

직할시공제의 실효성 및 제도적 타당성 검토

장 철기·김 우영

요 약

▶ 최근 정부는 보금자리 주택 건설에 ‘발주자-시공사’의 2단계 생산 구조 적용 계획을 발표함.

- 기존의 ‘발주자-종합건설업체(원도급)-전문공사업체(하도급)’의 3단계 거래 구조를 ‘발주자-시공사’의 2단계로 단순화함으로써, 이에 발생하는 거래 비용을 줄이고 원도급자의 관리 비용 절감을 통한 분양가 인하를 목적으로 도입함.

▶ 그러나, 직할시공제는 아래와 같은 문제점이 발생할 가능성이 큼.

- 시공에 대한 책임의 분산 및 발주자의 사업관리 역량이 부족할 경우 공종별(혹은 패키지별) 계약자 간 조정 및 통합 관리가 어려움.
- 설계 관련 서류, 계약 관련 서류의 증가 및 분할 발주로 입낙찰 업무 증가
- 공공기관의 비대화에 대한 우려 및 발주자의 역량에 따라 발주자의 사업관리 비용이 오히려 원도급자의 비용보다 증가할 가능성이 높음.

▶ 직할시공제의 도입으로 인한 분양가 인하는 기대하기 어려움.

- 정부는 직할시공제 적용시 기존 3단계 생산 체계에 비하여 종합건설업자의 일반관리비와 이윤을 줄일 수 있을 것으로 기대하고 있음. 그러나, 종합건설업자의 부재에 따른 발주자의 부담이 증가해 발주자 비용이 증가하고 조직이 비대화됨으로써 공사비 절감을 기대하기 어려움.
- 공사비는 토지비에 비해서 공동주택 분양가에 미치는 영향력이 상대적으로 크지 않아 공사비 절감으로 인한 분양가 인하는 크게 기대하기 어려움.

▶ 관련법 검토 및 건설시장 환경 고려 필요

- 기본적으로 직할시공제의 도입은 정부의 도입 논리인 분양 원가 절감 효과는 기대하기 어려움. 그러나, 발주 방식의 다양화와 발주 방식 선정에 있어서 발주자의 재량권 부여라는 점에서 도입을 고려할 경우, 「국계법」 및 관련법과 제도에 대한 검토가 필요함.
- 현행법상 종합 건설업과 전문건설업의 업역 구분이 엄연히 존재하는 가운데, 생산 체계상에서 중요한 역할을 담당해 온 종합건설업자(원도급자)의 배제 혹은 역할 축소는 최근 어려운 건설시장 환경과 맞물려 원도급자에게는 큰 어려움으로 다가올 것이므로 이에 대해 신중히 고려해야 함.

▶ 시범 사업을 통한 검증 후 도입 여부 판단 필요

- 국내외에 직할시공제가 체계적으로 적용된 사례를 찾기 힘들고, 국내 공공공사에 적용되기에는 시기상조이므로, 소규모 사업을 대상으로 시범 사업을 실시하여 해당 방식에 대한 검증과 보완을 통한 신중한 접근이 필요함.

1. 논의 배경

□ 직할시공제¹⁾ 도입 배경

- 최근 정부는 다양한 유형의 주택을 안정적으로 공급함으로써 주택 가격의 안정을 꾀하고자 [국민 주거안정을 위한 도심 공급 활성화 및 보금자리주택 건설 방안 추진 계획]을 발표한 바 있음.
- 계획에는 무주택 서민과 저소득층의 주거 문제 해결을 위해 10년 간 총 150만호를 건설하는 [보금자리주택] 건설 계획이 포함됨.
- 신속한 공급을 위해 사업 절차를 대폭 간소화하고, 택지 실시 계획 및 건설 인허가의 정부 직접 수행, 통합심의위원회를 통한 협의 및 심의절차 일원화, 아울러 공공기관의 직접 사업 추진 계획을 발표한 바 있음.
- 특히, 분양가를 15% 내외 인하할 수 있는 방안으로 ‘발주자-종합공사업체(원도급)-전문공사업체(하도급)’의 3단계 도급 구조를 ‘발주자-시공사’의 2단계로 축소하는 방안이 제시됨.

□ 직할시공제의 도입 논리

- 직할시공제는 건설 시공 생산 체계에서 ‘발주자-종합공사업체(원도급)-전문공사업체(하도급)’의 3단계 도급 구조를 ‘발주자-시공사’의 2단계로 거래 관계를 단순화함으로써 이에 발생하는 거래 비용과 원도급자의 관리비용 절감을 통해 사업비를 축소함으로써 분양가를 인하하겠다는 목적으로 도입하기로 함.
- 직할시공제 도입에 대해 건설시장 참여 주체별 인식은,
 - 우선 정부는 도입에 강력한 의지를 표명한 바 있으며,
 - 발주자는 유형 선택, 패키지 분할 등에 관한 논의가 충분치 못한 등 사전 준비가 부족한 상황이며,
 - 대기업군은 보금자리 사업으로 인한 직접적인 파장은 없을 것으로 보나 전체 공공공사에 확대 적용될 가능성에 우려를 표시하고 있으며,

1) 정부 발표에 3단계의 거래 구조를 2단계로 하는 시공 과정 합리화로 명시하였으나, 제안 방식의 성격으로 보아 직할시공제를 의미하는 바 상기 방식의 명칭을 직할시공제로 하기로 함. 아울러 시공사의 자격에 대한 언급은 없었으나 종합건설업체, 전문건설업체 모두에게 가능한 방식으로 이해하고 접근함.

- 서민 주택 공사를 많이 수행해온 중소기업군은 전문건설업체로의 위상 하락을 우려하고 있으며,
- 전문건설업체는 자신의 시장으로 인식하여 환영하는 분위기가 조심스럽게 조성되고 있음.

2. 직할시공제 정의 및 분석

□ 직할시공제의 정의

- 직할시공제란 발주자, 원도급, 하도급으로 구성된 종전의 전통적인 3단계 시공 생산 구조를 발주자와 시공사의 2단계 구조로 전환하여 발주자가 공종별로 시공사와 직접 계약을 맺고 공사를 수행하며, 기존 원도급자가 수행해 왔던 전체적인 공사 관리 역할을 발주자가 수행하는 방식임.
- 설계와 시공에 대해서 발주자가 책임지는 구조이면서, 발주자 조직 내에 설계·시공 조직을 보유함으로써, 전통적인 건설 생산 구조에서 설계업체와 종합건설업체의 설계·시공 조직에 대응하는 조직 구도라 할 수 있음.
- 건설 생산 체계에서 주요한 한 축을 담당해 왔던 원도급자의 역할을 발주자가 직접 수행하거나 혹은 발주자의 업무 부담이 너무 크거나 리스크가 클 경우 별도의 건설사업관리업체를 선정해 역할을 위임하는 방식을 통해 전체적인 공사관리를 대신하게 하는 것임.
- 직할시공제는 기존의 3단계 구조에 의한 생산 방식이 아닌 하도급이 발생하지 않는 2단계 구조의 생산 방식으로 정의하며, 따라서 이와 유사한 다중시공기반 CM과 주계약자형 공동도급²⁾방식도 개념적으로 직할시공제의 한 형태로 논의함.
- 결과적으로 종합건설업체에 투입되던 현장 관리비 및 본사 관리비가 발주자에 투입되는 구조라 할 수 있으며, 경우에 따라서는 발주자 조직의 경직성이 야기되며 고정비 증가에 따른 비효율성이 나타날 수 있는 생산 구조임.

