

■ 이 슈 진 단

주계약자공동도급제도 - 태생적 한계 보완 절실하다

- 시공 효율성 저하 · 부실 우려 증폭, 발주 확대 철회하고 제도 개선해야 -

강 운 산 | 한국건설산업연구원 연구위원
wskang@cerik.re.kr

주계약자 공동도급 발주는 MB정부에서 ‘상생(相生)’이 정책 화두로 대두된 이후 극심한 찬반양론에도 불구하고 지방자치단체 공사를 중심으로 지속적으로 증가하였다. 그동안 반대 입장을 표명해 온 국토교통부도 지난해 말, ‘공생발전위원회’에서 주계약자공동도급제도 시범 사업을 확대하고 그 결과를 참조하여 확대 여부를 결정하기로 하였다.

한국도로공사는 금년 하반기 최저가 입찰 대상 공사 12건 가운데 하자 구분이 용이하고, 전문 공종의 비중이 5%를 넘는 건설 공사를 주계약자 공동도급 방식으로 발주할 계획이다. 즉, 지금까지의 소규모 공사가 아닌 300억원 이상의 대규모 공사에서

도 주계약자 공동도급 발주를 확대하겠다는 것이다.

조달청도 지난해 말 2015년까지 전체 공사의 50%까지 적용 확대하는 등 주계약자 공동도급 발주 확대 계획을 발표하였다.

결론적으로 주계약자 공동도급 발주 확대 계획의 철회가 절실히 요구된다. 주계약자공동도급제도는 시공의 효율성 저해, 종합·전문 업체 간 업역 갈등 조장, 공사 책임의 불분명에 따른 부실 시공 우려 등을 이유로 건설 공사에 적용하고 있는 나라가 전무하다시피 하기 때문이다. 나아가 하도급 불공정 개선 등은 다른 정책 수단으로 달성이 가능하다.

또한, 건설산업의 상생을 위한 정

책 수단으로 시행이 확대되고 있지만 상생 정책으로서의 효과에 대한 검증이 명확하게 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라, 현장에서의 문제 제기도 지속적으로 이루어지고 있다. 현행 제도의 보완 또한 절실히 요구된다.

본고에서는 주계약자공동도급제도의 시행 과정에서 도출된 문제점들을 공동수급체 구성을 중심으로 검토해보고 보완 방안을 제시하고자 한다.

태생적 한계 보완 미흡

주계약자공동도급제도가 시공의 효율성 저하와 부실 시공 우려를 태생적으로 안고 만들어진 제도라는

국가 공사 주계약자의 부계약자 선택권 제고 방안

현행	개선
발주기관이 부계약자로 참여하는 공종에 대해 확정	하자 구분이 명확한 공종만 선정 공고하고, 입찰자가 부계약자 공종을 선택하여 입찰

점을 감안한다면, 현행 규정보다 공동수급체 구성 등에 있어서 보다 자율성과 탄력성을 제고함으로써 그 태생적 한계의 극복이 필요했다.

그러나 주계약자 발주 확대의 실질적 목적이 하도급 불공정 개선이라는 포장 아래 전문건설업체에 대한 물량 배분에 있었기에 공동도급제도의 원칙과 취지에 맞도록 제도의 내용을 확정하지도, 탄력적·자율적으로 운영하지도 못하고 있다.

특히, 부계약자를 전문건설업자로 한정하거나 부계약자 공종을 확정하여 공고함으로써 공동수급체의 구성에 있어서 종합건설업체 단독 또는 종합건설업체 부계약자를 불허하는 등의 문제점을 도출시키고 있다.

주계약자의 부계약자 선택권 제고

「국가계약법」이 적용되는 공사의 경우, 발주기관은 입찰 공고시 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하고 있다. 최저가 공사의 입찰에 참여하는 업체들은 해당 공사의 낙찰을 위해 해당 업체에게 가격 및 기술 경쟁력이 있는 업종(공종)을 전

략적으로 활용하여 입찰에 참여하게 된다.

현행과 같이 발주기관이 입찰 공고시에 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하는 경우에는 확정된 공종에 대한 가격 및 기술 경쟁력이 떨어지는 주계약자의 입찰 참여를 차단하거나 입찰에 참여한다고 해도 낙찰자로 선정될 가능성이 떨어진다.

나아가 낙찰자로 선정되어 실제 시공이 이루어지는 과정에서도 해당 공종의 적정 시공을 저하시킬 가능성이 있고, 확정된 공종에 대한 주·부계약자의 입찰 불균형 발생 가능성도 크다.

본질적으로 공동(도급) 계약은 중소기업 보호 육성과 수주 목적 달성이라는 제도적 목적과 공사 수행 능력 증대와 위험의 분산이라는 실제적 목적을 위해 체결된다.

