

주계약자 공동도급제도의 쟁점과 합리적 개선 방안

2020. 12.

전영준 · 최석인

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약	i
제 1 장 검토 배경	1
제 2 장 주계약자 공동도급제도 개관 및 운영 실적	5
1. 주계약자 공동도급제도의 개념·도입 현황	5
2. 주계약자 공동도급 발주현황	11
(1) 국가계약 대상 공사 발주현황	11
(2) 지방계약 대상 공사 발주현황	13
제 3 장 주계약자 공동도급 운영성과 평가 및 쟁점검토	17
1. 주계약자 공동도급제도 관련 쟁점 사안들의 검토 필요성	17
2. 주계약자 공동도급제도의 도입 목적 관련 쟁점	20
(1) 주계약자 공동도급제도의 태생적 한계 관련 쟁점	20
(2) 해외에서도 활발히 활용 중인 제도 관련 쟁점	25
(3) 지역건설 수주를 극대화를 목적으로 한 주계약자 공동도급제도 활용 관련 쟁점 ..	28
3. 주계약자 공동도급제도와 관련된 법·제도상의 쟁점	32
(1) 주계약자 공동도급 대상 공사 범위(공사 규모)와 관련된 쟁점	32
(2) 자율성을 과도하게 제한한 공동수급체 구성원칙 관련 쟁점	34
(3) 공동수급체 구성원의 최소지분을 제한 관련 쟁점	36
(4) 낙찰자 결정 시 부계약자 평가 필요성과 관련된 쟁점	38
(5) 주·부계약자 간 하자 책임과 관련된 쟁점	41
(6) 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 등 공동비용의 분담 관련 쟁점	42
(7) 주·부계약자별 대금(선금·기성·준공금) 지급 관련 쟁점	46
(8) 부계약자 제재 수단의 적절성 여부와 관련된 쟁점	48
4. 주계약자 공동도급과 관련된 제도 운용상의 쟁점	52
(1) 기본 구조의 한계로 인한 공사의 효율성 저해	52
(2) 제한된 부계약자 공중 선택·무리한 주계약자 공동도급 발주로 인한 입찰기회 감소 ..	54
(3) 부계약 분담 공중 적정 지분을 관련 쟁점	60

(4) 발주행정 업무 증가 및 부계약자 공종선택 애로	63
(5) 부계약자 역량 부족, 책임의식 결여	65
(6) 공동도급의 특성으로 인한 부계약자의 과도한 보증기간·비용 발생	67
(7) 공동도급의 특성으로 인한 부계약자 준공 후 기술자 계속 배치로 인한 수익성 감소	68
5. 건설생산체제 개편에 따른 주계약자 공동도급과 관련된 쟁점	70
(1) 건설산업 생산체제 개편 주요 내용	70
(2) 건설생산체제 개편에 따른 주계약자 공동도급시장 변화 방향 예측	72
(3) 건설생산체제 개편과 관련된 주계약자 공동도급제도의 쟁점 사항	75
제 4 장 주계약자 공동도급제도의 합리적 개선 방안	81
1. 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선	82
2. 최적의 생산체제 구성을 위한 소규모 공사 주계약자 공동도급 방식 제외 및 주계약자 최소지분율, 주계약자 공동도급 부적합 공종 기준 마련	87
3. 사업운영 효율성 확보를 위한 최소 참여지분율, 구성원 수 차등 운용	91
4. 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 등 공동비용 분담 가이드 제시	93
5. 주계약자의 통제 권한 강화 및 제재 수단 마련, 낙찰자 결정 시 부계약자 평가 시행	98
6. 모호한 하자 책임 문제 개선	102
7. 부계약자 준공 후 기술자 배치에 따른 수익성 저하 개선	105
8. 부계약자 대금 지급방법 및 과도한 보증기간/비용 발생 개선	108
9. 주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인 마련	110
부 록 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가 추산결과	111
참고문헌	125
Abstract	129

〈표 차례〉

<표 II-1> 공동도급 유형별 비교	6
<표 II-2> 주계약자 공동도급제도 연혁	9
<표 II-3> 근거 법률별 주계약자 공동도급제도 주요 운영규정 비교	10
<표 II-4> 최근 3년간(2017~2019년) 국가계약 대상 공사로 발주된 주계약자 공동도급 발주현황	12
<표 II-5> 최근 3년간(2017~2019년) 지방계약 대상 공사로 발주된 주계약자 공동도급 발주현황	14
<표 III-1> 주계약자 공동도급제도에 대한 찬성 및 반대 주요 의견 요약	18
<표 III-2> 주요 건설하도급 규제 현황	22
<표 III-3> 국토교통부 소속·산하기관 발주공사 체불액 발생 현황	23
<표 III-4> 한국토지주택공사 건설공사 하도급 계약현황(2019년)	24
<표 III-5> 최근 3년간 원·하도급 거래 관계에서 불공정행위 경험 有·無 설문결과	24
<표 III-6> 광역지자체별 지자체 발주공사 해당 지역 본사소재 기업 수주 현황(2018년 기준)	30
<표 III-7> ‘공동계약운영요령(기획재정부 계약예규)’ 내 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 자격 혼선 사항	35
<표 III-8> ‘주계약자 공동도급 운영요령(행정안전부 예규)’ 내 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 자격 혼선 사항	35
<표 III-9> 주계약자 공동도급 발주 시 공동수급체 구성원으로 종합건설업 참여 불가 사례	36
<표 III-10> 지방계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 낙찰자 평가방법	38
<표 III-11> 국가계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 낙찰자 평가방법(일반공사 기준)	39
<표 III-12> 국가계약공사 종합심사낙찰제의 부계약자 심사기준	40
<표 III-13> 주계약자 공동도급 공동수급표준협정서 내 주계약자의 계획·관리·조정업무 대가 및 공동경비 분담 규정	43
<표 III-14> 주·부계약자 간 계획·관리·조정 역할 분담 현황	45
<표 III-15> 주·부계약자 간 역할 분담 비중 - 협약을 통해 업무분담 응답자 대상	45
<표 III-16> 서로 상이하게 규정 중인 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급 규정	47
<표 III-17> 주계약자 공동도급방식에서의 주계약자 지위 및 부계약자 제재 규정	48

<표 III-18> 주·부계약자 간 원활한 업무협의·계약이행 관련 설문조사 결과	50
<표 III-19> 분리발주로 인한 비효율성 발생 및 시설물 품질 확보 실패 사례 : 주계약자 공동도급 동일 문제 발생	53
<표 III-20> 지방계약 공사의 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 참여 공종이 2개 이상인 경우 입찰참가 방법	55
<표 III-21> 국가계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 방식에서 공동수급체 대표자 선정 관련 규정	62
<표 III-22> 지방계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 방식에서 공동수급체 대표자 선정 관련 규정	62
<표 III-23> 주계약자 공동도급 방식으로 계약이행 시 주로 발생하는 문제	67
<표 IV-1> 베타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 방안	83
<표 IV-2> 베타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 관련 ‘(계약예규)공동계약운용요령’ 개정(안)	85
<표 IV-3> 베타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 관련 ‘공동수급표준협정서(주계약자관 리방식)’ 개정(안)	86
<표 IV-4> 공동경비 부담 관련 ‘(계약예규) 공동계약운영요령’ [별첨3] 공동수급표준협정서 개정(안)	94
<표 IV-5> 공동경비 부담 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규) 제8 장 주계약자 공동도급 운영요령’ [별첨1] 공동수급표준협정서(주계약자관리방식) 개정(안)	95
<표 IV-6> 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가 관련 ‘(계약예규)공동계약운용요령’ [별첨3] 공동수급표준협정서 개정(안)	96
<표 IV-7> 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규) 제8장 주계약자 공동도급 운영요령’ [별첨1] 공동수급표준협정 서(주계약자관리방식) 개정(안)	97
<표 IV-8> 계약 미이행 부계약자에 대한 공동수급체 중도탈퇴 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규) 제8장 주계약자 공동도급 운영요령’ 개정 (안)	100
<표 IV-9> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정 완화 관련 「건설산업기본법」 시행규칙 개정(안)	106

<표 IV-10> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정 완화 관련 ‘건설공사 공동도급운영규정(국토교통부 고시)’ 개정(안)	106
<표 IV-11> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정 완화 관련 ‘공사계약일반조건(기획재정부 계약예규)’ 개정(안)	107
<표 IV-12> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정 완화 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제13장 공사계약 일반조건(행정안전부 예규)’ 개정(안)	107
<표 IV-13> 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급방식 변경 관련 ‘공동계약운용요령(기획재정부 계약예규)’ 개정(안)	109
<표 IV-14> 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급방식 변경 관련 ‘건설공사 공동도급운영규정’ 개정(안)	109
<표 IV-15> ‘(가칭)주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인’ 구성(안)	110

〈그림 차례〉

〈그림 II-1〉 일반적 건설 생산구조와 주계약자 공동도급 비교	7
〈그림 II-2〉 최근 3년간(2017~2019년) 지방계약 대상 공사지역별 주계약자 공동도급 발주현황	15
〈그림 III-1〉 제도 찬성 설문결과 : 주계약자 공동도급의 필요성	19
〈그림 III-2〉 제도 반대 설문결과 : 주계약자 공동도급제 개선이 필요한 이유	19
〈그림 III-3〉 종합건설업(토건업)과 전문건설업(기계설비)의 2019년 시공능력평가 금액 분포도	58
〈그림 III-4〉 서울특별시 주계약자 공동도급 발주 의사결정 업무절차	59
〈그림 III-5〉 최근 3년간 국가 및 지방계약 대상 공사 중 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 지분을 분포현황	61
〈그림 III-6〉 건설생산체계 개편의 주요 내용과 방향(요약)	70
〈그림 IV-1〉 주계약자 공동도급 쟁점 사항 분석을 통한 개선 방안 도출	81

요 약

제1장 검토 배경

- 최근 정부가 건설산업 생산체계 개편을 통해 2021년 이후 종합과 전문건설시장 상호 진출이 가능하도록 제도 정비를 완료하는 등 현재 산업의 변화가 큰 폭으로 이루어지고 있음.
 - 이 중 최근 기획재정부는 ‘공공계약제도 3대 혁신방안’을 통해 2020년 하반기 중 주계약자 공동도급 적용금액 제한 폐지를 검토하겠다고 발표함.
 - 종래의 업역 간 벽이 허물어지고 있는 가운데 전문건설업의 대표적 특징 업종 보호 제도인 주계약자 공동도급제도는 다시 한번 종합과 전문건설업계 간 논란이 되고 있음.
- 이에 따라 주계약자 공동도급제도는 기존 건설산업 생산체계 개편 이전에 제기되었던 논거들에 대해 건설산업 환경변화 방향을 고려한 재검토가 필요하며, 이를 통한 합리적 제도 재설계가 이루어져야 할 시점임.
- 본 연구에서는 주계약자 공동도급제도를 중심으로 제도 자체가 가지고 있는 한계, 도입 목적의 달성 여부, 생산체계 개편과의 연관성 등 다양한 이슈와 쟁점을 조사·분석하여 향후 주계약자 공동도급제도가 나아가야 할 방향과 제도 개선사항을 도출하고자 함.

제2장 주계약자 공동도급 제도개관 및 운영실적

- 건설사업의 일반적 생산구조와 상이한 주계약자 공동도급은 지난 1999년 부대입찰제도 폐지의 대안적 성격으로 우리 건설산업에 도입되었으며, 2008년 의무하도급제 폐지에 따라 도입이 가속화된 전문건설 업역의 보호(전문건설업의 지

위 보전 및 불법 하도급 방지)를 목적으로 도입된 제도임.

- 현재 주계약자 공동도급제도는 「국가계약법」(제25조, 영 제72조)과 「지방계약법」(제29조, 영 제88조), 「건설산업기본법」(제48조, 영 제40조)을 통해 계약근거를 명시 중임.

- 최근 3년간(2017~2019년) 주계약자 공동도급으로 발주된 국가계약 공사는 총 72건(약 5.2조원, 추정가격 기준)으로 동기간 동안 매년 유사한 수준으로 발주됨. 이 중 부계약자 계약금액은 약 4,300억원으로 부계약자 참여비율은 8.3%임.

<최근 3년간 국가계약 대상 공사로 발주된 주계약자 공동도급 발주현황 >

구분	2017년	2018년	2019년
주계약자 공동도급 발주 건수	25건	23건	24건
총 발주금액(추정가격 기준)	1,769,045(백만원)	1,738,614(백만원)	1,672,992(백만원)
부계약 대상금액(추정가격 기준) ^{주)}	128,985(백만원)	151,266(백만원)	149,215(백만원)
평균 부계약 분담비율	7.29%	8.70%	8.92%
부계약 분담비율(최소~최대)	4.00~14.92%	4.38~35.14%	4.05~24.17%

주 : 부계약 대상 금액이란 입찰공고 시 발주자가 공고한 업종별 분담비율에 따라 환산한 금액임.
 자료 : 비드시스(bidsys.co.kr), 검색일 : 2020.11.18.

- 최근 3년간(2017~2019년) 지방계약 대상 공사 중 주계약자 공동도급으로 발주된 건수는 총 1,014건(약 1.7조원)에 이르고 있으며, 이러한 발주 건수는 과거에 비해 큰 폭으로 증가하고 있는 것으로 조사됨.

- 부계약 분담비율의 경우 3년 평균 약 18.3%로 국가계약 대상 공사 대비 적극적으로 부계약자 업종을 분담하고 있음.

- 특히 지자체의 경우 지난 2010년 이후 주계약자 공동도급을 정책적으로 확대하여 서울시 가장 많이 주계약자 공동도급으로 발주하였으며(523건), 그 뒤를 이어 부산(201건), 전남(74건) 등 순으로 조사됨.

<최근 3년간 지방계약 대상 공사로 발주된 주계약자 공동도급 발주현황 >

구분	2017년	2018년	2019년
주계약자 공동도급 발주 건수	300건	306건	408건
총 발주금액(추정가격 기준)	498,114(백만원)	545,562(백만원)	647,102(백만원)
부계약 대상금액(추정가격 기준) ^{주)}	87,927(백만원)	96,146(백만원)	124,748(백만원)
평균 부계약 분담비율	17.65%	17.62%	19.28%
부계약 분담비율(최소~최대)	2.7~71.89%	3.70~77.30%	1.61~82.30%

주 : 부계약 대상 금액이란 입찰공고 시 발주자가 공고한 업종별 분담비율에 따라 환산한 금액임.
 자료 : 비드시스(bidsys.co.kr), 검색일 : 2020.11.18.

- 부계약 공종으로 분담하여 발주한 공종으로는 기계설비가 가장 많았으며(263건), 다음으로 조정식재(129건), 철근·콘크리트(103건), 금속·창호·온실(91건), 토공사(86건), 상·하수도(84건) 순으로 집계됨.

제3장 주계약자 공동도급 운영성과 평가 및 쟁점검토

- 본 연구에서는 주계약자 공동도급을 둘러싼 여러 문제점과 이에 따른 쟁점을 크게 ① 제도도입 목적 관련 쟁점, ② 법·제도상의 쟁점, ③ 제도 운용상의 쟁점, ④ 건설생산체계 개편 관련 쟁점으로 구분하여 제시함.

1. 주계약자 공동도급제도의 도입 목적 관련 쟁점

- (태생적 한계) 건설 하도급 규제가 미흡할 당시에 논의되고 도입된 주계약자 공동도급제는 중층적으로 운영되고 있는 여타 하도급 규제와 전문건설업의 성장으로 제도도입 취지를 사실상 상실하였다고 할 수 있음.
- (해외 유사제도) 주계약자 공동도급제는 전 세계 유례를 찾아볼 수 없는 우리나라

라만의 독특한 제도로 일각에서 주장하는 해외 일부 방식과는 운영 방식 및 제도도입 목적 등에 있어 상이하기에 이를 근거로 주계약자 공동도급 도입 및 적용 확대를 주장하는 것은 잘못된 주장임.

- 기본적으로 해외의 유사제도는 우리나라와 달리 원·하도급 관계를 훼손하지 않고 하도급 공종 및 규모에 있어서도 입찰자의 자율성을 부여하고 있음.

- (지역건설 수주 극대화 목적) 2018년 전문건설업 기준 계약 건수로는 93.4%, 계약금액으로는 82.2%가 이미 역내 건설기업이 수주하고 있는 상황임. 지역 전문건설기업이 지자체 발주공사 대다수를 이미 수주하고 있기 때문에 지역건설 수주 극대화를 위한 주계약자 공동도급제 적용은 그 효과가 미미함.

2. 주계약자 공동도급제도와 관련된 법·제도상의 쟁점

- (대상 공사 범위) 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주 시 규모의 경제에 부합하지 않아 품질 저하, 안전사고 발생 가능성 증대, 주계약자의 추가적인 행정 부담 등 각종 부작용이 발생하고 있어 본 제도의 적용 공사 범위에 대한 개선이 필요함.

- (자율성을 제한하는 공동수급체 구성원칙) 현행 규정에서는 주계약자 공동도급으로 발주 시 공동수급체 부계약자로서 종합건설사업자의 참여를 불허하고 전문건설사업자만이 부계약자가 될 수 있는 것처럼 명시하고 있어 이에 대한 논란이 계속되고 있기에 규정의 명확화가 필요함.

- (최소지분을 제한) 현행 최소지분을 5% 이상 규정을 준수하면서 주·부계약자 간 빈번히 발생하는 시공간섭 등 시공 비효율성을 제거하고 하자 책임이 명확한 공종을 부계약자 공종으로 선택해야 하기에 실제 이 모든 제약조건을 충족하는 공종은 매우 제한적일 수밖에 없음.

- 반면, 현재 지방계약 대상 공사(2억~100억원)의 경우 공사 규모가 상대적으로 소규모이기에 최소지분을 완화 시 규모의 경제 확보가 어려워 오히려 품질·안전·시공 효율성 등을 저하시킬 우려가 있음.

- (낙찰자 결정 시 부계약자 평가) 국가계약 공사의 경우 발주자는 평가에서 제외된 부계약자가 적격업체인지 확인이 불가능하며, 이러한 불합리한 평가 기준은 특히나 일반적인 건설생산방식 대비 부계약자의 사업수행 역량이 중요한 주계약자 공동도급 방식에 있어 부적절하기에 낙찰자 평가 시 부계약자까지 함께 평가하는 방향으로 기준 개정이 필요함.

- (하자 책임) 주계약자 공동도급의 경우 복합 공종으로 구성된 종합공사이기에 기본적으로 세부 공종 간 연계성이 높아 모호한 하자가 발생할 가능성이 크고, 취약한 주계약자 관리 권한을 고려할 때 모호한 하자에 대한 관리방식 개선이 필요함.

- (공동비용의 분담) 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가와 관련한 규정이 강행 규정이 아니라 임의규정으로 명시되어 있어 관련 비용에 대한 협의와 관련한 문제가 빈번하게 발생 중임. 또한, 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 표준 대가 기준 역시 마련되어 있지 않아 비용 분담의 적정성에 대한 시비도 끊이지 않는 실정임.

- (주·부계약자 대금 지급) 선금의 경우 국가계약공사와 「건설산업기본법」에서는 주계약자에게 일괄 지급하도록 규정하고 있어 주계약자의 추가적인 행정력 발생 및 선금 지급과 관련한 불필요한 다툼 발생이 불가피함.

- 부계약자의 마지막 기성 및 준공금 지급이 전체 공사가 준공되는 시점에 이루어질 수밖에 없어 부계약자가 재정적 어려움에 직면하는 문제가 발생함.

- (부계약자 제재 수단) 현행 주계약자 공동도급 관련 규정에서는 주계약자의 재시공지시에도 부계약자가 이를 거부할 경우 강제할 수단은 명시되어 있지 않은 상황이며, 주계약자의 중도탈퇴 요구의 경우도 실제 행사하기 어려운 권한으로 규정되어 있음.

· 부계약자의 고의적 계약해지(임의탈퇴), 부실시공, 하자 다발 업체에 대한 별도의 제재 수단이 없어 이에 대한 피해 역시 발생하고 있는 상황임.

3. 주계약자 공동도급제도와 관련된 제도 운용상의 쟁점

- (기본 구조의 한계로 효율성 저해) 주계약자 공동도급 방식은 주계약자와 부계약자가 각자 분담하여 공사를 수행해야 하기에 분담 부분에 대해서는 책임시공뿐만 아니라 각종 공무와 연계된 행정까지 분담하여 이루어지고 있음. 이로 인해 통일된 현장 운영에 어려움이 필연적으로 발생할 수밖에 없고 주·부계약자 간 이해충돌로 인한 효율성이 저해되고 있음.

- (제한된 부계약자 공종과 무리한 공동도급 발주로 입찰기회 감소) 주계약자 공동도급 발주 시 발주자가 부계약자 대상 공종을 지정하고 있기에 공동수급체 구성에 관해 전체적으로 자율성이 떨어지고 전문건설업의 부계약자 단독 참여를 직·간접적으로 강제하고 있음.

· 또한, 입찰에 필요한 자격(평가점수 만점)을 갖춘 부계약자의 수가 부족하여 부계약자를 선택하지 못해 입찰에 참여할 수 없는 주계약자의 입찰기회 자체가 박탈되거나 경쟁력을 갖추지 못한 부계약자의 선택이 불가피한 문제가 빈번히 발생함. 향후 제도 적용 확대는 이러한 문제를 심화시킬 것임.

- (부계약 분담 공종 적정 지분율) 부계약 분담 지분율의 편차가 매우 크다는 문제가 있음. 더욱이 최근에는 지방계약 공사의 경우 부계약 분담 지분율이 50%를 초과하는 사례가 다수 발생하고 있어 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정

등 현장 통제 권한을 과도하게 훼손시키는 결과를 초래하고 있음.

- (발주행정 증가 및 부계약자 공종선택 애로) 당해 공사에 적합한 부계약자 공종의 선택 등 발주자의 업무가 증가할 수밖에 없으며, 공사감독에 여력이 상대적으로 부족한 지방계약 공사의 경우 이러한 문제가 더 크게 대두되고 있음.
- (부계약자 역량 부족과 책임의식 결여) 부계약자의 역량 부족 및 책임의식 결여로 인해 주계약자가 해당 업무를 대신하여 처리하거나, 이와 관련한 시공 효율성이 저하되고 있는 것으로 조사됨. 이에 대해 본 제도의 적용 확대를 찬성하거나 반대하는 측 모두 부계약자 역량 부족 문제를 지적하고 있는 상황임.
- (부계약자의 과도한 보증기간과 비용 부담) 부계약자의 경우 일괄도급 대비 상대적으로 긴 이행보증 기간 운용으로 인한 추가 금전 부담에 노출될 수밖에 없으며, 더욱이 국가계약 공사의 경우 계약이행보증(계약금액의 10%)이 아닌 공사이행보증(계약금액의 40%)서를 제출하여야 하기에 이러한 부담은 더욱 크게 작용하고 있음.
- (부계약자 준공 후 기술자 배치 부담) 공사 기간이 장기간 소요되는 장기계속 공사나 특정 공종(철도 등)의 경우에는 기술자 배치문제가 부계약자에게 많은 부담으로 작용하고 있는 상황임. 공동도급의 특성상 하도급자 참여 대비 많은 간접비(간접노무비 등)가 소요될 수밖에 없음.

4. 건설생산체계 개편에 따른 주계약자 공동도급과 관련된 쟁점

- (공동수급체 구성원 자격) 향후 종합건설업과 전문건설업은 상호시장 지출이 가능해지기에 주계약자 공동도급과 관련하여 그간 제도 및 관습에 의해 구분되어온 공동수급체 구성원 자격 변화에 대한 제도개선 및 명문화 요구가 더욱 거

세질 것임.

- (기존 공동도급제도와 연계된 정비 필요) 생산체계 개편에 따라 업종은 존재하나 종합과 전문공사 간 시공자격에 대한 경계가 허물어졌기 때문에 이와 연관하여 향후 공동도급제도 전반에 대한 제도개선 요구가 증대될 것이며, 이러한 과정에서 주계약자 공동도급제도의 향후 방향도 함께 논의되어야 함.
- (전문건설업에 대한 시각) ‘전문건설업 = 보호해야 할 업종’이라는 기존 시각의 유연한 변화가 필요하며, 전체 중소기업체의 보호 및 육성 관점에서 주계약자 공동도급제를 논의해야 함.
- (경쟁 심화와 갈등 예상) 건설생산체계 개편과 주계약자 공동도급 적용 확대와의 정책 목표 상충으로 인해 경쟁 심화와 업역 간 갈등 강화가 예상됨. 중소기업 보호 취지를 퇴색시킬 가능성이 크기에 이를 고려한 합리적 대안 모색이 필요함.

제4장 주계약자 공동도급제도의 합리적 개선 방안

- 본 연구에서는 제도 한계와 쟁점 사항 분석결과를 기초로 향후 주계약자 공동도급제도가 나아가야 할 방향과 합리적 제도개선 사항을 다음과 같이 요약함.
- (개선 방안 1 : 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선) 주계약자 공동도급 방식만으로 발주하도록 하는 현행의 배타적 규정을 전면 개편하여 입찰자의 필요에 의해 단독 입찰 또는 다른 공동도급 방식(공동 또는 분담)을 취사 선택할 수 있도록 입찰 및 공동도급제도의 탄력성을 제고하는 방안으로 개선이 필요함.
 - 이와 함께 현행 주계약자 공동도급 방식으로 발주할 수 없는 「건설산업기본

법」에 따른 건설산업 범위 외 공사(전기 및 정보통신공사, 소방시설공사 등)가 포함된 종합공사의 경우에도 발주가 가능하도록 제도 개선이 필요함.

- (개선 방안 2 : 최적 생산체계 구성을 위한 각종 기준 개선) 주계약자 공동도급 제도는 향후 특정 업종 보호와 육성 목적을 기반으로 한 제도 운용 기초에서 벗어나 공동수급체 경쟁력 확충과 관리 효율성 강화 측면에 기반하여 운용될 수 있어야 함. 세부 제안사항은 다음과 같음.

- 소규모 공사의 경우 추정가격 기준 전체 공사 규모가 30억원 미만 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주대상 공사 규모에서 제외하는 방안을 제시함.
- 발주 이전 주계약자 공동도급으로 발주가 부적합한 공종을 사전 검토하여 이를 입찰공고 시 배제할 것을 검토하는 ‘주계약자 공동도급 공종검토 위원회’를 발주기관별로 신설하는 것을 제안함.
- 중장기적으로는 당해 공사에 적합한 부계약자 공종을 공동수급체 구성원이 자유롭게 결정할 수 있도록 ‘(가칭)공종선택형 주계약자 공동도급 방식’의 도입이 검토되어야 함.
- 사업 운용 효율화 및 안정적 유효 경쟁 가능 여부 등을 종합 고려한 ‘주계약자 최소지분율’ 기준(예 : 50% 이상)이 마련되어야 함.

- (개선 방안 3 : 최소 참여지분율, 구성원 수 차등 운용) 주계약자 공동도급 규정에서 명시하고 있는 최소 참여지분율은 5%임. 하지만 이와 관련하여 주계약자 공동도급제의 제도 확대 또는 축소를 주장하는 모든 이해관계자의 경우 이러한 최소 참여지분율에 대한 규정 개정을 요구하고 있음.

- 추정가격 500억원 미만 공사인 경우 현행 유지(5%), 500억~1,000억원 공사의 경우 3%, 1,000억~1,500억원 공사의 경우 2%, 1,500억원 이상 공사의 경우 1%
- 추정가격 300억원 미만 공사인 경우 3인 이하(최대 5인 이하), 300억~500억원 공사의 경우 5인 이하, 500억원 이상 공사의 경우 10인 이하를 함께 제안함.

- (개선 방안 4 : 공동비용 분담 가이드) 공동수급체 구성원 간 원칙적으로 분담 비율로 부담하되, 전체 기타경비의 부족이 예상되는 경우 입찰 전 공동수급협정서 체결 시 이를 사전 협의 후 명문화하여 차후 분쟁의 소지를 방지하는 것이 가장 합리적임.

- 종합적인 계획·관리·조정 대가와 관련하여 상호협약이 이루어지지 않을 경우 간접노무비용 발생 수준, 공종 및 사업 규모 특성 등을 종합고려하여 협의 실패 시 강제 준용이 가능한 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가 지급 기준을 마련해야 함.
- 본 연구에서 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가를 추산한 결과 공사 규모 및 공동수급체 구성원별 차이가 있으나, 평균적으로 부계약자 도급 금액 대비 4.5~13.7%의 비용이 적정한 것으로 판단됨.

- (개선 방안 5 : 통제 권한 강화와 제재 수단의 마련, 부계약자 평가 등) 주요 개선 방안은 다음과 같음.

- 통제 권한과 제재 수단 : 부계약자의 계약 불이행 횟수의 조정(2회에서 1회)과 중도탈퇴 혹은 분담내용의 조정의 조건(모든 구성원의 연명)을 완화(주계약자 요청 → 발주자 승인)하는 등의 조치가 필요함.
- 국가계약공사에서 부계약자 평가 : 주계약자 공동도급으로 발주되는 공사의 경우 종합심사낙찰제의 낙찰자 평가 시 주계약자와 함께 부계약자 또한 시공 실적(최근 5년간 실적), 경영상태(재무등급 비율 등), 신인도 등에 대해 평가하는 기준을 마련하여야 함.

- (개선 방안 6 : 모호한 하자 책임 개선) 정부가 운영하는 유사위원회 대비 법적 강제력은 부재하나, 건설 관련 유관단체(대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한기계설비협회)가 공동으로 운영하는 ‘(가칭)민간건설 분쟁조정위원회’ 설치를 제안함.

- (개선 방안 7 : 부계약자 기술자 계속 배치 합리화) 주계약자 공동도급방식의 경우 부계약자 자신이 분담한 공사가 완공된 경우에도 현장대리인을 전체 공사 완공 시까지 상주배치하여야 하기에 비용 부담이 발생함. 부계약자의 부담 경감을 통한 상생협력의 관점에서 비상주 배치 등으로 이를 완화하는 방안을 제안함.
- (개선 방안 8 : 부계약자 대금 지급방법 및 과도한 보증기간·보증비용 발생 개선) 현행 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급방법은 규정별 서로 상이하게 규정 중이기에 이를 공동수급체 구성원 각자 지급으로 개선할 것을 제안함.
 - 또한, 부계약자의 최종 기성금 지급과 관련하여서는 신청구할 수 있도록 제도를 개선하여 부계약자의 불필요한 비용 부담 발생을 최소화함.
 - 주계약자 공동도급의 경우 부계약자의 각종 보증과 관련하여 전체 공사의 준공 시까지 해당 보증을 유지하여야 하기에 이에 대한 부담 경감을 위한 제도 개선 방안을 제안함(기존 공사분담 금액과 더불어 참여 기간을 함께 반영한 표준분담기준을 마련 등).
- (개선 방안 9 : 주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인 마련) 주계약자 공동도급제도를 둘러싼 여러 쟁점의 해결과 본 연구를 통해 제안한 개별 개선 방안의 효율적 안착을 위해 그간 여러 법률 및 규정, 유권해석 등을 통해 흩어져 있던 주계약자 공동도급 발주 및 운영 방식과 관련한 종합적 가이드라인 마련을 제안함.
 - 이를 위해 본 연구에서는 ‘(가칭)주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인’의 주요 구성 방안을 제안함.

- 우리나라 공동계약에서 공동도급은 그간 지역 및 중소건설업체의 보호·육성뿐만 아니라 건설사업자 상호 간의 수급자격 또는 시공능력을 보완하는 주요 수단으로 활용 중임.
- 공동도급 방식 활용을 통해 공동수급체 구성원의 자금부담을 경감하고 책임을 공유하여 대외적 신뢰도를 제고하는 부수적 효과를 거두고 있음.
- 현재 공공공사에서 활용하는 공동도급 방식으로는 ‘공동이행 방식’과 ‘분담이행 방식’, ‘주계약자 공동도급 방식’이 있음.
- 이 중 주계약자 공동도급제도¹⁾는 일반적 건설 생산구조(일괄도급)와 타 공동도급 방식에 비해 책임 범위와 운영 방법 등에 있어 상이한 특징을 지님. 주계약자 공동도급 방식의 경우 주계약자가 전체계약의 수행에 관해 종합적인 계획·관리·조정 역할을 수행하나, 공사수행의 책임은 공동수급체 구성원 각자에게 분담되어 있기 때문임.
- 주계약자는 주계약자 관리방식에 따른 공동수급체 구성원 중 공동계약의 수행에 관하여 분담 부분의 이행과 함께 종합적인 계획·관리·조정을 하는 자로서 공동수급체의 대표자임.
- 부계약자는 주계약자 관리방식에 따른 공동수급체 구성원 중 주계약자를 제외한 나머지 구성원을 의미함.
- 주계약자 공동도급제도가 타 방식에 비해 더욱 상이하게 인식되는 것은 공사발주 및 공공계약의 양대 기준이라 할 수 있는 「국가계약법」과 「지방계약법」에서

1) 주계약자 공동도급제도의 명칭과 관련하여서는 「건설산업기본법」에 따른 ‘건설공사 공동도급운영규정’과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령(이하 「국가계약법」)」에 따른 ‘공동계약운영요령(기획재정부 계약예규)’에서는 ‘주계약자관리방식’으로 규정하고 있으나, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령(이하 「지방계약법」)」에 따른 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규)’ 제8장 주계약자 공동도급 운영요령에서는 ‘주계약자관리방식’과 ‘주계약자 공동도급’의 용어를 혼용해서 사용 중임. 또한, 일부 연구자의 경우 ‘주계약자형 공동도급제도’로도 명명하여 사용 중임. 본 고에서는 가장 많이 활용하는 용어인 ‘주계약자 공동도급제도’로 명명하여 사용함.

대상 범위 및 운영 방식 등에 있어 서로 다르게 규정되어 있기 때문이다.

- 주계약자 공동도급 적용대상 공사 범위만 하더라도, 국가계약 대상 공사의 경우 추정가격 300억원 이상 종합심사낙찰제 대상 공사가 그 범위인 데 반해, 지방계약 대상 공사의 경우 2억원 이상 100억원 미만 공사가 대상임.
- 이러한 공사 규모의 차이에 따라 공동수급체 구성원 제한 역시 국가계약 대상 공사의 경우 최대 10인 이하이나, 지방계약 대상 공사의 경우 3인 이하(최대 5인 이하)로 규정하고 있음.

- 이러한 ‘주계약자 공동도급제도’가 도입된 이후 현재에 이르기까지 계속해서 논란의 중심에 선 이유는 전문건설업의 보호(전문건설업의 지위 보전 및 불공정 하도급 행위 방지)를 목적으로 도입된 제도의 한계에 기인함. 이로 인해 그간 본 제도는 종합·전문건설업 간 물량 다툼의 주요 영역으로 자리매김함.

- 주계약자 공동도급제도는 1999년 부대입찰제도 폐지의 대안적 성격으로 우리 건설산업에 도입되었으며, 2008년 의무하도급제 폐지에 따라 전문건설업의 적정 물량확보를 목적으로 도입되고 적용이 가속화된 제도임.

- 주계약자 공동도급제도는 공동도급의 기본 목적을 충족하는 특징을 가지고 있지만, 사실상 원·하도급 거래 관계에서 발생할 수 있는 불공정 거래행위 방지를 위해 전문건설업에게 원도급자의 지위를 일부 보장해주는 제도로 바라보는 것이 타당함.

- 이에 따라 제도도입 이후 20여 년이 지난 현재에 이르기까지 주계약자 공동도급제도를 둘러싼 종합건설업계와 전문건설업계 간의 제도존치 및 제도 확대(또는 축소) 적용의 필요성에 대한 논란이 치열한 상황이며, 이와 관련된 선행연구 역시 상반된 결과와 주장이 계속되고 있음.

- 이런 상황에서 최근 정부는 건설산업 생산체계 개편을 통해 2021년 이후 종합과 전문건설시장 상호 진출이 가능하도록 제도 정비를 완료하였음. 종래의 업역 간 벽이 허물어지고 있는 가운데 전문건설업의 대표적 특정 업종 보호 제도인 주계약자 공동도급제도는 다시 한번 업계 간 논란의 중심에 서 있는 상황임.

- 더욱이 최근 기획재정부는 뚜렷한 사유 없이 ‘공공계약제도 3대 혁신방안’ 발표를

통해 2020년 하반기 중 주계약자 공동도급 적용금액 제한 폐지를 검토하겠다고 밝히 이러한 논란이 다시금 가중되고 있음.

- 이러한 산업환경 변화에 따라 주계약자 공동도급제도는 최근 건설산업 환경변화 방향을 고려하여 기존 논거들에 대해 재검토가 필요한 상황임. 제도도입 이후 20여년이 지난 만큼 이를 통한 합리적인 재설계가 이루어져야 함.
- 이에 본 연구에서는 주계약자 공동도급제도를 중심으로 제도 자체가 가지고 있는 한계, 도입 목적의 달성 여부, 생산체계 개편과의 연관성 등 다양한 이슈와 쟁점을 문헌 및 설문 조사, 인터뷰 등을 통해 분석하여 향후 주계약자 공동도급제도가 나아가야 할 방향과 제도 개선사항을 도출하고자 함.

1. 주계약자 공동도급제도의 개념·도입 현황

- 건설공사의 계약과 관련하여 입찰, 낙찰 및 계약이행 등 대부분 행위는 계약상대자를 1인으로 하는 단독계약이 기본원칙이며, 이에 따라 우리나라 공공계약과 관련한 규정 역시 단독계약을 전제로 규정하고 있음.
- 즉, 건설공사 수행 시 흔히 접할 수 있는 계약상대자를 2인 이상으로 하는 공동도급(공동계약)은 우리나라 계약법령상 예외적인 제도라 할 수 있음.
 - 공동도급(공동계약)이란 공사·제도·기타의 계약에 있어 계약상대자를 2인 이상(공동수급체)으로 하는 계약을 의미함.²⁾
 - 이때 공동수급체란 구성원을 2인 이상으로 하여 수급인이 당해 계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결정한 실체를 의미함(기획재정부 계약예규 ‘공동도급계약운용’ 제2조).
- 하지만 우리 계약법령에서는 “경쟁입찰에 의하여 계약을 체결하고자 할 때에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다”고 명시³⁾하고 있어, 공동도급을 단독계약에 대한 예외적인 제도가 아닌 단독계약과 함께 계약법령상 중요한 위치에 해당하는 계약 방법으로 규정하고 있음.⁴⁾
- 이렇듯 우리 공공계약에서 공동도급을 중시하는 것은 지역 및 중소건설업체의 보호·육성뿐만 아니라 건설사업자 상호 간에 수급자격 또는 시공능력을 보완하는 수단으로 활용될 수 있기 때문이며, 나아가 각 구성원의 자금부담을 경감하고 책임의

2) 「국가계약법」 제25조, 「지방계약법」 제29조

3) 「국가계약법 시행령」 제72조제2항, 「지방계약법 시행령」 제88조제2항

4) 고상진 외(2002), 공공공사 공사계약제도 해설, 도서출판 동원

공유를 통한 대외적 신뢰도를 제고시키는 부수적 효과도 기대하기 때문임.

- 국토교통부의 경우 건설공사 공동도급의 목적을 “건설업의 균형 있는 발전과 건설사업자 간의 상호협력관계를 유지하기 위함”으로 규정하고 있음(국토교통부고시 ‘건설공사 공동도급운영규정’ 제1조).
- 한편, 선행연구⁵⁾에서는 건설사업 추진 시 공동도급의 목적을 실제 산업의 현실을 고려하여 크게 4가지로 구분하여 제시하고 있음(① 수행능력의 상호 보완을 통한 공사수행능력 증대, ② 공동수급체 구성원 간 위험의 분산을 통한 리스크 경감, ③ 중소건설업체의 기술능력 향상을 통한 보호·육성, ④ 면허나 실적 보완을 통한 수주목적의 달성).
- 현재 우리나라의 경우 이러한 공동도급 방식에 대해 구성원 간의 계약이행 방식 즉, 공사를 수행하는 방식에 따라 크게 ‘공동이행 방식’과 ‘분담이행 방식’, ‘주계약자 공동도급 방식’으로 구분하고 있음(<표 II-1> 참조).⁶⁾

<표 II-1> 공동도급 유형별 비교

구분	공동이행 방식	분담이행 방식	주계약자 공동도급 방식
구성 방식	• 출자비율로 구성	• 분담내용으로 구성 (면허분담 가능)	• 주계약자는 종합조정·관리 및 분담시공 • 부계약자는 분담내용에 따라 시공
대표자	• 공동수급체 총괄관리	• 공동수급체 총괄관리	• 주계약자가 총괄관리
하자 책임	• 구성원 연대 책임	• 구성원 각자 책임	• 구성원 각자 책임(원칙) * 단, 하자 구분이 곤란한 경우 관련 구성원 연대책임
하도급	• 구성원 전원 동의 시 하도급 가능	• 구성원 각자 책임하에 하도급 가능	• 부계약자 중 전문건설사업자는 직접시공 의무
실적 인정	• 금액 : 출자비율로 산정 • 규모 : 실제 시공 부분	• 구성원별 분담시공 부분	• 주계약자 : 전체실적 인정 • 부계약자 : 분담시공 부분 인정

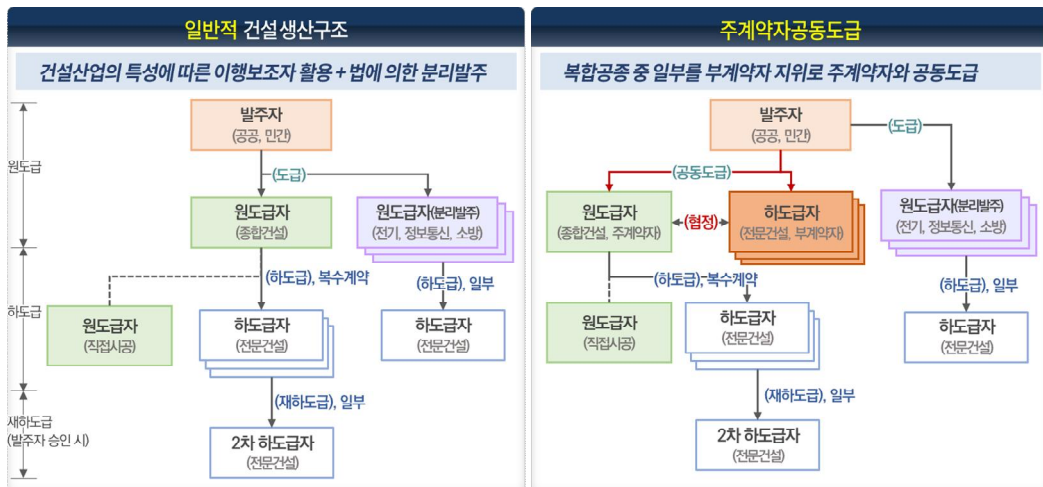
자료 : 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제8장 주계약자 공동도급 운영요령(행정안전부 예규 제114호).

