

연구보고서 2011-1

# 주계약자공동도급제도 활성화방안III

2011. 10.



대한건설정책연구원

Korea Research Institute of Construction Policy

*연구진*

---

박광배 책임연구원

김혜원 책임연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## 발 간 사

주계약자공동도급은 지방재정의 효율성을 제고하고 지역경제 활성화와 지역의 중소건설업 육성이라는 지방자치단체의 의무에 기여할 수 있는 제도적인 장점을 갖고 있습니다.

최근 주계약자공동도급 발주가 증가하는 추세인 것으로 나타나고 있으나, 아직 활성화 단계에 이르지 못하고 있습니다. 이에 따라 제도 활성화를 위한 방안을 모색하는 일은 시급하고도 중요한 과제가 되고 있습니다.

이 보고서는 주로 지방계약에서 주계약자공동도급이 활성화되어야 할 필요성에 관한 논거와 활성화를 지원할 수 있는 지방자치단체의 지원방안에 관하여 제시하고 있습니다. 또한 공공공사에서 최저가낙찰제 확대에 따른 국가계약에서의 주계약자공동도급 활성화 필요성도 제시하고 있습니다.

이 보고서가 목적인대로 주계약자공동도급이 활성화되어 건설 산업에 긍정적인 파급효과가 발휘되고 경쟁력 제고에 기여하는 제도로 발전하기를 바라며, 지방자치단체의 재정운영에도 효율성 제고의 결과가 도출될 수 있기를 희망합니다.

끝으로 연구심의회에 참석하여 귀중한 조언을 주신 연구심의위원들과 연구과정에서 면담조사에 응해주신 분들에게도 연구자들을 대신하여 감사의 말씀을 드립니다.

2011. 10.

대한건설정책연구원  
원장 노재화



## 요 약

### 제1장 서론

- 이 보고서의 목적은 지방재정 측면과 지역경제 활성화 측면, 그리고 건설업 측면에서 주계약자공동도급제도가 효과를 발휘할 수 있는 장점을 갖고 있음을 제시하고 제도가 활성화될 수 있는 지원방안을 제시하는데 목적이 있음
- 현행 공공공사에서 주계약자공동도급은 지방계약과 국가계약에서 각기 상이하게 운영되고 있으며, 지방계약에서 활용빈도가 상대적으로 높음
  - 이 보고서에서는 주로 지방계약에서 주계약자공동도급이 활성화될 수 있는 지원방안을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 이와 함께 최저가낙찰제 공사범위 확대에 대응하기 위한 목적에서 국가계약에서도 현행보다 확대된 최저가낙찰제 공사를 대상으로 주계약자공동도급이 도입되어야 한다는 주장을 제기하고 있음

### 제2장 주계약자공동도급제도 개관

- 주계약자공동도급은 공동수급체를 구성하여 계약을 이행하는 방식이며, 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식
  - 종합건설업자는 주계약자로 종합적인 계획·관리·조정업무를 담당

- 전문건설업자는 공동수급체 구성원인 부계약자로 직접 시공 의무를 부담
- 주계약자공동도급의 대상이 되는 공사는 추정가격 2억 원 이상 100억 원 미만이 되는 종합공사로 구성원을 3명 이내로 하고 있으며, 최소 참여지분비율을 5%로 하고 있음
- 수직적인 도급생산과의 차이점은 공사대가를 구성원들이 직접 수령함으로써 실제 공사에 투입되는 비용을 더 확보함으로써 공사품질 제고에도 기여하게 됨

○ 주계약자공동도급에 의한 공공공사 발주는 2010년부터 본격적으로 이루어졌으며 2011년에도 확대 발주되고 있음

- 2010년에는 지방계약 공사 가운데 211건이 주계약자공동도급으로 발주되었으며 총 발주금액은 추정가격 기준으로 3,852억 원이며, 전문건설업자의 공사금액은 782억 원으로 평균 20.3%의 비중 차지, 전문건설업자의 평균 공사금액은 3.3억 원이었음
- 2010년의 경우 지역별로는 부산이 58건으로 가장 많았고, 다음으로 충북(25건), 강원(22건), 서울(22건), 경기(20건), 인천(12건), 울산(10건), 대전(9건), 대구(7건), 광주(7건), 전남(6건), 경북(4건), 전북(4건), 경남(3건), 충남(2건) 등의 순으로 나타났음

○ 2011년에도 주계약자공동도급에 의한 발주는 지속적으로 증가하는 추세를 유지하고 있음

- 2011년 7월 31일 현재를 기준으로 총 발주건수는 218건이 발주되었으며, 공사금액으로는 3,135억 원이며, 전문건설업자가 수행했거나 수행할 공사금액은 644억 원임
- 부계약자인 전문건설업자는 금액기준으로 20.5%를 차지하고 있어 지분율은 전년과 동일하게 20%를 유지하고 있는 것으로 나타났음

### 제3장 주계약자공동도급 확대 필요성 및 기대효과

- 발주자 측면에서는 효율적 재정운영, 하도급문제 해결 수단, 지역경제 활성화 목적으로 주계약자공동도급제도를 활용할 수 있음
  - 지방계약은 공사, 용역, 물품의 세 종류가 있는데, 이 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 공사계약
  - 따라서 공사계약에서 효율성 제고가 이루어져야만 세출의 효율성을 제고할 수 있고 재정운영의 효율성 향상 가능
  - 최근 지방자치단체 재정운영에서 가장 중요한 요소는 세출의 효율성 제고
  - 이러한 원인은 지방재정에서 세입확충이 제도적으로 제한되어 있기 때문임
  - 주계약자공동도급은 수직적인 도급방식에서 하도급자로 생산에 참여할 때보다 더 많은 공사비를 확보할 수 있고, 이러한 과정을 통해서 발주자는 실제로 공사에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있어 재정의 효율성을 제고할 수 있음

○ 건설공사에서 하도급의 비중이 높음에도 불구하고 하도급공사를 수행하는 전문건설업자의 경영여건은 매우 열악한 상황이 지속되고 있음

- 이는 수직적인 생산방식에서 기인하는 교섭력의 우열과 협력업체 관계 유지를 담보로 하는 불리한 계약 및 생산 환경에 변화가 없기 때문임

- 수직적인 도급생산에서는 형식적·규정상으로는 82% 이상의 금액으로 하도급 공사가 이루어지도록 운영되고 있으나 현실은 하도급 입찰과정에서 저가심의회가 유명무실하게 운영되고 있음

- 원도급자와 하도급자 사이에서는 저가심의회가 제대로 작동하지 못하는 구조임

- 주계약자공동도급은 부계약자를 하도급자가 아닌 원도급자와 같은 위치에서 공사를 수행하게 하는 제도이며, 현실적으로 하도급에서 파생되는 폐단을 방지할 수 있는 가장 실효적인 수단이 되고 있음

- 또한 주계약자공동도급은 전문건설업자와 공동으로 공동수급체를 구성하며, 입찰에 참가하는 방식이므로 경영상태와 시공경험 등이 상대적으로 우수한 전문건설업자만 참여할 수 있으므로 부적격 하도급자의 문제를 원천적으로 해결할 수 있는 실효적인 수단이라고 할 수 있음

○ 주계약자공동도급은 부계약자의 직접 시공의무화와 기성대가 직접 수령을 통해서 지역경제 활성화에 기여할 수 있음



- 직접 시공의무화를 통해 상대적으로 소규모 공사에서 지역 건설업체 및 지역 주민인 근로자의 소득증대에 기여
- 또한 기성대가 직접 수령으로 임금체불 방지되어 가계의 가처분소득 증대를 통한 소비 확대에 긍정적인 영향

○ 건설업 측면에서는 건설업의 상생발전, 건설업 구조 고도화를 유도할 수 있는 효과가 있음

- 건설업에서도 대기업과 중소기업, 종합건설업자와 전문건설업자 간 상생발전의 모델이 제시되어야 하며, 이러한 모델로서 주계약자공동도급만한 대안이 현재로서는 존재하지 않고 있음
- 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체의 구성원으로 입찰에 참여하고, 각자의 분야를 분담하여 공사를 수행하면서도 생산의 효율성을 위해서 주계약자에게 다양한 권한을 부여하고 있음
- 이러한 운영을 통해서 하도급의 폐해를 줄일 수 있고, 생산의 효율성도 고려한 제도운영이 이루어지고 있음

○ 주계약자공동도급은 부적격 업체들을 시장에서 퇴출시킬 수 있는 매우 유용한 제도라고 할 수 있음

- 왜냐하면 적격심사 과정에서 우선 경영상태를 충족하여야 하며, 시공경험과 시공능력을 평가받아야 하기 때문임
- 따라서 이 두 가지 모두를 충족하지 못하는 건설업자는 공동수급체 구성원으로 참여할 수 없음
- 주계약자공동도급은 이러한 특성으로 건설업 구조고도화에 기여할 수 있는 요인이 되고 있음

- 주계약자공동도급이 공공부문에서 발주하는 공사에 확대 적용되는 경우 기대할 수 있는 효과는 주요효과와 부수적인 효과로 구분할 수 있음
  - 주요효과는 공사품질 제고와 계약업무의 효율성 제고, 하도급 폐단 해결, 입찰환경 개선, 기술경쟁 유도 등임
  - 부수적인 효과는 임금체불 방지에 효과적이라는 점과 지역경제 활성화에 기여하는데 유리하다는 점, 그리고 기술경쟁 위주의 공정한 경쟁을 유도할 수 있는 대안이며, 행정의 투명성 제고에 기여할 수 있는 것임
  - 주계약자공동도급은 생산현장에서 실제로 공사를 수행하는 전문건설업자에게 예산이 더 지급될 수 있는 구조로 운영되므로 전문건설업자가 실제 공사현장에서 시공을 담당하는 건설업자라는 점을 감안할 때 공사품질 제고의 가능성이 매우 높다고 할 수 있음
  - 실제 공사를 수행하는 부계약자가 시공경험을 보유하면서 공사완공까지 업체를 유지할 가능성이 매우 높은 건설한 업체들만의 경쟁이 이루어지는 것이므로 결과적으로 입찰 및 계약업무에 소요되는 비용이 절감
  - 주계약자공동도급은 전문건설업자가 부계약자로 공사대금을 발주자로부터 직접 받게 되므로 수직적인 도급구조에서 발생하는 대금지급 지연과 장기어음 등의 폐해가 방지됨
  - 이로 인하여 노동자들에게 임금을 지급할 수 있는 여력을 확보할 수 있고, 이러한 상황은 건설노동자의 임금체불을 감소시킬 수 있는 실효적인 수단임

- 지역경제 활성화를 위한 정책수단이 부족한 지방자치단체에게 유용한 정책수단으로서의 역할 가능
- 주계약자공동도급은 전문건설업자에 대한 평가가 이루어지므로 부적격업체를 퇴출할 수 있고, 공정한 경쟁을 유도할 수 있을 것임
- 주계약자공동도급은 실제로 건설공사를 수행하는 건설업자인 전문건설업자가 부계약자로 입찰에 참여하므로 하도급자 선정과정에서 야기될 수 있는 행정의 투명성을 저해하는 행위를 차단할 수 있음

○ 일본에서 이업종JV는 전문공사업자의 혁신전략의 일환으로 도입이 이루어졌으며, 전문공사업자의 혁신이 필요한 이유는 건설업 환경변화와 건설업체수 증가에 따라 적극적인 대응과 전문공사업자의 구조조정이 요구되었기 때문

○ 또한 공공공사 발주자 측면에서는 비용절감의 필요가 증대되었기 때문임

- 일본의 이업종JV는 전문공사업자의 성장을 촉진하는 수단으로도 활용되고 있음
- 일본의 건설업법에서 밝히고 있는 것처럼 전문공사업자는 건설공사 현장에서 직접 또는 간접으로 시공에 참여하는 건설업자로서의 지위를 확보하고 있는데, 이들이 신기술 개발을 촉진하고 기술경쟁을 할 수 있도록 기회를 부여하고 있음

- 일본의 이업종JV 사례 검토를 통하여 주계약자공동도급 활성화를 위한 지원방안에 활용할 수 있는 시사점 도출
  - 하도급 폐단 방지 및 전문건설업자의 경쟁력 제고 수단으로 활용 가능
  - 공공공사의 효율성 제고 및 구성원수 확대의 필요성 도출

#### 제4장 주계약자공동도급 활성화 지원방안

- 기초지방자치단체 차원에서는 공사발주 시 자신의 관할 지역 업체가 낙찰자로 선정되는 것을 선호, 따라서 주계약자공동도급 활성화차원에서는 지역범위의 축소 조정 필요
  - 기초지방자치단체가 발주하는 주계약자공동도급은 지역제한 입찰의 범위를 축소하여야 함
  - 즉 발주하는 기초지방자치단체와 인근 2~3개 기초지방자치단체로 지역제한의 범위를 축소하여 운영하는 방안 필요
  - 지역제한 범위 축소는 지방계약법 시행규칙 제25조 제3항의 개정을 통하여 가능
- 구성원수 확대 필요
  - 주계약자공동도급은 상대적으로 부계약자인 전문건설업자의 역량이 중요한 방식
  - 제도가 활성화되어 장점을 극대화하려면 부계약자의 참여 확대가 필요
  - 이를 위해서는 현행 3인 이하를 원칙으로 하는 구성원수를 확대하는 방안 필요

- 구성원 탈퇴 시 주계약자에게 지분배분 하는 규정 폐지 필요
  - 현행과 같이 주계약자 1인, 부계약자 1인이 대부분을 차지하는 유형에서는 주계약자공동도급의 유명무실화 우려
  - 완공 공사의 사례 검토결과 발주자는 부계약자의 책임성이 하도급자에 비해 높다는 평가, 또한 규정이 현실화 된 사례가 없음
  - 따라서 관련 규정을 삭제하는 것이 필요하며, 주계약자공동도급 운영요령 개정을 통해서 가능
  
- 주계약자공동도급제도에 관한 이해도가 높지 않은 것으로 판단되며, 제도에 대한 정확한 인식이 필요한 것으로 판단됨에 따라 지속적이고 정기적인 교육과 홍보가 필요함
  - 전문건설업자에게만 유리한 제도라는 인식과 복잡하다는 인식에 대한 개선 필요함
  - 업무담당자의 발주 및 계약업무를 지원할 수 있는 질의응답 코너 등이 필요한 것으로 판단됨
  
- 적극적으로 주계약자공동도급을 활용할 수 있는 유인책 (incentive)을 지방재정조정제도에서 시행
  - 주계약자공동도급이 세출 효율성 제고를 통한 재정운영의 효율성을 향상시키는 장점 있으므로 중앙정부나 광역지방자치단체가 지원하는 재원을 통한 유인책 필요
  - 지방재정의 어려운 상황을 감안할 때 지방자치단체를 유인할 수 있는 효과가 있을 것으로 판단됨

- 중앙정부와 지방자치단체 간 재정조정에서는 지방교부세 보통 교부세의 기준수요액 산정과정에서 보정수요로 주계약자공동도급 발주건수 확대를 포함하는 방안 필요
  - 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 지원하는 재원에서는 재정보전금과 조정교부금을 통하여 주계약자공동도급 발주건수를 반영할 수 있는 방안 필요
- 주계약자공동도급을 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 효과를 확대하기 위해서는 적극적인 제도 활용의 필요성이 크며 이를 위해 지원하는 방안을 마련해야 할 것임
- 단기적으로 30억 원 미만 공사에 대해서는 의무적으로 주계약자공동도급을 활용하는 방안이 검토되어야 함
  - 장기적으로는 지방재정조정제도를 활용하여 주계약자공동도급 확대를 유인하는 방안이 필요함

#### **제5장 최저가낙찰제에 주계약자공동도급 적용방안**

- 최저가낙찰제가 100억 원 이상 공사로 확대되는 경우의 문제점 중 낙찰률 하락이 하도급자에게 전가될 것으로 예상
- 예상되는 문제점 중 하도급 폐단의 확대와 건설재해 증가 우려가 가장 문제점인 것으로 판단됨
  - 하도급 폐단은 불공정한 하도급 입찰 진행을 통해서 현실화될 것으로 예상
  - 또한 장기적인 협력관계를 매개로 불합리한 계약조건 강요의 양상이 현행보다 더 확대될 것으로 예상

- 이와 함께 최저가낙찰제 공사로 인한 원도급 낙찰률의 하락이 하도급 낙찰률 하락으로 전가되어 안전관리비 등이 하락하는 현상 우려
- 국가계약에 하도급의 폐단을 원천적으로 방지할 수 있는 주계약자공동도급을 최저가낙찰제 공사에 적용하여 예상되는 문제점 해소 가능

## 제6장 결론 및 정책적 시사점

- 주계약자공동도급은 다양한 장점을 갖고 있는 제도이며, 이러한 장점을 확대하기 위한 목적에서 다음과 같은 지원방안 제시
  - 지방계약에서 30억 원 미만 공사에 한정하여 주계약자공동도급 의무화 필요, 이는 지역경제 활성화 측면에서 검토 필요
  - 기초지방자치단체가 발주하는 주계약자공동도급에 대해서는 지역제한의 범위를 축소하여 운영하는 방안 검토 필요
  - 국가계약에서 확대되는 최저가낙찰제 공사에 대해서 주계약자공동도급 활용 필요
- 정부계약 관련 선행연구에서 지적하는 발주방식의 엄격성을 완화하여 공사계약에서 효율성을 제고할 수 있는 방안이 필요하며, 이에 대한 현실적인 대안이 주계약자공동도급이 될 수 있을 것으로 판단
- 주계약자공동도급은 전문건설업자의 기술경쟁을 유도하는 방법으로 건설근로자 감소추세에 대응할 수 있도록 운영 필요

# - 목 차 -

제1장 서론 .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	3
2. 연구방법 및 구성체계 .....	4
1) 연구방법 .....	4
2) 보고서 구성체계 .....	4
3. 선행연구 검토 .....	7
1) 선행연구 검토 및 시사점 .....	7
2) 선행연구와 본 연구의 차이점 .....	9
제2장 주계약자공동도급제도 개관 .....	13
1. 건설산업 생산체계의 특성 .....	13
1) 건설업 현황 .....	13
2) 건설업 생산체계의 특성 .....	17
3) 건설업 평가 및 과제 .....	22
2. 주계약자공동도급제도 개요 .....	24
1) 주계약자공동도급제도 개요 .....	24
2) 주계약자공동도급제도 추진경과 .....	34
3) 적격심사제도 특성과 운영방식 .....	36
3. 주계약자공동도급제도 발주현황 .....	39



1) 발주현황 .....	39
2) 발주현황의 시사점 .....	42
4. 완공공사에서 도출된 주계약자공동도급 개선사항 .....	44
1) 지역제한입찰에서 지역의 범위 .....	44
2) 주계약자공동도급에 대한 인식 제고 필요성 .....	46
3) 주계약자공동도급 운영 여건 및 현황에 관한 문제 .....	49

### 제3장 주계약자공동도급 활성화 필요성 및 기대효과 ..... 51

1. 주계약자공동도급 확대 필요성 .....	51
1) 지방재정 세출 효율성 제고의 필요성 .....	53
2) 하도급 폐단 방지의 필요성 .....	61
3) 행정의 투명성 제고 .....	67
4) 지역경제 활성화 .....	68
5) 건설업 측면에서의 활성화 필요성 .....	70
2. 주계약자공동도급의 기대효과 .....	77
1) 기대효과 .....	78
2) 부수적인 기대효과 .....	87
3. 주계약자공동도급 축소 주장에 대한 검토 .....	90
1) 원도급자와 하도급자의 장기적인 협력관계를 저해한다는 주장 .....	91
2) 국내에만 유일한 제도라는 주장 .....	93
3) 중소 종합건설업체와 전문건설업체가 경쟁관계라는 주장 .....	96
4) 주계약자의 계획·관리·조정비용 인정 의무화 주장 .....	97
5) 주계약자공동도급 공사금액을 50억 원 이상 공사로 한정하자는 주장 ..	98
6) 발주건수 위주의 발주목표를 설정하여 운영하고 있다는 주장 .....	99

7) 주계약자공동도급 축소 주장에 대한 평가 .....	100
4. 일본 사례의 시사점 .....	103
1) 일본 사례의 검토 .....	103
2) 일본 사례의 시사점 .....	105

#### **제4장 주계약자공동도급제도 활성화 지원방안 .....** 109

1. 기초지방자치단체 발주공사 지역제한 범위 조정 .....	109
2. 구성원수 확대 필요성 .....	111
3. 구성원 탈퇴 시 주계약자에게 지분배분 폐지 .....	112
4. 주계약자공동도급 홍보와 교육 .....	114
5. 적극적인 제도 활용 유인책 .....	116
1) 지방재정조정제도 활용한 유인책 .....	116
2) 발주 활성화 사례에서 도출된 유인책 .....	134
3) 사례의 시사점과 유인책 제시방향 .....	137
6. 30억 원 미만 공사를 대상으로 의무화 추진 .....	139
1) 현실적인 이유 .....	140
2) 지역경제 활성화 촉진 .....	140
3) 담당자의 부담완화 목적 .....	141

#### **제5장 최저가낙찰제 공사에 주계약자공동도급 적용방안 .....** 143

1. 최저가낙찰제 개요 .....	143
2. 최저가낙찰제 확대의 문제점 및 개선방안 .....	145
1) 하도급 폐단의 확대 .....	148
2) 건설재해 증가 우려 .....	152

3) 최저가낙찰제 공사에 주계약자공동도급 적용 .....	153
<b>제6장 결론 및 정책적 시사점 .....</b>	<b>155</b>
1. 요약 및 결론 .....	155
1) 요약 .....	155
2) 결론 .....	158
2. 정책적 시사점 .....	159
<b>참고문헌 .....</b>	<b>163</b>
<b>부록: 이업종JV에 관한 조사보고서 .....</b>	<b>165</b>

## - 표 목 차 -

<표 1-1> 계약관련 선행연구 검토 .....	11
<표 1-2> 지방재정 관련 선행연구 검토 .....	12
<표 2-1> 2010-2014년 SOC 투자계획 .....	14
<표 2-2> 건설업 취업자수 추이(2004-2010) .....	15
<표 2-3> 건설생애주기별 분업구조의 개요 .....	18
<표 2-4> 사업체 규모·직업별 종사상 지위 분포(2008년 5월) .....	19
<표 2-5> 건설근로자 성별·종사상 지위별 분포(2008년 5월) .....	19
<표 2-6> 최근 1년의 1개월 평균 작업일수 .....	20
<표 2-7> 2008년 중 1개월에 6일 초과하여 휴업한 달 .....	21
<표 2-8> 주로 서면계약을 체결하는 근로자 .....	21
<표 2-9> 주계약자공동도급 주요 내용 .....	28
<표 2-10> 주계약자공동도급과 다른 공동도급의 비교 .....	30
<표 2-11> 주계약자공동도급 운영요령 개정 전후 비교 .....	33
<표 2-12> 주계약자공동도급 추진경과 .....	35
<표 2-13> 적격심사 대상 공사금액별 배점표 .....	38
<표 2-14> 주계약자공동도급 발주현황 비교 .....	41
<표 2-15> 공사종류별 발주현황(2011년 7월말 기준) .....	41
<표 3-1> 국세와 지방세 비율 변화추이 .....	55
<표 3-2> 지방재정과 중앙재정 규모 변화추이 .....	56
<표 3-3> 지방세입 구조 변화추이(일반회계 순계결산 기준) .....	57
<표 3-4> 최근 지방자치단체 계약별 실적 .....	58
<표 3-5> 건설산업의 범위 .....	63
<표 3-6> 건설공사 외주비 추이 .....	66
<표 3-7> 건설업체수 등록추이 .....	77

<표 3-8> 낙찰률 하락에 의한 노무비축소 양상 .....	80
<표 3-9> 계약체결방법별 기술적 통계치 .....	85
<표 3-10> 지역 내 총생산에서 건설업의 비중(2009년) .....	89
<표 3-11> 부적격 건설업체 현황(2010년 기준) .....	102
<표 4-1> 지방계약법 시행규칙 제25조 제3항 개정안 .....	110
<표 4-2> 주계약자공동도급 운영요령 개정안 .....	114
<표 4-3> 지방자치단체 재정자립도 변화추이 .....	118
<표 4-4> 지방재정 수입 대비 지방교부세 비중추이 .....	119
<표 4-5> 지방교부세법 시행규칙 별표3의2(세출 효율화) 개정안 .....	121
<표 4-6> 지방교부세법 시행규칙 별표3의3(세출 효율화) 개정안 .....	122
<표 4-7> 지방재정조정제도 비교 .....	125
<표 4-8> 지방자치단체 간 재정조정제도 재원규모 변화추이 .....	125
<표 4-9> 재정보전금 배분 및 용도 .....	126
<표 4-10> 재정보전금 규모추이 .....	127
<표 4-11> 서울시 조정교부금 배분 전·후 재정비교 .....	130
<표 4-12> 서울시 기준수요액 측정항목·측정단위 분류표(조례 제8조 제2항) .....	133
<표 4-13> 서울시 건전재정운영 평가기준(조례 시행규칙 제2조 제2항 관련) .....	134
<표 5-1> 낙찰제도 변화추이 .....	144
<표 5-2> 전문건설업자 경영애로 요인분석 .....	149
<표 5-3> 하도급 낙찰공사의 평균 투찰회수(전자입찰) .....	150
<표 5-4> 낙찰 받은 하도급공사 2회 이상 하도급 투찰요인(전자입찰) .....	150

## - 그림 목 차 -

[그림 1-1] 보고서 구성체계 및 주요내용 .....	6
[그림 2-1] 건설업체수 변동추이 .....	15
[그림 2-2] 수직적인 건설생산체계의 기본 골격 .....	18
[그림 2-3] 건설업 현황 및 당면과제 .....	24
[그림 2-4] 주계약자공동도급과 일반 공동도급의 비교 .....	27
[그림 2-5] 건설공사 진행절차도 .....	37
[그림 3-1] 주계약자공동도급 활성화 필요성 및 기대효과 .....	52
[그림 3-2] 주계약자공동도급을 활용한 지역경제 활성화 .....	70
[그림 3-3] 공공공사에서의 본인-대리인관계 .....	75
[그림 3-4] 공사비 구성요소 .....	80
[그림 3-5] 주계약자공동도급의 부계약자와 하도급자 비교 .....	82
[그림 3-6] 일본의 전문공사업 혁신전략 .....	104
[그림 4-1] 조정교부금 산정방식 .....	118
[그림 4-2] 지방교부세 보통교부세 산정방식 .....	120
[그림 4-3] 조정교부금 산정방식(인천광역시) .....	129
[그림 4-4] 조정교부금 기준수입액과 기준수요액 산정방식 .....	132
[그림 4-5] 조정교부금 기준수요액 측정항목수 비교(2007·2008) .....	132
[그림 5-1] 최저가낙찰제 공사 낙찰률 추이(2001-2009) .....	146
[그림 5-2] 최저가낙찰제 확대에 예상되는 문제점 .....	147
[그림 6-1] 연구결과 요약 .....	157

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

최근 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)의 적용을 받는 공사를 중심으로 주계약자공동도급제도의 시행이 이루어지고 있다. 주계약자공동도급제도는 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고 계약을 이행하는 형태로 각자의 장점을 활용할 수 있고, 공공공사에서 양질의 시설물 공급을 유도할 수 있는 등 다양한 장점을 갖고 있다. 또한 하도급에서 발생하는 폐단을 방지할 수 있는 기능도 기대되는 방식이다.

지방계약법에서는 2009년 16개 지역을 대상으로 시범적으로 주계약자공동도급제도를 시행하고, 제도개선을 거쳐 2010년에는 전국적으로 확대되어 전국의 지방자치단체와 지방공기업 등에서 활용도가 증대되고 있다. 2011년에는 서울시와 인천시 등 수도권 대도시에서 주계약자공동도급제도의 활용이 확대되고 있다.

주계약자공동도급제도는 지방계약법이 제정된 2005년 이전에도 시행에 필요한 제도적인 장치가 마련되어 있었으나, 제도 활용의 실효성이 높지 못했다. 이후 시범사업 결과에 대한 평가 등을 통하여 주계약자공동도급제도가 시행될 수 있는 여건이 조성되고 있다.

그러나 아직까지 제도의 장점을 확대하고 단점을 개선할 수 있을 정

도로 활성화가 이루어지지 못하고 있다. 이와 함께 2009년 이후 제도의 시행이 이루어지고 있으나, 관련 업무 담당자의 제도 이해도를 제고하여야 할 필요성도 큰 것으로 판단된다.<sup>1)</sup>

주계약자공동도급제도는 발주자가 선택할 수 있는 여러 방식 가운데 하나이다. 따라서 주계약자공동도급이 선택되기 위해서는 발주자의 요구에 부합하는 효과를 제시할 수 있어야 한다. 이러한 측면에서 주계약자공동도급제도가 발주자의 요구에 맞는 제도임을 제시할 필요성이 있다. 특히 최근의 지방자치단체의 여건을 감안할 때 재정운영에 도움이 될 수 있어야 할 것으로 판단된다.

이와 함께 주계약자공동도급제도를 포함하여 특정한 제도가 활성화되기 위해서는 우수사례가 축적되어 실질적으로 유용한 제도라는 것이 증명되어야 한다. 이를 위해서는 많은 발주가 이루어져야 할 필요성이 있다. 그러나 아직 우수사례가 축적될 수 있을 정도로 많은 발주가 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 현재까지 주계약자공동도급을 통하여 완성된 공사를 검토하여 장점과 개선방안을 제시하여야 할 필요성이 있다. 또한 다른 나라의 사례를 검토하여 시사점을 제시함으로써 제도 활용도의 제고가 이루어질 수 있는 방안을 제시하여야 할 필요성이 있다. 이처럼 본 연구는 앞서 제시한 세 가지 필요성에 대응하기 위하여 연구가 이루어졌다.

2012년부터 공공공사에서 최저가낙찰제가 확대되는 것으로 예정되어 있다. 건설업에서 이루어지는 주요한 환경변화라고 할 수 있다. 300억 원 이상 공사를 대상으로 하던 최저가낙찰제가 100억 원 이상 공공공사로 확대되는 경우 여러 문제점이 도출될 것으로 예상되고 있다. 이 가

---

1) 2010년에 지방계약법 적용 공사에서 211건이 주계약자공동도급으로 발주되었다. 이러한 발주규모는 전국의 지방자치단체 숫자를 감안할 때 평균적으로 1개 지방자치단체에서 1건에도 미치지 못하는 수준이다. 이로 인하여 주계약자공동도급제도에 관한 이해의 정도가 높지 못한 상황이다.



운데 하도급의 폐단이 확대되는 문제도 포함되어 있다. 따라서 최저가 낙찰제 공사가 확대되는 경우 하도급의 폐단을 방지할 수 있는 대안으로 주계약자공동도급 적용을 확대하는 방안이 검토될 필요성이 있다. 이에 따라 이 보고서에서는 지방계약에서 주계약자공동도급을 활성화 방안 도출을 우선적으로 논의하고, 추가적으로 국가계약에서 주계약자공동도급을 확대하는 방안에도 논의한다.

## 2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 주계약자공동도급제도 활성화에 필요한 방안을 제시하는 것이다. 이러한 대안 제시를 위하여 세 가지 측면에서 보고서를 구성하였다.

첫째, 주계약자공동도급제도에 관하여 소개하는 것을 연구의 목적으로 한다. 연구 수행과정에서 이루어진 면담조사 결과 주계약자공동도급제도에 대한 이해도가 높지 않은 것으로 나타났다. 따라서 제도의 활성화를 위해서는 제도에 관한 이해도 제고가 선행되어야 할 것으로 판단하였다.

둘째, 실제 주계약자공동도급으로 수행된 공사의 사례를 검토하여 운영과정에서 개선되어야 할 사항을 제안하는 것도 연구의 주요한 목적이며, 주계약자공동도급의 활성화를 위하여 필요할 것으로 판단되는 방안을 제시하는 것도 연구의 목적이다.

셋째, 주계약자공동도급제도를 지방재정 운영의 측면에서 활성화 필요성을 제시하였다. 지방재정에서 세출의 효율성 제고가 중요하며, 이를 위해서는 지방계약에서 가장 큰 비중을 차지하는 공사의 효율성 제고가 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 주계약자공동도급은 실제로 공사에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있으며, 이러한 수단을 통하여 시

설물의 품질 제고 가능성을 높일 수 있다.

앞서 제시한 세 가지 연구목적 이외에 추가적으로 국가계약에서 주계약자공동도급을 확대하는 방안에 대한 논거를 제시하는 것도 연구의 목적으로 설정하였다.

## 2. 연구방법 및 구성체계

### 1) 연구방법

본 연구는 문헌연구와 면담조사를 병행하여 수행되었다. 주계약자공동도급에 관한 소개는 문헌자료를 활용하였으며, 공사수행과정에 관한 사항은 계약담당 공무원과 실제로 공사를 관리하는 부서의 공무원을 상대로 면담조사를 수행하였다.

### 2) 보고서 구성체계

이 보고서는 6개의 장과 부록으로 구성되었다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 밝히고, 연구의 수행방법과 보고서의 구성체계를 제시하였다.

제2장은 주계약자공동도급제도 소개와 2010년과 2011년 발주현황을 분석하여 제시하였다. 이를 위해 건설산업의 전반적인 사항을 간략하게 제시하였으며, 주계약자공동도급제도 소개는 제도의 특성과 연혁을 중심으로 제시하였다. 또한 사례조사 및 면담조사를 통하여 도출한 주계약자공동도급 개선사항을 제시하였다.

제3장에서는 주계약자공동도급제도 활성화의 필요성과 기대효과를 제시하였다. 주계약자공동도급은 발주자의 요구에 부합하는 제도로서의

특성이 있고, 건설업 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 기능을 수행할 수 있음을 제시하였다. 그리고 이러한 두 가지 측면은 공공부문 발주자가 고려하여야 할 사항이라는 점을 전제하고 있다.

이와 함께 주계약자공동도급도 활성화에 따라 기대될 수 있는 과급효과를 주요효과와 부수효과로 구분하여 정리하였다. 이처럼 주계약자공동도급의 필요성과 기대효과가 예상되는 상황에서 제도의 축소를 주장하는 의견에 대한 반론을 제시하였다.

마지막으로 한국과 매우 유사한 제도와 건설환경을 보유하고 있는 일본의 사례를 검토하여 시사점을 제시하였다. 이러한 과정은 주계약자공동도급이 국내에만 존재하는 제도라는 의견에 대한 반론임과 동시에 제도 활성화에 필요한 시사점을 얻을 수 있는 자료라고 할 수 있다.

제4장은 앞 장에서 제시한 주계약자공동도급 활성화의 필요성과 기대효과를 제시하였다. 활성화 필요성은 지방재정 효율성 제고의 측면, 하도급 폐단방지의 필요성, 행정의 투명성 제고, 지역경제 활성화, 그리고 건설업 측면에서의 필요성을 제시하였다. 기대효과는 주요효과와 부수적인 기대효과로 구분하여 제시하였다. 이러한 기대효과를 실현하기 위해서 요구되는 주계약자공동도급 활성화 지원방안을 제시하였다.

제5장에서는 지방계약과 다르게 운영되고 있는 국가계약에서 최저가 낙찰제 공사범위가 확대되는 환경변화와 이로 인하여 야기될 것으로 우려되는 하도급 폐단의 방지를 위해서 주계약자공동도급을 활용하여야 할 필요성을 제안하였다.

제6장에서는 연구를 요약·정리하고 정책적 시사점을 제시하였다.

부록에서는 일본의 전문공사업자 혁신전략의 일환으로 도입된 '이업종 Joint Venture'를 검토하였다. 이업종JV는 국내의 주계약자공동도급과 유사한 형태로 운영되고 있고, 발주사례의 장·단점에 관해서도 소개되어 있다. 일본의 사례는 국내의 주계약자공동도급 활성화를 위해서

검토의 필요성이 있는 것으로 판단하였다. 부록에는 일본 이업종JV 연구회가 작성한 보고서 전문을 수록하였으며, 주계약자공동도급제도가 국내에만 있는 특이한 제도라는 주장을 반박할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 관련 분야의 연구자들에게도 참고자료로서의 효용이 있을 것으로 생각된다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구의 필요성 및 목적</li> <li>· 연구범위 및 방법</li> <li>· 선행연구 검토 및 선행연구와의 차이점</li> </ul>
제2장	주계약자공동도급 개관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주계약자공동도급제도 개관</li> <li>· 주계약자공동도급제도 연혁</li> <li>· 주계약자공동도급제도 발주현황</li> <li>· 주계약자공동도급의 개선사항</li> </ul>
제3장	주계약자공동도급 확대 필요성 및 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주계약자공동도급 확대 필요성</li> <li>· 주계약자공동도급 확대의 기대효과</li> <li>· 주계약자공동도급 축소 주장에 대한 반론</li> <li>· 일본 사례의 시사점</li> </ul>
제4장	주계약자공동도급제도 활성화 지원방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역제한 범위 조정</li> <li>· 주계약자공동도급에 대한 홍보</li> <li>· 적극적인 제도 활용 유인책</li> </ul>
제5장	국가계약에서 주계약자공동도급 적용방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최저가낙찰제 개요</li> <li>· 최저가낙찰제 확대의 문제점 및 개선방안</li> </ul>
제6장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 요약 및 결론</li> <li>· 정책적 시사점</li> </ul>
부록	일본 이업종JV 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본 이업종JV연구회 보고서 첨부</li> </ul>

[그림 1-1] 보고서 구성체계 및 주요내용

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 선행연구 검토 및 시사점

##### (1) 계약제도 관련 선행연구 검토

이석목(2001)은 공동도급제도 운영의 핵심은 효율성 제고에 있으며, 공동도급제도의 확대를 위해서는 실무적인 대안이 제시되어야 할 필요성이 크다는 점을 지적하였다.

김지홍 외(2001) 공공공사에서 대리인문제(principal problem)가 보다 심각할 수 있다는 전제하고, 실증적인 접근을 통해서 결론을 도출하고 있다. 이들은 1993년부터 1999년까지 정부계약 시설공사 155건을 대상으로 계약체결방법과 낙찰자결정방법에 따라 시공품질이 달라지는지를 검증하였다. 시공품질은 시공평가평점을 대리변수로 설정하고 검증한 결과 계약체결방법과 낙찰자결정방법은 시공품질에 영향을 미치고 있다는 결과를 제시하였다. 그러나 연구자들은 입찰계약제도만으로 시공품질 제고를 이룰 수 있다고 단정하기 어렵다는 의견을 제시하고, 업체선정방법의 개선과 시공과정의 관리, 시공업체의 적극적인 노력이 있어야만 공사품질 제고가 가능하다는 결론을 제시하였다.

김명수(2005)는 공동도급 계약제도 개선방안을 제안하면서 주계약자 공동도급 활성화의 전제로 업역제한 폐지와 겸업금지 폐지를 주장하였다. 또한 주계약자공동도급제도는 중소기업과 대기업 간 상생발전을 촉진하는 제도로 기능할 수 있다는 주장도 제시하였다.

박광배(2007)는 공공공사에서 주계약자공동도급제도 시행의 필요성을 제시하고, 제도가 활성화될 수 있는 방안에 관하여 논의하고 있다.

이 연구에서는 박채규 등이 연구한 행정자치부(2004)를 인용하여 주계약자공동도급제도가 공사품질 제고, 시공의 생산성 향상, 불공정 하도급 폐단의 시정, 전문건설업체의 경쟁력 제고 등이 가능함을 주장하였다. 따라서 이러한 장점을 살리기 위해서는 공공공사에서 주계약자공동도급제도가 도입되어야 한다는 주장을 제시하고, 이에 필요한 관련 규정 개정안을 제시하였다.

## (2) 지방재정 관련 선행연구 검토

이창균 외(2008)의 연구는 지방자치단체의 재정 비효율성을 유발하는 원인을 분석하고, 이를 개선할 수 있는 방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이들은 지방재정의 비효율성을 유발하는 단계를 3단계로 구분하였는데, 각각 계획 및 예산편성단계, 계약 및 집행단계, 사후관리단계로 구분하였다. 그리고 각 단계별로 6~7개로 구분하고 대응방안을 제시하였다.

이효 외(2008)의 연구는 지방자치단체 예산절감을 유인하기 위해서는 평가 및 인센티브 지급방식 등이 마련되어야 함을 지적하고, 이에 필요한 요소들을 제시하였다. 이 연구에서는 지방자치단체의 예산절감 평가지표와 재투자 지표를 개발하고, 이를 바탕으로 인센티브를 제공하는 방안을 제시하였다.

임성일(2008)은 지방자치단체의 재정효율성에 대한 관심이 고조되고 있는 상황은 바람직한 현상이라고 진단하고, 이는 지방자치단체 노력으로 달성할 수 있기 때문이라는 점을 지적하였다. 예산절감과 관련하여서는 구체적으로 예산의 편성과 집행단계에서 효율성 제고가 가능하다고 판단되는 업무와 제도를 대상으로 개선방안을 제시하고 있다.

이효 외(2009)의 연구에서는 지방자치단체를 포함한 정부의 생산성

은 단순히 투입 대비 산출물로 평가되는 것이 아닌 질적인 요소까지 고려되어야 하는 개념이라는 점을 주장하였다. 즉 동일한 자원을 투입하여 보다 고품질의 생산물과 서비스를 제공하는 것으로 생산성을 정의하고 있다. 이들은 경기도 내 기초지방자치단체 시설을 대상으로 생산성을 분석하고 시사점을 도출하여 생산성 제고에 기여할 수 있는 정책대안 제시를 시도하였다.

## 2) 선행연구와 본 연구의 차이점

이 연구 이전에도 주계약자공동도급제도 활성화를 목적으로 하는 연구가 이루어졌으나, 아직까지 많은 연구의 축적이 이루어지지 않는 상태이다. 이 보고서의 연구목적과 유사한 목적을 갖는 선행연구가 이루어졌음을 알 수 있다. 그러나 이 보고서는 선행연구들과 구별되는 몇 가지 차별성이 있다.

첫째, 선행연구는 주로 주계약자공동도급의 도입 필요성을 주장하는 내용들이었다. 주계약자공동도급이 갖고 있는 장점과 제도의 취지를 제시하고 활용될 수 있도록 제도개선이 이루어져야 한다는데 초점이 맞추어져 있었다. 따라서 시기적으로 주계약자공동도급 활성화를 논의하기에는 적절하지 못했다.

반면 이 보고서는 제도개선이 이루어져 실제로 제도가 시행되고 있는 시기에 활성화방안을 논의하고 있다는 점에서 차이가 있다. 이 보고서는 지방계약에서 주계약자공동도급제도가 전국적으로 시행될 수 있는 여건이 조성된 이후에 작성되었다. 시기적으로 시범지역을 선정한 이후 도출된 제도 활용의 문제점을 개선<sup>2)</sup>한 이후에 이루어진 연구이며, 주계

---

2) 2009년 16개 지방자치단체를 대상으로 한 시범사업 이후 적용공사의 규모 축소와 구성원수, 그리고 주계약자의 권한 등을 강화하는 변화가 있었다.

약자공동도급제도 활용 경험이 있는 공무원을 대상으로 면담조사를 진행하여 보다 실효적인 개선방안을 도출하였다는 점에서 선행연구보다 구체화된 개선방안을 제시하고 있다. 이처럼 본격적으로 제도 활성화를 유도하기 위한 대안 제시를 시도하고 있다는 점에서 선행연구와 차별성을 갖는다.

둘째, 이 연구는 선행연구에서는 고려하지 않았던 측면에서 활성화의 필요성을 제기하고 있다는 점에서 차이가 있다. 지방재정 운영의 효율성측면에서 주계약자공동도급이 활용될 여지가 크다는 주장을 제시하고 있는데, 선행연구에서는 주계약자공동도급과 지방재정을 연계하여 연구가 이루어지지 못했다. 즉 현행 주계약자공동도급제도는 지방계약법에서 대부분 활용되고 있고, 최근 지방자치단체의 가장 중요한 과제는 재정운영의 효율성 제고라는 점을 감안하여 주계약자공동도급제도가 재정운영의 효율성 제고에 긍정적 효과를 발휘할 수 있다는 주장을 제시하였다. 이러한 주장은 구체적인 실증적 증거의 제시까지 이루어지지 못했으나, 주계약자공동도급이 지방자치단체 세출에서 큰 비중을 차지하고 있는 공사의 효율성 제고 수단이 될 수 있다는 관점을 견지하고 연구가 이루어졌다. 또한 주계약자공동도급 활성화를 유인할 수 있는 수단으로 지방재정조정제도를 연계하고 있다는 것도 연구의 중요한 차별성이라고 할 수 있다.



<표 1-1> 계약관련 선행연구 검토

연구자	연구목적	연구방법	주요 내용
이석묵 (2001)	공동도급 운영의 문제점 해결	문헌연구	-공동도급 효율성 제고방안 제시 -공동도급이 확대되기 위해서는 실무적인 규정 정비의 필요성 제기
김지홍 외 (2001)	계약체결방법 및 낙찰자결정방법과 공사품질 관계의 실증적 검증	실증연구	-계약체결방법과 낙찰자결정방법은 공사품질에 영향을 미침 -계약체결방법은 수의계약, 지명 및 제한경쟁계약, 일반경쟁계약 순으로 공사품질에 영향 -낙찰자결정방법은 수의계약, 적격심사낙찰제, 제한적 최저가낙찰제, 최저가낙찰제 순서 -실증적으로 확인되었으나, 공사품질 제고 위해서는 업체선정과정과 시공업체 노력 중요
박채규 외 (2004)	지방계약제도 개선방안 도출	문헌조사	-지방계약법령 등에 주계약자공동도급제도 도입 필요성 주장
김명수 (2005)	주계약자관리방식 활성화의 필요성 제시	문헌연구	-주계약자관리방식 활성화를 위한 전제조건으로 건설산업 생산체계 및 업역제한 및 검입금지 폐지 등 제시 -주계약자관리방식은 일반과 전문의 상생발전 유도 가능한 제도적 장점 주장
박광배 (2007)	주계약자공동도급 활성화방안 연구	문헌연구 면담조사	-공동계약 운용요령 제·개정안 제시 -현행 입·낙찰제도와 조화방안 제시
본 연구 (2011)	지방재정 운영과 건설산업 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성 및 지원방안 도출	문헌연구 면담조사	-주계약자공동도급 확대 필요성 제시 -제도 활성화의 파급효과 제시 -지방재정 효율성 측면에서 제도 활용의 필요성 제기

<표 1-2> 지방재정 관련 선행연구 검토

연구자	연구목적	연구방법	주요 내용
이창균 외 (2008)	지방재정 비효율성 원인분석 및 예산절감 성과 극대화할 수 있는 정책대안 모색	사례연구	-지방재정 비효율성을 계획·예산편성단계, 계약·사업집행단계, 사후관리단계로 구분하고, 각 단계별 비효율 원인 규명 -계약·사업집행단계의 비효율을 6가지 구분하여 제시 -계약·집행단계 비효율 개선을 대응방안으로 6가지를 제시하는 등 각 단계별 비효율 대응 방안 제시
이효 외 (2008)	지방자치단체 예산절감 노력을 유인할 수 있는 평가방법, 평가지표, 인센티브 부여방식 등의 제시	문헌연구	-지방자치단체 예산절감과 재투자를 평가할 수 있는 방안 -예산절감과 재투자 평가지표 개발 및 매뉴얼 작성
임성일 (2008)	지방재정의 예산과 집행의 관점에서 재정효율성 제고방안 모색	문헌연구	-재정효율성은 지방자치단체의 노력에 의해 달성될 수 있는 분야 -지방자치단체가 예산의 편성과 집행과정에서 개선을 통하여 재정효율성을 달성할 수 있는 업무와 제도를 대상으로 개선방안 제시
이효 외 (2009)	사례를 분석하여 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고에 관한 정책적 시사점 도출	사례연구	-정부 생산성에 관한 개념 정립 -지방자치단체 생산성분석에서는 비용이 중요, 비용분석 실시하여 시사점 도출 -재정지출의 생산성 향상을 위한 정책적 대안 도출 -경기도 내의 기초지방자치단체를 사례지역으로 선정하고 시설에 대한 생산성분석

## 1. 건설산업 생산체계의 특성

### 1) 건설업 현황

건설산업기본법은 건설업자를 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하고 있다. 종합건설업자는 종합적인 계획·관리·조정이 필요한 공사를 수행하는 건설업자이며, 전문건설업자는 전문적인 시공분야를 담당하는 건설업자로 규정하고 있다.

건설업에서 생산은 복합적인 과정으로 이루어져 있다. 일반적으로 설계와 감리, 시공이 분리되어 발주되고 시공도 건설업자, 정보통신공사업자, 전기공사업자, 소방시설공사업자 등이 참여한다. 건설업자도 종합건설업자의 역할과 전문건설업자의 역할이 구분된다.

건설업은 산업이 현재와 같이 세분화되고 발전되기 이전보다 국민경제에서 차지하는 비중이 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 2010~2014년 국가재정운영계획에 의하면 향후 SOC 투자는 감소할 것으로 예상된다. 이러한 추세는 사회기반시설을 공급하는 역할을 하는 건설업에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 또한 최근까지 이어지고 있는 부동산시장 침체도 건설업체의 경영난을 가중시키고 있다. 국내 건설경기의 침체에 대처하기 위해서 건설업체들은 해외 건설시장 진출을 활발하게 추진하고 있기도 하다.

경기침체로 건설업계의 어려움이 가중됨에도 불구하고 건설업체수는 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 추세는 종합건설업자의 감소보다 전

문건설업자의 증가가 더 빠르게 이루어지기 때문에 나타나는 현상이다.

글로벌 금융위기의 여파로 인하여 발생한 국내 경기침체에 대응하기 위해서 공공부문이 재정투자를 증가시킨 최근의 발주규모를 제외하면 향후에도 재정투자는 감소되는 추세가 지속될 것이며, 이에 따라 건설 업계에도 직접적으로 부정적인 효과가 미칠 것으로 전망된다. 특히 업체수가 증가하고 있는 전문건설업자의 경쟁이 심화될 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다.

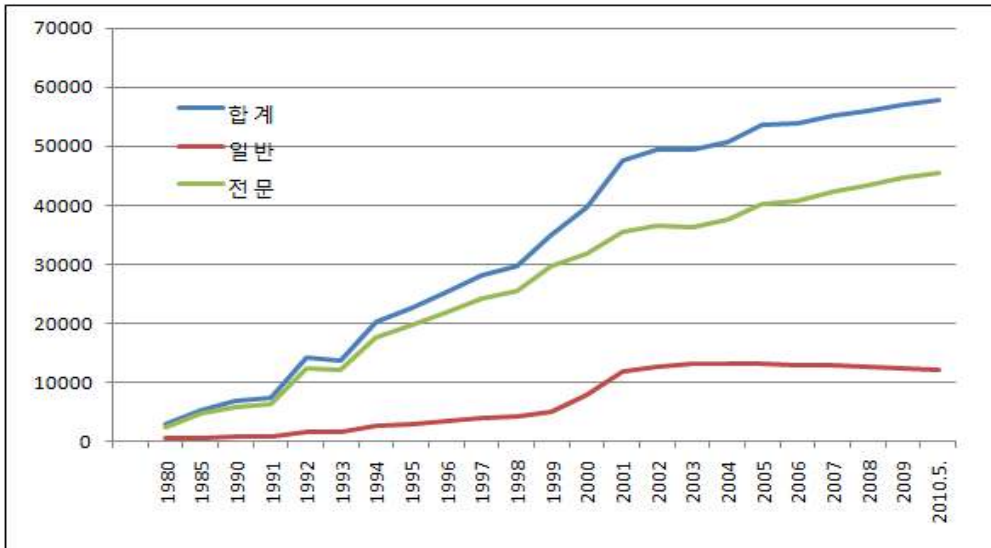
이러한 상황에서 문제가 되는 것은 전문건설업 등록이 용이하고 건설업 종사자의 다른 산업으로의 이동성이 매우 낮아 자본과 기술력을 보유하지 못한 상황에서 전문건설업자들이 양산되고 있는 것이라고 할 수 있다. 이로 인하여 오히려 부실한 전문건설업체가 고정비용이 보다 클 수밖에 없는 견실한 전문건설업자에 비해 가격경쟁에서 유리할 수 있는 구조가 형성되고 있다. 그리고 이러한 불공정한 경쟁구조는 건설업에서 생산되는 시설물의 품질에 악영향을 미칠 수 있는 요인이 된다.

<표 2-1> 2010-2014년 SOC 투자계획

(단위: 십억 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
SOC분야(=A+B)	25,111	24,307	22,390	22,938	23,470	-1.7
교통 및 물류(A)	17,522	16,534	17,274	17,616	17,972	0.5
도로	8,004	7,189	6,949	6,818	6,754	-4.2
철도·도시철도	5,351	5,452	6,739	7,053	7,365	8.3
해운·항만	1,862	1,604	1,618	1,687	1,731	-1.8
항공·공항	67	66	67	69	70	1.1
물류 등 기타	2,239	2,222	1,902	1,988	2,052	-2.2
국토 및 지역개발(B)	7,589	7,773	5,117	5,323	5,498	-7.3
수자원	5,108	5,209	2,520	2,727	2,817	-13.8
지역 및 도시	1,592	1,656	1,650	1,729	1,743	2.3
산업단지	889	908	947	867	938	1.3

자료: 기획재정부(2010), 2010~2014년 국가재정운영계획, p.78에서 인용.



자료: 대한건설협회, 통계연보.

