상을 대기업과 중소기업 간의 협력으로 한정하였으므로, 공동기업체의 구성도 상시고용원 200명 이상인 업체와 200명 이하인 업체 간에만 가능함. 따라서 향후 상시고용원 200명 이하인 업체 간에도 공동기업체 구성이 가능하도록 규정을 개정할 필요가 있음. 「건설산업기본법」시행령에는 건설교통부 장관이 '공동기업체 운영요령'을 제정한다는 근거와 공동기업체 우대조치의 구체적인 내용을 규정할 필요가 있음.
- 공동기업체제도 도입의 기대 효과 : 공동기업체제도는 ① 정책의 합리화를 기할 수 있는 동시에, ② 중소 건설업체의 수주 및 시공 능력의 실질적 향상을 가져오게 하며, ③ 중소건설업체 간 공종의 전문화를 유도하는 방안이 될 것임.

# 새로운 중소 건설업체 지원체계 구축의 필요성

## 1. 대내외적 여건 변화

- 최근 2~3년 동안 건설산업을 둘러싼 경영 환경의 변화는 매우 크다. 국내 건설시장의 전면 개방, 「건설산업기본법」 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」)의 제·개정 등 우리 건설산업 역사상 가장 큰 변혁기라고 해도 과언이 아닐 듯 싶다. 이러한 건설산업의 구조 조정 과정에서 가장 눈에 띄는 제도의 변화와 그에 따른 영향은 다음과 같이 요약될 수 있다.
- 우선 면허 개박으로 인한 업체 수의 급증(93년 1,645개사에서 97년 4월말 현재 3,513개사), SOC 민자유치 사업의 전개 등으로 인한 공사 규모의 대형화, 그리고 정부의 경쟁력 강화시책에 따른 턴키 발주공사의 증대 및 CM 제도의 도입 등이 그것이다. 이처럼 모든 산업에서와 마찬가지로 건설업 구조조정 역시 보다 치열한 경쟁을 유도하고 있다.
- 이러한 변화의 와중에 국내경기는 침체 일로에 있으며, 그에 따라 국내 건설시장의 규모 또한 그 증가세가 둔화되고 있다. 그 영향이 대형업체, 중소업체를 가리지는 않겠지만 중소업체들에게 주로 경영 압박감이 훨씬 더 클 것이라는 것은 불문가지이다. 재정능력, 설계·시공 기술 등에서 비교 열위인 중소업체의 입지가 더욱 좁아지고 있기 때문이다. 실제로 건설업계에서는 재작년, 작년에 이어 금년 상반기까지도 중소 건설업체들의 부도가 계속되고 있다(95년 145개사, 96년 196개사, 금년 6월 15일 현재 98개사). 이들 중 우성, 건영, 한신공영, 한보 등을 제외한다면 거의 중견 중소업체들이다. 또한 업체 수의 급증은 업체당 평균 수주액의 저하를 유발시키고 있다.

## 2. 정부 정책의 기초

- 정부는 이러한 대내외적 여건 변화에 부응하여 중소 건설업체들의 경영 및 수주 등에서의 애로사항들을 보완하기 위한 대책의 일환으로 공동도급제도를 장려해 왔다. 그 구체적인 정책 내용으로는 개별 공공공사에 대한 공동도급의 장려(지역의무공동도급제도 및 공동도급시 PQ에서의 가산점 부여)와 「건설산업기본법」에 새로 도입된 일반 건설업체간의 ‘등록제도’(제48조)가 있다.
- 그러나 그동안의 공동도급은 대부분 대형업체들이 수주한 공사에 일부 지방 중소업체들이 부분적으로 참여하는 형태로 이루어졌을 뿐, 참여 업체들이 상호 보완함으로써 공사의 효율을 도모하려는 순기능을 다하지 못하고 있다. 그나마 금년부터는 지역의무공동도급의 국제입찰공사 적용이 어려운 실정이다. 따라서 중소 건설업체들을 보호·육성할 수 있는 보다 실효성 있는 협력 방안의 모색이 시급한 시점이다.