2) 계약은 컨소시엄으로 계약하지만, 기성 지급은 발주자가 직접적으로 종합과 전문건설업체에게 지급하며 별도의 하도급이 발생하지 않고 직접 시공을 한다는 의미에서 직할시공제의 확대된 개념으로 포함함.

□ 직할시공제의 문제점

- 발주자가 기존의 종합건설업체가 담당해 왔던 원도급자의 전체 관리 역할을 할 경우 이러한 역할을 담당하기 위해서는 발주자 내 충분한 인력이 필요하게 됨. 그런데, 10년 간 150만호를 건설하는 ‘보금자리 프로젝트’와 같은 대규모 공사가 언제 또 있을지 모르는 상황에서 발주자 조직의 비대화는 변화하는 상황에 따른 발주자 조직의 융통성을 저하시킬 것으로 우려됨.
- 당초 건설 시공 생산 체계에서 거래 관계를 단순화함으로써 이에 발생하는 거래 비용을 줄이고 원도급자의 관리 비용 절감으로 인한 사업비 축소를 기대하였음. 그러나 오히려 발주자가 여러 시공자와의 계약을 체결하여야 하므로 계약 건수가 증가하고, 이로 인한 과도한 입낙찰 업무 증가로 공기 지연 및 거래 비용 증가의 가능성이 높고, 직할시공 패키지별 설계도면 및 시공 물량, 내역서, 시방서 등이 작성됨으로써 발주자의 관리비용이 증가할 가능성이 높음.
- 관리계수³⁾라는 것이 있는데, 계약 건수가 많아지는 만큼 공종 간 인터페이스가 증가함으로써 전체적인 공사관리 업무량이 기하급수적으로 늘어나게 됨.
- 분할 발주를 근간으로 한 건설사업관리 방식을 활용할 경우 원도급자를 대신할 수 있는 건설사업관리업체의 공사관리 능력이 필수적임. 그러나 현재 국내 건설사업관리업체의 규모 및 역량을 고려하였을 때 건설사업관리업체의 역량이 종합건설업체보다 우위인지에 대한 증빙이 필요하며, 사업의 성패가 건설사업관리업체에 많이 의존할 수밖에 없는 위험성이 큼.
- 또한, 품질과 성능 보장에 대해 사업관리업체가 책임질 수 없는 문제점이 내재되어 있음.
- 아울러 전문건설업체 또는 분할계약자의 CM 운영 체계에 대한 이해 및 자체적인 공사관리 능력 제고 역시 수반되어야 함.
- 종합건설업체의 공사에 대한 종합적 관리 역할을 배제함으로써 건설업계의 종합적인 사업관리 능력 및 기술 능력이 저하되고 종합건설업체의 글로벌 역량 제고에 걸림돌이 될 수 있음.
- 분할 발주에 따른 시공에 대한 책임 분산과 종합사업관리 주체인 종합건설업체 부재에 따른 분할 사업 간 조정에 어려움이 있으며, 발주자의 사업관리 역량이 불충분할

3) 일명 골치계수라고도 불리며, 산식은 $n(n+1)/2$ 이다. 즉 계약 건수가 1건일 경우 관리계수는 1이지만, 계약 건수가 10건일 경우는 55가 됨.

경우 공종별(혹은 패키지별) 계약자 간 조정 및 통합 관리의 어려움 증가 등 발주자의 리스크가 증가하게 됨.

〈표 1〉 직할시공제의 도입 논리 및 문제점

도입 논리	문제점
·원도급자의 이윤과 경비가 배제되므로 공사비 절감 기회 증가	·공공기관의 비대화에 대한 우려
·발주자가 조정 및 통합관리 능력을 갖추고 있을 경우 위의 장점 극대화 가능	·시공에 대한 책임 분산
	·발주자의 역량이 불충분할 경우 공종별(혹은 패키지별) 계약자 간 조정 및 통합 관리의 어려움 증가 등 발주자의 리스크 증가
	·설계 관련 서류, 계약 관련 서류의 증가 및 과도한 입찰 업무
	·원도급자의 이윤 배제가 가능하나 발주자의 역량에 따라 발주자 관리 비용이 오히려 원도급자의 비용보다 증가할 가능성이 높음.

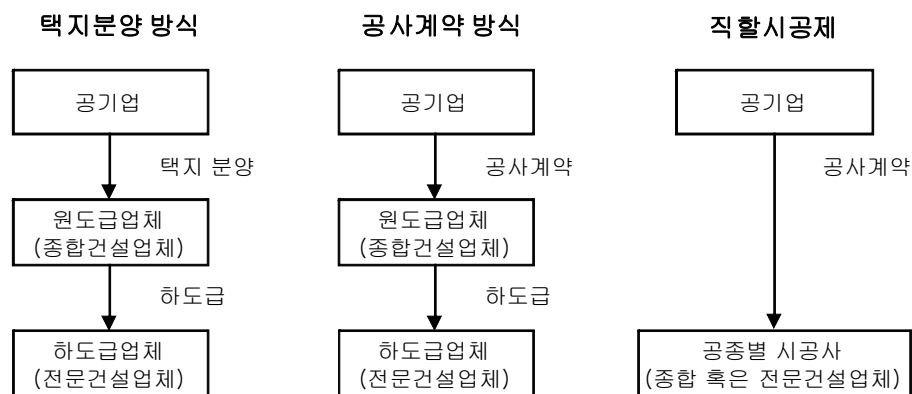
□ 현행 공공주택사업 추진 방식과 직할시공 방식의 비교

- 현행 공공주택 사업 추진 방식은 크게 택지분양 방식과 공사계약 방식 등 2가지로 구분할 수 있음(그림 1).
- 택지분양 방식은 공기업이 종합건설업체에 택지를 분양하고 종합건설업체는 공사계약과 더불어 분양에 대한 권한과 책임을 가지게 됨.
- 택지분양 방식에 비해 비용 측면에서 효율적인 방식은 해당 공기업이 택지를 조성한 후 종합건설업체와는 공사 계약만을 체결하는 경우로써, 이 경우 분양에 대한 권한과 책임은 해당 공기업에 있음.
- 직할시공 방식은 원도급자(종합건설업체)와의 계약을 생략한 후 공종별 혹은 공종 패키지를 구성하여 발주자인 해당 공기업이 직접 시공사와 시공 계약을 체결하는 것임. 이 경우 시공사는 종합건설업체나 전문건설업체와는 상관없이 계약이 가능함. 분양에 대한 권한과 책임은 발주자인 해당 공기업에 있음.
- 직할시공 방식이 다른 방식에 비해 전체적인 생산 단계는 간소화되나, 발주자가 공종별 시공사별로 시공 계약을 하게 되므로, 발주자의 입장에서는 거래 건수가 상당히 늘어나게 됨.
- 직할시공제가 다른 방식에 비해 거래 관계를 단순화함으로써, 다른 방식에 비해 이윤 발생 단계 수는 다른 방식에 비해 적으나 택지분양 방식에서의 종합건설업체의 이윤

과 공사 계약 방식에서의 종합건설업체의 이윤의 크기가 다르듯 이윤의 크기에 대한 절대적 비교는 어려워 반드시 총사업비가 절감된다고 단정하기는 어려움.

