

연구보고서 2016-02

주계약자공동도급 활성화를 위한 제도 개선방안

2016. 12

대한건설정책연구원

연구진

박 광 배	연구 위원	대한건설정책연구원
홍 성 진	선임연구원	대한건설정책연구원

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

발 간 사

건설업은 사회기반시설(SOC)과 주택 등의 시설물을 공급하는 업종입니다. 건설업 생산은 다양한 기능을 복합하는 과정이라고 할 수 있습니다. 그만큼 참여자의 협업이 중요한 업종이라고 할 수 있습니다.

그러나 건설 현장은 수직적인 도급생산 관행을 개선하지 못하고 있습니다. 이런 구조는 하위단계 건설업자의 희생으로 유지될 수밖에 없습니다. 이로 인하여 건설업에 대한 부정적 인식이 여전합니다. 또한 지속가능성을 위협하는 문제가 되고 있습니다.

주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 상생과 동반성장할 수 있는 제도적인 장점을 갖고 있습니다. 기존 생산 방식에서 파생되는 많은 문제점을 개선할 수 있는 실효적인 수단이기도 합니다.

제도의 기대효과 확산을 위해서 활성화의 필요성이 크나, 계기를 마련하지 못하고 있습니다.

보고서에서는 주계약자공동도급 활성화에 필요한 제도개선 과제를 다양하게 제안하고 있습니다. 제안한 제도개선 방안이 실현되어 건설업의 상생과 동반성장을 지원하는 제도로 활용되기를 바랍니다.

2016년 12월
대한건설정책연구원
원장 서명 교

제1장 서론

- 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업의 상생발전 및 하도급의 문제를 효과적으로 방지할 수 있는 수단임
 - 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 특징을 갖고 있음
- 주계약자공동도급의 도입 목적을 효과적으로 달성하고 건설현장에서 활용도를 제고할 수 있도록 여러 차례 제도개선이 이루어졌으나, 현실은 기대에 못미치고 있음
- 이 보고서는 국가계약법과 지방계약법 적용을 받는 발주자의 주계약자공동도급 발주 현황을 분석하고, 현장에서 제기될 수 있는 문제점을 검토하여 개선과제로 정리하였음

제2장 주계약자공동도급 활성화 필요성

- 주계약자공동도급의 활성화 필요성은 발주자 측면, 건설업자 측면, 재정운영 측면으로 구분하여 검토하였음
- 발주자 측면에서 하도급에서 파생되는 문제점의 개선수단, 재해 예방 및 감소에 효과적인 수단, 도급단계 축소로 임금 등의 적기 지급, 공사품질 제고에 유리, 부실 건설업체 선별효과가 있음

- 공동수급체의 구성원으로 참여하여 계약상대방의 지위에서 분담한 공사를 자기책임 하에 수행하기 때문에 하도급 과정에서 과생되는 문제를 방지할 수 있음
 - 직접시공을 하는 부계약자가 하도급공사보다 많은 공사금액을 확보할 수 있기 때문에 부족한 공사금액으로 인하여 야기되는 건설재해를 예방할 수 있음
 - 도급단계를 축소하여 최종소비자인 건설근로자 가계에 소득이 적기에 지급되는 구조이며, 지역경제 활성화에 중요한 역할을 할 수 있음
 - 직접시공 의무가 부여되어 있는 부계약자는 숙련도 높은 건설근로자를 활용하여 공사의 품질을 제고할 수 있음
 - 주계약자공동도급의 참여 요건인 자본금, 시공능력 등을 통하여 건설한 건설업체를 선별할 수 있음
- 종합건설업자 측면에서 생산체계 변화의 현실적 대응 수단, 수용가능한 대안, 상생협력과 동반성장의 수단이 될 수 있으며, 전문건설업자 측면에는 차별화의 수단, 전문건설업자의 성장수단이 될 수 있음
- 수평적·협력적 생산체계의 가장 전형적인 방식
 - 종합건설업자의 관리 및 시공기능이 담보된 제도
 - 이해관계 침범의 최소화를 통한 상생협력과 경쟁력 확보를 통한 동반성장의 실현 수단
 - 경쟁력있는 전문건설업자를 선별할 수 있는 수단
 - 건설업 환경이 악화되는 상황에서 역량있는 전문건설업자에게 성장 기회

- 재정운영과 관련하여 국가계약과 지방계약으로 구분하여 살펴봄
 - 국가계약의 경우 최저가격 대비 품질을 담보할 수 있음
 - 지방계약의 경우 공사의 계획적인 진행과 품질 확보, 하자책임의 명확화, 불법하도급 근절, 지역경제 활성화 등을 통하여 지방자치단체 사무 및 지방재정의 효율성·건전성을 제고할 수 있음

제3장 주계약자공동도급 발주 현황

- 2009년부터 2015년까지의 발주 현황을 국가계약과 지방계약으로 구분하여 검토하였음
- 최근 3년 국가계약 공사에서 주계약자공동도급의 발주건수는 증가하고 있으나, 부계약자의 공사금액은 감소하고 있는 추세임
 - 2009년부터 2016년 11월까지 국가계약 공사 가운데 총 133건이 주계약자공동도급으로 발주되었음
 - 공사금액별로는 300억원에서 400억원이 13건, 400억원에서 500억원이 9건, 500억원 이상 공사가 111건임
 - 발주공사 1건당 전문건설업체는 평균 1개 업체 참여·93.2억원의 공사금액·10.5%의 시공비율의 비율을 나타내고 있음
 - 최근 3년 발주건수는 증가하고 있으나 2014년 71억원, 2015년 69.7억원, 2016년 78.6억원으로 부계약자의 공사금액은 감소하고 있는 추세임
- 최근 3년 지방계약 공사에서 주계약자공동도급의 발주건수는 감소하고 있으며, 제한적인 대상 공사와 특정 시·도를 중심으로 발주되고 있음

- 2009년부터 2015년까지 지방계약 공사 가운데 총 1,743건의 공사가 발주되었으며, 상대적으로 공종간 구분이 명확한 토목 공사 및 조경공사를 중심으로 발주되었음
 - 총 발주공사 대비 75.1%가 20억원 미만 공사임
 - 2015년 기준 서울(25%), 부산(32%), 전남(21%)을 제외한 대부분의 지방자치단체에서 주계약자공동도급의 발주 실적이 저조함
- 주계약자공동도급의 발주 현황을 검토한 결과 공사금액, 대상 공사 및 공종, 부계약자의 지분율, 공동수급체 구성원 수, 지방자치단체의 발주 인식을 시사점으로 도출하였음
- 특정 공사금액(국가계약 공사 500억원 이상, 지방계약 공사 30억원 이하)의 공사에서 활용되고 있음
 - 주계약자공동도급으로 발주된 공사에서 하자가 문제된 사례가 없음에도 ‘하자구분이 명확한 공사’를 발주 대상으로 한정하고 있음
 - 국가계약 및 지방계약의 공사는 주계약자공동도급의 발주 사항을 다르게 규율하면서도 구성원의 최소지분율은 5%로 낮게 규정하고 있음
 - 지방계약 공사에 있어 주계약자를 포함한 3인 이내의 구성원 수 규정은 주계약자공동도급 발주를 저해하고 있음
 - 지방자치단체 계약 담당자의 부정적 인식의 전환 및 지역제한 입찰제도에 대한 전향적 검토가 필요한 상황

제4장 주계약자공동도급 활성화에 필요한 개선과제

- 발주 현황 검토에서 도출된 시사점과 부계약자로 참여한 건설업자들과의 면담결과 파악된 내용을 중심으로 개선과제를 제시함

- 발주 현황 검토 결과 발주 대상 공사 확대, 구성원 수 확대, 부계약자 최소지분을 조정, 발주 공종 다양화를 개선과제로 제시함
 - 국가계약 공사의 경우 주계약자공동도급의 대상을 2억원 이상 모든 공사로 확대할 필요가 있으며, 지방계약 공사의 경우 지방자치단체가 발주하는 주거용 건축물, 도로·교량 등 품질이 강조되어야 하는 시설물에 활용할 필요가 있음
 - 국가계약 및 지방계약의 공사는 주계약자공동도급의 구성원 수 규정을 5인 이하로 통일적으로 규정할 필요가 있음
 - 주계약자공동도급제도의 현실적 운영을 위하여 최소지분율을 10%로 상향조정하여야 함
 - 국가계약 및 지방계약의 공사는 우수한 품질 제고를 위하여 토목공사뿐만 아니라 건축공사에도 주계약자공동도급제도를 확대할 필요가 있음

- 면담조사 결과 부계약자의 불안정한 지위의 개선, 국가계약에서 경영상태 평가 다양화, 지방계약에서 지역 업체 입찰 시 우대 방안을 제시함
 - 예규에서 주계약자에게 부여된 과도한 권한을 축소·조정하되, 부계약자로 참여하는 구성원도 자기책임 하에 공사를 수행하도록 합리적·비례적 조정이 필요함
 - 공사대상의 확대를 위한 선결조건으로 국가계약 공사에서 입찰참여자 공동수급체 구성원의 경영상태를 신용평가등급과 재무비율 가운데 선택할 수 있는 제도적 운영을 제안함
 - 지역 건설업체가 공동수급체 구성원으로 참여하는 경우 입찰 시 우대방안을 모색할 필요가 있음

- 이 밖에 재정운용 효율성 측면에서 보조금 사업에 대한 주계약자공동도급 발주, 지역균형발전특별회계 활용방안을 제시함
 - 국가 및 지방자치단체가 운용하는 국고보조금은 재정운용의 효율성을 제고하고 품질을 담보할 수 있어야 하는바, 국고보조금이 투자되는 사업은 주계약자공동도급이 우선적으로 고려되어야 함
 - 지역균형발전특별회계는 지역 연계투자로 효율화가 가능한 사업을 우선적인 대상으로 하기 때문에, 지역균형발전특별회계로 지원되는 보조금 사업은 주계약자공동도급을 확대하여야 함

제5장 결론 및 정책적 시사점

- 주계약자공동도급은 발주자·건설업자·재정운영의 측면에서 최선의 제도로 평가할 수 있으며, 활용도를 제고하기 위하여 다음과 같은 개선방안을 제시함
 - 주계약자공동도급의 구성원 수를 통일하고, 대상 공사는 금액의 제한 없이 발주자의 선택권을 확대할 필요가 있음
 - 최소지분율을 10%로 상향조정할 필요가 있음
 - 지방계약에서 해당 지역 업체 입찰 시 공동수급체를 우대하는 방안을 제안함
 - 주계약자의 권한을 합리적·비례적으로 조정하여 부계약자의 안정적 지위를 확보할 필요가 있음
 - 국고보조금 및 시도비보조금이 투자되는 사업은 주계약자공동도급제도를 우선 적용하는 방안을 제안함

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구배경	1
2. 보고서 구성	2
제2장 주계약자공동도급 활성화 필요성	5
1. 주계약자공동도급 활성화 필요성	5
2. 발주자 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성	7
1) 하도급에서 파생되는 문제점의 개선수단	7
2) 재해예방 및 감소에 효과적인 수단	11
3) 도급단계 축소로 임금 등의 적기지급	15
4) 공사품질 제고에 유리	18
5) 부실 건설업체 선별효과	22
3. 건설업자 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성	26
1) 종합건설업자	29
2) 전문건설업자	33
4. 재정운영 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성	39
1) 국가계약	39
2) 지방계약	49
제3장 주계약자공동도급 발주 현황	59
1. 국가계약 발주 현황	59

2. 지방계약 발주 현황	62
3. 발주 현황의 시사점	73
1) 제한적인 발주 대상 공사금액	73
2) 제한적인 대상공사 및 공종	74
3) 부계약자의 낮은 지분율	76
4) 공동수급체 구성원 수	77
5) 기초 지방자치단체의 발주 부진	79

제4장 주계약자공동도급 활성화에 필요한 개선과제 81

1. 발주 현황 검토에서 도출된 개선과제	81
1) 발주 대상 공사 확대 필요	81
2) 구성원 수 확대	86
3) 부계약자 최소지분율 조정	88
4) 발주 공종 다양화 필요	89
2. 면담조사 결과 도출된 개선과제	90
1) 입찰 및 계약단계	90
2) 공사단계	93
3) 준공단계	94
3. 관련 규정의 개선과제	96
1) 부계약자의 불안정한 지위의 개선	96
2) 국가계약에서 경영상태 평가 다양화	99
3) 지방계약에서 지역 업체 입찰 시 우대방안	100
4. 재정운용 효율성 측면에서의 개선과제	100
1) 국가계약 공사	100
2) 지방계약 공사	106

제5장 결론 및 정책적 시사점	121
1. 요약 및 결론	121
2. 정책적 시사점	123
 참고문헌	 126

- 표 목 차 -

〈표 2-1〉 하도급 단계별 부당행위 유형	8
〈표 2-2〉 원·하도급자 간 불공정거래 해소 기여 여부	11
〈표 2-3〉 건설업 취업자 수 추이	13
〈표 2-4〉 2014년 재해원인별 현황	14
〈표 2-5〉 2006년 인천지역 건설업체 대상 상생발전 관련 설문조사 결과 ...	17
〈표 2-6〉 주계약자공동도급 도입의 주된 성과	17
〈표 2-7〉 주계약자공동도급 관련 서울시 및 산하기관 설문조사(2012) ...	18
〈표 2-8〉 주계약자공동도급 이후 공사품질 향상 여부	19
〈표 2-9〉 일반적인 전문건설업 등록기준	23
〈표 2-10〉 등록기준 요건 강한 전문건설업종	23
〈표 2-11〉 전문건설업체 실태조사 결과	24
〈표 2-12〉 종합건설업체 실태조사 결과	25
〈표 2-13〉 주계약자공동도급제도 필요성	26
〈표 2-14〉 건설업 생산 및 설비투자 비중	27
〈표 2-15〉 건설투자 증감률 변화추이	28
〈표 2-16〉 수탁·위탁 분쟁업종 현황	32
〈표 2-17〉 분쟁조정 행위유형별 현황	33
〈표 2-18〉 건설업체수 변화추이	34
〈표 2-19〉 건설업 성장성 관련 지표	35
〈표 2-20〉 건설업 손익 관련 지표	36
〈표 2-21〉 주계약자공동도급으로 전문건설업체 공사참여 기회 확대 여부	37
〈표 2-22〉 건설공사 부실요인(2004년 조달청 설계관리 업무편람)	39
〈표 2-23〉 공공공사 원도금액 대비 하도금액 수준 변동추이	41

<표 2-24> 국고보조금과 지방교부세 비교	42
<표 2-25> 예산상 국고보조금 규모추이	43
<표 2-26> 지방자치단체 통합재정 수입·지출	43
<표 2-27> 국고보조금 기준보조율	48
<표 2-28> 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도 추이	54
<표 2-29> 지방자치단체 간 재정조정제도	57
<표 3-1> 국가계약 주계약자공동도급 발주현황 추이	60
<표 3-2> 국가계약 공사 부계약자 참여업종(2009-2016)	61
<표 3-3> 지방계약 주계약자공동도급 발주공사 유형	63
<표 3-4> 지방계약 연도별 주계약자공동도급 발주공사 유형	64
<표 3-5> 지방계약에서 부계약자 공중	65
<표 3-6> 공사금액별 주계약자공동도급 발주건수	66
<표 3-7> 2014년 시·도별 지분비율별 주계약자 발주건수	68
<표 3-8> 2015년 시·도별 지분비율별 주계약자 발주건수	69
<표 3-9> 2014년 지방계약 주계약자공동도급 발주자 현황	71
<표 3-10> 2014년 지방계약 주계약자공동도급 발주자 현황	72
<표 3-11> 주계약자공동도급의 부계약자 보증 청구내역	75
<표 3-12> 2014년 발주 공사 입찰공고문의 공중 표시	78
<표 3-13> 2015년 발주 공사 입찰공고문의 공중 표시	78
<표 4-1> 정부기관 발주 종합공사 추이	83
<표 4-2> 지방자치단체 발주 종합공사 추이	85
<표 4-3> 공기업 발주 종합공사 추이	86
<표 4-4> 2016~2020년 SOC 투자계획	101
<표 4-5> 중앙부처별 국고보조금 현황(2016)	103
<표 4-6> 지특회계 편성체계	104
<표 4-7> 재정기능별 국고보조사업 수 현황(2015)	105

〈표 4-8〉 기능별 세출 중 SOC 관련 총사업비 규모(2015)	106
〈표 4-9〉 지방자치단체 사회복지비와 SOC 지출추이	107
〈표 4-10〉 지방자치단체 사회복지 지출비중과 연평균변화율	108
〈표 4-11〉 복지관련 지출 증가로 인한 자치구 부담분	109
〈표 4-12〉 복지보조사업 확대가 자체사업에 미친 영향	110
〈표 4-13〉 시·도별 시 지역 세입구조	112
〈표 4-14〉 시·도별 군 의존재원	114
〈표 4-15〉 시·도별 자치구 의존재원	116
〈표 4-16〉 자치구 2016~2020년 중기재정계획 세입(예시)	117
〈표 4-17〉 자치구 2016~2020년 중기재정계획 세출(예시)	118
〈표 4-18〉 강북 보훈회관 건립사업(예시)	118
〈표 4-19〉 강북 축구전용구장 건립사업(예시)	119

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 보고서 구성 및 주요내용	4
[그림 2-1] 하도급 계약관계	10
[그림 2-2] 주계약자공동도급 계약관계	10
[그림 2-3] 2015년 기준 업종별 재해지수	12
[그림 2-4] 2015년 기준 업종별 사망지수	13
[그림 2-5] 주계약자공동도급의 지역경제 활성화 효과	16
[그림 2-6] 일반 도급과 주계약자공동도급의 공사비 차이	20
[그림 2-7] 공사의 원가체계	21
[그림 2-8] 분기별 국내 건설수주액 변화추이	27
[그림 2-9] GDP 대비 건설투자 변화추이	28
[그림 2-10] 건설기업의 한계기업 추이 및 국내 건설수주액 추이	28
[그림 2-11] 일본의 전문공사업 혁신전략	38
[그림 2-12] 국토교통부 국고보조사업 예시(국가지원지방도로)	45
[그림 2-13] 2008년도 충남의 국고보조사업(국가지원지방도로)세출예산서 ...	12
[그림 2-14] 2013-2017년 충남 중기지방재정계획의 국가지원 지방도 확포장사업 ...	47
[그림 2-15] 국고보조금 처리절차 예시(국토교통부)	48
[그림 2-16] 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도	53
[그림 3-1] 지방계약 주계약자공동도급 발주추이	62
[그림 3-2] 2015년 시·도별 주계약자공동도급 발주건수	70
[그림 4-1] 지방자치단체 사회복지비 비중과 SOC비중 추이	107
[그림 4-2] 기초 지방자치단체 투자사업 재원구조(예시)	113

1. 연구배경

주계약자공동도급은 공동계약의 일종으로 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국가계약법)과 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법)에 규정되어 있다. 종합공사를 시공하는 건설업자(이하 종합건설업자)와 전문공사를 시공하는 건설업자(이하 전문건설업자)가 공동수급체를 구성하는 특징을 갖고 있다.

주계약자공동도급의 이런 특징은 종합건설업자와 전문건설업자의 상생발전에 긍정적인 역할을 기대할 수 있다. 또한 시공을 담당하는 전문건설업자가 발주자와 계약상대방의 지위에서 공사를 수행하므로 하도급에서 발생하는 문제들을 사전에 효과적으로 방지할 수 있는 수단으로서의 역할도 기대할 수 있다.

주계약자공동도급은 도입의 목적을 효과적으로 달성하고 건설현장에서 활용될 수 있도록 여러 차례 제도개선의 과정을 거쳤다. 발주 대상 공사금액과 구성원 수, 공동수급체 내에서 주계약자와 부계약자의 역할과 책임 등에서 변화와 개선이 있었다.

주계약자공동도급은 제도개선을 통해서 활용도를 제고할 수 있을 것으로 기대되었으나, 현실은 기대에 미치지 못하고 있다. 주계약자공동도급의 장점을 현실화 할 수 있는 수준에는 이르지 못하고 있다.

이 보고서는 현재까지 국가계약법과 지방계약법 적용을 받는 발주자의 주계약자공동도급 발주를 분석하고, 현장에서 제기될 수 있는 문제점을 검토하여 개선과제로 정리하였다.

2. 보고서 구성

보고서는 5개의 장으로 구성되어 있다. 서론에서는 연구의 배경 및 필요성을 제시하였다. 그리고 보고서의 구성체계를 제시하였다.

제2장에서는 공공발주에서 주계약자공동도급 확대를 통해서 기대할 수 있는 긍정적인 효과를 구체적으로 제시하였다. 이런 기대효과를 극대화하기 위해서는 활성화가 필요하다는 주장을 제시하였다. 주계약자 공동도급의 장점은 가격경쟁을 유발하는 하도급의 구조적인 문제를 개선할 수 있는 효용성, 그리고 하도급 생산방식에 비해 근로자에게 발생하는 산업재해를 예방하고 감소시킬 수 있는 제도적인 장점도 기대효과로 제시하였다. 하도급보다 도급단계가 축소됨으로서 근로자 임금 등이 적기에 지급되는 효과도 기대할 수 있다.

이외에도 현장에서 시공을 담당하는 부계약자의 공사금액 확보에 유리하며, 직접시공을 하는 부계약자의 공사금액 확보는 시설물의 품질 제고에도 긍정적인 요인이 될 수 있다. 매년 적지 않은 건설업자들이 부실업체로 등록이 취소되는 상황이 지속되고 있다. 이런 부실업체들이 공사에 참여하는 경우 부도·파산으로 인한 폐업과 공사기간의 연장이 불가피해진다. 주계약자공동도급제도는 입찰단계에서 부실 업체를 선별할 수 있는 역할을 할 수 있다.

중·장기적 관점에서 건설업 생산체계 개편이 검토될 수 있을 것으로 예상된다. 이 과정에서 주계약자공동도급제도가 수평적인 생산체계의 모델로 활용될 수 있다. 이런 측면에서 생산체계 개편과 관련하여 주계약자공동도급의 기대효과를 기술하였다.

제3장에서는 2015년까지 주계약자공동도급으로 발주된 공사의 현황을 분석하였다. 국가계약법과 지방계약법의 적용을 받는 공공발주자의 주

계약자공동도급 공사 유형과 규모 등을 분석하여 제시하였다. 연구과정에서 면담한 결과를 바탕으로 도출된 사항을 시사점으로 정리하였다. 또한 주계약자공동도급이 계약제도이며, 계약제도는 재정에 포함된다는 점을 감안하여 재정운용 측면에서의 검토도 이루어졌다.

제4장에서는 현재 국가계약법과 지방계약법에서 운영되고 있는 주계약자공동도급의 활성화를 위한 제도개선을 제안하였다. 제도개선은 발주현황과 면담조사에서 도출된 시사점을 대상으로 하였다. 또한 현재 규정은 부계약자의 지위가 불안정하다. 이에 대한 개선 필요성도 제안하였다. 아울러 주계약자공동도급이 재정운용 효율성을 제고할 수 있고, 이를 위한 활성화 방안을 제안하였다. 국가계약법과 지방계약법에서 달리 운영되고 있는 현재의 제도 운영은 통일적인 방식으로의 개선 필요성을 제시하였다.

제5장에서는 연구 결과 도출된 내용을 요약하여 제시하였다. 그리고 향후 논의되거나 검토가 필요한 사항을 정책적 시사점으로 정리하였다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> · 연구배경 · 보고서 구성
제2장	주계약자공동도급 활성화의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> · 하도급의 문제점 개선 수단 · 건설현장 재해예방 및 감소효과 기대 · 도급단계 축소로 임금의 적기 지급효과 · 시공업체 공사금액 확보로 품질 담보효과 · 부실 건설업체 선별효과 · 건설업 생산체계 및 패러다임 변화에 적합 · 재정운용 효율성 제고 측면에서 필요성
제3장	주계약자공동도급 발주 현황	<ul style="list-style-type: none"> · 국가계약법의 주계약자공동도급 발주 현황 · 지방계약법의 주계약자공동도급 발주 현황 · 면담조사 결과의 시사점 · 예규 검토에서 도출된 시사점
제4장	주계약자공동도급 활성화에 필요한 개선과제	<ul style="list-style-type: none"> · 국가계약법 및 지방계약법 적용 공사에서 공사금액, 최소지분율, 구성원 수 등 조정하여 동일한 제도 운영되도록 개선 · 부계약자의 불안정한 지위 개선 · 국고보조금 활용하여 주계약자공동도급 발주 확대 · 지방재정조정제도 중 시도비보조금 사업에 대해서는 주계약자공동도급 우선 발주
제5장	결론 및 정책적 시사점	<ul style="list-style-type: none"> · 요약 및 결론 · 정책적 시사점

[그림 1-1] 보고서 구성 및 주요내용

1. 주계약자공동도급 활성화 필요성

공동도급은 2인 이상의 건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하는 것을 말한다. 현행 건설산업기본법 하에서 공동도급은 종합건설업자 간 공동도급만 허용되고 있다. 그러나 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하는 제도로 운영되고 있다.

건설업자는 건설공사를 하는 업자이며, 종합건설업자는 종합적인 계획·관리 및 조정, 전문건설업자는 전문적인 공사를 하는 업자를 의미한다.

현재 일반적으로 활용되는 생산방식은 하도급이다. 하도급은 종합건설업자가 원도급자가 되고 전문건설업자는 특정한 공종의 공사를 도급받는 하도급자가 된다.

하도급 생산방식은 도급계약이므로 발주자의 위험을 최소화하면서 시설물을 공급받을 수 있는 장점이 있다. 이를 가격경쟁 형태로 유도하면 최저가격으로 발주자가 원하는 시설물을 공급받을 수 있는 효율적인 제도라고 할 수 있다.

그러나 기계적인 효율성의 추구는 다양한 문제들을 야기하고 있다. 하도급에서 파생되는 문제들은 다양하다. 발주자의 기준¹⁾을 충족하는

1) 국가계약법 제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 제2항은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서 낙찰자 결정기준을 정하고 있다. 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자, 입찰공고나 입찰설명서에 명기된 평가기준에 따라 국가에 가장 유리하게 입찰한 자, 그 밖에 계약의 성질, 규모 등을 고려하여 대통령령으로 특별히 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합하게 입찰한 자

상태에서의 최저가격은 효율적이나, 품질을 담보할 수 없는 상황에서의 최저가격은 오히려 비효율적이다.

하도급 생산방식은 하위단계 생산자인 하도급자에게 가격부담을 전가할 수 있는 구조이다. 이로 인하여 너무 많은 입찰참가자가 경쟁하는 과정에서도 많은 문제가 야기되고 있다.

이외에도 건설재해의 문제, 공정한 시장질서를 교란하는 원도급자의 불법행위와 부당행위, 부실한 건설업자 난립의 문제, 공사와 관련된 각종 대금의 체불문제 등의 문제도 빈발하고 있다.

이처럼 하도급에서 직·간접적으로 파생되는 문제는 하도급 생산방식을 개편하는 방법으로 개선할 수 있다. 즉 주계약자공동도급은 현재 건설 생산에서 발생하고 있는 다양한 문제들을 해결하는 수단으로 활용될 수 있다.

건설생산에 관련된 문제들은 건설업자뿐만 아니라 정책당국도 개선해야 하는 과제라고 할 수 있다. 이런 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성을 발주자 측면과 건설업자 측면에서 기대효과를 중심으로 제시하였다.

계약제도는 재정운용의 틀에서 이루어지고 있다. 지방계약법이 지방재정법에서 규정하고 있었던 내용을 중심으로 제정된 것으로도 알 수 있다. 계약의 효율성 제고는 재정운용에도 도움이 된다. 특히 지방재정은 중앙정부 및 상위 지방자치단체의 재정이전이 반드시 필요하다. 이

등이다. 지방계약법도 유사하게 규정하고 있다. 제13조(낙찰자 결정) 제2항은 지방자치단체의 재정부담이 되는 입찰에서의 낙찰자 결정을 명시하고 있다. 최저가격으로 입찰한 자를 원칙으로 한다. 다만, 최저가격으로 입찰한 자 중 계약이행능력 또는 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있도록 하고 있다. 또한 입찰가격, 품질, 기술력, 제안서 내용, 계약기간 등을 종합적으로 고려하여 가장 지방자치단체에 가장 유리하게 입찰한 자를 선정하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 계약의 성질·규모 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 맞게 입찰한 자를 선정하여야 한다.

런 재정운용 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성을 제시하였다.

2. 발주자 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성

1) 하도급에서 파생되는 문제점의 개선수단

(1) 하도급의 문제점

건설 생산을 통해서 공급되는 시설물이 용도와 목적에 맞는 제 기능을 발휘하기 위해서는 필요로 하는 요소가 많다. 건설업자는 복수의 기능이나 생산수단을 보유하고 생산에 참여하는 것이 아니라 생산에 필요한 특화된 서비스를 제공하게 된다.

이런 상황에서 다양한 요소의 결합이 필요한 건설시설물이 공급되기 위해서는 다수의 생산자를 필요로 한다. 건축물의 경우 전기 및 전화시설, 소방시설 및 냉난방시설, 각종 공조시설이 결합되어야 한다. 또한 건축물의 뼈대에 해당하는 골조, 창호, 인테리어 등 매우 많은 공종과 기능이 요구된다. 이런 기능을 한 건설업자가 모두 보유하는 것은 불가능하다. 따라서 분업을 통해서 생산과정이 진행될 수밖에 없다.

분업에 의한 생산은 수직적인 도급 방식으로 이루어진다. 하도급은 법령에서 규정하고 있는 각각 건설업자의 업무 영역과 범위에 따라 생산을 분담하는 방식이다.

하도급 생산방식은 분업을 효과적으로 진행하고 발주자의 위험을 계약상대방인 원도급자에게 이전 할 목적으로 통합적·수직적인 체계로 조직한 것이다.

하도급 계약은 쌍무계약으로 당사자 간 대등한 관계를 전제로 하지만, 생산이 이루어지는 현실에서는 협상력(bargain power) 차이로 인하

여 대등하지 못한 관계가 형성되는 것이 일반적이다. 이에 따라 다양한 문제가 발생하게 된다.

<표 2-1> 하도급 단계별 부당행위 유형

구분	상세 내용
계약단계	<ul style="list-style-type: none"> - 부대입찰 시 포기각서 동시제출, 낙찰 후 낮은 가격 계약강요 - 견적(가짜견적서 등)경쟁 유발로 저가하도급 유도 - 하도급계약서 미작성, 미교부 또는 착공 후·완공 후 교부 - 추가공사에 대한 변경계약서 미작성 및 추가공사비 미지급 - 물가변동에 따른 추가계약서 미작성 및 인상분 미지급 - 이중계약서(발주처보고용과 실제하도급계약서)체결 강요 - 계약서에 명시되지 않은 불리한 조건의 각서 등 강요 - 당연한 사항의 의도적 기재 누락 등
시공단계	<ul style="list-style-type: none"> - 설계도 외의 공사 시공지시 및 추가공사비 불인정 - 자재, 인력, 시간 등 추가지시 및 추가공사비 불인정 - 현장경비 부담강요 - 원사업자 부담공사비(산재 등 보험료)의 하수급자 전가 등
대금결제단계	<ul style="list-style-type: none"> - 부당한 하도급대금 결정(일정비율감액, 협조요청감액, 가격임의 결정, 차기 공사 미끼로 감액, 낮은 실행예산 이유로 감액 등) - 원도급자가 물품 등 구매 강요 및 대가이상의 금액을 기성에서 임의 차감 - 대물변제 강요 - 현금수령 후 장기어음 지급 및 할인료 미지급 - 장기어음 지급하고 자사에서 할인 - 장기어음 지급하고 의도적으로 부도처리 - 의도적으로 공사를 중지시키고 하도급지급보증 요구 등
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 위장직영 가장한 무면허 하도급 - 부당한 경영간섭(공정, 자재강요, 시공강요 등) - 법률무지를 이용 감액 등 - 떡값 등의 강요(수주대가, 진행과정상 등) - 일반관리비 부담강요 등

이런 문제점은 하도급 공사 입찰단계부터 공사의 시공과정에서 완공에 이르는 과정까지 다양하게 발생하고 있다. 하도급 공사입찰 단계에서는 하도급 공사금액을 낮추기 위한 시도들이 나타나게 된다. 이런 시

도들은 유찰을 여러 차례 발생시키는 방법, 특정한 입찰 참여업체에게 다른 입찰참여자의 입찰액을 제공하고 가격을 낮추도록 압박하는 행위도 있다.

