

건설이슈포커스

공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책 방향

2013. 4

최민수 · 강운산 · 김민형

■ 논의 배경	4
■ 건설공사의 통합발주와 분리발주 제도 현황	4
■ 분리발주 법제화시 예상되는 폐해 및 문제점	8
■ 해외 사례	19
■ 향후 정책 방향	31

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ **건설공사는 종합건설업체가 일괄 책임하에 종합 관리·시공하는 ‘통합발주’ 방식이 일반적이나, 최근 하도급 과정의 불공정을 해소한다는 취지에 건설공사를 세분하여 다수의 하도급자에게 직접 발주하는 ‘분리발주’ 방식이 대두되고 있는데, 이는 외국의 사례 등을 고려할 때 다음과 같은 문제점이 예상된다.**
 - 분리발주시에는 종합건설업체가 원칙적으로 배제되고 발주자가 해당 프로젝트에 대하여 직접 책임을 지고 공사 관리를 담당하게 됨. 이를 위해서는 발주자가 종합건설업체 수준의 기술 인력과 공사관리 능력을 갖추어야 하는데 이는 비현실적임.
 - 통합발주시에는 종합건설업체에게 일괄 책임 부과 또는 하도급 협력업체 등을 통하여 공사 현장의 통제나 공사 기간 준수가 용이하나, 분리발주시에는 각 공종별로 매번 십여 개 사의 시공자를 새로 선정해야 하므로 1회성 계약이 증가하고, 그 결과 공사 중 시공업체 부도나 계약 불이행, 공기 지연, 분쟁 등 리스크가 높아짐.
 - 부실 공사나 하자 보수 측면에서 일괄 도급 책임자가 사라지면서, 특히 복합 하자인 경우 하자 보수가 어려워지거나 분쟁이 빈발할 수 있음.
 - 건설사업관리자(CM)를 활용하여 종합 관리가 가능하다는 주장이 있으나, CM은 컨설턴트 조직으로서 계약 이행이나 하자에 대하여 일괄 책임을 지는 주체가 될 수 없음.
 - 전기공사 분리발주 사례 등을 참고할 때, 공사 입찰이나 시공 관리 과정에서 거래 비용이 증가하면서 총공사비가 상승하고, 결과적으로 국가 예산을 낭비할 우려가 높음.
 - 최근 건축/토목 공사 가운데 일부 공종만을 분리발주하자는 주장도 있으나, 종합건설업체가 공사 기간 준수나 품질 확보 등에 대해서 총괄 책임을 부여받은 상태에서 일부 공종을 분리발주하는 것은 비논리적이며, 외국에서도 사례를 찾아보기가 어려움.
- ▶ **외국 사례를 보면, 미국·영국·일본 등 대부분의 국가에서 통합발주가 일반적이며, 원도급자의 직접 시공을 강화하고 있음. 또, 시공 분야 뿐만 아니라 설계와 기자재 조달, 시공까지 통합 발주하는 디자인빌드(Design-Build), 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk), EPC(Engineering-Procurement-Construction) 등이 증가하는 추세임.**
 - 만약 발주자 재량에 의거해 분리발주가 이루어지더라도 공사 이행이나 하자 책임이 분명한 공종으로 제한되며, 건축/토목과 같은 구조체 공사는 분리하지 않는 것이 일반적임.
- ▶ **발주 방식의 선택은 건설공사 특성을 고려하여 발주자에게 재량권을 부여하고, 하도급 과정의 불공정 행위에 대해서는 건설 생산 체계를 교란하기보다는 하도급 법령 등을 통하여 하도급 계약의 공정성과 투명성을 강화하는 것이 바람직함.**
 - 공공공사 입찰시에 원도급자의 시공 능력과 원·하도급 간 장기 협력 관계를 중시하고, 시공 체계를 확인해야 하며, 불공정 하도급에 대한 발주자의 감시 역할을 강화해야 함.
 - 만약 분리발주를 법제화한다면, 종합건설업체도 세부 전문 공종의 시공 분야에 직접 참여할 수 있도록 업역 제한을 폐지하는 것이 선행되어야 할 것임.

I. 논의 배경

- 최근 새 정부 인수위원회의 국정 과제 가운데 중소 건설업체 보호 정책의 일환으로서 공공공사의 분리발주 원칙이 포함된 바 있음.
 - ‘분리발주’란 건설공사를 토공사, 철근콘크리트공사, 방수공사 등 공종별로 나누어 다수의 하도급자에게 직접 발주하고, 발주자가 공사 관리를 행하는 방식을 말함.
- 건설공사는 그동안 발주자와의 도급 계약을 통해 종합건설업체가 일괄 책임하에 종합관리·시공하는 ‘통합발주’ 방식이 널리 활용되어 왔으며, 분리발주는 전기공사 등 계약이나 하자 책임 구분이 명확하다고 판단되는 공종 이외에는 허용되지 않았음.¹⁾
 - 현재 공공공사의 분리발주는 하도급 과정의 불공정성을 해소하겠다는 취지에서 논의되고 있으나, 만약 분리발주가 법제화될 경우 종합건설업체가 배제되면서 건설현장의 총괄 책임자가 사라지고, 공사이행 및 하자보수 등에 상당한 난점이 발생할 것으로 우려되고 있음.
- 공공공사의 분리발주 법제화는 대통령직 인수위원회의 정책 과제 선정 과정에서 심도 있는 검토가 이루어졌다고 볼 수 없으며, 따라서 향후 「국가계약법」 등 관련 법령의 개정으로 이어질 경우 상당한 논란이 발생할 것으로 예상됨.
 - 본고에서는 공공공사 분리발주 법제화시의 문제점 및 파급 효과를 살펴보고, 외국 제도의 검토를 통하여 합리적인 대안을 제시하고자 함.

II. 건설공사의 통합발주와 분리발주 제도 현황

1. 건설업종의 구분

- 「건설산업기본법」 제8조 및 동법 시행령 제7조, <별표 1>의 건설업의 종류와 업무 범위에 의하면, 건설업종은 복합 공종으로 이루어진 종합공사를 시공하는 업종(종합건설업)과 단일 공종의 전문공사를 시공하는 업종(전문건설업)으로 구분됨.

1) 더구나 현재 모든 공공공사에서 전기공사나 정보통신공사의 분리발주가 의무적으로 강제되면서 발주자의 재량권을 제약하고, 선후 공정의 마찰로 인하여 공사 관리에 난점을 초래하는 문제점이 지적되어 왔음.

- 종합건설업에는 토목공사업, 건축공사업, 토건공사업, 산업환경설비공사업, 조경공사업의 5개 업종이 있음.
- 전문건설업은 토공사업, 철근콘크리트공사업, 미장/방수/조적공사업 등 25개 업종으로 구분되며, 업무 범위는 '단일 공종의 전문공사를 시공하는 것'으로서, 수주 물량 가운데 종합건설업체로부터 하도급 받아 시공하는 비중이 60~70% 수준임.

<그림 1> 종합건설업과 전문건설업의 구분

■ 종합건설업(General Contractor)

- 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 복합 공종의 시설물을 시공하는 건설공사업
- 등록 조건 : 기술자 5~12인 이상, 자본금 5억~24억원 이상

				
토목건축공사업 3,600개 사	건축공사업 4,886개 사	토목공사업 2,809개 사	산업환경설비공사업 380개 사	조경공사업 1,493개 사

종합건설업체의 직접시공 의무 비율
(「건설산업기본법」 제28조의 2, 시행령 제30조의 2)
- 도급금액 3억원 미만 : 100분의 50
- 도급금액 3억~10억원 : 100분의 30
- 도급금액 10억~30억원 : 100분의 20
- 도급금액 30~50억원 미만 : 100분의 10

건설공사 하도급 규정
수급인은 그가 도급받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 하도급하려는 때에는 그 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자에게 하도급 하여야 함(「건설산업기본법」 시행령 제31조).

■ 전문건설업(Specialty Contractor)

- 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사(주로 하도급 시공을 담당)

- 등록 조건 : 기술자 또는 기능자 2~5인 이상, 자본금 2억~6억원 이상

등록업체 수	등록업체 수
실내건축공사업	4,424
토공사업	6,589
미장·방수·조적공사업	1,995
석공사업	3,125
도장공사업	2,450
미계·구조물해체공사업	2,413
금속구조물·창호공사업	5,998
지붕판금·건축물조립공사업	664
철근·콘크리트공사업	12,994
기계설비공사업	5,643
상·하수도설비공사업	7,296
보링·그라우팅공사업	822
철도·궤도공사업	36
포장공사업	2,162
수중공사업	361
조경식재공사업	3,794
조경시설물설치공사업	2,396
강구조물공사업	709
철강재설치공사업	45
삭도설치공사업	12
준설공사업	42
승강기설치공사업	353
가스시설시공업	1,219
난방시공업	-
시설물유지관리업	4,497

주 : 등록업체 수는 2012년 12월 기준임.

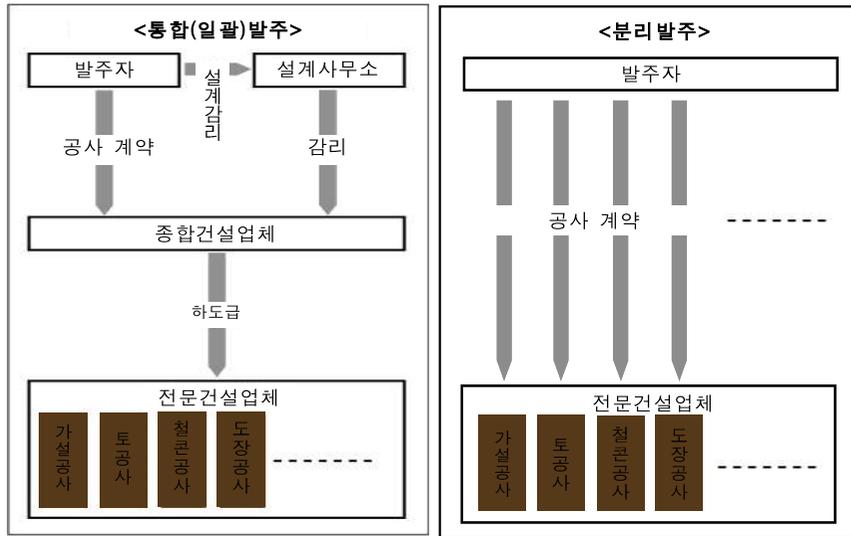


- 건설공사는 공사 유형에 따라 건축·토목·산업설비 등으로 구분되며, 이러한 공사는 종합건설업체가 일괄 도급하여 주된 공종을 직접 시공하고, 필요시 전문건설업체에게 세부 공종별로 하도급하여 시공하는 것이 일반적임.
- 현재의 생산 체계를 보면, 종합건설업체는 기술사·기사 등 기술인력 중심으로 고용이 이루어져 있으며, 해당 프로젝트의 종합 관리가 주된 업무인데, 최근에는 직접 시공에 대한 의무가 늘어나고 있는 추세임.
- 반면, 전문건설업체는 기능인력 중심으로 고용이 이루어져 있으며, 공종별로 시공 분야 업무를 담당하고 있음.

2. 통합(일괄)발주와 분리발주의 이해

- 통합(일괄)발주는 '전체 사업 내용이 확정된 공사를 하나의 원도급 회사에게 일괄 발주하여 권한과 책임을 일원화시키는 방식'을 말함.
- 통합발주 하에서 종합건설업체는 해당 공사를 종합 관리하고, 시공 분야는 직접 시공을 하거나 혹은 세부 공종별로 나누어 전문건설업체에게 하도급하여 시공을 하게 됨. 단, 계약 이행이나 하자 보수와 관련하여 종합건설업체가 개별 시공자를 대표하여 일체의 책임을 부담함.
- 분리발주는 발주자의 직영 시공 체계로서, 건설공사를 세부 공종별로 구분하여 발주하고, 각각의 시공자가 개별 시공한 후, 각자 책임을 부담하는 방식을 말함.
- 분리발주는 원칙적으로 종합건설업체가 배제되고, 발주자가 종합건설업체의 역할을 겸하는 발주자 직영 시공의 형태임.
- 즉, 발주자가 직접 세부 시공 분야별로 다수의 전문건설업체를 직접 선정하고, 개별 시공자에게 직접 지시·협업의 및 공종간 조정을 하며, 프로젝트의 성패에 대하여 원칙적으로 발주자가 직접 책임을 부담함.
- 최근 안전행정부에서 확대 추진 중인 '주계약자 공동도급'은 종합건설업체와 일부 공종의 전문건설업체가 함께 공동도급을 받는 제도로서, 외국에서는 유사한 유형을 찾아보기 어려우며, 사실상 분리발주가 변형된 형태로 볼 수 있음.