- 다른 방식과 비교하여 직할시공제에서 발주자의 업무는 대폭 증가하게 됨.
- 거래 건수의 증가로 인해 각 공종(패키지)별로 설계도면 및 시공물량, 내역서, 지방서 등을 작성하여야 하며, 입찰찰 등 계약 관련 업무가 대폭 증가하게 됨.
- 아울러 다른 방식과 달리 직할시공제에서는 발주자가 원도급자의 역할인 공종별 coordination 등 전체적인 공사관리를 추가로 담당하여야 하므로 업무량이 늘어나게 됨.

〈그림 1〉 현행 공공공동주택 사업 추진 방식과의 비교 (I)



〈표 2〉 현행 공공공동주택 사업 추진 방식과의 비교 (II)

구분	택지분양 방식	공사계약 방식	직할시공제
발주자의 거래건수(n)	1	1	다수
관리계수	1	1	$n(n+1) / 2$
이윤발생단계 수 ⁴⁾	3	3	2
발주자의 역할 부담	소	중	대
분양가 결정의 권한과 책임	종합건설업체	발주자인 해당 공기업	발주자인 해당 공기업
공사관리 역할 수행	종합건설업체	종합건설업체	발주자인 해당 공기업

□ 유사 생산 체계와의 비교

가. 기존 생산 체계

- 우리나라 전통적인 건설 생산 체계는 발주자와 원도급자, 하도급자의 3단계 체계로 이해되고 있으며, 각 주체별 역할은 명확히 나누어져 있는 것으로 인식됨.

4) 이윤의 크기는 고려하지 않음.

- 발주자는 목적시설물의 요구 성능과 예산, 일정을 제시하고, 원도급자가 이를 만족하기 위한 종합적인 계획을 수립·관리하며, 하도급자는 각 전문공종별로 직접적인 생산을 담당하는 것으로 기능이 분화되어 있음.

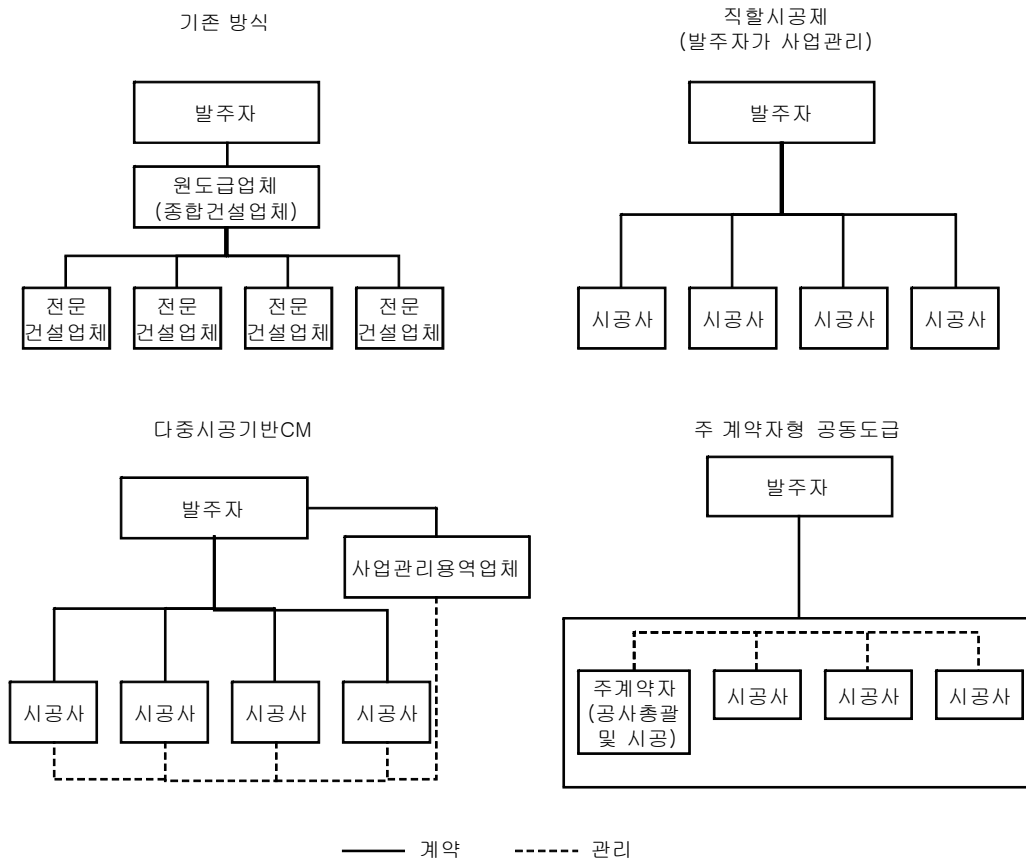
나. 다중시공기반 CM

- 직할시공제의 문제로 제기되는 발주자 조직의 경직성을 극복하기 위한 방안으로써 사업관리자를 아웃소싱하여 건설사업을 수행하는 방식임.
- 전통적 방식에서 종합건설업체가 수행하던 종합적인 사업관리 기능을 사업관리자가 수행하며, 건설업체들은 발주자와 직접적으로 계약을 체결하는 구조임.
- 종합건설업체에 의한 도급 공사에 사업관리자가 투입되는 방식과는 업무 영역이 달라지며, 기존의 CM업체뿐만 아니라 종합건설업체도 사업관리자로 참여할 수 있는 기회가 마련됨.
- 즉, 기존의 CM업체가 업무 영역을 확장하여 사업관리자로 참여하는 방법과 종합건설업체가 CM 조직을 만들어 건설업뿐만 아니라 건설용역업으로 진출하는 방법도 가능함. 또, 종합적인 건설사업관리 경험이 많은 종합건설업체가 이 사업 영역으로 진출하는 것이 더 용이할 수 있음.