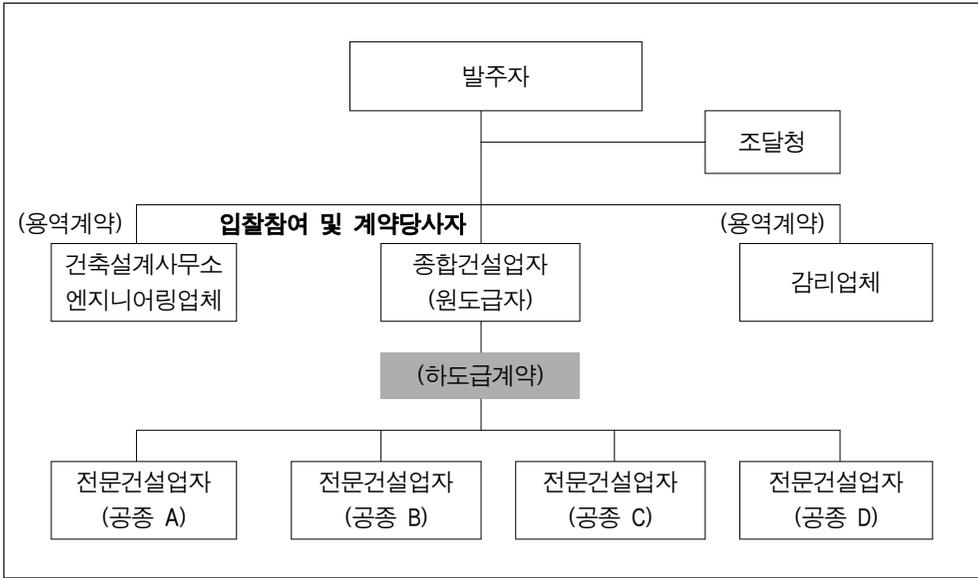
공사수행 단계에서는 계약서에 명시된 공사를 초과하는 범위를 요구하는 행위, 설계변경을 하도급자에게 고지하지 않아 하도급자의 권리를 침해하는 행위 등이 있다. 이외에도 공사대금 지급과정에서의 부당행위, 공사에 필요한 기계장비와 자재 등을 지정하여 사용하게 하는 등 하도급에서 파생되는 문제는 다양하고 오랜 시간에 걸쳐 진행되어 왔다.

이런 문제점이 개선되지 않고 있는 원인은 종합건설업자와 전문건설업자가 협력업체 관계를 통해서 대등하지 못한 거래관계를 유지하고 있기 때문이다. 또한 하도급공사를 수주해야 생산 활동을 하고 전문건설업체를 유지할 수 있는 환경 때문이기도 하다.

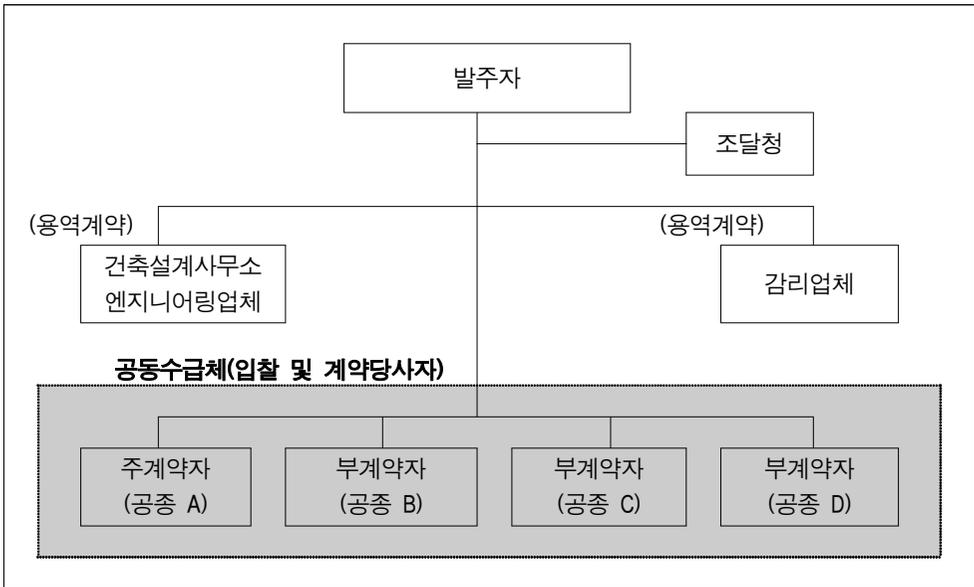
하도급에서 파생되는 문제는 과거부터 개선방안이 제시되고 있었고, 각 단계별로 개선을 위한 대안이 시행되기도 하였다. 그러나 대등하지 못한 관계가 설정될 수밖에 없는 구조적인 문제가 해결되지 못하고 있고, 이로 인하여 시행된 대안은 실효적이지 못했다.

(2) 하도급 문제의 개선수단

원도급자와 하도급자의 협상력 격차가 해결되지 못한 상황에서의 개선방안은 실효적이지 못했다. 주계약자공동도급은 하도급의 폐단을 개선하기 위해 시행된 지금까지의 대안과는 다른 접근이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급은 공사에 참여하여 시공을 책임지는 전문건설업자가 하도급자가 아닌 입찰참여자가 되는 방식이다.



[그림 2-1] 하도급 계약관계



[그림 2-2] 주계약자공동도급 계약관계

공동수급체의 구성원으로 입찰단계부터 계약과정까지 계약상대방으로

참여하는 방식이다. 계약상대방의 지위에서 분담한 공사를 자기책임 하에 수행하게 된다. 하도급 과정에서 파생되는 문제들을 방지할 수 있다. 이런 역할은 설문조사 결과에서도 확인된다.²⁾ 하도급에서 야기되는 문제점의 개선수단으로 유용하다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-2> 원·하도급자 간 불공정거래 해소 기여 여부

(단위: %)

구분	기여한다	보통이다	기여하지 않는다
계	63.3	30.8	5.8
사업부서	65.6	31.3	3.1
계약부서	60.7	30.4	8.9

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

2) 재해예방 및 감소에 효과적인 수단

(1) 건설업 재해현황

건설업은 재해가 많은 업종으로 인식되어 있다. 이런 인식처럼 건설업은 취업자수 대비 재해자수 비중이 높은 것으로 나타났다. 2015년 건설업 재해자수는 25,132명으로 전체 재해자수 대비 27.9%였다. 제조업 재해자수 비중이 30.0%로 건설업에 비해 높지만, 취업자 규모를 감안하면 건설업의 재해 발생이 많다는 것을 확인할 수 있다. 건설업 취업자가 전 산업에서 차지하는 비중은 7% 수준이다. 특히 건설업은 입찰참가 자격사전심사(PQ)와 적격심사 신인도 항목에서 환산재해율을 평가하고 있어 은폐되는 재해가 다른 업종에 비해 많다. 이런 상황을 감안하면 실제 재해자수는 더 많다.

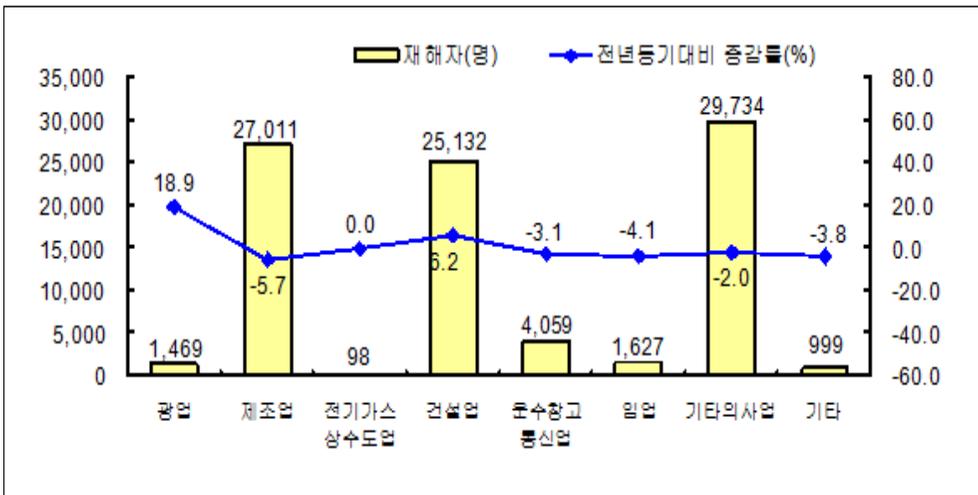
2) 주계약자공동도급 발주 및 공사감독 경험이 있는 지방자치단체 공무원을 대상으로 한국지방행정연구원이 2011년 시행한 설문조사이다.

건설업 재해 중 특징적인 현상은 사망자와 중상자 등 중대재해자가 많다는 것이다. 2015년 건설업 재해 사망자수는 산업에서 가장 많았던 것으로 나타났다.

건설업 재해자 중 중대재해자가 많은 원인은 작업환경 때문이다. 건설공사는 고소작업이 많고 추락사고가 발생할 수 있는 잠재적인 요소가 산재해 있다.

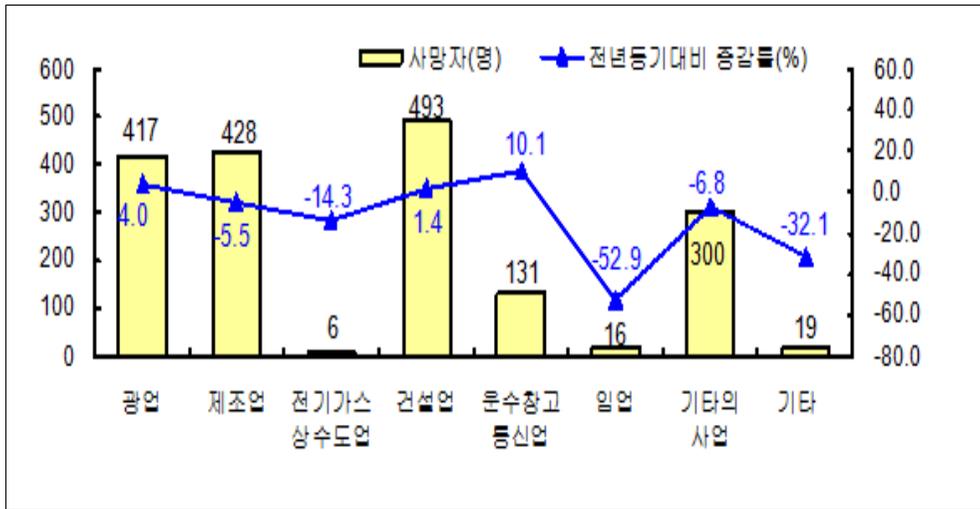
2014년 산업재해 발생원인 중 세 번째로 많은 것이 “떨어짐”으로 나타났다. 그런데 건설업 추락 재해가 전체 추락사고에서 차지하는 비중은 56.7%였다. 추락사고의 대부분은 중대재해라고 할 수 있다.

2015년 업종별 재해사망자는 건설업이 가장 많았다. 1,810명의 사망자 중 건설업은 493명으로 27.2%였다. 재해사망의 원인 가운데 가장 큰 것은 “떨어짐”이었는데, 건설업에서 관련 사고가 많기 때문에 사망자가 많았다.



자료: 고용노동부(2016), 2015년 산업재해 발생현황.

[그림 2-3] 2015년 기준 업종별 재해자수



자료: 고용노동부(2016), 2015년 산업재해 발생현황.

[그림 2-4] 2015년 기준 업종별 사망자수

<표 2-3> 건설업 취업자 수 추이

(단위: 천명, %)

구분	취업자	건설업	제조업		실업자	실업률
			비중	비중		
2006	23,151	1,833	7.9	17.5	827	3.5
2007	23,433	1,849	7.9	17.1	783	3.2
2008	23,577	1,812	7.7	16.8	769	3.2
2009	23,506	1,720	7.3	16.3	889	3.6
2010	23,829	1,753	7.4	16.9	920	3.7
2011	24,244	1,751	7.2	16.9	855	3.4
2012	24,681	1,773	7.2	16.6	820	3.2
2013	25,066	1,754	7.0	16.7	807	3.1
2014	25,599	1,796	7.0	16.9	937	3.5
2015	25,936	1,823	7.0	17.3	976	3.6

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

<표 2-4> 2014년 재해원인별 현황

(단위: 명)

구분	전 산업	제조업	건설업	기타의 사업
총계	83,231	25,579	22,935	27,980
떨어짐	14,104	2,546	7,908	2,717
넘어짐	15,967	2,672	3,385	8,737
깔림·뒤집힘	2,453	813	761	487
부딪힘	6,760	2,295	2,045	1,780
물체에 맞음	7,284	2,451	3,002	1,230
무너짐	520	87	308	84
끼임	14,673	9,694	1,960	2,296
절단·베임·찢림	7,802	2,345	2,218	2,633
화재·폭발·파열	648	303	162	144
교통사고	4,317	465	233	2,673
무리한 동작	2,974	627	558	1,527
기타	5,729	1,281	395	3,672

자료: 고용노동부(2016), 2015년 산업재해 발생현황.

(2) 재해 예방효과

건설업에서 재해가 빈발하고 중대재해 비중이 높은 것은 생산이 이루어지는 공간적인 특성이 가장 직접적인 원인이다. 그리고 근로자 및 사용자의 안전의식 및 재해예방시설의 미비에도 원인이 있다. 건설근로자의 안전의식이 과거에 비해 개선되었으나, 아직도 재해발생 요인의 가장 큰 비중은 인적요소라고 할 수 있다.

공사금액도 재해 발생과 관련성을 갖고 있는 것으로 판단된다. 부족한 공사금액으로 계약을 이행하고, 이익을 실현하기 위해서는 무리한 공사가 이루어질 수밖에 없다. 건설업자의 이윤에 가장 직접적인 요소가 현장운영이기 때문이다. 공사기간을 단축하여 현장운영에 투입되는 인력과 비용을 최소화해야만 수익이 발생할 수 있다.

공사기간에 대한 압박은 근로자들이 안전장비 착용을 소홀히 하는 원인이 될 수 있다. 안전장비가 작업에 방해가 된다고 인식할 수 있고, 이

로 인하여 안전장비를 규정대로 사용하지 않는 경우가 있다.

주계약자공동도급은 직접시공을 하는 부계약자가 하도급 공사보다 많은 공사금액을 확보할 수 있는 방식이다. 따라서 공사기간에 쫓겨 나타나는 무리한 작업진행이나 부실한 공사를 예방하는데 효과적이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급이 갖고 있는 이런 장점은 건설재해를 예방하는데 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 한다.

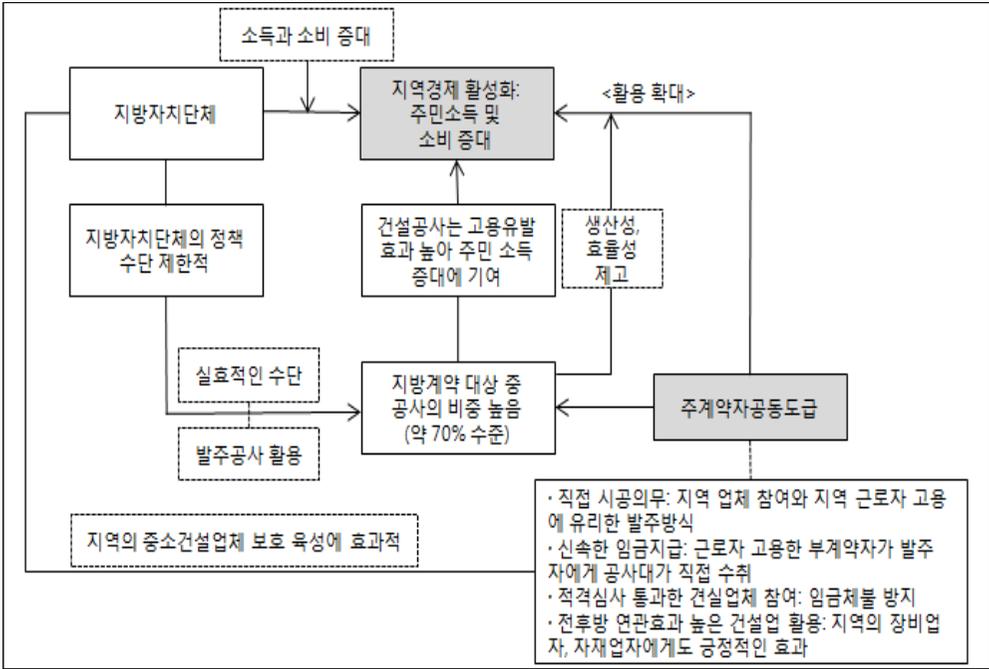
3) 도급단계 축소로 임금 등의 적기지급

최근 수년 간 공공부문은 재정을 조기 집행하는 방식으로 경기침체에 대응하고 있다. 경제성장을 위해서는 소비와 투자가 원활하게 이루어져야 하나, 소비와 투자가 위축되어 있다. 특히 소비는 경제성장에서 가장 중요한 역할을 하며, 소비의 주체인 가계는 소득향상이 부진하여 소비에 필요한 가처분소득이 확대되지 못하고 있다.

재정 조기집행의 최종적인 목적 소비에 필요한 소득을 확보할 수 있도록 해 주는 것이라는 점을 감안하면 주계약자공동도급의 활용도를 높일 필요가 있다. 도급단계를 축소하여 최종소비자인 건설근로자 가계에 소득이 적기에 지급될 수 있는 구조이다.

이런 구조는 지역경제에서 건설업이 차지하는 비중이 크다는 점에서 지역경제 활성화에 중요한 역할을 할 수 있다. 지방자치단체가 계약법의 적용을 받으며 지출하는 예산 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 공사이며, 지방자치단체의 중요한 역할 중 지역경제 활성화가 포함된다는 점에서 지방재정을 통해서 긍정적인 파급효과를 발휘할 수 있다.

따라서 지방자치단체는 주계약자공동도급 활용의 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다. 특히 직접시공을 매개로 지역에 소재하는 건설업체를 우대할 수 있는 방식이라고 할 수 있다.



[그림 2-5] 주계약자공동도급의 지역경제 활성화 효과

이러한 기대효과는 인천에서 지역건설업 활성화를 위해 시행한 설문조사 결과에서도 확인된다. <표 2-5>에서 제시되어 있는 것처럼 종합건설업자들은 주계약자공동도급을 원·하도급자 간 상생협력과 지역경제 활성화를 목적으로 도입된 제도라고 인식하는 것으로 나타났다.

종합건설업자 뿐만 아니라 지방자치단체 공무원들도 주계약자공동도급 도입의 가장 주된 목적이 상생협력 관계 유도라고 인식하는 것으로 나타났다. 특히 현장을 관리·감독하는 사업부서 공무원들이 상생협력 목적이라는 점을 강하게 인식하고 있었다. 계약부서 담당자와의 응답격차가 가장 크게 나타났다.

<표 2-5> 2006년 인천지역 건설업체 대상 상생발전 관련 설문조사 결과

구분	설문내용 및 응답	
건설업 상생협력 관련	종합	<ul style="list-style-type: none"> - 종합과 전문건설업체간 상생협력: 그저 그렇다 - 종합건설업체 내부 간 상생협력: 그저 그렇다 - 상생협력이 잘 안 되는 이유: 관련제도 미비, 대형건설업체의 인식부족 - 상생협력 시 중요사항: 합리적인 하도급 관계 형성 - 유기적인 협업체계 구축 위해 정부는 개입하지 말고 기업 간 자율적으로 유기적인 협업체계 형성을 유도해야 할 것 - 주계약자공동도급제도 평가: 모르겠음 - 주계약자공동도급제도 도입 이유: 원·하도급자간 협력강화 및 지역경제 활성화
	전문	<ul style="list-style-type: none"> - 종합과 전문건설업체간 상생협력: 그저 그렇다 - 상생협력 잘 안 되는 이유: 대형건설업체의 인식부족 - 상생협력 시 중요사항: 합리적인 하도급 관계 형성 - 상생협력이 잘되기 위해 필요 사항: 대형건설업체의 하도급 보호강화 - 유기적인 협업체계 구축 위해 정부는 하도급 관련 제도 강화필요

자료: 김번욱·강운산(2006), 인천지역 건설업 실태와 활성화방안, pp.79-80에서 인용.

<표 2-6> 주계약자공동도급 도입의 주된 성과

(단위: 명, %)

구분		계	지방공무원			업체 관계자		
			소계	사업	계약	소계	종합	전문
계	응답자수	54	40	23	17	14	4	10
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
불공정행위 시정	응답자수	35	29	17	12	6	1	5
	비중	26.7	28.4	28.8	31.6	20.7	12.5	23.8
상생협력 유도	응답자수	37	31	22	9	6	2	4
	비중	28.2	30.3	37.2	23.7	20.7	25.0	19.0
저가하도급으로 인한 품질저하 해소	응답자수	27	20	11	9	7	2	5
	비중	20.8	19.6	18.6	23.7	24.1	25.0	23.8
적정공사비 확보 및 공사대금 현금수령	응답자수	18	9	4	5	7	3	4
	비중	12.2	8.2	6.8	13.2	24.1	37.5	19.0
임금체불방지	응답자수	12	10	3	2	2	0	2
	비중	9.2	9.8	5.1	5.3	6.9	0.0	9.5
중소기업 육성	응답자수	4	3	2	1	1	0	1
	비중	3.1	2.9	3.4	2.6	3.4	0.0	4.8
무응답	응답자수	0	0	0	0	0	0	0
	비중	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

4) 공사품질 제고에 유리

하도급의 여러 문제 중 <표 2-1>에서도 제시하고 있는 것처럼 입찰단계에서도 다양한 문제가 발생하고 있다. 하도급금액 경쟁과 이중계약서 작성 등도 나타나고 있다.

현행 건설산업기본법 제31조와 시행령 제34조는 하도급계약의 적정성 심사를 규정하고 있다. 이들 규정에 의하면 원도급 금액대비 82%를 초과하거나, 발주자의 예정가격 대비 60%에 미달하지 않으면 하도급 적정성 심사를 받지 않아도 된다.

위의 두 가지 기준을 충족해야 하나, 예정가격 대비 매우 낮은 금액으로 공사가 진행되는 경우도 있다. 설계금액에 세금 등의 다른 비용이 부가되어 예정가격이 작성되는데, 예정가격 100으로 예정되어 있는 공사를 60의 가격으로 공사가 이루어진 상황도 가능하다. 이와 유사한 상황에서 발주자가 상정한 공사의 품질을 담보하기는 어렵다.

<표 2-7> 주계약자공동도급 관련 서울시 및 산하기관 설문조사(2012)

(단위: %)

구분	설문대상(279명)		
	발주기관	주계약자	부계약자
컨소시엄(종합+전문)이 어렵지 않다	87.9	83.2	94.6
부계약자 적정공사비가 확보되었다	90.2	92.7	98.9
부계약자 부실시공이 방지되었다	90.2	86.3	질문 없음
하자책임 분쟁 발생이 없다	75.8	75.8	84.9
점진적 확대(2012년 50%)가 적정하다	57.1	63.2	94.6

주: 서울시가 2012년 1월 18일부터 3월 9일까지 서울시 및 29개 산하기관을 대상으로 한 설문조사 결과.

그러나 주계약자공동도급을 활용하면 공사품질 확보가 어려운 금액으로 공사가 이루어지는 것을 방지할 수 있다. 실제로 서울시가 주계약자

공동도급의 효과를 설문한 결과에 의하면 “적정공사비 확보”, “부실 시공 방지”에 효과적이었던 것으로 나타났다.

이런 결과는 설문조사에서도 나타나고 있는 것처럼 실제로 직접시공에 의해 공사를 수행하는 부계약자의 공사금액이 하도급공사에서보다 충분히 확보될 수 있기 때문이다.

주계약자공동도급이 공사품질에 긍정적이라는 것은 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사에서 확인되는 결과이다. 32.5%의 응답 공무원이 긍정적인(매우 그렇다와 다소 그렇다 합산) 응답을 하였다. 특히 공사를 관리·감독하는 사업부서 공무원의 긍정적인 응답이 계약부서에 비해 높게 나타났다.

<표 2-8> 주계약자공동도급 이후 공사품질 향상 여부

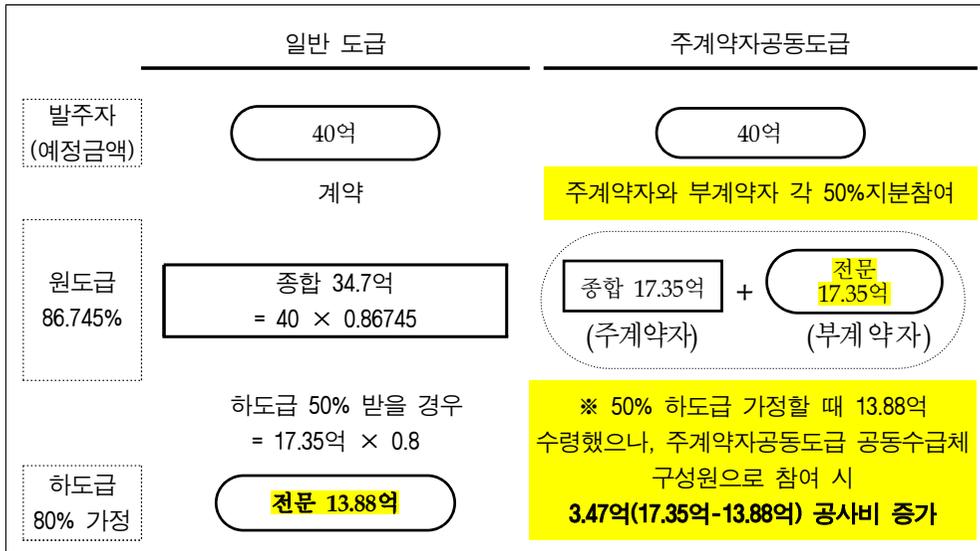
(단위: 명, %)

구분		계	사업부서	계약부서
계	응답자수	120	64	56
	비중	100.0	100.0	100.0
매우 그렇다	응답자수	4	3	1
	비중	3.3	4.7	1.8
다소 그렇다	응답자수	35	22	13
	비중	29.2	34.4	23.2
보통이다	응답자수	55	27	28
	비중	45.8	42.2	50.0
그렇지 않다	응답자수	22	11	11
	비중	18.3	17.2	19.6
전혀 그렇지 않다	응답자수	4	1	3
	비중	3.3	1.6	5.4
무응답	응답자수	0	0	0
	비중	0.0	0.0	0.0

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

공사에 투입되는 비용을 더 확보할 수 있는 구조는 [그림 2-6]에서 예시하고 있다. 예정금액 40억원의 적격심사 대상 공사가 일반 도급과 주계약자공동도급으로 발주되는 경우 3.47억원의 차이가 발생한다. 이 차

이는 실제 공사를 하는 건설업자에게 귀속되는 금액의 차이인데, 일반 도급에서는 하도급자, 주계약자공동도급에서는 부계약자에 해당된다.



[그림 2-6] 일반 도급과 주계약자공동도급의 공사비 차이

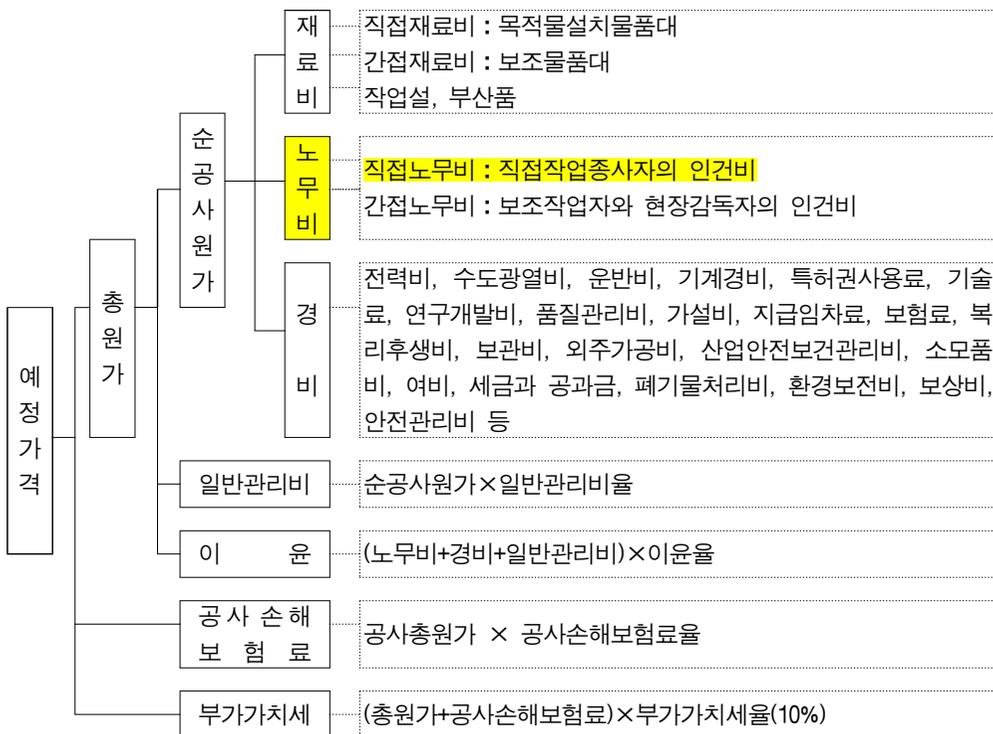
총원가는 순공사원가에 일반관리비와 이윤을 포함해서 구성된다. 순공사원가는 재료비와 노무비, 경비의 합계이다. 이 가운데 노무비는 직접노무비와 간접노무비로 이루어진다. 직접노무비는 직접작업종사자의 인건비이며, 간접노무비³⁾는 보조작업자와 현장감독자의 인건비이다.

직접 시공을 하는 건설업자의 공사금액이 더 많이 확보된다는 것은 실제 공사에 투입되는 비용이 더 확보된다는 것을 의미한다. 가장 직접적으로는 직접노무비에 영향을 미칠 수 있는 요소가 된다. 순공사원가 구성항목 중 경비는 해당항목의 구성 및 성격상 경직성이 매우 강한 비

3) 간접노무비(현장관리인건비) 대상이 되는 배치인원은 현장소장, 현장사무원(총무, 경리, 급사 등), 기획·설계부문 종사자, 노무 관리원, 자재·구매 관리원, 공구 담당원, 시험 관리원, 교육·산재 담당원, 복지후생부문 종사자, 경비원, 청소 등으로 명시하고 있다.

용이다. 건설업자의 탄력적인 운용의 여지가 거의 없다. 반면 재료비와 노무비는 경비에 비해 건설업자의 융통성이 큰 항목이다. 그런데 공공 공사에서는 관급자재 지급이 많다. 따라서 재료비도 건설업자가 임의로 활용할 수 있는 여지가 제한적이다. 노무비는 가변적인 요소가 가장 큰 원가 구성항목이다. 이런 상황에서 공사비 확보는 노무비, 특히 직접노무비는 숙련자나 내국인 근로자를 고용할 수 있는 환경을 조성해주게 된다.

주계약자공동도급은 직접시공 의무가 부여되어 있는 부계약자에게 숙련도 높은 건설근로자를 사용할 수 있는 공사금액 확보를 가능하게 하는 제도가 된다.



[그림 2-7] 공사의 원가체계

5) 부실 건설업체 선별효과

건설산업기본법 시행령에서 규정하고 있는 전문건설업종은 총 25개 업종이다. 25개 업종 중 가스시설시공업과 난방시공업은 각각 3종으로 분류하고 있다.

전문건설업 등록을 위해서는 등록기준을 충족해야 한다. 등록기준은 4개 항목으로 구성되어 있다. 자본금, 기술능력, 사무실 및 장비, 공제조합출자 등이다.

등록기준은 대부분의 전문건설업종이 동일하게 규정되어 있다. 자본금⁴⁾ 2억원과 기술자 2인 이상을 요건으로 규정하고 있다. 그리고 공제조합출자 요건이 있는데, 대부분의 업종들은 45~56좌의 출자를 요건으로 하며, 금액으로는 약 5,000만원에 해당된다. 전문건설업 등록기준 4개 항목에 포함되어 있는 사무실과 시설장비와 관련하여서는 최소면적 및 장비의 기준 등이 명시되어 있지는 않다.

<표 2-9>에 제시되어 있는 전문건설업종들은 전문건설업의 일반적인 등록기준에 비해 강화된 등록기준 충족을 요구하는 업종들이다. 해당 업종을 등록한 전문건설업체들이 참여하게 되는 공사의 유형 등이 일반적인 전문건설업종과 비교할 때 기술과 자본 등을 요하는 공사로 인식되고 있다. 이들 업종에 해당하는 공사는 1,500만원 미만의 경미한 공사라도 전문건설업자가 시공하도록 건설산업기본법 시행령 제8조 제1항 제2호에서 규정하고 있다.⁵⁾

4) 법인이 아닌 개인사업자인 경우에는 건설업에 제공되는 자산의 평가액을 말한다.