# 국내외 중소 건설업 협력지원 제도

## 1. 국내 제도

### (1) 공동도급제도

- 공동도급제도는 「국가계약법」의 규정상 2개 업체 이상이 공동으로 특정공사를 수급받아 공사하는 계약 형태이다. 이러한 공동도급은 법인체로 구성되는 것은 아니며 특정사업을 위한 한시적 수급체로 구성된다.
- 우리나라 공동도급제도의 운용상 가장 큰 특징은 공동수급체의 주된 결합이 대형업체와 중소기업체의 결합 형태로 나타나고 있다는 것이다. 이러한 과정에서 중소 건설업체들의 공사의 부분적 참여의 기회는 확대되었으나 참여 지분은 극히 미비한 수준이다. 또한 업체간 협력 증진, 전문성의 결합을 통한 품질 제고, 중소기업체들의 경영 애로 보완 등 공동도급 제도가 목적하는 실질적인 효과는 별로 거두지 못하고 있다.

### (2) 지역의무공동도급제도

- 지방경제의 활성화와 지역 간 균형 발전 및 지방 중소건설업체의 실질적인 수주기회 확대를 도모하고자 시행되어 온 지역의무공동도급제도는 금년 정부조달시장의 개방으로 개방 대상공사(58억원 이상)에 대해서는 적용할 수 없게 되었다. 지방 중소건설업체를 보호하기 위한 조치에서의 그 의미는 크게 퇴색되었다.

### (3) 등록제도

- 「건설산업기본법」에 새로 도입된 일반건설업체 간의 ‘등록제도’는 운용상 기업의 경영을 간섭할 소지가 있다. 따라서 협력업체 명단 작성 촉진제도에 불과할 뿐이라는 우려가 있다. 그효과 역시 기존의 하도급 계열화 정책과 크게 다른 점이 없을 것이라는 분석이 가능하다.
- 이 외에도 일반과 전문 건설업체만의 협력을 중심으로 하는 (하도급)계열화 등의 제도가 운용되고 있으나, 이들 제도는 일반 중소건설업체의 육성·지원방안으로는 크게 미흡한 실정이다. 또한, 각 제도마다 불합리한 요인 또는 한계를 지니고 있다. 따라서, 실질적으로 중소건설업체들의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 새로운 형태의 협력체계의 구축이 불가피하다.

## 2. 외국의 지원제도 : 공동도급 장려시책을 중심으로

- 선진 외국에서는 건설업체 간의 공동도급이 ‘계약자유의 원칙’에 따라, 업체들 사이에서 자율적으로 이루어지고 있다. 다만, 담합이나 시장점유를 위한 공동도급일 경우에는 공정거래의 차원에서 규제된다. 즉, 건설업체 간의 협력이 다른 기업의 경쟁을 제한하려는 목적으로 이루어질 경우에는 규제 대상이 되는 것이다. 반면, 경쟁 확대의 효과가 예상되는 중소기업끼리의 공동도급은 정부 차원에서 장려하고 있다.

#### (1) 일본의 공동도급제도

- 일본의 공동도급제도와 관련된 규정으로는 ‘공동기업체 운용준칙’(建設省經振會 第25號 : 1994. 3. 28)과 건설성의 ‘중소·중견건설업자의 수주기회 확보 대책’(건설경제국 건설업 과장 지시 : 1986. 11. 1)을 꼽을 수 있다. 일본에서의 공동도급은 그 시공방식에 공동시공과 분담시공이 있다. 이를 위한 표준계약서를 중앙정부가 제공하고 있다는 점에서 우리 나라와 비슷하다. 그러나, 일본의 공동도급제는 공동수급체의 구성 시기에 따라 ‘특정 건설공사 공동기업체’와 ‘경상건설 공동기업체’로 분류한다는 점에서는 우리나라의 공동도급제와는 차이가 있다.
- 특정건설공사 공동기업체 제도 : 제도, 1953년 이래 실시되어 온 특정공사건설 공동기업체 제도는 개별공사에 따라 공동수급체가 구성된다. 이 점은 우리나라의 현행 공동도급제와 유사하나, 공동수급체의 구성 목적이 공사의 효율성 증진을 위함이고, 대규모 공사로서 기술적 난이도가 높은 공사만 그 대상으로 한다는 점, 그리고 단독시공이 가능한 경우에는 단독 입찰자 우선을 원칙으로 한다는 점 등에서 우리나라 공동도급제와 차이가 있다.
- 경상건설 공동기업체 제도 : 경상건설 공동기업체 제도는 1962년부터 시행된 공동수급체 형태이다. 이 공동수급체는 우량 중소건설업체들이 매년 혹은 격년으로 일반적인 공동수급체를 구성하여, 발주기관에 등록한 비법인격 단체이다. 등록 신청을 받은 발주기관은 경상건설공동기업체에 대해서도 일반 개별기업과 마찬가지로 시공 능력상의 등급을 부여한다. 시공능력을 부여받은 공동수급체는 해당 발주기관에서 제3의 건설업체로서 능력을 인정한다. 경상건설 공동기업체의 시공 능력은 구성업체들의 능력(예 : 공사실적 등)을 합하여 평가된다. 따라서, 경상건설공동기업체를 구성한 중소건설업체들은 자신의 등급보다 상위등급 공사의 입찰에 참여할 수 있는 기회를 갖게 된다.
- 일본의 공동도급 유형으로서 특정건설공사 공동기업체와 경상건설 공동기업체의 차이점은 <표1>과 같이 요약될 수 있다. 일본의 공동도급제도에서 특기할 사항은 두 유형 모두 공동수급체의 구성을 비슷한 규모의 업체들로 제한하고 있다는 점이다. 이는 비슷한 규모의 업체들로 구성될 경우, 공동수급체 구성원 상호 간의 보완 여지가 더욱 클 것이라는 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