다. 주계약자형 공동 도급

- 주계약자형 공동도급제도는 종합건설업체와 전문건설업체가 공동으로 공사를 수주하는 제도로서 주계약자인 종합건설업체는 전체 공사를 계획·관리하고, 기타 시공사는 개별 시설물 혹은 공종별로 전문공사를 직접 수행하는 제도
- 종합건설업체가 특정 공종에 대한 시공계약을 하면서 사업관리자로서도 계약을 함으로써 종합적인 공사 총괄업무를 수행하지만, 기타 시공계약자들이 발주자와 직접적으로 계약을 함에 따라 전통적인 건설 생산 구조에 비하여 종합건설업체의 사업관리 기능이 작동하기 어려운 구조임.
- 종합건설업체의 기능은 전통적인 방법과 차이가 없지만, 건설의 결과에 대한 책임을 발주자가 가지게 되므로, 발주자의 입장에서는 같은 비용을 들이고 불리한 입장에 서게 되는 결과로 나타남.

〈그림 2〉 유사 생산 체계

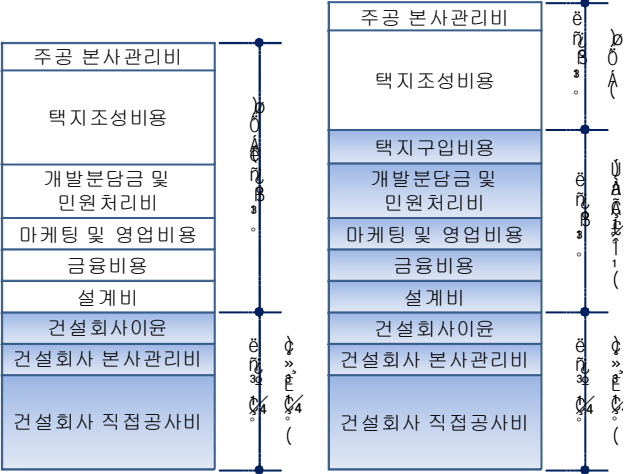


3. 직할시공제 도입의 실효성 분석

□ 공공공동주택 건설의 비용구조

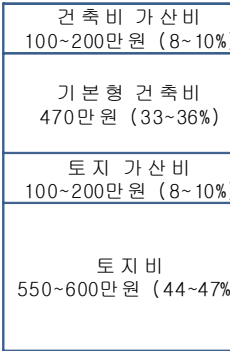
- 앞서 언급한대로 현행 공공공동주택 개발 방법은 해당 공기업이 택지를 조성하여 이를 민간시행업체에게 분양하여 민간이 건설사업을 수행하도록 하는 방법과 택지를 조성한 후에, 해당 공기업이 발주자로서 건설회사를 선택하여 직접적으로 건설사업을 수행하는 방법이 있음(<그림 1>참조).
- 해당 공기업이 발주자로서 공공공동주택을 건설하는 방법은 <그림 3>에서 보는 바와 같이, 건설회사의 직접공사비와 본사관리비 및 이윤을 포함한 건설비용에, 설계비, 금융비, 마케팅비 및 택지조성비 등을 포함한 개발 비용을 더한 비용이 공공공동주택 건설의 원가를 구성함.

〈그림 3〉 공공공동주택개발 원가구조



- 민간 시행자에 의하여 공공공동주택이 건설되는 경우는 발주자인 해당 공기업이 개발하는 방법에 비하여 택지 구입시에 경쟁입찰 과정에서 발생하는 ‘택지구입비용’이 추가되며, 발주자인 해당 공기업이 담당했던 설계, 금융, 마케팅 및 민원 처리 등의 비용이 민간시행자에게로 이전됨.
- <그림 4>에서 보는 바와 같이 공공공동주택의 원가 구성에서 건축비와 토지비의 비율은 거의 비슷함. 그러나, 최근 들어 토지비가 건축비를 상회하는 경우들이 나타나고 있으며, ‘건설비용’보다 사업별로 변동성이 큰 택지조성비용 및 택지구입비용 등 택지 관련 비용이 전체 분양가를 결정하는 주요한 요소임.

〈그림 4〉 광교신도시 분양가 구조⁵⁾



- 최근 발표된 광교신도시⁶⁾ 아파트의 분양가 구조를 보면 토지비가 총 분양가의 44~47%(3.3㎡당 595만원)에 달하며, 국토해양부가 지정한 기준에 따른 건축비는 33~36%(3.3㎡당 470만원)로 나타나고 있음.⁷⁾

5) 2008.9.22자 매일경제신문

6) 민간건설업체가 경기도시공사에 토지를 분양받아 시행

□ 직할시공제 도입이 공사비 및 분양가에 미치는 영향

가. 하자보수보증금

- 발주자인 해당 공기업이 원도급자에 택지를 분양할 경우 원도급자는 주택분양보증과 하자보증을 하게 되고, 발주자인 해당 공기업이 원도급자와 공사계약을 할 경우 원도급자는 공사이행 보증 및 하자 보증을 하게 됨.
- 직할시공제하에서는 발주자와 시공계약을 맺은 각 시공사는 공사이행 보증을 하게 되고, 발주자는 하자보증을 하게 되는데, 이와 관련된 비용이 발주자의 추가부담이 됨.⁸⁾

나. 일반관리비

- 발주자인 해당 공기업이 예정가격 산정을 위해 공사비 산정을 할 때, 직할시공제하에서 전체 공사 금액을 공종별로 나눌 경우 관련 조항 (원가계산에 의한 예정가격 산정 준칙 제 19조⁹⁾)의 공사 규모별로 체감 적용하는 원칙에 의해 개별 공사 금액이 작을 수록 일반관리비 적용 효율이 높아지게 되므로 전체적인 공사 금액은 커지게 됨.
- 즉, 1건 공사보다 공종별로 분할하여 계약할 경우 일반관리비가 늘어나게 됨.
- 공공공동주택 아파트 119m² 공사 원가 구성비¹⁰⁾에 따라, 공사 원가가 500억원인 공사를 직할시공제하에서 각 공종별로 분할 발주할 경우 공종별 일반관리비의 합은 18억 4,200만원, 원도급체와 공사 계약할 경우의 500억원에 대한 일반관리비 17억 5,000만원보다 9,200만원 정도 증가하게 됨.(<표 4, 5 참조>)
- 예가산정과 별도로 실제 공사관리를 위해서는, 기존의 원도급자의 공종별 조정 및 공사의 전체적인 관리를 발주자의 인력으로 수행해야 하므로 이와 관련된 발주자의 일반관리비가 필연적으로 대폭 늘어나게 되어 원도급자의 일반관리비 절감 효과를 상쇄하게 됨.