5) 문혁 외(2016), 건설생산체계 효율화를 위한 상생협력형 발주제도 개선방안, 국토교통부.

6) 이 외 지방계약의 경우 계약담당자의 판단에 따라 공동이행 방식과 분담이행 방식을 혼합하지 않으면 입찰 진행이 곤란하거나 계약목적 달성이 곤란한 경우 공동이행 방식과 분담이행 방식을 혼합하여 공동수급체를 구성할 수 있는 ‘혼합방식’ 또한 공동도급 방식으로 명시 중임(국토교통부와 기획재정부는 혼합방식 미활용).

- 이 중 주계약자 공동도급 방식이란 「건설산업기본법」에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 의미함(<그림 II-1> 참조).
- 이때 주(主)계약자는 주계약자 관리방식에 따른 공동수급체의 구성원 중 공동계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 자로서 공동수급체의 대표자임.
- 반면, 부(副)계약자는 주계약자 관리방식에 따른 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 제외한 나머지 구성원을 의미함.
- 단, 주계약자 공동도급 방식의 경우 「건설산업기본법」 외 타 법에 따라 분리발주가 의무화된 전기 및 정보통신, 소방시설공사 등의 경우 부계약자로 발주할 수 없음(별도 분리발주).

<그림 II-1> 일반적 건설 생산구조와 주계약자 공동도급 비교



자료 : 전영준(2020), 건설환경 변화 시기 경남지역 주계약자 공동도급제도의 합리적 운영방안, 2020 건설업 혁신 토론회, 경상남도.

- <그림 II-1>에서 알 수 있듯이 건설사업의 일반적 생산구조와 상이한 주계약자 공동도급은 지난 1999년 부대입찰제도⁷⁾ 폐지의 대안적 성격으로 우리 건설산업에 도

7) 1988년 「건설업법」 개정 시 임의규정으로 도입되었던 부대입찰제도는 저가 하도급에서 파생되는 부실공사의 방지를 목적으로 100억원 이상 공사입찰 시 원도급자가 하도급 할 부분의 하도급 공종, 하도급 금액,

입⁸⁾되었으며, 2008년 의무하도급제 폐지⁹⁾에 따라 도입이 가속화된 전문건설 업역의 보호(전문건설업의 지위 보전 및 불법 하도급 방지)를 목적으로 도입된 제도임(<표 II-2> 참조).

- 이에 따라 현재 주계약자 공동도급제도는 「국가계약법」(제25조, 영 제72조)과 「지방계약법」(제29조, 영 제88조), 「건설산업기본법」(제48조, 영 제40조)을 통해 계약근거를 명시 중임.
- 또한, 「국가계약법」에 따라 계약예규인 ‘공동계약운용요령’, 「지방계약법」에 따른 행정안전부 예규인 ‘주계약자 공동도급 운용요령’, 「건설산업기본법」 시행령 제40조에 근거한 국토교통부 고시 ‘건설공사 공동도급 운영규정’을 통해 주계약자 공동도급의 계약체결 방법 및 기타 필요사항을 규정 중임.
- 이뿐만이 아니라 주계약자 공동도급은 법률별 운영규정이 일부 상이함. 대표적으로 적용대상 공사금액 구간과 구성원 수 등에 있어 큰 차이를 보임(<표 II-3> 참조).
- 공공공사의 경우 「국가계약법」에서는 추정가격 300억원 이상 종합심사낙찰제 대상 공사가 주계약자 공동도급으로 발주할 수 있는 규모이며, 「지방계약법」에서는 2억원 이상 100억 미만 공사가 주계약자 공동도급 대상 범위임.
- 이에 따라 상대적으로 대상 사업 규모가 큰 국가계약공사의 경우 공동수급체 구성원 수가 10인 이하인 반면, 지방계약공사의 경우 3인 이하(최대 5인 이하)로 규정하고 있음.

하도급자 등 하도급에 관한 사항을 입찰서에 첨부하여 제출하고, 낙찰 시에는 제출한 내용대로 하도급을 운용하도록 한 제도임. 하지만 운용상의 여러 문제로 인해 2002년 이후 폐지됨(1999년 규제개혁위원회 결정, 「국가계약법」 시행령 개정)

- 8) 1998년 11월 당시 건설교통부는 「행정규제기본법」에 따른 규제정비계획에 따라 「건설산업기본법」을 비롯한 38개 법률을 일괄 정비하는 「건설교통부 소관 건설산업기본법 등의 규제폐지 등에 관한 법률안」을 국회에 제출하였으며, 이와 관련하여 국회에서는 각 개별법안으로 분리하여 위원회안으로 제안하기로 의결하여 「건설산업기본법」 개정법률안을 1999년 3월 의결, 1999년 4월 공포함. 이때 개정안의 내용 중 「건설산업기본법」 제30조제2항의 부대입찰제도를 폐지하고, 대안으로 일반건설업자와 전문건설업자 간 주계약자 공동도급제도를 도입하는 내용이 포함되었음(제16조제3항). 즉, 당시 정부는 건설공사에서의 하도급 불공정 개선을 위해 주계약자 공동도급제도가 부대입찰제도를 대체할 제도로 인식함.
- 9) 하도급자 보호를 위한 제도였던 의무하도급제는 도급금액 20억원 이상 공사의 경우 도급금액의 20% 이상, 도급금액 30% 이상 건설공사는 30% 이상을 의무적으로 전문건설사업자에게 하도급 하도록 한 규정임. 다만, 건설공사 대부분은 하도급 비중이 40%를 초과하였기에 2008년 1월 폐지되었으며, 소규모 공사에서 지나친 하도급으로 발생하는 문제를 해결하기 위해 직접시공의무제가 도입됨.

<표 II-2> 주계약자 공동도급제도 연혁

연혁	내용	추진 주체	비고
1999.4.	주계약자 공동도급제도 도입 (「건설산업기본법」)	국토교통부	제도로입
1999.8.~9.	주계약자 공동도급 장려대책 마련		
2000.4.	주계약자 공동도급 운영기준		
2005.12.	주계약자 공동도급제도 근거 마련 (「지방계약법」)	행정자치부	지자체 공사 근거 마련
2007.10.	공동도급계약 운영요령 제정 (2억원 이상)		
2009.2.~12.	지자체 주계약자 공동도급 시범 시행		시범운영(지자체)
2009.4.	공동계약 운영요령 근거 마련 (500억원 이상, 「국가계약법」)	기획재정부	국가공사 근거 마련
2009.8.	공동계약 운영요령 (2억~150억원)	행정자치부	범위조정(지자체)
2009.9.	국가공사(「국가계약법」 적용대상) 시범 시행	한국토지주택공사	시범운영(국가)
2010.1.	지자체 주계약자 공동도급 전면 시행 (2억~100억원)	행정자치부	전면시행(지자체)
2014.1.	국가공사 확대시행 (500억원 이상 → 300억원 이상)	기획재정부	제도확대(국가)
2014.3.	주계약자 공동도급 참여업체 이탈 시 대체이행권 부여		제도 보완
2016.12.	서울시 주계약자 공동도급 적용 공사발주 확대(건설업 3不 대책)	서울특별시	적용 확대 (개별 발주기관)
2019.3.	서울시 주계약자 공동도급 적용 공사발주 확대 (공종분리 검증위원회 의무화)		
2019.11.	주계약자 공동도급 적용 공사발주 확대	한국수자원공사	
2020.2.~3.		인천, 울산, 경남	
2020.6.		한국토지주택공사	
2020.9.	주계약자 공동도급 대표자에 재시공지시 권한 부여	국토교통부	제도 정비
2020.11.	주계약자 공동도급 적용 공사발주 확대	경기	적용 확대 (개별 발주기관)
2020.11.	국가공사 주계약자 공동도급 금액 제한 폐지 검토 (2020년 하반기까지 제도개선 검토)	기획재정부	제도개선 검토 중

자료 : 문혁 외(2016), 전게서. 및 2016년 이후 추가 기술.

<표 II-3> 근거 법률별 주계약자 공동도급제도 주요 운영규정 비교

구분	국가계약법 (공동계약운용요령)	지방계약법 (주계약자 공동도급 운영요령)	건설산업기본법 (건설공사 공동도급 운영규정)
적용 대상	• 추정가격 300억원 이상 종합심사낙찰제 대상 공사	• 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사	-
공동 수급체 구성	• 구성원 수 : 10인 이하 • 구성원 최소 참여지분율 : 5% 이상(±1% 가감 가능)	• 구성원 수 : 3인 이하 (필요 시 최대 5인) • 구성원 최소 참여지분율 : 5% 이상	-
대표자의 권한	• 구성원 변경권 • 구성원의 출자비율 또는 분담내용 변경요청 • 구성원에 대한 재시공지시권	• 부계약자에 대한 탈퇴요청 • 구성원 분담비율 변경요청 • 구성원에 대한 재시공지시권	• 구성원에 대한 재시공지시권 • 연대 책임 이행 손실에 대한 해당 구성원 구상권 청구
대가 지급	• 주계약자 대표청구, 구성원 각자 지급	• 구성원 각각 청구/지급 • 단, 불가피한 사유 발생 시 주계약자 일괄 지급	• 선금 : 주계약자 • 기성·준공금 : 구성원별
계약이행 책임	• 구성원 분담내용 책임 • 주계약자는 전체 계약이행 책임	• 구성원은 분담시공 부분에 따라 각자 책임	• 주계약자 자신의 분담 부분 및 구성원에 대한 연대 책임 • 구성원은 분담 부분 책임
하자담보 책임	• 각 시공분 하자 책임 (구분 곤란 시 주계약자 조정) • 주계약자 조정 불가 시 관련 구성원 공동책임 • 분담내용별 책임/불이행 시 각 구성원 보증기관, 주계약자, 주계약자 보증기 관 순(順) 책임	• 각 시공분 하자 책임, 구분 모호한 경우 연대 책임 • 하자보수 미이행 시 보증기관 책임	• 구성원 분담책임 • 주계약자는 구성원과 연대하여 책임 (안전, 품질의 경우도 주계약자 연대 책임)
보증서/ 보증금 납부	• 공동수급체 구성원 출자비율 또는 분담내용에 따라 분할 납부 • 대표자 또는 수급체 구성원 중 1인 일괄납부 가능	• 공동수급체 구성원 각각 명의 제출 • 단, 구성원 미제출시 주계약자가 제출	• 공동수급체 구성원 출자비율 또는 분담내용에 따라 분할 납부 • 주계약자 일괄납부 가능
주계약자 탈퇴 시 처리	• 보증기관이 책임	• 공동수급체 연명으로 발주자에게 요청해 새로운 주계약자 선정	• 연대보증인 또는 공사이행보증기관 • 새로운 주계약자 선정
부계약자 탈퇴 시 처리	• 구성원 계약이행 불능 시 주계약자 이행 또는 타 구성원에게 재배분하거나 보증기관이 이행	• 구성원 탈퇴 시 주계약자에 게 탈퇴 구성원 분담비율 재배분	• 구성원 탈퇴 시 주계약자가 분담 부분 이행
공동비용 의 분담	• 분담내용의 금액비율에 따라 분담원칙 • 공동수급체 구성원 간 합의에 의해 별도 설정 가능		
운영 위원회	• 공동수급체의 구성원을 위원으로 하는 운영위원회 설치 : 계약이행에 관한 제반사항 협의		

자료 : 문혁 외(2016), 전게서. 및 전영준(2020), 전게서.

2. 주계약자 공동도급 발주현황

- 주계약자 공동도급의 발주현황은 추진근거 법률이 서로 상이하기에 크게 국가계약 대상 공사와 지방계약 대상 공사로 구분하여 살펴보는 것이 타당함.
- 다만, 다음과 같은 한계로 인해 본 연구에서는 최근 3년간(2017~2019년) 주계약자 공동도급 발주 실태를 중심으로 살펴봄.
 - 제도도입 이후 2017년까지의 발주현황은 기존 연구를 통해 충분히 다루었기 때문에 본 연구에서는 필요한 부분의 경우 2017년 이전 현황을 기존 연구 결과¹⁰⁾에서 발췌하여 최근 3년간의 현황과 비교·분석함.

(1) 국가계약 대상 공사 발주현황

- 최근 3년간(2017~2019년) 주계약자 공동도급으로 발주된 국가계약 공사는 총 72건 (약 5.2조원, 추정가격 기준)으로 동기간 동안 매년 유사한 수준으로 발주됨. 이 중 부계약자 분담금액(계약금액 기준)은 약 0.43조원으로 부계약자 참여비율은 8.3%임 (<표 II-4> 참조).
- 최근 3년간 국가계약 대상 공사로 발주된 주계약자 공동도급 공사를 공종으로 구분하면, 총 72건 중 건축공사가 54건으로 가장 많고, 다음으로 토목(17건), 산업환경(1건) 순임.
- 발주기관별로는 한국토지주택공사의 발주 건수가 53건으로 가장 많았으며, 그 뒤를 이어 한국도로공사(10건), 한국수자원공사(4건) 순으로 집계됨.¹¹⁾
- 주계약자 공동도급으로 발주 시 지정한 부계약자 업종으로는 기계설비 업종이 총

10) 주계약자 공동도급제도를 연구한 여러 선행연구 중 주계약자 공동도급 발주현황을 시계열로 조사·분석한 연구는 문혁 외(2016), 전개서. 및 박광배·홍성진(2016), 주계약자 공동도급 활성화를 위한 제도 개선방안, 대한건설정책연구원, 박광배(2019), 발주사례 분석을 통한 주계약자 공동도급 활성화 방안, 대한건설정책연구원 등이 있음.

11) 이러한 경향은 2009~2016년까지의 데이터 분석결과와도 유사함. 다만, 과거 주계약자 공동도급 발주가 많았던 한국철도시설공단(23건), 한국가스공사(16건)의 경우 최근 3년 동안 주계약자 공동도급 방식의 발주가 전무한 상황이기에 기관별 주계약자 공동도급을 바라보는 견해차(상생 협력을 위해 주계약자 공동도급 확대 필요 / 발주결과 주계약자 공동도급은 여러 문제가 있어 발주확대 지양)가 큰 것으로 판단됨.

72건 중 30건으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 그 뒤를 이어 토공사(16건), 비계(9건), 실내건축(6건) 순으로 집계됨.¹²⁾

- 참고로 2009~2016년 6월까지 집계한 선행연구 분석결과에 따르면, 부계약자 참여 비율은 전체 도급금액 대비 약 10.4%로 조사됨. 이에 따라 국가계약 대상 공사의 경우 최근 3년간 부계약자 분담비율은 그 이전에 비해 다소 낮아진 상황임.

**<표 II-4> 최근 3년간(2017~2019년) 국가계약 대상 공사로 발주된
주계약자 공동도급 발주현황**

구분	2017년	2018년	2019년
주계약자 공동도급 발주 건수	25건	23건	24건
총 발주금액(추정가격 기준)	1,769,045(백만원)	1,738,614(백만원)	1,672,992(백만원)
부계약 대상금액(추정가격 기준) ^{주)}	128,985(백만원)	151,266(백만원)	149,215(백만원)
평균 부계약 분담비율	7.29%	8.70%	8.92%
부계약 분담비율(최소~최대)	4.00~14.92%	4.38~35.14%	4.05~24.17%
발주기관 순위(1~3위)	1위 : 한국토지주택공사(53건), 2위 : 한국도로공사(10건), 3위 : 한국수자원공사(4건)		
공사 유형	건축(17건), 토목(7건), 산업환경(1건)	건축(16건), 토목(7건)	건축(21건), 토목(3건)
부계약 공종 순위(1~3위)	1위 : 기계설비(30건), 2위 : 토공사(16건), 3위 : 비계·구조물 해체(9건)		

주 : 부계약 대상 금액이란 입찰공고 시 발주자가 공고한 업종별 분담비율에 따라 환산한 금액임.

자료 : 비드시스(bidsys.co.kr), 검색일 : 2020.11.18.

- 대상 기간을 좀 더 확대하여 살펴보면, 국가계약 대상 공사의 경우 지난 2014년 주계약자 공동도급으로 발주한 건수가 가장 많았으나, 2015년 이후에는 20건/년 이하로 줄어드는 경향을 보임.¹³⁾ 하지만 2017년 이후 최근까지 연간 발주 건수가 소폭 상승하여 연간 23~25건을 유지하고 있는 것으로 조사됨.

- 하지만 최근 한국수자원공사¹⁴⁾에 이어 한국토지주택공사도 주계약자 공동도급 발

12) 이러한 경향은 발주자가 부계약자 업종 분담 결정 시 설계서가 별도로 구분되어 있거나, 내역상 해당 업종의 구분이 용이하기 때문에 해당 업종을 주로 부계약자 분담 업종으로 결정하고 있기 때문으로 판단됨.

13) 문혁 외(2016), 전게서. 분석결과 참조.

14) 한국수자원공사 보도자료(2019.11.26.), 한국수자원공사, 공정경제 정착 및 확산에 앞장선다.

주를 확대할 것을 발표¹⁵⁾하였기에 향후 국가계약 공사에서 주계약자 공동도급 발주 건수는 향후 큰 폭으로 증가할 것으로 전망됨.

(2) 지방계약 대상 공사 발주현황

- 최근 3년간(2017~2019년) 지방계약 대상 공사 중 주계약자 공동도급으로 발주된 건수는 총 1,014건(약 1.7조원)에 이르고 있으며, 이러한 발주 건수는 과거 대비 큰 폭으로 증가하고 있음.
- 이뿐만이 아니라 부계약 분담 업종 비율의 경우 3년 평균 약 18.3%에 달하고 있어 국가계약 대상 공사 대비 지방계약 대상 공사가 보다 적극적으로 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 업종을 분담하고 있음(<표 II-5> 참조).
- 최근 3년간 지방계약 대상 공사로 발주된 주계약자 공동도급 공사를 공종으로 구분하면, 국가계약 공사와 달리 총 1,014건 중 토목공사가 467건으로 가장 많았지만, 건축공사(446건)와 사실상 격차를 보이지 않은 점을 고려할 때 공사의 종류와 관계 없이 주계약자 공동도급제도를 활용 중임.
- 지자체의 경우 지난 2010년 이후 주계약자 공동도급을 공공공사 발주 시 정책적으로 활용 확대하고 있음. 각 지자체의 현황을 살펴보면, 서울특별시가 가장 많이 주계약자 공동도급제도를 활용하여 발주하였으며(532건), 그 뒤를 이어 부산(201건), 전남(74건) 등 주계약자 공동도급 적용 확대를 주요 지역건설 정책으로 발표한 지자체에서 주로 동 제도를 활용하고 있는 것으로 조사됨(<그림 II-2> 참조).¹⁶⁾¹⁷⁾

15) 한국토지주택공사의 경우 2020년 주택건설 부문에서 25건, 1조 7,901억원, 단지 조성공사 부문에서 8건, 6,600억원 규모의 공사를 주계약자 공동도급 방식으로 발주하겠다고 발표함. 한국토지주택공사 보도자료(2020.6.25.), “LH, 8개 단지 부문 ‘주계약자 공동도급’ 방식으로 발주한다” 및 한국토지주택공사 보도자료(2020.7.22.), “LH, 주택건설 부문 주계약자 공동도급 발주확대”.

16) 이러한 경향은 2009~2016년까지의 조사결과에서도 거의 유사하게 조사됨. 동기간 주계약자 공동도급으로 발주한 지자체의 경우 서울(584건), 부산(415건), 전남(200건) 순임.

17) 다만, 최근 지자체 차원에서 주계약자 공동도급 발주를 확대하는 경향은 지난 2014년 조사결과와는 상이함. 2014년 17개 광역지자체를 대상으로 주계약자 공동도급과 관련된 설문 결과 88%가 제도 의무화를 반대하였으며, 적용대상 공사 확대와 관련하여서도 76%가 현행 유지 의견을 제시하였던 것과는 큰 차이를 보이기 때문임 [윤영석 의원실(2014), 주계약자 공동도급제 제도 개선 의견수렴 분석결과]. 이는 최근 지자체의 경우 주계약자 공동도급 방식을 불공정하도급 개선 및 상생 협력을 위한 주요 제도로 인식하고 있기 때문으로 판단됨. 그 원인으로는 최근 10년 동안 주계약자 공동도급 방식 적용 확대를 주장한 측이 대부분 해

- 마지막으로 부계약자 업종으로 분담하여 발주한 업종으로는 국가계약 대상 공사와 마찬가지로 기계설비 업종이 가장 많았으며(263건), 다음으로 조경식재(129건), 철근·콘크리트(103건), 금속·창호·온실(91건), 토공사(86건), 상·하수도(84건) 순으로 집계됨.¹⁸⁾

**<표 II-5> 최근 3년간(2017~2019년) 지방계약 대상 공사로 발주된
주계약자 공동도급 발주현황**

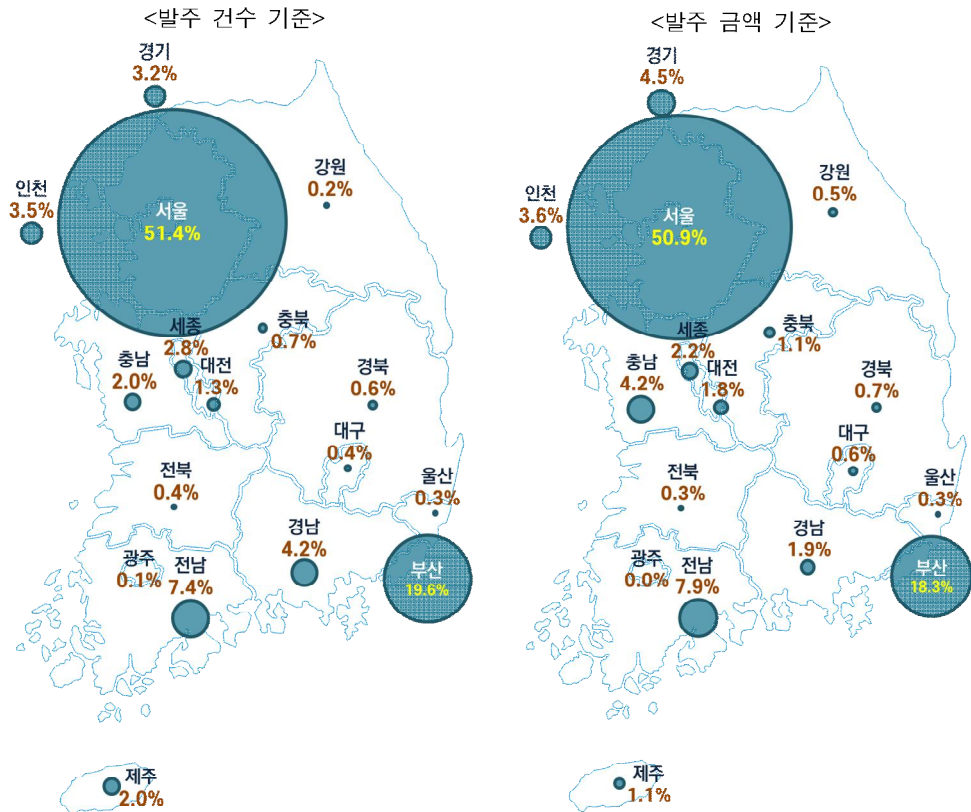
구분	2017년		2018년		2019년	
주계약자 공동도급 발주 건수	300건		306건		408건	
총 발주금액(추정가격 기준)	498,114(백만원)		545,562(백만원)		647,102(백만원)	
부계약 대상금액(추정가격 기준) ^{주)}	87,927(백만원)		96,146(백만원)		124,748(백만원)	
평균 부계약 분담비율	17.65%		17.62%		19.28%	
부계약 분담비율(최소~최대)	2.7~71.89%		3.70~77.30%		1.61~82.30%	
발주기관 순위(1~3위)	1위	서울(132건)	1위	서울(139건)	1위	서울(252건)
	2위	부산(75건)	2위	부산(63건)	2위	부산(63건)
	3위	전남(24건)	3위	전남(22건)	3위	전남(28건)
	4위	인천(16건)	4위	경남(16건)	4위	경남(20건)
	5위	세종(12건)	5위	경기(14건)	5위	경기(11건)
공사 유형	1위	토목(136건)	1위	건축(141건)	1위	토목(190건)
	2위	건축(133건)	2위	토목(135건)	2위	건축(172건)
	3위	조경(30건)	3위	조경(29건)	3위	조경(46건)
	4위	산업환경(1건)	4위	산업환경(1건)	-	
부계약 공종 순위(1~3위)	1위	기계설비(68건)	1위	기계설비(86건)	1위	기계설비(109건)
	2위	조경식재(53건)	2위	상·하수도(40건)	2위	조경식재(46건)
	3위	토공사(38건)	3위	조경식재(30건)	3위	상·하수도(44건)
	4위	철근·콘크리트(37건)	4위	철근·콘크리트(29건)	4위	철근·콘크리트(37건)
	5위	금속·창호·온실(31건)	5위	토공사(22건)	5위	금속·창호·온실(31건)

주 : 부계약 대상 금액이란 입찰공고 시 발주자가 공고한 업종별 분담비율에 따라 환산한 금액임.
 자료 : 비드시스(bidsys.co.kr), 검색일 : 2020.11.18.

당 논리로 지자체를 대상으로 주계약자 공동도급 적용 확대를 계속하여 건의해 온 결과와 더불어 주계약자 공동도급 전면 적용을 택한 서울시가 해당 논리를 동일하게 주장하였기 때문으로 사료됨.

- 18) 이러한 경향은 2009~2016년까지의 조사결과와는 다소 차이를 보임. 동기간 철근·콘크리트(441건), 조경식재(303건), 토공사(219건), 기계설비(217건), 상·하수도(202건), 금속·창호·온실(147건) 순이었는데 반해 최근 기계설비 업종의 경우 큰 폭으로 발주가 증가하였기 때문임. 이는 설계서가 별도로 작성되어 있고 일반적으로 공사 규모가 최소지분을 이상이며 분리발주의 요구가 거센 업종이기에 발주 구분의 편의성 때문에 발주자가 해당 업종을 선호하기 때문인 것으로 판단됨.

<그림 II-2> 최근 3년간(2017~2019년) 지방계약 대상 공사지역별
주계약자 공동도급 발주현황



1. 주계약자 공동도급제도 관련 쟁점 사안들의 검토 필요성

- 주계약자 공동도급제도는 전문건설 업역 보호를 목적으로 도입된 제도이기에 시장 다툼을 야기하는 태생적 한계를 지님. 종합건설업계와 전문건설업계 간 이해관계 상충에 따라 주계약자 공동도급제의 도입 및 적용 확대(또는 제도 폐지·개선)와 관련하여 그간 오랜 업역 다툼이 이어져 온 상황임.¹⁹⁾
- 그간 종합건설업계의 경우 품질확보, 하자 책임, 추가비용 부담, 입찰기회 상실, 부계약자의 역량 부족 등을 이유로 제도 시행에 불만을 표출하였으며, 전문건설업계는 불공정 하도급 해소, 전문건설업 보호·육성 등의 이유로 제도 확대 요구를 지난 20여 년 동안 주장함.
- 발주자 또한 주계약자 공동도급으로 발주 시 공종 분리와 최소지분율 고려로 인한 부계약자 업종 선택에 어려움을 겪고 있으며, 주계약자 공동도급 적용에 대한 업계 간 격렬한 민원으로 인한 부담을 상시 느끼고 있는 실정임.
- 부계약자의 설계변경이나 공동수급체 구성원별 별도 대가 지급, 준공처리·하자 해결 등과 관련한 행정량 증가 부담²⁰⁾과 더불어 부계약자의 행정처리 미숙으로 인해 주계약자뿐만 아니라 발주자의 추가 행정력 소요 부담도 주계약자 공동도급 적용에 부담을 느끼는 주요 원인임.
- 이에 따라 그동안 공공발주자 대다수가 이 방식의 활용을 꺼렸으나, 최근 일부 지

19) 일례로 지난 1998년 이후 2020년 11월까지 주계약자 공동도급과 관련한 신문기사는 약 3,800여 건에 달하는 실정이며, 이 중 대부분은 주계약자 공동도급을 둘러싼 업역 간 다툼에 관한 내용을 담고 있음. 또한, 대한건설협회와 대한전문건설협회, 대한기계설비건설협회 등 주계약자 공동도급과 연관된 건설 관련 단체들은 관련 정부 부처와 개별 발주기관을 대상으로 주계약자 공동도급 적용 확대 또는 제도개선·폐지와 관련하여 매년 수차례에 걸쳐 건의문을 유관부처 및 공공 발주기관별로 제기하고 있음.

20) 이는 주·부계약자가 원·하도급 계약을 통해 수직적 구조로 공사를 수행했던 기존 방식과 달리 개념적으로 양자가 수평적 위치에서 공동으로 입찰·계약하고 역할을 분담하는 주계약자 공동도급제의 특성에 기인함. 즉, 주계약자 공동도급 방식은 기본적으로 주계약자가 총괄관리 업무를 수행하나, 주·부 계약자 각자 책임이 원칙이고, 공사대금 등에 대해 발주자가 개별적으로 지급해야 하는 등 발주자의 추가적인 행정력이 소요되는 제도임.

자체와 공공 발주기관에서는 불공정거래 관행 개선을 위한 주요 정책방안으로 주계약자 공동도급제 적용을 활발히 추진²¹⁾하거나 기관장이 해당 제도의 도입·적용 확대를 요구하고 있어 동 제도의 필요성과 지속성, 개선 필요성에 대한 논란이 지속되고 있음.²²⁾

- 이에 그간 주계약자 공동도급제도를 둘러싼 종합건설업계와 전문건설업계의 주요 찬성·반대 의견을 요약하면, <표 III-1>과 같음.
- 또한, 주계약자 공동도급과 관련한 여러 선행연구 역시 주계약자 공동도급의 필요성과 제도 개선요구에 대해 상반된 연구결과가 계속해서 도출된 상황임(<그림 III-1> 및 <그림 III-2> 참조).

<표 III-1> 주계약자 공동도급제도에 대한 찬성 및 반대 주요 의견 요약

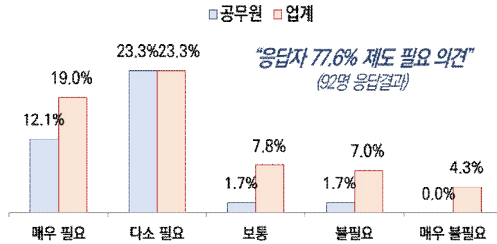
주계약자 공동도급 찬성 주요 의견	주계약자 공동도급 반대 주요 의견
“기존 하도급 생산방식이 아닌 발주자의 계약상대방 위치에서 직접 시공하기에 하도급에서 파생될 수 있는 여러 문제점 예방 가능”	“종전의 종합·전문 간 장기적 협력관계를 공사 수주를 위한 일회성 협력관계로 변질”
“도급단계 축소에 따라 각종 대가의 적기 지급, 공사대금 현금 수령 가능”	“공기 지연 및 시공의 효율성 저하 등을 초래하여 발주자에게 피해를 주고 시설물의 품질 확보 곤란”
“분담한 공사를 책임지고 시공하는 구조이고, 공사금액의 추가 확보가 가능해져 공사의 품질향상에 일조”	“하자 책임 구분이 불분명해져 시설물(시공 중·준공 후)의 하자 발생 시 수요자 및 주계약자 일방 피해 전가”
“부계약자의 공사 수주기회 확대”	“(지방계약 공사)적격심사 통과가 가능한 부계약자가 부족하여 주·부 계약자 간 입찰 불균형 발생, 대형 전문건설사업자 위주로 참여함에 따라 공생 발전에도 역행”
“기존 생산방식 대비 부계약자의 추가 채산성 확보 가능” : 추가적인 공사비 확보 경험 66.7% (대한전문건설협회 조사)	“부계약자의 책임과 권한 불일치, 역량 부족으로 공사 효율성 저하, 분쟁 발생 증가, 주계약자 일방의 추가비용 발생”

주 : 찬성 의견의 경우 박광배(2019), 전계서. 참조, 반대 의견의 경우 대한건설협회 건의문(2010, 2020) 참조, 자료 : 전영준(2020), 전계서.

21) 최근 주계약자 공동도급제 적용 확대를 대표적으로 추진하는 발주기관으로 2장에서 살펴본바듯이 한국도 지주택공사와 한국수자원공사, 서울특별시, 인천시, 경기도, 경상남도 등을 들 수 있음.

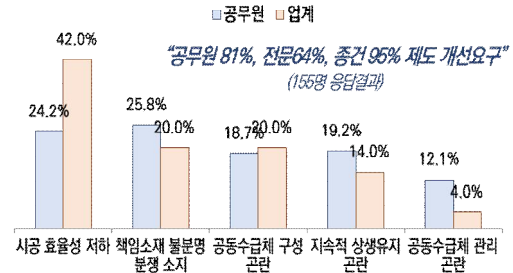
22) 전영준(2020), 주계약자 공동도급제도, 이대로는 안 된다, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑 제779호.

<그림 III-1> 제도 찬성 설문결과 :
주계약자 공동도급의 필요성



자료 : 정상진(2015), 서울시립대학교 석사학위 논문, 박광배(2019), 재인용.

<그림 III-2> 제도 반대 설문결과 :
주계약자 공동도급제 개선이 필요한 이유



자료 : 이효(2014), 한국지방행정연구원, 행정안전부 세미나 발표자료.

- 하지만 상기와 같은 주계약자 공동도급제도를 둘러싼 여러 쟁점에 대해 타당성을 면밀히 검토한 적은 미흡하기에 본 고에서는 여러 선행연구 및 인터뷰, 설문조사 등을 통해 도출한 주요 쟁점 사안을 살펴보고, 개별 쟁점별 합리성 여부에 대한 검토를 시행함.
- 이를 위해 우선 주계약자 공동도급제도를 둘러싼 여러 쟁점 사안들을 종합하여 ① 도입 목적 관련 쟁점, ② 법·제도상의 쟁점, ③ 제도 운용상의 쟁점으로 구분하여 검토를 시행함.
- 또한, 현재 우리 건설산업의 경우 건설생산체계 개편에 따른 큰 폭의 변화가 이루어지고 있기에 이러한 환경변화에 발맞추어 주계약자 공동도급제도 역시 변화가 불가피한 점을 고려하여 이와 관련한 쟁점 또한 함께 검토함.
- 다만, 하나의 제도를 둘러싼 쟁점이란 대부분 제도가 가진 구조적·운영적 한계점 및 개선 필요사항으로도 설명할 수 있기에 보다 현재의 산업환경 상황에서의 계속된 제도 운용의 필요성 여부 검토 및 합리적 대안 제도 설계를 위한 관점에서 이를 분석하였음.

2. 주계약자 공동도급제도의 도입 목적 관련 쟁점

(1) 주계약자 공동도급제도의 태생적 한계 관련 쟁점

- 주계약자 공동도급제도가 도입된 이후 현재까지 20여 년 동안 이어져 온 가장 큰 문제점은 주계약자 공동도급제도가 공동도급의 기본취지에 배치되며, 장점을 저해하는 제도의 경직성에 있다고 할 수 있음.
- 주계약자 공동도급제도가 시공의 효율성 저하와 부실시공 우려를 태생적으로 안고 탄생한 제도라는 점을 고려한다면, 현행 규정보다 공동수급체 구성 등에 있어 자율성과 탄력성을 제고하여 이러한 태생적 한계 극복²³⁾을 위한 제도개선이 이루어져야 함.²⁴⁾
- 그러나 주계약자 공동도급제도는 건설생산 효율화를 목적으로 도입된 제도가 아니라 지난 1999년 부대입찰제 및 2008년 의무하도급제 폐지로 인한 반대급부(反對給付) 형태로 전문건설업의 지위(물량) 보전 및 불법 하도급 방지를 목적으로 도입된 제도이기에 그간 제도가 합리적으로 운영되지 못하였음.
- 즉, 주계약자 공동도급 방식은 종합공사 시공이 불가능해 원도급 시장참여를 상당부분 제한받는 전문건설업계를 위해 도입한 호혜적 제도이기에 건설산업 내·외부 환경변화 및 제도개선 요구에 적극적으로 대처하지 못하였다고 평가할 수 있음.
- 이에 따라 최근 3년 내 주계약자 공동도급 방식으로 공공 건설사업을 수행한 경험이 있는 종합건설사업자를 대상으로 주계약자 공동도급과 관련한 전반적 만족도를 조사한 결과 낙제 수준(40.6점/100점 만점)에 머물러 있는 것으로 조사됨.²⁵⁾

23) 강운산(2013), 주계약자 공동도급제도 보완 방안, 한국건설산업연구원 건설이슈포커스(2013-12).

24) 제도개선이 필요한 사항이란, 부계약자를 전문건설사업자로 한정하거나 부계약자 공종을 확정하여 공고하고, 공동수급체의 구성에 있어 종합건설사업자 단독 또는 종합건설사업자가 부계약자가 되는 것을 불허하는 등 공동도급 시행의 장점과 도입 취지를 훼손하면서 전문건설사업자의 부계약자 참여를 사실상 강제하는 문제 등을 개선하여 공동도급제도의 원칙과 취지에 맞추어 제도의 내용을 확정하고 탄력적이고 자율적으로 운영하도록 제도개선이 지난 20년 사이 이루어져야 함.

25) <설문조사 개요> 최근 3년 내 주계약자 공동도급 방식으로 사업을 수행한 경험이 있는 종합건설사업자 대상 설문 시행(유효응답 76명), 조사 기간의 경우 1개월간(2020.9.~10.) 시행함. 이하 본 고에서 제시하는 조사 결과의 경우 동일한 설문 시행 결과임.

- 물론, 설문조사 결과 응답자(주계약자) 대부분은 주계약자 공동도급제도가 책임시공 강화(35.6%), 부계약자의 공사 수주기회 확대(15.4%), 동반성장·상생 협력 강화(10.6%) 등에 있어 제도가 가진 장점 또한 상존하는 것으로 응답함(복수 응답 결과).

- 결국, 이러한 상황에 비추어 주계약자 공동도급제를 둘러싼 여러 현황과 문제점, 개선 방안 등을 도출하기 위해서는 가장 우선적으로 제도도입을 통한 정책 목표 달성 여부 및 현재 건설산업 환경에 적합한 제도인지를 검토해야 할 것임.

- 특히 우리 건설산업의 경우 지난 60여 년간 강화되어 온 건설하도급 규제로 인하여 산업 내 원·하도급자 간 불공정행위가 획기적으로 감소한 점을 고려할 때 제도의 계속된 유지 또는 확대 적용이 필요한 상황인지를 되짚어 보아야 함.

- 이에 우선 건설산업 내 원·하도급자 간 불공정 거래행위 규제와 관련한 사항을 살펴보면, 주계약자 공동도급제가 도입된 1999년에 비해 현재 우리 건설산업은 전 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 수준으로 중층적 하도급 규제를 운영하여 하도급자의 권익을 보호하고 있음²⁶⁾(<표 III-2> 참조).

- 1999년 이후 신설·강화된 주요 건설하도급 규제 사항만을 살펴보더라도 ① 하도급계약 적정성 심사제 도입, ② 하도급계획서 제출 의무화, ③ 부당특약 금지규정 신설, ④ 하도급계약심사위원회 설치, ⑤ 불공정 특약 규정 무효 신설(「건설산업기본법」), ⑥ 하도급대금 직불제, ⑦ 하도급계약 추정제, ⑧ 징벌적 손해배상제(「하도급법」) 등 법률 및 규정 등을 통해 중층적으로 강화하였음.

- 이러한 중층적 규제 체계 운용에 따라 우리나라는 규제 및 경쟁 당국에서도 공식 자료를 통해 언급²⁷⁾하였듯이 건설 분야의 경우 원·하도급 거래 관계에서 발생하는 각종 불공정행위는 계속적으로 급감하였으며, 특히 하도급자의 가장 아픈 손가락²⁸⁾인 자금 문제(하도급대금 지급지연·미지급)의 경우도 현재 거의 발생하지 않는 것

26) 이와 관련한 우리나라와 해외 선진국과의 건설하도급 규제 현황 비교와 관련하여서는 전영준(2017), 해외의 건설하도급 규제 현황과 시사점, 한국건설산업연구원 참조.

27) 공정거래위원회 공정거래 백서 각 연도 및 국토교통부 보도자료 등.

28) 관계부처 합동(2020), 함께하는 성장, 공정경제 성과모음집.

으로 판단됨.