**<표 1> 일본의 공동도급 유형**

	특정건설공사공동기업체	경상건설공동기업체
성격	·매 공사마다 결서되는 공동 수급체로 공사 종료시 해체됨	·특정 공사와 관계없이 발주자에게 등록 을 신청하여 인정받는 제3의 건설업자의 성격을 가짐
목적	·시공 효율 증진	·우량 중소건설업자의 육성
대상공사	·대규모 공사로서 기술적 안이도가 높 은 공사에 한하여 인정	·공동도급 구성 업체의 소속 기술자가 적 정 배치될 수 있는 규모
구성원수	·2~3개사	·좌동
구성원 등급자격	·최상위 등급 또는 최상위 및 차상위 등급에 속한 업자를 원칙	·동일 등급업자를 원칙으로 함
신청시 구비요건	·당해 공사에 대응하는 허가 업종에 최소 수년의 영업실적이 있을 것 ·전체 구성원이 당해 공사에 대응하는 허가업종에 관한 감리기술자 또는 주 임기술자를 공사 현장에 전임으로 배 치할 수 있을 것	·등록부문에 대응하는 허가업종에 최소 수년의 영업실적이 있을 것 ·당해 등록부문에 원청 영업한 실적이 있 음을 원칙으로 함 ·전체 구성원이 당해 허가업종과 관련하 여 감리기술자 혹은 주임기술자를 매 공 사 현장마다 전임배치 할 수 있음을 원 칙으로 함
편성방법	·건설업자가 자주적으로 결정	·좌동
출자비율	·공동시공을 확보하는 수준으로 하되 발주기관이 정함	·좌동
대표자출자비율	·시공능력이 큰 업체로 하고, 대표자의 출자비율은 구성원 중 최대로 함	·구성원이 결정한 자로 하고, 대표자의 출 자비율도 구성원이 자주적으로 정함.

－ 운용실태 및 효과 : 일본의 공공공사에서 공동도급이 차지하는 비율은 1990년의 경우 34%로 1980년의 21%에서 꾸준히 늘어나고 있는 추세이다. 두 가지 공동수급체 유형중에서는 경상건설 공동기업체 형태가 보다 많이 활용되고 있다. <표 2>에서와 같이 1980년의 경우 86개 정부발주기관 중 특정건설공사 공동기업체 형태의 발주기관은 4개기관(4.7%), 경상건설 공동기업체 형태의 발주기관은 15개 기관(17.4%)으로 나타나 있다. 그리고, 두 형태를 겸하여 발주한 기관은 33개 기관(38.4%)에 이르렀었다.