5) 건설산업기본법과 시행령에서는 ‘경미한 공사’는 건설업 등록을 하지 않아도 시공할 수 있도록 하고 있다. 종합공사는 5,000만원 미만 공사, 전문공사는 1,500만원 미만 공사로 규정되어 있다. 그러나 1,500만원 미만의 경미한 전문공사라고 해도 가스시설공사, 철강재설치공사 및 강구조물공사, 삭도설치공사, 승강기설치공사, 철도궤도공사, 난방공사 등은 전문건설업 등록을 한 자만이 시공할 수 있다.

<표 2-9> 일반적인 전문건설업 등록기준

업종명	등록기준
실내건축공사업, 토공사업, 미장방수조적공사업, 석공사업, 도장공사업, 비계구조물해체공사업, 금속구조물창호공사업, 지붕판금건축물조립공사업, 철근콘크리트공사업, 기계설비공사업, 상하수도공사업, 보링그라우팅공사업, 조경식재공사업, 조경시설물설치공사업, 승강기설치공사업	<ul style="list-style-type: none"> - 자본금: 법인 또는 개인 2억원 이상 - 기술인력: 2인 이상 - 사무실: 면적규정 없음 - 시설장비: 없음 - 공제조합출자: 45좌 또는 56좌

이처럼 건설산업기본법에서 건설업자의 등록요건을 규정하고 있는 것은 시설물의 품질과 안전을 담보하기 위한 목적이다. 건설업에서 생산되는 시설물은 주거서비스를 제공하거나 다중이용시설이다. 이런 공사는 상대적으로 긴 생산기간을 요한다. 완공까지 시공자인 건설업자의 안정적인 경영유지가 가능해야만 시설물의 품질 담보가 가능하다.

<표 2-10> 등록기준 요건 강한 전문건설업종

업종명	등록기준			
	자본금	기술능력	공제조합출자	시설 및 장비
철도케도공사업	법인: 3억원 이상 개인: 6억원 이상	5명	법인: 68 또는 84좌 개인: 135 또는 168좌	요건 충족필요
포장공사업	법인: 3억원 이상 개인: 6억원 이상	3명	법인: 68 또는 84좌 개인: 135 또는 168좌	요건 충족필요
강구조물공사업	법인: 3억원 이상 개인: 6억원 이상	4명	법인: 68 또는 84좌 개인: 135 또는 168좌	요건 충족필요
삭도설치공사업	법인: 3억원 이상 개인: 6억원 이상	5명	법인: 68 또는 84좌 개인: 135 또는 168좌	요건 충족필요
시설물유지관리업	법인: 3억원 이상 개인: 3억원 이상	4명	법인 및 개인 동일: 68 또는 84좌	요건 충족필요
준설공사업/ 철강재설치공사업	법인: 10억원 이상 개인: 20억원 이상	5명	법인: 224 또는 280좌 개인: 447 또는 559좌	요건 충족필요

그러나 등록 건설업체 중 부실 업체의 비중이 높게 나타나고 있다.

부실 업체는 건설산업기본법령에 명시되어 있는 등록요건을 충족하지 못하는 건설업체라고 할 수 있다. 2011년 32,371개 전문건설업체를 대상으로 한 조사에서는 29.9%에 해당하는 9,673개 업체가 부실 업체에 해당하였다. 2013년 조사에서도 조사대상 25,274개 업체 중 24.4%에 해당하는 업체가 요건을 충족하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-11> 전문건설업체 실태조사 결과

구분	조사대상 업체 수 <a>	부적격 혐의 업체수 (b/a)	부적격 혐의 건수	유형별 위반혐의 건수				비고
				등록기준 위반			자료 미제출	
				자본금	기술 능력	시설 장비		
2011년	32,371	9,673 (29.9%)	10,104 (100%)	681 (6.7%)	1,373 (13.6%)	436 (4.3%)	7,614 (75.4%)	431건은 중복위반
2013년	25,274	6,161 (24.4%)	6,409 (100%)	5,267 (82.2%)	282 (4.4%)	61 (1.0%)	799 (12.4%)	248건은 중복위반

주: 2013년 5월 2일부터 2013년 11월 30일까지 국토교통부의 조사 결과.

자료: 국토교통부, 보도자료

이런 상황은 종합건설업체도 크게 다르지 않았다. 2012년 조사 대상 업체 5,50개 중 34.7%인 1,751개가 부실 업체인 것으로 나타났다. 부실 업체의 53.8%는 자본금을 유지하지 못한 것으로 나타났다.

이런 부실 업체들이 원도급자 또는 하도급자로 선정되어 공사를 수행하는 것은 많은 문제를 야기할 수 있다. 특히 투하자본이 회수되는 시간이 상대적으로 긴 업종인 건설업에서 등록요건 수준의 자본금을 유지하지 못하는 것은 심각한 문제라고 할 수 있다. 공사기간 중 부도·파산의 가능성이 높기 때문이다. 그리고 공사의 장기화에 의해 유발하는 사회적 비용은 막대한 수준이다.⁶⁾

6) 현실에서 이런 사례는 쉽게 찾을 수 있다. 도로의 확장공사를 하는 중 부도가 나서 공사가 중단되는 경우 원래 계획된 공사기간보다 더 공사가 진행된다. 원래 계획된

<표 2-12> 종합건설업체 실태조사 결과

구분	조사 대상	부적격 혐의	유형별 위반혐의					
			자본금	기술 능력	사무실	직접시공 위반 등	자료 미제출	중복 위반
2011년	7,182 -	1,291 (18.0%)	856 (54.5%)	206 (13.1%)	- -	- -	419 (26.7%)	281
2012년	5,050 -	1,751 (34.7%)	1,060 (53.8%)	545 (27.7%)	97 (4.9%)	22 (1.1%)	246 (12.5%)	219

주: 2012년 9월 20일부터 2013년 3월 19일까지 국토교통부의 조사 결과.

자료: 국토교통부, 보도자료

부실 업체들은 시공능력을 보유하지 못하고 있고, 입찰에 참여하여 대가만을 목적으로 한다. 따라서 저가경쟁을 감수하면서 낙찰만을 목적으로 한다. 이들 업체에 의해 자행되는 시장의 왜곡은 건설산업 전반에 부정적인 효과를 야기하고 있다. 이들 업체를 선별할 수 있는 제도적인 보완이 시급하다.

주계약자공동도급은 기존 원도급자인 종합건설업자뿐만 아니라 전문건설업자도 건설한 업체를 선별할 수 있는 제도 운영이 가능하다. 현재 운영되고 있는 관련 제도 가운데 현장에서 직접 시공을 담당하는 건설업자를 발주자가 심사할 수 있는 유일한 제도라고 할 수 있다.

이처럼 주계약자공동도급에 내재되어 있는 장점으로 인하여 발주자 측면에서도 효용을 인정하고 있는 것으로 나타났다. 2011년 한국지방행정연구원이 조사한 결과에 의하면 발주 및 감독경험이 있는 지방공무원 중 과반수 이상이 주계약자공동도급제도가 필요하다고 생각하는 것으로 나타났다.

공사기간과 실제 완공된 기간의 차이는 고스란히 사회적 비용이 된다. 도로 이용자가 많을수록 교통 정체로 빚어지는 시간은 곧 비용이 되며, 이 비용을 합산한 것이 사회적 비용의 규모라고 할 수 있다.

<표 2-13> 주계약자공동도급제도 필요성

(단위: 명, %)

구분		계	사업부서	계약부서
계	응답자수	120	64	56
	비중	100.0	100.0	100.0
매우 필요	응답자수	16	13	3
	비중	13.3	20.3	5.4
다소 필요	응답자수	62	31	31
	비중	51.7	48.4	55.4
보통	응답자수	25	14	11
	비중	20.8	21.9	19.6
불필요	응답자수	15	6	9
	비중	12.5	9.4	16.1
전혀 불필요	응답자수	2	0	2
	비중	1.7	0.0	3.6
무응답	응답자수	0	0	0
	비중	0.0	0.0	0.0

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

3. 건설업자 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성

건설업 환경변화는 건설업자들에게 새로운 패러다임과 생산방식으로의 개편을 요구한다고 할 수 있다. 기존 방식은 한계점이 노정되었고, 업종의 지속가능성을 위협하는 요소가 되고 있다.

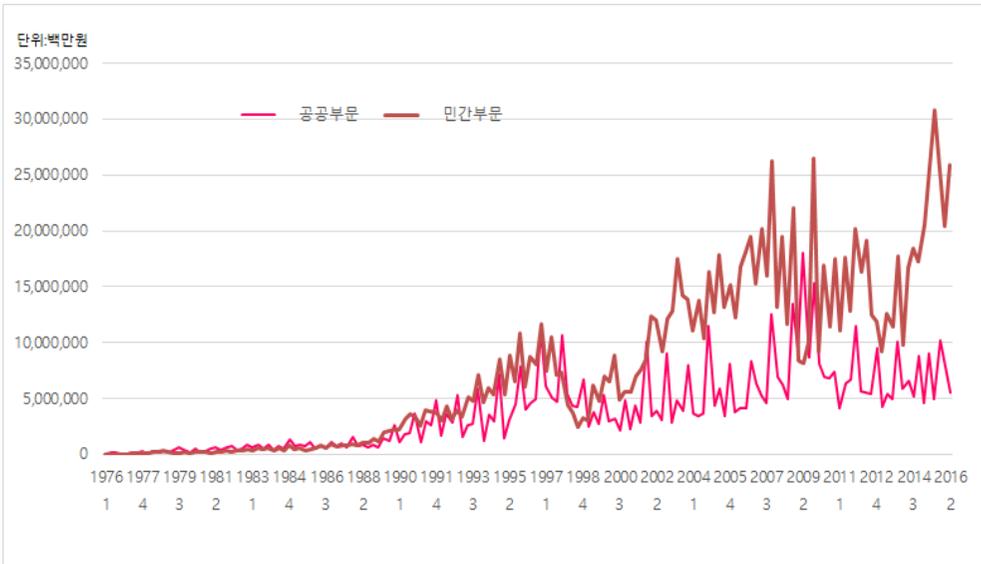
건설시장은 민간부문의 비중이 크다. 최근에는 이런 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 민간시장의 변화에 따라 건설시장은 직접적이 영향을 받을 수밖에 없다. 2014년 민간공사 수주액은 2000년 이후 가장 많았다. 이런 호황기 이후에는 침체가 있게 마련이다. 향후 주택시장이 하락하는 추세를 보일 것으로 예상된다.

공공부문의 건설투자는 하락 추세를 유지하고 있다. 다른 국가의 사

례를 검토하더라도 국내 건설투자는 축소될 것으로 전망된다.

민간시장에서 예상되고 있는 축소 조정과 공공투문 재정투자 축소는 건설업의 한계기업을 증가시키는 요인이 될 것으로 예상된다.

건설업체들은 향후 환경변화에 대응할 수 있는 운영이 절실히 요구되고 있다. 건설업이 공사를 하는 업이라는 점을 감안하면 생산방식에 변화가 예상되고 있다. 이런 변화에 적극적으로 대처하는 건설업체만이 생존할 수 있는 여건이 조성될 것으로 판단된다.



[그림 2-8] 분기별 국내 건설수주액 변화추이

<표 2-14> 건설업 생산 및 설비투자 비중

(단위: %)

구분	한국	OECD 평균	미국	독일	이탈리아	프랑스
건설업 생산	4.49	4.80	3.72	4.02	4.63	5.29
설비투자	0.10	0.25	0.21	0.17	0.21	0.20

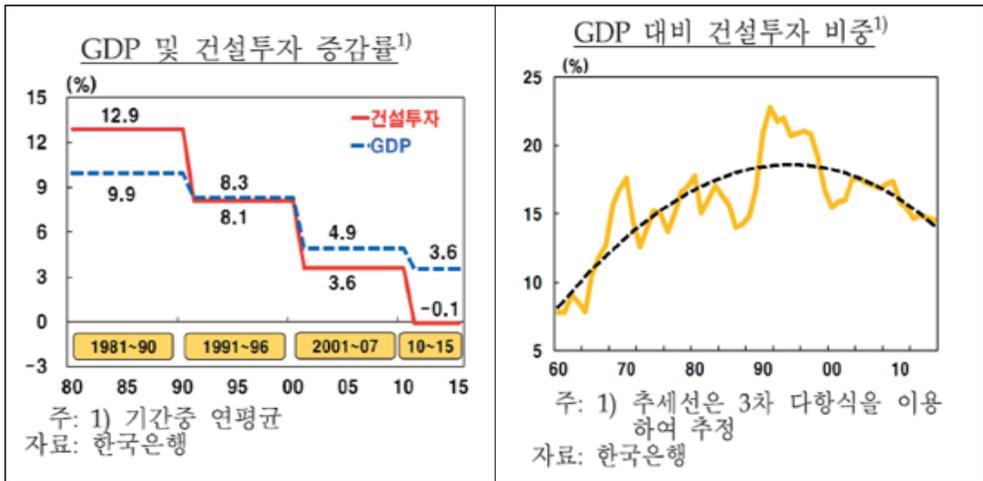
자료: 한국은행.

<표 2-15> 건설투자 증감률 변화추이

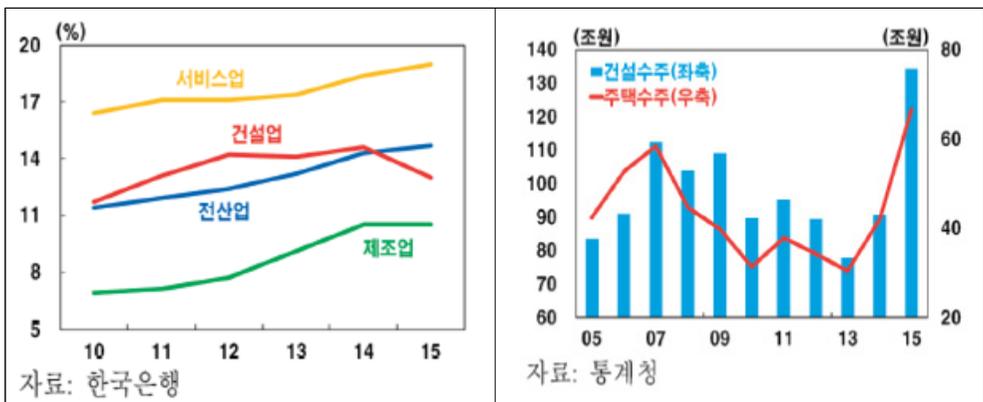
(단위: %)

구분	1981~1990	1991~1996	2001~2007	2010~2015
경제성장률	9.9	8.3	4.9	3.6
건설투자 증감률	12.9	8.1	3.6	-0.1

자료: 한국은행.



[그림 2-9] GDP 대비 건설투자 변화추이



[그림 2-10] 건설기업의 한계기업 추이 및 국내 건설수주액 추이

1) 종합건설업자

(1) 생산체계 변화의 현실적 대응 수단

과거부터 현재까지 유지되고 있는 건설업의 생산방식은 수직적인 도급이다. 하도급 생산방식은 도급계약의 특성으로 인하여 발주자의 책임과 위험부담을 최소화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 발주자와 원도급자 관계 이외의 관계, 즉 원도급자와 하도급자의 관계에서 부당행위 발생의 여지가 많다. 또한 도급단계가 많아질수록 실제 공사에 투입되는 금액이 적어지는 등의 문제가 발생하기도 한다. 부족한 공사금액으로 진행되는 공사는 하자 등 품질의 문제가 제기될 수밖에 없다.

이런 문제의 대안으로 생산체계 변화가 필요하다. 수직적인 도급방식이 아닌 다른 방식에 의해서 생산이 진행되어야 한다. 원도급자가 우월적인 지위에서 전문건설업자를 통제하는 방식에서 탈피해야 한다. 건설시장 여건이 악화되는 상황에서 수직적인 상하관계는 하위단계 생산업자의 희생을 대가로 유지되게 된다. 이런 구조는 지속가능한 방식은 아니다. 서로 다른 기능과 역할이 있기 때문에 협력적인 관계에서 생산이 진행되어야 한다.

향후 변화가 예상되는 생산방식은 업무범위의 경계가 점진적으로 완화되는 방식이 될 것이다. 수직적인 도급생산에서 원도급자와 하도급자로 구분되었던 방식에서 협력적인 관계와 수평적인 참여관계가 확산될 것으로 예상된다. 다수의 공공발주자, 그 가운데도 건설시장에 영향력이 큰 발주자들을 중심으로 도급단계 축소에 대한 시도가 이루어지고 있는 실정이기도 하다.

이처럼 수직적인 생산방식에서의 탈피는 선택의 여지가 없는 변화라고 할 수 있다. 이런 점에서 종합건설업자는 변화에 효과적으로 대응할

수 있는 수단이 중요해지고 있다. 주계약자공동도급은 수평적·협력적 생산체계의 가장 전형적인 방식이며, 종합건설업자가 큰 부담 없이 선택할 수 있는 현실적인 수단이다.

(2) 종합건설업자가 수용가능 한 대안

생산방식 개편의 필요성은 과거부터 제기되어 왔다. 건설사업관리제도(CM)의 도입, 직할시공제, 분리발주제도의 활성화 모색도 그러한 일환이라고 할 수 있다.

그리고 현재의 수직적인 도급 생산방식을 개편하려는 움직임은 향후 가속화 될 것으로 전망된다. 이런 상황에서 주계약자공동도급은 종합건설업자가 선택할 수 있는 가장 유용한 제도라고 할 수 있다. 종합건설업자 입장에서는 덜 급진적인 대안일 뿐만 아니라 유리한 대안이다.

CM보다 현재와 같은 종합건설업자의 영역이 보장될 수 있는 수단이다.⁷⁾ 종합건설업자는 관리기능에 추가하여 시공도 할 수 있는 선택권을 갖고 있는 상황이다. CM이 일반화되면 선택권(option)에 해당하는 시공을 포기해야 할 것이다. 주계약자공동도급에서는 공동수급체의 주계약자로 선택권의 포기 없이 업무를 수행할 수 있다. 즉 공동수급체가 수행하는 공사의 종합적인 계획·관리 및 조정업무⁸⁾를 담당하고, 시공도 할 수 있기 때문이다. 따라서 종합건설업자로서도 주계약자공동도급은 CM에 비해 수용 가능성이 높은 현실적인 수단이라고 판단된다.

수용 가능성은 직할시공제나 분리발주제도와 비교하면 더 명확하다고 할 수 있다. 이들 제도는 종합건설업자의 역할이 현저하게 축소되는 방

7) 국내에서 건설사업관리(CM)제도가 활성화되지 못하고 있는 것은 건설산업기본법에서 부여하고 있는 종합건설업자의 기능과도 관련이 있다. 종합건설업자는 CM의 역할과 시공을 모두 할 수 있도록 업무영역이 규정되어 있다.

8) 건설산업기본법 제29조 제1항 단서에 따른 계획·관리 및 조정에 관한 구체적인 내용은 국토해양부 훈령 제837호에서 규정하고 있다.

식이다.

이렇게 볼 때 종합건설업자 측면에서 생산방식 변화에 대응하면 수용 가능한 최적의 수단은 주계약자공동도급이라는 점은 이론(異論)의 여지가 없다.

(3) 상생협력과 동반성장의 수단

앞의 <표 2-5>와 <표 2-6>에서도 제시하고 있는 것처럼 주계약자공동도급은 협력과 상생을 위한 제도로서의 특징을 갖고 있다. 건설업자 간 협력이 상생의 방향이 되기 위해서는 각자의 이해관계의 침범이 최소화되어야 한다. 주계약자공동도급은 현재 논의되고 있는 생산방식 중 건설업자의 이해관계 상충을 최소화 할 수 있는 방식이다. 이런 측면에서 상생협력의 수단이 될 수 있을 것으로 기대된다.

상생협력과 함께 최근 동반성장의 개념이 확산되고 있다. 동반성장의 중요성이 어느 산업분야보다 큰 분야가 건설업이다. 하나의 건설업자가 건설공사의 모두를 관리하고 시공할 수 없는 구조이기 때문이다.

동반성장의 핵심적 개념은 대기업과 중소기업이 각각 스스로의 경쟁력을 키워 함께 성장하는 것이다. 대기업이 일방적으로 중소기업을 지원하는 것은 아니라고 할 수 있다.

건설업은 기업의 규모에 따른 구분보다는 제도에 의해서 업무영역이 구분되어 있다. 업무영역의 구분으로 수직적인 도급이 일반화 된 생산방식이 되었다. 각각의 역할이 구분되어 있으므로 종합건설업자와 전문건설업자가 독자적으로 경쟁력을 갖추는 동반성장의 접근방식에 다른 산업보다 적합하다고 할 수 있다.

이처럼 동반성장의 필요성이 더 중요함에도 건설업은 분쟁이 비교적 많은 것으로 나타나고 있다. 건설업의 분쟁은 제조업에 비해 적은 것으

로 나타나고 있으나, 산업의 규모와 종사자를 감안하면 매우 많은 수준이다.

수탁·위탁 분쟁의 원인은 대금미지급이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 이런 상황은 모든 산업에서 나타나는 현상이라고 판단된다. 도급방식에 의해 생산이 진행되는 건설업도 대금미지급으로 인한 분쟁이 많은 것으로 추측할 수 있다.

주계약자공동도급은 공동수급체를 구성하여 종합건설업자와 전문건설업자가 공사과정에서 발생할 수 있는 위험을 분담하며 공사를 수행하고 대금을 청구하는 방식이다. 공동수급체 구성원으로서 발주자로부터 직접 공사대금을 받는 구조이다. 따라서 대금미지급을 사유로 하는 분쟁을 원천적으로 방지할 수 있다. 이런 점에서 종합건설업자가 동반성장의 가치를 실현하는 수단으로 적합하다.

<표 2-16> 수탁·위탁 분쟁업종 현황

(단위: 건)

구분	계	제조업	건설업	서비스업
계	376(75)	154(29)	117(27)	105(19)
2006	26(3)	12(1)	11(1)	3(1)
2007	39(6)	22(5)	7	10(1)
2008	42(6)	23(3)	6(2)	13(1)
2009	45(6)	23(3)	14(2)	8(1)
2010	66(12)	24(3)	21(5)	20(4)
2011	35(5)	13(2)	11	11(3)
2012	52(8)	16(4)	19(2)	17(2)
2013	45(16)	13(4)	18(8)	14(4)
2014	12(4)	3(1)	6(3)	3
2015. 8.	15(9)	5(3)	4(4)	6(2)

주: ()는 대·중소기업 간 분쟁사례.

자료: 동반성장위원회·대·중소기업협력재단(2015), 2015 동반성장백서.

<표 2-17> 분쟁조정 행위유형별 현황

(단위: 건)

구분	계	납품대금 미지급	물품수령 거부	대금감액, 단가인하	발주감소, 취소	기타
계	376(75)	299(47)	3	11(2)	19(3)	44(13)
2006	26(3)	23(3)	2	-	1	-
2007	39(6)	30(3)	-	1	3(2)	5(1)
2008	42(6)	30(2)	-	1	4(3)	7(1)
2009	45(6)	38(6)	-	4	2	1
2010	65(12)	52(7)	-	4(1)	3(2)	6(2)
2011	35(5)	32(3)	1	-	1(1)	1(1)
2012	52(8)	42(5)	-	-	1(1)	9(2)
2013	45(16)	32(11)	-	-	-	13(5)
2014	12(4)	10(3)	-	-	-	2(1)
2015. 8.	15(9)	10(4)	-	1(1)	4(4)	-

주: ()는 대·중소기업 간 분쟁사례.

자료: 동반성장위원회·대·중소기업협력재단(2015), 2015 동반성장백서.

2) 전문건설업자

(1) 차별화의 수단

향후 건설투자가 지속적으로 축소될 것으로 예상되고 있다. 경제 내에서 건설업 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 이런 상황임에도 전문건설업체는 지속적인 증가추세가 유지되고 있다. 전문건설업체 간 경쟁이 점점 더 치열하게 전개될 수밖에 없는 상황이 되고 있다.

전문건설업체 간 치열한 경쟁은 가격경쟁을 심화시킬 것이다. 앞서 제시한 것처럼 약 25%의 전문건설업체가 부실 업체인 상황에서 이들 부실 업체들에 의한 가격경쟁의 양상은 매우 심각한 시장왜곡을 초래할 수 있을 것으로 예상된다.

부실한 업체(paper company)에 의해 자행되는 시장의 교란행위는 건

전한 전문건설업체를 부도·파산의 위험에 빠뜨리는 원인이 될 수 있다. 이런 위험을 방지하고 역량 있는 전문건설업체가 경쟁력을 갖는 시장이 조성되기 위해서는 전문건설업체를 선별할 수 있는 수단이 필요하다. 이런 수단으로 고려될 수 있는 현실적인 대안이 주계약자공동도급이다.

주계약자공동도급에 참여할 수 있는 전문건설업체는 재무상태와 시공능력을 보유한 업체로 인정받게 된다. 공동수급체 구성원으로 입찰참여자 되어야 하기 때문이다.

이런 평판(reputation)은 협력적인 관계가 확대되는 생산방식에서 매우 중요한 역할을 한다. 서로에 대한 정보가 불충분한 상태에서 공동수급체를 구성해야 하는 경우 좋은 평판은 경쟁력이 되기 때문이다.

<표 2-18> 건설업체수 변화추이

(단위: 개)

구분	건설업체					주택업체
	계	종합	전문	설비	시설물	
2006	55,692	12,914	35,040	5,387	2,351	7,038
2007	57,549	12,842	36,422	5,478	2,807	7,173
2008	58,562	12,590	37,110	5,768	3,094	6,092
2009	59,819	12,321	37,914	5,994	3,590	5,281
2010	60,588	11,956	38,426	6,151	4,055	4,906
2011	60,299	11,545	38,100	6,330	4,324	5,005
2012	59,868	11,304	37,605	6,463	4,496	5,214
2013	59,265	10,921	37,057	6,599	4,688	5,157
2014	59,755	10,972	37,102	6,788	4,893	5,349
2015	61,340	11,220	37,899	7,062	5,159	6,501

자료: 각 협회 통계연보.

다수의 전문건설업체가 경쟁하는 상황에서 자신의 역량을 다른 건설업자에게 들어낼 수 있는 수단을 갖는 것은 매우 중요하다. 다른 업체

와 차별화 될 수 있는 요소가 된다.

(2) 전문건설업자 성장수단

건설업 성장성에 관한 지표⁹⁾는 각각의 세부지표에 따라 차이를 보이고 있으나, 2012년 이후 개선되는 양상을 보이고 있다. 종합건설업에 비해 평균적으로 전문건설업의 관련 지표가 양호하게 나타나고 있다. 종합건설업은 최근 매출액 증가율이 상승하고 있으나, 순이익률과 손익분기점을 개선이 동반되지 못하고 있다. 외형적인 매출액 규모는 확대되었으나, 내실은 취약해지고 있는 상황이라고 할 수 있다.

<표 2-19> 건설업 성장성 관련 지표

(단위: %)

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
건설업	총자산증가율	1.88	3.17	0.54	1.49	2.74
	자기자본증가율	5.45	1.77	1.09	2.84	6.29
	매출액증가율	-0.39	3.00	3.20	5.29	4.16
종합건설업	총자산증가율	0.55	2.29	-1.04	0.12	1.88
	자기자본증가율	5.19	-0.38	-1.49	1.14	6.39
	매출액증가율	-1.00	2.70	3.03	3.94	4.25
전문건설업	총자산증가율	5.73	5.64	4.94	5.70	5.28
	자기자본증가율	5.88	5.35	5.45	6.05	6.11
	매출액증가율	0.55	3.46	3.44	7.53	4.02

주: 법인세 신고자료를 기초로 한국은행이 산정한 지표.

자료: 한국은행.

9) 건설업 성장성 및 손익 지표는 한국은행이 발행하는 ‘기업경영분석’을 참고하였다. 이 자료는 법인세 납부실적이 있는 건설업체를 모집단으로 한다. 2015년의 경우 종합건설업체는 19,111개, 전문건설업체는 67,056개가 모집단이었다. 법인세 납부실적이 있는 건설업체의 숫자가 등록업체수에 비해 많은 것은 매출액을 기준으로 하고 있기 때문이다. 즉 개별 업체의 매출액 중 건설분야가 가장 많으면 건설업체로 구분되고 있다.

손익 관련 지표는 전반적으로 부진한 것으로 나타나고 있다. 특히 종합건설업은 <표 2-20>에 제시되어 있는 지표의 개선이 이루어지지 못하고 있는 것으로 판단된다. 손익분기점율이 전문건설업보다 높게 나타나고 있어서 채산성이 떨어지고 있는 것으로 파악된다. 제시된 지표의 기간 중 종합건설업의 손익분기점율은 2010년부터 2013년까지 100을 초과하는 것으로 나타났다.

반면 전문건설업은 성장성 관련 지표에서도 종합건설업에 비해 양호한 것으로 나타났다. 평균적으로 재무상태가 양호한 업체가 종합건설업에 비해 많다고 할 수 있다. 건실한 전문건설업체들이 더 성장할 수 있는 환경과 기회가 조성되어야 한다.

<표 2-20> 건설업 손익 관련 지표

(단위: %)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
건설업	순이익률	2.91	2.04	2.17	0.96	0.78	2.27
	매출액순이익률	1.06	0.20	0.39	-0.67	-0.51	1.08
	이자보상비율	203.24	139.96	136.77	118.48	128.14	238.11
	손익분기점율	95.58	98.02	97.60	100.23	100.46	95.22
종합건설업	순이익률	1.80	1.24	1.35	-0.39	-0.62	1.30
	매출액순이익률	-0.28	-1.00	-0.78	-2.72	-2.44	0.03
	이자보상비율	152.90	100.51	89.84	56.55	41.04	158.76
	손익분기점율	98.44	101.28	100.62	106.83	107.73	97.53
전문건설업	순이익률	5.97	4.32	4.41	4.61	5.00	5.08
	매출액순이익률	3.06	2.00	2.13	2.37	2.60	2.75
	이자보상비율	402.81	310.35	338.66	370.37	500.10	555.00
	손익분기점율	92.97	94.97	94.79	94.25	93.80	92.99

주: 법인세 신고자료를 기초로 한국은행이 산정한 지표.

자료: 한국은행.

이를 위해서는 전문건설업체를 원도급자 수준에서 평가하는 입·낙찰

제도 운영이 필요하다. 공동수급체 구성원으로 전문건설업체가 참여할 수 있는 주계약자공동도급은 성장의 계기가 될 수 있다. 이처럼 주계약자공동도급은 건설업 환경이 악화되는 상황에서는 활용도가 더욱 확대되어야 하는 제도라고 할 수 있다.

실제로 주계약자공동도급은 역량 있는 전문건설업체의 기회 확대를 가능하게 하는 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 이런 효과는 지방계약에서 주계약자공동도급에 참여했던 공무원과 건설업체들의 설문결과로도 확인된다. 지방자치단체 공무원은 54.2%, 건설업체 관계자는 60.0%가 전문건설업체의 공사참여 기회 확대에 기여했다는 평가를 했다.

