

주계약자공동도급제도 보완 방안

2013. 6

강운산

I. 검토 배경	4
II. 주계약자공동도급제도 도입·발주 현황 및 정책 동향	5
III. 주계약자공동도급제도의 쟁점 사항	13
IV. 국가 등 공사에 있어서 주계약자의 부계약자 선택권 제고	18
V. 공동 수급체 구성의 자율성 확보	21
VI. 주계약자에 대한 종합적 계획·관리·조정 업무 대가 지급 제도화	23

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

▶ **극심한 찬반양론에도 불구하고 지방자치단체의 공사를 중심으로 주계약자 공동도급 발주가 지속적으로 증가하는 가운데 한국도로공사, 조달청 등도 발주 확대 계획을 발표**

- 주계약자 공동도급 발주 확대는 수주 물량 감소로 애로를 겪고 있던 중소 종합건설업체들을 벼랑 끝으로 몰고 있음.
- 발주 확대의 철회가 바림직하지만 발주 확대가 불가피하다면 입찰 참여자에 대해 공동 수급체의 구성 및 입찰 참여 공종 등에 있어서 최대한의 자율성을 부과하여 주계약자공동도급제도의 폐해를 최소화할 수 있는 제도 개선이 필요

▶ **2010년 지자체 발주 물량(6,214건)의 3.23%(201건), 2011년 지자체 발주 물량(6,585건)의 4.94%(325건), 2012년 4월까지 지자체 발주 물량(1,964건)의 3.92%(77건) 등이 주계약자 공동도급으로 발주됨.**▶ **국가 등 공사에 있어서 발주기관의 주계약자 공동도급 입찰 공고시에 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하고 있어 주계약자가 자유롭게 부계약자를 선택하는 것을 차단하여 주·부계약자 입찰 불균형 문제 발생**

- 현재와 같이 발주기관이 부계약자 참여 공종을 확정하지 말고 발주기관은 하자 구분이 명확한 공종만 선정하여 공고하고, 입찰 업체는 공고된 공종에 맞게 주계약자·부계약자를 선택하여 참여하도록 개선

▶ **종합·전문 업체간 주계약자 공동도급만 허용하고 종합업체간 주계약자 공동도급을 불허하는 것과 단독 입찰 참여 등을 제한하는 것은 공동도급제도의 근본 취지와 부합하지 않음.**

- 현행 지방자치단체가 종합건설업자와 전문건설업자 간의 공동 수급체와 계약을 체결, 공사를 시공하는 방식을 종합건설업자와 종합건설업자 또는 전문건설업자 간의 공동 수급체와 계약을 체결, 공사를 시공하는 방식으로 개선

▶ **주계약자는 건설 공사의 적정 시공 및 완성을 위하여 계획·관리·조정 업무를 지속적으로 수행하지만 이 비용의 계상이 적절히 이루어지지 않고 있음.**

- 부계약자의 간접노무비와 동 비용에 대한 승률 비용은 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무에 대한 대가로 계상되어야 함.

I. 검토 배경

- MB정부에서 ‘상생(相生)’이 정책 화두로 대두된 이후 극심한 찬반양론에도 불구하고 지방자치단체의 공사를 중심으로 주계약자 공동도급 발주가 지속적으로 증가
 - 행정안전부가 2010년 1월 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)」이 적용되는 지자체 공사 중 2억원 이상 100억원 미만 공사에 대해 주계약자 공동도급 발주를 전면적으로 허용하면서 2010년 201건에서 2011년에는 325건으로 62% 증가한 후 증가 추세가 지속됨.
 - 서울시가 2011년 3월 ‘서울특별시 하도급 부조리 종합 대책’을 수립하여 주계약자 공동도급 발주 확대를 추진하자 2011년에만 건수 기준으로 400% 이상, 금액 기준으로는 120% 이상 증가함.
- 국토교통부도 ‘공생발전위원회’에서 주계약자공동도급제도 시범 사업을 확대하기로 결정(2012. 4. 25, 국토해양부 보도자료)했으며, 한국토지주택공사¹⁾, 경기도시공사²⁾ 등도 주계약자 공동도급 발주를 확대하고 있는 추세³⁾
 - 주계약자 공동도급 발주 확대는 수주 물량 감소로 애로를 겪고 있던 중소 종합건설업체들을 벼랑 끝으로 몰고 있음.
- 최근 한국도로공사는 추정가격 500억원 이상 최저가 입찰 공사를 대상으로 주계약자공동도급제도를 확대할 계획⁴⁾을 밝힘.
 - 금년 하반기 총 12개 최저가 입찰 대상 공사 가운데 하자 구분이 용이하고, 전문공종의 비중이 5%를 넘는 건설 공사를 대상으로 주계약자공동도급제도를 적용할 예정임.
 - 조달청도 ‘조달청 시설공사 맞춤형 서비스’ 공사의 경우, 2015년까지 전체 공사의 50%까지 적용 확대하는 등 주계약자 공동도급 발주 확대 계획을 발표(2012. 12. 27)

1) 「LH 동반성장 30대 세부 실천과제(2011. 5. 12)」의 일환으로 공정한 성과 배분 및 불공정 하도급 개선을 위해 주계약자공동도급제도를 확대 도입하여 원·하도급 간 수평적 협력 관계 강화 및 건설시장 투명성 제고에 기여할 것을 발표하였다.

2) 지역 건설산업 활성화, 하도급 부조리 관행 및 불공정 행위 감소를 위하여 안성 제4산업단지 조경공사를 주계약자공동도급제도 시범사업으로 선정하였으며 추진 결과에 따라 내년부터 확대 시행할 예정이다(2012. 5. 16, 경기도시공사 보도자료).

3) 발주 건수(국토해양부) : (2011) 4개 공사 10개 사업 → (2012) 4개 공사+국토청, 12개 사업 추가.

4) 한국경제신문, 2013. 5. 6일자 참조.

- 주계약자공동도급제도는 시공의 효율성 저해, 종합·전문 업체간의 업역 갈등 조장, 공사 책임의 불분명에 따른 부실 시공 우려 등을 이유로 건설공사에 적용하고 있는 나라가 전무하다시피 한 제도로 발주 확대의 철회가 바람직함.
 - 또한, 건설산업의 상생을 위한 정책 수단으로 시행이 확대되고 있지만 정책 효과에 대한 검증이 명확하게 이루어지지 않고 현장에서의 문제 제기도 지속적으로 이루어지고 있음.
 - 발주 확대의 철회가 바람직하지만 발주 확대가 불가피하다면 주계약자 발주 경험에서 확인된 문제점들을 보완하는 조치가 시급히 필요
- 주계약자공동도급제도가 시공의 효율성 저하와 부실 시공 우려를 태생적으로 안고 탄생한 제도라는 점을 감안한다면 현행 규정보다 공동수급체 구성 등에 있어서 자율성과 탄력성을 제고하여 이러한 태생적 한계의 극복이 필요했음.
 - 특히, 입찰 참여자에 대해 공동수급체의 구성 및 입찰 참여 공종 등에 있어서 최대한의 자율성을 부과해 주계약자공동도급제도의 폐해를 최소화할 수 있는 제도 개선이 필요
- 이 연구에서는 주계약자공동도급제도의 시행 과정에서 도출된 문제점을 검토하고 보완 방안을 제시하고자 함.
 - 특히 국가 등의 최저가 공사에 대한 주계약자 공동도급 발주시 주계약자의 부계약자 선택의 경직성 개선, 공동수급체 구성의 제한성, 주계약자의 종합 관리비용 계상 정상화 등을 중심으로 주계약자 공동도급 발주로 인한 부작용을 최소화할 수 있는 보완방안을 제시하고자 함.