<표 2> 발주기관별 공동도급 발주유형(1980년)

(단위 : %)

	특 정 건 설 공 사 공동기업체형 발주	경 상 건 설 공 사 공동기업체형 발주	병 행 발 주	계
省 廳 (13개 기관)	2(15.4)	3(23.1)	3(23.1)	8(62)
都 道 府 縣 (47개 기관)	1(2.1)	6(12.8)	25(53.2)	32(68)
공사·공단 (26개 기관)	1(3.9)	6(23.1)	5(19.2)	12(46)
합 계 (86개 기관)	4(4.7)	15(17.4)	33(38.4)	52(60)

자료 : 일본 건설업진흥기금 1980, 「공동기업체의 해설」, pp. 18 ~ 19

## (2) 유럽의 사례

- 프랑스에서도 공공공사의 경우 공동도급에 의한 업체간의 합작시공을 장려하고 있다. 특히, 공동도급시에는 중소기업연합회와의 협력관계가 이루어지도록 지원하고 있다. 벨기에에서는 중소기업체를 보호·육성하고 건설업자들의 담합행위 등을 방지하기 위해, 중소기업체들이 연합하여 입찰에 참여할 수 있도록 국왕의 칙령으로 규정해 놓고 있다. 또한 스위스의 세인트갈렌주에서는 모든 입찰서에 ‘고용 정책적인 이유에서는 소규모 업체로 구성되는 합작시공의 필요성이 요망된다.’라는 취지를 제시하고 있다.
- 이렇듯 선진 외국에서 시행되고 있는 공동도급 장려책들을 중소기업끼리의 협력을 촉진하는 데 역점을 두고 있다. 이러한 현상은 대형과 중소기업 간의 공동도급을 장려하고 있는 우리나라의 공동도급제도와 비교된다.

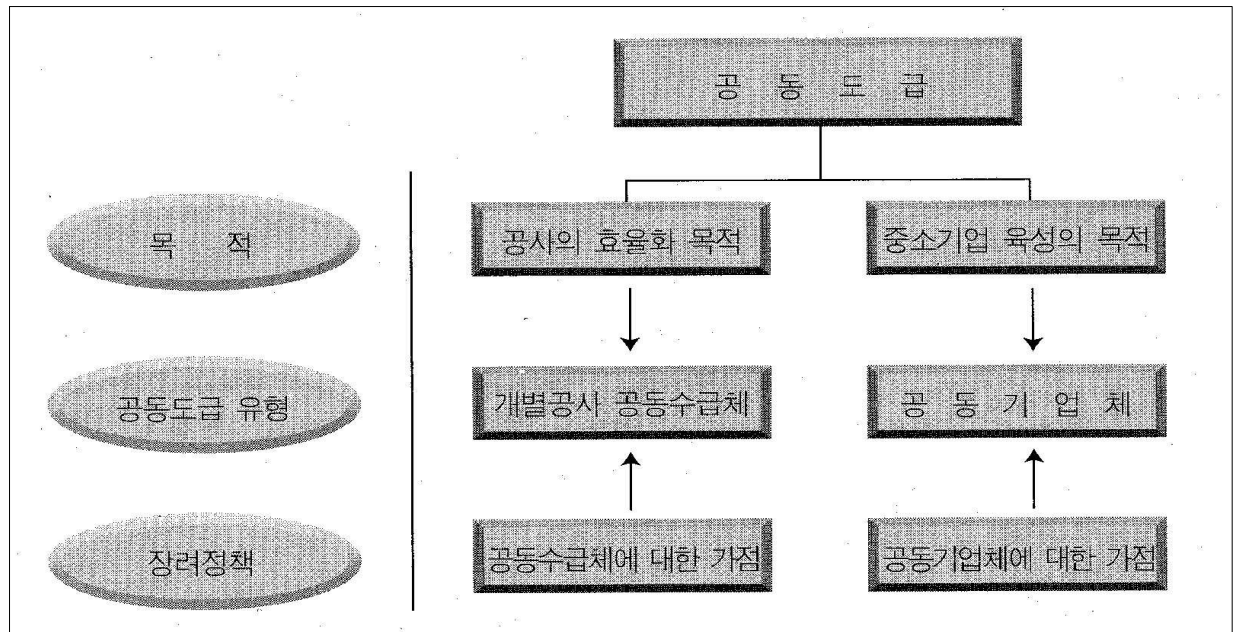
## 3. 시사점

- 국내외 공동도급제도를 비교·검토해 볼 때, 중소기업체를 지원·육성하기 위한 정부의 공동도급 장려정책에서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.
  - 일반건설업체 상호 간 공동도급시에도 대기업은 공사고나리 중심, 중소기업은 시공 중심으로 사실상 기능과 역할을 달리하고 있는 점
  - 같은 기능을 수행하는 일반 중소기업체 간에도 국제 경쟁력 제고의 차원에서 공종별 전문화가 이루어져야 한다는 점
  - 현행의 공동 도급이 효율적 시공 측면에서 구성원 상호 간에 애로가 많은 점
  - 대기업에 대한 일반 중소기업체의 등록제도가 운용면이나 효과면에서 한계가 있을 것이라는 점
  - 선진 외국의 공동도급 장려 정책이 대기업과 중소기업 간의 공동도급보다는 중소기업끼리의 공동도급 장려에 중점을 두고 있는 점