7) <http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2008&no=578488>

8) 하자보증금액(도급금액의 100분의 3 (「국계법」 시행규칙 제72조)과 하자 보증 기간(공동주택의 경우 10년(「건산법」 시행령 별표 4)의 곱에 기본수수료율±운용요율(신용등급, 보증상품의 위험정도를 감안)을 곱한 금액

9) 2008년 건축공사 원가계산 체비율 적용 기준, 조달청

일반건설공사		전문, 전기, 기타 공사	
공사원가	일반관리비율(%)	공사원가	일반관리비율(%)
50억원미만	4.7	5억원미만	4.7
50억원 ~		5억원 ~	
300억원미만	4.1	30억원미만	4.1
300억원 이상	3.5	30억원이상	3.5

10) 2003 주택공사비 분석자료, 대한주택공사, 2003

〈표 4〉 원가 규모 500억원 공사를 직할시공제로 수행할 경우 일반관리비

(단위 : 억원)

구분	공종	구성비	공종별금액	일반관리비적용	일반관리비
건축	가설공사	6.2%	31.2	3.5%	1.09
	기초공사	4.7%	23.4	4.1%	0.96
	골조공사	27.0%	135.0	3.5%	4.72
	조적공사	1.5%	7.5	4.1%	0.31
	미장공사	8.4%	41.8	3.5%	1.46
	결로보원공사	0.2%	0.9	4.7%	0.04
	목공사	2.8%	14.2	4.1%	0.58
	잡공사	1.2%	6.0	4.1%	0.25
	지붕공사	0.8%	4.2	4.7%	0.20
	창호 및 유리공사	5.4%	27.2	4.1%	1.12
	도장 공사	1.4%	6.8	4.1%	0.28
	수장공사	3.0%	14.8	4.1%	0.61
	단열공사	1.0%	4.8	4.7%	0.22
기계		14.3%	71.4	3.5%	2.50
전기		9.4%	47.2	3.5%	1.65
통신		3.5%	17.4	4.1%	0.71
토목		6.1%	30.7	3.5%	1.07
조경		3.1%	15.5	4.1%	0.64
계		100.0%	500.0		18.42

〈표 5〉 원가 규모 500억원 공사를 기존 방식(원도급)과 직할시공제로 수행할 경우 일반관리비의 차이

구분	일반관리비의 합	차이
원도급 계약	500억 * 3.5% = 17.5억원	0.92억원
직할시공제에 의한 분할 발주	18.42억 (표 4참조)	

다. 발주자 사업관리 비용

1) 발주자 자체 조직에 의한 방식

- 종합건설업체에게 발주하여 건설사업을 수행하는 방식을 이용하지 않고, 발주자 내부의 자체 시공조직을 이용할 경우 종합건설업체가 가져가는 이윤이나 본사관리비 등은 사업비에서 절감할 수 있을 것이라는 주장을 제기할 수 있음.
- 종합건설업체가 제외되면 결과적으로 이들이 수행했던 종합적인 사업관리와 전문건설업체들에 대한 계약관리 등의 업무는 발주자 자체 조직이 수행해야 하는데, 이를 지원하기 위한 본사차원의 업무가 없어지지 않으므로 본사관리비가 절감된다고 보기 어려움.
- 오히려 종합건설업체에게 사업을 발주하는 것이 아웃소싱을 이용한 발주자인 해당 공기업 조직의 경직성 제거라는 관점에서 보면, 직할시공으로 전환할 경우 이를 담당할

자체 조직을 유지해야 하기 때문에 그에 따른 고정비의 발생 및 조직의 경직성에 따른 추가적인 부담이 발생하게 됨. 따라서, 조직 관리의 비효율성에 따른 비용 상승이 발생할 수도 있음.

- 발주자가 관리하는 사업들에 대한 직접적인 시공관리를 위해서는 조직의 개편 및 새로운 업무 프로세스와 시스템이 필요함. 특히 시공관리를 위한 전문인력들을 보충해야 하는데, 이에 따른 노력과 비용이 적지 않을 것으로 예상됨.
- 시공사에 직접적으로 발주할 경우, 그동안 누려왔던 규모에 의한 비용 절감 효과가 제거되어 비용 절감과는 반대의 결과를 초래할 가능성이 있음.
- 공사가 완료된 이후에도 하자 보수 처리를 위한 조직이 갖추어져야 하는데, 이 역시 발주자 내의 조직에서 처리되어야 할 사항이므로 보수 하자 관련 비용이 제거되는 것도 아님.
- 결과적으로 발주자가 자체 조직을 이용하여 복수의 전문건설업체들과 건설사업을 직접적으로 수행하는 것은 종합건설업체에게 제공하는 본사관리비와 이윤을 제거할 수 있을지는 모르지만, 그에 해당하는 만큼의 자체적인 지출을 요구받게 됨. 따라서, 비용 절감 효과를 기대할 수 없을 뿐만 아니라, 오히려 자체 시공조직을 마련하고 관리해야 하는 부담이 발생하게 되어 조직 관리상의 비효율성으로 인한 원가 상승이 우려되므로 적합한 방식으로 볼 수 없음.

2) 주계약자형 공동도급에 의한 방식

- 발주자가 다수의 건설업체들과 직접적으로 계약을 하고 그에 따르는 사업관리를 수행한다는 측면에서는 발주자 자체조직에 의한 방식과 동일하지만, 주계약자를 선정하여 그 조직으로 하여금 종합건설업체가 담당하였던 상당한 부분의 종합사업관리업무를 맡김으로써 발주자인 해당 공기업의 조직적인 부담을 경감하고자 하는 방안임.
- 즉, 발주자의 계약 혹은 공중별 조정·관리역할과 책임을 주계약자에게 전가하는 방식임.
- 주계약자로 선정된 건설회사는 여타의 전문건설업체들과 직접적인 계약 관계는 없으나, 사업관리자로서 종합건설업체와 유사한 업무를 수행하게 되므로, 발주자는 그에 따르는 사업관리 비용을 주계약자의 계약 속에 포함시켜야 하므로 일정한 비용을 지불할 수밖에 없음.
- 그러나, 전통적인 건설생산 구조에서 종합건설업체가 전문건설업체를 협력업체로서 관리하는 것과는 달리, 주계약자가 전문건설업체와 직접적으로 계약 관계를 가지지

않기 때문에, 적절한 업체 선정에서부터 시공 과정의 관리까지 상대적으로 통제력이 약할 수밖에 없음. 결과적으로 발주자 조직이 일정한 통제력을 발휘하여야 하므로 조직적인 부담을 전혀 배제할 수 없음.

- 결과적으로 주계약자에 대한 사업관리 비용이 지출되며, 추가적으로 발주자 조직 내에 일부의 시공관리 조직을 필요로 할 수도 있음.
- 종합건설업체와 전체 사업 규모로 계약을 함으로써 얻어지는 규모에 의한 원가절감 효과도 기대할 수 없어 전통적인 건설 생산 구조와 비교하여 원가 측면에서 유리한 방식이라 단정할 수 없음.

