

건정연 2007-03

주계약자형 공동도급제도의 현황 및 활성화 방안

2007. 8

대한건설정책연구원

연구진

박 광 배 책임연구원

이 은 형 연 구 원

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

발 간 사

건설산업에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 「건설산업기본법」이 2007년 5월 개정되었다. 「건설산업기본법」 개정은 건설산업의 경쟁력 제고를 위해서 그 동안의 논의와 환경의 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다. 「건설산업기본법」 개정에 따른 시행령 등 후속 규정의 정비가 활발하게 논의되고 있는 시점이다.

주계약자형 공동도급제도는 기존 일반건설업체와 전문건설업체가 각각 보유하고 있는 장점을 활용할 수 있는 제도라고 알려져 있다. 그러나 제도의 장점을 활용하기 위한 시도가 활발하게 진행되지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 이 보고서에서는 주계약자형 공동도급제도의 필요성에 관한 논의에 초점이 맞추어져 연구가 진행되었다.

이 보고서가 주계약자형 공동도급제도의 도입 확대 필요성에 대한 논의가 본격화되고 향후 연구가 더 활발해지는 계기가 되길 바라며, 연구진행에 조언을 아끼지 않은 정호준 선임연구위원, 자료정리에 수고한 이은형 연구원, 그리고 연구의 전반적인 진행을 수행한 박광배 책임연구원 등 연구진의 노고에 격려의 말을 전한다.

2007년 8월

대한건설정책연구원

원장 조 우 현

1. 서론

○ 연구목적 및 필요성

- 2007년 5월의 건설산업기본법 개정을 통한 건설생산체계의 유연성 제고와 함께 주계약자형 공동도급제도의 도입필요성이 높아짐.
- 동 제도의 시행기반은 1999년의 건설산업기본법 개정을 통해 마련되었으나 제도적 미비로 인해 활성화되지 못하고 있음.
- 주계약자형 공동도급제도의 활성화를 위해 국가계약법에 근거 규정을 삽입하는데 필요한 논리적인 근거를 제시하고자 함.

○ 연구방법

- 공공발주 건설공사의 계약제도를 대상으로 국내 건설공사에 국한하여 연구를 진행하였으며, 유사 외국사례검토는 시사점도출을 위한 차원에서 이루어졌음.
- 실무자 및 정책담당자들과의 지속적인 면담과 의견수렴을 통해 현장의 요구와 의견을 반영하였음.

2. 건설공사 계약제도 개관

○ 건설공사 계약제도

- 입찰방식은 공사수주 희망자의 참여여부를 결정하는 것으로 공개경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 등이 있음.

요 약

- 낙찰방식은 입찰에 참여한 수주희망자를 대상으로 공사수행 계약대상자를 선정하는 것으로 최저가낙찰제, 적격심사 등이 있음.
- 건설공사계약은 공사 수행방식 및 대금지급방식, 경쟁유무 등에 따라 유형을 나뉨.

○ 건설공사 계약제도

- 입찰방식은 공사수주 희망자의 참여여부를 결정하는 것으로 공개경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약 등이 있음.
- 낙찰방식은 입찰에 참여한 수주희망자를 대상으로 공사수행 계약대상자를 선정하는 것으로 최저가낙찰제, 적격심사 등이 있음.
- 건설공사계약은 공사 수행방식 및 대금지급방식, 경쟁유무 등에 따라 유형을 나뉨.

○ 건설공사 계약제도 변화

- 국내 건설산업 정책변화추세는 크게 네 시기로 나눌 수 있음.
 - 건설산업의 보호육성에 중점을 두었던 시기(1958~1986)
 - 부실시공방지와 시장개방논의가 주를 이루던 시기(1987~1994)
 - 시장개방과 IMF경제위기가 중점이 되던 시기(1995~2001)
 - 건설산업의 구조개편 시기(2002 이후)

3. 주계약자형 공동도급제도의 의의

○ 도급제도의 개념

- 도급이란 수급인이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고, 도급인이 그 일의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약임.
- 앞서의 도급계약이 제3자에게 맡겨지는 경우 수급인의 입장에서 해당 업무는 하도급이 됨.

○ 공동도급제도 개관

- 공동도급계약은 건설공사의 도급계약에서 발주자와 공동수급체 간 체결하는 계약의 형태임.
- 도입이유는 건설업의 균형 발전과 건설업자 간 상호협력관계의 유지임.

○ 주계약자형 공동도급제도의 개념

- 동 제도는 공동수급체가 도급 받은 건설공사를 공동수급체 구성원별로 분담하여 수행하는 방식으로서,
- 주계약자인 일반건설업체는 전체공사의 계획·관리·조정을 담당하며, 공동수급체 구성원인 전문건설업체는 각 공종별 전문공사를 분담하여 책임·시공하는 제도임.

요 약

○ 다른 공동도급제도와와의 차이점

- 기존 공동도급방식에는 공동이행방식과 분담이행방식이 있음.
 - 공동이행방식은 업체들이 공동수급체를 구성하고, 발주자와의 단일계약 하에 공동으로 공사를 수행하고, 공동으로 책임을 지는 방식임.
 - 분담이행방식은 구성원 각자가 일부공사를 대상으로 발주자와 개별적으로 계약을 맺고, 공동이행책임은 특정부분에만 적용되는 방식임.

- 주계약자형 공동도급제도의 가장 큰 특징은 직접시공을 전제로 한 공동수급체 방식으로서 주계약자는 관리·조정을, 구성원은 시공을 맡는다는 점이며, 하단의 표에 세부사항이 요약되어 있음.

공동수급체 구성	주계약자는 조정·관리를 와 구성원이 상호 대등한 관계임.
계약이행과 하자담도 책임	분담내용별로 구성원 각자가 책임을 지며, 주계약자는 연대책임의무가 있음.
하도급	주계약자 이외에는 직접시공이 원칙이며, 주계약자 이외의 구성원이 하도급을 할 경우 주계약자의 동의가 필요함
시공실적 인정	구성원별 분담부분을 실적으로 인정하며, 계약자는 전문건설업자 실적의 100%, 일반건설업자 실적의 50%만 가산해 인정함
손익배분	손익배분과 공동비용은 분담공사에 따라 나뉘고, 전체공사 종합관리비용은 구성원 간 협의에 의함

요 약

○ 주요국가의 공동도급제도

- 미국: 연방규정인 FAR(Federal Acquisition Regulation)을 근간으로 미국조달청(GSA)의 연방조달규정이 공동도급 관련 일반사항을 명시하고, 세부사항은 각 주의 조달 및 관련부서에서 제시.
- 영국: 통상산업부(DTI)에서 건설산업을, 재정경제부 산하 정부상무청(OGC)이 공공 건설사업의 조달과 관련된 정책과 제도적 장치를 주관하고 있으며, EU조달규정과 영국 재정경제부(HM Treasury), 정부상무청(OGC)에서 제시하는 여러 조달지침서들도 적용됨.
- 일본: 공공공사의 발주는 단독업체 발주를 기본적인 전제로 하며, 공동도급체의 활용은 기술력의 결집 등에 의해 효과적 시공이 확보될 수 있다고 인정된 적정한 범위에 그쳐야 한다는 방침임.

4. 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성

○ 현행 공동도급제도 운영실태

- 현재 시행되고 있는 공동도급제도는 국가계약법(제25조)과 동법 시행령(제72조), 지방계약법 제29조와 동법 시행령 제88조에 따라, 중소건설업체의 역량강화와 수주불균형 해소를 목적으로 활용되고 있음.

요 약

- 기존 방식 중에선 대부분의 발주자가 공사관리의 편리성 때문에 분담이행방식보다 공동이행방식을 선호함.
- 주계약자형 공동도급제도의 경우 제도적 미비로 인해 활성화 되지 못함

○ 현행 공동도급제도 운영의 문제점

- 단독시공이 효율적인 경우에도 공동도급이 의무조항으로 강제됨으로써 효율성이 저하된다는 주장이 있지만, 건설공사의 효율성은 공사완공까지의 투입과 산출이 아닌 장기적인 유지·보수비용까지 고려해야 함.
- 불성실업체에 대한 제재와 공동수급체 구성원간의 이해상충문제 발생 시 적용할 명시적인 세부규정이 미비한 상태임.
- 공동수급체에게 법인격이 부여되지 않으므로 회계처리 등 일관된 관리체계유지에 어려움이 있음.

○ 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성

- 건설공사 품질 제고: 건설산업의 경쟁력 제고와 함께 시설물의 고품격화를 위해서, 비용절감과 고품질을 모두 만족시킬 수 있는 기술경쟁과 함께 이를 뒷받침할 제도적 개선방안이 됨.
- 일반과 전문건설업의 상생발전: 기존 원·하도급 참여자들을 공동수급체 구성원이라는 대등한 관계로 격상시킴으로써 불공정 하도급 관계에서 파생되어온 문제점들의 대폭적인 개선이 가능함.

요 약

- 「건설산업기본법」 개정에 따른 생산체제 변화에 대응: 건설 생산체제 유연성 제고를 위한 생산체제 개편으로, 전문건설업체의 전문화 촉진과 함께 일반과 전문업체간의 상생협력관계의 발전이 요구됨.
- 부대입찰제 폐지에 대한 대안: 불공정하도급 문제를 상당부분 해소하는 등 여러 장점에도 불구하고 규제완화를 이유로 폐지된 부대입찰제의 대안으로, 불공정하도급 문제에서 유발되는 부실공사의 요인을 실효적으로 차단할 수 있는 대안이 될 수 있음.

5. 주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 선결과제

- 주계약자형 공동도급제도가 활성화되지 못한 주요 요인은 근거 규정 미비에 있으므로 우선적으로 「국가계약법」, 「지방계약법」, 「공동도급 운용요령」 등 제도적 정비가 시급함.

○ 선결과제의 유형

- 직접시공의무제: 공동도급의 경우 주계약자가 아닌 공동수급체 구성원은 의무적으로 직접시공을 해야 함.
- 지역의무공동도급과 연계: 수주불균형 해소와 건설산업의 고용 및 산업유발효과에 따른 지역경제활성화를 위해 주계약자형 공동도급제도가 도입 이후에도 지역의무공동도급제도를 유지해야함.

요 약

- 의무규정형식의 문제: 입찰공고에 동제도의 의무적용이 아닌 선택가능조항을 명기토록 함으로써 동제도의 도입·적용과 함께 발주자의 자율권까지 보장할 수 있음.
- 주계약자와 공동수급체 구성과정: 겸업제한 및 일반과 전문건설업의 업역구조가 폐지되는 상황을 가정하더라도, 계열회사간의 공동수급체 구성을 제한한다면 현재와 큰 차이가 없을 것임.
- 현행 공동도급 운용규정과의 연계: 동 제도의 공동수급체 구성과 계약이행책임은 공동이행방식과는 상이하고 분담이행방식과 유사하므로, 기존 공동도급방식의 기준을 적용하는 것이 타당함.

6. 정책제언

○ 연구의 결론

- 주계약자형 공동도급제도 도입과 활성화를 위해서는 「국가계약법령」 등에 명시적인 규정이 마련되어야 함.
- 공공공사의 발주자 측면에서 주계약자형 공동도급제도가 효과적인 제도라는 인식을 가질 수 있어야 함.
- 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 주계약자형 공동도급제도 도입을 반대했던 논거의 설득력이 상실될 것임.

요 약

○ 정책제언

- 주계약자형 공동도급제도의 활성화를 위한 제도적 지원을 위해 우선적으로 지방계약법 및 시행령에 주계약자형 공동도급방식을 명시하는 것이 필요함.
- 공동수급체 결성 및 적격심사 시 구성업체별 실적평가 등의 문제는 현행 규정 등을 준용할 수 있음.
- 주계약자형 공동도급제도에서 공동수급체 구성원으로 참여하는 구성원은 직접시공을 의무화하여야 함.
- 지역의무공동도급과 연계하여 지역 (전문)건설업체 보호와 육성을 기대할 수 있음.
- 주계약자형 공동도급제도는 강행규정이 아닌 임의규정으로 도입되는 것이 타당하며, 제도의 활성화 목적에서 적용대상 공사의 범위를 설정하는 것도 검토해야 할 것임.
- 최저가낙찰제는 기존 공공공사와 같이 「건설산업기본법」이 적용되는 범위에서 이루어져야 할 것임.
- 공동수급체 구성원 숫자는 분담이행방식처럼 참여업체의 한도를 설정하지 않는 것이 타당함.

○ 연구의 한계 및 향후과제

- 현황자료 및 통계 등의 미비로 주계약자형 공동도급제도가 생애주기비용 측면에서 효율적인 제도가 될 수 있다는 논거 제시가 누락되었음.
- 주계약자형 공동도급제도의 활성화를 위한 검토과제가 세밀하게 논의되어야 할 필요성이 있음.

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구범위 및 연구방법	3
1) 연구의 범위	3
2) 연구의 방법	4
3) 연구 수행체계	5
3. 선행연구 검토	7
1) 선행연구 검토	7
2) 선행연구의 시사점	15
3) 연구의 차별성	18
제2장 건설공사 입·낙찰 및 계약제도 개관	21
1. 건설공사 입·낙찰 및 계약제도	21
1) 입찰의 종류	22
2) 낙찰자 선정방식	26
3) 계약의 유형	28
4) 주요 국가의 계약유형	35
2. 건설공사 계약제도 변화추이	37

제3장 주계약자형 공동도급제도의 의의39

- 1. 도급제도의 개념39
 - 1) 도급계약의 개념 및 종류39
 - 2) 하도급제도47
- 2. 공동도급제도 개관48
 - 1) 공동도급제도의 개념 및 특성48
 - 2) 공동도급의 목적49
 - 3) 공동도급제도 연혁49
- 3. 주계약자형 공동도급제도의 개념52
- 4. 다른 공동도급제도와의 차이점54
 - 1) 공동이행방식55
 - 2) 분담이행방식56
 - 3) 주계약자형과 다른 공동도급제도의 차이점59

제4장 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성63

- 1. 공동도급제도 운영실태63
- 2. 현행 공동도급제도 운영의 문제점64
 - 1) 공동도급제도의 의무규정 적용64
 - 2) 공동도급제도 운영의 문제점67
- 3. 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성72
 - 1) 건설공사 품질제고72
 - 2) 일반과 전문건설업의 상생발전74
 - 3) 건설산업기본법 개정에 따른 생산체계 변화에 대응75
 - 4) 부대입찰제 폐지의 대안76

제5장 주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 검토과제 ...81

1. 검토과제	82
1) 구성원의 직접시공의무화	83
2) 지역의무공동도급과 연계문제	85
3) 주계약자형 공동도급제도 규정형식의 문제	85
4) 최저가낙찰제와 주계약자 조화문제	86
5) 주계약자와 공동수급체 구성과정의 문제	86
6) 현행 공동도급 운영규정의 문제	87
2. 검토과제의 유형별 조화방안	88
1) 직접시공의무제와 조화방안	88
2) 지역의무공동도급과 조화방안	89
3) 주계약자형 공동도급제도 규정형식과 조화방안	89
4) 최저가낙찰제와 주계약자 조화방안	90
5) 현행 공동도급 운용규정과 조하방안	90

제6장 정책제언 및 향후과제93

1. 결론 및 정책제언	93
1) 연구의 결론	93
2) 정책제언	94
2. 연구의 한계 및 향후과제	97
1) 연구의 한계	97
2) 향후과제	98

참고문헌101

- 표 목 차 -

<표 1-1> 선행연구의 시사점 요약	16
<표 2-1> 우리나라 입찰방법별 발주현황(2006)	22
<표 3-1> 공동도급제도의 변천	45
<표 3-2> 부대입찰제도 도입취지와 문제점	46
<표 3-3> 주계약자형 공동도급제도의 연혁	52
<표 3-4> 주계약자형 공동도급제도와 부대입찰제 비교	54
<표 3-5> 공동이행방식과 분담이행방식의 장·단점	58
<표 3-6> 주계약자형 공동도급제도와 다른 공동도급제도의 비교	62
<표 4-1> 공동수급체와 민법상의 조합 비교	71
<표 4-2> 하도급 불공정유형과 세부사례	74
<표 5-1> 재정경제부 공동계약 운용요령	91

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구 체계도	6
[그림 2-1] 우리나라 공공공사 발주 시 입찰·계약절차	25
[그림 2-2] 건설공사의 단계별 흐름	28
[그림 3-1] 공동도급의 목적	49
[그림 3-2] 공동도급 관련 법규	51
[그림 4-1] 부대입찰제와 부대계약제의 비교	79

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

주계약자형 공동도급제도는 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정 이전에도 「건설산업기본법」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하에서는 「지방계약법」이라 함)」에 제도 시행을 위한 법적인 근거규정이 마련되어 있었으며, 공동도급제도의 일종으로 운영되어 왔다. 그러나 「국가계약법」에 명시되어 있지 않았기 때문에 공공공사에서 활발하게 이용되지 못하고 있는 실정이다.