<그림 > 통합발주와 분리발주의 개념



3. 현행 분리발주 실태 : 전기공사, 정보통신공사, 건설폐기물 처리 용역 등

- 현행 「국가계약법」 시행령 제68조에 따르면 원칙적으로 동일 구조물 및 단일 공사는 분할하여 계약할 수 없도록 규정하고 있음.²⁾
- 이는 ① 동일 구조물 공사 또는 단일 공사로서, ② 설계서 등에 의하여 전체 사업 내용이 확정된 1건 공사를 여러 건의 공사로 나누어 발주하는 것은 비효율적이고, 하자 책임이나 공정 관리에 지장을 초래할 우려가 높기 때문임.
- 다만 ① 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사, ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할 시공함이 효율적인 공사, ③ 하자 책임 구분이 용이하고 공정 관리에 지장이 없는 공사는 분할 발주가 가능함.³⁾
- 「국가계약법」 시행령 제68조 제1호에 의거하여 전기공사, 정보통신공사, 건설폐기물 처리 용역은 타 법령에 의하여 분리발주가 의무화되어 있는데, 동 공사는 「건설산

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

3) 「국가계약법」 시행령 제68조 분할 계약의 예외 : 제1호, 제2호, 제3호.

업기본법」에서 규정하고 있는 ‘건설공사의 범위’에서 제외되어 있는 특성이 존재

- 전기공사의 경우, 1976년 「전기공사업법」의 전면 개정을 통하여 제3조와 제22조(현재는 제11조) 규정이 제정되어 분리발주를 시행하고 있음.
- 정보통신공사의 경우, 1971년 「정보통신공사업법」 제정시, 제13조 도급 계약의 분리(현행 제25조 도급의 분리) 규정에서 ‘정보통신공사는 다른 공사와 분리하여 도급 계약을 체결해야 한다’라고 규정하였음.
- 건설폐기물 처리 용역은 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제15조⁴⁾에 의거하여 2006년 이후 건설공사와 분리 발주하는 것이 의무화되어 있음.

III. 분리발주 법제화시 예상되는 폐해 및 문제점

1. 프로젝트 관리 측면 : 건설현장 공사 관리의 난맥상 초래 우려

- (1) 분리발주의 의미 : 종합건설업체라는 총괄 책임자가 사라지고, 발주자의 직영 생산 체계로 전환되면서 발주자가 공사 관리에 대해 직접 책임을 부담하게 됨.
- 건설공사의 수행 체계는 도급 생산이 일반적이며, 현행 통합(일괄)발주 체제 하에서는 원도급자인 종합건설업체가 해당 프로젝트에 대하여 일체의 책임을 부담함.
- 즉, 통합발주 하에서 공사의 품질, 공사 기간, 공사비, 하자 보수 등의 문제가 발생하면 발주자는 원도급자인 종합건설업체에게 1차적으로 책임을 부과하고, 원도급자는 하도급자의 고의·과실로 인해 발생한 문제에 대해서도 일체의 책임을 부담
- 만약, 분리발주 원칙을 법제화할 경우, 종합건설업체가 원칙적으로 배제되면서 발주자 직영 생산 체계로 전환된다고 볼 수 있음.
- 이 경우, 발주자는 해당 프로젝트의 품질 확보, 공사기간 준수, 부실 공사 등에 대하여 현재와 같이 도급업자인 종합건설업체에게 무한 책임을 추궁할 수 없게 되고, 발주자가 공사 기간 지연이나 부실 공사 등 프로젝트의 성패나 공사 관리에 대하여 직접 무한 책임과 리스크를 부담하게 됨.

4) 제15조(건설폐기물 처리 용역의 발주) ① 국가, 지방자치단체 및 공공 투자·출연기관이 대통령령이 정하는 규모 이상의 건설공사를 발주하고자 하는 경우에는 건설공사와 건설폐기물 처리 용역을 분리발주하여야 한다.(개정 2006. 12. 28)

- 또한, 이러한 역할을 수행하기 위해서는 발주자가 현재 종합건설업체 수준의 엔지니어와 구매, 외주, 기술부서 등을 내부에 보유하는 것이 필요하다는 것을 의미함.
- 분리발주 하에서 발주자가 수행해야 할 공사관리 관련 업무는 현재 종합건설업체가 수행하는 공사관리 업무 가운데 상당 부분이 해당됨.
- 예를 들면, 시공 현장의 각종 신고 및 인허가와 관련된 대관청 업무, 설계 변경, 계약 변경, 물가 변동시 계약금액 조정, 토지 보상 지원, 안전관리, 기능공 교육, 소음·분진·민원 처리, 품질관리, 공정관리, 하도급자관리, 자재관리, 원가관리, 각종 보증 및 하자 보수 등임.
- 이 가운데 대관청 업무를 보면 착공 신고, 굴토공사 신고, 가설 사무실 축조 신고, 가설전기 인입 신청, 가설용수 신청, 지장물 이설 신청, 도로 점용 허가 신청, 비산분진 발생 신고, 특정공사 사전 신고, 안전보고책임자 선임 보고, 안전관리자 선임 보고, 유해·위험방지계획서, 사업장 폐기물 배출자 신고, 가설전화 인입 신청, 무재해 개시 신고, 지하수 개발 신고, 각종 공작물 설치 신고 및 허가(Batch Plant, Crush Plant), 각종 인·허가(토취장, 골재 채취, 산림 훼손) 등을 들 수 있음.

<표 1> 종합건설업체의 공사관리 업무의 예

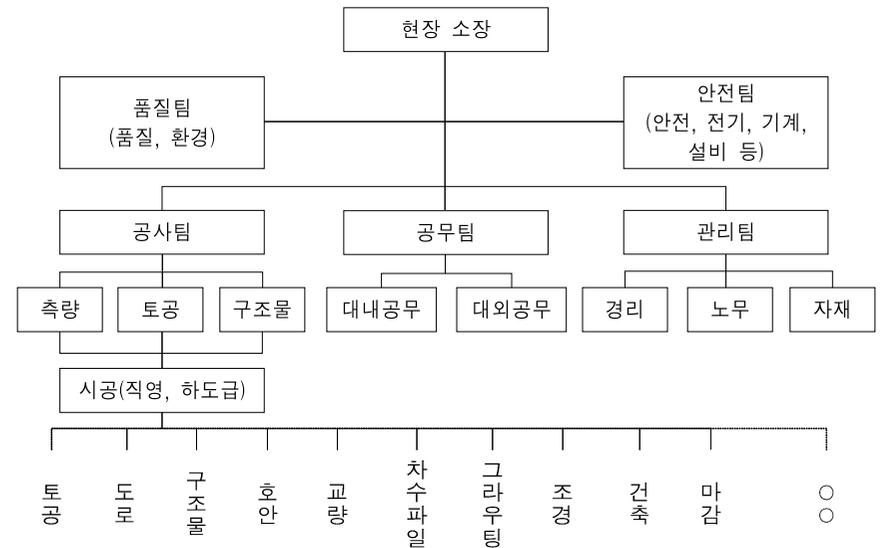
부서	주요 업무
공사 담당	· 공사 시공에 따른 전반적인 계획 수립 및 기술관리, 시공 측량 · 하도급 협력업체에 대한 시공 감독 · 공정계획 작성 및 시공 진척 상황 관리 · 기성 물량 산출, 작성 및 기성관리, 설계변경 현황 관리 · 자재, 장비, 인원투입 계획서의 작성 및 조정 등
공무 담당	· 공정표 작성 및 공정관리, 공사계획서 작성 · 실행예산 관리, 도급 및 실행기성고 대비 투입 분석 · 하도급 협력업체 선정 업무 · 대관 업무 등 대외 업무(착공신고, 굴토공사 신고, 가설사무실 축조신고, 가설전기 인입신청, 가설용수 및 지장물 이설신청, 도로점용허가, 비산분진 발생신고, 특정공사 사전신고, 유해·위험방지계획서, 사업장 폐기물 신고, 지하수개발 신고, 각종 공작물 및 토취장 인·허가 등)
안전 담당	· 방호장치, 유해위험기계기구, 보호구 구입 관리 · 사업장 안전교육 계획 수립, 실시 · 순회점검지도 및 조치 건의 · 산재발생 원인 조사 및 대책 수립 · 안전에 관한 상황 위반 근로자에 대한 조치 및 건의 등
품질 담당	· 시험계획 및 품질관리계획 수립 · 공사시험, 시험성과표 유지관리, 계측기관리 및 점검교정 등
관리 담당	· 총무/경리 업무 : 직원의 숙식 및 복리 후생, 문서수발과 보관 인·허가 사항, 발주처 관련 제반 행정 업무, 원가관련 증명명 관리, 전표 작성, 경상비 및 원가관리, 자금지출계획서 작성 및 각종 증빙자료 관리, 현금·유가증권 관리 및 출납, 세무 관련 업무, 일계표 작성, 정산서상의 회계원가의 대조 확인 등 · 자재 업무 : 자재소요계획서 작성, 자재 청구, 자재의 구입/검수/저장 및 보관, 자재의 입출고 및 재고관리, 자재의 수리 및 점검, 보유자재 전·출입 업무 등 · 노무 업무 : 실행예산에 의한 근로자 동원 계획, 출역 점검 및 임금 산정, 경비원 등 현장 인력관리 및 현장인원 채용, 현장인원 근무상황 기록, 노임 투입에 대한 제정부 기록 등

(2) 현실적 문제점

□ 발주자의 직영 시공 체계 - 현실적으로 발주자의 종합적 공사관리 역량의 결여

- 현행과 같은 통합발주 방식에서는 종합건설업체라는 일괄 도급업자를 활용함으로써 발주자가 역량이나 전문성이 결여되어도 공공 건설공사의 수행이 가능한 구조임.
- 그러나 분리발주 하에서는 발주자가 해당 세부 공종에 대해 설계 및 시방서 검토, 공사 관리 등을 직접 담당하게 되므로 품질, 안전, 공사 기간, 공사비 등의 문제가 발생하지 않으려면 발주자의 공사 관리 전문성이 필수적으로 요구됨.
- 즉, 건설공사 분리발주의 전제는 발주자가 현재 종합건설업체 수준의 공사관리 능력을 구비했는가에 달려 있음.
- 또, 전문건설업체도 단순한 시공 능력뿐만 아니라 각 세부 공종별로 종합건설업체가 시공자로서 수행하던 공정 관리나 발주처 관리, 대관 업무 등의 공사관리 능력을 갖추어야 함.

<그림 3> 종합건설업체의 공사관리 조직(도로 공사현장의 사례)



- 그런데 현실적으로 국내의 공공공사 발주자는 공사 현장에서 직영 시공을 수행할 수 있는 종합건설업체 수준의 공사관리 능력을 갖추었다고 볼 수 없으며, 결과적으로 분리발주 시행시 공공공사 수행의 질적 저하가 불가피함.
- 최근 사례로서 2011년부터 LH공사의 일부 발주 공사에서 일종의 분리발주 형태인 '직할 시공'을 시범사업으로 추진했으나, 발주자의 현장관리 능력의 미흡으로 상당한 난관에 부딪힌 바 있으며, 직할 시공의 추진 사유로서 도급 단계를 줄여 공사비를 줄인다는 목적이 있었으나, 오히려 공사비가 초과된 것으로 추정되고 있음.⁵⁾
- 독일 등에서 일부 분리발주가 가능한 이유는 시공 능력뿐만 아니라 고도의 공사관리 능력을 겸비한 공공 발주기관이 존재하고 있거나, 혹은 전문건설업체 중심으로 건설시장이 발전하여 해당 공종별 전문건설업체가 우리나라의 종합건설업체 수준의 고도한 공사관리 능력을 보유하고 있기 때문임.
- 그런데 우리나라와 일본·미국 등 대다수의 국가에서는 종합건설업을 중심으로 건설시장이 성장해 왔으며, 발주자와의 도급 계약에 의거하여 공사 현장의 공사관리 업무를 종합건설업체가 총괄 수행하는 것이 일반화된 상태임.