- 일례로 최근 7년간 국토교통부 산하기관 발주공사를 대상으로 한 건설현장 명절 전 체불 점검 결과를 살펴보면, 계속 감소세를 기록하여 2018년 하반기 이후 2020년까지 체불액이 0원으로 전수 조사됨(<표 III-3> 참조).
- 우리나라 공공공사 발주 최대기관인 한국토지주택공사의 2019년 건설하도급 계약 현황 공개 자료를 살펴보면, 총 1,478개 하도급 계약 중 대부분인 99.6%의 공사가 하도급 적정성 심사기준(82%) 이상으로 하도급계약을 체결하고 있으며, 오히려 평균 하도급률이 101.3%에 달해 원도급자가 자신의 손실을 감당하면서도 하도급자의 권익을 충분히 보호하고 있는 것으로 판단됨(<표 III-4> 참조).
- 이뿐만이 아니라 한국건설산업연구원이 지난 2019년 원도급자 130명, 하도급자 170명을 대상으로 최근 3년간 원·하도급 계약에서 불공정행위를 지시·요구하였거나, 경험한 적이 있는지를 묻는 설문을 실시한 결과 원도급자의 96.7%, 하도급자의 82.2%가 ‘전혀 없음’ 또는 ‘없는 편’으로 응답하여 실제 원·하도급 계약에서 불공정행위가 대부분 발생하지 않고 있는 것으로 판단됨(<표 III-5> 참조).²⁹⁾

<표 III-2> 주요 건설하도급 규제 현황

소관 부처	구분	규제명	관련 법령
국토 교통부	하도급행위 제한	직접시공 의무제	건설산업기본법 §28의2
		일괄하도급 금지	건설산업기본법 §29
		동일업종 간 하도급 제한	건설산업기본법 §29의2
		재하도급 금지	건설산업기본법 §29의3
		하도급 내용 통보	건설산업기본법 §29의4
	하도급 계약 적정화	공공공사 하도급계획서 제출	건설산업기본법 §31의2
		하도급계약 적정성 심사	건설산업기본법 §31
	하도급 거래 공정화	하도급대금 지급기한 준수	건설산업기본법 §34
		하도급대금 지급보증서 교부 의무화	건설산업기본법 §34의2
		하도급대금 직접 지불	건설산업기본법 §35
	하도급자 보호 기타 제도	하도급대금의 조정(원도급자 공사금액 조정 시 동일 내용비율로 대금 조정 의무화)	건설산업기본법 §36

29) 김영덕 외(2019), 서울시 하도급 현황 진단 및 공정성 평가모델 개발 연구, 한국건설산업연구원, 서울특별시 및 전영준 외(2019), 건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선 방안 연구, 한국건설산업연구원, 충청남도 연구 결과 일부 발췌.

<표 III-2> 주요 건설하도급 규제 현황 -(계속)

소관 부처	구분	규제명	관련 법령
국토 교통부 (계속)	하도급자 보호 기타 제도 (계속)	추가·변경공사에 대한 서면 확인	건설산업기본법 §36의2
		하도급공사의 검사 및 인도시기 규정	건설산업기본법 §37
		하도급 불공정행위 금지	건설산업기본법 §38
		공공공사 전자적대금지급시스템 사용 의무화	건설산업기본법 §34
공정거래 위원회	원도급자 금지사항	부당한 하도급대금 결정금지	하도급법 §4
		부당한 위탁취소, 수령거부, 반품금지	하도급법 §8, §10
		부당한 감액금지	하도급법 §11
		부당한 대물변제 금지	하도급법 §17
		물품 등의 구매 강제 금지	하도급법 §5
		물품구매대금 등의 부당결제청구 금지	하도급법 §12
		경제적 이익의 부당요구 금지	하도급법 §12의2
		기술자료 제공요구 금지	하도급법 §12의3
		부당한 경영간섭 금지	하도급법 §18
		보복조치 금지	하도급법 §19
		탈법행위 금지	하도급법 §20
	발주자 의무사항	하도급대금 직접지급	하도급법 §14
	하도급자 의무사항	서류보존 의무	하도급법 §3
		건설공사 계약이행보증 의무 (대금지급보증 발급 시)	하도급법 §13의2
		법 위반 행위에 대한 협조 거부 의무	하도급법 §21

자료 : 전영준 외(2019), 전제서.

<표 III-3> 국토교통부 소속·산하기관 발주공사 체불액 발생 현황

(단위 : 억원)

구분		하도급대금 체불액(A) (기계·장비대여대금 포함)	임금 체불액(B)	총체불액 (A+B)
2014년	설	606.4	74.0	680.4
	추석	238.4	14.9	253.3
2015년	설	467.6	9.2	476.8
	추석	284.5	13.1	297.6
2016년	설	214.6	8.2	222.8
	추석	167.8	7.9	175.7
2017년	설	86.5	6.5	93.0
	추석	106.4	2.2	108.6

<표 III-3> 국토교통부 소속·산하기관 발주공사 체불액 발생 현황 -(계속)

(단위 : 억원)

구분		하도급대금 체불액(A) (기계·장비대여대금 포함)	임금 체불액(B)	총체불액 (A+B)
2018년	설	89.1	2.8	91.9
	추석	0.0	0.0	0.0
2019년	설	0.0	0.0	0.0
	추석	0.0	0.0	0.0
2020년	설	0.0	0.0	0.0
	추석	0.0	0.0	0.0

주 : 국토교통부 소속·산하(13개)기관의 공공건설현장 전수조사 결과(2020년의 경우 설 2,871개, 추석 2,854개).
 자료 : 국토교통부 보도자료(2020.1.21.) 및 국토교통부 보도자료(2020.9.28.).

<표 III-4> 한국토지주택공사 건설공사 하도급 계약현황(2019년)

(단위 : 건, %)

구분		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
하도급 건수		219	66	105	165	138	115	164	78	121	148	88	71
하도급률	최대	1,046.5	572.2	295.1	419.4	3,887.9	163.2	420.7	196.1	146.8	457.48	165.6	155.0
	최소	82.0	82.0	82.0	82.0	64.8	76.1	61.4	82.0	82.0	82.0	60.0	82.0
	평균	113.5	112.8	101.0	98.5	125.3	95.0	97.5	94.6	92.1	98.8	93.5	92.7

자료 : 한국토지주택공사, LH 건설공사 하도급 계약현황, 각 월.

<표 III-5> 최근 3년간 원·하도급 거래 관계에서 불공정행위 경험 有·無
 설문결과(원도급자 130명, 하도급자 170명)

구분	전혀 없음	없는 편	보통	많은 편	매우 많은 편
원도급자	82.3%	14.4%	3.3%	0.0%	0.0%
하도급자	68.3%	13.9%	14.9%	2.0%	0.8%

자료 : 김영덕 외(2019), 전게서. 및 전영준 외(2019), 전게서.

- 또한, 일각에서는 주계약자 공동도급을 통해 도급단계가 감소하였기에 임금의 적기 지급 및 체불 감소의 효과가 발현되어 있다고 주장하고 있으나³⁰⁾, 실제 임금 체불

30) 서울특별시 보도자료(2016) 및 박광배(2019), 전게서 및 김대희(2015), 주계약자 공동도급제도 도입 효과 연구, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문 등.

로 행정처분을 받은 기업 대다수가 기업 규모가 상대적으로 영세한 전문건설업이 대다수인 점(80%)³¹⁾을 고려할 때 제도도입 목적달성 및 제도 확대 적용의 논리로 는 부적절한 것으로 판단됨.

- 더구나 지난 2019년 6월부터 의무적으로 공공공사 임금직접지급제가 적용 중이고, 향후 기능인력의 임금 지연 지급 및 체납을 방지하기 위한 제도개선 방안 역시 발표한 점³²⁾을 고려할 때 이러한 논리는 타 제도의 마련으로 더욱 불필요해진 상황임.

- 즉, 현재 중층적으로 보호되고 있는 건설하도급 규제가 미흡할 당시에 논의되고 도입된 주계약자 공동도급제도는 사실상 제도도입 취지를 상실한 것으로 볼 수 있음.
- 이외에도 주계약자 공동도급제 도입 목적이 전문건설업의 적정 물량확보였던 점 또한 함께 고려하여야 할 것이나, 전문건설업의 시장규모가 제도도입 당시인 1999년 대비 계약 건수로는 207.1%, 도급금액 기준으로는 304.7% 성장(2018년 기준)³³⁾한 점을 고려할 때 이 역시 현재 건설 시장환경을 고려치 않은 과도한 특정 업역 보호로밖에 볼 수 없음.³⁴⁾

(2) 해외에서도 활발히 활용 중인 제도 관련 쟁점

- 주계약자 공동도급제 적용 확대를 요구하는 일부 협·단체 및 연구기관의 경우 주계약자 공동도급방식이 우리나라만의 제도가 아니라 해외에서도 범용적으로 적용 중인 제도로 소개하고 이를 근거로 주계약자 공동도급제 적용 확대를 추진하고 있어 이와 관련된 논쟁이 오랜 기간 계속되어 온 상황임.

- 이에 해외 유사제도로 중점 거론되어 온 미국 및 일본, 영국의 사례를 살펴보고자

31) 국토교통부 보도자료(2016.6.28.), 건설현장 체불방지 대책.

32) 국토교통부 보도자료(2020.5.14.), 보다 강화된 임금직접지급제를 통해 임금체불 없는 안심일터를 만들겠습니다.

33) 국가통계포털, 전문건설업통계조사.

34) 참고로 동기간 종합건설업의 시장 규모는 계약 건수로는 148.6%, 도급금액 기준으로는 300.9% 성장하였으나, 업체 수 증가가 전문건설업 증가(188.6%)를 상회하는 245.9%를 기록하여 종합건설업의 시장경쟁은 전문건설업보다 심화된 실정임.

함. 우선 미국 연방정부의 경우 발주자는 당해 사업의 특징과 의사결정에 따라 일부 사업에서 발주 시 하도급 사항을 미리 결정하고 입찰에 참여하는 원도급자에게 가산점을 부여하는 제도³⁵⁾를 공동도급의 입찰 우대제도의 하나로 운영 중임.

- 다만, 미 연방정부의 이러한 방식은 법·제도적으로 협업 관계를 강제하거나 발주자가 원도급자로 하여금 하도급자를 지정하여 입찰에 참여하도록 요구하는 것이 아니라, 사업의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 원도급자 스스로 경험 및 기술력을 보완·분담하고 발주자에게 최상의 제품(혹은 서비스)을 제공³⁶⁾하기 위해서이거나 소기업 시장에 대기업이 참여를 원할 경우 제한적으로 본 제도를 운영하고 있음.
- 미국의 이러한 제도는 우리나라 주계약자 공동도급제와 달리 원도급자(주계약자)가 사업의 효율성 향상을 위해 참여 하도급자를 자의적 판단에 의해 미리 선정하여 공동으로 입찰에 참여하거나, 규모가 큰 기업이 소규모 공사에 참여하기 위해 활용하는 제도적 특징을 지님. 즉, 하도급자(부계약자) 선정 자율성과 하도급자를 선정하지 않더라도 입찰에 참가 가능하다는 점 등에 있어 큰 차이를 보임.

- 또 다른 제도로는 미국 캘리포니아주에서 공공공사 발주 시 「캘리포니아주 공정 하도급법」(California Subletting and Subcontracting Fair Practices Act)에 따라 원도급자가 공사에 참여할 하도급자를 미리 선정해 입찰에 참여하도록 권고하는 제도를 들 수 있음.

- 하지만 이 역시 우리나라와 달리 원·하도급 관계를 훼손하지 않고 하도급 공종 및 규모에 있어 원도급자에게 자율성을 부여하고 있다는 점에서 우리 주계약자 공동도급제와는 큰 차이를 보임.

- 우리나라 주계약자 공동도급제와 가장 유사한 제도를 운영 중인 일본의 이업종JV(異業種建設工事共同企業體)의 경우 역시 우리와는 다른 수직적·중층적 생산체계가 당연시되는 일본 건설생산 체계의 특성에 따라 기존 방식의 한계(우리나라보다

35) 美 연방조달규정(48 CFR 9.601) 원도급과 하도급의 역할을 구분하여 공동도급(Contractor Team Arrangement) 시행 가능("A potential prime contractor agrees with one or more other companies to have them act as its subcontractors under a specified Government contractor or acquisition program.")

36) 문혁 외(2016), 전거서.

분리발주 활성화)를 극복하기 위해 도입된 제도이기에 공중 선택의 자율성 등에 있어 우리와는 상이한 제도라 할 수 있음.

- 일본의 이업종JV 방식은 전문공사업체의 수주기회 확보 및 기술력 강화를 도모하고 적절한 발주 루트 확보에 의한 비용 감축을 목적으로 전문공사업체 혁신전략의 일환으로 도입된 제도임. 업종이 다른 건설사업자 간 결성하는 공동기업체(JV) 제도로써 종합과 전문공사업체 간, 업종이 다른 전문공사업체 간 공동사업체를 구성하는 방식을 의미함.
- 일례로 일본 이업종JV 방식은 우리나라 주계약자 공동도급제에서 금지하고 있는 전기, 정보통신 공사 등과의 공동사업체 구성이 가능하듯 다양한 협업체계 구성이 가능하단 점에서 우리와는 상이함.

- 더구나 일본 국토교통성의 이업종JV 관련 조사보고서³⁷⁾에 따르면, 우리의 주계약자 공동도급제와 같이 이업종JV의 단점으로 시공 비효율화 및 계약이행 책임이 불명확하다는 점을 지적하고 있고, 이에 따라 사업 효율성 제고를 위해 분리발주 대비 단일계약 형태로 계약을 체결하는 것이 유리한 공사인 경우에만 이업종JV 방식을 채택하는 것이 적합하다는 의견을 제시하고 있다는 점을 유념할 필요가 있음.
- 조사보고서에서는 공사 규모가 너무 작은 경우, JV 구성원이 너무 많은 경우, 구성원 간의 시공능력 및 경영 능력의 격차가 큰 차이를 보이는 경우 등은 시공의 비효율 및 불량·부적격 업체의 진입 우려가 있어 이업종JV 방식 활용이 부적합하다는 의견을 제시하고 있음. 이는 우리 주계약자 공동도급제에서도 반드시 고려해야 할 사항으로 판단됨.
- 반면, 조사보고서에서는 이업종JV의 적용 가능 공사로 고도의 전문적 능력이 필요로 하여 특정 전문공사업체의 참여가 요구됨과 더불어 발주자와 전문공사업체 간의 밀접한 의사소통이 필요한 공사이거나, 공사나 공정 간 긴밀한 조정이 필요해 분리발주가 어려운 공사 등에 대해 이업종JV 발주가 적합하다고 제시함.

- 또한, 일본의 이업종JV의 경우 우리나라의 주계약자 공동도급제와는 달리 낙찰자

37) 大森文彦 외(2005), 異業種JVに係る調査報告書, 국토교통성 이업종JV 연구회.

결정 시 일회성이 아닌 공동사업체 간 장기간 협력체계 구축을 위해 사전 입찰참가 자격 등록제도를 마련하는 등 계속된 제도개선을 피하고 있다는 점도 우리와의 차이점임.

- 마지막으로 영국권 국가에서 주로 사용하는 발주자 지명하도급제(Nominated Sub-Contractor System, NSC)의 경우 특정 공종을 수행할 하도급자를 발주자가 지정한다는 점과 약정된 비율의 전체 공사 사업관리비를 원도급자에게 지급한다는 점 등은 주계약자 공동도급제와 유사하나, 공동도급의 형태가 아니기에 원·하도급 관계를 훼손하지 않고, 특정 업역 보호 목적이 아닌 발주자의 필요에 의해 활용한다는 점에 있어 큰 차이를 보임.
- 발주자 지명하도급제(NSC)란 원도급자와 계약한 도급공사 범위 내 특정 공사의 하도급 업체를 직접 결정하는 방식을 뜻함. 단, 발주자가 지정된 하도급자와 계약을 직접 체결하는 것이 아니라 원도급자가 지정하도급자와 계약을 체결하기에 원·하도급 관계를 훼손하지 않음.
- 이러한 발주자 지명하도급제는 발주자가 사업 계획상 공사의 일부를 특정 업체에 하도급을 해야 할 경우(품질 제고, 특정기술 보유 전문기업 선정 필요) 활용하거나, 공사의 설계를 일부 미확정한 상태에서 도급계약을 우선 체결하여야 할 경우(조기 발주 목적 또는 해당 부분을 경쟁입찰시켜 사업비 절감 기대) 활용하기에 사업의 효율성 극대화를 위한 제도란 점에서 주계약자 공동도급제와는 상이함.
- 지금까지 살펴본 바와 같이 주계약자 공동도급제는 전 세계 유례를 찾아볼 수 없는 우리나라만의 독특한 제도로 일각에서 주장하는 해외 일부 방식과는 운영 방식 및 제도도입 목적 등에 있어 상이하기에 이를 근거로 주계약자 공동도급 도입 및 적용 확대를 말하는 것은 잘못된 주장임.

(3) 지역건설 수주율 극대화를 목적으로 한 주계약자 공동도급제도 활용 관련 쟁점

- 지역건설기업을 보호하고 안정적 물량 지원을 통한 지역경제 활성화를 목적으로 정부는 지난 약 25년 동안 발주제도 활용을 통해 지역건설기업에 대한 제한경쟁 및

물량 지원을 꾀하였음. 이를 위한 대표적인 제도로는 ‘지역의무공동도급제³⁸⁾’와 ‘지역제한경쟁입찰제³⁹⁾’를 들 수 있음.

- 이 외에도 ‘PQ심사 기준상의 지역건설업체 참여 우대제도’ 및 ‘종합심사낙찰제·종합평가낙찰제·간이형 종합심사낙찰제 심사항목 중 지역업체 참여비율 가점제’를 통해서도 지역건설기업의 안정적 물량 확보를 지원하고 있음.
- 이뿐만이 아니라 최근 전국 광역·기초지자체는 지역건설산업 활성화를 통한 지역경제 활력 제고를 위해 다양한 지역건설 관련 정책을 앞다퉈 입안하여 추진 중임.
- 그 방향으로 ① 안정적 물량 확보 창출을 통한 지역 건설경기 부양 정책, ② 지역건설산업 보호·육성 강화를 위한 정책, ③ 지역건설산업 경쟁력 강화를 위한 지역건설기업 육성 정책, ④ 지역건설산업 활성화 지원 강화를 위한 거버넌스 고도화 등 전방위에 걸쳐 다양한 정책들이 입안되어 추진되고 있는 상황임.
- 하지만, 최근 일부 지자체의 경우 지역건설산업 활성화를 위한 지역건설 수주율 강화를 목적으로 주계약자 공동도급 적용 확대를 적극적으로 추진하고 있어 특정 업역 보호가 지역 건설경기 활성화에 도움이 되는지에 대한 논란이 계속되고 있음.
- 2019년 이후만 하더라도 서울, 부산, 인천, 경기, 전남, 경남, 세종의 경우 주계약자 공동도급 적용 확대를 통해 지역건설산업 활성화와 원·하도급 간 불공정거래 관행 개선을 꾀하겠다는 정책을 잇달아 발표하거나 마련하고 있으며, 실제 2019년 기준 해당 지자체의 주계약자 공동도급 발주현황을 살펴보면, 전국 17개 광역지자체 발주물량의 92%를 차지하는 등 주계약자 공동도급 방식을 적극 활용 중임.

38) 「국가계약법」 시행령 제72조제3항 및 「지방계약법」 제29조제2항을 통해 규정 중인 지역의무공동도급제는 특정 사업의 공동계약을 체결할 경우 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·도·특별자치시·특별자치도에 법인등기부상 본점 소재지가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 구성(최대 49%)하도록 의무적으로 규정한 제도임(단, 공사현장을 관할하는 해당 지역에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우 제외). 이러한 지역의무공동도급제도는 그간 여러 차례 일몰 규정이 적용되어 만료될 뻔 하였으나, 현재까지 유효기간이 연장되어(2020년 현재 2029년 12월 31일까지 효력) 지역건설업 보호에 큰 역할을 담당 중임.

39) 「국가계약법」 시행령 제21조제1항 및 「지방계약법」 시행령 제21조제1항을 통해 규정 중인 지역제한경쟁입찰제도는 일정 금액(국가계약 공사인 경우 78억원, 공기업·준정부기관인 경우 235억원, 지방계약 공사인 경우 100억원) 미만의 공공공사에 대해 해당 공사의 현장·납품지 등이 소재하는 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 관할구역 안에 있는 업체만이 입찰에 참여할 수 있는 제도임.

- 그러나 지자체 발주공사의 역내 지역건설기업의 수주현황을 살펴보면(<표 III-6> 참조), 2018년 전문건설업 기준 계약 건수로는 93.4%, 계약 금액으로는 82.2%가 역내 건설기업이 수주하는 것으로 조사되어 지자체 발주공사 대다수가 이미 지역건설기업이 수주하는 시장임을 확인할 수 있음.

**<표 III-6> 광역지자체별 지자체 발주공사 해당 지역 본사소재 기업
수주 현황(2018년 기준)**

(단위 : 건, 억원, %)

업종	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
종합건설	계약 건수	1,277 (91.4%)	464 (90.1%)	442 (92.3%)	434 (93.9%)	167 (82.3%)	176 (93.1%)	181 (91.0%)	1,987 (92.0%)
	계약 금액	13,562 (85.6%)	3,867 (75.6%)	3,976 (88.2%)	3,596 (83.1%)	1,437 (76.6%)	1,458 (82.6%)	1,704 (73.4%)	14,059 (75.7%)
	구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	계약 건수	1,965 (97.6%)	980 (94.2%)	1,046 (93.6%)	1,526 (96.1%)	3,215 (95.6%)	2,360 (93.7%)	2,452 (95.6%)	633 (95.3%)
	계약 금액	7,592 (90.1%)	5,502 (82.9%)	6,706 (80.1%)	7,236 (89.0%)	13,886 (88.2%)	10,910 (84.0%)	9,724 (82.5%)	3,542 (92.7%)
업종	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
전문건설	계약 건수	9,409 (76.4%)	5,340 (92.5%)	4,115 (88.2%)	6,251 (87.5%)	2,653 (89.0%)	2,525 (90.0%)	2,716 (83.7%)	35,428 (92.7%)
	계약 금액	12,897 (85.7%)	4,229 (89.7%)	2,560 (84.1%)	3,063 (72.5%)	1,321 (81.8%)	1,617 (77.0%)	1,779 (69.7%)	16,744 (76.6%)
	구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	계약 건수	22,802 (96.4%)	14,251 (94.8%)	21,731 (94.3%)	21,627 (97.5%)	35,320 (94.9%)	43,979 (94.8%)	29,626 (94.9%)	4,497 (92.2%)
	계약 금액	6,389 (87.0%)	5,469 (88.2%)	6,082 (82.3%)	6,724 (92.5%)	8,722 (82.5%)	9,976 (78.6%)	8,777 (83.3%)	2,618 (82.8%)

주 : (%)의 경우 지자체 발주공사 중 해당 지역 본사 소재 지역건설기업의 수주 비중, 세종특별자치시의 경우 제외.

자료 : 국가통계포털 종합건설업조사 및 전문건설업통계조사 각 연도.

- 결국, 이를 통해 주계약자 공동도급제 적용 확대가 추가적인 지역건설기업의 역내 공사 수주율 증대를 가져오지 않을 것으로 판단됨.

- 더구나 지자체 발주공사 대부분은 공사 규모가 상대적으로 작은 100억원 미만 공사가 주로 발주되고 이에 따라 대부분의 공사가 지역제한으로 발주되는 점을 고려할 때 더욱 그러함.
 - 또한, 일각에서는 지역건설기업 하도급 수주율 확대를 위해 주계약자 공동도급 적용 확대가 필요하다고 주장하고 있으나, 현재 서울을 제외한 전국 16개 광역지자체 모두 「지역건설산업 활성화 (지원) 조례」 제정을 통해 지역권고 하도급률(60~70%)을 규정하고 이를 뒷받침할 수 있는 다양한 정책을 광범위하게 추진하고 있다는 점을 고려할 때 이 역시 편익 대비 실익이 크지 않을 것으로 판단됨.
- 더구나 서울 등 일부 지자체를 제외한 대부분의 지역에 위치한 부계약자 대다수가 영세기업임에도 주계약자 공동도급을 통한 부계약자 지역기업 활용 강제 시 지역 내 역량을 갖춘 참여 가능 부계약자가 부족하기에 이로 인해 주계약자는 공동수급체 구성 시 부계약자 수급에 어려움을 겪고 있음. 또한, 이러한 일회성 공동수급체 구성으로 인해 오히려 원·하도급자 간 장기협력관계를 훼손하기에 오히려 지역건설산업의 건전한 발전을 저해하고 있다는 점에서 주계약자 공동도급제 적용 확대를 경계해야 할 것임.
- 설문조사 결과 주계약자 과반이(69.9%) 입찰단계에서 공동수급체 구성 시 부계약자 수급에 어려움을 겪고 있는 것으로 조사(만점 업체 수 부족으로 어려움을 겪음 52.1%, 네트워크 부족으로 어려움을 겪음 17.8%)되었음.
 - 부계약자 섭외 루트 지원을 위한 기존 정책(공동도급 협정 지원 민간서비스를 활용한 섭외 4%, 지자체·협회 제공 리스트를 통한 섭외 3%) 활용 또한 매우 저조(7%)한 것으로 조사됨.
 - 또한, 지자체 발주공사 대부분이 상대적으로 규모가 작음에도 최소지분율 제한으로 인해 이를 충족할 만한 분담공종 지정이 제한적일 수밖에 없어(대표적으로 기계설비 및 철근콘크리트만 충족 가능) 주계약자 공동도급제 적용 확대는 결국 지역건설산업 활성화를 위함이 아니라 지역 내 특정 업체 물량 지원으로 변질될 수밖에 없는 한계 역시 고려해야 함.

3. 주계약자 공동도급제도와 관련된 법·제도상의 쟁점

(1) 주계약자 공동도급 대상 공사 범위(공사 규모)와 관련된 쟁점

- 현행 주계약자 공동도급제의 대상 공사 범위는 국가계약 공사인 경우 추정가격 300억원 이상 종합심사낙찰제 공사이며, 지방계약 공사인 경우 추정가격 2억원 이상 100억원 미만의 종합공사가 그 대상임.
 - 이러한 적용 범위 설정과 관련하여서는 정책입안자가 정책 목표와 제도운영의 실효성 등을 종합 고려하여 설득력 있는 논리를 갖추고 이를 입안하였어야 하나, 제도도입 시부터 현재까지 기획재정부와 행정안전부는 뚜렷한 설정 논리를 미공개하고 있어 이에 대한 논란이 계속된 상황임.
- 이에 따라 제도도입 초기부터 현재에 이르기까지 제도 축소를 주장하는 측에서는 주계약자 공동도급 적용 범위 축소를 요구하고 있으며, 이와 반대로 제도 확대를 주장하는 측에서는 적용 범위 확대를 요구하고 있는 실정임.
 - 종합건설업계의 경우 시공효율 저하, 업역 갈등, 하자 책임, 협력관계 저해 등 다양한 이유를 근거로 제도 폐지 또는 적용 범위 축소를 계속하여 요구하고 있음.
 - 이와 반대로 전문건설업계의 경우 중소건설사업자 육성, 하도급 폐단 방지 등을 근거로 주계약자 공동도급제의 적용 범위 확대를 요구하고 있음.⁴⁰⁾
- 장기간에 걸쳐 이루어진 이러한 논쟁에도 불구하고, 최근 기획재정부는 뚜렷한 사유 없이 ‘공공계약제도 3대 혁신방안’ 발표를 통해 2020년 하반기 중 주계약자 공동도급 금액 제한 폐지를 검토하겠다고 발표⁴¹⁾하여 이와 관련된 논쟁이 다시금 활발히 이루어지고 있음.
- 이에 그 현황을 살펴보면, 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주 시 규모의 경제에 부합하지 않아 품질 저하, 안전사고 발생 가능성 증대, 주계약자의 추가적인

40) 문혁 외(2016), 전제서.

41) 관계부처 합동(2020), 공공계약제도 3대 혁신방안, 혁신성장전략회의(20-4)

행정 부담 등 각종 부작용이 발생하고 있기에 소규모 공사의 주계약자 공동도급 적용은 지양해야 할 것으로 판단됨.

- 주계약자 공동도급 방식에서의 주·부계약자는 원·하도급 관계가 아닌 공동도급 관계이기에 착공 시부터 준공 시까지 공사현장을 유지·관리하기 위해 현장 상주기술자를 배치⁴²⁾하여야 하나, 공사 규모가 소규모인 경우 최소 배치 상주기술자의 인건비에도 미치지 못하는 간접비를 받을 수밖에 없음. 결국, 경제성이 없어 현장기술자 배치 규정 준수가 사실상 불가능함.⁴³⁾
 - 더구나 중소규모 공공공사의 경우 장기계속 계약체결이 일반적이기에 이러한 경우 공기업장이 빈번히 발생할 수밖에 없다는 점을 고려할 때 경제성 저하 문제는 실제 더욱 크게 작용하고 있을 것으로 판단됨.
 - 이에 따라 소규모 공사가 주계약자 공동도급 방식으로 발주 시 부계약자가 서류상으로만 참여하는 이면계약이나 부계약자의 불법 하도급 등 불법 행위의 발생 가능성이 높고, 실제 공사에 참여하는 부계약자라도 지나치게 낮은 금액으로 수주한 영세 건설사업자에게 원도급자 수준의 공사수행 능력과 행정력을 기대하기 어려운 문제⁴⁴⁾가 빈번히 발생 중임.
 - 이러한 문제는 설문조사 결과에서도 알 수 있음. 공사계약 이행과정에서 부계약자를 대신하여 부계약 공종에 대한 설계변경 신청·계약 금액 조정, 기성 신청(부계약자를 대신하여 기성 청구를 위한 내역서 작성) 등 부계약자의 업무를 대신 처리한 경험을 묻는 설문결과 주계약자의 59.2%가 이를 대신한 경험이 있다고 응답함.
- 이뿐만이 아니라 최근 국토교통부는 지나친 외주화를 막고 시공품질 제고를 목적으로 「건설산업기본법」 개정을 통해 직접시공 의무대상 공사 범위를 기존 50억 원에서 70억 원 미만으로 확대⁴⁵⁾하였기에 이러한 정책 목적과 소규모 공사의 주계

42) 「건설산업기본법」 제40조 및 동법 시행령 제35조와 별표5에 따라 건설공사 현장에 건설기술인 1명 이상을 배치하여야 함.

43) 일례로 추정가격 2억원 공사가 주계약자 공동도급 방식으로 발주될 경우 최소 부계약자 도급금액은 1천만원(최소 참여지분을 5%)에 불과하며, 조달청 제비율에 따라 간접노무비가 최대로 도급금액에 반영되었더라도 간접노무비는 15만~17만원에 불과하기에 1개월 인건비에도 턱없이 부족함(직접노무비율 2019년 완성공사원가통계 적용). 또한, 50억원 공사인 경우에도 5.0백만원~5.6백만원/월에 불과하여 12개월 공사 가정 시 최소 투입인력 외 추가 인력투입은 불가함.

44) 문혁 외(2016), 전제서.

45) 국토교통부 보도자료(2019.3.26.), 직접시공 확대, 하도급 심사 강화... 혁신노력 차질 없이 추진.

약자 공동도급 적용은 서로 상충하는 정책 목표 설정으로서 이와 관련한 개선 역시 필요함.

(2) 자율성을 과도하게 제한한 공동수급체 구성원칙 관련 쟁점

- 주계약자 공동도급제도는 종합·전문 간 또는 종합업체 간 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.
- 다만, 운영의 효율을 위해 국가계약 공사인 경우 10인 이하의 공동수급체 구성원으로 제한(공동수급체 구성원 최소 참여지분을 5% 이상)하고 있고, 지방계약 공사인 경우 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 입찰공고 시 명시하도록 규정하고 있음(최소 참여지분을 5% 이상).
- 하지만 현행 규정에서는 주계약자 공동도급으로 발주 시 공동수급체 부계약자로서 종합건설사업자의 참여를 불허하고 전문건설사업자만이 부계약자가 될 수 있는 것처럼 명시하고 있어 이에 대한 논란이 계속되고 있음.
- 기획재정부 계약예규인 ‘공동계약운영요령’에서는 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자의 자격에 대해 종합건설사업자 가능 여부에 혼선이 발생할 수밖에 없게 기술하고 있음(<표 III-7> 참조).
- 행정안전부 예규인 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준’ 내 ‘주계약자 공동도급 운영요령’ 또한 부계약자의 자격에 대해 종합건설사업자 가능 여부에 혼선이 발생할 수밖에 없게 기술하고 있음(<표 III-8> 참조).
- 이에 따라 일선 실무 계약담당관은 주계약자 공동도급 관련 규정에서 “발주자는 공동계약의 이행 방식과 공동수급체 구성원의 자격 제한사항을 입찰공고에 명시하여야 한다”의 해석에 있어 입찰 및 계약 절차를 규정한 것으로 보아 공동수급체의 부계약자로서 종합건설사업자의 참여를 불허하고 있는 상황임(<표 III-9> 참조).

**<표 III-7> ‘공동계약운영요령(기획재정부 계약예규)’ 내 주계약자 공동도급
발주 시 부계약자 자격 혼선 사항**

종합건설업의 부계약자 자격 불가	(계약예규)공동계약운영요령(기획재정부계약예규 제490호) 제2조의3(주계약자 관리방식에 의한 공동계약) ② 계약담당공무원은 주계약자 관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고자 하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자의 수가 충분한지 여부를 고려 하여야 한다.
종합건설업의 부계약자 자격 가능	(계약예규)공동계약운영요령(기획재정부계약예규 제490호) [별첨3] 공동수급표준협정서(주계약자 관리방식) 제7조(계약이행) ① 공동수급체의 구성원(주계약자는 제외한다)은 자신의 분담한 부분을 직접 시공하여야 한다. 다만, 공동수급체 구성원이 종합건설업자인 경우에는 다른 법령이나 시공품질의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당공무원의 승인을 얻어 하도급 할 수 있다.

**<표 III-8> ‘주계약자 공동도급 운영요령(행정안전부 예규)’ 내
주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 자격 혼선 사항**

종합건설업의 부계약자 자격 불가	제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제2절 주요내용 2. 공동수급체 구성과 운영 가. 공동수급체 구성 1) 계약담당자는 입찰에 참여할 구성원별로 공종내역을 구분하여 입찰공고에 명시해야 하며, 부계약자로 참여하는 전문건설 공종이 2개 이상인 경우에는 입찰자로 하여금 공종을 선택하여 참여하게 할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 이를 입찰공고에 명시해야 한다.
종합건설업의 부계약자 자격 가능	제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제2절 주요내용 3. 계약과정 나. 계약의 이행 2) 부계약자 중 전문건설업자는 해당 구성원이 분담한 부분에 대하여 직접시공을 해야 하며, 계약담당자는 부계약자(전문건설업자의 경우 해당)에게 직접시공 각서(별첨 2)를 계약체결일로부터 7일 이내에 제출하게 해야 한다. 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 <별첨 1> 공동수급표준협정서(주계약자관리방식) 제7조(계약이행) 공동수급체 구성원 중 부계약자로서 전문건설업체인 경우 는 자신이 분담한 부분을 직접 시공해야 한다.

**<표 III-9> 주계약자 공동도급 발주 시 공동수급체 구성원으로
종합건설업 참여 불가 사례**

<p>시설공사 입찰 공고(주계약자 공동도급), 경상남도 공고 제2019-438호</p>
<p>6. 입찰참가자격 가. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제13조 및 같은 법 시행규칙 제14조의 참가자격을 갖추고, 「건설산업기본법」에 의한 <u>종합공사를 시공하는 업종 중 건축공사업(또는 토목건축공사업) 면허(등록)업체와 전문공사를 시공하는 업종 중 금속구조물창호·온실공사업 또는 기계설비공사업 등록을 필한 업체</u>가 주계약자 공동도급방식에 의한 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하여야 하며, <생략></p>

- 물론 낙찰자 결정 과정에서 부계약자를 평가함에 있어 서로 다른 업역을 동일한 것대로 평가하기 어려운 점은 인정되나, 부계약자를 전문건설업으로 한정하는 것은 계약법령에서 정한 공동도급의 관련 규정에 위배됨과 동시에 공동도급제도의 근간 및 공공공사 입·낙찰 질서를 심각하게 훼손하는 것임.
- 주계약자 공동도급 발주 시 종합업체 간 공동수급체 구성 제한으로 인해 수많은 종합건설사업자의 입찰참여 기회조차도 차단되는 정책적 결함이 도출되기 때문임.⁴⁶⁾
- 이에 따라 종합건설사업자도 「건설산업기본법」상 건설업 등록 및 영업 범위 등에 부합되는 경우에는 부계약자로 참여할 수 있도록 관련 규정의 구체적 명시가 필요함.
- 이와 더불어 2021년 이후 건설생산체계 개편에 따른 업역 개편이 이루어지는 점을 고려할 때 주계약자 공동도급 발주 시 상호 업역 모두에 대해 낙찰자 평가 기준 마련이 조속히 이루어져야 할 것임.

(3) 공동수급체 구성원의 최소지분을 제한 관련 쟁점

- 주계약자 공동도급을 둘러싼 여러 쟁점 중 제도 적용 확대를 요구하는 측과 제도 적용 축소를 요구하는 측 모두 이견이 없는 사안으로는 최소지분율을 둘러싼 쟁점을 들 수 있음.

⁴⁶⁾ 강운산(2013), 전거서, 부분 인용.

- 이는 주계약자 공동도급 발주 시 최소지분율 5% 이상 규정을 준수하면서 주·부계약자 간 빈번히 발생하는 시공간섭 등 시공 비효율성을 제거하고 하자 책임이 명확한 공종을 부계약자 분담공종으로 선택해야 하기에 실제 이 모든 제약조건을 충족하는 공종은 매우 제한적일 수밖에 없기 때문이다.
- 특히 이러한 현상은 공종이 상대적으로 단순한 토목공사 중 규모가 큰 국가계약 대상 공사에서 주로 발생하는데 전체 공사금액은 많지만, 공종의 숫자가 많지 않기에 상기 제약조건을 충족하면서도 유효 경쟁이 이루어질 수 있는 경우가 매우 제한적이고 공종 편중 현상이 발생할 수밖에 없음.
- 이러한 문제점을 고려할 때 지금처럼 공사 규모와 공종을 고려하지 않는 획일적 최소지분율 제한 규정을 완화하여 중·대형 공사의 경우 최소지분율 차등 적용이 보다 합리적일 것임.
- 이와 관련하여 문혁 외(2016) 연구에서는 300억~500억원 5%, 500억~1,000억원 3%, 1,000억~1,500억원 2%, 1,500억원 이상 1% 등의 최소지분율 차등 적용 방안을 제시함.
- 반면, 박광배(2019) 연구에서는 이와는 반대로 300억~500억원 20%, 500억원 이상 10%로 최소지분율 상향을 주장함.
- 이와는 반대로 현재 주계약자 공동도급 발주 지방계약 대상 공사(2억원 이상 100억원 미만)의 경우 공사 규모가 상대적으로 소규모이기에 최소지분율 완화 시 규모의 경제 확보(부계약자가 현장을 유지·운영할 수 있는 최소 도급금액 확보)가 어려워 오히려 품질·안전·시공 효율성 등을 저하시킬 우려가 있음. 이에 일정 금액 이하의 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 적용을 배제하는 것이 보다 합리적일 것으로 판단됨.
- 주계약자 공동도급 적용 확대를 주장하는 측에서는 소규모 공사의 경우 최소지분율을 낮추어 공종 선택 재량권을 확대함과 동시에 부계약자의 총도급금액이 감소하는 것을 방지할 방안을 모색할 것을 대안으로 제시하고 있으나, 공동도급이 가진 태생적 한계(일반적 원·하도급 방식 대비 추가 간접비 소요 등)를 고려할 때 이러한 대안은 적합지 않음.

(4) 낙찰자 결정 시 부계약자 평가 필요성과 관련된 쟁점

- 현행 지방계약 공사를 주계약자 공동도급 방식으로 발주할 경우 주계약자 공동도급 대상 공사의 범위가 추정가격 기준 2억원 이상 100억원 미만이기때 적격심사 대상 공사임.
- 이에 행정안전부 예규인 ‘주계약자 공동도급 운영요령’ 제3절 낙찰자 결정기준 및 별지에 따르면, 주계약자와 부계약자 모두를 평가하여 적격업체를 선정하고 있음 (<표 III-10> 참조).

<표 III-10> 지방계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 낙찰자 평가방법

구분		50억~100억원			30억~50억원			10억~30억원			2억~10억원		
		주	부	배점	주	부	배점	주	부	배점	주	부	배점
수행 능력 평가	시공경험	○	○	20	○	○	15	○	○	15	○	○	10
	경영상태	○	○	20	○	○	15	○	○	15	○	○	10
	신인도	○	△	±1.2	미평가								
입찰가격		○		50	○		70	○		70	○		80
자재·인력조달 가격 적정성		○		10	미평가								
결격 여부		○		△10	○		△10	○		△10	○		△10
접근성		미평가									○		+0.5
합계		100(±1.2)			100			100			100(+0.5)		

주 : 1) ‘주’ : 주계약자, ‘부’ : 부계약자, ‘○’ 평가대상, ‘△’ 일부 항목 평가대상, ‘×’ 평가 비대상

2) 2억원 이상 10억원 미만 공사의 평가 시 접근성은 추정가격 5억원 미만인 종합공사가 대상

자료 : 문혁 외(2016), 전계서를 근간으로 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 중 제8장 주계약자 공동도급 운영요령(행정안전부 예규 제114호) 및 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 중 제2장 시설공사 적격심사 세부기준(행정안전부 예규 제116호)을 참조하여 제작성.

- 반면, 국가계약 대상 공사가 주계약자 공동도급 방식으로 발주하기 위해선 300억원 이상 종합심사낙찰제 대상 공사이어야 하기에 가장 대표적인 세부심사기준⁴⁷⁾인 ‘조달청 공사계약 종합심사낙찰제 심사 세부기준’을 살펴보면, 시공실적 및 입찰금액

47) ‘공사계약 종합심사낙찰제 심사기준’(기획재정부 계약예규)에서는 예규에서 규정한 특별한 사항을 제외한 대부분 심사기준에 대해 발주기관별로 세부심사기준을 작성하도록 규정하고 있음.

을 제외한 모든 심사항목에 걸쳐 주계약자만을 평가하여(부계약자 미평가) 낙찰자를 결정하고 있음.

- 부계약자의 시공실적만 주계약자의 실적으로 합산하여 평가하고 있을 뿐, 전문성, 역량, 사회적 책임과 관련한 심사항목에서는 제외되어 있는 상황임(<표 III-11> 및 <표 III-12> 참조).