주계약자형 공동도급제도가 「국가계약법」 및 관련 규정에 명시되어 있지 않은 이유는 공동이행방식과 분담이행방식 등 기존 공동도급제도와 비교할 때 원도급과 하도급을 기본으로 하는 건설공사의 수직적인 생산체계에 적합하지 않다는 주장이 제기되었기 때문이다.

주계약자형 공동도급제도가 보유하고 있는 장점과 단점을 효율성(efficiency)과 형평성(equity)을 기준으로 검토하여 주계약자형 공동도급제도가 일반건설업과 전문건설업의 상생발전 촉진과 건설공사 품질 제고에 기여할 수 있고 전문건설업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있는 제도라는 자료를 제시할 필요성이 있다. 전문건설업의 경쟁력 강화는 중소기업 육성과 건설산업 전반에서 긍정적인 효과를 기대할

수 있다는 측면에서도 의의를 가질 수 있다.

이와 함께 생산체계 변화는 주계약자형 공동도급제도가 활성화될 수 있는 긍정적인 환경 변화라고 할 수 있다. 따라서 2007년 5월 개정된 「건설산업기본법」에 따라 전개될 생산체계 하에서 주계약자형 공동도급제도가 기능할 수 있도록 다른 제도와의 조화방안도 검토가 필요하다.

2) 연구의 목적

건설산업에서 이루어지고 있는 변화는 산업의 경쟁력 강화 추세를 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다. 주계약자형 공동도급제도는 건축물 품질 제고를 통해 산업의 경쟁력 강화에 이바지할 수 있는 제도적 속성을 지니고 있다.

주계약자형 공동도급제도는 1999년 4월 15일 「건설산업기본법」 개정에 따라 도입이 이루어져, 하도급 부조리를 방지하여 공사품질 제고에 기여할 수 있는 대안으로 인식되었다.

주계약자형 공동도급제도가 활성화되지 못하고 있는 요인에 대해서는 다양한 요인을 지적할 수 있을 것이다. 다양한 요인 가운데 제도적인 요인으로는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하에서는 「국가계약법」이라 함)」에 명문의 근거규정이 마련되어 있지 못한 것을 들 수 있다.

주계약자형 공동도급제도가 현실에서 유용한 제도로 활용되기 위해서는 우선적으로 「국가계약법」에 근거규정이 마련되어야 한다. 본 연구는 주계약자형 공동도급제도 활성화의 전제가 되는 명문의 근거규정이 필요한 이유에 대한 논거를 제시하는 것을 연구의 일차

적인 목적으로 한다. 이와 함께 변화된 생산체계에서 주계약자형 공동도급제도가 효율적으로 운영되기 위하여 필요한 사항을 검토하는 것도 부차적인 연구의 목적으로 한다.

2. 연구의 범위 및 연구방법

1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 공공부문에서 발주하는 공사의 계약제도를 대상으로 하고 있다. 건설공사가 이루어지는 공간 기준으로는 국내공사에 한정하여 연구가 이루어졌다. 주계약자형 공동도급제도와 유사한 제도를 운영하고 있는 외국의 사례 검토는 시사점 도출을 위한 차원에서 검토가 이루어졌다.

연구의 내용적인 범위는 「건설산업기본법」에서 정한 건설공사로 국한하여 연구를 진행하였다. 건설공사의 완성품이라고 할 수 있는 건축물 등이 원활하게 기능하기 위해서는 전기공사와 통신공사 등이 필수적으로 병행되어야 하나, 본래적인 의미의 건설공사만을 연구대상으로 상정하고 있기 때문에 전기공사와 통신공사 등은 연구의 범위에서 제외하였다.¹⁾

1) 전기공사법 및 정보통신공사법에서 전기공사와 정보통신공사의 분리발주를 의무화하고 있다. 그리고 전기·정보통신·소방공사법은 2007년 5월 개정된 「건설산업기본법」에서도 건설공사 범위에서 제외되어 있다.

2) 연구방법

연구진행은 문헌연구를 기본으로 활용하였다. 그러나 주계약자형 공동도급제도에 관한 연구가 다양하게 이루어지지 못하고 있는 것이 현실적인 상황이다. 이에 따라 연구자의 연구보고서 등은 다양하지 못한 실정이다. 반면 계약제도 관련 토론회 및 세미나, 건설생산체계 개편과 관련된 자료는 주계약자형 공동도급제도에 관하여 참고할만한 자료를 다수 찾을 수 있었고, 문헌연구의 연구보고서를 보완하는 자료로 활용하였다.

연구의 진행과정에서 실무자 및 정책을 담당하는 공무원과의 면담도 활용하였다. 계약제도가 실제 건설공사에서 이용되고 있는 제도라는 측면에서 실무자 및 계약제도 관련정책을 담당하는 공무원과의 면담도 활용하였다.

문헌연구와 면담조사를 활용하여 연구를 진행하면서 일관된 체계를 유지하기 위해 효율성과 형평성이라는 두 가지 기준을 고려하였다. 효율성과 형평성은 의미상 상충관계를 갖고 있으나, 특정 제도의 효과를 파악하기 위한 기준으로서 유용성이 있다.

공공공사에서 계약제도는 효율성과 형평성 중 어느 한 측면만을 강조할 수 없고 양자를 적절하게 조화하여야 한다. 그러나 본 보고서에서는 상대적으로 효율성기준에 중점이 주어져 있다. 이는 건설산업에서 이루어지고 있는 변화가 효율성 제고를 통한 경쟁력 강화라는 목적을 추구하는 것으로 판단했기 때문이다.

3) 연구 수행체계

본 연구는 크게 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구의 범위와 방법을 설정하고 선행연구의 검토가 이루어졌다. 선행연구 검토를 기초로 본 연구의 의의라고 할 수 있는 기존 연구와의 차이점도 제시되어 있다.

제2장에서는 건설공사 입찰 및 계약제도에 관한 일반적인 사항을 정리하였고, 제3장에서는 주계약자형 공동도급제도가 갖는 의미를 검토하였다. 주계약자형 공동도급제도의 의의는 도급제도의 개념에서 출발하여 공동도급제도와 주계약자형 공동도급제도의 개념을 살펴보고 다른 공동도급제도와와의 차이점을 도출하여 주계약자형 공동도급제도가 갖고 있는 장점을 도출하였다.

제4장에서는 주계약자형 공동도급제도가 도입되어야 하는 필요성에 대하여 기술하였다. 주계약자형 공동도급제도 도입 필요성 도출을 위해 기존 공동도급제도의 운영실태 및 문제점을 검토하고, 기존 도급제도의 문제점을 보완하고 건설공사의 품질 제고에 부합할 수 있는 공동도급방식이 주계약자형 공동도급제도라는 점을 도출하였다.

제5장에서는 주계약자형 공동도급제도가 도입되었을 때 실효적인 제도로 기능하기 위해 검토되어야 할 사항들을 살펴보았다. 검토과제는 유형별로 분류하여 진행하였으며, 유형별 개선방안 도출을 시도하였다.

제6장은 결론 및 정책제언을 제시하고, 본 연구의 한계와 향후 진행되어야 할 연구를 제시하였다. 연구의 진행과정에서 현황 관련 통계자료의 부족을 경험하였으며, 이로 인하여 구체화 된 현황의 제시가 미비한 것이 본 연구의 한계점으로 지적될 수 있다. 향후과제에서

는 「건설산업기본법」 개정에 따른 생산체계 변화가 기존 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성 논거에 미치게 될 영향 등이 반영된 세밀한 연구의 필요성을 제시하였다.

구분		주요내용
제1장	연구의 개요	<ul style="list-style-type: none"> · 연구의 목적 및 필요성 · 연구범위 및 방법 · 선행연구 검토
제2장	건설공사 입찰 및 계약제도 개관	<ul style="list-style-type: none"> · 건설공사 입찰 및 계약제도 개관 · 건설공사 입찰 및 계약제도 연혁
제3장	주계약자형 공동도급제도의 의의	<ul style="list-style-type: none"> · 도급제도의 개념 · 공동도급제도 개관 · 주계약자형 공동도급제도의 개념 · 다른 공동도급제도와의 차이점
제4장	주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> · 공동도급제도 운영실태 · 공동도급제도 운영의 문제점 · 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성
제5장	주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 검토과제	<ul style="list-style-type: none"> · 검토과제 유형 · 검토과제의 유형별 개선방안
제6장	결론 및 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> · 결론 및 정책제언 · 연구의 한계 및 향후과제

[그림 1-1] 연구의 체계도

3. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토

선행연구 검토는 공동도급 계약제도 관련 연구, 정부공사 제도 관련 연구, 공동도급 계약제도 운영 및 개선방안 연구의 세 분야로 나누어 진행하였다. 선행연구를 통하여 연구의 진행에 필요한 시사점을 도출하였으며, 선행연구와 차별되는 연구의 진행이 이루어질 수 있었다.

(1) 공동도급 계약제도 관련 연구

김명수·이환성·김민철(2001)의 “지역 건설산업의 실태와 활성화 방안 연구”는 지역 건설산업을 보호하고 활성화하기 위한 방안을 연구하였다. 김명수 등은 지역 건설산업의 취약점 중 적지 않은 부분이 주계약자형 공동도급제도를 통해 완화될 수 있다는 주장을 제시하였다.

지역 건설산업은 지역경제에서 중요한 산업이기 때문에 중앙정부 및 지방자치단체는 지역경제 활성화와 중소기업육성을 위해 지역제한입찰, 지역의무공동도급제도, 도급하한제도, PQ 및 적격심사가점 제도, 등급별 유자격자 명부 제도 등을 통해 지역 건설산업을 보호하고 있다. 이러한 제도운용으로 지역건설경기 활성화를 통한 지역경제 성장을 도모하고 있다.

지역 건설업체들이 주로 겪는 사업상의 애로사항은 수주물량확보의 어려움, 시공기술의 부족, 인력확보의 어려움, 자재수급의 곤란 등

으로 나타나고 있다. 그리고 서울지역 또는 대형건설업체들의 수주독점을 완화해 지역 건설업체의 참여기회를 확대하는 것도 지역 건설산업의 활성화를 위해 필요한 것으로 보고 있다. 이러한 점들을 보완하는 방안으로 주계약자형 공동도급제도 활용이 대안이 될 수 있다는 점을 제시하고 있다.

김명수 등이 연구한 건설교통부(2003) “공동도급 계약제도 개선에 관한 연구”에서는 계약제도의 장기적인 개선방안의 하나로 주계약자형 공동도급제도의 활성화를 들고 있다. 이들에 의하면 현행 건설생산체계 중 가장 큰 비용 상승요인으로 중층화된 하도급 체계를 지적하고, 주계약자형 공동도급제도 도입함으로써 관리비용의 최소화를 달성할 수 있고, 궁극적으로 생산체계의 효율성 제고가 가능하다는 주장을 제기하였다.

「건설산업기본법」에 주계약자형 공동도급제도에 관한 규정이 명문화되어 있으나, 하위규정 등 관련 규정에 미비점이 많아 주계약자형 공동도급제도가 활성화되지 못하는 이유가 되고 있음을 지적하고 있다.

주계약자형 공동도급제도의 활성화를 위해서는 업무영역 철폐, 겸업제한 폐지 등 업역체계의 개선을 수반한 건설산업의 구조적 문제가 선결되어야 한다고 주장하고 있다. 이와 함께 현재 허용되지 않고 있는 전기, 통신 등의 공종에 대한 공동수급체 구성을 허용하는 것도 주계약자형 공동도급제도의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 예상하였다.

주계약자형 공동도급제도의 문제점으로 주계약자의 공동수급체 탈퇴 시 대응방안이나 주계약자의 업무부담 가중 등을 제기하고 있으며, 기존 공동도급제도 운영의 문제점으로는 획일적 제도운영, PQ와

적격심사를 위한 수단화, 구성원 간 보완관계 미비, 공동수급체 운영 세부규정의 미비, 공동수급체에 대한 법인격 문제, 불성실 업체에 대한 강제탈퇴의 어려움, 공동수급의 범위와 형태, 하도급 관리문제를 들고 있다. 이러한 문제점은 주계약자형 공동도급제도의 적용에서도 고려해야할 과제가 되고 있다.

이석목(2001)은 “공동도급 운영의 효율화방안”에서 공동도급제도 운영의 핵심이 효율성에 있다고 보고 발주자의 역할강화, 공동수급체 모델규칙의 제정, 3단계의 경영기법 적용방안을 제시하고 있다. 이는 주계약자형 공동도급제도에서도 상당부분 적용될 수 있을 것이라는 견해를 제시하였다.

지역의무공동도급 대상 공사범위의 확대와 함께 지역 업체의 참여율 기준도 높아져 공사 전반에 걸친 지역 업체와 공동도급이 의무화되고 있는 사업 환경에서는 제도 자체에 대한 논의보다도 제도의 실무적용에 필요한 현실적인 대안이 절실하다는 주장을 제기하고 있다.

이러한 관점에서 공동도급제도에서 비롯된 문제들의 근본원인으로 공동수급체 구성원 간 상호보완성 부족, 단일회계체제 운영의 부재, 운영 세부규칙의 부재, 협력경영기법의 부재를 지적하고 있다. 뿐만 아니라 외국의 공동도급 운영모델과 비교해 국내 공동도급 운영체계가 갖고 있는 근본적인 결함으로는 공동도급의 필요성 평가와 공동수급체 선정기준 등을 설정하는 발주자의 역할이 없다는 것도 문제점으로 지적하고 있다.