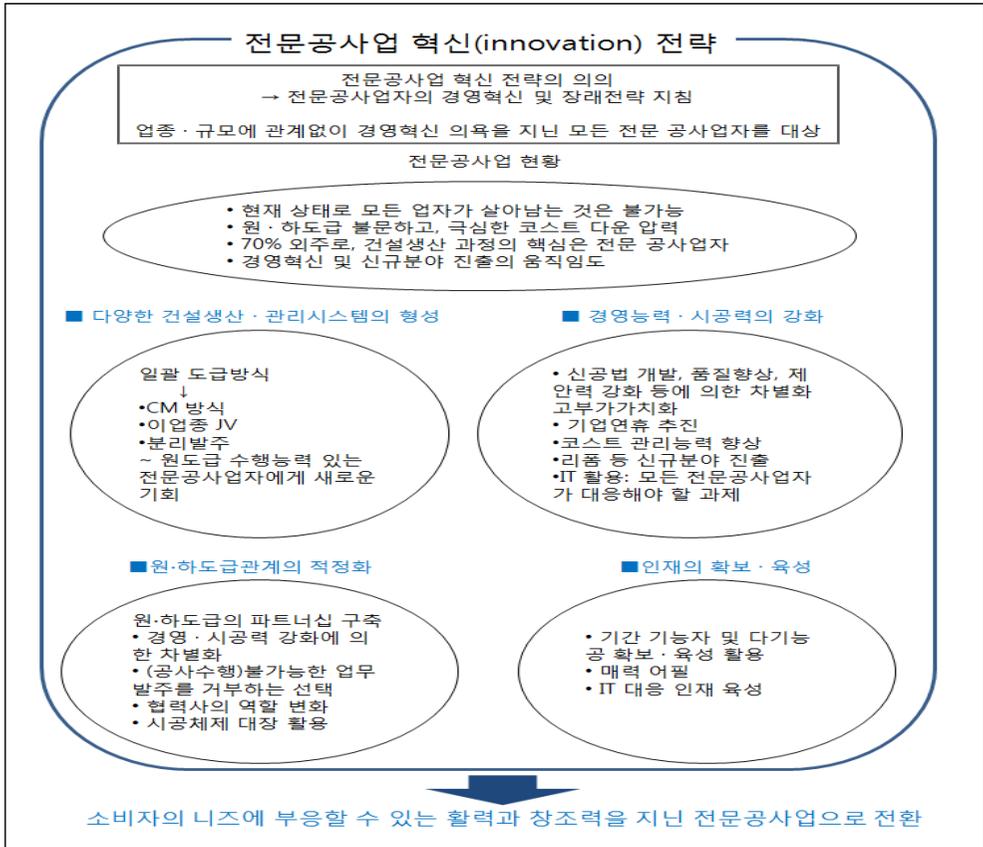
<표 2-21> 주계약자공동도급으로 전문건설업체 공사참여 기회 확대 여부

구분		계	지방공무원			업체 관계자		
			소계	사업	계약	소계	종합	전문
계	응답자수	155	120	64	56	35	21	14
	비중	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
매우 그렇다	응답자수	13	6	6	0	7	1	6
	비중	8.4	5.0	9.4	0.0	20.0	4.8	42.9
다소 그렇다	응답자수	73	59	30	29	14	11	3
	비중	47.1	49.2	46.9	51.8	40.0	52.4	21.4
보통이다	응답자수	45	37	22	15	8	6	2
	비중	29.0	30.8	34.4	26.8	22.9	28.6	14.3
그렇지 않다	응답자수	21	17	6	11	4	2	2
	비중	13.5	14.2	9.4	19.6	11.4	9.5	14.3
전혀 그렇지 않다	응답자수	3	1	0	1	2	1	1
	비중	1.9	0.8	0.0	1.8	5.7	4.8	7.1
무응답	응답자수	0	0	0	0	0	0	0
	비중	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

건설시장 침체 및 축소의 상황에서 경쟁력을 확보한 전문건설업체가 성장할 수 있는 제도를 모색한 사례가 국내에만 국한된 것은 아니었다. 1990년대부터 2000년대 초까지 일본은 극심한 경기침체를 경험하였다. 이 시기는 자산가격이 폭락하고 부동산의 침체가 확대되었던 시기이다.

일본은 경기침체에 따른 부동산시장 하강과 이에 따른 건설업 위축의 상황에서 전문건설업체의 역량이 발휘될 수 있는 혁신수단을 강구했다. 일괄도급방식만을 활용하던 것에서 다양한 발주방식을 모색했다. CM, 이업종 간 공동도급, 분리발주 등이었다.



[그림 2-11] 일본의 전문공사업 혁신전략

이런 발주방식들은 국내의 주계약자공동도급제도와 유사한 제도라고 할 수 있다. 종합건설업과 전문건설업의 수직적인 생산방식이 아니라는 점에서 유사하다. 이런 수단을 통해서 일본의 전문공사업체가 성장할 수 있는 환경을 조성하였다.

국내에서도 주계약자공동도급 활성화는 역량 있는 전문건설업자의 성장수단이 되고, 부실 업체를 시장에서 퇴출시키는 역할을 기대할 수 있다. 따라서 재무상태와 시공실적을 보유한 전문건설업자들은 건설업 환경이 악화되는 상황에서도 주계약자공동도급을 통해서 성장의 기회를 확보할 수 있게 된다.

4. 재정운영 측면에서 주계약자공동도급 활성화 필요성

1) 국가계약

주택이나 SOC를 공급하는 산업에서 산출물의 부실은 막대한 사회적 비용을 유발하게 된다.¹⁰⁾ 건설공사에서 부실이 발생하는 요인으로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 설계과정이다. 다음이 시공과정에서의 부실시공이다.

<표 2-22> 건설공사 부실요인(2004년 조달청 설계관리 업무편람)

구분	제도부실	설계부실	계약부실	부실시공	시공관리부실	기타
비중(%)	14	41	8	25	7	5

부실시공의 가장 직접적인 요인은 부족한 공사금액이다. 건설업체를 유지하기 위해서는 공사를 수주해야 한다. 이를 위해서는 시공능력평가액을 확보하고 있어야 한다. 따라서 건설업체는 이윤이 확보되지 않는 낮은 공사금액이라도 입찰에 참여할 수밖에 없다. 특히 하도급 구조에

10) 공동주택에서 발생하는 하자, 그에 따른 민원 및 분쟁으로 인한 비용과 부실한 도로공사로 인한 보수로 야기되는 통행비용의 증가 등이 대표적인 사회적 비용이라고 할 수 있다.

서는 하위단계 건설업체일수록 가격부담이 전가되는 경향이 있다. 이런 구조에서 생산이 이루어지는 경우는 산출물의 품질 담보는 요원하다.

공공재원이 투입되는 공사는 최저가격을 원칙으로 하나,¹¹⁾ 그 전제에는 품질에 대한 담보가 내재되어 있다. 품질이 담보되지 못한 최저가격은 의미가 없기 때문이다.

국가계약법 적용 공사 중 주계약자공동도급은 과거 최저가낙찰제 대상 공사인 300억원 이상 공사이다. 현재는 종합심사낙찰제로 개편되어 운영되고 있는 공사가 대상이다. 종합심사낙찰제는 가격경쟁으로 인한 피해를 방지하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 그러나 여전히 가격이 낙찰에 가장 중요한 요소가 되고 있다. 역시 발주자가 요구하는 품질을 확보할 수 있는 수준에서의 낮은 가격인 것이다. 최저가격은 투입되는 자금의 원천이 세금수입이라는 점에서 타당성을 갖는다.

현행 건설산업기본법 제31조(하도급계약의 적정성 심사 등)와 시행령 제34조(하도급계약의 적정성 심사 등)는 하도급 공사금액이 “대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우” 하도급자의 시공능력, 계약내용의 적정성 등을 심사할 수 있도록 명시하고 있다. 여기서 대통령령이 정하는 비율은 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액을 제외하고 원도급금액 대비 하도급금액이 100분의 82에 미달하는 경우, 하도급계약금액이 하도급 부분에 대한 발주자의 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우이다.

현실에서는 공공공사에서 원도급금액 대비 80%에 미달하는 하도급

11) 국가계약법 제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)에서 규정하고 있다. 세입의 원인이 되는 경쟁입찰에서는 최고가격 입찰자를 낙찰자로 한다(제1항). 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서는 충분한 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격 입찰자가 된다(제2항 제1호). 지방계약법도 유사한 규정을 두고 있다. 지방계약법 제13조(낙찰자 결정) 제2항 제1호 “최저가격으로 입찰한 자. 다만, 최저가격으로 입찰한 자 중 계약이행능력 또는 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있다.” 라고 명시하고 있다.

공사금액으로 계약이 이루어지는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 2014년 기준으로 약 40%에 이르는 것으로 나타났다. 특히 60% 이하로 계약되는 하도급 공사도 있는 것으로 나타났다.

건설산업기본법령의 규정이 아니더라도 공사의 실행원가에 미치지 못하는 하도급 공사금액으로 완공된 산출물의 품질이 발주자의 요구사항을 충족할 수 있을 것으로 기대하는 것은 어렵다. 건설업 생산체계에서 현장에서 실제로 공사를 하는 건설업체에게 비용을 확보해 줄 수 있는 제도가 운영되어야 품질을 담보할 수 있게 된다.

<표 2-23> 공공공사 원도금액 대비 하도금액 수준 변동추이

(단위: %)					
구분	2010	2011	2012	2013	2014
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
60% 이하	33.2	25.1	30.2	30.5	20.0
61 ~ 70%	7.1	8.0	5.1	6.3	4.8
71 ~ 80%	16.6	18.4	18.0	13.1	18.0
81 ~ 90%	36.0	40.3	41.2	41.2	50.7
90% 초과	7.2	8.2	5.5	8.8	6.5

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

중앙정부는 재정운영과 발주방식 연계를 통해서 공사품질 제고를 도모할 수 있을 것으로 생각된다. 이는 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 재원을 갖고 있기 때문에 가능하다.

지방자치단체는 스스로 세출에 필요한 모든 세입을 확보할 수 없는 상황이다. 이전재원은 지방자치단체의 세입과 세출 격차로 발생하는 재원 부족을 보완하고 지방자치단체 간 재정격차 해소를 위해서 지원된다. 중앙정부는 지방교부세와 국고보조금을 지원하고 있다. 따라서 지방재정조정제도를 활용하여 공사비 확보를 지원하는 여건을 조성할 수 있

다. 이전재원 중 국고보조금은 특정목적을 위해 사용하여야 하는 재원이며, 용도가 지정되어 있다. 피보조자인 지방자치단체를 보조자의 정책 방향으로 유도하는데 활용되기도 한다.

<표 2-24> 국고보조금과 지방교부세 비교

구분	국고보조금	지방교부세
근거	보조금 관리에 관한 법률	지방교부세법
목적	지방자치단체의 특정사업 지원	지방자치단체 재원보장 및 재정불균형 완화
재원	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산	내국세의 19.24%
재원성격	특정목적 재원	용도 지정 없는 일반재원
배분	사업별 용도지정, 지방비확보 의무	재원부족액 기준배정

2014년 국고보조금 규모가 52.5조원으로 50조원을 초과한 이후 2년만에 60조원을 넘는 규모가 되었다. 2016년 기준으로 지방자치단체에 대한 보조가 차지하는 비중이 76.3%를 차지했다. 지방자치단체가 차지하는 보조금 점유비중 증가추세는 지속되고 있다.

이런 현상은 지방자치단체가 재정운용에서 국고보조금에 대한 의존도가 확대되고 있다는 것을 의미한다. 특히 복지 관련 지출에 이전되는 보조금이 포함된 경상보조의 비중이 빠르게 확대되고 있다. 이런 추세는 고령화의 진전속도를 감안할 때 더욱 가속화 될 것으로 전망된다.

지방자치단체에 대한 국고보조 중 자본보조의 규모는 정체되고 있다. 도로 확장 등 외부성이 있는 공공재에 해당되는 SOC 투자가 확대되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이런 상황은 국고보조금이 투입되는 지방공공재 사업에서 효율성을 제고할 수 있는 수단 모색의 필요성을 크게 하는 것이라고 할 수 있다.

<표 2-25> 예산상 국고보조금 규모추이

(단위: 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
합계		464,724	491,692	525,392	584,240	603,431
민간보조	계	122,759	124,140	125,295	133,262	142,996
	경상보조	93,704	102,252	107,632	113,612	122,431
	자본보조	29,055	21,888	17,663	19,850	20,218
지자체보조	계	341,963	367,552	400,097	450,978	460,435
	경상보조	193,100	216,390	255,857	298,732	312,959
	자본보조	148,865	151,162	144,230	152,246	147,476

주: 2013년과 2014년은 본예산 기준.

자료: 디지털예산회계시스템.

지방자치단체에 이전되는 국고보조금 규모는 지속적으로 증가하는 추세이다. 2015년 지방자치단체 세입 중 국고보조금은 약 42조원 규모로 지방세 다음으로 큰 비중을 차지했다. 2014년과 2015년 지방자치단체 통합재정을 비교하면 국고보조금¹²⁾ 비중이 11.0% 증가했다.

<표 2-26> 지방자치단체 통합재정 수입·지출

(단위: 억원, %)

구분	2014		2015		증감		
	당초	비중	당초	비중	B-A	(B-A)/A	
합계	1,488,808	100.0	1,569,916	100.0	81,108	5.4	
자체	지방세	544,751	36.6	594,523	37.9	49,772	9.1
재원	세외수입	219,064	14.7	208,320	13.3	-10,744	-4.9
의존	지방교부세	316,006	21.2	315,859	20.1	-147	0.0
재원	보조금	376,595	25.3	417,931	26.6	41,336	11.0
융자회수 등		32,392	2.2	33,283	2.1	891	2.8

자료: 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정개요.

12) 보조금은 지원대상을 기준으로 지방자치단체에 이전되는 보조금과 개인 또는 법인의 시설운영이나 운영자금 등을 지원하는 민간보조금으로 구분된다. 또한 보조금의 지원내용 기준으로 경상보조금과 자본보조금으로 구분하기도 한다. 인건비, 운영비, 여비, 용역비 등 물건비성 경비에 대한 경상적 지원은 경상보조금이라 하고, 토지매입비, 시설건축비, 자산취득 등을 위한 자본적 경비를 지원하는 것을 자본보조금이라 한다.

국고보조금 신청¹³⁾절차는 신청서¹⁴⁾를 작성하여 해당 중앙부처에 제출하는 것으로 시작한다. 신청서에는 보조사업의 목적과 내용, 보조사업에 소요되는 비용 등을 기재한다. 신청서를 접수한 중앙관서의 장¹⁵⁾은 국고보조금 사업으로서의 타당성을 검토하게 된다. 검토방법은 유사하다. 대부분의 중앙부처가 외부 전문기관이나 자체 심의기구를 활용한다. 보조금 사업이 결정되면 중앙관서의 장은 보조사업을 수행하려는 자로부터 신청 받은 보조금의 명세 및 금액을 조정하여 기획재정부장관에게 보조금 예산을 요구하게 된다. 이처럼 국고보조금 지원 및 처리과정에서 정책목적에 부합하도록 유도할 수 있다. 보조금은 특정한 용도와 수행조건을 지정할 수 있다. 따라서 보조금이 지원되는 지방자치단체 사업에 대해서 공사비 확보에 유리한 방식으로 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

국고보조금은 지급대상의 범위와 기준보조율을 시행령에서 구체적으로 명시하고 있다. 대부분 사업의 기준보조율을 정하고 있으나, 국가지원지방도로 건설사업은 정액을 보조하고 있다. 기준보조율로 보조되는 사업에는 소하천 정비사업, 방조제 개수·보수사업, 하수처리장 확충사업, 항만배후도로 건설사업 등이 있다.

국고보조금 사업 중 지방자치단체 자본보조에 대해서는 우선적으로

-
- 13) 보조금은 사전신청 여부에 따라 신청보조금과 무신청보조금으로 구분된다. 보조사업을 수행하려는 자가 보조하려는 자에게 관계법령 및 지침 등에 의하여 예산계상을 신청하고 이에 따라 받는 보조금을 신청보조금이라 한다. 반면 지방자치단체의 신청이 없어도 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 보조금의 교부가 불가피한 경우, 기타 중앙정부가 국가의 주요 시책 수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업 등에 교부하는 보조금은 무신청보조금이라 한다.
 - 14) 보조금을 신청하는 자가 시장 군수인 경우에는 관할 도지사 또는 광역시장이 종합하여 일괄로 신청할 수 있다.
 - 15) 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금은 행정자치부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다.

주계약자공동도급 활용을 검토하는 방안이 필요하다. 2016년 국토교통부는 178개의 국고보조사업을 운영하고 있다. 국토교통부 보조금사업에서 가장 많은 것은 정액으로 보조되는 국가지원지방도로 건설사업이다. 국가지원지방도로 건설사업은 지방자치단체 자본보조에 해당한다.

보조사업명	선장-염치 국지도건설			
목적	국가지원지방도 건설사업은 주요 도시, 항만, 관광지 등을 연결하여 국가간선도로망을 보조하는 국가지원지방도 건설을 통해 물류비 절감 및 지역 균형 발전 촉진을 위한 국가지원지방도 건설비 지원			
사업기간	2008 ~ 2017		지원방식	자치단체 보조(자본)
관련예산 (국고 기준) (단위:백만원)	예산액	20,000	교부액(3.2.현재)	18,000
	집행액 (3.2.현재)	-	매칭 비율	공사비 국고 90% 설계비 국고 100%
보조사업자명	충청남도			
보조사업담당자	국토교통부 도로국 간선도로과			
보조사업수령자	충청남도			
성과정보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공법 적용 등 원가절감 노력을 통해 건설사업의 생산성을 향상시키는 것을 목적으로 해당연도 준공실적을 투입예산으로 나누어 생산성의 수준을 파악하고 ○ '25년 완료계획 사업에 대한 사업시행 전 통행시간에 대한 사업완료 후 거리단축으로 인한 통행시간을 목표치로 설정 			
기타				

자료: 국토교통부(<http://www.molit.go.kr/doc/assist/lst.jsp>)

[그림 2-12] 국토교통부 국고보조사업 예시(국가지원지방도로)

부서: 도로교통과
 정책: 도로망 확충 및 유지관리
 단위: 국가지원지방도 확포장

(단위:천원)

부서·정책·단위(회계)·세부사업·편성목	예산액	전년도 예산액	비교증감
도로교통과	134,849,214	145,551,125	△10,701,911
	국 지 도	2,455,000 49,778,000 82,616,214	
도로망 확충 및 유지관리	106,175,822	114,679,900	△8,504,078
	지 도	49,778,000 56,397,822	
국가지원지방도 확포장	50,710,000	60,382,000	△9,672,000
	지 도	44,459,000 6,251,000	
금산1C~충북도계 국가지원지방도 68호 확포장	9,000,000	6,500,000	2,500,000
	지 도	8,100,000 900,000	
401 시설비및부대비	9,000,000	6,500,000	2,500,000
	지 도	8,100,000 900,000	
01 시설비	8,623,000	6,140,000	2,483,000
○금산1C~충북도계 국지도 확포장	8,623,000		
	지 도	7,760,700 862,300	
02 감리비	377,000	350,000	27,000
○금산1C~충북도계 국지도 확포장	377,000		
	지 도	339,300 37,700	
성연~운산 국가지원지방도 70호 확포장	12,010,000	9,000,000	3,010,000
	지 도	10,809,000 1,201,000	
401 시설비및부대비	12,010,000	9,000,000	3,010,000
	지 도	10,809,000 1,201,000	
01 시설비	11,815,000	8,687,000	3,128,000
○성연~운산 국지도 확포장	11,815,000		
	지 도	10,633,500 1,181,500	
02 감리비	195,000	300,000	△105,000
○성연~운산 국지도 확포장	195,000		
	지 도	175,500 19,500	
선장~염치 국가지원지방도 70호 확포장	20,700,000	20,085,000	615,000
	지 도	18,630,000 2,070,000	
401 시설비및부대비	20,700,000	20,085,000	615,000
	지 도	18,630,000 2,070,000	
01 시설비	20,393,000	19,695,000	698,000

주: 2008년도 본예산 기준.

[그림 2-13] 2008년도 충남의 국고보조사업(국가지원지방도로)세출예산서

분야·부문·정책·단위·세부사업	투융 자	BTL	재원	총사업비	기투자	연 도					합 후
						소 계	2013	2014	2015	2016	
신재생에너지지역 지원사업	N	계	28,904	28,904	0	5,707	6,076	5,707	5,707	5,707	0
		국고보조금	25,649	25,649	0	4,950	5,849	4,950	4,950	4,950	0
		시도비 (민자등)	3,255	3,255	0	757	227	757	757	757	0
중소기업일반			17	17	0	0	17	0	0	0	0
			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
중소기업활성화 지원			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
충남 경제진흥원 지원	N	계	7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
			7,937	7,937	0	3,300	4,187	150	150	150	0
수송및교통			2,622,566	672,355	1,327,244	242,904	225,168	286,855	375,542	196,774	622,967
			2,481,718	672,355	1,186,396	190,468	203,441	265,274	353,332	173,881	622,967
			2,444,473	672,355	1,149,151	184,403	196,321	257,740	345,361	165,326	622,967
도로망 확충 및 유지관리			683,476	236,140	357,210	81,585	77,726	83,775	87,424	26,700	90,126
			39,317	3,483	35,834	5,885	6,500	10,000	13,449	0	0
			37,465	2,131	35,334	5,885	6,000	10,000	13,449	0	0
국가지원지방도 확포장	N	계	1,852	1,352	500	0	500	0	0	0	0
			1,852	1,352	500	0	500	0	0	0	0
			1,852	1,352	500	0	500	0	0	0	0
금산10-충북도계간 도로 확포장	N	계	128,663	77,807	50,856	18,500	32,356	0	0	0	0
			96,943	61,516	35,427	18,500	16,927	0	0	0	0
			31,720	16,291	15,429	0	15,429	0	0	0	0
강경-연무간 국가지원 지방도사업	N	계	105,707	82,237	23,470	21,800	1,670	0	0	0	0
			81,678	58,208	23,470	21,800	1,670	0	0	0	0
			24,029	24,029	0	0	0	0	0	0	0
합덕-우강 국가지원 지방도사업	N	계	61,671	31,249	30,422	11,732	9,000	9,680	0	0	0
			48,639	18,949	29,690	11,000	9,000	9,690	0	0	0
			13,032	12,300	732	732	0	0	0	0	0
성연-문산간 국가지원 지방도사업	N	계	148,752	41,154	107,598	16,000	17,000	33,085	41,513	0	0
			109,550	16,037	93,513	10,000	12,000	30,000	41,513	0	0
			39,202	25,117	14,085	6,000	5,000	3,085	0	0	0

[그림 2-14] 2013년 ~ 2017년 충남 중기지방재정계획의 국가지원 지방도 확포장사업

2) 지방계약

(1) 지방자치단체 사무의 효율성·건전성 제고

지방자치단체는 특별시, 광역시,¹⁶⁾ 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 시·도)와 시, 군, 구(자치구¹⁷⁾를 말함)로 구분된다(지방자치법 제2조). 특별시, 광역시, 특별자치시, 시·도를 광역 지방자치단체, 시·군¹⁸⁾·자치구¹⁹⁾를 기초 지방자치단체로 구분하고 있다. 현재 한국에는 17개 광역 지방자치단체와 226개 기초 지방자치단체²⁰⁾가 있다. 지방자치단체는 그 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 한다(제8조).

지방자치단체의 사무는 자치사무와 위임사무로 구분된다. 자치사무는 지방자치단체의 존립 목적에 속하는 사무를 말한다. 위임사무는 법령에 의하여 단체 또는 지방자치단체의 장에게 위임되는 사무를 말한다.²¹⁾

16) 1995년부터 직할시는 광역시로 변경되었다.

17) 자치구가 지방자치단체로서 법인격을 갖게 된 것은 1988년 지방자치법 전부 개정을 통해서다. 이 전부개정안은 정부의 1986년 ‘지방자치법률안’ 과 국회의 개정법률안(김효영 의원 대표발의)을 대안 반영하였다. 이 과정에서 자치구를 지방자치단체로 설정하는 것과 관련하여서는 이견이 있었다. “대도시는 하나의 동일한 생활권을 이루고 있는 경향이 있으므로 준자치단체로 하여 대도시 행정보조기관으로 존속하자” 는 의견이다. 그러나 대도시 행정의 부담을 덜어주고 지역주민의 참여의식을 고취시켜 주민의사를 기초로 한 실질적인 지역행정을 효과적으로 수행하기 위해서는 자치구를 지방자치단체로 하는 것이 필요하다는 의견이 반영되었다. 다만 읍·면은 계층의 중층화로 빈번한 선거, 행정의 비능률, 행정경비의 증대 등의 문제점이 있고, 규모면에서 자치행정력이 빈약하여 재정투자의 효율성을 저해하는 난점이 지적되었다. 또한 외국의 추세도 자치단체의 2계층화가 보편적이라는 점에서 읍·면은 지방자치단체로 설정되지 않았다.

18) 2014년 6월말까지 국내 군 숫자는 83개였으나, 2014년 7월 1일이 청원군이 청주시로 통합되었다.

19) 지방자치법 제2조 제2항은 자치구의 자치권 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있도록 명시하고 있다. 실제로 자치구는 시·군에 비해 업무범위가 협소하다고 할 수 있다.

20) 226개 기초 지방자치단체는 시 75개, 군 82개, 자치구 69개로 구성되어 있다.

21) 석종현·송동수, 일반행정법(하), 삼영사, 2013, p.166.

자치사무에는 지방자치단체의 구역·조직·행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무 등이 있다. 건설과 관련된 자치사무에는 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 외에도 사회복지시설의 설치와 같은 주민복지에 관한 사업 등에도 다양하게 분포되어 있다.

지방자치단체가 수행하는 계약에 관한 사항을 규율하는 지방계약법은 2005년 제정되었다. 지방계약법 제정 이전에는 지방재정법에 따라 관련 업무가 이루어졌고, 국가계약법을 준용하기도 하였다.

지방계약법은 지방계약의 투명성·전문성 확대 및 지방자치단체 고유의 특성을 계약제도에 반영하여 고품질의 공공서비스를 창출하는데 그 목적이 있다.²²⁾ 지방계약은 지방자치단체 및 지방자치단체가 출자한 공기업 등의 공사, 용역, 물품구매 등에 적용된다. 그런데 지방계약법령은 2007년 지방계약법 시행령 제88조의 공동계약의 유형으로 주계약자공동도급²³⁾을 도입하였다(지방자치단체 공동계약 운영요령²⁴⁾). 주계약자공동도급은 종래 건설공사의 경우 건설하도급 폐단으로 인한 건설공사비 감소 및 부실시공 문제를 해소하기 위하여 도입된 제도이다. 또한 주계약자공동도급은 다른 공동도급의 유형인 공동계약의 유형인 공동이행방식과 분담이행방식에 비하여 공사의 계획적인 진행과 품질 확보, 하자책임의 명확화, 불법하도급 근절, 전문건설업자에 대한 직접 공사비 지급으로 인한 지역경제 활성화 등의 측면에서 우수한 제도로 평가된다.²⁵⁾

22) 최두선, 지방계약법 제정배경 및 의의와 그동안 운영실태, 앞으로 발전방향, 지방계약연구 제1권 제1호, 한국지방계약학회, 2010, p.90.

23) 지방계약법령과 예규 등에서는 주계약자공동도급이라고 명명하고 있으나, 이 보고서에서는 주계약자공동도급으로 용어를 통일하여 기술하였다.

24) 행정자치부 예규 제258호.

25) 박광배, 주계약자공동도급제도 활성화 방안Ⅲ, 대한건설정책연구원 연구보고서

이에 따라 이에 따라 각 지방자치단체는 조례를 제정하여 주계약자공동도급을 활성화하려는 노력을 하고 있다. 구체적으로 살펴보면, ‘강원도 하도급업체 보호 조례’, ‘경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례’, ‘서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례’, ‘충청남도 체불임금 없는 관급공사 운영을 위한 조례’, ‘서울특별시 성동구 재무회계 규칙’ 등에서는 주계약자공동도급을 규율하고 있다.

또한 지방계약법령에서는 주계약자공동도급을 건설산업기본법에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다고 규정하고 있다(지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정자치부 예규 제40호). 적용 대상은 추정가격 2억원 이상 100억원 미만인 종합공사로서 발주기관이 주계약자공동도급으로 발주할 필요성이 있다고 판단되는 공사이다. 즉, 현행 주계약자공동도급은 건설공사에 한하여 적용되는 공동계약의 유형이다.

따라서 지방자치단체는 사무를 수행함에 있어 추정가격이 2억원 이상 100억원 미만인 건설공사를 공동계약의 방법으로 발주하는 경우 주계약자공동도급을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이 경우 공사의 계획적인 진행과 품질 확보, 하자책임의 명확화, 불법하도급 근절, 전문건설업자에 대한 직접 공사비 지급으로 인한 지역경제 활성화 등을 확보함으로써 지방자치단체 사무의 효율성 및 건전성을 제고할 수 있다.

(2) 지방재정의 효율성·건전성 제고

재정이라 함은 예산과 결산의 모든 과정을 포함하는 포괄적인 개념이다. 여기에는 새로운 재원의 취득 및 확보, 확대까지를 의미한다. 이를

2011-1, p.30.

지방단위의 공간적 개념에 적용한 것이 지방재정이다.²⁶⁾ 지방재정법 제 2조 제1호에서는 지방재정은 지방자치단체의 수입·지출 활동과 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 말하며, 지방자치단체는 자치재정권을 갖는다고 명시하고 있다.

지방자치단체는 자치재정과 관련하여 재정건전성을 확보하여야 한다. 지방자치법 제122조 제1항에서는 건전재정의 운영을 규정하면서 수지균형의 원칙에 따른 운영을 강조하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에게 전가하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 이 밖에 지방재정법 제3조에서는 지방재정 운용의 기본원칙으로서 지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

재정건전성은 재정상태를 총괄적으로 표현해주는 개념으로서, 재정건전성의 정도는 예산서의 세출과 세입의 수준 내지 총량에 따라 결정된다. 지방자치단체의 예산편성은 지방재정법 제38조 제2항과 지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙(행정자치부령 제5호)에 따른다.

지방자치단체의 재정건전성은 매우 열악한 상황이다. 재정자립도는 자체수입(지방세+세외수입)이 자치단체 일반회계 예산규모에서 차지하는 비중을 의미한다. 일반회계 예산규모는 자체수입과 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금과 보조금, 지방채, 보전수입 등 내부거래를 합산한 금액이다. 재정자립도는 자체수입과 자주재원(지방교부세+조정교부금 및 재정보전금)이 자치단체 예산규모에서 차지하는 비중을 말한다.

2015년 기준 재정자립도는 전국 평균 52.5%, 재정집행 자율권의 측정

26) 최승필, “지방자치단체의 재정자주권과 그 제한 및 한계”, 저스티스 제134-3호, 한국법학원, 2013, p.366.

지표인 재정자립도는 전국 평균 74.2%에 불과하다.²⁷⁾ 이런 수준의 재정자립도는 변화 없이 지속되고 있는 상황이다. 재정자립도가 낮다는 것은 세출에 필요한 재원을 스스로 조달하지 못한다는 의미이다.

재정자립도는 광역 지방자치단체가 기초 지방자치단체보다 높게 나타나고 있다. 지방세 중 세수입이 가장 큰 취득세 등이 광역 자치단체 세목으로 포함되어 있고, 세원이 기초 지방자치단체에 비해서 상대적으로 풍부하기 때문이다. 세외수입 대상도 광역 지방자치단체에 많이 편재되어 있다.



[그림 2-16] 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도

27) 재정자립도는 광역자치단체 중에서 서울시(83.0%)를 제외하고 울산이 63.8%로 가장 높았고, 전남이 18.4%로 가장 낮았다. 기초 지방자치단체 중에서 서울 중구가 65.2%로 가장 높았고, 경북 봉화군이 9.6%로 가장 낮았다. 또한 재정자주도는 광역자치단체 중에서 서울(83.7%)을 제외하고 인천이 70.8%로 가장 높았고, 전남이 33.7%로 가장 낮았다. 기초 지방자치단체 중에서는 경기 과천시 87.1%로 가장 높았고, 광주 북구가 28.3%로 가장 낮았다.

지방자치단체는 재정자립도 뿐만 아니라 재정자주도도 높지 않은 상황이다. 재정자주도는 자체재원에 이전재원 중 일반재원으로 사용할 수 있는 재원을 합친 것이다. 지방자치단체가 자율적으로 사용하는 재원은 해당 자치단체 지출 대비 74.2%라는 의미이다.

재정자립도는 광역 지방자치단체가 높게 나타났으나, 재정자주도는 기초 지방자치단체가 높게 나타나고 있다. 특히 지방교부세 보통교부세 대상 기초 지방자치단체인 시와 군의 재정자주도가 높은 것은 이에 기인하고 있다.

기초 지방자치단체와 광역 지방자치단체는 재정자립도보다 재정자주도가 높게 나타나는 현상은 모든 지방자치단체에서 공통되게 나타나고 있다. 재정자주도가 높게 나타나는 원인은 중앙정부 또는 상위 지방자치단체에서 이전되는 일반재원 때문이다.

<표 2-28> 지방자치단체 재정자립도 및 재정자주도 추이

(단위: %, 억원)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
특별· 광역시, 도	재정자립도	49.79	46.95	49.39	48.09	50.18
	재정자주도	62.47	59.07	60.91	58.42	59.89
	세출	834,835	892,904	919,705	1,207,279	1,296,782
시	재정자립도	37.26	37.48	37.34	35.80	37.43
	재정자주도	67.84	67.13	67.15	64.88	65.89
	세출	441,472	476,309	486,857	604,353	643,287
군	재정자립도	17.28	18.23	18.82	17.01	17.96
	재정자주도	63.58	65.46	65.42	62.85	62.94
	세출	247,633	259,572	256,670	281,243	294,340
자치구	재정자립도	35.81	33.10	31.24	29.19	29.70
	재정자주도	54.79	51.10	49.26	45.93	46.95
	세출	189,738	211,623	229,748	246,641	265,740

주: 1. 2012년부터 2014년까지는 결산기준, 2015년과 2016년은 당초예산 기준.