**<표 III-11> 국가계약 대상 공사의 주계약자 공동도급
낙찰자 평가방법(일반공사 기준)**

심사 분야	심사항목		배점		주계약자	부계약자
공사수행능력	전문성	시공실적	15		○	△
		동일공종 전문성 비중	4		○	×
		배치기술자	10		○	×
	역량	시공평가점수	15		○	×
		규모별 시공역량	3		○	×
		공동수급체 구성	2		○	×
	일자리	건설인력고용	1		○	×
	사회적책임	건설안전	0.8	최대 2점	○	×
		공정거래	0.6		○	×
		지역경제기여도	0.8		○	×
입찰금액	입찰금액		50		○	
	가격산출의 적정성	단가	△4		○	
		하도급계획	△2		○	×
계약신뢰도	배치기술자 투입계획 위반		감점		○	×
	하도급관리계획 위반		감점		○	×
	하도급금액 변경 초과비율 위반		감점		○	×
	시공계획 위반		감점		○	×
합 계			100		-	

주 : ‘○’ 평가대상, ‘△’ 일부 항목 평가대상, ‘×’ 평가 비대상

자료 : 조달청 공사계약 종합심사낙찰제 심사 세부기준(2020.5.26.) 및 조달청 입찰참가자격 사전심사기준(2020.3.6.).

- 물론 주계약자 공동도급 대상 공사가 입찰참가자격 사전심사(PQ) 대상이기에 부계약자의 실적과 신용평가등급이 평가에 영향을 미치고 있으나, 적격심사와는 달리

입찰참가 자격 여부만 결정⁴⁸⁾하기에 부계약자를 평가한다고 볼 수 없는 상황임.

<표 III-12> 국가계약공사 종합심사낙찰제의 부계약자 심사기준

<p>조달청 공사계약 종합심사낙찰제 심사세부기준(조달청 토목환경과-2532호, 2020.05.26.)</p> <p>제13조(공동수급체 심사방법) ① 생략</p> <p>(1) 제1항에서 규정하는 공동수급협정서상의 각 구성원의 공사참여지분율에 시공능력평가액을 한도로 하여 산정한 비율(이하 “시공비율”이라 한다)은 다음 각 호와 같이 산정한다.</p> <p>1.~3. <생략></p> <p>4. 주계약자관리방식의 경우, 주된 공사에 해당하는 종합건설업 구성원만을 대상으로 심사하며 해당하는 종합건설업종의 추정금액을 기준으로 시공비율을 산정한다.</p> <p><생략></p>
<p>조달청 입찰참가자격사전심사기준(조달청 시설총괄과-1982호, 2020.3.6.)</p> <p>[별표 9] 시공실적 제출 및 심사기준</p> <p>4. 시공실적 심사기준</p> <p>4) 공동계약의 실적 인정</p> <p>다) 주계약자관리방식에 따른 경우의 실적인정</p> <p>(가) 종합건설업자가 주계약자로서 다른 전문건설업자와 분담하여 시공하는 경우 전문건설업자가 시공한 실적(금액)에 해당하는 실적(금액)을 주계약자의 실적에 가산하여 인정한다.</p> <p>(나) 종합건설업자가 주계약자로서 다른 종합건설업자와 분담하여 시공하는 경우 다른 종합건설업자가 시공한 실적(금액)의 1/2에 해당하는 실적(금액)을 주계약자의 실적에 가산하여 인정한다.</p> <p>(다) 주계약자가 아닌 공동수급체 구성원의 실적은 분담하여 시공한 실적만큼 각각 실적으로 인정한다.</p>

- 결국, 국가계약 공사의 경우 발주자는 평가에서 제외된 부계약자가 적격업체인지 확인할 수 없으며, 이러한 불합리한 평가 기준은 특히나 일반적인 건설생산 방식(일괄도급) 대비 부계약자의 사업수행 역량이 중요한 주계약자 공동도급 방식에 있어 부적절함.
- 주계약자 공동도급 시 부계약자는 주계약자보다 상대적으로 영세한 경우가 대다수일 수밖에 없기에 부계약자의 신용등급이 낮은 경우가 많아 부도 등의 우려가 큰 반면, 평가대상에서는 제외되어 적격업체인지 확인이 곤란함.
- 또한, 부실시공 등으로 부계약자에게 제재 사항이 있더라도 평가에는 제대로 반영되지 않고 있기에⁴⁹⁾ 주계약자 공동도급 발주 시 최소 지방계약 수준으로 부계약자

48) 문혁 외(2016), 전게서.

49) 문혁 외(2016), 전게서.

평가 기준의 개선이 필요함.

(5) 주·부계약자 간 하자 책임과 관련된 쟁점

- 주계약자 공동도급을 둘러싼 또 다른 쟁점으로는 주·부계약자 간 하자 책임과 관련된 쟁점을 꼽을 수 있음.
- 물론 국가계약 공사의 경우 하자 발생 시 기본적으로 각 시공분에 대해 하자 책임을 부여하고 있고 책임 구분이 모호한 하자 발생 시에는 주계약자가 이를 조정하도록 규정하고 있음. 또한, 모호한 하자 발생으로 인해 책임구명이 불가능하거나, 부계약자의 하자 책임 이행 거부 시 관련 구성원이 공동책임(연대책임)을 지도록 규정 중임.
- 이뿐만이 아니라 분담내용별 책임 미이행 시 각 구성원 보증기관, 주계약자, 주계약자 보증기관 순(順)으로 책임을 부과하고 있어 하자보수 미이행에 따른 발주자 위험(리스크) 발생을 방지하고 있음.
- 지방계약 공사 역시 주·부계약자 각 시공분 하자 책임을 원칙으로 모호한 하자 발생 시에는 보증기관이 이를 보증하도록 규정 중임.
- 즉, 부실공사 등에 따라 하자 발생 시 기본적 분담이행 주체별로 직접 책임이 부과되는 것이 원칙이나, 책임 구분이 모호한 복합 하자 발생 시에는 부계약자가 책임 구분 불분명을 이유로 책임을 회피하거나, 하자 해결을 위한 비용 분담 협의에 실패할 경우 주계약자 일방의 연대책임이 불가피함.
- 복합 하자가 아닌 경우에도 주·부계약자의 현장 조직체계가 분리되어 주↔부계약자 간 동일구조물 공사에 대한 책임 한계가 불분명한 경우 상호책임 전가 및 마찰 발생 가능성이 일반 건설 생산체계와 비교하면 월등히 높음.
- 또한, 공동수급체 구성원 간 상호 동등한 계약관계이기에 주계약자의 조정 권한의 영향력이 상대적으로 미약할 수밖에 없고 이는 운영위원회 통제 권한 역시 같은 문제에 직면할 수밖에 없기에 하자 발생과 관련한 책임 주체 규명 및 하자 책임 분담 문제는 쉽게 해결하기 어려움.

- 물론, 일각에서 주장하듯이 주계약자 공동도급으로 발주하기 위해서는 발주 전 설계서에 따라 공종분리를 하도록 하고 있고, 주·부계약자 간 시공할 부분이 명시되어 있어 기본적인 하자 책임 구분이 가능하며, 연대책임을 요구하는 사례가 발견되지 않았다는 의견⁵⁰⁾(실제 분쟁이나 소송, 하자보증 청구 사례 극소수)이 있기도 함.
- 하지만, 기본적으로 주계약자 공동도급 방식의 경우 복합 공종으로 구성된 종합공사이기에 세부 공종 간 연계성이 높아 모호한 하자가 발생할 가능성이 높고, 취약한 주계약자 관리 권한을 고려할 때 하자 책임에 대한 개선은 분명히 필요함.
- 특히 주계약자가 시공하지 않은 부분에 대해 전체적인 책임 및 연대책임을 부여하는 것은 계약의 원칙에 위배⁵¹⁾되기에 보다 합리적 방안 모색이 필요함.
- 또한, 하자보수보증금액 청구 사례가 저조한 것은 기본적으로 하자보수 불이행으로 인해 보증액 감소, 신규·변경 보증서 발급 중단, 구상권 청구 등 각종 불이익이 주계약자에게 발생할 수밖에 없어 피해를 감수하면서까지 주계약자가 하자 책임을 부담하거나 합의를 할 수밖에 없는 보증시장의 실태를 미고려한 주장인 점 역시 고려하여야 할 것임.

(6) 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 등 공동비용의 분담 관련 쟁점

- 현행 주계약자 공동도급 공동수급협정서에 따르면, 주계약자가 수행하는 ‘종합적인 계획·관리·조정 업무’에 대해 대가와 지급 시기, 지급 방법 등에 대해 구성원 간 상호 협의하여 별도로 정하도록 규정 중임. 또한, ‘공동경비의 분담’과 관련하여서는 구성원의 시공비율에 따른 분담이 원칙이나, 일부 비목 등에 대해 주계약자가 일괄 부담하는 경우 등은 구성원 간 합의를 통해 별도로 정하도록 규정하고 있음(<표 III-13> 참조).
- 이때 ‘주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무’에 관한 비용은 간접노무비⁵²⁾에 해당한다고 할 수 있으며, ‘공동경비’는 품질관리비, 안전관리비, 환경관리비, 현장별

50) 문혁 외(2016), 전게서. 및 박광배(2019), 전게서. 등

51) 강운산(2013), 전게서.

52) 간접노무비란, 현장소장, 현장사무원(총무, 경리, 급사 등), 기획·설계부문 종사자, 노무관리원, 자재·구매관리원, 공구담당원, 시험관리원, 교육·산재 담당원, 복리후생 부문 종사자, 경비원, 청소원 등을 의미함.

일괄 가입(또는 주계약자 일괄 대납) 보증·보험수수료, 가시설물 설치비용, 현장 시 설물 사용료, 기계장비 대여·대금 등이 해당됨.

**<표 III-13> 주계약자 공동도급 공동수급표준협정서 내 주계약자의
계획·관리·조정업무 대가 및 공동경비 부담 규정**

<p>공동계약운용요령(기획재정부 계약예규 제490호) [별첨 3] 공동수급표준협정서(주계약자관리방식)</p> <p>제 10조(공동비용의 부담)</p> <p>① 본 계약의 이행을 위하여 발생한 공동의 경비 등에 대하여 부담내용의 금액비율에 따라 각 구성원이 부담하는 것을 원칙으로 하되, <u>전체계약의 보증금 등의 일괄납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 합의에 의하여 별도로 정할 수 있다.</u></p> <p>② <u>공동수급체 구성원은 각 구성원이 부담할 주계약자의 계획·관리·조정업무에 대한 대가와 지급시기, 지급방법 등을 상호 협의하여 별도로 정할 수 있다.</u></p>
<p>지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호) 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 <별첨 1> 공동수급표준협정서(주계약자관리방식)</p> <p>제 10조(공동경비의 부담 등)</p> <p>① 공동수급체 구성원은 계약이행을 위하여 발생한 공동경비(안전관리비·품질관리비·보험료·보증수수료 등)에 대하여 구성원의 시공비율에 따라 부담하는 것을 원칙으로 한다. <u>다만, 공동경비의 전체를 주계약자가 부담하는 경우에는 다음에서 정하는 금액을 (기성, 준공)대가 수령 시 주계약자에게 지급한다.</u></p> <p>1) 000 회사(부계약자) : 원</p> <p>2) 000 회사(부계약자) : 원</p> <p>② <u>공동수급체 구성원은 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가와 지급시기, 지급방법 등을 상호 협의하여 별도로 정할 수 있다.</u></p>

- 하지만, 이러한 규정이 강행규정이 아니라 임의규정으로 명시되어 있어 관련 비용에 대한 협의가 원만하게 진행되지 못한 문제가 빈번하게 발생 중임.
- 또한, 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가와 관련한 표준대가 기준 역시 마련되어 있지 않아 비용 부담의 적정성에 대한 시비도 끊이지 않는 실정임.
- 이러한 문제는 설문조사 결과에서도 알 수 있음. 설문결과 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가를 전혀 부담하지 않는다고 응답한 비율이 28.8%로 조사되었으며, 비용 부담을 한다고 응답한 71.2% 역시 협의한 비율을 기준으로 부담한 비율은 24.7%에 불과한 것으로 조사되어 대부분 발주자가 임의로 제시한 비율을 기준으로 비용 부담(32.9%)하거나, 도급금액에 따른 부담비율에 따라 관련 비용이 지급

(13.6%)되었기에 이에 대해 주·부계약자 모두 높은 불만을 가진 것으로 조사됨.

- 그럼에도 불구하고 전문건설업계에서는 주계약자 공동도급의 취지에 따라 주계약자는 전체 공사에 대한 조정업무를 수행하는 것을 전제로 비용을 산정하고 입찰에 참여하였기 때문에 관련 비용을 분담하는 것은 불합리하며 이에 따라 공동수급표준협정서에서 명시 중인 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 대기분담 조항 삭제를 요구하고 있음.
- 또한, 일부 선행연구에서는 하도급 공중 축소에 따라 주계약자의 하도급 관리부담은 감소한 반면, 부계약자는 원도급자로 참여함에 따른 부담 증가도 고려해야 한다는 주장 또한 제기하고 있음.⁵³⁾
- 하지만, 여러 선행연구 및 설문조사 결과를 살펴보면, 전체 공사에 대한 계획·관리·조정업무에 주계약자의 인력을 더 많이 투입하고 있으며, 부계약자의 역량 부족으로 인해 부계약자 고유의 업무까지 주계약자가 이를 대신 처리하고 있는 것으로 조사되어 이에 대한 적절한 보상과 공동경비 분담에 대한 분쟁을 사전 차단할 개선 방안 마련이 필요한 상황임.
- 오치돈(2016)의 연구결과에 따르면, 주계약자와 부계약자 사이 분쟁이 발생하는 원인 중 주계약자의 계획·관리·조정 비용 분담 문제가 2위로 조사됨.
- 강운산(2013)의 연구결과에 따르면, 주계약자 공동도급 공사원가 분석결과 부계약자는 시공 참여비율만큼의 직접공사비와 추가적인 간접비를 확보함에 반해, 주계약자는 현장관리 인력을 일반 공동도급 공사와 동일하게 현장에 배치하고 있어 직접노무비 대비 간접노무비가 과다하게 투입되고 있는 문제를 제기함.
- 이뿐만이 아니라 공동경비 역시 시공 분담비율을 초과하는 수준으로 주계약자가 이를 부담하고 있는 것으로 조사결과를 제시함.
- 본 연구의 설문조사 결과 역시 공동수급표준협정서 체결에도 불구하고 주계약자와 부계약자 간 협약을 통해 별도 업무 분담을 추진한다는 응답 결과가 42.5%에 그쳤으며, 업무 분담을 하더라도 대부분 주계약자 역할이 월등히 높은 것으로 조사됨

53) 문혁 외(2016), 전계서 및 오치돈(2016), 주계약자 공동도급 방식의 기계설비공사 효과분석 및 활성화 방안, 대한기계설비산업연구원

(<표 III-14> 및 <표 III-15> 참조).

<표 III-14> 주·부계약자 간 계획·관리·조정 역할 분담 현황

출처	구분	주계약자 응답 결과	부계약자 응답 결과	계(%)
경희대학교 연구결과	주·부계약자 간 협약을 통해 별도 업무 분담	53.9%	71.0%	60.2%
	주계약자가 모든 업무 수행	46.1%	29.0%	39.8%
설문조사 결과	주·부계약자 간 협약을 통해 별도 업무 분담	42.5%	-	
	주계약자가 모든 업무 수행	57.5%	-	

<표 III-15> 주·부계약자 역할 분담 비중 - 협약을 통해 업무분담 응답자 대상

업무 내용		경희대학교 연구결과		설문조사 결과	
		주계약자 역할 비중	부계약자 역할 비중	주계약자 역할 비중	부계약자 역할 비중
시공계획 수립·관리	• 인·허가 및 선임계 제출	86.9%	13.1%	94.7%	5.3%
	• 각종 관리계획 수립 등 공무 총괄	85.2%	14.8%	93.9%	6.1%
	• 공정계획 및 세부공정계획 수립	81.8%	18.2%	93.6%	6.4%
	• 현장 상황 변화에 따른 공정관리	82.4%	17.6%	92.2%	7.8%
	• 인력·자재·장비투입 관리	76.5%	23.5%	87.3%	12.7%
	• 설계서대로의 시공 여부 관리	80.8%	19.2%	88.5%	11.5%
품질·환경· 안전· 민원대책의 수립·시행· 관리	• 공사현장 상황 조사	83.2%	16.8%	92.7%	7.3%
	• 품질관리대책 수립·시행·관리 (품질관리자의 품질관리 등)	85.4%	14.6%	93.5%	6.5%
	• 환경대책 수립·시행·관리 (환경오염방지시설 설치 등)	85.3%	14.7%	93.4%	6.6%
	• 안전대책 수립·시행·관리 (안전교육, 안전관리시설 설치 등)	83.0%	17.0%	93.2%	6.8%
	• 민원최소화 대책 수립·시행·관리 (인근 가옥, 도로, 민원방지 등)	84.7%	15.3%	95.7%	4.3%
재무관리	• 기성청구서 및 정산내역서 등 작성, 청구	84.7%	15.3%	94.0%	6.0%
기타 행정	• 기타 제반 행정처리 총괄	88.3%	11.7%	94.7%	5.3%
평균		83.7%	16.3%	94.0%	6.0%

자료 : 선행연구 결과(설문조사)의 경우 경희대학교 산업관계연구소(2012), 주계약자 계획·관리·조정비용 산출
방안 연구용역, 대한건설협회, 설문조사 결과의 경우 본 연구 조사결과임.

(7) 주·부계약자별 대금(선금·기성·준공금) 지급 관련 쟁점

- 주계약자 공동도급 방식의 경우 공사대금 지급과 관련하여 일반적인 건설생산 방식과는 다른 대금 지급 방식을 택하고 있음. 공동도급의 특성으로 인해 지급 시기 또한 상이하게 운영할 수밖에 없는 특성 또한 갖고 있어 이로 인한 피해 발생이 불가피한 경우가 상당수 존재하여 이에 대한 제도개선 요구가 계속되고 있음.
- 먼저 선금의 경우 주계약자 공동도급 방식에서 기성 및 준공금은 국가 및 지방계약 모두 공동수급체 구성원별 각자 지급을 원칙으로 하고 있으나, 선금의 경우 지방계약 공사는 기성·준공금과 마찬가지로 각자 지급이 원칙인 데 반해, 국가계약 공사와 「건설산업기본법」의 경우 주계약자에게 일괄 지급하도록 규정하고 있어 주계약자의 추가적인 행정력 발생 및 선금 지급과 관련한 불필요한 다툼이 불가피함 (<표 III-16> 참조).
- 이에 따라 주계약자는 수령한 선금을 다시 부계약자에게 지급해야 하는 등 불필요한 행정력 낭비가 발생할 수밖에 없음.
- 또한, 부계약자가 선금금 보증수수료 등의 부담을 이유로 선금 지급을 회피할 경우 주계약자에게 선금 사용계획 위반의 책무를 물어 불필요한 반환 및 이자 가산이 발생할 수 있는 점도 불합리함.
- 더욱이 2019년 6월 이후 모든 공공공사에서 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화되었기에 주계약자 공동도급 방식 역시 이를 통해 대금 지급이 가능한데도 선금을 주계약자에게 일괄 지급하는 것은 발주자의 행정 소요 절감의 측면에 있어서도 그 필요성을 증빙할 수 없음.
- 두 번째로는 공동도급의 특성으로 인해 부계약자의 마지막 기성 및 준공금 지급이 부계약자가 분담한 공종의 이행 완료 여부와 관계없이 전체 공사가 준공되는 시점에 지급할 수밖에 없어 부계약자가 재정적 어려움에 직면할 수밖에 없는 문제가 발생 중임.
- 주계약자 공동도급 방식에서 일부 마감 공종 분담 부계약자가 아닌 대부분의 부계약자는 본인이 분담한 공사가 전체 공사의 준공일보다 상당 기간 일찍 마감하여 최

소 현장 유지 인력을 제외한 대부분의 인력 및 장비가 철수함에도 불구하고 공동도급으로 인해 마지막 기성 및 준공금 지급이 전체 공사의 준공일에 맞추어 지급될 수밖에 없어 재정적 문제에 직면할 수밖에 없음.

<표 III-16> 서로 상이하게 규정 중인 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급 규정

<p>공동계약운용요령(기획재정부 계약예규 제490호)</p> <p>제11조(대가지급)</p> <p>① 계약담당공무원은 선금·대가 등을 지급함에 있어서는 공동수급체 구성원별로 구분 기재된 신청서를 공동수급체 대표자가 제출하도록 하여야 한다. 다만, 공동수급체 대표자가 부도, 파산 등의 부득이한 사유로 신청서를 제출할 수 없는 경우에는 공동수급체의 다른 모든 구성원의 연명으로 이를 제출하게 할 수 있다.</p> <p>② 계약담당공무원은 제1항에 의한 신청이 있을 경우에 신청된 금액을 공동수급체 구성원 각자에게 지급하여야 한다. 다만, 선금은 주계약자관리방식에 의한 공동계약일 경우에는 제1항 단서의 경우를 제외하고는 공동수급체 대표자에게 지급하여야 한다.</p> <p>③ 기성대가는 공동수급체의 대표자 및 각 구성원의 이행내용에 따라 지급하여야 한다. 이 경우에 준공대가 지급시에는 구성원별 총 지급금액이 준공 당시 공동수급체 구성원의 출자비율 또는 분담내용과 일치하여야 한다.</p>
<p>지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호)</p> <p>제8장 주계약자 공동도급 운영요령</p> <p>제2절 주요내용</p> <p>3. 계약과정</p> <p>마. 대가지급</p> <p>1) 선금·기성금·준공금은 구성원 각각의 청구를 받아 구성원별로 지급한다.</p> <p>2) “1)”에도 불구하고 선금의 경우 구성원 각각에게 지급하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자에게 일괄 지급할 수 있으며, 이 경우 주계약자는 부계약자에게 수령일로부터 5일(공휴일과 토요일 제외) 이내에 지급해야 한다.</p>
<p>건설공사 공동도급운영규정(국토교통부고시 제2020-609호)</p> <p>제11조(대가의 지급)</p> <p>④ 공동수급체의 대표자는 선금·공사대금 등을 구성원별로 구분 기재된 지급청구서를 발주자에게 제출하여야 한다. 다만, 공동수급체의 대표자가 파산 또는 해산, 부도 기타 부득이한 사유로 이를 행사할 수 없는 경우에는 공동수급체의 다른 모든 구성원의 연명으로 이를 제출할 수 있다.</p> <p>⑤ 발주자는 제1항에 따라 청구된 금액을 공동수급체 구성원 각자에게 지급하여야 한다. 다만, 공동 이행방식 또는 주계약자관리방식으로 공동도급 받은 건설공사의 선금은 공동수급체의 대표자에게 일괄지급하여야 한다.</p> <p>⑥ 기성대가는 공동수급체의 대표자 및 각 구성원의 이행내용에 따라 지급하여야 한다. 이 경우 준공대가 지급 시에는 구성원별 총 지급금액이 준공 당시 공동수급체 구성원의 출자비율 또는 분담내용과 일치하여야 한다.</p>

(8) 부계약자 제재 수단의 적절성 여부와 관련된 쟁점

- 현재 국가계약 및 지방계약에서는 주계약자 공동도급 방식을 활용하는 경우 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정의 원활한 이행을 위해 일정 수준 주계약자의 권한(지위) 및 부계약자 제재 방법을 규정하고 있음(<표 III-17> 참조).

**<표 III-17> 주계약자 공동도급방식에서의 주계약자 지위 및
부계약자 제재 규정**

<p>공동계약운용요령(기획재정부 계약예규 제490호) [별첨3] 공동수급표준협정서(주계약자관리방식)</p> <p>제7조(계약이행) ② <u>주계약자는 공사시방서·설계도면·계약서·예정공정표·품질보증계획 또는 품질시험계획·안전 및 환경관리계획·산출내역서 등에 의하여 품질 및 시공을 확인하고 적정하지 못하다고 인정되는 경우에는 재시공지시 등 필요한 조치를 할 수 있다.</u></p> <p>제9조(구성원의 부담내용) ② 제1항의 <u>분담내용은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 변경할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 발주기관과의 계약내용 변경에 따라 계약금액이 증감되었을 경우 2. 공동수급체의 구성원 중 파산, 해산, 부도, 법정관리, 워크아웃(기업구조조정촉진법에 따라 채권단이 구조조정 대상으로 결정하여 구조조정 중인 업체), 중도탈퇴의 사유로 인하여 당초 협정서의 내용대로 <u>계약이행이 곤란한 구성원이 발생하여 공동수급체의 구성원 연명으로 분담내용의 변경을 요청할 경우</u> 3. <u>공동수급체 구성원이 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 아니하거나 지체하여 이행하는 경우 또는 주계약자의 계획·관리 및 조정 등에 협조하지 않아 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우</u> <p>제13조(중도탈퇴에 대한 조치) ① 공동수급체의 구성원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 입찰 및 해당 계약의 이행을 완료하는 날까지 탈퇴할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 발주자 및 구성원 전원이 동의하는 경우 2. 파산, 해산, 부도 기타 정당한 이유 없이 해당 계약을 이행하지 아니하여 <u>해당 구성원 외의 공동수급체 구성원이 발주자의 동의를 얻어 탈퇴조치</u>를 하는 경우 3. 공동수급체 구성원이 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 아니하거나 지체하여 이행하는 경우 또는 주계약자의 계획·관리 및 조정 등에 협조하지 않아 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우 <p>② <u>공동수급체 구성원 중 일부가 파산, 해산, 부도 등으로 계약을 이행할 수 없는 경우에는 해당 구성원의 분담 부분을 주계약자가 이행할 수 있으며, 주계약자가 이행할 수 없는 경우에는 다른 구성원에게 재배분하거나 보증기관으로 하여금 이행하도록 하여야 한다.</u></p>

**<표 III-17> 주계약자 공동도급방식에서의 주계약자 지위 및
부계약자 제재 규정 -(계속)**

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호)

제8장 주계약자 공동도급 운영요령

<별첨 1> 공동수급표준협정서(주계약자관리방식)

제9조(구성원의 분담내용)

- ② 제1항의 분담내용은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 변경할 수 있다. 다만, 분담내용을 변경하는 경우 공동수급체 일부 구성원의 분담내용 전부를 다른 구성원에게 이전할 수 없다.
1. 발주기관과의 계약내용 변경에 따라 계약금액이 증감되었을 경우
 2. 공동수급체의 구성원 중 계약이행 능력이 부족하여 계약을 계획대로 이행하기 곤란한 경우, 파산, 해산, 부도 등의 사유로 인하여 당초 협정서의 내용대로 계약이행이 곤란한 구성원이 발생하여 공동수급체의 구성원 연명으로 분담내용의 변경을 요청할 경우
 3. 공동수급체의 구성원이 정당한 이유 없이 2회 이상 계약을 이행하지 아니하거나 지체하여 이행하는 경우 또는 주계약자의 계획·관리 및 조정 등에 협조하지 않아 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우

제 14조(중도탈퇴에 대한 조치)

- ③ 주계약자는 구성원이 계약이행능력이 부족하여 계약을 당초 계획대로 이행하기 곤란하다고 판단되는 경우에는 공동수급체 구성원의 연명으로 공사감독관을 거쳐 계약담당자에게 분담비율의 변경을 요청할 수 있다.
- ④ <생 략>
- ⑤ 주계약자는 계약서, 설계서, 설계설명서, 예정공정표, 품질보증계획·품질시험계획, 안전 및 환경관리계획, 도급내역서 등에 따라 품질과 시공의 상태를 확인하고, 적정하지 못하다고 판단 되면 재시공 조치를 할 수 있다.

- 하지만, 부계약자의 계약이행 능력이 부족하거나 분담내용에 대해 계약을 이행하지 않거나, 지체하여 이행하는 경우 상기 <표 III-17>에서와 같이 주계약자의 제재 조치로는 부계약자의 중도탈퇴와 재시공지시 권한만을 부여하고 있음.
- 더구나 주계약자의 재시공지시에도 부계약자가 이를 거부할 경우 강제할 수단은 명시되어 있지 않은 상황임.
- 이뿐만이 아니라 지방계약의 경우 2회 이상 계약을 이행하지 않거나 지체하여 이행하는 경우에만 부계약자의 분담내용 조정이 가능하며, 부계약자를 중도탈퇴 시키기 위해서는 주계약자의 판단이 아닌 모든 공동수급체 구성원의 연명으로 발주자의 승인을 요청하도록 그 권한을 매우 제한하고 있음.
- 이에 설문조사 결과 아래 <표 III-18>에서와 같이 주계약자의 정당한 계획·관리·조

정 업무 지시에도 불구하고 부계약자의 비협조 및 주·부계약자 간 다툼이 발생하고 있는 것으로 판단됨.

<표 III-18> 주·부계약자 간 원활한 업무협의·계약이행 관련 설문조사 결과

설문 내용	원활히 이루어졌다.	비협조, 다툼으로 어려움이 있었다.
계약이행과정에서 부계약자와의 협조는 원활히 이루어졌습니까?	65.3%	34.7%
계약이행과정에서 부계약자와 공종 간 유기적 연계 미흡, 불분명한 하자 발생 등으로 인해 주·부계약자 간 다툼 등이 발생하였습니까?	78.1%	21.9%

- 또한, 부계약자의 고의적 계약해지(임의탈퇴), 부실시공, 하자 다발 업체에 대한 별도의 제재 수단이 없어 이에 대한 피해 발생 역시 빈번히 발생하고 있음.
- 선행연구 결과에 따르면, 낙찰 이후 계약체결 이전 부계약자가 내역서를 검토하는 과정에서 공종의 수익성이 낮다고 판단되거나 공사 도중 현장의 상황에 따라(민원 발생, 공기지연, 파악하지 못한 공사물량 증가 등) 수익성이 악화될 경우 부계약자가 계약해지를 요구하는 경우가 빈번히 발생하는 것으로 조사됨⁵⁴⁾.
- 상기의 사유 등으로 부계약자가 공동수급체 구성원에서 탈퇴 시, 중도탈퇴에 대한 협의 및 부계약자 재선정 등으로 불가피하게 공기가 지연되고 발주행정이 증가하게 되나, 이를 제재할 수단이 부재함.
- 물론 공동수급체 구성원은 원칙적으로 계약의 이행을 완료하는 날까지 탈퇴할 수 없으며, 정당한 이유 없이 공동계약이행서에 따라 실제 계약이행에 참여하지 않거나, 공사를 포기하거나 계약미이행 및 지연 이행하는 부계약자는 사실관계 확인(부계약자에게 소명 기회 부여 등) 후 부정당업자 제재를 받고 있음.
- 하지만 부정당업자 제재를 위해서는 탈퇴할 구성원을 포함하여 발주자 및 공동수급체 구성원 전원이 구성원의 공동수급체 탈퇴에 동의하는 경우 탈퇴 구성원에게 계약불이행에 따른 부정당제재 처분이 불가능(조달청 유권해석, 2019.2.12.)한 점을 악용하여 탈퇴를 원하는 부계약자의 경우 구성원 모두 동의를 당연히 요구할 수밖에

54) 제정 상황이 좋지 못한 부계약자는 수익성이 악화되면, 부도의 위험이 커져 계약해지 등의 극단적인 선택을 하는 경향이 있는 것으로 조사됨. 문혁 외(2016), 전게서.

에 없음. 이때 공동수급체 잔여 구성원의 경우 빠른 공사의 재개를 위해 발주자의 지시 또는 잔존 구성원의 피해 최소화를 위해 이를 승인할 수밖에 없어 실제 부정당업자 제재는 그 효력이 미약함.

- 또한, 부계약자가 부정당업자 제재를 받더라도 공공발주 원도급 공사 참여만을 포기한다면 계속된 영업활동이 가능하기에 제재의 체감은 매우 제한적일 수밖에 없음.
- 이 외에도 부실시공이나 하자가 많이 발생한 부계약자의 경우 현행 법령에 따라 각종 제재(부정당업체 제재, 부실벌점 등) 조치하고 있으나, 국가계약 공사의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 부계약자가 낙찰자 평가대상에 포함되지도 않을 뿐만 아니라, 부계약자의 향후 하도급 공사 수주에도 영향을 주지 못해 제재 실효성이 없음.⁵⁵⁾

- 반면, 부계약자 제재 수단 강화 시 주계약자의 우월적 지위 남용을 경계하는 목소리도 존재함. 대표적인 사항으로는 부계약자는 공동수급체 구성 원칙에 따라 주계약자와 대등·협력적 관계로 참여한 구성원임에도 주계약자의 판단에 의해 공사에서 배제될 수 있는 상황에 놓일 수 있다는 점을 주장함.⁵⁶⁾

- 하지만 주계약자 공동도급 방식은 타 공동도급과는 달리 주계약자가 온전히 전체 계약의 전반적·최종적 책임을 진다는 점을 감안할 때 일정 수준의 부계약자 제재 수단 강화는 현시점 필요함.

- 특히 현재 주계약자 공동도급 관련 규정 및 공동수급표준협정서의 경우 부계약자의 시공내용이 적정하지 못한 경우, 재시공 조치를 할 수 있다고만 선언적 수준에 머물러 있기에 재시공을 강제할 적정한 장치와 재시공을 이유로 발생하는 공기 지연 등에 대해 주계약자와 타 공동수급체 구성원의 피해 방지 장치의 보완이 필요함.⁵⁷⁾

55) 문혁 외(2016), 전거서.

56) 박광배(2019), 전거서.

57) 현재 공동수급체 구성원이 다른 구성원에게 손해를 끼친 경우에는 상호 협의하여 처리하되, 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 운영위원회의 결정에 따르도록 규정하고 있음. 하지만 유명무실한 운영위원회의 운영 형태를 고려하였을 때 대부분 분쟁·소송으로 이를 해결하거나 피해를 감수할 수밖에 없어 구체적인 판단 기준에 대한 가이드라인 제공 또는 발주자 공사감독 체계 구체화 방안 마련이 필요함.

4. 주계약자 공동도급과 관련된 제도 운용상의 쟁점

(1) 기본 구조의 한계로 인한 공사의 효율성 저해

- 일부 단일 공종으로만 이루어진 소규모 공사를 제외한 대부분의 건설공사는 다수의 공종이 상호 연계를 통해 사업이 추진되어야 함. 이에 따라 건설생산 방식은 전통적으로 원도급자의 일관된 지휘 아래 현장이 관리·통제될 뿐만 아니라 발주자와의 소통 채널이 일원화되어 의사소통의 혼선을 최소화하여 운영하는 것이 일반적 생산구조임.
- 하지만 주계약자 공동도급 방식은 주계약자와 부계약자가 각자 분담하여 공사를 수행해야 하기에 분담 부분에 대해서는 책임시공뿐만 아니라 각종 공무와 연계된 행정까지 분담하는 것이 원칙임. 이로 인해 통일된 현장 운영에 어려움이 필연적으로 발생할 수밖에 없고, 주·부계약자 간 이해충돌로 인한 효율성 저해 또한 불가피함.
- 이 경우 각각의 공종을 분담하는 주·부계약자가 주계약자 공동도급 방식에서는 서로 상호 대등한 관계이므로 양보와 타협보다는 갈등으로 전개될 여지가 높음.⁵⁸⁾
- 특히나 주계약자 공동도급 방식은 일반적 건설 생산방식에 비해 주·부계약자 간 일회성 관계로 입찰에 참여한 경우가 많아 이러한 문제 발생 시 장기간의 협력체계를 갖춘 공동수급체보다 조정 또한 어려운 상황임.⁵⁹⁾
- 그 대표적인 문제 발현사항으로는 공사를 분담하여 각자 수행하는 과정에서 원활한 협의와 협력이 부족한 경우 공정진행에 차질이 발생할 수밖에 없기에 시공 연계성 상실로 시설물 안전 및 품질 확보가 곤란한 상황이 발생할 가능성이 큼.
- 연계 공종에서 선행 공종을 맡은 부계약자가 주계약자 지시에 불응할 경우, 후행




58) 박광배(2019), 전제서.

59) 부계약자 선정 시 섭외 루트를 묻는 설문조사 결과 응답자의 44%가 기존 협력업체가 아닌 일회성의 성격으로 부계약자를 섭외하였다고 응답함(개별 접촉을 통한 별도 섭외 27%, 공동도급 협정 지원 민간서비스를 통한 섭외 14%, 지자체·협회 제공 리스트를 통한 섭외 3%). 이러한 비율은 일괄발주 방식에서의 하도급자 선정 대비 매우 높은 수준임.

부분 공사를 분담한 구성원의 공기 지연이 불가피할 수밖에 없고, 이로 인해 전체 공정계획대로 공사를 진행할 수 없는 상황이 발생⁶⁰⁾함.

- 또한, 주계약자 공동도급은 구조상 공종 간 유기적 관계를 고려하지 않은 채 분담한 개별 공종의 완성만을 추구할 가능성이 높기에 원활한 공종 연계 미흡이 발생할 수밖에 없고, 상호 간 타 공종에 대한 이해가 부족할 수밖에 없어 이러한 원인이 복합되어 <표 III-19>와 같이 시설물의 안전 및 품질 확보 실패로 이어지기 쉬움.

<표 III-19> 분리발주로 인한 비효율성 발생 및 시설물 품질 확보 실패 사례 :
주계약자 공동도급 동일 문제 발생

품질 문제 발생		안전관리 문제 발생
		
<ul style="list-style-type: none"> • 후행공종 시공 주체(기계설비)가 협의 없이 시공을 추진하여 선행공종(건축)의 선행작업물 파손 및 폐기물 방치 	<ul style="list-style-type: none"> • 기계설비 공종 시공 중 오타공으로 인한 재타공, 과타공 → 건축 공종의 추가 비용 발생, 결로 등 피해 불가피 	<ul style="list-style-type: none"> • 단계별 순차적 자재반입이 요구되는 현장이나, 전체 자재가 한꺼번에 반입되어 타 공종 작업 진행 방해, 안전사고 발생 가능성 증대

자료 : 전영준·박용석(2017), 건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구, 한국건설산업연구원,

- 물론 정부(국토교통부)도 주계약자 공동도급 방식의 이러한 한계를 인식하여 지난 2020년 6월 안전, 품질관리에 대한 주계약자의 책무를 강화하였으나, 이에 따른 권한은 미부여하였기에 주계약자가 최종 준공물에 대한 책임을 지는 구조가 변하지 않는 한 부계약자의 도덕적 해이를 방지할 방법이 부재함.
- 더욱이 건설사업관리자 배치 의무대상 공사(총공사비 200억원 이상)가 아닌 지방계약 주계약자 공동도급 공사의 경우 이러한 품질·안전 문제 발생 가능성은 더욱 증대될 수밖에 없는 상황임.

60) 강운산(2013), 전거서.

- 결국, 이러한 공사 효율성 저하 및 공종 간 연계 부재 등의 문제는 분리발주 공사에 서도 쉽게 찾아볼 수 있는 문제로 주계약자 공동도급 방식이 발주자의 책임을 주계약자에게 추가로 전가한 사실상의 분리발주라는 점에 있어 이를 보완할 방안이 마련되지 않는다면 관련된 문제는 계속될 수밖에 없음.

(2) 제한된 부계약자 공종 선택·무리한 주계약자 공동도급 발주로 인한 입찰기회 감소

- 앞서 2장에서 살펴보았듯이 주계약자 공동도급은 국가계약 공사인 경우 유형별 구성원 수와 구성원별 계약 참여 최소 참여지분율을 각각 10인 이하, 5% 이하($\pm 1\%$)로 규정하고 있으며, 이 범위 내에서 자율적으로 공동수급체를 구성하도록 규정하고 있음.⁶¹⁾
- 하지만 실제 일선 발주기관의 경우 입찰공고 시 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하고 있어 주계약자가 자유롭게 부계약자를 선택하는 것을 차단하고 있음.
- 반면, 지방계약 공사의 경우 발주자가 입찰에 참여할 구성원별 공종 내역을 구분하여 입찰공고에 명시하도록 규정하고 있으며, 부계약자로 참여하는 전문건설 공종이 2개 이상인 경우에는 입찰공고에 명시하여 입찰자로 하여금 공종을 선택하여 참여하도록 규정 중임(<표 III-20> 참조).
- 지방계약 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주 시 구성원 수 3인 이하(필요 시 5인 이하), 최소 참여지분율 5% 이상으로 규정하고 있으며, 구성원 중 시공 참여 비율(발주기관이 기초금액을 기준으로 공종별 산정하여 입찰공고에 명시한 비율)이 가장 높은 자가 주계약자가 되도록 규정 중임.
- 다만, 공사의 특성상 필요한 경우 공종의 특성을 고려하여 시공비율이 낮더라도 주계약자가 될 수 있으며, 이 경우에는 입찰공고에 이러한 내용을 명시해야 함.
- 또한, 지방계약 대상 공사의 경우 국가계약과는 달리 발주자로 하여금 부계약자 분

61) 단, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 상호출자제한기업집단소속 계열회사 간에 공동수급체 구성은 불허함.

담공종 구분을 위한 기준을 ① 공동수급체 구성원 간에 하자 구분이 분명하도록 시공 분담을 정해야 하고, ② 공동수급체 구성원 수는 공종별로 구분된 공사내역서에 따라 결정하도록 규정⁶²⁾ 중임.

<표 III-20> 지방계약 공사의 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 참여 공종이 2개 이상인 경우 입찰참가 방법

<p>지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호) 제8장 주계약자 공동도급 운영요령</p> <p>제2절 주요내용</p> <p>2. 공동수급체 구성과 운영</p> <p>가. 공동수급체 구성</p> <p>1) 계약담당자는 입찰에 참여할 구성원별로 공종내역을 구분하여 입찰공고에 명시해야 하며, 부계약자로 참여하는 전문건설 공종이 2개 이상인 경우에는 입찰자로 하여금 공종을 선택하여 참여하게 할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 이를 입찰공고에 명시해야 한다.</p>
<p>(예시) 해당 공사에 필요한 공종이 토목, 토공, 포장인 경우 다음 중 어느 하나의 방법으로 입찰참여 가능</p> <p>- ① 토목(주1) + 토공(부1) + 포장(부2), ② 토목(주1) + 포장(부1), ③ 토목(주1) + 토공(부1)</p> <p>* ②, ③의 경우 부계약자 참여 공종 외의 공종은 주계약자가 시공 (주계약자에게 흡수되는 부계약자 공종은 주계약자 시공비율에 합산)</p>

- 이를 종합하였을 때 국가와 지방계약 대상 공사 모두 주계약자 공동도급 발주 시 발주자가 부계약자 대상 공종을 지정하고 있기에 공동수급체 구성에 관해 전체적으로 자율성이 떨어지고 전문건설업의 부계약자 단독 참여를 직·간접적으로 강제하고 있음.
- 하지만 일괄발주 공사를 비롯한 타 공동도급제도의 경우 당해 공사의 낙찰을 위해 사업참여 구성원(일괄발주 공사의 경우 하도급자)이 최적의 가격 및 기술 경쟁력을 갖춘 참여자를 선택하는 것이 원칙이며, 이러한 입찰 및 낙찰자 결정 방식이 건설 생산 효율화를 위해서도 가장 적합하기에 가장 오랜 기간 활용되어 왔음.