이러한 문제점에 대한 해결방안으로 운영위원회 규칙, 시공위원회 규칙 등 모델규칙의 제정, 기업차원, 개별 프로젝트 차원, 집행차원의 3단계에 걸친 적절한 경영기술을 적용할 것을 제안하고 있다. 기업차원의 경영기법을 통해 공동수급체를 구성하는 개별업체들 간 상호협

력관계, 공통의 업무 처리기준 등을 설정한다. 프로젝트 차원의 경영 기업은 사업관리 방법의 설정을 의미하는 것으로써 공동도급 협력의 구체적 목표와 범위, 측정기준 설정, 현장조직에 대한 권한부여, 재하도급 등을 결정한다. 그리고 집행차원의 경영기법을 적용함으로써 업무실행 세부목표, 자원배분 등을 결정하고 하위 조직원에 대한 권한과 책임을 부여하여 문제점을 해결한다는 것이다.

(2) 정부공사 제도 관련 연구

이상호 등이 연구한 재정경제부(2005) “최근 우리나라의 입·낙찰제도 운용현황 및 우리나라의 입·낙찰제도 개선방안 연구”는 현행 최저가낙찰제, 적격심사제도 및 일괄·대안입찰제도의 문제점을 지적하고 있다. 한국의 입찰제도는 적격심사제도의 변별력 논란, 공동도급제도 등으로 인한 심사결과 왜곡, 낙찰률 하락에 따른 부실공사 우려, 일괄·대안입찰제도의 최저가낙찰제 적용 회피수단화 등의 고질적인 문제를 안고 있음을 지적하고 있다.

연구에 의하면 선진국의 입·낙찰제도는 최저가낙찰제를 폐지하고 최고가치(Best Value)를 중시하는 추세로 전환하였으며, 최고가치 적용은 비용(가격)개념 변화에 원인이 있다는 점을 제시하고 있다.

영국의 경우 건설비용의 최소화가 건축물의 유지관리비용까지 포함한 총생애주기비용(whole life cycle costs)의 절감과 일맥상통하지 않는다는 것을 인식했다. 따라서 사업 참여자 간 관계를 장기적, 협력적인 관계로 유도하고 공동체의 이익증진을 위해 파트너링, 프라임계약 및 민간자본유치사업(PFI)을 적극 권장, 추진하고 있다.

1860년대 이래 최저가낙찰제를 유지하던 미국도 최고가치를 중시

하는 쪽으로 정책방향을 전환하고 있다. 미국의 입·낙찰제도는 크게 공개경쟁입찰(Sealed Bidding)과 협상에 의한 계약(Contracting by negotiation)으로 구분되는데, 미국 연방조달청(GSA)은 발주물량의 20% 정도만을 최저가낙찰제가 적용되는 공개경쟁입찰에 붙이고 있다. 또한 궁극적으로는 협상에 의한 계약 혹은 인센티브 계약으로 전환하는 것을 정부정책목표로 삼고 있다.

일괄입찰방식(Design-Build)이 급속히 확대되고 있는 것도 특징적인 현상이라고 할 수 있다. 한국에서 ‘턴키방식’으로 통칭되는 설계·시공일괄입찰방식은 설계, 시공 분리발주공사보다 공기와 공사비, 품질 등의 측면에서 우수하다는 것을 예시하고 있다. 그러나 한국의 턴키제도와는 상당한 차이가 있다는 것을 감안해야한다는 점도 지적했다.

동 연구는 일본에서도 덤핑방지를 위해 종합평가 낙찰방식²⁾이 확산되고 있음을 제시하고 있다. 일본도 분산조달제도³⁾, 지명경쟁입찰, 최저가격 자동낙찰방식이 주로 이용되었으나, 최근 최저가격 자동낙찰방식에서도 덤핑방지를 위해 저가심의제도⁴⁾를 운용하고 있다는 것을 제시하였다.

일본은 지방자치단체 차원에서도 저입찰가격조사를 통해 입찰가격의 적정성에 대한 실질적인 심사가 이루어지고 있으며, 국토교통성의 저입찰가격조사제도에 대한 검토사항 역시 매우 상세하게 제시되어 있다는 것을 제시하고 있다.

2) 가격이외의 요소를 중시할 필요가 있는 경우 예정가격 제한범위 안의 입찰자중 가격이외 조건과 가격을 종합적으로 평가해 발주자에게 유리한 자를 계약자로 선정하는 방식

3) 각 수요기관별 자체조달 방식

4) 일정금액 미만의 입찰자를 낙찰대상에서 배제하는 최저제한 가격제도

김명수 등이 연구한 건설교통부(2006) “건설산업 상생협력 혁신방안”에서는 원·하도급업체의 관계를 기존의 수직적 생산체계에서 파트너링을 통한 수평적 관계로의 전환 필요성을 제기하고 있다. 수평적 관계를 위해서는 건설공사를 단순한 외주나 아웃소싱이 아닌 동등한 관계의 사업관계자들이 공동의 목표를 위해 서로 논의하고 협력하는 과정이라는 인식이 필요하다는 점을 지적하고 있다.

미국과 영국 등지에서 이미 활성화되어 있는 파트너링은 궁극적으로 발주·설계시공단계 전반에 관계자들이 하나의 공동체를 이루어 공사의 효율성을 극대화하는 방식이다. 파트너링의 개념은 우선 발주자와 건설업자(원도급자·하도급자)간 상생협력 관계에서 출발하며, 궁극적으로는 건설업의 공급사슬(Supply Chain) 전체의 협력관계로 확산되고 있다. 파트너링의 주요 효과로는 공사비 절감, 공기단축 등의 수익성 증가와 공정예측이 용이하다는 점이 제시되고 있다.

김명수 등은 건설산업의 상생협력방안 중 하나로 상생협의체의 구성, 현장채택, 표준 파트너링 계약서와 매뉴얼 개발을 제시하면서, 이를 통해 국내에서 생소한 파트너링의 인식을 확대하고 폭넓게 활용하기 위해서는 건설산업 전반에 걸친 파트너링 활용확대와 제도적 지원의 필요성을 지적하고 있다.

김재영(2007)은 조달청이 주최한 고품격 공공시설물 확보를 위한 정부공사제도 개선방안 공청회에서 발표한 “고품질 공공시설물 확보를 위한 정부공사제도 개선방안”에서 건설산업의 경쟁력 제고와 시설물 고품격화의 전제조건으로 건설생산체계 합리화 필요성을 제시하면서, 외국은 주계약자 공동도급방식이나 파트너링방식이 합리적인 건설생산체계를 형성하는데 기여하고 있다는 사례를 제시하였다.

극도로 분업화된 현행의 중층 건설생산체계에서는 고비용, 저효율 구조가 개선되기 어려우며, 시설물 고품격화에 소요되는 비용은 국민 부담으로 전가된다.

2007년 5월 「건설산업기본법」 개정을 통해 일반건설업과 전문건설업의 겸업제한이 폐지되면서 기존의 수직적 생산구조에서 수평적 생산체계로의 이행이 가능하게 될 것이라고 전망하면서, 건설공사에서 파트너링방식의 도입이 실효적인 대안이 될 수 있을 것이라는 주장을 제시하고 있다.

김재영(2007)은 현행 공동도급제도가 시혜적인 측면에서 운용되면서 지방기업 우대, 대기업과 중소기업 간 물량배분 방식으로 활용되고 있으며, 시공기술 이전 등 당초의 제도 도입 취지에서 벗어나 PQ 심사의 점수보완용으로 남용되고 있음을 지적하였다. 또한 중소기업체 및 지역건설업체 지원제도 역시 당초의 균형발전 취지가 아닌 건설업체의 양산을 부추기는 요인이 되고 있음도 지적하였다.

따라서 건설업체 간 상생협력 강화라는 제도 도입의 근본적인 취지를 살리기 위해서는 건설업체 간 실질적인 제휴를 유도할 수 있는 공동도급제도가 확대 시행되어야 한다는 주장을 제시하고 있다. 주계약자형 공동도급제도를 공공공사에 즉시 적용하기 어려운 현실을 감안하여 일부 겸업 허용업종을 중심으로 파트너링을 활성화를 제안하기도 하였다.

세부적으로는 지방자치단체 공사를 대상으로 일반·전문건설업 간 겸업이 허용되고 있는 7개 업종에 대해 파트너링방식을 우선적으로 도입하고, 일반 및 전문건설업이 완전히 통합되면 전체 공공공사로 확대하는 단계적인 방안을 제시하고 있다.

(3) 공동도급 계약제도 운영 및 개선방안 연구

김진수·김재진(2000)은 “파트너십 과세제도에 관한 연구”에서 기존의 연구들이 현행의 공동수급체가 단일 조직으로서의 회계·경리체계를 유지할 수 없는 민법상의 조합이라는 점을 지적하고 있다. 이로 인하여 분쟁예방과 효율적인 사업운영에 장애요인으로 작용한다는 점도 지적하고 있다.

구체적으로는 각 회사별 회계체제 유지에 따른 세금계산서 발행, 수익측정과 인식방법의 차이, 공사용가에 대한 수급체 구성원 간 배분 문제 등이 발생할 수 있으며, 실제로도 실행예산에 대한 계정, 계약금액 기준과 결과에 대한 분쟁이 많이 발생하고 있어 공동도급 계약현장에서 발생하는 문제의 상당수가 공동수급체의 법인격이 명확히 규정되지 못했기 때문이라는 지적을 하고 있다.

이를 해결하기 위한 대안으로 파트너십 과세제도 도입의 필요성을 제시하고 있다. 파트너십 과세제도 도입을 통해 공동수급체의 설립, 이익의 분배 및 청산을 쉽게 하고 이중과세 논란까지 조정할 수 있다는 주장을 제시하였다.

박채규 등이 연구한 행정자치부(2003)의 “지방분권시대에 맞는 지방계약제도 개선방안”은 건설공사에 주계약자형 공동도급제도 도입을 검토해야 한다는 의견을 제시하고 있다.

박채규 등은 현행 공동도급제도의 문제점을 개선하는 방안으로 주계약자형 공동도급제도가 중요한 역할을 수행할 수 있으며, 주계약자형 공동도급제도 도입을 통해서 생산성 향상과 사회적 비용을 절감할 수 있다는 주장을 제기하고 있다.

주계약자형 공동도급제도는 건설사업관리(CM) 등 생산체계 개편과

정의 일환으로 이해할 수 있고, 부대입찰제도의 대체제도로서도 적절한 방식이 될 수 있다는 의견을 제시하였다.

2) 선행연구의 시사점

선행연구 검토는 공동도급제도 관련 연구와 정부 공사제도 관련 연구, 그리고 공동도급 계약제도 운영 및 개선방안 연구로 나누어 검토하였으며, 선행연구 검토를 통해서 도출된 시사점은 다시 여섯 가지로 나누어 정리하였다.

첫째, 주계약자형 공동도급제도 활성화의 필요성을 도출하였다. 김명수 외(2001)에서는 지역경제 성장을 위한 필요에서 지역건설산업의 활성화 필요의 논거로 주계약자형 공동도급제도가 기여할 수 있음을 지적하고 있다. 또한 김명수 등이 연구한 건설교통부(2003) 보고서는 주계약자형 공동도급제도가 관리비용 절감을 통한 생산체계 활성화에 기여할 수 있다는 주장을 제시하였다. 이석목(2001)도 공동도급제도 운영의 핵심은 효율성이라는 주장을 제시하였다. 즉 주계약자형 공동도급제도가 기존의 공동도급방식 등과 비교할 때 생산측면에서 효율성을 제고할 수 있는 수단이 될 수 있다는 시사점을 도출할 수 있었다. 박채규 등이 연구한 행정자치부(2003)의 보고서도 건설산업 생산체계 전환의 가교단계, 부대입찰제도 대안 등으로 주계약자형 공동도급제도의 도입 필요성을 제기하였다.

둘째, 주계약자형 공동도급제도 활성화에 필요한 개선사항에 대한 시사점을 도출하였다. 김명수 등이 연구한 건설교통부(2003)의 보고서는 관련 규정의 제도적 보완을 통해 주계약자형 공동도급제도가 활성화될 수 있다는 주장을 제시하고 있다.

셋째, 주계약자형 공동도급제도와 연계될 수 있는 정부 시행 계약 제도의 전반적인 개선방안에 대한 시사점을 도출하였다. 이러한 시사점으로부터 주계약자형 공동도급제도 활성화에 필요한 사항들을 검토할 수 있었다.

넷째, 수평적 생산체계의로의 전환방법으로 파트너링방식의 도입 필요성에 대한 시사점을 도출할 수 있었다. 파트너링은 주계약자형 공동도급제도보다 포괄적인 상생발전의 체계로 이해할 수 있다. 파트너링은 발주자, 설계자, 시공사, 프로젝트 관련자 등 생산체계 전반에 걸친 상호협력관계라는 특징이 있다.

<표 1-1> 선행연구의 시사점 요약

선행연구의 시사점	주요 내용
주계약자형 공동도급제도 활성화 필요성	· 지역건설산업 활성화에 기여 · 관리비용 절감을 통한 생산체계 효율성 제고에 기여
제도 활성화에 필요한 개선사항	· 주계약자형 공동도급제도 관련 규정 정비 · 기존 선행연구에서는 규정 정비에만 초점을 맞추어 연구 진행
주계약자형 공동도급제도와 다른 계약제도의 상호 관련성	· 최저가낙찰제, 지역공동도급의무제 등과의 관계에서 주계약자형 공동도급제도 활성화방안 검토 필요
수평적 생산체계 전환의 수단으로서 파트너링방식	· 주계약자형 공동도급제도보다 진전된 형태의 건설업 상생발전을 위한 생산방식
파트너십 과세제도 도입 필요성	· 공동수급체 구성에서 파생하는 문제에 대한 검토의 필요성 제시
주계약자형 공동도급제도 활성화 요건	· 원·하도급의 수직적인 생산체계의로 제도 도입이 어렵다는 의견은 「건설산업기본법」 개정에 따라 해소되었음

다섯 째, 공동수급체의 법적 성격을 명확하기 규정하기 위해서 파트너십 과세제도의 도입 필요성에 대한 시사점을 도출할 수 있었다. 현행 공동도급방식에서 공동수급체의 법적성격에서 비롯되거나 관련된 문제는 대부분 공동이행방식에서 발생하고 있다. 분담이행방식과 주계약자형 공동도급제도에서는 구성원들의 각자 분담에 의한 시공에 초점이 있기 때문에 문제의 소지가 적다. 그러나 주계약자형 공동도급제도의 활성화 및 분리발주 등과 관련하여 검토되어야 할 것이다.

여섯 째, 주계약자형 공동도급제도 도입 및 활성화 요건에 대한 시사점을 도출할 수 있었다. 주계약자형 공동도급제도 도입 시 발주자의 추가적인 행정비용이 투입된다는 우려에 대해서는, 동 제도는 발주자가 비용과 편익을 고려하여 선택할 수 있는 제도로서 발주자에게 선택권이 부여되어 있는 방식이라는 반론이 가능하다. 또한 하자책임과 부도·파산 시 대처방안에서도 주계약자형 공동도급제도가 기존 다른 공동도급제도와 비교할 때 상대적으로 문제 발생의 여지가 적은 방식이라는 점도 시사점이라고 할 수 있다. 이와 함께 박채규 등이 연구를 진행하였던 2003년에는 수직적인 생산체계에 의해 건설공사가 수행되고 있었다.