[그림 2-1] 건설업체수 변동추이

<표 2-2> 건설업 취업자수 추이(2004-2010)

(단위: 천명, %)

구분	취업자(A)	건설업(B)	제조업		실업자	실업률	
			비중(B/A)	비중			
2004	22,557	1,820	8.1	4,290	19.0	860	3.7
2005	22,856	1,813	7.9	4,130	18.1	887	3.7
2006	23,151	1,833	7.9	4,057	17.5	827	3.5
2007	23,433	1,849	7.9	4,014	17.1	783	3.2
2008	23,577	1,812	7.7	3,963	16.8	769	3.2
2009	23,506	1,720	7.3	3,836	16.3	889	3.6
2010	23,829	1,753	7.4	4,028	16.9	920	3.7

<표 2-1>과 <표 2-2>, [그림 2-1]에 제시되어 있는 것처럼 향후 건설 투자는 감소할 것으로 예상되는 상황에서 전문건설업체수는 지속적인

증가추세를 유지하고 있다. 그러나 전문건설업체수 증가에도 불구하고 건설업 취업자수는 지속적인 감소추세를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 2007년 약 185만 명으로 가장 많은 건설업 취업자수를 기록한 이후 2010년에는 175만 명으로 약 7만 명이 감소한 것으로 나타났다. 이처럼 건설업의 전반적인 환경이 낙관적이지 못한 상황인 것을 알 수 있다.

이러한 상황에서 2012년부터 공공공사에서 최저가낙찰제가 확대될 예정이다. 최저가낙찰제는 입찰에 참여한 업체 가운데 가장 낮은 금액으로 응찰한 업체가 공사를 수주하는 방식이다.

최저가낙찰제가 본격적으로 도입된 것은 2001년부터이다. 이후 점진적으로 확대과정을 거쳐 현행 300억 원 이상 공사에 적용되던 것이 2012년부터는 100억 원 이상 공사로 확대된다.

그런데 최저가낙찰제는 가격을 통한 경쟁을 추구하는 방식이라는 점에서 건설업에 악영향이 우려되고 있다. 일반적인 산업에서는 가장 낮은 가격으로 공급할 수 있는 공급자가 효율적인 생산을 하는 것으로 인정된다. 그러나 건설업 생산에서는 예외적인 사항이 많음에도 불구하고 고려되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 즉 동질적인 생산물이 시장에서 거래되는 일반적인 재화와 서비스는 가장 낮은 가격으로 공급하는 공급자의 효율성이 인정될 수 있으나, 사후적인 계약을 이행하는 과정에서 종합적인 기능이 포함되어야 하는 건설 생산물은 공급자에 따라 품질의 차이가 발생하게 된다. 그리고 수직적인 분업에 의해서 생산이 이루어지는 건설생산 과정에서는 협상력이 차이가 존재하며, 이로 인하여 하위단계의 건설업자로 갈수록 최저가낙찰제의 폐해가 더욱 크게 나타나게 될 것으로 예상된다. 즉 협상력의 차이를 이용하여 원도급자는 낙찰방식과 무관하게 일정한 이윤을 보장 받을 수 있으나, 원도급자에게 도급을 받게 되는 하도급자는 현재보다 더욱 열악한 수준에서 공사

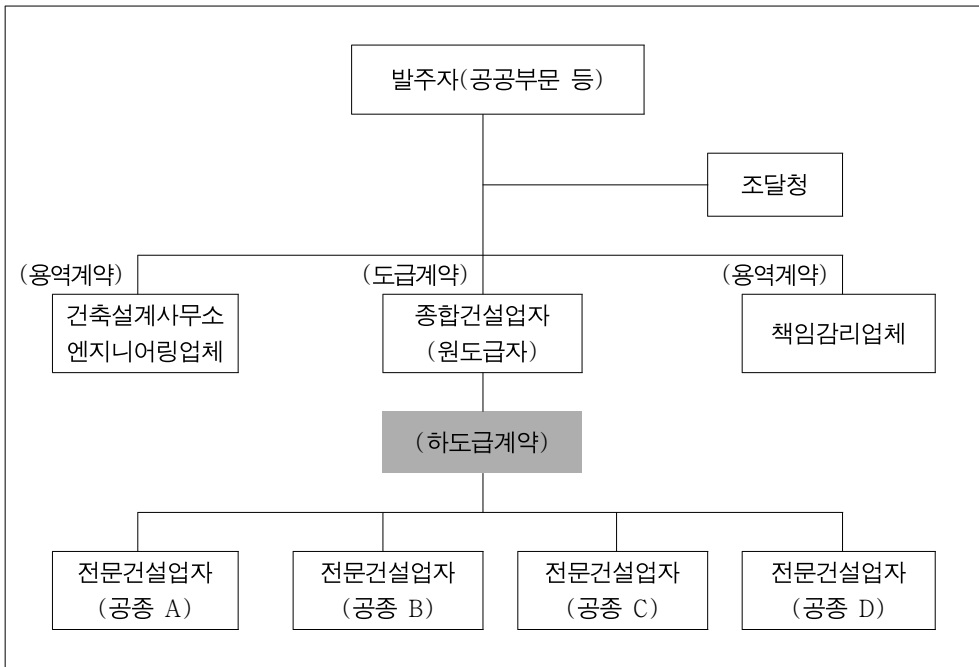
가 이루어질 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 이처럼 공공공사에서 최저가낙찰제 확대 시행은 건설업에 부정적인 영향을 미치게 될 것으로 전망된다.

## 2) 건설업 생산체계의 특성

건설업에서 생산되는 시설물이 기능을 발휘하기 위해서는 통신시설, 소방시설, 전기시설 등 다양한 분야가 공사에 참여하며, 건설생산에서도 다양한 업종의 참여가 필요하다. 이러한 의미에서 건설산업을 종합산업이라고도 한다. 종합산업의 특성은 개별 건설업체에게 모든 생산 활동을 수행할 것을 요구하지 못하게 된다. 이에 따라 수직적인 분업체계가 일반적인 생산체계로 고착되어 있다. 건설업자를 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하고, 종합건설업자는 전체 공사의 종합적인 계획·관리·조정업무를 분담하고 전문건설업자는 건설현장에서 실제로 생산 활동을 담당하는 구조를 갖는다.

건설업은 대표적인 수주산업이라고 할 수도 있다. 제조업 생산처럼 동질적인 재화를 대량으로 생산하는 것이 아니라 주문에 의해서 생산이 시작되고, 주문은 계약이행을 통해서 이행된다. 따라서 건설업에서는 수주가 이루어지지 못하면 생산요소를 활용하지 못하게 된다. 그런데 건설수주는 입찰에 참여하는 과정을 거쳐서 이루어진다. 즉 입찰에 참여하여 낙찰 받지 못하면 생산과정이 진행되지 않게 된다.

이러한 특성은 생산요소 중 가변요소인 노동에 대한 정규적인 형태의 고용을 어렵게 하는 가장 중요한 요인이다. 즉 공사의 수주 여부에 따라 노동을 탄력적으로 활용할 수밖에 없는 구조가 되고, 이에 따라 <표 2-4>에서 제시하고 있는 것처럼 생산직은 일용직과 임시직 위주의 고용관계가 형성된다.



[그림 2-2] 수직적인 건설생산체계의 기본 골격

<표 2-3> 건설생애주기별 분업구조의 개요

구분	기획·타당성조사	설계(생산계획)	시공(감리)	유지관리
참여주체	엔지니어링업체 (용역업체)	건축사사무소 엔지니어링업체	종합건설업체 전문건설업체 (건설감리업체)	안전진단기관 유지관리업체
공급서비스	기획, 조사서비스	설계도서 작성	시공관리 시공 (감리)	유지관리서비스
적용 법률	건축사법 엔지니어링 기술육성법		건설산업기본법 건설기술관리법	시설물안전관리 에 관한 법률

자료: 김재영 외(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원, p.20에서 인용.



<표 2-4> 사업체 규모 · 직업별 종사상 지위 분포(2008년 5월)

(단위: %)

사업체 규모	사무관리직			생산직		
	상용	임시	일용	상용	임시	일용
계	86.7	13.1	0.2	11.6	19.6	68.8
1-4	55.7	44.3	0.0	3.6	18.4	78.0
5-9	75.9	22.7	1.4	7.0	19.3	73.7
10-29	89.7	10.3	0.0	15.9	20.8	63.3
30-99	90.5	9.5	0.0	38.0	18.5	43.5
100-299	94.4	5.7	0.0	38.0	27.3	34.7
300 이상	95.9	4.1	0.0	58.0	42.0	0.0

자료: 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원, p.10에서 인용.

<표 2-5> 건설근로자 성별 · 종사상 지위별 분포(2008년 5월)

(단위: 천명, %)

구분	계(세로 비)	상용	임시	일용
계	1,507(100.0)	501(33.2)	267(17.7)	740(49.1)
남자	1,355(89.9)	416(30.7)	230(16.9)	710(52.4)
여자	152(10.1)	85(55.8)	37(24.4)	30(19.8)

자료: 건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원, p.9에서 인용.

건설업의 생산방식이 대량생산체계가 아니기 때문에 기계화가 빠르게 진전되지 못하고 있다. 또한 지상에서 높은 공간이나 지하에서 이루어지는 작업이 많아 기계를 활용할 수 있는 공간적인 여건에도 제약이 있다. 이처럼 노동을 기계로 대체할 수 있는 여건에 제약이 많은 것도 건설업이 노동의존도가 높은 원인이며, 이에 따라 고용유발효과 및 취업유발효과<sup>3)</sup>가 큰 이유이기도 하다.

건설생산이 이루어지는 자연환경에 의해서도 생산체계가 영향을 받게 된다. 건설업에서 생산되는 도로, 주택 등은 고정된 장소에서 서비스를 제공하게 된다. 건설업은 시설물이 공급되는 입지에 따라 이동하면서 생산 활동이 이루어진다. 제조업이 특정한 장소에 고정생산시설을 설치하고 지속적으로 대량생산을 하는 것과 구별된다. 이처럼 옥외에서 이루어지는 생산 활동은 기상조건에 직접적인 영향을 받게 된다. 강수와 태풍 등이 발생하는 경우 생산 활동이 이루어지지 못한다. 특히 건설생산에서 사용되는 재료의 특성으로 인하여 겨울철에는 생산이 이루어지지 못하게 되며, 이에 따라 생산 활동이 이루어지지 못하는 시기에는 노동을 고용하지 않는 행태가 나타나게 된다.

<표 2-6> 최근 1년의 1개월 평균 작업일수

구분	평시 (3-5월, 8-12월)	장마철 (6-7월)	겨울철 (1-2월)
근로자응답 평균	21.5일	16.3일	15.8일
사업주응답 평균	23.4일	16.1일	14.2일

주: 최근 1년은 2007년 5월을 기준, 한국건설산업연구원에서 2007년 5월 11일부터 5월 31일까지 기간의 설문조사 결과임.

자료: 노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원, pp.19-20에서 인용.

건설근로자의 고용은 대부분 고용계약을 체결하는 형태를 취하게 되는데, 숙련도가 높은 근로자의 계약체결 비중이 높게 나타나고 있다. 이처럼 건설근로자는 일용직 고용이 많고, 숙련자일수록 고용계약이 유리

3) 2007년 기준 건설업의 취업유발계수는 16.8명, 고용유발계수는 14.8명이다. 10억을 투자하면 건설업에서 16.8명의 취업이 발생하고 고용은 14.8명이 이루어진다는 것이다. 이는 전 산업 평균 취업유발계수와 고용유발계수가 각각 13.9명과 9.5명인 것에 비해 높다.

한 것으로 나타났다.

<표 2-7> 2008년 중 1개월에 6일 초과하여 휴업한 달

구분	업체수	비중
1월	38	28.1%
2월	32	23.7%
3월	13	9.6%
4월	11	8.1%
5월	11	8.1%
6월	15	11.1%
7월	28	20.7%
8월	26	19.3%
9월	16	11.9%
10월	13	9.6%
11월	16	11.9%
12월	30	22.2%

주: 8월은 전통적으로 장마기간이 아님에도 불구하고 휴업일이 높게 나타나고 있는데, 이러한 원인은 최근 8월에 태풍의 영향이 많았기 때문임.

자료: 노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.39에서 인용.

<표 2-8> 주로 서면계약을 체결하는 근로자

구분	업체수	비율(%)
합계	163	100.0
현장사무직	29	17.8
팀·반장	67	41.1
기능공	29	17.8
준기공	9	5.5
조공	29	17.8

자료: 노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원, p.28에서 인용.

건설생산체계는 수평적·수직적인 관계에서 이루어지는 구조를 이루

고 있기 때문에 효과적인 분업체계를 구성하는 것이 생산성 제고에 중요하다. 또한 건설생산 과정은 노동의존도가 높기 때문에 숙련근로자의 확보가 건설 생산물 품질 제고와 건설업체의 경영에 유리하다. 그런데 건설업에서 요구되는 숙련근로자는 고령화가 빠르게 진행되고 있고, 이들을 대체할 수 있는 신규 인력의 진입이 원활하게 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 건설생산 측면에서는 숙련근로자를 효율적으로 사용하여 생산성을 제고하는 방안을 강구하는 것이 과제라고 할 수 있다.

### 3) 건설업 평가 및 과제

공공부문은 사회기반시설에 대한 투자가 많은 부분을 차지하고 민간 부문은 주택 등 주거서비스를 공급하는 역할을 담당하는 점을 감안할 때 재정투자의 감소는 공공공사 발주량의 감소를 의미하는 것이며, 부동산시장의 침체는 민간 발주량의 감소를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 토목과 건축시장 모두 어려움을 겪고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 공공공사에 대해서 최저가낙찰제 공사가 확대될 예정이다. 적격심사와 비교할 때 최저가낙찰제는 원도급자의 낙찰률이 낮아지는 것을 의미한다. 수직적인 도급생산구조에서는 하도급자 등 하위 단계 건설업자에게 피해가 전가되는 것이 일반적인데, 이는 협상력 격차와 장기적인 협력관계를 매개로 이루어지는 것이 일반적이다. 원도급자와 하도급자 간 협상력 격차의 원인은 원도급자의 우월적인 지위에서 비롯되는 것인데, 이는 현실적인 상황이라고 할 수 있다. 즉 하도급공사의 발주자는 원도급자가 되기 때문이다. 원도급자의 우월적인 지위뿐만 아니라 하도급자인 전문건설업자의 업체수 증가도 하도급자의 협상력을 약화시키는 요인이 되고 있다. 경쟁적으로 낮은 금액으로 응찰하는 행

위로 인한 피해는 결국 하도급자에게 귀결될 수밖에 없는 구조가 되고 있다.

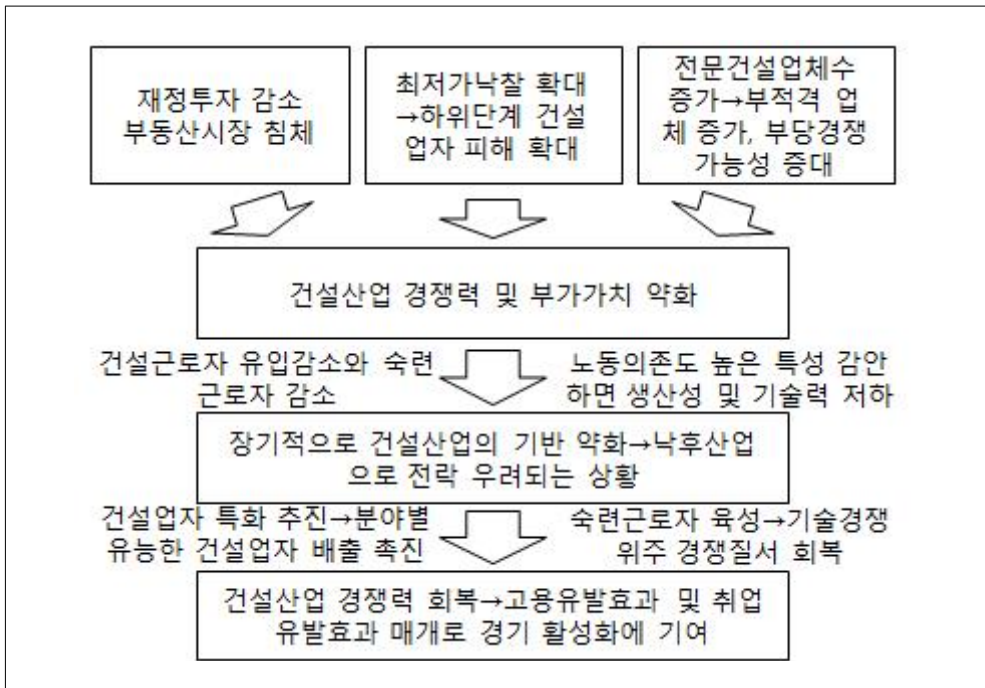
그런데 하위단계 건설업자는 생산과정에서 직접 시공을 담당하는 건설업자라는 점을 감안할 때 시공품질에 직결되는 문제라고 할 수 있다. 건설생산과정에서 시공품질은 숙련 건설근로자의 확보여부에 많은 영향을 받음을 감안할 때 건설근로자의 고용관계에도 영향을 미칠 것으로 전망되고 있다. 건설근로자의 경우 앞서 제시한 것처럼 건설현장을 이동하면서 노동을 제공하고 있고, 고령근로자의 비중이 지속적으로 확대되고 있는 실정이다. 노동의존도가 높은 산업에서 근로자의 부족과 숙련도 저하는 산업의 기반을 위협하는 요인으로 작용하고 있다.

이처럼 건설산업의 대내적 여건과 대외적 여건 모두 어려운 상황이다. 건설산업은 고용유발효과와 취업유발효과, 그리고 산업의 전후방연관관계가 크기 때문에 건설산업 침체는 국내 경기에도 직접적으로 부정적인 파급효과를 미치게 된다.

따라서 이러한 어려움을 극복하고 건설산업이 장기적으로 경쟁력을 회복할 수 있는 대안 마련이 시급한 과제가 되고 있는 상황이다. 이를 위해서는 생산성을 제고할 수 있는 방안이 마련되는 것이 시급하다. 종합건설업자와 전문건설업자가 각자의 역할에 맞는 역량을 향상시키는 것이 가장 기본적인 과제라고 생각된다. 종합건설업자는 관리능력을 향상시켜야 할 것이고 전문건설업자는 시공능력 제고에 노력하여야 한다. 이를 통하여 분업의 효과를 극대화하여 생산성 제고를 이룰 수 있어야 한다.

또한 노동의존도가 높은 생산의 특성을 감안할 때 숙련 건설근로자를 확보할 수 있는 수단이 필요하다. 건설근로자의 규모를 확대하는 것은 현실성이 낮은 것으로 판단되므로 이를 대체하기 위해서는 질적인 측면에서 건설근로자의 숙련도 제고가 실효적인 대안이다. 그리고 이를 위

해서는 건설근로자의 처우개선이 이루어져야 하는데, 처우개선을 위해서는 근로자를 고용하는 전문건설업자의 여건이 개선되어야 할 것으로 판단된다. 전문건설업자와 건설근로자의 고용관계는 수급상황에 의해 조정되므로 숙련근로자의 공급을 담보할 수 있는 수준에서의 공사비가 확보되는 것이 필요하다.



[그림 2-3] 건설업 현황 및 당면과제

## 2. 주계약자공동도급제도 개요

### 1) 주계약자공동도급제도 개요

#### (1) 주계약자공동도급의 개념

주계약자공동도급은 공동수급체를 구성하여 계약<sup>4)</sup>을 이행하는 방식의 일종으로 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식이다. 주계약자인 종합건설업자는 전체 건설공사의 종합적인 계획·관리·조정 역할을 담당하며,<sup>5)</sup> 공동수급체 구성원으로서 부계약자<sup>6)</sup>인 전문건설업자는 각 공종별로 공사를 분담하여 각자 책임에 의하여 시공하는 제도이다.<sup>7)</sup>

주계약자공동도급제도는 계약측면에서 세출의 효율성을 제고할 수 있고, 이를 통하여 공공시설물의 품질제고가 가능하다. 건설산업 측면에서는 하도급의 문제점 개선과 건설업자 간 상생발전을 도모할 수 있는 제도적인 특징이 있다. 즉 종합건설업자와 전문건설업자 간 수평적 분업으로 건설생산의 효율성을 극대화하기 위하여 도입된 제도이다. 이와 함께 발주자가 고려하여야 할 효율성과 형평성의 조화에 대한 요구를 충족할 수 있는 수단이라고 할 수 있다.

## (2) 주계약자공동도급의 특징

주계약자공동도급은 공동이행방식 및 분담이행방식과 공동수급체 구성

- 
- 4) 미국 조달청(General Service Administration, GSA)은 공동도급을 둘 또는 그 이상의 회사가 공동의 이익을 위하여 특수한 사업에 참여하기 위해 하나의 협력조직을 구성하는 것으로 정의하고 있다.
  - 5) 현행 건설산업기본법은 건설공사의 종합적인 계획·관리, 조정업무를 종합건설업자의 업무로 명시하고 있다. 따라서 종합적인 계획·관리가 필요한 건설공사에서는 법령에서 종합건설업자가 반드시 참여하도록 규정하고 있다.
  - 6) 주계약자공동도급제도는 건설산업기본법령, 국가계약법령, 지방계약법령에 근거가 마련되어 시행되고 있다. 이 중 건설산업기본법령과 국가계약법령에서는 공동수급체에 참여하는 전문건설업자를 구성원으로, 지방계약법령에서는 부계약자로 명명하고 있다.
  - 7) 현행 지방자치단체 예규인 주계약자공동도급의 경우 부계약자는 직접 시공을 시행한다는 각서를 제출하도록 하고 있으며, 직접 시공을 하지 않을 경우 부정당업자로서 제재를 받게 된다.

을 비롯하여 많은 차별성을 갖고 있다. 따라서 차이점 파악을 통해서 주계약자공동도급의 특징을 구체적으로 이해할 수 있다.

주계약자공동도급과 다른 공동도급의 차이점을 파악하기에 앞서 먼저 공동도급과 하도급의 차이에 관하여 살펴볼 필요가 있다.

공동도급은 기능이 동일한 건설업자<sup>8)</sup> 사이에서 이루어지는 것을 전제로 하고 있다. 즉 공동이행방식과 분담이행방식은 종합건설업자 간 공동수급체를 구성하여 공사에 참여하는 것이 일반적이다.

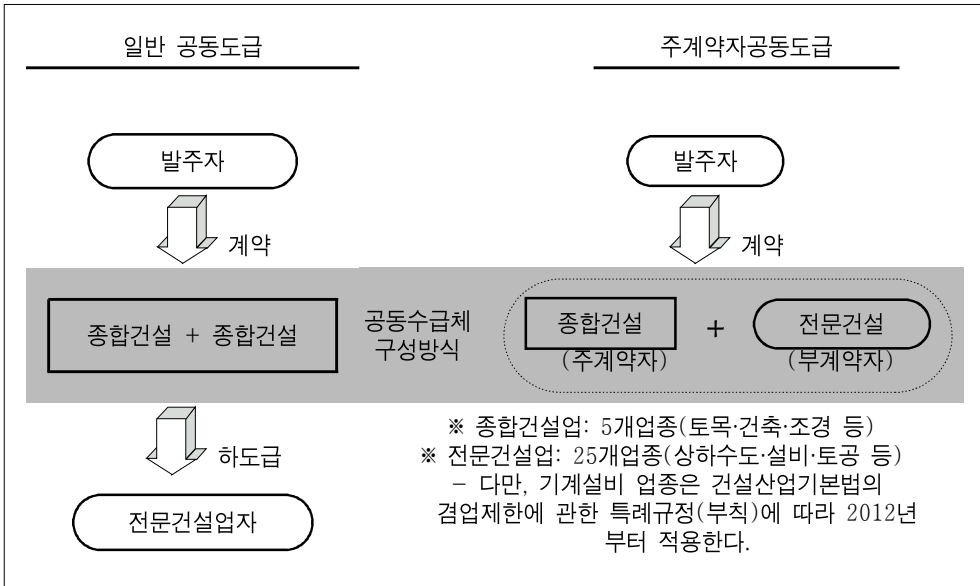
반면 하도급은 종합건설업자와 전문건설업자처럼 기능이 다른 건설업자 사이에서 이루어지는 분업형태이다. 원도급자가 수주한 공사를 하도급하는 경우 전문건설업자가 하도급자가 된다. 그리고 원칙적으로 종합건설업자 간 또는 전문건설업자 간 하도급은 금지된다.

이처럼 공동수급체를 구성하여 계약을 이행하는 공동도급에 의한 공사수행과 그렇지 않은 하도급에 의한 공사수행은 뚜렷하게 구별되는 특징이 있다. 그러나 주계약자공동도급은 공동수급체가 계약을 이행하는 방식이면서도 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 공사에 참여하는 형태라는 점이 가장 특징적이다. 즉 전문건설업자가 공동수급체의 부계약자로 공사에 참여하며, 원칙적으로 발주자와 직접적인 계약관계를 형성하게 된다([그림 2-4] 참조). 또한 현행 주계약자공동도급의 주요 내용은 <표 2-9>에 제시되어 있는 것과 같다.

---

8) 건설산업기본법령에서는 건설업자를 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하고 있다. 이 글에서 “동급”이라고 명시한 것은 같은 종합건설업자 또는 같은 전문건설업자라는 의미이다. 이와 함께 주계약자와 공동수급체를 구성하는 구성원도 국가계약법령과 건설산업기본법령 등에서는 구성원, 지방계약법령에서는 부계약자로 규정하고 있다.





[그림 2-4] 주계약자공동도급과 일반 공동도급의 비교

주계약자공동도급의 특징을 명확하게 들어나는 또 하나의 징표는 공동수급체가 계약의무를 이행하는 방식이다. 행정안전부 예규 제227호(2009.3.13)에는 공동계약 운영요령이 제시되어 있는데, 공동계약 또는 공동도급은 공동수급체가 계약의무를 이행하는 것이라고 할 수 있다. 이 예규에서는 공동이행방식은 공동수급체의 구성원이 계약의무에 대하여 연대책임을 진다고 규정하고 있다. 반면 분담이행방식에서는 구성원이 각자 자신이 분담한 부분에 대하여만 책임을 진다는 규정이 있다. 주계약자공동도급은 구성원이 각자 자신이 분담한 부분에만 책임이 지되, 주계약자는 최종적으로 전체 계약 이행에 대하여 책임을 진다고 규정하고 있다. 일차적으로는 분담이행방식처럼 각자 책임을 규정하면서도 주계약자에게 계약이행에 관한 의무를 부과하고 있다. 주계약자는 연대하여 책임을 진다는 점에서 공동이행방식과 유사하다. 주계약자공동도급은 공동이행방식의 장점과 분담이행방식의 장점을 혼합한 방식이라는 것이 명확하게 나

타난다. 이러한 점을 발주자의 요구를 충족하기 위한 장치라고 할 수 있으며, 발주자를 보호하는 제도적 장치가 설계되어 있는 방식이다.

<표 2-9> 주계약자공동도급 주요 내용

구분	내용
적용대상공사	-2억 원 이상 100억 원 미만 공사
공동수급체 구성	-구성원수: 3인 이하 -구성원의 최소 참여지분비율: 5%
대표자의 권한 및 참여지분을	-주계약자: 재시공 지시, 자재 및 장비조달의 일원적 관리권한 보유 -주계약자의 의무적 참여지분을 규정은 없으나 시공비율이 가장 높은 자가 주계약자가 되며 낮은 경우에는 입찰 공고에 명시해야함
구성원의 자격요건	-주계약자는 종합건설업을 등록한 자 -부계약자는 시공에 필요한 공사업을 등록한 자
대가지급	-청구: 구성원이 각각 청구 -지급: 구성원에게 직접 지급
계약이행 및 하자담보책임	-계약이행: 주계약자는 직접 시공 또는 하도급, 부계약자는 분담한 공사의 직접 시공의무(각서 제출) -하자담보: 계약이행처럼 각자 분담한 공사 책임, 불이행시 보증기관 -구성원 간 하자책임 불명확: 구성원이 연대하여 하자보수 책임
보증금 납부	-원칙: 분담내용에 따라 각각 납부
공동도급 내용의 변경	-구성원이 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 않는 경우에는 구성원의 탈퇴 요청
공동수급체의 공사시공	-구성원(부계약자): 직접 시공 의무

그리고 이러한 점에서 주계약자공동도급이 효율성과 형평성을 조화할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 즉 각자 책임 하에 분담하여 공사를 수행함으로써 전문성을 확보할 수 있기 때문에 효율적이다. 또한 중소기업 건설업자의 대부분을 차지하는 전문건설업자를 원도급자 지위에 공사에 참여시킴으로서 형평성 제고가 가능하다. 이러한 효율성과 형평성의 조화가

가능한 것도 주계약자공동도급의 특징이라고 할 수 있다.

구성원의 직접 시공의무를 부과하고 있는 것도 주계약자공동도급의 특징이다. 공동수급체 구성이 종합건설업자와 전문건설업자에 의해 이루어 지므로 구성원은 직접 시공하여 시설물의 품질 제고에 기여할 수 있도록 제도적으로 활용하고 있다.

### ① 다른 공동도급과의 비교

주계약자공동도급의 특징을 구체적으로 이해하기 위해서는 다른 공동도급과 비교하는 것이 가장 효과적이다. 이러한 비교는 <표 2-10>에 제시되어 있는 것처럼 구성방식, 대표자, 하자책임, 하도급, 실적인정 등을 비교함으로써 파악이 가능하다.

구성방식에서 다른 공동도급이 일반적으로 종합건설업자들로 공동수급체를 구성하는데 비해 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자로 구성되며, 종합건설업자는 주계약자로서 공사의 종합적인 계획·관리·조정업무를 수행하고 전문건설업자는 공종에 따른 공사를 수행한다.

주계약자공동도급은 공동이행방식처럼 대표자가 전체적인 공사의 관리를 시행한다. 구성원인 부계약자는 각자 분담한 공사를 책임 시공하면서도 주계약자라는 공동수급체의 대표자의 지시와 관리를 받게 된다. 이로 인하여 각자 전문적인 시공을 수행하면서도 공사의 종합적인 계획·관리가 이루어질 수 있다. 특히 주계약자에게 재시공을 지시할 수 있는 권리를 부여함으로써 공사의 계획적인 진행과 공사품질 확보가 이루어질 수 있는 장치가 마련되어 있다.

각자 분담한 공사를 수행하기 때문에 하자책임도 일차적으로는 구성원 각자가 책임지게 된다. 주계약자공동도급으로 발주되기 위한 공사의 기준에서 공종 구분이 명확할 것을 요구하고 있기 때문에 하자의 책임소재도

명확하다고 할 수 있다. 따라서 하자에 관한 사항은 다른 공동도급보다 주계약자공동도급에서 더 강화되어 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 구성원이 시공한 공종의 하자책임을 이행하지 못할 경우에는 구성원이 연대하여 하자책임을 지도록 하고 있다. 만약 구성원이 하자책임을 완수하지 못하는 경우에는 구성원의 연대보증인 또는 연대보증기관이 하자책임을 완수하도록 하고 있다. 이처럼 하자에 관한 매우 강한 기준을 운영하고 있으면서도 구성원의 하자책임 미이행에 관한 주계약자의 하자책임은 없다.

주계약자공동도급에 참여하는 부계약자인 전문건설업자는 직접 시공 각서를 제출하고 직접 시공 의무가 있으며, 이를 위반하는 경우 부정당업자 제재를 감수하여야 한다. 그리고 부정당업자로 제재를 당하는 경우 사실상 전문건설업을 영위하기 어렵기 때문에 건설업체 경영을 유지할 수 없다. 이에 비해 다른 공동도급은 종합건설업자 간 공동도급이므로 하도급이 가능하다.

<표 2-10> 주계약자공동도급과 다른 공동도급의 비교

구분	주계약자공동도급	공동이행방식	분담이행방식
구성방식	-주계약자 종합조정·관리, 분담부분 시공 -계약자는 분담내용에 따른 시공	-출자비율로 구성	-분담내용으로 구성(면허 분담 가능)
대표자	-주계약자가 총괄관리	-공동수급체 총괄관리	-공동수급체 총괄관리
하자책임	-구성원 각자책임	-구성원 연대책임	-구성원 각자책임
하도급	-부계약자 중 전문건설업자는 직접 시공 의무	-구성원 전원 동의 시 하도급 가능	-구성원 각자 책임 하에 하도급 가능
실적인정	-주계약자: 전체실적 -부계약자: 분담부분	-금액: 출자비율로 산정 -규모: 실제 시공부분	-구성원별 분담시공

실적인정에서도 주계약자공동도급은 전체 공사실적은 주계약자의 실적으로 인정하고 있는데, 이는 공동이행방식이 각자의 출자비율만큼 인정하는 것과 분담이행방식에서 분담한 부분만을 인정하는 것과 구별되는 특징이라고 할 수 있다. 따라서 주계약자공동도급에 참여하는 주계약자인 종합건설업자는 공동이행방식 또는 분담이행방식에 참여할 때보다 주계약자공동도급으로 참여하는 것이 실적에 유리하다.

이밖에도 주계약자공동도급이 적용되는 대상 공사는 추정가격 2억 원 이상 100억 원 미만 종합공사로 한정되어 있다는 것도 특징적이라고 할 수 있다. 또한 원칙적으로 주계약자를 포함해서 구성원을 3인 이내로 제한하고 있으며, 최소 참여지분비율을 5%로 명시하고 있다. 주계약자는 종합건설업 등록자여야하며 부계약자는 참여 대상 업종을 등록한 전문건설업자이다.

주계약자공동도급은 부계약자인 전문건설업자가 대가를 발주자로부터 직접 받는다는 점도 다른 공동도급과 구별되는 가장 큰 특징이다. 원·하도급 관계에서는 대가의 지급이 여러 단계를 거치면서 실제 시공을 담당하는 건설업자에게 지급되는 과정이 투명하지 못했다. 주계약자공동도급은 부계약자인 전문건설업자에게 발주자가 직접 대가를 지급함으로써 실제 공사에 투입되는 비용을 더 확보할 수 있고, 이는 공사품질 제고에 기여할 수 있는 중요한 수단이 된다고 할 수 있다.

## ② 주계약자공동도급 운영요령 분리 제정 이전과의 비교

행정안전부는 2010년 1월 8일 지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준(예규 제291호)을 개정하면서 제9장에 주계약자공동도급 운영요령을 별도의 장으로 분리하였다. 이 개정 이전까지 주계약자공동도급은 공동도급 운영요령에서 공동도급의 일종으로 명시하고 있었다. 이 개정으로 주계약

자공동도급이 활성화될 수 있는 제도적인 기반이 조성된 것으로 평가할 수 있다. 즉 다른 공동도급과 운영 및 특징에서 차이가 있기 때문에 주계약자공동도급 적용에 필요한 사항을 일괄적으로 규정할 필요성이 있었으며, 이에 따라 주계약자공동도급은 다른 운영요령과 별도의 장으로 운영요령이 마련되었다.

고 있다. 주계약자공동도급의 특징을 파악하기 위해서는 개정된 주계약자공동도급 운영요령이 이전의 운영요령과 차이가 무엇인지에 대하여 살펴보아야 한다. 이러한 과정은 주계약자공동도급을 보다 잘 이해하고 적용하는데 반드시 필요하다.

새로 제정된 주계약자공동도급 운영요령의 가장 큰 특징은 주계약자와 부계약자의 관계에 관하여 자세하게 규정한 것이다. 개정 이전의 공동계약 운영요령에서는 공동수급체 구성과 대표자 선임, 공동수급협정서 제출에 관한 사항만 명시하고 있었다. 공동수급체 구성에 관해서는 자격요건, 구성원수, 공동수급체 구성의 제한 등만을 명시하였다. 주계약자와 부계약자와의 관계 등에서는 잔존 구성원의 연명으로 일부 구성원을 탈퇴 요청할 수 있고, 이 경우 탈퇴 구성원의 출자비율은 주계약자에게 재배분 된다. 또한 구성원 연명으로 분담비율 변경도 가능하도록 하였다. 주계약자의 계약이행 지시에 정당한 사유 없이 불응하는 부계약자에 대해서는 탈퇴를 요청할 수 있는데, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야 한다고 규정하고 있다. 그리고 탈퇴한 구성원의 출자비율을 주계약자에게 배분한다. 그리고 주계약자는 시공 및 품질 상태를 확인하고 재시공 지시를 할 수 있도록 하였다. 이러한 점들을 감안할 때 새로 제정된 주계약자공동도급 운영요령은 주계약자의 권한을 대폭 강화하고, 발주자의 요구사항을 반영한 것으로 이해할 수 있다.

<표 2-11> 주계약자공동도급 운영요령 개정 전후 비교

개정 이전 (예규 제227호, 2009. 3.12. 기준)	항목	개정 이후 (예규 제291호, 2010. 1.8. 기준)
-지방계약법 제88조	근거	-지방계약법 제 29조 -동법 시행령 제42조, 제88조
-2억 원 이상 150억 원 미만 (수의계약에서도 운용 가능여부 명시규정 없음)	적용 대상 공사	-2억 원 이상 100억 원 미만 (수의계약에서도 운용 가능함을 명시)
-일반적인 공동도급 지역 업체 시공참여비율이 40% 이상이어야 함을 명시	지역제한	-100억 원 미만 지역제한 가능 규정하고 있음
-5인 이하 -최소지분비율 5% 이상	구성원수 및 최소지분비율	-3인 이하(5인까지 가능) -최소지분비율 5% 이상 -발주자가 공종별 참여비율을 입찰공고문에 명시
-계열회사 관련 조항 없음	공동수급체 구성	-동일 법인의 중복참여 금지 입찰공고문에 명시 -발주자는 구성원수 입찰공고문에 명시 -주계약자와 부계약자 관계 명시
-각자 부담한 부분만 책임 -구성원 직접 시공(주계약자는 제외) -주계약자는 전체적으로 계약이행 책임	계약이행	-각자 부담한 부분만 책임 -주계약자: 직접 시공과 하도급 모두 가능 -부계약자: 직접 시공
-구성원: 부담부분 각자 선임 -주계약자: 총괄 현장대리인 배치	현장대리인 선임	-구성원별 각자 선임 -주계약자 관련 사항 명시하지 않음
-주계약자: 재시공지시권, 자재 및 장비 등 조달을 일원화 관리 가능	시공관리	-구성원 연명으로 특정한 수성원 탈퇴요청 가능
-발주자가 각자 지급 -대가신청은 주계약자가 일괄 제출 -선금은 주계약자에게 지급	대가의 지급	-구성원 각각의 청구에 따라 구성원별로 발주자가 직접 지급 -개정 이전 주계약자가 대가를 신청한 것과 차이가 있음
-분담내용에 따라 처리 -해당구성원 이행 불능 시: 보증인과 주계약자 연대, 이행은 보증인이 함 -하자책임 구분 곤란: 주계약자가 조정 가능, 조정 불능 시 구성원이 공동으로 하자담보 책임	하자담보책임	-기본적으로 좌동 -다만, 주계약자가 의무이행 불능인 구성원의 보증인과 연대책임조항을 삭제하여 주계약자의 부담 삭제

하자담보책임에 관련하여서도 주계약자의 의무를 크게 축소한 것도  
특징적이다. 이전의 공동계약 운영요령에서는 구성원이 하자담보책임을

이행하지 못하는 경우 해당구성원의 보증인과 주계약자가 공동으로 책임을 이행하는 것으로 규정하였으나, 주계약자공동도급 운영요령에서는 주계약자의 연대책임의무를 삭제하였다. 따라서 주계약자는 하자담보책임에 관련하여서는 아무런 추가적인 이행의무가 없다. 주계약자공동도급 운영에 필요한 사항을 별도로 구분하여 편성하였다는 것은 단순히 다른 공동도급과의 분리를 넘어 특징적인 사항을 명시하

시공실적으로 입찰참여를 제한하는 경우에는 동일한 실적으로 5년 이내에 준공이 완료된 실적을 적용한다. 과거 공동계약 운영요령에서는 3년의 실적을 요구했다.

## 2) 주계약자공동도급제도 추진경과

### (1) 주계약자공동도급 연혁

지방자치단체가 발주하는 공사에서 주계약자공동도급제도는 2005년에 지방계약법 제29조에서 도입근거를 마련하면서 시작되었다. 행정안전부에서는 행정안전부 예규 제189호에 의해 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제3장에 공동계약 운용요령을 제정하면서 추정가격 2억 원 이상의 공사를 대상으로 주계약자 관리방식을 활용할 수 있음을 명시하였으며, 대상이 되는 업종은 승강기, 삭도 등 종합건설업자와 전문건설업자가 겸업이 가능한 7개 전문건설업종으로 정하였다. 이와 같이 법적 장치가 마련되었음에도 불구하고 그 활용도는 미진하였다.

그러나 2009년 16개 지역에서 시범사업을 시작하여 제도 활용의 계기가 마련된 이후 2010년에는 전국을 대상으로 확대되었다. 2010년 1월 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준을 개정하면서 공사발주 및 계약업무를 원활하게 하도록 하기 위해 공동계약 운용요령, 적격심사 세부



기준 등 여러 규정에 분산되어 있던 내용을 하나로 통합하여 주계약자 공동도급 운용요령을 별도로 분리하여 제정하였다. 대상 업종은 모든 업종으로 확대하였으나 대상공사는 100억 원 미만의 종합공사로 축소되었다. 100억 원 미만 공사로 축소함으로써 지역제한입찰제도가 적용되고 있다.

2010년 주계약자공동도급 발주건수는 대상지역이 전국으로 확대됨에 따라 증가한 것으로 나타났다. 그리고 이러한 추세는 2011년에도 이어져 지속적으로 발주가 이루어지고 있다. 특히 서울시와 인천시, 충북 등은 주계약자공동도급의 활용확대 계획을 수립하고 시행중이다.

<표 2-12> 주계약자공동도급 추진경과

시기	추진내용
2005.8.4.	-지방계약에 주계약자공동도급제도 도입근거 마련 · 지방계약법 제29조 및 시행령 제88조(공동계약)
2005.12.30.	-행정자치부에서 주계약자공동도급을 공동도급의 일종으로 명시 · 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 개정(행정안전부 예규 291호)
2009.2.1.	-주계약자공동도급제도를 모든 업종으로 확대, 16개 지방자치단체를 대상으로 시범운영 · 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 개정(행정안전부 예규 제215호) · 시범대상지역(16개 지방자치단체): 부산 연제구청, 대구 달서구청, 인천시청, 광주시청, 대전 서구청, 경기도청, 안양시청, 파주시청, 강원도청, 춘천시청, 충북도청, 충남도청, 전북도청, 목포시청, 창원시청, 제주도청
2010.1.12.	-주계약자 공동도급제도를 모든 지방자치단체로 확대 시행 · 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 개정(행정안전부 예규 제291호)하여 주계약자공동도급운용요령 별도 제정 · 대상공사: 2억 원 이상 100억 원 미만 종합공사 · 대상업종: 모든 업종(단 설비는 2012년부터 적용)

현재 주계약자공동도급은 공종 구분을 하기 용이한 공사의 경우에 주로 발주가 되고 있다. 주계약자공동도급 방식으로 발주가 된 현황을 보

면 주계약자와 1개의 부계약자만으로 구성된 건수가 218건 가운데 200건으로 약 91.7%가 구성원수가 2개만으로 이루어져있다. 다시 말하면 구분을 하기 쉬운 업종을 부계약자로 해서 주계약자와 부계약자만으로 구성해서 발주를 한다.

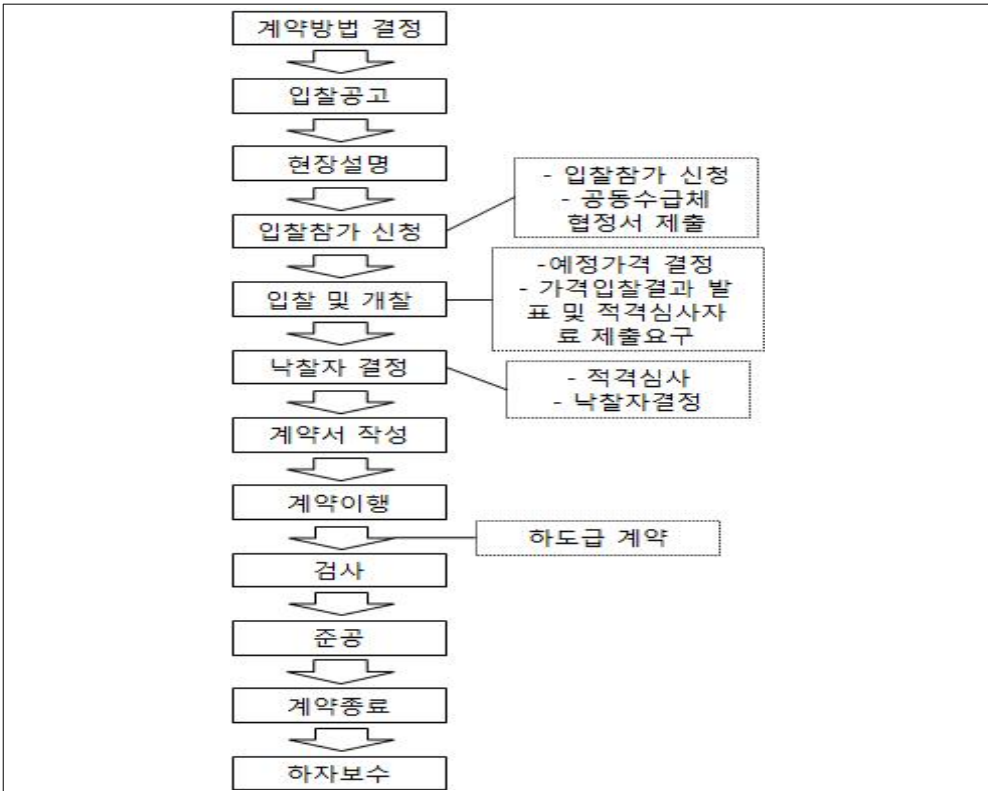
주계약자공동도급방식은 아직까지 공사의 종류가 한정되어 발주가 이루어지고 있다. <표 2-15>를 통해서 알 수 있는 것처럼 주계약자공동도급은 조정식재, 상하수도, 하천, 도로 등의 공사에서 대부분 발주가 이루어지고 있다. 조정식재는 기존 원·하도급 관계에서 했던 공사방식에서도 공사의 마지막 단계에서 이루어지는 공사로 다른 업종과는 구분이 비교적 뚜렷하다고 할 수 있다. 상하수도 공사는 관련 업종의 수가 많지 않아서 기존 방식에서도 전문건설업체가 원도급을 주로 받았던 공사에 속한다. 다시 말해 주계약자공동도급방식에 대한 활용이 기존 원·하도급 방식에서도 전문건설업자가 원도급을 받은 공사에서도 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

### 3) 적격심사제도 특성과 운영방식

주계약자공동도급을 활용할 수 있는 공사금액은 적격심사제도에 의해 낙찰자가 결정된다. 제3장에서 주계약자공동도급의 장점 가운데 실제 공사비를 더 확보할 수 있다는 점을 제시하고 있다. 그런데 이것은 적격심사에 원도급자로 참여할 수 있기 때문에 발생한다. 따라서 적격심사제도에 관하여 간략하게 제시하는 것이 주계약자공동도급을 활용하여 실제 공사에 투입되는 비용을 더 확보할 수 있다는 점을 이해하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 필요에 따라 적격심사제도의 특성과 운영방식에 관하여 소개한다.

### (1) 적격심사제도 특성

[그림 2-5]에 제시되어 있는 것처럼 건설공사는 계약이행을 통하여 준공으로 마무리되는 과정을 거친다. 발주자는 계약방법을 결정하고 입찰공고와 입찰에 참가한 건설업체를 대상으로 낙찰자를 결정하게 된다. 낙찰자가 결정되면 계약서가 작성되고, 작성된 계약서대로 공사가 수행된다. 건설공사가 마무리되면 계약서대로 계약이행 여부를 검사하게 되고 검사를 통과하면 준공이 완료된다. 준공은 계약의 종료를 의미하며, 이후 계약당사자인 건설업자는 시설물의 하자에 대한 보수책임을 지게 된다.



[그림 2-5] 건설공사 진행절차도

중앙정부와 지방자치단체가 발주하는 공사는 예정가격 300억 원을 기준으로 최저가낙찰제공사와 적격심사대상 공사로 구분된다. 300억 원 이상 공사와 200억 원 이상 공사로서 공사의 난이도가 높은 공사에 대해서는 PQ(입찰참가자격사전심사)를 거쳐야 입찰에 참여할 수 있고, 이에 해당되지 않는 공사는 적격심사제도가 운영되고 있다.

<표 2-13> 적격심사 대상 공사금액별 배점표

구분		일반공사						
		300~200 PQ대상	300억 ~100억	100억 ~50억	50억 ~10억	10억 ~3억	3억 ~2억	2억 미만
수 행 능 력	시공경험	12	12	15	15	10	5	-
	기술능력	12	12	-	-	-	-	-
	시공평가 결과	2	2	-	-	-	-	-
	경영상태	14	14	15	15	10	5	10
	신인도	±1.2	±1.2	±0.9	-	-	-	+2
	소계	40	40	30	30	20	10	10
자재 및 인력조달가격		16	16	10	-	-	-	-
하도급관리계획의 적정성		14	14	10	-	-	-	-
수행능력관련 결격여부		-	-	-	△10	△10	△10	△10
입찰가격		30	30	50	70	80	90	90
계		100점	100점	100점	100점	100점	100점	100점
적격심사 통과점수		92점	92점	95점	95점	95점	95점	95점
낙찰하한율(%)		79.995	79.995	85.495	86.745	87.745	87.745	
예상낙찰률(%)		80~83	80~83	85.5~ 86.5	86.75	87.75	87.75	

예를 들어 50억~100억 미만 공사는 시공경험 15점, 경영상태 15점으로 구성되어 수행능력은 30점 만점이 된다. 자재 및 인력조달가격 10점,

하도급관리계획의 적정성 10점, 입찰가격 50점으로 만점은 100점이다. 적격심사를 통과하기 위해서는 95점 이상을 얻어야 한다. 즉 입찰가격을 제외한 다른 심사항목을 모두 만점을 받은 경우 입찰가격에서 45점 이상을 얻으면 된다. 반대로 입찰가격 이외의 점수에서 45점을 얻은 경우에는 입찰가격이 50점이 되어야 하며, 이를 이론상 낙찰하한율에 근접한 가장 낮은 금액으로 입찰가격을 제출하여야 한다. 이는 적격심사 제도가 최저가로 입찰한 자 순으로 계약이행능력을 심사하는 방식으로 운영되기 때문이다.

주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하게 되며, 이에 따라 전문건설업자도 시공경험과 경영상태가 우수한 업체여야 한다. 즉 주계약자공동도급은 전문건설업자가 입찰단계에서 평가받아야 하는 제도이므로 공사의 생산성 향상을 통한 재정 효율성 제고가 가능하고, 전문건설업자들의 기술 경쟁을 유도할 수 있는 긍정적인 파생효과도 기대할 수 있다.

### 3. 주계약자공동도급제도 발주 현황

#### 1) 발주현황

주계약자공동도급에 의한 공공공사 발주는 대부분 지방계약법의 적용을 받는 공사를 중심으로 이루어지고 있지만, 중앙정부가 발주하는 공사와 LH공사의 발주 등 국가계약법 적용대상 공사에서도 주계약자공동도급이 활용되기 시작한 것으로 판단된다.<sup>9)</sup>

주계약자공동도급에 의한 공사발주가 본격적으로 이루어진 것은

---

9) 최근 LH공사는 보금자리주택 건설에서 주계약자공동도급을 활용하여 입찰을 진행하였다.

2010년부터이다. 2010년에는 지방계약 공사 가운데 211건이 주계약자 공동도급에 의해 발주되었다. 총 발주금액은 추정가격 기준으로 3,852억 원이며, 전문건설업자의 공사금액은 주계약자공동도급 발주공사 추정가격 대비 20.3%의 비중이며, 금액으로는 782억 원이다. 전문건설업자의 평균 공사금액은 3.3억 원이었다. 이는 주계약자공동도급 중 부계약자로 참여하는 전문건설업자의 평균 지분이 약 20%라는 것을 의미하며, 공사 금액도 기존 전문공사 수준이라고 할 수 있다.

2011년에도 주계약자공동도급에 의한 발주는 지속적으로 증가하는 추세를 유지하고 있다(<표 2-14> 참조). 2011년 7월말 기준으로 총 발주건수는 218건이다. 공사금액으로는 3,135억 원이며, 전문건설업자가 수행했거나 수행할 공사금액은 644억 원으로 나타났다. 부계약자인 전문건설업자는 금액기준으로 20.5%를 차지하고 있어 평균 지분율은 전년과 동일하게 20%를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

지역별 발주건수는 2010년에는 부산이 58건으로 가장 많았고, 다음으로 충북(25건), 강원(22건), 서울(22건), 경기(20건), 인천(12건), 울산(10건), 대전(9건), 대구(7건), 광주(7건), 전남(6건), 경북(4건), 전북(4건), 경남(3건), 충남(2건) 등의 순으로 나타났다.

2011년 지역별 발주건수는 서울이 75건을 차지하고 있고, 다음으로 부산(27건), 강원(23건), 충북(16건), 인천(15건), 경기(13건), 전남(11건), 대구(9건), 울산(6건), 경북(6건), 광주(5건), 전북(5건), 충남(3건), 대전(2건), 경남(2건) 등의 순이다.

2010년 업종별 참여건수는 총 234건이며, 철근콘크리트업(62건), 토공사업(38건), 상하수도공사업(36건), 조경식재공사업(29건), 포장공사업(18건), 금속창호공사업(13건), 미장방수공사업(9건), 조경시설업(9건), 석공사업(7건), 실내건축공사업(4건), 도장공사업(3건), 보링공사업(2건), 비계구조물해체공사업(2건), 설비(1건), 시설물유지업(1건)

등이다. 25개 전문건설업종 중 15개 업종이 주계약자공동도급에 참여했던 것으로 나타났다. 조경식재업과 조경시설업을 합한 공사건수는 38건으로 나타났고, 이들 공사는 건설공사 본 공사와 별도로 이루어진다는 점에서 주계약자공동도급 활용도가 높은 것으로 판단된다.

