주계약자공동도급 방식 -「建産法」생산 체계에‘ 어깃장 ’

- 중소건설업체수주어려움커질듯, 업역폐지단계에서의도입이바람직 -

주계약자공동도급은 행정안전부가 이미 도입 시행하고 있음에도 거의 활용되지 않고있다. 하지만다른 부처는주계약자공동도급제도의 도입을 검토 중이다. 국토해양부는 주계약자공동도급제도에대해 전향적인입장을보이고 있고, 기획재정부도국가공사에 도입할방침으로 있다. 차제에주계약자공동도급제도가건설산업의 발전을 위해반드시도입 · 활성화되어야할효율적인제도인지짚어보고자한다.

현행 생산 체계와 相馳

먼저, 주계약자공동도급제도가 현행 건설업 생산 체계와 얼마나 부합되는 방식인가를살펴볼필요가있다. 현행「건설산업기본법」은 종합건설업과 전문건설업의 업역을 엄격하게 구분하고 있다.「건산법」제16조 2항 및 3항 본문은‘ 종합건설업자가 전문공사만을도급받으려는경우에는그전문건설업 등록을 하여야 하고, 전문건설업자가종합공사를도급받기위해서는종합공사를시공하는업종의등록을하여야한다 ’라고규정하고있다.

이처럼엄격한업역구분에대한 예외 규정으로서「건산법」제16조3항1호에서종합건설업자가종합적인계획 · 관리및조정을하는공사중전문공사에해당하는부분만을시공하는조건으로그건설업자와공동으로도급받는경우전문건설업자에게그종합건설업의등록없이도시공을할수있도록하는주계약자공동도급을명시하고있다.

「건산법」관련규정을종합하면주계약자공동도급은종합과 전문 건설업 간 업역을엄격히구분하고있는현행건설업생산체계상예외적인경우에해당한다. 따라서, 현행건설업생산체계에서종합과전문건설업자간의주계약자공동도급을도입하여활성화를 도모하는 것은 불합리하며 현행 건설산업의 기본적인 생산 체계 골격과 상치되는것이다.

책임 구조 - 불균형

두번째로는 주계약자공동도급제도가구성원간 공정한 계약 생산 방식이 아니라는점이다. 주계약자공동도급에 있어 계약 이행은분담한구성원인전문건설업자가일차적으로 지되 주계약자는 연대하여 책임을지는불균형적인책임구조를갖고있다. 하자담보 책임 역시 동일한 방식으로 구성원과 주계약자의 책임을 부여하고 있어 책임의불균형은 물론구성원간하자 책임구분불분명으로 인한 분쟁 발생 가능성이 상존한다. 특히, 그책임이주계약자에게전가됨으로써주계약자와 구성원간계약이행및하자담보 책임을 둘러싼 분쟁이 빈발할 소지가많이있다.

다른 공동도급 방식과 비교할 때 공동이행 방식은 구성원 전체가 연대하여 책임을지고, 분담이행방식은각자책임을지게되어있어도급계약에따른책임과의무가명확하다. 그러나, 주계약자공동도급방식은다른 구성원의 계약상 책임에 대하여 주계

주계약자공동도급 방식은「건설산업기본법」에 따르는 현행 생산체계의골격에부합되지않는다.

약자만연대책임을지도록하고있어도급계약의 원리에 어긋나고 구성원간의 책임형평성이 맞지않는공동도급 방식이다. 이로인해발주기관입장에서도계약관리업무가복잡해질가능성이매우크다.

협력 및 조정 기능 약화

세 번째는 주계약자공동도급 방식이 효율적인 공동도급 방식이 아니라는 점이다. 주계약자공동도급에서다른 구성원들이 발주기관과 직접 계약 당사자로서 분담 시공하는 반면, 종합건설업체는특정공종에대한 시공을 하면서 사업관리자로서 계약 이행의무를지고공사총괄업무를수행한다. 이는 전통적인 도급 방식에 비하여 종합건설업체의사업관리기능이제대로작동하기어려운 구조이다. 전통적인 도급 방식에서 종합건설업체가 전문건설업체를 협력업체로조정할수있는 것과달리주계약자공동도급의 경우에는 주계약자가 전문건설업체와직접적인계약관계를맺고있지않기때문에시공관리과정에서상대적으로협력과조정 기능이약화될수밖에 없기때문이다. 종합건설업체가 전체 계약 및 사업관리로 얻을수있는원가절감효과도기대하기어려워 전통적인도급방식과비교할때원가측면에서 유리한 방식이라고 단정할 수 없다. 건설공사의결과에대한책임은발주기관이 지므로 발주기관의 입장에서 같은 비용을들이고비효율적인결과가될수있다.