그러나 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 수직적인 생산체계에 변화가 발생할 것으로 예상되며, 주계약자형 공동도급제도 활성화의 장애요인이라고 할 수 있는 생산체계가 개편되어 활성화를 위한 여건이 조성되고 있다는 시사점을 도출할 수 있었다.

3) 연구의 차별성

공동도급제도 관련 선행연구들에서는 지역건설업체 보호와 활성화 차원의 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성 및 공동수급체의 법인격 명확화를 위한 방안 등을 제시하고 있다. 또한 주계약자형 공동도급제도의 활성화를 위한 관련 규정의 정비 필요성에 대해서도 연구가 이루어졌다. 이와 함께 정부공사 관련 선행연구들에서는 생산체계 합리화의 대안으로 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성이 연구되었으며, 수평적 생산체계 확립을 통한 건설산업 상생발전의 측면에서 파트너링방식에 대한 소개와 인식의 확산이 필요하다는 연구도 이루어졌다.

선행연구 검토를 통하여 주계약자형 공동도급제도 도입 필요성에 대한 논거, 주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 규정 정비의 필요성에 대한 시사점을 얻을 수 있었다. 선행연구에서 얻은 시사점들은 본 연구의 진행과정에서도 대부분 다루고 있는 사안이라고 할 수 있다.

기존의 선행연구들과 유사한 주제로 연구가 진행되었으나, 본 연구가 선행연구와 구별되는 차이점은 크게 세 가지 측면에서 언급할 수 있다.

첫째, 연구의 내용 측면이다. 기존 선행연구들은 주로 주계약자형 공동도급제도가 활성화되기 위한 전제로 관련 규정의 정비에 한정하여 연구가 진행되었다. 그러나 본 연구에서는 주계약자형 공동도급제도의 도입 필요성과 제도 도입이후 활성화를 위해 필요한 검토사항을 포괄하여 연구가 이루어졌다.

도입의 필요성과 활성화를 위한 검토사항을 연구의 내용으로 포괄

하였기 때문에 논의의 전개를 2단계로 구분하여 제시하고 있다. 먼저 1단계에서는 「국가계약법」 및 「국가계약법 시행령」과 재정경제부 회계예규 등에 주계약자형 공동도급제도의 명시적인 근거조항 필요성 논거를 제시하였다. 다음으로 2단계에서는 현재 공공공사 발주에서 운영되고 있는 제도와의 상충문제를 검토하여 주계약자형 공동도급제도 활성화될 수 있는 방안에 대한 연구가 이루어졌다.

둘째, 연구의 시기이다. 본 연구는 「건설산업기본법」 개정을 통해 건설산업 생산체계의 개편이 이루어지는 시기에 연구가 진행되었다는 점이다. 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정은 개정 이전부터 많은 논의를 거치면서 건설산업 효율성 제고 및 경쟁력 강화를 달성하기 위한 취지에서 개정이 이루어졌다.

「건설산업기본법」 개정에 따라 지난 30년간 유지되어온 일반건설업과 전문건설업⁵⁾의 업역 구분이 폐지되고, 겸업제한이 폐지 등 건설산업의 구조적인 측면에서 변화가 이루어지게 되었다.

본 연구에서는 이러한 생산체계 개편의 시기에 연구가 이루어졌다. 이에 따라 주계약자형 공동도급제도의 필요성 논거에 대한 재정립이 필요하게 되었으며, 구체적으로 제4장에서 논의되고 있다. 생산체계 개편에 따라 기존 주계약자형 공동도급제도 도입의 장애요인이 해소된 상황에서 제도의 활성화를 위한 방안이 제시되고 있다는 점도 선행연구와 차별되는 특성이라고 할 수 있다. 제도 활성화 관련 논의는 구체적으로 제5장에서 제시되고 있다.

셋째, 연구의 관점 측면이다. 주계약자형 공동도급제도의 도입 및

5) 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정에 따라 일반건설업종과 전문건설업종은 각각 종합공사를 시공하는 업종, 전문공사를 시공하는 업종으로 변경이 이루어지게 되었다. 그러나 이하의 보고서에서는 편의상 기존의 명칭대로 일반건설업과 전문건설업으로 구분하여 사용한다.

활성화 필요성은 생산체계 합리화의 측면에서 주로 검토가 이루어져 왔다. 이에 따라 주계약자형 공동도급제도 논의의 관점은 건설산업 차원에서 이루어져 왔다. 그러나 본 연구에서는 주계약자형 공동도급 제도를 건설산업의 시각뿐만 아니라 전문건설업의 관점에서도 다루어지고 있다.

1. 건설공사 입·낙찰 및 계약제도

건설공사는 수요자 독점적인 시장의 형태를 이루고 있다. 공사를 발주하는 발주자가 수요자로서 공급자를 선정하는 방법으로 공사가 진행되는 형태이다. 건설공사는 계약이 이루어진 이후 생산이 이루어지는 방식이며, 도급에 의해 공사가 진행된다.

수요자 독점적인 시장형태에 따라 수요자인 발주자는 최소비용으로 최대의 효과를 달성하려고 하며, 공사의 효율성 달성을 위해서 우수한 공급자를 선정하려는 장치를 마련하게 된다. 그러나 공공공사에서는 효율성과 함께 형평성도 고려되어야 하며, 이러한 형평성의 고려 측면에서 민간공사와 구별된다. 현행 공공공사에서 활용되고 있는 입찰 및 계약제도는 효율성과 형평성에 대한 고려가 반영되어 있는 것이라고 할 수 있다.

입찰 및 계약제도는 건설공사가 진행되는 최초의 단계에 해당하며, 발주자의 목적에 부합하는 최적의 공급자를 선정하기 위한 선별의 과정이라고 할 수 있다.

건설공사에서 입·낙찰 및 계약제도가 차지하는 비중은 적지 않다고 할 수 있기 때문에 입·낙찰 및 계약제도에 관한 전반적인 사항의 검토는 주계약자형 공동도급제도의 도입과 제도 도입 이후의 활성화를 위해서도 입·낙찰 및 계약제도와 연계·조화는 중요한 과

제라고 할 수 있다.

1) 입찰의 종류⁶⁾

입찰은 건설공사에서 공급자가 공사를 수주하기 위해서 각각의 공급자가 공사를 수행할 수 있는 공사 가능금액 등을 제시하는 방법이라고 할 수 있다. 입찰의 종류는 경쟁의 유무에 따라 크게 경쟁입찰(competitive bid)과 수의계약(negotiated contract)으로 구분된다. 경쟁입찰은 입찰과정에 경쟁이 존재하는 입찰이며, 수의계약은 경쟁이 없는 형태이다.

<표 2-1> 우리나라 입찰방법별 발주현황(2006)

(단위: 건, 10억원, %)

발주방법	총계		공공발주공사		민간발주공사	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
총계	93,032 (100.0)	112,596.7 (100.0)	50,889 (100.0)	36,966.3 (100.0)	42,143 (100.0)	75,630.4 (100.0)
일반경쟁	23,334 (25.1)	28,307.6 (25.1)	14,510 (28.5)	12,785.5 (34.6)	8,824 (20.9)	15,522.1 (20.5)
제한경쟁	26,297 (28.3)	27,080.5 (24.1)	23,930 (47.0)	21,701.2 (58.7)	2,367 (5.6)	5,379.3 (7.1)
지명경쟁	6,676 (7.2)	11,772.3 (10.5)	1,173 (2.3)	731.5 (2.0)	5,503 (13.1)	11,040.8 (14.6)
수의계약	36,725 (39.5)	45,436.1 (40.4)	11,276 (22.2)	1,748.1 (4.7)	25,449 (60.4)	43,688.0 (57.8)

주: 1) ()는 구성비.

2) 공공발주공사는 정부기관, 지방자치단체, 공공단체, 국영기업체, 주한외국기관 포함.

자료: www.cak.or.kr(대한건설협회 정보센터)를 인용 재구성.

(1) 경쟁입찰

6) 김준환(2004), 건설경제론, pp.199-206을 인용, 정리하였다.

경쟁입찰은 경쟁의 정도에 따라 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명 경쟁입찰로 세분되는데, 일반적으로 일반경쟁입찰이 경쟁도가 가장 강하고 지명경쟁입찰이 경쟁도가 가장 낮다고 할 수 있다.

일반경쟁입찰은 불특정 다수업체에 공개하는 방식이며, 제한경쟁입찰은 공사에 필요한 기술 등을 보유한 업체로 입찰을 제한하는 방식이다. 지명경쟁입찰은 발주자가 정한 기준을 초과하는 공급자만을 대상으로 경쟁시키는 방식이다.

2006년 기준으로 경쟁입찰 가운데 가장 많은 건수를 기록하고 있는 것은 제한경쟁입찰이며, 금액은 일반경쟁입찰이 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 제한경쟁입찰에 비해 일반경쟁입찰의 공사규모가 크다고 할 수 있다. 지명경쟁입찰은 다른 두 가지 경쟁입찰과 비교할 때 매우 제한적으로 운영되고 있는 것을 알 수 있다.

발주기관별 구분에 의하면 공공발주공사는 제한경쟁입찰이 가장 많이 이용되고 있는 것으로 나타났는데, 제한경쟁입찰이 다른 경쟁입찰방식과 비교할 때 효율성과 형평성을 고려한 제도라고 생각된다. 반면 민간발주공사에서는 공사품질과 효율성을 우선적으로 담보할 수 있는 수의계약이 월등하게 이용되고 있는 것으로 나타났다. 민간 발주공사에서 수의계약의 비중은 약 60%를 차지하고 있다.

(2) 수의계약

발주자가 단일업체를 선정하여 공사를 발주하는 방식이다. 수의계약은 공사의 품질을 담보할 수 있는 방식이라고 할 수 있다. 그러나 발주자가 공급자의 가격경쟁을 유도할 수 없기 때문에 공사비용의

상승이 발생할 수 있다.

수의계약은 공공공사보다는 형평성의 제약이 없는 민간공사에서 많이 이용되는 계약의 형태이다. 공공공사에서도 긴급공사와 소규모 공사 등에서 수의계약방식이 이용되기도 한다.

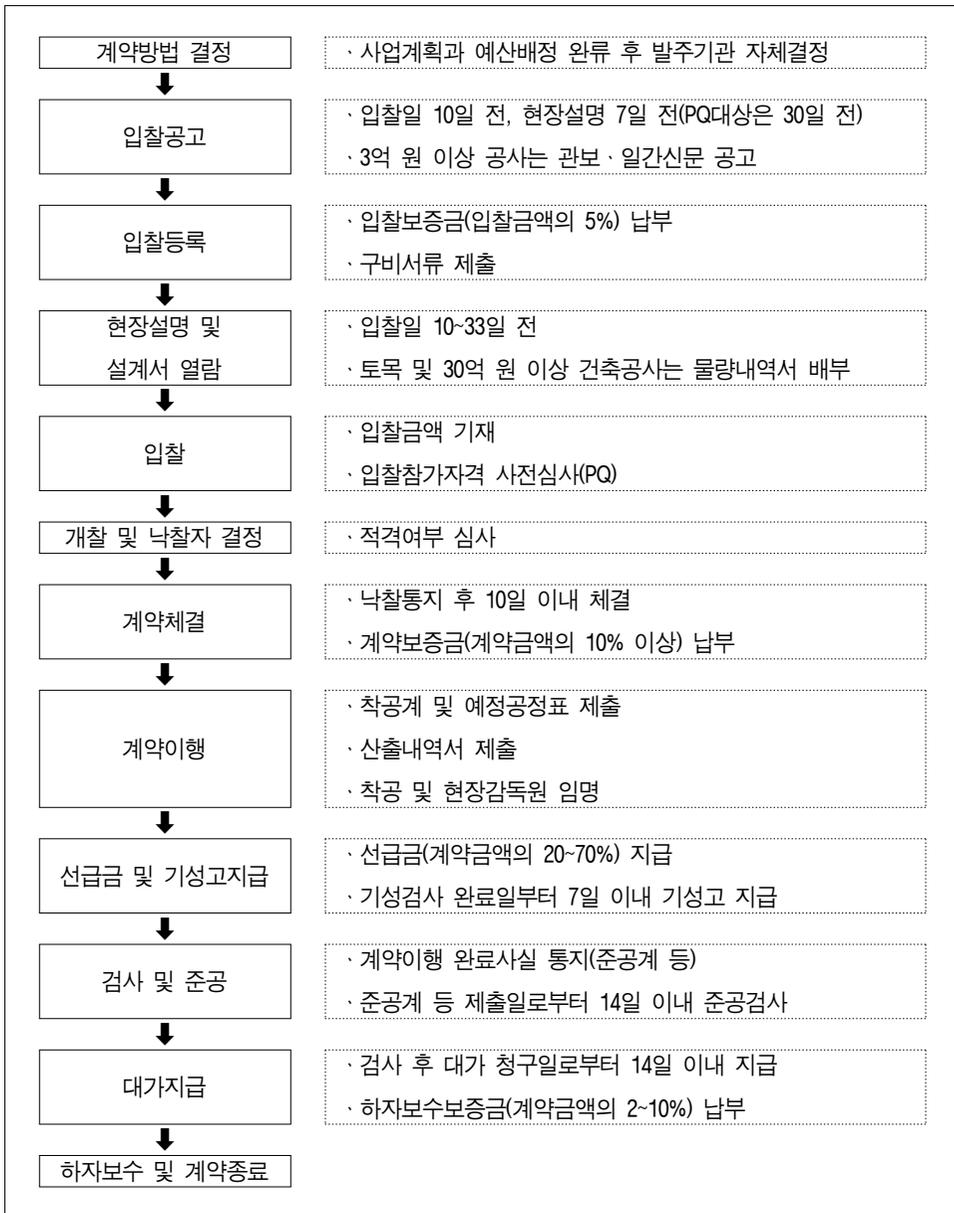
수의계약은 민간발주공사에서 가장 많이 이용되는 방법이다. 2006년 민간발주공사에서 수의계약의 비중은 건수와 금액을 기준으로 각각 60.4%와 57.8%로 나타나고 있다. 2006년의 수의계약 규모는 2002년의 51.4%, 46.6%와 비교할 때 건수와 금액 모두에서 약 10%p가 증가된 규모라고 할 수 있다.

(3) 국제입찰

국제입찰은 내·외국인 또는 외국인을 대상으로 하여 물품·공사 및 용역을 조달하기 위한 목적에서 행하는 입찰로 정의하고 있다.

중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관 등이 발주하는 1,500만 SDR 이상의 건설공사에 대해서는 외국 업체에게도 입찰 기회가 부여되고 있다. 국제입찰을 통해서 국내 건설공사에 참여할 수 있는 국가는 정부조달협정을 체결한 국가에 한정하고 있다.

국제입찰의 원칙으로는 무차별원칙(Non-Discrimination), 내국민대우(National Treatment) 등이 적용되고 있다. 무차별원칙은 특정 국가에 대해 다른 국가와 차별을 두지 않는 것을 의미하며, 내국민대우는 외국 물품이나 공급자에 대해서 국내 공급자와 동일한 대우를 부여하는 것을 의미한다.



자료: 김준한(2004), 건설경제론, p.198에서 인용.