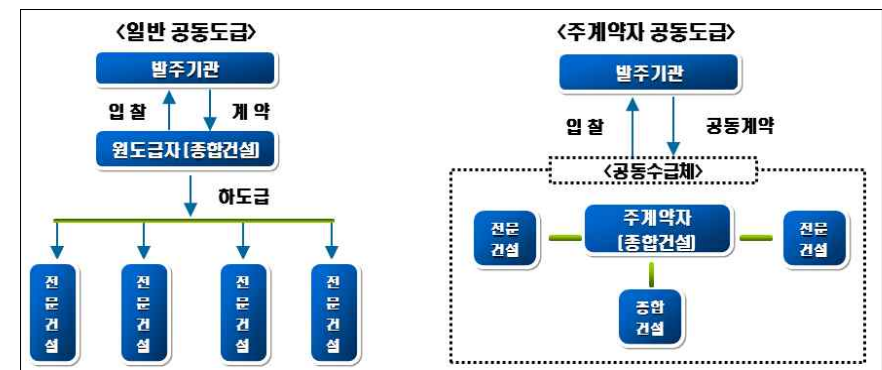
II. 주계약자공동도급제도 도입·발주 현황 및 정책 동향

1. 주계약자공동도급제도의 도입·시행 현황

- 주계약자공동도급제도는 공동수급체 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 건설공사의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동도급 계약을 말하며, 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업

- 자가 주계약자가 됨(국토해양부 고시 제2012-399호, 2012. 7. 6, 제3조 제3호).⁵⁾
- 주계약자공동도급제도는 전통적인 건설 생산 체계와 달리 ‘종합건설업자’와 ‘전문건설업자’가 동일한 위치에서 건설 생산에 참여하는 방식으로 부계약자의 기성 등 공사 대가를 주계약자를 통하지 않고 발주자가 직접 지급함.
- 즉, 주계약자공동도급제도에서는 부계약자인 전문건설업체가 하도급자가 아니라 원도급자로서의 지위에서 공사를 수행하게 됨.

<그림 1> 일반 공동도급과 주계약자 공동도급의 개념 비교



출처 : 경희대학교 산업관계연구소, 주·부계약자 역할 분담 분석 및 주계약자 계획·관리·조정 비용 산출 방안 연구용역 보고서 참조.

- 주계약자공동도급제도는 1999년 4월 「건설산업기본법」에 도입된 후, 종합건설업과 전문건설업의 겸업 제한과 국가계약제도 관련 법령에서의 근거 미비 등으로 시행되지 못함.
 - 2009년 시범사업을 실시한 행정안전부가 2010년 2억원 이상 100억원 미만의 공사에 대해 전면적으로 발주 시행
 - 2011년 서울특별시가 ‘서울특별시 하도급 부조리 종합 대책’을 수립·시행하면서 발주 확대 추진

5) 기획재정부 계약예규 ‘공동도급운용요령’ 제2조의 2 제3호 [“주계약자관리방식”이라 함은 「건설산업기본법」에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 이 경우 종합건설업자(종합공사를 시공하는 업종의 등록을 한 건설업자를 말한다. 이하 같다)와 전문건설업자(전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자를 말한다. 이하 같다)가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업자가 주계약자가 된다.]

- 2012년에 국토교통부도 ‘공생발전위원회’에서 주계약자공동도급제도의 시범사업을 확대하기로 결정⁶⁾
- 한국토지주택공사는 2011년 5월부터, 경기도시공사는 2012년 5월부터 주계약자 공동도급 발주를 확대하고 있는 추세이며, 한국도로공사도 금년 하반기부터 500억원 이상 최저가 공사에 대해 발주 확대 예정

<표 1> 주계약자공동도급제도의 추진 경과

일자	주요 내용
1999. 4	· 주계약자공동도급제도 근거 마련(「건설산업기본법」 개정)
1999. 8	· 주계약자공동도급제도 보완(「건설산업기본법」 시행령 개정) - 공동도급 지도 근거 마련(건설교통부 장관) - 주계약자 공동도급에 대한 협력관계 우수업체 평가 근거 마련 (시공능력 평가 - 실적 6%, PQ - 최고 4점)
1999. 9	· 주계약자공동도급제도 보완(「건설산업기본법」 시행규칙 개정) - 부계약자 시공 실적의 100%를 주계약자 실적으로 인정 - 일반간의 공동도급시는 시공 실적의 50%만 인정 - 의무하도급 비율을 공동도급으로 대체
2000. 4	· 건설교통부에서 「주계약자형 공동도급 운영기준」 제정 - 민간 공사는 동 규정 적용, 국가 공사는 재정경제부 회계예규 우선 적용
2005. 12	· ‘주계약자공동도급제도’ 근거 마련(「지방계약법」 제정) - 행정자치부 「지방자치단체 공동도급 계약운영요령」 제정, 시행
2009. 2 ~ 12	· 주계약자 공동도급 시범 시행(16개 지자체)
2010. 1	· 지자체 발주 공사에 주계약자공동도급제도 전면 시행(행정안전부)
2011. 3	· 서울시 ‘하도급 부조리 종합대책’ 수립 · 시행으로 발주 확대
2011. 6	· 시범사업 확대(관계 부처 합동) - LH공사 → 도공 · 수공 · 철도시설공단 추가
2013년 하반기	· 한국도로공사에서 500억원 이상 최저가 공사를 대상으로 발주 확대 예정

자료 : 강운산 · 최민수, 주계약자공동도급제도의 개선 방안(2010. 9) 자료를 토대로 보완.