□ 건설사업관리자는 단순 컨설턴트로서 하자에 대한 일괄 책임 부여 곤란

- 일부에서는 종합건설업체를 대체하여 용역 업체인 건설사업관리자(Construction Manager, 이하 CM)을 활용하여 공사 관리가 가능하다는 주장도 있으나, CM이 수행하는 공사 관리는 발주자 측의 공사 관리로서 종합건설업체가 수행하던 건설 현장의 공사관리 업무를 대체할 수 있는 성격이 아님.⁶⁾
- 더구나 CM은 도급 계약에 의한 시공자가 아니라 발주자의 컨설턴트로서, 분리발주 방식에서 공기 지연이나 하자 등에 대하여 CM에게 법적 책임을 부과할 수 없

5) 건설경제신문(2010. 11. 22) 기사 참조.

6) 예를 들어 철근 가격이 급등하는 경우, 발주자를 대행하는 CM이 직접 관련 증빙 서류를 준비하여 공사비를 증액하는 것은 본래 역할과 상충됨. 그러므로 분리발주시에는 물가 변동에 따른 계약금액 조정 신청을 개별 공종별로 전문건설업체가 직접 담당해야 함. 발주자는 물가 변동에 의한 계약금액 조정을 가급적 기피하고자 하므로 CM은 시공자가 제출한 서류를 검토하여 에스컬레이션(escalation)을 불허하거나 최소한으로 억제하는 것이 본래의 역할에 부합됨. 따라서 CM은 발주자 조직이라는 점을 고려할 때, 종합건설업체가 수행하던 공사관리 업무 일체를 수행하는 것이 아니며, 단지 발주자를 대신하여 하도급자 선정과 스케줄링(scheduling) 등과 같은 업무를 담당하게 됨. 또, CM은 본질적으로 컨설턴트이며 도급 시공 계약자가 아니므로 공사기간 지연이나 부실 공사, 하자 등이 발생했을 경우 CM에게 일괄책임을 물을 수 없음. 즉, 종합건설업체는 도급 계약에 근거한 시공자(constructor)인 반면, CM은 발주자를 지원하는 컨설턴트(consultant)라는 차이가 있음.

는 특성이 존재함.

- 현실적으로 보면, 현재 대부분의 공공공사 현장에 배치되어 있는 책임감리(責任監理)가 사실상 CM의 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있음.
- 결과적으로 '분리발주'란 책임감리가 존재하는 공공공사 현장에서 종합건설업체가 빠져나가 공사 이행과 하자 책임에 대한 총괄 책임자가 사라진 형태로 볼 수 있으며, 당연히 공사 관리에 문제가 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있음.

□ 전문건설업체의 엔지니어링 및 관리 능력 미흡

- 분리발주 하에서는 발주처 관리, 시공 계획서, 기성 청구 등과 시공자 측면의 설계 변경, 물가 변동에 의한 계약금액 조정 등의 공사관리 업무는 각 개별 시공자가 직접 담당해야 하는데, 현재 전문건설업체가 그러한 능력을 갖추었다고 보기 어려움.
- 공사 현장 관리는 기술사나 건축·토목기사 등 기술자의 영역인데, 건설업체의 기술사 및 기사 보유 현황을 보면 종합건설업체는 1개사당 6.2명, 전문건설업체는 1개사당 0.6명으로서, 10배 가량 차이가 존재
- 결과적으로 전문건설업체는 각 공종별로 기능인력 중심의 시공 능력을 확보하고 있으나, 기술인력 중심의 공사관리 능력은 미흡한 것으로 볼 수 있음.

<표 2> 건설업체의 기술자 수 보유 실태

구분	업체 수	기사(技士) 이상 기술 자격자 고용	1개사당
종합건설업체	12,321	7만 6,867명	6.2명
전문건설업체	37,914	2만 3,933명	0.6명

등급/업태	종합건설업	전문건설업
합계	183,802	108,945
기술사	6,015	959
기사	70,852	22,974
산업기사	27,262	19,970
학/경력자	78,802	63,952
경력자	871	1,090

자료 : 한국건설기술인협회(2009년 12월 기준).

□ 분리발주된 개별 시공자 부도시 공사 기간 지연 불가피

- 발주자나 혹은 발주자의 공사 관리를 대행하는 건설사업관리 용역업체(CM)는 하도급 협력업체 시스템을 운영하고 있지 않음.
- 따라서 매번 공사시마다 새로운 낙찰자를 선정해야 하는데, 현행 공공입찰 제도의 특성상 부적격 업체가 낙찰받을 우려가 높고, 또한 시공 과정에서 부도나 혹은 적자 우려시 계약 이행 거부 등으로 공사 현장 관리가 어려워질 가능성이 큼.
- 예를 들어 공사 과정에서 일부 시공자의 부도가 발생할 경우, 종합건설업체는 해당 공종의 하도급 협력업체를 활용하여 곧바로 대처할 수 있으나(사적 계약의 영역), 분리발주 하에서는 새로운 시공업체를 선정하기 위하여 재입찰을 하는 것이 불가피하며(공공 조달의 영역), 결과적으로 공사기간이 지연될 가능성이 높음.
- 공공 입찰에 소요되는 기간은 입찰공고에서 낙찰까지 3~4주가 소요된다고 볼 때, 분리발주된 시공사의 부도시 공공공사 현장의 파행 운영이 불가피해짐.
- 통합발주시에는 발주자가 일괄 도급업자인 종합건설업체에게 리스크와 책임을 부과하고, 만약 공사 기간 지연이나 부실 공사시 지체보상금(Delay Penalty)이나 하자보수 책임을 부과하여 공사 기간 준수나 품질 확보가 비교적 용이함.
- 또, 통합발주 하에서 일괄 도급업자인 종합건설업체는 하도급 협력관계를 통하여 시장에서 검증된 시공업체를 투입하는 것이 가능하고, 원·하도급 간 장기 협력 관계를 유지하고 있기 때문에 현장 공사관리가 용이할 수 있음.
- 그런데 분리발주시에는 발주자의 직영 시공 체계가 되는데, 일반적으로 공공 발주자는 공사 기간 준수나 품질 확보에 대하여 도급업자와 같은 계약상의 의무가 없기 때문에 공사 기간이 지연되거나 공사비가 증가할 가능성이 높아짐.⁷⁾
- 또, 발주자가 각 공종별로 시공자를 새로 선정하여 팀을 꾸려야 하므로 1회성 계약 관계가 급증하고, 그 결과 계약자로서 신의성실의 의무가 약화될 가능성이 있음.

7) 일부에서는 공사 기간 준수 및 공기 단축 등과 관련하여 발주자를 지원하는 CM의 역할을 기대하는 주장도 있으나, CM은 종합건설업체에 비하여 동기 부여가 약하다고 볼 수 있음. 그 이유는 종합건설업체는 일반적으로 총액(Lump sum)으로 도급을 받기 때문에 손실을 최소화하거나 이익을 확보하기 위하여 공기 단축에 적극적으로 될 수밖에 없기 때문임.

2. 하자 및 분쟁 측면 : 발주자와 시공자 또는 개별 시공자간 분쟁 증가 우려

(1) 복합 하자 관련 분쟁 증가

- 분리발주는 발주자의 직영 시공 형태로서, 부실 공사나 공기 지연 등에 대해서 세분 공종별 시공자인 전문건설업체들에게 직접 책임이 부과되고, 전문건설업체가 이러한 책임을 회피할 경우, 발주자가 그 책임을 부담해야 하는 리스크가 증가함.
- 하자 책임도 각각의 시공자에게 직접 부과되는데, 전문 공종간 책임 구분이 어려운 복합 하자인 경우 하자 보수가 지체되거나 분쟁이 빈발할 수 있음.
- 예를 들어 창호와 골조(骨組) 연결 부위에서 누수 발생시 골조 공사의 콘크리트 하자인지 창호 하자인지, 혹은 충전재 실런트(sealant)와 같은 재료상 하자인지 불분명한 경우가 많고, 발주자가 원인을 지적하더라도 개별 시공자가 이에 동의하지 않을 경우 분쟁이 발생할 수 있음.

(2) 세부 공종간 간섭 및 마찰 증가 -> 분쟁 증가

- 분리발주시 세부 공종간에 마찰이 증가할 우려가 높는데, 특히 선후 공정에 대한 공정 관리가 미흡할 경우, 기(既)시공된 부위를 일부 부수거나 철거하고 후속 공정을 시공하는 사례가 발생하는 등 세부 공종별 시공자간 마찰이 증가하게 됨.
- 일례로 현재 분리발주가 이루어지고 있는 전기공사나 정보통신공사의 경우, 선후 공정간 분쟁으로 인하여 공사 이행에 지장을 초래하는 사례가 지적되고 있음.
- 예를 들어 전기공사는 콘크리트 공사시 필요한 곳에 배전반을 묻고 천장이나 마감공사 이전에 배선을 완료해야 하는데, 발주자가 전기공사를 따로 입찰하면서 전기공사업자가 건설 현장의 직접 통제 하에 있지 않은 문제가 존재
- 그 결과, 다른 현장 일이 바쁘면 이쪽 일을 미루게 되고, 결국 마감이 완료된 후에 이를 다시 뜯어내고 전기공사를 하는 사례가 발생함. 이 경우, 선후 공정을 담당하는 시공업체와 마찰이 증가하며, 하자 책임 구분도 어려워짐.

- 전기공사 등의 분리발주로 인하여 발생한 폐해 사례를 살펴보면 다음과 같음.⁸⁾

- SH공사 택지개발지구 6단지 아파트 공사의 사례를 보면, 시운전시 15개 동 가운데 3개 동이 가동되지 않았고, 전기·통신·가스 등의 후속 공종과 건축공종 간의 조정이 이루어지지 않아 미장이 완료된 구조체나 조적벽을 다시 헐고 재시공한 것이 200여 세대에 달한 바 있음.
- 경부고속철도 4-3공구 노반시설 공사에서도 공종간 협의 지연 등으로 공사 기간이 늘어나고, 전기 시설물의 위치를 변경하면서 교량 구조체에 홀(hole)이 생기고, 공종 케이블 매설 작업시 시설물 손상이 발생한 바 있음.
- 대전 동서관통도로 1공구 현장에서도 공종간 협의 지연으로 전력관로 매설이 중단되거나 전력관로 터파기 및 되메우기시 누수 또는 지반 침하 등으로 구조물의 결함이 발생한 바 있음.

(3) 발주자와 개별 시공자 간 분쟁 증가

- 분리발주의 전형적인 폐해는 발주자와 시공자 사이에 클레임이나 분쟁이 증가하는 것인데, 그 이유는 발주자가 다수 공종의 전문건설업체와 직접 계약을 맺을 경우, 개별 공사를 담당하는 전문건설업체는 공사비 부족 등과 관련하여 발주자에게 직접적인 클레임이 가능하기 때문임.
- 더구나 발주자와 시공자(전문건설업체) 간의 계약 관계가 1회성일 경우에는 분쟁이나 클레임이 더욱 심해질 수 있음.
- 반면, 종합건설업체 일괄 도급시에는 발주자와 개별 전문건설업체 사이에서 종합건설업체가 하도급 관련 클레임을 대부분 흡수하는 역할을 담당하고 있음.

3. 공사비 측면 : 발주자의 총공사비 증가 우려

- 분리발주는 이론적으로는 도급 단계를 줄여 총공사비가 줄어들 것으로 기대되며, 발주기관의 공사관리 능력이 매우 우수하거나 혹은 일부 소규모 공사에서는 공사비 절감 사례가 나타날 수도 있음. 그러나 국내외의 실제 운영 사례를 종합해보면, 분리발주시에는 총공사비가 증가하는 것이 일반적임.

8) 자료 : 대한건설협회.