62) 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호), 제8장 주계약자 공동도급 운영요령, 제2절, 2.다.

- 즉, 경쟁력이 높은 공종은 높은 가격으로, 경쟁력이 낮은 공종은 낮은 가격으로 입찰에 참여함으로써 전체적인 수익성 및 시공 적정성을 확보하여 입찰에 참여하는 것이 일반적 건설공사 참여 방법임.
 - 결국, 이를 위해서는 가격 및 기술 경쟁력 확보를 위해 입찰 참여자 간(원·하도급 관계 포함) 장기간 협력관계 구축 및 경험을 통해 이를 확보⁶³⁾하여야 하기에 모든 사업참여예정자의 경우 이를 위한 노력을 경주 중임.
- 결국, 이와 궤를 같이하여 공동도급 방식에서도 건설생산 효율화를 위해 중소기업체 보호·육성과 수주목적 달성이라는 제도적 목적과 함께 공사수행 능력 증대와 위험의 분산이라는 실제적 목적을 위해 체결되어야 할 것임.
- 따라서 주계약자 공동도급제도 역시 이와 같은 실제적 공동도급 계약의 목적인 공사수행 능력 증대, 위험의 분산 등의 달성을 위해 공동도급 구성원을 선택할 수 있어야 함.
- 하지만 현행과 같이 발주기관이 입찰공고 시 부계약자 참여 공종을 확정하여 발주하는 경우에는 장기간 협력관계가 이루어지지 못한 채 확정된 공종에 대한 가격 및 기술경쟁력이 상대적으로 부족한 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수밖에 없기에 낙찰 가능성이 저하될 수밖에 없음.
- 낙찰자로 선정되어 실제 시공이 이루어지더라도 공사수행 능력의 상호 보완을 통한 우수한 품질의 준공물을 기대하기 어렵기에 적정 시공을 저하시킬 가능성이 존재하고, 확정된 공종에 대한 주·부계약자 간 입찰 불균형을 발생시킬 가능성 역시 상존함.
 - 이뿐만이 아니라 공동수급체가 위험을 분산하여 리스크를 저감시키기보다는 반대로 리스크를 증가시키는 부작용을 초래할 가능성이 매우 큼.⁶⁴⁾
- 더욱이 주계약자 공동도급의 운영 형태를 살펴보면, 입찰에 필요한 자격(낙찰자 평가점수 만점)을 갖춘 부계약자의 수가 부족하여 부계약자를 선택하지 못해 입찰에

63) 강운산(2013), 전계서.

64) 강운산(2013), 전계서.

참가할 수 없어 주계약자의 입찰 기회 자체를 박탈하거나 가격 및 기술 경쟁력이 상대적으로 부족한 부계약자를 공동수급체 구성원으로 선택할 수밖에 없는 문제가 빈번하게 발생하고 있음.

- 특히 부계약자 공종의 수익성이 낮거나 10억원 미만의 소규모 공사로 추가 비용 발생이 불가피한 경우에는 부계약자의 입찰 참여 거부로 주계약자의 입찰 기회 자체가 박탈되거나, 부계약자에게 분담비율에 따라 약정된 도급금액 이외에 적정 수익을 보장하도록 약속하고 부계약자의 입찰 참여를 부탁하는 경우와 실제 주계약자가 전부 시공하는 조건으로 이면 계약하는 경우도 발생하는 것으로 조사됨.
- 이뿐만이 아니라 특정 공종이나 지역에 따라 입찰 자격이 우수한 부계약자가 주계약자를 역선택하는 현상도 발생하고 있으며, 이 경우 타 현장 일정 등을 고려한 부계약자 중심의 전체 공정 진행 행위, 공사현장에서 발생하는 모든 문제를 주계약자에게 미루는 행위 등 다양한 형태의 비협조 및 부당요구 사례 역시 발생하고 있는 상황임.⁶⁵⁾

- 다만 일각에서는 유효 경쟁이 확보될 수 있을 정도의 부계약자(전문건설업)의 수가 충분하기에 공정한 입찰 진행에는 문제가 없다는 주장을 제기하고 있음.

- 또한, 주계약자 공동도급 적용의 확대를 요구하는 측에서는 재무 상태와 공사이행 실적이 우수한 건설사업자만이 부계약자로 참여할 수 있으며, 이를 충족할 수 있는 부계약자가 제한적이기에 입찰 참여 기회가 제한되는 상황은 주계약자와 마찬가지로 인 상황이며, 이에 따라 주계약자 공동도급제도가 부계약자의 이익에만 부합되는 제도가 아니라는 주장을 제기함.

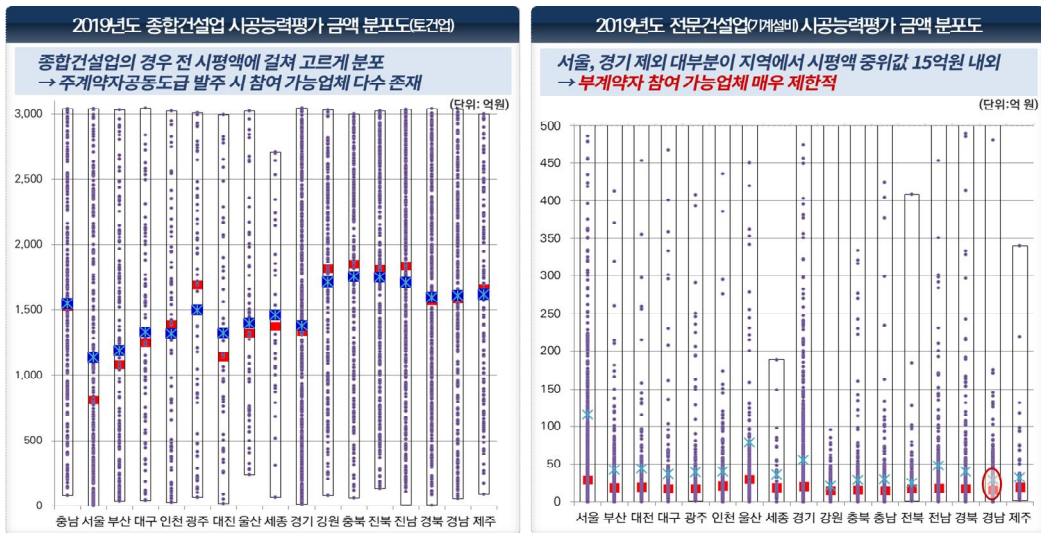
- 하지만 <그림 III-3>에서 살펴볼 수 있듯이 국가계약 공사와 같이 대형공사이거나 서울, 경기 등 일부 특정 지역과 공종을 제외한다면, 사업에 참여할 수 있는 역량을 갖춘 주계약자의 수에 비해 경쟁력을 갖춘 부계약자가 부족한 것은 사실임.

- <그림 III-3>에서 시공능력평가 금액 분포 중 전문건설업의 경우 기계설비공사업의 2019년도 시공능력평가액으로 기계설비공사업이 타 전문건설업 업종 대비 상대

65) 박광배(2019), 전계서

적으로 시공능력평가 규모액이 크다는 점을 고려하더라도 본사소재지별 서울, 경기를 제외한다면 대부분 영세한 상황이며, 이에 따라 대부분의 지역에서 부계약자 낙찰자 평가 만점을 달성할 업체 수는 제한적인 상황임.

<그림 III-3> 종합건설업(토건업)과 전문건설업(기계설비)의
2019년 시공능력평가 금액 분포도



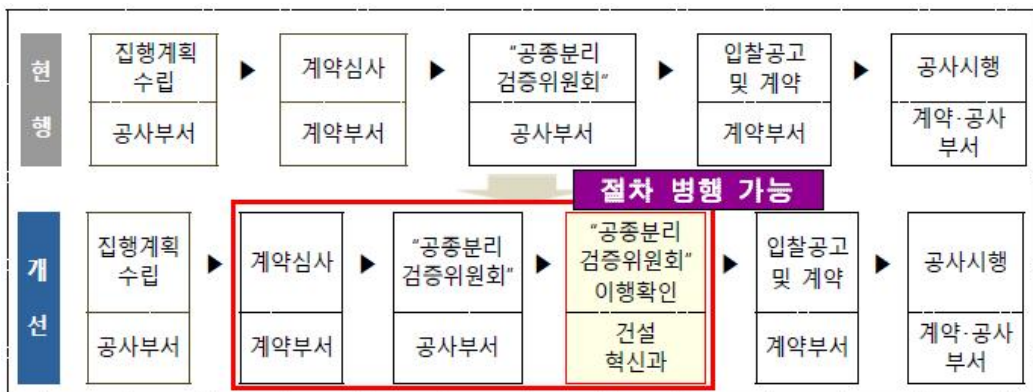
자료 : 전영준(2020), 전제서.

- 더욱 우려스러운 점은 주계약자 공동도급 적용 확대를 주요 정책으로 추진하고 있는 서울특별시의 경우 무리한 공중분리위원회 운영 및 재검토를 통해 주계약자 공동도급이 적합하지 않은 공사까지 주계약자 공동도급 적용 확대를 위해 무리하게 발주하고 있다는 점임.
- 지난 2010년 이후 2018년까지 서울시는 주계약자 공동도급 활성화를 위한 정책을 계속하여 추진하여 왔으나, 그럼에도 제도 적용이 미흡하였던 한계(공중분리 불가능 및 하자 책임 불분명 등에 따라 대상 공사 중 주계약자 공동도급 적용 비율은 18.5%에 불과)를 극복하기 위해 2019년 1월 ‘주계약자 공동도급 활성화 방안’을 마련함.
- 활성화 방안의 주요 내용을 살펴보면, 특별한 경우⁶⁶⁾를 제외한 모든 대상 사업은

주계약자 공동도급으로 발주함을 원칙으로 규정하고 있으며, 이를 위해 ‘공중분리 검증위원회 시행 의무화’와 더불어 ‘설사 공중분리 검증위원회에서 주계약자 공동도급 발주가 적합하지 않다고 의견을 제시하더라도 관련 부서에서 다시금 검토하여 기존 주계약자 공동도급 발주로 발주하였던 유사 공사사례가 존재하는 경우 주계약자 공동도급으로 발주할 수 있도록 절차를 개정’하는 것이 주요 골자임(<그림 III-4> 참조).

- 또한, 서울시 관내 기초지자체 및 산하기관의 주계약자 공동도급 발주현황을 분기별로 실적 관리하고 이행률을 공표하는 등 강력한 통제를 실시하여 주계약자 공동도급 발주 확대를 유도하겠다는 것임.⁶⁷⁾

<그림 III-4> 서울특별시 주계약자 공동도급 발주 의사결정 업무절차



자료 : 서울특별시(2019), 주계약자 공동도급 활성화 방안.

- 서울특별시의 이러한 정책은 주계약자 공동도급 확대를 위해 사업의 효율성을 등한시한 정책으로 일반적으로 전문가가 포함된 위원회에서 결정한 사항까지 재검토를 통해 결과를 변경하겠다는 무리한 정책으로 평가할 수 있음.

66) 서울시가 규정한 ‘특별한 경우에 해당하는 사업’이란 ① 전문공사 발주대상 사업(하도급계약 대상 공종이 없어야 함), ② 2개 이상의 전문공사로 구성되거나 종합적인 계획, 관리 및 조정 역할이 필요하지 않은 소규모 공사(4억원 미만), ③ 분리발주 대상 사업, ④ 하자 구분 불명확, 공중분리 불가능(발주부서 ‘공중분리 검증위원회’ 결과 미이행 사업 중 적정성 사전검토가 완료된 사업으로 규정하고 있어 사실상 전문건설업 물량 확보를 위해 법률에서 규정한 금지 대상 사업을 제외한 거의 대부분의 공사를 주계약자 공동도급으로 발주하겠다는 것임.

67) 서울특별시(2019), 주계약자 공동도급 활성화 방안.

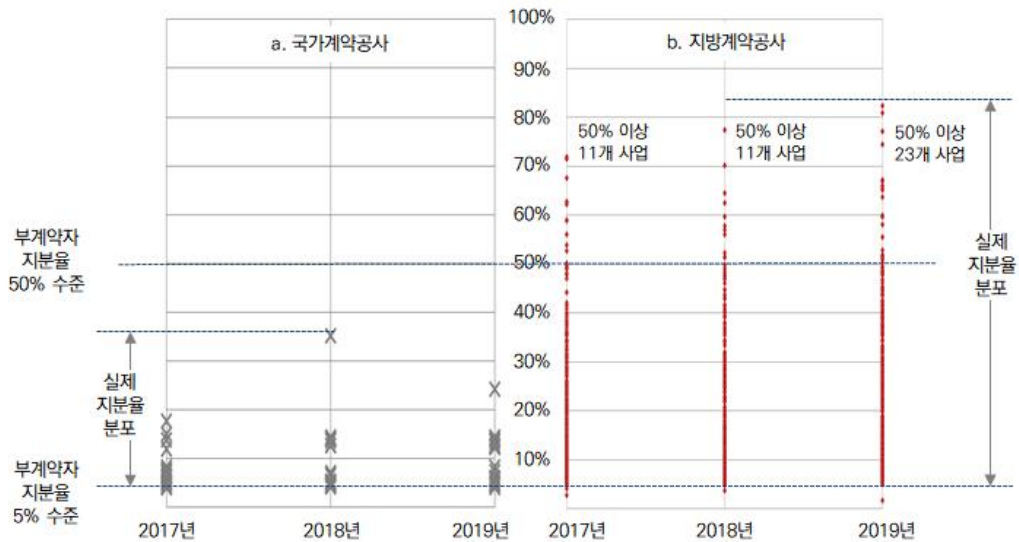
(3) 부계약 분담 종종 적정 지분율 관련 쟁점

- 2장에서 살펴보았듯이 최근 3년간(2017~2019년) 주계약자 공동도급 발주공사에서의 부계약자 분담 공종 비율은 국가계약의 경우 평균 8.3%인 반면, 지방계약의 경우 국가 공사 대비 공사 규모가 상대적으로 작고, 주계약자 공동도급 적용 확대를 추진하는 발주기관이 많기에 평균 18.3%에 달하고 있음.
- 하지만, 부계약 분담 공종 지분율과 관련한 문제점은 개별 사업별 부계약 공종 지분율의 편차가 매우 크다는 점임. 더욱이 최근에는 지방계약 공사의 경우 부계약 분담 공종 지분율이 50%를 초과하는 사례가 다수 발생하고 있어 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 등 현장 통제 권한을 과도하게 훼손시키는 결과를 초래하고 있음.
- 국가계약 대상 공사의 경우 부계약자 지분율이 50%를 초과하여 발주하는 경우는 없었으나, 지방계약 대상 공사의 경우 부계약자 지분율이 50%를 초과하는 경우는 최근 3년간 총 45건에 달하는 것으로 조사됨(2017년 11건, 2018년 11건, 2019년 23건). 이와 더불어 40~50%에 육박한 사업도 상당수에 달하는 상황임(<그림 III-5> 참조).
- 특히 부계약 분담 공종 지분율 50%를 초과하여 발주한 대표적 기관으로는 서울시를 들 수 있음. 서울시의 경우 최근 3년간 총 29건의 사업을 부계약 지분율 50%를 초과하여 발주하였으며, 최대 82.3%까지 발주한 경우도 존재함.
- 이러한 원인은 주계약자 공동도급 적용 확대를 정책적으로 추진하는 일부 발주기관의 실적 확보를 위해 과도하게 부계약자 분담비율을 상향시키는 경향과 더불어 소규모 공사이기에 주계약자 공동도급 발주 시 부계약 분담 공종의 적정 이윤을 확보해주기 위해 과도하게 부계약 분담비율을 결정하는 문제가 복합적으로 작용하였기 때문인 것으로 판단됨.
- 하지만 보다 근원적인 문제는 주계약자 공동도급 규정상 타 공동도급과 달리 공동수급체 대표자의 선임과 관련하여 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 50% 이상

또는 시공참여 비율이 가장 높은 자가 대표자가 되도록 규정하는 것이 아니라 부계약자로 전문건설업이 참여 가능하기에 면히 특성을 고려하여 공사의 내용 및 특성에 따라 분담내용을 정하도록만 규정되어 있기 때문임(<표 Ⅲ-21> 및 <표 Ⅲ-22> 참조).

- 이에 공동도급 시 공동수급체 대표자 선정과 관련하여 입찰공고 등에서 요구한 자격을 가장 우수하게 갖추고 출자비율 및 분담내용의 비중이 큰 업체를 우선적으로 선임하는 것이 원칙임에도 주계약자 공동도급 방식만이 공종의 특성을 고려하여 분담비율이 낮더라도 주계약자로 선임할 수 있도록 예외 규정을 운영하고 있음.

<그림 Ⅲ-5> 최근 3년간 국가 및 지방계약 대상 공사 중 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자 지분을 분포현황



- 이와 관련하여 일각에서는 부계약자 분담비율이 50%를 초과하는 공사는 모두 지방계약 대상 공사이고 지방계약 대상 공사는 공사 규모가 상대적으로 소규모이기에 하도급 대비 추가적인 간접비용이 투입되는 주계약자 공동도급의 특성상 적정 이윤을 확보하기 위해서는 분담비율의 50% 이상으로 발주가 이루어지는 것이 오히려 적합하다고 주장하고 있음.

- 이 외에도 부계약자 부담비율이 50%를 초과하는 경우가 극히 드물기에 이를 일반화시키기는 무리가 있다고도 주장하고 있음.

<표 III-21> 국가계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 방식에서 공동수급체 대표자 선정 관련 규정

<p>공동계약운용요령(기획재정부 계약예규 제490호)</p> <p>제2조의2(공동계약의 유형) 공동계약은 공동수급체가 도급받아 이행하는 방식에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.</p> <p>1.~2. <생략></p> <p>3. “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. <u>이 경우에 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.</u></p> <p>제4조(공동수급체 대표자의 선임)</p> <p>① 계약담당공무원은 공동수급체의 구성원으로 하여금 상호 협의하여 공동수급체 대표자를 선임하게 하되, 시행령 제36조에 의한 입찰공고 등에서 요구한 자격을 갖춘 업체를 우선적으로 선임하게 하여야 한다. 다만, 주계약자관리방식에 의한 공동계약의 경우에는 주계약자가 공동수급체의 대표자가 된다.</p> <p>②~④ <생략></p> <p>⑤ 계약담당공무원은 시행령 제42조제4항에 의한 중합심사 낙찰제 대상공사 입찰의 경우에 <u>공동수급체 대표자의 출자비율 또는 부담내용이 100분의 50이상</u>이 되도록 하여야 한다. <u>다만, 주계약자관리방식에 의한 공동계약의 경우에는 공사의 내용 및 특성에 따라 부담내용을 정한다.</u></p>
--

<표 III-22> 지방계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 방식에서 공동수급체 대표자 선정 관련 규정

<p>지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호)</p> <p>제8장 주계약자 공동도급 운영요령</p> <p>제2절 주요내용</p> <p>2. 공동수급체 구성과 운영</p> <p>가. 공동수급체 구성</p> <p>3) 계약담당자는 공동수급체 구성원 중 <u>시공참여비율(발주기관이 기초금액을 기준으로 공종별로 산정하여 입찰공고에 명시한 비율)이 가장 높은자가 주계약자</u>가 되도록 해야 한다. <u>다만, 계약담당자는 공사의 특성상 필요한 경우 공종의 특성을 고려하여 시공비율이 낮더라도 주계약자가 될 수 있으며</u> 이 경우에는 입찰공고에 이러한 내용을 명시해야 한다.</p>

**<표 III-22> 지방계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 방식에서
공동수급체 대표자 선정 관련 규정 -(계속)**

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호)

제7장 공동계약 운영요령

제1절 통 칙

3. 공동도급의 유형

다. 주계약자 관리방식 : 「건설산업기본법」에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체 구성원 중 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 이 경우 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업자가 주계약자가 된다.

제2절 공동수급체의 구성과 적용범위

2. 공동수급체 대표자의 선임

가. 계약담당자는 공동수급체의 구성원으로 하여금 상호 협의하여 공동수급체 대표자를 선임하게 하되, 시행령 제36조에 따라 입찰공고 등에서 요구한 자격을 가장 우수하게 갖추고 출자비율·분담내역의 비중이 큰 업체를 우선적으로 선임하게 해야 한다.

- 하지만 그러한 경우 공기지연 및 품질·안전관리를 담보할 수 없기에 주계약자 공동도급 방식으로 발주하는 것이 적합하지 않으며, 이에 따라 상기의 주장은 적합지 않음. 따라서 종합적 사업관리를 시행하기 위해 부계약자의 분담비율을 50% 이상으로 무리하게 발주하는 것을 지양하기 위한 방안 모색이 필요함.

(4) 발주행정 업무 증가 및 부계약자 공종선택 애로

- 전술한 바와 같이 주계약자 공동도급에 대한 운영요령에서는 국가계약 공사의 경우 참여 구성원에 대한 최소지분율만을 규정하고 있으나, 지방계약의 경우 최소지분율(5%)와 함께 발주자로 하여금 부계약자 공종 구분을 위한 기준으로 부계약자의 시공범위가 명확히 구분되어 하자발생 시 책임소재 명확화 및 주·부계약자 간 시공간접이 최소화될 수 있도록 부계약자 공종을 선택하도록 규정하고 있음.
- 하지만 현실적으로 상기 조건을 모두 만족하는 공종을 찾기도 어려우며, 선택된 부계약자 분담 공종이 수익률이 높은 경우에는 주계약자가 불만을 가질 수밖에 없고⁶⁸⁾, 이와 반대로 부계약자 분담 공종의 수익이 낮을 경우 부계약자가 입찰 참여

를 거부하거나 공동수급체 참가 조건으로 낙찰 시 추가적인 비용 보전(인센티브)을 요구하는 경우도 발생 중임.

- 선택된 공종이 수익률이 높은 경우는 보통 기계설비 공종을 부계약자 분담 공종으로 지정할 경우이며, 이때 일반적으로 분담 공종의 수익률이 타 공종에 비해 높은 편임. 이에 따라 2장에서 조사·분석한 바와 같이 최근 부계약자 분담 공종으로 기계설비 공종을 선택하는 경우가 급증하고 있음.
- 반면, 부계약자가 실제적인 공사수행 능력이 없거나, 부계약자 분담 공종의 수익이 낮을 경우 해당 공종만을 전문으로 수행하는 제3의 건설사업자에게 (불법)하도급하는 행위 역시 발생 중임.⁶⁹⁾

- 물론 이러한 문제는 근본적으로 발주자가 예정가격 산정 시 적정공사비를 산출함으로써 해결할 수 있는 사항이나, 오랜 기간 예산 부족 및 공사비 산정 절차 등의 불합리성 등으로 인해 이에 대한 개선이 이루어지지 못한 현 공공 발주공사의 한계를 고려하였을 때 이를 쉽게 해결하기에는 어려움.

- 결국, 계약담당자가 주계약자 공동도급 발주 시 주·부계약자 간 갈등을 최소화할 수 있는 공종을 선택하기에는 어려운 상황에 직면할 수밖에 없어 공종 구분과 관련한 보다 구체적 가이드라인 마련이 필요함.

- 또한, 이와 관련하여 주계약자 공동도급으로 발주하기 위해서는 분리발주와 마찬가지로 발주자의 업무가 증가할 수밖에 없고, 공사감독에 여력이 상대적으로 부족한 지방계약 공사의 경우 이러한 문제가 더욱 크게 대두될 수밖에 없기에 이를 개선할 방안 모색이 필요함.

- 기존 일괄도급 방식의 경우 원도급자가 도급받은 공사의 전반을 관리하고 계약이 행이 종료될 때까지 모든 책임을 부담하기에 발주자는 원도급자만을 관리·감독하면 되나, 주계약자 공동도급의 경우 계약상대방이 최소한 2인 이상이며, 공사도 분

68) 문혁 외(2016), 전제서.

69) 이러한 불법 하도급이 가능한 이유는 특정한 하나의 공종만 대상으로 지역적, 전문적으로 하도급을 받아 공사를 수행하는 건설사업자는 장비나 기술자를 보유하고 많은 공사를 낮은 가격에 수주하여도 수익성이 보장(규모의 경제 달성)되므로 하도급을 하더라도 수익 창출이 가능하기 때문임. 문혁 외(2016), 전제서.

담하여 각자 책임하에 진행되기에 공사를 관리하는 부서의 업무부담이 기본적으로 가중될 수밖에 없음.

- 더구나 공사 규모가 상대적으로 소규모인 지방계약 공사의 경우 건설사업관리자의 도움을 기대할 수 없어, 발주부서 공사감독관이 비상주 형태로 이를 모두 관리하여야 하기에 발주행정 및 공사감독의 공백이나, 업무부담 가중이 발생할 수밖에 없음.
- 참고로 문혁 외(2016) 인터뷰 조사 결과에 따르면, 발주자 대부분이 주계약자 공동도급으로 발주 시 부계약자 공종 선택 및 비용산출 등 타 제도보다 행정적으로 불편하다고 응답하고 있으며, 실제 시공단계에서는 10~30%가량 관련 업무가 증가한다고 응답하였음.
- 이러한 문제를 고려하였을 때, 발주기관의 여건을 종합 고려하여 주계약자 공동도급 발주를 선택하고, 업무부담 축소를 유도할 수 있는 구체적 규정 마련이 필요하다고 판단됨.

(5) 부계약자 역량 부족, 책임의식 결여

- 주계약자 공동도급은 공동수급체 구성원 각자가 동일한 지위에서 분담한 공사를 책임 시공해야 함이 원칙임. 이에 따라 부계약자는 자신이 분담한 공종에 대해 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 아래 공사의 수행과정에서 발생하는 각종 민원 처리 및 품질·안전·환경관리, 설계변경, 기성 청구, 검측 등 각종 사업관리 활동을 수행하여야 함.
- 하지만 실제 주계약자 공동도급 운영 실태를 살펴보면, 부계약자의 역량 부족 및 책임 의식 결여로 인해 실제 주계약자가 해당 업무를 대신하여 처리하거나, 이와 관련한 시공 효율성이 저하되고 있는 것으로 조사됨. 이에 대해 주계약자 공동도급 적용 확대를 찬성하거나 반대하는 측 모두 공통적으로 부계약자의 역량 부족 문제⁷⁰⁾를 지적하고 있는 상황임.

70) 부계약자 역량 부족과 관련한 대표적 사례로는 공사 관련 행정처리 업무 역량 부족(① 문서처리 역량 부족, ② 기성 청구를 위한 서류처리 미흡, ③ 검측 작업의 준비 및 처리 미흡, ④ 설계변경이 발생하는 경우 업무

- 박광배(2019)에 따르면, 부계약자로 참여하는 전문건설사업자의 역량 부족으로 인해 민원처리, 품질 및 환경관리 업무가 미숙하여 주계약자에게 이를 미루는 사례가 발생하고 있다고 발표함.
 - 또한, 동 보고서에서는 부계약자가 분담한 공사의 설계변경 업무 및 관련 서류처리(전산처리)를 효과적으로 수행하지 못하는 역량 부족 문제 역시 제시하고 있음.
 - 이 외에도 주계약자 공동도급 방식은 공동수급체가 발주자와의 계약이행 도급을 받은 것이며, 이에 따라 주계약자가 전체 공사에 대한 종합적인 관리업무를 수행하는 데 있어 부계약자가 업무협의와 공정관리 등의 여러 협의가 필요함에도 불구하고 이를 수행할 수 있는 역량을 갖춘 부계약자가 부족하다는 점 또한 지적함.
- 이러한 문제는 설문조사 결과를 통해서도 알 수 있음. 계약 이행과정에서 부계약자를 대신하여 주계약자가 부계약공종에 대한 설계변경 신청, 계약금액 조정, 기성 신청 등 관련 업무를 대신 처리한 경험을 묻는 말에 대해 59.2%가 이러한 경험이 있다고 응답함.
- 또한, 설문조사 결과 주계약자는 주계약자 공동도급 방식에서의 가장 큰 문제로 부계약자의 역량 부족 문제를 지적함(<표 III-23> 참조).
 - 더욱이 이러한 부계약자의 역량 부족 문제 발생에 대해 발주자는 주계약자에게만 책임(해결)을 요구하고 있어 주계약자의 경우 부계약자의 이러한 역량 부족 문제 해결을 위해 추가적인 인력·비용을 투입하고 있는 상황이며, 부계약자는 이를 더욱 악용하고 있는 악순환에 빠져있는 상황임.
- 결국, 이러한 부계약자의 역량 부족 문제를 개선하기 위해서는 주계약자의 추가업무 수행으로 인한 비용 보전을 위해 충분한 종합적인 계획·관리·조정 비용을 지급하여야 할 것이며, 낙찰자 선정 과정에서 역량 있는 부계약자가 선정될 수 있도록 관련 기준을 정비해야 할 것임.

처리 미원활 등)과 더불어 부계약자의 책임의식 결여(민원 발생 대처 능력 결여로 주계약자 떠넘기기 등)를 들 수 있음.

**<표 III-23> 주계약자 공동도급 방식으로 계약이행 시
주로 발생하는 문제(주계약자 복수 응답)**

순위	주계약자 공동도급 발주공사 수행 시 발생 문제	응답 결과(%)
1	부계약자의 역량 부족으로 주계약자가 추가업무 부담	64.5%
1	주계약자에게만 책임을 요구하는 발주자(공사감독관)의 태도	64.5%
3	공동경비, 종합적 계획·관리·조정 대가 비용 분담에 대한 불명확한 기준	56.6%
4	발주기관의 불명확한 공종 분리 및 설계내역서 작성에 따른 주계약자의 추가 피해	32.9%
5	주·부계약자 간 시공, 관리, 하자 책임 불분명	31.6%
6	주·부계약자 각자 공종만을 고려하여 전체 공사진행의 지연	30.3%
7	일괄발주 공사 대비 부계약자의 지위 확대로 주·부계약자 간 잦은 의견충돌 발생	28.9%

(6) 공동도급의 특성으로 인한 부계약자의 과도한 보증기간·비용 발생

- 주계약자 공동도급의 경우 공동도급의 한 유형이기에 공동수급체 구성원은 계약이행의 공동주체로서 전체 공사가 완공될 때까지 관련 법률 및 계약에 따라 계약이행보증 의무가 유지되어야 함.
- 이에 따라 주계약자 공동도급 공사에 참여하는 부계약자의 경우 일괄도급 공사에 하도급자로 참여하는 것과는 달리 자신이 분담한 공사가 완료되었음에도 전체 공사가 완공될 때까지 계속 계약이행보증 의무가 부여됨.
- 이로 인해 부계약자는 일괄도급 대비 상대적으로 긴 이행보증 기간 운용으로 인한 추가 금전 부담에 노출될 수밖에 없으며, 더욱이 국가계약 공사의 경우 계약이행보증(계약금액의 10%)이 아닌 공사이행보증서(계약금액의 40%)를 제출하여야 하기에 관련한 부담이 더욱 크게 작용할 수밖에 없음.
- 계약(공사)이행보증수수료의 경우 예정가격 산정 시 지급수수료에 계상되어 관련 비용을 지급하기에 별도의 금전 부담이 발생하지 않는다고도 주장할 수 있으나, 기획재정부 예규 ‘예정가격 작성기준’에서는 보증서 발급수수료 계상 시 보증서 발급

기관이 최고 등급업체에 적용하는 보증료를 중 최저요율을 적용하여 계상함이 원칙이기에 실제 보증수수료는 부족할 수밖에 없음.

- 더욱이 보증수수료 발급과 관련하여 부계약자가 금전적 어려움을 겪는 것은 보증수수료에 대한 부담도 있지만, 장기간에 걸쳐 보증 가능 금액이 줄어 추가적인 출자가 필요하기 때문임.⁷¹⁾
- 이뿐만이 아니라 선금 보증 역시 앞선 사유에 따라 전체 공사의 완공까지 선급금 보증을 시행하여야 하므로 이와 관련한 보증수수료가 부담될 수밖에 없는 상황임.
- 더구나 선급금 보증수수료의 경우 발주자가 지급하는 도급금액에 포함되어 있지 않기에 100% 계약상대자가 부담해야 하는 비용이며, 타 보증상품 대비 보증 수수료율이 높고, 예산 조기 집행에 따라 전체 도급액에서 차지하는 선금 비중이 높기에 금전적 부담이 크게 작용할 수밖에 없음.

(7) 공동도급의 특성으로 인한 부계약자 준공 후 기술자 계속 배치로 인한 수익성 감소

- 앞 절의 계약이행 보증 사유와 같이 주계약자 공동도급제도의 경우 부계약자 역시 공동수급체 구성원이기에 분담공사의 완료 여부와 관계없이 전체 공사완공 시까지 현장을 관리할 기술자를 배치하여야 함.
- 이로 인해 부계약자의 경우 일괄도급 공사에서의 하도급자 참여 대비 많은 간접비(간접노무비 등)가 소요될 수밖에 없음.
- 일반적으로 공공 발주자의 경우 공사원가 계산 시 직접 계상 방법 및 비율분석 방법을 활용하지 않고, 대부분 간접노무비율을 활용한 기타 보완적 계상 방법을 통해 간접노무비를 산정하고 있다는 점과 더불어 부계약자 분담비율만큼의 간접비 계상이 아닌 전체 공사 금액에 해당하는 비율을 일괄적으로 적용받기에 부계약자의 경우 발주자가 계상한 간접노무비를 초과한 비용이 발생할 수밖에 없음.

71) 부계약자로 참여하는 사업자 대부분이 중소기업이기에 기업 능력 한도 및 기본운영자금 미이용 한도가 낮을 수밖에 없어 보증 가능 금액 한도 도달의 가능성이 큼.

- 더욱이 공사 기간이 장기간 소요되는 장기계속공사나 민원 소요로 인해 공사가 계획 대비 지연되는 경우가 많은 특정 공종(철도 등)의 경우에는 기술자 배치 문제가 부계약자에게 많은 부담으로 작용하고 있음.
- 특히 장기계속공사의 경우 차수별 특정 연도에는 시공분이 아예 없는 경우도 존재하며, 당해 연도 예산 배정이 유동적이므로 부계약자의 시공 투입 시기가 불분명⁷²⁾해 이와 관련된 문제가 더욱 심각한 상황임.
- 이에 따라 주계약자 공동도급 발주 현장의 실제 운영 형태를 조사해보면, 부계약자 대부분이 전체 공사 준공 이전 본인의 분담 공종이 완료된 경우 배치기술자를 철수시키고 있어 공동도급 운영 규정과는 상이하게 운영하고 있는 실정임.
- 결국, 부계약자의 이러한 수익 감소 구조는 전체 공사의 효율성 및 품질·안전 문제를 발생시킬 가능성이 크기에 이를 고려한 제도개선이 필요하며, 공동수급체 구성원으로서의 책무를 다할 수 있도록 관련 규정 또한 구체적으로 마련되어야 할 것임.

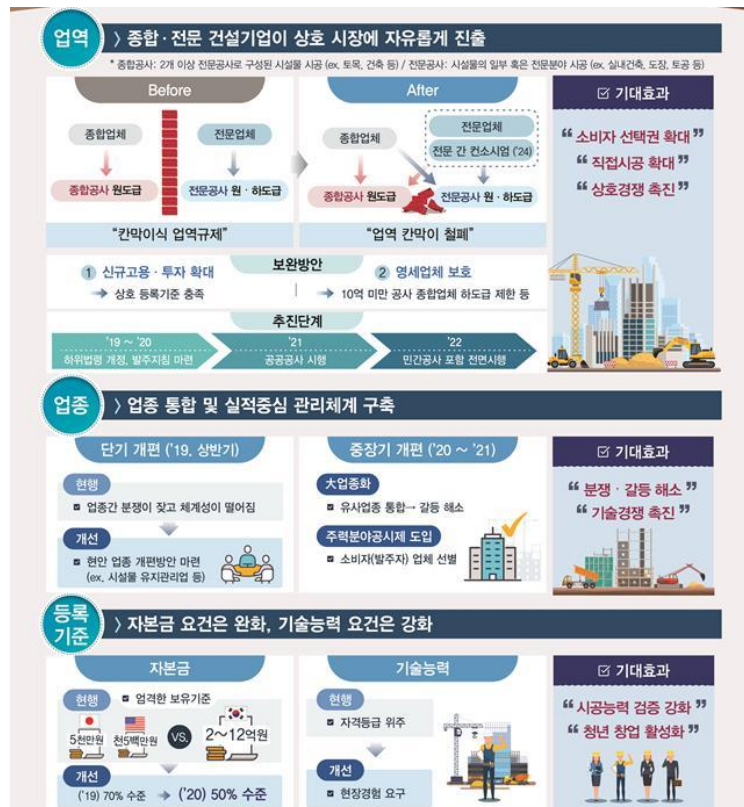
72) 문혁 외(2016), 전게서.

5. 건설생산체계 개편에 따른 주계약자 공동도급과 관련된 쟁점

(1) 건설산업 생산체계 개편 주요 내용

- 지난 2018년 정부는 노(勞)사(社)정(政)이 합의한 건설산업 혁신의 기본방향에 따라, 건설산업 생산구조를 2022년까지 전면 혁신하겠다는 로드맵을 발표⁷³⁾하였으며, 2020년 현재 세부 제도 개정 및 시범사업 발주가 진행 중인 상황임.
- 건설산업 생산구조 혁신 로드맵의 종합 방향을 요약하면, <그림 III-6>과 같음.

<그림 III-6> 건설생산체계 개편의 주요 내용과 방향(요약)



자료 : 국토교통부(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.

73) (2018.6.) 건설산업 혁신방안 발표 → (2018.11.) 건설산업 생산구조 혁신 로드맵 발표 → (2019) 「건설산업 기본법」 및 동법 시행령 개정 등

- 이 중 주계약자 공동도급제도와 관련이 높은 업역 개편 방향을 중심으로 살펴보면, 다음과 같이 요약 가능함.
- 업역 규제 개편과 관련한 대원칙으로 정부는 생산자의 공정경쟁을 유도하여 소비자의 편익을 제고할 수 있도록 그간 엄격히 금지하였던 종합·전문 간 상호시장 진출을 허용함. 이를 위해 발주자의 선택에 따라 종합·전문업체가 상호 공사(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 업역 전면 폐지가 이루어짐.
- 이에 상호시장 진출과 관련하여 우선 전문업체가 종합공사에 진출함에 대해서는 해당 공사의 전문업종을 모두 등록한 전문업체나 전문 간 컨소시엄은 종합공사 원도급을 허용하기로 함.
- 단, 개편 초기에는 단일업체를 통한 종합공사 경험 축적을 유도하고 이를 거쳐 2024년부터 컨소시엄을 통한 종합공사 수주를 허용하겠다는 단계적 접근 전략을 구사함.
- 이와 반대로 종합업체가 전문공사에 진출함과 관련하여서는 종합업체에게 종합업종에 해당하는 시설물을 시공하기 위한 세부 전문공사에 대해 원·하도급이 가능하도록 허용하되, 영세 전문업체 보호를 위해 총공사금액 10억원 미만 공사의 종합 간 하도급과 물량 하도급(여러 개의 동이 한 사업으로 이루어진 건축공사에서 여러 동을 통으로 하도급 하는 방법)은 금지하도록 함.
- 아울러 기존 전문공사 원도급 공사만을 수주하는 영세업체(전문업체 중 약 40%) 보호를 위해 2억원 미만 전문공사의 종합 수주는 2024년 이후에 허용하도록 유예기간을 부여함.
- 또한, 업역 전면개편에도 불구하고 기존 업역의 기본적 인정을 위해 상호시장(종합↔전문) 진출 시 상대 업종의 등록기준을 충족하고 전부 직접 시공을 원칙으로 함. 직접시공 원칙과 관련하여서는 상대 공사를 도급할 경우 전부 직접 시공을 원칙으로 하되 시공 현실을 감안하여 제한적 예외⁷⁴⁾를 허용하기로 함.

- 이러한 건설산업 생산체계 개편의 현재(2020년 末) 기준 추진현황을 살펴보면,

74) 전문건설업이 종합공사를 수행할 경우(전문→종합공사) 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급을 허용하며, 종합건설업이 전문공사의 하도급에 참여할 경우(종합→전문공사) 역시 마찬가지로 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급을 허용함. 단, 하도급받은 종합업자의 재하도급은 발주자의 승인을 득할 때만 허용함.

「건설산업기본법」 개정을 중심으로 법률 및 하위법령 등의 개정이 대부분 진행되었으며, 이에 따라 앞으로는 공공공사 적용을 위해 「국가계약법」 및 「지방계약법」과 그 하위법령 개정을 통해 실제 입·낙찰과 계약 집행과 관련한 크고 작은 개정이 이루어질 전망이다.

- 건설생산체계 개편과 관련하여 개정된 「건설산업기본법」의 주요 내용을 살펴보면, 제16조 개정을 통해 종합과 전문업체 간 상호시장 자유 진출의 근거를, 제25조를 통해 건설공사 수급인의 자격을 변경함. 제29조를 통해서도 건설공사 하도급 제한을 변경함.
- 또한, 「건설산업기본법」 시행령 제13조제1항의 개정을 통해 건설업 등록기준을 정비하였고, 「건설산업기본법」 시행규칙 별표 1 제1호가목(4)의 개정을 통해 무등록 시공팀을 양성화하여 현장 기능인력 업체 설립 시 시공능력평가에서 우대하기로 함.
- 이 외에도 「건설산업기본법」 하위법령 개정안 입법예고('20.9.16.)를 통해 전문업종의 대업종화 및 등록기준의 조정, 시설물 업종 개편작업을 추진하고 있음. 또한, 하위 행정규칙 제·개정⁷⁵⁾ 역시 함께 추진 중임.