- 특히, 지방자치단체는 2009년 행정안전부의 시범사업 실시 후, 주계약자 공동도급 발주를 확대하는 지침을 하달하여 발주 확대 독려
 - 서울시 : ‘주계약자공동도급제도’ 전면 확대 지침을 각 구청에 시달(2010. 12. 17)
 - 인천시 : ‘주계약자공동도급제도’ 활성화 방안 각 구 · 군에 시달(2010. 12. 7)
 - 부산시 : ‘주계약자공동도급제도’를 적극 발주 협조토록 각 구 · 군에 시달(2010. 1. 22.), ‘주계약자공동도급제도’ 적극 시행 공문을 구청 등에 시달(2010. 3. 7)
 - 충청북도 : ‘주계약자공동도급제도’ 활성화 방안 각 시 · 군에 시달(2011. 3. 10)

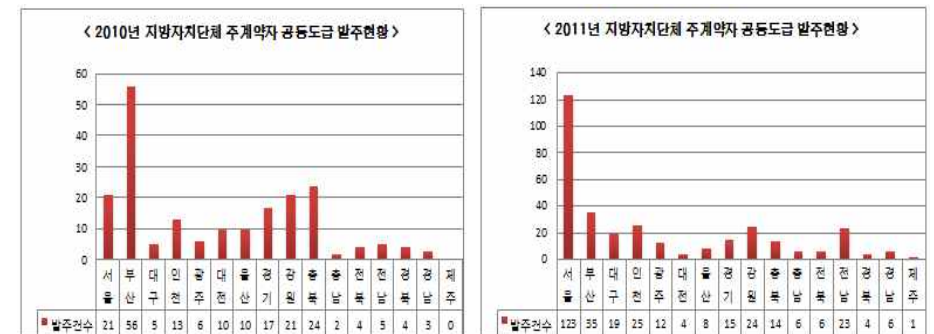
6) 국토해양부 보도 자료(2012. 4. 25).

2. 발주 현황

□ 지방자치단체별 발주 현황

- 지방자치단체(서울시, 인천시, 부산시, 충청북도 등)별로 주계약자공동도급제도가 확대 시행되면서, 2009년 행정안전부의 시범사업 이후 발주가 크게 증가
- 2010년 지자체 발주 물량⁷⁾(6,214건)의 3.23%(201건), 2011년 지자체 발주 물량(6,585건)의 4.94%(325건), 2012년 4월까지의 지자체 발주 물량(1,964건)의 3.92%(77건)가 주계약자 공동도급으로 발주됨.

<그림 2> 지방자치단체별 주계약자 공동도급 발주 현황



주 : 대한건설협회, 내부 자료.



주 : 대한건설협회, 내부 자료.

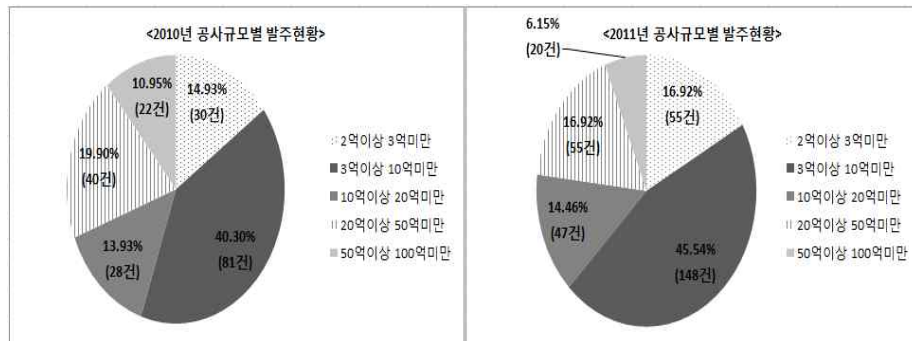
7) 지자체 발주 물량은 주계약자 공동도급의 적용 대상 금액(추정가격 2억~100억원)에 해당되는 물량으로, G2B를 통하여 발주된 공사를 기준함.

- 정부의 '상생 및 동반 성장' 기조와 각 지자체별 구·군 행정 평가 항목에 주계약자 공동도급 발주 실적 포함 및 우수 공무원 인센티브 부여 등의 유인책에 따라 주계약자 공동도급 발주가 확대될 것으로 예상됨.

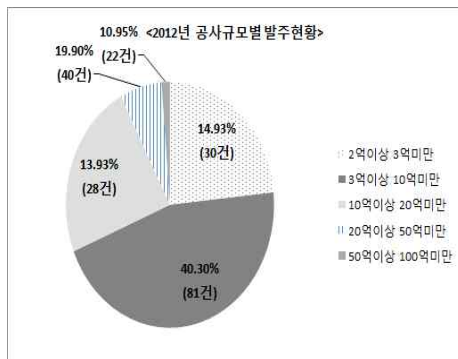
□ 공사 규모별 발주 현황

- 규모별 발주 현황을 보면 2010년은 3억 이상 10억원 미만이 전체의 40.3%(81건)를 차지해 가장 높은 비중을 보였고, 20억 이상 50억원 미만이 19.9%(40건)로 나타남.
- 2011년과 2012년에도 3억 이상 10억원 미만 공사가 각각 45.54%, 45.45%를 차지하여 가장 높은 비중으로 보이고 있는 가운데 그 비중이 증가하는 추세

<그림 3> 공사 규모별 주계약자 공동도급 발주 현황



주 : 대한건설협회, 내부 자료.



주 : 대한건설협회, 내부 자료.

□ 업종별 발주 현황

- 2010년부터 2012년 4월까지 주계약자 공동도급으로 발주된 전체 공사 가운데 계약자와 부계약자 1개사가 공동수급체를 구성한 경우가 88.5%(531건)으로 가장 높은 비중을 차지함.
- 이는 주계약자와 부계약자 간 공동수급체 구성에 따른 시공 분담 불분명 등에 따른 분쟁의 소지를 방지하기 위해 공동수급체 구성원 수를 원칙적으로 3개 이내로 적용하도록 제도를 보완한 결과임.

<표 2> 공동수급체 구성원별 주계약자 공동도급 발주 현황

(단위 : 개사)

구 분	주계약자 + 부계약자(1개사)	주계약자 + 부계약자(2개사)	주계약자 + 부계약자(3개사)	계
2010년	155	36	7	198
2011년	299	26		325
2012년	77			77
소 계	531	62	7	600

주 : 1) 대한건설협회, 내부 자료.
2) 2010년 주계약자 공동도급으로 발주된 공사 201건 중 불확실 자료 2건을 제외한 198건을 기준으로 작성함.

- 다른 공사에 비하여 공종간 간섭 사항이 적은 토목공사를 위주로 발주가 이루어지고 있음.
- 구체적으로 도로 공사 등 전통적 SOC 물량과 하천·하수관거 정비 공사 등의 개보수 및 유지관리 물량이 늘어나 토공사업, 철근·콘크리트공사업, 상·하수도설비공사업, 포장공사업 등의 부계약자 공종의 발주가 증가
- 이는 해당 부계약자 업종은 업종 수(업체 수)가 많고⁸⁾, 주계약자와 부계약자의 숫자 등 업종간 균형을 고려하여 주계약자 공동도급 발주 공종을 정하도록 한 행정안전부의 시행 지침이 반영된 결과로 해석

8) 전문공사업 등록 94,406건 중 토공사업 6,889건(7.29%), 철근·콘크리트공사업 13,855건(14.67%), 상·하수도설비공사업 7,434건(7.87%), 포장공사업 2,250건(2.38%). 건설산업정보리뷰, 건설산업정보센터, 2011. 4분기 통권 8호.