공동도급 방식 중 공동이행 방식이 가장 많이 이용되는 이유는 계약 이행의 책임이 구성원전체의연대책임으로되어있어발주기관의 입장에서 유리하기 때문이다. 이러한 책임체계에서는구성원중부도나파산이발생하면다른구성원으로대체하거나 잔여 구성원의 연대 책임으로 계약을 이행하면된다. 하지만주계약자공동도급에서는 주계약자가 파산 등의 사유로 탈퇴하는 경우공동수급체내에이를대체할구성원이 없고 보증기관에 의한 주계약자의 계약 이행의무대행역시공동이행방식에비해어려울 수밖에 없어 계약 이행을 담보하기가 쉽지않을것이다.

문제점 해결‘ 역부족 ’

넷째, 주계약자공동도급은 현행 공동도급의문제점을해결하는방안이될수없다. 현행 공동도급의 문제점은 대략 아래와 같은 몇 가지로 요약할 수 있다. ① 공동도급 시가점제도로인하여PQ 및적격점수향상을통한수주기회확대수단으로이용되는 경향이 있다. ② 공동이행 방식에 있어 지분이많은구성원이공구분할을통해분담이행 방식으로 시공에 참여하고 지분이 적은 구성원은 실제 시공에 참여하지 않은 채 형식적으로 계약에 참여하는 경우가 많다. ③ 분담이행 방식의 경우 면허 보완 수단으로활용되고있어전문공종별분담시공을 통한 품질 제고에 한계가 있다. 그 결과 단독도급 공사에 비해 공동도급 공사의 경우비용 · 품질 · 공기등의측면에서비효율적이라는평가도많은실정이다.

하지만 지역의무공동도급이나 공동도급 시 가점 부여를 통하여 공동도급을 사실상 강제 권장하는 것을 합리적으로 해결하지 않는 한 주계약자공동도급이 수주 기회 확보 수단으로 전락되지 않는다는 보장이 없다. 전문 공종별 분담 시공을 통한 품질 제고도 전문건설업자의 불법 하도급 문제가 근절되지 않는 상황에서 이를 담보할 수는 없다고본다.

양극화 심화 우려도

다섯 번째는 주계약자공동도급이대 · 중소건설업체의상생에부합된다고할수없다는점이다. 주계약자공동도급이대 · 중소건설업체의상생에부합하기위해서는주계약자공동도급의 시행으로 소규모 전문건설업체들의수주가증대되어야하나효율적인 공사수행을위한공동도급구성원수등을 고려할때오히려대규모전문건설업체들의 수주가 늘어날 가능성이 훨씬많다. 종합건설업체들도 원활한 계약 이행을 위해 대형 · 중견건설업체중심으로공동수급체를 구성할것으로보인다. 따라서, 종합과전문건설업계를막론하고중소건설업체들은수주의어려움이더커질것이고 양극화를심화시키는제도적요인으로작용할것이다.

업역 폐지 단계에서의 도입 바람직

결론적으로 주계약자공동도급이 바람직하고효율적인 발주 방식은아니라고 본다. 그럼에도 전문건설업계가 도입과 활성화를 강력히주장하고있는이유는전문건설업이 하도급지위에서벗어나부분적으로원수급자의지위를누릴수있는공동도급방식이라는점이매력이기 때문일것이다. 주계약자공동도급제도가건설업계내계층간유 · 불리 여부의 관점에서 접근되는 것은 기본적으로 바람직하지 않다. 현행건설업생산체계와부합하고효율적인생산구조인가라는관점에서 접근되어야할것이다. 외국의 사례에서도 주계약자공동도급과 같은 생산방식은 성과를 거두지 못한 것으로 알려지고있다.

주계약자공동도급은건설업계내 종합과 전문건설업계간도입여부에 대한입장이 다른 만큼 시범적으로 시행하여 평가를 하고효과가검증되었을때제한적 · 단계적으로도입을추진하는것이현행 건설업생산체계에서 올바른 정책이라고 생각한다. 그리고 앞으로 업종과 업역을 개편해 나간다면이에발맞추어종합과전문건설업간업역 구분이 사실상 폐지되는 단계에서 도입하는것이논리적으로합당할것이다.

백영권
한국건설산업연구원연구위원
ykbaek@cerik.re.kr