2. 세출은 일반회계 기준.

자료: 행정자치부, 지방재정 365.

재정자립도와 재정자주도 격차는 광역 지방자치단체에 비해 기초 지방자치단체가 크다. 이는 중앙정부 또는 광역 지방자치단체로부터 이전되는 재원에 대한 의존도가 높다는 것을 의미한다. 특히 군(郡)은 그 격차가 매우 크다. 군의 세출 소요는 많으나, 자체적으로 세입을 충당하는 것이 어렵기 때문이다.

자치구도 특징적인 양상을 보이고 있다.²⁸⁾ 재정자주도가 기초 지방자치단체 중 가장 낮다. 재정자립도와 재정자주도의 차이가 기초 지방자치단체 중 가장 작다. 이런 현상은 상대적으로 자체재원 확보가 용이하기 때문이다. 특별시와 광역시 등 도시지역에 해당하여 세원이 시와 군에 비해 많다. 또 다른 원인은 지방교부세 보통교부세 불교부대상이기 때문이다. 따라서 자치구의 이전재원은 중앙정부가 아닌 광역 지방자치단체인 특별·광역시에 의존하고 있다.

중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 재원과 광역 지방자치단체가 기초 지방자치단체에 이전하는 재원은 지방재정조정제도에 의해서 이루어진다. 지방재정조정제도를 재원의 성격으로 구분하면 일반재원과 특정재원으로 구분할 수 있다.

일반재원은 재정자주도 산정에 포함되는 재원으로 이전받는 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있다. 반면 특정재원은 보조금이며, 정해진 특정한 목적에 사용하여야 한다. 시·군은 2000년부터 2014년까지

28) 자치구는 1988년 4월 6일 지방자치법 전부 개정(법률 제4004호)으로 도입되었다. 1988년 이전 지방자치법은 지방자치단체의 유형을 도와 서울특별시, 시·읍·면의 2종으로 구분하였다. 도와 서울특별시는 중앙정부의 직할 하에 두었다. 시·읍·면은 도의 관할구역 내에 두도록 하였다. 1988년 지방자치법 전부 개정으로 지방자치단체의 유형이 특별시·직할시, 도와 시·군·구로 개편되었다. 자치구는 특별시와 직할시의 관할구역 내의 구에 한하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령이 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있도록 규정하고 있다. 자치구에 자치권을 부여한 이유는 대도시 행정의 부담을 완화하여 효율적인 행정을 수행하기 위한 목적이다.

재정보전금이라는 명칭으로 제도가 운영되었으나, 2014년 5월 28일 지방재정법 개정으로 조정교부금으로 변경되었다. 자치구도 특별·광역시로부터 조정교부금을 통해서 일반재원을 이전받고 있다.

특정재원에 해당하는 보조금은 용도와 수행조건이 지정되어 있다. 이런 특성으로 인하여 국고보조금 보조자의 시책을 실현할 수 있는 제도로 사용되고 있다.

보조금을 지원받기 위해서는 재원을 이전받는 지방자치단체가 정해진 일정한 비율의 재원을 확보하고 있어야 하는 것이 일반적이다.²⁹⁾ 이런 운영방식을 채택한 이유는 편익에 대한 비용분담과 책임감 제고 때문이다. 보조를 받는 지방자치단체는 편익이 발생하며, 이에 따른 비용을 분담하는 것이 타당하다. 또한 보조자의 재원만으로 사업이 시행되면 사업에 대한 관심도와 책임성이 결여될 여지가 있다. 비용분담(matching fund)은 무분별한 사업추진을 방지하여 재정의 효율성 제고에도 필요한 수단이라고 할 수 있다.

보조금은 교부금, 부담금, 보조금 등의 명칭으로 재원이 이전된다. 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 보조금이 있고, 광역 지방자치단체가 기초 지방자치단체에 이전하는 보조금이 있다. 광역 지방자치단체가 주는 보조금을 시·도비 보조금이라고 한다. 시·도비 보조금은 광역 지방자치단체의 필요에 따라 기초 지방자치단체의 사업 또는 위임사무에 소요되는 경비를 지원하는 제도이다.

29) 보조금제도는 보조금을 이전받는 지방자치단체의 재정운용 자율성을 약화시키고, 보조자에게 종속되는 경향, 그리고 보조금 지원받기 위한 재원확보 과정에서 발생하는 경직성 등의 문제점이 지적되고 있다.

<표 2-29> 지방자치단체 간 재정조정제도

구분	시·군 조정교부금	자치구 조정교부금	시·도비보조금
근거	지방재정법 제29조 동법 시행령 제36조	지방재정법 제29조의2 동법 시행령 제36조의2	지방자치법 지방재정법 시·도의 관련 조례
목적	시·군 재정력 격차 조정	자치구의 자원보장 및 재정불균형 완화	시·도의 정책상 필요한 경우 시·군 및 자치구의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정되는 경우
재원	시·군에서 징수되는 광역시세·도세의 총액 의 27%(인구 50만 이상 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%) 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액의 27%(인구 50 만 이상 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)	특별·광역시세인 보통세의 일정액	시·도의 일반회계 또는 특별회계 예산
재원성격	일반재원(지주재원)	일반재원(자주재원)	특정재원(의존재원)
배분	인구수(50%), 광역시세·도세 징수실적(30%) 시·군의 재정력(20%)	재정부족액 기준배정	사업별 용도지정 지방비 확보의무

제2장에서 주계약자공동도급 확대 필요성을 제시하였다. 제3장에서는 2009년부터 2015년까지의 발주 현황을 검토한다. 발주 현황 검토는 국가계약과 지방계약을 구분하여 살펴보았다.

국가계약과 지방계약은 주계약자공동도급 대상 공사가 다를 뿐만 아니라 개별적으로 운영되고 있다. 이로 인하여 발주의 특성도 차이가 있을 것으로 판단되기 때문이다.

발주 현황 검토를 통해서 국가공사와 지방공사에서 발주 공사유형과 특성을 파악할 수 있고, 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 이 과정을 통해서 제2장에서 제시한 주계약자공동도급 활성화 필요성에 상응하는 발주가 이루어지고 있는지 파악할 수 있다. 그리고 만약 현재까지의 발주가 미흡하다면 제도개선 과제로 연계한다.

1. 국가계약 발주 현황

2009년부터 2016년 11월까지 국가계약의 적용을 받는 공공공사에서 주계약자공동도급 발주는 총 133건이었다. 공사금액별로는 300억원에서 400억원이 13건, 400억원에서 500억원이 9건, 500억원 이상 공사가 111건이었다.³⁰⁾ 발주기관별로는 한국토지주택공사 39건으로 가장 많고, 한국도로공사 28건, 한국철도시설공단 23건, 한국가스공사 18건, 조달청 11건, 한국수자원공사 11건, 한국서부발전(주) 2건, 인천국제공항공사 1건이다. 발주공사 1건당 전문건설업체 평균 참여는 1개 업체이며, 평균

30) 발주 현황자료는 대한전문건설협회가 집계한 자료이다.

금액은 93.2억원이었다. 평균 시공비율은 10.5%이다.

<표 3-1> 국가계약 주계약자공동도급 발주현황 추이

(단위: 건)

구분	계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계	133	1	1	12	18	32	20	19	30
한국토지주택공사(LH)	39	1	-	2	4	3	7	10	12
한국철도시설공단	23	-	1	1	5	6	3	6	1
한국도로공사	28	-	-	2	1	12	2	-	11
한국가스공사	18	-	-	5	3	4	4	-	2
한국수자원공사	11	-	-	1	3	1	1	2	3
서부발전(주)	2	-	-	1	1	-	-	-	-
조달청	지방국토관리청	5	-	-	-	1	3	1	-
	산업자원부	1	-	-	-	-	1	-	-
	농림축산식품부	2	-	-	-	-	1	1	-
	건강보험공단	1	-	-	-	-	1	-	-
	한국식품연구원	2	-	-	-	-	-	-	1
인천국제공항공사	1	-	-	-	-	-	1	-	-

자료: 대한전문건설협회.

2014년부터 2016년까지 최근 3개년은 과거에 비해 발주건수가 증가하고 있는 추세이다. 최근 3개년 발주공사에서 부계약자 평균 공사금액은 2014년 71억원, 2015년 69.7억원, 2016년 78.6억원이다. 2009년 이후 부계약자의 평균 공사금액이 93.1억원이라는 점을 감안하면 최근 발주되는 공사에서 부계약자의 공사금액이 감소하고 있는 추세라고 할 수 있다.

주계약자공동도급에 참여한 전문건설업체의 등록업종은 기계설비공사업이 42건으로 가장 많았다. 다음으로 토공사업이 18건, 철근·콘크리트공사업 12건, 비계설치공사업 7건, 금속구조물·창호공사업 5건, 상하수도공사업 5건, 포장공사업 4건, 미장·방수·조적공사업 1건, 철도궤도공사업 1건, 철강재설치공사업 1건이었다.

<표 3-2> 국가계약 공사 부계약자 참여업종(2009-2016)

(단위: 건, 원)

업종	건수	금액	업종	건수	금액
토공	18	126,921,327,250	철콘+수중	1	20,236,531,199
미장방수	1	5,993,300,000	토공+비계	2	13,407,649,606
금속창호	5	114,157,642,898	미방+철콘	1	5,521,114,534
비계	7	32,670,250,176	가스1종+토공	8	89,105,663,029
철근콘크리트	12	107,599,168,753	토공+철콘+보링	6	65,097,800,663
상하	5	22,069,809,104	토공+철콘+비계	9	75,224,753,850
포장	4	25,511,417,937	토공+상하+포장	1	4,347,908,063
철도	1	7,594,514,542	토공+철콘+포장	1	7,927,244,446
철강재	1	7,291,076,455	토공+상하+포장+철콘	2	8,599,753,100
기계설비	42	390,080,030,431	조경식재+조경시설물	1	2,129,028,754
가스1종	7	137,578,762,153	토공+상하	1	4,246,562,627

자료: 대한전문건설협회.

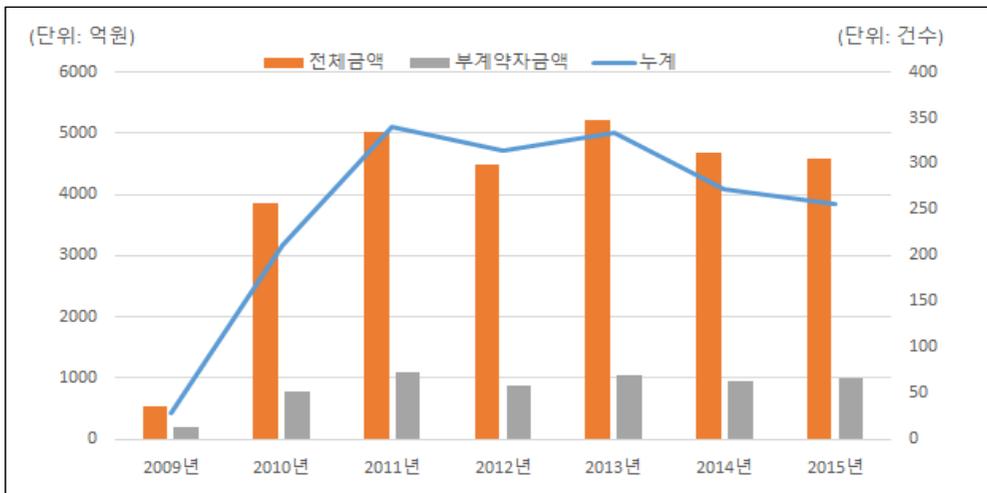
복수의 전문건설업종으로 발주된 사례는 철근·콘크리트공사업+수중공사업 1건, 토공사업+비계설치공사업 2건, 미장·방수·조적공사업+철근·콘크리트공사업 1건, 가스1종+토공사업 8건, 토공사업+철근·콘크리트공사업+지붕판금공사업(보링공사) 6건, 토공사업+철근·콘크리트공사업+비계설치공사업 9건, 토공사업+상하수도공사업+포장공사업 1건, 토공사업+철근·콘크리트공사업+포장공사업 1건, 토공사업+상하수도공사업+포장공사업+철근·콘크리트공사업 1건, 조경식재공사업+조경시설공사업 1건, 토공사업+상하수도공사업 1건 등이다.

국가계약법 적용 공사에서는 주계약자공동도급이 토목공사 위주로 발주되는 것을 알 수 있다. 이는 공공발주자 중 한국토지주택공사만 주택건설을 하고, 이외의 공공발주 공사는 대부분 토목공사이기 때문이다.

2. 지방계약 발주 현황

2009년부터 2015년까지 발주공사는 1,743건이다. 가장 많이 발주된 해는 2013년으로 334건이었다. 2011년부터 2013년까지 3년 동안은 매년 3백 건 이상의 발주가 있었다. 2013년 이후에는 발주건수가 감소하는 양상을 보이고 있다.

지방계약법 공사에서는 2009년과 2010년 시범사업이 있었다. 시범사업 결과를 반영하여 제도개선이 이루어졌다. 2011년 이후 2013년까지 발주건수가 증가한 것은 시범사업 결과 도출된 사업부서와 계약부서의 개선의견을 반영해 실효성을 제고했기 때문이다. 또한 경기침체를 벗어나기 위한 수단으로 재정 조기집행이 있었던 것도 영향을 미쳤다. 재정 조기집행의 최종 목적은 가계소득을 유지시켜 급격한 소비하락을 방지하는 것이다. 주계약자공동도급은 도급단계 축소를 통해서 근로자에게 임금을 적기에 지급할 수 있는 수단이 되었고, 소비활동에 필요한 임금을 빠르게 지급하는데 효과가 있었다고 할 수 있다.



[그림 3-1] 지방계약 주계약자공동도급 발주추이

2015년까지 발주된 1,743건의 공사 중 건축공사와 토목공사, 조경공사는 각각 471건과 1,074건, 198건이다. 점유비중은 각각 27.0%와 61.6%, 11.4%였다. 토목공사의 비중이 높게 나타났다. 토목공사는 건축공사에 비해 상대적으로 공종 간 구분이 명확한 측면이 있다. 조경공사도 다른 공사와 비교적 구분이 명확하다.

<표 3-3> 지방계약 주계약자공동도급 발주공사 유형

구분		세부건수	총건수
합계		1,743	1,743
건축	학교시설	85	471
	공공시설	168	
	기타시설	218	
토목	도로	312	1,074 (61.6%)
	상하수도	127	
	지하철	72	
	건물토지조성(토공)	18	
	하천	146	
	교량	15	
	공원	53	
	수해(재해)복구, 예방, 정비	137	
	축구장 등 체육시설	21	
	주차장	43	
	기타시설	96	
	시장, 항구	34	
	조경	198	

자료: 대한전문건설협회.

토목공사에서도 특정한 유형에서 많은 발주가 이루어진 것으로 나타났다. 도로공사가 312건으로 가장 많았다. 다음으로는 하천공사와 재해 복구공사, 상하수도공사의 순으로 나타났다. 토목공사 중 교량공사는 발주건수가 가장 적은 것으로 나타났다.

토목공사에 비해 발주건수가 적은 건축공사는 기타시설 공사에서 주계약자공동도급 발주가 많이 이루어졌다. 전체 건축공사 발주건수의 46.3%인 218건이었다. 건축공사 중 학교시설 공사는 상대적으로 주계약자공동도급 발주가 많지 않았다.

<표 3-4> 지방계약 연도별 주계약자공동도급 발주공사 유형

(단위: 건)

구분		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계		29	211	327	314	334	272	256
건축	학교시설	-	9	24	13	21	10	8
	공공시설	7	18	10	3	65	33	32
	기타시설	3	3	39	57	28	62	26
토목	도로	10	65	51	48	55	36	47
	상하수도	-	20	23	29	20	18	17
	지하철	-	11	8	11	9	14	19
	건물토지조성	-	5	10	-	3	-	-
	하천	1	26	26	25	18	17	33
	교량	-	5	3	3	1	1	2
	공원	-	1	23	13	5	4	7
	수해(재해)복구, 예방, 정비	3	13	32	22	28	26	13
	축구장 등 체육시설	-	7	1	4	5	3	1
	주차장	-	1	10	11	8	7	6
	기타시설	3	5	32	16	14	8	18
	시장, 항구	1	3	4	3	8	10	5
	조경	1	19	31	56	46	23	22

자료: 대한전문건설협회.

지방계약 공사는 국가계약 공사에 비해 부계약자의 공종이 다양한 것으로 나타난다. 그러나 발주가 많은 공종에 해당되는 업종은 유사하다. 철근콘크리트, 기계설비, 토공 등이다. 반면 금속구조물·창호공사업과 상하수도 등이다. 비계는 국가공사와 지방공사 모두 부계약자 공종으로

발주가 증가하고 있다.

<표 3-5> 지방계약에서 부계약자 공종

구분	2012	2013	2014	2015
철근콘크리트	60	71	68	68
금속	17	38	41	33
토공	28	32	39	34
조경식재	72	64	27	30
상하수도	37	34	25	17
미장방수	5	7	16	5
포장	21	12	16	13
비계	3	8	9	13
조경시설물	15	20	8	9
석공	4	4	8	15
실내건축	6	8	7	7
승강기	-	1	6	-
강구조물	4	3	3	2
도장		2	2	3
보링	6	3	-	7
철강재	-	2	-	-
수중공사	-	2	-	1
지붕판금	-	2	-	2
준설	-	1	-	-
철도	-	-	-	-
기계설비	37	59	57	46
시설물	6	1	-	2

자료: 대한전문건설협회.

지방공사와 국가공사 모두 부계약자 1인으로 공동수급체가 구성되는 경우가 대부분이다. 1인의 부계약자 구성에는 국가공사와 지방공사에서 차이점이 있다. 겸업종으로 부계약자가 구성되는 사례가 국가공사에서는 다수 있었다. 그러나 지방공사에서는 겸업종을 부계약자로 명시하는 사례는 없다고 할 수 있다.

주계약자공동도급으로 발주되는 공사의 금액도 특정한 구간에 집중되어 있다. 2009년부터 2015년까지의 총 발주공사 대비 75.1%가 20억원 미만 공사인 것으로 나타났다. 이들 공사 중 5억원 미만 공사는 총 발주건수 대비 34.8%, 5억원에서 10억원 사이 공사 21.6%, 10억원에서 20억원 공사가 18.8%로 나타난다. 공사예정금액이 높아질수록 발주건수가 감소하는 양상을 보이고 있다. 이런 경향은 90억원 이상 100억원 미만 공사를 제외한 모든 금액구간에 동일하게 나타났다.

<표 3-6> 공사금액별 주계약자공동도급 발주건수

(단위: 건)

구분	합계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	1,751	29	211	340	310	332	272	257
2~5억원	609	8	72	135	110	109	93	82
5~10억원	376	6	41	76	73	75	54	53
10~20억원	330	7	32	50	73	70	49	49
20~30억원	157	0	22	36	16	34	27	22
30~40억원	76	2	12	11	7	12	10	22
40~50억원	64	3	10	11	9	9	14	6
50~60억원	36	2	8	7	6	8	7	7
60~70억원	34	1	7	5	5	5	5	6
70~80억원	29	0	3	3	4	3	11	5
80~90억원	11	0	2	1	3	2	0	3
90~100억원	20	0	2	5	4	5	2	2

자료: 대한전문건설협회.

2014년과 2015년 발주건수를 시·도별로 구분하면 일정한 양상이 나타난다. 특정 시·도에서만 주계약자공동도급이 활용되고 있다. 서울과 부산을 제외한 대부분의 지방자치단체에서 주계약자공동도급이 활용되지 못하고 있다. 서울과 부산의 발주 비중은 2014년 66.5%, 2015년에는 56.4%의 비중을 차지했다. 서울과 부산을 제외하면 예외적으로 전남의

발주건수가 많았는데, 2014년 24건, 2015년에는 55건의 발주실적을 보였다. 2015년 발주건수가 전년 대비 크게 증가했다.

부계약자로 참여하는 전문건설업체의 지분비율도 낮은 상황이다. 2014년과 2015년 모두 부계약자의 지분비율은 10~20% 사이가 가장 많은 것으로 나타났다. 이런 상황은 공사금액과 무관한 현상이었다. 주계약자공동도급에 참여하는 부계약자 대다수가 20% 미만의 지분비율이다. 지분비율은 전체 공사금액에서 부계약자가 차지하는 비율이므로 금액기준으로도 부계약자의 평균 지분율은 2014년 20.1%, 2015년 22.0%을 차지한 것으로 나타났다.

2014년 추정가격 10억원 미만 공사가 당해 연도 전체 주계약자공동도급 발주에서 차지하는 비중은 54.0%였다. 5억원 미만 공사는 93건으로 전체 272건 대비 34.2%였다. 2015년 10억원 미만 공사가 차지하는 비중은 135건으로 52.5%, 5억원 미만 공사의 비중은 31.9%인 82건이었다.

2014년 10억원 미만 공사에서 부계약자 지분율이 10% 미만인 공사³¹⁾가 차지하는 비중은 15.6%, 2015년에는 17.0%인 것으로 나타났다.

시·도별로는 서울과 부산에서 10억원 미만 공사에서 10% 미만 지분율이 높게 나타나고 있다. 서울과 부산은 관할 내에 자치구를 두고 있고, 자치구 발주공사가 상대적으로 소규모라는 점을 감안하면 자치구 공사에서 낮은 지분율 공사가 발생하고 있는 것으로 추측된다.

31) 현행 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준에서 주계약자공동도급 입찰에 참여하는 부계약자 최소 지분율은 5%로 규정하고 있다. 따라서 여기서의 10% 미만은 5% 이상 10% 미만을 의미한다.

<표 3-7> 2014년 시·도별 지분비율별 주계약자 발주건수

(단위: 건)

구분	합계	1~10억 미만				10~30억 미만				30~50억 미만				50~100억 미만								
		소계	5~10% 10%	10~20% 20%	20~30% 30%	30% 이상	소계	5~10% 10%	10~20% 20%	20~30% 30%	30% 이상	소계	5~10% 10%	10~20% 20%	20~30% 30%	30% 이상						
합계	272	147	23	52	38	34	76	19	30	16	11	24	7	8	5	4	25	5	13	5	2	
서울	79	50	9	19	8	14	23	3	12	5	3	2	3		1	1	4	1	1	1	1	
부산	102	54	11	19	16	8	34	12	12	6	3	8	3	3	1	1	6	1	4	1	1	
대구	9	2		2			3	1			2	3					1	1				
인천	2						1				1	1					1				1	
광주	3	1		1			1		1			1				1						
대전	5	1		1			2	2									2		2			
울산																						
경기	9	6	1	5			2	1	1								1	1				
강원	6	3			2	1						2		1	1		1		1			
충북	2						2		1	1												
충남	16	9	2	1	2	4	5		1	3	1	1		1			1		1			
전북	3	3		2		1																
전남	24	12		2	7	3	3		1	1	1	4		3		1	5	1	2	2	2	
경북	5	1			1							2			2		2		1	1	1	
경남	7	5		1	1	3						1	1				1		1			
제주																						

자료: 대한전문건설협회.

<표 3-8> 2015년 시·도별 지분비율별 주계약자 발주건수

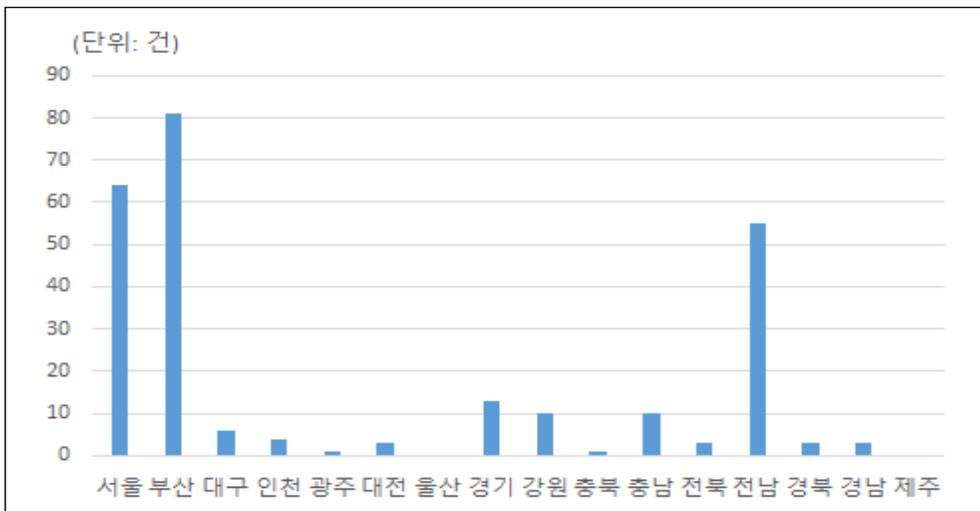
(단위: 건)

구분	합계	2~10억 미만						10~30억 미만						30~50억 미만						50~100억 미만					
		소계	5~10%	10~20%	20~30%	30% 이상	소계	5~10%	10~20%	20~30%	30% 이상	소계	5~10%	10~20%	20~30%	30% 이상	소계	5~10%	10~20%	20~30%	30% 이상				
합계	257	135	23	42	25	45	71	20	26	12	13	28	5	11	7	5	23	6	12	2	3				
서울	64	40	9	13	3	15	15	4	5	1	5	7	2	4	1		2	1	1						
부산	81	44	9	18	10	7	26	11	10	4	1	7	1	4		2	4	2		1	1				
대구	6	3				3	2		2			1	1												
인천	4	2				2	2		1		1														
광주	1	1				1																			
대전	3	1			1		2		1	1															
울산																									
경기	13	6				2	6	4	1	1		1									1				
강원	10	1		1			1				1	1			1		7	1	5		1				
충북	1	1				1																			
충남	10	2		1		1	2	1			1	3	1	1	1		3	1		1	1				
전북	3	2		1	1												1	1							
전남	55	30		8	9	13	14			5	3	8		2	4	2	3		3						
경북	3						1				1						2		2						
경남	3	2	1	1													1		1						
제주																									

자료: 대한전문건설협회.

2014년에는 부산의 주계약자공동도급 발주가 전국에서 가장 많았던 것으로 나타났다. 부산은 30억원 미만 공사에서 발주가 많지만, 30억원 이상 공사에서도 14건의 발주가 있었다.

2015년은 전년 대비 발주건수가 감소했으나, 2014년과 동일하게 부산의 발주건수가 가장 많았다. 다음으로 서울과 전남 순으로 발주건수가 많았다. 이들 3개 지방자치단체를 제외하면 다른 지방자치단체는 발주건수가 적다.



[그림 3-2] 2015년 시·도별 주계약자공동도급 발주건수

서울과 부산은 관할 내에 자치구를 두고 있고, 서울은 25개 자치구가 있다. 2014년에는 19개 자치구에서 주계약자공동도급 발주가 있었고, 2015년에는 15개 자치구에서 발주가 이루어졌다. 자치구의 발주건수가 감소했을 뿐만 아니라 다른 발주자의 발주건수도 감소한 것으로 나타났다. 부산은 15개 자치구가 있다. 2014년에는 10개 자치구에서 발주실적이 있다. 2015년에도 동일하게 10개 자치구에서 주계약자공동도급 발주가 있었다. 서울과 부산에서 발주가 가장 많은데, 2014년에 비해 2015년

발주가 감소했다. 대구는 7개 자치구가 있는데, 2014년과 2015년 두 해 모두 3개 자치구에서만 발주가 있었다. 주계약자공동도급을 발주한 대구의 3개 자치구는 2014년과 2015년 모두 동일했다. 관할구역 내 자치구를 두고 있는 6개 광역시 중 인천, 광주, 대전, 울산은 2015년 1건의 주계약자공동도급 발주도 없었다.³²⁾ 대전 서구에서는 2014년 1건의 발주가 있었다. 인천을 제외하고는 비수도권 지역 광역시의 자치구에서 발주가 이루어지지 못하고 있다.

<표 3-9> 2014년 지방계약 주계약자공동도급 발주자 현황

구분	발주자	건수
서울	서울특별시 도시철도공사(8), 도봉구(7), 성동구(6), 종로구(5), 관악구(5), 은평구(5), 금천구(4), 양천구(4), 성북구(4), 서울특별시(4), 강남구(3), 강북구(3), 서울메트로(3), 동작구(2), 용산구(2), 동대문구(2), 구로구(2), 영등포구(2), 강동구(1), 노원구(1), 서대문구(1), 마포구(1), 서울특별시시설관리공단(1), 서울특별시시설관리공단 서울시립승화원(1), 서울특별시시설관리공단 서울어린이대공원(1), (주)서남환경서남물재생센터(1)	79
부산	부산광역시(36), 사하구(16), 동구(7), 부산광역시 북부교육지원청(7), 부산진구(7), 영도구(6), 금정구(4), 부산교통공사(4), 기장군(3), 중구(3), 서구(2), 동래구(2), 사상구(1), 북구(1), 부산시설공단(1), 부산광역시 서부교육지원청(1), 부산광역시 남부교육지원청(1)	102
대구	건설본부(4), 수성구(2), 상수도사업본부(1), 달서구(1), 동구(1)	9
인천	인천광역시시설관리공단(1), 인천광역시(1)	2
광주	광주광역시(3)	3
대전	대전광역시(4), 서구(1)	5
울산	-	-
경기	경기도 건설본부(5), 광명시(2), 연천군(1), 의왕시(1)	9
강원	강원도청(2), 철원군(1), 고성군(1), 원주교육지원청(1), 강원도교육청(1)	6
충북	충주시(1), 괴산군(1)	2
충남	충남도청(10), 아산시(4), 공주시(1), 논산시(1)	16
전북	전북도청(2), 남원시(1)	3
전남	전남도청(13), 순천시(5), 함평군(2), 고흥군(2), 장흥군(1), 장성군(1)	24
경북	경북도청(4), 김천시(1)	5
경남	창원시(3), 진주시(1), 김해시(1), 산청군(1), 하동군(1)	7
제주	-	-

32) 인천에는 8개 자치구, 광주, 대전, 울산은 각각 5개의 자치구가 있다.

광역 지방자치단체 중 관할 내에 기초 지방자치단체인 시·군이 있는 도(道)는 전남을 제외하고는 주계약자공동도급 발주가 많지 않았다. 전남을 제외한 도의 시·군 중 2014년에는 16개 시·군, 2015년에는 17개 시·군에서만 발주실적이 있다. 경기도는 광명시만 2014년과 2015년 두 해 모두 발주실적이 있는 것으로 나타났다. 강원도는 고성군, 충남은 아산시만 두 해 모두 주계약자공동도급 발주가 있었다.

<표 3-10> 2015년 지방계약 주계약자공동도급 발주자 현황

구분	발주자	건수
서울	서울메트로(10), 서울특별시 도시철도공사(9), 도봉구(7), 서울특별시(6), 종로구(6), 은평구(4), 강동구(3), 관악구(3), 동대문구(3), 강남구(2), 노원구(2), 영등포구(2), 서울특별시 도시기반시설본부(1), 강북구(1), 강서구(1), 동작구(1), 서대문구(1), 성동구(1), 용산구(1)	64
부산	부산광역시(29), 영도구(7), 동래구(6), 중구(6), 부산광역시 서부교육지원청(4), 사하구(4), 부산광역시 건설본부(3), 금정구(3), 기장군(3), 부산진구(3), 부산교통공사(2), 부산광역시 교육청(2), 부산광역시 남부교육지원청(2), 서구(2), 수영구(2), 부산환경공단(1), 동구(1), 북구(1)	81
대구	대구광역시(2), 대구광역시건설본부(1), 남구(1), 동구(1), 수성구(1)	6
인천	강화군(3), 인천광역시상하수도사업본부(1)	4
광주	광주광역시(1)	1
대전	대전광역시(3)	3
울산	-	-
경기	경기도건설본부(7), 광명시(2), 양평군(2), 경기도농업기술원(1), 평택시(1)	13
강원	강원도청(6), 고성군(2), 인제군(1), 춘천시(1)	10
충북	옥천군(1)	1
충남	충남도청(5), 아산시(2), 부여군(2), (사)천안제3산업단지협의회(1)	10
전북	전북도청(2), 진안군(1)	3
전남	전남도청(21), 순천시(9), 함평군(7), 곡성군(4), 장흥군(4), 고흥군(2), 광양시(2), 장성군(2), 전남개발공사(1), 여수시(1), 보성군(1), 영광군(1)	55
경북	경북도청(2), 성주군(1)	3
경남	경남도청(1), 경상남도교육청(1), 창원시(1)	3
제주	-	-

3. 발주 현황의 시사점

발주 현황을 검토한 결과 몇 가지 시사점을 도출할 수 있었다. 발주 공사에서 반복되는 특징적인 양상을 발견할 수 있었다. 이렇게 도출된 시사점은 제4장에서 제시하고 있는 제도개선과 연계되어야 한다. 이런 필요에 의해서 이하에서는 발주 현황에서 파악된 시사점을 제시하였다.