[그림 2-1] 우리나라 공공공사 발주 시 입찰·계약절차

2) 낙찰자 선정방식⁷⁾

낙찰자 선정은 발주자의 품질요구와 공기를 충족시킬 수 있는 능력을 갖고 있는 공급자 가운데 최저가격을 제시하는 공급자를 선정하는 것이 목적이라고 할 수 있다.

낙찰자 선정방식은 순수최저가낙찰제, 2단계 심사방식, 능력과 가격 동시평가방식 등으로 구분할 수 있다.

순수최저가낙찰제는 가격만을 평가하여 최저가로 응찰한 공급자를 선정하는 방식이며, 2단계 심사방식은 단계를 구분하여 1단계에서는 공사수행능력을 평가하고 2단계에서 가격을 평가하는 방식이다. 능력과 가격을 동시에 평가하는 방식은 시공능력과 제시한 가격을 함께 평가하는 것이며, 우리나라에서 운영되고 있는 적격심사제도는 능력과 가격을 동시에 평가하는 대표적인 제도라고 할 수 있다. 이외에도 낙찰자 선정방식에는 최저가낙찰제가 운영되고 있다.

(1) 적격심사낙찰제

입찰에 참가한 업체 중 공사의 예정가격 이하로 입찰한 업체 중 최저가로 입찰한 업체 순으로 계약이행능력을 평가하여 낙찰자를 선정하는 방식이다. 계약이행능력은 시공경험, 기술능력, 경영상태 등을 평가한다.

적격심사낙찰제는 가격과 능력을 평가하는 낙찰자 선정방식으로 입찰가격과 계약이행능력을 종합 평가하여 일정점수 이상을 획득하

7) 김준한(2004), 건설경제론, pp.207-220을 인용, 정리하였다.

면 낙찰자로 결정된다.

입찰가격 평가는 입찰가격이 낮을수록 높은 점수를 받게 되고, 공사 품질을 저해하는 덤핑입찰을 방지하기 위해 예정가격의 88%가 만점이 되도록 운영되고 있다. 턴키공사는 예정가격의 80% 미만을 제외한 최저가입찰자에게 만점을 부여하고 있다. 턴키공사는 입찰자 모두를 심사하여 최고 득점자를 실시설계 적격자로 결정하게 된다.

현행 적격심사낙찰제는 재정경제부장관이 적격심사기준을 정하도록 하고 있으며, 적격심사를 이용하여 낙찰자를 결정하는 방법에 대해서는 각 중앙관서의 장이 세부심사기준을 작성하여 운용할 수 있도록 하고 있다. 중앙관서의 장은 재정경제부와 사전협의를 통해 공사·물품·용역에 따라서는 직접 적격심사기준을 정할 수도 있다.

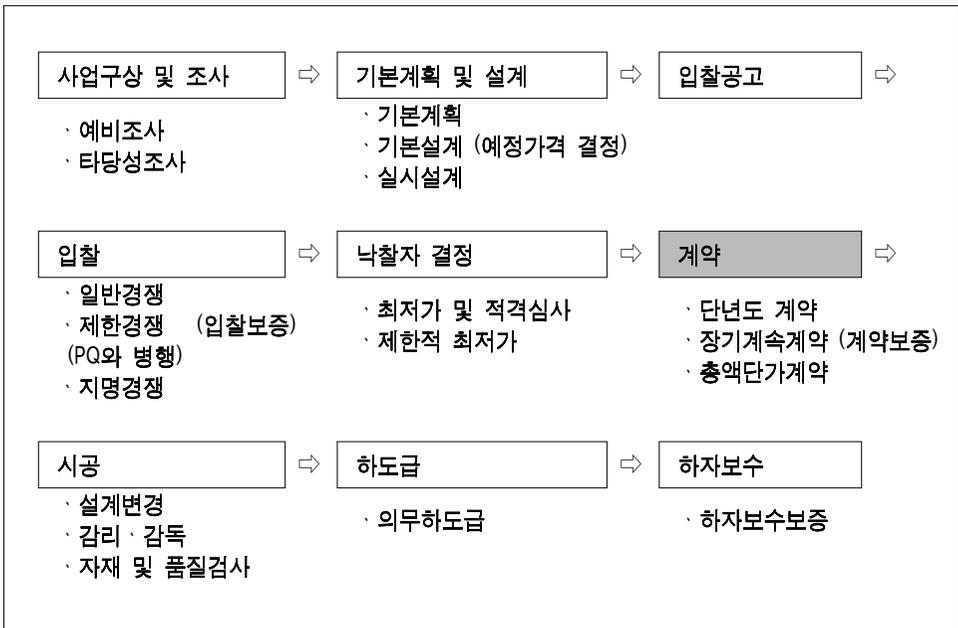
적격심사낙찰제 대상은 공사 및 용역은 1천억 원 이상 PQ 대상공사를 제외한 모든 공사와 용역이며, 물품의 경우에는 추정가격 2억 원 이상에 대하여 적용되고 있다.

(2) 최저가낙찰제

최저가낙찰제는 예정가격 이하 입찰자 가운데 최저가격으로 응찰한 입찰자를 낙찰자로 결정하는 방식이다. 최저가낙찰제는 가격 경쟁에 의한 낙찰자 선정방식이라는 점에서 시장경제에 가장 부합하며, 발주자는 최소비용으로 공사수행이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 건설공사가 수직적인 생산체계에 의해 이루어지고 있고, 저가하도급은 공사 품질 저하로 연결된다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

3) 계약의 유형⁸⁾

일반적으로 구분되는 계약의 유형은 공사의 수행방식에 따라 구분할 경우 고정금액계약, 일괄도급계약, 조기착공계약, 복수도급계약, 개산계약 등으로 나눌 수 있다. 또한 공사대급의 지불방식을 기준으로 구분할 경우 총액계약, 이익가산 원가계약, 최대비용계약, 단가계약, 시간기준계약 등으로 나눌 수 있다.



자료: 김성일, 공공공사 입찰계약제도가 변화 및 지속성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, p.23에서 인용하여 수정.

[그림 2-2] 건설공사의 단계별 흐름

8) 박준기(1995), 건설계약론, pp.36-51을 인용, 정리하였다.

건설공사는 완성품을 생산하기까지 많은 단계를 거치게 된다. 이 과정은 크게 입찰을 통한 낙찰자 선정과 낙찰자와 계약과정, 시공에 필요한 하도급단계를 거쳐 최종적으로 하자보수단계로 구분할 수 있다.

계약은 업무범위, 비용지불조건, 업무기간, 예약조항, 위험배분 등으로 구성된다. 건설공사에서 계약은 계약이 이루어지는 지역의 환경 및 법적인 제도에 의해서 영향을 받는 것이 일반적이다. 절대적인 계약의 유형이 존재하기보다는 다양한 형식으로 존재할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 건설공사에서 계약은 공사의 수행방식 및 공사대금 지급방식, 그리고 경쟁의 유무 등에 따라 유형을 나누기도 한다(박준기, 1995).

(1) 공사 수행방식에 따른 분류

① 고정금액계약(Firm-Fixed Price Contract)

발주처에 의하여 제공된 도면과 시방서에 근거하여 입찰자는 고정금액을 입찰하게 되며, 계약은 공사수행능력이 있는 최저입찰자와 체결된다. 고정금액계약은 계약당사자가 안정적인 계약관리가 가능하다는 장점이 있다. 고정금액계약은 총액고정금액계약, 단가고정금액계약, 혼합계약의 세 종류로 세분할 수 있다.

가. 총액고정금액계약(Total Fixed Price Contract)

전체 공사에 대하여 하나의 단위금액(Lump Sum)으로 계약이 이루어진다. 개별항목에 대한 금액은 계약사항이 아니며, 계약사항이 변경될 경우에는 계약금액의 증액이나 감액으로 조정된다. 빌딩공사,

산업설비공사에서 효율적인 유형이다.

나. 단가고정금액계약(Unit Fixed Price Contract)

다양한 공종별 개별단위금액(Set Price)으로 계약이 이루어진다. 수행된 공종단위별로 공사대금이 지급되며, BOQ계약, BOM계약(Bill of Materials Contract), SOR계약 등으로 불리기도 한다. 단가고정금액계약은 공종이 단순한 토목공사에서 효율적이다.

다. 혼합계약(Mixed Price Contract)

총액고정금액계약과 단가고정금액계약의 혼합형이다. 초기 계약은 총액고정금액계약의 형태를 취한다. 계약의 변경이 이루어질 경우 변경된 부분에 대해서는 단가고정금액계약의 형태를 취하게 된다.

② 일괄도급계약(Turnkey Contract)⁹⁾

설계에서부터 시공, 감리가 하나의 계약자에 의해서 이루어지는 계약유형이다. 일괄도급계약의 경우 설계가 완료될 때까지 공사금액을 정확하게 예측하기 어려우며, 이로 인하여 현실에서는 비용정산계약 또는 이익가산 원가계약의 형태로 수행되는 것이 일반적이다.

③ 조기착공계약(Fast Track Contract)

일괄도급과 고정금액계약을 혼합한 계약유형에 해당된다. 설계가 완성된 공종에 따라 차례대로 계약이 이루어지는 형식을 취한다. 조기착공계약에 의한 공사 진행 시 공기단축의 효과를 기대할 수 있으

9) 일괄도급계약은 Turnkey Contract, Design Build Contract, All-in Contract 등으로 통용되기도 한다.

며, 대규모 공사에서 예산의 확보가 용이하다는 장점이 있다. 공종이 중복되는 복합공사에서는 계약관리의 어려움이 따른다.

④ 복수도급계약(Multi Prime Contract)

발주자가 선정한 시공관리자의 관리 하에 공사가 이루어진다. 복합적이고 규모가 큰 공사에 효율적이다. 발주자측면에서 여러 시공자와의 관계에서 발생할 수 있는 문제들을 효과적으로 해결할 수 있는 수단이 된다. 복수도급계약은 건설관리계약(CM Contract)이라고 불리기도 한다.

⑤ 개산계약(Force Account Contract)

계약금액에 대한 구체적인 사전협의 없이 공사수행이 지시된 경우의 계약형태이다. 신기술, 신공법 및 개발시제품의 설비를 포함하는 공사 등에서 사전에 계약금액을 결정하기 어려울 때 이용된다. 공사대금의 지불은 계약의 성격상 실비정산방식을 취하는 경우가 많다.

「국가계약법」에 의하면 개발시제품의 제조계약, 시험·조사·연구용역계약, 정부투자기관 또는 정부출연기관과의 법령의 규정에 의한 위탁 또는 대행계약에서 미리 가격을 정하기 어려운 경우 개산계약의 형식을 취하도록 규정되어 있다.

(2) 공사대금 지불방식에 따른 분류

① 총액계약(Lump Sum Contract)

발주자와 시공자 간 계약된 금액으로 공사가 완공되어야 하는 계약의 형태이다. 공사의 범위가 명확하므로 도면, 시방서 등의 준비가

용이하며 입찰자의 공사물량 산출에 정확성을 기할 수 있다. 또한 공사수행에서 경비를 절감할 수 있는 시공자는 공사에서 그만큼의 이익이 부가되는 장점이 있다.

그러나 상세도면이나 시방서 준비기간 중에는 공사의 착수가 불가하며, 공사착공 시에는 설계변경이 어렵다. 시공자에게 자재나 노력의 투입을 주저하게 하는 유인이 발생하는 단점이 있다.

② 이익가산 원가계약(Cost-Plus-Fee Contract)

총액계약과 대칭되는 유형의 계약이다. 시공자는 발생비용에 자신의 용역비를 가산하여 계약을 하게 된다. 실비정산계약이라고도 한다. 총액계약에 비해 공사의 착공시기를 앞당길 수 있으며, 시공자의 전문적인 지식, 경험이 시방서에 반영될 수 있다. 또한 공사착공 시 계약사항의 변경이 용이하며, 최종공사대금은 총액계약에 비해 작은 것이 일반적이다.

반면 모든 비용이 발주자에 의해 지급되기 때문에 시공자의 효율적인 시공관리, 경비절감의 유인이 적으며, 예상공사비의 추정이 어려운 단점이 있다. 이익가산 원가계약의 유형으로는 원가비례이익가산 원가계약, 고정이익가산 원가계약, 변동이익가산 원가계약 등이 있다.

③ 최대비용계약(Maximum Cost Contract)

총액계약의 장점인 공사비의 확실성과 이익가산 원가계약의 장점인 융통성을 접목한 형식이다. 시공자는 최대비용 및 용역대가가 기재된 입찰서를 제출하며, 발주자는 실제비용과 관계없이 최대비용을 지불하게 된다. 최대비용계약은 이익가산 원가계약에서 시공자의 자

의적인 비용투입을 방지하기 위한 수단으로 매우 효과적이다.

④ 단가계약(Unit Price Contract)

광의의 총액계약의 범주에 해당한다. 하나의 입찰총액(Bid) 제출에 추가하여 물량명세서(BOQ) 또는 금액명세서(SOR) 등을 제출하는 점에서 총액계약과 구별된다.

단가계약은 계약변경이 용이한 장점이 있으나, 기술적인 어려움과 지불조건 및 공사범위 설정이 어려운 단점이 있다.

⑤ 시간기준계약(Time-Based Contract)

일정기간 투입된 인력을 기준으로 대가가 지급된다. 자재나 장비비의 항목이 중요하지 않은 유지관리계약 또는 용역계약에서 효율적인 유형이며, 주된 비용항목이 인건비이기 때문에 인월계약(Man-month Contract)이라고도 한다.

(3) 건설계약의 발전단계¹⁰⁾

① 전산업(Pre-industry)단계

서구에서는 산업혁명 이전까지의 기간이 해당되며, 우리나라는 1910년 이전의 기간에 해당한다. 이때는 발주자와 시공사 간 불평등한 관계에 기인한 불평등계약과 극단적인 편무계약이 지배적이던 시기이다.

이 시기에 우리나라의 계약형태는 왕명 또는 왕명에 의해 위임 받

10) 앞의 책, pp.31-35를 인용, 정리하였다.

은 지방관아의 명령에 의해 부역의 형태로 관급공사가 수행되었다. 민간공사에서도 현대적인 계약의 개념이 적용될 여지가 없었으며, 계약은 발주자가 시공자를 합법적으로 착취할 수 있는 도구에 불과했다.

② 계약사상 도입 및 정착단계

산업혁명기를 지나면서 세계시장에의 참여와 경쟁개념이 도입된 시기이다. 건설계약의 형태는 불평등계약에서 어느 정도 탈피하였으나, 근로자의 지위문제 등은 여전히 전근대적인 형태가 유지되었다.

우리나라에서 건설공사계약의 개념은 미국공병단(COE, Corps of Engineers)을 통해 유입되었고, 1960년대 중반 월남전 전시수요의 영향으로 해외시장에 참여하였던 시기가 계약사상의 도입과 정착단계에 해당한다.

이 시기 우리나라 건설공사계약의 특징은 외견상으로는 평등한 계약관계와 경쟁 등이 도입되었다. 그러나 실질적으로는 불평등한 계약이 지배적이었다.

③ 계약사상 발전단계

시공자에게 새로운 기술과 요구되는 시기이다. 계약에서 편무계약에서 쌍무계약으로 이행하는 단계이다. 국제적으로 특화된 계약규정이 생기게 되어 초기단계의 폐쇄적인 관행과는 차별성을 갖는다.