주계약자공동도급제도 또한 이와 같은 실제적 공동도급 계약의 목적인 공사 수행 능력 증대, 위험 분산 등의 달성에 기여해야 한다. 그러나 실제로는 그렇지 못하다.

또한, 공동수급체가 위험을 분산

하여 리스크를 저감시키기보다는 오히려 리스크를 증가시키는 부작용을 초래할 가능성이 매우 크고, 나아가 부실 시공으로 인한 국가 예산 낭비 및 안전사고의 발생 가능성도 커진다.

따라서 주계약자의 부계약자 선택권 제고를 위해 별도의 규정 없이 국가 공사에서 발주기관이 부계약자로 참여하는 공종을 확정하여 발주하는 현행 방식의 개선이 필요하다. 현재와 같이 발주기관이 부계약자 참여 공종을 확정하지 말고 발주기관은 하자 구분이 명확한 공종만 선정·공고하고, 입찰 업체는 공고된 공종에 맞게 주계약자·부계약자를 선택하여 참여하도록 개선해야 한다.

공동수급체 구성의 자율성 확보

현재 지방자치단체 공사를 중심으로 주계약자 공동도급 발주시 종합건설업자의 단독 입찰을 불허할 뿐만 아니라, 대부분의 경우 공동수급체 부계약자로서 종합건설업자의 참여도 불허하면서 전문건설업자만이 부계약자가 되도록 운영하고 있다.

이처럼 주계약자 공동도급 발주시 단독 입찰 및 종합업체간 공동도급을 허용하지 않는 것은 「지방계약법」의 관련 규정에 위배됨과 동시에 공동도급제도의 근간 및 공공공사

■ 이 슈 진 단

입·낙찰 질서를 심각하게 훼손한다.

또한, 주계약자 공동도급의 단독 입찰 불허 및 종합업체간 공동도급 제한으로 인해 수많은 종합건설업체들의 입찰 참여 기회가 원천 차단되는 정책적 결함이 있다.

따라서 종합건설업자도 「건설산업기본법」상 건설업 등록 및 영업 범위 등에 부합되는 경우에는 부계약자로 참여할 수 있도록 하는 제도 개선이 필요하다.

참고로 국토해양부 유권해석(건설경제과-2298, 2011. 5. 19일자)도 '종합건설업자가 주계약자이고 다른 종합건설업자와 전문건설업자를 공동수급체 구성원(부계약자)으로 두는 주계약자 관리방식의 공동도급이 가능'하다고 회신하였다.

주계약자의 종합적 업무 대가 제도화 필요

주계약자 공동수급협정서상 '종합적인 계획·관리·조정 업무'에 대한 대가와 지급 시기, 지급 방법 등은 구성원간 상호 협의하여 별도로 정하도록 하는 임의 규정으로 되어 있어 주계약자의 종합적 계획·관리·조정 업무의 대가 지급이 미흡하다.

안전행정부 회계예규 '주계약자 공동도급 운영요령' 개선(안)

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

주계약자가 수행하는 계획·관리·조정 업무는 건설 공사의 적정 시공 및 완성을 위해 공사 현장 총괄 지휘 활동을 지속적으로 수행하는 것으로서, 부계약자의 직접 시공 부분과 분담한 부분에 대한 시공 관리 및 재무(기성 청구서 작성 등) 업무를 분담하는 업무 활동과는 다르다. 주계약자 공동도급에서 전문건설업자인 부계약자는 발주자와 직접 계약을 체결하는 원도급자로서의 지위를 가지므로 주계약자와 수평적 계약 관계로서 동등한 지위 관계를 의미하는 것이다.

따라서 부계약자도 주계약자와 마찬가지로 당해 공사 시작부터 종료시까지 공사의 원활한 수행을 위해 「건설산업기본법」에 의한 건설 기술

자 배치 기준에 따라 현장 관리 인력을 투입할 의무가 있다.

그러나 대부분의 주계약자 공동도급 현장에서 부계약자는 자신의 분담 부분 공사 수행시에만 작업에 필요한 직접 인력만 투입·완료한 후 전체 공사가 진행 중임에도 대부분 철수하고 있다.

부계약자는 직접 시공을 통해 공사를 수행하는 것이 원칙이므로 원·하도급 방식에서의 하도급자와 동일한 성격으로 총계약금액의 직접 노무비에 해당한다.

따라서, 부계약자의 간접노무비와 동 비용에 대한 승률 비용은 주계약자의 종합적인 계획·관리·조정 업무에 대한 대가로 계상되어야 한다. CERIK