- 일례로 국내의 경우 전기공사나 정보통신공사가 분리발주되면서 발주자가 지출하는 해당 공종의 공사비는 종합건설업체를 활용하는 통합발주에 비하여 20% 이상 증가된 것으로 추정되고 있음.⁹⁾
- 공공공사의 건설폐기물 처리 용역도 분리발주되면서, 민간공사의 폐기물 처리비 단가에 비하여 공공공사에서는 30% 이상 높은 비용을 부담하고 있음.¹⁰⁾
- 분리발주시 총공사비가 증가한다는 점은 미국 뉴욕주의 사례나 미국 국립경제연구소(NBER : National Bureau of Economic Research) 등과 같은 해외 사례나 연구보고에서도 입증되고 있음.¹¹⁾
- 분리발주 하에서 일반적으로 총공사비가 증가되는 이유로는 다음과 같은 요인들을 거론할 수 있음.
 - 첫째, 발주자 측에서 공사 관리를 직접 담당하기 위해서는 공사관리팀을 별도 조직해야 하며, 만약 전문적인 능력이 부족할 경우 총공사비의 5% 수준에 해당하는 CM 등 외부 컨설턴트를 고용해야 하므로 총공사비 축소가 곤란함.
 - 둘째, 분리발주시에는 분리되는 공종만큼 시방서 작성 및 입찰·계약 등 소위 거래비용(Transaction Cost)이 늘어남. 즉, 건축 20~30개, 토목 5~10개의 세부 공종으로 나누어 발주자가 전문건설업체(기존 하도급업체)와 직접 계약하면서 입찰 준비, 입찰, 계약, 계약 변경 등의 각종 업무에 따른 비용이 추가됨.
 - 셋째, 공종별 전문건설업체가 발주자를 직접 상대하면서 설계 단가 등 산정 과정에 직접 관여하거나 혹은 클레임 등을 통하여 총공사비의 상승 요인으로 작용함.
 - 넷째, 현행 공공공사 입찰제도를 보면, 공사비가 낮아질수록 낙찰률이 높아지는 경향이 있으며, 따라서 공사를 분리할수록 총공사비가 증가하는 것이 불가피함.¹²⁾

9) 대한건설협회의 분석 결과에 따르면, 공공 분야 전기공사 수주 규모는 연간 2조 5,000억원 수준인데, 전기 감리가 별도 발주되면서 2,000억원이 추가로 소요되고, 분리발주에 소요되는 행정 비용이 300억원에 달하는 것으로 추정했음. 또, 분리발주에 기인하는 공사기간 지연이 평균 15일에서 1개월 정도이고, 정부공사의 일반관리비율 6%, 전기공사의 평균 공기 87개월을 감안하면 연평균 2,500억원의 비용이 추가로 소요되는 것으로 분석했음(파이낸셜뉴스, 2008. 5. 2일 기사 참조). 또한, 적격심사낙찰제 하에서 공사 규모가 작아질수록 낙찰률이 높아지면서 발주자 측에서 10% 정도 총공사비가 증가되는 것으로 추정됨.

10) 한국토지공사, 「친환경적 건설폐기물 처리비용 계상을 위한 연구」, 2008.

11) 구체적인 사례는 p.23 참조.

12) 예를 들어 300억원 이상에서는 최저가낙찰제가 적용되나, 300억원 미만 공사에서는 적격심사낙찰제를 적용하여 낙찰자를 선정해야 함. 또한, 적격심사낙찰제 하에서도 공사비 규모가 낮아질수록 낙찰률은 다소 높게 형성됨.

4. 중소기업 보호 측면

(1) 분리발주시 종합건설업체가 하도급시장에 직접 참여할 가능성 높음 -> 기존 중소 하도급업체가 오히려 퇴출될 가능성 존재

- 일부에서는 분리발주시 종합건설업체가 건설사업관리자(CM) 등과 같은 용역업체나 컨설턴트로 변신할 것이라는 기대를 하고 있으나, 현재 종합건설업체의 업무 내용이나 기업 규모를 고려할 때 종합건설업체가 사업 규모가 작은 건설 용역업체로 변신할 가능성은 높지 않음.
- 종합건설업체는 통계적으로 총공사비의 40% 수준을 직접 시공하는 주체이며, 주로 시공자로서 경력을 축적하여 왔음.
- 따라서 만약 분리발주가 법제화되면, 종합건설업체는 업역 제한 폐지나 하도급업체 인수 등을 통하여 철근콘크리트나 기계설비 등과 같은 공종별 시공 분야에 직접 참여하여 기존 하도급업체와 경쟁하게 될 가능성이 높음.
- 이 경우, 종합건설업체가 기업 규모나 기술자 보유 측면에서 우수하다는 점을 고려할 때, 기존 중소 하도급업체가 역설적으로 퇴출되는 상황이 나타날 수 있음.¹³⁾

(2) 종합건설업체도 대부분 중소기업 -> 분리발주시 심각한 경영난 초래 우려

- 분리발주가 중소기업 보호 측면에서 거론된다면, 이는 하도급자뿐만 아니라 원도급자인 종합건설업체도 99%가 중소기업이라는 점을 고려할 때, 하도급자 보호 정책이 결과적으로 중소 종합건설업체의 퇴출을 초래할 수 있음.

<표 3> 기업 규모별 종합 및 전문 건설업체 수

기업 규모별	종합건설업체		전문건설업체		비고
소기업(50인 미만)	9,002	88.5%	36,725	93.4%	「중소기업기본법」 제2조에 의한 상시 직원수별 분류
중기업(50~300인 미만)	1,059	10.4%	2,287	5.8%	
대기업(300인 이상)	116	1.1%	305	0.8%	
합계		100%		100%	

주 : 전문건설업체는 전기 및 통신공사업을 제외한 것임.
 자료 : 통계청 건설업 조사보고서(2011).

13) 일례로 종합건설업체가 보유한 기술 인력은 1개사당 6.2명으로서 전문건설업체의 0.6명에 비해 10배 수준임(<표 2> 참조).

(3) 하도급 시장 측면 : 입찰자수 급증 및 우량 업체의 역차별 우려

- 통합발주하에서 일괄 도급을 담당하는 종합건설업체는 하도급 협력업체를 갖추고 있는데, 기술력이 우수한 시공자가 아니면 협력업체로 등록되기 어려움. 즉, 하도급 시장에서 시장 메커니즘이 살아있다고 볼 수 있음.
- 그런데 분리발주하에서 발주자는 각 공종별로 공공입찰 제도에 의거하여 전문공종별 시공자를 선정해야 하는데, 현행 공공입찰 제도의 특성상 일반 경쟁과 공개 입찰이 불가피해지고 변별력이 약화되면서 입찰자 수가 크게 증가할 수밖에 없음.
- 일례로 분리발주가 허용된 전기공사의 경우, 평균 입찰 경쟁률이 1 : 500을 넘어서고 있으며, 2012년의 경우 입찰 경쟁률이 1 : 6,210에 달한 사례도 있음.
- 결과적으로 분리발주시 전문건설업체간 경쟁은 더욱 심화되고, 적정 업체의 선정은 더욱 어려워지는 결과를 초래할 가능성이 높음.
- 또한, 기술력이 우수한 하도급업체일수록 분리발주시 수주 기회가 크게 줄어들게 되면서 역차별을 받게 될 우려가 높으며, 결과적으로 전문건설업체의 하향 평준화를 초래할 가능성이 높음.
- 일례로 대기업의 하도급 협력업체로 등록되어 있는 전문건설업체는 대개 기술력이 우수한 업체로 볼 수 있는데, 분리발주시 공공 입찰제도의 특성상 공개 경쟁이 불가피해지면서 수주량이 크게 줄어들 것으로 우려하고 있음.

(4) 건설 업역이나 건설 법령 체계의 혼선 초래

- 만약, 분리발주가 강제화될 경우, 현재 종합건설업체에 소속된 건설 기술자가 상당부분 발주기관이나 전문건설업체로 이직하거나 혹은 종합건설업체가 전문건설업체로 변신하는 등 건설산업 구조의 전면적인 개편이 불가피함.
- 또한, 분리발주 법제화는 현행 시공 관련 법령과 충돌 또는 관련 규정의 대폭적인 개정에 대하여 종합적인 검토가 필요한 사항임.¹⁴⁾

14) 예를 들어 분리발주 법제화는 현행 「건설산업기본법」 제7조(건설 관련 주체의 책무) 제2항의 규정, 제8조(건설업의 등록) 등의 실효성을 상실하게 하고, 제25조(수급인 등의 자격 제한), 제28조(건설공사 수급인의 하자담보 책임), 제28조의2(건설공사의 직접시공), 제29조(건설공사의 하도급 제한), 제40조(건설기술자의 배치) 규정 등을 전면 수정해야 하는 문제점을 초래함. 또, 「건설기술관리법」의 경우에도 건설공사 품질관리(제24조), 안전관리(제26조의 2), 환경관리(제26조의 5) 등의 수행과 관련하여 업무의 주체 및 수행 관련된 심각한 혼란이 발생하고, 「국가계약법」상의 하자보수 보증금(제28조) 규정도 혼선을 초래함.

IV. 해외 사례

1. 미국

□ 통합발주가 원칙이며, 최근에는 설계와 시공까지 통합발주하는 사례 증가

- 미국의 공공공사 발주 방식을 살펴보면, 연방정부 및 대부분의 주에서 설계시공 분리방식 하에서 통합발주, 즉 단일 계약(Single Contract)을 원칙¹⁵⁾으로 채택하고 있어 국내와 크게 다르지 않음.
- 더구나 최근에는 설계와 시공까지 통합발주하는 디자인빌드(Design-build) 방식이나 종합건설업체가 설계 부문까지 관여하는 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk) 방식이 확대되는 추세에 있음.
- 설계시공 일괄발주(Design-Build) 방식은 발주자가 하나의 원도급자와 설계 및 시공을 수행하는 계약을 체결하는 것으로서, 사업의 모든 단계가 하나의 조직 또는 팀의 형태로 수행됨. 설계는 외부에 위탁하는 경우가 많고, 종합건설업체는 모든 하도급자를 관리하는 역할을 수행함.
- 설계시공 일괄방식이 확대되는 이유는 설계와 시공 간 커뮤니케이션 갭을 없애고, 공기를 단축할 수 있으며¹⁶⁾, 설계변경이 축소돼 발주자 측에 유리하기 때문임.
- 종합건설업체가 설계 단계에서 컨설턴트로 참여한 후 해당 공사의 시공을 통합 수주하는 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk) 방식도 최근 증가하고 있음.¹⁷⁾
- 발주자가 이 방식을 선호하는 이유는 프로젝트 설계 단계에서부터 전문적인 서비스를 받을 수 있고, 건설업체에게 시공상의 리스크를 일괄 전가할 수 있기 때문임.

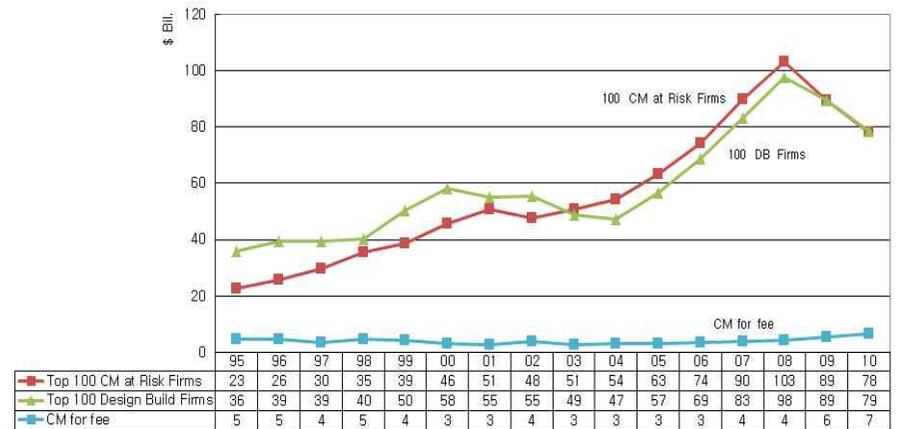
15) Now most construction projects around the country – private and public – are awarded to a single bidder, typically a general contractor. That firm then hires subcontractors such as electrical, plumbing and other specialty firms to do much of the work(JAY GALLAGHER, Wicks law drives up costs of school construction, 2004.6, Democrat and Chronicle.com).