우리나라에서는 1960년대 월남 전시개발과 1970년 중동개발 참여 및 선진국 감리단의 간섭으로 종래의 계약과는 다른 계약관념으로 발전할 수 있었다.

④ 도약단계

시공, 감리, 설계능력이 급속하게 발전된 시기이다. 건설회사의 업무영역이 감리 및 전문적인 계약관리영역으로 확대되는 시기이다. 턴키계약과 같은 복합적인 계약형태가 발생하고 단순한 시공은 전문업체에 의해 수행된다.

⑤ 이전(Transfer)

건설업에서 신기술과 선진 경영기법의 발전이 이루어지는 시기이다. 신기술과 선진 경영기법 이전국가와 수입국가 간 새로운 형태의 불평등관계가 성립되기도 한다. 대표적인 계약관리기법은 영국식 PM(Project Management)과 미국식 CM(Construction Management)이다.

4) 주요국가의 계약유형¹¹⁾

(1) 영국

영국에서 주로 이용되는 계약유형은 단가계약체계이며, 특수한 상황에서 총액계약이 채택되기도 한다. 총액계약은 특수한 상황, 공종에 제한적으로 이용되는 것이 일반적이다.

영국의 관급공사 계약조건(Government Contracts for Building and Civil Engineering Works) 제5조에 의하면 “물량명세서(BOQ: Bills of Quantities)는 달리 규정하는 경우를 제외하고 물량명세서에 명시된

11) 앞의 책, pp.52-56을 인용, 정리하였다.

검측원리에 따라 작성된 것으로 간주한다.” 라고 규정되어 있다. 이 조항의 의미는 BOQ는 검측을 전제로 하며, BOQ와 SOR(Schedule of Rates)은 선택적인 사항이라고 할 수 있다. 즉 BOQ와 SOR은 검측을 위한 수단이라고 할 수 있다.

(2) 미국

미국의 계약유형은 영국과 달리 총액계약과 이익가산 원가계약이다. 따라서 BOQ나 SOR은 필요하지 않다. 시공자가 계약사항 변경을 제안할 경우 금액명세서(Price Breakdown)를 의무적으로 제출하도록 규정하고 있다.

미국 관급공사에서는 특정한 계약유형을 상정하지 않고 공사의 규모와 특성에 따라 적정계약유형을 개별발주처에서 선정하도록 유보하고 있는 것이 특징이다.

(3) 일본

공공공사 계약에서는 주로 총액계약의 유형이 활용된다. 도급대금 내역서는 BOQ나 SOR에 해당한다. 도급대금내역서가 계약의 내용을 규제하는 것이 아니라 기성금액의 산출 또는 계약사항의 변경 시 계약금액의 조정 등에 필요한 것으로 인식하고 있다.

일본의 관급공사에서는 내역서의 작성이 반드시 요구되는 것은 아니고, 공사여건 또는 발주처의 필요에 따라 내역서 작성의 유무를 결정하고 있다. 검측과정이 없다는 측면에서 총액계약의 유형에 속하는 것으로 판단할 수 있다.

2. 건설공사 입·낙찰제도 변화추이

건설공사에서 입·낙찰제도는 공사의 품질을 좌우하고 발주자의 요구를 반영할 수 있는 중요한 요소이기 때문에 사회·경제적 환경의 변화에 따라 많은 변화를 겪으며 발전하였다.

1951년 제정된 「재정법」에 의하면 정부가 발주하는 공사는 공고에 의한 경쟁과 최저가낙찰제를 기반으로 시행되고 있었으며 1958년 「건설업법」이 제정되었다. 「건설업법」은 입찰 참여자격에 관하여 규정하였으며, 이에 따라 입찰자격과 계약관련 사항은 「재정법」, 입찰 참여자격은 「건설업법」에서 규정하는 체계를 취하였다. 1960년대 부찰제가 도입되기도 하였으나 지속되지 못하고 최저가낙찰제가 다시 도입되었다.

1970년대부찰제가 재도입되었다. 이때의 부찰제는 제한적 평균가낙찰제로 운영되었으며, 시공능력을 보유하고 있는 대형업체에게 유리하게 작용하였다. 1975년에는 최저가낙찰제 재도입, 대안입찰, 제한경쟁입찰이 도입되기도 하였다. 제한경쟁입찰제도는 이후 입찰제도로 중요하게 활용되었다. 1977년에는 설계·시공일괄입찰제와 총액단가제가 도입되었으며, 1978년에는 한도비례 공평지명군제도가 제한군제도로 변경되어 운영되었다.

1980년대에는 발주물량 감소로 인한 건설경기의 침체가 발생한 시기이다. 발주물량 감소는 덤핑수주의 증가를 초래하였으며, 덤핑수주의 증가는 최저가낙찰제를 폐지하는 것으로 연계되었다. 1987년 2월에는 건설공사 제도개선 및 부실대책에서 수의계약 축소, 내역입찰제 도입, 저가심의제도 개선, 종합낙찰제 도입, 부대입찰제 도입 등의 다

양한 제도의 개선이 이루어졌고, 1990년 4월부터는 저가심의부 최저가낙찰제가 적용되었다.

1993년 5월에는 대형 부실사고대책의 일환으로 사전심사제도(PQ), 최저가격입찰제도, 부대입찰제도 등의 도입이 이루어졌다. 부대입찰제도는 기존 임의규정에서 의무규정으로 강화되었다. 이후 1998년에는 공공공사 전반에 걸친 제도개선이 추진되었고, 1999년에는 제한적 최저가낙찰제, 지역제한제도, 부대입찰제 등이 폐지되거나 폐지 논의되면서 적격심사가 확대 적용되었다.

2000년대 이후 최저가낙찰제의 문제점으로 지적되고 있는 공사품질 저하를 방지하기 위한 목적에서 최고가치낙찰제(Best Value) 도입이 논의되고 있다.

입찰제도와 관련하여서는 1980년 도급하한제도와 지연제한제도가 도입되었고, 1983년에는 공동도급 계약제도가 도입되었다.

공공공사에서 낙찰자 선정방식은 최저가낙찰제를 중심으로 파악할 수 있다. 1951년 「재정법」에 의해 등장한 최저가낙찰제는 경쟁방식에 가장 적합한 제도로서의 장점이 있다. 그러나 입찰한 업체 중 최저가격을 제시한 업체가 공사를 수주하는 방식은 건설공사가 원도급과 하도급에 의해 이루어지는 생산체계로 이루어진다는 것을 고려하면 근본적으로 공사품질에 문제를 초래할 수밖에 없다. 최저가낙찰제가 이용되지 않았던 시기는 부실공사에서 파생하는 공사품질에 대한 문제점 개선의 요구가 높았던 기간이라고 할 수 있다.

1. 도급제도의 개념

1) 도급계약의 개념 및 종류

(1) 도급계약의 개념

「민법」 제664조에 의하면 도급이란 수급인¹²⁾이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고 도급인¹³⁾이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약이다. 도급은 노무공급계약의 일종이며, 도급의 목적이 ‘일의 완성’이라는 점에서 고용,¹⁴⁾ 위임¹⁵⁾과 구별된다.

도급계약은 수공업자에 의한 주문생산이 주류였던 중세에는 일반적인 생산방식이었다. 자본주의 경제의 확대에 따라 대량생산체제가 도입되고 숙련된 기능인력이 임금노동자로 고용되거나 위임되면서 도급의 비중은 감소했다. 그러나 대규모 토목·건축공사, 선박·비행

12) 민법의 도급계약에서 보수의 대가로 어떤 일을 완성할 것을 약속함으로써 도급을 맡는 사람이다.

13) 도급을 주는 사람으로 상대방이 어떤 일을 완성하면 그 일의 결과에 대하여 약정한 보수를 지급하기로 한 사람이다.

14) 기업이 급료를 지불하고 근로자를 취업시키는 일로서 해당 노동력이 경제적 재화 또는 서비스의 생산에 투입되는 것을 의미한다.

15) 노무계약의 일종으로 사무의 처리를 타인에게 위탁하는 것을 의미하며, 사무처리라는 통일된 활동을 목적으로 하는 점이 특색이다.

기 제작 등의 분야에서는 여전히 도급형태의 생산이 주류를 이루고 있다. 도급에 의한 생산방식은 완성품을 생산하는 기간이 장기이고, 대량생산이 필요하지 않은 분야에서 이용된다고 할 수 있다.

토목공사나 공공기관이 발주하는 공사에는 위임적인 요소와 「민법」에서 규정하고 있지 않은 새로운 도급계약들이 있다. 공동도급, 단가도급, 턴키계약 등도 새로운 유형의 도급계약이라고 할 수 있다.

(2) 도급계약의 종류

계약의 유형은 계약당사자 간 책임과 의무 판단의 기준이 된다. 현행 「국가계약법령」에서 규정하고 있는 계약유형을 계약체결의 형태에 따라 구분할 수 있다.

① 장기계속공사계약/계속비계약/단발공사계약

계약기간 측면에서 단발공사계약은 1년 이내의 짧은 계약기간에 모든 공사일정을 완료할 수 있다는 점에서 장기계속공사계약과 구별된다.

장기계속공사계약은 「국가계약법」 제21조 및 「국가계약법 시행령」 제69조의 규정에 따라 체결되는 국가, 지자체, 공기업이 발주하는 공공시설물 또는 대형 민간공사 등 사업완료까지 여러 해의 회계연도가 소요되는 계약이다. 장기계속공사계약은 사업의 장기화에 따라 계약체결, 대금지급, 설계변경 등 여러 면에서 차이점을 보이며, 일반적으로 장기계속공사계약은 공정진척도와 발주자 측의 예산에 따라 공정별, 차수별로 공사계약을 체결하게 된다.

여러 해로 나뉘어 시행되는 만큼 당해연도에 시행되기로 계약된

부분에 대해서는 하나의 독립된 계약으로 보고, 다른 특약사항이 없으면 당해 연도별 1건의 공사계약이 완료된 것으로 처리한다. 연도별 책임구분이 불분명한 장기계약은 계약기간 전체를 1건의 공사로 처리하기도 한다.

장기계속공사계약과 유사한 형태로 계속비계약이 있다. 계속비계약은 예산회계법 제22조의 규정에 의한 계속비 예산으로 체결되는 계약을 의미한다. 계약은 총계약금액에 대해 1회 계약체결로 성립되며(단, 년부액을 부기), 계약기간은 5년 이내로 하는 것이 원칙이다. 필요한 경우 국회의 의결을 거쳐 다시 그 기한을 연장할 수 있다.

계속비계약 및 장기계속계약은 사업을 추진하는 각 중앙관서의 장이 「예산회계법 시행령」 제3조의 규정에 의거해 총사업비(사업규모, 사업비 및 사업기간)를 정해 기획예산처장관과 협의를 의무화하고 있다.

② 관급공사계약과 민간공사계약

관급공사계약은 공항, 항만 등 국가기관 또는 지방자치단체가 발주하는 공사로서, 「국가계약법」에 따라 체결되는 계약을 말한다. 이 경우 일반 민사법은 배제되며, 관급공사계약의 경우 앞서 설명한 장기계속공사계약과 연결되는 경우가 상당수 발생한다. 그리고 민간이 발주하는 공사에 체결되는 계약을 민간공사계약이라고 한다.

③ 총액계약/단가계약/실비정산계약/총액단가계약

총액계약은 공사수행에 필요한 총비용과 소요물량을 확정금액으로 환산해 체결하는 계약을 말한다. 총액계약은 개산금액계약과 상반되

는 계약방식이며 건설공사에서 많이 이용된다. 총액계약은 확정금액 계약이라고도 한다.

총액계약에서 계약금액에는 자재·공사·인건비 등이 모두 포함되며, 물가상승에 따른 화폐가치 차이에서 오는 비용도 계약자가 부담한다. 건설공사는 공사기간이 장기인 경우가 대부분이다. 이에 따라 총액계약에서는 물가상승으로 인하여 실질적인 공사비용이 계약금액보다 낮아질 수 있기 때문에 물가상승률을 감안해 에스컬레이터조항(escalation clause)이라는 별도조항을 계약 시 명시하여 추가비용을 보상받기도 한다.

단가계약은 공종단위 또는 작업항목에 수반되는 소요자재의 수량 등의 견적에 따라 단가와 요율을 결정하고, 결정된 금액을 근거로 계약을 체결하는 방식이다. 단가계약에서는 공사완료단계에서 예측되는 실제 수량에 계약상 책정된 단가를 적용해 계산된 금액이 시공자가 받게 되는 공사금액이 된다. 단가에는 직접경비 이외에도 일반관리비 등의 간접비도 포함된다.

실비정산계약은 공사에 소요되는 비용과 시공자에게 주어질 보수를 계약 이전에 미리 책정한 뒤, 이를 바탕으로 공정진척에 따라 시공자에게 지불하는 계약방식이다. 실비정산계약은 비용과 보수를 엄격히 구분하고 원가관리 및 금액을 명확히 구분해야한다. 일반적으로 공사에 필요한 자재구입가격, 노임률 등은 발주자의 승인 하에 이루어진다.

총액단가계약은 총액계약을 기반으로 추후 발생 가능한 설계변경 등을 고려하여 공사대금 조정을 위한 단가산정자료를 계약서에 별도로 명기하는 방식이다. 단가산정이 잘못 이루어질 경우 발주자나 수급자 중 일방이 피해를 보게 되는 단점이 있다. 해당 공사가 「국가

계약법」에 따른 계약이면 물량내역서에 단가를 같이 기재한 입찰금액산출내역서를 첨부하도록 규정된다(「국가계약법」 제19조, 「국가계약법 시행령」 제14조 제6,7항, 제65조 제3항).

④ 종합계약

관급공사계약 중 동일한 장소에서 다른 정부기관, 지방자치단체, 정부투자기관을 비롯한 공기업이 관련되는 공사에 대해 관련기관과 공동으로 체결하는 계약을 말한다. 이렇게 둘 이상의 기관이 공동으로 공사를 집행함으로써 얻을 수 있는 효과는 공기단축, 예산절감, 대민불편해소 등을 들 수 있다.

종합계약의 적용대상은 도로점용 굴착을 요하는 공사금액 30억 원 이상인 토목공사, 공사금액 10억 원 이상인 전기·전기통신·가스 포장공사로 택지·공업단지·주택단지 내에서 집행하려는 각종 공사들이다. 종합계약의 체결은 사업시행계획 인가권자가 조달청장에게 종합계약적격여부 심사를 의뢰하고 조달청장이 판정한다.

⑤ 설계·시공 일괄수주계약(턴키베이스 공사계약)

설계·시공 일괄수주계약은 플랜트 수출이나 해외 건설공사 등에 많이 이용되는 방식이다. 일괄수주계약 또는 턴키베이스 방식이라고도 한다. 이 방식에 따르면 시공자가 해당공사와 관련된 모든 과정을 책임지고 시설물은 완성하여 인도하게 된다.

⑥ 일식도급계약/분할도급계약

일식도급계약이란 하나의 공사를 한 개의 회사가 수주하여 재료, 노무, 시공업무 전체를 일괄하며 진행시키는 방식으로 일반적인 건설

공사계약이 해당된다.

분할도급계약은 전체공사를 공종이나 공정별로 분할하여 각각 도급을 주는 방식이다. 흔히 전기, 위생, 냉난방과 같은 전문공사공정, 설계, 마감공사 등의 공정을 나누어 발주한다. 직영공사 중에서도 자재와 노무를 별도로 도급하는 직종별 분할방식이 사용되기도 한다.