<표 2-14> 주계약자공동도급 발주현황 비교

구분	누계	1월~7월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월
2010	211	154	5	14	26	46	34	25	4
2011	218	218	5	23	37	58	36	32	27
증감건수	-	64	0	9	11	12	2	7	23
증감률	-	41.6%	-	64.3%	42.3%	26.1%	5.9	28.0%	575%

<표 2-15> 공사종류별 발주현황(2011년 7월말 기준)

구분	공사건수	공사유형별 건수
합계	218	218(100.0%)
건축	21	21(9.6%)
토목	도로	150(68.8%)
	상하수도	
	지하철	
	하천	
	교량	
	공원	
	축구장 등 체육시설	
	주차장	
	시장, 항구	
기타	15	
조경	47	47(21.6%)

자료: 대한전문건설협회, 내부자료.

공동수급체 구성원 수는 주계약자와 부계약자 각각 1개 업체가 참여하는 형태가 전체의 91.7%를 차지하고 있고, 부계약자 2개 업체가 구성원으로 참여하여 주계약자 포함하여 3개 업체가 공동수급체를 구성하는 형태가 8.3%인 것으로 나타났다.

2011년 7월말 기준에 의하면 공사규모는 2억~10억 원 미만이 146건, 10억~30억 원 미만이 45건, 30억~50억 원 미만이 11건, 50억~100억 원 미만이 16건으로 나타났다. 30억 원 미만의 소액공사가 전체의 87.6%를 차지하는 것으로 나타났다.

공사종류별로는 토목공사 134건(68.8%), 조경공사 46건(21.6%), 건축공사 21건(9.6%)으로 나타나 대부분 토목공사 위주로 발주가 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

## 2) 발주현황의 시사점

이러한 발주현황이 나타나게 된 것은 2009년 시범사업을 통하여 얻어진 경험을 바탕으로 시행착오를 줄이기 위한 제도개선이 이루어졌기 때문이다. 2009년 2억 원 이상 150억 원 미만 공사에 대해서 적용되고, 구성원 수는 원칙적으로 5개 이내로 운영하던 것을 개선하여 2억 원 이상 100억 원 미만으로 공사범위를 축소하여 지역제한입찰 공사를 대상으로 주계약자공동도급이 운영되고 있다. 공동수급체 구성원수도 원칙적으로 3개 이내로 구성하도록 변경하여 상대적으로 공종구성이 단순하고, 공종 간 구분이 명확한 토목공사를 위주로 발주가 이루어지고 있다.

2011년 7월말까지 발주된 공사는 유형별로 특징을 발견할 수 있다. 총 218건의 공사 중 150건이 토목공사로 나타났다. 토목공사 가운데는 하천, 상하수도, 도로 등 상대적으로 공종이 단순한 공사를 위주로 발주가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 상하수도공사는 기존에도 전문공사



로 발주된 사례가 많았던 공사라고 할 수 있고, 이러한 측면에서는 기존 전문건설업자의 영역이 침해되는 사례도 발생할 수 있을 것으로 판단된다.

조경공사도 47건이 발주된 것으로 나타났는데, 조경공사는 본 공사와 독립적으로 수행되고 있었던 공종이므로 활용도가 높고 효율성도 높을 것으로 판단된다.

이처럼 주계약자공동도급으로 발주되고 있는 공사는 수직적인 도급생산에서도 전문건설업자가 주도적으로 공사를 진행하는 유형의 공사들이라고 할 수 있다. 아직은 발주자가 소극적인 자세로 주계약자공동도급을 활용하고 있다는 것을 알 수 있으며, 이를 개선할 수 있는 제도개선이 요구된다. 아울러 주계약자공동도급에 대한 지속적이고 체계적인 교육과 홍보를 정기적으로 시행하여야 할 필요성도 도출되는 것으로 판단할 수 있다.

발주현황을 검토한 결과 100억 원 미만 공사를 대상으로 하지만 소액공사에서 많이 발주가 이루어짐을 알 수 있었다. 그리고 수직적인 도급생산에서도 전문건설업자의 역할이 상대적으로 큰 공사를 대상으로 발주되고 있는 것으로 판단된다. 지역별로는 부산시가 주계약자공동도급을 상대적으로 많이 활용하고 있는 것으로 나타나며, 2011년에는 서울시에서 발주가 많이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 이외에도 충북과 인천시에서도 발주가 많이 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 부산시와 충북, 인천시는 2010년과 2011년 모두 일정한 발주건수를 유지하고 있고, 서울시는 2011년 발주건수가 크게 증가하였다. 이들 지방자치단체의 공통점은 지방자치단체장이 주계약자공동도급 활용을 통하여 장점을 도출하기 위한 목적인 것으로 판단된다. 즉 업무 담당자, 특히 사업부서의 소극적인 자세가 나타나는 상황에서는 의사결정권자의 적극적인 방침이 필요함을 알 수 있다.

발주현황 검토를 통해서 얻을 수 있는 또 하나의 시사점은 주계약자 공동도급 활성화를 위해서는 30억 원 미만 공사에 대해서는 의무화를 시행하는 방안이 고려되어야 한다는 점이다.

#### 4. 완공공사에서 도출된 주계약자공동도급 개선사항

2009년 이후 주계약자공동도급은 지방계약법의 적용을 받는 공사를 대상으로 시행이 점진적으로 증가하고 있는 추세이다. 주계약자공동도급을 통해서 공사가 완료된 사례도 있고, 업무를 담당했던 공무원도 많아지고 있다.

주계약자공동도급으로 완공된 공사의 사례분석과 관련 업무담당자와의 면담<sup>10)</sup>을 통해서 주계약자공동도급이 활성화되기 위해서 요구되는 조건들을 제시하였다. 이하에서는 지역제한의 범위 설정에 관한 문제, 주계약자공동도급에 대한 인식도 제고의 문제, 제도 운영 여건과 환경의 문제 등을 제시하였다.

##### 1) 지역제한입찰에서 지역의 범위

현행 지방계약법 시행령 및 시행규칙은 일정금액 이하의 공사금액에 대해서는 입찰에 참여하는 건설업체의 주사무소를 기준으로 제한할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>11)</sup> 지방계약법 적용을 받는 공사에서 지역제한입

---

10) 사례를 통하여 개선사항 도출을 목적으로 면담조사를 하였으며, 면담 대상자는 지방자치단체 공무원을 대상으로 하였다. 주계약자공동도급 발주경험이 있거나 면담 당시 발주를 고려하고 있는 대상을 중심으로 면담을 진행하였다. 종합건설업자와 전문건설업자를 면담 대상으로 하는 것보다 해당 업무 경험이 있는 공무원을 대상으로 면담조사를 진행한 목적은 연구의 객관성을 확보하기 위해서였다.

11) 지방계약법 시행령 제20조 제1항 제6호 및 지방계약법 시행규칙 제25조 제3항에서 관련 사항을 규정하고 있다.

찰 금액은 종합공사는 100억 원 미만 공사, 전문공사는 7억 원 미만 공사이다.<sup>12)</sup>

현행 주계약자공동도급으로 발주되는 공사는 2억 원 이상 100억 원 미만이므로 주계약자공동도급으로 발주가능 공사는 모두 지역제한입찰제가 적용되는 공사이다. 지역제한의 단위는 광역자치단체인 시(市)·도(道)이며, 2011년 4월 지방계약법 시행령 및 시행규칙의 개정으로 공사를 발주하는 지방자치단체와 인접한 2~3개 시·도에 주사무소를 두고 있는 건설업체도 참여할 수 있도록 범위를 확대할 계획인 것으로 알려져 있다. 이에 따라 주계약자공동도급으로 발주되는 공사는 발주하는 해당 시·도에 주사무소가 없더라도 인접한 광역자치단체인 시·도에 주사무소가 소재하면 입찰에 참여할 수 있다.

이러한 지역제한 범위 완화는 입찰 참여기회 확대와 경쟁의 촉진이라는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다. 그러나 현실적인 문제점도 내포하고 있다. 즉 예정가격이 적은 공사의 경우 원거리에 소재하는 건설업자가 입찰에 참여하여 낙찰자로 결정되면 실제로 공사를 수행하는데 어려움이 발생한다. 이로 인하여 불법적인 재하도급이 이루어지는 요인이 되고 있다.

또한 지역제한입찰에서 지역의 범위를 확대한 조치는 건설공사를 발주하는 기초지방자치단체 입장에서도 긍정적이지만은 않은 것으로 판단된다. 기초지방자치단체는 해당 자치단체가 발주하는 공사는 관할 지역 내의 건설업체가 선정되는 것을 선호한다. 지역경제 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대하기 때문이다. 이와 함께 생면부지의 건설업자보다는 지역 내의 건설업자를 대상으로 하는 것이 공사의 감독

---

12) 2009년까지 종합공사 70억 원, 전문공사 6억 원으로 지역제한입찰제도가 운영되었고, 이후 일몰제로 2011년 3월 15일까지 종합공사 100억 원 미만, 전문공사 7억 원 미만으로 확대 적용하였다. 그리고 일몰기간은 2년간 연장되었다.

과 관리에 용이하기 때문이다.

그런데 주계약자공동도급으로 발주하는 경우 다른 지역의 건설업체 간 구성된 공동수급체가 공사를 낙찰 받는 상황이 발생하는 경우가 발생할 수 있다. 기초지방자치단체 차원에서는 이러한 상황을 회피하려는 유인이 있는 것으로 나타났다. 그리고 주계약자공동도급이 아닌 방식에서는 원도급자가 다른 지역 건설업체로 선정되더라도 하도급자는 발주하는 기초지방자치단체에 소재하는 전문건설업자가 선정될 여지가 상대적으로 크다. 이러한 이유에서 주계약자공동도급 활성화차원에서는 지역범위의 조정이 필요한 것으로 판단된다.

## 2) 주계약자공동도급에 대한 인식 제고 필요성

아직까지도 주계약자공동도급제도에 관한 이해도가 높지 않은 것으로 판단된다. 또한 주계약자공동도급제도가 전문건설업자를 위한 제도로 잘못 이해되고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 상황에 대한 변화가 요구된다.

또한 계약담당자에게도 익숙하지 않은 발주방식이며, 입찰에 참여하는 건설업자에게도 아직은 익숙하지 않은 제도이다. 따라서 입찰 진행 과정에서 문의가 있을 수 있으므로 질의응답을 쉽게 참고할 수 있는 환경이 마련될 필요성이 큰 것으로 판단된다.

### (1) 제도 자체의 이해도 제고 필요

연구를 진행하는 과정에서 계약담당자 및 공사 관리부서 담당자와 면담을 진행하였다. 면담과정에서 주계약자공동도급제도에 관한 이해도가 높지 않은 것으로 판단되었다. 시범사업 이후 제도개선이 이루어져 주

계약자공동도급이 적용되는 공사가 한정적으로 운영되고 있고, 특히 대부분의 주계약자공동도급이 주계약자와 부계약자 각각 1인으로 구성되어 있음에도 복잡하다는 인식을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 그런데 업무의 복잡성에 관하여 질문한 결과 복잡한 업무에 관해서는 구체적으로 지적하지 못했으며, 기존의 수직적인 도급방식과 비교하여 주계약자공동도급에서 업무가 가중되는지에 관한 질문에서도 명확한 답변이 제시되지 못했다.

이처럼 시범사업 결과를 반영한 제도개선으로 주계약자공동도급 적용에 관한 별도의 추가사항이 없음에도 불구하고 복잡하다는 인식을 갖고 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 주계약자공동도급제도에 대한 이해를 높일 필요가 있다.

## (2) 전문건설업자에게만 유리한 제도라는 인식의 개선 필요성

주계약자공동도급은 하도급에서 발생하는 폐단을 교정하는 기능을 갖고 있다. 이로 인하여 전문건설업자만 유리한 제도이며, 전문건설업자가 혜택을 누리고 있다는 인식이 많다. 현실적으로 하도급에서 파생되는 폐단으로 인한 피해자인 전문건설업자는 하도급 공사보다 상대적으로 좋은 조건에서 공사를 수행할 수 있으며, 공동수급체의 구성원으로서 공사에 참여할 수 있다. 이러한 긍정적인 상황에 비례하여 책임과 의무도 증가하게 되며, 비용부담도 증가하는 것이 일반적이다. 즉 하도급자로서 공사를 수행할 때보다 직접 시공의무가 부과되는 부계약자로서 공사에 참여하는 것이 쉽지만은 않다. 또한 공동수급체 구성원으로서 적격심사를 거쳐야하므로 양호한 경영상태와 시공실적을 축적한 전문건설업자만 참여할 수 있다.

이와 함께 주계약자공동도급으로 발주되는 일부 공사의 경우 전문공

사로 발주될 수 있는 금액인 경우도 있으며, 이 경우 부계약자로서 참여하는 것은 전문건설업자에게 불리한 상황이라고 할 수도 있다.

주계약자공동도급이 전문건설업자에게만 유리한 제도라는 인식은 하도급에 비해 상대적으로 이윤이 더 발생할 개연성이 있다는 점에서도 근거하는 것으로 판단된다. 그러나 주계약자공동도급에 참여한 부계약자가 모두 높은 이윤이 확보되는 것이 아니며, 하도급 공사에 비해 이윤이 더 발생된다고 하더라도 정상적인 서비스 제공의 대가라는 인식이 필요하다. 즉 하도급공사에 비해 주계약자공동도급에 참여하기 위해서는 입찰에 참여하여야 하며, 이를 위해서는 적격심사를 충족할 수 있는 요건을 갖추고 입찰에 참여하여야 한다. 이와 함께 분담한 공사를 책임지고 직접 시공하여야 한다. 그만큼 부계약자의 부담과 책임이 하도급공사에 비해 증가하며, 이에 대한 대가의 성격이 크다. 이러한 인식은 기존 방식에서처럼 종합건설업자와 전문건설업자가 수직적인 관계를 전제하고 있기 때문이다. 종합건설업자는 공사의 책임과 관리에 따르는 대가를 수취해도 되고, 전문건설업자는 이러한 대가를 수취하는 것이 부당하다는 인식을 갖고 있는 것으로 판단된다.

### (3) Q&A 설치 필요

최근 주계약자공동도급으로 공사를 발주하는 계약담당자들은 익숙하지 않은 방식이라는 점에서 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다. 주계약자공동도급이 계약을 진행하는데 특별히 어려운 방식이기 때문이 아니라 이전에 경험하지 못했기 때문이다. 이러한 어려움은 시간이 지남에 따라 해소될 수 있는 문제라고 할 수 있으나, 주계약자공동도급을 조기에 활성화하기 위해서는 쉽게 접근하여 정보를 얻을 수 있는 질의응답(Q&A)할 수 있는 공간이 필요하다.

질의응답코너는 인터넷을 통하여 접근할 수 있는 방법으로 운영되는 것이 필요할 것으로 판단되며, 행정안전부 홈페이지에서 운영하는 방안이 실효적이라고 할 수 있다.

### 3) 주계약자공동도급 운영 여건 및 환경에 관한 문제

주계약자공동도급을 통해서 실제로 공사에 투입되는 비용을 더 확보할 수 있고 근로자와 고용관계를 체결한 전문건설업자에게 공사대가가 신속하게 직접 지급되기 때문에 임금체불을 방지할 수 있는 수단이 될 수 있다. 또한 직접 시공에 의해 공사가 이루어지기 때문에 보다 우수한 시공품질을 담보할 수 있는 환경이 조성된 것으로 판단된다.

이처럼 긍정적인 제도의 파급효과가 도출되고 있다. 그리고 이러한 효과는 주계약자공동도급에 의한 발주가 증가하는 것도 이러한 현상을 간접적으로 증명하는 것이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급을 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 효과를 확대하기 위해서는 적극적인 제도 활용의 필요성이 크다. 그러나 앞서 제시한 것처럼 특정한 공사에 한정하여 제도가 운영되고 있다.

주계약자공동도급에 의한 발주가 점차 증가하고 있으나, 아직도 전체 공사에서 차지하는 비중은 매우 미미하다. 현재까지 약 200여 건에 못 미치는 발주현황을 보이고 있다. 전국 244개 지방자치단체를 감안하면 많지 않은 발주라고 할 수 있다. 특히 관련 업무를 담당하는 공무원으로서 제도를 숙지할 수 있는 여건이 조성되지 못하고 있다. 1년에 고작 1~2번 접할 수 있는 제도라고 할 수 있어 관심도와 업무에 대한 이해도가 낮다.

따라서 주계약자공동도급이 확대 시행될 수 있는 여건을 조성한다는 측면에서 제도가 활성화될 수 있는 방안을 제도적으로 모색하는 것이

필요하다. 주계약자공동도급을 활용한 우수사례의 축적이 이루어져야 장기적으로도 제도가 활성화될 수 있다. 그러므로 사례가 축적될 때까지 지방자치단체가 발주하는 공사의 일정 비율을 주계약자공동도급으로 유도할 수 있는 방안을 강구하는 것은 의미가 있다.



## 제3장 주계약자공동도급 활성화 필요성 및 기대효과

### 1. 주계약자공동도급 확대 필요성

주계약자공동도급이 활성화되기 위해서는 발주자에게 도움이 되는 효과가 발휘되어야 하는 것이 가장 중요하다. 공사를 발주하는 발주자의 가장 중요한 요구조건은 고품질의 시설물을 공급받는 것이라고 할 수 있는데, 이는 공사계약에서 효율성 제고를 달성할 수 있어야 한다는 의미이다. 즉 동일한 비용으로 높은 품질을 공급 받을 수 있거나 동일한 품질이라면 낮은 비용이 소요되어야 한다.

주계약자공동도급은 동일한 예산으로 실제 공사에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있는 제도적인 장점이 있고, 이를 통해서 발주자의 요구인 공사계약의 효율성 제고에 기여할 수 있는 수단이 된다.

공공부문으로서 지방자치단체는 효율성만을 추구할 수는 없다. 형평성도 지방자치단체의 행동기준으로서 매우 중요하다. 즉 지역 내의 중소기업자를 보호하는 제도로써 기능할 수 있어야 한다. 주계약자공동도급은 중소기업자의 대부분을 차지하는 전문건설업자에게 보다 안정적인 조건에서 공사에 참여할 수 있는 여건을 제공한다. 이러한 기능을 통해서 형평성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 함께 공공부문으로서 지방자치단체는 지역경제 활성화를 중요한 임무로 하고 있기 때문에 지역경제 활성화의 측면에서도 긍정적인 파급효과가 발휘되어야 한다. 이외에도 행정의 투명성을 제고할 수 있는 효과도 발휘될 수 있어야 하고, 건설시장에서 건전한 경쟁질서를 유도할 의무도 있다.

주계약자공동도급은 다양한 제도적인 장점을 갖고 있으므로 활성화를 통해서 공공부문 발주자의 요구를 충족할 수 있는 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 이하에서는 주계약자공동도급 활성화의 필요성을 발주자 측면에서 검토하여 제시한다. 이 보고서에서 제시하고 있는 주계약자공동도급 활성화의 필요성은 [그림 3-1]과 같다.



[그림 3-1] 주계약자공동도급 활성화 필요성 및 기대효과

## 1) 지방재정 세출 효율성<sup>13)</sup> 제고의 필요성

최근 지방자치단체의 호화청사 건립이 언론에 보도되어 주민들의 비난을 받기도 했고, 지방재정에 대한 회의적인 시각이 주장되는 빌미를 제공하기도 했다. 또한 선거를 의식할 수밖에 없는 지방자치단체장들이 재임기간 중 외형적인 업적을 쌓기 위한 선심성 재정운영으로 여러 차례 심각한 논란이 있었다. 이외에도 지방자치단체의 재정운영에 대한 비난이 매우 다양하게 나타나고 있다.

이러한 현상이 나타나는 원인은 지방재정 운영의 책임성 부재에서 기인하는 것이라고 할 수 있으며, 이는 지방재정의 특성에서 비롯되고 있다. 지방자치단체는 지출에 필요한 재원을 스스로 조달할 수 없는 상황이며, 재정운영의 많은 부분을 중앙정부에 의존하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 재정운영의 책임성을 완전하게 확보하지 못하고 있는 상황이다. 특히 지방자치단체의 복지업무 증가 등으로 재정수요가 증가하는 것에 비례하여 자체적으로 재원을 확보할 수 있는 수단이 제한적인 것이 중요한 원인이 되고 있다.

1991년 지방자치제가 부활된 지 20년이 경과하였으나, 지방자치의 정착을 위해서는 개선되어야 할 요소들이 많다. 그리고 이러한 개선사항 중 지방재정이 가장 우선적으로 검토되어야 할 것으로 판단된다. 이는 지방자치의 실효성을 위해서는 지방재정의 건전성과 효율성이 가장 중요한 요소이기 때문이다.

그러나 지방자치제 실시 이후 지방자치단체는 재정압박에 직면해 있

---

13) 임성일(2008)은 연구에서 재정효율성은 지방재정의 원리로 간주되어 왔으나 개념은 원론적인 수준에서 논의가 이루어지고 있다는 주장을 제시하고, 재정효율성이 구체적으로 논의되기 시작한 것은 2000년대 들어 지방재정의 관심이 세입확충에서 지출관리로 전환되었다고 하였다. 이에 따라 지방재정 운영이 투입 중심에서 산출과 성과 중심으로 변화하고 있다는 의견을 제시하였다.

고, 이러한 상황은 개선되지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 세입의 확충과 세출의 효율성 제고는 매우 중요한 과제가 되고 있고, 특히 세출부문에서 효율성 제고는 지방자치단체가 독자적으로 달성할 수 있는 여지가 상대적으로 크다는 점에서 검토가 이루어지고 있다.<sup>14)</sup> 따라서 발주자의 세출운영 효율성 제고<sup>15)</sup>의 관점에서 주계약자공동도급의 적용이 검토될 수 있을 것으로 판단된다.

### (1) 지방재정 현황

지방재정 운영에서 가장 중요한 수입은 지방세수입이다. 민선 지방자치가 시작된 1995년 이후 조세수입 대비 지방세 수입의 비중은 변화 없이 유지되고 있다.

지방세의 비중이 변화가 없는 원인은 지방자치제의 역사적 연원에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 미국처럼 주(州)의 영향력이 큰 국가에서는 지방자치단체의 세입확보가 자율적으로 이루어지고 있으나, 한국

---

14) 지방자치단체의 세입은 지방세수입과 세외수입 등의 자체재원과 지방교부세, 국고보조금 등의 이전재원으로 이루어진다. 자체재원의 핵심이라고 할 수 있는 지방세법은 국회에서 개정이 이루어진다. 이로 인하여 지방자치단체의 여건과 요구 등이 반영되기 어려운 구조이며, 이에 따라 지방세를 통한 세입확충은 매우 어려운 여건이다. 최근 부동산경기 활성화를 목적으로 취득세 50% 감면이 이루어지는 과정을 통해서도 이러한 상황을 실감할 수 있다. 그러나 세출은 지방자치단체의 노력 여하에 따라 효율성이 이루어질 수 있는 여지가 있다. 지방재정에 관한 자세한 논의는 생략한다. 임성일(2008)은 연구에서 영국의 재정효율성에 관한 정의를 소개하고 있다. 이에 의하면 생산성을 높이고 세금의 금전적 가치(value for money)를 제고시키는 것이라고 하면서 유형으로 네 가지를 제시하고 있다. 첫째, 동일한 산출물을 생산하면서 투입을 절감하는 것, 둘째, 동일한 산출물을 생산하면서 가격(조달가격, 공급가격 등)을 낮추는 것, 셋째, 동일한 투입을 사용하면서 종전보다 생산이 증가하거나 질적 개선이 이루어지는 경우, 넷째, 자원의 투입을 증가시킬 때 생산 또는 품질이 투입의 증가 비율보다 더 큰 비율로 향상되는 경우 등이다.

15) 과거 지방재정은 세입에 치중되어 논의되고 세입확충방안이 중요하게 다루어졌으나, 최근 세출의 중요성에 대한 인식이 확대되고 있는 것으로 판단된다. 즉 세입의 확충수단이 제한적인 상황에서 세출운영의 효율성 제고가 지방재정을 실효적으로 운영할 수 있는 방법이라는 공감대가 확대되고 있다.

은 중앙정부의 권한이 막강하여 지방자치단체의 세입 확충이 쉽지 않다. 즉 조세수입<sup>16)</sup>이 큰 세원은 대부분 중앙정부가 차지하고 있는 실정이기 때문이다.

<표 3-1> 국세와 지방세 비율 변화추이

(단위: %)

구분	1975	1980	1985	1995	2000	2002	2004	2006	2008
국세	89.8	88.3	87.8	78.8	81.9	79.8	77.5	77.0	78.6
지방세	10.2	11.7	12.2	21.2	18.1	20.2	22.5	23.0	21.4

자료: 손희준 외(2011), 지방재정론, p.54에서 인용.

또한 지방세의 부과와 징수에 관하여 규정하고 있는 지방세법이 형식적 의미의 법률에 해당하여 지방자치단체의 독자적인 세수입 확보도 여의치 못한 상황이다. 물론 지방세수입의 확보에 미온적인 태도를 취하고 있는 지방자치단체의 행태도 지방재정 운영을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

반면 지방재정 규모는 지속적으로 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방의회가 구성되었던 1991년 지방재정은 중앙정부 재정의 55.5% 규모였던 것이 2009년에는 59.3%로 증가하였다.

이로 인하여 지방재정의 중앙정부 의존도도 증가하고 있다. 1991년 지방세입은 약 20조원 규모이던 것이 2009년에는 약 145조원 규모로 성장하였다. 이 기간 동안 약 7.3배 증가한 것으로 나타났다.

1991년 지방세입에서 의존재원의 비중은 29.1%로 나타났으나, 2009년에는 그 비중이 37.9%로 크게 증가하였다(<표 3-3> 참조). 또한 지방자치단체가 과세권을 담보로 발행하는 지방채의 비중도 세입에서

16) 조세는 내국세, 관세의 국세와 지방세로 구분된다. 따라서 조세수입은 내국세와 지방세의 합계에서 지방세수입이 차지하는 비중이다.

차지하는 비중이 4.1%에 이르고 있다.

반면 1991년 지방세입에서 자체재원 비중은 70.9%였으나 2009년에는 비중이 57.8%로 13.1%p 감소하였다. 지방세입 구조에서 자체재원의 비중은 지속적인 하락추세를 보이고 있다. 이러한 원인은 자체재원인 지방세와 세외수입 증가율보다 지방재정 규모 증가율이 더 빠르게 이루어지고 있기 때문이다. 자체재원 중 지방세의 세입 대비 비중 감소가 더 크게 나타나고 있는데, 이는 지방세법이 법률이기 때문이다. 즉 지방세는 지방자치단체가 과세권을 갖는 조세이지만 세율과 과세대상 등은 국회에서 제정·개정되기 때문에 지방자치단체가 독자적으로 운영할 수 없기 때문이다.

2009년을 기준으로 할 때 지방자치단체는 세입의 약 40%를 중앙정부에 의존하고 있다. 지방교부세는 내국세 수입액의 19.24%로 정해져 있고, 보조금도 지방자치단체가 자체적으로 재원을 마련해야 받을 수 있는 방식(matching fund)으로 운영되는 것이 대부분이다.

<표 3-2> 지방재정과 중앙재정 규모 변화추이

(단위: 10억 원, %)

구분	1991	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2009	
국내총생산 (GDP)	231,428	409,653	549,005	651,415	767,113	865,240	975,013	1,063,059	
규모	중앙재정 (A)	39,366	72,915	114,548	161,758	188,003	192,399	196,904	252,182
	지방재정 (B)	21,850	36,664	53,979	67,504	97,525	107,062	113,000	149,658
비중	A/GDP	17.0	17.8	20.8	24.8	24.5	22.2	20.2	23.7
	B/GDP	9.4	8.9	9.8	12.1	12.7	12.4	11.5	14.1
	B/A	55.5	50.2	47.1	41.7	51.8	55.6	57.3	59.3

자료: 손희준 외(2011), 지방재정론, p.51에서 인용.

<표 3-3> 지방세입 구조 변화추이(일반회계 순계결산 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	합계	자체자원		의존자원			지방채
		지방세	세외수입	지방교부세	지방양여금	보조금	
1991	199,035 (100.0)	80,350 (40.4)	60,716 (30.5)	34,524 (17.3)	5,570 (2.8)	17,875 (9.0)	- (-)
1995	366,671 (100.0)	153,169 (41.8)	90,324 (24.6)	56,713 (15.5)	18,701 (5.1)	32,189 (8.8)	15,575 (4.2)
1999	537,724 (100.0)	185,685 (34.5)	157,593 (29.3)	69,187 (12.9)	29,061 (5.4)	78,912 (14.7)	17,286 (3.2)
2001	715,088 (100.0)	266,397 (37.3)	183,375 (25.6)	123,499 (17.3)	46,281 (6.5)	90,387 (12.6)	8,146 (1.1)
2003	965,039 (100.0)	330,619 (34.3)	319,263 (33.1)	149,634 (15.5)	42,808 (4.4)	117,157 (12.1)	5,555 (0.6)
2005	997,142 (100.0)	359,769 (36.1)	291,046 (29.2)	200,182 (20.1)	- (-)	137,978 (13.8)	8,165 (0.8)
2007	1,182,428 (100.0)	435,315 (36.8)	319,733 (27.0)	252,294 (21.3)	- (-)	167,264 (14.1)	7,819 (0.6)
2009	1,449,205 (100.0)	450,565 (31.0)	388,562 (26.8)	284,298 (19.6)	- (-)	265,310 (18.3)	60,488 (4.1)

자료: 손희준 외(2011), 지방재정론, p.37에서 인용.

이처럼 지방자치단체가 세입을 조달할 수 있는 수단은 매우 제한적이다. 지방재정 규모는 지속적인 확대를 유지하고 있으나, 재정 운영에 필요한 세입확충은 비례하여 증가하지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체가 재정운영의 효율성을 제고하기 위해서는 세출의 효율적인 운영이 보다 중요한 과제라고 할 수 있다.

## (2) 공사계약에서 효율성 제고의 필요성

세출은 지방자치단체의 재정지출을 의미하는데, 세출 중 지방계약법의 적용을 받는 지방계약은 공사, 용역, 물품의 세 종류가 있다. 이 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 공사계약이다. 2005년 지방자치단체의 계약건수는 총 178,891건, 금액으로는 약 16.7조원이었다. 이 가운데 공사가 차지하는 비중은 89,321건에 약 13조원으로 전체 금액 대비 78.65%를 차지했다. 지방자치단체의 계약에서 공사가 차지하는 비

중은 비중이 감소하는 추세를 유지하고 있으나, 2010년에도 113,043건에 약 15.4조원을 기록하여 금액 대비 64.30%를 차지한 것으로 나타나고 있다(<표 3-4> 참조). 따라서 지방재정 운영의 효율성 제고를 목적으로 하는 세출관리는 공사계약의 효율성 제고가 이루어져야만 가능하다는 것을 알 수 있다.

<표 3-4> 최근 지방자치단체 계약별 실적

구분		계약건수(건)	계약금액(억 원)	비중(계약금액 기준)
2005년	총계	178,891	166,911	100.00%
	공사	89,321	131,272	78.65%
	용역	36,141	22,480	13.47%
	물품	53,429	13,159	7.88%
2006년	총계	146,334	153,014	100.00%
	공사	75,725	118,952	77.74%
	용역	33,759	22,762	14.88%
	물품	36,850	11,300	7.38%
2007년	총계	182,102	159,968	100.00%
	공사	82,177	122,855	76.80%
	용역	42,354	25,648	16.03%
	물품	57,571	11,465	7.17%
2008년	총계	248,057	240,028	100.00%
	공사	123,510	177,890	74.11%
	용역	57,331	36,795	15.33%
	물품	67,216	25,343	10.56%
2009년	총계	360,156	337,552	100.00%
	공사	142,849	233,117	69.06%
	용역	68,263	42,381	12.56%
	물품	149,044	62,054	18.38%
2010년	총계	314,052	239,234	100.00%
	공사	113,043	153,831	64.30%
	용역	60,326	33,828	14.14%
	물품	140,683	51,575	21.56%

그렇다면 지방자치단체 공사계약에서 효율성 제고<sup>17)</sup>는 무엇을 의미하

17) 이창균 외(2008)의 연구에서는 영국은 지방정부 효율성 향상을 위한 다양한 정책을 시행하고 있다는 점을 제시하면서 영국 사례를 예시하였다. 이에 의하면 영국은



는가? 현실적으로 동일한 비용을 투입하여 보다 우수한 시설물을 공급 받을 수 있는 환경을 조성하는 것이라고 할 수 있다.

공공공사의 예정가격 산정은 정해진 방식과 절차에 의해서 이루어진다. 설계서를 바탕으로 실적공사비와 품셈이 적용된 추정가격이 산정되고, 추정가격에 부가가치세를 포함한 기초금액이 산정이 이루어진다. 그리고 이러한 기초금액을 토대로 예정가격이 결정되는 구조를 이루고 있다. 따라서 동일한 시설물 공급을 전제로 낮은 예정가격을 작성하는 것은 현실적으로 적용이 쉽지 않다. 결국 예정가격 대비 공사투입 금액을 최대한 확보할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 즉 공사에 투입되는 비용을 더 많이 확보함으로써 공사 품질을 제고하는 방법이 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 이러한 점을 감안할 때 공사계약에서 효율성 제고를 위해서는 주계약자공동도급을 활용할 수 있는 여지가 크다.

주계약자공동도급은 공사에서 실제로 시공을 담당하는 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로서 계약 당사자가 되고, 전문건설업자는 발주자에게 직접 시공 각서를 제출하도록 명시하고 있다. 이를 위반하는 경우에는 부정당업자로 제재를 받게 되며, 이러한 제재는 사실상 전문건설업자로서 더 이상 경영활동을 영위할 수 없음을 의미하는 것이다.

따라서 수직적인 도급방식에서 하도급자로 생산에 참여할 때보다 더 많은 공사비를 확보할 수 있고, 이러한 과정을 통해서 발주자는 실제로 공사에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있게 된다. 이러한 과정은

---

재정지출 검토보고서를 작성하고 이를 기반으로 효율성 증진 또는 이득 목표를 설정하고 추진했다. 효율성 이득은 원천별로 교육에서 40%, 경찰에서 15%, 계약 등에서 35%를 달성할 수 있을 것으로 예상하였다. 영국은 효율성 이득의 유형을 5가지로 구분하였는데, 이 구분은 먼저 현금화가 가능한 것과 현금화가 불가능한 것으로 대별된다. 현금화가 가능한 것은 산출물의 수준과 품질을 유지하면서도 비용을 절감하여 다른 부문에서 예산을 활용할 수 있는 것을 의미하며, 현금화가 불가능한 것은 명시적인 예산절감이 이루어지지 않는 생산성과 품질이 향상되는 것을 의미한다.

발주자의 요구가 충실하게 반영된 결과라고 할 수 있다.

전문건설업자가 수직적인 도급방식 하에서 하도급자로 생산에 참여하는 경우 원도급자가 제시하는 가장 낮은 금액인 최저가로 하도급 공사를 낙찰 받아 수행하게 된다. 그런데 많은 경우 하도급 낙찰률은 실제 공사를 수행하기에 어려운 수준이며, 이러한 조건에서 수행되는 공사는 시공품질에 관심을 가질 수 있는 여건을 제공하지 못한다. 또한 각종 불법과 탈법을 조장하게 된다.

반면 주계약자공동도급에서는 적격심사 대상 공사에 원도급자로서 참여한다. 최저가로 하도급 공사를 낙찰 받는 것보다 낙찰률이 높은 공사의 원도급자 지위를 확보하는 것이다. 당연히 부계약자인 전문건설업자로서도 상대적으로 많은 공사비를 확보할 수 있게 된다. 예를 들면 50억 원~100억 원 미만 공사가 주계약자공동도급으로 발주된 상황을 가정하면 다음과 같다.

이 공사는 적격심사 대상 공사이며, 이 경우 낙찰하한율이 85.495% 이 된다. 원도급자의 예상낙찰율은 최소한 낙찰하한율 이상에서 결정될 것으로 예상할 수 있다. 100억 원 공사를 약 85.5억 원 수준에서 수주하여 공사가 수행될 수 있게 되는 것이다. 적격심사 대상 공사는 이 단계까지는 수직적인 방식과 주계약자공동도급이 동일하다.

다음 단계는 실제로 공사를 수행하는 단계이다. 85.5억 원 수준에서 수주한 공사가 수직적인 도급방식으로 이루어지는 경우는 전문건설업자가 하도급자로 참여하게 된다. 이 단계에서는 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 발주자가 되고, 하도급자는 입찰에 참여하게 된다. 적격심사에 해당하는 공사라도 하도급자 선정과정에서는 적격심사에 관한 사항이 적용되지 않는다. 최저가낙찰방식으로 하도급자가 결정되며, 과도한 저가입찰을 방지하기 위해서 원도급 공사수주금액의 82% 이상으로 하도급 낙찰자가 결정되도록 제도가 운영되고 있다. 따라서 100억

원 공사를 원도급자가 85.5억 원에 수주하고, 이 금액의 82%로 하도급자가 공사를 수행한다면 100억 원 공사가 실제로는 68.4억 원으로 완성되는 것이다. 실제 투입은 85.5가 들었으나 산출은 68.4가 된다.<sup>18)</sup>

반면 주계약자공동도급은 시공을 담당하는 전문건설업자가 하도급자가 아닌 원도급자의 자격으로 발주자와 계약관계를 체결한다. 즉 공동수급체의 부계약자로 참여하는 전문건설업자도 적격심사를 받게 되고, 최저가 하도급자보다 높은 공사금액을 확보하게 된다.

주계약자공동도급을 활용한 이러한 구조의 정착은 공사계약에서 세출효율성을 제고할 수 있는 수단이므로 재정운영에 긍정적인 효과가 미치게 될 것으로 판단된다.

## 2) 하도급 폐단 방지의 필요성

현행의 수직적인 도급생산 방식 하에서는 하도급자에 의해서 대부분의 건설공사가 이루어진다. 이러한 구조는 <표 3-6>을 통해서도 확인할 수 있고, 건설공사에서 하도급 비중은 지속적인 증가추세를 유지하고 있다. 공사금액의 많고 적음과는 무관하게 하도급의 비중이 높다.

높은 하도급의 비중은 일괄하도급의 우려를 낳고 있고, 이를 방지하기 위해 종합건설업자에게 일정 비율을 직접 시공하도록 유도하기 위해서 건설산업기본법령에서는 30억 원 미만 공사에 한정하여 원도급자인 종합건설업자가 30% 이상 직접 시공의무화를 명시하고 있다. 그러나 현실적으로 이 규정이 제대로 이행되고 있지 못한 것으로 판단된다.

---

18) 현실에서는 하도급낙찰율 82%가 유명무실하다. 건설업체수 증가추세에서 알 수 있는 것처럼 하도급자인 전문건설업체수는 지속적으로 증가하고 있으며, 이들 간 경쟁이 치열하게 전개되고 있다. 그리고 이러한 경쟁은 가격경쟁의 양상으로 나타나고 있다. 이에 따라 하도급낙찰하한율 82% 이하에서 많은 공사가 이루어지고 있다. 즉 85.5가 투입된 공사가 실제로는 60 이하에서 완성되는 사례가 많다.

건설공사에서 하도급의 비중이 높음에도 불구하고 하도급공사를 수행하는 전문건설업자의 경영여건은 매우 열악한 상황이 지속되고 있다. 수직적인 생산방식에서 기인하는 교섭력의 미비와 협력업체 관계 유지를 담보로 하는 불리한 환경에 변화가 없기 때문이다.

하도급에서 파생되는 폐해는 매우 광범위하고 다양하며, 비공식적인 관계를 매개로 이루어지고 있다. 이로 인하여 다양한 개선방안의 시행에도 불구하고 개선이 이루어지지 못하고 있다.

그런데 이러한 상황의 변화가 없는 한 건설업의 성장은 기대하기 어렵다. 정책당국도 하도급 문제의 심각성을 개선하기 위한 다양한 정책을 시행하였으나, 실효적인 결과를 거두지 못했다. 하도급 폐단은 구조적인 문제라고 할 수 있기 때문이다.

이런 상황에서 주계약자공동도급은 하도급 문제를 해결할 수 있는 가장 우수한 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 하도급 폐단의 직접적인 피해자는 대부분 하도급자인 전문건설업자라고 인식할 수 있으나, 건설업자 간 정보가 비대칭적인 상황에서는 원도급자인 종합건설업자도 하도급의 피해자가 될 소지가 다분하다. 하도급자 선정과정에서 하도급자의 경영상태와 시공실적, 기술력 등을 정확하게 파악할 수 없기 때문에 발생한다.

부당한 하도급 관행에 의한 낮은 공사비, 부적격 하도급자 선정으로 인하여 발생하는 문제는 최종적으로는 투입된 예산보다 낮은 품질의 시설물을 공급받는 발주자가 피해자가 된다.

### (1) 부당하도급 방지 필요성

건설업 생산은 종합적인 기술과 기능을 요구하며, 이러한 요구를 충족하기 위해서는 다양한 참여자가 건설공사에 필요하다. 그런데 주문에

의해 생산이 시작되는 수주산업에서 1개 업체가 모든 생산요소를 보유하는 것은 비용측면에서 효율적이지 못하다. 뿐만 아니라 건설생산은 표준화된 생산체계가 아니므로 다양한 기술과 기능을 모두 보유할 수도 없다. 이에 따라 건설업은 분업에 의해 생산이 일반적이며, 현행의 대표적인 생산방식은 수직적인 도급구조에 의한 생산이다.

앞의 [그림 2-3]에서 제시하고 있는 것처럼 일반적인 건설생산방식은 수직적인 도급구조에 의해서 이루어지고 있다. 공공공사의 경우 적격심사 또는 PQ에 의해서 공사입찰이 이루어지고, 일정 기준 이하의 저가로 입찰한 경우에는 저가심의를 받게 된다. PQ가 적용되는 최저가 낙찰제공사는 예정가격의 약 70% 수준에서 낙찰자가 결정되고, 적격심사 대상공사는 예정가격 대비 약 85% 수준에서 낙찰되는 구조이다.

<표 3-5> 건설산업의 범위

건설산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업 (건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체 (엔지니어링기술 진흥법)	건설산업기본법 제6조, 제26조 및 제8장만 적용됨
	건축설계·감리업(건축사법)		
	감리전문업(건설기술관리법)		

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.29의 내용을 일부 수정하여 인용.

수직적인 도급생산에서는 공사를 수주한 원도급자가 새로운 발주자가 되어 하도급공사 수주를 위한 전문건설업자 간 입찰경쟁이 이루어진다. 이 과정에서 형식적·규정상으로는 82% 이상의 금액으로 하도급 공사가 이루어지도록 운영되고 있다. 그러나 현실은 하도급 입찰과정에서

저가심사가 유명무실하게 운영되고 있다.<sup>19)</sup> 공공공사에 적용되는 제도는 발주자와 원도급자 간 운영되는 것이며, 원도급자와 하도급자 사이에서는 저가심사가 제대로 작동하지 못하는 구조이다.

이러한 상황은 전문건설업체수를 고려할 때 매우 심각한 상황임을 알 수 있다. 경기침체에도 불구하고 전문건설업체는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 이러한 원인은 건설업 종사자들의 이동성이 높지 않은데 기인하며, 건설업의 상황에서도 연유한다. 즉 건설업 종사자들은 회사의 부도 등으로 실직하는 경우 다른 산업으로의 전직이 쉽지 않고 건설산업 내에서 계속 경제활동을 하는 경우가 많은 것으로 판단된다. 이에 따라 전문건설업을 창업하려는 유인이 큰 것으로 판단된다. 그리고 이러한 상황이 이루어지는 것은 건설업이 수주산업이라는 점이 크게 작용하고 있다. 전문건설업체를 창업하여 하도급공사를 수주할 수 있는 환경이 조성되고 있다. 과거 인적유대관계를 활용하거나 공사를 실제로 실행하기 어려운 낮은 금액으로 하도급공사에 입찰하여 공사를 수주하고 시공은 다른 전문건설업자 등에게 넘기는 불법이 발생하기도 한다. <표 3-7>에 제시되어 있는 것처럼 전문건설업체수가 지속적으로 증가하는 상황에서 하도급 입찰경쟁은 치열해질 수밖에 없는 구조이며, 이러한 구조는 당연하게 가격경쟁으로 이어지게 된다. 전문건설업자가 저가로 입찰하지 않더라도 협상력(bargaining power)이 우월한 원도급자는 자신이 의도하는 최소의 하도급가격으로 하도급공사를 진행시킬 수 있는 다양한 수단이 존재한다. 그리고 이러한 상황으로 하도급 낙찰자가

---

19) 현실적으로 하도급공사 입찰과정은 가격하한의 제한이 없는 상태로 운영되고 있다. 공공공사 또는 민간공사를 불문하고 원도급자와 하도급자 사이에서는 '무한최저가낙찰제'가 이루어지고 있다. 대한전문건설협회가 하도급 전자입찰 실태를 조사한 결과에 의하면 동일한 하도급 공사 입찰에 참여하여 '2회 이상 투찰' 한 경험은 64.9%인 것으로 나타나고 있으며, 재투찰 이유로는 하도급 입찰가격이 원도급 실행가격보다 높아서(65.2%), 하도급자의 저가경쟁 유도를 위해서(27.8%) 등이 주요 이유인 것으로 나타났다.

결정되는 상황에서는 하도급자도 각종 탈법을 통해서 공사를 수행할 수밖에 없는 구조에 내몰리게 된다. 이러한 과정에서 파생되는 문제점들을 하도급의 폐단이라고 할 수 있으며, 수직적인 도급구조에서는 일반적인 현상이라고 할 수 있다.

<표 3-6>에서 제시하고 있는 것처럼 수직적인 도급방식에 의해서 이루어지는 대부분의 공사가 전문건설업자에 의해서 시공되고 있으며, 원도급자의 공사원가는 재료비, 노무비, 외주비, 현장경비, 기계경비 등으로 구성된다. 2009년을 기준으로 공사원가는 재료비 25.77, 노무비 5.56, 현장경비 14.04로 구성된다. 그런데 공공공사의 경우 재료는 발주자가 지급하는 경우가 많다. 실제로 운용할 수 있는 원도급자의 공사원가는 100에서 25.77을 차감한 것이 일반적이다. 즉 74.23이다. 그런데 여기서 외주비는 54.63으로, 원도급자가 활용할 수 있는 공사원가 대비 73.59%를 차지하고 있다. 외주비는 하도급 공사를 의미하는 것이라는 점을 감안하면 수직적인 도급공사의 대부분이 수행되는 구조를 파악할 수 있다.

이처럼 건설현장이 운영되는 구조는 실질적으로 전문건설업자에 의해서 공사가 이루어지고 있다. 이러한 상황에서 낮은 금액의 하도급공사 낙찰율은 다양한 문제를 야기하는 요인이 될 수 있으나, 현실적으로 하도급자의 열악한 상황을 제도적으로 보완할 수 있는 방안을 찾는 것이 쉽지 않다.

주계약자공동도급은 부계약자를 하도급자가 아닌 원도급자와 같은 위치에서 공사를 수행하게 하는 제도이며, 현실적으로 하도급에서 파생되는 폐단을 방지할 수 있는 가장 실효적인 수단이 되고 있다.

하도급 폐단의 대안으로서 주계약자공동도급이 갖는 장점 중에는 장기적인 협력관계에서 파생되는 문제점을 방지할 수 있는 기능도 포함된다. 원도급자가 수주 목적에서 낮은 입찰가격으로 낙찰 받은 공사는 결

국 하도급자에 의해서 진행되게 된다. 이러한 구조에서 협력관계에 있는 원도급자의 요구를 거절하는 것은 현실적으로 쉽지 않은 일이다. 원도급자는 다음 공사에서의 배려를 수단으로 직접공사비에도 미치지 못하는 금액으로의 공사수행을 하도급자에게 강요하기도 한다.

그러나 주계약자공동도급으로 발주된 공사는 공동수급체 구성원으로 입찰에 같이 참여하게 되며, 전문건설업자도 적격심사 대상이 되기 때문에 경영상태와 시공실적이 우수한 전문건설업체여야만 한다. 따라서 기존의 협력관계에서 파생되는 하도급의 폐단을 원천적으로 방지할 수 있게 된다.

<표 3-6> 건설공사 외주비 추이

(단위: %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
공사원가	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
재료비	24.45	23.26	24.36	24.24	24.55	24.84	24.77	24.86	24.82	25.77
노무비	9.22	9.76	9.59	10.11	8.31	7.19	6.70	6.02	5.54	5.56
외주비	52.72	53.7	53.64	54.15	54.11	54.84	54.89	55.43	56.41	54.63
현장경비	13.61	13.28	12.41	11.50	13.03	13.13	13.64	13.69	13.23	14.04
(기계경비)	(3.12)	(3.21)	(1.98)	(2.10)	(2.00)	(1.93)	(1.96)	(1.79)	(2.22)	(2.11)

자료: 대한건설협회, 완성공사원가통계.

## (2) 부적격 부실 하도급자 방지 필요성

최근 대한건설협회는 회원사에 우수한 하도급자를 선정을 독려하는 자료를 배포하였다. 원도급자인 종합건설업자도 낙찰률 하락에 대응하기 위한 방편으로 저가로 입찰하는 하도급자를 우선적으로 선택할 수밖에



에 없는 구조에 직면하고 있다. 또한 하도급 공사의 경우 저가심사가 제대로 작동하지 않고 있는 실정이며, 실제로 대부분의 하도급 공사는 낙찰가격의 하한이 없는 상태이다. 그런데 공사를 정상적으로 수행하기 어려운 수준의 가격으로 하도급 공사에 입찰하는 하도급자는 부도·파산, 근로자 임금체불 등의 문제를 야기하는 사례가 많고, 이러한 상황은 원도급자에게도 피해가 돌아가게 된다.

수직적인 도급생산방식에서 하도급의 문제는 원도급자인 종합건설업자가 우월한 교섭력을 이용하여 야기하는 것이 일반적이거나, 부적격 하도급자로 인한 폐단도 발생하고 있다. 이러한 하도급 문제를 해결할 수 있는 가장 실효적인 수단이 주계약자공동도급이다.

주계약자공동도급은 전문건설업자와 공동으로 공동수급체를 구성하며, 입찰에 참가하는 방식이므로 경영상태와 시공경험 등이 상대적으로 우수한 전문건설업자만 참여할 수 있다. 따라서 부적격 하도급자의 문제를 원천적으로 해결할 수 있는 실효적인 수단이라고 할 수 있다.

### 3) 행정의 투명성 제고

지방자치단체가 발주하는 공사는 PQ(입찰참가자격사전심사)가 적용되거나 적격심사를 거치게 된다. 입찰에 참여한 건설업체의 객관적인 자료와 입찰가격에 의해 낙찰자가 결정되는 구조이다. 그리고 이러한 방식은 공정성이 우선적으로 고려되어 엄격하게 운영되고 있다.

입찰에 참여하여 공사를 낙찰 받은 원도급자는 공사의 거의 대부분을 하도급에 의해 진행한다. 하도급자 선정을 위한 입찰이 이루어지게 되는데, 하도급자 선정과정은 공공공사라도 민간 건설업자 간 계약관계가 형성된다. 따라서 원도급자의 임의적인 선택이 가능하다.

그런데 이러한 과정은 하도급자 선정에 부정이 개입될 여지가 매우

많은 것이 사실이다. 특히 인구수와 업체수가 상대적으로 적은 지방자치단체의 경우 부정이 개입될 여지가 더 큰 것이 사실이다. 공사를 낙찰 받은 원도급자에게 하도급자를 특정인으로 선정하도록 발주자에게 압력을 행사하는 사례가 있는 것으로 판단된다. 이는 행정의 투명성을 저해하고 공공행정의 신뢰를 떨어뜨리는 요인이 되고 있다.

주계약자공동도급은 부계약자인 전문건설업체도 적격심사를 통해서 결정된다. 부정이 개입될 여지가 매우 적어지게 된다. 제도를 활용하여 행정의 투명성을 제고할 수 있는 수단이 된다.

#### 4) 지역경제 활성화

지방자치단체는 지역경제 활성화를 위해 동원할 수 있는 정책수단이 매우 제한적이다. 지방자치단체가 활용할 수 있는 정책수단은 조례에 의한 지방세 감면, 토지이용규제 완화, 금리지원 등 조세와 금리정책이 있고, 도로 등의 기반시설을 지원하거나 지역에 연고를 두고 있는 산업의 우선입찰 기회를 제공하는 등의 수단도 활용을 검토할 수 있다.

지방자치단체가 투자하는 사회기반시설 건설은 단기적으로 건설과 직접 또는 간접적으로 연관되어 있기 때문에 상대적으로 지방자치단체가 발주하는 공공공사의 중요도가 높을 수밖에 없다. 이러한 상황에서는 지방자치단체의 역할이 중요할 뿐만 아니라 발주된 공사를 수행하는 건설업의 고용유발효과 및 취업유발효과가 크다는 점을 고려할 때 이를 활용할 수 있는 방안이 중요하다. 특히 지역에 기반을 두고 있는 중소 건설업체를 활용하는 방안은 실효적으로 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 수단이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 발주하는 공사에서 이러한 효과를 기대할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

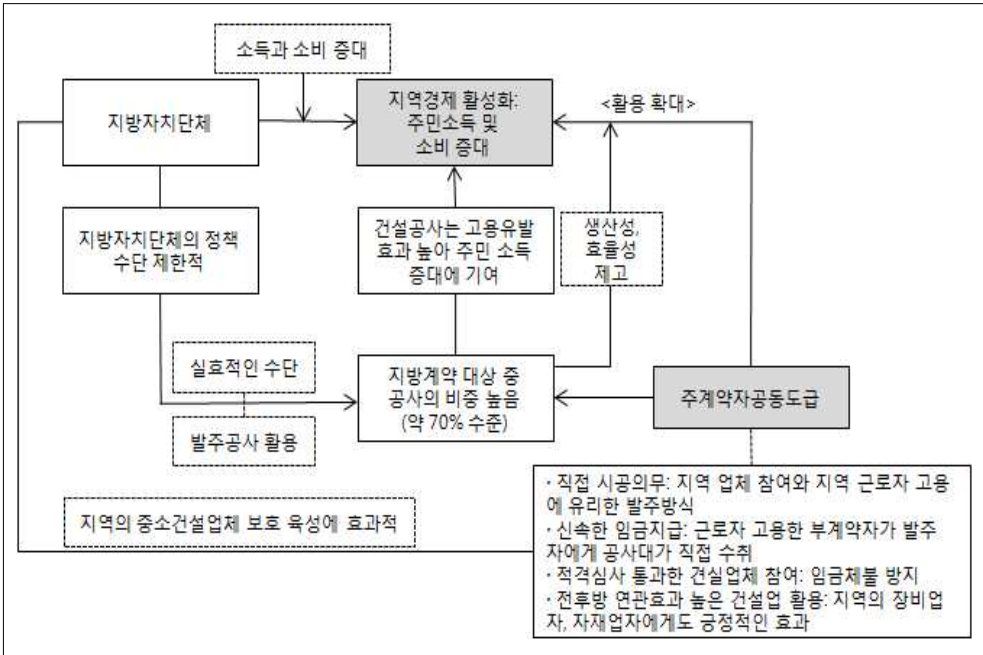
주계약자공동도급은 건설근로자를 고용하는 전문건설업자가 부계약자

로 참여하여 공사대가를 발주자로부터 직접 수령하게 된다. 수직적인 도급생산에서 장기적인 협력관계를 매개로 원도급자로부터 장기어음을 수령하여 건설근로자 임금지급에 유동성이 부족한 문제가 발생하는 것을 방지할 수 있다. 전문건설업자의 현금수령은 건설근로자의 임금지급도 신속하게 이루어질 수 있게 된다. 건설근로자 가계의 소득이 증가하며, 지역경제에서 중요한 요소인 소비에 직접적으로 긍정적인 영향을 미치게 된다.