16) 일례로 해군시설공병사령부(NAVFAC : Naval Facilities Engineering Command)에서 1995~2004년에 완공된 설계/시공 분리방식 39건, 디자인빌드 38건을 대상으로 코스트에 기반한 비교분석 결과를 보면, 총 공사 기간은 설계시공 분리시 1,398일, 디자인빌드 667일로서 공사 기간을 절반으로 줄일 수 있는 것으로 나타났음(G. Edward Gibson Jr., New Trends for Project Delivery Methods in the United States, 2005. 10. 14, 강연 자료).

17) Tulcalz, Gary J., 2002. 6. 17, "Owner's Risk-Shifting Boosts CM-at-Risk Firms", McGraw Hill Construction, enr.com. <http://www.enr.com/features/bizlabor/archives/020617d.asp>.

- 미국의 ENR(Engineering News Record)에서 발표하는 미국 상위 100대 업체의 설계시공 일괄(Design-Build) 방식의 수주 실적을 보면, 2001년에 551억 달러에서 지속적으로 증가하여 2008년에는 976억 달러, 2010년에는 787억 달러를 기록하였으며, 향후 지속적으로 증가할 것으로 예측되고 있음.
- 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk) 방식의 수주 실적은 2001년에 507억 달러에서 2010년에는 782억 달러로 늘었고, 향후 지속적으로 증가할 것으로 전망됨.

<그림 4> 미국 건설업체의 Design-Build 및 CM at Risk 수주 추이



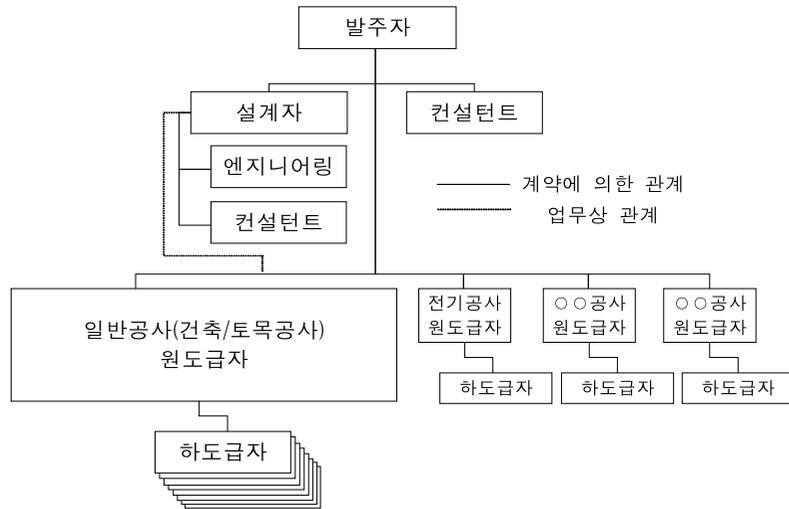
자료 : ENR(Engineering News Record).

□ 분리발주 사례 - 몇 개 주에서 허용되나 전기공사 등 하자 책임이 분명한 공사에 한정되고, 건축/토목 공사는 통합발주가 일반적임.

- 미국에서는 종합건설업체가 시공 분야의 일괄 책임을 지는 통합발주가 일반적이거나, 예외적으로 뉴욕주, 뉴저지주, 일리노이주, 펜실베이니아주 등에서 공공공사 발주자가 필요에 따라 몇 개의 공종으로 나누어 발주하는 경우가 있음.
- 분리발주 방식은 1960년대에 시작되었는데, 전래적인 통합발주에 비하여 역사가 일천하며, 공공부문의 적용 사례는 대규모 건설프로젝트나 연방조달청(GSA : General Services Administration)에서 시행하는 건설 프로젝트 등으로 제한되어 왔음.

- 미국에서 분리발주가 이루어지는 비율은 10% 이내로 판단되며, 미국의 일부 주에서 허용하고 있는 분리발주는 모든 공종을 세분하여 나누는 방식이 아니라 책임 구분이 가능한 3~4개의 공종으로 구분하는 것이 일반적인데, 이를 다중시공계약 (Multiple Prime Contract 혹은 Separate Prime Contract)이라고 함.¹⁸⁾
- 이러한 다중시공계약 방식의 경우, 주로 구조체 공사를 담당하는 건축이나 토목 공사는 통합하여 발주하고, 전기공사 등 일부 하자 책임이 명확한 공종만을 분리하는 것이 일반적임.
- 즉, 미국에서 이루어지는 다중시공계약 형태의 분리발주는 현재 우리나라에서 보편화되어 있는 전기공사와 정보통신공사가 분리되는 상태에서 건축·토목 공사를 일괄하여 통합발주하는 형태와 유사하다고 볼 수 있음.

<그림 5> 다중시공계약 방식의 예(미국 일부 주에서 허용)



18) 2009년 CMAA(the Construction Management Association of America)의 보고에 따르면, CM for fee 시장은 조사대상 사업에서 16% 수준으로 나타난 바 있음. 그리고 CM for fee 방식이 가장 많이 쓰이는 발주 방식은 조사대상 사업의 54%가 다중시공계약(Multiple Prime Contracting)이었으며, 다음으로 설계시공분리 방식 14%, 설계시공일괄(Design-Build) 방식 10% 등이었음(CM News, CM advisor, CMAA, Vol. xxvii, No.1, Jan./Feb. 2009, p.8).

□ 미국의 분리발주에 대한 성과 평가

- 분리발주와 관련하여 미국 뉴욕주의 Wick's Law는 1912년 제정되어 시행되고 있는데, 그동안 많은 언론으로부터 가장 논란이 많은 법안(most controversial law)이라는 평가를 받고 있으며, 공사비 상승과 책임 소재와 관련하여 지속적인 논란이 발생하고 있음.¹⁹⁾
- 뉴욕주 학교위원회는 2004년 분리발주로 인해 고등학교 건설비 2,800만 달러(\$28 million)가 추가로 지출되었음을 발표하였고, 학교공사에 대해서는 Wick's Law의 적용을 배제하여 줄 것을 지속적으로 요청한 바 있음.
- 이러한 논란을 고려하여 뉴욕주에서는 2008년 Wick's Law의 대상 공사를 5만 달러 이상에서 50만 달러 이상으로 10배 이상 높여 크게 완화한 바 있음.²⁰⁾
- 미국의 엔지니어링업체 협회인 The American Council of Engineering Companies (ACEC) New York 지부의 2006년 발간물을 보면, 분리발주 의무화 규정에 대하여 다음과 같이 분석하고 있음.
- 분리발주의 입법 취지는 공정 경쟁 및 비드쇼핑(Bid-Shopping)²¹⁾의 방지
- 분리발주시 발주자는 복수의 주계약자(Prime Contractors)간의 공정관리, 인터페이스관리, 분쟁관리 등의 전반적인 프로젝트 관리를 수행해야 하는데, 연방정부 부를 포함한 대다수 주정부의 공사에서 발주자의 이러한 역할은 종합건설업체 (General Contractor)가 수행하는 것에 비하여 현격한 질적 차이가 있음.
- ACEC에서 주장하고 있는 분리발주의 문제점은 다음과 같음.²²⁾
- 공공 발주자의 관리 능력 부족 또는 CM의 고용 필요성 증대

19) 뉴욕주 분리발주의 법적 근거는 일반적으로 Wick's Law로 불리는 「뉴욕주재정법(the New York State Finance Law)」 제 135조(Separate Specifications for Contract work for the State)에서 규정하고 있음. 2013년 현재 공사 규모별 분리발주 기준은 300만 달러 이상(Bronx, New York, Queens, Richmond 카운티), 150만 달러 이상(Nassau Suffolk, Westchester 카운티), 50만 달러 이상(기타 카운티)임. 배관공사와 가스시공(Plumbing and gas fitting), 냉난방, 온수, 공조공사(Steam heating, hot water heating, ventilating and air conditioning apparatus), 전기배선 및 기본조명고정공사(Electrical wiring and standard illuminating fixtures) 등의 공종이 포함된 공공 건축공사에 한함. 즉, 뉴욕주의 분리발주는 위의 3개의 프라이م 계약자(prime contractors)와 종합건설업자(general contractor)를 포함한 4개의 계약자와 공사 계약을 체결하는 형태가 일반적임.

20) Wick's Law revisions stun contractor ; many fear being squeezed out, 4/18/08 - Business Review.
 21) 원도급자가 하도급 가격을 낮출 목적으로 입찰가격을 다른 하도급자에게 알려주는 것. 미국에서는 합법적인 상행위로 간주되지만 여타 국가에서는 불법으로 규정하고 있음.

22) 한국건설관리학회, 건설산업 구조 선진화를 위한 건설업종·업역 체계 개편 방안 연구, 국토해양부, 2009. 1, p.121 참조.

- 다수의 주계약자간의 인터페이스 관리 문제로 인한 분쟁의 증가와 공기의 증가
 - 일반적으로 4개의 주계약자(Prime Contractors)를 상대해야 하므로 이에 대한 행정 업무 및 서류 작업의 비약적 증가
 - 설계 변경의 증가(Increases of Change orders)
- 미국의 경우, Fiscal Implications of the Wicks Law Mandate(the New York State Division of Budget, May 1987)의 연구보고서에서는 분리발주의 의무화가 24~30%의 공사비 증가를 가져왔다는 분석 결과를 내놓고 있음.²³⁾
 - ‘Impact of Wicks Law’(the New York State School Boards Association, March 1991)에서도 분리발주 의무화가 약 20~30%의 공사비 증가를 초래했다고 분석
- 미국 국립경제연구소(NBER : National Bureau of Economic Research)의 연구보고서²⁴⁾를 보면, 공사의 분리발주제도가 ‘위장된 형태의 경쟁(an appearance of competition that is deceiving)’만을 가져왔다는 결론을 내리고 있음.
 - NBER 보고서에서는 뉴욕시에서 행해진 공공 건축공사를 분리발주 공사와 통합발주 공사로 나누어 각 공사비를 전문 견적업자에게 의뢰(blind estimate)한 다음, 실제 데이터와 비교·분석하는 방법을 사용하였는데, 그 결과 분리발주제도는 6~8%의 건설비 상승 효과를 초래한 것으로 나타났음.
 - 특히, 소규모 공사일수록 분리발주로 인한 공사비 상승 효과가 큰 것으로 나타났고, 시공물의 품질 면에서도 뚜렷한 우위를 보여주지 못한 반면, 공사기간은 통합발주된 공사에 비하여 평균 2배가 소요된 것으로 나타났음.
- 분리발주를 규정했던 미국 뉴욕주 Wick’s Law의 적용을 면제받은 뉴욕주의 공공 발주기관들은 통합발주를 통하여 공사비를 크게 절감했다고 평가하고 있음.²⁵⁾
 - 1988년 이후 통합발주를 실시한 뉴욕시의 학교건설당국(SCA : School Construction Authority)은 학교 건축비용이 종전에 비하여 13% 하락한 것으로 평가하고 있음.

23) 대상 공사는 Academic Buildings, Prisons, and Fire Stations 등임.

24) O. Ashenfelter et al., *Contract Form and Procurement Costs : The Impact of Compulsory Multiple Contractor Laws in Construction*, Working Paper 5916(1997), 이상호(2002) 재인용.

25) 유진근, 「건설통합브리핑 제7호」, 한국건설산업연구원, 2001. 12. 17.

- Niagara Falls 카운티의 교육당국도 통합발주 이후 10~15%의 건설 비용을 절감하였으며 시공 품질상의 문제는 발생하지 않았다고 보고하고 있음.