⑦ 공동도급계약

공동도급계약¹⁶⁾은 발주자와 공동수급체¹⁷⁾ 사이에 이루어지는 도급계약을 말한다. 공사를 수급하고자 하는 업체는 기본적으로 발주자의 요구조건을 맞추기 위해¹⁸⁾ 공동도급으로 입찰에 응함으로써 자사의 신뢰성을 높일 수 있다. 대규모 공사의 경우에는 여러 분야의 인력·기술·자본 등이 필요와 공사의 효율성 제고를 위해 여러 업체가 모여 공동도급을 하기도 한다.

공동도급은 시공사 측면에서 공사의 분담과 전문적인 분야의 책임 시공, 참여업체 간 상호보완 등의 장점을 갖고 있다.

공동도급은 공동수급체의 목적이 단일 공사에 있다는 점과 공동수급체의 구성 지분에 따라 소요비용계산 및 손익배분이 이루어진다는 특징이 있다. 그리고 공동수급 표준협정서에는 수급체 구성원 간 책임과 역할을 나누어 기재하도록 하고 있다.

공동도급방식은 1983년 「예산회계법」에 처음으로 도입되었으나, 1989년 「예산회계법 시행령」 개정, 1994년 지역의무공동도급제도

16) 「건설산업기본법」 제48조에 따르면 공동도급은 건설업의 균형발전과 건설업자 간 상호 협력관계유지라는 건설산업정책을 위해 도입된 제도이다.

17) 건설공사를 공동으로 이행하기 위하여 2인 이상의 수급인이 공동수급협정서를 작성하여 결성한 조직이다.

18) 발주자는 자신들의 요구조건에 맞는 신뢰성 높은 업체를 선정한다.

도입과 함께 활성화를 위한 기반이 조성되었다. 1995년에는 공동도급 방식의 확대 적용을 위해서 단독입찰 시에는 공동수급체가 받을 수 있는 평점의 90%만 인정하도록 하였다. 1999년 주계약자형 공동도급 제도가 도입됨에 따라 건설교통부는 주계약자형 공동도급제도의 활성화를 목적으로 2000년 3월31일에 공동도급 운용요령을 개정하였다.

<표 3-1> 공동도급제도의 변천

연도	내용
1983년	예산회계법 시행령에 '필요하다고 인정될 경우 공동도급이 가능하다'는 규정이 신설되었으나 활용은 미미함
1989년	예산회계법 시행령 개정으로 공동도급의 적극 활용 유도함
1994년	지역의무공동도급제도 도입
1995년	단독입찰 시에는 공동도급 시 가능한 평점의 90%만 인정함
1999년	주계약자형 공동도급제도 도입(「건설산업기본법」 제16조)
2000년	공동도급 운용요령 제정·고시(건교부고시 2000-81)
2006년	주계약자형 공동도급제도 도입(「지방계약법」 제29조, 영 제88조)

자료: 건설교통부(2003), '공동도급제도 계약제도 개선방안에 관한 연구'를 바탕으로 작성.

공동도급의 유형은 공동도급의 목적, 공동수급체 구성원간의 역할, 계약관계의 지속성 여부 등에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 건설공사의 규모가 커지고 소요자본이 많아질수록 공동도급이 증가할 것으로 예상된다.

<표 3-2> 부대입찰제도의 도입취지와 문제점

도입취지	<ul style="list-style-type: none"> · 일반건설업체의 덤핑투찰방지 · 하도급업체 보호와 원·하도급자간의 협력관계 강화 · 하도급 부조리와 불공정거래행위 척결 · 입찰과정에 전문건설업체를 참여하게 함으로써 하도급업체의 견적능력육성
문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 도입취지의 하나인 부대입찰제인 하도급업체(전문건설업체)의 견적능력향상이 미흡 · 기존과 달리 견적과정에 필요한 인력과 시간이 추가로 소요됨 · 대형 전문건설업체 중심의 부대입찰제 운영으로 중소기업활성화라는 도입취지가 퇴색 · 발주기관의 입장에서 운영이 용이하지 않음

자료: 김성일, '공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구'를 바탕으로 재작성.

공동도급제도와 유사하게¹⁹⁾ 운영되었던 제도로 부대입찰제도²⁰⁾가 있다. 부대입찰제도는 원·하도급체계에서 원도급자와 하도급자 간 협력 강화, 하도급 부조리 척결, 부실시공 방지 등의 많은 장점을 갖고 있는 제도였다. 그러나 건설산업 경쟁력 강화를 목적으로 하는 정부의 규제개혁 차원에서 건설업자에게 규제로 작용하는 것으로 인식되어 폐지되었다. 부대입찰제도의 폐지는 제도가 갖고 있는 장점을 충분히 활용할 수 있는 시간적인 여유가 없었다는 점에서 아쉬움을 남겼다.

19) 공동도급제도와 유사하게 운영되었다는 의미는 입찰 시 하도급에 관한 구체적인 사항을 명시하도록 하는 등 현실적인 제도 운영의 측면에서 유사한 점이 있었다는 의미이다. 공동도급제도와 부대입찰제는 공동수급체 구성여부 등에서 차이가 있고, 부대입찰제의 경우 원도급자의 덤핑수주에 의한 부실공사의 폐단을 막기 위한 제도라는 본래의 취지를 감안하면 공동도급제도와는 상이한 성격이라고 할 수 있다.

20) 부대입찰제도는 「건설산업기본법」 제30조와 「국가계약법시행령」 제19조를 근거로 하고 있었으나, 2004년 1월부터 폐지되었다. 부대입찰제도와 관련한 자세한 사항은 제4장에서 다루고 있다.

2) 하도급제도

도급의 목적은 계약 당사자 간 약정된 일의 완성이며, 목적을 달성하기 위한 방법은 발주자로부터 도급을 받은 수급인의 직접시공, 수급인(원도급자)이 다시 도급을 시행하는 방법이 있다. 발주자로부터 도급을 받는 수급인(원도급자)이 효과적인 계약의 실행을 위한 목적에서 다시 도급을 시행하는 경우 수급인(원도급자)에게 도급을 받게 되는 수급인(하도급자)을 발주자 입장에서 하도급이라고 한다.

하도급 생산방식은 건설산업에만 국한되어 이용되는 것은 아니다. 건설산업 이외의 다양한 산업분야에서도 널리 쓰이고 있으며, 대규모 프로젝트 계약에서는 원도급자²¹⁾ 단독으로 공사를 수행하는 것은 위험과 어려움이 있기 때문에 하도급을 시행하는 것이 일반적인 형태이다.

하도급 계약은 발주자로부터 도급을 받은 원도급자와 원도급자에게 도급을 받은 하도급자 간에 이루어지는 새로운 도급계약관계이다.

원도급자로부터 하도급 받은 공사를 다시 하도급 하는 재하도급, 일괄하도급은 현행 규정에서는 원칙적으로 금지하고 있다.

의무하도급제도²²⁾는 무면허자가 하도급 받는 것을 방지하여 건설공사의 품질을 제고하기 위하여 전문건설업자가 하도급자로 참여하도록 유도하기 위한 제도이다. 의무하도급제도는 2007년 5월 이루어진 「건설산업기본법」 개정으로 2008년부터 폐지될 예정이다.

21) 발주자로부터 최초로 도급을 받은 자를 의미하며, 수급인이라고도 한다.

22) 도급금액 20억 원 이상(1건당)의 건설공사를 도급받은 건설업자는 그 중 일정부분(20억 원 이상 30억 원 미만의 공사는 도급금액의 20%, 30억 원 이상 공사는 도급금액의 30%이상)의 공사를 전문건설업자에게 하도급하도록 규정되어 있다.

2. 공동도급제도 개관

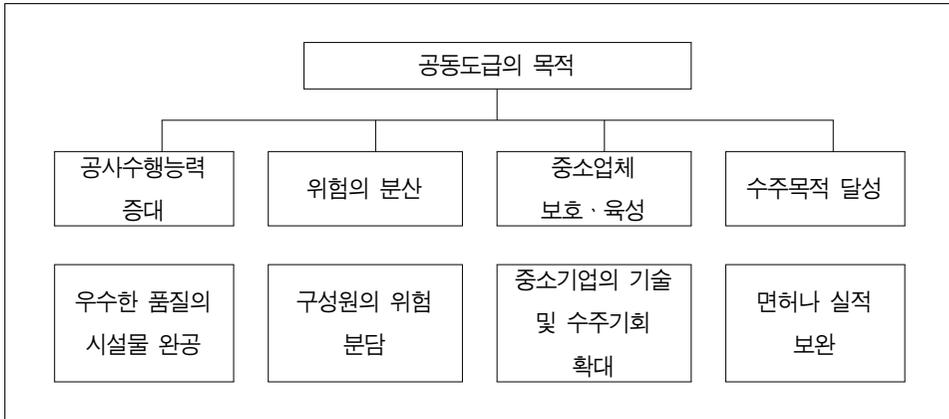
1) 공동도급의 개념 및 특성

건설교통부 고시(제2000-81호)는 공동도급계약이란 건설공사의 도급계약에 있어서 발주자와 공동수급체가 체결하는 계약이라고 정의하고 있다. 공동수급체는 건설공사를 공동으로 이행하기 위하여 업종을 불문하고 2인 이상의 수급인이 공동수급협정서를 작성하여 결성된 조직으로 정의된다.

공동도급은 공동수급체를 구성하여 공사에 참여한다는 측면에서 다른 도급방식과 차이를 갖는다. 공동수급체를 구성하여 참여함에 따라 비용을 공동으로 분담하고 지분에 따라 손익이 배분된다. 공동수급체 구성원 상호 간 책임과 의무에 관한 사항은 공동수급 표준협정서에 명시되고, 이를 근거로 계약이행이 이루어지게 된다.

2) 공동도급의 목적

공동도급제도가 도입된 이유는 건설업의 균형 발전과 건설업자 간 상호협력관계 유지(「건설산업기본법」 제48조)의 정책적인 목적을 달성하기 위해서이다. 상생발전의 차원에서 공동도급제도가 도입되었다고 할 수 있다. 정부에서도 1999년 4월 15일에 주계약자형 공동도급제도가 도입됨에 따라 1999년 8월 「건설산업기본법 시행령」 개정을 통해서 주계약자형 공동도급 장려책을 반영하기도 하였다.



자료: 건설교통부(2003), 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 국토연구원, p.16에서 인용.

[그림 3-1] 공동도급의 목적

3) 공동도급제도 연혁

「국가계약법」과 「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 공동도급에 관한 내용은 유사하다. 그러나 「건설산업기본법」을 기반으로 하고 있는 건설교통부 고시에는 공동도급의 유형으로 공동이행방식, 분담이행방식과 함께 주계약자방식을 규정하고 있다. 반면, 「국가계약법」에 근거하고 있는 재정경제부 회계예규에는 공동이행방식과 분담이행방식에 대해서만 규정하고 있다. 공동도급방식 가운데 공동이행방식과 분담이행방식은 건설교통부 고시와 재정경제부 회계예규에 공통적으로 포함되어 있으나, 주계약자방식은 건설교통부 고시에만 포함되어 있는 것이 차이점이다.

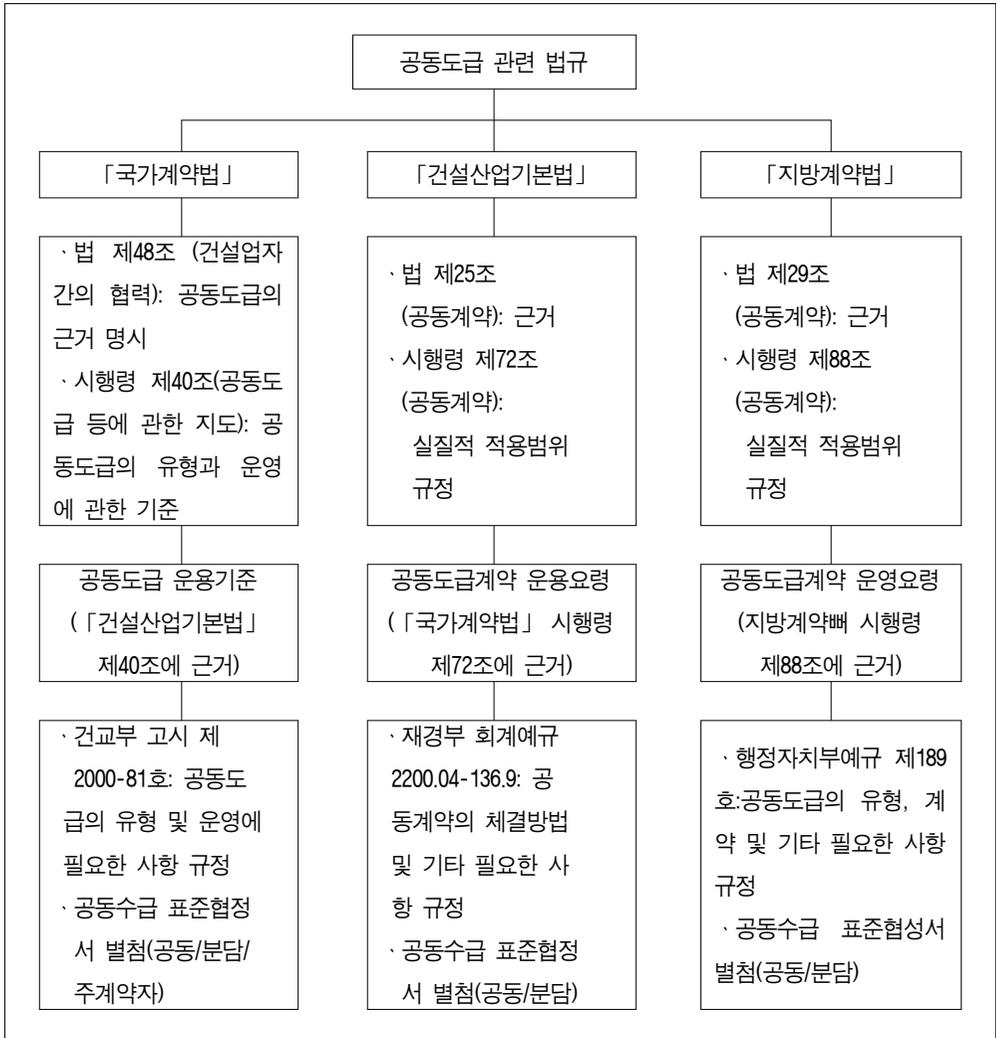
「국가계약법」과 「건설산업기본법」 규정 이외에도 「지방계약법」²³⁾에도 공동도급에 관한 사항이 규정되어 있다. 「지방계약법」

은 법→시행령→시행규칙→예규·고시(예규 19, 고시 2)의 체계로 구성되어 있다.

주계약자형 공동도급제도는 「지방계약법」 시행령 제88조에 근거한 예규의 일종인 공동도급계약 운용요령에 규정되어 있다. 그러나 공동도급계약 운용요령에 의해 지방자치단체가 시행가능한 주계약자형 공동도급제도도 철강재 설치공사업 등²⁴⁾ 전문건설업과 일반건설업이 겸업할 수 있는 업종으로 범위를 한정하여 운영되고 있다.