공동수급체에 참여하는 부계약자는 직접 시공의무가 있다. 공사를 발주하는 지방자치단체와 거리가 먼 부계약자가 공동수급체의 부계약자로 참여하는 경우는 현장운영에서 문제가 발생할 여지가 크다. 즉 공사금액이 크지 않은 공사에서 현장운영에 추가적인 경비가 소요되는 문제가 발생한다. 이러한 문제점을 예방하기 위해서는 다른 지역의 주계약자라도 해당 지역의 부계약자와 공동수급체를 운영하는 것이 필요하다.

이러한 과정은 발주하는 지방자치단체의 지역경제 활성화에 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 한다. 수직적인 도급방식으로 발주가 이루어지는 경우 원도급자는 기존 하도급자를 활용하게 되며, 원도급자가 발주하는 지방자치단체의 업체가 아닌 경우 하도급자도 발주 지역에 소재하지 않는 전문건설업체인 경우가 대부분이기 때문이다. 이는 소득이 지역외로 유출되는 문제가 발생하며 해당 지방자치단체의 지역경제 활성화를 위해서는 바람직하지 못한 결과라고 할 수 있다.

이미 알려진 것처럼 건설업은 산업의 전후방연관효과가 크다. 건설생산이 진행되기 위해서는 자재의 구입 및 장비업체의 참여가 필수적으로 수반된다. 다양한 분야의 관련자들이 건설생산으로 인하여 소득이 증대될 수 있으며, 이를 통하여 지역경제에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.



[그림 3-2] 주계약자공동도급을 활용한 지역경제 활성화

### 5) 건설업 측면에서의 활성화 필요성

주계약자공동도급 활성화는 건설산업 측면에서도 필요성이 크다고 할 수 있다. 현재 건설시장은 공공부문의 발주량 감소와 민간 주택시장의 침체로 인하여 많은 어려움을 겪고 있다. 이러한 상황은 건설산업의 변화 필요성을 제기하는 것이다.

이러한 변화 요구에 대응하기 위해서는 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 기반을 조성하는 것이라고 할 수 있다. 과당경쟁으로 인하여 공사 수주만을 목적으로 하는 저가경쟁이 더욱 치열해지고, 이를 활용하여 부적격 건설업체의 공사수주가 가능해지면 건설산업 전체가 낙후산업으로 전락할 우려도 있다.

이러한 상황에 이르지 않기 위해서는 건설업자가 스스로의 역량을 향

상하고, 공정한 경쟁이 가능한 경쟁질서가 조성되어야 한다. 이러한 환경의 조성은 주계약자공동도급이 목적으로 하는 산업적인 측면에서의 기대효과라고 할 수 있다. 따라서 이하에서는 주계약자공동도급 활성화의 필요성을 건설산업 측면에서 제시한다. 건설산업의 육성은 지방자치단체가 수행하여야 할 업무 가운데 하나라는 측면에서 발주자의 요구를 충족하는 필요성이라고 할 수 있다.

이러한 접근은 이해관계가 상충되는 건설업자 간의 무의미한 논쟁의 관점에서 벗어나 주계약자공동도급이 안정적으로 활성화될 수 있는 근거를 제시할 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

### (1) 건설업 상생발전

앞서 하도급의 문제에서도 제시한 것처럼 원도급자와 하도급자 모두 하도급으로 인하여 발생하는 문제로 어려움을 겪고 있다. 원도급자는 부적격 하도급자가 야기하는 문제로 어려움에 직면하고 있고, 하도급자는 원도급자의 우월적 지위에 의하여 정상적인 계약관계라고 할 수 없는 상황에서 공사를 수행하는 사례가 허다하다.

이러한 문제는 필연적으로 분업에 의해서 생산이 이루어질 수밖에 없는 생산구조를 감안하면 장기적으로 건설산업의 성장을 저해하는 요인이 된다. 따라서 원도급자와 하도급자가 상생발전 할 수 있는 제도적 기반 마련에 대한 필요성이 매우 크다.

최근 이익공유제 논란에서도 알 수 있는 것처럼 대기업과 중소기업, 원도급자와 하도급자 간 관계는 상식적으로 판단하기 어려운 일들이 벌어지기도 한다. 특히 건설업은 이러한 문제가 심각한 분야이다. 당해 연도의 시공실적이 있어야만 차년도의 공사를 수주할 수 있기 때문이다. 이러한 구조와 장기적인 협력업체 관계는 건설업의 하도급 문제가 심각

해지는 중요한 요인이 되고 있다.

정책당국에서는 원도급자와 하도급자 간에 발생하는 문제가 제조업과 경제의 근간을 흔들 수 있는 위험요인으로 인식하고 개선을 위한 노력을 하고 있다. 따라서 건설업에서도 대기업과 중소기업, 종합건설업자와 전문건설업자 간 상생발전의 모델이 제시되어야 한다. 그리고 이러한 모델로서 주계약자공동도급만한 대안이 현재로서는 존재하지 않고 있다. 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체의 구성원으로 입찰에 참여하고, 각자의 분야를 분담하여 공사를 수행하면서도 생산의 효율성을 위해서 주계약자에게 다양한 권한을 부여하고 있다. 이러한 운영을 통해서 하도급의 폐해를 줄일 수 있고, 생산의 효율성도 고려한 제도운영이 이루어지고 있다.

단기적으로 건설업에서의 상생 발전을 위해서는 대기업이 중소기업의 전문건설업자를 보호·육성하는 방안이 필요하다고 할 수 있다. 그러나 장기적으로 전문건설업자들에게 공정한 경쟁을 유도할 수 있는 기반이 마련되는 것이 필요하다. 장기적인 방안은 지속성이 담보될 수 있기 때문에 건설업 전반에도 긍정적인 효과가 발휘될 수 있다. 장기적으로 건설업의 상생 발전을 유도하기 위한 수단으로 주계약자공동도급은 시공 전문가인 전문건설업자의 기술경쟁을 유도하는 입찰방식이 될 수 있다.

## (2) 건설시장 경쟁질서 개선

건설생산은 계약을 먼저 체결하고 이를 이행하는 방식으로 수행된다. 즉 발주자는 시설물을 공급하는 건설업자에 관한 정보가 불비한 것이 일반적이며, 시설물을 공급하는 건설업자와의 관계에서 정보비대칭이 발생하게 된다.

정보비대칭현상 하에서는 효율성이 저해되는 상황이 발생하게 되는

데, 건설생산에서는 어떤 건설업자가 가장 고품질의 시설물을 공급할 수 있을지의 여부를 알 수 없는 상황에 직면한다. 이를 보완하기 위해서 계약제도와 낙찰제도를 활용하고 있는데, 이러한 제도들은 정보비대칭을 줄이는 장치라고 할 수 있다.

건설업자 입장에서든 시설물을 공급받는 수요자인 발주자가 자신의 상황에 대해서 알 수 없다는 사실을 인지하고 있다. 이에 따라 실제로 다 자신을 과장할 유인이 상존한다. 즉 시설물을 공급하는데 필요한 생산요소를 확보하거나 활용할 수 있는 능력이 부족하고 경영상태가 양호하지 못함에도 이를 속일 수 있는 유인이 발생한다.

정보비대칭 하에서 수요자와 공급자는 정보비대칭에 대응하는 방법을 활용한다. 수요자인 발주자에게는 가격이 우수한 공급자를 선별(screen)할 수 있는 수단이 될 수 있다. 즉 동일한 품질의 시설물 공급이 전제되면 가장 낮은 가격으로 생산할 수 있는 공급자가 우수한 공급자라고 할 수 있기 때문이다. 그러나 건설생산은 동질적이라는 가정이 전제된 완제품을 구매하는 것이 아니기 때문에 가격이라는 선별장치의 효과가 큰 의미를 갖지 못한다.

수주산업에서 활동하는 공급자도 낮은 가격을 활용하여 우선 공사를 낙찰 받으려는 유인이 매우 크다. 또한 건설시장처럼 도급방식 생산으로 실제 생산을 전가할 수 있는 수단이 합법적 또는 불법적으로 다양하게 존재하는 환경에서는 더욱 그렇다고 할 수 있다.

현재 국내 건설시장의 상황은 이러한 정보비대칭으로 발생하는 본인-대리인문제가 매우 만연되어 있는 실정이라고 할 수 있다. 낮은 입찰가격을 제시하여 공사를 수주하고보자는 업체가 매우 만연되어 있다. 즉 생산요소를 보유하지 않아 비용부담을 줄일 수 있는 건설업체가 낮은 입찰가격 제시에 유리하다. 그러나 이러한 부적격 업체는 공사를 수행할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있다. 현행의 제도 하에서는 이러한

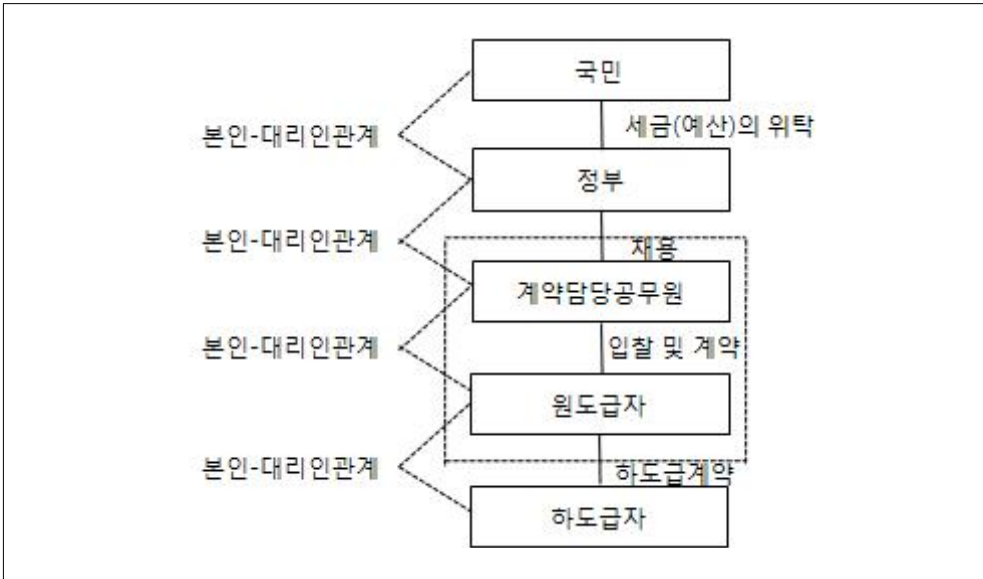
업체들을 선별하는 것이 쉽지 않다. 이로 인하여 건설시장에서 공정한 경쟁질서가 구축되지 못하고 있는 상황이다.

따라서 이를 개선하기 위한 대안이 마련되어야 한다. 그리고 이러한 대안은 본인-대리인문제를 완화할 수 있는 수단으로서의 성격을 갖고 있어야 한다. 이를 통하여 정상적인 업체 간 경쟁이 이루어지고, 이러한 과정에서 기술력 경쟁이 유도될 수 있어야 한다.

주계약자공동도급은 정보비대칭으로 인하여 발생하는 본인-대리인문제를 완화하는 역할이 기대된다. 일반적으로 본인-대리인문제는 단계가 많을수록 더 많이 발생하게 되는데, 주계약자공동도급을 활용하면 단계를 축소할 수 있기 때문이다. [그림 3-3]에서 제시되어 있는 것처럼 각각의 단계에서 본인-대리인문제가 발생하게 되는데, 원도급자와 하도급자 사이에서도 발생하게 된다. 부실한 하도급자로 인하여 발생하는 원도급자의 피해가 전형적인 사례라고 할 수 있다. 그런데 주계약자공동도급을 활용하면 원도급자와 하도급자 사이에서 발생하는 본인-대리인문제를 해소할 수 있다. 뿐만 아니라 [그림 3-3]에서 계약담당공무원으로 대표될 수 있는 발주자와 하도급자의 정보비대칭을 완화할 수 있다.

주계약자공동도급을 통한 정보비대칭 해소는 시공을 담당하는 부계약자가 공동수급체 구성원으로 참여하여 적격심사를 받음으로서 발생하는 결과라고 할 수 있다. 이를 통해서 부계약자인 전문건설업자에게 기술력 제고의 유인으로 작용하며, 이러한 환경은 기술경쟁을 유도하여 건설시장에서 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 기반을 조성하는데 긍정적인 효과가 미치게 된다.





자료: 김지홍 외(2001), 정부계약공사 업체선정 방법이 공사품질에 미치는 영향에 관한 실증 연구, p.139에서 인용.

[그림 3-3] 공공공사에서의 본인-대리인관계

### (3) 건설업 구조고도화

건설산업기본법은 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고 있고, 건설업은 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있다. 또한 종합건설업은 공사의 종합적인 계획·관리·조정업무를 담당하는 건설업자를 의미하며 전문건설업자는 실제로 공사를 수행하는 건설업자임을 명시하고 있다. 제도적으로 분업에 의한 생산방식을 명시하고 있는 것이며, 건설생산의 특성을 고려할 때 분업에 의한 생산이 효율성을 제고할 수 있다는 판단에 근거하고 있는 것이다.

따라서 시공의 전문가는 전문건설업자가 되어야 하며, 실제 현장에서 시공은 전문건설업자의 주도로 이루어지고 있다. 이러한 형태가 제도화된 것이 하도급이다. 그런데 하도급계약에서는 종합건설업자와 전문건

설업자 사이에서 발주자와 수급인 관계가 형성되며, 이 과정에서는 공공공사와 민간공사의 구분이 없어진다. 즉 공공공사에서 규정하고 있는 규정들이 적용되지 못하는 상황이며, 전문건설업자의 증가에 따라 하도급자인 전문건설업자는 더욱 열악한 상황에서 공사를 수행할 수밖에 없는 처지가 되고 있다. 그리고 이러한 상황은 특정한 건설업자의 문제가 아니라 건설생산에서 산출되는 시설물의 품질에 악영향을 초래할 수 있는 상황이 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 종합건설업자와 전문건설업자를 각자의 특성에 맞는 건설업자로서 경쟁력을 갖출 수 있게 하여야 하는데, 이를 위해서 주계약자공동도급이 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것으로 생각된다. 즉 입찰과정에서 공동수급체 구성원으로 참여하여 적격심사를 받게 함으로서 기술력과 경영상태가 양호한 전문건설업자를 육성할 수 있는 역할을 기대할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 역할은 전문건설업자의 경쟁력뿐만 아니라 종합건설업자의 경쟁력 제고에도 기여하는 수단이 된다. 그리고 이를 기반으로 건설업의 경쟁력 제고를 가능하게 할 수 있다.

2010년말 기준으로 국내에는 약 5만 6천여 개의 건설업체가 등록되어 있다. 이 가운데 약 4만 개는 전문건설업체이다. 그리고 전문건설업자의 숫자는 증가하고 있는 것으로 관련 자료에 나타나고 있다. 이처럼 건설업자의 숫자가 많은 것은 수주산업의 특성에 기인하는 측면이 강하며, 고정된 생산시설을 보유하지 않아도 되는 생산방식의 특성에도 원인이 있다. 따라서 건설업자 가운데는 부적격업자가 많은 것으로 인식되고 있다. 그리고 이들이 건전한 경쟁질서에 악영향을 초래하고 있다는 의견이 지배적이다. 이들을 시장에서 퇴출시키기 위해서 주계약자공동도급은 매우 유용한 제도라고 할 수 있다. 적격심사 과정에서 우선 경영상태를 충족하여야 하고, 다음으로 시공경험과 시공능력을 평가받아야

한다. 따라서 이 두 가지 모두를 충족하지 못하는 건설업자는 공동수급체 구성원으로 참여할 수 없다. 즉 건실한 경영상태와 기술력을 보유한 건설업자 간 경쟁이 이루어질 수 있는 제도가 주계약자공동도급이다. 주계약자공동도급은 이러한 특성으로 건설업 구조고도화에 기여할 수 있는 요인이 되고 있다.

<표 3-7> 건설업체수 등록추이

구분	건설업체				주택업체
	계	종합	전문	설비	
2005년	54,254	13,202	35,547	5,505	6,714
2006년	53,341	12,914	35,040 (-0.1%)	5,387	7,038
2007년	54,742	12,842	36,422 (3.9%)	5,478	7,173
2008년	55,464	12,590	37,106 (1.9%)	5,768	6,092
2009년	56,229	12,321	37,914 (4.1%)	5,994	5,281
2010년	56,533	11,956	38,426 (1.4%)	6,151	4,906

주: ( )는 전년 대비 증가율.

자료: 대한건설협회 홈페이지.

## 2. 주계약자공동도급의 기대효과

주계약자공동도급이 공공부문에서 발주하는 공사에 확대 적용되는 경우 기대할 수 있는 효과는 다양하다. 이러한 효과들은 주요효과와 부수적 효과로 구분할 수 있다. 주요효과는 공사품질 제고와 계약업무의 효율성 제고에서 찾을 수 있다. 부수적인 효과는 임금체불 방지에 효과적이라는 점과 지역경제 활성화에 기여하는데 유리하다는 점, 그리고 기술경쟁 위주의 공정한 경쟁을 유도할 수 있는 대안이라는 점 등이다.

## 1) 기대효과

### (1) 공사품질 제고

공사품질에 직접적인 영향을 미치는 요인은 다양하다. 자재의 품질, 건설근로자의 숙련도와 작업방법의 적정성 등 여러 요인이 복합적으로 작용한다. 이런 다양한 요소들 가운데 현실적으로 공사품질에 가장 크게 직접적인 영향을 미치는 요인은 공사비라고 할 수 있다. 현재와 같이 실행원가에 미치지 못하는 금액으로 많은 공사가 이루어지고 있는 환경에서는 무리한 공사진행이 수반되며, 이는 공사품질에 악영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

따라서 공사품질 제고를 위해서는 공사비가 확보될 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 이는 예산의 증액을 통해서가 아니라 동일한 예정투자 하에서도 실제 공사에 투입되는 비용을 더 확보할 수 있는 제도적인 장치를 통해서 가능하다고 할 수 있다. 그리고 이러한 제도적인 장치는 공사비 확보와 역량 있는 업체의 참여라는 결과로 도출되어 공사품질 제고가 가능하다.

공사품질 제고는 발주자에 의해서도 가능하다. 수직적인 도급구조에서는 실제 시공이 하도급자인 전문건설업자에 의해 이루어지게 된다. 그런데 수직적인 도급생산에서는 발주자가 하도급자에 관한 정보를 갖지 못하게 된다. [그림 3-3]에서도 제시하고 있는 것처럼 정보비대칭으로 인하여 발생하는 본인-대리인문제가 한 단계 더 추가되는 상황이라고 할 수 있는데, 공사품질 제고에는 바람직하지 못하다. 따라서 정보를 부족하게 보유하고 있는 발주자가 선별(screen)이라는 과정을 통해 정보비대칭을 보완하고 공사품질 제고를 도모할 수 있는 수단을 제공할

수 있는 방식이 주계약자공동도급이다.

이하에서는 공사품질 제고를 공사비 확보의 측면과 정보비대칭 해소의 측면에서 제시한다.

### ① 공사비 확보

앞에서 제시하고 있는 것처럼 주계약자공동도급은 생산현장에서 실제로 공사를 수행하는 전문건설업자에게 공사비가 더 지급될 수 있는 구조로 운영된다. 공사비가 더 확보되면 공사품질 제고에는 긍정적인 효과가 미치게 된다.

이러한 구조는 <표 3-8>에 의해서도 확인할 수 있는데, 심규범은 연구결과를 통해서 공사비가 부족하게 되면 노무비 삭감이 가장 우선적으로 고려된다는 결과를 설문조사를 통해서 제시하고 있다. 그리고 건설현장에서 노무비 부족은 작업팀 축소, 숙련근로자를 저임금근로자로 대체, 내국인력을 외국인력으로 대체하는 형태로 이루어지고 있음을 제시하기도 했다.

작업팀을 축소하여 공사를 수행하는 경우 제대로 된 시공이 이루어지기 어려운 것은 분명하다. 또한 작업팀의 인원을 감축하는 경우도 시공상의 문제가 발생할 여지가 매우 크다. 이는 낙찰률이 낮아져서 발생하는 문제는 직접적으로 공사비에 전가될 수밖에 없는 구조가 고착되어 있기 때문에 발생하는 현상이며,<sup>20)</sup> 현장에서 시공을 책임지는 하도급자와 직결되는 문제라고 할 수 있다. 또한 시설물 품질하락으로 연계되어

---

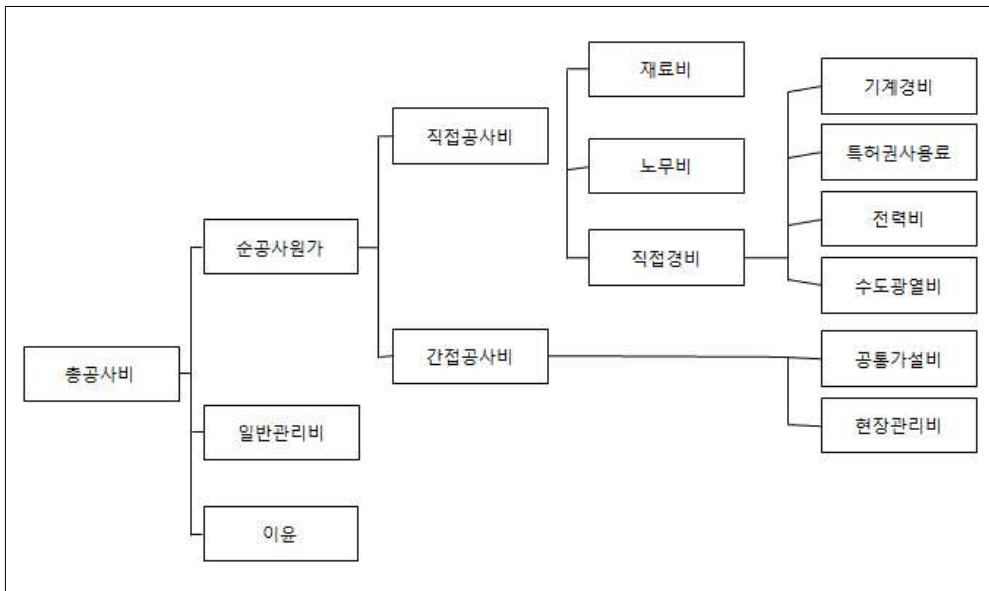
20) 건설생산에서 순공사원가는 재료비, 노무비, 직접경비로 구성되는데, 재료비와 직접경비는 건설업자가 재량으로 활용할 수 있는 여지가 매우 적다. 또한 하도급공사의 경우 근로자를 고용하여 생산과정을 진행하며 건설생산이 노동의존도가 높다는 점을 가정하면 공사비 확보의 문제는 곧바로 노무비와 직결된다는 것을 알 수 있다. 특히 하도급공사의 경우 재료비는 관급재료나 원도급자가 지급하는 경우가 대부분이므로 하도급자는 활용의 여지가 없다.

발주자와도 직접적인 관련성을 갖는 문제라고 할 수 있다.

<표 3-8> 낙찰률 하락에 의한 노무비축소 양상

낙찰률		80% 이상	70~79%	60~69%	60% 미만
건설현장 대응	작업팀 축소	정상 투입	10% 축소	20% 축소	20% 축소
	내국인→외국인	대체 없음	대체 없음	30% 대체	50% 대체
투입인원 변화	작업팀 인원	10명	9명	8명	8명
	내국인	10명	9명	5.5명	4명
	외국인	없음	없음	2.5명	4명
내국인 일자리 감소	소계	없음	10%	45%	60%
	작업팀 축소	없음	10%	20%	20%
	내국인→외국인	없음	없음	25%	40%

자료: 최민수 외(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향, 건설이슈포커스, p.22에서 인용.



[그림 3-4] 공사비 구성요소

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공사비를 확보할 수 있는 구조가 정착되어야 하는데, 주계약자공동도급을 통해서 공사비 확보의

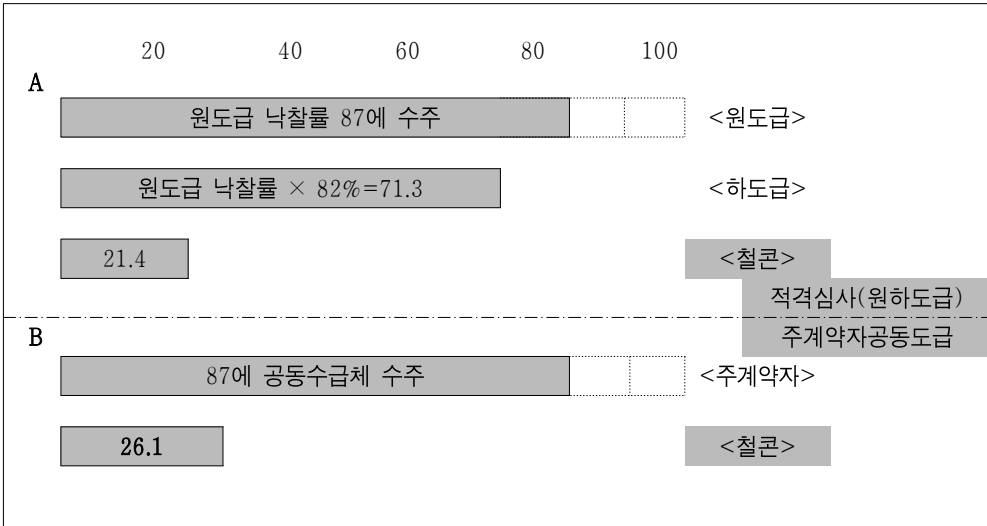
구조를 정착할 수 있다. 주계약자공동도급을 통하여 이러한 구조를 정착시킬 수 있는 원인은 부계약자가 하도급자가 아닌 원도급자로서 공사에 참여하기 때문이며, 적격심사라는 과정을 통과하여야 하는 구조로 운영되는 주계약자공동도급의 특성 때문이다. 즉 기존 하도급자로서 심사의 대상이 되지 못했던 실제 시공자가 경영상태와 시공실적을 평가받는 과정을 통해서 도출된 결과라고 할 수 있다.

[그림 3-5]에서는 예정가격 100인 공사의 하도급공사 또는 주계약자공동도급에서 부계약자의 지분은 철근콘크리트업종 30%라고 가정, 낙찰률은 87%라고 가정하면 주계약자공동도급 하에서 더 많은 공사비용 확보가 이루어지는 구조를 파악할 수 있다. A는 수직적인 발주에서 적격심사, B는 주계약자공동도급이 적용되는 공사의 적격심사를 예로 들었다.<sup>21)</sup> A에서는 원도급자인 종합건설업자만이 입찰에 참여하여 공사를 수주하게 되며, 이 공사를 전문건설업자에게 하도급하게 된다. 하도급공사의 저가심의기준이 82%이므로 87%에 다시 82%에 공사가 이루어지는 것으로 상정할 수 있으며, 이에 따라 철근콘크리트의 비율이 30%인 경우 실제로는 21.4%에 철근콘크리트공사가 이루어진다. 반면 주계약자공동도급이 적용된 B의 사례에서는 26.1%에 철근콘크리트공사가 수행되게 되어 수직적인 도급의 경우보다 4.7%p 더 많은 공사비 확보가 가능하다.

이처럼 주계약자공동도급 하의 부계약자인 철근콘크리트업자에게 더 많은 공사금액이 책정되는데, 이러한 사실은 전문건설업자가 실제 공사 현장에서 시공을 담당하는 건설업자라는 점을 감안할 때 공사품질 제고의 가능성이 매우 높아지는 것이라고 할 수 있다.

---

21) 적격심사가 적용되는 공사와 최저가낙찰제가 적용되는 공사는 공사금액에 따라 구분이 되기 때문에 최저가낙찰제와 비교는 하지 않았다.



주: 철근콘크리트업종이 수행하는 공종을 가정하였으며, 하도급과 부계약자의 지분비율은 각각 30%로 가정.

[그림 3-5] 주계약자공동도급의 부계약자와 하도급자 비교

## ② 정보비대칭 해소

실제로 시공을 담당하는 부계약자에 관한 정보를 발주자가 파악할 수 있는 방법이 주계약자공동도급제도이므로 발주자와 건설업자 간 발생하는 정보비대칭을 해소할 수 있다. 즉 수직적인 도급구조에서 발주자는 원도급자와 정보비대칭에 의해 본인-대리인문제를 경험하게 되고, 발주자가 의뢰한 공사를 실제로 수행하는 전문건설업자에 관한 정보는 알 수 없는 상황이다. 그런데 공사품질에 직접적이고 결정적인 영향을 미치는 건설업자는 시공자이다. 따라서 건설시설물의 품질 제고를 위해서는 시공자에 관한 정보를 파악하여 우수한 시공자를 선정하는 것이 중요하다.

주계약자공동도급은 적격심사를 통해서 부계약자의 경영과 시공에 관한 평가를 하게 된다. 발주자가 실제로 시공을 담당하는 건설업자를 선



정할 수 있어 공사품질 제고에 유리하며, 공동수급체 구성원으로서 하도급자 지위가 아니므로 본인-대리인문제가 발생하는 단계를 축소하여 정보비대칭을 해소할 수 있다. 그리고 이러한 과정은 정보를 적게 보유한 발주자가 정보가 많은 대리인을 선별하는 과정으로 정보비대칭을 해소하는 현실적인 수단이라고 할 수 있다.

## (2) 계약업무 효율성 제고

건설업은 수주산업이며, 수주가 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 공사를 수주하지 못하면 건설업체를 영위할 수 없는 구조이다. 이에 따라 입찰참가자격을 사전에 심사하여 통과한 업체만 입찰에 참여하게 하는 제도가 운영되고 있고, 적격심사도 공사수행에 적합한 업체만을 대상으로 가격경쟁을 하게 하는 제도이다. 그리고 이들 제도에는 공사수행능력을 평가하는데 있어 시공경험이라는 항목이 포함되어 있다. 즉 과거 공사수행 실적이 있는지 여부로 공사수행 가능성을 담보하는 것이다.

시공경험은 발주되는 공사의 공사금액이 낮을수록 많은 업체가 참여할 수 있게 된다. 그리고 건설업체는 공사를 수주하기 위해서 입찰참여가 가능한 공사에는 모두 참여한다. 뿐만 아니라 실질적으로 동일인이 운영하는 서로 다른 법인을 설립하여 입찰에 참여함으로써 수주 가능성을 높이는 방법이 이용되고 있다. 국내 건설업체수가 1999년 이후 종합 건설업체수가 크게 증가한 것도 이러한 상황과 밀접한 관련성이 있다.

다양한 업체가 입찰에 참여하여 수주경쟁을 벌이는 것은 긍정적이라고 할 수 있다. 그러나 공사발주와 계약을 담당하는 측면에서는 업무의 효율성을 저해하는 요인으로 작용한다. 특히 지방자치단체에서 발주되는 공사의 경우 지역에서 100여 개가 넘는 업체가 입찰에 참여하는 경우도 많다. 입찰 및 계약에 관련된 부수적인 업무까지 고려하면 매우

비효율적이라고 할 수 있다. 불필요한 행정비용이 소요되는 상황이라고 할 수 있다. 왜냐하면 적격심사로 운영되기 때문에 시공경험을 충족하지 못하고 경영상태가 열악하여 낙찰 가능성이 없는 업체가 매우 많음에도 불구하고 적격심사에 필요한 서류 등을 제출하고 검토하여야 하는 것이다.

그러나 주계약자공동도급의 경우 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여야 한다. 그리고 공동수급체를 구성하기 위해서는 부계약자인 전문건설업자도 시공경험과 경영상태를 충족하는 업체여야 한다. 이러한 부계약자숫자만큼만 입찰에 참여할 수 있게 되는 것이다. 실제 공사를 수행하는 부계약자가 시공경험을 보유하면서 공사완공까지 업체를 유지할 가능성이 매우 높은 업체들만의 경쟁이 이루어지는 것이다. 결과적으로 입찰 및 계약업무에 소요되는 비용이 절감된다.

### (3) 하도급 폐단 해결

하도급에서 파생되는 폐단은 원도급자와 하도급자의 비공식적인 관계를 매개로 이루어지는 경우가 대다수이다. 그리고 하도급이 야기하는 폐단은 건설업이 국민경제에 기여하는 산업으로서 필요로 하는 경쟁력에 부정적인 영향을 미치고 있는 실정이다.

하도급의 폐단을 최소화하기 위해서 다양한 정책적인 노력이 이루어졌고, 현재도 정책적인 수단들이 동원되고 있다. 그러나 하도급은 사인(私人) 간 계약관계에 해당하여 행정적인 수단을 통하여 해결하는 것이 쉽지 않다. 이로 인하여 지금까지의 어떤 대책도 하도급의 폐단을 방지하거나 최소화하는데 실패하였다.

이러한 상황에서 주계약자공동도급은 하도급에서 파생되는 문제를 해결할 수 있는 수단 중 현실적으로 가장 실효적인 대안이다. 즉 기존의

하도급자를 원도급자 지위에서 발주자와 계약관계로 변화시킴으로서 하도급계약 과정에서 원도급자와 하도급자 간에 발생하는 문제를 원천적으로 제거한 것이라고 할 수 있다.

#### (4) 역량 있는 업체만 참여가능한 입찰환경 조성

김지홍 외(2001)의 연구에서는 수의계약이 공사품질은 가장 좋은 것으로 나타나고 있다. 그러나 공사품질만을 고려하여 모든 공사를 수의계약으로 진행할 수는 없다. 따라서 효율성을 추구하면서도 형평성이 무시되지 않는 제도가 현실적으로 요구되는데, 이러한 조건을 주계약자 공동도급이 갖추고 있다. 수의계약 다음으로는 지명 및 제한경쟁계약을 활용할 때 공사품질이 좋은 것으로 나타나고 있으나, 이 방법은 효율성을 더 크게 고려한 방법이라고 할 수 있다. 또한 현행 제도 하에서는 요건을 충족하는 경우에만 한정적으로 운영하도록 규정하고 있다.

<표 3-9> 계약체결방법별 기술적 통계치

구분	시공업체수	시공평가평점 평균	시공평가평점 표준편차
계	154	88.42	4.60
수의계약	6	90.39	2.50
지명 및 제한경쟁계약	116	89.38	3.81
일반경쟁계약	32	84.55	5.48

자료: 김지홍 외(2001), 정부계약공사 업체선정 방법이 공사품질에 미치는 영향에 관한 실증 연구, p.146에서 인용.

반면 주계약자공동도급은 일반경쟁입찰방식에 해당하며, 공동수급체를 구성하여 수의계약이나 지명 및 제한경쟁입찰과 비교할 때 많은 업체들의 참여기회가 보장되어 형평성에 기여할 수 있고 경영상태와 경영

실적을 갖춘 부계약자가 참여하여 공사품질 제고라는 효율성 향상도 기대할 수 있는 제도이다.

#### (5) 전문건설업자의 기술경쟁 유도

전문건설업자는 생산과정에서 실제 시공을 담당하는 건설업자이며, 건설생산의 많은 부분은 건설근로자에 의존하고 있다. 따라서 전문건설업자가 효율적인 생산활동을 영위하기 위해서는 고속런근로자를 확보하는 것이 관건이다. 즉 현재와 같이 노동의존도가 높은 생산방식에서는 숙련 건설근로자의 안정적인 공급이 전제되어야 한다.

주계약자공동도급은 부계약자를 적격심사 대상으로 하고 있다. 전문건설업자도 경영상태와 시공실적을 관리하는 것이 더욱 중요해졌다. 그런데 전문건설업자의 경영상태 관련 지표는 본원적인 영업활동에 의해서 가장 직접적으로 영향을 받게 된다. 바로 건설공사 실적 및 파생되는 영업이익 등이 중요한 지표로 작용하게 된다. 본질적으로 생산활동을 효율적으로 수행할 수 있는지가 관건이 된다고 할 수 있다.

앞 서 제시한 것처럼 건설근로자의 현황은 매우 심각한 수준인 것으로 판단된다. 숙련근로자의 고령화 및 산업에서의 이탈, 신규인력 유입의 부진 등은 특별한 개선책이 마련되기 쉽지 않은 상황이다. 이런 상황에서 건설업이 기반산업으로서의 지위를 유지하기 위해서는 인력절감형 기술개발이 반드시 수반되어야 한다.

기술개발은 시공을 담당하는 전문건설업자의 영역에 속한다고 할 수 있다. 전문건설업자들의 신기술 개발을 유도할 수 있는 정책적인 수단이 제시되어야 할 필요성이 매우 크다. 주계약자공동도급도 이런 기능을 수행하는 정책적인 수단으로서의 역할이 가능하다.

## 2) 부수적인 기대효과

### (1) 임금체불 방지

건설업체계 상 건설현장에서 노동자를 고용하여 시공을 담당하는 전문건설업자는 수직적인 도급구조에서는 원도급자에게 공사대금을 받게 되며, 원도급자가 대금지급 지연과 장기어음 등을 지급하는 사례가 빈번하다. 장기어음을 받더라도 노동자를 고용한 전문건설업자는 임금을 지불하여야 하는데, 이 과정에서 임금체불이 발생하고 있다.

그러나 주계약자공동도급은 전문건설업자가 부계약자로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고, 낙찰 받은 공사에 대해서는 계약당사자가 되는 방식이므로 공사대금을 발주자로부터 직접 받게 된다. 즉 수직적인 도급구조에서 발생하는 대금지급 지연과 장기어음 등의 폐해가 방지된다. 이로 인하여 노동자들에게 임금을 지급할 수 있는 여력을 확보할 수 있고, 이러한 상황은 건설노동자의 임금체불을 감소시킬 수 있는 실효적인 수단이다.

### (2) 부적격업체 퇴출 및 공정한 경쟁 유도

경기불황에도 불구하고 건설업체수는 증가하는 양상을 보이고 있다. 이러한 현상을 구체적으로 살펴보면 종합건설업체수는 감소하는 추세를 유지하고 있으나, 전문건설업체숫자는 지속적인 증가현상을 나타내고 있다. 이처럼 전문건설업체수가 증가하는 현상은 비교적 진입이 용이하기 때문이다.

경기침체에 대응하기 위한 목적에서 재정투자를 확대한 2009년과 2010년을 제외하고 건설시장이 축소되고 있는 상황이었다. 이러한 상황

에서 전문건설업체숫자 증가는 경쟁의 정도를 강하게 하고 있고, 경쟁의 강도는 기술경쟁이 아닌 가격경쟁으로 전개되고 있는 상황이다. 특히 수직적인 도급구조로 공사가 이루어지는 환경에서는 하도급자의 저가경쟁은 정상적으로 건설업을 영위하는 전문건설업체에게 불리하게 작용하고 있는 것으로 판단된다. 즉 고정자본이 없고 기술력도 보유하지 않은 부실업체가 저가로 공사를 수주하기 유리한 구조가 되고 있다. 이렇게 수주한 공사는 수주의 대가만을 목적으로 하며, 실제 공사수행은 또 다른 업체로 이양되는 불법과 탈법이 만연하고 있다. 이러한 현상이 고착되면 건설시장의 경쟁력은 하락할 수밖에 없다.

### (3) 지역경제 활성화

<표 3-10>에 제시되어 있는 것처럼 건설업은 지역내총생산(GRDP)에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 통계청 자료에 의하면 강원, 인천, 전남, 전북 등에서 지역내총생산에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 고용유발에서도 대부분의 지역에서 1위 또는 2위를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 건설업은 지역경제 활성화의 가장 중요한 요소라고 할 수 있다.

주계약자공동도급으로 발주되는 지방계약 대상 공사는 2억 원 이상 100억 원 미만 공사이다. 이러한 규모에 해당하는 공사는 지역제한입찰 대상이다. 즉 공사가 발주되는 지방자치단체가 속하는 광역지방자치단체에 본사 또는 주사무소를 두고 있는 건설업자만이 입찰에 참여할 수 있는 공사이다. 그리고 이미 알려져 있는 것처럼 건설업은 고용유발효과와 취업유발효과가 높은 산업이다. 특히 경기침체로 실업이 증가하는 상황에서는 건설업에서 실업자를 수용할 수 있는 여지가 크다.

이러한 역할은 특히 지역경제에 기여하는 효과가 매우 크다고 할 수

있다. 비수도권 이외의 지방에서는 고용창출을 유발할 수 있는 시설이 부족한 상황이다. 이러한 상황에서 실업이 발생하는 경우 소비에 직접적인 영향을 미치게 되고, 해당 지역경제에 부정적인 결과가 파급된다. 주계약자공동도급은 수직적인 생산방식과 달리 부계약자의 기성을 직접 지급받게 된다. 따라서 고용관계를 체결한 건설근로자의 임금도 신속하게 지급될 수 있다. 이를 통하여 건설근로자 가계의 소득이 발생하게 되고, 소득은 소비를 통하여 지역경제에 긍정적인 역할을 수행하는 선순환을 기대할 수 있다.

<표 3-10> 지역 내 총생산에서 건설업의 비중(2009년)

(단위: 백억원, %)

구분	지역내총생산(A)	건설업(B)	비중(B/A)
전국	106,608	6,731	6.3
서울	25,744	977	3.8
부산	5,585	325	5.8
대구	3,294	186	5.6
인천	4,970	454	9.1
광주	2,026	123	5.6
대전	2,440	135	5.5
울산	5,036	196	3.9
경기	21,169	1,666	7.9
강원	2,758	265	9.6
충북	3,168	240	7.6
충남	6,576	481	7.3
전북	3,202	276	8.6
전남	5,046	452	8.9
경북	6,919	425	6.2
경남	7,549	457	6.1
제주	948	74	7.8

자료: kosis.

#### (4) 건설업 투명성 제고

다수의 건설업체가 치열한 경쟁구조를 이루고 있고, 공공발주 공사가 감소하는 추세를 유지함에 따라 경쟁도가 과열되고 있다. 특히 수직적인 도급방식으로 발주되는 공사에서 하도급자 선정과정은 건설업의 투명성을 저해하는 요인이 되고 있고, 지방자치단체에서 부정이 발생할 소지가 많은 것이 사실이다.

지방자치단체가 발주하는 대부분의 공사는 적격심사를 통해서 원도급자가 결정된다. 이후 실제로 공사를 수행하는 과정은 하도급자인 전문건설업자에 의해서 이루어지는데, 하도급자 선정과정에서 이해관계가 개입될 여지가 많다. 특히 기초 지방자치단체의 경우처럼 지역의 범위가 작아서 비공식적인 관계가 영향력을 발휘할 수 있을 때는 더욱 그렇다. 최근 지방자치단체에서 발생하는 비리에는 건설분야와 관련되는 것도 많은 것으로 나타나고 있다.

이러한 과정은 건설업의 투명성을 저해하는 요인이다. 지방자치단체는 공공부문으로서 투명성 제고의 역할을 수행하여야 하며 공정한 경쟁 질서를 확립하기 위해서라도 하도급자 선정에서 발생하는 문제점을 사전에 방지할 수 있는 수단이 마련되어야 한다. 이러한 실효적인 역할을 주계약자공동도급을 통해서 달성할 수 있다. 주계약자공동도급은 실제로 건설공사를 수행하는 건설업자인 전문건설업자가 부계약자로 입찰에 참여한다. 따라서 하도급자 선정과정에서 야기될 수 있는 건설업의 투명성을 저해하는 행위를 차단할 수 있다.

### 3. 주계약자공동도급 축소 주장에 대한 검토



주계약자공동도급제도는 전문건설업자에게만 유리한 제도라는 잘못된 인식에 기초하여 제도의 활성화를 저해하는 논리들이 생산되고 있다. 이러한 주장은 빈약한 논거에 근거를 두고 있는 것이 대부분이며, 주장의 전제에 오류가 있다. 그 오류는 주계약자공동도급은 원도급자인 종합건설업자의 피해를 대가로 전문건설업자만 이득을 보고 있다는 것이다.

그러나 공공공사 발주자는 특정한 건설업자의 이해를 대변하기 위해 제도를 운영하지는 않는다. 주계약자공동도급의 시행과정을 보더라도 이 점은 명백하다. 2009년 시범사업 이후 사업부서의 의견을 반영하여 제도 개선이 이루어졌다. 시범사업의 결과를 반영하여 이루어지는 제도 개선의 내용은 발주자의 필요를 반영하는 것이었다. 부계약자로 주계약자공동도급에 참여하는 전문건설업자를 위한 제도개선이 이루어진 것이 아니다.

이처럼 발주자의 입장에서 주계약자공동도급 시행에 필요한 기반이 정비되어 발주가 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 주계약자공동도급 축소를 주장하는 것은 매우 불합리하다. 따라서 주계약자공동도급 축소를 주장하는 의견에 대한 반론의 필요에 대해서는 회의적이다. 다만 주계약자공동도급에 대한 정확한 인식에서 출발하지 않는 주장들이 제기되고 있는 사례가 있는 것으로 판단되며, 이러한 주장에 대해서는 바로잡을 필요성이 있는 것으로 판단했다. 이하에서는 주계약자공동도급 축소를 주장하는 의견들을 검토하고, 이러한 논거들에 대한 문제점을 제시하였다.

## 1) 원도급자와 하도급자의 장기적인 협력관계를 저해한다는 주장

현행의 주도적인 생산방식에서 이루어지고 있는 원도급자와 하도급자

간 장기적인 협력관계를 저해하여 생산성에 악영향을 미친다는 주장이다. 이러한 주장은 하도급에서 파생되는 다양한 문제점을 외면하는 입장에 근거하고 있는 것으로 판단된다. 또한 장기적인 협력관계의 부정적인 측면에 대한 개선의지가 없음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

최근 정책적인 중요성이 큰 주제는 상생발전과 공생이라고 할 수 있다. 정책적인 중요성에 따라 다양한 정책적인 접근들이 이루어지고 있고, 이러한 정책의 추진에서 밝혀진 원·하도급의 실상은 상식적인 인식의 수준을 넘는 심각한 문제들도 다수 나타나고 있다. 이러한 문제점이 가장 심각하게 거론되고 있는 분야가 건설산업이다.

건설산업이 상생발전과 공생이 불가능할 정도로 원도급자와 하도급자 간 심각한 상황에 이르게 된 것은 협상력(bargaining power)의 차이에서 기인한다. 그리고 이러한 협상력의 심각한 차이는 장기적인 협력관계의 부정적인 측면에서 비롯된다. 즉 협상력의 격차가 있는 상황에서 원도급자의 부당한 요구를 거절하는 것은 도급을 받을 수 없는 것을 의미하며, 전문건설업자가 하도급공사를 수행할 수 없게 되는 것은 건설업체를 경영할 수 없다는 것을 의미한다. 즉 장기적인 관계이므로 다음 공사에서의 보상(compensation)을 대가로 부당한 요구를 수용할 수밖에 없는 구조가 지속되고 있는 것이다. 그리고 이러한 결과는 그대로 하도급의 폐단이 된다. 따라서 주계약자공동도급이 원·하도급자 간 장기적인 협력관계에 부정적이라는 주장은 현재의 부당한 원·하도급 관계를 존속하자는 주장과 동일하다.

이와 함께 장기적인 협력관계가 와해되어 생산성에 악영향을 미친다는 주장은 논거가 빈약한 주장이라고 할 수 있다. 이 주장은 오랜 기간 원도급자와 하도급자 관계를 형성하는 것이 생산성 향상에 긍정적이라는 주장과 동일하다. 물론 전혀 근거가 없는 주장은 아니다.

그러나 생산성 향상은 종합건설업자와 전문건설업자 각자가 자신의

분야에서 역량을 갖추고 있는 건설업자들의 조합에 의해서 이루어진다고 이해하는 것이 보다 합리적이다. 그리고 주계약자공동도급은 부계약자로 참여하는 전문건설업자도 적격심사의 대상이 됨에 따라 경영상태와 시공실적이 우수한 업체여야 한다. 즉 전문건설업자는 상대적으로 시공력과 경영상태가 견비되어 공사기간 중 부도 및 파산 등의 위험이 낮아 안정적으로 공사를 수행할 수 있는 업체라고 인정할 수 있다. 따라서 이러한 전문건설업자와 공동수급체를 구성하는 것이 생산성 제고에 도움이 되는 것은 당연하다.

또한 건설공사에서 종합적인 계획·관리·조정을 담당하는 주계약자인 종합건설업자도 우수한 전문건설업자와 공동수급체를 구성함으로써 전문건설업자의 부도 등으로 인한 공사 중단 등의 위험을 낮출 수 있다. 협력관계에 있는 전문건설업자를 대상으로 계획·관리·조정을 수행하는 것보다 오히려 더 생산성에 도움이 된다.

이와 함께 인적 유대를 기반으로 하는 장기적인 협력관계보다 종합건설업자와 전문건설업자가 서로 상대방의 역량을 기준으로 공동수급체를 구성할 수 있게 된다. 그리고 이러한 환경이 정착되면 건설업 경영자들은 자신의 이윤을 위해서 철저하게 역량을 기준으로 협력관계를 구축하게 될 것이다. 이러한 과정이 진정한 의미의 상생협력이며 동반성장의 전제라고 할 수 있다.

## 2) 국내에만 유일한 제도라는 주장

주계약자공동도급은 국내에만 도입되어 운영되고 있는 제도이므로 그 존재와 필요성을 인정할 수 없다는 주장이며, Global Standard에도 포함되지 않는다는 주장이 제기되고 있다.

세계 각국은 나라마다 독특한 관행과 문화가 존재한다. 건설산업은

주거서비스 공급을 포함하는 산업이며, 사회기반시설을 공급하는 산업이다. 생존에 필수적인 재화와 서비스를 공급하는 오래된 산업이다. 이에 따라 각국이 상이한 제도에 의해서 산업이 영위되고 있다. 또한 법제에 따라 산업을 규율하는 형태도 상이한 상황이다.

한국은 건설업자를 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하고 있는데, 이러한 업역 구분이 세계 모든 국가에 공통적으로 존재하는 것은 아니다. 즉 한국과 일본 정도만 제도로 업역을 구분하여 운영하고 있다. 뿐만 아니라 한국처럼 하도급이 야기하는 폐단이 심각한 상황인 국가도 거의 없다.

이처럼 국내의 건설 관련 제도는 다른 국가와는 상이한 형태로 운영되고 있고, 이러한 상황은 다른 국가도 동일하다. 국내 건설기업이 해외 시장에 진출할 때 가장 어려운 부분 가운데 하나가 해당 국가의 관행과 문화에 관한 사항이다. 따라서 주계약자공동도급제도가 국내에만 존재하는 독특한 제도라는 주장을 수용한다고 하더라도 그 자체로서 존재의 의미를 상실하는 것은 아니다. 이러한 논거는 국내에서 발주되는 주계약자공동도급의 취지를 통해서도 확인할 수 있다. 주계약자공동도급을 활발하게 이용하는 지방자치단체는 하도급의 폐단을 시정할 수 있는 실효적인 대안이라는 점을 정확하게 인식하고 있다.

다시 강조하면 국내와 같이 하도급의 폐단이 극심한 국가는 없고, 이전까지 어떤 제도로도 하도급의 폐단을 방지하지 못했다. 이러한 상황에서 실제 시공을 담당하는 전문건설업자를 원도급자 지위에서 직접 시공하도록 한 제도에 반대하는 것은 설득력이 없다.

한국과 건설 관련 제도 및 환경이 상대적으로 가장 유사한 일본에서도 주계약자공동도급과 유사한 형태의 제도가 운영되고 있다. 일본은 이업종 Joint Venture라는 형태의 공동도급을 운영하고 있는데, 이는 종합공사업자와 전문공사업자가 공동으로 계약을 이해하는 형태라는 점

에서 주계약자공동도급과 매우 유사하다. 또한 일본의 이업종JV는 발주자의 예산절감 목적과 전문공사업자의 구조조정을 통한 혁신전략으로 활용되고 있는데, 이러한 목적에서도 국내의 주계약자공동도급과 유사하다. 즉 한국과 가장 유사한 제도를 갖고 있는 일본에서도 주계약자공동도급과 거의 유사한 제도가 운영되고 있다.

주계약자공동도급은 Global Standard에 부합하지 않는 제도라는 주장은 Global Standard의 의미에 대한 오해에서 비롯되었다고 밖에 볼 수 없다. 다른 국가에도 있는 보편적인 제도만 존재하는 것이 Global Standard는 아니다. 오히려 Global Standard의 의미는 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 제공하는 것이라고 할 수 있다. 즉 수직적인 도급생산에서 하도급자로서 공식적·비공식적 불이익을 감수하면서도 현장에서 시공을 담당하는 건설업자에게 보다 공정한 지위에서 직접 시공을 수행하도록 하는 것과 Global Standard가 무슨 연관성이 있는지의문이다.