3) 다중시공기반 CM에 의한 방식

- 발주자 자체 조직에 의한 방식이 조직의 경직성을 유발하므로 발주구조의 계층을 단순화하면서도 이를 극복할 수 있는 방안으로는 다중시공기반 CM 방식을 제안할 수 있음.
- 발주자의 사업계획, 조정 및 관리 역할과 책임을 CM계약 방식을 통해 해결하는 방식임.
- 기본적으로 해당 공기업이 발주자로서의 종합사업관리업무를 담당해야 하지만, 자체 조직을 보유함에 따른 경직성을 극복하기 위하여 사업관리 전문성을 확보하고, 업무량을 소화하기 위하여 아웃소싱으로 전문 사업관리조직을 도입하는 방식임.
- 발주자 조직의 변화는 없이 기존의 조직 체계를 이용할 수 있으므로 자체 조직의 추가 비용은 발생하지 않으며, CM에 대한 발주는 종합건설업체에 대한 발주보다는 상대적으로 비용이 적게 발생할 것으로 예상됨.
- 다만, 발주자 자체 시공 방식과 마찬가지로 시공사들에게 직접 발주·계약을 하는 과정에서 규모에 의한 비용 절감 효과가 제거되기 때문에 발주 과정에서 비용 절감 효과가 상쇄될 가능성은 있음.
- 이 방식은 종합건설업체가 사업관리의 대부분을 담당하고 부분적인 사업관리 업무만을 수행하던 기존의 CM 방식과는 달리, 종합적인 사업관리의 전 영역을 담당하게 됨으로써 사업관리자에게 부담되는 업무 영역이 매우 광범위해짐.
- 따라서, 기존의 사업관리 업무를 담당하던 CM업체는 그 사업관리 업무 영역을 확장해야 할 필요성이 발생하게 되며, 종합건설사업관리에 대한 경험과 노하우가 풍부한 건설업체들이 매우 유리한 입장에서 사업 영역을 확장할 가능성이 있음.

- 건설회사 관점에서는 새로운 사업 모델을 발굴하고 그에 따르는 조직적인 준비를 요구받게 되며, 국내 건설시장에 새로운 사업영역을 창출하고, 이를 기반으로 글로벌 시장으로의 진출을 위한 준비가 가능해진다는 측면에서는 도입할 만한 방식임.
- CM업체 관점에서는 전통적인 건설 생산 구조 속에서 종합건설업체가 대부분 담당하였던 종합적인 건설사업관리영역을 CM업체의 사업영역으로 가져올 수 있어 조직 역량을 보완하고 업무 시스템을 체계적으로 준비한다면 사업관리 영역의 대폭적인 확장이 가능하게 됨.
- 결과적으로 종합건설업체를 대신하기 위한 조직으로서 CM을 도입하는 것이므로 그에 따른 외주 비용이 발생하지만 기존의 전통적 발주방식의 한계를 극복하고 건설산업의 선진화를 기대할 수 있는 시장환경을 조성하기 위한 대안으로서 고려할 가치가 있음.

라. 소결

- 직할시공제 적용시 기존 3단계 생산 체계에 비하여 종합건설업자의 일반관리비와 이윤을 줄일 수 있을 것으로 기대하지만, 종합건설업자의 부재에 따른 발주자의 부담이 증가하여 발주자 비용이 증가하고 조직이 비대화됨으로써 공사비 절감을 기대하기 어려움.
- 공사비는 토지비에 비해서 공동주택 분양가에 미치는 영향력이 상대적으로 크지 않아 공사비 절감으로 인한 분양가 인하는 크게 기대하기 어려움.

4. 직할시공제의 제도적 타당성 검토

- 기본적으로 직할시공제의 도입은 정부 도입 논리인 분양 원가 절감 효과는 기대하기 어려우나, 발주 방식의 다양화와 발주 방식 선정에 있어서 발주자의 재량권 부여라는 점에서 도입을 고려할 경우, 선행적으로 해결되어야 할 조건들이 있음.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 계약사무규칙에 의해 공기업 및 준정부기관은 「국계법」을 준용하도록 되어 있는바¹¹⁾, 「국계법」 및 관련법과 제도에 대한 검토가 필요함.

11) 공공기관 운영에 관한 법률 39조 3항에 따른 공기업, 준정부기관 계약사무규칙(기획재정부령) 2조 5항 : 공기업, 준정부기관의 계약에 관하여 이 규칙에 규정되지 아니한 사항에 관하여는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용함.

□ 관련 법

가. 발주 방식 관련

1) 분할 발주

- 공기업이 단일 공사에 대하여 직접적으로 복수의 시공사들과 계약하여 사업을 추진하는 구도가 성립하기 위해서는 공사의 분할 계약을 금지하는 규정¹²⁾인 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제68조 또는 공기업이 「국계법」을 준용하도록 규정하고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 ‘공기업·준정부기관 계약사무규칙’ 제2조 등과 같은 관련 법 체계를 수정하여야 함.
- 아울러 공종별 분할뿐만 아니라 분할 방식을 단지별로 할 것인지 단지 내 개별 건물(동)별로 할 것인지에 대한 공간 분할에 대한 기준도 결정해야 함.

2) 건설사업관리 업무 수행

- 「건설법」 제26조 (건설사업관리자의 업무수행등)에 의하면 건설사업관리에 관한 전문 지식과 기술능력을 갖춘 자에게 위탁하여 건설사업관리 업무를 수행할 수 있다고 규정되어 있어 건설사업관리를 수행하기 위한 별도의 등록이나 면허는 필요 없는 것으로 해석됨.

나. 원도급자 역할 관련

1) 업면허

- 직할시공제를 시행할 경우 원도급자 없이 발주자가 직접 전문공종별로 계약을 하여 사업을 수행하게 되는데, 이 경우 종합건설업 면허를 가진 업체가 없을 수도 있으나, 반드시 종합건설업으로서 공사를 수행하여야 하는 규정이 없어¹³⁾, 발주자가 전문건설업체에게 직접 발주하여 시공을 하는 것이 법규상으로는 문제가 없음.
- 그러나 종합건설업에 해당하는 자격 충족 요건 및 역량에 대한 시비는 있을 수 있음.

12) 각 중앙관서의 장 또는 계약 담당 공무원은 기획재정부 장관이 정하는 동일 구조물 공사 및 단일 공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업 내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없음.

13) 「건설법」 제41조(건축물시공자의 제한)에서 일정 규모 이상의 건축물 혹은 다중이 이용하는 건축물 중 대통령이 정하는 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 건설공사는 ‘건설업자’가 시공하도록 규제하고 있으나, 여기서의 ‘건설업자’에 종합건설업자뿐만 아니라 전문건설업자도 포함하는 것으로 해석함.

