

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 강제화되면서 발주자의 재량권을 제약하고, 선후 공정의 마찰로 인하여 공사 관리에 난점을 초래하는 문제점이 지적되어 왔음.