주계약자공동도급을 활용하고 있는 지방자치단체는 제도가 지방경제 활성화에 긍정적인 역할을 기대할 수 있고, 지역에 소재하는 전문건설업자를 보호·육성할 수 있는 수단이 될 수 있다는 인식을 갖고 있다. 이처럼 주계약자공동도급을 활용하고 있는 지방자치단체는 지역경제와 관련하여 제도운영을 도모하고 있다.

지방자치제도 역사적 산물이다. 중앙집권적인 국가의 지방자치제와 연방형태 국가의 지방자치제는 환경이 매우 상이하다. 즉 한국과 같은 지방자치제는 지방자치단체의 자율성이 상대적으로 작고, 정책수단도 제한적인 것이 일반적이다. 이러한 상황에서 지방자치단체가 활용할 수 있는 수단을 활용하여 지역경제 활성화를 도모하는 것이 Global Standard에 배치된다고 주장할 수는 없다.

### 3) 중소 종합건설업체와 전문건설업체가 경쟁관계라는 주장

지방에 소재하는 중소 규모의 종합건설업체는 전문건설업체와 경쟁관계라는 주장이다. 따라서 전문건설업체의 업무영역이 확대되는 것은 중소 종합건설업체의 피해로 직결된다는 논거이다.

건설산업기본법령에 근거할 때 종합건설업자와 전문건설업자가 경쟁관계라는 것은 잘못된 인식이다. 종합건설업자와 전문건설업자는 분업관계에 있고, 각자의 업무가 규정되어 있다. 즉 전문건설업자는 직접 시공에 참여하는 건설업자이며, 종합건설업자는 공사의 종합적인 계획·관리·조정을 수행하고 있다.

그런데 중소 종합건설업체들마저 시공에는 관여하지 않고 종합건설업자의 고유한 업무만을 고수하는 문제로 인하여 현행 건설산업기본법령에서는 30억 원 미만 공사에 대해서는 30% 이상 원도급자인 종합건설업자가 직접 시공하도록 규정하고 있다. 이러한 규정이 도입되게 된 경위는 종합건설업자는 입찰에 참여하여 공사를 수주한 이후에는 전혀 공사에 관여하지 않는 사례가 다수 있기 때문이다. 그런데 <표 3-6>에도 제시되고 있는 것처럼 공사금액에서 원도급자는 재료비와 현장경비만도 약 40%(재료비: 25.77%, 현장경비: 14.04%)에 이른다. 실제로 공사를 전혀 시공하지 않더라도 금액기준으로 30% 이상을 충족할 수 있다. 그리고 원도급자는 현실적으로 생산현장에서는 건설근로자를 고용하지 않기 때문에 시공에는 직접적으로 관여하지 않고 있다.

이러한 상황에서 중소 종합건설업자와 전문건설업자가 경쟁관계라는 주장은 타당성을 결여하고 있다. 오히려 현실에서는 우량한 전문건설업자는 공사의 계획·관리업무까지 병행하면서 시공을 담당하고 있다. 따라서 일본 사례와 같이 유능한 전문건설업자의 성장을 촉진할 수 있도록 주계약자공동도급 대상 공사의 범위를 모든 공사로 확대하여 운영하

여야 할 필요성이 크다.

#### 4) 주계약자의 계획·관리·조정비용 인정 의무화 주장

주계약자공동도급에서 주계약자는 전체 공사의 종합적인 계획·관리·조정과 공사의 전반에 관하여 책임을 지고 있다. 따라서 이러한 부분에 대한 비용부담을 부계약자도 분담하도록 의무화하여야 한다는 것을 주장하고 있다.

이러한 주장은 주계약자공동도급에 대한 이해의 부족에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급은 제도의 본래 운영방식이 분담이행방식과 공동이행방식을 혼합한 형태이다. 따라서 공사수행은 분담이행방식을 기본으로 하면서도 발주자의 위험부담을 감소시킬 수 있도록 대표자인 주계약자를 두고 있다.

이처럼 이미 입찰과정에서 반영되어 있는 주계약자의 비용을 추가적으로 고려하여야 한다는 것은 모순되는 주장이다. 주계약자는 건설산업기본법령에 의해서 종합건설업자만이 수행할 수 있다. 그리고 주계약자공동도급에서도 종합건설업자는 종합적인 계획·관리·조정업무를 수행하는 것이 본래의 임무이다. 그런데 본원적인 기능을 수행하는 대가로 공사에 참여하여 지분을 확보하고 있는 상황에서 추가적으로 비용 분담 의무화를 주장하는 것은 타당성을 결여하고 있다.

또한 주계약자공동도급에서도 전문건설업자도 공사 완공 시까지 공사 현장 관리인력을 투입하여야 한다는 주장도 매우 모순되는 주장이다. 주계약자공동도급은 공사수행을 분담이행방식과 동일하게 운영하고 있다. 따라서 주계약자공동도급에 참여한 전문건설업자 지분비율에 해당하는 공사를 수행하면 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 공사 완공 시까지의 의무를 주장하는 것은 상식에 부합하지 않는 주장이다.

다시 강조하지만 주계약자인 종합건설업자는 관련 규정에 의해 본원적인 기능이 공사의 종합적인 계획·관리·조정이며, 이에 근거하여 공사가 완공되는 시점까지 공사를 총괄하는 것이다. 그리고 이러한 기능을 근거로 공사에 참여하고 있다.

부계약자인 전문건설업자에 대한 비용분담 의무화를 주장하는 논거에는 공사의 종합적인 계획·관리·조정에 소요되는 비용이 간접노무비라는 것을 제시하고 있다. 노무비는 노동에 대한 대가를 의미하며, 직접노무비는 노동의 대가를 특정한 생산활동 또는 생산물과 연계할 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 간접노무비는 노동의 대가를 특정한 생산활동이나 생산물에 직접 대응시키기 어려운 것을 의미한다. 이러한 측면에서 간접노무비는 직접 생산과정에 투입되는 인력이 아닌 관리인력의 비용을 의미하는 것이며, 비용분담 의무화 주장에서 제기하고 있는 것처럼 관리비용에 해당한다. 즉 종합건설업자의 본원적인 기능인 관리에 수반되는 비용이다. 종합건설업자는 수직적인 도급공사와 같이 주계약자공동도급에서도 관리업무를 담당하는 건설업자이며, 이러한 업무수행의 대가로 기성금을 지급 받는다. 그런데 관리비용에 대해서 부계약자인 전문건설업자에게 비용분담의 명시적 의무화를 주장하는 것은 타당성이 없다. 즉 주계약자공동도급에서도 공사의 총괄적인 관리책임과 의무는 주계약자에게 있고, 이러한 업무를 수행하기 위해서 공동수급체에 참여한 것이라고 할 수 있다.

## **5) 주계약자공동도급 공사금액을 50억 원 이상 공사로 한정하자는 주장**

이러한 주장은 주계약자공동도급을 시행하지 말자는 주장을 우회적으로 하는 것이다. 현행 주계약자공동도급이 2억 원 이상 100억 원 미만



공사에서 시행되고 있으나, 90% 이상의 공사는 50억 원 미만 공사이다.<sup>22)</sup> 이러한 상황에서 50억 원 이상 공사로 한정하자는 주장은 상식적으로 납득이 되지 않는 주장이다. 이미 시범사업을 거치고 제도개선을 통해서 제도 시행이 기반을 마련하여 시행 중인 제도를 시행하지 말자는 주장을 제기하는 것은 무책임한 주장에 지나지 않는다.

## 6) 발주건수 위주의 발주목표를 설정하여 운영하고 있다는 주장

지방자치단체 발주자들이 주계약자공동도급 실적을 위해서 무분별하게 주계약자공동도급 발주를 강행하고 있다는 주장이다. 2010년 지방계약 중 공사건수는 113,043건이다. 2010년의 경우 예산조기집행으로 상반기에 하반기보다 많은 공사발주가 이루어졌다. 특히 공사의 경우 계절적인 요인으로 공사를 못하는 겨울철을 피하기 위해서 상반기에 공사발주가 많다. 상반기에 절반의 공사발주만 이루어졌다고 해도 약 5.6만 건이라고 할 수 있다. 이를 2011년과 비교하면 2011년 7월 말 기준으로 전국 지방자치단체가 발주한 주계약자공동도급 공사는 218건에 불과하다. 공사건수로 1%에도 미치지 못하는 실적이다.

이러한 발주건수를 알면서도 지방자치단체가 무분별한 발주를 하고 있다는 주장은 무엇에 근거하고 있는 의문이다.

그리고 무분별한 발주의 근거로 하자구분이 불명확한 공사의 발주가 이루어지고 있다는 주장을 제시하고 있고, 분쟁 발생의 가능성이 크다는 우려를 제기하고 있는 실정이다. 그렇다면 현재까지 주계약자공동도

---

22) 2011년 7월 말까지 발주된 공사를 기준으로 분류하면 공사규모 2억~10억 원 미만이 146건, 10억~30억 원 미만이 45건, 30억~50억 원 미만이 11건, 50억~100억 원 미만이 16건으로 나타났다. 30억 원 미만의 소액공사가 주계약자공동도급 발주건수 전체의 87.6%를 차지하고 있다. 이를 50억 원 미만 공사로 확대하면 92.7%에 해당한다. 따라서 현재 발주기준으로 하면 약 93%에 해당하는 주계약자공동도급 발주 공사를 제외하자는 주장이다.

급을 통해서 수행된 공사 가운데 하자발생 또는 하자로 인한 분쟁의 사례가 있는지에 대한 현황자료를 제시하면 될 것으로 판단된다. 현황자료의 제시도 이루어지지 못하는 상황에서 분쟁우려를 제시하는 것은 설득력이 없다.

그리고 주계약자공동도급은 2009년 시범사업 실시 이후 공사를 관리·감독하는 사업부서의 의견을 대폭 수용하여 제도개선이 이루어졌다. 구성원수 축소, 공종 간 구분이 명확한 공사 등에 한정하여 주계약자공동도급으로 발주할 수 있도록 하였다. 발주자로서는 발주자 입장에서 이러한 제도개선을 통하여 주계약자공동도급이 시행될 수 있는 기반을 마련한 것이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 공종 간 구분의 불명확을 이유로 하자발생과 이에 따른 분쟁가능성까지 제기하는 것은 주계약자공동도급을 원천적으로 반대한다는 주장을 표현하는 것에 불과한 것으로 판단된다.

## 7) 주계약자공동도급 축소 주장에 대한 평가

주계약자공동도급 발주건수는 매년 지방자치단체가 발주하는 공사계약건수의 1%에도 미치지 못하는 수준이다. 발주건수가 매우 적어서 향후 확대의 필요성이 매우 크다.

주계약자공동도급 발주건수 확대 필요성은 발주자인 지방자치단체 측면에서 필요성과 효용이 인정되고 있기 때문이다. 즉 지방자치단체는 하도급 폐단의 시정과 지역경제 활성화, 중소기업의 85% 이상을 차지하고 있는 지역 내 전문건설업자를 보호·육성하여야 할 필요성을 정책화하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 이러한 방향은 역량 있는 전문건설업자를 육성하여 건설업 전반의 경쟁력 제고를 도모하는 것이므로 지방자치단체의 적극적인 노력이 더욱 요구된다고 할 수 있다.

지방자치단체가 주계약자공동도급을 점진적으로 시행하고 있는 원인은 투명성 제고라고 하는 중요한 원칙에도 긍정적이라고 평가하고 있기 때문이다. 지역에는 많은 건설업자들이 경쟁관계를 이루고 활동하고 있다. 이러한 환경에서 수주를 하지 못하면 생존할 수 없는 건설업의 생리로 인하여 부당한 청탁과 압력 등이 발생하는 사례가 있다. 발주자는 이러한 문제를 해결할 수 있는 실효적인 대안으로 주계약자공동도급을 선호하고 있는 것으로 판단된다. 기존 하도급자로 활동하던 전문건설업자가 부계약자로 입찰에 참여하기 때문에 하도급자 선정에서 발생하는 문제를 사전적으로 차단할 수 있고, 이를 통해서 건설업의 투명성과 행정의 투명성을 제고할 수 있는 것으로 판단하고 있다. 따라서 주계약자공동도급에서 부계약자의 최소지분율을 상향조정하고, 구성원수를 확대하는 방안이 절실하게 요구된다고 할 수 있다. 특히 이러한 필요성은 <표 3-11>에서 제시하고 있는 부적격 종합건설업체<sup>23)</sup>들을 고려할 때 전문건설업자의 역량을 시공과정에서 확대할 수 있는 제도의 적극적인 시행이 반드시 필요하다.

이와 같은 상황에서 주계약자공동도급의 축소를 주장하는 의견의 본질은 제도의 시행을 하지 말자는 주장으로 귀결된다. 이러한 주장을 다른 요소들을 들어 주장하는 것에 불과하다. 즉 대부분 30억 원 미만 공사에서 발주가 이루어지는 주계약자공동도급을 50억 원 이상 공사에 한정하자는 것이나 국내에만 유일한 제도라는 주장 등이 그렇다. 또한

23) 2011년 7월 6일 국토해양부는 페이퍼컴퍼니 등의 부적격 건설업체 조사하여 적발하였다. 이 자료에 의하면 종합건설업체 중 14.3%, 전문건설업체 중 7.3%가 부적격업체로 적발된 것으로 나타났다. 종합건설업체의 부적격 업체 비중이 더 높은 것으로 나타났다. 그리고 부적격의 내용도 심각한 것으로 판단된다. 자본금 미달이 종합건설업체 부적격의 65.5%, 기술능력미달32.8%를 차지했다. 이는 적격심사에 요구하는 경영상태와 시공실적 모두를 충족하지 못하는 것을 의미한다. 그리고 이러한 결과는 중소 종합건설업체와 전문건설업체와 경쟁관계라는 주장이 설득력이 없음을 말하는 것이라고 할 수 있다.

장기적인 협력관계에서 파생되는 부정적인 요인을 간과한 채 제시되는 주장과 실적 위주의 발주가 무분별하게 이루어지고 있다는 주장도 동일하다고 할 수 있다.

<표 3-11> 부적격 건설업체 현황(2010년 기준)

구분	합계	종합업체	전문업체	비 고
자본금미달	1,541	1,077	464	중복미달: 849 (종합750, 전문99)
기술능력미달	1,309	539	770	
보증가능금액미달	282	282	-	
자료미제출 등	2,479	497	1,982	
계	4,762	1,645	3,117	중복미달 제외

자료: 국토해양부 2011년 7월 6일 보도자료.

결국 주계약자공동도급 축소를 주장하는 것은 제도의 본질적인 사항에 관한 것이 아니라 종합건설업과 전문건설업의 이해관계 상충이라는 단순한 문제로 호도하려는 것이라고 할 수 있다.

그러나 주계약자공동도급은 전문건설업자만을 위한 제도가 아니라는 점을 명확히 하여야 할 필요가 있다. 발주자가 운영하는 제도가 특정한 사업자나 계층을 유리하게 하기 위한 목적으로 운영된다는 것은 매우 잘못된 인식이다. 제도 운영의 결과 전문건설업자가 하도급공사에 비해 비용 상 이득이 발생할 수 있다. 그리고 이 과정에서는 전문건설업자도 수직적인 도급생산에 참여하는 것보다 더 많은 책임과 의무를 감당하게 된다. 정당한 대가라는 인식이 필요하다.

또한 주계약자공동도급은 경영상태와 시공실적 모두를 겸비하고 있는 역량 있는 전문건설업자가 참여할 수 있는 구조이다. 부적격 전문건설업자를 도태시킬 수 있는 수단이며, 이를 통하여 공정한 경쟁질서를 회복할 수 있는 기능도 기대되는 제도이다. 그리고 이러한 과정은 건설업

의 경쟁력을 제고하는 역할을 할 수 있다. 이처럼 주계약자공동도급은 건설업에 긍정적인 파급효과가 기대되는 제도이며, 발주자의 요구를 충족하는 수단이 되고 있다.

#### 4. 일본 사례의 시사점<sup>24)</sup>

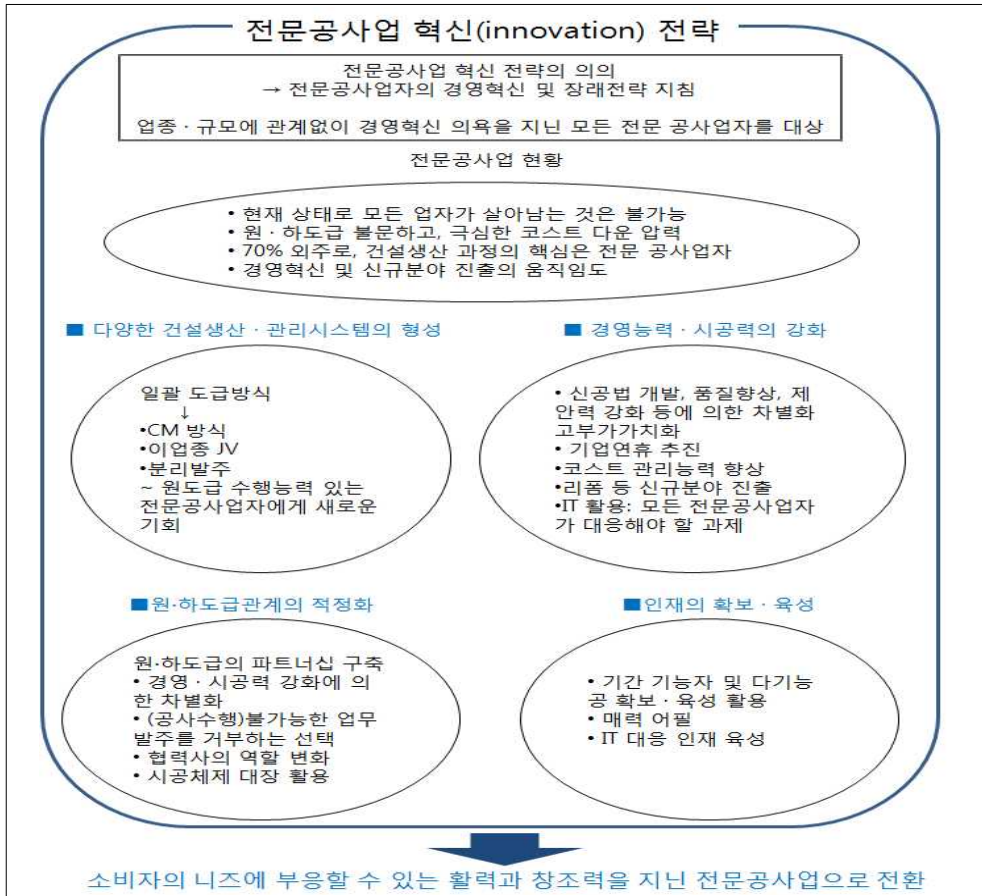
##### 1) 일본 사례의 검토

일본에서 이업종JV는 전문공사업자<sup>25)</sup>의 혁신전략의 일환으로 도입이 이루어졌다. 전문공사업자의 혁신이 필요한 이유는 건설업 환경변화와 건설업체수 증가에 따라 적극적인 대응과 전문공사업자의 구조조정이 요구되었기 때문이다. 또한 공공공사 발주자 측면에서는 비용절감의 필요가 증대되었기 때문이다.

---

24) 일본 사례는 이(異)업종 joint venture 연구회가 작성한 “이업종JV에 관한 조사보고서”를 인용하였으며, 자세한 내용은 부록으로 첨부하였다. 이업종JV연구회는 재단법인 건설업진흥기금을 사무국으로 관련 분야 전문가와 지방공공단체에서 발주 업무 담당 공무원 및 건설업체 관련자를 위원으로 하는 단체이다.

25) 일본의 전문공사업자는 건설업법에서 건설업 허가 구분 28개 업종 중 토목일식공사, 건축일식공사를 제외한 공사를 도급 받는 업종을 의미하며, 건설생산 현장에서 직접 또는 간접에 관계없이 전문분야 시공에 종사하는 건설업자를 말한다. 하도급을 담당하는 경우가 많지만, 분리발주의 경우 원도급도 수행한다. 노무제공형 형태도 있고, 재공(材工)일식업체도 있다. 전문공사업종은 다음과 같다. 목공사, 미장공사, 비계공·토공·콘크리트공사, 석공사, 지붕공사, 전기공사, 관공사, 타일·벽돌·블록공사, 강구조물공사, 철근공사, 포장공사, 준설공사, 판금공사, 유리공사, 도장공사, 방수공사, 내장마감공사, 기계기구설치공사, 열절연공사, 전기통신공사, 조원(造園)공사, 건구(建具)공사, 수도시설공사, 소방시설공사, 청소시설공사 등이다.



[그림 3-6] 일본의 전문공사업 혁신전략

전문공사사업자의 혁신을 위해서 다양한 건설생산과 관리시스템 도입, 경영능력과 시공능력 향상, 수직적인 도급관계의 적정화, 건설산업으로 인재의 유입과 확보 등이 요구되었다. 한국과 유사하게 일본에서도 전문공사사업자는 대부분 하도급자로서 역할을 수행하고 있는데, 하도급자로서의 역할이 강조되는 상황에서는 우수한 전문공사사업자의 역량을 활용하기 어렵고, 전문공사사업자도 성장에 한계를 갖고 있기 때문이다. 이 업종JV는 건설생산방식의 혁신전략 가운데 일괄 도급방식에서 파생되는 문제점을 개선하기 위해서 도입이 이루어졌다.

이업종JV는 업종이 상이한 건설업자가 공동수급체를 구성하여 공사를 수주하는 방식이며, 대부분의 사례에서 종합공사업자와 전문공사업자가 공동수급체를 구성하는 방식으로 이루어졌다. 그리고 이업종JV는 경영 능력과 시공능력을 갖춘 우수한 전문공사업자에게 성장할 수 있는 여건을 제공하였다.

## 2) 일본 사례의 시사점

### (1) 하도급 폐단 방지

일본의 이업종JV 도입의 목적 중에는 일괄하도급의 폐단을 개선하기 위한 시도가 포함되어 있다. 일괄하도급은 국내의 하도급 폐단과 유사하다고 할 수 있다. 일본에서도 이업종JV를 통해서 하도급의 폐단을 개선할 수 있다는 접근이 이루어졌다는 점에서 국내에서 시행되고 있는 주계약자공동도급 도입의 목적과 유사한 측면이 있는 것으로 판단된다. 즉 하도급공사를 주로 담당하는 전문공사업자를 구성원으로 포함하는 이업종JV를 통해서 전문공사업자를 원도급자 지위에서 계약이행에 참여시키는 방식이다.

### (2) 전문공사업자 경쟁력 제고수단으로 활용

일본의 이업종JV는 전문공사업자의 성장을 촉진하는 수단으로도 활용되고 있다. 일본의 건설업법에서 밝히고 있는 것처럼 전문공사업자는 국내의 전문건설업자와 매우 유사하다. 즉 건설공사 현장에서 직접 또는 간접으로 시공에 참여하는 건설업자로서의 지위를 확보하고 있는데, 이들이 신기술 개발을 촉진하고 기술경쟁을 할 수 있도록 기회를 부여

하고 있다.

이러한 점도 주계약자공동도급제도와 매우 유사하다고 할 수 있다. 건설경기의 침체에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 전문건설업자 가운데는 공사를 수행하기 어려운 상황에 처해 있는 전문건설업자도 있을 것으로 판단된다. 이들은 저가입찰을 통해서 공사를 낙찰 받을 경우 탈법과 불법을 자행하게 될 것으로 판단된다. 그런데 주계약자공동도급은 전문건설업자도 경영상태와 시공실적을 충족하여야 하며, 이러한 기준을 충족하는 전문건설업자는 정상적인 전문건설업자라고 인정받을 수 있다. 이처럼 견실한 전문건설업자들이 기술력을 향상시켜 경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 것도 주계약자공동도급의 기능 가운데 하나라고 할 수 있다. 그리고 이러한 과정을 통해서 전문건설업계의 발전이 가능할 것으로 판단되며, 이를 통하여 건설업 전반에도 긍정적인 파급효과가 미칠 수 있다.

### (3) 공공공사의 효율성 제고

일본의 이업종JV는 발주자의 비용절감 요구에 대한 대응의 기능도 포함되어 있다. 주계약자공동도급은 발주자의 명시적인 비용절감 요구에 대한 기능은 상대적으로 크지 않은 것이 사실이다. 그러나 주계약자공동도급은 동일한 비용을 통해서 보다 우수한 시공품질을 공급 받을 수 있는 방식으로 운영이 이루어지고 있고, 이러한 측면에서는 실질적으로 비용절감에 해당하는 기능을 제공할 수 있을 것으로 판단된다. 즉 수직적인 도급생산을 통해서 100원의 가격으로 70원짜리 품질을 공급 받았다면 주계약자공동도급은 100원의 가격으로 85원 이상의 품질을 공급 받을 수 있다. 따라서 수직적인 도급방식에서는 더 높은 예산을 통해서 얻을 수 있는 공사품질을 보다 저렴한 가격으로 공급 받을 수 있다.



#### (4) 구성원수 확대 필요성

일본에서도 공동수급체 구성원수가 2인으로 구성된 사례가 많은 것으로 나타나 국내와 유사하다. 그러나 구성원수가 3개 또는 4개인 사례도 있다. 이업종JV의 취지가 전문공사업자의 혁신을 목적으로 하는 것이라는 점을 고려할 때 다양한 구성원이 참여할 수 있도록 유연하게 운영하는 것이 효과적인 것으로 판단된다.

이러한 사례는 주계약자공동도급에서도 검토되어야 할 것으로 판단된다. 주계약자공동도급에 참여하는 전문건설업자의 역량을 활용하기 위해서는 다양한 구성원들의 참여가 가능하도록 제도를 운영하는 것이 보다 합리적이라고 할 수 있다. 제도 개선이전 국내에서도 5인 이하로 구성원수를 제한하고 있었으나, 제도 개선이후 원칙적으로 3인 이하로 제한하고 있고, 실제로는 구성원수가 2개로 이루어진 공동수급체가 대부분이다.

주계약자공동도급의 장점인 하도급 폐단방지와 공사품질 제고, 세출의 효율성 제고 등을 활용하기 위해서는 보다 많은 구성원들이 참여할 수 있어야 한다.



### 1. 기초지방자치단체 발주공사 지역제한 범위 조정

주계약자공동도급으로 발주되는 공사는 실제 공사를 수행하는 업체가 직접 기성대가를 받을 수 있고, 근로자에게도 빠르게 임금이 지급될 수 있는 장점이 있다. 주계약자공동도급을 통해서 관할 지역 내의 업체가 낙찰자로 선정되면 지역경제에도 긍정적인 파급효과가 미칠 수 있다. 특히 지방은 지역경제를 활성화 할 수 있는 수단이 매우 제한적이다. 따라서 주계약자공동도급의 긍정적 파급효과가 발휘될 수 있도록 기초지방자치단체에게 주계약자공동도급 발주 확대의 유인을 제공할 필요가 있다.

기초지방자치단체가 발주하는 공사는 공사금액이 크지 않고, 도로 확·포장 등 특정한 유형의 공사가 많다. 이러한 유형의 공사가 발주되는 경우 각 지방자치단체는 관할 지역 내의 업체가 낙찰자로 선정되는 것을 선호하는 것이 일반적이다.

현실적으로 기초지방자치단체가 발주하는 공사에서 해당 기초지방자치단체에 주소지를 두고 있지 않은 다른 지역 업체가 선정되는 경우가 있는데, 이러한 경우 문제점을 노출하고 있다. 다른 지역에 소재하면서 공사를 수주한 업체는 하도급자도 동반하는 경우가 많다. 그리고 실제 공사는 하도급자에 의해서 대부분 진행되기 때문에 소액의 하도급 공사금액으로 현장운영 비용까지 부담하여야 하는 상황이며, 이 경우 불법적인 재하도급이 발생할 가능성이 매우 크다. 실제로도 불법 재하도급이 발생하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 문제를 개선하기 위

해서라도 기초지방자치단체가 발주하는 공사에 대해서는 지역제한의 범위를 조정하여 광역지방단체 관할이 아닌 기초지방자치단체 및 연결하는 인근 기초지방자치단체로 한정하는 방안이 마련되어야 한다.

특히 주계약자공동도급으로 발주하는 공사는 지역제한을 해당 시·군과 연결하는 시·군으로 한정하여 적용하는 방안이 더욱 필요하다. 공사금액이 크지 않고, 현실적으로 주계약자공동도급으로 발주되는 공사가 대부분 30억 원 미만 공사라는 점을 감안할 때 지역제한의 범위를 조정하여 적용하여야 할 것으로 생각된다. 또한 부계약자는 직접 시공 의무를 부담하기 때문에 거리가 먼 지역의 부계약자는 공사수행에 어려움이 발생할 수 있다.

<표 4-1> 지방계약법 시행규칙 제25조 제3항 개정안

현행	개정안
<p><b>제25조(제한입찰의 제한기준)</b>            ③ 영 제20조 제1항 제6호에 따라 주된 영업소의 소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 해당 공사의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 이 경우 입찰자는 입찰공고일 전날부터 입찰일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 하고, 낙찰자는 계약체결일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 한다.</p>	<p><b>제25조(제한입찰의 제한기준)</b>            ③ 영 제20조 제1항 제6호에 따라 주된 영업소의 소재지로 제한입찰을 하는 경우에는 주된 영업소가 해당 공사의 현장, 납품지 등이 있는 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)의 관할구역 안에 있는 자로 제한하여야 한다. 이 경우 입찰자는 입찰공고일 전날부터 입찰일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 하고, 낙찰자는 계약체결일까지 주된 영업소가 그 시·도의 관할구역 안에 있어야 한다. <u>다만, 기초지방자치단체가 발주하는 공사의 경우 지역경제 활성화 등의 목적에 필요하다고 인정되는 때에는 발주하는 기초지방자치단체와 연결하는 기초지방자치단체의 관할구역으로 제한할 수 있다.</u></p>

이처럼 기초지방자치단체가 발주하는 공사는 주계약자공동도급의 경우 지역제한의 범위를 탄력적으로 운영할 수 있는 방안이 강구되어야 할 필요가 있다. 즉 특정한 기초지방자치단체가 발주하는 공사는 인접

하는 2~3개 기초지방자치단체에 관할 내에 주사무소를 두고 있는 건설 업체로 지역제한을 하는 것이 효율적일 것으로 판단된다. 그리고 이러한 방안은 아직까지 주계약자공동도급 발주가 많지 않은 상황에서 발주를 촉진할 수 있는 대안이 될 수 있다.

기초지방자치단체가 발주하는 공사는 지역 제한을 기초지방자치단체로 설정함으로써 지역경제 활성화는 목적으로 달성할 수 있는 수단이 될 수 있고, 주계약자공동도급은 지역경제 활성화를 위한 수단으로서 다양한 장점이 있으므로 이를 근거로 지역제한을 조정하는 것은 타당성이 인정될 수 있을 것으로 판단된다.<sup>26)</sup>

지역제한의 범위를 조정하기 위해서는 지방계약법 시행규칙 제25조의 개정이 필요하다. 현행은 광역지방자치단체로 하고 있으나, 이를 <표 4-1>에서 제시하고 있는 것처럼 개정하여야 한다.

## 2. 구성원수 확대 필요

2011년 7월말 기준으로 주계약자공동도급으로 발주된 공사에 참여한 구성원수는 평균 1.2개 업체인 것으로 나타났다. 구성원인 부계약자의 참여비율을 금액으로 환산하면 평균 2.3억 원이었다. 실제로 구성원인 부계약자의 역량을 활용하기에는 미흡한 수준이다. 주계약자공동도급의 가장 큰 장점은 실제 시공을 담당하는 전문건설업자가 공동수급체 구성

---

26) 정부는 2008년 12월 15일 관계부처 합동으로 지역경제 활성화 대책을 발표하였다. 대책의 주요 내용은 지역재정 기반 확충, 기업의 지역입지 여건 개선, 지역의 성장 거점 육성, 지역 중심산업 지원 등 네 가지로 요약된다. 이 가운데 지역 중심산업 지원에는 지역에 기반을 두고 있는 중소건설업과 전통시장(유통업)을 지원하는 것이 주요 내용이다. 이를 위해서 공공공사의 지역 제한 기준을 상향조정하는 내용이 포함되었다. 당초 국가기관 74억 원, 공공기관 150억 원, 지방자치단체 150억 원으로 예정되었으나, 현행은 지방자치단체는 100억 원 이하 공사에 대해서 지역 제한이 이루어지고 있다. 대책에서 알 수 있는 것처럼 지역의 중소건설업은 지역에서 경제 활성화를 위하여 활용할 수 있는 주요 수단이라고 할 수 있다.

에 참여하여 직접 시공을 하는 것인데, 평균 1.2개 업체가 참여하는 것은 제도의 장점을 활용하기 위해서는 미흡하다. 따라서 부계약자의 참여를 확대할 수 있는 장치가 필요하다.

주계약자공동도급에 참여하는 부계약자수를 확대하는 것은 역량 있는 업체들로만 공동수급체를 구성하는 효과를 기대할 수 있다. 김지홍 등(2001)은 제한적 지명경쟁입찰에서 공사품질이 가장 우수하다는 연구 결과를 제시하고 있다(<표 3-8> 참조). 입찰에 참여할 수 있는 조건이 갖추어진 업체들의 입찰참여를 보장하는 것도 의미가 있다. 그러나 효율적인 입찰·계약업무와 공사품질 제고를 위해서는 경영상태와 시공실적을 충분히 갖추고 있는 업체들로 구성되는 공동수급체만 입찰에 참여할 수 있어야 한다. 그리고 이러한 방안은 건설업체들의 건전한 경쟁을 유도할 수 있는 신호(signal)기능도 기대된다.

입찰공고문에 명시하는 구성원수를 3개 이상 5개 이내의 수준에서 조정하는 방법으로 구성원수 확대를 유도할 수 있고, 이는 설계내역서 작성 시 주요공종을 3개에서 5개 이내로 작성하는 과정을 거침으로써 가능하며, 이에 따른 추가적인 비용부담과 행정부담은 크지 않다고 할 수 있다. 그리고 이러한 구성원수 확대를 통하여 실제로 공사를 수행할 수 있는 우수한 업체들만 입찰에 참여할 수 있도록 촉진하는 수단이 될 수 있다.

### 3. 구성원 탈퇴 시 주계약자에게 지분배분 폐지

주계약자와 부계약자와의 관계를 명시하고 있는 주계약자공동도급 운영요령에서는 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않는 경우 해당구성원을 탈퇴시킬 수 있도록 하고 있다. 또한 주계약자의 계약이행 지시에 정당한 사유 없이 불능하거나 계약이행을 하지 않는 경우 탈퇴를 요청

할 수 있고, 이 경우 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야만 한다. 그리고 이러한 구성원의 탈퇴 시에는 탈퇴한 구성원의 지분은 주계약자에게 배분되도록 규정하고 있다.

정당한 사유 없이 계약을 불이행하는 경우 탈퇴시키는 것에 문제는 없다. 다만, 현실적으로 입찰에 참여하여 낙찰 받은 공사에서 계약이행을 하지 않는 건설업자가 존재하는지 의문이다. 그리고 이러한 의문은 주계약자공동도급으로 완공된 공사에 관한 실태조사<sup>27)</sup> 결과에서도 나타난다. 이 실태조사에서 발주자를 상대로 면담조사를 진행한 결과 주계약자공동도급에 참여하는 부계약자는 과거 하도급자보다 더 성실하게 시공하며, 책임감도 더 크다는 의견을 제시하고 있다. 또한 계약의무 불이행과 주계약자 지시불이행으로 탈퇴당한 부계약자는 없다. 그리고 이러한 사유로 탈퇴당한 부계약자인 전문건설업자는 향후 경영활동을 영위하는 것이 사실상 불가능하다.

이처럼 현실적으로 활용될 여지가 없는 조항을 명시함으로써 이를 악용할 가능성이 있다. 즉 주계약자와 부계약자가 공모하여 주계약자공동도급으로 수주한 공사를 일괄도급공사로 변질시킬 가능성이 있다. 왜냐하면 탈퇴한 지분은 주계약자에게 배분되고, 지금까지 주계약자공동도급으로 발주된 공사의 경우 부계약자가 1인인 경우가 대부분이기 때문이다. 부계약자의 지분이 주계약자에게 배분되면 일괄도급 되는 결과가 야기된다.

따라서 주계약자공동도급을 활성화하기 위한 목적에서는 주계약자에게 배분되도록 명시한 것을 삭제하여 악용의 여지를 방지하여야 하며, 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 제9장의 주계약자공동도급 운영요

---

27) 대한전문건설협회가 2011년 5월 3일부터 5월 13일까지 서울, 경기 지역 10개 현장에 대하여 발주자, 종합건설업자(주계약자), 전문건설업자(부계약자), 자재 및 장비업자, 건설근로자 등을 면담한 결과이다.

령의 관련 규정을 개정하여야 한다.

<표 4-2> 주계약자공동도급 운영요령 개정안

현행	개정안
<p><b>3. 공동수급체 구성 및 운영</b>            가. 공동수급체 구성(생략)            나. 공동수급체 구성의 제한(생략)            다. 공종내역의 구분(생략)            라. 주계약자와 부계약자와의 관계 등            1) 계약담당자(사업부서)는 공동수급체 구성원 중 일부 구성원이 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않은 경우로써 잔존 구성원이 연명으로 탈퇴를 요청하는 경우 그 구성원을 탈퇴시킬 수 있다.            2) <b><u>"1"에 의하여 구성원을 탈퇴한 경우 계약담당자(사업부서)는 탈퇴한 구성원의 분담비율을 주계약자에게 재배분한다.</u></b> 다만, 주계약자의 시공능력평가액이 잔여시공금액에 미달하는 경우에는 주계약자에게 분담비율을 재배분할 수 없으며, 구성원의 연명으로 요청을 받아 계약담당자가 새로운 구성원을 추가한다.            3)~5) 생략            6) 주계약자는 부계약자가 정당한 사유 없이 계약이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않은 경우 계약담당자에게 부계약자의 탈퇴를 요청할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 사실관계를 확인(부계약자에게 소명기회 부여 등)하여 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야 하며, <b><u>탈퇴한 구성원의 분담비율을 주계약자에게 배분한다.</u></b>            7) 생략</p>	<p><b>3. 공동수급체 구성 및 운영</b>            가. 공동수급체 구성(생략)            나. 공동수급체 구성의 제한(생략)            다. 공종내역의 구분(생략)            라. 주계약자와 부계약자와의 관계 등            1) 계약담당자(사업부서)는 공동수급체 구성원 중 일부 구성원이 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않은 경우로써 잔존 구성원이 연명으로 탈퇴를 요청하는 경우 그 구성원을 탈퇴시킬 수 있다.            2) <b><u>"1"에 의하여 구성원을 탈퇴한 경우 계약담당자가 새로운 구성원을 추가한다.(개정)</u></b>            3)~5) 생략            6) 주계약자는 부계약자가 정당한 사유 없이 계약이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않은 경우 계약담당자에게 부계약자의 탈퇴를 요청할 수 있다. 이 경우 계약담당자는 사실관계를 확인(부계약자에게 소명기회 부여 등)하여 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시켜야 하며, <b><u>이 경우 계약담당자가 새로운 구성원을 추가한다.(개정)</u></b>            7) 생략</p>

#### 4. 주계약자공동도급 홍보와 교육

주계약자공동도급제도에 관한 이해도가 낮은 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 주계약자공동도급이 활성화되기를 기대하는 것은 매우 어렵다. 이로 인하여 주계약자공동도급은 복잡한 제도라는 피상적인 인식을 갖게 되는 것으로 판단된다. 2009년 시범사업 결과를 반영하여 발



주자 편의를 제고할 수 있는 다양한 제도 개선이 이루어졌으며, 이에 따라 기존 수직적인 도급방식에 비해 어려움이 크지 않다.

현재까지 지방자치단체 공무원의 주계약자공동도급에 관한 이해는 2009년 시범사업 이후 이루어진 업무연찬회 등에 기초하고 있는 것으로 판단된다. 그런데 시범사업 이후 시행착오를 반영하여 제도 개선이 이루어졌으며, 제도 시행에 문제가 없을 정도로 개선이 이루어졌으나 아직도 시범사업 당시의 제도 이해도와 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 따라서 변화된 제도에 관한 이해 제고가 필요하며, 정책당국이 의도하는 주계약자공동도급의 취지를 살리기 위해서도 제도에 관한 이해가 선행되어야 한다. 이를 통해서 예산집행의 성과가 조기에 도출되고 근로자 임금체불방지가 가능하다

면담결과 계약담당자는 활용에 문제가 없고, 공정한 방식이라는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 반면 사업부서에서는 아직도 주계약자공동도급은 복잡하다는 인식을 갖고 있는 것으로 파악되었다. 이로 인하여 공사를 감독하는 사업부서가 주계약자공동도급 활용에 미온적인 것으로 나타났다.

그러나 시범사업을 시행하여 결과를 반영하여 2010년 이후에는 제도 개선이 이루어진 상황에서 제도가 운영되었다. 제도 개선에는 시범사업 기간 중 주계약자공동도급을 활용한 지방자치단체 담당공무원의 의견이 반영되었다. 제도 개선의 주요 내용은 주계약자의 권한을 크게 확대한 것이며, 발주자의 요구를 반영하였다. 주계약자의 의무 축소와 권한 강화, 구성원수의 축소 등이 대표적인 제도 개선 사항이다.

따라서 주계약자공동도급이 다른 방식에 비해 복잡하다는 인식은 제도 개선 이전에만 적용될 수 있다. 즉 주계약자공동도급에 관한 이해를 증진할 수 있는 홍보가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

## 5. 적극적인 제도 활용 유인책

지역경제 활성화와 대·중소기업 간 상생발전은 정부가 추구하는 가장 중요한 정책의제라고 할 수 있다. 이러한 정책의제에 부합하는 입찰 제도로서 주계약자공동도급의 활용도가 높다. 이러한 주계약자공동도급이 활성화되기 위해서는 발주가 확대되어야 하며, 발주확대를 통해서 우수사례가 축적되면 지방재정의 세출에서 효율성 제고가 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

현실적으로 지방자치단체에서 업무를 담당하는 공무원에게 제도를 적극적으로 활용할 수 있는 유인책이 제공되어야 할 것이다. 최근 주계약자공동도급에 의한 발주가 증가하고 있고, 이는 제도의 장점이 있기 때문이다. 따라서 주계약자공동도급을 확대하기 위해서는 각 지방자치단체가 발주하는 공사의 일정 발주건수 이상을 주계약자공동도급으로 발주하도록 유도하여야 한다.

이러한 방법으로 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 지원하는 지방재정조정제도에서 혜택을 부여하는 방법을 검토할 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 한 회계연도의 공사발주 건수를 기준으로 일정 발주건수 이상을 주계약자공동도급으로 발주하는 경우 이전재원에서 혜택을 주는 방안을 연계할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 실제로 주계약자공동도급을 적극적으로 시행하고 있는 서울시와 인천시의 사례를 검토하여 발주건수 확대를 유인할 수 있는 시사점을 도출하였다.

### 1) 지방재정조정제도 활용한 유인책

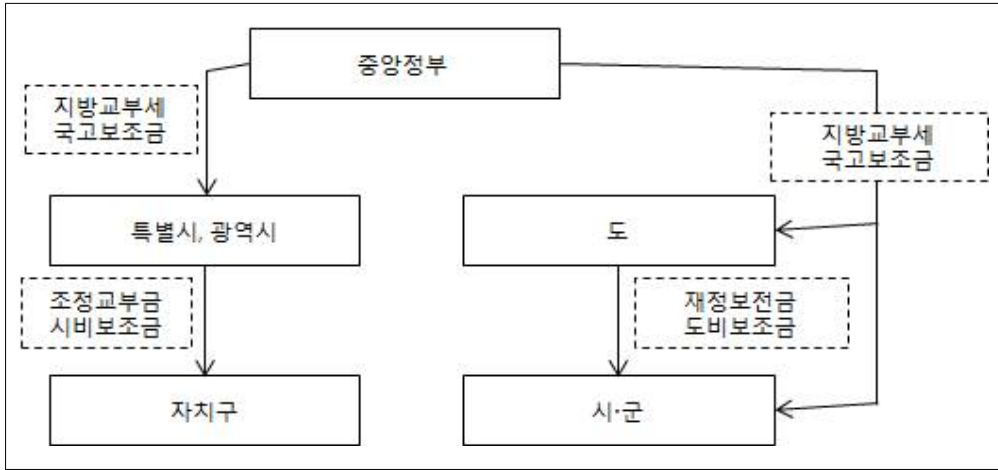
주계약자공동도급에 의한 발주의 증가가 현저하지 않으나 증가추세를

보이는 것은 발주자의 요구에 부합하기 때문이라고 전제할 수 있다. 따라서 주계약자공동도급을 더욱 확대하기 위해서는 지방자치단체에게 발주를 유도할 수 있는 유인책이 제공되는 것이 효과적이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 유인책(incentive)의 수단으로는 재정적인 지원이 가장 실효적인 방안이다. 현재 지방자치단체의 재정이 열악한 상황이기 때문에 타당성이 인정되며(<표 4-3> 참조), 주계약자공동도급이 세출의 효율성 제고를 통해서 재정운영에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 감안하면 재정운영 성과에 대한 반대급부로서 상급 지방자치단체가 재정지원을 활용하는 것이 논리적으로 타당한 것으로 판단되기 때문이다.

지방재정조정제도는 중앙정부 또는 광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 재정을 지원하는 제도를 말한다. 이 제도는 지방자치단체 간 재정격차를 완화하고 최소한의 행정서비스 제공에 필요한 재원을 보전하는 것을 목적으로 운영되고 있다.

지방재정조정제도 중 중앙정부가 지방자치단체에 지원하는 것으로는 지방교부세와 보조금이 대표적이며, 지방교부세는 재원을 받는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있다. 반면 보조금은 특정한 사용처가 지정되는 특정보조금으로 지급된다.

광역지방자치단체가 기초지방자치단체에 지원하는 수단은 재정보전금, 시·도비보조금, 조정교부금 등의 세 종류가 있다. 이 가운데 재정보전금과 도비보조금은 도와 시·군 사이에 활용되고 있고, 조정교부금과 시비보조금은 특별·광역시와 자치구 사이에서 운영되고 있다. 지방자치단체 간 재정조정제도에서도 재정보전금과 조정교부금은 일반재원으로 재원을 지급 받는 기초지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있고, 도비보조금과 시비보조금은 특정한 용도에 사용하도록 지정되어 있는 재원이다.



[그림 4-1] 조정교부금 산정방식

<표 4-3> 지방자치단체 재정자립도 변화추이

(단위: %)

구분	전국 (순계)	특별·광역시 (총계)	도 (총계)	시 (총계)	군 (총계)	자치구 (총계)
1997	63.0	89.4	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	81.8	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	82.9	35.6	43.4	18.1	45.0
2002	54.8	79.8	34.6	40.2	17.4	45.1
2003	56.3	82.2	39.4	38.0	16.3	42.3
2004	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
2005	56.2	80.3	36.6	40.6	16.5	44.3
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	73.8	39.5	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010	52.2	68.3	32.0	40.0	18.0	35.4

자료: 국회예산정책처(2010), 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, p.38에서 인용.

## (1) 중앙정부의 지방교부세 활용한 유인방안

### ① 보통교부세 산정과정의 유인책

현행 지방교부세법 제3조는 지방교부세의 종류를 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 네 가지로 구분하고 있다. 지방교부세 재원은 내국세 수입액의 19.24%로 규정하고 있고, 이 가운데 100분의 96은 보통교부세 재원, 100분의 4는 특별교부세 재원으로 하고 있다. 2010년 지방교부세(당초 예산기준)는 26조 3,459억 원 규모이며, 이 중 보통교부세가 24조 903억 원으로 나타났다. 지방재정 수입 대비 지방교부세 비중은 2010년 당초예산을 기준으로 할 때 13.9%로 나타나고 있다.

<표 4-4> 지방재정 수입 대비 지방교부세 비중추이

(단위: %)

구분	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
지방세	26.4	21.2	22.7	23.7	23.0	22.0	21.9	26.2
세외수입	53.5	36.8	37.2	34.2	34.7	33.0	24.4	21.5
지방교부세	9.8	8.6	12.6	12.5	13.3	14.9	13.6	13.9
보조금 등	10.3	33.4	27.5	29.6	29.0	30.1	40.1	38.4

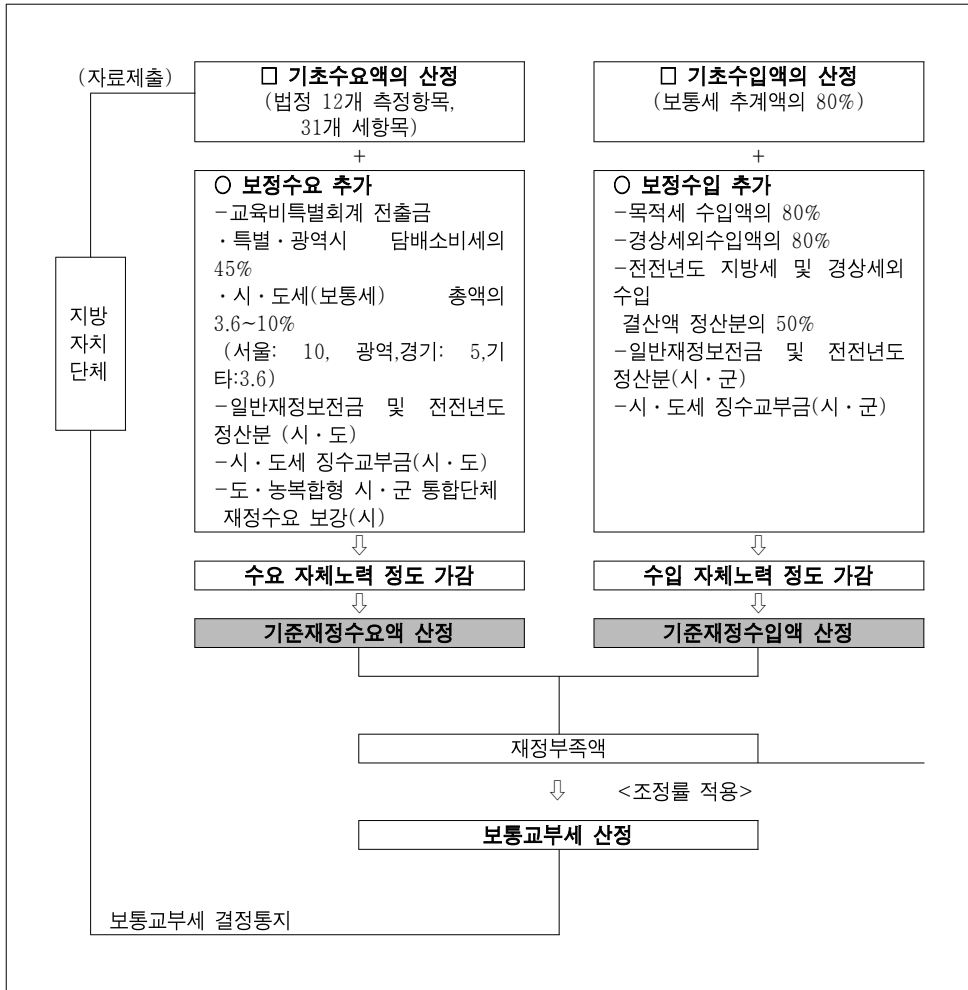
주: 1. 보조금 등에는 지방양여금, 증액교부금, 조정교부금, 재정보전금, 지방채 등 포함.

2. 2008년까지는 결산액, 2009년은 최종예산액, 2010년은 당초예산액 기준.

자료: 손희준 외(2011), 지방재정론, p.140에서 인용.

지방교부세 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 통해서 교부수준이 결정되는데, 기준재정수요액 산정에 필요한 측정항목 및 측정단위는 대통령령, 단위비용은 행정안전부령으로 규정하고 있다. 측정

항목은 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비 등으로 구분하고 측정단위는 관련되는 인구수 또는 수량으로 하도록 명시하고 있다.



[그림 4-2] 지방교부세 보통교부세 산정절차

이처럼 엄격하게 규정되어 있는 지방교부세 보통교부세 산정방식을 고려할 때 기초수요액 및 기초수입액 산정과정과 보정수요액 및 보정수입액 산정과정에서는 주계약자공동도급 발주 확대를 위한 유인책이 제

시되기는 어렵다. 그러나 수요자체 노력을 가감하는 과정에서는 인센티브 제공이 가능할 것으로 판단된다.

<표 4-5> 지방교부세법 시행규칙 별표3의2(세출 효율화) 개정안

현행	8. 지역경제 활성화	<p>① <math>\{(\text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체수} \div \text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체수}) - 1\} \times \text{해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액의 } 50\% \times \text{등급 반영률}</math></p> <p>② <math>\{(\text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체 종사자수} \div \text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체 종사자수}) - 1\} \times \text{해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액의 } 50\% \times \text{등급 반영률}</math></p> <p>※“①+②”를 반영, 단 ①, ②는 각각 페널티 없음</p>
개정안	8. 지역경제 활성화	<p>① <math>\{(\text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체수} \div \text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체수}) - 1\} \times \text{해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액의 } 50\% \times \text{등급 반영률}</math></p> <p>② <math>\{(\text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체 종사자수} \div \text{해당 자치단체 전전전전년도 사업체 종사자수}) - 1\} \times \text{해당 자치단체 지역경제비 표준행정수요액의 } 50\% \times \text{등급 반영률}</math></p> <p>③ <u><math>(\text{해당 자치단체 전년도 주계약자공동도급 발주건수} \div \text{해당 자치단체 전전년도 주계약자공동도급 발주건수}) \times \text{등급반영률(신설)}</math></u></p> <p>※“①+②+③”를 반영, 단 ①, ②, ③은 각각 페널티 없음</p>

현행 지방교부세법(법률 제10434호) 제8조의3은 건전재정운영을 위한 자체노력 반영을 규정<sup>28)</sup>하고 있는데, 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 규정<sup>29)</sup>하도록 명시하고 있다. 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 제2항과 관련하여 별표 3의2에서는 자체노력 반영항목 및 산정기

28) 지방교부세법 제8조의3(건전재정운영을 위한 자체노력 반영) ①지방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액과 제8조에 따른 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다. ②제1항에 따라 지방자치단체별로 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다.