□ 소결

- 행정안전부 시범사업 등 주계약자 공동도급 발주 시행 과정에서 도출된 문제점의 개선 없이 지자체가 경쟁하듯이 ‘발주 확대 지침’ 등의 행정 수단을 통해 주계약자 발주를 확대하고 있음.
- 특히, 지자체별 구·군 행정 평가 항목에 주계약자 공동도급 발주 실적 포함 및 우수 공무원 인센티브 부여 등의 유인책이 포함되어 주계약자 공동도급 발주는 무분별하게 확대될 것으로 예상됨.
- 단순 발주 실적 등을 지자체 우수 공무원 선발 등의 자료로 활용하는 유인 정책은 폐지해야 하며, 하자 책임 구분의 명확한 공사 등에 한정해 발주하는 것이 바람직함.

3. 국가 등 발주기관의 주계약자 공동도급 발주 확대 계획의 문제점

□ 주계약자 공동도급 발주 확대 계획

- 한국도로공사는 2013년 8월 발주 예정인 밀양~울산고속도로 건설공사 7개 공구와 10월 발주 예정인 대구순환고속도로 5개 공구 등 총 12건의 최저가 입찰 대상 공사 중 하자 구분이 용이한 전문공종 비중이 5%가 넘는 공사에 주계약자공동도급 제도를 적용한다는 방침을 발표⁹⁾
- 종전에는 주로 교량·터널 등 단일 목적물 단위로 전문공종을 선정하던 것을 전문공종 여부를 판단하는 공종 단위를 말뚝, 교량 하부 등으로 세분화할 계획
- 한국도로공사는 지난 2011년부터 부산외곽순환고속도로 건설공사(3, 11공구), 광교신도시 방음시설 설치 공사 등 3건의 공사를 주계약자공동도급제도의 시범사업으로 시행한 바 있음.
- 조달청은 지난해 12월 ‘조달청 시설공사 맞춤형 서비스’ 공사의 경우, 2015년까지 전체 공사의 50%까지 주계약자 공동도급의 발주를 확대 적용한다는 계획을 발표함(2012. 12. 27).
- 2013년 20% → 2014년 30% → 2015년 50%

9) 한국도로공사 보도자료, 2013. 5. 3.

□ 주계약자 발주 확대 재고의 필요성

1) 주·부계약자 입찰 불균형 발생과 대형 전문업체의 참여 독점

- PQ 통과 기준을 충족시키는 전문업체가 부족하여, 종합업체가 부계약자인 전문업체를 구하지 못해 입찰에 참가하지 못하는 경우의 발생이 우려됨.
- 또한, PQ 통과 요건을 갖춘 전문업체가 소수임에 따라 대형 전문업체 위주의 입찰 참여 구조로 변질될 우려가 있음.
- 결국, ‘대형 종합업체 - 대형 전문업체’ 간 공동도급을 조장하고 중견 종합·전문업체의 수주 기회를 축소시키게 되어 공생 발전의 취지에 역행

※ ‘구미 하이테크밸리(1단계) 조성공사(수자원공사)’의 경우 부계약 공종(포장공사)의 시공 경험 충족 업체가 부족하여 시공 경험을 완화하여 재공고(최근 3년 간 1/2배 → 5년 간 1/2배)

2) 종합-전문 간 장기적 협력관계 → 일회성 협력관계

- 종합업체는 전문업체를 협력업체로 등록하여 장기적인 원-하도급 협력관계를 유지
- 주계약자 공동도급의 경우, 공사 수주를 위한 공동도급에 지나지 않아, 1회성 협력관계로 변질
- 협업과 신뢰를 바탕으로 한 장기적 파트너십이 붕괴됨으로써 시공 품질의 확보에도 애로 발생

3) 보증제도의 실효성 상실로 인한 주계약자 부담 가중

- 최저가 공사의 경우, 저가 수주로 인한 부실 시공 또는 공사 중도 포기 등의 이유로 공사이행 보증서 발급을 의무화
- 보증서 발급이 불가능한 전문업체가 구성원으로 참여함에 따라 계약 체결이 지연되고 주계약자의 연대 보증 부담만 증가

4) 공기 지연 및 시공의 효율성 저하

- 연계 공종에서 선행 공종을 맡은 부계약자가 주계약자 지시에 불응할 경우, 후행

부분 구성원의 공기 지연이 불가피하게 되고 이로 인해 전체 공정 계획대로 공사를 진행할 수 없는 상황 발생 가능

- 또한, 주계약자(종합) 부도시 부계약자(전문)는 종합적인 계획·관리·조정 역할을 수행할 수 없어, 보증 시공을 해야 함에 따라 공기 지연 및 시공 효율성 저하 발생

5) 하자책임 구분 불분명

- 건설공사는 대부분 공종별로 유기적으로 연관되어 있어 전문공종별로 공동수급체를 구성할 경우, 구성원간 하자책임 구분이 어려워 분쟁을 야기하고 적기 하자보수도 곤란
- 하자책임 구분이 불분명한 경우, 결국 종합적인 계획·관리·시공이 가능한 주계약자가 최종 책임을 지도록 하고 있어 주계약자의 부담만 증가

□ 소결

- 이미 시범사업(37건) 완료 후 공과 평가를 거쳐서 제도 개선 여부를 결정(2010. 8. 11, 부처 합동 건설분야 기업환경 개선 대책)키로 한 사항이므로 발주 확대의 철회가 필요

III. 주계약자공동도급제도의 쟁점 사항

□ 주계약자공동도급제도의 태생적 한계

- 행정안전부가 주계약자 공동도급 발주를 전면 확대·시행하는 과정에서 도출된 가장 큰 문제점은 공동도급제도의 취지에 배치되고 장점을 저하하는 제도의 경직성 측면임.
- 주계약자공동도급제도가 시공의 효율성 저하와 부실 시공 우려를 태생적으로 안고 탄생한 제도라는 점을 감안한다면 현행 규정보다 공동수급체 구성 등에 있어서 자율성과 탄력성을 제고하여 이러한 태생적 한계의 극복이 필요했음.