□ 미국의 원·하도급 체계

- 미국에서는 건설 현장에서 원도급·하도급의 역할 분담이 하도급 계약서에서 명확하고, 하도급 회사의 자립성이 높으며, 원·하도급 간의 상하 관계나 의존 관계(dependencies)도 별로 없음.
 - 기업 형태를 보면, 전문공사 회사는 기술이나 재무 면도 강력하고, 재료의 가공·조립을 거의 자사 설비로 행하고 있음.
- 민간 공사의 경우, 현장 시공은 대부분 하도급 발주에 달려 있지만, 공공공사에서는 일정 비율(건축은 10~30%, 토목에서는 한층 더 비율이 높음)에 대해 원도급에 의한 직접시공을 요구하는 발주자가 많고, 상응하는 현장 시공력이 필요하게 됨.
- 일반적으로 하도급 회사의 선정은 공사마다 하도급 견적을 통하여 결정함. 원도급 회사는 각 지역 또는 공종마다 전문공사 회사 리스트를 가지고 있으며, 민간 공사의 경우는 이 리스트로부터 몇 개사를 선택하고 견적을 통하여 하도급자를 결정함.
 - 공공공사는 일반경쟁 입찰이 많으며, 원도급 회사가 입찰참가 의사를 입찰 전문지 등에 공표하면 전문공사 회사로부터 견적 제출 신청이 있고, 기한까지 견적을 받은 뒤 적절한 것을 채용하여 입찰에 응하는 순서가 됨.
- 하도급 대금의 지불은 월별 기성고와 임금 지급, 하도급대금 채권보전제도 [미캐닉스 린(Mechanics’ Lien), 지불 본드] 등에 의해 발주자로부터 원도급 그리고 하도급으로 부드럽게 흐르게 됨.

2. 일본

- 일본의 경우, 건설 프로젝트의 일반적 발주 방식은 시공 단계에서 종합건설업체가 원도급자가 되는 일식도급 방식으로서 우리나라와 동일한 생산 체계를 갖고 있음.

- 일본에서는 종합건설업체 없이는 건설공사를 수행하는 것이 불가능하다고 인식될 정도로 그동안 종합건설업체 위주의 건설 생산 시스템이 구축되어 왔음.
- 그 이유는 종합건설업과 전문건설업종 간 상호 이해가 일치한 상태에서 종합건설업체의 능력이 다른 주체에 비하여 매우 우수하였기 때문임.
- 설계자나 발주자, 전문공사업자는 다양한 법·제도의 변화나 상 관습상 제반 문제의 해결과 위험 부담을 종합건설업체(일본에서는 제네콘)에게 의존하여 왔고, 종합건설업체도 이러한 위험 부담과 문제 해결을 주도하는 것이 상거래에서 유리하였기 때문에 적극적으로 일괄 발주를 받아들여 왔으며, 그 결과 일식 하도급에 익숙하게 되었음.²⁶⁾
- 일본에서는 발주자의 서면 승낙이 없는 일괄 하도급은 「건설업법」에서 금지되어 있으나, 다단계 제하도급은 널리 존재하고 있음.
- 일본의 하도급 시공 비율은 70% 수준에 이르고 있으며, 최근 들어 약간 낮아지는 추세를 보이고 있으나, 하도급에 의한 시공이 일반화되어 있음.

<그림 6> 일본의 건설 분야 하도급 시공 비율 추이



자료 : 국토교통성.

26) 古阪秀三 외, 「일본 건설산업의 생존 전략」, 2007.

- 일본에서는 주로 공공 건축공사에서 전기설비공사를 분리발주하는 사례가 있는데, 중앙 조달 체계가 아니기 때문에 전기공사 등의 분리발주는 각 발주자의 재량에 의거하여 특정한 요건을 충족하는 경우에 시행함.
- 시공 책임이나 공사비 명확화 도모 등 분리발주가 합리적이라고 인정되는 경우, 공사의 성질, 공종, 발주자의 체제, 전체 공사비 등을 고려하여 분리발주를 선택함.
- 예를 들어 일본에서 전기공사의 발주 방식에 대한 조사 결과를 보면, 원칙적으로 전기공사를 분리하여 발주하는 경우는 71%, 일괄 발주는 19%, 기타 10% 수준임.²⁷⁾ 이는 전기공사의 분리발주를 강제적으로 의무화하고 있는 국내와 비교할 때 발주자의 자율성을 더욱 존중하고 있는 것으로 볼 수 있음.

3. 영국

- 영국에서의 전통적인 계약 형태는 통합발주이며, 시공상의 부실이 발생하면 발주자는 주계약자(Main Contractor)에게 법적 소송을 제기할 권한이 주어지고, 주계약자인 종합건설업체는 하도급자에게 소송을 걸 권한이 있음.
- 영국 왕립적산협회(RICS)가 조사²⁸⁾한 결과로 판단할 때, 종합건설업체를 활용하는 통합발주가 70% 이상을 차지하는 것으로 추정됨.²⁹⁾
- 이 가운데 종합건설업체가 시공뿐만 아니라 설계까지 일괄 도급하는 설계시공 일괄방식으로 발주된 공사가 금액 기준으로 30~40%를 점유하고 있음.
- 종합건설업체와 전문건설업체 간 원·하도급 관계는 유지하나, 종합건설업체에게 단순히 관리 책임만을 부여하고, 시공의 각 부분은 원도급자와 하도급 계약을 맺은 일종의 전문건설업자(Works Contractor)에게 모두 주어지는 관리계약(Management Contract : MC) 방식이 등장하기도 했으나, 활용률은 매우 미미했음.³⁰⁾

27) 日本電設工業協會, 平成24年度「市町村における分離発注の現状と今後の方針」調査結果.

28) Contract in use, A Survey of Building Contract in Use during 2007, RICS, Davis Langdon.

29) 금액 기준으로 2001년에는 총액계약(Lump Sum) 40.5%, Design-Build 42.7%이며, 2007년에는 총액계약(Lump Sum) 31.4%, Design-Build 32.6%임.

30) 그 이유는 MC계약에서 계약상의 피해에 대한 책임은 발주자와 전문건설업자 사이에 분산되며, 관리 계약자는 법적으로 전문건설업자의 부주의로 일어난 피해에 대하여 책임이 없으나, 발주자 측에서 계약상의 위험 부담을 관리 계약자에게 전가하기 위하여 많은 조항을 변경하였고, 결과적으로 MC계약이 통합발주 계약과 유사하게 변질되었기 때문임(Murdoch, J. & Hughes, W., Construction Contracts, E&FN Spon, 1996 참조).

- 영국에서는 하도급 비율이 높기 때문에 중층 하도급이 일반적이라고 볼 수 있음.
- 일반적으로 계약서상 원도급자는 2차 이하의 하도급을 포함하여 발주자에게 하도급 동의를 얻어야 하나, 하도급 가격과 지불 조건에 대한 동의까지는 아님.
- 일반적으로 하도급자 선정 방식에 따라 일반적인 하도급자 선정과 지명 하도급 방식이 있음.

4. 독일

- 건설공사 도급규칙(VOB : Vergabe und Vertragsordnung für Bauleistungen) A, 제 5조(분할·분리 발주, 통일적인 발주) 제1항과 제2항에서 다음과 같이 규정함.
- 제1항은 '건설공사는 통일적인 이행(eine einheitliche Einführung)과 하자 보중에 대해 의심할 여지없는 포괄적인 보증이 되도록 발주되어야 한다 ; 따라서 건설공사는 일반적으로 급부에 합당한 자재 조달과 함께 발주되어야 한다'라고 규정
- 제2항은 '건설공사는 여러 개로 나누어지고(분할발주) 종류나 전문 영역에 따라 분리하여 발주(분리발주)하여야 한다. 발주에 있어 경제적이거나 기술적인 이유로 분할 및 분리 발주는 배제될 수 있다'라고 규정
- 민간 공사, 특히 대형 공사에서는 종합건설업자에 의한 일괄 발주가 증가하고 있지만, 공공공사에서는 세부 공종별로 분리 발주가 이루어지며, 원도급자의 직접시공 비율이 매우 높음.
- 그런데 우리나라와 다른 점은 마이스터(Meister) 자격을 중시하여 특히 노무 시공의 경우 마이스터 자격을 취득한 작업반장이나 기계 시공을 담당하는 장비업자에게 발주자가 직접 발주하는 형태라는 점을 들 수 있음.
- 분리발주한 경우, 각 세부 공종간의 조정을 발주자 측에서 실시할 필요가 있어 여타 국가와는 달리 발주자의 부담이나 리스크가 매우 큼.
- 독일의 직업 세계는 중세 이래 마이스터(Meister)제도의 영향이 현저하게 남아 있으며, 건설업에서도 직업 윤리나 직업 교육 등의 면에서 전통을 계승하고 있음.
- 독일의 건설시장을 특징짓게 하는 분리발주 방식도 개개의 직업에 대한 자량과 독

- 립성이라고 하는 마이스터 제도의 전통을 빼놓고는 이해할 수 없음.³¹⁾
- 독일의 건설 현장에서 노동 집약적인 시공을 담당하는 업종은 94개로 구분되는데, 이 가운데 41개 업종에 등록하려면 반드시 마이스터 자격증을 요구하고 있음. 나머지 공종도 필수는 아니나 마이스터를 고용하는 사례가 많음.³²⁾
- 공공공사의 청부계약 규칙(VOB)에서는 원칙적으로 자사 시공이기 때문에 하도급으로 외주를 줄 경우에는 발주자의 서면에 의한 동의를 얻지 않으면 안 됨.
- 이 동의 조건으로서 하도급자가 조세 및 사회보험료 지불 의무를 부담할 것, 대금 지불 조건 등에 대해 발주자와 합의한 조건보다 불리한 조건을 하도급자에게 부과해서는 안 될 것, 재하도급을 하지 않는 조치를 취할 것 등이 있음.

5. 중동(中東)

- 2000년대에 들어 중동 등 해외 건설공사에서 나타나고 있는 가장 큰 변화는 발주자가 건설업체에게 'One Stop Service'를 요구하는 사례가 크게 증가했다는 것임.
- 이는 설계·시공 일괄방식으로 발주하는 사례가 증가하고 있다는 사실에서 알 수 있는데, 특히 대단위 거주지 및 플랜트 공사의 경우에는 설계·엔지니어링과 기자재 조달, 시공까지 통합하여 하나의 건설업체와 계약을 맺은 EPC(Engineering-Procurement-Construction) 형태의 발주가 일반화되고 있음.
- 해외 건설공사에서 이와 같이 통합발주가 증가하는 이유는 최근 발주되는 건설 공사가 대형화·고도화·복합화되면서 파이낸싱이나 종합적인 관리 역량이 중요해졌기 때문임.
- 이 때문에 대부분의 해외 공사 발주자는 전통적인 설계·시공 분리방식에서 벗어나 설계에서 시공, 시운전에 이르기까지 사업 추진 전반을 전문적인 능력을 갖춘 하나의 계약자에게 일임하는 디자인빌드(Design-Build)나 턴키(Turn-key), EPC 등과 같은 통합발주 방식을 선호하고 있는 추세임.

31) 六波羅昭, 第12回 元請・下請關係の歐米事情, (財)建設經濟研究所, 2010.

32) 심규범(2010), 「독일 건설산업의 숙련인력 육성」, p.9.

- 국내 건설사의 해외 건설공사 수주 추이를 살펴보면, 최근에는 설계 및 기자재 조달과 같은 EP(Engineering & Procurement) 능력³³⁾을 보유했는가의 여부에 따라 수주 물량에 큰 차이가 발생하고 있음.
- 그 이유는 과거 10여 년 전에는 해외 건설공사에서 시공 분야를 별도 발주하던 방식이 많았으나, 최근에는 크게 변화하여 대부분 EPC 형태 혹은 Lump Sum-Turn Key(일괄총액 도급계약) 형태가 증가하고 있기 때문임.