- 이뿐만이 아니라 상기의 이러한 조치들은 당장 2021년부터 시행될 공공공사에서의 종합·전문간 상호시장 개방을 대비하기 위한 사항들이며, 향후 2022년 민간공사에서의 업역 폐지, 2024년 전문 간 컨소시엄의 종합공사 수주, 종합의 소규모 공사 진출, 2억원 미만 전문공사 전면 개방 등을 위한 제도 개정 및 이와 관련된 법률 개정은 앞으로도 계속될 것임.

(2) 건설생산체계 개편에 따른 주계약자 공동도급시장 변화 방향 예측

- 건설생산체계 개편이 완료되지 않은 현시점 주계약자 공동도급제도와 관련한 시장의 변화를 하나의 관점에서 예측하는 것은 매우 어려운 상황임. 이는 정부 정책의 지와 더불어 산업의 수용성(resistance) 여부에 따라 제도의 변화가 불투명하기 때

75) 하위 행정규칙(국토부 고시) 제·개정 사항으로는 건설공사 발주 세부기준, 상호실적 인정기준 등이 있음.

문임.

- 따라서 정책 목표와 당위성, 그리고 시장 변화의 논리만으로 향후 변화의 방향을 단정 짓는 것은 불가능함.

- 이에 따라 향후 건설생산체제 개편에 따른 주계약자 공동도급제도의 변화 방향은 다음과 같이 크게 3가지 시나리오(甲·乙·丙설)로 요약 가능함.⁷⁶⁾

- 다만, 앞서 2장에서 언급하였듯이 기획재정부의 경우 최근 ‘공공계약제도 3대 혁신 방안’의 세부 추진과제로 주계약자 공동도급 대상 금액 제한 폐지(현재 종합심사낙찰제 대상 공사 중 추정가격 300억원 이상 → 대상 공사 규모 제한 폐지)를 검토하겠다고 발표함.
- 하지만 국가계약 대상 공사에서 당장 대상 공사 규모를 폐지하는 것이 아니라 건설생산체제의 변화 방향에 발맞추어 대상 공사 범위 재검토를 추진하겠다는 것이며, 대상 공사 범위의 전면 확대로 결론이 나더라도 곧바로 주계약자 공동도급제도의 적용 확대에 이어지는 것은 아님.
- 이에 본 고에서는 향후 주계약자 공동도급제도의 정비 및 개선 방안 마련을 위해서는 향후 변화 방향의 예측이 필요한 시점이기에 이를 검토함.

- (甲설 : 향후 주계약자 공동도급제도 활용 축소 혹은 폐지) 건설생산체제 개편의 영향 및 새로운 발주방식의 출현에 따라 향후 주계약자 공동도급제 활용이 축소되거나 상당 기간 시장 내 공존 후 장기적으로 소멸될 것으로 전망됨.

- (단기) 단기적으로 우선 국가계약 대상 공사의 경우 단독 수주 기피(의무시공 및 임금직불제 영향), 주력 분야 공시제 도입에 따른 실적 세분화로 인해 공동도급 형태는 확대될 것이나, 분담이행 방식의 적용은 축소될 것이고 공동이행 방식의 증가가 예상됨. 이러한 전망은 생산체제 개편에 따라 주계약자 공동도급 제도도입 취지가 상실되었고, 업계 간 달라진 이해관계로 인해 주계약자 공동도급의 선호가 감소할 수밖에 없으며, 이는 곧 발주 축소로 이어질 수밖에 없기 때문임.
- 또한, 지방계약 대상 공사의 경우 향후 주계약자 공동도급제 방향과 관련하여서는

76) 전영준(2020), 전게서.

그간 지역 내 전문건설업체에게 지역 물량을 확보해주기 위해 주계약자 공동도급 적용을 확대하던 지자체의 입장과 지역 내 지역건설기업의 입장을 동시 고려해야 함.

- 우선 지자체 발주자의 경우 향후 종합·전문 간 상호시장 진출이 가능함으로 앞으로는 지역제한 제도만을 활용하더라도 충분한 물량 제공이 가능하기에 오히려 발주자의 추가적 행정력 발생 및 분쟁 발생 가능성이 큰 주계약자 공동도급 방식을 비선호할 것으로 예상됨.
- 이뿐만이 아니라 주계약자 공동도급 발주를 위해서는 주계약자가 부계약자를 지정하여야만 입찰에 참여할 수 있기에 향후 상호 간 시장진출이 원활한 지역건설기업(종합·전문 모두)의 입장에서도 수주 기회 감소를 우려하여 주계약자 공동도급 적용을 반대할 것임.
- 이 외에도 건설생산체계 개편의 원칙 중 역량이 부족한 사업자는 시장에서 퇴출시키고자 하는 정책 목표를 담고 있기에 주계약자 공동도급 역시 생산체계 개편 방향에 발맞추어 낙찰자 결정 기준을 강화할 것이 예상되고, 이로 인해 역량을 갖춘 부계약자 수 부족 현상 심화 및 부계약자 시장참여 급감으로 인해 주계약자 공동도급 비선호 현상이 발생 가능할 수도 있음.
- (중장기) 생산성 향상을 위한 협업이 강조되는 스마트 건설의 도입 확산 및 시장 정착 확대에 따라 이에 걸맞은 다양한 발주방식(IPD, IPDish, GC+GC+SC, Multi GC+Owner Builder, Multiprime Contract)의 도입이 예상되기 때문에 주계약자 공동도급의 이점이 소멸되어 중장기적으로 주계약자 공동도급의 축소 또는 폐지가 예상됨.

- (乙설 : 향후 주계약자 공동도급 활용 확대) 건설생산체계 개편은 상당 기간 종합·전문 간 상호시장 진출에 있어 과도기를 가질 수밖에 없어 발주자의 리스크 헷징을 위해 주계약자 공동도급제도가 오히려 확산될 것으로 예상함.

- (사유 1) 기존 전문건설사업자의 경우 공동도급 경험이 주계약자 공동도급 뿐이기에 2024년 전문 간 공동도급 허용 시 시행착오 최소화를 위해 주계약자 공동도급을 오히려 선호할 것으로 예상함. 이는 전문의 대업종화(규모 상승)에 따라 전문건설업종 간 공동도급이 선호될 것으로 전망하기 때문임.

- (사유 2) 종합과 전문시장의 상호시장 진출을 위해서는 직접 시공이 필수적이기에 이미 부계약자에 대한 직접 시공 원칙이 적용 중인 주계약자 공동도급이 선호될 수 있음. 다만, 이러한 원인이 성립하기 위해서는 종합건설업의 직접 시공 부담이 그리 높지 않을 것이란 전제가 필요함.
- (사유 3) 전문건설사업자의 종합공사의 계획·조정·관리 업무 수행에 의구심을 발주자가 존재하기에 단기적으로는 리스크 헷징 차원에서 주계약자 공동도급제를 선호할 것이라는 주장도 있음. 다만, 이는 생산체계 개편 목적과는 배치되는 주장임.
- (사유 4) 종합과 전문건설업 간의 상호시장 진출을 위해서는 업종 전부 등록이 필요하나, 전문건설업의 영세성으로 인해 기술자 신규고용과 신규투자(장비, 일부 업종)에 부담을 가질 수밖에 없어 전문건설업종의 보호를 위해 주계약자 공동도급제가 더 선호될 수 있다는 주장도 존재함. 이러한 주장은 향후 주계약자 공동도급으로 발주 시 낙찰자 결정 기준에 있어 실적 및 기술 역량 평가가 강화됨을 전제로 하는 주장이나, 이에 대해서는 전문건설사업자 간 입장 차가 존재할 수밖에 없음.
- (사유 5) 전문건설업 대업종화로 부계약 분담 공종 규모가 커질 것이기 때문에 주계약자는 리스크 헷징 차원에서 전문건설업과 공동도급을 더욱 선호할 것으로 전망하는 주장도 있음. 하지만 향후 스마트 건설 도입 확대에 따라 발주방식이 다양해질 수 있다는 점과 더불어 주력 분야 공시제로 인해 전문성을 갖춘 주력 분야는 여전히 제한적일 것이라는 점에 있어 이러한 주장은 제한적으로만 효과가 발휘될 것으로 전망됨.

- (丙설 : 향후 주계약자 공동도급 활용 확대·축소를 예측하기에는 미래 불확실) 주계약자 공동도급제도는 발주제도의 하나로 바라보는 것이 적절하며, 이에 따라 사업의 특성과 건설환경 변화에 따라 현 제도가 유지되거나 확대될 수 있고, 반면 시장에서 외면받거나, 정책적으로 제도를 폐지할 수도 있다는 유보적 시각을 갖는 경우도 다수 존재함.

(3) 건설생산체계 개편과 관련된 주계약자 공동도급제도의 쟁점 사항

- 지금까지 건설생산체계 개편에 따른 주계약자 공동도급시장의 향후 변화 방향을

간략히 살펴보았지만, 이와 관련된 쟁점 또한 검토가 필요함.

- 이에 본 절에서는 건설생산체계 개편에 따라 주계약자 공동도급제도의 정비 혹은 변화를 위해 반드시 짚어보아야 할 4가지 주요 쟁점 사항에 대해 다음과 같이 검토함.
- 첫째, 향후 종합건설업과 전문건설업은 상호시장 지출이 가능해지기에 주계약자 공동도급과 관련하여 그간 제도 및 관습에 의해 구분되어온 공동수급체 구성원 자격 변화에 대한 제도개선 및 명문화 요구가 더욱 거세질 것임.
- 종합공사와 전문공사에 대한 진출 자격이 종합과 전문 양 업종 모두에게 허용됨에 따라 주계약자의 경우 종합건설업과 전문건설업 모두에게 그 자격이 개방될 것이기에 이에 대한 논쟁은 자격의 적절성에 관해서만 이루어질 것이나, 그간 관습적으로 부계약자를 전문건설업으로 발주하던 관행에 대해서는 개선 요구가 확대될 것임.
- 물론, 당장은 종합건설업이 부계약자로, 전문건설업이 주계약자로 구성하는 공동수급체 구성이 현재의 제도 장벽과 실무상의 장애, 제한적 실적 보유 등으로 인해 어려울 수 있지만, 향후 생산체계 개편이 정착될 경우 기존 주계약자와 부계약자의 참여 자격을 엄격히 구분해 온 주계약자 공동도급제는 매우 이질적인 방식으로 평가될 것이기 때문임.
- 결국, 향후 건설공사는 계약상대자에게 실제적인 관리역량과 직접 시공역량이 당해 사업 수주와 채산성 확보에 결정적인 요소로 작용할 것으로 예상되기에 공동도급 자격 역시 동일한 관점에서 전체적 제도개선이 이루어질 것임. 따라서 인위적인 일부 업종 보호 정책에 대한 비판은 더욱 크게 대두될 것임.
- 이에 따라 전문건설업의 보호 차원이나, 낙찰자 결정의 편리성으로 인해 주계약자 공동도급 발주 시 부계약자의 자격을 발주자가 지정 혹은 제한하는 현재의 관행 및 규정 역시 중기적으로는 공동수급체를 구성하는 입찰참가자가 자유롭게 설계할 수 있도록 개선이 필요하며, 미국 등 해외 사례 역시 이러한 개념으로 운용됨을 주지할 필요가 있음.
- 즉, 향후 주계약자 공동도급제도는 발주자 주도의 일부 업종 보호 관점과 발주자 선택권 측면이 아니라 건설생산 효율화의 관점에서 입찰참가자의 선택권 혹은 자

울성을 확보하기 위한 제도로 그 성격이 변화되어야 할 것이며, 이러한 과정에서 제도의 존치 혹은 확대의 방향이 결정되어야 할 것임.

- 둘째, 생산체제 개편에 따라 업종은 존재하나 시공 자격에 대한 경계가 허물어졌기 때문에 이와 관련하여 향후 공동도급제도 전반에 대한 제도개선 요구가 증대될 것이며, 이러한 과정에서 주계약자 공동도급제도 역시 함께 제도 필요성에 대한 논의(원점에서의 재검토)가 필요함.
- 건설생산체제 개편 과정에서 논의되고 발표된 사항을 종합해보면, 향후 공공공사의 경우 4가지 방식(① 공동이행 방식에 의한 공동도급, ② 분담이행 방식에 의한 공동도급, ③ 주계약자 공동도급, ④ 전문 간 컨소시엄에 의한 공동도급)으로 공동도급 방식이 운영될 것으로 예상됨.
- 이에 따라 현재까지 개정된 관련 법률 및 논의의 결과를 종합하였을 때 향후 종합 건설업이 참여할 수 있는 공동도급 유형은 상기 4가지 방식 중 ①, ②, ③에 해당함. 반면, 전문건설업의 경우 모든 공동도급 유형에 대해 참여 가능함.
- 참여할 수 있는 공동도급의 유형이 단순히 많거나 적음이 중요한 사항은 아니나, 생산체제 개편을 통해 의도하는 상호시장에 대한 장애 없는 진출과는 배치되는 결과라 할 수 있음. 특히 주계약자 공동도급의 경우 그간 전문건설업에게 원도급자의 지위를 부여하여 불공정거래 관행을 해소하기 위해 도입된 제도라는 점을 고려할 때 앞서 살펴본 바와 같이 당초 취지가 다른 하도급 규제 등을 통해 해소된 점을 고려하여 제도의 필요성 및 존치 여부에 대해 반드시 재검토되어야 함.
- 참고하여 ④역시 현재까지 논의된 결과를 종합하였을 때 전문건설업만으로 컨소시엄을 구성하여 별도 발주할 것으로 예상되기에 공동도급을 전문 간 공동도급으로 제한하여 발주가 이루어질 경우 생산체제 개편의 당초 목적과 배치될 수 있다는 점 또한 함께 검토가 되어야 함.
- 결국, 향후 공동도급 제도는 ③과 ④의 제도를 원점에서 과감히 재검토·정비하여 종합과 전문건설업 모두에게 ①, ②의 범위 내(또는 개선된 ③의 범위 내 포함)에서 입찰참가자의 유불리 및 건설생산의 효율화에 관점에서 자유롭게 공동수급체 구성이 될 수 있도록 혁신되어야 할 것임.

- 셋째, ‘전문건설업 = 보호해야 할 업종’이라는 기존 시각의 유연한 변화가 필요하며, 이는 건설생산체계 개편이 이루어지고 있는 현시점 가장 적합하기에 이와 궤를 같이하여 주계약자 공동도급제를 논의해야 함.
- 향후 생산체계 개편은 종합과 전문건설업 간의 구분을 상당히 희석시킬 것으로 예상되며, 정부 역시 중장기적 목표로 건설산업을 단일업종으로 일원화하겠다고 발표하였다는 점을 감안하였을 때 종래 정부와 발주기관에서 갖고 있던 전통적 원·하도급 관계에 대한 시각 역시 수정할 필요가 있음.
- 즉, 종합은 원도급, 전문은 하도급의 틀에 입각한 보호 정책의 패러다임에서 벗어나야 하며, 업종의 시각에서 벗어난 원·하도급 불공정 거래 관행 해소를 위한 정책 목표의 재설정이 필요함.
- 또한, 종합건설업은 대형, 전문건설업은 중소라는 시각에서도 벗어나 종합과 전문의 구분이 아닌 종합과 전문건설업 전체를 대상으로 대·중소 건설기업 간의 상생 협력을 본격적으로 논의해야 할 것임.
- 이러한 관점에서 주계약자 공동도급제도는 과거에 마련된 정책 시각에서 비롯된 호혜적 제도이고, 우리 건설산업의 경우 원·하도급 거래 관계에서 발생하였던 각종 우월적 지위 남용 문제도 상당 부분 해소된 만큼 새로운 불공정 거래 관행 개선의 관점에서 주계약자 공동도급제도의 존치 및 개선 필요성에 대해 논의해야 함.
- 넷째, 건설생산체계 개편과 주계약자 공동도급 적용 확대와의 정책 목표 상충으로 인해 경쟁 심화와 업역 간 갈등 강화가 예상되며, 중소건설업 보호 취지를 퇴색시킬 가능성이 크기에 이를 고려한 합리적 대안 모색이 필요함.
- (생산체계 개편에 따른 종합공사 시장의 변화) 종합건설업의 입장에선 건설생산체계 개편에 따른 시장 변화는 단기적으로 100억원 미만 특히 업종실적으로 제한하는 30억원 미만 시장에서 전문건설업과 경쟁할 것으로 전망되며, 중장기적으로는 300억원 미만 시장까지 경쟁이 확대될 것으로 예상됨.
- (주계약자 공동도급 확대 적용에 따른 종합공사 시장 변화) 만약 국가계약 대상 공사에서의 주계약자 공동도급 적용대상 금액이 전면 폐지될 경우 실제 주계약자 공동도급 적용이 확대되는 시장은 발주자 리스크 헷징, 참여 가능 부계약자의 현실적 제한 등으로 인해 100억원 미만 적격심사 구간에서 커질 것으로 예상됨.

- 또한, 만약 국가계약 대상 공사에서의 주계약자 공동도급 적용대상 금액이 전면 폐지될 경우, 시간 차에 따라 지방계약 대상 공사 역시 적용대상 금액 제한이 폐지될 것임.
- 결국, 단기적으로 100억원 미만 공사에서 종합공사는 전문업종이 원도급으로 참여할 수 있는 기회의 폭이 주계약자 공동도급제도의 확대 적용이라는 변수에 따라 시장 침해 현상이 상당 수준 발생할 것으로 전망됨.
- 특히 100억원 미만 구간의 공사는 종합건설업의 98%의 비중을 차지하고 있는 중소 건설업체가 영위하는 구간의 공사이며, 공사 건수 역시 대다수를 차지하고 있는 영역이기에 해당 구간 시장에 대한 업역 간 다툼은 증대될 수밖에 없음.
- 따라서, 궁극적으로 전문건설업의 육성과 보호를 목적으로 각각 시작된 두 가지의 국가 정책으로 또 다른 섹터의 중소기업의 경영환경을 위태롭게 하는 결과를 초래할 가능성이 크며, 특히 주계약자 공동도급제도의 적용 확대가 상생 위협의 정책이 될 수 있음을 고려하여야 함.

제 4 장 주계약자 공동도급제도의 합리적 개선 방안

- 지금까지 살펴본 바와 같이, 현행 주계약자 공동도급제도는 제도도입 목적과 관련한 쟁점 및 법·제도적 쟁점, 제도 운용상 쟁점, 건설생산체계 변화에 따른 신규 쟁점 등 다양한 쟁점이 존재하고 있음. 이러한 부분을 연관성을 갖춘 항목으로 재구분해보더라도 총 18개의 쟁점으로 분류 가능함.
- 이에 본 장에서는 앞서 도출한 제도의 한계 및 쟁점 사항 분석결과를 기초로 향후 주계약자 공동도급제도가 나아가야 할 방향과 합리적 제도개선 사항 도출을 위해 <그림 IV-1>과 같이 총 9개의 개선 방안을 제시함.⁷⁷⁾

<그림 IV-1> 주계약자 공동도급 쟁점 사항 분석을 통한 개선 방안 도출



77) 본 연구를 통해 제시하는 9개의 개선 방안만으로 그간 주계약자 공동도급제도를 둘러싼 준치 필요성부터 개별 사안별 제도개선 요구까지 모든 쟁점 및 제도의 한계점을 개선할 수는 없을 것이나, 상당 수준 제도의 불합리한 사항이 개선되어 그간 참여 공동수급체 구성원과 발주기관의 애로사항 해결이 가능할 것으로 판단함.

1. 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선

- 현행 주계약자 공동도급 방식은 앞서 살펴본 바와 같이 단독 입찰 또는 다른 공동도급 방식(공동 또는 분담)을 배제하고 주계약자 공동도급만을 선택하여야 하기에 원칙과 예외가 전도된 상황임.
- 즉, 현행 주계약자 공동도급제도는 공동수급체 구성 여부 및 효율적 공동도급 방식에 대한 계약상대자의 선택권을 합리적 이유 없이 일방적으로 제약하고 있음.
- 공공계약 역시 사경제 주체 간의 계약이라는 점을 고려할 때, 이러한 발주자의 우월적 지위에서 비롯된 계약상대자의 권한 제약은 최소화되어야 함.
- 더구나 주계약자 공동도급 방식은 제도도입 목적이 공동이행 및 분담이행 방식과 달리 특정 업종을 보호하기 위한 정책적 효과 외에 계약이행에 있어 효용성이 미미⁷⁸⁾하기에 공사수행의 효율성 측면에서도 이러한 제한은 개선되어야 할 것임.
- 이에 주계약자 공동도급 방식만으로 특정하여 발주하도록 하는 현행의 배타적 규정을 전면 개편하여 입찰자의 필요에 의해 단독 입찰 또는 다른 공동도급 방식(공동 또는 분담)을 취사선택할 수 있도록 입찰 및 공동도급제도의 탄력성을 제고하는 방안⁷⁹⁾으로의 개선이 필요함.
- 즉, 원칙적으로 모든 공공공사에서 단독도급과 모든 유형의 공동도급 방식을 함께 허용하며, 현행과 같이 주계약자 공동도급 방식만으로도 배타적 발주를 제도적으로 금지해야 할 것임(<표 IV-1> 참조).
- 다만, 이를 위해서는 주계약자 방식으로의 입찰이 사업 효율성 측면에 있어 적합하지 않은 경우 발주자의 판단에 의해 이를 제외할 수 있으나 이를 위해서는 구체적인 예외 사유⁸⁰⁾를 사전 규정하는 것이 합당함.

78) 대한건설협회 건의문(2020), 주계약자 방식 공동도급 운용 개선 방안 참조.

79) 전영준(2020), 전거서.

80) 구체적인 예외 사유란 주계약자 공동도급 발주 시 연계공종 간 혼선이 발생하여 공사의 지연 및 분쟁 발생의 가능성이 높거나, 하자 책임의 명확한 구분이 곤란한 경우 등임. 이에 대해서는 후술할 '2. 최적의 생산체계 구성을 위한 소규모 공사 주계약자 공동도급 방식 제외 및 주계약자 최소지분율, 주계약자 공동도급 부적합 공종 기준 마련'을 통해 상세히 제시함.

<표 IV-1> 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 방안

계약방식	발주가능 여부	비고
주계약자 공동도급	불가능	주계약자 공동도급 방식만으로 배타적 발주 금지
단독도급, 주계약자 공동도급 중 택일	가능	
단독도급, 공동이행 방식, 주계약자 공동도급 중 택일	가능	
단독도급, 분담이행 방식, 주계약자 공동도급 중 택일	가능	
단독, 공동이행, 분담이행, 주계약자 공동도급 중 택일	가능	
단독, 공동이행, 분담이행 중 택일	가능	주계약자 공동도급 적용이 부적합한 경우

- 또한, 이러한 계약방식의 전면 자율화를 위해서는 전제조건으로 현재 기획재정부에서 검토하고 있는 바와 같이 주계약자 공동도급 적용대상 공사(공사 규모)의 전면 자율화 또한 함께 고려 가능함.
- 하지만 소규모 공사의 경우 단독도급 대비 공동도급 적용이 사업 효율성 측면에 있어 부적절할 것이며, 특히 이러한 경향은 주계약자 공동도급제의 경우 더욱 크게 작용할 것임. 이에 따라 일정 규모 이하의 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 적용을 발주자의 판단에 의해 제외할 수 있도록 제도 설계가 이루어져야 할 것임.
- 이와 더불어 현행 주계약자 공동도급 방식으로 발주할 수 없는 「건설산업기본법」에 따른 건설산업 범위 외 공사(전기 및 정보통신공사, 소방시설공사 등)가 포함된 종합공사의 경우에도 주계약자 공동도급 방식으로 발주가 가능하도록 제도를 개선하여 단일종합공사에서의 계약자 간 파트너링을 강화하는 방안⁸¹⁾ 또한 함께 고려 가능함.
- 이를 통해 현재 엄격히 분리발주만이 허용되어 있는 업종과의 공동도급을 꾀할 수 있어 스마트 건설 확대 시 기존 방식 대비 스마트 건설사업에 보다 적합한 발주방식으로서의 역할 확대 또한 기대 가능함.
- 하지만 이를 위해서는 「전기공사사업법」, 「정보통신공사사업법」, 「소방시설공사업

81) 전영준(2020), 전게서.

법」 등의 개정이 선행되어야 하기에 중장기적 관점에서 이를 보다 심도 있게 논의해야 할 것임.

- 이 외에도 현행 주계약자 공동도급제는 앞서 살펴본 바와 같이 주계약자로 종합건설업만이 가능하도록 규정되어 있으며, 부계약자의 경우 관련 법령상 근거가 없으나 발주 관행으로 부계약자 공종을 전문건설업종으로 한정하는 배타적 형태로 제도를 운영하고 있음.
- 하지만 이러한 운영 형태는 건설생산체계 개편에 따른 종합·전문 간 업역 제한 폐지 취지에 어긋나기에 건설산업의 경쟁력 향상과 시장 건전화 등 정책 추진의 목적을 고려해 이러한 배타적 공동수급체 구성 조건 역시 함께 개정하여야 할 것임.
- 정부는 종합건설업의 경우 전문건설시장 참여를 통해 직접 시공 능력을 배양하는 것을 업역 제한 폐지의 주요 정책 목적으로 삼고 있으나, 현행 주계약자 공동도급 운영 규정에서는 부계약자로 종합건설업이 참여할 경우 하도급이 가능하도록 규정되어 있어 이에 대한 개정이 함께 이루어져야 함.
- 전문건설업의 경우 역시 종합공사 시공 경험의 확보를 통해 기술 역량을 확보하여 우량 업체로 성장하도록 지원하는 것이 업역 개편의 취지이나, 현행 주계약자 공동도급 규정의 경우 전문건설업이 주계약자로 참여할 수 없기에 이러한 규정의 개정이 이루어져야 할 것임.
- 즉, 업역 제한 폐지의 취지가 반영될 수 있도록 주계약자 공동도급 방식에서 부계약자 자격을 전문건설업으로 제한하거나, 주계약자의 자격을 종합건설업으로만 한정할 기존 규정의 개정이 필요함.
- 지금까지 살펴본 기존 배타적 주계약자 공동도급제도의 개선 방안을 종합하면 다음과 같은 개정안을 모색할 수 있을 것임.
- 지방계약 대상 공사의 경우 현재 별도 ‘주계약자 공동도급 운영요령’(행정안전부 예규)을 운영하고 있어 전면 개정이 불가피하고 국토교통부 고시 ‘건설공사 공동도급 운영규정’의 경우 기획재정부 계약예규인 ‘공동계약운영요령’과 유사하기에 본 고에서는 국가계약 대상 공사를 기준으로 다음과 같이 개정(안)을 제시함.⁸²⁾

<표 IV-2> 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 관련

‘(계약예규)공동계약운용요령’ 개정(안)

현행	개정(안)
<p>제2조의2(공동계약의 유형) ① 공동계약은 공동수급체가 도급받아 이행하는 방식에 따라 다음 각호와 같이 구분한다.</p> <p>1.~2. (생략)</p> <p>3. “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 경우에 종합건설업자(종합공사를 시공하는 업종의 등록을 한 건설업자)를 말한다. 이하 같다)와 전문건설업자(전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자)를 말한다. 이하 같다)가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업자가 주계약자가 된다.</p>	<p>제2조의2(공동계약의 유형) ① —————</p> <p>—————.</p> <p>1.~2. (현행과 같음)</p> <p>3. —————</p> <p>—————. 이 경우에 주계약자는 제9조제1항 3호의 자격요건을 갖추어 당해 공사의 종합적인 계획·관리 및 조정을 수행할 수 있는 자이어야 한다.</p>
<p>제13조(공동수급체 구성원의 제제) ①~② (생략)</p> <p>③ 계약담당공무원은 주계약자관리방식에 의한 공동계약의 경우에 <u>주계약자 이외의</u> 공동수급체 구성원 자신이 분담한 부분을 직접 시공하게 하여야 한다. 다만, 공동수급체 구성원이 종합건설업자인 경우에는 다른 법령이나 시공품질의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자와 합의하여 하도급을 승인할 수 있다.</p> <p>④ 주계약자관리방식에 의한 경우로서 주계약자는 직접시공에는 참여하지 않더라도 시공관리, 품질관리, 하자관리, 공정관리, 안전관리, 환경관리 등 시공의 종합적인 계획·관리 및 조정에만 참여하는 경우에도 이를 계약이행으로 본다.</p> <p>⑤ 각 중앙관서의 장인 공동수급체 구성원 중 정당한 이유 없이 계약이행계획서에 따라 실제 계약이행에 참여하지 아니하는 구성원(단순히 자본참여만을 한 경우 등을 포함) 또는 출자비율 또는 분담내용과 다르게 시공하는 구성원 또는 주계약자관리방식에서 주계약자 이외의 구성원이 발주기관의 사전서면 승인 없이 직접 시공하지 않고 하도급한 경우에 법률 제27조제1항제3호 또는 시행령 제76조제1항제2호 가목에 의한 입찰참가자격 제한조치를 하여야 한다.</p>	<p>제13조(공동수급체 구성원의 제제) ①~② (현행과 같음)</p> <p>③ —————</p> <p align="center"><삭 제></p> <p>—————. 다만, 주계약자가 종합건설사업자인 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ ————— 주계약자가 종합건설사업자인 경우에는 —————</p> <p>⑤ —————</p> <p align="right">주계약자관리</p> <p>방식에서 제3항 단서의 사유를 제외한 공동수급체 구성원이 직접 시공하지 않고 하도급한 경우에 —————</p>

82) 다만, 제2조의3 제1항 개정(안)의 경우 국가계약 대상 공사에서 주계약자 공동도급 대상 공사의 공사 규모 제한이 폐지되는 것을 전제로 제시한 개정(안)이기에 이를 고려해야 함.

<표 IV-2> 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 관련

‘(계약예규)공동계약운용요령’ 개정(안) -(계속)

현행	개정(안)
<p>제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약)</p> <p>① 계약담당공무원은 종합심사 낙찰제 대상공사 중 추정가격 300억원 이상 공사에 한해 주계약자 관리방식에 의한 공동계약에 의할 수 있다.</p> <p>② 계약담당공무원은 주계약자관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고자 하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자의 수가 충분한지 여부를 고려하여야 한다.</p>	<p>제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약)</p> <p>① <삭 제></p> <p>② _____</p> <p>_____ 건설사업자의 수 _____.</p>

<표 IV-3> 배타적 주계약자 공동도급 운영 방식 개선 관련

‘공동수급표준협정서(주계약자관리방식)’ 개정(안)

현행	개정(안)
<p>제7조(계약이행) ① 공동수급체의 구성원(주계약자는 제외한다)은 자신의 분담한 부분을 직접 시공하여야 한다. 다만, 공동수급체 구성원이 종합건설업자인 경우에는 다른 법령이나 시공품질의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당공무원의 승인을 얻어 하도급할 수 있다.</p> <p>②~③ (생략)</p>	<p>제7조(계약이행) ① _____ (주계약자가 종합건설사업자인 경우에는 제외한다) _____ . <삭 제></p> <p>②~③ (현행과 같음)</p>

2. 최적의 생산체계 구성을 위한 소규모 공사 주계약자 공동도급 방식 제외 및 주계약자 최소지분율, 주계약자 공동도급 부적합 공종 기준 마련

- 주계약자 공동도급 방식의 선택이 발주자 및 계약상대자 모두에게 최적의 발주방식 또는 공동도급 형태로 발전하기 위해서는 특정 업종 보호와 육성 목적을 기반으로 한 제도 운용 기조에서 벗어나 공동수급체 경쟁력 확충과 관리 효율성 강화 측면에 기반하여 운용될 수 있어야 함.
- 이를 위해서는 앞서 제시한 ‘배타적 주계약자 운영 방식 개선’과 더불어 주계약자 공동도급 방식으로 사업수행이 부적합한 공종의 참여 제한 혹은 참여가 어렵게 만드는 기준 마련을 통해 사업 운용의 효율성 극대화를 꾀할 수 있을 것임.
- 발주자의 재량권과 선택권이 최대한 확보되고 있는 미국에서도 관련 유사 제도의 운용 형태는 발주자가 참여 구성원 또는 공종을 지정하는 방식이 아닌 입찰자가 사업수행의 효율 극대화를 위한 최적의 구성원을 자유롭게 설계할 수 있도록 유도하고 있음.
- 일본의 경우 역시 공종 선택의 자율성이 있고, 국내의 분리발주 대상 공종인 전기, 정보통신 공사 등과도 공동수급체를 구성할 수 있다는 측면에서 융통성은 매우 높다고 할 수 있음. 더구나 이에 한발 더 나아가 이업종JV 방식으로 사업 추진이 부적합한 공사와 공종의 유형을 지정하기 위한 논의가 활발히 진행 중이란 점 역시 우리 주계약자 공동도급제도가 타산지석 삼아야 할 요소로 판단됨.
- 이러한 측면에서 우리 주계약자 공동도급제도로 발주하기 부적합한 공종 기준을 마련하는 것은 다음의 절차와 관점을 통해서 추진하는 것이 합리적일 것임.
- (관점 1 : 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주·선택 지양) 현행 지방계약 대상 공사의 주계약자 공동도급과 관련하여 주로 지적되거나 실무상 분쟁이 발생⁸³⁾하는 것은 대부분 소규모 공사에서 발생한다는 측면에서 부적합 공종의 판단은 전체 공사 규모와 부계약 분담 공종 규모를 고려하여 사업 운용 효율성의 관점

83) 소규모 공사의 경우 특히 부계약자의 상주기술자 배치 부담 및 수익 악화 불가피, 사업참여를 위해 이면계약과 불법 하도급 발생 문제, 주계약자에게 행정 등 부담 전가 등 다양한 문제 사례가 지적됨.

에서 주계약자 공동도급 적용의 적합성 여부 판단을 통해 결정할 수 있을 것임.

- (관점 2 : 부적합 공종을 결정하는 절차의 운영 방법) 우리 법률 및 계약 관련 규정에서 주로 활용하는 열거방식을 통해 부적합 공종을 사전 지정하는 것은 당해 사업의 개별 특성과 시대적 상황에 적합하지 않기에 일련의 검증 절차(process)를 도입하는 것이 더욱 합당함.

- 첫째, 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주를 지양하자는 것은 앞서 문제로 지적한 것과 같이 규모의 경제가 발현되지 못하기에 부계약자의 피해 혹은 부담이 중·대형 공사에 비해 크게 발현될 수밖에 없는 구조적 문제에 기인함. 이에 따라 추정가격 기준 전체 공사 규모가 30억원 미만 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주대상 공사 규모에서 제외하는 방안을 제시함.
- 먼저 소규모 공사의 경우 주계약자 공동도급 대상 공사 규모에서 제외하자는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 사례와 논거가 충분하기에 예외적인 경우를 제외하고 제도의 활용을 지양하는 원칙 마련이 필요함.
- 이때 소규모 공사의 범위는 판단 기준에 따라 달라질 수 있으나, 2억원 이상 30억원 미만 공사의 경우에 주계약자 공동도급의 적용을 지양하는 발주 원칙을 제안하고자 함.
- 이러한 기준 설정은 문혁 외(2016)가 발주자 인터뷰를 통해 50억원 미만 공사에 참여하는 부계약자의 경우 영세업자가 참여하는 것이 일반적이기에 주계약자의 불만이 가중되고 있다고 제기한 문제를 우선 고려함.
- 또한, 현행 적격심사의 낙찰자 평가 시 부계약자 평가 기준 급간 구분을 함께 고려하였음.
- 이 외에도 최근(2019.3.) ‘건설산업 혁신방안’의 후속 조치로 원도급 공사의 직접 시공 의무 대상 공사 규모가 50억원에서 70억원으로 확대되었기에 이와 궤를 같이하여 70억원을 그 기준으로 삼는 것 역시 함께 검토하였으나, 70억원 미만을 주계약자 공동도급 방식에서 제외할 경우 제외되는 대상 건수가 큰 폭으로 증가하는 문제가 있어 이를 배제함.
- 이뿐만 아니라 건설생산체계 개편으로 종합시장에 전문건설업종의 시장진출이 가장 활발할 것으로 예상되는 구간 역시 30억원 미만 공사이기에 정책 목적 달성 측

면에서도 기존 생산체계를 활용하더라도 상호 업종 모두를 보호할 수 있는 구간인 점 역시 함께 고려하였음.

- 둘째, 발주 이전 주계약자 공동도급으로 발주가 부적합한 공종을 사전 검토하여 이를 입찰공고 시 배제할 것을 검토하는 ‘주계약자 공동도급 공종검토 위원회’를 발주기관별로 신설하는 것을 제안함.
- 주계약자 공동도급으로 발주가 부적합한 공종(하자 책임 구분 불명확, 사실상의 분리발주인 토목 선형공사에서의 물량 배분 성격으로의 주계약자 공동도급 활용 등)을 사전 지정하는 것은 판단의 모호성으로 인해 실제 일선 발주기관에서는 활용하기 난해함.
- 이에 따라 서울시의 경우 ‘공종분리 검증위원회’를 운영하여 이를 보완하고 있음. 하지만, 앞서 3장에서 제시하였듯이 서울시의 경우 상기 위원회를 운영함에도 불구하고, 주계약자 공동도급 방식의 활용을 확대하는 것에 초점을 둔 제도 운용과 운용기준의 불명확⁸⁴⁾으로 인해 위원회 운영의 효용성이 반감된 문제가 발생함.
- 하지만, 이러한 위원회를 발주기관이 중립적 견지에서 운영한다면 현재 발생하는 부적합 공종을 주계약자 공동도급 부계약 대상 공종으로 지정하는 문제는 상당히 해소할 수 있을 것으로 예상함.
- 이를 위해 제안한 ‘주계약자 공동도급 공종검토 위원회’의 구성은 발주기관 및 대한건설협회·대한전문건설협회(지방계약 대상 공사인 경우 해당 지역 소재 시·도회)에서 동일한 비율로 전문가를 추천하여 구성하는 형태를 제안함.
- 또한, 공사발주가 상대적으로 적고, 사업 판단 역량이 부족한 발주기관까지 모두 ‘주계약자 공동도급 공종검토 위원회’를 운영하기에는 부적절하기에 국가계약 대상 공사 중 토목공사의 경우에는 국토부 지방청에, 건축공사인 경우에는 한국토지주택공사에, 지방계약 대상 공사는 광역지자체에 이를 위임하는 방식 역시 함께 제안함.

84) 서울시의 ‘공종분리 검증위원회’ 운영상의 문제는 다음과 같음.

- 1) 하자 구분이 명확하지 않은 공종분리로 하자 불분명, 공동경비 분담에 대한 분쟁 발생
- 2) 대부분 설계사에서 분리한 내용대로 발주하거나, 공종내역만 확인하는 등 실질적인 ‘공종분리 검증위원회’가 운영되지 못함.
- 3) 설계내역 공종분리 업무는 시공 경험이 풍부한 전문가가 개별 사업에 적합한 전문지식이 필요함에 따라 발주 담당 공무원이 수행하기 어려운 한계 발생

- 하지만 중장기적으로는 발주자가 주계약자 공동도급에서 부계약 대상 공종을 지정하는 상기의 방식보다는 당해 공사에 적합한 부계약자 공종을 공동수급체 구성원이 자유롭게 결정할 수 있도록 ‘(가칭)공종선택형 주계약자 공동도급 방식’의 도입이 더욱 합당할 것이기에 이러한 방향으로의 제도개선을 고려하여야 할 것임.
- 본 방식은 미국, 일본 등의 선진국 사례와 마찬가지로 입찰자의 선택권을 부여하는 방식임. 그간 주계약자 공동도급 발주 시 평가에서 만점을 받을 수 있는 부계약자의 수가 부족하여 주계약자의 입찰 참여 및 낙찰확률을 제한하는 역차별이 발생하였다는 점을 고려할 때 공동수급체 구성원이 각각 부족한 역량을 보완하고 최적의 사업을 수행할 수 있도록 선택권 자율화가 필요함.⁸⁵⁾
- 셋째, 사업 운용 효율화 및 안정적 유효 경쟁 가능 여부 등을 종합 고려한 ‘주계약자 최소지분율’ 기준이 마련되어야 하며, 이는 타 공동도급제와는 다른 주계약자에게 종합적인 계획·관리·조정 역할을 부여하고 있는 주계약자 공동도급의 특성을 고려하여 주계약자 분담비율이 전체 공사의 50% 이상으로 설정하는 것이 합리적임.
- 앞선 실태조사 결과(2장)에서도 알 수 있듯이 최근 지방계약 대상 공사의 경우 부계약자의 분담 지분율이 50% 이상인 경우가 상당한 것으로 조사됨.
- 하지만 주계약자의 분담비율이 과도하게 낮을 경우 전체 공사를 대표할 대표성이 부족하여 주계약자로서의 권한을 행사하기 어렵기에 주계약자 최소지분율 기준 마련을 통해 이러한 문제 발생 가능성을 최소화하여야 할 것임.

85) 이 경우 입찰하는 공동수급체 수만큼 구성원 수와 분담비율이 서로 상이할 수 있으나, 낙찰자 결정을 위한 평가 시 문제 발생은 없을 것으로 판단됨. 일례로 공동 및 분담이행방식에서도 입찰자별 공동수급체 구성원 수와 시공비율이 서로 상이함에도 불구하고 낙찰자 평가가 이루어지고 있기 때문임.