- 그러나 주계약자 발주 확대의 목적이 공동도급제도의 보완이 아닌 하도급 불공정 개선이라는 포장 속에 전문건설업체에 대한 물량 배분이라는 실질적 목적이 있었기에 공동도급제도의 원칙과 취지에 맞게 제도의 내용을 확정하고 탄력적이고 자율적으로 운영하지 못함.
- 특히, 부계약자를 전문건설업자로 한정하거나 부계약자 공종을 확정하여 공고하고, 공동수급체의 구성에 있어서 종합건설업체 단독 또는 종합건설업체 부계약자를 불허하는 등 공동도급 시행의 장점과 제도 도입의 취지를 훼손하면서 전문건설업체의 부계약자 참여를 사실상 강제
- 향후 500억원 이상의 최저가 대상 공사에까지 주계약자 발주를 확대할 경우, 현재와 같은 제도의 경직적 운영은 더 심각한 시공 효율성의 저해와 부실 시공으로 이어질 가능성이 높음.
- 여기서는 공동도급제도의 취지와 장점을 무색하게 하는 현행 주계약자공동도급제도의 내용 중 쟁점 사항에 대해 검토함.

□ 공동수급체 구성 원칙

- 「국가계약법」 적용 공사는 유형별 구성원 수와 구성원별 계약 참여 최소 지분율을 각각 10인 이하, 5% 이하로 규정하고 있으며, 이 범위 내에서 자율적으로 수급체를 구성¹⁰⁾
- 「지방계약법」 적용 공사는 입찰에 참여할 구성원별로 공종 내역을 구분하여 입찰 공고에 명시해야 하며, 부계약자로 참여하는 전문건설 공종이 2개 이상인 경우에는 입찰 공고에 명시하여 입찰자로 하여금 공종을 선택하여 참여하게 할 수 있음.¹¹⁾

(예시) 해당 공사에 필요한 공종이 토목, 토공, 포장인 경우 다음 중 어느 하나의 방법으로 입찰 참여 가능
 - ① 토목(주1)+토공(부1)+포장(부2), ② 토목(주1)+포장(부1), ③ 토목(주1)+토공(부1)
 * ②, ③의 경우 부계약자 참여 공종 외의 공종은 주계약자가 시공(주계약자에게 흡수되는 부계약자 공종은 주계약자 시공 비율에 합산)

10) 기획재정부 계약예규 제125호, 공동계약 운용요령(2012. 10. 26) 제9조 제5항 다호.

11) 안전행정부 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제8장 주계약자 공동도급 운용요령 제2절. 2. 가. 1)~3).

- 공동수급체 구성원별 계약 참여 최소 비율은 5% 이상으로 하고 공동수급체 구성원 중 시공 참여 비율(발주기관이 기초금액을 기준으로 공종별로 산정하여 입찰 공고에 명시한 비율)이 가장 높은 자가 주계약자가 되도록 해야 함.
 - 다만, 공사의 특성상 필요한 경우 공종의 특성을 고려하여 시공 비율이 낮더라도 주계약자가 될 수 있으며 이 경우에는 입찰 공고에 이러한 내용을 명시해야 함.
- 「지방계약법」 적용 공사의 경우, 공종 내역의 구분은 효율적인 시공이 되도록 물량 내역서를 기준으로 다음과 같이 구분¹²⁾함.
- 공동수급체 구성원 간에 하자 구분이 명확하도록 시공 분담을 정해야 함.
 - 공종은 시공의 난이도 등을 고려하여 원칙적으로 3개 이내(주계약자 분담 부분 포함)로 구분하되, 공사의 특성상 필요한 경우 5개까지 구분할 수 있으며, 4개 이상의 공종으로 구분하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 주계약자가 해당 공사의 주된 공종을 시공하도록 해야 함.
 - 공동수급체 구성원 수는 공종별로 구분된 공사내역서에 따라 결정해야 하며 공동수급체 구성원 수를 입찰 공고에 명시해야 함.
 - 입찰 참가자(주계약자와 부계약자)가 입찰 전 발주기관이 구분한 공종별 공사내역서를 반드시 숙지한 후 입찰에 참가해야 함.
- 공동수급체 구성에 관한 내용은 전체적으로 자율성이 떨어지고 전문건설업체의 부계약자 참여를 간접·직접적으로 강제하고 있는 것이 가장 큰 문제점임.
- 다른 공동도급제도와 달리 주계약자공동도급제도는 시공의 효율성 저하에 대한 우려가 매우 높은 제도로, 이와 같이 공동도급의 성패를 좌우할 공동수급체 구성에 있어서 자율성을 저해하는 것은 재검토가 반드시 필요한 사항임.
 - 주계약자의 부계약자 선택권 제고, 종합건설업체 단독 입찰 참여 허용 및 부계약자로서 종합건설업체 참여 인정 등의 개선 필요

12) 안전행정부 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제2절. 2. 다. 1)~3).

□ 주계약자와 부계약자와의 관계

- 「지방계약법」 적용 공사에서 주계약자와 부계약자와의 관계는 다음과 같음.¹³⁾
- 계약 담당자(사업부서)는 공동수급체 일부 구성원이 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않아 잔존 구성원이 연명으로 탈퇴를 요청하면 그 구성원을 탈퇴시킬 수 있음.
 - 탈퇴한 구성원의 분담 비율을 주계약자에게 재배분하며, 다만 주계약자의 시공능력평가액이 잔여 시공 금액에 미달하는 경우에는 주계약자에게 분담 비율을 재배분할 수 없으며, 구성원의 연명으로 요청을 받아 새로운 구성원을 추가함.
 - 구성원의 계약이행 능력이 부족하여 계약을 계획대로 이행하기 곤란한 경우, 공동수급체 구성원이 연명으로 공사 감독관을 거쳐 계약 담당자에게 분담 비율의 변경을 요청할 수 있음(분담 비율 변경의 이유가 명확한 경우에 한하여 변경).
 - 공동수급체 구성원의 분담 내용을 변경하는 경우 구성원 각각의 분담 내용 전부를 다른 구성원에게 이전하게 할 수 없음.
- 주계약자가 중도 탈퇴할 경우에는 공동수급체가 연명으로 계약 담당자에게 요청하여 계약 담당자가 새로운 주계약자를 선정해야 함.
- 주계약자는 부계약자가 정당한 사유 없이 2회 이상 계약 이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않는 경우 계약 담당자에게 부계약자의 탈퇴를 요청할 수 있음.
 - 이 경우 사실 관계를 확인(부계약자에게 소명 기회 부여 등)하여 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야 하며 탈퇴한 구성원의 분담 비율을 주계약자에게 배분
- 주계약자는 계약서, 설계서, 설계설명서, 예정공정표, 품질보증계획·품질시험계획, 안전 및 환경관리계획, 도급내역서 등에 따라 품질과 시공 상태를 확인하고, 시공 내용이 적정하지 못하다고 판단되면 부계약자에게 재시공 조치를 할 수 있음.
- 주계약자와 부계약자의 관계에서는 부계약자의 시공 내용이 적정하지 못한 경우, 재시공 조치를 할 수 있다고 되어 있으나 재시공을 강제할 적절한 장치와 재시공을 이유로 발생하는 공기 연장 등에 대한 주계약자 피해 방지 장치의 보완이 필요

13) 안전행정부 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제2절. 2. 라. 1)~7).