2) 건설업자의 영업 범위

- 「건설법」 제8조 (건설업의 종류)¹⁴⁾에서 종합건설업과 전문건설업을 나누어 정의하고 있으며, 동법 제16조 (건설업자의 영업범위)¹⁵⁾에서 종합건설업체와 전문건설업체가 각각 전문건설업을 수행하거나 종합건설업을 수행하고자 할 경우의 조건에 대하여 정의하였음.

3) 건설업의 등록

- 「건설법」 제9조(건설업의 등록 등) 제3항¹⁶⁾에서는 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 5할 이상을 출자한 법인 또는 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 건설업 등록을 할 수 없다고 규정하고 있으나, 건설업자로서가 아니라 시행사로서 사업을 수행하는 경우, 건설업 등록을 필요로 하지 않는 것으로 판단할 수 있음.

4) 건설 기술자의 배치

- 「건설법」 제40조 (건설기술자의 배치)에서 건설업자는 건설공사의 현장에 건설기술자를 1인 이상 배치하도록 규정하고 있으며, 「건설법」 시행령 제35조 (건설기술자의 현장배치 기준 등)과 동법 시행령 [별표5]에 건설기술자의 현장 배치 기준이 상세히 정의되어 있음. 그러나 발주자가 전문공종에 대하여 분할하여 발주할 경우 이 규정을 충족하기 어려울 수 있으며, 건설기술자 배치기준의 근본 취지인 종합적인 건설 품질 확보를 위한 체계가 마련되지 못할 가능성이 있음.
- 발주자로서 전문공종별로 분할 발주함에 있어 원도급자가 생략됨으로써 발생할 수 있

14) 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 나뉜다.

15) ② 종합공사를 시공하는 업종의 등록을 한 건설업자가 전문공사만을 도급받으려는 경우에는 그 전문공사를 시공하는 업종의 등록을 하여야 한다. 다만, 종합공사를 시공하는 업종의 등록을 한 건설업자가 이미 도급받아 시공하였거나 시공 중인 건설공사의 부대공사로서 성질상 전문공사에 해당하는 공사를 도급받는 경우에는 그 전문공사를 시공하는 업종의 등록을 하지 아니하더라도 그 공사를 도급받을 수 있다. <개정 2007.5.17>

③ 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 종합공사를 도급받기 위해서는 제9조제1항에 따라 해당 종합공사를 시공하는 업종의 등록을 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 해당 건설공사를 도급받아 시공할 수 있다. <개정 1999.4.15, 2007.5.17, 2008.2.29>

1. 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공사 중 전문공사에 해당하는 부분만을 시공하는 조건으로 그 건설업자와 공동으로 도급받는 경우 2. 전문공사와 그 부대공사를 함께 도급받는 경우 3. 2개 업종 이상의 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 그 업종에 해당하는 전문공사로 구성된 복합공사를 하도급 받는 경우 4. 2개 이상의 전문공사로 구성되나 종합적인 계획·관리 및 조정 역할이 필요하지 아니한 소규모 공사로서 국토해양부령이 정하는 공사를 해당 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 도급받는 경우

16) 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 5할 이상을 출자한 법인 또는 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 제1항의 규정에 의한 건설업의 등록을 신청할 수 없다.

- 는 제도적인 장애 요인은 현장기술자 배치 기준을 만족하기 쉽지 않을 것이라는 점임.
- 이는 결과적으로 공공재로서의 공공공동주택에 대하여 종합적인 품질확보에 문제발생의 소지가 있는 것으로 볼 수 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 체계를 마련하는 것이 전제되어야 함.

〈표 6〉 공사 예정금액의 규모별 건설기술자 배치 기준(「건설법」 시행령 [별표 5])

공사 예정금액의 규모	건설기술자의 배치 기준
700억원 이상(법 제93조제1항이 적용되는 시설물이 포함된 공사인 경우에 한정한다)	1. 기술사
500억원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 「건설기술관리법」에 따른 건설기술자 중 해당 직무 분야의 특급기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사 현장에 배치되어 시공관리업무에 5년 이상 종사한 자
300억원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 기사 자격취득 후 해당 직무분야에 10년 이상 종사한 자 3. 「건설기술관리법」에 따른 건설기술자 중 해당 직무분야의 특급기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사 현장에 배치되어 시공관리 업무에 3년 이상 종사한 자
100억원 이상	1. 기술사 또는 기능장 2. 기사 자격취득 후 해당 직무 분야에 5년 이상 종사한 자 3. 「건설기술관리법」에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가. 해당 직무 분야의 특급 기술자 나. 해당 직무 분야의 고급 기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사 현장에 배치되어 시공관리 업무에 3년 이상 종사한 자 4. 산업기사 자격 취득 후 해당 직무 분야에서 7년 이상 종사한 자
30억원 이상	1. 기사 이상 자격 취득자로서 해당 직무 분야에 3년 이상 실무에 종사한 자 2. 산업기사 자격 취득 후 해당 직무 분야에 5년 이상 종사한 자 3. 「건설기술관리법」에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 1에 해당하는 자 가. 해당 직무 분야의 고급 기술자 이상인 자 나. 해당 직무 분야의 중급 기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사 현장에 배치되어 시공관리업무에 3년 이상 종사한 자
30억원 미만	1. 산업기사 이상 자격 취득자로서 해당 직무 분야에 3년 이상 실무에 종사한 자 2. 「건설기술관리법」에 따른 건설기술자 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자 가. 해당 직무 분야의 중급기술자 이상인 자 나. 해당 직무 분야의 초급기술자로서 해당 공사와 같은 종류의 공사 현장에 배치되어 시공관리 업무에 3년 이상 종사한 자

5) 보증

- 「건설법」 제56조 제1항 제1호 및 동법 시행령 제56조에서 언급하고 있는 입찰보증, 계약보증(공사이행보증 포함), 손해배상보증, 하자보수보증, 선금금보증, 하도급보증 및 대통령령이 정하는 보증(인허가보증, 자재구입보증, 대출보증, 납세보증, 하도급대금지급보증, 기타 보증)들에 관한 사항은 계약 및 공사를 원활하게 수행하기 위한 보증들로서, 발주자가 전문공종별로 계약하는 관계상에서 동일하게 보증관계를 수립할 수 있음.
- 그러나 완성품에 대한 하자보증은 발주자의 책임이기 때문에 추가 부담이 발생됨.