6. 외국 사례의 시사점

- 외국 사례를 조사한 결과, 종합건설업체를 활용하는 통합발주가 글로벌 스탠더드로 판단되며 미국·일본·영국 등 대다수의 국가에서 일반적인 발주 방식으로서 통합발주를 채택하고 있음.
- 미국이나 일본 등에서는 우리나라에서 강제적으로 분리발주하고 있는 전기공사나 정보통신공사 등도 포함하여 하나의 도급 계약자에게 통합발주하는 사례가 많으며, 따라서 우리나라보다 더 강력한 통합발주 방식을 채택하고 있음.
- 또한, 최근 들어 미국 등의 사례를 보면, 시공 분야의 통합발주뿐만 아니라, 최근에는 디자인빌드(Design-Build), 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk) 등의 발주 방식이 확대되면서 설계와 시공까지 통합하여 발주하는 경향이 증가하고 있음.
- 외국에서 시공 분야의 통합발주, 더 나아가 최근 설계·시공의 통합발주까지 확대되는 이유는 하자 책임을 일원화고, 패스트트랙(Fast Track)³⁴⁾ 등으로 공사 기간을 단축할 수 있으며, 설계 변경 축소, 도급업자에게 공사 리스크 전가(risk transfer), 공사비 절감 등 발주자 측면에서 다양한 장점이 있기 때문임.
- 미국이나 일본 등의 사례를 보면, 만약 분리발주를 허용할 경우에도 전기공사 등 공사 이행이나 하자 책임이 분명한 공종으로 제한하고 있으며, 건축·토목 공사는 세

33) 일반적으로 다음과 같은 요소를 포함함.

- 설계 및 조달 능력, 공사 기술의 전문성
- 글로벌 아웃소싱 네트워크 구축 여부 : 기술선, 설계/조달/시공 협력사 및 자원(Resources)
- 통합적인 사업관리 능력(Integration and Optimization) : 기술선, 구매선(Vendor) 및 내부 역량을 통합하는 종합관리 능력, 프로젝트 수행 계획 수립과 환경 변화에 대응하는 유연한 공사 관리 시스템 등

34) 실시설계 기간을 단축하기 위하여 실시설계가 완료되기 전에 시공에 착수하고, 설계와 시공을 병행하는 방식.

- 분 공종별로 분리발주를 허용하지 않고 통합발주하는 것이 일반적임.
- 우리나라에서는 현재 전기공사와 정보통신공사의 분리발주가 의무화되어 있기 때문에 완전한 통합발주 방식이라고 보기 어려우며, 엄밀한 의미에서 볼 때 미국에서 일부 활용되는 다중시공계약(Multiple Prime Contract)의 일종으로 볼 수 있음.
- 유럽의 경우 독일의 공공공사에서 분리발주가 이루어지고 있으나, 현재 우리나라에서 논의되고 있는 형태의 분리발주와는 성격이 다른 것으로 판단됨.
- 독일의 경우 우리나라의 전문건설업종 형태로 분리발주된다고 볼 수 없고, 발주자가 일체의 책임을 부담한 상태에서 마이스터(Meister) 자격을 취득한 실제 시공 단위의 작업반장이나 장비업자에게 직접 발주하는 형태로 볼 수 있음.
- 해외 사례를 벤치마킹할 때, 분리발주의 허용 여부는 각 국의 건설산업 성장 과정, 발주자와 종합건설업체, 전문건설업체의 시공 능력 및 공사관리 능력 등을 종합적으로 판단하는 것이 요구되나, 시공 분야를 세세 공종으로 분리하여 발주하는 것은 각국의 사례를 보더라도 보편적이지 않으며, 효용성이 낮은 것으로 판단됨.

<표 4> 주요국의 발주 방식 운용 실태

구분	통합/분리발주 여부	분리발주시 특성
한국	<ul style="list-style-type: none"> · 통합발주가 원칙 · 다만, 전기, 정보통신공사, 건설폐기물 처리 영역은 모든 공공공사에서 분리발주가 의무화되어 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 관련 부처의 이해관계에 의거하여 전기공사 등이 하자 책임 등이 명확하다는 주장 하에 강제로 분리된 상태이나, 공종간 간섭 등의 폐해가 지적되고 있음. · 사실상 건축/토목 공사의 분리발주인 주계약자 공동도급제도가 일부 시행되고 있음.
미국	<ul style="list-style-type: none"> · 통합발주가 일반적임. 	<ul style="list-style-type: none"> · 뉴욕주 등 일부 주에서 전기공사 등 계약 이행이나 하자 책임이 분명한 공사에 한하여 분리발주를 일부 허용 · 건축/토목 등 구조체 관련 공사는 분리하지 않는 것이 일반적임.
일본	<ul style="list-style-type: none"> · 통합발주가 일반적 · 단, 전기 등 일부 공종의 분리발주 가능 	
영국	<ul style="list-style-type: none"> · 통합발주가 일반적 	
독일	<ul style="list-style-type: none"> · 민간공사에서는 통합발주가 대부분 · 공공공사에서는 분할, 분리발주 원칙 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공공사의 경우, 마이스터(Meister)제도를 의식하여 해당 공사를 직접 수행하는 작업자, 장비업체와 직접 계약하는 형태

V. 향후 정책 방향

1. 분리발주의 대두 배경 및 논리적 한계점

- 분리발주가 대두된 배경을 보면, 종합건설업체가 공공공사를 원도급받아 통합관리하고, 시공 분야는 세부 공종별로 하도급하는 사례가 많은데, 이러한 하도급 과정에서 불공정 행위가 발생할 가능성이 있으며, 이를 방지하려면 극단적으로 분리발주가 필요하다는 것이 논의의 핵심임.
- 그런데 이러한 논리는 하도급 과정의 불공정 행위를 방지한다는 취지에서 호소력을 갖을 수 있으나 각 국의 사례를 보더라도 건설공사의 분리발주는 보편적이지 않은데, 그 이유는 다음과 같음.
 - 발주자로서는 해당 프로젝트의 성패에 대하여 일괄책임을 지는 단일의 도급업자(Single Contractor)가 존재하는 것을 선호함.
 - 세부 공종별로 분리발주될 경우에는 건설공사의 통합적인 관리가 어려워져 개별 공종간 간섭, 분쟁 증가 등으로 계약 이행이나 공사기간 지연 등이 우려됨.
 - 책임이 분산됨으로써 품질 확보나 하자 보수가 어려워지고, 발주자의 책임이나 리스크가 증가하는 것이 불가피함.
 - 더구나 모든 공종을 세분하여 발주할 경우, 발주자가 종합건설업체의 역할을 겸해야 하는데, 이는 발주자 조직이 비대해지고 리스크를 떠안게 되는 문제가 발생함.
- 이러한 요인들을 감안하여 외국에서는 통합발주를 통하여 건설공사를 원활히 수행하고 하자 책임을 명확히 하되, 하도급 과정의 불공정이나 하도급 금액의 적정성과 관련해서는 하도급 관련 법령을 통하여 대응하는 것이 일반적임.

□ 종합건설업체가 일괄책임을 부담하는 상태에서 일부 공종만을 분리발주하는 것은 책임이 분리되어 비논리적이며, 외국 사례를 찾기 어려움.

- 최근 국내에서는 전면 분리발주에서 벗어나 건축·토목공사의 세부 공종 가운데 일부 공종만을 분리발주하자는 주장도 존재³⁵⁾

- 그런데 종합건설업체가 공사기간 준수나 품질 확보 등에 대하여 총괄 책임을 부여 받은 상태에서 일부 공종만을 분리 발주하는 것은 책임과 권한이 유리(遊離)되어 비논리적이며, 외국에서 유사한 사례를 찾아보기 어려움.
- 그 이유는 예를 들어 일부 분리발주된 공종에서 공기지연 사유가 발생한 경우, 총 공사기간 지연시 누구의 책임인가에 대하여 분쟁이 발생할 수 있기 때문임.
- 외국 사례를 보면, 분리발주가 이루어질 경우 하자 책임이나 공사 이행이 독립적인 공종으로 한정하는 것이 일반적이며, 이 경우 분리발주된 공종에 대해서는 종합건설업체의 책임이 면책되고, 발주자가 직접 책임을 부담함.

□ 다중시공계약(Multiple Prime Contract) 형태는 하도급 시공이 가능하므로 현행 통합발주에 비하여 책임 구분만 더욱 복잡해지는 결과를 초래

- 미국의 뉴욕주 등 일부 지자체에서 허용하고 있는 다중시공계약 형태와 같이 세부 전문공종을 분야별로 그룹핑하여 예를 들어 건설공사를 골조·외장·설비 등 3~4개 공종으로 나누어 발주하자는 의견도 존재
- 그러나 3~4개로 분리된 공종의 원도급자(Prime Contractor)에게 여전히 하도급이 허용되는 환경이라면 다단계 도급 구조의 개선도 불가능하고, 계약 이행이나 하자 보수 측면에서 책임이 분산되는 등 현행 통합발주와 비교하여 뚜렷한 장점을 찾아보기 어려움.
- 더구나 이 경우 발주자로서는 공사관리를 지원하는 건설사업관리 용역업체(CM)를 추가적으로 고용해야 함.
- 즉, 다중시공계약 방식은 발주 방식의 다양화 측면에서는 논의할 수 있는 과제로 판단되지만, 미국 뉴욕주의 사후 평가 등의 사례³⁶⁾에서 보듯이 공사 관리에 어려움이 늘어나며, 총공사비나 하자 보수 측면에서 발주자에게 불리한 방식으로 볼 수 있음.

35) 그동안 정부에서 추진한 '주계약자 공동도급'의 경우, 종합건설업체가 일괄책임을 부담하는 상태에서 일부 공종을 사실상 분리 발주하는 유형으로 볼 수 있음.

36) 본 보고서 22, 23쪽 참조.

2 바람직한 정책 방향

- 외국의 여러 사례를 살펴볼 때, 공공공사의 수행은 원칙적으로 통합발주를 통하여 계약 이행이나 하자 책임을 명확히 하는 것이 바람직하며, 하도급 과정의 불공정 행위를 방지하기 위해서는 발주자의 조정·감시 역할을 강화하거나 하도급 관련 법령을 통하여 대응하는 것이 요구됨.

□ 발주자 시각이 중요 - 발주 방식의 선택은 원칙적으로 발주자의 권한

- 발주자 입장에서 보면, 국가가 법령으로 분리발주를 강제하거나 의무화하는 것은 발주자의 재량권에 기반한 효율적인 발주 방식의 선택권을 박탈하는 것으로서, 불합리한 규제로 볼 수 있음.
- 공사의 특성이나 발주자의 사업관리 능력 등에 따라 적절한 발주 방식을 선택할 수 있는 여지를 봉쇄함으로써 심각한 비효율을 초래 가능
- 예를 들어 발주자가 전문적인 공사관리 능력을 갖추지 못했을 경우, 분리발주시에는 공사기간 지연 및 품질 저하, 공사비 증가 등이 불가피하며, 입찰공고부터 공사 계약에 이르기까지 업무 중복으로 인한 행정비용 증가와 예산 낭비가 우려됨.
- 발주자는 프로젝트의 성공을 누구보다 중시하고 있으며, 부실시공이나 공사기간, 공사비 등이 제대로 관리되지 않을 경우, 그 피해를 직접 감당해야 할 당사자이므로 건설공사의 발주 방식은 본질적으로 발주자가 선택할 사항으로 볼 수 있음.