1) 제한적인 발주 대상 공사금액

국가계약법 적용 공사에서 주계약자공동도급 발주는 500억원 이상 공사가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2009년부터 2015년까지 총 발주 133건 중 111건이 500억원 이상이었다. 이런 결과는 주계약자공동도급 발주 대상 공사가 300억원 이상으로 적용 범위가 확대되기 이전에는 500억원 이상 공사만을 대상으로 했기 때문인 것으로 판단된다.

그러나 300억원으로 발주 대상 공사가 확대된 이후에도 대부분 500억원 이상 공사에서 발주되고 있다. 300억원 이상 공사의 발주건수는 매년 전체 공공공사 발주건수 대비 1.5%에 불과하다. 100억원 미만 공사의 비중은 97% 이상이다. 이를 감안하면 국가계약 공사에서는 매우 한정적으로 주계약자공동도급이 운용되고 있는 것을 알 수 있고, 이에 대한 개선이 시급하다. 즉 대상 공사를 제한하지 않고 발주가 이루어질 수 있어야 한다.

지방계약법 적용 공사도 특정한 공사금액 구간에 집중되어 있다. 2억원에서 5억원 사이의 공사에서 가장 많은 발주를 보이고 있다. 이들 공사를 포함하여 2억원 이상 30억원 미만에서 대부분의 공사 발주가 이루어지고 있다. 2009년 이후 2016년까지 발주공사 중 20억원 미만 공사의 비중은 75.1%인 것으로 나타난다. 비교적 소액 공사를 대상으로 제도가

시행되고 있는 것을 알 수 있다.

300억원 이상 공사를 적용 대상으로 하고 있는 국가계약 공사에서는 500억원 미만 공사에서 주계약자공동도급 활용도가 낮다. 지방계약 공사에서는 30억원 이상 공사의 발주가 적게 나타났다.

공사의 유형 또는 특성에 따라서는 주계약자공동도급으로 발주함으로써 계약업무의 효율성과 공사품질 제고에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 그럼에도 특정한 공사금액 구간에서만 제도가 활용되고 있는 상황은 개선의 필요성이 있다.

2) 제한적인 대상공사 및 공종

(1) 토목공사 위주

지방계약 공사에서 주계약자공동도급은 “하자구분이 명확한 공사”로 발주 대상을 한정하고 있다.³³⁾ 또한 구성원 수를 3인으로 제한하고 있다. 이처럼 여러 제한기준으로 인해서 공종이 단순하고 구분이 명확한 공사에서 발주가 이루어지는 상황이다. 주로 토목공사가 이런 요건을 충족하므로 발주가 상대적으로 많았다.

그런데 토목공사에서도 특정한 공사에서 발주가 많다. 도로공사, 하천공사 등에 편중되어 있다. 건축이나 토목공사와 구분이 비교적 명확한 조정공사도 발주가 많았다. 국가계약 공사에서 기계설비공사의 주계약자공동도급 발주가 많은 것도 같은 이유라고 할 수 있다.

발주자는 하자 발생에 대한 우려가 크다고 할 수 있다. 특히 주거용 건축물에서 발생하는 하자 및 민원에 민감할 수밖에 없다. 국가계약 공

33) 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준에서 주계약자공동도급에 관해서는 공종내역을 구분하는 데 있어 “공동수급체 구성원 간에 하자구분이 분명하도록 시공분담을 정해야 한다.” 라고 명시하고 있다.

사와 지방계약 공사에서 주거용 건축공사에 주계약자공동도급 발주가 이루어지지 못하는 것도 이런 우려에서 비롯되는 것으로 생각된다.

그러나 주계약자공동도급으로 발주된 공사에서 하자가 문제가 되었던 사례는 없다고 할 수 있다. 사후적인 계약이행을 담보하기 위한 보증이 필수적인 건설공사에서 부계약자의 하자보수보증이 청구된 사례가 없는 것으로 파악되고 있다. 물론 발주의 전제가 하자의 책임구분이 명확한 공사를 대상으로 하고 있기 때문인 것도 이유지만, 건축공사까지 포함해서 하자문제가 발생한 사례는 없다. 이런 점을 감안하면 하자 발생의 우려에서 나타나는 토목공사 위주의 주계약자공동도급 발주행태는 검토의 여지가 있다.

<표 3-11> 주계약자공동도급의 부계약자 보증 청구내역(2016년 10월 기준)

구분	보증서번호	상호	보증종류	청구일자	청구금액
1	201000****	(삭제)	계약보증	2012-0-0	66,885,563
2	201100****	(삭제)	계약보증	2013-0-0	160,275,000
3	201100****	(삭제)	계약보증	2012-0-0	6,557,490
4	201400****	(삭제)	계약보증	2015-0-0	52,506,720
5	201000****	(삭제)	계약보증	2011-0-0	45,968,130

주: 2009년 이후 주계약자공동도급으로 발주된 공사에 부계약자로 참여한 전문건설업체에게 전문건설공제조합 발급한 보증건수는 1,347건, 업체수 1,395개를 기초로 한 자료.

자료: 전문건설공제조합.

(2) 특정 공종 편중

국가계약 공사에서는 기계설비의 발주건수가 가장 많았다. 다음으로 토공과 철근콘크리트 발주사례로 상대적으로 많았다. 기계설비의 발주가 많은 것은 주거용 및 비주거용 건축물 공사에서 발주가 많았고, 업종이 명확하게 구분되는 특징이 있기 때문이다. 토공과 철근콘크리트

가 상대적으로 많았던 이유는 공공공사는 토목공사 비중이 높고, 토목공사에는 토공사와 철근콘크리트 비중이 상대적으로 높기 때문이다.

국가계약 공사에서 발주되는 주계약자공동도급의 특징적인 현상도 나타났다. 부계약자로 비계·구조물해체업종의 발주가 많았던 것과 부계약자 공종을 2개 또는 3개로 묶어서 발주하는 것이다. 지방계약 공사에서는 볼 수 없었던 현상이다.

공공발주자의 공사는 토목공사가 많기 때문에 지방계약 공사에서도 도로, 하천, 그리고 조경 등의 발주가 상대적으로 많았다. 이런 공사들에 공통적 많이 필요한 공종을 담당하는 토공, 철근콘크리트 공종의 발주가 많이 이루어진 것으로 나타났다.

부계약자 공종으로 특정한 공종이 많이 발주되는 것은 주계약자공동도급이 제한적으로 운영되고 있기 때문이다. 특히 지방계약은 예규에서 공사금액과 구성원 수, 발주 가능한 공사의 유형 등을 명시하고 있고, 이런 영향으로 특정한 공종에서 발주가 이루어지고 있다.

3) 부계약자의 낮은 지분율

국가 공사와 지방 공사는 별도의 법령과 하위 규정에 의해서 주계약자공동도급이 시행되고 있고, 발주에 관한 사항도 서로 다르게 운영하고 있다. 그러나 구성원의 최소지분율 기준은 국가와 지방 모두 5%로 동일하게 규정하고 있다.

2009년 이후 2016년까지 국가 공사에서 부계약자는 평균 10.5%의 지분율이었다.³⁴⁾ 2009년부터 2015년까지 지방 공사는 평균 20% 수준의 지분율을 유지하고 있다. 전체 공사에서 부계약자의 공종 비중에 따라 지

34) 최근 3개년은 공사금액 기준 부계약자의 지분율이 감소하는 추세를 보이고 있다. 2014년 11.7%, 2015년 9.6%, 2016년 8.6%로 나타났다.

분율이 결정된다. 300억원 이상 공사를 대상으로 제도가 시행되고 있는 국가공사는 부계약자의 지분율이 낮을 수밖에 없다. 지분율은 낮지만 금액은 국가 공사에 참여하는 부계약자가 지방계약의 부계약자에 비해 크다. 평균 약 93억원 수준이다. 지방 공사는 공사금액이 크지 않은 100억원 미만을 대상으로 하고 있고, 대부분 30억원 미만 공사에서 발주가 이루어지고 있어 2009년 이후 2016년까지 부계약자의 평균 공사금액은 3억원 수준에 불과하다.

4) 공동수급체 구성원 수

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준에서 주계약자공동도급에서는 공종내역의 구분에 있어 시공의 난이도를 고려하여 원칙적으로 3개 이내로 구분하도록 명시되어 있다. 입찰공고 시 계약담당자는 구성원 수는 공종별로 구분된 공사내역서에 따라 결정된다. 계약담당자에게는 공동수급체 구성원 수를 입찰공고에 명시하도록 규정하고 있다. 부계약자로 참여하는 전문건설 공종이 2개 이상인 경우에는 공종을 명시³⁵⁾하여 입찰자가 공종을 선택할 수 있도록 했다.³⁶⁾

2014년 2015년 발주된 공사를 포함하여 지방계약의 주계약자공동도급에서는 부계약자가 1.2인 참여한 것으로 나타났다. 거의 모든 공사에서 1인의 부계약자만이 참여하는 형태로 운영되고 있다.

35) 지방계약 공사에서는 2012년 3월 22일 주계약자공동도급에 ‘예시업종제도’가 도입되어 운영되고 있다.

36) 주계약자공동도급으로 발주되는 공사에 필요한 공종이 토목, 토공, 포장이라고 가정하면 계약담당자는 입찰에 부계약자의 공종을 명시하여야 한다. 그리고 입찰참여자 공동수급체 구성을 선택할 수 있다. 토목(주계약자)+토공(부계약자1)+포장(부계약자2) 또는 토목(주계약자)+토공(부계약자1), 토목(주계약자)+포장(부계약자1) 중 하나의 형태로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있다.

<표 3-12> 2014년 발주 공사 입찰공고문의 공종 표시

구분	합계	부계약자 1개		부계약자 2개		업종 지정
		공종 2개 예시	공종 3개 예시	공종 2개 예시	공종 3개 예시	
합계	272	38	18	1	3	212
서울	79	-	-	-	-	79
세종	-	-	-	-	-	-
부산	102	34	13	1	3	51
대구	9	1	-	-	-	8
인천	2	-	-	-	-	2
광주	3	-	-	-	-	3
대전	5	-	-	-	-	5
경기	9	-	-	-	-	9
강원	6	-	-	-	-	6
충북	2	-	-	-	-	2
충남	16	-	-	-	-	16
전북	3	-	-	-	-	3
전남	24	2	5	-	-	17
경북	5	-	-	-	-	5
경남	7	1	-	-	-	6
제주	-	-	-	-	-	-

자료: 대한전문건설협회.

<표 3-13> 2015년 발주 공사 입찰공고문의 공종 표시

구분	합계	부계약자 1개		업종지정
		공종 2개 예시	공종 3개 예시	
합계	257	34	13	210
서울	64	-	-	64
세종	-	-	-	-
부산	81	25	7	49
대구	6	1	-	5
인천	4	-	-	4
광주	1	-	-	1
대전	3	-	-	3
경기	13	-	-	13
강원	10	2	-	8
충북	1	-	-	1
충남	10	-	1	9
전북	3	-	-	3
전남	55	5	5	45
경북	3	-	-	3
경남	3	1	-	2
제주	-	-	-	-

자료: 대한전문건설협회.

주계약자공동도급의 발주건수가 적을 뿐만 아니라 발주되는 공사에 참여하는 부계약자의 숫자가 적다. 이로 인하여 제도의 취지 및 장점이 활용되고 확산될 수 있는 여건이 조성되지 못하고 있다.

부계약자 참여를 확대하기 위한 대안으로 ‘예시업종제도’가 도입되었으나, 이후에도 참여규모가 확대된 것은 아니다. 업종을 예시함으로써 보다 다양한 업종의 참여기회를 확대하는 효과는 있었다.

국가 공사와 달리 지방 공사는 공사금액이 크지 않아서 다양한 공사 유형을 대상으로 발주가 이루어지면 부계약자 참여가 확대될 수 있다. 공종이 많은 공사를 대상으로 발주하고 부계약자 공종을 많게 해도 시 공실적기준을 충족하는 부계약자가 다수 존재한다. 현행 규정처럼 주계약자를 포함한 3인 이내의 구성원 수 규정은 검토의 필요성이 있다.

5) 기초 지방자치단체의 발주 부진

기초 지방자치단체인 시·군·구는 주계약자공동도급 발주가 매우 부진하다. 주계약자공동도급 제도 자체의 문제는 아니라고 할 수 있다. 전남의 10개 시·군에서 발주가 되었기 때문이다. 이런 전제에서 판단하면 주계약자공동도급에 대한 인식이 긍정적이지 않기 때문이라고 추측할 수 있다. 사업을 관리·감독하는 담당자는 관리가 복잡하다는 인식이 있고, 이런 영향으로 발주를 기피하는 현상도 있는 것으로 알려지고 있다.

또한 시·군에서 주계약자공동도급 발주가 부진한 원인은 지역제한입찰제도와도 관련이 있는 것으로 판단된다. 지방계약법 시행령 제20조 제1항과 시행규칙 제24조 및 제25조에서는 공사의 지역제한입찰을 규정하고 있다. 이 규정들에 의하면 100억원 미만 종합공사는 지역제한입찰

대상 공사이다. 지역제한의 범위는 동일 시·도를 원칙으로 하고 있다.³⁷⁾ 지방계약법에서 주계약자공동도급 적용 금액구간이 지역제한입찰제도 공사금액과 일치한다.

시·군·구는 관할구역 내에 본점을 두고 있는 주민인 건설업체가 낙찰자로 선정되는 것을 선호할 수밖에 없다. 더욱이 여러 여건이 열악한 지방 소재 시·군의 입장에서는 당연한 측면이 있다. 주계약자공동도급이 아닌 일반적인 공사 발주에서는 동일 시·도의 본점을 두고 있지만, 공사를 발주하는 해당 시·군에 소재지를 두고 있지 않은 건설업체가 원도급자가 되는 경우 특정 하도급자 선정을 유도할 수 있는 여지가 있다.³⁸⁾ 주계약자공동도급은 부계약자가 공동수급체 구성원으로 입찰참여자에 해당한다. 따라서 원도급자를 대상으로 일부에서 관행적으로 이루어지는 지역 업체를 하도급자로 유도 또는 강요하는 행위가 원칙적으로 차단된다.

이런 이유로 서울과 부산의 자치구를 제외한 시·군·구에서 주계약자공동도급 발주가 저조한 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

37) 공사 등의 현장이 인접 시·도에 걸쳐 있는 경우는 인접 시·도에 본점 소재지를 둔 건설업체가 입찰에 참여할 수 있다.

38) 현행 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 제1장 입찰 및 계약 집행기준 제1절 총칙의 7. 계약담당자 주의사항에서는 “입찰공고·특수조건 등에서 해당 지역 업체에게 의무적으로 하도급하게 하거나 자재납품업체를 해당 지역 업체로 제한하는 사례”를 금지하고 있다

주계약자공동도급이 제도화 된 이후 실효성을 높이기 위한 목적에서 제도개선이 있어 왔다. 국가계약에서 500억원 이상 공사를 대상으로 하던 것을 300억원 이상 종합심사제 대상으로 확대했다.³⁹⁾

지방계약에서는 공사금액을 150억원 미만 공사에서 100억원 미만으로 축소할 사례가 있고, 구성원 수도 조정되었다. 또한 예시업종제도를 도입하기도 했다. 이외에도 건설현장에서 활용도를 제고하고 발주자의 업무부담을 경감하기 위한 필요에서 주계약자의 권한이 강화되는 변화도 있었다. 이런 제도 변화는 주계약자공동도급 확대에 필요한 환경을 조성한다는 점에서 의미가 있다.

제도가 현장에서 효과적으로 운영되어 긍정적인 파급효과를 발휘하기 위해서는 참여자들의 요구가 반영되어야 한다. 생산 참여자들을 대상으로 주계약자공동도급의 수용성을 제고하는 것이 필요하다.

이런 측면에서 발주 현황 검토에서 도출된 시사점과 부계약자로 참여한 건설업자들과 면담결과 파악된 내용을 중심으로 개선과제를 제시하였다. 이들 개선과제에 적합한 제도개선이 이루어져야 주계약자공동도급 활성화가 가능하다.

1. 발주 현황 검토에서 도출된 개선과제

1) 발주 대상 공사 확대 필요

39) 2014년 1월 10일 정부입찰·계약 집행기준의 공동계약 운용요령 제2조의3 제1항을 개정하여 주계약자 공동도급 적용대상을 500억원 이상에서 300억원 이상 공사로 확대하였다.

주계약자공동도급은 국가계약법과 지방계약법을 근거로 하고 있다. 지방계약법은 2005년 제정되었다. 제정배경은 지방자치단체 계약의 특성을 반영하여 계약사무의 효율성 제고를 목적으로 하였다. 이처럼 각기 다른 두 법령은 규율하는 대상과 범위, 공사규모 등에 차이가 있다. 계약 대상 중 비중이 가장 큰 공사도 각 발주자의 특성으로 개별적인 운영이 이루어지고 있다. 발주 대상 공사의 금액을 달리하여 제도를 운영하고 있다.

(1) 국가계약

국가계약은 300억원 이상 종합심사낙찰제 공사를 대상으로 한다.⁴⁰⁾ 국가계약법 적용을 받는 발주자의 공사금액이 지방자치단체 등 지방계약법 적용을 받는 발주자의 공사에 비해 규모가 크다. 따라서 동일한 제도에서 국가계약과 지방계약의 독자적인 운영은 일면 타당성이 있는 것으로 판단할 수도 있다.

그러나 국가 공사는 모든 발주가 대규모 공사이고, 지방 공사는 소규모인 것은 아니다. 지방계약 공사에서 주계약자공동도급 발주가 상대적으로 많은 30억원 미만 공사의 발주건수도 많다. 지방계약에서 주계약자공동도급 발주가 집중되어 있는 2억원 이상 30억원 미만 공사는 2014년 기준으로 2,126건⁴¹⁾으로, 전체 발주건수 대비 44.8%를 차지했다. 2011년부터의 자료를 보면 2억원에서 5억원 사이의 공사⁴²⁾도 약 9백여

40) 계약예규 제2조의3은 종합심사 낙찰제 대상공사 중 추정가격 300억원 이상 공사에 한해 주계약자공동도급에 의한 공동계약이 가능하다고 명시하였다.

41) 이 발주건수는 정부기관에서 발주한 공사만 집계된 것이다. 국가계약법 적용을 받는 기관은 LH, 한국도로공사 등의 공기업이 포함된다. 이들은 통계청 자료에서는 공기업으로 구분하고 있다. 공공기관이 발주한 공사를 포함하면 발주건수는 더 많아진다. <표 4-3>에 공기업의 발주건수를 제시하였다.

건에 이르는 것으로 나타났다. 이런 점을 감안하면 국가계약 공사에서 주계약자공동도급 적용을 확대하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 그리고 이런 개선은 주계약자공동도급의 정착에도 긍정적인 역할을 할 것으로 판단된다.⁴³⁾

<표 4-1> 정부기관 발주 종합공사 추이

(단위: 건)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	6,013	6,524	6,298	5,592	4,872	5,288	4,742
4,000만원 미만	1,415	1,623	1,435	1,244	1,024	1,056	1,030
4,000~5,000만원미만	152	211	154	146	118	138	121
5,000~1억원미만	462	691	551	487	476	562	539
1~2억원 미만	-	-	-	624	521	652	528
1~5억원 미만	1,618	1,974	1,635	-	-	-	-
2~5억원 미만	-	-	-	889	808	952	868
5~10억원 미만	849	706	747	599	589	659	591
10~30억원 미만	959	881	1,031	938	847	803	667
30~50억원 미만	223	188	314	306	224	197	201
50~100억원 미만	177	135	237	223	149	143	116
100~200억원 미만	-	-	-	94	67	84	48
100~500억원 미만	120	94	166	-	-	-	-
200~500억원 미만	-	-	-	37	36	29	24
500~1,000억원 미만	34	20	25	4	11	8	8
1,000억원 이상	4	1	3	1	2	5	1

주: 발주건수가 표시되는 않은 것은 집계 시 금액구간 변경이 있기 때문임.

자료: 통계청.

주계약자공동도급 대상 공사를 특정한 금액 및 입·낙찰제도와 연계

- 42) 2010년까지는 공사금액 구간을 1억원부터 5억원까지와 5억원부터 10억원까지로 구분하여 통계가 작성되었다.
- 43) 주계약자공동도급으로 국가공사에 참여한 부계약자와 면담결과에 의하면 현재의 종합심사낙찰제 대상, 과거의 최저가낙찰제 공사를 대상으로 하는 경우 주계약자에 의한 부계약자 공종에서 금액을 낮추는 문제점이 있다는 의견이 제시되었다. 이런 문제에 대한 개선책으로는 적격심사 대상으로 발주 대상 공사를 확대하는 것이 검토될 수 있을 것으로 판단된다. 부계약자로 참여한 건설업체와의 면담결과 및 시사점은 제4장의 절2절에 구체적으로 제시되어 있다.

해서 운영하기보다는 공사의 유형 및 특성을 감안하여 발주되도록 하는 것이 타당하다. 지금까지 발주된 공사는 특정한 유형으로 구분할 수 있다. 이는 특정한 공종을 중심으로 발주가 이루어졌다는 의미이다. 이런 공종들은 공사금액에 상관없이 주계약자공동도급으로 발주되어야 한다. 2억원 이상 모든 공사를 대상으로 주계약자공동도급이 활용될 수 있어야 한다. 이런 운영은 발주자의 선택권을 보장하는 측면에서 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

(2) 지방계약

지방자치단체는 독자적인 공사발주 뿐만 아니라 국고보조금이나 상위 단계 정부의 재정이전을 받아서 공사를 수행하고 있다. 그리고 이런 공사는 사회기반시설(SOC)에 해당하는 것이 대부분이다. 도로의 확장 및 포장, 간선도로를 연결시켜주는 지선도로 건설 등이 가장 일반적이다. 도로는 특정 지방자치단체에만 편익이 미치는 것이 아니라 여러 지방자치단체에 편익을 줄 수 있어 중앙정부가 공급하는 것이 타당하다. 이외에도 문화 관련 시설이나 공공도서관, 체육시설 공급도 대부분은 지방자치단체에 의해서 이루어진다.

지방계약 대상 공사가 규모가 작기만 한 것은 아니다. 그런데도 100억원 미만 공사로 금액을 한정하여 주계약자공동도급을 운영하고 있다. 이런 제도 운영은 주계약자공동도급을 활용한 발주가 효과적일 수 있는 공사를 배제하는 결과가 될 수 있다.

지방자치단체가 발주하는 공사 중 100억원 이상인 종합공사는 2013년 기준으로 24건으로 많지는 않다. 공사금액 확대의 실익이 크지 않을 수 있으나, 공사비 확보에 유리한 방식을 적용할 수 있다는 점에서는 필요성이 크다. 특히 지방자치단체 발주 공사가 대부분 토목공사에 해당하는

다는 점에서도 주계약자공동도급 발주의 실익이 있을 것으로 판단된다.

<표 4-2> 지방자치단체 발주 종합공사 추이

(단위: 건)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	24,984	31,223	24,652	22,075	21,626	21,838
4,000만원 미만	6,207	7,502	5,980	5,219	4,910	5,308
4,000~5,000만원 미만	578	728	528	507	487	483
5,000만원~1억원 미만	2,840	3,249	2,547	2,511	2,471	2,470
1~2억원 미만	-	-	-	4,032	3,985	3,830
2~5억원 미만	-	-	-	4,266	4,305	4,188
1~5억원 미만	9,520	11,785	9,107	2,509	2,474	2,300
5~10억원 미만	2,807	3,443	2,795	2,187	2,308	2,409
10~30억원 미만	2,285	3,278	2,622	445	392	454
30~50억원 미만	396	575	527	274	220	302
50~100억원 미만	244	405	344	92	56	70
100~500억원 미만	101	233	190	25	12	19
500~1,000억원 미만	6	19	10	4	5	2
1,000억원 이상	0	6	2	4	1	3

주: 발주건수가 표시되는 않은 것은 집계 시 금액구간 변경이 있기 때문임.

자료: 통계청.

주계약자공동도급 발주공사를 금액으로 제한하는 것은 지방계약법 적용을 받는 지방 공사 및 공단의 제도 활용에 어려움이 되고 있다. 이들에 의해 이루어지는 사업은 대규모이며, 발주하는 공사는 대부분 금액이 큰 공사들이다. 지방공기업 중 서울주택도시공사(SH)와 각 시·도가 출자한 도시개발공사는 공공임대주택 공급과 산업단지 조성을 주요 업무로 하고 있다. 그리고 서울시 도시기반시설본부와 각 시·도의 교통공단은 지하철과 도시철도 공급을 담당하고 있다.

이들 공사에도 주계약자공동도급이 활용될 수 있어야 한다. 특히 지방공사 및 공단에 의해서 공급되는 주거용 건축물과 도로, 교량 등은 품질이 더욱 강조되어야 하는 시설물들이다. 따라서 공사에 투입되는

비용을 보다 많이 확보할 수 있는 발주방식이 필요하다.

<표 4-3> 공기업 발주 종합공사 추이

(단위: 건)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	5,003	4,236	4,279	3,120	3,189	2,964
4,000만원 미만	746	523	456	417	298	273
4,000~5,000만원 미만	99	49	48	28	40	30
5,000만원~1억원 미만	259	237	222	159	142	161
1~2억원 미만	-	-	-	213	256	234
2~5억원 미만	-	-	-	418	399	455
1~5억원 미만	1,166	968	1,067	367	368	363
5~10억원 미만	694	598	610	590	659	571
10~30억원 미만	897	798	861	263	310	264
30~50억원 미만	313	296	343	296	310	256
50~100억원 미만	325	297	299	169	218	189
100~500억원 미만	437	381	310	140	115	119
500~1,000억원 미만	51	73	38	48	60	43
1,000억원 이상	16	16	25	12	14	6

주: 발주건수가 표시되는 않은 것은 집계 시 금액구간 변경이 있기 때문임.

자료: 통계청.

2) 구성원 수 확대

(1) 국가계약

현행 계약예규에서 주계약자공동도급은 10인 이하로 구성하도록 하였다.⁴⁴⁾ 공동이행방식이나 분담이행방식에 비해 구성원 수를 넓게 인정하고 있다. 이는 2013년까지 500억원 이상 대상 공사로 발주 공사가 한정

44) 현행 계약예규는 주계약자공동도급에 관해서는 구성원 수 10인 이하, 최소지분을 5% 이상으로 규정하여 다른 공동도급에 비해 구체적으로 명시하고 있다. 계약예규에서 분담이행방식에 관해서는 구성원 수 5인 이하만 명시하고 있고, 공동이행방식은 5인 이하, 10% 이상으로 규정하고 있다.

되어 있었기 때문이다.

이처럼 10인 이하의 구성원 수는 500억원 이상 공사를 발주 대상으로 하였던 시기의 규정이므로 5인 이하로 축소하여 운영하는 것이 현실적인 것으로 판단된다. 5인을 초과하여 공동수급체가 구성되는 공사의 발주는 현실적으로 발주되기 쉽지 않다. 발주자의 관리업무 등을 고려하더라도 5인 이하로 운영하면서 지방계약과 통일성 있게 운영⁴⁵⁾되어야 할 것으로 판단된다.

(2) 지방계약

현행 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제7장은 공동계약 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 제2절은 공동수급체의 구성과 적용범위에 관한 사항이 규정되어 있다. 공동이행방식과 분담이행방식의 구성원 수는 5인⁴⁶⁾ 이하의 범위에서 자유롭게 구성할 수 있도록 하고, 5인 미만으로 제한할 필요가 있을 때는 입찰공고에 명시하도록 했다.

국가계약과 반대의 이유로 구성원 수를 다른 공동도급 방식에 비해 축소하여 제도가 운영되고 있다. 그러나 향후 지방계약에서도 발주대상 공사의 확대가 이루어질 필요가 있다는 점에서 5인 이하로 확대하는 것이 필요하다.

또한 예시업종제도를 운영하는 지방계약에서는 구성원 수 확대를 통해서 제도의 효율성을 제고할 수 있다. 구성원 수 확대는 주계약자공동도급에 부계약자 참여를 활성화하는데 도움이 될 것으로 판단된다. 국가계약과 지방계약 모두 5인 이하의 구성원 수로 통일하는 것이 참여업체의 편의성 제고에도 도움이 될 것으로 판단된다.

45) 현행 관련 규정에서 지방계약은 3인 이내를 원칙으로 하고 있으나, 본 보고서에서는 5인 이하로 확대할 것을 제안하고 있다.

46) 추정가격 1천억원 이상인 초대형 공사는 10인 이내로 구성할 수 있다.

3) 부계약자 최소지분을 조정

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제7장 제2절에서는 공동계약 참여 구성원별 최소지분율은 5% 이상으로 하도록 명시하고 있다. 다만, 공사의 특성 및 규모를 고려하여 계약담당공무원이 필요하다고 인정할 경우에는 공동계약의 유형별 구성원 수와 계약참여 최소지분율을 각각 20% 범위 내에서 가감할 수 있도록 했다. 분담이행방식과 서로 다른 법령에 따라 업종 간 공동수급체를 구성하는 경우에는 이를 적용하지 않도록 명시하고 있다. 이 규정은 직접 주계약자공동도급에도 적용되는 것으로 판단된다.

국가계약은 대부분의 발주가 500억원 이상 공사였던 것으로 나타난다. 이 공사들은 장기계속공사가 대부분이다. 이들 공사에 참여하는 부계약자인 전문건설업체는 중견규모 이상이다. 신용등급과 시공실적을 충족하는 업체여야 하기 때문이다. 이들이 하도급자로 수주하는 금액은 부계약자로 참여하는 금액보다 많은 경우가 대부분이다. 이런 상황에서 하도급자와 다른 책임과 의무로 공사를 수행하고, 건설기업을 운영·유지하기 위해서는 이윤이 창출되어야 한다.

최소지분율 규정은 국가계약과 지방계약이 동일하게 적용되고 있다. 특히 지방계약에서는 발주되는 공사의 금액이 30억원 미만이 대부분이다. 이런 상황에서 최소지분율 수준의 부계약자 분담비율은 현장운영을 어렵게 하고 있다.

국가계약과 지방계약 모두 최소지분율을 10%로 상향조정하여야 한다. 현재 국가계약은 10%대의 부계약자 지분율, 지방계약은 20%의 지분율인 것으로 나타나고 있다. 따라서 최소지분율 10% 기준이 큰 의미를 갖지 못할 수 있다.

그러나 최소지분율은 참여 가능한 부계약자를 고려하여 설정되어야 한다. 내역구분과 입찰공사 시 최소지분율 10% 이상으로 규정하면 참여할 수 있는 업체의 규모가 과다하게 축소될 여지가 있다. 참여업체와 최소지분율의 현실적인 조화를 위해서는 10%로 설정하는 것이 타당하다고 판단된다.

4) 발주 공종 다양화 필요

(1) 국가계약

공사금액이 크고, 구성원 수를 10인 이하로 규정하고 있음에도 건축공사 등 공종이 많은 공사가 발주된 사례는 많지 않다. 국가는 도로, 교량, 항만 등 편익이 지방자치단체의 경계를 초월하는 공공재의 성격을 갖고 있는 재화를 공급하고 있다. 가치재(merit goods)⁴⁷⁾의 성격을 갖는 주택, 특히 임대주택 공급도 공공발주자의 중요한 역할이다.

주거서비스를 제공하는 주택은 후생(welfare)에 직접적인 영향을 미치는 재화에 해당된다. 하자가 없고 품질이 우수한 주택이 공급되어야 한다. 이를 위해서는 품질 제고에 도움이 되는 방식으로 발주가 이루어지는 것이 당연하다.

주계약자공동도급은 도급단계 단축과 구성원의 직접시공으로 품질향상이 가능한 제도적인 장치가 있다. 따라서 현재와 같은 토목공사 위주

47) 정부가 보기에 국민들이 어떤 것을 소비하는 것은 그 자체로서 바람직하기 때문에 직접 생산하여 공급하는 재화나 서비스를 가치재라고 한다(이준구, 재정학, p.102). 가치재는 공공재의 특징인 비경합성과 비배제성의 특성을 갖지 않는다. 대표적인 가치재는 교육, 의료, 주택 등이다. 교육의 경우 비경합성과 비배제성을 충족하지 못한다. 예컨대 입학정원과 등록금 등이 있어서 경합적이고 배제가 가능하다. 의료서비스와 주택도 동일하다. 주택은 개인 소유의 자산으로 경합적이고 배제가 가능한 재화에 해당된다.