·일본의 경우, 공동도급을 대규모 공사의 효율을 목적으로 하는 경우와 중소기업 육성을 목적으로 하는 경우를 구분하여 그 대상 공사와 구성원의 자격을 다르게 적용하고 있는 점

- 이러한 점들을 고려하여 볼 때, 공동도급 장려 정책의 구조는 다음과 같이 되어야 할 것이다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 공동도급장려정책 구조



·우리도 선진 외국의 경우처럼, 지금까지의 대기업과 중소건설업체 간의 공동도급 장려 위주에서 중소건설업체끼리의 공동도급에 초점을 두어야 한다.

·공동도급의 종류를 공사의 효율을 목적으로 하는 경우와 중소 건설업체 육성을 목적으로 하는 경우로 구분하여 각기 추구하는 목적이 효율적으로 수행될 수 있도록 해야 한다. 즉 지금까지의

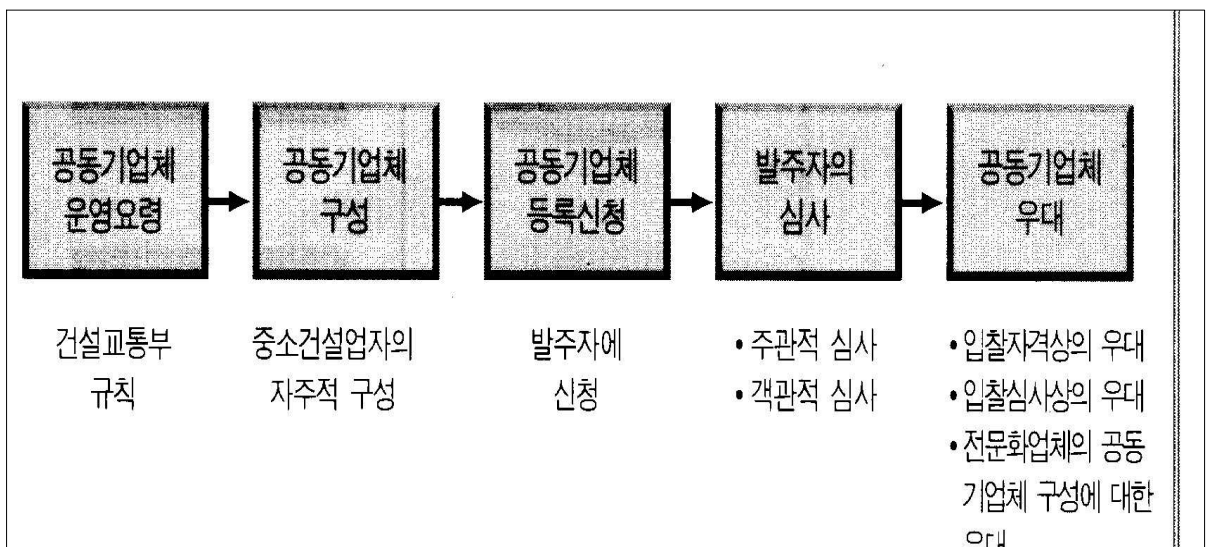
공동수급체에 의한 공동도급의 골격은 그대로 유지하되 주로 공사의 효율성 확보의 차원에서 운용되도록 하고, 중소기업의 지원·육성을 위하여 「공동기업체제도」를 도입하여 중소기업끼리의 공동도급을 장려시킬 필요가 있다.

## 공동기업체제도의 도입 방안

### 1. 공동기업체제도의 개념과 기본 구조

- 공동기업체의 개념 : 소수의 중소 건설업체끼리 구성된 상시적 협력단체로서, 발주자에게 등록된 비법인격 형태의 공동수급체를 말한다.
- 공동기업체제도의 내용 : 공동기업체제도 운영의 기본 구조는 다음과 같다. 즉, 건설교통부가 「공동기업체운영요령」을 제정하여 공동기업체의 구성, 등록신청, 등록심사기준, 우대 평가방법 등의 내용을 규정하고, 일반 중소기업체는 자주적으로 공동기업체를 구성하여 발주자에게 등록함으로써 해당되는 우대조치를 받을 수 있도록 한다(<그림 2> 참조).