3. 사업운영 효율성 확보를 위한 최소 참여지분율, 구성원 수 차등 운용

- 주계약자 공동도급 규정에서 명시하고 있는 최소 참여지분율은 5%임. 하지만 이와 관련하여 주계약자 공동도급제의 제도 확대 또는 축소를 주장하는 모든 이해관계자의 경우 이러한 최소 참여지분율에 대한 규정 개정을 요구하고 있음.
- 이러한 개정 요구는 소규모 공사인 경우 부계약자 분담 공사 규모가 너무 작아 수익성 확보가 어렵기 때문이며, 이와 반대로 대형공사의 경우에는 최소지분율 규정이 높아 해당 공사 규모를 수행할 부계약자를 찾기 어렵다는 것이 주요 이유임.
- 이에 선행연구에서는 이러한 공사 규모를 고려하지 않은 획일적 기준에 대한 개선을 다음과 같이 요구함.
- 문혁 외(2016) 연구에서는 국가계약 대상 공사를 기준으로 추정가격 300억~500억원 공사의 경우 5%, 500억~1,000억원 공사의 경우 3%, 1,000억~1,500억원 공사의 경우 2%, 1,500억원 이상 공사의 경우 1%로 최소 참여지분율 개선을 제시함.
- 반면, 박광배(2019) 연구에서는 이와는 반대로 300억~500억원 공사의 경우 20%, 500억원 이상 10%로 최소지분율 상향을 주장함.
- 이러한 상반된 주장 중 대형공사의 부계약자 최소 참여지분율을 현행보다 대폭 상향시키는 것은 오히려 참여 가능 부계약자 수를 대폭 감소시켜 유효 경쟁이 일어날 수 없거나, 사업에 참여할 수 없는 역차별이 일어날 가능성이 높기에 문혁 외(2016)의 연구에서 제시한 공사금액별로 최소 참여지분율을 하향 조정하는 방안이 더욱 현실적일 것임.
- 이와 더불어 향후 주계약자 공동도급 대상 금액 제한이 폐지될 수 있다는 점을 함께 고려하여 다음과 같이 본 연구에서는 공동수급체 구성원별 최소 참여지분율을 제안함.
- 추정가격 500억원 미만 공사인 경우 현행 유지(5%), 500억~1,000억원 공사의 경우 3%, 1,000억~1,500억원 공사의 경우 2%, 1,500억원 이상 공사의 경우 1%

- 다만, 소규모 공사의 경우 공동수급체 구성원별 최소 참여지분을 완화 시 규모의 경제 확보(부계약자가 현장을 유지할 수 있는 최소 도급금액 확보)가 어려울 수 있음. 이에 따라 앞서 제안한 바와 같이 2억~30억원 미만 공사의 경우 주계약자 공동도급 발주대상 공사에서 제외하는 것이 더욱 합당할 것임.
- 또한, 향후 주계약자 대상 공사금액 제한 폐지가 이루어질 경우 이와 연동하여 현재 국가계약 대상 공사의 경우 10인 이하, 지방계약 대상 공사의 경우 3인 이하(최대 5인 이하)로 규정 중인 공동수급체 구성원 수 제한 또한 함께 개정이 이루어져야 할 것임.
- 이에 따라 추정가격 300억원 미만 공사인 경우 3인 이하(최대 5인 이하), 300억~500억원 공사의 경우 5인 이하, 500억원 이상 공사의 경우 10인 이하를 함께 제안함.

4. 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 등 공동비용 분담 가이드 제시

- 앞서 살펴본 바와 같이 현행 주계약자 공동도급의 공동수급표준협정서에 따르면, 공동경비의 경우 구성원 각자의 분담금액 비율에 따라 분담하는 것을 원칙으로 하되, 공동경비의 전체를 주계약자가 부담하는 경우에는 공동수급체 간 합의에 따라 별도로 정할 수 있다고 규정하고 있음.
- 또한, 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무에 대해 부계약자가 지급해야 하는 대가와 지급 시기, 지급방법 등의 경우 공동수급체 간 상호 협의하여 별도로 정할 수 있다고 규정 중임.
- 이에 따라 먼저 공동경비의 경우를 살펴보면, 안전관리비, 품질관리비, 보험료, 보증수수료를 비롯하여 현장정리비, 폐기물처리비, 도서인쇄비 등 현장에서 공동수급체 구성원 모두가 공통으로 사용할 수밖에 없는 비용이기에 이와 관련하여 공동수급체의 대표사가 이를 우선하여 일괄 부담하고 향후 공동수급체 구성원 간 정산하는 경우가 대다수임.
- 하지만 이러한 공동경비의 경우 실제 집행될 비용의 정확한 사전 예측이 어렵고, 소속기업의 비용으로도 보기 어렵기에 이를 절감하는 노력 역시 충분히 이루어지지 않아 추가비용 발생 시 공동경기 추가 부담에 대한 공동수급체 간 다툼이 불가피하게 발생하고 있음.
- 더구나 최근 공공공사의 경우 발주금액 자체가 박하게 발주되는 경우가 많아 실제 현장 도급내역 제출 시 직접비를 우선적으로 계상하여 도급내역서를 작성하고, 잔여 금액으로 기타경비를 포함한 간접비를 계상하는 경향까지 더해져 박한 간접비로 인해 이러한 다툼은 더욱 빈번히 발생하는 상황임.
- 그러나 이러한 공동경비의 분담과 관련하여 원칙(분담비율로 분담 또는 공동수급체 구성원 간 합의에 따라 별도 산정)을 미준수하고 공동경비의 부담을 거부하는 경우가 존재하기에 이와 관련한 보완책 마련이 필요한 상황임.

- 이에 그 대안으로 공동경비의 경우 공동수급체 구성원 간 원칙적으로 분담비율로 부담하되, 전체 기타경비의 부족이 예상되는 경우 입찰 전 공동수급협정서 체결 시 이를 사전 협의하여 명문화함으로써 차후 발생 가능한 분쟁의 소지를 방지하는 것이 가장 합리적일 것임.
- 문혁 외(2016)의 경우 역시 공동경비와 관련하여 유사한 개선 방안을 이미 제시하였음. 그 내용을 살펴보면, 전체 기타경비의 부족이 예상되어 발주자가 공동경비의 분담금액 조정 및 추가금액 발생 시의 분담 방안에 대해 협의가 필요하다고 인정되는 경우 착공 전 공동수급협정서에 사전 명문화하는 개선 방안을 제시하였으나, 공동수급협정서는 입찰참가 신청 시 함께 제출하기에 발주자가 이를 미리 파악할 수 없어 해당 개선 방안의 활용은 불가능함.
- 또한, 공동경비의 집행과 관련하여 공동수급체 구성원과 발주자(공사감독관)가 모두 참석하는 운영위원회에서 공동경비 사용 내역을 정기적으로 공유하도록 하여 이와 관련한 분쟁 발생을 최소화하는 것이 타당함.

<표 IV-4> 공동경비 부담 관련 ‘(계약예규)공동계약운영요령’

[별첨3] 공동수급표준협정서 개정(안)

현 행	개 정(안)
<p>제10조(공동비용의 부담) ① 본 계약이행을 위하여 발생한 공동의 경비 등에 대하여 부담내용의 금액비율에 따라 각 구성원이 부담하는 것을 원칙으로 하되, 전체계약의 보증금 등의 일괄납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 합의에 의하여 별도로 정할 수 있다.</p>	<p>제10조(공동비용의 부담) ① _____</p> <p>_____. 다만, 주계약자 관리방식의 경우에는 다음에서 정하는 금액을 (기성, 준공)대가 수령시 주계약자에게 지급한다. 또한, 협정서 체결 이후 고려치 않은 추가 공동비용의 발생 시에는 제15조에 따라 설치한 운영위원회에서 당해 공사감독관의 중재 하에 구성원 간의 합의에 의하여 별도로 정할 수 있다.</p> <p>1) 〇〇〇 회사(부계약자) : 원</p> <p>2) 〇〇〇 회사(부계약자) : 원</p>
<p>② (생략)</p>	<p>② (생략)</p>
<p>③ <신설></p>	<p>③ 공동수급체 대표자는 제1항의 공동경비의 집행과 관련하여 운영위원회를 통해 그 사용내역을 정기적으로 공동수급체 구성원에게 보고하여야 한다.</p>

**<표 IV-5> 공동경비 부담 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준
(행정안전부 예규) 제8장 주계약자 공동도급 운영요령’
[별첨1] 공동수급표준협정서(주계약자관리방식) 개정(안)**

현 행	개 정(안)
<p>제10조(공동비용의 부담) ① 공동수급체 구성원은 계약이행을 위하여 발생한 공동경비(안전관리비·품질관리비·보증수수료 등)에 대하여 구성원의 시공비율에 따라 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 공동경비의 전체를 주계약자가 부담하는 경우에는 다음에서 정하는 금액을 (기성, 준공)대가 수령시 주계약자에게 지급한다.</p> <p>1) 000 회사(부계약자) : 원</p> <p>2) 000 회사(부계약자) : 원</p> <p>② (생략)</p> <p>③ <신설></p>	<p>제10조(공동비용의 부담) ① _____</p> <p>_____ _____ _____ _____.</p> <p>또한, 협정서 체결 이후 고려하지 못한 추가 공동비용 발생 시에는 제16조에 따라 설치한 운영위원회에서 당해 공사감독관의 중재 하에 구성원 간의 합의에 의하여 별도로 정할 수 있다.</p> <p>1) _____</p> <p>2) _____</p> <p>② (생략)</p> <p>③ 주계약자는 제1항의 공동경비의 집행과 관련하여 운영위원회를 통해 그 사용내역을 정기적으로 공동수급체 구성원에게 보고하여야 한다.</p>

- 다음으로 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 비용과 관련하여서는 강행규정이 아니라 임의규정으로 명시되어 있어 실제 적정한 배분이 이루어지지 않고 있는 실정임. 이에 따라 공동수급체 구성원별 이에 대한 불만이 계속 제기되고 있는 상황인 점을 고려하여 다음과 같은 개선 방안을 제안함.
- 첫째, 현재와 같이 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정에 대한 대가 등을 결정함에 있어 공동수급체 구성원 간 상호협의를 원칙으로 하되, 협의의 시기를 현재의 규정과 같이 별도로 정하는 것이 아니라 입찰 전 공동수급협정서 체결 시 사전 결정할 수 있도록 그 시기의 변경이 필요함.
- 이를 위해 공동수급협정서 내 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가와 지급 시기, 지급방법 등을 구체적으로 명시할 수 있도록 공동수급표준협정서의 개정이 필요함.

- 둘째, 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 대가와 관련하여 상호협약이 이루어지지 않을 경우 간접노무비용 발생 수준, 공종 및 사업 규모 특성 등을 종합고려하여 협의 실패 시 강제 준용이 가능한 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가 지급 기준을 마련하여 주·부계약자 간 불필요한 다툼을 방지하여야 함.
- 이와 관련하여 본 연구에서는 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가를 추산한 결과 공사 규모 및 공동수급체 구성원별 차이가 있으나, 평균적으로 부계약자 도급금액 대비 4.5~13.7%의 비용이 적정한 것으로 판단됨(<부록 참조>).
- 다만, 이는 제한적 자료를 바탕으로 산출된 비율이기에 국토교통부 차원에서 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가 지급 기준을 별도 고시 형태로 수립하는 것을 제안함.
- 이때 ‘(가칭)주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가 지급 기준’에 포함되어야 할 사항으로는 공사 규모·공종별 부계약자 도급금액 대비 비율, 지급 시기, 지급방법 등이 포함되어야 할 것임.

**<표 IV-6> 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가 관련
‘(계약예규)공동계약운용요령’ [별첨3] 공동수급표준협정서 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제10조(공동비용의 부담) ① (생략) ② 공동수급체 구성원은 각 구성원이 부담할 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가와 지급 시기, 지급방법 등을 상호 협의하여 <u>별도로 정할 수 있다</u> .	제10조(공동비용의 부담) ① (생략) ② _____ _____ _____ 다음과 같이 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 공동수급체 구성원 간 협약이 이루어지지 않을 경우 국토교통부 고시 「주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 대가 지급 기준」에 따라 부담한다. 1. 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가 1) 000 회사(부계약자) : 도급금액의 % 2) 000 회사(부계약자) : 도급금액의 % 2. 대가 지급 시기 1) 000 회사(부계약자) : 2) 000 회사(부계약자) : 3. 대가 지급방법 1) 000 회사(부계약자) : 2) 000 회사(부계약자) :

<표 IV-7> 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규) 제8장 주계약자 공동도급 운영요령’

[별첨1] 공동수급표준협정서(주계약자관리방식) 개정(안)

현 행	개 정(안)
<p>제10조(공동비용의 부담) ① (생략)</p> <p>② 공동수급체 구성원은 주계약자의 계획관리조정 업무에 대한 대가와 지급시기, 지급방법 등을 상호 협의하여 별도로 정할 수 있다.</p>	<p>제10조(공동비용의 부담) ① (생략)</p> <p>② _____</p> <p>_____ - 다음과 같이 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 공동수급체 구성원 간 협의가 이루어지지 않을 경우 국토교통부 고시 「주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정업무 대가 지급 기준」에 따라 부담한다.</p> <p>1. 주계약자의 계획·관리·조정 업무 대가</p> <p>1) 000 회사(부계약자) : 도급금액의 %</p> <p>2) 000 회사(부계약자) : 도급금액의 %</p> <p>2. 대가 지급 시기</p> <p>1) 000 회사(부계약자) :</p> <p>2) 000 회사(부계약자) :</p> <p>3. 대가 지급방법</p> <p>1) 000 회사(부계약자) :</p> <p>2) 000 회사(부계약자) :</p>

5. 주계약자의 통제 권한 강화 및 제재 수단 마련, 낙찰자 결정 시 부계약자 평가 시행

- 일부 발주기관의 경우 추가적인 행정력 소요, 잦은 분쟁 발생 등 주계약자 공동도급제의 다양한 한계에도 불구하고, 주계약자 공동도급 방식을 선택하는 대표적 이유 중에는 발주기관장의 의지와 더불어 주계약자가 당해 공사의 종합적인 계획·관리 및 조정을 책임지기 때문임.
- 즉, 책임을 전가할 수 있는 주체(주계약자)가 있기에 ① 부계약자의 역량 부족, ② 부계약자 제재 수단의 부족, ③ 공사의 비효율성, ④ 발주자의 행정업무 증가 및 공종 선택의 어려움에도 불구하고 주계약자 공동도급 방식을 선택하고 있음.
- 다만, 이는 주계약자 공동도급 방식이 가진 구조적 특성에 기인한 것이며 이에 따라 주계약자가 상기의 문제점을 주도적으로 해결하기 위해서는 무엇보다 부계약자에 대한 통제가 강화되어야 함. 하지만 주·부계약자 모두 도급계약을 체결한 주체이기에 주계약자의 권한이 사실상 약화될 수밖에 없어 이를 보완하기 위한 통제 권한 강화 및 실질적인 제재 수단 마련이 강구되어야 할 것임.
- 물론, 이러한 주계약자에 대한 권한 강화 이전에 실제 주계약자 공동도급 방식으로 발주한 공사에서 발생하는 각종 문제를 사전 예방하기 위해서는 역량 있는 부계약자를 선정하는 것이 우선되어야 할 것이며, 이를 위해서는 낙찰자 선정 과정에서 부계약자 평가 강화가 필요함.
- 앞서 3장에서 살펴본 바와 같이 현행 주계약자 공동도급으로 발주한 지방계약 대상 공사의 경우 적격심사 시 주계약자와 더불어 부계약자를 함께 평가하고 있으나, 국가계약 대상 공사의 경우 낙찰자 결정 시 부계약자를 평가하지 않고 있기에 이에 대한 개선이 필요함.
- 특히 향후 국가계약 대상 공사에서 주계약자 공동도급 대상 공사금액 제한 폐지가 이루어질 경우 100억원 미만 적격심사 대상 공사의 경우 지방계약과 같이 주·부계

약자 모두를 낙찰자 결정 시 평가할 수 있을 것이나, 100억원 이상 300억원 미만 간 이형 종합심사낙찰제 및 300억원 이상 종합심사낙찰제 대상 공사의 경우 부계약자를 평가할 기준이 전무하기에 이러한 문제에 노출되기 쉬운 상황임.

- 이에 따라 주계약자 공동도급으로 발주되는 공사의 경우 종합심사낙찰제의 낙찰자 평가 시 주계약자와 함께 부계약자 또한 시공실적(최근 5년간 실적), 경영상태(재무등급 비율 등), 신인도 등에 대한 평가 기준을 마련하여야 할 것임.

- 이와 더불어 부계약자 제재 수단 마련과 관련하여서는 앞서 살펴본 바와 같이 현재에도 주계약자 공동도급 공사에서 주계약자에게 권한(지위) 및 부계약자 제재방법을 일부나마 마련하고 있는 상황임(<표 III-17> 참조).

- 하지만 부계약자 제재와 관련하여서는 일괄도급 공사에서의 하도급자 제재에 비해 주계약자에게 제한된 권한만을 부여하고 있기에 이를 강화할 방안 모색이 필요함.

- 현재 주계약자의 부계약자 통제 권한으로 규정되어 있는 제재 조치 관련 사항으로는 ① 부계약자의 중도탈퇴 요청 권한 및 ② 재시공지시 권한만을 부여하고 있음.

- 이에 부계약자 공동수급제 중도탈퇴 요청 권한과 관련한 사항을 살펴보면, 현재 지방계약 대상 공사의 경우 국가계약 대상 공사와 달리 부계약자가 특별한 사유 없이 2회 이상 계약을 이행하지 않거나 지연하는 경우에만 중도탈퇴가 가능하며, 이로 인해 부계약자를 구성원에서 중도탈퇴시키거나 분담내용의 조정을 요구하기 위해서는 모든 구성원 연명으로 발주자 승인을 요청토록 규정(중도탈퇴는 주계약자의 요청, 분담내용의 조정은 모든 구성원 연명)하고 있어 그 권한을 상당 수준 제한하고 있는 상황임.

- 이에 따라 현재의 2회 이상 불응 요건을 1회로 조정하여 주계약자의 정당한 지시(재시공지시 포함)에 대한 이행력을 강화할 필요가 있음. 또한, 모든 구성원 연명이 아닌 주계약자가 합리적 사유제시를 근거로 부계약자 중도탈퇴 및 분담내용 조정을 발주자에게 요청하여 이를 발주자가 승인할 경우 부계약자의 중도탈퇴나 분담내용의 조정이 가능할 수 있도록 하여야 할 것임(<표 IV-8> 참조).

- 다만, 일각에서는 이미 공동수급표준협정서(제11조)를 통해 공동수급체의 구성원이 다른 구성원에게 손해를 끼친 경우 상호 협의하여 처리하되, 협의가 성립되지 않는

경우 운영위원회의 결정에 따르도록 규정하고 있고, 계약이행보증 역시 계약 체결 시 의무제출하여야 하기에 이러한 제도와 협의 사항을 바탕으로 유·무형의 손해에 대해 구상권의 행사가 가능하다고 주장하고 있음.

- 하지만, 모든 공동수급체 구성원이 참여하는 운영위원회에서 참여 구성원 간 발생한 분쟁에 대한 조정이 원활히 이루어지기 어렵다는 점과 계약이행보증 역시 그 피해(공사지연, 추가 공사비용 발생, 지체보상금 발생 등)에 대해 공동수급체 구성원에게 보상이 이루어지는 것이 아닌 발주자에게 보상이 이루어진다는 점을 함께 고려할 때 부계약자의 중도탈퇴 및 분담내용 조정 제재 조치 강화는 필요함.

<표 IV-8> 계약 미이행 부계약자에 대한 공동수급체 중도탈퇴 관련
‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규)
제8장 주계약자 공동도급 운영요령’ 개정(안)

현 행	개 정(안)
2. 공동수급체 구성과 운영 라. 주계약자와 부계약자의 관계 등 1)~2) (생략) 3) 구성원의 계약이행 능력이 부족하여 계약을 계획대로 이행하기 곤란한 경우에는 공동수급체 구성원이 연명으로 공사감독관을 거쳐 계약담당자에게 분담비율의 변경을 요청할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 분담비율 변경의 이유가 명확한 경우에 한하여 분담비율을 변경한다. 4)~5) (생략) 6) 주계약자는 부계약자가 정당한 사유 없이 2회 이상 계약이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않는 경우 계약담당자에게 부계약자의 탈퇴를 요청할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 사실관계를 확인(부계약자에게 소명기회 부여 등)하여 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야 하며 탈퇴한 구성원의 분담비율을 주계약자에게 배분한다. 7) (생략)	2. 공동수급체 구성과 운영 라. 주계약자와 부계약자의 관계 등 1)~2) (현행과 같음) 3) _____ 주계약자의 요청에 따라 _____ _____ _____ 4)~5) (현행과 같음) 6) _____ <삭 제> _____ _____ _____ _____ _____ 7) (현행과 같음)

- 또한, 부계약자의 ① 고의적 계약해지(임의탈퇴), ② 부실시공, ③ 하자 다수 발생업체에 대한 제재 수단 역시 필요한 상황임.

- 상기 ①, ②, ③ 사안의 경우 개별 사안별로 행정처분(「건설산업기본법」), 부정당업자 제재(「국가계약법」 및 「지방계약법」), 부실벌점(「건설기술진흥법」) 등의 조치를 받고 있으나 부정당업자 제재를 받더라도 일부 부계약자는 원도급공사 참여 이외에는 실제 영업활동에 있어 큰 문제가 발생하지 않는 것으로 지적됨. 더구나 국가계약 대상 공사의 주계약자 공동도급 방식의 경우 낙찰자 결정 시 부계약자에 대한 이러한 평가가 부재하기에 더욱이 제재 실효성이 저하됨.
- 이 중 기대 수익이 발생하지 않는다는 사유로 부계약자의 고의적 계약해지(임의탈퇴)를 근본적으로 해결하기 위해서는 적정공사비 확보에 대한 관계 정부 부처와 일선 발주기관의 노력이 수반되어야 하나 이는 공공부문의 고질적 문제이기에 단기적으로 해결은 쉽지 않을 전망이다.
- 하지만 상기 사안들의 경우 공동수급체 구성 및 운영과 관련된 사적 계약영역이기에 이를 추가적으로 제재 강화하는 것 역시 부수적 문제를 야기시킬 수 있다는 점에서 선택하기 어려움.
- 이를 종합고려하였을 때 현실적으로 접근할 수 있는 가장 합리적인 대안으로는 KISCON 또는 건설 관련 협·단체 차원에서 부계약자의 역량 및 경험 정보와 관련된 종합 정보 플랫폼을 구축하여 사업별로 부계약자의 임의탈퇴, 부실시공, 하자 다발 업체의 사례나 현황을 수집하여 관련 정보를 구축하고, 이를 필요로 하는 주계약자에게 제공하는 대안적 방안 모색이 가능함.

6. 모호한 하자 책임 문제 개선

- 주계약자 공동도급 방식에서 주·부계약자 간 모호한 하자발생과 관련한 책무의 주체를 구분하는 문제는 주계약자 공동도급 사업의 성공 및 사업관리와 관련하여 가장 핵심 화두임.
- 이에 최근(2020.6.) 한국토지주택공사에서는 그간 주계약자 공동도급에서 빈번히 발생하였던 하자 분쟁 최소화를 위한 방안으로 단지 조성 공사의 주계약자 공동도급 발주 시 공종간섭, 하자 분쟁 최소화를 위해 부계약자 공종에 대한 ‘구역 분리형’ 방식으로 발주하겠다고 발표⁸⁶⁾함. 하지만 이러한 방안은 사실상 분리발주이면서 주계약자에게 전체 공사의 책임을 전가한 행정편의적 접근으로 해결 방안으로 적합하지 않음.
- 한국토지주택공사에서 주계약자 공동도급 발주 시 도입하겠다는 ‘구역 분리형’ 방식이란 공종간섭, 하자 분쟁 최소화를 위해 부계약자 공종을 구역으로 분리하겠다는 것임.
- 결국, 실제 이러한 하자발생을 방지하기 위한 근원적 방안으로는 앞서 제시한 ‘낙찰자 결정 시 부계약자에 대한 평가 강화’, ‘하자 분쟁 발생 가능성이 큰 부적합 공종의 부계약 대상 공종 지정 제한’, ‘주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 권한 강화’ 등을 통해 해결 가능할 것임.
- 주계약자 공동도급 방식의 경우 공동수급체 구성원별 각각 분담이행 주체로서 직접 책임을 부과하도록 제도 설계가 되어있고, 하자책무 역시 동일한 관점에서 구분하도록 규정되어 있으나, 종합공사에서 발생할 수밖에 없는 연계 공종 간 책임의 구분이 모호한 복합 하자 혹은 동일구조물 공사에 대한 불분명한 책임의 한계 등의 경우 주·부계약자 간 하자 책임 구분이 명확하지 않기에 이런 경우 주계약자가 하자 책임을 일괄 부담하는 경우가 다수 발생함.
- 하지만, 이러한 하자 발생 및 하자 발생 시 책무 구분 문제는 주계약자 공동도급 외

86) 한국토지주택공사 보도자료(2020.6.25.), 전거서.

에도 타 발주방식과 공동도급 방식에서도 빈번히 발생하는 건설공사의 고질적인 문제라 할 수 있음.

- 결국, 분쟁 발생 최소화 및 제3자의 불필요한 피해를 방지하기 위해서는 모호한 하자가 발생하여 하자 책임을 구분하기 난해할 경우 이를 어떻게 합리적으로 해결할 것인가에 대한 사항을 중심으로 개선 방안을 모색하여야 할 것임.
- 이와 관련하여 문혁 외(2016)의 연구결과에서는 2가지 개선 방안⁸⁷⁾을 제안하였으나, 제안한 방안은 발주자의 입장에서 하자 문제를 우선 처리하여 발주자의 피해경감에는 도움이 될 수 있으나, 당초 문제 영역이었던 공동수급체 구성원 간 책임의 주체와 관련한 다툼 해결은 배제하였기에 근본적 문제 해결에는 이르지 못한 것으로 판단됨.
- 실제 분쟁이 발생하는 모호한 하자의 책임 여부를 소송에까지 이르게 할 경우 각종 소송 및 부대(조사 및 분석·평가) 비용으로 결국 모두가 피해를 볼 수밖에 없는 경우도 다수 존재함.
- 이에 따라 법정 소송보다 적은 비용으로 빠르게 진행하고, 전문적인 조정을 통해 공정하고 신속하게 주계약자 공동도급 발주공사에서 발생하는 각종 하자 관련 분쟁을 해결할 방안 모색이 필요함.
- 그 방안으로는 먼저 주계약자 공동도급공사의 하자 분쟁과 관련한 조정을 기획재정부 및 행정안전부, 국토교통부 등에서 운영하는 분쟁조정위원회 등에서 다루는 사안으로 포함하는 방안을 검토 가능함.
- 이미 현재 이와 유사한 위원회로 하자심사 분쟁조정위원회(국토교통부), 중앙공동주택관리 분쟁조정위원회(국토교통부), 국가계약분쟁조정위원회(기획재정부), 지방자치단체계약분쟁조정위원회(행정안전부) 등이 존재함.
- 하지만 기획재정부와 행정안전부의 분쟁조정위원회는 발주자와 계약상대자 간의 분쟁을 중심으로 다루고 있기에 부당특약과 관련한 사항을 제외한 계약상대자 간 분쟁은 다루지 않는 상황임.

87) (방안 1) 주·부계약자 간 하자 책임과 관련한 분쟁이 발생하는 경우, 보증기관이 이를 우선적으로 처리하는 방안, (방안 2) 하자발생 책임 구분과 관련 없이 발생한 하자를 연대책임으로 우선 처리하는 방안

- 이에 주계약자 공동도급 방식에서 발생하는 공동수급체 구성원 간 하자 책임과 관련한 분쟁 조정에 가장 적합성이 높은 위원회는 국토교통부의 분쟁조정제도에 의한 위원회이나 실제로는 시공사와 입주자 간 발생하는 공동주택 하자를 대상으로 분쟁조정 활동을 수행하는 위원회이기에 주계약자 공동도급 공사와 관련한 하자 분쟁 여부를 다루고 있지 않음.
 - 따라서 현행 주계약자 공동도급 공사에서 발생하는 공동수급체 구성원 간 하자 책임 문제를 조정하는 국가위원회는 이와 관련한 별도 위원회를 신설하지 않는 한 현실적으로 대안이 부재한 상황임.
- 이에 차선택으로 고려할 수 있는 방법은 정부가 운영하는 유사위원회 대비 법적 강제력은 부재하나, 건설 관련 유관단체(대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한기계설비협회)가 공동으로 운영하는 ‘(가칭) 민간건설 분쟁조정위원회’를 운영하여 주계약자 공동도급 공사에서 발생하는 모호한 하자에 대한 책임의 소재를 중립적으로 판단해 주는 방안을 고려 가능할 것임.
- 위원회의 구성과 관련하여서는 각 단체가 추천하는 위원으로 구성할 수 있으나, 중립적인 위원회로서의 역할을 수행하기 위해서는 중앙정부(국토교통부)가 추천하는 위원으로 구성한다면 일정 수준 중립성을 확보할 수 있을 것임.
 - 또한, 위원회의 위상 정립과 활용 확대를 위해 공사계약일반조건 내 하자 분쟁 발생 시 본 위원회의 조정을 우선 고려하고 이를 통해서도 해결되지 않는 경우 소송으로 가능 방안을 반영해야 할 것임.
 - 참고로 이러한 분쟁 조정위원회의 조정 대상은 주계약자 공동도급의 하자 분쟁보다 더 폭넓게 발전할 수 있을 것이며, 만약 현재 정부의 위원회가 담당하지 못하고 있는 각종 공사에서의 사각지대에 있는 분쟁을 조정하는 역할로 발전될 수 있다면 건설산업의 좋은 호응을 얻을 수 있을 것으로 예상됨.

7. 부계약자 준공 후 기술자 배치에 따른 수익성 저하 개선

- 현행 주계약자 공동도급방식은 일괄도급 공사에서의 하도급 또는 분리발주 공사와 달리 주계약자와 부계약자가 공동수급체 구성원으로서 자신이 분담한 공사를 책임지고 수행하는 방식이기에 전체 공사가 완공되는 시점까지 현장을 관리할 기술자를 주·부계약자 모두 배치해야 함,
- 즉, 부계약자의 경우 자신이 공사가 전체 공사가 완공되는 시점에 비해 훨씬 이전에 자신이 분담한 공사가 완공된 경우에도 현장대리인을 전체 공사완공 시까지 현장에 계속하여 상주 배치하여야 함.
- 이에 부계약자의 입장에서선 일괄도급 공사의 하도급자 참여 또는 분리발주 공사 대비 많은 간접비가 소요될 수밖에 없으며, 이러한 문제는 장기계속계약으로 체결한 공사인 경우이거나, 선형 공사(철도 등)인 경우 더 큰 부담일 수밖에 없음.
- 이러한 부담으로 인해 주계약자 공동도급 현장의 실제 운영 형태 조사결과 일부 부계약자의 경우 본인의 분담한 공사가 준공되면, 전체 공사의 완공 이전에 배치기술자를 철수하고 있어 현장대리인 배치 기준을 위반하고 있는 것으로 조사됨.
- 결국, 이를 개선하고 합리적으로 운영하기 위해서는 주계약자 공동도급 역시 타 공동도급 방식과 마찬가지로 주·부계약자 모두 원도급의 지위이기에 전체 공사준공일까지 현장 내 기술자를 상주 배치하는 것이 합당할 것이나, 부계약자의 부담 경감을 통한 상생 협력의 관점에서 비상주 배치 등으로 이를 완화하는 것이 보다 합당함.⁸⁸⁾
- 이에 다음과 같이 현장배치 기술자와 관련된 규정과 계약조건의 개정을 제안함

88) 다만, 이러한 방안에 대해 전체 공사가 준공된 것이 아니기에 부계약자가 분담한 공종에 대한 유지·관리 의무가 전체 공사 준공 시까지 부계약자에게 요구되므로 현장에 기술자를 계속하여 배치하여야 한다는 주장도 있을 수 있음. 하지만 현장의 기본적 일상 유지관리 의무는 주계약자가 이를 대신할 수 있으며, 천재지변 등 긴급사항 발생으로 인한 추가적인 관리소요 및 공동수급체 구성원 간의 협의 등의 업무 소요는 비상주만으로도 처리할 수 있기에 비상주 배치로의 완화가 보다 합당할 것으로 판단됨.

(<표 IV-9> 및 <표 IV-10>, <표 IV-11>, <표 IV-12> 참조).

**<표 IV-9> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정 완화
관련 「건설산업기본법」 시행규칙 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제30조의2(건설기술자 배치의 예외) 법 제40조제1항 단서에서 “국토교통부령으로 정하는 요건”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1.~3. (생 략) 4. <신 설>	제30조의2(건설기술자 배치의 예외) ————— ————— ————— 1.~3. (현행과 같음) 4. <u>시행령 제40조에 따른 공동도급 시 공동수급체 대표자를 제외한 구성원이 분담한 공사가 완성된 경우(단, 이와 관련한 사항은 시행령 제40조에서 규정한 국토교통부장관이 별도 고시한 바에 따른다.)</u>

**<표 IV-10> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정
완화 관련 ‘건설공사 공동도급운영규정(국토교통부 고시)’ 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제 10조(건설공사의 시공 및 기술관리) ① 공동이행방식에 있어서 공동수급체와 주계약자관리방식에 있어서 주계약자는 전체 건설공사에 대하여 건설산업기본법에 따른 건설공사대장의 작성 및 건설기술자의 배치를 하여야 한다. ② 주계약자관리방식에 있어서 주계약자 이외의 구성원과 분담이행방식에 있어서 각 구성원은 분담시공하는 공사에 대하여 각각 건설산업기본법에 따른 건설공사대장의 작성 및 건설기술자의 배치를 하여야 한다.	제 10조(건설공사의 시공 및 기술관리) ① ————— ————— ————— ————— ② 주계약자관리방식에 있어서 주계약자 이외의 구성원과 분담이행방식에 있어서 각 구성원은 분담시공하는 공사에 대하여 각각 건설산업기본법에 따른 건설공사대장의 작성 및 건설기술자의 배치를 하여야 한다. <u>단, 주계약자관리방식에서의 건설기술자 배치와 관련하여 주계약자 이외의 구성원이 분담한 공사가 전체 공사의 준공보다 앞서 완성되고 이와 관련하여 발주자의 검사·확인 등이 이루어진 경우 건설기술자의 배치에 대해 건설산업기본법 시행규칙 제30조의2에 따라 예외할 수 있으며, 이와 관련된 업무를 필요할 때에만 수행하도록 할 수 있다.</u>

**<표 IV-11> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정
완화 관련 ‘공사계약일반조건(기획재정부 계약예규)’ 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제14조(공사현장대리인) ① (생략) ② 공사현장대리인은 공사현장에 상주하여 계약문서와 공사감독관의 지시에 따라 공사현장의 관리 및 공사에 관한 모든 사항을 처리하여야 한다. <u>다만, 공사가 일정기간 중단된 경우로서 발주기관의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니한다.</u>	제14조(공사현장대리인) ① (현행과 같음) ② _____ _____ _____ <u>다만, 공사가 일정기간 중단된 경우이거나 「건설산업기본법」 시행규칙 제30조의2에 해당하여</u> _____ _____.

**<표 IV-12> 주계약자 공동도급 방식에서의 부계약자 기술자 현장배치 규정
완화 관련 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제13장 공사계약
일반조건(행정안전부 예규)’ 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제5절 공사계약의 이행 4. 공사현장 종사자 가. 공사현장대리인 1) (생략) 2) 공사 현장대리인은 공사현장에 상주하여 계약문서와 공사감독관의 지시에 따라 공사현장 단속과 공사에 관한 모든 사항을 처리하여야 한다. <u>다만, 공사가 일정기간 중단된 경우로서 발주기관의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니한다.</u>	제5절 공사계약의 이행 4. 공사현장 종사자 가. 공사현장대리인 1) (현행과 같음) 3) _____ _____ _____ <u>다만, 공사가 일정기간 중단된 경우이거나 「건설산업기본법」 시행규칙 제30조의2에</u> <u>해당하여</u> _____ _____.

8. 부계약자 대금 지급방법 및 과도한 보증기간/비용 발생 개선

- 현행 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급방법은 규정별 서로 상이하게 규정 중이기에 주계약자의 불필요한 행정력 낭비 및 불필요한 다툼 발생(선금 수령거부 등)이 이루어지고 있음. 이는 최근 모든 공공공사에서 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화된 정책 목표에도 부합하지 않은 방식임.
- 또한, 현행 규정에서는 기성 및 준공금 지급 시 부계약자가 자신이 분담한 공사가 전체 공사준공 이전 완료되더라도 전체 공사의 준공 시까지 마지막 기성 및 준공금을 받지 못하기에 이에 대한 재정적 어려움 발생이 불가피함.
- 이러한 부계약자 대금 지급방법을 합리화하여 부계약자의 불필요한 비용 발생 최소화를 꾀하여야 함.
- 선금 지급과 관련하여서는 지방계약 대상 공사와 같이 국가계약 대상 공사 및 「건설산업기본법」에 따른 주계약자 공동도급 대상 공사 역시 공동수급체 구성원 각자 지급으로 개정이 필요함(<표 IV-13> 및 <표 IV-14> 참조).
- 또한, 부계약자의 최종 기성금 지급과 관련하여서는 선청구할 수 있도록 제도개선이 필요함. 다만, 준공금의 경우 전체 공사의 정산에 따라 공동수급체 구성원 간 비율 배분(출자비율 또는 분담내용과 일치, 공동비용 정산 등)이 필요하다는 점을 고려할 때 현행 규정을 유지하여야 할 것임.
- 이와 더불어 주계약자 공동도급의 경우 부계약자의 계약이행보증(또는 공사이행보증) 및 선급금보증과 관련하여 전체 공사의 준공 시까지 해당 보증을 유지하여야 하기에 부담 경감을 위한 제도개선 방안 모색 또한 함께 고려해야 할 것임.
- 그 방안으로 계약이행보증의 경우 주계약자의 신용이 적용된 ‘주계약자 공동도급형 현장별 일괄보증 방안’을 고려할 수 있음. 이와 관련된 공동수급체 구성원 간 비용 분담을 위해 공사분담 금액과 더불어 참여 기간을 함께 반영한 표준분담기준 또한 보증상품 설계 시 가이드 형태로 마련할 필요가 있음.
- 부계약자의 선급금보증의 경우 부계약자 분담 공종이 완료되어 발주자 및 주계약

자의 확인이 이루어진 경우에는 선급금보증 기간을 경감할 수 있는 상품설계 변경이 필요함.

- 다만, 이러한 방식은 보증상품 및 보증기관, 보증채권자별 등 상세한 설계가 이루어져야 하기에 추가적인 검토가 필요할 것으로 판단됨.

**<표 IV-13> 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급방식 변경 관련
‘공동계약운용요령(기획재정부 계약예규)’ 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제11조(대가지급) ① (생략) ② 계약담당공무원은 제1항에 의한 신청이 있을 경우에 신청된 금액을 공동수급체 구성원 각자에게 지급하여야 한다. 다만, 선금은 주계약자관리방식에 의한 공동계약일 경우에는 제1항 단서의 경우를 제외하고는 공동수급체 대표자에게 지급하여야 한다.	제11조(대가지급) ① (현행과 같음) ② _____ _____. 다만, 주계약자관리방식에 의한 공동계약일 경우 선금의 경우에는 제2항 전단에도 불구하고 구성원 각각에게 지급하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우 주계약자에게 일괄 지급할 수 있으며, 이 경우 주계약자는 부계약자에게 수령일로부터 5일(공휴일과 토요일 제외) 이내에 지급하여야 한다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

**<표 IV-14> 주계약자 공동도급 방식에서의 선금 지급방식 변경 관련
‘건설공사 공동도급운영규정’ 개정(안)**

현 행	개 정(안)
제11조(대가의 지급) ① (생략) ② 발주자는 제1항에 따라 청구된 금액을 공동수급체 구성원 각자에게 지급하여야 한다. 다만, 공동이행방식 또는 주계약자관리방식으로 공동도급 받은 건설공사의 선금은 공동수급체의 대표자에게 일괄지급하여야 한다.	제11조(대가의 지급) ① (현행과 같음) ② _____ _____. 다만, 주계약자관리방식으로 공동도급 받은 건설공사의 선금의 경우에는 제2항 전단에도 불구하고 구성원 각각에게 지급하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우 주계약자에게 일괄 지급할 수 있으며, 이 경우 주계약자는 부계약자에게 수령일로부터 5일(공휴일과 토요일 제외) 이내에 지급하여야 한다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

9. 주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인 마련

- 지금까지 살펴본 주계약자 공동도급의 쟁점 사항 해결과 개선 방안의 효율적 안착을 위해서는 그간 여러 법률 및 규정(공동계약운용요령, 입찰·계약 집행기준, 공동수급표준협정서, 공사계약일반조건, 공사입찰유의서 등), 유권해석 등을 통해 흠어져 있는 주계약자 공동도급 발주와 운영 방식과 관련한 종합적 가이드라인 마련이 필요함.
- 이에 국토교통부 고시의 형태로 ‘(가칭)주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인’ 제작하여 배포한다면 이러한 혼선 최소화가 가능할 것임.
- 그간 일부 공공 발주기관의 경우 주계약자 공동도급의 적용 확대를 목적으로 무리한 발주가 이루어졌고 이에 따른 여러 논쟁이 지속되었다는 점을 고려할 때 중앙정부 차원의 가이드라인 제작·배포는 더 이상의 소모적인 논쟁 최소화에 크게 이바지할 것으로 예상됨.
- 가이드라인에 담겨야 할 주요 내용으로는 <표 IV-15>와 같은 사항을 포함하여야 할 것임.

<표 IV-15> ‘(가칭)주계약자 공동도급 발주·운영 가이드라인’ 구성(안)

1. 가이드라인 책정 배경	9. 주계약자 공동도급 방식에서의 대금 지급방법
2. 주계약자 공동도급 제도개관	10. 주계약자 공동도급 방식에서의 공사 운영 방식
3. 주계약자 공동도급 관련 법령 현황	11. 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무의 내용
4. 주계약자 공동도급 발주·운영 기본 절차	12. 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 비용의 산정
5. 주계약자 공동도급 방식 활용 적합 공사	13. 운영위원회 구성 및 운영 방식
6. 주계약자 공동도급 낙찰자 결정 방법	14. 재시공 결정 및 분쟁 발생 시 처리방안
7. 효율적 공동수급체 구성방법	15. 공동수급체 구성원 분담내용 조정, 중도타절
8. 공동수급체 구성원 간 책무와 권한	16. 참고자료(각종 규정, 서식, 유권해석, 분쟁사례)

1. 주계약자의 공동도급 방식 내 종합적인 계획·관리·조정 활동 정의

- 현재 우리 계약법령에서는 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무에 대해 명확히 업무 범위를 규정하고 있는 관련 규정은 부재한 상황이며, 기획재정부 계약예규 및 행정안전부 예규 등을 통해 산발적으로 일부 업무에 대해 명시하고 있음.