29) 지방교부세법 시행규칙 제5조의3(건전재정운영을 위한 자체노력 반영) ①자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 법 제7조의 규정에 의한 기준재정수요액과 법 제8조의 규정에 의한 기준재정수입액을 산정함에 있어 자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영한다. ②제1항의 규정에 의하여 자치단체별로 자체노력의 정도를 반영하기 위한 항목, 산정기준 및 등급기준은 별표 3의2 및 별표 3의3과 같다.

준표가 제시되어 있다. 그리고 반영항목 8은 지역경제 활성화를 위한 자체노력을 반영할 수 있는 산정기준이 제시되어 있는데, 주계약자공동도급 발주실적을 이 항목에 포함시켜야 할 것으로 판단된다. 이러한 논거로는 앞서도 제시한 것처럼 주계약자공동도급이 지역경제 활성화 측면에서 다른 발주방식보다 우월하다는 것을 제시할 수 있으며, 실제로도 지방자치단체는 주계약자공동도급 발주를 통해서 지역경제 활성화라는 정책목적 달성을 추구하고 있다.

<표 4-6> 지방교부세법 시행규칙 별표3의3(세출 효율화) 개정안

구분	등급기준	등급 및 반영률		
		인센티브 등급	페널티 등급	반영률
현행	$\frac{\{\text{전전전년도 사업체수(종사자수)} \div \text{전전전전년도 사업체수(종사자수)} - 1\}}{\times 100\%}$	1등급 : 8% 초과		120%
		2등급 : 6% 초과~8% 이하		115%
		3등급 : 4% 초과~6% 이하		110%
		4등급 : 2% 초과~4% 이하		105%
		5등급 : 0% 초과~2% 이하		100%
개정안	$\frac{\{\text{전전전년도 사업체수(종사자수)} \div \text{전전전전년도 사업체수(종사자수)} - 1\}}{\times 100\%}$ $\frac{\text{주계약자공동도급 발주건수}}{\text{전년도주계약자공동도급 발주건수} \times \text{등급반영률(신설)}}$	1등급 : 8% 초과		120%
		2등급 : 6% 초과~8% 이하		115%
		3등급 : 4% 초과~6% 이하		110%
		4등급 : 2% 초과~4% 이하		105%
		5등급 : 0% 초과~2% 이하		100%

이를 근거로 지방교부세법 시행규칙 별표 3의2 자체노력 반영항목 및 산정기준표의 세출 효율화 반영항목 중 8의 지역경제 활성화에 주계약자공동도급 발주건수를 반영하는 개정안을 제시하였다. 지방교부세법 시행규칙 별표 3의3에서 제시하고 있는 자체노력 등급화 항목 및 등급기준표는 현행을 그대로 활용할 수 있다. 즉 지역경제 활성화 등급기준은 8% 초과 시에 1등급으로 120%가 가산되며 0% 초과~2% 이하 시에는 5등급으로 100%가 적용되도록 규정하고 있다. 즉 주계약자공동도



급 발주건수가 전년도 대비 전전년도 실적이 8%를 초과하면 120%를 반영하고 0% 초과~2% 이하 시에는 5등급으로 100%가 적용되도록 규정하면 된다(<표 4-6> 참조).

## ② 특별교부세 교부기준을 활용한 유인책

지방교부세 특별교부세를 통해서도 주계약자공동도급을 유인할 수 있는 방안을 모색할 수 있다. 현행 지방교부세법 제9조는 특별교부세의 교부를 규정하면서 선정기준은 대통령령에 위임하고 있다. 지방교부세법 시행령 제9조의2에서는 지역현안수요, 재해대책수요, 시책수요가 교부기준임을 명시하고 있다. 이러한 특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 구성되어 있는데, 이 중 시책수요 부문에 주계약자공동도급 발주건수 기준을 포함할 수 있는 방법이 모색되어야 한다.

지방교부세법 시행규칙 별표 4에서는 교부대상별 산정항목 및 교부기준 등을 제시하고 있다. 별표 4의 시책수요 중 지역경제 활성화시책에 주계약자공동도급 발주건수가 많은 지방자치단체를 포함하여 특별교부세를 신청할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

현행의 시책수요에 대한 특별교부세 교부기준은 특정한 사업 중심으로 지원이 이루어지는 것을 전제하고 있다. 즉 전통시장 활성화, 읍·면 중심지 주차장 조성사업, 지방기업 및 지역산업 인프라 구축사업, 그리고 그 밖의 지역경제 활성화 관련 사업 등 세 가지이다. 그런데 주계약자공동도급은 특정한 단위사업은 아니라는 점에서 기존의 교부대상과 차이점이 있다고 할 수 있다. 그러나 특별교부세를 교부받는 대상은 대부분 지방자치단체라는 점을 감안하면 지방자치단체가 행위 중에서 지역경제 활성화에 긍정적인 정책수단을 추진한다는 점에서 특별교부세

교부대상으로 포함하는데 무리가 없는 것으로 생각된다. 따라서 현행의 세 가지 교부대상에 추가적으로 주계약자공동도급 발주를 통한 지역경제 활성화가 포함될 수 있다.

또한 지방교부세법 제9조 제2항에서는 교부금액이 사용하고 남은 것으로 예상되는 경우 잔액을 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 지방교부세법 시행령 제9의2 제1항 제4호에서는 지방행정 및 재정운용실적이 우수한 자치단체를 예시하고 있다. 그리고 지방교부세법 시행규칙 별표 4에서는 우수단체 재정지원을 규정하고 있다.

지방자치단체 평가항목에서는 행정혁신, 대국민서비스 혁신, 보건복지, 환경관리, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 안전관리, 그 밖의 분야 등에서 우수한 평가를 받은 지방자치단체에 대해서 행정안전부장관이 정하는 지원액을 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

우수행정·재정실적 지방자치단체 지원을 위한 교부기준에서는 관련 분야 업무에서 우수한 실적이거나 지방재정 운영에서 우수한 실적이 있는 경우 지방자치단체가 행정안전부에 재정지원을 신청할 수 있도록 명시하고 있다. 따라서 이러한 항목들에 지방자치단체가 발주하는 주계약자공동도급을 반영하여 평가할 수 있을 것으로 판단된다.

## (2) 지방자치단체 간 재정조정제도 활용

광역지방자치단체가 기초지방자치단체의 재정을 지원하는 수단은 시비보조금과 도비보조금처럼 보조금의 형태가 있고, 재정보전금과 조정교부금으로 지원하는 형태가 있다. 보조금은 용도가 지정되어 있는 특정재원이며 시·도의 시책추진에 필요한 경비를 보조하기 위해서 지원된다. 반면 재정보전금과 조정교부금은 일반재원으로 지원받는 기초지

방자치단체가 여건에 맞추어 자율적으로 활용할 수 있는 재원이다.

<표 4-8>에는 광역지방자치단체 기초지방자치단체에 지원하는 재원이 제시되어 있는데, 2005년 이후 2009년까지 계속 증가하는 추세를 유지한 것으로 나타나고 있다. 시도비보조금과 재정보전금, 조정교부금은 기초지방자치단체에서 매우 중요한 역할을 하고 있으므로 이를 이용하는 방안은 실효성이 높을 것으로 판단된다.

<표 4-7> 지방재정조정제도 비교

구분	시·도비보조금	조정교부금	재정보전금
근거	-지방재정법 제20조	-지방자치법 제173조 -동법 시행령 제57조	-지방재정법 제29조 -동법 시행령 제36조
목적	-시·도의 시책 추진에 필요한 특정사업 지원	-자치구의 재원보장 및 재정불균형 완화	-시·군의 세입보전 및 시책추진 지원
재원	-시·도의 일반회계 또는 특별회계 예산	-특별·광역시세인 취득세·등록세의 세수 증 조례로 정하는 일정액	-도세 또는 관할구역 내 군이 있는 광역시세 증 조례로 정하는 일정액
재원성격	-특정재원(의존재원)	-일반재원(자주재원)	-일반재원(자주재원)
배분	-사업별 용도지정 -지방비 확보의무	-재정부족액 기준배정	-인구, 도세징수실적 -시·군 재정사정 등 감안

<표 4-8> 지방자치단체 간 재정조정제도 재원규모 변화추이

(단위: 억원)

구분	합계	시도비보조금	조정교부금 및 재정보전금
2005년	110,254	52,163	58,091
2006년	121,234	58,914	62,320
2007년	138,556	68,657	69,899
2008년	146,870	79,716	67,154
2009년	159,029	93,106	65,923
2010년	132,085	72,168	59,917

자료: 국회예산정책처(2010), 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, p.111에서 인용.

① 재정보전금을 활용하는 방법

재정보전금에 관해서는 현행 지방재정법 제29조와 시행령 36조에서 규정하고 있고, 각 광역자치단체의 조례로 규정하고 있다. 재정보전금의 종류는 일반재정보전금, 시책추진보전금, 특별보전금<sup>30)</sup> 등이며, 지원을 받는 기초지방자치단체의 일반재원으로 활용되어 행정운영에 필요한 재원으로 활용된다.

재정보전금 재원은 지방재정법 제29조에서 명시하고 있는데, 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세 징수총액의 27%로하며,<sup>31)</sup> 원자력발전에 대한 지역자원개발세, 특정부동산에 대한 지역자원개발세 및 지방교육세는 제외된다. 또 해당 광역시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 광역시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액이 포함된다.

<표 4-9> 재정보전금 배분 및 용도

구분	배분		용도
재정보전금 (100%)	일반재정보전금 (90%)	소계	100%
		인구수	50%
		징수실적	40%
		재정력지수	10%
	시책추진보전금(10%)		-시·군 지역개발사업 등 시책추진 지원 목적
	특별재정보전금		-지방교부세 보통교부세 불교부단체의 재정적 결함 보완 목적 -일반보전금 일부재원으로 하고 경기도 제외한 지방자치단체는 조례로 정함

30) 특별보전금은 지방교부세법 제6조 제1항에서 규정하고 있다.

31) 지방재정법은 인구 50만 이상인 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%로 하고 있다.

<표 4-10> 재정보전금 규모추이

(단위: 백만원, %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010
합계	금액	2,828,767	2,981,792	2,892,082	2,774,040	2,723,918
	비중	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
부산	금액	4,421	17,653	16,351	25,056	20,379
	비중	(0.2)	(0.6)	(0.6)	(0.9)	(0.7)
대구	금액	12,287	15,000	13,677	11,494	12,017
	비중	(0.4)	(0.5)	(0.5)	(0.4)	(0.4)
인천	금액	9,497	8,905	10,177	10,777	11,597
	비중	(0.3)	(0.3)	(0.4)	(0.4)	(0.4)
울산	금액	15,481	14,765	20,181	20,812	18,152
	비중	(0.5)	(0.5)	(0.7)	(0.8)	(0.7)
경기	금액	1,745,451	1,840,003	1,703,002	1,592,904	1,486,637
	비중	(61.7)	(61.7)	(58.9)	(57.4)	(54.6)
강원	금액	111,034	119,632	111,738	104,619	109,605
	비중	(3.9)	(4.0)	(3.9)	(3.8)	(4.0)
충북	금액	101,765	107,168	123,257	114,821	127,471
	비중	(3.6)	(3.6)	(4.3)	(4.1)	(4.7)
충남	금액	220,475	213,209	200,174	186,149	186,746
	비중	(7.8)	(7.2)	(6.9)	(6.7)	(6.9)
경북	금액	172,541	179,733	192,611	191,087	211,241
	비중	(6.1)	(6.0)	(6.7)	(6.9)	(7.8)
경남	금액	248,571	272,577	306,687	305,480	334,772
	비중	(8.8)	(9.1)	(10.6)	(11.0)	(12.3)
전북	금액	96,553	115,591	110,069	133,289	110,965
	비중	(3.4)	(3.9)	(3.8)	(4.8)	(4.1)
전남	금액	68,179	77,556	84,158	77,552	94,246
	비중	(2.4)	(2.6)	(2.9)	(2.8)	(3.5)
제주	금액	22,512	-	-	-	-
	비중	(0.8)	(-)	(-)	(-)	(-)

자료: 이현우(2010), 시·군 재정형평화수준에 대한 평가와 제도 개선방안-재정보전금제도의 개선방안을 중심으로-, 지방재정과 지방세, p.31에서 재인용.

재정보전금을 활용하여 시·군의 주계약자공동도급 발주를 활성화하기 위해서는 재정력지수에 주계약자공동도급 발주건수를 포함하는 방법을 통해서 가능하다. 경기도 재정보전금 배분 조례(조례 제4016호)에 의하면 재정력지수는 지방교부세법에 따라 산정한 매년도 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값을 의미하는데, 재정력지수가 “1” 미만

인 시·군을 대상으로 “1”에서 당해 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분한다.<sup>32)</sup>

재정력지수가 “1” 미만이라는 의미는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하여 재원부족액이 발생한 지방자치단체이며, 지방교부세 교부단체에 해당하는 것을 의미한다. 그런데 앞서 지방교부세 보통교부세 산정과정에서 주계약자공동도급 활성화를 유인하기 위해서 수요자체 노력을 가감하는 과정에 주계약자공동도급 발주건수가 반영될 수 있는 방안을 제안하였다. 따라서 재정보전금을 활용하는 방법은 이 보고서에서 제안하고 있는 지방교부세 보통교부세 산정과정에서의 개정방안이 반영된다면 별도의 개정 없이도 활용될 수 있다.

재정보전금을 활용하는 방안은 특히 경기도 내의 시·군에서 주계약자공동도급 활성화에 유용하게 활용될 수 있을 것으로 판단된다. 경기도는 7월 말 기준으로 12건의 주계약자공동도급 발주실적만 있어 발주가 매우 부진한 상황이다. 이러한 상황에서 재정보전금이 경기도 내 각 시·군의 재정운영에서 중요하게 활용되고 있는 점을 감안하면 재정보전금을 활용하는 방법은 실효성이 높을 것으로 판단된다.

경기도뿐만 아니라 다른 지방자치단체에서도 재정보전금을 활용하는 방법은 주계약자공동도급 활성화를 유인하는 수단으로서 유용성이 있을 것으로 생각된다. 7월 말 기준으로 충남은 3건, 경남은 2건의 주계약자발주가 이루어져 매우 저조한 발주건수를 기록하고 있다. 그런데 이들 지방자치단체는 <표 4-10>에서 확인할 수 있는 것처럼 재정보전금의 비중이 상대적으로 높은 지방자치단체에 속하므로 재정보전금을 통한 유인책이 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단된다.

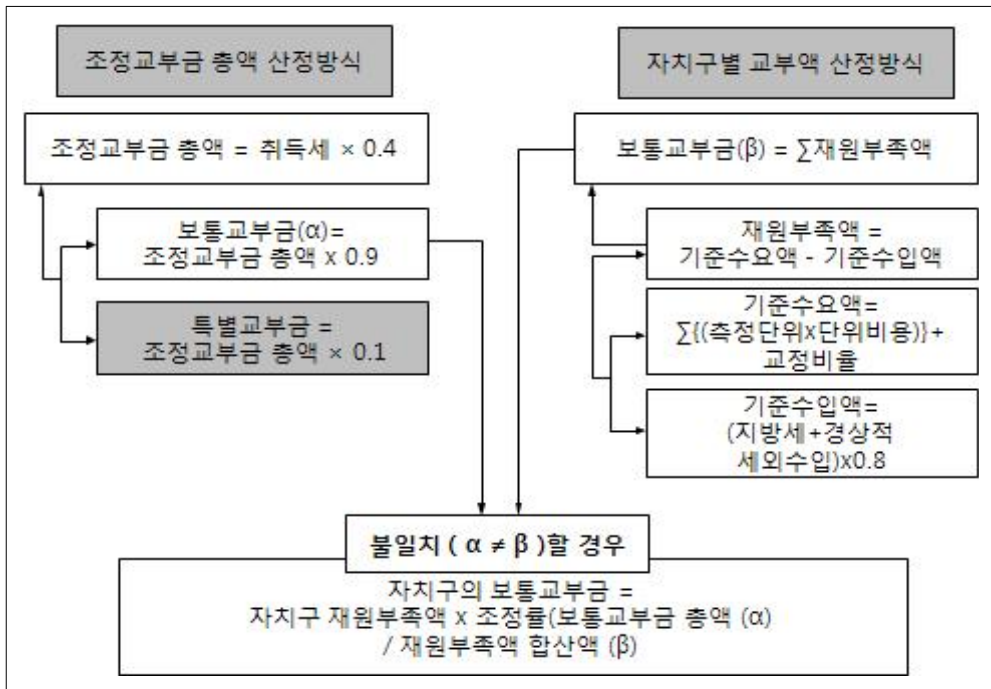
---

32) 경기도의 조례를 참고한 이유는 경기도의 재정보전금 규모가 전국에서 가장 크기 때문이다.

② 조정교부금을 활용하는 방법

재정보전금이 도(道)와 시·군 간 이루어지는 재정조정제도인데 비해 조정교부금은 특별·광역시와 자치구 간 이루어지는 재정조정제도이다. 조정교부금은 자치구 간 재정격차를 완화하고 자치구가 최소한의 행정 서비스를 제공하는데 필요한 재원을 보전하는데 목적이 있다.

조정교부금은 재원을 지원받는 자치구가 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원이므로 활용도가 매우 높다. 그리고 이러한 재원을 지원하는 방법은 기준수요액과 기준수입액을 산정하고, 이를 비교하여 기준수요액이 기준수입액을 초과하는 부분인 자원부족액에 대해서 조정율을 적용하여 지원한다.



[그림 4-3] 조정교부금 산정방식(인천광역시)

그런데 국내 거의 대부분의 자치구는 기준수요액이 기준수입액을 초과하는 상황이다. 따라서 조정교부금처럼 일반재원으로 활용도가 높은 재원을 더 확보하기 위한 경쟁이 치열하다. 왜냐하면 조정교부금과 같은 재원은 지방자치단체가 스스로 통계자료 등을 잘 관리하는 방법으로도 재원 확보에 유리하기 때문이며, 탄력세율 적용으로 인하여 발생할 수 있는 지역주민의 조세저항과 세외수입 인상으로 발생할 수 있는 저항 등의 위험부담을 감수하지 않고도 재원을 확보할 수 있는 수단이기 때문이다.

<표 4-11>은 서울시의 조정교부금 배분 전·후의 기준재정수요 충족도를 비교하고 있는데, 배분 후에는 자치구에서 필요로 하는 재원을 충분히 충족하는 것으로 나타나고 있다. 즉 배분 전과 비교할 때 큰 차이가 있음을 알 수 있고, 이를 통해서 조정교부금의 역할과 중요성을 확인할 수 있다. 이처럼 조정교부금이 자치구 재정운영에서 중요한 비중을 차지하고 있는 점을 감안할 때 주계약자공동도급제도 발주실적을 조정교부금 보통교부금 산정과정에서 활용하여 발주 확대를 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 4-11> 서울시 조정교부금 배분 전·후 재정비교

(단위: 백만원, %)

구분	재정자립도	조정교부금 배분액	기준재정수요 충족도	
			배분전	배분후
2006	53.1	1,363,860	61.1	100.9
2007	50.5	1,610,553	58.1	103.0
2008	51.0	1,490,288	76.5	113.5

주: 조정교부금 배분액은 보통교부금 배분액임.

자료: 배준식 외(2008), 조정교부금제도와 기준재정수요액 추정에 관한 연구: 서울시 자치구 행정수요 분석을 중심으로, p.64에서 인용.



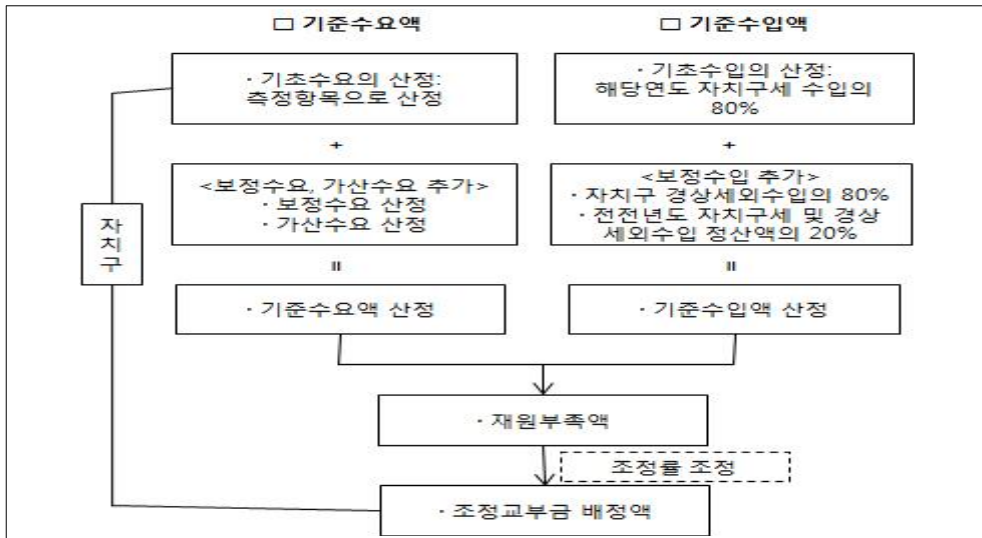
조정교부금을 더 많이 확보하기 위해서는 재원부족액의 규모를 확대하는 것이 유리하며, 이를 위해서는 기준수요액을 되도록 크게 하고 기준수입액을 작게 하려는 유인이 존재한다.

[그림 4-3]에는 조정교부금 재원과 자치구별 교부액을 산정하는 방식을 제시하였으며, [그림 4-4]는 조정교부금 교부의 대상이 되는 재원부족액을 산정하는 방식이 제시되어 있다. 그리고 [그림 4-5]에는 조정교부금 산정에서 사용되고 있는 기준수요액 측정항목수를 지방자치단체별로 비교하여 제시하였다. [그림 4-5]는 지방자치단체별로 상이하게 기준수요액 측정항목을 운영하고 있음을 보여주고 있는데, 이는 지방자치단체별로 상황에 맞게 지역의 수요를 파악하기 위한 목적 때문이다. 현행 기준수요액 측정항목을 지방자치단체별로 자율적으로 운영하고 있다는 것은 조례를 통해서 규율되고 있기 때문이며, 지방의회의 결정에 따라 관련 항목을 조정하는 것이 가능하다는 것을 의미하는 것이다. 조례로 규율하고 있어 조정이 상대적으로 쉽다고 할 수 있으나 <표 4-12>를 통해서 알 수 있는 것처럼 실제 측정단위는 인구수와 측정대상이 되는 관련 인구수로 구성되어 있는 것은 대부분의 지방자치단체가 유사하다. 따라서 측정항목으로 산정되는 기초수요액 산정 시에는 주계약자공동도급 발주건수를 반영하기 어렵다. 따라서 산정된 기초수요에 가산되는 가산수요 산정과정에서 주계약자공동도급 발주건수를 반영하여 광역지방자치단체가 기초지방자치단체를 유인하는 방안이 가능하다.

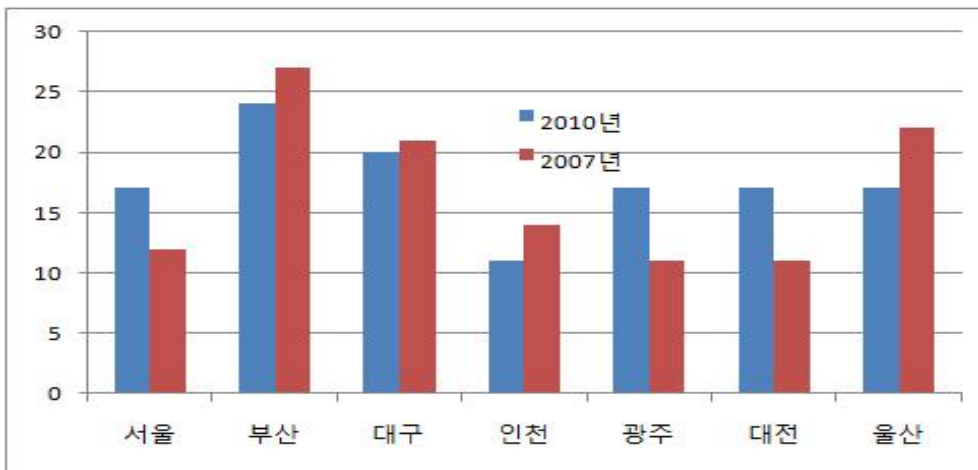
서울특별시 자치구 재원조정에 관한 조례 제7조는 가산교부금액은 자치구 건전재정운영에 대한 평가 등 객관적 기준을 통해 배분하고 건전재정운영에 대한 평가기준은 규칙으로 정하는 것으로 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

33) 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 제7조(보통교부금의 가산교부) ①보통교부금의 총액이 재정부족액이 있는 각 자치구의 재정부족액을 충당하고도 잔여액이 있는 경우에는 전체 자치구에 대하여 가산교부할 수 있다. ②제1항에 따른 가산교부금액은 자치구 건전재정운영에 대한 평가 등 객관적 기준을 통해 배분하고 건

또한 서울특별시 자치구 재원조정에 관한 조례 시행규칙 제2조는 가산 교부와 관련하여 건전재정운영 평가기준은 별표 1에 명시하고 있다(<표 4-13> 참조).



[그림 4-4] 조정교부금 기준수입액과 기준수요액 산정방식



[그림 4-5] 조정교부금 기준수요액 측정항목수 비교(2007·2009)

전재정운영에 대한 평가기준은 규칙으로 정한다.

<표 4-12> 서울시 기준수요액 측정항목·측정단위 분류표(조례 제8조 제2항)

분야	측정항목	측정단위
1. 일반공공행정	① 지방의회비	지방의원수
	② 일반관리비	구·동 공무원수 행정구역면적
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	민방위대원수
3. 교육	④ 교육지원비	학교수
4. 문화 및 관광	⑤ 문화체육비	인구수
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	유동인구수
		하수도연장
6. 사회복지	⑦ 일반복지비(장애인복지비 등)	인구수
	⑧ 기초생활비	기초생활수급자수
	⑨ 보육사업비	영유아수
	⑩ 노인복지비	노인수
	⑪ 아동복지비	아동청소년수
7. 보건	⑫ 보건위생비	인구수
8. 농림해양수산·산업·중소기업·과학기술	⑬ 산업경제비	사업체종사자수
9. 수송 및 교통	⑭ 도로관리비	도로시설물연장
		도로면적
	⑮ 교통관리비	미개설 도로면적 자동차대수
10. 국토 및 지역개발	⑯ 지역개발비	도시계획면적
		녹지대면적
		하천연장
11. 기타	⑰ 인건비	공무원수

<표 4-13>에는 서울시가 조정교부금 가산수요를 배분하는 기준으로 활용하고 있는 건전재정운영 평가기준이 제시되어 있다. 건전재정운영 평가기준은 재정운명을 건전성, 안정성, 효율성으로 구분하여 평가하고 있는데, 지방재정 운영에서 가장 시급하게 개선이 요구되는 기준들이라고 할 수 있다.

이러한 세 가지 기준들 가운데 효율성에 주계약자공동도급 발주건수를 반영할 수 있다. 이러한 근거는 주계약자공동도급이 적격심사가 적용되는 지방자치단체 발주공사에서 실제 시공자에게 더 많은 비용이 투

입되는 효과를 발휘할 수 있는 제도이기 때문이며, 이를 통하여 동일한 비용을 투입하여 더 우수한 산출물을 공급받을 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 결과는 재정운영의 효율성 제고에 기여하는 것이기 때문이다. 따라서 효율성 항목에 주계약자공동도급 발주건수 평가지표를 추가하여야 한다. 평가지표는 지방교부세 보정수요에서 활용했던 방식과 동일하게 전년도 주계약자공동도급 발주건수를 전전년도 주계약자공동도급 발주건수와 비교하여 증가가 있는지를 파악하는 방법이 현실적이다.

<표 4-13> 서울시 건전재정운영 평가기준(조례 시행규칙 제2조 제2항 관련)

구분	평가항목	평가지표
건전성	경상경비비율	$(\text{경상경비}/\text{세출결산액}) \times 100(\%)$
	경상경비증감율	$(\text{현년도 경상경비} - \text{전년도 경상경비} / \text{전년도 경상경비}) \times 100(\%)$
	인건비비율	$(\text{인건비}/\text{세출결산액}) \times 100(\%)$
	인건비증감율	$(\text{현년도 인건비} - \text{전년도 인건비} / \text{전년도 인건비}) \times 100(\%)$
안정성	지방세징수율	$(\text{현년도 실제수납액} / \text{현년도 징수결정액}) \times 100(\%)$
	경상세외수입안정도	$(\text{현년도 경상세외수입 실제수납액} - \text{전년도 경상세외수입 실제수납액}) / \text{전년도 경상세외수입 실제수납액} \times 100(\%)$
	경상세외수입징수율	$(\text{현년도 경상세외수입 실제수납액} / \text{현년도 경상세외수입 징수결정액}) \times 100(\%)$
효율성	행사·축제경비 목표대비비율	$(\text{현년도 경비비율} / \text{직전3년 평균비율}) \times 100(\%)$
	민간이전경비 목표대비비율	$(\text{현년도 민간이전경비비율} / \text{직전3년 평균비율}) \times 100(\%)$
	투자비증감율	$(\text{현년도 사업비} - \text{전년도 사업비} / \text{전년도 사업비}) \times 100(\%)$
	연말지출비율	$(\text{연말 지출원인행위액} / \text{세출결산액}) \times 100(\%)$

- 주: 1. 현년도 실제수납액=지방세 실제수납액-과년도분 실제수납액  
 2. 현년도 징수결정액=지방세 징수결정액-과년도분 징수결정액  
 3. 연말 지출원인행위액은 11~12월 지출원인행위액을 의미함.

## 2) 발주 활성화 사례에서 도출된 유인책

### (1) 서울시 사례 검토

2010년 서울시 본청의 주계약자공동도급 발주는 3건, 135억 원에 불과하였다. 서울시는 발주부서의 소극적인 대응으로 주계약자공동도급으로 발주가 가능했던 72건, 1,132억 원의 4.2%(발주건수 기준)만이 활용되었다고 분석하고, 재무국에서 주계약자공동도급제도의 확대 시행을 원칙적으로 추진하기 위한 대책을 수립하였다. 이를 위해서 계약 및 발주부서 담당자를 대상으로 주계약자공동도급에 관한 교육을 시행하였다. 이와 함께 계약심사 시 설계서 등을 검토하여 주계약자공동도급 적용 여부를 심사하고 부서·기관별로 발주실적을 공개하는 방안을 추진하고 있다. 또한 2011년 말까지 주계약자공동도급을 적용할 수 있는 사업에 대하여 발주계획을 관리하는 등의 적극적인 제도 활용을 모색하고 있다.

2011년 7월 말 기준 주계약자공동도급 발주건수는 218건이며, 서울시의 주계약자공동도급 발주건수(본청 및 자치구 포함)는 75건을 나타냈다. 전체 발주건수 대비 34.4%를 차지하고 있다. 2010년 22건(서울시 본청 3건, 자치구 19건)의 주계약자공동도급 발주건수에 불과했던 서울시의 발주건수가 크게 증가한 것은 적극적인 제도 활용 방침이 결정된 것에 기인한다고 할 수 있다. 이를 위해 서울시는 주계약자공동도급을 적극적으로 활용하기 위하여 교육과 발주계획 관리 등의 조치를 시행하고 있다.

서울시의 적극적인 주계약자공동도급 활용방침은 본청과 소속 사업소뿐만 아니라 자치구에 대해서도 적용하고 있다. 자치구 사업 중 국비와 시비가 투입되는 사업에 대해서는 주계약자공동도급을 활용하도록 유도하고 있다.

주계약자공동도급은 2009년 시범사업을 거쳐 제도개선을 시행하였다. 이 과정에서 발주부서의 의견이 반영되었다. 즉 현실적으로 주계약자공

동도급을 시행하는데 문제가 될 소지가 있는 부분에 대해서는 개정이 이루어졌다고 할 수 있다. 따라서 주계약자공동도급을 활성화되기 위해서는 제도의 장점을 인식하고, 이를 활용하기 위한 의지가 방침으로 결정되는 것이 현실적으로 매우 중요하다는 것을 서울시 사례를 통해서 알 수 있다.

## (2) 인천시 사례 검토

인천시의 2010년 주계약자공동도급 발주건수는 10건이었다. 인천시는 전년도 발주건수가 적었던 원인을 분석하였는데, 이에 의하면 행정안전부 회계예규의 권장사항으로 도입에 소극적이었던 것을 들고 있다.

인천시는 2011년 주계약자공동도급을 활성화하기 위하여 활성화대책을 마련하였으며, 활성화대책은 크게 네 가지로 요약된다. 첫째, 건설공사 설계용역 시 주요공종을 2~3개로 분리하여 주계약자공동도급으로 발주할 수 있도록 유도하는 것이다. 둘째, 주계약자공동도급제도를 홍보하는 것이다. 계약 및 발주부서 공무원을 포함하여 설계자와 시공자에 대해서도 주계약자공동도급에 대한 이해도 제고를 목적으로 하고 있다. 셋째, 주계약자공동도급으로 발주한 실적을 관리하는 것이다. 넷째, 주계약자공동도급을 활성화한 기관과 유공자에 대한 인센티브를 제공하는 것이다. 인천시는 자치구에 대한 행정평가 시 주계약자공동도급 발주실적을 평가하는 방침을 결정하였다. 이러한 방침을 통하여 2011년에는 주계약자공동도급을 적극적으로 추진하고 있다. 2011년 7월 말 기준으로 15건의 발주가 이루어진 것으로 나타났다.

인천시는 주계약자공동도급이 하도급에서 파생되는 문제점을 해결할 수 있는 수단이며, 불공정거래를 사전에 차단할 수 있어 투명성 제고에 긍정적이라는 평가를 하고 있다. 또한 인천시에 소재하고 있는 전문건

설업체를 보호·육성할 수 있는 수단으로 효과가 있는 것으로 판단하고 있다.

인천시도 주계약자공동도급 확대 시행에 대한 방침을 결정한 이후 교육을 시행하고 본청 및 사업소에 적극적인 활용을 독려하고 있다. 또한 자치구에도 주계약자공동도급의 적극적인 활용을 유도하고 있다.

### 3) 사례의 시사점과 유인책 제시방향

#### (1) 사례의 시사점

서울시와 인천시 사례 이외에도 부산시와 충북에서도 주계약자공동도급 활성화를 유인할 수 있는 방안을 시행중에 있다. 부산시는 관내 시와 자치구를 대상으로 하는 건설행정 평가에 주계약자공동도급 발주실적을 반영할 계획이다. 충북은 지역 건설산업 활성화 추진실적 보고 시 주계약자공동도급 발주현황을 관리하고 있다.

이처럼 주계약자공동도급이 활발하게 발주되고 있는 지방자치단체는 제도의 장점이라고 할 수 있는 하도급 문제 해결과 지역 건설산업 활성화를 위한 목적에서 이용을 확대하고 있다. 이러한 사례는 지방자치단체장의 방침에 따라 주계약자공동도급이 획기적으로 확대 시행될 수 있음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.

사례 검토를 통해서 얻을 수 있는 시사점은 몇 가지로 분류하여 제시할 수 있는 것으로 판단된다.

첫째, 발주현황 검토를 통해서 발주 부진에 대한 원인을 파악하고 개선하는 과정이 있었다.

둘째, 발주부서와 사업부서 담당자를 대상으로 교육을 시행하고 지방자치단체장이 적극적인 주계약자공동도급 활용의지를 밝혔다. 특히 지

방자치단체장의 활용의지 표명은 지방자치단체에서 제도가 활성화 될 수 있는 가장 현실적인 요건이라고 할 수 있다.

셋째, 광역지방자치단체는 관할구역 내의 기초지방자치단체를 적극적으로 독려하고 있다. 원칙적으로 주계약자공동도급 발주방침을 확정하고 미이행 시 사유서를 제출하도록 하는 강력한 수단을 활용하고 있기도 하다. 또한 주계약자공동도급으로 발주될 수 있는 공사를 분류하고 발주관리를 시행하고 있기도 하다.

넷째, 주계약자공동도급이 선택가능한 발주방식이라는 점을 감안하여 이를 활용하는 담당자에 대한 인센티브 제공계획을 제시하고 있다.

다섯째, 주계약자공동도급이 건설업 거래의 투명성 제고와 지역 중소 건설업체 보호 및 지역경제 활성화를 촉진할 수 있는 제도라는 인식을 갖고 있다.

앞서도 제시한 것처럼 2009년 시범사업 결과를 반영하여 주계약자공동도급 시행에 필요한 제도개선이 이루어졌다. 이에 따라 추가적인 제도개정 없이도 제도 시행의 기반은 마무리되었다고 할 수 있다. 따라서 제도 시행에 대한 단체장의 의지와 업무 담당자들의 적극적인 활용의지가 중요한 요소라고 할 수 있다. 따라서 유인책 도출도 이러한 방향으로 제시되어야 한다.

## (2) 사례에서 도출된 유인책(incentive) 제시방향

지방자치단체 행정평가에서 주계약자공동도급 발주건수를 평가항목으로 반영하는 방안이 필요하다. 구체적으로는 재정운영 항목에 주계약자공동도급을 반영하는 방안 또는 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 활동에 반영하는 방안 등을 고려할 수 있다.

공무원에게 주계약자공동도급 교육훈련을 이수하는 경우 인사고과에



서 관련 배점을 인정하는 방향으로 제도를 운영하는 방안을 제시

## 6. 30억 원 미만 공사를 대상으로 의무화 추진

앞서도 제시한 것처럼 특정한 제도를 장기적으로 안정적으로 운영하기 위해서는 제도를 활용하는 주체의 자발적인 의사결정이 가장 좋은 방안이라고 할 수 있다. 즉 유인책을 제시하고, 이를 활용하여 제도가 갖고 있는 장점을 파급하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 단기적으로는 의무화의 방법을 통해서도 제도 활성화의 계기를 마련할 수 있다. 주계약자공동도급은 시범사업 등을 통하여 현실적으로 제도가 시행되는데 장애요인으로 작용했던 문제점들이 시정된 상황임에도 불구하고 제도 활성화가 빠르게 진행되지 못하는 상황에서는 더욱 의무화에 대한 필요성이 커질 수밖에 없다.

의무화의 필요성은 서울시와 인천시, 충북 등의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 이들 지방자치단체는 주계약자공동도급 활성화를 통해서 의사결정권자의 방침에 따라 인센티브를 부여하는 방법을 활용하고 있다. 유인책을 통해서 제도 시행의 계기를 마련하였으나, 이면에는 지방자치단체장의 결정이 있었기에 가능하다는 점을 알 수 있다.

제도가 활성화될 수 있는 계기가 제시되는 것이 필요하며, 의무화는 이러한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 특정한 공사금액 이하에 대해서는 주계약자공동도급 의무화의 필요성이 큰 것으로 판단된다. 이하에서는 의무화 필요성의 논거를 현실적인 상황과 지역경제 활성화 측면에서 제시한다. 연구자들은 주계약자공동도급 의무화가 필요한 공사금액을 30억 원 미만 공사로 설정하였으며, 이에 대한 논거도 제시하였다.

## 1) 현실적인 이유

국토해양부는 2005년 3월 30억 원 미만 건설공사를 도급받은 건설업자는 수주금액의 30% 이상을 직접 시공하도록 관련 규정을 개정하였다. 국토해양부는 건설산업기본법 시행령에 직접 시공 의무화를 규정한 이유를 일괄 하도급을 일삼는 입찰브로커를 퇴출시키기 위해서임을 밝혔다. 그리고 30억 원 미만 공사를 대상으로 선정한 이유는 이 금액 이하의 공사에서 부적격 업체가 수주할 가능성이 높기 때문이라는 점을 제시하였다.<sup>34)</sup> 30%의 직접 시공의무비율은 공사의 자율성을 침해하지 않는 범위라고 판단했음도 밝히고 있다. 제재조치로 직접 시공의무를 이행하지 않는 경우에는 영업정지 6개월 부과를 규정, 사실상 건설업을 영위할 수 없도록 하는 강력한 조치를 취했다.

이처럼 소액공사에서 탈법과 불법행위가 상대적으로 많이 발생하고 있는 것으로 판단된다. 그런데 주계약자공동도급은 공동수급체 구성원으로 참여하는 부계약자의 직접 시공의무가 부여되어 있기 때문에 일괄 하도급의 문제를 사전에 예방할 수 있다. 따라서 30억 원 미만 공공공사에서 주계약자공동도급을 의무적으로 활용함으로써 정책효과를 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

## 2) 지역경제 활성화 촉진

지역경제 활성화는 지방자치법 제9조 제2항 제4호에서도 명시적으로 규정하고 있는 지방자치단체의 고유사무이며, 법률에 규정되어 있는 지방자치단체의 의무이기도 하다.

---

34) 국토해양부에 의하면 2003년 기준, 30억 원 미만 공사는 93조 원의 국내 공사발주 중 약 33%인 30.7조 원 규모인 것으로 나타났다.

주계약자공동도급제도가 직접 시공의무를 매개로 지역의 건설근로자 고용에 유리하며, 공사대가의 신속한 직접지급으로 근로자와 장비업자 및 자재업자의 체불방지를 통해서 소득증가에 기여하여 지역경제 활성화에 긍정적인 파급효과가 예상되는 제도라는 점을 감안하여 제도의 효과를 극대화하기 위해서는 의무화가 필요하다. 그리고 의무화를 적용하는 공사금액은 주계약자공동도급이 적용되는 공사 금액 중 30억 원 미만 공사로 한정하여야 한다.

지금까지 지방자치단체에서 주계약자공동도급을 통해서 발주한 공사의 대부분이 30억 원 미만 공사라는 점을 감안할 때 30억 원 미만 공사로 의무화를 운영하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

### 3) 담당자의 부담완화 목적

주계약자공동도급이 앞서 제시한 많은 장점을 갖고 있는 제도임에도 불구하고 발주 확대에 나타나 이어지지 못하는 요인 중에는 업무담당자의 부담도 원인이라고 할 수 있다. 즉 면담과정을 통해서도 확인할 수 있는 것처럼 제도에 관한 이해도 부족 등으로 우려되는 민원을 감수하면서 주계약자공동도급을 발주하려는 유인이 적을 수밖에 없다. 이러한 상황은 2009년 시범사업을 거치는 과정에서 많이 개선이 된 것도 사실이다. 그러나 아직 담당자의 입장에서는 익숙하지 않은 발주방식이라고 할 수 있고, 이에 따라 업무의 숙지도도 높지 않은 상황에서 감사 수감과정에서도 지적될 수 있는 요인이 될 수 있다는 우려가 제기되고 있는 것도 사실이다. 따라서 이러한 우려를 불식하기 위해서는 30억 원 미만 공사에 대해서는 주계약자공동도급을 의무화하는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다.



## 제5장 | 최저가낙찰제 공사에 주계약자공동도급 적용

### 1. 최저가낙찰제 개요

최저가낙찰제는 입찰에 참여한 건설업체 중 가장 낮은 가격으로 공급하는 업체를 낙찰자로 선정하는 방식이다. 최저가낙찰제가 본격적으로 도입된 것은 2001년부터이며, 이후 점진적인 확대 시행과정을 거쳤다. 발주자 측면에서 가격은 가장 중요한 고려요인 중 하나라는 점을 감안할 때 공공부문 재정 운영의 효율성이 강조되는 시점에서 최저가낙찰제 확대는 고려할 수 있는 대안이라고 할 수 있다.

최저가낙찰제는 품질의 동질성이 보장된다는 전제에서는 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다. 품질의 동질성을 유지하면서 가장 낮은 가격으로 공급할 수 있는 공급자는 기술력 또는 경영능력 등이 우수하다고 인정할 수 있기 때문이다.

그러나 품질의 동질성이 보장되지 못하는 상황에서 가격에 의한 공급자 선정은 필연적으로 가격경쟁을 유발할 수밖에 없다. 특히 국내의 건설생산체계에서는 자신(원도급자)이 응찰한 가격에 자신은 기속되지 않을 수 있는 수단이 다양하게 존재하는 상황에서는 더욱 저가격경쟁을 유발할 수밖에 없다. 즉 수직적인 도급에 의해 대다수의 건설생산이 이루어지는 구조에서 협상력이 없는 하도급자에게 저가격 수주의 피해가 전부 전가되는 구조에서 입찰에 참여하는 원도급자는 저가격으로 인한 피해를 최소화할 수 있게 된다.

이처럼 부정적인 현상이 우려되는 최저가낙찰제가 2012년 1월부터 100억 원 이상 공공공사로 적용 범위가 확대된다. 이에 따라 100억 원

이상 300억 원 미만 공사는 현행 적격심사 대상 공사에서 최저가낙찰제 적용 공사로 변경된다.

이하에서는 공공공사에서 최저가낙찰제 확대에 인하여 발생할 것으로 우려되는 문제점 중 하도급 폐단과 안전관리 부실화의 우려를 중심으로 검토한다. 그리고 이러한 문제점의 대안으로 주계약자공동도급을 최저가낙찰제 공사에 적용하는 방안을 제안한다. 국가계약의 경우 현행 500억 원 이상 공사에 적용되고 있는 주계약자공동도급을 100억 원 이상 공사에 확대 적용함으로써 최저가낙찰제 확대에 의한 문제점을 보완할 수 있는 역할을 기대할 수 있다.

<표 5-1> 낙찰제도 변화추이

기간	낙찰제도	주요내용
1990.4-1993.2	최저가낙찰제 +저가심의	-부찰제 폐지 및 저가심을 병행하는 최저가낙찰제 전면 시행
1993.2-1995.7	최저가낙찰제 제한적 최저가낙찰제	-저가심의 폐지 -소규모 공사는 제한적 최저가낙찰제 적용
1995.7-1999.9	적격심사제 제한적 최저가낙찰제	-정부조달협정 가입으로 낙찰방법인 적격심사제 도입 -소규모공사는 제한적 최저가낙찰제 적용
1999.9-2000.12	적격심사제	-제한적 최저가낙찰제 폐지 및 적격심사 전면시행
2001.1-2003.12	최저가낙찰제 적격심사제	-적격심사 변별력 저하 및 건설산업 구조조정 등을 목적으로 1,000억원 이상 PQ공사에 최저가낙찰제 도입
2003.12-2006.5	최저가낙찰제 +저가심의 적격심사제	-덤핑입찰 방지를 위해 저가심의(객관적인 입찰가격 비교) 도입 -최저가낙찰제 적용 공사 확대(500억원 이상 PQ공사)
2006.5-현재	최저가낙찰제+ 2단계 저가심의 적격심사제	-저가심의 실효성 강화를 위한 주관적 심사(절감사유 적정성 평가) 도입 -최저가낙찰제 적용 대상 확대(300억원 이상 모든 공사)
2012.1-	최저가낙찰제+ 2단계 저가심의 적격심사제	-최저가낙찰제 적용 대상 100억원 이상 공공공사로 확대 적용 예정

## 2. 최저가낙찰제 확대의 문제점 및 개선방안

국내 건설업의 현황 및 시장상황, 변화추세 등을 고려할 때 현 시점에서 최저가낙찰제 확대 시행은 많은 문제점을 내포하고 있다. 건설공사를 수행하는 건설업자 측면에서 최저가낙찰제 공사는 적격심사 대상 공사에 비해 낙찰률이 낮은 것이 일반적이며, 원도급 낙찰률 하락은 하도급자에게 그대로 전가되는 상황이 발생할 것으로 우려된다. 특히 공공부문 발주가 과거에 비해 감소하는 현재의 상황은 하도급자 간 저가경쟁 뿐만 아니라 원도급자의 저가수주 경쟁을 더욱 유도할 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다.<sup>35)</sup>

최저가낙찰제가 야기하는 저가입찰의 문제점은 이 제도가 처음 시행될 당시부터 문제점으로 지적되었던 내용이다. [그림 5-1]에 제시되어 있는 것처럼 최저가낙찰제는 2001년 시행이후 낙찰률이 60%대를 유지하고 있었다. 이는 정책당국에서도 인지하고 있었으며,<sup>36)</sup> 사전에 우려되는 문제점이기도 했다. 이후 2008년에는 저가심의제 강화 등으로 낙찰률이 70%대에서 유지되고 있다.

---

35) 2006년 5월 토목학회 발표에 의하면 최저가낙찰제 공사의 경우 평균적으로 최종 공사실행율이 낙찰가의 약 24%를 초과하는 것으로 나타나고 있다. 또한 2004년 1월 30일 당시 재정경제부 보도자료에도 저가경쟁의 문제점이 나타나있다. 보도자료에 의하면 “재정경제부는 2001년 1월 최저가낙찰제 시행이후 덩핑으로 인한 부실공사를 방지하고자 누적감점제를 도입하는 등 보완조치를 취한 바 있으나, 덩핑낙찰은 지속되면서 감점에 대한 부담으로 우량 대형 건설업체는 최저가낙찰제 대상공사의 입찰을 기피하고 일부 건설업체가 물량확보 차원에서 감점을 감수하면서 교대로 저가수주하는 부작용이 계속 발생하고 있어 이에 대한 대책이 필요하다.”고 하였다.

36) 2004년 1월 30일 재정경제부 보도자료는 다음과 같은 내용을 명시하고 있다. 2001년 1월 최저가낙찰제 시행이후 덩핑으로 인한 부실공사를 방지하고자 누적감점제를 도입하는 등 보완조치를 취한 바 있으나 덩핑낙찰은 지속되면서 감점에 대한 부담으로 우량 대형 건설업체는 최저가대상공사의 입찰을 기피하고, 일부 건설업체가 물량확보 차원에서 감점을 감수하며 교대로 저가수주하는 부작용이 계속 발생하고 있어 이에 대한 대책이 필요하다는 내용이다.

최저가낙찰제 시행으로 인한 원도급 낙찰률 하락은 최하위 건설업자에게 부담이 전가되게 된다. 하도급 경쟁은 마치 공급자 독점과 유사한 상황이며, 이러한 구조에서는 하도급자 선정을 위한 경쟁과정에서 원도급자의 의도가 그대로 반영될 수밖에 없다. 즉 최저가낙찰제로 낙찰률이 적격심사보다 하락한 원도급자는 하락한 도급비용을 보전하기 위해서 낮은 가격으로 응찰한 하도급자를 선정하려는 유인이 더욱 증가한다. 그런데 앞서서도 제기한 것처럼 하도급공사의 낙찰자를 결정하는 과정은 공공공사와 민간공사 구분 없이 최저가낙찰제가 적용되는 것이 일반적이며, 현재 적격심사 대상인 공사의 하도급자 선정에서도 최저가로 입찰한 하도급자를 하도급 낙찰자로 선정하는 것은 동일하다. 그러나 원도급자의 낙찰률이 하락한 상황에서는 하도급 공사금액을 원도급자가 원하는 가격수준 이하로 설정하기 위한 부당행위가 더욱 만연할 것으로 예상할 수 있다.

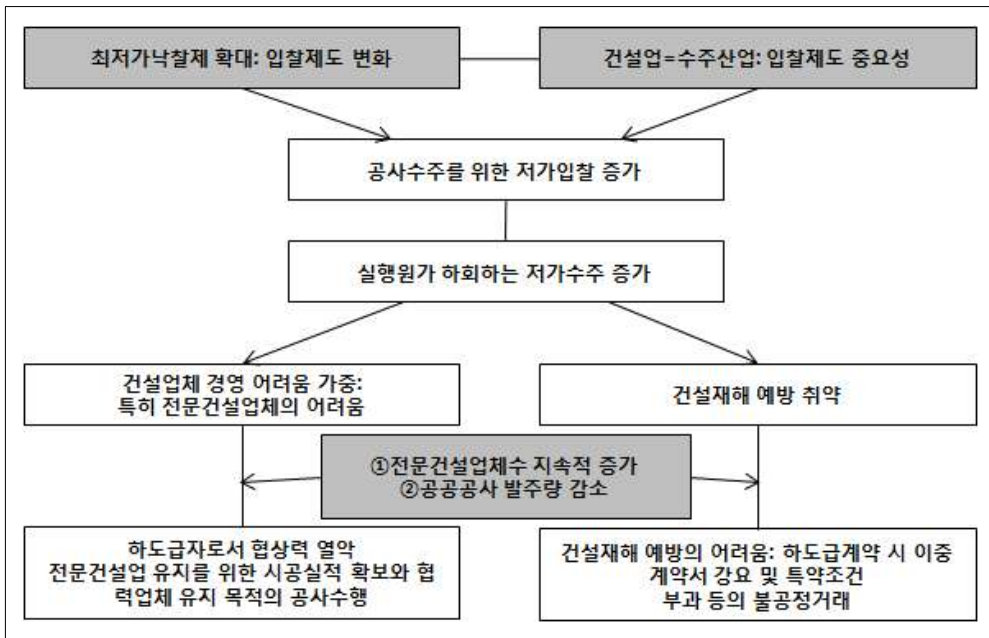


[그림 5-1] 최저가낙찰제 공사 낙찰률 추이(2001-2009)



또한 전문건설업체수가 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 하도급자인 전문건설업자의 협상력은 더욱 약화될 것이며, 이러한 환경에서 하도급 공사가 수행되는 경우 무리한 부실한 시공과 공사기간 단축이 필연적으로 수반된다.

현실적으로 공사를 실행하기 어려운 수준의 낮은 공사비로 하도급 공사를 수행해야 하는 하도급자는 공사기간을 단축하여 노무비를 최대한 절감해야 하며, 임금이 저렴한 근로자를 투입해야 하는 상황에 직면하게 된다. 이러한 상황은 하도급자가 생산현장에서 근로자를 고용하여 시공을 담당하는 건설업자임을 고려할 때 노무비가 하도급 공사비용의 대부분을 차지하는 것은 당연하며, 이를 절감하기 위한 유인이 증가하는 것도 당연한 결과라고 할 수 있다.