<그림 2> 공동기업체 운영의 기본구조





## 2. 기대효과

### (1) 정책의 합리화

- 현행 공동수급체의 구성은 공사의 효율화를 목적으로 하는 경우와 중소 건설업 육성을 목적으로 하는 경우 등 다양한 동기로 구성되기 때문에 자연히 그 구성원 수가 과다하게 된다. 따라서 공동 수급체 구성 본래의 효과가 희석되는 경우가 많다. 또한 공동도급에 대한 PQ시의 가점 혜택도 그 주요 수혜자가 대표회사인 대기업이 되므로 장기적으로는 중소기업의 대기업 진출을 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다.
- 공동기업체제도가 도입되면 공동도급 대상공사를 목적별로 구분하여 세부정책을 수립·시행할 수 있게 되어 공동도급장려정책(구조)의 합리화를 기할 수 있다. 즉, 현행의 공동도급은 대규모 난공사를 수행하는 업체 간(대기업과 중소건설업체간)의 기능 보완 등 주로 공사의 효율화를 위한 측면에서 운영할 수 있다. 한편, ‘공동기업체제도’를 통하여 중소 건설업체끼리 구성된 상호 보완적 협력체에 수주 기회를 제공함으로써 중소 건설업자간 상호 협력과 전문화를 촉진시킬 수 있다.
- 지역의무공동도급제도와 공동기업체제도를 비교하면 <표 3>과 같다.

#### <표 3> 지역의무공동도급제도와 공동기업체제도의 비교

	지역의무공동도급제도	공동기업체제도
제도의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별 지역공사에 대하여 지역 건설업자와 의무적으로 공동수급제 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소건설업자 간에 자율적으로 구성</li> <li>- 구성원 시공능력의 합에 따른 입찰 능력의 증대</li> <li>- 전문화 공종에 특화된 중소건설업자가 구성한 공동기업체에 대한 특혜(입찰시 가점)</li> </ul>
구 성 형 태	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업과 중소건설업자 간에 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소건설업자끼리 구성</li> </ul>
중소기업 출자율	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분 5% 이내</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20 ~ 30% 가능</li> </ul>
효 과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소건설업자 수주기회 확대</li> <li>- 중소건설업자의 적극적 참여 기회 적음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소건설업자 수주기회 확대</li> <li>- 중소건설업자 시공능력의 증대</li> <li>- 업체간 계속적 협력관계 유지</li> <li>- 중소건설업자 간의 업종 전문화 유도</li> </ul>

## (2) 수주 기회의 증대

- 공동기업체에 의한 공사 수주 기회의 증대 유형으로는 ① 공동기업체가 구성원 각자의 시공 능력보다 상위 등급으로 판정됨에 따른 상위 등급 공사 수주 가능, ② 공동기업체 우대조치에 따른 수주기회 확보, ③ 전문화 업체 간의 공동기업체 구성에 의한 경쟁력 강화에 따른 수주 기회 확보, ④ 공동기업체의 자격으로서 대기업과의 공동도급 기회의 증대 등을 예상할 수 있다.

## (3) 일반건설업체 간의 업종 전문화 유도

- 공동기업체제도는 소수의 중소 건설업체끼리 협력관계를 지속적으로 유지하게 함으로써 각각의 구성원이 특정 공종에 특화할 수 있는 여건을 조성할 수 있다. 지금까지 중소건설업체의 입장에서는, 특정 공종에 대하여 전문화하고자 하여도 수주가 보장이 되지 않는다는 현실적인 문제에 직면하고 있었다고 할 수 있다. 그러나 공동기업체제도가 도입되어 전문화에 따른 수주상의 애로점이 해소된다면 공사원가의 절감이나 경쟁력 강화의 차원에서 일반 중소건설업체는 스스로 전문화를 기하고자 할 것이다.
- 이를 위하여 정부는 공동기업체의 구성 요건이나 자격심사 과정에서 공동기업체가 비교적 상화보완이 될 수 있는 업체들끼리 구성이 되도록 유도하여야 한다. 구성원의 자격을 중소기업 간으로 제한해야 하는 것은 물론이고 같은 중소 건설업체 간에도 비슷한 규모나 시공분야상 보완관계의 결합에 치중하여야 할 것이다. 특히, 공종 전문화 업체끼리 구성한 공동기업체에 대한 특별 우대조치는 일반 중소건설업체 간 업종 전문화를 촉진시킬 수 있다.