□ 하자담보 책임

- 「국가계약법」이 적용되는 공사의 경우, 구성원은 각자 자신이 분담한 부분에 대해서만 책임을 부담
 - 불이행시 그 구성원의 보증기관이 책임을 지며, 주계약자는 최종적으로 전체 계약에 대하여 책임을 지되, 불이행시 주계약자의 보증기관이 책임을 부담
- 「지방계약법」이 적용되는 공사는 구성원 자신이 시공한 부분에 대하여 각각 하자의 책임을 지며, 구성원 간 하자 구분이 곤란한 경우 관련 구성원이 연대하여 하자보수의 책임을 부담
 - 구성원이 하자 보수를 이행하지 않은 경우 보증기관에 하자 보수를 요구
 - 시공 구분이 명확한 공종의 경우에는 공종별 하자책임 기간에 따르고, 공종별 하자책임 구분이 곤란한 경우에는 주공종의 하자책임 기간으로 하자 보증 기간을 정함.
- 주계약자가 시공하지 않은 부분에 대해 전체적인 책임 및 연대책임을 부여하는 것은 계약의 원칙에 위배
 - 시공 구분이 명확한 공종에 한해 주계약자 공동도급으로 발주하고 공종별 하자책임 구분이 곤란한 경우에는 발주 자체

□ 대가 지급과 현장 관리

- 「국가계약법」이 적용되는 공사는 선금·대가 등의 지급에 있어 공동수급체 구성원별로 구분 기재된 신청서를 공동수급체 대표자가 제출하도록 하고 있음.
 - 다만, 공동수급체 대표자가 부도, 파산 등의 부득이한 사유로 신청서를 제출할 수 없는 경우에는 공동수급체의 다른 모든 구성원의 연명으로 이를 제출
 - 선금·대가 등의 지급은 신청이 있을 경우, 신청된 금액을 공동수급체 구성원 각자에게 지급(주계약자관리방식 선금 지급은 공동수급 대표자가 부도·파산 등 부득이한 사유로 신청서를 제출할 수 없는 경우를 제외하고는 공동수급체 대표자에게 지급)

- 「지방계약법」이 적용되는 공사의 경우, 선금·기성금·준공금은 구성원 각각의 청구를 받아 구성원별로 지급함.
 - 선금의 경우 구성원 각각에게 지급하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자에게 일괄 지급할 수 있으며, 이 경우 주계약자는 부계약자에게 수령일로부터 7일 이내에 지급해야 함.
 - 「지방계약법」이 적용되는 공사의 구성원별 계약금액은 총계약금액을 기준으로 시공비율을 곱하여 결정하고, 현장 대리인은 구성원별로 각자 선임하여야 함.
- 「지방계약법」이 적용되는 공사에서 선금의 경우 구성원 각각에게 지급하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자에게 일괄 지급할 수 있으며, 이 경우 주계약자는 부계약자에게 수령일로부터 7일 이내에 지급해야 하는데 이러한 지급 기한이 「하도급거래공정화에 관한 법률」 제6조 등에서 정하고 있는 15일 이내와 배치

IV. 국가 등 공사에 있어서 주계약자의 부계약자 선택권 제고

1. 현황

- 주계약자공동도급제도는 종합·전문 간 또는 종합업체간 구분 없이 입찰자가 가장 효율적으로 공사를 추진할 수 있는 공동수급체를 최소 지분 및 최대 구성원의 범위 내에서 자율적으로 구성하여 공정한 경쟁을 통해 낙찰자를 결정토록 하는 제도
- 「국가계약법」이 적용되는 공사의 경우, 공동수급체의 구성에 있어 유형별 구성원수와 구성원별 계약 참여 최소 지분율을 10인 이하, 5% 이하로 규정¹⁴⁾하고 이 범위 내에서 자율적으로 수급체를 구성하도록 하는 내용만 규정
 - 발주기관은 입찰 공고시에 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하고 있어 주계약자가 자유롭게 부계약자를 선택하는 것을 차단하여 주·부계약자 입찰 불균형 문제 발생

14) 기획재정부 계약예규 제125호, 공동계약 운용요령(2012. 10. 26) 제9조 제5항 다호.

2. 문제점

- 최저가 공사의 입찰에 참여하는 업체들은 해당 공사의 낙찰을 위해 해당 업체에게 가격 및 기술 경쟁력이 있는 업종(공종)을 전략적으로 활용하여 입찰에 참여함.
 - 경쟁력이 높은 공종은 낮은 가격으로, 경쟁력이 낮은 공종은 높은 가격으로 입찰에 참여함으로써 전체적인 수익성 및 시공 적정성을 확보하여 입찰에 참여하고 낙찰 받는다던 공사를 수행함.
 - 이와 같은 가격 및 기술 경쟁력은 입찰 참여자와 해당 업종 전문업체 간의 장기간 협력관계 구축 및 경험을 통해 확보된 것임.
 - 현행과 같이 발주기관이 입찰 공고시에 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하는 경우에는 확정된 공종에 대한 가격 및 기술 경쟁력이 떨어지는 주계약자의 입찰 참여를 차단하거나 입찰에 참여한다고 해도 낙찰자로 선정될 가능성이 떨어짐.
 - 나아가 낙찰자로 선정되어 실제 시공이 이루어지는 과정에서도 해당 공종의 적정 시공을 저하시킬 가능성이 존재하고, 확정된 공종에 대한 주·부계약자의 입찰 불균형 발생 가능성 상존
- 공동(도급)계약은 중소 업체 보호 육성과 수주 목적 달성이라는 제도적 목적과 함께 공사수행 능력 증대와 위험의 분산이라는 실제적 목적을 위해 체결¹⁵⁾됨.
 - 주계약자공동도급제도 또한 이와 같은 실제적 공동도급 계약의 목적인 공사수행 능력 증대, 위험의 분산 등의 달성에 기여하여야 함.
 - 그러나 발주기관이 입찰 공고시에 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하는 경우에는 공사수행 능력의 상호 보완을 통한 우수한 품질의 시설물 완성을 기대하기는 어려움.
 - 또한, 공동수급체가 위험을 분산하여 리스크를 저감시키기보다는 반대로 리스크를 증가시키는 부작용을 초래할 가능성이 매우 큼.
 - 같은 맥락에서 상호 보완을 통한 시공 능력의 향상과 리스크의 분산이 이루어지지 않을 경우, 부실 시공의 우려가 증대하고 국가 예산 낭비 및 안전사고의 발생 가능성도 커짐.

15) 감사원, 공동도급 운영 실태, 감사 결과 보고서, 2012. 12, p.9 참조.