의 발주에서 건축공사까지 주계약자공동도급 활용이 확대되어야 한다.

(2) 지방계약

공종구분이 명확한 공사 및 공종을 대상으로 발주하도록 명시되어 있다. 발주공사 한정적인 가장 큰 원인이 되고 있다. 각자 분담부분을 책임지고 있고, 하자에 대해서는 공동도급 방식 중 가장 강하게 규정하고 있다. 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준은 공동계약에서 계약이행과 하자보수 책임을 명시하고 있다. 공동이행방식은 구성원이 연대하여 책임지며, 분담이행방식은 구성원 각자가 분담한 부문만 책임을 진다.

반면 주계약자공동도급의 하자담보책임은 구성원이 분담부분 책임을 지며, 구성원 간 하자구분 곤란한 경우 구성원이 연대책임을 지도록 했다. 또한 구성원이 하자보수를 이행하지 않은 경우 보증기관에 하자보수를 요구하도록 했다. 주계약자공동도급은 하자담보와 관련해서는 다른 공동도급에 비해 강하게 규정되어 있다.

하자로 인한 문제나 분쟁이 발생한 사례가 없다. 그리고 과거 발주경험이 있는 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 공사 품질 향상 등 긍정적인 요소가 많다고 인식되어 있다. 따라서 과도하게 보수적으로 제도를 운영하는 것은 개선되어야 한다.

현재와 같은 토목공사 중 특정한 공종만을 대상으로 하는 발주에서 건축공사까지 포함하여 발주가 확대되어야 한다. 발주 확대를 통해서 주계약자공동도급의 제도적 장점이 극대화 되어야 한다.

2. 면담조사 결과 도출된 개선과제

1) 입찰 및 계약단계

(1) 내역 공유 비협조

입찰은 주계약자가 주도하여 진행되는 경우가 대부분이다. 이로 인하여 주계약자가 입찰금액을 임의로 결정하는 사례가 많다. 따라서 구성원으로 참여하는 부계약자는 입찰 시 자신이 분담하는 부분에 대한 정보를 갖지 못한 채 공동수급체 구성원이 된다. 이 경우 자신이 참여한 공동수급체가 낙찰자 된 이후에 내역을 알게 되는 경우도 있다.

내역 공유가 안 되는 문제는 국가계약 공사에서 더욱 문제가 될 수 있는 여지가 있다. 과거 최저가낙찰제 대상 공사였던 상황에서는 가격이 낙찰자 선정에 가장 중요한 요소이므로 구성원 참여 공종의 가격을 낮춰서 입찰금액을 작성하는 경우가 많았다. 종합심사낙찰제로 바뀐 현재도 가격이 가장 중요한 낙찰자 결정요소이므로 크게 변화되지 않았다고 할 수 있다.

(2) 간접비 등 포기 강요행위

입찰단계에서 주계약자가 간접비 포기를 중요하는 사례도 있었다. 또한 부계약자에게 간접비의 일정비율을 요구하고 입찰에 참여하는 사례도 있었다.

이런 강요행위가 발생할 수 있는 원인은 주계약자 주도의 공동수급체 구성이 이루어지기 때문이다. 또한 부계약자도 공동수급체 구성원으로서 발주자와 계약상대방의 지위임에도 하도급자로 인식하는 문제 때문이라고 할 수 있다.

(3) 가격 재협상 요구행위

낙찰자로 결정된 이후 내역을 검토하여 구성원인 부계약자 공종이 하도급 때보다 이윤이 더 많다고 판단되면 가격 재협상을 요구하는 사례도 일부 있었다.

(4) 입찰 시 구성원으로만 활용

공동수급체 구성을 위해서 구성원으로 참여시킨 후 설계 변경 등으로 계약을 해지 또는 부계약자 지분을 주계약자에게 배분한 사례가 있었다.⁴⁸⁾ 부계약자의 공종이 다른 공종으로 변경되어 공사를 수행할 수 없게 된 사례이다.

이런 현상은 구성원으로서 요건을 충족하는 전문건설업체를 입찰에만 활용하는 사례인데, 주계약자의 도덕적 해이(moral hazard)가 나타나는 경우라고 할 수 있다. 또한 계약예규 등에서 주계약자의 권한을 과도하게 인정하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

(5) 개선방안

주계약자공동도급의 가장 큰 특징은 도급단계 축소라고 할 수 있고, 기존 하도급자가 부계약자로 계약상대방의 지위를 갖는 것이다. 그러나 현실에서는 과거 하도급 방식의 인식에서 벗어나지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 이런 상황은 발주자와 주계약자, 그리고 일부 부계약자도 같은 상황이다.

실질적인 주계약자공동도급이 이루어지기 위해서는 공사 참여자 모두가 부계약자를 공동수급체 구성원으로 인정하는 인식의 전환이 먼저 필

48) 공동수급체 구성원으로 입찰 참여 시 지분비율이 5.3%였으나, 설계변경으로 지분율이 0.7%로 축소되었다. 이에 따라 공사수행이 불가능한 상황이 되어 계약이 해지된 사례이다.

요하다.

그리고 예규에서 주계약자에게 부여하고 있는 과도한 권한을 합리적으로 축소·조정하는 제도개선이 필요하다. 아울러 부계약자로 참여하는 구성원도 자기책임 하에 공사를 수행하면서 비례하는 책임의식이 요구된다.

주계약자공동도급은 입찰 시 주계약자와 구성원으로 참여하는 부계약자의 공종별 입찰금액을 구분하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 이런 개선이 이루어져야 입찰에만 참여하고 설계 변경으로 해지되는 사례를 방지할 수 있다. 또한 견적능력과 역량 있는 구성원을 선별할 수 있고, 공사단계에서도 부계약자로서 실질적인 역할을 확대해 나갈 수 있다.

2) 공사단계

(1) 발주자 편의적인 운영

공동수급체 구성원으로서 계약상대방의 지위이지만, 발주자가 주계약자만 상대하는 상황이 지속되고 있는 것으로 판단된다. 이처럼 하도급 방식처럼 운영되면 주계약자공동도급의 장점이 실현되기 어렵다.

부계약자의 공종에서 발생하는 자재가격 인상 시 반영될 수 있어야 정상적인 공사수행이 가능하다. 그러나 발주자가 주계약자만을 상대하는 상황에서는 부계약자의 애로사항이 개선되기 어려운 구조가 된다.

(2) 주계약자의 자의적인 기성 판단 문제

주계약자의 공기에 맞춰 부계약자의 기성비율을 인정하는 사례가 있다. 공사 초기 가설비 등 비용투입이 많고 공사가 진행되면서 비용투입

이 감소하는 것이 일반적이다. 그러나 부계약자의 실제 비용투입과 무관하게 주계약자의 공기 계획에 따라 기성을 조정하여 인정하고 발주자에게 대금을 신청하는 사례가 있었다.

(3) 국가공사에서 계약이행보증 부담

각자 분담하는 방식으로 공사가 진행되는 제도에서 부계약자 자신의 공종이 완공되었음에도 공동수급체 공사가 완공되기까지 현장을 유지하고 보증을 유지해야 하는 점도 개선이 필요한 문제로 지적되었다.

국가계약 공사의 경우 금액이 300억원을 초과하는 공사는 40%의 계약이행보증서를 제출하여야 한다. 이를 부계약자 공종이 완공된 이후, 공동수급체의 전체 공사가 완공될 때까지 유지해야 되는 문제가 발생하고 있다.

(4) 개선방안

공사단계에서 발생한 문제점은 주계약자의 우월적인 지위에서 비롯되는 것이라고 할 수 있다. 예규에서 명시적으로 규정하고 있는 주계약자와 부계약자의 관계를 현재보다 완화하는 개선이 필요하다.

이와 함께 발주자의 역할도 필요하다. 물가인상의 적용이나 기성비율 인정의 문제는 발주자가 적극적으로 개선할 수 있는 사항이라고 할 수 있다. 다만 부계약자 분담공사의 준공처리문제는 제도개선이 필요한 것으로 판단된다.

3) 준공단계

(1) 분담공사 준공처리 문제

주계약자공동도급으로 발주되는 공사에서 구성원으로 참여하는 부계약자의 지분율은 국가 공사 약 10%, 지방 공사 20% 수준이다. 이런 수준은 전체 공사 대비 비율로 보면 공사기간과 비례하다고 할 수 있다.

그러나 부계약자의 공종이 완료된 이후에도 현장대리인을 배치하고 현장을 운영하도록 하고 있다. 이 과정에서 부담하지 않아도 될 비용이 발생하는 사례도 있었다.

(2) 보증 환급

공동수급체 구성원으로 참여함에도 보증환급에서 차별받고 있는 것으로 나타났다. 이런 문제들의 개선 수단으로는 부계약자의 보증환급을 수직적 도급의 원도급자에 준해서 처리하여야 한다.⁴⁹⁾

수직적 도급에서 원도급자는 공사가 완공되면 보증을 환급받고 있다. 공동수급체 구성원인 부계약자도 계약상대방으로 원도급자 지위를 갖는데, 보증이 환급되지 않는 것은 개선되어야 한다.

(3) 하자보수 부담

공사금액이 큰 장기계속공사에서 발생하고 있는 사례이다. 부계약자로 참여한 공종이 완공되었음에도 전체 공사 완공 시까지 현장대리인을 계속 운영하여야 한다. 여기서 그치는 것이 아니라 하자보수의 기산일이 준공일로 명시되어 있어 실질적인 하자보수의 장기화가 발생하고 있다. 즉 공동수급체 전체 공사 완공일 이전까지 자신의 공종이 완료되었

49) 최근 법령 개정으로 하도급자도 원도급자에 준해서 보증환급을 받을 수 있도록 제도개선이 이루어졌다.

음에도 하자보수 요구에 대응하고, 다시 준공일 기준으로 하자보수 기간이 산정되는 문제가 발생하고 있다.

하자 없는 시공이 발주자와 계약을 이행하는 것이지만, 하자로 볼 수 없는 경우에도 하자보수라는 명목으로 비용부담이 발생하고 있다. 이에 대한 개선이 필요하다. 대안으로 검토될 수 있는 수단은 공종별로 준공 처리를 하고, 하자 기산일도 공종별로 산정하는 것을 검토하여야 할 것으로 판단된다.

3. 관련 규정의 개선과제

1) 부계약자의 불안정한 지위의 개선

(1) 국가계약

정당한 사유 없이 계약 이행을 하지 않거나 지체하여 이행하는 경우, 주계약자의 계획·관리 및 조정업무 등에 협조하지 않는 경우 구성원의 출자비율 또는 분담내용, 해당 구성원의 변경이 가능하도록 했다. 이 경우 주계약자는 계약담당공무원에게 통보하면 된다. 통보 받은 계약담당 공무원은 변경내용이 계약의 원활한 이행을 저해하지 않는 한 승인하도록 규정되어 있다.

분담부분을 시공하는 동안 구성원의 지위가 매우 불안정하게 유지될 수밖에 없는 규정이다. 특히 주계약자의 판단과 이를 계약담당공무원에게 통보하면 별다른 조사와 확인과정 없이 공동수급체에서 퇴출될 수밖에 없는 상황이 되고 있다.

종합건설업자로서 주계약자의 업무인 계획·관리 및 조정업무는 국토교통부 훈령에서 구체적으로 규정하고 있는데, 범위가 매우 넓고 확정

적이지 못하다. 따라서 이처럼 명확하지 않은 규정에 대한 비협조를 이유로 공동수급체에서 지위가 변경될 수 있도록 한 규정은 개정되어야 한다.

이와 관련하여서는 주계약자가 공동수급체를 대표할 뿐만 아니라 자의적인 판단에 따라 계약담당공무원에게 통보하는 절차만 있으므로 요건을 명확하게 규정하여야 한다.

또한 공동수급체 내에서 지위 변동이 발생하는 해당 구성원의 이의제기에 대해서는 주계약자 입증책임을 지도록 해야 한다. 입증책임의 소재를 명확히 하는 것이 주계약자의 자의적인 판단을 줄일 수 있는 대안이다. 아울러 분쟁 발생 시 책임의 소재를 명확히 할 수 있는 현실적인 방법이기도 하다.

(2) 지방계약

지방자치단체 입찰 및 계약집행기준은 주계약자와 부계약자의 관계를 명시적으로 규정하고 있다. 구성원 중 일부가 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않은 경우로 잔존 구성원이 탈퇴를 요청하는 경우 해당 구성원이 탈퇴될 수 있도록 하였다. 이때 탈퇴한 구성원의 분담비율은 주계약자에게 재배분하도록 했다.

구성원의 계약이행이 부족하여 계약이행이 계획대로 이행되기 곤란한 경우는 구성원 연명으로 공사감독관을 거쳐 계약담당자에게 분담비율의 변경을 요청할 수 있고, 이 경우 분담비율 변경 이유가 명확한 경우에 한하여 분담비율을 변경하도록 했다.

주계약자는 부계약자가 정당한 사유 없이 2회 이상 계약이행 지시에 불응하거나 계약을 이행하지 않는 경우 계약담당자에게 탈퇴를 요청할 수 있도록 명시하고 있다. 이 경우 계약담당자는 사실관계를 확인해서

특별한 사유가 없는 한 탈퇴시키고, 탈퇴한 구성원 분담비율을 주계약자에게 배분하도록 하고 있다.

주계약자는 시공상태를 확인하여 시공내용이 적정하지 못하다고 판단되면 부계약자에게 재시공 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

제시된 것처럼 부계약자의 지위가 매우 불안정한 상황이다. 시공과정에서 탈퇴될 수 있는 여지가 있다. 부계약자의 지위를 과도하게 제한하거나 위축시키고 있는 규정들이라고 할 수 있다.

문제는 이런 불안정한 지위를 이용하여 주계약자의 영향력이 과도하게 확대되는 상황이 발생할 수 있다. 주계약자공동도급 관련 규정들은 발주자가 주계약자와 부계약자를 대등관계에 있는 구성원으로 인정하지 않고 있는 것으로 판단된다. 이런 상황에서는 주계약자공동도급이 갖고 있는 제도적인 장점이 발휘되기 어렵다는 것이다. 시공 전문가로서 전문건설업자가 계약상대방의 위치에서 시공하며, 더 많은 공사비를 투입하여 양질의 시설물을 생산하는 것이 어렵다.

발주 현황에서 제시하고 있는 것처럼 평균 공동수급체 구성원 수가 2인으로 구성된 상황에서 주계약자가 임의로 탈퇴를 결정할 수 있다. 구성원 연명이라는 단서가 무의미해지기 때문이다. 주계약자공동도급이 무의미해지는 결과가 초래된다.

주계약자공동도급 운영요령의 주계약자와 부계약자 관계를 규정하고 있는 조항들에서 부계약자의 탈퇴 등 공동수급체 구성원으로 지위에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사항들은 요건을 강화하거나 개정하여야 한다.

“정당한 이유 없이” 라고 규정하여 폭넓게 운영 또는 악용될 여지가 있다. 따라서 탈퇴사유에 해당 내용을 열거하는 방식으로 운영되어야 한다. 탈퇴사유를 명확하고 확실하게 규정하여 부계약자가 탈퇴되도록 이의가 없을 정도로 명시하는 방향으로 개정이 요구된다.

“계약이행 능력이 부족하여” 라고 명시되어 있어 판단이 모호한 조항도 개정이 필요하다. 능력부족의 판단을 어떻게, 어떤 기준으로 할 것인지에 대한 구체적인 규정이 없다. 이런 상황에서 계약담당자는 “변경의 이유가 명확한 경우 분담비율을 변경한다.” 고 규정되어 있는데, 그렇다면 계약이행 능력 부족을 주계약자가 입증하도록 하여야 한다. 공동수급체 연명으로 신청할 수 있도록 하고 있으므로 공동수급체를 대표하는 주계약자가 입증책임을 져야 한다. 입증할 수 없는 주장을 근거로 부계약자의 분담비율 축소는 악용의 여지가 크기 때문이다.

“정당한 사유 없이 2회 이상 계약지시 불응하거나 계약을 이행하지 않는 경우” 주계약자가 부계약자의 탈퇴를 요청하고, 계약담당자는 사실관계를 확인하여 특별한 사유가 없는 한 탈퇴시키도록 하고 있는 조항도 개정되어야 한다. 주계약자의 지시가 공동수급 협정서 내에서 정당하게 이루어져야 한다는 전제가 명시되어 있지 않다. 또한 탈퇴는 공동수급체의 계획대로의 계약이행과 부계약자인 구성원의 경영활동에 직결되는 문제이다. 따라서 “특별한 사유가 없는 한” 이 아닌 “특별한 사유가 인정되는 경우” 로 요건을 강화하여 운영되어야 한다.

2) 국가계약에서 경영상태 평가 다양화

계약예규는 공동수급체 구성원의 경영상태는 신용평가기관에서 평가한 등급을 활용하도록 하고 있다. 반면 지방계약에서는 신용평가등급과 재무비율 가운데 입찰참여자가 선택하도록 운영하고 있다.

현재와 같은 300억원 이상 공사만을 대상으로 주계약자공동등급이 적용된다면 개정이 필요하지 않을 것으로 판단된다. 그러나 보고서에서 제한하고 있는 것처럼 공사대상이 확대되기 위해서는 지방계약처럼 경영상태 평가방식을 신용등급과 재무비율 중 입찰참여자가 선택하도록

하여야 한다.

3) 지방계약에서 지역 업체 입찰 시 우대방안

발주 현황 검토과정에서 시·군의 발주가 부진한 것을 확인할 수 있었다. 원인 중에는 지역제한입찰 운영에 따라 제한되는 지역의 범위가 동일한 광역 지방자치단체이며, 이에 따라 발주 시·군이 아닌 다른 지역 업체들로 구성된 공동수급체가 낙찰자로 선정되는 것에 대한 우려가 있는 것으로 파악된다. 이런 발주자의 우려는 면담 과정에서도 확인되었다.

주계약자공동도급 발주 시 지역 업체가 공동수급체를 구성하는 경우 우대하는 방안을 적극적으로 모색해야 할 필요가 있다. 특히 부계약자는 직접시공 의무가 부여되어 있고, 위반 시 제재를 받도록 규정되어 있다. 동일한 광역 지방자치단체 내의 다른 지역 업체들로 구성된 공동수급체가 낙찰자가 되는 경우 직접시공이 어려울 수 있다. 부계약자의 평균 지분율이 20% 내외이고, 금액으로는 3억원 수준인 상황에서 다른 지역 업체가 부계약자가 되는 경우 현장 운영 및 근로자의 숙소 마련 등의 비용이 더 필요하게 된다.

주계약자공동도급을 통해서 시공에 투입되는 비용을 더 확보하고 지역 주민과 지역경제에 긍정적인 파급효과가 발휘되도록 하기 위해서는 지역 업체가 공동수급체 구성원으로 참여하는 경우에 입찰 시 우대하는 방안이 필요하다.

4. 재정운용 효율성 측면에서의 개선과제

1) 국가계약 공사

SOC스톡이 선진국 수준에 도달한 것으로 인식되고 있는 상황이다. 사회구조 변화로 복지 관련 재정지출이 증가하고 있다. 이런 영향들로 SOC투자를 단계적으로 축소할 것으로 전망된다. 이에 따라 관련 투자의 효율성 제고 필요성이 강조되고 있다.

재정운용에서 효율성 제고의 중요성이 더욱 커짐에 따라 선택과 집중을 통해서 타당성이 확보된 핵심사업 위주의 투자가 예상되고 있다. 이와 함께 사업의 적정규모를 유도하고 기존 시설의 활용도 및 연계성을 높이는 방향으로의 전환이 예정되어 있다.

<표 4-4> 2016~2020년 SOC 투자계획

(단위: 조원, 십억원, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
	본예산	본예산	계획	계획	계획	
총지출(조원)	388.4	400.7	414.3	428.4	443.0	3.5
SOC(조원)	23.7	21.8	20.3	19.3	18.5	-6.0
-교통 및 물류(십억원)	19,819	18,255	16,884	15,837	15,696	-5.7
· 도로	8,341	7,413	6,706	6,308	6,282	-6.6
· 철도·도시철도	7,465	6,804	6,385	5,782	5,739	-6.4
· 해운·항만	1,800	1,742	1,547	1,470	1,396	-6.2
· 항공·공항	164	141	220	230	241	10.1
· 물류 등 기타	2,049	2,155	2,026	2,048	2,037	-0.1
-지역개발(십억원)	3,876	3,507	3,459	3,461	2,776	-8.0
· 수자원	2,150	1,861	1,782	2,098	1,660	-6.3
· 지역 및 도시	1,099	1,165	1,277	1,081	921	-4.3
· 산업단지	628	481	400	283	195	-25.3

주: 일반회계 기준.

자료: 대한민국정부, 2016~2020년 국가재정운용계획.

이런 계획이 중기재정운용계획에 담겨있다. 2016년부터 2020년까지 5년 간 SOC는 연평균증가율이 -6.0%가 될 것으로 전망된다. 2016년 23.7

조원의 투자예산이 편성되었다. 2020년에는 18.5조원으로 축소되는 것으로 나타났다.⁵⁰⁾

변화되는 재정운용 환경에서 효율적인 SOC 공급을 위해서는 지금까지의 생산방식에 변화가 필요하다. 동일한 금액의 재정투자를 통해서 더 좋은 생산물 공급을 담보할 수 있어야 효율성 제고가 가능하다.

이를 현실화 할 수 있는 정책 수단에 대해서 검토되어야 한다. 중앙부처가 운용하는 국고보조금을 활용수단으로 사용할 수 있다. 특히 지역발전특별회계가 효과적인 수단이 될 수 있는데, 특별회계의 성격상 특정한 사업을 지원하기 위한 목적이라는 점에서 그렇다.

(1) 보조금 사업 주계약자공동도급 발주

국고보조금이 투입되는 사업은 비용과 편익의 불일치가 있는 경우가 대부분이다. 편익이 비용 부담자의 지역적 경계를 초과하는 사업이다. 사업시행자에게 모든 비용을 부담시키는 경우 과소공급의 우려가 있다. 따라서 편익이 광범위하게 발생하는 사업을 대상으로 지급되는 보조금은 대부분 환경부와 국토부 소관에 해당되는 사업이다.

이런 상황은 지방자치단체에 지원되는 국고보조금이 5개 부처에 집중되어 있는 것으로도 알 수 있다. 가장 많은 보조금을 운용하는 부처는 복지부다. 복지부의 소관 사무인 복지 관련 지출은 중앙정부의 업무라고 할 수 있고, 이를 집행하는 지방자치단체에 재원을 이전하는 성격의 보조금이다. 이런 점에서 환경부와 국토부 보조금과 차이가 있다. 환경부와 국토부의 보조금은 환경개선 시설⁵¹⁾에 대한 투자나 SOC⁵²⁾에 대한

50) 2012년부터 2016년까지 SOC투자의 연평균증가율은 0.7%로 나타났다. 2012년 23.1조원에서 2016년에는 23.7조원 수준으로 약 6천억원 증가에 머물렀다.

51) 기획재정부의 2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침에 의하면 환경분야 중점 투자 방향에는 환경SOC 교체·개보수 투자 및 환경산업 육성 지원 확대가 포함되어 있다.

투자가 대부분이다. 특정한 사업에 지원되도록 하기 위해서 특별회계로 운용되고 있다.

<표 4-5> 중앙부처별 국고보조금 현황(2016)

(단위: %, 억원)

구분		일반회계	지특회계	기타특별회계	기금	합계	규모
상위 5개 부처	복지부	86.1	3.3	0.6	19.3	56.1	258,171
	환경부	-	11.2	47.4	15.3	9.6	44,080
	국토부	6.5	23.8	8.4	8.9	9.5	43,720
	농림부	-	20.7	33.8	14.6	9.0	41,546
	문체부	0.5	11.7	0.1	18.1	3.7	16,883
	소계	93.0	70.7	90.3	76.1	87.8	404,400
기타(24)		7.0	29.3	9.7	23.9	12.2	56,033
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	460,433
규모		287,290	67,068	63,374	42,701	460,433	
회계별 비중		62.4	14.6	13.8	9.3	100.0	

주: 당초예산 기준.

자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요.

이런 공공재(public goods)는 재정지출로 건설된다는 점에서 품질을 담보할 수 있어야 한다. 그래야만 국가계약 공사에서 재정운용의 효율성을 제고할 수 있다. 특히 국고보조금이 지원되는 사업은 보조자의 목적을 실현할 수 있으므로 적극적인 활용이 요구된다.⁵³⁾ 이런 측면에서 국

52) 기획재정부의 2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성 지침에 의하면 SOC분야의 중점적 투자는 기간 교통망 구축, 도시부 교통 인프라 확충 등이 포함되어 있다. 지출 효율화를 추구하기 위해서 신기술 등을 활용하여 SOC 건설비 및 운영비 절감을 추진하겠다는 방침도 밝히고 있다.

53) 지방자치단체는 국고보조금 확보를 위해서 많은 노력을 한다. 거창 지역신문인 내외일보 2016년 9월 2일 기사는, 경남 함안군이 내년 지역발전특별회계 341억 2,300만원 확보했고, 군수 등이 불철주야 발로 댄 성과라는 평가라고 소개했다. 경남 하동군의 TV하동 보도에 의하면 “하동군, 내년도 지역발전특별회계 확보 목표 520억원 총력”이라는 제목으로 보도를 하기도 했다. 지방자치단체의 국고보조금 확보를 위한 노력은 1년 내내 이루어진다. 가장 우선적으로는 중앙부처 담당자와 지역 국회의원, 다음으로 보조금 관련 상임위원회 소속 국회의원, 예산결산특별위원회

고보조금이 투자되는 사업은 주계약자공동도급 발주가 우선적으로 고려되어야 한다.

(2) 지역균형발전특별회계 활용

국토부 보조금은 지역균형발전특별회계(이하 지특회계)의 비중이 높다. 지특회계는 지역 연계투자로 효율화가 가능한 사업을 우선적인 대상으로 한다. 생활기반계정은 시·도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성하고, 경제발전계정은 부처 직접편성사업으로 구성된다. 지특회계 내에서 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지방자치단체 자율성이 요구되는 사업은 생활기반계정에 포함하고 있다.

지특회계 생활기반계정은 지역사회기반시설 확충 및 개선사업, 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업 등을 보조하도록 하고 있다.

<표 4-6> 지특회계 편성체계

구분		생활기반계정	경제발전계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편 성	시·도	시·도 자율편성사업	-	시도, 시군구 자율편성사업 ※시군구 기반구축사업 포함	시도, 시군구 자율편성사업 ※시군구 기반구축사업 포함 특별지방행정기관이 관사무 수행경비
	시·군· 구	시·군·구 자율편성사업	-	※시군구 기반구축사업 포함	
부처직접편성		-	부처직접편성 사업	부처직접편성사업	부처직접편성사업

위원인 국회의원, 최종적으로는 예결위 계수조정위원을 대상으로 적극적인 활동을 하고 있다. 지방자치단체는 대부분 예산담당관 소속의 국고보조금 업무담당자를 두고 있다.

<표 4-7> 재정기능별 국고보조사업 수 현황(2015)

(단위: 개, %)

구분	합계	일반회계	지특회계	특별회계	기금
합계	1,222 (100.0)	430 (100.0)	238 (100.0)	298 (100.0)	- (100.0)
일반공공행정	42 (3.4)	35 (8.1)	7 (2.9)	-	-
공공질서 및 안전	45 (3.7)	28 (6.5)	6 (2.5)	-	11 (4.3)
교육	4 (0.3)	4 (0.9)	-	-	-
문화 및 관광	95 (7.8)	38 (8.8)	12 (5.0)	1 (0.3)	44 (17.2)
환경보호	123 (10.1)	9 (2.1)	13 (5.5)	101 (33.9)	-
사회복지	200 (16.4)	124 (5.9)	14 (5.9)	1 (0.3)	61 (23.8)
보건	122 (10.0)	49 (11.4)	-	1 (0.3)	72 (28.1)
농림해양수산	371 (30.4)	96 (22.3)	53 (22.3)	160 (53.7)	62 (24.2)
산업·중소기업	26 (2.1)	4 (0.9)	11 (4.6)	5 (1.7)	6 (2.3)
수송 및 교통	164 (13.4)	23 (5.3)	113 (47.5)	28 (9.4)	-
국토 및 지역개발	27 (2.2)	18 (4.2)	8 (3.4)	1 (0.3)	-
과학기술	3 (0.2)	2 (0.5)	1 (0.4)	-	-

주: 당초예산 기준.

자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요.

지특회계 경제발전계정은 경제협력권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자, 지역 특화산업 및 경제협력권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 등에 보조된다. 경제발전계정을 통해서 보조금을 지원받기 위해서는 사전평가와 운영계획서의 타당성을 검증 받아야 한다.

지특회계의 가장 큰 비중은 수송 및 교통분야가 차지하고 있다. 중기 재정계획과 지특회계 편성지침 등은 재정투자의 효율성 강화를 강조하고 있다. 수송 및 교통분야에서 재정투자의 효율성을 제고하는 방식이 적극적으로 활용되어야 한다. 지특회계로 지원되는 보조금 사업은 주계약자공동도급을 확대함으로써 변화되는 재정운용 환경에 적응할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 수송 및 교통분야의 총사업비가 200억원 미만 공사 비중이 높다. 주계약자공동도급을 확대 시행되어야 한다.

<표 4-8> 기능별 세출 중 SOC 관련 총사업비 규모(2015)

(단위: 개)

구분	수송 및 교통	국토 및 지역개발
합계	164	27
10억원 이하	22	2
50억원 이하	42	9
100억원 이하	32	3
200억원 이하	32	2
500억원 이하	20	1
1,000억원 이하	11	7
1조원 이하	5	2
1조원 초과	-	1

자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요.

2) 지방계약 공사

최근 지방자치단체 재정운용에서 가장 중요한 현안과제는 복지관련 재정지출의 증가라고 할 수 있다. 사회복지분야⁵⁴⁾ 지출의 증가속도도 매우 빠르게 이루어지고 있다. 그리고 이런 추세는 향후 더욱 가속화 될 것으로 전망된다. 이는 저출산, 고령화로 복지수요가 증가할 것으로

54) 사회복지분야는 8개 분야이다. 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반이 포함된다.

예상되기 때문이다.

2016년 기준으로 지방자치단체 전체 예산에서 사회복지 관련 예산은 49.5조원이며, 비중으로는 30.1%로 나타났다. 2008년이 23.6조원 규모였던 것을 감안하면 8년만에 2배 이상의 지출 확대가 이루어졌다. 그리고 2010년부터는 SOC⁵⁵⁾분야를 초과하였다.

<표 4-9> 지방자치단체 사회복지비와 SOC 지출추이

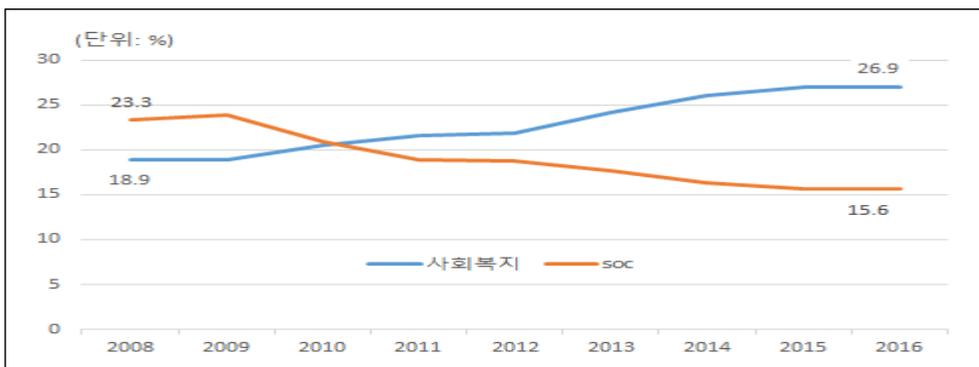
(단위: 조원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
자치단체 전체예산(A)	125	137.5	139.9	141	151.1	156.9	163.6	173.3	184.6	
사회복지	예산	23.6	26	28.7	30.5	33	37.4	42.5	46.8	49.5
	비중(B/A)	18.9	18.9	20.5	21.6	21.8	24.2	26	27	26.9
SOC	지출(C)	29.2	32.9	29.3	26.7	28.3	27.7	26.7	27.1	28.8
	비중(C/A)	23.3	23.9	20.9	18.9	18.7	17.6	16.3	15.6	15.6

주: 1. 사회복지 = 사회복지 + 보건.

2. SOC = 수송 및 교통 + 국토 및 지역개발

자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요.



자료: 행정자치부, 2016년도 지방자치단체 통합재정 개요.