□ 발주자 역량

- 시공자의 전문성 제고, 원도급자의 이윤 배제 등이 주목적이나 발주자가 기존의 종합 건설업체가 담당해 왔던 원도급자의 전체관리 역할을 할 경우 발주자의 사업관리 역량이 사업의 성패에 직접적으로 영향을 미치게 되므로 발주자의 리스크 및 업무량 증가에 따른 발주자의 사업관리 능력이 절대적으로 필요함.
- 업체 전문가가 바라보는 발주기관의 발주능력은 전반적으로 미흡하며, 국내 건설산업 전문가들이 느끼고 평가하는 국내 공공 발주자 조직의 건설사업관리 역량의 수준은 100%를 만족한 수준으로 정의할 경우 68% 정도에 그치는 수준
- 대한토목학회의 한 보고서에 따르면 국내 공공발주자의 역량은 경영과 사업운영, 사업관리 등 세부 기능별로 전반적으로 부족한 것으로 나타났으며¹⁷⁾, 국토연구원의 한 설문조사¹⁸⁾ 결과에 따르면, 업체 전문가가 바라보는 발주기관의 발주능력은 전반적으로 미흡한 것으로 나타났음.
- 발주자의 발주능력으로 가장 높은 빈도로 지적하고 있는 ‘공기 및 사업비, 품질관리 능력’에 대해 업계 및 전문가 집단의 의견은 보통이하의 낮은 수준으로 인식하고 있음.
- 특히, 전문성·기술력·창의성 구현 능력과 프로젝트 견적 능력·분쟁 대처 능력 및 사업자간 조정 능력이 부족한 것으로 나타났음.
- 국내 공공발주자의 역량으로 보았을 때 국내 모든 공공 발주자에게의 적용은 어려울 것으로 판단되며, 대규모 공기업 등을 비롯한 일부 공공 발주기관에서만 가능할 것으로 판단됨.

□ 관련 사례

- 일본의 경우 규모가 상당히 큰 사업이어서 분할발주를 한 것이 사실상 직접 시공을 하는 전문건설업체가 아니라 종합건설업체에서 발주한 것으로서, 결국 이는 프로그램 형태의 사업추진 구조로 해석하여야 하며, 직할시공제의 한 사례로 보기는 어려움.
- 싱가포르의 경우는 직할시공방식보다 설계시공일괄 방식이 오히려 확대되고 있는 추세임.

17) 한국건설산업의 21세기 비전(요약본)-정책과제와 건설시장-, 대한토목학회, 2001.12

18) 김성일 외, 정부공사 발주제도 다양화 방안 연구, 국토연구원, 2002

- 국내의 경우에도 20여 년 전 주공이 직할시공제를 수행한 경험이 있으나, 이는 원도급자의 파산으로 인해 주공이 원도급자를 대신하여 수행한 경우로 한정됨.
- 해외는 물론 국내의 경우도 직할시공제가 체계적으로 적용된 사례를 찾아보기 힘들.

5. 결론

□ 직할시공제 도입으로 인한 분양가 15% 절감 기대는 불확실

- 패키지를 세분화함으로써 경쟁률이 증가함에 따른 낙찰률 하락으로 공사비 절감을 기대할 수 있을 것이나, 절감될 수 있는 비용에 비해 증가되는 비용의 크기가 예상보다 커 직할시공제 도입으로 인한 분양가 인하는 기대하기 어려울 것으로 판단됨.
- 직할시공제는 하자보수보증과 관련한 발주자의 추가 비용, 분리 발주로 인한 일반관리비의 증가, 무엇보다도 발주자의 사업관리 비용이 증가하게 되어 공사비 절감에 의한 분양가 15% 인하에 어느 정도 기여할 수 있을지 의문임.
- 아울러 공사비는 토지비에 비해서 공동주택 분양가에 미치는 영향력이 상대적으로 크지 않아 공사비 절감으로 인한 분양가 인하는 크게 기대하기 어려움.

□ 발주자 조직의 비대화에 대한 우려

- 직할시공제의 도입을 위해 발주자측의 추가 인력이 필요하게 된다면, 이는 최근 정부에서 강력히 추진하고 있는 공기업 선진화 정책에 역행되는 것임.
- 글로벌 스탠더드에서는 민간의 자율적 경쟁을 통한 효율성 증대를 꾀하고 있는바 공공의 역할 축소가 필요함.

□ 발주 방식 다양화 차원에서 접근

- 직할시공제, 다중시공기반 CM은 기존의 설계시공분리 방식, 설계시공 일괄 방식 등과 더불어 발주자가 선택할 수 있는 발주 방식 중 하나의 대안으로서의 의미를 부여하는 것이 바람직함.
- 보금자리주택 건설에서 언급된 ‘발주자-시공사’의 2단계 과정이 반드시 발주자가 직접 사업관리를 해야 한다는 방식이라는 경직된 사고보다는 다중시공기반 CM 등 시공과

정 합리화의 취지를 살릴 수 있는 다양한 방식을 고려해볼 수 있음.

- 한편 발주자를 대신하여 제3의 주체가 사업관리를 수행하는 경우, 사업관리 주체는 사업관리 용역업체 혹은 종합건설업체가 될 수 있음.
- 기존의 사업관리용역을 수행해 왔던 건설사업관리 용역업체는 사업관리 업무영역 확장에 따른 필요 역량 보유가 선행되어야 함. 건설사업관리에 대한 경험과 노하우가 풍부한 종합건설업체들의 경우 조직 내에 CM 사업본부를 설치하여 조직 내 기능을 시공과 사업관리로 분화 및 사업관리 역량을 고도화할 기회를 가짐으로써 직할시공제로 인한 종합건설업체의 글로벌 경쟁력 약화에 대한 우려를 없앨 수 있음.

□ 전제 조건 검토 및 시범 사업을 통한 검증 후 도입 여부 판단

- 도입 여건에서 살펴본 바와 같이 관련 법이 정비되거나 해당 공기업이 기존의 관행을 극복할 수 있는 조건이 마련될 필요가 있음.
- 직할시공제하에서는 원도급업체의 참여 배제로 인해 발주자가 기존의 원도급업체의 역할을 수행하여야 하므로 발주자의 사업관리 역량 보유가 필수적임.
- 특히 지난 수십 년간 유지되어 온 건설 생산 체계하에서의 원도급업체의 역할을 절대 과소평가해서는 안 될 것이라는 판단임.
- 현행법상 종합건설업과 전문건설업의 업역 구분이 엄연히 존재하는 가운데, 생산 체계상에서 중요한 역할을 담당해 온 종합건설업자(원도급자)의 배제 혹은 역할 축소는 최근 어려운 건설시장 환경과 맞물려 원도급자에게는 큰 어려움으로 다가올 것이므로 이에 대한 고려가 있어야 함.
- 직할시공제가 모든 공공공사에 적용되기에는 시기상조임. 따라서, 전면적인 시행 혹은 공공사업으로의 확대에 앞서 소규모 사업을 대상으로 시범 사업을 실시하여 해당 방식에 대한 검증과 보완을 통한 신중한 접근이 필요함.
- 시범 사업을 통해 파악된 문제점 보완 및 장단점의 철저한 분석을 통해 검증을 거친 후, 다른 방식에 비해 성과가 뛰어나다는 것이 판명되면 필요시 확대 적용하는 것이 바람직하며, 적용시에는 발주자의 사업관리 능력과 발주자로서 유사 사업에 대한 경험을 고려하여 도입 여부를 판단하여야 함.

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)

김우영(연구위원·beladomo@cerik.re.kr)