3. 개선 방안

- 500억원 이상의 최저가 공사에 주계약자 공동도급 발주를 확대하기 위해서 요구되는 가장 시급한 제도 개선 사항은 주계약자의 부계약자 선택권 제고임.
 - 최저가 공사에 있어서 주계약자는 공사의 낙찰을 위해 전문 공종별로 전략적인 입찰이 필요하므로 주계약자의 부계약자 선택에 있어서 자율성이 확보되지 않는다면 적정 시공능력을 보유한 업체의 입찰 참여 기회, 낙찰 후 공사 수행의 적정성 저하 등의 문제점이 발생할 가능성이 있음.
- 주계약자의 부계약자 선택권 제고를 위해 별도의 규정 없이 국가 공사에서 발주기관이 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하는 현행 방식의 개선이 필요함.
 - 현재와 같이 발주기관이 부계약자 참여 공종을 확정하지 말고 발주기관은 하자 구분이 명확한 공종만 선정하여 공고하고, 입찰 업체는 공고된 공종에 맞게 주계약자·부계약자를 선택하여 참여하도록 개선

<표 3> 국가 공사 주계약자의 부계약자 선택권 제고 방안

현 행	개 선
발주기관이 부계약자로 참여하는 공종에 대해 확정	하자 구분이 명확한 공종만 선정 공고, 입찰자가 부계약자 공종을 선택하여 입찰

- 참고로 「지방계약법」이 적용되는 주계약자 공동도급 공사에 대해서는 2012년 4월 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」을 개정하여 주·부계약자 입찰 불균형 문제 해소를 위해 주계약자의 선택권을 확대함.
- * 「지방계약법」 적용 공사는 입찰에 참여할 구성원별로 공종 내역을 구분하여 입찰 공고에 명시해야 하며, 부계약자로 참여하는 전문건설 공종이 2개 이상인 경우에는 입찰 공고에 명시하여 입찰자로 하여금 공종을 선택하여 참여하게 할 수 있음[안전행정부 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제2절. 2. 가. 1)~3)].

(예시) 해당 공사에 필요한 공종이 토목, 토공, 포장인 경우 다음 중 어느 하나의 방법으로 입찰 참여 가능
 - ① 토목(주1)+토공(부1)+포장(부2), ② 토목(주1)+포장(부1), ③ 토목(주1)+토공(부1)
 * ②, ③의 경우 부계약자 참여 공종 외의 공종은 주계약자가 시공(주계약자에게 흡수되는 부계약자 공종은 주계약자 시공 비율에 합산)

V. 공동 수급체 구성의 자율성 확보

1. 현황

- 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준의 '주계약자 공동도급 운영요령'에서는 공종은 원칙적으로 3개 이내(주계약자 분담 부분 포함)로 구분(공사의 특성상 필요한 경우 5개까지 구분 가능)하도록 하고, 공동수급체 구성원 수는 공종별로 구분된 공사내역서에 따라 결정하여 입찰 공고시에 명시하도록 규정
 - 종합건설업자의 단독 입찰을 불허하고 있으며, 대부분의 경우 공동수급체 부계약자로서 종합건설업자의 참여를 불허하고 전문건설업자만이 부계약자가 되도록 운영하고 있음(지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제2절. 2. 다. 1)~3)).

2. 문제점

- 국가·지방 계약법령상 입찰, 낙찰 및 계약 이행 등 대부분은 단독 계약을 원칙으로 규정하고 있음.
 - 공동계약은 중소기업 육성, 지역경제 활성화 등을 위하여 예외적으로 허용되는 제도이며, 「지방계약법」에서도 주계약자 공동도급을 포함한 모든 공동도급제도는 의무 사항이 아닌 입찰자의 자율적 선택 사항으로 규정하고 있음.
 - 따라서 주계약자 공동도급 발주시 단독 입찰을 제한하는 입찰 공고는 계약 법령을 위반하는 것이며, 결과적으로 전문건설업체를 부계약자로 한정하여 전문건설업체에게 물량을 배분하는 특혜의 소지가 존재
- 주계약자공동도급제도는 종합·전문 간 또는 종합업체간 구분 없이 입찰자가 가장 효율적으로 공사를 추진할 수 있는 공동수급체를 최소 지분 및 최대 구성원의 범위 내에서 자율적으로 구성, 공정한 경쟁을 통해 낙찰자를 결정토록 하는 제도임.
 - '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'에서도 공동수급체 구성원의 분담 내용은 공동수급 표준협정서에 명시하여 구성원간 자율적으로 협정에 의하여 정하도록 규정
 - 종합과 전문 업체간 주계약자 공동도급만 허용하고 종합업체간 주계약자 공동도급을 불허하는 것은 공동도급제도의 근본 취지와 부합하지 않음.

- '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준'에서 규정하는 "발주자는 공동계약의 이행 방식과 공동수급체 구성원의 자격 제한 사항을 입찰 공고에 명시하여야 한다"의 해석에 있어 입찰 및 계약 절차를 규정한 것으로 보는 것은 규정 해석에 있어서 심각한 문제가 있음.
 - 공동계약의 이행 방식은 ① 공동이행방식, ② 분담이행방식, ③ 주계약자방식, ④ 공동+분담 혼용방식의 4가지 방식을 의미하는 것임.
 - 구성원 자격 제한 사항은 「건설법」상 등록 등 자격 요건을 갖추고 당해 공사를 수행할 수 있는 능력, 자격 등의 제한을 의미하는 것인지 공동수급체 분담 내용의 제한은 아님.
- 주계약자 공동도급 발주시 단독 입찰 및 종합업체간 공동도급을 허용하지 않는 것은 지방계약법령의 관련 규정에 위배됨과 동시에 공동도급제도의 근간 및 공공공사 입·낙찰 질서를 심각하게 훼손
 - 주계약자 공동도급의 단독 입찰 불허 및 종합업체간 공동도급 제한으로 인해 수많은 종합건설업체들의 입찰 참여 기회조차도 차단되는 정책적 결함 도출

3. 개선 방안

- 종합건설업자도 「건설산업기본법」상 건설업 등록 및 영업 범위 등에 부합되는 경우에는 부계약자로 참여할 수 있도록 개선
 - 안전행정부 '지방자치단체의 입찰 및 계약집행기준'의 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 일부 개정
 - 현행 지방자치단체가 종합건설업자와 전문건설업자 간의 공동수급체와 체결, 계약을 지방자치단체가 종합건설업자와 종합건설업자 또는 전문건설업자간의 공동수급체와 계약을 체결, 공사를 시공하는 방식으로 개선

<표 4> 안전행정부 회계예규 개선 방안

현 행	개 선
지방자치단체가 종합건설업자와 전문건설업자간의 공동수급체와 계약을 체결, 공사를 시공하는 방식	지방자치단체가 종합건설업자와 종합건설업자 또는 전문건설업자 간의 공동수급체와 계약을 체결, 공사를 시공하는 방식