## 3. 제도적 보완 사항

## (1) 「건설산업기본법」

- 공동기업체의 법적 지위는 현행위 공동수급체와 같다. 다만, 특정공사와 관련하여 성립한 것이 아니고 상시적 수급체로서 구성된다는 점에서 다르다. 따라서 건설교통부 장관이 ‘공동도급·하도급에 관한 지도를 할 수 있다.’는 규정과 ‘이에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.’라는 위임규정(「건설산업기본법」 제48조 제1항 및 제5항)에 의하여 현행법 체계로도 공동기업체제도의 도입이 가능하다.
- 다만, 공동기업체 구성을 ‘대기업인 건설업자와 중소기업인 건설업자 간에만 구성할 수 있다’는 규정(건설산업기본법 제48조 제1항) 때문에 상시고용원이 200명 이하인 중소기업자끼리는 공동기업체를 구성할 수 없다는 문제가 있다. 따라서 중소기업자끼리도 공동기업체를 구성할 수 없다는 문제가 있다. 따라서 중소기업자끼리도 자유롭게 공동기업체를 구성하여 등록이 가능하도록 하는 규정의 개정이 필요하다.

## (2) 「건설산업기본법」 시행령

- 건설교통부 장관이 ‘공동기업체운영요령’을 제정한다는 근거 규정과 공동기업체 우대의 구체적 내용(입찰심사 평점상의 우대, 전문화 업체간에 구성된 공동기업체에 대한 우대 등)의 제정이 필요하다.
- 공동기업체 우대에 대한 구체적 내용 : 공동기업체제도의 성패는 어느 정도까지 공동기업체를 우대하여 주느냐에 달려 있다. 지금까지의 공동도급이 대기업 공사에 중소기업이 참여하는 형태로 이루어지고 있는 데 비하여 공동기업체는 중소기업끼리의 공동 협력체라는 점에서 다음과 같은 우대정책이 적극적으로 고려되어야 한다.
- 입찰참가자 자격심사의 우대
  - 입찰자격 심사에 있어서, 현행의 공동 수급체의 경우와 같이, 공동기업체 각 구성원의 면허 내용, 기술자 수, 장비보유 등의 합을 공동기업체의 자격으로 인정할 필요가 있다.
  - 공동기업체의 시공 능력은 각 구성원이 보유한 능력을 합산한 것으로 인정하여야 할 것이다. 따라서 다음과 같은 입찰 참가상의 제한에 대하여 공동기업체 구성원 능력의 합이 하나의 단위로 인정되어야 할 것이다.
  - 등급제한 (예 : 조달청 유자격자 명부등록 및 운용기준에 의한 등급)
  - 실적제한 (예 : 건축공사 50억원 이상의 실적이 있는 업체)
  - 장비제한 (예 : 광전문 장비 보유한 업체) 등
  - 발주자는 공동기업체의 등록을 인정할 때에 공동기업체 시공 능력인 등급을 판정하여야 할 것

이다.

－ 입찰심사 평점상의 가점

·공동수급체에 대한 PQ 심사 시의 가점과 동일하게 공동기업체에 대해서도 가점 혜택을 주어야 할 것이다.

·또한 PQ 심사를 받지 않는 공사에 대하여 공동기업체가 수주할 수 있는 공사 규모(공동기업체 각 구성회사가 기술자를 배치시킬 수 있는 공사 규모)인 이상 PQ 심사시와 같은 가점조치가 바람직하다.

－ 전문화 업체간에 구성된 공동기업체에 대한 우대

·특정 공종에 특화된 중소건설업자가 공동기업체를 구성할 때에는 현행의 PQ 심사시의 가점조치보다 더 우대하여(예 : 시공능력 및 기술능력 평점의 20% 가산) 업종 전문화를 유도할 필요가 있다.

(3) 「건설산업기본법」 시행규칙

－ 시행규칙 제정 사항으로는 ‘공동기업체 운영요령’, ‘공종전문화 중소건설업자 확인요령’ 및 기타 공동기업체 경영에 필요한 각종의 표준적 모델 규칙의 제공 등이다.