[그림 5-2] 최저가낙찰제 확대에 예상되는 문제점

그런데 낮은 공사비용 하에서 노무비를 절감하기 위한 목적에서 이루

어지는 무리한 공사기간 단축과 저임금 근로자의 고용은 건설생산이 기 후적인 요인과 노동의존성이 높다는 점을 감안하면 부실시공의 개연성 을 높이는 가장 큰 원인이라고 할 수 있다.

최저가낙찰제 확대 시행에 따라 발생할 것으로 예상되는 문제점은 수 직적인 도급생산 구조 하에서 낮은 공사비용이 하위단계로 전가됨으로 서 발생하는 문제이며, 이러한 문제점들 중 특히 하도급 폐단 확대와 건설근로자의 안전관리 부실화에 따른 건설재해 증가에 대한 우려는 실 제적인 문제라고 할 수 있다.

### 1) 하도급 폐단의 확대

하도급에서 발생하는 폐단은 근본적으로 낮은 하도급 공사비에서 비 롯되며, 낮은 하도급 공사비용을 감수하면서도 하도급자가 공사를 수행 할 수밖에 없는 구조는 협력관계 유지 필요성과 공사실적을 확보해야 하는 필요에서 비롯된다. 이러한 구조의 정착은 원도급자와 하도급자 간 협상력의 격차로 나타나게 되며, 하도급 계약과정에서 각종 불합리 한 폐단을 유발하게 된다.

현행 적격심사 대상 공사가 최저가낙찰제 공사로 변화되어 낙찰률이 하락하더라도 원도급자는 제도 변화의 영향을 전가할 수 있는 구조가 정착되어 있어 일정 수준의 이윤을 확보할 수 있다. 즉 협상력의 차이 를 활용하여 하도급자에게 비용부담을 전가할 수 있다. 결국 이 과정에서 하도급의 폐해는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

하도급의 폐단은 외형적·내재적으로 나타나는데, 외형적으로는 하도 급 가격의 하락으로 나타나게 되지만 불합리한 특약조건 강요 또는 이 중계약서 작성, 하도급공사 입찰 시 일정금액 이하로의 투찰 유도 등 내재적인 폐해는 매우 다양하다.

### (1) 불공정한 하도급 입찰과정

건설업이 수주산업이라는 점은 전문건설업자의 경영실태를 조사한 결과를 통해서도 확인할 수 있다. <표 5-2>에 제시되어 있는 것처럼 수주활동의 어려움이 경영애로 요인에서 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5-2> 전문건설업자 경영애로 요인분석

구분	2005	2006	2007	2008	2009
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
수주활동	64.3%	66.6%	62.6%	63.7%	64.4%
자금조달	25.8%	23.1%	24.1%	25.0%	25.0%
기술·기능인력 수급	4.4%	5.7%	6.4%	5.5%	5.8%
현장관리	4.4%	3.7%	3.8%	4.1%	3.7%
자재구입	1.1%	0.9%	3.1%	1.6%	1.1%

자료: 전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, p.20에서 인용.

<표 5-3>은 전자입찰로 진행된 하도급공사 입찰에 참여하여 낙찰 받은 공사에서 평균 투찰회수를 제시하였는데, 4회 이상 투찰한 사례도 16.4%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 단일 하도급공사를 낙찰 받으면서 2회 이상 입찰에 참여하여 투찰한 비중은 약 65%에 이른다. 이처럼 하도급공사 입찰과정에서 불공정한 입찰진행이 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

하도급자가 낙찰 받은 하도급공사에서 2회 이상 입찰한 원인은 공사비와 관련성이 큰 것으로 나타나고 있다. <표 5-4>에 의하면 원도급업체가 하도급 공사비로 상정한 공사금액보다 높기 때문에 유찰시키고 다시 하도급공사 입찰을 진행한 경우가 65.2%, 그리고 유찰을 통하여

하도급 업체 간 가격경쟁을 부추겨 하도급 공사금액을 낮춘 경우가 27.8%로 나타났다. 이처럼 하도급공사에서 2회 이상 입찰이 이루어지는 경우는 대부분 가격(하도급공사비)을 원인으로 하고 있는 것으로 판단된다.

<표 5-3> 하도급 낙찰공사의 평균 투찰회수(전자입찰)

구분	업체수	구성비(%)
합계	225	100.0
1회	79	35.1
2회	76	33.8
3회	33	14.7
4회 이상	37	16.4

자료: 전문건설협회 내부자료, 전자입찰 실태조사(2010. 12)

<표 5-4> 낙찰 받은 하도급공사 2회 이상 하도급 투찰요인(전자입찰)

구분	업체수	구성비(%)
합계	198	100.0
원도급업체의 목표실행 금액보다 높아서	129	65.2
하도급업체 간 경쟁으로 최저가격을 유도하기 위해서	55	27.8
입찰정보의 사전 누설로 인하여	1	0.5
기타	13	6.5

자료: 전문건설협회 내부자료, 전자입찰 실태조사(2010. 12)

하도급자 선정과정에서 이루어지는 반복적인 유찰은 공정하지 못한 가격경쟁을 유도하는 사례라고 할 수 있다. 특히 원도급자가 하도급공사의 발주자로서 다양한 영향력을 행사할 수 있는 상황에서 이루어지고 있기 때문에 하도급공사 입찰자에게는 직접적인 영향력이 미치고 있다.

하도급자 선정과정에서 이루어지는 불공정한 입찰진행은 원도급공사의 낙찰률이 하락하는 최저가낙찰제 공사에는 더욱 심화될 것으로 우려되고 있다. 따라서 이러한 문제점을 예방할 수 있는 수단을 마련하는

것이 과제라고 할 수 있다.

## (2) 불합리한 계약조건 강요

현행 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급법) 제3조 제5항과 제6항에는 추정제도에 관하여 규정하고 있다.<sup>37)</sup> 하도급 거래 시 계약서가 없는 경우에도 일정한 절차와 요건을 갖추면 하도급 계약이 성립하는 것으로 추정하는 제도이다.

하도급에 의하여 생산이 이루어지는 경우 하도급자의 처지를 악용하여 불합리한 계약조건을 강요하는 사례는 건설업을 포함하여 다른 산업에서도 발생하고 있는 현상이다. 그런데 건설업은 불합리한 계약조건을 강요하는 사례가 더욱 문제가 되고 있다. 제조업에서도 협력업체 관계가 유지되고 있으나 건설업은 생산방식과 생산이 이루어지기 위한 공사수주의 어려움이 더 크기 때문인 것으로 판단된다. 즉 공사를 수주한 건설업자의 협상력이 다른 산업에서 하도급을 발주하는 사업자보다 훨씬 크기 때문이라고 할 수 있다.

불합리한 계약조건은 주로 특약조건을 통해서 구체화 되는 것이 일반적이다. 하도급공사 계약 시 예상하지 못했던 현장의 사정이 발생하거나 재해가 발생하는 등의 경우에 추가적인 비용의 분담 없이 하도급자의 책임으로 전가하는 조항을 삽입하는 사례가 많다. 또한 하도급공사 내역을 제출하도록 하는 사례도 발생하고 있다. 이러한 사례는 불합리한 계약을 넘어 불법에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 불합리한 계약조건을 강요받더라도 하도급자는 이에 대하여 거부하거나 시정을 요구하기 매우 어려운 상황이다. 하도급 관계는 비교적 장기간에 걸쳐 이루어지는 관계이므로 원도급자와의 관계가 깨지

---

37) 2010년 1월 25일 법률 개정으로 새롭게 삽입되었다.

면 산업에서 존속하기가 어렵기 때문이다. 또한 하도급법은 원도급자와 하도급자의 대등한 계약관계를 기초로 하기 때문에 하도급자가 스스로 권리를 주장하지 않는 경우 권리구제를 받기 어렵기 때문이다.

최저가낙찰제가 확대되어 원도급자의 낙찰률이 하락하는 경우 하도급자에 대한 불법행위가 더 많이 발생할 여지가 매우 크다. 따라서 이를 해결하기 위한 수단이 필요하다고 할 수 있다.

## 2) 건설재해 증가 우려

최저가낙찰제 공사의 원도급 낙찰률이 적격심사에 비해 낮은 것이 일반적이므로 하도급 공사비용도 낮아지게 된다. 그런데 하도급자는 공사비용을 구성하는 순공사원가(재료비, 경비, 노무비)와 일반관리비 및 이윤 중 노무비의 비중이 가장 높고 중요하다. 근로자와 고용계약을 체결하여 시공을 책임지기 때문이다.

순공사원가 중 재료비와 경비는 경직적인 성격이 강하다. 즉 하도급자가 자의적으로 확대하거나 축소하는 것이 어렵다. 상대적으로 하도급자가 운영할 수 있는 항목은 노무비라고 할 수 있다. 그런데 하도급자의 노무비는 거의 대부분이 직접경비라고 할 수 있다. 공사에 투입되는 근로자에게 지급되는 경비라는 의미이다.

하도급자가 노무비를 절감하기 위해서는 공사에 투입되는 근로자수를 축소하거나 임금이 상대적으로 저렴한 근로자(저숙련 근로자 또는 외국인 근로자)를 고용하는 방법밖에 없다. 또한 공사기간을 단축하여 비용을 절감하기 위해서 무리한 공사 진행을 감수할 수밖에 없다.

이러한 상황에서는 근로자의 안전관리가 부실하게 될 가능성이 매우 높다. 즉 숙련도가 낮은 근로자 또는 외국인 근로자는 안전관리에 취약한 것이 사실이다. 건설재해의 주요한 원인이 인적 요인에서 발생하는

것으로 나타나고 있기 때문이다. 또한 무리한 공사 진행도 건설재해의 주요한 원인이 되고 있다. 이외에도 건설현장의 안전관리를 저해하는 요인은 낙찰률이 하락함에 따라 안전관리비가 하락하는 것에서도 찾을 수 있다.

따라서 최저가낙찰제 적용으로 낮아지는 낙찰률 하에서도 실제 공사에 투입되는 비용을 확보하기 위해서는 주계약자공동도급의 활용이 필요하다. 전문건설업자가 구성원으로 참여하여 하도급 공사보다 많은 공사비용 확보가 가능하기 때문이다.

### 3) 최저가낙찰제 공사에 주계약자공동도급 적용<sup>38)</sup>

국가계약법에서는 500억 원 이상 공사로 한정하여 주계약자공동도급을 운영하고 있다. 공사금액이 큰 경우 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 자격요건도 강화되게 된다. 즉 지방계약법과는 달리 신용평가등급을 보유하고 있어야 하며, 지분비율에 요구되는 시공실적을 보유하고 있어야 한다. 전문건설업체 중 이러한 요건을 충족하는 업체가 많지 않은 실정이며, 구성원을 충분히 구성할 수 없을 경우에는 주계약자공동도급의 실효성 낮아진다. 주계약자공동도급이 갖고 있는 장점이 발휘되기 어려운 여건이라고 할 수 있으며, 이러한 원인도 국가계약법에서 주계약자공동도급이 활성화되지 못하고 요인이 되고 있다.

최저가낙찰제가 100억 원 이상 공사로 확대되는 경우 낙찰률 하락이 하도급자에게 전가될 것으로 예상되며, 이로 인하여 하도급의 폐단이

---

38) 본 보고서에서는 지방계약법의 적용을 받는 공사를 대상으로 주계약자공동도급 활성화를 논의하고 있다. 국가계약법 적용 공사는 대상 공사금액의 규모가 클 뿐만 아니라 해당 공사의 구성원으로 참여할 수 있는 전문건설업자가 매우 제한적이기 때문에 논의에서 제외하였다. 그러나 2012년부터 공공공사에서 최저가낙찰제 공사가 100억 원 이상 공사로 확대되는 것에 대응하여 최저가낙찰제 대상 공사에서 주계약자공동도급이 활용될 수 있어야 할 것으로 생각된다.

확대되고 건설재해에 관한 비용이 축소되어 재해증가의 우려가 제기되고 있다.

이러한 문제점을 예방하기 위해서는 최저가낙찰제 하에서 하도급으로 인하여 야기되는 문제점을 방지할 수 있는 수단이 필요하다. 이러한 수단으로 국가계약법 적용을 받는 최저가낙찰제 공사에 주계약자공동도급을 활용할 수 있도록 하는 방안이 검토되어야 할 것으로 판단된다.

주계약자공동도급은 구성원으로 참여하는 전문건설업자도 입찰에 참여하여 평가를 받고, 계약의 당사자로서 원도급자 지위에서 공사를 수행하게 되므로 최저가낙찰제 공사에서 저가하도급으로 인하여 파생되는 문제를 방지할 수 있는 실효적인 수단이다.



## 1. 요약 및 결론

### 1) 요약

주계약자공동도급제도는 발주방식 가운데 발주자가 선택할 수 있는 여러 방식 중에 하나로 발주자의 요구에 부합하는 효과가 있을 때 제도가 활용되고 활성화 될 수 있다. 그리고 특정제도가 활성화되기 위해서는 우수사례의 축적을 통해 제도의 장·단점이 부각되고 실질적으로 유용한 제도라는 것이 증명되어야 한다.

국내 주계약자공동도급제도는 아직까지 많은 발주가 이루어지지 못하였으나, 주계약자공동도급이 갖고 있는 장점과 활성화 필요성에 대해서는 긍정적인 평가가 가능한 것으로 판단된다. 이는 현재까지 주계약자공동도급제도를 활용하여 완공된 공사 관련자의 면담을 통해서 확인할 수 있다.

이 보고서는 주계약자공동도급이 활성화되기 위하여 필요한 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 그리고 이 목적을 위하여 제도의 취지와 활성화 필요성 및 기대효과 등에 대해서 제시하였다.

주계약자공동도급제도에 의한 공사발주가 본격적으로 이루어진 것은 2010년부터이며 2010년에 211건이 발주되었다. 총 발주금액은 추정가격 기준으로 3,852억 원이며 이 중에서 전문건설업자의 공사금액은 782억 원으로 20.3%이다. 2011년에는 지방자치단체장들의 의지가 반영되면서 발주가 지속적으로 증가하였으며 7월말 현재 218건이 발주되

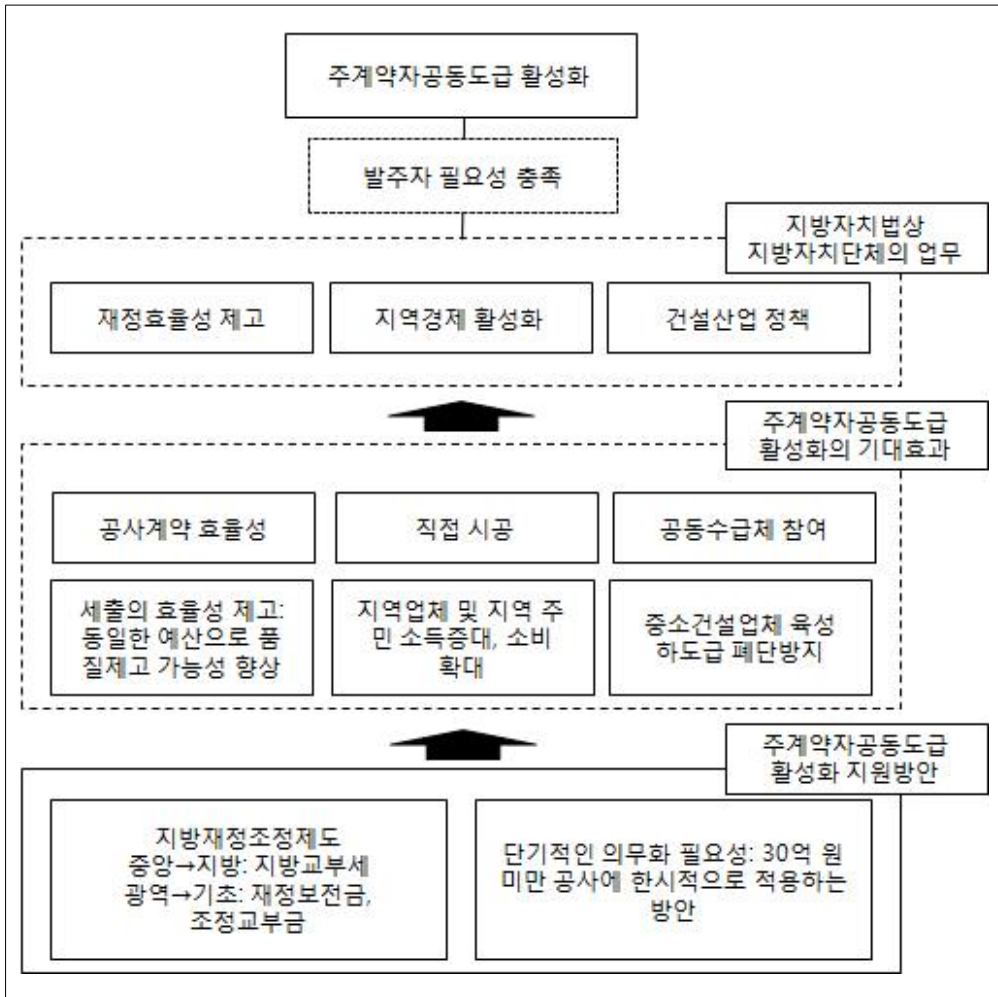
었고, 공사금액이 3,135억 원이다. 이 중에서 전문건설업자의 공사금액이 644억 원으로 2010년도와 비슷한 수준인 20.5%를 차지하였다. 발주현황에서도 알 수 있듯이 주계약자공동도급제도에 대한 평가를 내리기에 사례가 부족하므로 좀 더 적극적인 발주를 통해 사례축적을 할 필요가 있다.

주계약자공동도급제도는 발주자의 필요에 부응하는 제도로서의 장점이 많은데 지방자치단체의 효율적인 재정운영에 도움이 되는 제도이면서 건설업에서의 하도급 폐단과 부실하도급자를 방지할 수 있다. 또한 지역경제 활성화라는 정책목표 달성을 위한 수단이 부족한 지방자치단체가 효과적으로 활용할 수 있는 수단으로서의 기능도 갖고 있다.

재정운영 효율성 제고 측면에서는 공사, 용역, 물품 등 세 종류의 지방계약 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 공사계약이며, 공사계약에서 효율성 제고가 이루어질 때 지방재정의 세출의 효율성도 제고할 수 있게 된다. 이러한 세출 효율성 측면의 접근은 최근 지방재정에서 논의되고 있는 재정운영 효율성 제고 방안에도 부합하는 것이다. 또한 수직적인 도급방식에서 하도급자로 참여하는 것보다 주계약자공동도급제도를 통해 부계약자로 참여하는 것이 더 많은 공사비를 확보할 수 있고, 이를 통해 실제 공사에 투입되는 비용을 더 많이 확보할 수 있어서 동일한 비용을 투입하여 보다 우수한 시설물을 공급이 가능하여 공사계약에서 효율성을 제고할 수 있다.

건설공사에서 하도급이 유발하는 폐해는 매우 광범위하고 다양하며, 비공식적인 관계 하에서 운영되기 때문에 개선방안을 제시하기가 어렵다. 특히 수직적인 도급제도 하에서는 기존의 장기적인 협력관계를 통해 하도급 공사를 진행하는 과정에서 발생하는 저가수주와 같은 부정적인 현상이 발생하게 되는데, 주계약자공동도급제도에서는 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로 참여하게 되므로 이러한 하도급의 폐단을 방

지할 수 있다. 또한 공동수급체 구성원인 전문건설업자도 적격심사 대상이 되므로 경영상태와 시공경험이 우수한 업자만이 참여할 수 있게 된다는 것은 부적격 하도급자 문제 해결에도 도움이 될 것이다.



[그림 6-1] 연구결과 요약

지방자치단체가 지역경제 활성화를 위한 수단으로서도 활용이 가능하다. 부계약자에게 직접 시공의무를 부과함으로써 소규모 공사에서 다른 지역의 건설업자가 공사를 수주함으로써 발생하는 불법적인 재하도급을

방지하고 지역의 업체와 건설근로자의 소득을 증대시킬 수 있는 수단이 된다. 이러한 과정은 지역 내 소비확대를 통하여 지역경제 활성화에 기여할 수 있다.

건설업 측면에서 주계약자공동도급은 시공전문가인 전문건설업자의 기술경쟁을 유도하는 입찰방식이 될 수 있으며 건설한 경영상태와 기술력을 보유한 업자 간의 경쟁을 유도할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

주계약자공동도급제도의 활성화를 위해서 사례조사를 한 결과에 의하면 지역제한 범위를 조정해서 공사를 발주하는 기초자치단체에 소재하는 건설업자가 선정될 수 있도록 해야 한다. 그리고 아직까지 주계약자공동도급제도에 대한 이해가 높지 않으므로 제도 자체에 대한 이해도를 제고할 수 있도록 홍보할 필요가 있다. 또한 제도의 활성화를 위해서는 지방자치단체에서 업무를 담당하는 공무원이 제도를 적극적으로 활용할 수 있는 유인책도 제공되어야 할 것이다.

## 2) 결론

이 보고서를 통해서 제시하고자 하는 결론은 다음과 같다. 먼저 주계약자공동도급은 세출운영의 효율성 제고를 통한 지방자치단체 재정운영의 효율성을 향상시킬 수 있는 수단으로 유용하다. 또한 지역경제 활성화를 도모하는 지방자치단체가 활용할 수 있는 정책수단으로서도 매우 실효적인 방안이라고 할 수 있다. 따라서 주계약자공동도급이 많이 활용되고 있는 공사금액인 30억 원 미만 공사에 대해서 주계약자공동도급 의무화를 시행하는 방안이 검토되어야 한다. 의무화는 업무담당자의 부담을 완화할 수 있는 수단이 될 수도 있을 것으로 판단된다.

30억 원 미만 공사에 대한 의무화 주장은 단기적으로 주계약자공동도급을 활성화하여 기대효과를 극대화할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

그러나 장기적으로는 지방자치단체와 지방자치단체장을 유인하여 제도의 활성화를 추진하는 것이 효과적이라고 할 수 있다. 이를 위해서 지방재정조정제도를 활용하는 방안이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 접근은 지방자치제의 가장 중요하고 어려운 과제가 되고 있는 재정운영의 효율성 제고에 기여할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

기초지방자치단체가 발주하는 주계약자공동도급에 대해서는 지역제한 입찰의 범위를 축소하여 적용하는 방안이 시행되어야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 주계약자공동도급을 통해서 기초지방자치단체 내의 건설근로자 주민의 소득증대와 이를 통한 소비확대로 지역경제 활성화에 기여할 수 있는 수단이기 때문이다. 이러한 효과는 직접 시공을 의무화하고 있는 주계약자공동도급에서 파생되는 효과이므로 이러한 효과를 확대하기 위해서라도 기초지방자치단체가 발주하는 주계약자공동도급 공사는 해당 기초지방자치단체와 인근 2~3개 기초지방자치단체로 지역제한 범위를 조정하여 적용하는 방안이 검토되어야 한다.

2012년부터 적용되는 최저가낙찰제 공사의 확대에 인하여 발생할 것으로 예상되는 문제점을 해소하기 위해서는 하도급의 폐단을 방지할 수 있는 수단이 필요하다. 이러한 측면에서 주계약자공동도급은 실효적인 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 현행 500억 원 이상 공사에만 적용되고 있는 국가계약의 주계약자공동도급을 100억 원 이상 공사에 적용하는 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

## 2. 정책적 시사점

정문중(2005)은 연구에서 국내 발주제도가 매우 엄격하게 운영되고 있음을 지적하고, 발주제도의 유연성을 향상시켜야 할 필요성이 크다는

주장을 제기하였다. 그리고 이러한 필요성은 정부계약 공사의 품질 제고 필요성에서 도출하고 있다. 김지홍 외(2001)의 연구에서는 업체선정 과정의 개선 필요성을 주장하고 있다.

이처럼 현행의 국내 입·낙찰제도 운영은 효과성이 낮은 것으로 인식되고 있다. 따라서 보다 유연한 제도로의 운영이 요구되며, 이를 통하여 공공부문이 발주하는 공사에서 품질 제고 등의 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단된다. 공공부문이 발주하는 공사의 품질 제고를 유도할 수 있는 대안으로 주계약자공동도급의 적극적인 활용이 검토될 수 있으며, 이를 위해서 단기적인 방안과 장기적인 방안을 단계적으로 시행하여야 할 필요성이 크다.

주계약자공동도급은 하도급 폐단의 방지와 지방재정 운영의 효율성 제고, 그리고 지역경제 활성화 및 행정의 투명성 제고 등에 기여할 수 있는 수단이라는 다양한 장점이 있다. 그러나 아직까지 활성화의 단계에 이르지 못한 상황이며, 활성화의 필요성이 크다고 할 수 있다. 주계약자공동도급은 제도의 취지에서 파생되는 장점뿐만 아니라 현실적으로도 서울시와 인천시 등 지방자치단체에서 지역경제 활성화와 지역 중소기업 보호·육성의 정책목적에서 활용되고 있다. 다른 지방자치단체로의 확산이 필요하다.

주계약자공동도급을 활용하여 전문건설업자의 기술경쟁을 유도할 수 있는 방안이 실행되어야 한다. 보고서 제2장에서도 제시하고 있는 것처럼 건설근로자의 고령화가 빠르게 진전되고 있고 신규인력은 산업 내로 진입이 원활하지 못하다. 향후에도 이러한 상황에 큰 변화가 이루어지기는 어려운 실정임을 감안하면 노동의존도를 점진적으로 낮추기 위해서는 노동력 투입을 절감할 수 있는 기술개발이 이루어져야 하며, 이러한 신기술에 대해서는 주계약자공동도급 발주 시 우대하는 방법으로 기술경쟁을 유도하여야 한다. 특히 주계약자공동도급은 제도의 취지가 부

계약자의 직접 시공을 전제하고 있어 기술경쟁 유도에 적합한 방식이라고 할 수 있기 때문이다.





## 참고문헌

### ■ 문헌자료

건설근로자공제회(2008), 건설근로자 종합복지제도 개발 및 운영전략 연구, 한국노동연구원.

국토해양부(2011. 7. 6), 국토해양부 보도자료.

국회예산정책처(2010), 지방자치단체 재정난의 원인과 대책.

기획재정부(2010), 2010~2014년 국가재정운영계획.

김명수(2005), “공동도급 계약제도 운영 실태와 개선방안”, 「건설경제」 통권46권, pp.57-67, 국토연구원.

김지홍·손성규·이경태(2001), 정부계약공사 업체선정 방법이 공사품질에 미치는 영향에 관한 실증연구, 관리회계연구, 제1권, 제1호, pp.133-182, 한국관리회계학회.

김재영·김성일·이형찬(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원.

노동부(2007), 건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 한국건설산업연구원.

노동부(2009), 건설근로자 계속고용지원금제도 실태조사 및 제도개선 방안, 대한건설정책연구원.

대한건설협회(2010), 통계연보.

대한건설협회(2010), 완성공사원가통계.

대한전문건설협회(2010), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

박광배(2007), 주계약자공동도급제도 활성화방안Ⅱ, 대한건설정책연구원.

서정섭(2011), 지방자치단체간 협력사업의 유인기재로서 재정기반 구축에 관한 연구, 지방행정연구, 제25권 제1호, pp.189-214, 한국지방행정연구원.

배준식·박기정(2008), 조정교부금제도와 기준재정수요 추정에 관한 연구: 서울시 자치구 행정수요 분석을 중심으로, 한국지방재정논집, 제13권 제3호, pp.59-90, 한국지방재정학회.

- 손희준 · 강인재 · 장노순 · 최근열(2011), 지방재정론(개정4판), 대영문화사.
- 이상호 · 한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.
- 이석목(2001), 공동도급 운영의 효율화 방안, 한국건설산업연구원.
- 이창균 · 하능식(2008), 지방자치단체 재정효율성 제고방안, 한국지방행정연구원.
- 이현우(2010), 시·군 재정형평화수준에 대한 평가와 제도 개선방안-재정보전금제도의 개선방안을 중심으로-, 지방재정과 지방세, 제12호, pp.20-39, 한국지방재정공제회.
- 이효 · 이창균 · 이삼주(2008), 지방자치단체 예산절감 평가방안 연구, 정책과제 최종보고서, 한국지방행정연구원.
- 이효 · 이삼주(2009), 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안, 한국지방행정연구원.
- 임성일(2008), 지방재정의 효율성 제고방안-예산의 편성과 집행을 중심으로-, 한국지방행정연구원.
- 정문종(2005), 공공 기술용역 발주제도의 비효율성: 사업수행능력평가 등 입낙찰제도에 대한 사례연구, 회계저널, 제14권, 제2호, pp.137-167, 한국회계학회.
- 최민수 · 심규범 · 이양승(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운용 방향, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 행정자치부(2004), 지방분권시대에 맞는 지방계약제도 개선방안, 경희대학교 산업관계연구소.
- 異業種JV研究會(2005), 異業種JVに係る調査報告書.

## ■ 인터넷자료

- 경기도청(<http://www.gg.go.kr/>)
- 국토해양부(<http://www.mltm.go.kr/>)
- 기획재정부(<http://www.mosf.go.kr/>)
- 대한건설협회(<http://www.cak.or.kr/>)
- 통계청(<http://www.kostat.go.kr/>)
- 한국지방행정연구원( <http://www.krila.re.kr/>)

## 부록

### 이업종JV에 관한 조사보고서

2005년 3월  
이업종JV 연구회

## I. 조사 연구의 개요

### 1. 조사 연구의 목적

국토교통성에서는 기술과 경영이 뛰어나며 의욕이 있는 전문공사업자가 성장할 수 있는 환경을 정비한다는 관점에서 분리발주방식, CM방식 등 다양한 건설 생산·관리 시스템 형성을 위한 노력을 하고 있다. 건설업을 둘러싼 환경이 한층 더 어려워지고, 공급 과잉 구조에 있는 건설업자의 재편이 불가피한 현재, 우량 업자가 성장할 수 있는 환경을 정비하는 것의 중요성은 한층 커지고 있다.

한편 공공 공사의 발주자의 측면에서도 비용의 투명화 요청이 높아지고 있어서 종래의 발주 방식에 머무르지 않는 다양한 발주 방식에 대한 관심이 높아지고 있다.

업종을 달리하는 사람이 결성하는 공동수급체인 이업종JV는 전문공사업자가 구성원이 되어 원도급자로서 수주하는 것을 가능하게 하는 것으로 능력이 있는 업자가 성장할 수 있는 환경 정비의 유력한 한 방법이 될 수 있는 것이라고 생각할 수 있다. 또한 발주자도 일괄 발주 방식과 비교해 코스트가 투명하고, 분리 발주 방식과 비교해 발주자의 수고가 경감되는 등의 장점이 있다.

이업종JV는 2007년 7월 공표된 「전문공사업 혁신(innovation) 전략」에서 다양한 건설 생산·관리 시스템 형성과 관련되는 시책의 하나로 행정부문에 대해서는 더 검토가 필요한 것으로 지적되었으나 지금까지 본격적인 검토는 이루어지지 않고 있다. 그렇지만 최근 공공공사에서 적용됨에 따라 이업종JV의 활용의 근본적 취지를 검토할 필요성도 높아지고 있다.

한편 이업종JV는 공동수급체 운용 준칙에 명확한 설명이 없으며 구성

원 사이의 계약이행 책임에 대해서도 문제가 남아 있고 그 외에도 단체 기업에 발주되었을 경우와 비교해서 운영상 비효율을 초래하는 경우가 있는 등의 단점도 나타나고 있다. 따라서 이업종JV 활용을 검토하는데 있어서 그 장점 및 단점을 충분히 검토할 필요가 있다. 또한 이업종JV의 장점 및 단점에 대해서는 지금까지 일반적인 정리 밖에 없었으므로 실제의 발주 사례의 검토·분석을 통해서 세밀하게 파악·정리하는 것이 중요하다.

본 조사 연구는 이러한 문제의식에 근거해 이업종JV에 대해서 발주 사례의 사례 연구법을 근거로 해 발주 방식으로서의 자리를 잡고 적절한 활용의 개선방안 등을 검토하는 것을 목적으로 한다.

## 2. 조사 연구의 대상으로 하는 공동수급체(JV)의 범위

이업종JV는 문자 그대로 업종이 다른 건설업자 간 결성하는 공동수급체(JV)이다. 이번 조사 연구에서는 한정된 시간 안에 중점적인 검토를 실시하기 위해 조사 연구의 대상으로 하는 JV의 범위를 다음과 같이 한정한다.

또한 본 조사 연구에서는 도·도·부·현을 대상으로 한 설문조사 결과를 근거로 이업종JV의 활용사례가 있는 도도부현에 대한 면담을 실시한 사례에 근거해 정리하였다.

### ① 공사의 종별

이업종JV는 공공공사와 민간공사를 불문하고 활용될 수 있는 것이지만 이번 조사 연구에서는 공공공사를 위주로 검토가 이루어졌다. 다만 본 조사 연구의 성과는 민간공사에 대해서도 참고가 될 수 있다.

## ② 구성원의 종류

이업종JV의 구성원으로서 건설업자 이외에도 설계사무소 등도 포함된다. 그렇지만 현재의 공공공사는 설계와 시공의 분리를 원칙으로 하고 있어 도·도·부·현의 사례에서도 설계와 시공을 일괄해서 이업종JV에 발주하고 있는 사례는 적었다. 이번 조사 연구에서는 시공 단계에 있어서의 건설업자만을 구성원으로 하는 JV를 염두에 두고 검토를 실시한다.

## ③ 업종의 구성

「전문공사업 혁신(innovation) 전략」에서는 이업종JV의 유형으로서 「종합공사업자와 전문공사업자」, 「전문공사업자 간」의 2개를 제시하고 있다. 이번 조사 연구에 앞서 실시한 도·도·부·현에서의 설문조사에서 나타난 유형도 두 가지를 벗어나지 않았으므로, 본 조사 연구에서도 이 두 가지 유형을 대상으로 하는 것으로 한다. 또한 여기서 말하는 「업종」의 구분은 건설업법 별표 제1에서 제시하고 있는 28개 업종 구분을 기본으로 한다.

## 3. 조사 연구체계

(재)건설업 진흥기금을 사무국으로 학식 경험자, 지방공공단체에서 발주업무 담당자 및 건설업계 단체가 추천하는 사람을 위원으로 하는 「이업종JV연구회」(별지)를 설치해 검토한다.

## II. 조사내용

### 1. 발주 사례의 검토

이업종JV의 활용의 근본적인 취지에 관한 검토를 실시하는 전제로서 도·도·부·현의 발주 사례 검토를 통해서 이업종JV의 장점 및 단점을 정리하였다.

#### (1) 발주 사례의 개요와 발주자의 평가

##### 1) 도·도·부·현의 발주사례

국토교통성에서는 이번 조사연구에 앞서 2004년 8월 30일부로 전국의 도·도·부·현을 대상으로 이업종JV에의 발주 실태의 조사를 실시했다(유효응답 44). 그 개요는 다음과 같다.

##### ① 이업종JV에의 발주한 실태

이업종JV 발주 실적이 있는 곳은 10개 도·부·현으로 공표 가능한 것들의 개요는 다음 페이지의 표와 같다. 여기에서는 이업종JV의 활용 실태로서 다음과 같은 것을 알 수 있다.

##### 가. JV의 형태

특정·경상의 구별에 대해서는 특정이 대부분이지만, 경상도 존재한다. 특정은 각 현 모두 몇 개 정도이며 개별적으로 시행되고 있다. 한편, 경상에 대해서는 홑카이드에서 다수의 발주 실적이 있는 것을 주목할 수 있다.

갑형·을형의 구별에 대해서는 기본적으로 을형이 사용되고 있고 갑

형의 사례도 존재한다.

#### 나. 공사의 종별

공사의 종별에 대해서는, 태양광 시스템 개수 공사, 폐기물 중간 처리 시설 건설공사, 고도 폐수처리 시설 건설공사 등의 특수한 기술을 필요로 한다고 생각되는 공사와 도로 개축공사, 공원 정비 공사 등의 각 현에서 정상적으로 행해지고 있다고 보이는 공사가 혼재하고 있다.

#### 다. 건설업자의 편성

「종합공사업자와 전문공사업자」, 「전문공사업자 간」의 두 가지 유형이 존재하지만, 전자가 다수이다. 또한 편성의 사례는 다음과 같다.

종합공사업자와 전문공사업자	토목 일식+포장+비계·토공·콘크리트(도로법면)+조원(공원, 도로)
	건축 일식+비계·토공·콘크리트(해체)+전기
전문공사업자끼리	전기+기계
	포장+조원

#### 라. 구성원의 수

2개사가 많지만 3개사, 4개사의 사례도 있다.



<부표 1> 이업종IV 발주 실적을 가지는 도·도·부·현과 그 대상 공사의 예

지명	발주실적 (건)	갑/ 을	특징/ 경상	구성(조합)	계약금액 (천엔)	비고
훗카이도	96건 (03년 96건)	을	경상	①일반 토목(1사)+포장(1사) ②전기(1사)+포장(1사)	(최고 금액) 294,000 (최고 금액) 178,500	도로 개축공사등 로드 히팅 공사등
이바라키	2 (02년 1건) (03년 1건)	갑	특정	①건축 일식(1사)+전기(1사) ②건축일식(1사)+날아토공콘크리트(1사)	119,175 288,300	공원설비개수공사 전망 시설 정비 공사
야마나시	1 (03년 1건)	을	특정	전기(1사)+기계(1사)	283,500	하수도 펌프장 전기 기계 공사
쿄토	3 (02년 2건) (03년 1건)	을	특정	①건축일식(1사)+비계·토공·콘크리트(1사) ②포장(2사)+토목 일식(1사) ③포장(2사)+토목 일식(1사)	376,950 251,790 176,238	교사등 해체 개수 공사 도로 환경 개선 공사 도로 환경 개선 공사
툰토리	2 (04년 2건)	을	특정	①도로 토공(1사)+법면공(1사) ②도로 토공(2사)+법면 보호공(1사)+그라운드 앵커공(1사)	공고중 공고중	도로 개량 공사 교량 정비 공사
카가와	2	을	특정	①청소시설(1사)+건축일식(2사) ②청소시설(1사)+건축일식(1사)	14,490,000 1,417,500	폐기물 중간 처리 시설 건설공사 고도 폐수 처리 시설 건설공사
코치	10 (01년 5건) (02년 2건) (03년 2건) (04년 1건)	갑	특정	①포장(1사)+조원(1사) ②토목일식(1사)+비계·토공(1사) ③토목 일식(1사)+조원(1사) ④토목 일식(1사)+조원(1사)	226,800 120,540 125,475 142,800	공원 정비 공사 긴급 지방도 정비 공사 공원 정비 공사 도로 개축공사

주: 위의 자료는 2004년 8월 20일 국토교통성이 도·도·부·현에 대해서 실시한 「이업종 건설공사 공동수급체에 관한 실태 조사 협력 의뢰에 대해」의 정리 결과 중 공표 가능한 것임.

② 이업종JV를 활용하지 않는 이유

현재 이업종JV를 활용하고 있지 않다고 회답한 34개 부·현에 대해서 그 이유를 물은 결과는 다음과 같았다.

적당한 건설공사가 없다	19
발주자로서의 장점이 없다	12
업계로부터의 니즈가 없다	8
분리·분할 발주로 대응하고 있다	4
그 외	3

2) 발주 사례에 보는 이업종JV의 장점 및 단점

본 연구회에서는, 상기 발주 실적을 갖고 있는 도부현 가운데 홑카이도, 이바라키현, 교토부 및 톳토리현을 대상으로 면담조사를 실시한 결과는 다음과 같다.

사례 1: [이바라키현]

공원 내 태양광 시스템 개수 공사(전기공사+건축공사)

적용의 이유	매우 협소한 부지에서 풀장, 체육관등의 공원 시설을 영업하면서의 시공하고, 전기공사와 건축공사가 밀접하게 관계하는 공사로 양자의 제휴가 필요하다고 보아, 각각의 업종의 특기 부분의 노하우를 살려서, 질 높고 효율적인 시공이 가능하다고 판단하였다.
형태	특정·갑형 ※본건은 공사 규모가 특정 JV의 요건에 합치 ※을형은 과거 운용하고 있지 않고, 협정서도 정하지 않았음
장점	[발주자측] ·제경비의 감축을 도모할 수 있다(기설, 현장 사무소 공유 등 ) ·분리 발주한 경우에 비해 발주자와의 연락 조정이 가능 ·원활한 공정관리에 의해 공사기간 단축을 기대 ·설비 조합부분에서 하자가 발생했을 경우, 하자 담보 책임이 명확 ·전문공사업자가 원청이기 때문에 품질 확보에 유효
단점	[발주자측] ·JV결성 절차 때문에 분리발주 한 경우에 비해 약 1개월 여분으로 시간이 걸림

사례 2 : [이바라키현]

전망시설 정비 공사(건축공사+비계·토공·콘크리트 공사(해체))

적용의 이유	산 정상 전망대, 매점의 일부 해체, 옹벽 보강 공사이며, 자재나 해체재의 반입·반출에 케이블카를 사용하는 것, 기상 조건이 공사기간에 영향을 미치는 것, 등산객 등의 안전이 최우선인 것부터, 전문업자 각각이 갖고 있는 능력을 발휘시키는 것으로 했다.
형태	특정·갑형 ※본건은 공사 규모가 특정 JV의 요건에 합치 ※올형은 과거 운용하고 있지 않고, 협정서도 정하지 않았다.
장점	[발주자측] ·제경비의 감축을 도모할 수 있다(기설, 현장 사무소의 공유 등) ·분리 발주한 경우에 비해 발주자와의 연락 조정이 가능 ·원활한 공정관리에 의해 공사기간 단축을 기대할 수 있다 ·설비구성부분에서 하자가 발생했을 경우, 하자 담보 책임이 명확 ·전문공사업자가 원청이기 때문에, 품질 확보에 유효 ·각 구성원이 기술력을 충분히 발휘할 수 있다. ·각 구성원이 제휴해 안전 관리를 한다 [시공사측] · 각 구성원이 기술력을 충분히 발휘할 수 있다.
단점	[발주자측] ·JV결성 수속 때문에 분리 발주한 경우에 비해 약 1 개월 여분으로 시간이 걸린다.

사례 3 : [툰토리현]

법면공사와 굴착공사(일반토목(도로토공)+법면보호공·그랜드앵커공)

※ 현재 시공 중이므로 장점 및 단점은 예상

적용의 이유	종래는 특정·갑형JV만 운용하고 있어 대규모(동종) 공사는 갑형JV로, 다른 공종의 공사는 분리 발주 방식으로, 분리 발주한 공사가 더 대규모 경우는 갑형JV로, 라는 형태로 실시해 왔지만 공사간의 밀접한 조정이 필요한 경우에는 분리 발주 방식으로는 조정이 어렵기 때문에 이업종JV를 시행했다.
형태	특정·을형

장점	<p>[발주자측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·하나의 기업체 안에서 공사 간 조정을 할 수 있어 분리 발주한 경우에 비해 안전성 향상, 공사기간 단축을 도모할 수 있다.</li> <li>·분리 발주한 경우에 비해 현장수가 감소해, 발주자의 감독 업무, 조정 업무를 경감할 수 있다.</li> <li>·코스트를 삭감할 수 있다.</li> <li>·전문공사업자의 재량 범위가 확대한다.</li> </ul> <p>[시공사측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·전문공사업자의 재량 범위가 확대한다. 《발주자측과 공통》</li> </ul>
단점	<p>[시공사측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·JV결성에 수반하는 사무의 증가(협정서 작성, JV경리 등 )</li> <li>·다른 구성원의 시공 부분에도 연대책임을 지게 한다.</li> </ul>
특이사항	<p>구성원이 도산했을 경우, 이업종JV에서는 남은 구성원으로 책임을 갖고 시공할 수 있을까하는 문제가 있기 때문에 JV는 해산하는 경우의 특약을 교부하고 있다.</p>

#### 사례 4 : [훗카이도]

#### 노반 개량을 수반하는 도로 개량 공사(일반 토목공사+포장 공사)

적용의 이유	<p>원래, 일반 토목공사와 포장 공사와는 분리 발주하고 있었지만, 전 공정 완성·인도 후에 다음 공정이 시공 개시하기 위해, 전체 공사기간이 길고, 주변 주민으로부터의 불평, 교통 정체 등으로 고심하고 있었다. 여기에 특정·을형의 이업종JV에 의해 시공해 왔지만, 운용 기준에 저촉하는 것(대상 공사를 「대체로 3 억엔 이상의 대형 공사」 라고 규정), 연간 발주 건수가 일정량 있는(약 100 건) 일등을 근거로 해 경상·을형의 이업종JV로 전환해 본격 실시하고 있다.</p>
형태	<p>경상·을형          ※을형은 이업종만 인정하고 있다.</p>
장점	<p>[발주자측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·분리 발주한 수고 삭감</li> <li>·재하청(마루나게)의 불안의 불식</li> <li>·공사기간 단축이 기대</li> <li>·하나의 기업체가 시공하기 때문에 일체적인 품질이 확보</li> </ul>

	<p>[시공사측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·구성원끼리의 기술적 교류</li> <li>·전문공사업자(포장)의 수주 기회의 확보</li> <li>·발주자, 현지와의 조정을 JV로 실시하는 것에 의한 쓸데없는 노력 줄임</li> <li>·시공 구분이 명확하고, 책임 시공되는 것에 의한 품질의 확보</li> <li>·서류 작성의 분업 혹은 집약이 가능</li> </ul>
단점	<p>[발주자측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·구성원이 도산했을 경우의 공사 관리</li> <li>·다른 구성원 시공 부분의 하자보증</li> </ul> <p>[시공사측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·스폰서가 배치하는 현장 대리인의 상주 기간의 장기화</li> <li>·경비비율이 분리 발주한 경우에 비해 낮기 때문에 경비 분담할 때 조정이 곤란하게 되는 케이스가 나타남</li> <li>·다음 공정 담당 구성원은 전 공정 담당 구성원의 시공 능력이나 공사 진척 상황에 영향을 받는다.</li> <li>·다른 공종으로 조성되고 있으면서 공사 시공 평가는 1개</li> </ul>

### 사례 5 : [쿄토부]

#### 교사 개축공사(건축공사+날아·토공·콘크리트 공사(해체))

적용의 이유	<p>분리 발주를 기본으로 하면서 대규모이고 분리에 친숙해 지지 않는 「혼연 일체」가 된 공사에 대해서는, 한정적으로 이업종JV가 적당이라고 생각해 필요할 때마다 적용하고 있다.</p>
형태	<p>특정·을형</p>
장점	<p>[발주자측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·「혼연 일체」공사의 착실한 시공</li> </ul> <p>[시공사측]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·전문공사업자의 수주 기회의 확보</li> </ul>
단점	<p>JV 일반적으로 대해 말해지는 단점은 제외하고, 이업종JV특유의 단점은 없다.</p>

## (2) 발주 사례를 근거로 이업종JV의 장점 및 단점의 검토

### 1) 검토의 시점

다음에 상기(1) 2)의 발주 사례에 근거해서 이업종JV의 장점 및 단점을 검토한다. 이업종JV의 장점 및 단점은 발주자와 시공자로 평가가 다르다고 생각할 수 있기 때문에 각각의 입장별로 정리할 필요가 있다. 또한 전술의 발주사례의 검토에서도 알 수 있는 것처럼 이업종JV는 일괄발주방식, 분리발주방식과 비교한 장점 및 단점을 가지고 있다고 생각할 수 있으므로 항상 양 방식과의 관계를 염두에 정리를 실시할 필요가 있다.

이업종JV의 활용의 본연의 자세에 대해서는 이러한 정리를 한 다음, 이업종JV를 적정하게 활용하는 것이 공공공사의 품질 확보나 코스트의 감축, 건설업의 건전한 발전 등으로 연결될 수 있을지, 그리고 최종적으로는 국민의 이익이 되는가 하는 관점에서 검토되어야 할 것이다.

덧붙여 이업종JV의 장점 및 단점에는 동업종으로 이루어지는 JV도 포함한 JV 일반적으로 공통되는 것과 이업종JV만의 고유의 것이 있다고 생각할 수 있다. 한편 일괄발주방식 또는 분리발주방식이 선택되는 경우에도 그 수주자에 대해서는 단체기업인 경우와 동업종으로부터 되는 JV인 경우를 생각할 수 있다. 이하에서는 논점을 알기 쉽게 하기 위해 일괄발주 또는 분리발주한 수주자가 단체 기업인 경우로 한정하여 비교한다.

### 2) 발주자의 입장에서 정리

#### ① 적절한 시공의 확보

도부현과의 인터뷰에 의하면 이업종JV가 채용된 공사에서는 이업종

JV에 대해 다음과 같은 장점을 지적하였다.

- 소음 대책, 안전 관리, 시설 이용자에게의 배려 등이 고도로 요구되는 공사
- 이업종의 공사를 하나로 발주해서 코스트의 감축, 공사기간의 단축 등을 도모할 수 있는 공사
- 분리·분할로 시공을 실시하는 것으로 공사기간 조정, 가설기자재 조달 등 시공상의 단점이 발생하는 공사
- 대규모이고 분리할 수 없는 「혼연일체」가 된 공사
- 공사 간·공정 간 조정이 특히 필요한 공사

이 중에서 제일의 항목은 일괄발주방식에 대한 장점, 그 이외는 분리발주 방식에 대한 장점에 각각 대응하는 것이라고 생각할 수 있다.

일괄발주방식은 종합공사업자에 의한 일체적인 품질관리나 시공을 관리하고 일반적으로 확실한 시공을 확보하기 위해서 효율적인 시스템이라고 말할 수 있다. 이에 비해 이업종JV는 전문공사업자가 JV구성원으로서 원도급자의 일원이 되기 때문에 전문공사업자의 전문적인 능력을 발주자와의 밀접한 커뮤니케이션 아래에서 보다 세세하게 발휘시킬 수 있다고 하는 장점이 있다고 생각할 수 있다. 상기 사례를 근거로 예를 들면 공동 이용하는 시설에 대해 이용자의 안전을 확보하면서 공사를 할 필요가 있는 지역의 특성상 주변 환경에 대한 배려가 특히 요구되는 등의 요청이 있어, 공사의 각 단계에서 해당 요청에 관계되어 전문적인 능력을 가진 전문공사업자와 발주자와의 사이의 치밀한 의사소통이 필요한 경우에는 이업종JV가 장점을 발휘하게 된다.

다만 JV 일반적인 내용에 관해서는 소규모 공사와 같이 단일 기업의 시공이 효과적이라고 생각할 수 있는 공사에 대해 특정 JV로 발주를 하는 경우, 충분한 시공능력을 가지지 않은 건설업자가 구성원이 되어 있는 JV에 대해서 발주를 하는 경우에는 효율적인 시공을 하지 않을

우려가 있는 것이 지적되고 있다. 이업종JV에 대해서도 이러한 발주를 했을 경우에는 같은 단점을 갖는다고 할 수 있다.

한편 분리발주방식은 발주자가 공사의 성격에 따라 발주 구분을 결정해서 각각의 수주자와 직접 의사소통을 실시해서 발주자의 의도를 실현한다고 하는 특징을 가지고 있다. 이업종JV는 이러한 관점에서는 분리발주처럼 철저한 구조는 아니지만, 반대로 JV라고 하는 단일의 주체가 수주해 구성원 사이의 밀접한 제휴를 도모할 수 있다고 하는 특징이 있다. 이 때문에 분리발주방식과 비교해 「일체적인 품질관리나 안전 대책이 가능」, 「작업 간의 조정이 원활해 공사기간의 단축을 도모할 수 있다」 등의 장점이 있다고 생각할 수 있다. 이러한 장점은 상기 사례를 근거로 해서 보면, 예를 들면 공사간의 밀접한 조정이 필요한 특정의 공사, 공사기간 단축에 관해서 강한 요청이 있는 공사 등의 경우에 보다 많이 발휘되는 것이라고 생각할 수 있다.

또한 이업종JV에서는 구성원이 원청으로서의 입장에서 공동으로 시공하는 것으로부터 구성원 사이의 정보교환이나 전문공사업자로부터의 시공 방법의 제안이 보다 용이하게 되어 보다 적절한 시공에 이바지한다고 하는 장점이 있다고 생각할 수 있다. 이것들은 일괄발주방식, 분리발주방식 중 어느 쪽이 되었든 이업종JV가 갖는 장점이라고 생각할 수 있다.

## ② 코스트 구성의 투명성 향상

을형JV에 대해서는 구성원 사이의 비용 분담이 공동수급체 협정서 제 8조에 근거하는 협정서에서 나타나는 것처럼, 발주자는 대상 공사의 비용 구성을 구성원마다의 분담액을 통해서 아는 것이 가능하다. 이것은 일괄 발주 방식과 비교해서 장점이라고 말할 수 있다(다만 JV구성원의 수 이상으로 분할해서는 알 수 없다).



이것에 대해 분리발주방식에서는 발주자의 시공 관리의 체제, 코스트 등을 감안하고 있지만, 적절한 단위로 분할해 발주하는 것이 가능하기 때문에 코스트 구성의 투명성 향상의 관점에서는 한층 뛰어난 방식이라고 할 수 있다.

따라서 코스트 구성의 투명성이라고 하는 관점에서는 이업종JV는 일괄발주방식과 분리발주방식의 중간적인 위치에 있다고 할 수 있다.

### ③ 발주 절차

일괄발주방식과 비교하면 JV결성절차 등에 의해 발주까지 필요로 하는 기간이 길어지고 협의 등의 사무절차가 증가하는 등의 단점을 생각할 수 있다.

한편 분리발주방식과 비교하면 JV결성절차 등에 의해 발주까지 필요로 하는 기간이 길어지는 단점은 존재하지만, 복수의 시공자와 청부계약과 관계를 가질 필요가 없어지기 때문에 발주 업무의 경감 등의 장점이 있는 것이라고 생각할 수 있다.

따라서 발주절차의 간편함에 대해서도 이업종JV는 일괄발주방식과 분리발주방식의 중간적인 위치에 있다고 생각할 수 있다.