- 주계약자 공동도급으로 입찰 공고시 종합건설업자의 단독 입찰도 허용하도록 제도 개선
- 참고로 지난 2011년 5월 국토해양부 유권해석(건설경제과-2298, 2011. 5. 19일자)에 따르면 「건설산업기본법」 제48조 제1항과 ‘건설공사 공동도급 운영규정(국토해양부 고시 제2009-723호)’을 토대로 ‘종합건설업자가 주계약자이고 다른 종합건설업자와 전문건설업자를 공동수급체 구성원(부계약자)으로 두는 주계약자관리방식의 공동도급이 가능’하다고 회신

VI. 주계약자에 대한 종합적 계획·관리·조정 업무 대가 지급 제도화

1. 현황

- 주계약자 공동도급 공동수급협정서상 ‘종합적인 계획·관리·조정 업무’에 대한 대가와 지급 시기, 지급 방법 등은 구성원간 상호 협의하여 별도로 정하도록 임의 규정으로 되어 있음.
- 규정의 임의화로 인해 대부분의 주계약자 공동도급 공사에서 주계약자와 부계약자 간 계획·관리·조정 업무’에 대한 대가 지급에 대한 협의가 원만하게 진행되지 못해 주계약자의 종합적 계획·관리·조정 업무 대가가 미지급
- 주계약자 공동도급에서 ‘종합적인 계획·관리·조정 업무’에 대가는 공사내역서상 “간접노무비”에 해당
 - * 간접노무비 : 현장소장, 현장 사무원(총무, 경리, 급사 등), 기획·설계부문 종사자, 노무관리자, 자재·구매 관리원, 공구 담당원, 시험 관리원, 교육·산재 담당원, 복지 후생부문 종사자, 경비원, 청소원 등임

2. 문제점

- 주계약자가 수행하는 계획·관리·조정 업무는 건설공사의 적정 시공 및 완성을 위해 공사현장 총괄 지휘 활동의 지속적 수행임.
 - 이러한 업무는 부계약자의 직접 시공 부분과 분담한 부분에 대한 시공 관리 및 채무(기성 청구서 작성 등) 업무를 분담하는 업무 활동과는 다름.
- 주계약자 공동도급에서 전문건설업자인 부계약자는 발주자와 직접 계약을 체결하는 원도급자로서의 지위를 가지므로 주계약자와 수평적 계약 관계로서 동등한 지위 관계를 의미하는 것임.
 - 따라서 부계약자도 주계약자와 마찬가지로 당해 공사 시작부터 종료시까지 공사의 원활한 수행을 위해 「건설산업기본법」에 의한 건설기술자 배치 기준에 따라 현장 관리 인력을 투입할 의무가 있음.
 - 주계약자 공동도급 대부분의 현장에서 부계약자는 자신의 분담 부분 공사 수행시에만 작업에 필요한 직접 인력만 투입·완료 후 전체 공사가 진행 중임에도 대부분 철수하고 있음.
- 주계약자 공동도급 공사가 분석 결과, 공동수급체를 구성한 부계약자(전문건설업체)는 시공 참여 비율만큼의 직접공사비 100%와 추가적인 간접비용(간접노무비와 동 비용에 대한 승률 비용)까지 확보¹⁶⁾
 - 이에 비해 주계약자는 계약 목적물에 대한 공사 원가는 동일하여 분담 규모는 상대적으로 축소되는 것이 사실이지만 현장관리 인력을 일반 공동도급 공사와 동일하게 현장에 배치하고 있어 직접노무비 대비 간접노무비가 과다 투입
 - 구체적으로 원도급사로 참여한 경우의 하도급자에 대한 계획·관리·조정에 대한 비용보다 하도급 계약금액의 18%가 감소하여 손실 초래

3. 개선 방안 - 종합적 계획·관리·조정 업무 대가 지급 제도화

- 주계약자 공동도급의 주계약자는 전체 건설공사의 이행에 관하여 종합적인 계획·

16) 경희대 산업관계연구소, 주·부계약자 역할 분담 분석 및 주계약자 계획·관리·조정 비용 산출 방안 연구용역 보고서 참조.

관리·조정을 하는 자인 데 비해 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 수행하는 부계약자는 종합적인 계획·관리·조정을 할 수 없음.

- 기획재정부 계약예규 ‘공동계약 운용요령’ 및 행정안전부 예규 ‘주계약자 공동도급 운영요령’ 별첨 공동수급 표준협정서에서 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가 지급과 관련된 내용을 상호 협의하도록 한 이유도 여기에 있음.

- 부계약자는 직접 시공을 통해 공사를 수행하는 것이 원칙이므로 원·하도급 방식에서의 하도급자와 동일한 성격으로 총계약금액의 직접노무비에 해당하므로, 부계약자의 간접노무비와 동 비용에 대한 승률 비용은 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무에 대한 대가로 계상되어야 함.
 - 공동 경비(안전관리비, 품질관리비, 보험료, 보증수수료 등)에 대해서는 ‘공동수급 표준협정서’ 작성시 시공 비율에 따라 구성원간 비용을 분담하도록 함.
 - 전체 계약의 보증금 등의 일괄 납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 합의에 의해 별도로 정할 수 있도록 하고 있는 현행 규정과 동일하게 운영
 - 부계약자의 간접노무비와 동 비용에 대한 승률 비용은 발주기관이 기초 금액을 기준으로 공종별로 시공 참여 비율을 산정할 때, 주계약자의 계약금액에 전액 포함하고, 계약 담당자가 해당 시공 참여 비율을 입찰 공고에 명시하도록 개선
- 기획재정부 계약예규 ‘공동계약 운용요령’ 및 행정안전부 예규 ‘주계약자 공동도급 운영요령’에 간접노무비와 동 비용에 대한 승률 비용을 주계약자의 지분으로 규정하는 것은 부계약자(전문건설업자)의 현장대리인에 대한 관련 규정(지방자치단체 입찰 및 계약집행기준)의 문제점 해소가 가능

<표 5> 기획재정부 계약예규 개선(안)

현 행	개 선
제9조(공동수급체의 구성) ①~⑦ <생략> <신설>	제9조(공동수급체의 구성) ①~⑦ <생략> ⑧ 주계약자관리방식에 의한 경우, 총계약금액에 대한 간접노무비는 주계약자의 공종 내역으로 구분한다.

<표 6> 안전행정부 회계예규 ‘주계약자 공동도급 운영요령’ 개선(안)

현 행	개 선
제2절 주요 내용 3. 공동수급체 구성과 운영 다. 공종 내역의 구분 1) 사업부서는 효율적인 시공이 되도록 물량내역서를 기준으로 공종 내역을 아래와 같이 구분한다. 가)~나) <생략> <신설>	제2절 주요 내용 3. 공동수급체 구성과 운영 다. 공종 내역의 구분 1) 사업부서는 효율적인 시공이 되도록 물량내역서를 기준으로 공종 내역을 아래와 같이 구분한다. 가)~나) <현행과 같음> 다) 총계약금액에 대한 간접노무비는 주계약자의 공종 내역으로 구분한다.

강운산 연구위원(wskang@cerik.re.kr)