－ 공동기업체 운영요령의 개요

·공동기업체의 성격

·대상공사

·공동기업체 구성원의 자격

·공동기업체 편성 방법

·공동기업체 운영위원회 구성, 구성원의 자격 상실 등에 관한 내용

－ 등록심사기관 : 공동기업체에 대한 등록 및 관리업무는 발주 행정의 탄력적 운용을 기하고 공동기업체 운영 실태를 보다 용이하게 파악할 수 있도록 한다는 차원이며 발주자가 담당하도록 하여야 할 것이다. 다만, 일선 행정관서의 발주 행정이 아직은 전문화되어 있지 않다는 관점에서 사·도가 관할하는 방안도 고려할 수 있다.

－ 발주의 공동기업체 심사

·공동기업체가 발주자에게 등록 신청을 하고자 할 때에는 공동기업체 구성원이 약정한 협정서 (이는 ‘공동기업체 운영요령’에 의거한 일정한 계약서 양식이 되어야 할 것임) 및 대표자를 명기(○ ○ 공동기업체 대표회사 ○ ○ ○)하여 신청해야 할 것이다.

·공동기업체 등록 신청에 대한 발주자 심사는 기본적으로 명목상이 공동기업체를 예방하는 차

원에서 이루어져야 할 것이다. 심사는 객관적 심사와 주관적 심사로 구분하되 심사의 구체적인 평가기준은 발주자가 탄력적으로 마련할 수 있어야 한다(<표 4> 참조)

<표 4> 공동기업체 심사내용

객 관 적 심 사 의 내 용	주 관 적 심 사 의 내 용
<ul style="list-style-type: none"> <li>·일반건설업자일 것</li> <li>·동일 공종에 있어서의 여러업체와 중복적인 공동기업체 구성 유무</li> <li>·동일 등급의 업체 혹은 차상위 등급과의 결합 여부</li> <li>·불성실 행위의 유무 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·시공 분야상의 상호 보와 유무 검사</li> <li>·기술, 경영, 자금, 자재 등 상호 보완의 필요성 유무 검사</li> <li>·공동기업체 등록의 연장일 경우에 공동기업체 운영실적 평가 등</li> </ul>

- 공종 전문화 중소 건설업체 확인 요령
- 중소 건설업체 중에서 특정 공종에 전문화한 업체에 대하여 공종 전문 특화업체임을 확인하여 주고 이들에 대해서는 정부 시책상 각종 우대를 받을 수 있는 틀을 마련할 필요가 있다.
- 공동기업체 운영에 필요한 각종 표준모델 규칙의 제정도 필요하다(예 : 운영위원회규칙, 시공위원회규칙, 경리취급규칙, 공사사무소규칙, 구매관리규칙, 공사완료의 하자담보관리책임각서 등).

## 운용상의 유의점

- 공동기업체제도는, 종래의 공동도급제도를 그대로 존치시키고, 단지 중소건설업자 간의 공동도급을 장려시키기 위하여 추가적으로 시행한다는 의미에서, 도입에 특별한 문제가 없다고 본다. 또한, 대기업에게는 이 제도가 현행의 공동도급을 공사 효율성 차원에서 운용될 수 있게 하는 방안인 점에서 그 의미가 있다.
- 그러나 일본의 사례에 비추어 적절한 운용 방안이 마련되어야 할 필요가 있다. 일본에서는 공동기업체 운영상의 문제점으로 다음과 같은 사항이 지적되었다. ① 소규모 공사에 있어서 단독 공사가 보다 효율적인 경우에도 공동기업체가 수주하는 문제, ② 구성원 수의 과다문제, ③ 구성원 간의 기술력, 시공능력의 격차에 의한 공동 시공의 곤란 및 비능률성 문제, ④ 시공능력이 없는 업체의 수주 참가 문제, ⑤ 명목상 공동기업체의 출현 문제 등이 지적된 바 있다.
- 이러한 문제를 보완하기 위하여 일본은 1994년에 공동기업체 운영준칙을 개정하였다. 그 주요 내용은 ① 공동기업체의 수를 2~3개 회사로 제한하고, ② 공동기업체의 입찰 대상공사 규모를 공

동기업체 각 구성회사가 각각 기술자를 적정 배치할 수 있는 규모로 제한하는 것으로 되어 있다. 따라서, 이러한 문제점과 보완조치에 유의하여 ‘공동기업체운영요령’의 내용을 결정하여야 할 것이다.