### ④ 계약 이행 책임

시공자가 도산했을 경우 발주자는 도산한 시공자의 미완성 부분이나 지불 상황의 확인, 잔존 공사의 시공자 확보 등에 관해서 리스크를 지게 된다. 그러나 JV에서는 구성원이 공사의 완성에 대해서 서로 연대책임을 지기 때문에 리스크가 분산되게 된다.

그렇지만 이업종JV에서는 구성원의 일부가 파산, 탈퇴 등에 의해 이탈했을 경우에 잔존 구성원이 이탈한 구성원의 담당 부분에 대해 건설업 법상의 허가를 가지지 않은 등의 이유로 시공을 계속할 수 없는 사

태가 나타난다. 이와 같이 이업종JV에서는 JV의 장점이어야 할 계약 이행 책임에 불명확한 점이 있는 것이 문제가 된다.

### 3) 시공자 입장

#### ① 전문공사사업자의 활약 장소의 확대

전문공사사업자에게 있어서 일괄발주방식과 비교해서 이업종JV에서는 원청의 일원으로서 수주해서 스스로의 기술력을 발주자에게 직접 어필 할 기회가 증대하게 된다. 이것은 의욕이 있는 전문공사사업자의 사업 전개에 있어서 장점이 되는 것이라고 생각할 수 있다.

이 장점은 특히 종합공사사업자가 스폰서가 되는 이업종JV에서는 분리 발주방식과 비교하면 작다. 다만 앞에서 기술한 것과 같이 이업종JV에는 구성원의 기술 교류에 의한 기업의 기술력의 강화, 기업 제휴에 의한 기술력, 영업력의 강화라고 한 독자적인 장점이 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 덧붙여 이 점에 관해서 JV의 경우에는 구성원이 독자적으로 획득한 기술력이나 지식을 다른 구성원에게 유출한다는 단점이 지적되지만, 이업종JV의 경우에는 업종이 다르기 때문에 이런 단점이 상대적으로는 작다고 할 수 있다.

#### ② 원활한 시공의 확보

일괄발주방식과 비교하면 고도 혹은 특수한 기술을 가진 전문공사사업자가 대등의 입장에서 참가하는 것으로서 상호의 정보교환이나 시공 방법 등에 관한 기술개발이 촉진된다고 하는 장점도 지적되고 있다. 한편 단점으로는 JV에 대해서 일반적으로 지적되고 있는 것으로 운영이 비효율적으로 되는 경우가 있는 것 등을 생각할 수 있다.

분리발주방식과 비교하면 안전 대책, 근린 대책 등이 일체적으로 수

행할 수 있는 시공 시기의 조정 등이 용이하게 되는 등의 장점을 생각할 수 있는 반면 스폰서의 기술자 배치의 장기화 등의 단점도 지적되고 있다.

또한 일괄발주방식, 분리발주방식 각각과 비교한 단점이 있는데 이것도 JV에 대해서 일반적으로 언급되고 있는 것으로 JV구성원의 현장에서의 조정 업무가 증가하는 것, JV운영상의 관리 체제의 불비하게보다 안전 관리 체제에 문제가 생기는 경우가 있는 것 등을 생각할 수 있다.

### ③ 계약 이행 책임

앞의 2)에서 말한 것처럼 JV에서는 각 구성원이 계약 이행의 연대책임을 진다는 점에서 일괄발주방식, 분리발주방식과 비교해서 구성원의 책임이 가중된다. 이업종JV에서는, 이 연대책임의 이행 방법으로 불명확한 점이 있는 것이 각 시공자에게 생길 수 있는 리스크가 될 수 있다는 것을 생각할 수 있다.

## 2. 건설 생산 시스템으로서의 이업종JV

다음으로 이업종JV의 장점 및 단점을 근거로 해 이업종JV의 활용의 나아가야할 방향을 검토한다.

### (1) 공공공사 발주방식의 현상과 이업종JV

#### ① 일괄발주방식과 분리발주방식

지금까지 우리나라에서는 시공에 관한 모든 업무를 포함해 종합공사업자에게 하청 받게 하는 일괄 발주(일식 청부)방식이 넓게 활용되어 왔다. 이 방식은 종합공사업자가 시공 관리를 실시하는 것과 동시에 품

질 확보의 책임도 담당하는 것부터 발주자에게 있어서는 시공상의 리스크의 경감, 발주에 수반하는 사무 부담의 경감 등 장점이 크다. 이러한 이유 때문에 이 방식은 폭넓게 활용되어 왔다.

나라 등이 발주하는 공사에 대해서는 관공수법 등에 근거해 분리 발주를 추진하는 것과 동시에 지방공공단체에 대해서도 통지 등에 의해 반복해서 분리 발주의 요청이 이루어지고 있다. 또한 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진을 도모하기 위한 조치에 관한 지침」에서도, 「설비 공사등과 관련된 분리 발주에 대해서는 발주자의 의향이 직접 반영되어 시공의 책임이나 공사와 관련되는 코스트의 명확화를 도모할 수 있는 등 해당 분리 발주가 합리적이라고 인정되는 경우에 공사의 성질 또는 종별, 발주자의 체제, 전체의 공사 코스트 등을 고려해서 전문공사업자의 육성에 이바지하는 일도 하면서 그 활용에 노력하는 것으로 한다」라고 되어 있다.

## ② 도·도·부·현의 대응

이번 인터뷰에서는 이업종JV에의 발주에 대해서, 「대규모이고 분리할 수 없는 혼연 일체가 된 공사(에 대해서 이업종JV로 발주를 검토)」, 「이업종의 공사 간에 있어 시공 조정이 필요한 공사(에 대해서 이업종JV로 발주)」라고 하는 대응이 보고되었다. 이것은 분리발주방식을 원칙으로 하면서 이것에 친숙해지지 않는 공사의 일부를 시공자 사이의 원활한 조정, 전문공사업자와의 직접적인 커뮤니케이션의 확보 등을 기 위해서 이업종JV로 발주하였던 것으로 보인다.

또 「공사 내용을 확인한 다음, 전문공사업자의 수주 기회의 확보와 공사간·공정간 조정이 필요한 공사만(이업종JV으로 발주)」이라고 하는 대응에서도 볼 수 있던 것처럼 전문공사업자의 수주 기회의 확보라고 하는 관점도 감안해 이업종JV에의 발주를 실시하고 있는 예도 볼

수 있었다.

다만 특정 공사에 관해서 이업종JV를 「본격 실시」 하고 있는 홋카이도의 사례를 제외하고, 인터뷰를 실시한 부·현에서는 이업종JV에의 발주는 시행적인 단계에 머무르고 있다. 본 조사에 앞서 시행한 도·도·부·현에 대한 실태 조사의 결과를 근거로 도·도·부·현에서의 이업종JV의 적용은 전체적으로는 아직도 시행적·예외적인 것이라고 볼 수 있다.

## (2) 이업종JV가 자리를 잡아가기 위해 나아가야할 방향

한편 1(2)에서 봐 온 것처럼 이업종JV는 독자적인 장점 및 단점 구조를 가지고 있고 이업종JV의 채용이 가장 합리적이 되는 케이스를 유형화 할 수 있다. 이러한 케이스에서는 이업종JV를 예외적 조치로 하는 발상을 벗어나, 오히려 이업종JV의 적용을 적극적으로 검토하는 것이 합리적이라고 생각할 수 있다. 다시 말하면 이업종JV를 당초부터 발주자의 선택사항의 하나로 넣어서 각각의 장점 및 단점을 비교해, 그 결과 이업종JV의 장점이 보다 크면 이업종JV의 적용을 검토한다고 하는 어프로치가 발주자의 대응으로서 합리적이라고 생각할 수 있다.

또한 이업종JV는 구성원이 원청의 입장에서 공동으로 시공을 실시하는 것부터 상호의 정보교환이나 전문공사사업자로부터의 시공 방법 등의 제안이 보다 용이하게 된다고 하는 특징을 가지고 있다.

이업종JV에서는 종합공사사업자와 전문공사사업자가 하나의 기업체의 구성원으로서 서로 협력해 계약을 이행하는 입장에 놓이게 된다. 이것은 종합공사사업자와 전문공사사업자를 시공 책임을 둘러싼 일종의 긴장 관계 아래에 두는 것이 아니라, 반대로 양자의 관계를 적극적인 협력 관계로 전환하는 계기를 포함하고 있다고 생각할 수 있다. 이것은 종래의 원청

· 하청 관계에 대신하는 새로운 건설 생산 시스템의 본연의 자세를 시사하는 것이라고 말할 수 있을 것이다.

이와 같이 이업종JV는 단순한 종래의 발주 방식의 보완적 수법이 아니고, 독자적인 장점 및 단점의 구조를 가지는 하나의 가능한 건설 생산 시스템으로서의 자리 매김이 주어질 가능성이 있다. 이업종JV의 활용의 바람직한 자세에 관한 검토는 이러한 관점에도 행해져야 할 것이다.

### (3) 이업종JV활용의 기본적 생각

어떠한 경우에 이업종JV의 활용을 검토해야 할 것인가는 최종적으로는 발주자의 판단이지만 이업종JV에 대해서는 참고가 되는 사례의 축적이 적은 것 등을 고려해서 어떠한 경우에 이업종JV의 채용이 합리적이 될까에 관한 일반적인 생각을 나타내는 것이 현시점에서는 유의하다고 생각할 수 있다. 이러한 관점으로부터 다음과 같이 정리를 시도하였다.

#### ① 기본적인 생각

이미 언급한 것처럼 이업종JV는 특정의 공사에서 장점을 발휘하는 한편 JV로 발주하는 것에 어울리지 않는 공사 등에 적용되었을 경우에는 시공의 비효율화 등의 단점이 생길 수 있는 것과 동시에 계약 이행 책임에서 불명확한 점이 있는 등 고유의 단점도 있는 것이 나타났다.

기본적인 생각으로서는 이업종JV의 활용은 이업종JV의 적용에 의해서 보다 적절한 시공을 도모 할 수 있을 가능성이 있는 특정 종류의 공사를 중심으로 검토되어야 할 것이다. 이러한 공사에서는 다른 방식과 비교한 이업종JV의 장점이 단점을 능가하는 경우가 있다.

다만 이업종JV의 장점 및 단점을 각각 어떻게 평가하는가는 발주자에

따라서 다를 수 있기 때문에 대상 공사를 어느 정도 넓게 해야하는지에 대해서는 발주자에게 맡기는 것이 합리적이다.

## ② 검토를 위한 어프로치

이업종JV 활용의 바람직한 자세를 검토하는 방법의 일례로서 아래와 같이 이업종JV의 장점 및 단점을 일괄발주방식 및 분리발주방식으로 각각 비교해서 모두 이업종JV의 장점이 크다고 인정되는 케이스를 추출하게 된다.

물론 이것은 일례에 지나지 않지만 어떠한 생각을 뽑는다고 해도, 종합적으로 보고 가장 장점이 큰 방식이 선택되어야 하는 것은 당연하다. 또한 그 선택에 대해서 판단 과정을 포함해 충분한 설명이 요구되는 것은 말할 필요도 없다.

### (가) 일괄 발주 방식과 이업종JV라는 비교

- 전문공사사업자에게 고도로 전문적인 능력이 요구되어 발주자와 전문공사사업자와의 밀접한 커뮤니케이션이 필요한 공사일수록 적절한 시공을 확보할 수 있는 이업종JV의 특성이 발휘되는 여지가 크고 이업종JV의 장점이 커진다.

또한 전문공사사업자에게 고도로 전문적인 능력이 요구되어 전문공사사업자가 원청의 일원으로서 충분한 정보교환 등을 실시함으로써 적절한 시공을 도모할 수 있다고 전망되는 공사에 대해서도 이업종JV의 장점이 커진다.

- 반대로, 적절한 시공의 확보할 수 있는 이업종JV의 장점이 충분히 발휘되지 않는 공사에서는 일괄 발주 방식의 장점이 커진다.
- 「전문공사사업자의 측에 고도로 전문적인 능력이 요구되어 발주자와 전문공사사업자와의 밀접한 커뮤니케이션이 필요한 공사」 등이 있고

「선긋기」에 대해서는 예를 들면 발주자가 시공의 효율화, 발주 업무의 경감, 계약 이행 책임의 명쾌함 등을 중시한다면 일괄 발주 방식의 영역이 확대하게 된다. 반대로, 발주자가 코스트 구성의 투명화, 전문공사업자의 육성 등을 중시한다면 이업종JV의 영역이 확대하게 된다.

- 일반적으로는 공사의 규모가 너무 작은 경우, JV의 구성원이 너무 많은 경우, 구성원 사이의 시공력·경영력의 격차가 너무 큰 경우 등에는 이업종JV를 적용할 때 시공의 비효율화, 불량·부적격 업자의 참가 등의 폐해가 생길 우려가 커진다고 생각되므로 유의할 필요가 있다.

#### (나) 분리발주방식과 이업종JV 비교

- 분리가 어려운 공사나 공사간·공정간 조정이 필요한 공사일수록 적절한 시공의 확보를 위해서 이업종JV의 특성을 발휘할 수 있는 여지가 크고, 이업종JV의 장점이 커진다.
- 반대로 적절한 시공의 확보를 위해 이업종JV의 장점이 충분히 발휘되지 않는 공사에서는 분리 발주 방식의 장점이 커진다.
- 「분리가 어려운 공사」, 「공사간·공정간 조정이 필요한 공사」 등의 「구분(선긋기)」 예를 들면 발주자가 코스트 구성의 투명화를 중시한다면 분리 발주 방식의 영역이 확대하게 된다. 반대로, 발주자가 일체적인 품질관리, 발주 업무의 경감 등을 중시한다면 이업종JV의 영역이 확대하게 된다.
- 일반적으로는 공사의 규모가 너무 작은 경우 JV의 구성원이 너무 많은 경우 구성원 사이의 시공력·경영력의 격차가 너무 큰 경우 등에는 이업종JV를 적용할 때 시공의 비효율화, 불량·부적격 업자의 참가 등의 폐해가 생길 우려가 커진다고 생각되므로 유의할 필요가 있다.



- 기술자의 부족 등에 의해 분리 발주하기 위한 충분한 체제를 가지지 않는 발주자는 코스트 구성의 투명화 촉진, 전문공사업자의 육성 등의 관점에서 분리 발주 방식을 대신해서 당분간 이업종JV를 적용할 수 있다.

#### (4) 이업종JV의 장래 전망

##### 1) 「틈새」에서 「하나의 선택사항」으로

이미 말한 것처럼, 특정의 공사에 대해 이업종JV를 「본격 실시」하고 있는 홉카이도와 같은 예를 제외하고, 이업종JV로 발주를 실시하고 있는 지방공공단체의 대부분은 이업종JV를 일괄 발주 방식과 분리 발주 방식의 「틈새」의 구조로서 파악해 지극히 예외적인 조치로서 자리매김을 하고 있다.

지금까지의 검토를 보면 이업종JV를 발주자의 하나의 선택사항에 포함하는 것이 적당하다고는 하지만 현실에서 그러한 운용을 하기 위해서는 몇 개의 전제 조건이 정비될 필요가 있다.

첫째는 제도적인 부분을 정비하는 것이다. 이업종JV는 현재 공동수급체 운용 준칙상의 포함되어 있지 않아서 지방공공단체에서는 대외적으로 「시행적 실시」라고밖에 할 수 없게 되어 있다. 또한 이미 말한 것처럼 JV구성원의 이탈시 잔존 구성원의 책임이 불명확하며, 발주자·시공사 쌍방에 있어서 리스크 요인이 되고 있는 일도 이업종JV를 현실적으로 적용하는데 있어서 중요한 문제이다. 이업종JV가 하나의 선택사항으로서 인지되게 하기 위해서는 이러한 제도적 증명을 정비하는 것이 중요하다. 이 점에 대해서는 다음 장에서 검토하는 것으로 한다.

두 번째는 시공자가 받아들이기 쉽도록 환경을 정비하는 것이다. 이업종JV는 전문공사업자에게 있어서는 장점이 크지만 종합공사업자에게

는 장점이 적은 것으로 받아들여지고 있으며, 현재의 건설 생산 시스템에 있어서 원청·하청 관계아래에서는 전문공사업자가 이업종JV포 참가하는 것을 주저하고 있다. 이 때문에 이업종JV를 적용하는 경우에 발주자에게는 제도의 필요성을 주지시켜야 하며, 종합공사업자에게도 장점이 있다는 것 등을 충분히 주지시킬 필요가 있다. 또한 종합공사업자가 다양한 발주 방식의 장점을 보다 자유롭게 향수할 수 있는 환경을 마련하기 위해서도 계속해서 노력해야 한다.

## 2) 향후 활용을 생각할 수 있는 분야

다른 업종의 사업자가 공동으로 하나의 사업을 수행한다고 하는 이업종JV의 형태에 대해서는 이하와 같이 다양한 분야에서의 활용 가능성이 있다. 이들에 대해서는 발주자들의 요구도 고려해서 어떠한 장점 및 단점이 있는지 활용하는데 있어서 어떠한 문제를 해결해야하는지 등을 더 검토해 갈 필요가 있다.

### ① CM방식과 조합한 활용

CM방식의 기본적인 구조는 발주자가 CMR(통상은 복수의 전문가로부터 되는 팀)와 매니지먼트 계약을 체결해서 CMR는 기술적인 중립성을 유지하면서 발주자의 보조자·대행자로서 설계나 공사발주방식의 검토, 공정관리, 코스트 관리 등의 각종의 매니지먼트 업무의 전부 또는 일부를 실시한다. 이 방식으로는 일괄 발주 방식으로 종합공사업자에게 일임하는 매니지먼트 업무를 발주자측에서 실시하기 위해 발주자에게 코스트 구성의 투명화, 발주자 측에서의 품질관리의 철저 등을 도모할 수 있는 것으로 기대된다.

CM방식으로는 분리발주한 형태가 많지만 공사를 어느 정도 세분화해서 발주할지는 발주자의 재량이 된다. 세분화하는 만큼 공사의 코스트

구성이 명확하게 되고 각 분야의 전문공사업체와 직접 계약할 수 있는 등의 장점이 발생하지만 발주한 만큼 사무량이 증가하고 시공사 사이의 조정이 어려워지는 등의 단점이 발생한다.

이 때문에 공사에 관계하는 전문공사업체에게 유사한 공종 간 이업종 JV를 결성시켜 몇 개의 그룹으로 편성한 다음 각각의 이업종JV에 대해 (분리)발주하는 것도 검토의 여지가 있다. 이 수법에 의하면 전문공사 업체도 일정하게 결정된 단위의 공사를 일식으로 하청 받을 기회의 증대로 연결될 것으로 기대된다.

## ② 건설업 이외의 사업자와의 제휴

본 연구회에서는 시간의 제약등도 있어서 건설업자끼리의 이업종JV만을 조사 검토의 대상으로 했지만 건설업자 이외의 사람도 포함한 이업종JV가 나타날 수 있다. 이번 조사에 앞서 간 도·도·부·현에서의 앙케이트 조사에서도 건설업자와 자재 메이커와의 JV(공영 주택의 증축 공사), 설계 사무소와 건설업자의 JV (체육관 건설공사) 등의 예를 볼 수 있었다.

이러한 새로운 분야에 대해서는 아직도 사례가 매우 적기 때문에 그 장점 및 단점의 평가 등에 대해서 향후 사례 축적을 기다려야 할 부분이 크다고 생각할 수 있기 때문에 이하 생각할 수 있는 활용 분야를 예시한다. 설계 사무소와의 JV에 대해서는 건설업자의 시공 기술·노하우를 설계단계부터 직접 반영할 수 있는 것 등으로부터 효율적인 시공에 이바지할 가능성이 있고 발주자의 선택사항의 확대라고 하는 관점에서부터 향후 한층 더 검토할 필요가 있다.

또한 자재 메이커와의 JV에 대해서는 메이커와의 제휴를 강화해서 자재 조달을 보다 원활하고 적절히 실시할 수 있다고 하는 장점을 생각할 수 있다. 또한 시공자는 메이커가 공급한 재료의 잘못 된 부분에서 기

인하는 하자에 대해서도 책임을 추궁 당하게 되지만 시공자는 납품 단계의 품질 밖에 알지 못하고, 그 생산 프로세스는 말하자면 블랙박스이며, 책임 추궁이나 발생 방지에 대해 적절한 대응을 하는데 어려운 상황에 있다. 메이커를 JV에 집어넣으면 메이커도 JV의 일원으로서 발주자에 대해서 직접 책임을 지는 입장이 되기 때문에 이러한 문제도 해소되게 된다.

건설업자 외의 업자와의 JV는 건설업자의 활동 영역을 펼치는 일도 기대 하게 된다. 예를 들면 최근 공공 주체·민간 주체 모두 이용되게 된 ESCO(Energy Service Company) 사업은 에너지 절약에 이바지하는 시설의 개축 등의 비용을 해당 개축 등에 의한 에너지 절감분에서 조달하는 방식이지만 이 사업주체로서 기계 및 전기 기기 메이커, 설비업자 등이 JV를 구성하는 예가 많다. 이러한 기회를 얻는 것은 건설업자의 사업 기회의 확대에 이바지할 뿐만 아니라 건설업자의 경험의 폭을 펼치게 된다.

또한 민간 사업자가 공공시설 등의 설계, 건설, 유지 관리, 운영 등을 실시하는 PFI사업에서는 복수의 민간 사업자의 출자에 의해 설립된 특수목적회사(SPC)가 PFI사업 계약에 근거하여 설계, 건설, 유지 관리, 운영 등의 각 업무를 발주하는 형태가 일반적이다. PFI사업은 벌써 188건의 실시 방침이 공표되고 있어(2005년 3월 현재) PFI 사업에 있어서의 업무의 발주 형태 등을 검토하는 것은 이후의 이업종JV에 관한 검토에 도움이 될 수 있는 것이라고 생각할 수 있다.

### 3. 이업종JV와 공동수급체 운용 준칙

이업종JV를 발주자의 「하나의 선택사항」 이라고 하는 것에 있어서는 이업종JV의 공동수급체 운용준칙상에서 어떻게 포함되어 있는지를 명

확하게 할 필요가 있다. 이 점에 대해서 다음과 같이 검토한다.

### (1) 발주 사례를 밝은 이업종JV의 유형 정리

#### 1) 공동수급체 운용 준칙

현재 공공 공사의 발주자가 JV를 활용하는데 있어서 「공동수급체 운용 준칙」(1987년 중앙건설업 심의회 건의, 이하 「준칙」이라고 함)에 따라 그 대상 공사, 구성원 등에 대해 명확하고 적절한 운용 기준을 정해 거기에 따른 적절한 JV의 운용을 확보하는 것으로 되어 있다.

준칙에서는 JV의 유형으로서 특정 JV와 경상 JV의 2 개가 설정되어 있어 각각 다음과 같은 목적을 가지는 것으로 되어 있다(「공동수급체의 본연의 자세에 대하여」, 1987년 8월 17일 중앙건설업 심의회).

특정 JV	대규모이고 기술적 난이도의 높은 공사의 시공을 할 때, 기술력 등을 결집하는 것으로서 공사의 안정적 시공을 확보하는 등 공사의 규모, 성격에 비추어, 공동수급체에 의한 시공이 필요라고 인정되는 경우에 공사마다 결성하는 공동수급체
경상 JV	중소·중견 건설업자가, 지속적인 협업 관계를 확보하는 것으로서 그 경영력·시공력을 강화하는 목적으로 결성하는 공동수급체

#### 2) 발주 사례에 나타난 이업종JV의 유형

본연구회에 대해 조사한 이업종JV의 발주 사례는 현행의 준칙과 어떠한 관계에 있는지를 검토한다.

##### ① 특정 JV

이번 사례에 나타난 이업종의 특정 JV와 관련되는 공사의 기본적인 성격은 반드시 「대규모이고 기술적 난도가 높다」라고 말할 수 없지만 이용자에게 배려 등의 특별한 요청이 있는 공사에 대해서 전문적 또는 특수한 시공 능력을 갖춘 사람을 구성원으로 하는 JV를 활용하는 것으로

로 보다 안정적 그리고 효과적인 시공을 도모한다고 하는 것이다. 실제로도 이러한 공사의 상당수는 준칙에 나타난 공사의 규모 등의 요건에 해당한다고는 말할 수 없다. 따라서 이 유형의 이업종JV를 준칙에서도 인지하기 위해서는 준칙상에 나타난 특정 JV의 확대에 대해 검토할 필요가 있다.

공공 공사의 발주에 대해서는 수주 기회 배분에 있어서 오해를 일으킬 수 있는 JV를 배제하는 관점에서 단체 기업으로의 발주를 기본으로 하는 것과 동시에 JV의 활용은 기술력의 결집 등에 의해 효과적 시공을 확보할 수 있다고 인정되는 적정한 범위에 두어야 할 것이다. 준칙도 이 「단체 발주한 원칙」에서 특정 JV의 대상 공사를 정하고 있다.

「단체 발주한 원칙」은 JV가 수주 기회의 배분을 위해서 이용되며 본래 단체기업에 의해 효율적으로 시공될 수 있는 공사에 대해 비효율적인 시공을 하는 것을 방지하고자 하는 취지이다. 「대규모이고 기술적 난이도가 높다」는 것이 아니어도 단체 기업에 의한 시공이 효율적이라는 장점이 있는 공사에 대해서 JV의 활용을 일절 배제하는 것까지를 의도한 것은 아니다. 예를 들면 「전문적 또는 특수한 시공 능력을 가지는 사람을 구성원으로 하는 JV를 활용하는 것으로 보다 안정적이면서 효과적인 시공을 도모하는 것을 기대할 수 있는 공사」에 대해서도 특정 JV의 대상 공사에 가세하는 것을 검토할 수 있는 것이다.

다만 「단체 발주한 원칙」에 비추면 JV 목적의 확대에 대해서는 시공의 비효율화 등을 부르는 것이 없도록 신중하게 검토할 필요가 있다.

특히 공사규모가 크고 기술적 난이도 높은 공사는 그 개념이 비교적 명확하지만 예를 들면 「전문적 또는 특수한 시공 능력을 가지는 사람을 구성원으로 하는 JV를 활용하는 것으로 보다 안정적이면서 효과적인 시공을 도모할 수 있는 공사」는 아직도 그 개념이 충분히 명확하다고는 말하지 못하고 수주기회의 배분을 위해서 남용되는 위험이 상대적으로

로 크다. 적어도 대상 공사의 개념을 보다 명확히 할 필요가 있다.

또한 이 유형을 인정하면 특정 JV의 대상 공사의 규모가 줄어들게 되고 그 결과 다음에서 기술하는 것과 같이 특정 JV가 동종 공사에서 계속해서 반복되고 경상적으로 이용되는 케이스가 나오므로 유의할 필요가 있다.

## ② 경상 JV

준칙에서 경상 JV는 「계속적인 협업 관계를 확보하는 것으로써 그 경영능력·시공능력을 강화한다」는 것 때문에 건설업자 측의 의향으로 결성되는 것으로 되어 왔다. 이것은 특정 JV가 「대규모이고 기술적 난도의 높은 공사를 시공한다」라고 하는 발주자의 필요에 기초를 두는 것과는 대조적인 것이 되고 있다.

이번 사례에서 경상 JV인 이업종JV를 채용하고 있던 곳은 홋카이도 뿐이었다. 이 사례는 상기 ①에 해당하는 공사로 동종의 공사가 일정기간에 상당수 발주되는 것이 예정되어 있는 것으로 보아 입찰 참가 자격 등록제도를 사용해 발주 업무를 합리화하는 목적으로 경상 JV를 채용하고 있는 것으로 보인다. 이것은 말하자면 특정 JV를 「경상화」한 것으로 준칙에 규정된 경상 JV와는 기본적인 성격을 달리하는 것이다.

이와 같이 「경상화한 특정 JV」의 본질은 기본적으로 특정 JV라고도 생각할 수 있지만, 이런 종류의 JV를 특정 JV로 구성할까 경상 JV로 구성할까 JV구성원을 중소·중견 기업으로 한정하는지, JV의 구성원이 다른 경상 JV의 구성원이 될 수 있는지 JV구성원의 단체 기업으로서의 등록이 인정될까 등에 따라 결론이 달라질 가능성이 있다.

그러므로 이 유형의 JV에 대해서 준칙상의 대응을 검토하는데 있어서 발주 정책의 자리 매김도 감안해 그 성격을 명확하게 정리할 필요가 있다 (본 보고서에서는 분류상 편의적으로 경상 JV로 취급하기로 하지만,

어떠한 결론을 시사하는 것은 아니다).

### 3) 이업종JV의 4유형

2)에서 검토한 두 가지 유형의 외에 이업종JV는 다음과 같이 현행 준칙에 준거한 형태의 것도 생각할 수 있다.

- 대규모이고 기술적 난이도가 높은 공사에 대해서 전문적 또는 특수한 시공 능력을 가지는 사람을 구성원에 가세하는 것으로 보다 안정적 한편 효과적인 시공을 도모하는 것을 목적으로 하는 JV(현행의 특정 JV에 상당)
- 업종을 달리하는 우량한 중소·중견 건설업자가 계속적인 협업 관계를 확보하는 것으로서 그 경영력·시공력을 강화하는 것을 목적으로 결성하는 JV(현행의 경상 JV에 상당)

이것들을 종합하면, 이업종JV에는 4개의 유형이 있으며 아래 표와 같이 정리할 수 있다(명칭은 본연구회에서 가정해서 붙인 것이다). 향후는 상술한 것처럼 현행 준칙의 범위를 넘는다고 생각할 수 있는 두 가지 유형에 대해서 각각의 항목으로 나타내 보인 논점을 검토할 필요가 있다.

구분	분류	목적
특정 JV	①대규모·고난도 공사형	대규모이고 기술적 난이도가 높은 공사의 시공에 대해서 기술력 등을 집결하는 것으로서, 공사의 안정적 시공을 확보
	②비분리 발주형	상기 이외의 공사에 대해서 전문적 또는 특수한 시공 능력을 가지는 사람을 시공자로서 참가시키는 것으로, 공사의 안정적 시공을 확보
경상 JV	③경영력·시공력 강화형	중소·중견 건설업자가 계속적인 협업 관계를 확보하는 것으로서, 그 경영력·시공력을 강화
	④비분리 발주형	②의 공사가 일정기간중에 상당수 발주되는 것이 예정되어 있는 경우에, 발주를 합리화하는 목적으로 입찰 참가 자격 등록제도를 채용하는 것.



## (2) 갑형·을형의 정리

이업종JV는 다른 건설업 허가를 가지는 종합공사업자와 전문공사업자, 혹은 전문공사업자끼리가 JV를 구성하는 것이기 때문에 각 구성원은 하청받은 공사를 미리 허가 업종과 관련된 공사 종류로 분할해 각각이 분담한 공사에 대해 책임을 져 시공하게 된다. 이러한 형태의 JV는 기본적으로 을형이라고 생각할 수 있다. 본 조사 연구에 앞서서 실시한 도·도·부·현을 대상으로 한 앙케이트 조사에서도, 대부분은 을형이 채용되고 있어 국토 교통성 직할 공사에 있어서 이공종 건설공사 공동수급체의 취급에 대해서도 을형만이 채용되고 있다.

한편 갑형은 구성원이 출자 비율에 따라 「혼연 일체」가 되어 시공하는 방식이며, 어디까지나 공사 전체를 JV로서 시공해야 한다. JV구성원이 다른 건설업 허가를 가지는 경우 각각을 법적으로 시공할 수 있는 공사는 한정되고 있기 때문에 「혼연 일체」가 되어 시공한다고 하는 형태는 구성상 무리가 크다고 생각할 수 있다.

덧붙여 이번 인터뷰를 실시한 사례에 갑형을 채용하고 있던 현이 있었지만 이것은 과거 을형을 운용하고 있지 않고 을형의 공동수급체 협정서를 정하지 않았으며, 갑형·을형의 비교 검토에 의해 갑형이 선택되었다고 하는 것은 아닌 것 같다.

## (3) 입찰 참가 자격 등록제도와와의 관계

경상 JV인 이업종JV에 대해서, 입찰 참가 자격 등록제도를 적용하는데 있어서 등록 구분의 설정에 관하여 다음의 두 개의 대응을 생각할 수 있다. 이 중에 어느 쪽이 합리적일까에 대해서 검토를 실시할 필요가 있다.

(가) 등록공종은 현황대로 단일로 하고 별도로 이업종JV의 등록제도를 신설한다.

(나) 현재의 「토목 일식」이나 「포장」이라는 단일의 등록공종 외에, 이업종JV 전용으로 「토목 일식 및 포장」 등이라고 하는 편성을 설정해 신청을 받아들인다.

(가)에 의한 경우에는 각 구성원은 각각 자기가 가지는 업종의 허가에 상응한 등록공종에 대해 입찰 참가 자격 등록을 받고 있는 것이 전제가 된다. 따라서 발주자는 이업종JV의 조성이나 구성원의 랭크 등을 공고해서 그 요건을 채우는 건설업자가 경상 이업종JV를 결성해 신청하게 된다. 덧붙여 편성 자체를 건설업자의 자주적 주체적 판단에 맡기는 경우에는 신청된 이업종JV가 실제 예정하는 공사에 맞는 것인지와 구성원의 구성이나 능력은 적당한지 여부 등에 대해서도 발주자가 판단하지 않으면 안 된다.

한편, (나)에 의한 경우에는 「토목 일식 및 포장」 등이라고 하는 편성의 이업종 JV로서 입찰 참가 자격을 심사하게 되지만 종래의 동업종으로 되는 JV와는 조성이 다르기 때문에 발주자는 종합 점수의 랭크 구분을 이업종JV 전용으로 새롭게 설정할 필요가 생긴다.

[참고] 이업종 경상 JV를 본격 실시하고 있는 홋카이도에서는 발주자로부터 편성을 한정하지 않고 「다른 업종의 자격자에 의한 편성」으로, 등록 신청을 수시로 받아들이고 있다.

- 자주 결성, 결성 기간에 정해 없음
- 참가 자격의 유효기간은 1년간
- 결성의 회수는, 다른 자격 종류의 편성마다 동일한 영업 지역에서 3회까지(예를 들면 일반 토목+포장의 편성에서 A토목 현업 소관 내를 영업 지역으로 하는 JV는 3개까지 결성가능)

#### 4. JV구성원 사이의 책임관계 및 계약관계

##### (1) 현행 제도상 정리

일반적으로 JV에서는 구성원이 공사 완성 전에 도산 등으로 이탈했을 경우 잔존한 구성원의 공사 완성 책임이나 하자 담보 책임이 문제가 된다.

JV의 채무의 이행에 대해서는 최고재판소 판결(1998년 4월 14일 제 3 소법정)이 다음과 같이 판단하였으며, 구성원은 JV가 그 사업을 위해서 제3자에 대해서 부담한 채무에 대해 연대 채무를 지는 것으로 하고 있다.

공동수급체는 기본적으로는 민법상 조합의 성질을 갖는 것으로, 공동수급체의 채무에 대해서는 공동수급체의 재산이 그 준비가 되는 것과 동시에 각 구성원이 그 고유의 재산을 가지고 변제해야 할 채무를 부담하면 풀어지게 되며, 공동수급체의 구성원이 회사인 경우에는 회사가 공동수급체를 결성해 그 구성원으로서 공동수급체의 사업을 실시하는 행위는 회사의 영업을 위해서 하는 행위(부속적 상행위)외에는 안되며, 공동수급체가 그 사업을 위해서 제삼자에 대해서 부담한 채무에 대해 구성원이 갖는 채무는 구성원인 회사에 있어서 스스로의 상행위에 의해 부담한 채무라고 해야 한다. 따라서, 오른쪽의 경우에는, 공동수급체의 구성원은 공동수급체가 그 사업을 위해서 제삼자에 대해서 부담한 채무에 대해 상법 제511 조 제 1항에 의해 연대 채무를 저서 풀게 된다.

또한 국토교통성이 제시하는 특정 건설공사 공동수급체 협정서도 구성원의 청부계약의 이행 및 하자 담보와 관련될 책임에 관해 다음과 같이 규정하고 있다(공동수급체 협정서는 구성원 사이의 협정이지만, 그 내용은 발주자와 JV의 사이의 청부계약의 내용의 하나가 된다.)

제10조 각 구성원은 운영위원회가 결정한 공정표에 의해 각각의 분담 공사를 진척시키고, 청부계약의 이행에 대해서 연대하고 책임을 지는 것으로 한다.

제17조 구성원의 어느 쪽이든가 공사 도중에 파산 또는 해산했을 경우에 잔존 구성원이 공동 연대해 해당 구성원의 분담 공사를 완성하는 것으로 한다.

제18조 당기업체가 해산한 후에 해당 공사에 대해 하자가 있었을 때는, 각 구성원은 공동 연대해 그 책임을 지는 것으로 한다.

## (2) 이업종JV에서 대응 검토

(1)에서 말한 것처럼 JV구성원이 갖는 연대책임의 내용은 이탈한 구성원의 분담 공사를 완성하는 것으로 해서 취급되고 있다. 그렇지만 이업종JV는 다른 공종의 업자에 의해서 조성되고 있어 이탈한 구성원이 담당하고 있던 공사를 시공할 수 없는(해당 공사에 대해 건설업 법상의 허가를 가지지 않은 실제로도 충분한 기술력을 가지지 않은 등) 사태가 나타나게 된다. 이업종JV의 이러한 특성을 고려하면 이업종JV의 구성원이 이탈했을 경우의 취급에 대해서는 다음의 2가지를 생각할 수 있다.

### ① 해당 JV에 의한 공사 속행을 기본으로 한다

이업종JV는 각 구성원이 각각의 전문 분야에서 능력을 발휘하는 것을 발주자로부터 기대되고 있는 것이기 때문에 일부의 구성원이 이탈했을 경우에 남은 구성원이 이탈한 구성원의 담당 공사를 시공하는 것은 기본적으로 적당하지 않다고 생각할 수 있다. 따라서 JV가 공사를 속행하기 위해서는 남은 구성원이 이탈한 구성원과 동등의 능력 등을 갖춘 사람을 찾아 JV에 가입시킨 다음 공사를 속행하는 대응을 할 필요가 있다.

이 경우 이탈한 구성원과 동등의 능력을 가지는 사람을 가입시킬 수 없었을 때는 발주자와의 공사 청부계약은 이행 불능이 되어 해제되게 된다. 해제할 때 JV는 발주자에 대해 위약금(손해배상의 예정으로서 약정된 액수)을 지불하게 된다.

이 대응에서는 공사를 속행시킬까 계약을 해제할까의 판단은 발주자가 실시하게 되나, 공사의 속행인가 계약해제인가에 대해서 수주자(JV)의 의향을 존중하는 구조도 검토의 여지가 있다.

덧붙여 공사의 도중에 구성원을 추가하는 것은 입찰 시에 경쟁에 참가하고 있지 않는 사람을 JV측의 재량으로 수주시키는 것부터 입찰의 투명성·공정성의 관점에서 문제가 생길 수 있다. 이 점을 문제삼는다면 다음 항인 ②의 대응이 선택될 것이다.

다만 입찰의 투명성·공정성에 대해서는 예를 들면 구성원 이탈 시에 새롭게 가입하는 사람의 자격 요건을 발주자가 미리 명확하게 해 두는 등의 대응으로 어느 정도는 확보할 수 있다고도 생각할 수 있다. 이 점에 대해서는 향후의 검토 과제이지만 구성원을 추가해 공사를 속행시키는 것의 단점(입찰 계약의 투명성 등의 문제)과 계약해제를 실시하는 것의 단점(공사의 미완성 부분 등의 확인, 잔존 공사의 시공자의 확보, 공사의 지연 등에 관한 리스크 등)라는 비교가 하나의 논점이 된다고 생각된다.

## ② 구성원 이탈을 계약해제 사유로 한다

어느 구성원이 이탈한 시점에서 JV측의 공사 속행 능력이나 의사에 관계없이 발주자가 공사 청부계약을 해제하는 대응이다. 이번 인터뷰를 실시한 사례에서도 일부에서 이 대응을 하고 있었다.

이 대응에서는 발주자의 옆에서 해제를 실시하게 되는 것부터 구성원의 이탈이 해제 사유가 되는 취지를 청부계약상 명기할 필요가 있다.

덧붙여 수주자인 JV측과의 분쟁을 예방하는 관점으로부터 계약 시에 이 취지를 JV구성원에게 충분히 설명해 두는 것이 적당하다.

### (3) JV에서 연대책임의 나아가야 할 방향

JV제도에 대해서는 JV의 구성원이 연대해 발주자에 대해서 책임을 지고 있어 이것이 제도의 장점이 되고 있다. 또한 그것에 의해서 JV가 활용된다고 하면 JV구성원도 결과적으로 이익을 받고 있다고 말할 수 있을 것이다.

그렇지만 현행의 동업종으로 되는 JV의 「완전한 연대책임」 이업종JV에 대해서 공평하고 타당한 것일까는 반드시 자명하지 않다. 어느 구성원의 탈퇴나 도산에 대해서 그러한 사람을 파트너로서 선택했다고 하는 사정은 있다고 해도 다른 구성원을 강하게 비난 할 수 없는 면이 있다. 업종을 달리하는 사람이 각각의 전문 분야의 시공을 실시하는 이업종JV에서는 다른 구성원에게 완전한 연대책임을 지게 하는 것은 가혹하지 않을 것인가 라고 하는 생각도 있을 수 있기 때문이다.

한편 위에서 설명한 바와 같이 JV구성원은 JV를 결성하는 것으로 일정한 이익을 누리고 있다고 생각할 수 있기 때문에 어느 구성원의 탈퇴, 도산에 대해 다른 구성원이 전혀 책임을 지지 않는 것도 공평이 부족한 결과가 된다.

이러한 점을 고려하면 어려운 문제이지만 이업종JV가 발주자에 대해서 지불하는 위약금의 액수를 조정하는 것으로 발주자와 JV구성원 간 합리적인 리스크의 분배를 도모한다고 하는 생각도 검토의 여지가 있는 것은 아닐까 생각된다. 최고재판소 결정도 완전한 연대책임과는 다른 책임 원리를 당사자의 합의로 결정하는 것까지를 부정하는 것은 아니라고 생각된다.

이것에 대해서는 향후의 검토 과제이지만 위에서 설명한 바와 같이 JV제도에서는 구성원의 연대책임이 발주자에게 있어서 큰 장점이 되고 있기 때문에 이업종JV에 대해 이것과 다른 대응을 실시하는 것의 합리성도 포함해 신중하게 검토할 필요가 있다.

## 5. 전문공사업자의 대응상의 과제

이업종JV에서는 전문공사업자가 원청의 일원으로서 수주할 기회를 얻을 수 있지만, 전문공사업자 중에는 원청으로서의 시공 경험을 가지지 않는 사람도 적지 않다. 이 때문에 이업종JV가 적절히 활용되기 위해서는 원청이 되는 전문공사업자가 원청기업으로서 적절히 행동할 수 있는 것이 불가결하다.

원청으로서 할 수 있는 대응은 경영 사항 심사의 심사판정등의 제도적인 대응과 원청으로서의 능력 향상의 두 가지가 있다.

### (1) 입찰 참가 자격의 획득

이업종 경상 JV가 실제로 공공 공사를 수주하려면 지명 경쟁 입찰과 관련되는 입찰 참가 자격을 얻을 필요가 있다. 그러기 위해서는 다음과 같은 대응이 필요하다.

#### ① 경영 사항 심사의 심사판정

경영 사항 심사 제도는 공공 공사의 입찰에 참가하려고 하는 건설업자에 대해서 경영 규모, 경영 상황 등의 객관적 사항을 심사하는 것으로 매년도의 심사판정이 의무화되고 있다.

여기에서는 다음의 4항목이 심사에 의해서 점수화 되어 그 합계가 중

합평정치(「객관 점수」 국토교통성 직할공사에서는 「경영 사항 평가 점수」)로서 나타난다. 이 평정치에 「주관 점수」(국토 교통성 직할 공사에서는, 「기술 평가 점수」)이라고 불리는 발주자마다의 평가(공사 성적, 공사 경력 등)를 더한 「종합 점수」에 의해 발주자마다 「등급설정」을 한다.

- a. 경영규모(공사 종류별 연간평균완성공사고, 자기자본액, 직원수)
- b. 경영상황(매상고 영업이익율, 필요 운용자금 한달 매상 배율, 자기 자본 비율, 자기자본대 고정자산비율 등 12개의 지표로 평가)
- c. 기술력(건설업 종류별 기술 직원수)
- d. 그 외의 심사 항목(노동 복지외의 상황, 공사의 안전성적 등)

이것에서 분명한 것과 같이, 경영 사항 심사를 심사판정 하는데 있어서 이른바 「주먹구구식 계산」을 벗어나 코스트 관리, 자금 관리 등을 철저히 하는 것, 필요한 기술자를 확보하는 것, 노동 복지에의 대응 등 사회적 책무를 완수하는 것 등이 필요하다.

## ② JV구성원이 되기 위한 요건

### (가) 특정 JV

JV의 활동에 수반해 불량 부적격 업자가 참가하는 것을 방지해 JV가 충분히 시공 능력을 가진다고 인정되는 기업에 의해 구성되는 것을 담보로 하기 때문에 준칙은 구성원의 자격 요건을 정하고 있다. 특정 JV와 관련되는 요건은 다음과 같다.

- a. 해당 공사와 관련되는 허가 업종에 대해 영업 연수가 적어도 수년 있을 것.
- b. 해당 공사를 구성하는 일부의 공종을 포함한 공사에 대해 원청으로서 일정한 실적이 있어 해당 공사와 같은 공사를 시공한 경험이 있을 것.



- c. 모든 구성원이 해당 공사에 대응하는 허가 업종과 관련되는 감리 기술자 또는 국가 자격을 가지는 주임 기술자를 공사 현장에 전임으로 배치 할 수 있을 것.

덧붙여 이런 요건은 JV구성원으로서 채워야 할 최저한의 기준이며, 각 발주자가 각각의 JV의 활용 목적, 대상 공사의 특성 등을 감안해서 필요에 따라 독자적인 요건을 정하는 것이 예정되어 있다.

#### (나) 경상 JV

경상 JV에 대해서 특정 JV와 같은 관점에서 준칙에 대해 상기 세 가지 요건과 거의 같은 자격 요건이 정해져 있다. 다만 다음과 같은 특례가 인정되고 있다.

- a. 공사 시공 실적에 대해서는 「해당 등록 부문에 대해서 원청으로서 일정한 실적을 가지는 것을 원칙으로 한다」 라고 되어 있으며, 발주 기관에 따라서는 예를 들면 하청으로서의 상당한 시공 실적을 가지고 시공 능력에 손색이 없다고 인정되는 경우에는 예외적으로 구성원으로서 인정되는 경우가 있다.
- b. 기술자의 배치에 대해서도 일정한 예외 조치가 인정되는 경우가 있다.

#### (2) 원청으로서 공사의 시공

공사를 수주한 후에도 원청으로서 공사를 시공하는데 있어서 건설업 법상의 여러 가지 규제를 준수해야 한다. 대표적인 것은 다음과 같은 것이다.

- 시공 체제 대장의 정비
- 공사 현장에의 기술자의 배치

- 전임 기술자의 배치 등

여기서 보여주는 것과 같이 원청이 되기 위해서는, 기술자의 확보 등의 체제 정비가 불가결하다. 이업종JV의 결성, 수주를 도모하는 전문공사사업자는 기술자 등의 확보를 계획적으로 해나갈 필요가 있다.

또한 원청이 되는데 있어서 건설업법등에서 관련하는 법제도에 대해서도 충분한 지식을 가질 필요가 있다. 법률에 관한 지식을 알아서 JV 이외의 공사에 대해서도 원청·하청 관계의 적정화나 분쟁의 예방에 이바지한다고 생각된다.

### (3) 원청으로서의 자질 향상

상기와 같은 제도상 요구되는 사항에 대한 대응에 가세해 원청으로서 적절한 시공을 기하기 위한 자질 향상도 매우 중요하다.

원청으로서의 자질 향상의 본연의 자세에 대해서는 CM방식에 대해 분리 발주가 채용되었을 경우에 시공자(전문공사사업자)에게 기대되는 노력을 나타낸 「CM방식으로 대응한 시공 체제의 본연의 자세 연구회 조사보고서」(2004년 6월)의 지적이 참고가 된다. 그 개요는 다음과 같다.

- 연수나 실무 경험 등을 통해서 시공 관리 능력, 조정 능력, 안전 관리 능력의 향상에 노력해 코디네이터의 능력을 가진 인재의 확보·육성을 진행시킨다. 그 경우, 숙련된 전문적 기능이나 종합적인 관리 능력을 가지는 기간 기능자가 큰 역할을 완수한다고 생각할 수 있기 때문에 전문 공사 업계에 있어 한층 더 보급·촉진을 도모하는 노력을 하게 될 것으로 기대된다.
- 견적 능력의 향상에 노력한다.
- 법령에 규정된 기술자를 배치할 수 있는 조직체제, 프로젝트 수행시

에 생긴 과제에 신속 정확하게 대응할 수 있는 조직 체제를 정비한다. 그 중에서도 안전 위생 관리에 관한 조직적인 능력 향상에 노력한다.

- 원청으로서의 책임을 완수하는데 있어서 기본이 되는 법적 지식을 습득한다(건설업법, 노동 안전 위생법, 소방법, 폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률 등).
- 시공 품질의 확보에 노력하는 것과 동시에 하자 담보 책임을 확실히 완수할 수 있도록 경영체질강화, 제도적 담보 등을 검토한다.

이러한 대전을 실현하기 위해서는 상당한 능력을 가지는 인재를 확보하는 것과 동시에 기업 자체의 체제 정비도 필요하다. 따라서 이것들을 1개사에서 대응하지 않고 관련된 전문공사사업자가 JV를 구성해서 인재나 경영 자원을 공유하는 일도 적합하다. 그렇게 해서 실현된 이업종JV는 어느 분야의 공사는 일식에서 하청 받는 등 지금까지의 테두리를 넘어서 활약할 수 있다고 생각한다.

이러한 일에도 나타나듯이 이업종JV는 전문공사업을 묶어 보다 강한 전문공사업을 만들어 가기 위해 하나의 수법이 될 수 있는 것이다.

## 6. 향후 과제

이상으로 이업종JV의 활용에 대해 검토·정리해 두어야 할 사항을 현 시점에서 가능한 한 검토해 왔다. 마지막으로 향후의 과제라고 생각되는 사항을 적고 본보고서를 마무리 하도록 한다. 덧붙여 각론적인 검토 과제는 본문의 각처에서 상세하게 기술되어 있으므로 여기에서는 각론으로 논해지지 않았던 과제에 대해서 적도록 한다.

첫째, 이업종JV를 활용한 합리적인 건설 생산 시스템을 구체화하는

것이다. 2.(2)에서 말한 것처럼, 이업종JV는 새로운 건설 생산 시스템이 되어야 할 가능성을 가지고 있다고 생각할 수 있다. 그러므로 현재의 건설 생산 시스템의 실태를 파악해서 그 문제점을 분명히 하는 것과 동시에 예를 들면 모델이 되는 사업을 선정해서 이업종JV를 핵심으로 한 시스템을 제시해 그 효과를 검증하는 등의 대응을 실시하고 그리고 새로운 건설 생산 시스템을 형태로 해 가는 것이 중요하다고 본다.

또한 건설 산업의 구조 개선을 추진하는데 있어서 의욕 있는 기업의 노력이 시스템의 개선에 유효하게 반영하는 구조를 만드는 것도 중요하다. 이러한 관점에서 이업종JV에 대해서도 예를 들면 시공사측에서 자주적으로 이업종JV를 결성해서 그 채용을 발주자에게 제의해 가는 구조에 대해서도 검토해 갈 필요가 있다.

둘째, JV제도 자체의 적정화를 추진하는 것이다. 현재 공공공사의 청부 금액 총액의 30%를 JV가 수주하고 있지만, JV에 대해서는 「수주 기획의 배분을 위해서 남용되고 있다」, 「불량·부적격 업체의 온상이 되고 있다」 등의 실태가 지적되고 있어 공공 공사의 품질 확보라고 하는 관점으로부터도 그 운용 개선이 요구되고 있다. 이업종JV의 활용을 추진해 가는데 있어서 그 전제가 되는 JV제도에 대해서 국민의 신뢰를 얻을 수 있는 형태로 운용 개선을 도모해 갈 필요가 있다.

셋째, 정보의 축적·교환을 촉진하는 것이다. 이업종JV는 전체적으로는 아직도 시행 단계에 있어 참고가 되는 예가 많지 않은 가운데 많은 지방공공단체에서는 그 채용에 신중하게 되지 않을 수 없는 상황에 있다고 생각할 수 있다. 그러므로 이업종JV에 대해서 사례를 수집·축적해서 채용의 생각, 구체적인 장점 및 단점, 발주상의 유의사항 등에 관한 정보를 발주자 사이에 공유하는 체제를 정비하는 것이 중요하다. 또한 이러한 정보의 공유가 진행되는 것으로 본보고서의 각 논점의 검토를 한층 더 깊게 해 가는 것이 가능하게 완만할 것이다.

이번 조사 연구에서는 시간 등의 제약이 있는 가운데 건설 생산 시스템으로서의 이업종JV의 의의를 명확하게 하고 이업종JV의 활용에 대해 과제가 되어야 할 점을 나타내는 것과 동시에 그 해결을 향한 검토의 방향성을 나타낼 수 있었다. 본 보고서를 계기로 이번 밝혀진 과제 등에 대한 검토를 깊게 할 수 있어 이업종JV의 적절한 활용을 향한 노력이 한층 촉진되는 것을 기대하는 것이다.

## 주계약자공동도급제도 활성화방안III

---

2011년 10월 인쇄

2011년 10월 발행

발행인 노재화  
발행처 대한건설정책연구원  
서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층  
TEL (02)3284-2600  
FAX (02)3284-2620  
홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)  
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)  
인쇄처 앤컴(02-2635-2468)

---

© 대한건설정책연구원 2011