[그림 4-1] 지방자치단체 사회복지비 비중과 SOC비중 추이

55) 수송 및 교통분야는 도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타이며, 국토 및 지역개발분야는 수자원과 지역 및 도시, 산업단지이다.

사회복지 지출이 증가하는 것은 모든 지방자치단체에서 공통적인 현상이다. 그런데 세출에서 차지하는 비중과 증가율은 차이를 보이고 있다. 지방자치단체의 기능과 예산규모 등에서 차이를 보이기 때문이다.

사회복지 지출은 자치구 재정운용에 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 2008년과 2015년을 대비한 결과 자치구 전체 세출에서 차지하는 비중은 16.3%p의 차이가 발생한 것으로 나타났다. 2008년 이후 2015년까지 연평균증가율도 13.5%에 이르는 것으로 나타났다.

<표 4-10> 지방자치단체 사회복지 지출비중과 연평균변화율

(단위: 십억원, %)

구분	지방세출			사회복지 지출		
	2008	2015	연평균변화율 (비중차이)	2008	2015	연평균변화율 (비중차이)
전국	161,202 (100.0)	233,952 (100.0)	5.5 (0.0)	33,949 (21.1)	72,673 (31.1)	11.5 (10.0)
광역	83,285 (100.0)	119,811 (100.0)	5.3 (0.0)	18,431 (22.1)	37,642 (31.4)	10.7 (9.3)
특별·광역시	42,922 (100.0)	58,924 (100.0)	4.6 (0.0)	8,479 (19.8)	18,524 (31.4)	11.8 (11.7)
도	40,362 (100.0)	60,887 (100.0)	6.0 (0.0)	9,952 (24.7)	19,118 (31.4)	9.8 (6.7)
기초	77,917 (100.0)	114,141 (100.0)	5.6 (0.0)	15,518 (19.9)	35,031 (30.7)	12.3 (10.8)
시	42,477 (100.0)	61,352 (100.0)	5.4 (0.0)	7,111 (16.7)	16,352 (26.7)	12.6 (9.9)
군	20,757 (100.0)	28,124 (100.0)	4.4 (0.0)	2,961 (14.3)	5,472 (19.5)	9.2 (5.2)
자치구	14,684 (100.0)	24,664 (100.0)	7.7 (0.0)	5,446 (37.1)	13,208 (53.5)	13.5 (16.5)

자료: 권혁진·최미호, 복지보조사업의 증가와 지자체 재정지출 구성의 변화, 한국행정학회 60주년 기념 2016년 통계학술대회 및 정기총회, 재인용.

<표 4-11> 복지관련 지출 증가로 인한 자치구 부담분

구분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
자치구 부담분 합계	2008년	2,359	383	315	297	189	166	117
	2015년	4,681	1,018	899	916	499	490	349
	증가분(a)	2,322	635	584	619	310	324	232
기초노령연금	2008년	623	149	120	113	63	60	37
	2015년	1,785	623	521	550	290	286	178
장애인연금	2008년	-	-	-	-	-	-	-
	2015년	231	-	-	-	-	-	-
영유아 보육료	2008년	653	116	118	110	85	69	48
	2015년	1,126	177	144	196	117	121	105
가정양육수당	2008년	22	3	4	3	2	2	1
	2015년	562	78	136	77	35	39	41
기초생활보장급여	2008년	1,061	115	73	71	39	35	31
	2015년	977	140	98	93	57	44	25

지방자치단체의 사회복지 지출 증가는 다른 사업에도 직접적인 영향을 미치고 있다. 한정된 재원으로 재정을 운영하는 지방자치단체는 복지 지출이 증가하면 다른 분야 사업을 축소할 수밖에 없다.

그런데 자체사업의 축소도 모든 분야에서 균등하게 이루어지는 것은 아니다. 세출분야별로 차이가 있고, 경제개발 분야가 가장 많은 영향을 받고 있다는 실증적인 결과도 제시되고 있다.⁵⁶⁾

따라서 열악한 재정환경 하에서 축소가 지속될 것으로 예상되는 경제개발 분야 투자재원을 확보하는 노력은 치열해 질 것이다. 이런 점에서 지방계약에서도 보조금을 활용하여 공사의 효과성을 제고하는 방안이 모색되어야 한다.

56) 권혁진·최미호의 연구에서 실증분석 한 결과에 의하면 시·군·구 중 시가 가장 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 이는 기초 지방자치단체 중 시가 상대적으로 역할과 세입이 크기 때문이라고 할 수 있다.

<표 4-12> 복지보조사업 확대가 자체사업에 미친 영향

구분	복지보조사업 비중→자체사업 비중				복지보조사업 증가율→자체사업 비중			
	자체사업 전체 비중	부문별 자체사업 비중			자체사업 전체 비중	부문별 자체사업 비중		
		경제개발	사회개발	일반행정		경제개발	사회개발	일반행정
시군구	-0.599	-0.317	-0.126	-0.133	-0.044	-0.015	-0.030	-0.011
시	-0.623	-0.407		-0.043	-0.061		0.048	-0.013
군		-0.257		0.068				0.008
자치구	-0.684	-0.299	-0.227	-0.172	-0.097	-0.030	-0.050	-0.039

자료: 권혁진·최미호, 복지보조사업의 증가와 지자체 재정지출 구성의 변화, 한국행정학회 60주년 기념 2016년 통계학술대회 및 정기총회.

(1) 광역 지방자치단체

국고보조금이 투자되는 사업은 주계약자공동도급 발주를 우선적으로 고려하여 공급되는 공공재의 품질 확보와 재정운용 효율성 제고가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

광역 지방자치단체는 중앙정부로부터 받은 보조금, 지역발전특별회계를 기초 지방자치단체에 배분하는 역할을 하고 있다. 뿐만 아니라 기초 지방자치단체의 재정력을 보완하고 재정격차를 축소하기 위한 수단으로 조정교부금제도를 운영하고 있다. 이런 수단을 활용하여 기초 지방자치단체의 재정운용 효율성을 제고할 수 있도록 유도하여야 한다.

(2) 기초 지방자치단체

기초 지방자치단체에 해당하는 시·군·구는 발주 현황에서 확인할 수 있었던 것처럼 주계약자공동도급 발주가 부진하다. 시·군과 자치구는 지방자치단체의 역할과 권한에 차이가 있다.

기초 지방자치단체 간 역할과 권한의 차이는 재정운용을 위한 세입의

구성 비중과 세출 규모에서도 나타난다. 따라서 주계약자공동도급 발주 확대를 위한 제도개선 과제에서도 구분하여 검토되어야 한다.

① 시·군

가. 시(市)

시는 군에 비해 도시적인 성격이 강하고, 주민수도 많은 것이 일반적이다. 세입 확보수단인 세원이 상대적으로 많이 분포되어 있다.

이런 차이는 세입구조에도 반영되어 나타난다. 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 대상으로 보조하는 일반재원인 지방교부세는 군 재정에서 차지하는 비중이 높다. 시는 자체재원으로 기준재정수요액을 충족하는 비중이 군에 비해 높다는 의미이다.

시의 세입에서는 지방교부세보다 보조금의 역할이 더 크다. 특히 특별회계⁵⁷⁾는 국고보조금의 비중이 압도적이다. 아산시의 ‘이순신종합운동장 시설 확충’ 사업처럼 국비보조와 도비보조가 시가 공급하는 시설에서 큰 비중을 차지하고 있다.

이런 사업을 시행에서 추가적인 예산소요 없이 공사투입 비용을 더 확보할 수 있는 수단이 주계약자공동도급이다. 따라서 국비 또는 도비가 투입되는 공사는 주계약자공동도급 발주가 우선적으로 시행되어야 한다. 보조금을 지원하는 중앙정부와 광역 지방자치단체는 심사과정에서 관련 사항을 평가하여야 한다.

57) 특별회계는 특정 사업운영, 특정 자금운영, 기타 특정한 세출에 충당하기 위해서 설정된 회계이다. 반면 일반회계는 국세 등 일반 세입으로 경제개발, 복지, 교육, 국방 등 일반적 지출을 충당하는 회계이다. 2016년 기준 중앙정부 재정은 1개의 일반회계와 18개의 특별회계로 구성되는 예산과 65개의 기금으로 구성되어 있다. 18개의 특별회계는 5개의 공기업특별회계와 13개의 기타특별회계로 구분된다. 기타특별회계는 교통시설, 환경개선사업, 지역발전 등의 사업을 지원하고 있다.

<표 4-13> 시·도별 시 지역 세입구조

(단위: 백만원)

구분	총괄			일반회계		
	계	지방교부세	국고보조금	계	지방교부세	국고보조금
합계	25,744,405	12,278,073	13,466,331	24,070,060	12,264,829	11,805,230
경기	6,599,639	2,069,644	4,529,996	6,042,352	2,064,445	3,977,907
강원	2,209,095	1,333,113	875,982	2,033,939	1,333,113	700,826
충북	1,707,890	943,547	764,342	1,593,436	943,534	649,902
충남	2,708,170	1,343,237	1,364,933	2,552,227	1,343,237	1,208,990
전북	2,936,969	1,423,361	1,513,608	2,808,439	1,422,761	1,385,678
전남	1,954,455	1,110,096	844,359	1,858,651	1,110,096	748,554
경북	4,447,499	2,598,645	1,848,854	4,168,037	2,598,645	1,569,392
경남	3,180,688	1,456,429	1,724,259	3,012,980	1,448,997	1,563,982
구분	공기업특별회계			기타특별회계		
합계	계	지방교부세	국고보조금	계	지방교부세	국고보조금
경기	921,081	700	920,381	753,263	12,544	740,719
강원	251,020	-	251,020	306,268	5,199	301,069
충북	58,761	-	58,761	116,395	-	116,395
충남	44,819	-	44,819	69,635	14	69,622
전북	81,426	-	81,426	74,517	-	74,517
전남	99,132	600	98,532	29,398	-	29,398
경북	72,489	-	72,489	23,316	-	23,316
경남	196,933	-	196,933	82,529	-	82,529
합계	116,502	100	116,402	51,206	7,332	43,874

자료: 행정자치부, 지방재정 365.

사업명	이순신종합운동장 시설 확충	담당자	전국체전준비단		
<input type="checkbox"/> 사업목적 및 필요성 ○ 2016년 전국체전 주경기장의 주경기장으로서 육상경기와 개폐회식 시행을 위해 육상보조경기장 증설과 단지 내 도로 및 주차시설 개선, 확충 필요					
<input type="checkbox"/> 사업개요 ○ 기 간 : 2013 ~ 2016 ○ 위 치 : 아산시 남부로 370-24(풍기동 334번지 일원) ○ 규 모 : 경기장면적 13,662㎡, 건축연면적 14,950㎡					
<input type="checkbox"/> 소요자원 및 사업비 집행현황 ○ 총사업비 : 22,900백만원 (단위 : 백만원)					
구 분	계	집행액		향후 소요액	
		기투자	'14연도	'15연도	'16연도 이후
계	22,900	2,850	5,815	12,095	2,140
지방채	6,200	-	2,200	4,000	0
국비	6,800	-	700	4,960	1,140
시도비	8,050	1,000	2,915	3,135	1,000
시군구비	1,850	1,850		-	-
기타	-	-		-	-
<input type="checkbox"/> 추진상황(공사단계 : 13%) ○ 2013. 06. : 설계용역 착수 ○ 2014. 07. : 설계용역 완료 ○ 2014. 10. : 공사 착수 ○ 2014. 12. : 철거 및 이식공사					
<input type="checkbox"/> 향후계획 ○ 2015. 12. : 골조공사 완료 ○ 2016. 06. : 공사 완료					
<input type="checkbox"/> 사업변경 내역 ○ 총사업비 : 당초 20,000백만원 → 변경 22,900백만원					

[그림 4-2] 기초 지방자치단체 투자사업 재원구조(예시)

나. 군(郡)

의존재원의 역할이 큰 것은 군 지역도 다르지 않다. 지방교부세 비중

이 국고보조금에 비해 평균적으로 높지만, 의존재원 없이는 투자 가용 재원⁵⁸⁾ 확보가 불가능하다. 따라서 의존재원이 투입되는 사업에 대해서는 주계약자공동도급 발주를 우선적으로 검토하여야 한다.

군 지역은 세입에서 지방교부세 비중이 월등히 높다. 지방교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액 차이를 대상으로 이전된다. 즉 지방교부세가 많다는 것은 기준재정수요액에 비해 기준재정수입액이 많이 부족하다는 의미이다. 따라서 보조금이 지방교부세보다 비중이 작지만, 군의 세입에서 차지하는 역할은 매우 크다. 특히 보조금은 특정한 사업과 용도를 대상으로 지원된다는 점에서 시 지역과 동일하게 보조금 투입 사업에 대해서는 주계약자공동도급이 우선 발주되어야 한다.

<표 4-14> 시·도별 군 의존재원

(단위: 백만원)

구분	합계	지방교부세	보조금
합계	19,875,296	12,692,828	7,182,468
부산 군계	250,500	88,886	161,614
대구 군계	230,452	131,936	98,516
인천 군계	437,033	272,057	164,976
울산 군계	233,734	124,732	109,002
경기 군계	564,450	427,610	136,840
강원 군계	2,358,789	1,660,595	698,194
충북 군계	1,633,657	1,120,545	513,112
충남 군계	1,889,328	1,137,673	751,655
전북 군계	2,038,099	1,248,068	790,031
전남 군계	4,740,271	2,871,463	1,868,808
경북 군계	2,978,484	1,995,713	982,771
경남 군계	2,520,499	1,613,549	906,950

자료: 행정자치부, 지방재정 365.

군 지역의 세입에서 지방교부세 비중이 높다는 점에서 주계약자공동

58) 세입에서 경직성 경비를 제외한 재원을 말한다.

도급과 연계하는 방안이 검토될 수 있을 것으로 판단된다. 지방교부세 보통교부세 배분액 산정을 위해서는 기준재정수요액과 수입액을 산정하여야 하는데, 기초수요액과 수입액을 산정한 후 보정수요 및 수입액을 추가하고 수요 및 수입 자체노력을 가감 반영하는 과정을 거친다.

현행 지방교부세법 시행규칙 제8조는 지방교부세 보통교부세 산정 시 지방자치단체의 자체노력을 산정하여 반영하도록 명시하고 있다. 지방자치단체가 한정된 재원을 효과적으로 운용하기 위해서는 세출 구조조정이 필요하기 때문이다. 세출 절감과 관련한 지방자치단체의 노력은 6개 구분하여 반영되고 있다. 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성경비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리·운영 등이다.

주계약자공동도급은 세출 효율성 제고의 방법이다. 공사 발주에서 동일한 세출을 통해서 실제 공사비를 더 확보할 수 있는 수단이기 때문이다. 따라서 주계약자공동도급 발주실적을 기준재정수요액의 자체노력 항목에 포함하는 방안을 검토하여야 한다. 발주실적 산정은 해당 지방자치단체의 산정기간 총 발주건수 대비 주계약자공동도급 발주건수 50%와 총 발주금액 대비 주계약자공동도급 발주금액 비율 50%를 합산하는 방식의 실효성이 검토되어야 한다.

② 자치구

자치구는 복지 관련 지출로 투자재원 마련이 매우 어려운 상황이다. 자치구가 공급하는 지방공공재의 성격을 갖고 있는 시설물은 국고보조금 투입 없이는 불가능한 상황이다. 이런 추세는 향후에도 변함없이 지속될 것으로 예상된다. 이는 중기지방재정계획을 통해서도 확인되는데, 자치구는 자체재원 조달 수단이 매우 제한적이기 때문이다.

<표 4-15> 시·도별 자치구 의존재원

(단위: 백만원)

구분	총괄			일반회계			공기업특별회계			기타특별회계		
	계	지방교부세	국고보조금	계	지방교부세	국고보조금	계	지방교부세	국고보조금	계	지방교부세	국고보조금
합계	7,686,014	492,337	7,193,676	7,623,638	490,637	7,133,001	-	-	-	62,375	1,700	60,675
특별구계	2,270,356	147,462	2,122,894	2,264,681	147,462	2,117,219	-	-	-	5,675	-	5,675
부산구계	1,587,994	119,684	1,468,309	1,563,216	118,984	1,444,231	-	-	-	24,778	700	24,078
대구구계	1,013,554	62,415	951,140	1,006,477	62,415	944,062	-	-	-	7,078	-	7,078
인천구계	1,044,102	63,260	980,842	1,029,617	62,260	967,357	-	-	-	14,485	1,000	13,485
광주구계	753,115	38,221	714,894	750,918	38,221	712,697	-	-	-	2,197	-	2,197
대전구계	679,735	36,377	643,359	677,573	36,377	641,196	-	-	-	2,162	-	2,162
울산구계	337,158	24,920	312,238	331,158	24,920	306,238	-	-	-	6,000	-	6,000

자료: 행정자치부, 지방재정 365.

<표 4-16> 자치구 2016~2020년 중기재정계획 세입(예시)

(단위: 백만원, %)

구분	중기재정계획					합계		연평균신장률
	2016	2017	2018	2019	2020	합계	비중	
합계	507,546	518,436	532,480	533,309	536,725	2,628,496	100.0	1.4
자체재원	91,168	91,751	92,462	93,296	94,013	462,690	17.6	0.8
지방세수입	53,680	54,208	54,742	55,298	55,843	273,771	10.4	1.0
세외수입	37,488	37,543	37,720	37,998	37,170	188,919	7.2	0.5
이전재원	361,038	379,091	396,622	401,876	403,738	1,942,365	73.9	2.8
부동산교부세	4,862	4,592	4,592	4,592	4,592	22,960	0.9	0.0
자치구기타원조정수입	854	854	854	854	854	4,271	0.2	0.0
조정교부금등	115,423	115,972	116,611	117,270	117,873	583,149	22.1	0.5
국고보조금	130,781	139,300	148,030	153,533	158,335	729,979	27.8	4.9
기금보조금	2,084	2,138	2,188	2,238	2,288	10,936	0.4	2.4
시·도비보조금	107,304	116,235	124,347	123,389	119,795	591,070	22.5	2.8
보진수입및내부거래	55,340	47,594	43,396	38,137	38,974	223,441	8.5	-8.4

주: 복지수요 확대 및 주요 투자사업 연차별 추진을 위한 국·시비보조금 확보노력에 따라 세입증가 전망이라는 긍정적인 기대가 반영되어 있음.

자료: 강북구청 홈페이지.

<표 4-17> 자치구 2016~2020년 중기재정계획 부문별 세출(예시)

(단위: 백만원)

구분	계	비중	2016	2017	2018	2019	2020
합계	2,628,496	100.0	507,546	518,436	532,480	533,309	536,725
일반공공행정	168,288	6.4	40,672	32,973	31,060	30,458	33,125
공공질서및안전	19,420	0.7	4,190	3,337	3,495	3,939	4,459
교육	29,273	1.1	9,848	4,655	4,765	4,933	5,072
문화및관광	64,156	2.4	8,681	20,641	13,962	12,883	7,989
환경보호	181,319	6.9	33,740	40,125	45,406	35,103	26,945
사회복지	1,414,259	53.8	263,650	270,402	280,682	292,956	306,569
보건	64,502	2.5	12,701	12,830	12,893	13,027	13,051
농림해양수산	511	0.0	99	100	102	104	106
산업·중소기업	22,970	0.9	4,513	4,524	4,559	4,677	4,697
수송및교통	124,642	4.7	24,197	22,411	27,819	26,220	23,995
국토및지역개발	6,360	0.2	1,297	1,253	1,249	1,275	1,286
예비비	22,251	0.8	4,411	4,430	4,450	4,470	4,490
기타	510,545	19.4	99,547	100,755	102,038	103,264	104,941

자료: 강북구청 홈페이지.

중앙정부 또는 특별·광역시외의 재원이 투자되는 사업은 주계약자공동도급으로 발주하도록 유도 할 필요가 있다. 이를 위해서는 자치구가 신청하는 보조금 사업에 대해서는 신청 시 발주방식을 명시하도록 하고, 보조자는 이를 반영하여 신청여부를 심사하여야 한다.

<표 4-18> 강북 보훈회관 건립사업(예시)

(단위: 백만원)

구분	총사업비	기투자	연도별 투자계획					향후투자
			2016	2017	2018	2019	2020	
계	3,900	0	155	1,276	2,469	0	0	0
국비	1,700	0	60	476	1,164	0	0	0
시비	1,000	0	45	400	555	0	0	0
구비	1,200	0	50	400	750	0	0	0
비고	설계용역 155, 공사비 3,561, 감리용역비 39, 철거비 50, 기타 시설부대비 등 95							

자료: 강북구청 홈페이지.

<표 4-19> 강북 축구전용구장 건립사업(예시)

(단위: 백만원)

구분	총사업비	기투자	연도별 투자계획					향후투자
			2016	2017	2018	2019	2020	
계	25,306	0	500	13,157	6,500	5,149	0	0
국비	3,495	0	0	0	3,495	0	0	0
시비	21,811	0	500	13,157	3,005	5,149	0	0
구비	0	0	0	0	0	0	0	0
비고	설계용역 500, 공사비 11,649, 보상비 13,157							

자료: 강북구청 홈페이지.

1. 요약 및 결론

주계약자공동도급의 가장 큰 특징은 도급단계의 축소와 부계약자의 직접시공이라고 할 수 있다. 이런 특징은 하도급 방식에서 파생되는 다양한 문제를 해결하는 대안으로 실효적이다. 공사에 투입되는 비용을 충실히 확보할 수 있는 수단으로서도 인식되고 있다.

제도가 보유한 장점을 활용하기 위한 목적에서 지방자치단체와 공기업에서 주계약자공동도급 확대를 긍정적으로 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

실제 공사에 투입되는 비용을 더 확보할 수 있고, 상대적 약자(하위단계 건설업자와 건설근로자)를 보호하는 효과는 공공발주자와 정책당국의 중요한 목표에 해당된다.

주계약자공동도급 활성화는 제도의 기대효과로부터 도출된다. 이전에 발주된 주계약자공동도급 활용에 대한 설문조사를 시행한 서울시에 의하면 제도 시행의 취지에 부합하는 성과를 기대할 수 있는 것으로 나타났다. 이외에도 도급단계 축소에 따른 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 건설시장에서의 공정경쟁 유도, 부실 건설업체의 퇴출 유도, 하도급 폐단의 근본적인 방지대안, 건설시장 축소에 따른 대안으로서의 역할 등이 그것이다.

주계약자공동도급은 중앙정부 및 지방자치단체의 재정운용 효율성 제고에 도움이 되는 제도가 될 수 있을 것으로 판단된다. 특히 지방자치단체의 가장 당면한 문제가 재정측면이라는 점에서 지방계약법 적용을

받는 발주자는 주계약자공동도급 활성화의 필요성이 더욱 강조되어야 한다. 뿐만 아니라 발주 확대를 유도할 수 있는 실효적인 대안이 마련되어 시행되어야 한다.

이 보고서는 주계약자공동도급 발주 활성화를 위한 개선과제를 검토하고 대안을 제시하고 있다. 제안된 활성화 방안은 발주현황 및 면담조사 결과, 그리고 예규 등의 규정 검토를 통해서 이루어졌다.

또한 이 보고서에서는 재정운용 측면에서 주계약자공동도급 활성화 방안을 구체적으로 제안하고 있다. 중앙정부와 광역 지방자치단체가 이용하는 국고보조금과 시도비보조금을 활용하는 방안이다. 또한 지방교부세 보통교부세 배분을 위한 기준재정수요액 산정과정에서 자체노력을 활용하는 방안에 대해서도 제안하고 있다. 이런 제안들은 본 연구가 기존 연구와 차별되는 점이라고 할 수 있다.

국가계약 및 지방계약 공사에서 주계약자공동도급 공동수급체 구성원수를 통일하고, 대상 공사는 금액을 특정하지 말고 발주자의 선택권을 확대하는 측면의 접근을 제안했다. 최소지분율을 현행보다 상향조정하여 10%로 명시하는 대안도 제시하였다.

지방계약법 적용 공사에서는 지역제한입찰이 적용되고 있고, 이런 영향으로 시·군·구의 제도 활용이 부진하다. 이를 개선하기 위해서는 공사를 발주하는 지방자치단체에 소재하는 지역 업체가 참여하는 공동수급체를 우대하는 방안이 검토될 필요성도 있다.

주계약자공동도급은 공동이행방식과 분담이행방식의 장점을 활용하는 방식이면서 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 제도로 운영되고 있다. 이 과정에서 주계약자에게 많은 권한을 부여함에 따라 부계약자의 지위가 불안정하게 유지되는 문제점이 있다. 이에 대한 개선도 시급히 이루어져야 한다.

2. 정책적 시사점

주계약자공동도급 시행 경험이 있는 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사 결과 긍정적인 평가가 있었다. 그러나 발주 확대로 연계되지 못하고 있는 실정이다.

주계약자공동도급의 실질적인 운영을 위한 제도개선이 필요하다. 이런 필요는 국가계약과 지방계약이 동일하게 요구된다. 주계약자의 권한을 과도하게 설정하고 있는 것으로 판단된다. 구성원을 변경⁵⁹⁾할 수 있는 권한이 부여되어 있는데, 이런 상황은 부계약자의 입지를 약화시키는 결과를 초래하며, 불안정한 상황에 빠지게 한다. 지방계약도 크게 다르지 않은 상황이다.

이외에도 국가계약에서는 부계약자로 종합건설업자가 참여하는 경우 하도급이 가능하도록 하고 있다.⁶⁰⁾ 발주자의 이런 방침은 주계약자공동도급을 외형적으로 하도급을 축소시킨 제도로 인식하고 있는데서 비롯된다고 할 수 있다. 공동수급체 구성을 종합건설업자와 전문건설업자로 하고, 각자의 전문성을 발휘하도록 유도하여 공사 품질을 제고하고 상생협력을 촉진하는 제도로 역할을 다할 수 있도록 운영되어야 한다. 이

59) 도급단계가 한 단계 단축되는 형식이지만, 주계약자의 권한을 강하게 인정하고 있다. 국가계약의 경우 계약예규 제8장 제12조(공동도급내용의 변경) 제4항은 다음과 같이 명시하고 있다. “주계약자관리방식에서 주계약자는 구성원이 정당한 사유없이 계약을 이행하지 아니하거나 지체하여 이행하는 경우 또는 주계약자의 계획·관리 및 조정 등에 협조하지 않아 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우에는 구성원의 출자비율 또는 분담내용, 해당 구성원을 변경할 수 있다. 이 경우에 주계약자는 변경사유와 변경내용 등을 계약담당공무원에게 통보하여야 하며, 계약담당공무원은 주계약자의 변경내용이 계약의 원활한 이행을 저해하지 않는 한 승인해야 한다.”

60) 계약예규의 주계약자관리방식 공동수급표준협정서 제7조(계약이행) 제1항은 구성원의 직접시공을 명시하면서 구성원이 종합건설업자인 경우에는 다른 법령이나 시공품질의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당공무원의 승인을 얻어 하도급 할 수 있도록 하였다.

런 측면에서 현재의 운영은 많은 개선이 있어야 할 것으로 판단된다.

2009년부터 2016년까지 133건이 발주된 국가 공사에서 기계설비업이 부계약자로 참여한 사례는 42건에 이른다. 전문건설업종의 하나이지만 다른 업종과 명확히 구분되는 업종이며, 건설현장에서도 건설공사가 분리되어 시공된다. 이런 측면에서도 실질적인 주계약자공동도급 운영이 이루어지지 못하는 것을 알 수 있다.

공공공사에서 시행되는 제도가 정착되기 위해서는 발주자의 역할이 상대적으로 중요하다. 국가 공사에서 주계약자공동도급이 확대되기 위해서는 공사금액 제한을 풀어야만 한다. 소규모 공사에 참여할 수 있는 업체와 대규모 공사에 참여할 수 있는 업체 모두 주계약자공동도급을 통해서 경쟁력 제고에 대한 동기부여가 되어야 한다. 지금처럼 특정한 공종의 특정한 금액 공사발주로는 활성화는 요원하다. 상생협력을 유도하고 하도급 폐단을 방지하는 제도로 활용되기 위해서는 외형적인 제도 운영에서 탈피하여야 한다. 이런 상황은 지방 공사도 크게 다르지 않다. 3인 이하의 구성원으로는 다양한 공사에 적용이 어렵다. 개선이 반드시 필요하다.

앞서 제시한 개선사항들이 점진적으로 개선되지 않으면 주계약자공동도급은 유명무실한 제도로 유지되다가 폐지되거나 사장되는 결과가 초래될 것이다.

국가 공사에 부계약자로 참여하는 전문건설업체의 평균 지분율은 10.5%, 금액으로는 91.3억원이다. 주계약자공동도급에 참여하기 위해서는 요건을 충족하는 시공실적을 보유하고, 외부 신용평가기관으로부터 받은 양호한 수준의 신용등급을 유지하고 있어야 한다. 이런 요건을 충족하는 업체는 중견 규모 이상에 해당하며, 공사발주가 특정한 공종에 편중되어 있는 것을 감안하면 업체 수는 많지 않다. 이들 업체와 면담 결과는 하도급 공사에 비해 수익성이 낮다는 의견을 제시하기도 한다.

공동수급체 구성원으로서 공사의 완공기간까지 비용이 소요되기 때문이다. 이런 현상이 지속되면 부계약자로 참여를 꺼리게 될 것이며, 전문건설업자에게 유리한 제도로 인식되고 있는 주계약자공동도급에 전문건설업자들이 참여하지 않는 결과가 나타날 수 있다. 그리고 이런 사례가 축적되면 주계약자공동도급은 공동도급의 한 형태로만 존재하게 될 것이다. 이런 우려는 지방 공사도 크게 다르지 않다. 일부 지방자치단체에서만 활용되는 제도가 될 수 있고, 그 원인은 공종이 단순한 공사에만 적용될 수 있도록 제도가 운영되고 있는 환경 때문이다. 이런 상황에서 주계약자로부터의 공동경비 부담 압력이 가중되면 오히려 하도급 공사에 비해서 유리한 것이 없는 상황이 될 수밖에 없다. 이런 상황도 부계약자의 참여를 어렵게 하는 요인으로 작용하게 된다.

공사 발주방식의 선택은 발주자가 한다. 이런 전제에서 주계약자공동도급 활성화는 발주자의 인식 변화가 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 발주자의 노력과 행동이 필요하다.

기존 일반도급 발주방식에 비해서 생소하고 복잡하다고 인식할 수 있는 방식이 주계약자공동도급이다. 그러나 서울시와 한국지방행정연구원의 설문조사 결과에서도 제시되고 있는 것처럼 긍정적인 역할을 기대할 수 있는 제도이다. 주계약자공동도급이 효과적인 제도로 정착될 수 있는지의 여부는 발주자의 역할이라고 할 수 있다.

참고문헌

■ 문헌자료

권혁진·최미호(2016), '복지보조사업의 증가와 지자체 재정지출 구성의 변화', 한국행정학회 60주년 기념 및 동계학술대회 및 정기총회 논문집 「미래 사회와 행정학 재설계 (II): 변화와 지속을 위한 행정학」, pp.31-59, 한국행정학회.

고용노동부(2016), 2015년 산업재해 발생현황.

국토교통부 보도자료(2013. 3. 28), 페이퍼컴퍼니 등 부실·불법 협의 1,751개 종합건설업체 적발.

국토교통부 보도자료(2013. 12.11), 국토부 전문건설업 실태조사, 부적격 협의업체 6,161개 사 적발.

김번욱·강운산(2006), 인천지역 건설업 실태와 활성화방안, 인천발전연구원.

동반성장위원회·대중소기업협력재단(2015), 2015 동반성장백서.

대한민국정부(2016), 2016~2020년 국가재정운용계획.

대한전문건설협회(2015), 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

박광배(2011), 주계약자공동도급 활성화 방안Ⅲ, 대한건설정책연구원.

이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.

최두선(2010), '지방계약법 제정배경 및 의의와 그동안 운영실태, 앞으로 발전방향', 「지방 계약연구」 제1권 제1호, 한국지방계약학회.

최승필(2013), '지방자치단체의 재정자주권과 그 제한 및 한계', 「저스티스」 제134-3호, 한국법학원.

한국은행(2016), 경제전망보고서(2016. 7).

한국지방행정연구원(2011), 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안, 정책연구 2011-14., 한국지방행정연구원.

행정자치부(2015), 2015년도 지방자치단체 통합재정개요.

■ 인터넷자료

강북구청(<http://www.gangbuk.go.kr/www/index.do>)

국토교통부(<http://www.molit.go.kr/doc/assist/lst.jsp>)

아산시청(<http://www.asan.go.kr/>)

재정혁신타운 디지털예산회계시스템(<http://www.budget.go.kr/index.do>)

지방재정 365(<http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>)

통계청(<http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>)