<부록-1> 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 활동을 정의한 계약법 내 관련 규정

공동계약운용요령(기획재정부 계약예규 제490호)

제4조(공동수급체 대표자의 선임)

- ③ 계약담당공무원은 주계약자관리방식에서 대표자로 하여금 공사시방서·설계도면·계약서·예정공정표·품질보증계획 또는 품질시험계획·안전 및 환경관리계획·산출내역서 등에 의하여 품질 및 시공을 확인하게 하고 적정하지 못하다고 인정되는 경우에는 재시공지시 등 필요한 조치를 하게 하여야 한다.
- ④ 계약담당공무원은 주계약자관리방식에서 대표자로 하여금 공사 진행의 경제성 및 효율성 등을 감안하여 공동수급체 구성원과의 협의를 거쳐 자재 및 장비 등의 조달을 일원화하여 관리하게 하여야 한다.

제12조(공동도급내용의 변경)

- ⑤ 주계약자관리방식에서 주계약자는 구성원이 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 아니하거나 지체하여 이행하는 경우 또는 주계약자의 계획·관리 및 조정 등에 협조하지 않아 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우에는 구성원의 출자비율 또는 분담내용, 해당 구성원을 변경할 수 있다.

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(행정안전부 예규 제114호)

제8장 주계약자 공동도급 운영요령

제2절 주요내용

2. 공동수급체 구성과 운영

라. 주계약자와 부계약자의 관계 등

- 6) 주계약자는 부계약자가 정당한 사유 없이 2회 이상 계약이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않는 경우 계약담당자에게 부계약자의 탈퇴를 요청할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 사실관계를 확인(부계약자에게 소명기회 부여 등)하여 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야 하며 탈퇴한 구성원의 분담비율을 주계약자에게 배분한다.
- 7) 주계약자는 계약서, 설계서, 설계설명서, 예정공정표, 품질보증계획·품질시험계획, 안전 및 환경

관리계획, 도급내역서 등에 따라 품질과 시공 상태를 확인하고, 시공내용이 적정하지 못하다고 판단되면 부계약자에게 재시공 조치를 할 수 있다.

3. 계약과정

라. 설계변경

- 1) 설계변경의 사유가 있는 경우 해당 구성원은 주계약자를 거쳐 계약담당자에게 설계변경을 요청할 수 있다.

- 이를 종합하면, 다음 <부록-2>와 같이 주계약자는 공동도급의 이행을 위해 전체사업에 대한 종합적인 계획·관리·조정을 하는 자이며, 부계약자는 분담내용에 따른 해당 전문공종을 직접 시공하는 자로 업무분담 정의가 가능함.

<부록-2> 계약법에서 정의하고 있는 주계약자/부계약자 역할 분담 사항

구분	국가계약법	지방계약법
주계약자의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 종합적인 계획·관리·조정 (시공관리, 품질관리, 하자관리, 공정관리, 안전관리, 환경관리 등)^{주)} • 공사시방서, 설계도면, 계약서, 예정공정표, 품질보증계획 또는 품질시험계획, 안전 및 환경관리계획, 산출내역서 등에 의하여 품질 및 시공을 확인하고 적정하지 못하다고 인정되는 경우 재시공지시 등 필요한 조치 시행 	<ul style="list-style-type: none"> • 설계변경의 사유가 있는 경우 해당 부계약자는 주계약자를 거쳐 계약담당관에게 설계변경 요청
부계약자의 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 공사 진행의 경제성 및 효율성 등을 감안하여 공동수급체 구성원과의 협의를 거쳐 자재 및 장비 등의 조달을 일원화하여 관리 	
	<ul style="list-style-type: none"> • 전문건설사업자는 자신이 분담한 부분에 대해 직접 시공 (부계약자가 종합건설사업자인 경우 다른 법령의 규정이나 시공품질 등의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있을 때에는 주계약자와 협의하여 계약담당공무원의 승인을 얻어 하도급 가능) 	

주 : 종합공사 일괄도급 방식에서의 계약상대자의 사업관리 업무 중 사업비관리 업무만이 제외됨(단, 주계약자 본인 분담 부분에 대해서는 사업비관리 업무 수행 / 선금 청구 등의 업무의 경우 주계약자 일괄 수행)

자료 : 경희대학교 산업관계연구소(2012), 전게서 참조 재작성.

- 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 계약법률에서는 주계약자와 부계약자의 구체적인 업무분담이 정의되어 있지 않아 주·부계약자 간 사업관리 업무 범위에 대한 분쟁이 발생할 가능성이 매우 큼.

- 반면, 「건설산업기본법」에서는 종합건설사업자가 전문공사를 시공하는 업종별

전문건설사업자에게 하도급 하는 경우를 기준으로 종합건설사업자의 계획·관리 및 조정에 관한 구체적인 내용을 규정 중임.

- 따라서, 건설생산체계 개편 시행 이전 현행 주계약자 공동도급제도의 주계약자는 대부분 종합건설사업자이기에 주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무를 수행하는 데 있어 「건설산업기본법」의 상기 지침을 준용 가능함.
- 부계약자의 경우 주계약자 공동도급의 특성으로 인해 원·하도급 관계를 기본 전제로 작성된 「건설산업기본법」 관련 지침의 동일한 적용은 다소 무리가 따르나, 주계약자의 경우 사업의 종합적인 계획·관리·조정 업무가 원·하도급 관계일 때와 유사하기에 해당 업무의 적용은 합당함.
- 다음은 ‘「건설산업기본법」 제29조제1항에 따른 계획·관리 및 조정에 관한 지침’ (국토교통부 훈령)에서 규정하고 있는 종합건설사업자의 계획·관리·조정에 대한 업무 범위임.

<p>건설산업기본법 제29조제1항에 따른 계획관리 및 조정에 관한 지침(국토교통부 훈령 제576호)</p> <p>제2조(계획·관리 및 조정의 내용)</p> <p>① 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설업자는 건설공사가 적절하게 시공되고, 완성될 수 있도록 공사현장을 총괄 지휘하는 활동을 지속적으로 수행하여야 한다.</p> <p>② 건설공사에 관한 계획·조정 및 관리란 건설공사의 수행에 있어서 다음 각 호의 활동을 하는 것을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공사현장에 현장관리를 위한 사무실을 설치하고 사무용품을 비치하고 있을 것 2. 공사에 투입되는 인력·자재·장비·자금 등의 관리 및 시공관리를 위한 조직체계를 갖추고 있을 것 3. 공사현장의 시공관리·품질관리·안전관리 등을 위하여 다음 각목에 따른 인력을 현장에 상주 또는 적당히 배치하고 있을 것. 현장관리 인원 및 자격은 관계법령에 따라야 하며, 관계법령이 당해 업체에 고용된 자로 한정하고 있는 경우에는 그에 따른다. <p>가. 국가계약법령에 의한 공사인 경우 공사계약 일반조건 등에 의한 공사현장대리인</p> <p>나. 건설산업기본법 제40조, 같은법 시행령 제35조 및 같은법 시행규칙 제31조에 따른 건설기술자</p> <p>다. 건설기술진흥법 제55조 및 같은법 시행규칙 제50조에 따른 품질관리자</p> <p>라. 산업안전보건법 제15조, 같은법 시행령 제12조 및 같은법 시행규칙 제15조에 따른 안전관리자</p> <p>마. 건설공사가 전기·정보통신·소방공사와 함께 발주된 경우로서 전기·정보통신·소방공사 수행 시</p>

<p>에는 전기공사업법 제17조, 정보통신공사업법 제33조, 소방시설공사업법 제12조에 의한 자</p> <p>4. 공사현장에 대한 각종 민원, 안전사고, 비산먼지·소음·수질오염 등 환경문제 등을 최소화하기 위한 조사 실시 및 대책 수립·시행할 것</p> <p>가. 공사현장상황을 조사하고, 그 결과에 따라 적절한 대책을 수립·시행할 것</p> <ul style="list-style-type: none"> * 현장상황조사 예시 : 전력·통신간선시설, 급수간선시설, 도시가스배관, 배수관 및 암거의 규격·위치 등 지하매설물 및 장애물 상황, 진입도로현황, 육교, 지하통로, 버스정차장 등 지역편의시설, 지반·지질상태, 인근하천의 유수상태 등 * 대책수립사항 예시 : 인근가옥 및 가축 등의 대책, 지하매설물, 인근도로, 교통시설물 등의 손괴·통행지장 대책, 소음, 진동 대책, 낙진 먼지 대책, 지반침하 대책, 하수로 인한 인근대지, 농작물 피해 대책, 우기중 배수 대책 등 <p>나. 공사현장의 가시시설물의 설치계획표를 작성하고, 적정하게 관리할 것</p> <ul style="list-style-type: none"> * 가시시설물 예시 : 공사용도로, 가설사무소, 작업장, 창고, 숙소, 식당, 콘크리트 타워 및 리프트 설치, 자재야적장, 공사용전력·용수·전화, 세륜장·폐수방류시설 등의 공해방지시설 등 <p>5. 공사전체에 관한 시공계획을 갖추고, 공사수행상황에 따라 지속적으로 보완·수정하는 활동을 수행할 것. 시공계획에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>가. 현장조직표(하수급인까지 포함) 작성</p> <p>나. 공사수행을 위한 각종 인허가 및 선임계의 제출, 각종 관리계획수립 등 공무활동의 총괄수행</p> <p>다. 공사전체에 관한 공정계획 수립, 세부공정(년, 분기, 월, 주, 일단위) 계획 작성, 현장상황변화에 따른 공정 재검토 및 조정 등 공정관리업무 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> * 공정표에는 작업 간 선·후행, 동시시행 등 공사전후 간의 연관성이 명시되어 작성되고, 예정공정율이 적정하게 작성될 것 <p>라. 주요공정의 시공절차 및 시공방법 작성</p> <ul style="list-style-type: none"> * 설계도서, 시방서 보완 필요 시 시공상세도(shop drawing) 작성 <p>마. 하도급업체 및 원·하수급업체의 노무인력 투입계획 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> * 공정계획에 따라 하도급업체 및 노무인력 투입, 지도·감독 <p>바. 주요자재·설비 및 주요장비 투입계획 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> * 건설공사 규모 및 성격, 특성에 맞는 장비형식 및 수량 적정여부 <p>사. 주요자재·설비 및 주요장비 투입계획 수립</p> <ul style="list-style-type: none"> * 건설공사 규모 및 성격, 특성에 맞는 장비형식 및 수량 적정여부 <p>아. 품질관리대책(품질보증계획서 또는 품질시험계획서)</p> <ul style="list-style-type: none"> * 건설기술진흥법에 해당규정 반영 <p>자. 안전대책(안전관리계획서)</p> <ul style="list-style-type: none"> * 건설기술진흥법 및 산업안전보건법 해당규정 반영 <p>차. 환경대책(환경관리계획서)</p> <ul style="list-style-type: none"> * 건설기술진흥법 및 환경관련법령 해당규정 반영 <p>6. 건설산업기본법, 산업안전보건법 등 관계법령에 따른 공사표지 등을 설치하고, 하수급인을 포함한 전체 현장근무인원에 대한 최소 월단위의 교육(건설시공 의식교육, 작업 시 유의사항·시공기술 및 안전관리 교육 등)을 실시할 것</p> <p>7. 기성현황에 따른 공사대금수령, 하도급 대금 지급, 자재 대금 지급 등 공사현장의 재무 관련 사항을 총괄적으로 수행할 것</p>
--

- | |
|--|
| <p>8. 건설산업기본법에 따른 하도급내용의 통보, 건설공사대장 전자통보를 직접 수행하거나, 업체의 주된 사무소소재지에서 이를 수행하도록 행정지원 업무를 수행할 것</p> <p>9. 기타 관계법령 또는 지침 등에 따른 공사의 원수급인이 수행하도록 의무화되어 있는 활동을 수행할 것</p> <p>③ 건설업자는 제2항에 따른 각종 활동을 시공과정에서 지속적으로 수행하여야 하며, 관계증빙서류 및 발주자, 감리자 등 이해관계인에 의하여 입증되어야 한다.</p> |
|--|

2. 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 활동에 따른 업무 대가 규정

- 본문에서 살펴보았듯이 주계약자 공동도급 방식은 타 공동도급제도와는 달리 기본적인 분담이행방식으로 공사를 수행하나, 주계약자의 경우 자신이 분담한 공사 범위 외에도 전체 건설공사에 대해 종합적인 계획·관리·조정 업무를 담당하고 있기에 다른 구성원의 계약이행책임에 대해서도 연대 책임을 져야 함.
- 따라서 주계약자는 부계약자와 달리 전체 공사를 이행하는 데 필요한 면허·허가·등록·신고 등의 자격요건을 모두 충족해야 함.
- 참고로 주계약자가 전체 공사의 종합적인 계획·관리·조정 역할을 수행함과 더불어 다른 공동수급체 구성원의 계약이행책임까지 부담해야 한다는 점을 고려할 때 중장기적으로는 ‘주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 비용’이 아닌 ‘주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 및 사업위험 관리 비용’으로 명칭 개정 검토 또한 고려 가능할 것임.
- 이에 따라 기획재정부 계약예규 및 행정안전부 예규에서는 주계약자 공동도급의 공동수급체 구성원은 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가를 지급하도록 규정하고 있음(<표 III-13> 참조).
- 하지만 이미 3장에서 살펴보았듯이 주계약자의 종합 계획·관리·조정 업무에 대한 대가와 지급 시기, 지급방법 등은 상호 협의하여 별도로 정하도록 모호하게 규정되어 있고, 이 또한 임의규정으로 구속력이 없으며, 구체적인 대가 산출기준이 없어 주부계약자 간 상호협의를 원만하게 진행되지 못하고 있음.

3. 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 활동에 따른 업무 대가 추산

- 이에 본 부록에서는 주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 활동에 대한 합리적 업무 대가를 다음 2가지 방식을 활용하여 추산함.⁸⁹⁾

(1) 하도급 적정성 판단 기준 활용 주계약자 계획·관리·조정비용 추산

： 부계약자 도급금액 대비 4.5~18.0%

- 건설공사에서의 원도급자와 하도급자 간의 각종 관계 및 규제사항을 정의하고 있는 「건설산업기본법」에서는 하도급계약의 적정성 심사를 통해 원도급자의 우월적 지위 남용을 통한 저가 하도급으로부터 하도급자를 보호하고 있음.
- 하도급계약의 적정성 심사는 공공건설공사의 사업참여자인 원사업자가 수급사업자와 계약체결 시 불합리한 금액산정 여부를 발주처가 심사하는 제도로 저가 하도급을 근절하고, 수급사업자의 실질적인 공사비를 보장하기 위한 제도임.
- 이때 ‘하도급 적정성 심사’란 하도급 금액이 도급금액 중 하도급 부분에 상당하는 금액의 82%에 미달하거나, 발주 예정가격의 64%에 미달하는 경우, 원도급자가 발주자에게 제출한 하도급관리 계획서를 대상으로 적정성을 평가하여 낙찰자를 결정하도록 규정한 제도임.
- 이를 반대로 고려해보면, 하도급계약 적정성 심사제도는 일정 비율 이상의 하도급 대금을 하도급자에게 지급하도록 보장해주기 위한 수단임과 동시에 ‘하도급계약 금액의 18%’ 또는 ‘(원사업자의 낙찰률-64%)×하도급 계약금액’에 상응하는 금액을 원도급자의 종합적 계획·관리·조정에 대한 비용으로 인정하고 있다는 점임.
- 하지만, <표 III-15>에서 분석한 바와 같이 주계약자 공동도급 방식에서 부계약자는 일정부분 전체 공사의 계획·관리·조정 업무를 수행하고 있는 것으로 조사되었기

89) 부록을 통해 추정한 2가지 방식 외에도 주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무를 수행한 실제 사업을 기준으로 주계약자 소속의 간접노무인력에 대한 인력투입 시간 및 인건비를 명확히 산출하는 방법 또한 고려할 수 있으나, 주계약자의 실행내역에 근거한 실제 투입비용을 조사하기에는 현실적 한계로 배제함.

에 ‘부계약자 도급금액⁹⁰⁾의 18%’ 또는 ‘(낙찰률-64%)×부계약자 도급금액’에 주계약자의 업무분담 조사비율인 83.7~94.0%(경희대학교 연구결과 및 설문조사 결과)를 감안한 금액이 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 의 대가로 판단 가능함.

- 예정가격 100억원, 주계약자 공동도급 방식에 따라 주계약자 시공참여비율 70%, 낙찰률 85% 가정 시 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 대가는 ‘부계약자 계약금액의 18%’에 주계약자 업무분담 조사비율 중 낮은 비율인 83.7%를 감안한 3.84억원(전체 공사비 대비 4.5%, 부계약자 계약금액 기준 15.1%⁹¹⁾) 또는 ‘(낙찰률-64%)×부계약자 계약금액’에 주계약자 업무분담 조사비율을 반영한 5.34억원(전체 공사비 대비 6.3%, 부계약자 계약금액 기준 20.9%)임.

- 이를 기초로 다음 <부록-3>과 같이 시뮬레이션을 수행한 결과 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정에 따른 부계약자의 대가는 낙찰률 및 공동수급체 구성원별 참여비율, 공동수급체 구성원 수에 따라 상이하나 전체 공사비 대비 0.9~17.1%, 부계약자 계약금액 대비 4.5~18.0%로 추정 가능함.

- ‘부계약자 계약금액의 18% 기준 적용’ 시의 비중 범위가 ‘(낙찰률-64%)×부계약자 계약금액 기준’보다 변동 폭이 작기에 ‘부계약자 계약금액의 18% 기준’을 적용한 주계약자 종합 계획·관리·조정 관리 비용을 산정함.

- 즉, 부계약자 1개사별 주계약자 종합적인 계획·관리·조정 관리 분담 비용은 다음과 같은 수식으로 산출 가능함.

부계약자별 주계약자 종합 계획·관리·조정 관리 비용 분담액(A1) ……(추천)

$$= \left\{ (\text{전체사업 추정가격} \times \text{낙찰률}) \times \frac{18}{100} \times \frac{83.7}{100} \right\} \times \text{해당 부계약자의 공사참여 비율}$$

(또 는)

부계약자별 주계약자 종합 계획·관리·조정 관리 비용 분담액(A2)

$$= \left\{ (\text{낙찰률} - 64\%) \times \text{총 부계약자 계약금액} \times \frac{83.7}{100} \right\} \times \text{해당 부계약자의 공사참여 비율}$$

90) 여기서 부계약자 도급금액은 추정가격×부계약자 공사참여비율로 가정함.

91) 1개사만 부계약자로 주계약자 공동도급 사업에 참여한 경우.

<부록-3> 하도급 적정성 심사 기준 활용 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가 시뮬레이션 결과(지방계약 공사 기준)

가 정 사 항			부계약자 계약금액의 18% 기준			(낙찰률-64%)×부계약자 계약금액 기준		
			주계약자 조정관리 비용 추산액(억원)	전체 공사비 대비 비중	부계약자 계약금액 대비 비중 (참여자 평균)	주계약자 조정관리 비용 추산액(억원)	전체 공사비 대비 비중	부계약자 계약금액 대비 비중 (참여자 평균)
추정가격 10억원	낙찰률 86.75%	부계약자 최소참여 시 (1개사 참여, 참여비율 5%)	0.078	0.9%	18.0%	0.099	1.1%	22.8%
		부계약자 최대참여 시 (4개사 참여, 참여비율 95%)	1.483	17.1%	4.5%	1.875	21.6%	5.7%
	낙찰률 95%	부계약자 최소참여 시 (1개사 참여, 참여비율 5%)	0.086	0.9%	18.0%	0.147	1.6%	31.0%
		부계약자 최대참여 시 (4개사 참여, 참여비율 95%)	1.625	17.1%	4.5%	2.798	29.5%	7.8%
	낙찰률 100%	부계약자 최소참여 시 (1개사 참여, 참여비율 5%)	0.090	0.9%	18.0%	0.180	1.8%	36.0%
		부계약자 최대참여 시 (4개사 참여, 참여비율 95%)	1.710	17.1%	4.5%	3.420	34.2%	9.0%
추정가격 100억원	낙찰률 80%	부계약자 최소참여 시 (1개사 참여, 참여비율 5%)	0.720	0.9%	18.0%	0.640	0.8%	16.0%
		부계약자 최대참여 시 (4개사 참여, 참여비율 95%)	13.680	17.1%	4.5%	12.160	15.2%	4.0%
	낙찰률 95%	부계약자 최소참여 시 (1개사 참여, 참여비율 5%)	0.855	0.9%	18.0%	1.473	1.6%	31.0%
		부계약자 최대참여 시 (4개사 참여, 참여비율 95%)	16.245	17.1%	4.5%	27.978	29.5%	7.8%
	낙찰률 100%	부계약자 최소참여 시 (1개사 참여, 참여비율 5%)	0.900	0.9%	18.0%	1.800	1.8%	36.0%
		부계약자 최대참여 시 (4개사 참여, 참여비율 95%)	17.100	17.1%	4.5%	34.200	34.2%	9.0%

주 : 「지방계약법」에 따라 주계약자 공동도급 발주대상은 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사로 모두 적격심사 대상 공종이기에 추정가격별 최저낙찰률을 적용함. 또한, 공동수급체 구성원별 계약 참여 최소비율 5% 이상, 주계약자 분담 부분 포함 최대 5개사까지 참여가 가능한 행정안전부 예규 ‘지자체 입찰 및 계약 집행기준’을 준용함.

- 단, 상기에서 도출한 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가는 주계약자의 종합 관리업무 대가일 뿐만 아니라 공사에 대한 일괄 책임자로서 사업수행에 따른 각종 리스크⁹²⁾를 포함한 비용임.
- 아래 <부록-4>와 같이 주계약자 공동도급 방식에서의 사업수행자(주·부계약자)는 분담이행 방식과 같이 자신이 분담한 부분에 대해서만 일차적인 책임을 지도록 규정하고 있으나, 이 외에도 주계약자 공동도급 방식에서는 분담이행 방식과 달리 주계약자에게 전통적 원·하도급 방식과 같은 전체 계약에 대한 이행책임을 요구하고 있기 때문임.

<부록-4> 분담이행 방식과 주계약자 공동도급 방식에서의 주계약자 책임 범위 비교(기획재정부 계약예규)

공동수급표준협정서(분담이행방식)	공동수급표준협정서(주계약자 공동도급방식)
제6조(책임) 공동수급체의 구성원은 발주기관에 대한 계약상의 의무이행에 대하여 분담내용에 따라 각자 책임진다.	제6조(책임) 공동수급체의 구성원은 발주기관에 대한 계약상의 의무이행에 대하여 분담내용에 따라 각자 책임을 지며, <u>대표자는 발주자에 대해 전체 계약이행의 책임을 진다.</u>

(2) 舊 건설사업관리(CM) 공사비 요율 대가 기준 추산

: 전체 공사비 대비 0.4~13.0%, 부계약자 도급금액 대비 0.9~13.7%

- 주계약자 공동도급 방식에서의 종합적인 계획·관리·조정 업무는 다음 <부록-5>와 같이 시공단계 건설사업관리(CM) 업무 내용과 일정 부분 유사한 업무 범위를 갖고 있음.
- 건설사업관리자 업무와 주계약자의 계획·관리·조정 업무는 그 대상 및 방법 역할이 서로 상이한 경우라도 대부분의 업무가 유사함. 건설사업관리자의 검토·조정·발주자 보고로 이루어지는 현장 업무처리 절차를 고려하였을 때에도 상호 유사한 업무

92) 사업수행에 따른 주계약자의 대표적 리스크로는 ① 지반 등의 문제로 인하여 공사목적물의 부분 붕괴나 침하 등으로 인한 손해배상, ② 공사 시공과정에서 공사 지장물 발생에 따른 처리 비용, ③ 민원 해결 등으로 인한 공사비 증가, ④ 공사 진행 중 부계약자 타절이나 이행 거부 등으로 인한 공사비 증가, ⑤ 부계약자의 부도에 따른 하자담보 책임 부담, ⑥ 발주자의 추가금액 없는 부수적인 공사(extra work) 요구 등임.

내용과 범위로 판단 가능함.

- 단, 주계약자의 경우 공동수급체 구성원(부계약자 포함)만을 총괄관리하는 활동에 국한된 반면, 건설사업관리자는 설계자와 시공자의 협조를 바탕으로 전반적인 사업 관리를 주관하는 차이점이 있어 업무강도와 범위는 업무별 일부 차이를 보임.

<부록-5> 시공단계 건설사업관리자와 주계약자 공동도급에 따른 주계약자의 계획·관리·조정 업무 비교

단계	업무 내용	건설사업관리자 업무범위	주계약자의 계획·관리·조정 업무
공동 업무	건설사업관리 수행계획서 작성·운영	○	○
	건설사업관리 절차서 작성·운영	○	△
	직업분류체계/사업번호체계 관리	○	-
	사업정보 축적·관리 및 운영	○	○
	사업단계별 총사업비 및 생애주기 비용 관리	○	△
	건설공사 참여자 간 업무협의 주관	○	△
	건설사업관리 업무 관련 각종 보고	○	○
	각종 인허가 및 대민업무	○	○
	클레임 분석 및 분쟁 대응 업무	○	○
	기타 건설사업관리 관련 업무	○	○
시공 단계	공정·공사비 통합관리	○	○
	설계도서, 시공상세도 및 시공계획 검토	○	○
	시공확인 및 검측 업무	○	○
	품질관리 및 기술지도(검토·확인)	○	○
	재해 예방, 안전·환경관리	○	○
	공정관리 및 부진공정 만회 대책 수립	○	○
	계약자 간 시공 인터페이스 조정	○	○
	기성 및 준공검사	○	○
	기타 시공단계 책임감리 업무	○	○

주 : 1) 국토교통부(2015.6.30.), 건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부 고시 제2015-473호) 내 시공단계에서의 건설사업관리자 업무 내용을 기준으로 1절에서 조사한 주계약자의 계획·관리·조정 업무 범위와 비교

2) 업무별 업무강도 및 업무추진 내용이 상이하더라도 동일 업무에 대해 건설사업관리자와 주계약자 모두가 해당 업무를 수행하는 경우 ‘○’를 표기하였으며, ‘△’의 경우 주계약자의 해당 업무가 건설사업관리자 업무보다 업무 범위가 지엽적이거나 업무강도가 약한 경우 표기함.

- 이처럼 시공단계 건설사업관리 업무와 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무는 상당 수준 유사하기에 건설사업관리 대가를 활용하여 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무 대가를 추산 가능함.
- 하지만 건설사업관리자의 경우 공사목적물의 성공적 완료에 대한 책임에서 배제되어 있기에, 건설사업관리자의 시공단계 업무 대가 외에도 사업수행과 관련된 리스크 비용 반영이 필요함.
- 주계약자의 사업 리스크의 비용을 일괄적으로 산정할 수는 없으나, 이와 유사한 개념인 공사예비비(Contingency)⁹³⁾의 적용이 가능함.
- 이상호(2000) 연구에 따르면, 해외의 경우 평균 10~15%의 예비비를 설정하고 있으며, 국내의 경우 한국전력공사, 한국도로공사 등 일부 공공기관에서 5~15%의 예비비를 설정하고 있음.
- 또한, 대형 공공공사의 경우 총사업비 관리지침을 통해 낙찰가격의 8% 범위 내에서 발주 부처가 자율적으로 총공사비를 변경할 수 있는 공사예비비 제도를 운영 중이며, 그 외 50억 이상 공공공사에서는 평균 5.0%⁹⁴⁾의 예비비를 책정하고 있기에 사업수행과 관련된 리스크 비용으로 전체 공사비의 5%를 추가 계상함.
- 그 방법으로는 ‘{시공단계 건설사업관리 대가×주계약자의 계획·관리·조정 업무분담 비율(83.7%)} + 주계약자의 사업리스크(전체 공사비의 5%)’를 통해 추정 가능함.
- 부계약자별 주계약자 계획·관리·조정 관리 분담 비용은 다음 수식으로 산출 가능함.

부계약자별 주계약자 종합 계획·관리·조정 관리 비용 분담액(B) ……(CM대가 기준 추산)

$$= \left[\left\{ (\text{전체사업 계약금액} \times \text{시공단계 건설사업관리대가 요율}) \times \frac{83.7}{100} \right\} + (\text{전체사업 계약금액} \times \frac{5}{100}) \right] \times \text{해당 부계약자의 공사참여비율}$$

93) 공사예비비 : 발주자 또는 시공자가 건설사업에 수반되는 리스크를 감안하여, 사전에 예측한, 혹은 예측하지 못한 사유로 인한 공사비 증액을 대비하여 일정한 예비비를 사전 설정해 놓는 사항.

94) 50억원 이상 공사를 대상으로 총액입찰 시에는 최초 실행공사비의 5.2%, 내역입찰인 경우 4.4%, 자체공사 시 5.4%를 예비비로 반영하고 있음(송진우 외(2004), 소규모 건설 프로젝트에서의 공사예비비 산정방법에 관한 연구, 한국건축시공학회).

- 이때 시공단계의 '건설사업관리 대가 기준'은 지난 2014년 「건설기술진흥법」 제정에 따라 공사비 효율 방식을 폐지하고, 공사난이도를 고려한 실비 정액 방식만을 적용하도록 개정되었으나, 이는 단일 프로젝트 기준으로 구체적 사업내용과 난이도, 기타 사업 특성에 따른 보정 사항이 반영되어야만 대가가 산정되는 체계이므로, 본 연구에서는 부득불 기존 공사비 효율 방식을 적용함.
- 이에 따라 舊 건설사업관리 대가 기준(보통공종 기준)에 따르면, 지방계약 대상 사업 기준 주계약자 공동도급 방식(「지방계약법」 적용)의 경우 시공단계 건설사업관리 대가 효율이 10.383%이며, 국가계약 대상 공사(「국가계약법」 적용) 기준 주계약자 공동도급 방식인 300억원 이상 사업의 경우 3.787~7.083%의 준용이 가능함.
- 따라서 앞에서 언급한 추정 방법을 통해 다음 <부록-6>과 같이 시뮬레이션을 통해 주계약자 공동도급 시 주계약자의 종합적인 계획·조정·관리 업무 대가를 추정할 경우 지방계약 대상 공사의 경우 전체 공사 계약금액 대비 0.7~13.0%, 국가계약 대상 공사의 경우 0.4%~5.5%⁹⁵⁾로 추정 가능함.
- <부록-6>과 같이 부계약자별 주계약자의 종합적인 계획·조정·관리 업무 비용 분담액은 부계약자 공사참여 비율 및 참여 부계약자 수, 낙찰률에 따라 상이하나, 부계약자별 계약금액 대비 분담액 비율은 지방계약 대상 공사의 경우 3.4~13.7%, 국가계약 대상 공사의 경우 0.9~10.9%임.

95) 국가계약 대상 공사의 경우 주계약자 공동도급 방식으로 발주할 수 있는 상한금액이 정해져 있지 않아 공사비가 증가할수록 감소하는 CM대가 비율 산정방식으로 인해 정확한 최소비율 산출은 불가능하나, 2,000억원을 초과하는 중심계 대상 공사가 적음을 고려하여 최소비율은 2,000억원 공사의 해당 CM대가 비율을 적용함.

<부록-6> 舊 건설사업관리(CM) 공사비 효율 대가 기준 활용 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 대가 시뮬레이션 결과

가 정 사 항				주계약자 계획관리조정 비용 추산액(억원)	전체 공사비 대비 비중	부계약자 계약금액 대비 비중(참여자 평균)
지방계약 대상 공사 ^{주1)}	추정가격 100억원	낙찰률 80%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	0.548	0.7%	13.7%
			부계약자 최대참여 시(4개사 참여, 참여비율 95%)	10.405	13.0%	3.4%
		낙찰률 85%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	0.582	0.7%	13.7%
			부계약자 최대참여 시(4개사 참여, 참여비율 95%)	11.055	13.0%	3.4%
		낙찰률 100%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	0.685	0.7%	13.7%
			부계약자 최대참여 시(4개사 참여, 참여비율 95%)	13.006	13.0%	3.4%
국가계약 대상 공사 ^{주2)}	추정가격 300억원	낙찰률 78%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	1.279	0.5%	10.9%
			부계약자 최대참여 시(9개사 참여, 참여비율 50%)	12.786	5.5%	1.2%
		낙찰률 85%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	1.393	0.5%	10.9%
			부계약자 최대참여 시(9개사 참여, 참여비율 50%)	13.934	5.5%	1.2%
		낙찰률 100%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	1.639	0.5%	10.9%
			부계약자 최대참여 시(9개사 참여, 참여비율 50%)	16.393	5.5%	1.2%
	추정가격 2,000억원	낙찰률 78%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	6.372	0.4%	8.2%
			부계약자 최대참여 시(9개사 참여, 참여비율 50%)	63.724	4.1%	0.9%
		낙찰률 85%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	6.944	0.4%	8.2%
			부계약자 최대참여 시(9개사 참여, 참여비율 50%)	69.443	4.1%	0.9%
		낙찰률 100%	부계약자 최소참여 시(1개사 참여, 참여비율 5%)	8.170	0.4%	8.2%
			부계약자 최대참여 시(9개사 참여, 참여비율 50%)	81.697	4.1%	0.9%

- 주 : 1) 「지방계약법」에 따라 주계약자 공동도급 발주대상은 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사로 모두 적격심사 대상 공종이기에 추정가격별 최저낙찰률을 적용함. 또한, 공동수급체 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상, 주계약자 분담 부분 포함 최대 5개사까지 참여가 가능한 행자부 예규 「지자체 입찰 및 계약 집행기준」을 준용함.
- 2) 「국가계약법」에 따라 주계약자 공동도급 발주대상은 추정가격 300억원 이상 중심제 대상 공사로 중심제 평균 낙찰률이 중평제 낙찰하한선인 77%와 유사한 78%로 수렴할 것이라는 업계 의견(e대한경제 2016.06.17.)을 반영한 최저낙찰률을 적용함. 또한, 공동수급체 구성원별 계약참여 비율 최소 5%~ 최대 50%, 주계약자 분담 부분 포함 최대 10개사까지 참여가 가능한 기재부 계약예규를 준용함.

참고문헌

- 강운산, 「주계약자공동도급제도 보완 방안」, 건설이슈포커스(2013-12), 한국건설산업연구원
- 경희대학교 산업관계연구소, 「주계약자 계획·관리·조정비용 산출 방안 연구용역」, 대한건설협회, 2012.
- 고상진 외, 「공공공사 공사계약제도 해설」, 도서출판 동원 2002.
- 국토교통부, 「건설산업 생산구조 혁신 로드맵」, 건설산업 혁신위원회, 2018.
- 국토교통부, 「건설현장 체불방지 대책」, 보도자료, 2016.6.28.
- 국토교통부, 「국토부·산하기관 건설현장 2,871곳, 설 체불액 0원」, 보도자료, 2020.1.21.
- 국토교통부, 「보다 강화된 임금직접지급제를 통해 임금체불 없는 안심일터를 만들겠습니다」, 보도자료, 2020.5.14.
- 국토교통부, 「직접시공 확대, 하도급 심사 강화...혁신노력 차질 없이 추진」, 보도자료, 2019.3.26.
- 국토교통부, 「국토부·산하기관 건설현장 2,854곳 모두 체불액 없어」, 보도자료, 2020.9.28.
- 김대희, 「주계약자 공동도급제도 도입효과 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2015.
- 김영덕 외, 「서울시 하도급 현황 진단 및 공정성 평가모델 개발 연구」, 한국건설산업연구원, 서울특별시, 2019.
- 관계부처 합동, 「공공계약제도 3대 혁신방안」, 혁신성장전략회의(20-4), 2020.
- 관계부처 합동, 「함께하는 성장, 공정경제 성과모음집」, 2020.
- 대한건설협회, 「주계약자관리방식 공동도급 관련 예규 개정 건의사항」, 건의문, 2010.
- 대한건설협회, 「주계약자 방식 동등도급 운용 개선 방안」, 건의문, 2020.
- 문혁 외, 「건설생산체계 효율화를 위한 상생협력형 발주제도 개선 방안」, 국토교통부, 2016.

박광배·홍성진, 「주계약자 공동도급 활성화를 위한 제도 개선 방안」, 연구보고서 (2016-02), 대한건설정책연구원, 2016.

박광배, 「발주사례 분석을 통한 주계약자공동도급 활성화방안」, 연구보고서 (2019-08), 대한건설정책연구원, 2019.

서울특별시, 「서울시, 건설업 3不(하도급 불공정, 근로자 불안, 부실공사) 추방 선언」, 보도자료, 2016.12.29.

서울특별시, 「주계약자 공동도급 활성화 방안」, 서울특별시 내부자료, 2019.

송진우 외, 「소규모 건설 프로젝트에서의 공사예비비 산정방법에 관한 연구」, 한국 건축시공학회 학술·기술논문발표회 논문집 v.4 n.1(통권 제6집), 2004.

오치돈, 「주계약자 공동도급 방식의 기계설비공사 효과분석 및 활성화 방안」, 수시 과제(2016-01), 대한기계설비산업연구원, 2016.

윤영석 의원실, 「주계약자 공동도급제 제도개선 의견수렴 분석결과」, 안전행정부 국정감사 자료, 2014.10.07.

이상호, 「공사예비비제도의 도입 필요성과 방안」, 건설산업과 정책, 한국건설산업연구원, 2000.

이호, 「주계약자 공동도급제도의 개선 방안」, 지방계약·재정제도 발전방안 모색 세미나, 한국지방행정연구원, 안전행정부, 2014.

전영준, 「건설환경 변화 시기 경남지역 주계약자 공동도급제도의 합리적 운영방안」, 2020 건설업 혁신 토론회, 경상남도, 2020.

전영준, 「주계약자 공동도급제도, 이대로는 안 된다」, 건설동향브리핑 제779호, 한국건설산업연구원, 2020.

전영준 외, 「건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선 방안 연구」, 한국건설산업연구원, 충청남도, 2019.

전영준·박용석, 「건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구」, 건설이슈포커스 (2017-02), 한국건설산업연구원

정상진, 「주계약자 공동도급제도 개선 방안」, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사 학위 논문, 2015.

한국조달연구원, 「미국연방조달규정해설」, 중소기업청, 2011.

한국수자원공사, 「한국수자원공사, 공정경제 정착 및 확산에 앞장선다」, 보도자료,

2019.11.26.

한국토지주택공사, 「LH 건설공사 하도급 계약현황」, 2019.2.~2020.1.

한국토지주택공사, 「LH, 주택건설 부문 주계약자 공동도급 발주 확대」, 보도자료, 2020.7.22.

한국토지주택공사, 「LH, 8개 단지부문 ‘주계약자 공동도급’ 방식으로 발주한다」, 보도자료, 2020.6.25.

大森文彦 외, 「異業種 J V に係る調査報告書」, 異業種 J V 研究會, 國土交通省總合政策局建設振興課, 2005.

국가법령정보센터, <<http://www.law.go.kr>>

국가통계포털, <<http://www.kosis.kr>>

국토교통부, <<http://www.molit.go.kr>>

국회 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr>>

기획재정부, <<http://www.moef.go.kr>>

나라장터, <<http://www.g2b.go.kr>>

비드시스, <<http://www.bidsys.co.kr>>

조달청, <<http://www.pps.go.kr>>

행정안전부, <<http://www.mois.go.kr>>

美 조달네트워크, <<http://www.arnet.gov>>

Abstract

Issues and Reasonable Improvement Plans of Prime Contractor Team Contracting(PCTC)

Prime Contractor Team Contracting(PCTC), whose structure is different from the general production system of construction projects, was introduced to the construction industry in Korea as an alternative upon the abolition of the bidding and award system accompanied with subcontractors in 1999. This system is considered a representative system for the protection of specialty contractor industry(preservation of the status of specialty contractors and prevention of illegal subcontracting) whose application was accelerated according to the abolition of the mandatory subcontracting system in 2008. Recently, the government completed the system readjustment to enable mutual entry of comprehensive contractors and specialty contractors into each other's market after 2021 through the reorganization of the production system for the construction industry. Through this, the minimization of disputes between industries, direct construction, and cooperation for co-prosperity are expected by breaking down the existing boundaries between industries. However, the Ministry of Strategy and Finance recently announced that it would consider abolishing the limit on the amount of fund applied to PCTC during the second half of 2020 through the 'Three Innovation Plans for the Public Contract System'. Currently, PCTC is considered to have lost its purpose of introducing the system due to other subcontracting regulations that are operating in a layered manner, the growth of specialty contractors, and reorganization of the production system. In this respect, it is expected that PCTC will be a major issue of much debate in the future.

Thus, this study examined the contents, history, and the current application

status of the system, focusing on PCTC. In addition, various issues such as limitations of the system itself, achievement of the purpose of introduction, problems in the current system and operation, and connection with the reorganization of the production system were derived for each sector. Finally, based on the results of various surveys and reviews, nine institutional improvement plans for PCTC in the future were proposed.

○ 저자 소개

전영준(yjjun@cerik.re.kr)

한양대학교 공학대학 건설환경시스템공학과 졸업

한양대학교 공과대학 일반대학원 토목공학과 박사수료(건설경영 및 정보 전공)

한미글로벌(주) 기획인사팀 기획 담당 과장

한국건설산업연구원 법제혁신연구실 부연구위원

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 연구위원

최석인(sichoi@cerik.re.kr)

중앙대학교 공과대학 건축학과 졸업

중앙대학교 공과대학 일반대학원 건축공학 석사(건설관리 전공)

중앙대학교 공과대학 일반대학원 건축공학 박사(건설관리 전공)

한국건설산업연구원 기술정책연구실장

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실장(연구위원)