□ 통합 발주를 원칙으로 하되, 발주자에게 재량권 부여가 바람직

- 건설생산 시스템이나 건설산업 구조는 각 국가마다 역사적인 배경과 성장 과정이 있으며, 현재의 모든 발주 제도나 입찰 제도, 공사관리 제도, 사후관리 제도 등이 이에 적합하게 정립되어 왔음. 따라서 발주 제도의 큰 변혁이 있다면, 다른 모든 제도가 뒤바뀌는 것이 불가피하게 되고, 결국 상당한 혼란이 불가피한 환경이 초래됨.
- 하도급업체를 보호하는 것은 정책적 목표로서 중요하나, 공사 발주제도를 전면적으로 개편하는 것은 건설시장 구조를 전면 개편하는 것과 동일한 과급 효과를 초래하

- 여 큰 혼란이 야기되고, '교각살우(矯角殺牛)'의 우려가 있는 접근 방식임.
- 하도급업체들도 모두 찬성하지 않으며, 부작용을 우려하는 목소리도 존재함.
- 해외 시장에서 창의성과 융합, 엔지니어링, 종합적인 사업관리 능력이 중요한 경쟁력이 되는 있는 시점에서 '단순 시공'만을 중시하여 업역별로 분리를 강제하는 것은 건설산업의 국제 경쟁력 강화 등 산업 정책의 방향성과도 부합되지 않음.
- 더구나 우리나라는 현행 「국가계약법」에 의거하여 통합발주를 원칙으로 하고 있으나, 발주자가 필요하다고 판단할 경우 계약 이행이나 하자 책임 구분이 명확한 공사 등에 한정하여 법적으로 분리발주를 허용하고 있음.³⁷⁾
- 이에 따라 전기공사, 정보통신공사, 건설폐기물 처리 용역의 분리발주가 모든 공공공사에서 강제화되어 있으며, 오히려 지나친 규제라는 지적이 많음.
- 외국의 사례 등을 토대로 판단할 때, 현행과 같이 통합발주를 원칙으로 하되, 건설공사의 특성이나 발주자 재량에 따라 필요한 경우 일부 공종의 분리발주가 가능토록 조치하는 것이 바람직함.
- 이 경우, 발주자 재량에 의하여 분리발주를 허용하더라도 외국과 같이 공사 이행이나 하자 책임 구분이 명확한 공종으로 한정하는 것이 필요함.
- 예를 들어 종합건설업체에게 일괄책임을 부여한 상태에서 건축·토목공사 가운데 일부 공종만을 분리발주하는 형태는 외국에서 사례를 찾아보기 어려움.
- 또한, 전기공사, 정보통신공사, 폐기물처리비 등은 분리발주가 강제화되어 있으나, 이러한 규제를 폐지하고, 발주자에게 재량권 부여 필요

□ 분리발주 법제화 시에는 종합과 전문건설업의 업역 폐지가 선행 필요

- 만약, 분리발주가 법제화된다면, 종합건설업체가 건설생산체계에서 배제되는 문제점이 있는데, 종합건설업체는 1개사당 평균 6명 이상의 기술인력을 고용하고 있는 시공주체라는 점을 고려할 때, 세부 공종의 시공 분야에 직접 참여할 수 있는 기회를

37) 「국가계약법」 시행령 제68조를 보면, 기획재정부장관이 정하는 동일구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분리해 계약할 수 없다고 규정하고 있음. 다만, 분리발주 금지 원칙의 예외를 3가지 경우로 한정함. ① 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사 ② 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사 ③ 하자책임 구분이 용이하고 공평관리에 지장이 없는 공사.

부여하는 것이 타당함.

- 그러나 현행 법상 분리발주 방식에서 종합건설업체가 전문 공종의 시공에 직접 참여하는 것은 불가능한 상태임.³⁸⁾
- 따라서 만약 일부 발주자가 분리발주를 선택한다면, 종합건설업체도 각 공종별 직접 시공에 참여하는 것이 전제되어야 할 것임.
- 이를 위해서는 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 종합건설업과 전문건설업의 역할 등을 개정하여 건설분야 업역 조정이 먼저 선행되는 것이 필요함.

3. 하도급 업체 보호 방안

(1) 하도급 보호 제도의 현상(現狀)

- 선진국의 예를 보면, 원·하도급 계약과 같은 사법상(私法上)의 법률 관계는 개인의 자유로운 의사에 따라 자기책임 하에서 규율하고, 발주자는 원칙적으로 이에 간섭하지 않는 것이 일반적이며, 특별히 건설 분야에서 하도급 보호 규정을 갖고 있는 경우도 드뭄.
- 그러나 국내에서는 하도급 시공을 담당하는 전문건설업체의 규모가 작으며, 사회적 약자라는 인식하에 그동안 다양한 하도급업체 보호 대책이 강구되어 왔음.
- 원도급자의 입찰 단계에서부터 하도급 비용을 적정화하기 위하여 적격심사낙찰제의 경우 하도급관리계획의 적정성 심사를 통하여 입찰자의 하도급 공종이나 하도급 예정 비용을 평가하여 낙찰자 결정에 반영하고 있음.
- 하도급 대금 결정에 있어서는 예를 들어 원도급 금액의 82% 미만으로 하도급이 이루어지지 않도록 하도급대금 저가심사를 통하여 규제하고 있음.
- 최근에는 종합건설업체와 하도급자인 전문건설업체가 공동으로 공사를 수주하는 주계약자 공동도급과 같은 다소 변칙적인 제도까지 등장한 바 있음.

38) 「건설산업기본법」 제16조(건설업자의 영입 범위) 제2항을 보면, 종합공사를 시공하는 업종의 등록을 한 건설업자가 전문공사만을 도급받으려는 경우에는 그 전문공사를 시공하는 업종의 등록을 하여야 함. 다만, 2008년 검인 제한이 폐지되면서 종합건설업체가 토공사, 철근콘크리트공사 등 전문건설업을 신규 등록하면, 현재도 해당 공종의 도급 시공은 가능함.

<표 5> 건설분야 하도급 거래 공정화를 위한 주요 규정 및 개선 사례

구분	주요 내용	관련 법령
1) 하도급대금 지급 기준	· 발주자로부터 준공금을 받은 때에는 하도급대금을, 기성금을 받은 때에는 하수급인이 시공한 분에 상당한 공사대금을 각각 지급받은 날부터 15일 이내에 현금으로 지급하여야 함. · 수급인은 선급금을 받은 때 그가 받은 선급금의 내용과 율에 따라 하수급인에게 선급금을 지급하여야 하고, 수급인은 하수급인이 선급금을 반환하여야 할 경우를 대비하여 하수급인에게 보증을 요구할 수 있음.	「건설산업기본법」 제34조
2) 하도급대금 지급 보증제도 의무화	· 모든 공사에서 1천만원을 초과하는 하도급 계약시 하도급대금 지급 보증을 의무화 · 하도급 대금 미보증시 제제는 물론 발주자는 의무적으로 하도급 대금을 직불	「건설산업기본법」 제34조 및 시행규칙 제28조, 하도급법 제13조의2
3) 공공공사 하도급 금액 저가심사 의무화	· 국가·지자체, 정부투자기관 등의 발주 공사에 대하여 하도급 저가심사 제도를 의무화하여 지나친 저가 하도급 방지(2005년 7월 시행) · 저가 하도급 방지를 위하여 하도급률이 원도급 수주금액의 82% 미만인 경우 하도급 적정 여부에 대하여 심사할 수 있음 · 심사결과 85점 미만인 경우 하도급 계약내용 또는 하수급인의 변경 요구 가능 · 발주자의 요구에 불응시 도급계약 해지 가능	「건설산업기본법」 제31조
4) 하도급대금 지급 확인 제도	· 대가 지급 청구시 하도급대금 지급 계획 제출 → 계약담당공무원은 대가 지급시 하수급인에게 지급사실 통보하고, 하도급대금 지급내역과 수령내역을 비교·확인 → 15일 이내 하도급대금 미지급시 건설산업기본법에 따라 하수급인에게 직불	공사계약일반조건 제43조의2
5) 입찰시 하도급관리계획 심사	· 적격심사낙찰제 대상 공사에서 50억원 이상 300억원 미만 공사에 대해 하도급관리계획 적정성 심사를 실시하여 저가 하도급을 방지	「국가계약법」 시행령 제42조 제5항, 계약예규 적격심사기준 등
6) 하도급대금 직접 지급	· 발주자는 수급인이 하도급대금 지급을 1회 이상 지체한 경우, 수급인이 정당한 사유없이 하도급대금 지급보증서를 교부하지 아니한 경우, 혹은 공사에정가액의 100분의 82에 미달하는 금액으로 도급계약한 공사 등에서는 수급인을 대신하여 하도급대금을 직접 지급할 수 있음	「건설산업기본법」 제35조
7) 주계약자 공동도급 확대	· 발주자가 종합건설업자와 전문건설업자 간의 공동수급체와 계약을 체결하고, 종합건설업자가 주계약자가 되어 공사를 시공하는 방식 · 행정안전부에서는 「건설산업기본법」에서 예외적으로 허용된 주계약자 공동도급 방식을 2009년 시범사업을 거쳐 2010년 1월부터 추정 가격 2~100억원 공사에 대하여 전면 시행	「건설산업기본법」 제12조, 동법 시행령 제15조, 「지방계약법」 제29조, 동법 시행령 제88조

- 공사 완료 후에는 하도급대금 지불을 지연하는 사례 등에 대응하여 발주자 직불 제도를 두고 있으며, 하도급대금 지급보증을 의무화하고 있음.
- 최근 국토부에서는 최근 하도급 대금을 현금으로 지급하지 않고, 장기어음이나 대물 변제하는 등의 불법 행위를 근절하기 위해 2009년 1월부터 ‘하도급대금 지급확인 제도’를 시행하고 있음.³⁹⁾

(2) 하도급업체 보호 방안 - 하도급 법령으로 해결 필요, 중·장기적으로는 실비보상(Cost-plus-Fee)이나 파트너링 방식을 검토해야

- 그동안 하도급업체를 보호한다는 취지하에 전기공사의 분리발주, 주계약자공동도급, 공사용자재의 발주자 구매 등과 같이 발주 제도를 변형시키는 사례가 많았는데, 이러한 제도들은 기존의 원·하도급 업체간 장기 협력 관계를 와해시키고, 커뮤니케이션 갭(Communication Gap) 증가, 1회성 하도급 계약 증가, 부실한 하도급 업체가 역으로 혜택을 받는 등의 문제점을 초래하고 있음.
- 실제 하도급 수주 통계를 보면, 협력업체 등록에 의한 수주 비중이 2006년 41.8%에서 2010년 30.1%로서 유의할만하게 줄어들고 있음.⁴⁰⁾

<표 6> 전문건설업체의 하도급 공사 수주 방법

구분	2006	2007	2008	2009	2010
협력업체 등록에 의한 수주	41.8	41.9	39.8	33.9	30.1
연고자를 통한 수주	30.4	30.4	29.6	31.0	30.7
일반경쟁입찰(서류제출)	17.4	17.4	18.4	18.9	19.7
일반경쟁입찰(전자입찰)	7.5	7.5	8.9	12.2	15.2
특수공법 / 장비독점 수주	2.9	2.9	3.2	4.1	4.3
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한건설정책연구원 (2011. 11)

- 따라서 하도급업체 보호 방안으로서 하도급 공종의 분리발주와 같은 극단적인 대책보다는 하도급 계약의 공정성과 투명성을 강화하는 것이 해법으로 판단됨.

39) 동 제도는 원도급자가 하도급자에 지급한 공사대금 내역과 하도급자가 수행한 하도급 대금을 발주자가 직접 비교·확인하여 하도급 대금의 적정 지급 여부를 직접 점검하는 제도로서, 하도급대금 지급확인제도의 실효성있는 운용을 위해 발주기관별로 전산 시스템을 구축하여 운용중에 있음.

40) 자료 : 대한건설정책연구원 (2011. 11)

- 예를 들어 하도급 과정의 불공정 행위에 대해서는 하도급 법령을 통한 패널티 부과나 입찰시 불이익 등을 통하여 충분히 해결할 수 있을 것임.
- 나아가 하도급 과정의 불공정 행위에 대하여 발주자의 조정이나 감시 역할을 강화할 필요가 있음.
- 시공 비용을 합리화한다는 측면에서는 중·장기적으로 외국의 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk) 등에서 활용되는 실비정산 보수가산(Cost-Plus-Fee) 방식에 대하여 검토할 수 있을 것임.
- 또는 프로젝트 수행 과정에서 예상되는 갈등과 업무의 중복, 불공정 거래 관행 등에 대하여 프로젝트 참가자 전원이 합의하여 ‘파트너링 협정’을 체결하고, 프로젝트 성공을 위하여 공동 협력하는 체계를 구축하는 ‘프로젝트 파트너링(Project Partnering)’ 방식을 검토할 수도 있음.
- 공공공사 입찰 제도 측면에서는 원도급 업체 선정시 해당 업체가 하도급 관계를 포함하여 관련 시공 체제를 갖추었는가를 확인할 필요가 있으며, 종합건설업체의 평가에 있어 원·하도급간 장기 협력 관계를 중시해야 함.
- 이는 가장 경쟁력있는 하도급업체가 시장에서 우대받고, 장기적인 파트너쉽을 통하여 하도급 과정의 불공정성을 축소하고, 품질이나 생산성 향상을 도모할 수 있는 장점이 존재함.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

강운산(연구위원 · wskang@cerik.re.kr)

김민형(연구위원 · mhkim@cerik.re.kr)