23) 「지방계약법」은 2006년 1월 2일부터 시행되고 있다. 1960년 「지방재정법」 제정 이후 지방자치단체는 「국가계약법」을 준용하여 왔다. 그러나 지방자치제도의 부활 등 지방자치단체에도 많은 변화가 있었다. 지방자치체가 지역에 관한 정보를 더 많이 보유하고 있는 지방자치단체에 의해 운영됨으로서 효과를 발휘할 수 있는 제도라는 점을 감안할 때, 계약에 관한 규정도 지방자치단체의 특성에 부합하는 제도를 적용하는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 이에 따라 「지방계약법」 제정의 필요성이 지속적으로 대두되고 있었으며, 이러한 필요에 대응하기 위해 「지방재정법」이 제정되어 시행되고 있다.

24) 「지방자치단체 공동도급계약 운용요령」에서 규정하고 있는 주계약자형 공동도급제도가 가능한 업종은 「건설산업기본법」 제12조 및 「건설산업기본법 시행령」 제15조의 규정에 의해 전문건설업과 일반건설업의 겸업이 가능한 업종이며, 철강재 설치공사업을 비롯하여 준설공사업, 삭도설치공사업, 승강기 설치공사업, 가스 시설공사업, 난방시공업, 시설물유지관리업의 7개 업종이다.



자료: 건설교통부, 공동도급제도 계약제도 개선방안에 관한 연구, p.17에서 인용.

[그림 3-2] 공동도급 관련 법규

<표 3-3> 주계약자형 공동도급제도의 연혁

일시	주요 내용
1999. 4. 15.	· 「건설산업기본법」 개정 시 일반, 전문 간 주계약자형 공동도급제도 도입
1999. 8. 6.	· 「건설산업기본법」 개정 시 주계약자형 공동도급 장려책 반영 · 건설교통부장관의 공동도급 지도근거 신설 · 일반과 전문건설업체의 공동도급 등 협력관계 우수업체 평가 우대근거 마련: 시공능력 평가(실적 6%) 및 PQ심사 시(최고 4점) 우대
1999. 9. 1.	· 「건설산업기본법」 시행규칙 개정 시 주계약자형 공동도급 장려책 반영 · 일반과 전문건설업체 공동도급 시 전문건설업체에게 공동도급된 금액의 100%를 주계약자(일반건설업)의 실적으로 인정 · 일반과 일반건설 공동도급 시에는 50%만 인정 · 의무하도급비율을 공동도급으로 대체할 수 있도록 함
2000. 4. 7.	· 건설교통부에서 주계약자형 공동도급 운영기준 제정·시행 · 민간공사는 건설교통부 운영기준에 의거 즉시 시행가능하나, 국가공사는 재정경제부 회계예규가 우선 적용
2005.12.30	· 「지방계약법」 개정 · 행정자치부 지방자치단체 공동도급계약 운영요령 제정·시행

3. 주계약자형 공동도급제도의 개념

주계약자형 공동도급제도는 공동도급방식의 일종이며, 주계약자인 일반건설업체는 전체 건설공사의 종합적인 계획·관리조정 역할을 담당하며, 공동수급체 구성원인 전문건설업체는 각 공종별 전문공사를 분담하여 책임 시공하는 제도이다.

주계약자형 공동도급제도는 원도급자와 하도급자 사이에 발생하는 하도급 부조리와 불공정 행위 등의 부작용을 방지하여 공정한 거래 관행을 확립하고 건설시공을 담보하기 위한 목적에서 도입이 이루어

졌다.

주계약자형 공동도급제도는 주계약자인 일반건설업체와 공동체 구성원인 전문건설업체 등 공동수급체 구성원 전원이 계약서에 연명으로 서명날인 하는 방식으로 계약이 이루어진다.

주계약자형 공동도급제도는 공사대가의 지급방법도 공사대금의 지급청구는 공동수급체의 대표자인 주계약자가 청구하고, 실제 지급은 구성원 각자에게 계좌를 통한 직접입금방식으로 이루어지게 된다.

주계약자형 공동도급제는 계약이행책임 및 하자담보책임에서도 기존의 방식과 다른 특징이 있다. 주계약자는 자신이 분담하는 부분에 대하여 계약이행책임 및 하자담보책임을 부담하며, 공동수급체 구성원의 계약이행 및 하자책임에 대해서도 연대하여 책임을 지게 되어 있다. 그리고 주계약자가 아닌 다른 구성원들은 자신이 분담한 부분에 대해서만 계약이행책임 및 하자담보책임을 지게 된다.

주계약자형 공동도급제도가 도입된 배경에는 부대입찰제 폐지에 따라 부대입찰제를 대체할 수 있는 제도로 기능할 수 있다는 목적도 포함되어 있다. 부대입찰제도는 저가하도급에 의한 부실공사와 부실공사에서 기인하는 대형 건설사고 등을 방지하기 위한 목적을 갖고 있었다. 주계약자형 공동도급제도는 부대입찰제도의 목적에 더해 수직적인 생산체계의 변화를 반영할 수 있는 제도이며, 건설사업관리 등 선진적인 건설생산체계로 이행하는 전단계적인 성격도 갖고 있다.

주계약자형 공동도급제도와 부대입찰제도의 근본적인 차이점은 구성원 간 관계에서 찾을 수 있다. 주계약자형 공동도급제도는 주계약자를 포함한 공동수급체에 참여하는 구성원 모두가 원도급자로서의 지위를 갖는다. 반면 부대입찰제도는 원도급자인 일반건설업체가 하도급 할 공중, 업체, 금액을 포함한 입찰서를 제시하는 제도이며, 원

· 하도급관계에서 운영되는 수직적인 생산체계에 기반을 두고 있는 제도라고 할 수 있다.

<표 3-4> 주계약자형 공동도급제도와 부대입찰제 비교

	주계약자형 공동도급제도	부대입찰제도
근거 규정	· 「건설산업기본법」 제16조	· 「건설산업기본법」 제30조 · 「국가계약법」 시행령 제19조
개념	· 주계약자: 일반건설업체 · 공동수급체 구성원: 전문건설업체	· 100억원 이상 공공공사 입찰시 · 하도급에 관한 사항 첨부
계약유형	· 원도급계약	· 하도급계약
제도의 성격	· 임의규정 · 우수업체에게는 PQ 심사시 · 가점 부여 등	· 강행규정 · 의무하도급 비율(30%) 이상 · 부대입찰 의무화
대금지급방식	· 발주자가 전문업체에 직접 지급	· 원도급자 통해 전문업체에 지급
하도급부조리 발생소지	· 원도급자의 우월적 지위남용 · 불가	· 저가하도급, 공사대금 부당감액, · 장기어음 지급 등 하도급부조리 · 발생가능
공사금액 결정수준	· 예가의 85% 수준	· 예가의 60~70% 수준 · 원도급금액의 77~88% 수준

4. 다른 공동도급제도와 차이점²⁵⁾

주계약자형 공동도급제도는 「지방계약법」 및 「지방계약법」을 근거로 하는 「지방자치단체 공동도급계약운용요령」에는 공동도급의 한 유형으로 활용할 수 있는 규정이 마련되어 있다. 그러나 「국

25) 공동이행방식과 분담이행방식에 관한 내용은 윤재윤(2003), 건설분쟁관계법, 제2편 제8장의 내용을 기본으로 하고 일부 내용을 추가하여 정리하였다.

가계약법」을 근거규정으로 한 재정경제부 회계예규에는 공동도급의 종류로 공동이행방식과 분담이행방식만이 명시되어 있다. 이러한 이유로 주계약자방식이 중앙정부 발주공사에는 이용되지 못하고 있다.

따라서 「국가계약법」에서 규정하고 있는 공동도급방식과 주계약자형 공동도급제도의 차이점에 대해서 검토하여야 할 필요성이 있다. 이러한 검토과정을 통해 주계약자형 공동도급제도가 갖고 있는 장점과 단점에 대한 명확한 이해가 가능할 것이다.

1) 공동이행방식

공동이행방식은 공사에 참여하는 업체들이 자금, 인력, 기계, 장비 등을 출자해 새로운 공동수급체를 구성한 뒤 발주자와의 단일계약 하에 공동으로 공사를 수행하고, 해당 공사에 관해서 공동으로 책임을 지는 방식을 말한다. 공동이행방식은 공동도급계약방식 중 가장 널리 쓰이고 있는데, 그 이유는 발주기관의 입장에서 볼 때 해당 사업의 관리가 용이하기 때문이다. 그리고 일반적으로 공동이행방식과 분담이행방식 모두 공동수급표준협정서를 사용하는 경우가 많다.

공동이행방식을 사용하게 되면 단일 공사를 여러 업체가 공동으로 수주하게 되므로, 단독 수주하는 경우에 비해 사업진행에 따른 위험이 분산되며 자금력 역시 증가하게 된다. 또한 연대책임이나 보증에 따른 공사신인도 역시 높아지는 장점이 있다.

하지만 단일공사에 여러 업체가 참여하기 때문에, 통일된 업무체계가 갖춰지지 않는다면 공정관리에 지장을 줄 우려가 있다. 뿐만 아니라 하자발생에 대해서도 공동책임을 지게 되므로 이에 대한 책임이 명확하지 않다는 단점이 발생한다.

그리고 지분이 적은 공동수급체의 구성원이나 실질적인 시공능력이 미약한 지역중소업체의 경우, 단지 공사수주를 위해서 형식상의 공동도급으로 하는 경우가 많다. 이런 경우 실질적으로는 공동수급체의 대표업체가 공사를 전담해 수행하는 일이 벌어지기도 한다.

공동이행방식에서는 지분이 많은 구성원의 경우에도 전체공정을 분할하여 전담하는 경우가 많은데, 이 경우 실질적으로는 분담이행방식과 유사하게 변질된다. 즉 형식상으로는 공동도급의 형태를 취하지만 실질적으로는 공동도급의 취지와 다른 운영이 이루어질 수 있다.

2) 분담이행방식

건설교통부의 공동도급운영기준에 따르면 분담이행방식이란 건설공사를 공동수급체구성원별로 분담하여 수행하는 공동도급계약을 말한다.

이 방식에 따르면 전체 공사 중 구성원 각자가 맡은 부분이 구별되어 있고, 이 분담부분에 따라 공사이행 등에 대한 책임을 지게 된다. 또한 공사대금은 대표자가 발주자에게 청구해 지급받는 형식을 따르고 있으나, 공사이익은 맡은 공사별로 담당업체에게 돌아간다.

분담이행방식은 실질적으로 각 업체의 담당부분에 관한 다수의 도급계약을 형식상 발주자와 공동수급체간에 맺어진 1건의 계약형태로 만든 것이라고 볼 수도 있다.

공동수급체는 구성원들이 공사수주자격을 갖추기 위해 구성한 것으로 상호출자나 책임부담과 같은 구성들 간 관련성이 없다²⁶⁾. 조합

26) 윤재운(2003)은 일부 구성원이 부도 등으로 공동수급체에서 탈퇴할 경우 남은 구성원이 2차적인 연대책임을 지는 것을 조합성의 근거로 볼 수도 있지만, 이를 공

(공동수급체)은 기본적으로 구성원들의 공동출자를 바탕으로 공동의 사업을 통해 이윤을 창출한다. 그러나 분담이행방식은 이러한 요소를 찾아보기 힘들다.²⁷⁾

분담이행방식은 구성원 각자가 분담한 공사가 명확하기 때문에 각 구성원의 책임소재가 명확하다. 이로 인하여 공동이행방식에서는 문제가 될 수 있는 공사클레임이나 하자처리가 용이하다. 분담이행방식은 각자의 책임분야가 사전에 정해지므로 시공자의 부실시공 의도를 차단하는 효과발생하며, 공동수급체 구성원들이 각자의 전문분야에만 집중할 수 있기 때문에 기술력 제고에도 도움이 된다.

분담이행방식은 공정의 분할이 어려운 공사에는 적용하기 어렵다. 국내에서는 공사수주를 위한 면허보완의 목적으로 분담이행방식이 활용되는 경우도 있다.

공동이행방식과 분담이행방식은 공동수급체 구성에서 본질적인 차이가 발생하는 것으로 이해할 수 있다. 공동이행방식은 공사 수행을 위해서 공동수급체를 구성하고, 공동수급체 구성을 위해서 구성원 각자가 지분을 출자하여 조합²⁸⁾을 결성한다. 조합이 결성되면 조합단위

동수급계약에 따른 계약 이행보증의 의미를 가진 특약으로 본다면 모순되지 않는다고 말하고 있다. 또한 분담이행방식의 공동수급체가 가진 성격을 분명하게 정의한 대법원 판결도 없다는 것을 밝히고 있다.

27) 분담이행방식에서 공동수급체와의 관련성은 공동수급체의 대표자 선임, 공동경비에 대한 분담비율부담, 중도탈퇴 제한, 탈퇴한 구성원의 연대보증인이 책임지지 않는 경우 잔존 구성원에게 2차적으로 책임이 전가되는 정도에 불과하다(윤재윤, 2003).

28) 민법상의 조합은 2인 이상이 상호 출자하여 공동사업을 운영하는 계약을 말하며, 출자대상은 유가증권, 실물자산, 신용 등 재산적 가치만 있다면 별다른 제한이 없다. 그리고 사업내용은 영리·비영리, 계속적·일시적이든지 상관없지만, 조합원 모두의 이익에 부합해야 한다. 따라서 1인 단독으로 이익을 얻는 사자조합(獅子組合)이나 익명조합(匿名組合) 등은 민법상의 조합이 아니다. 한편 특별법상의 조합은 각종 공동의 목적을 달성하기 위한 사단법인의 한 형태로서, 공공조합, 협동조합, 노동조합, 공제조합, 지방자치단체조합 등이 있다. 그리고 조합은 법인격이 없는 것

로 공사의 수행과 각종 클레임 등을 처리하는 체계로 구성된다.

<표 3-5> 공동이행방식과 분담이행방식의 장·단점

공동이행 방식	장점	공사이행에 따른 위험분담과 자금력 증대
		공사신인도 증대
		발주자의 입장에서 공사관리가 용이
		건축공사에 적합한 방식
공동이행 방식	단점	공동수급체의 운영으로 인한 업무증가와 혼란 우려
		공사하자 및 클레임 발생 시 책임소재가 불명확
		소지분 구성원이나 시공능력이 미미한 지역업체들의 형식상계약상 참여
		실제로는 공구를 분할하여 시공하는 형식적인 공동도급 사례가 다수
분담이행 방식	장점	하자 및 클레임 발생 시 책임소재가 명확
		공동수급체 구성원의 분야별 전문성이 확대
		공종분할이 용이한 대규모 공사에도 적합
	단점	면허보완의 목적으로 사용되는 사례가 다수 발생
		특정업종(전기·통신공사 등)은 분담이행방식이 허용되지 않아, 단일 공동수급체가 공사 전체를 관리하기 어려움

자료: 건설교통부, ‘공동도급 계약제도 개선에 관한 연구’ 를 바탕으로 정리함

공동이행방식에서의 조합은 공사대금의 수취 등에서도 조합의 형태인 공동수급체를 대상으로 지불된다. 지불된 공사대금의 분배는 각 구성원이 출자한 지분에 해당하는 비율만큼 지급받게 되는 구조이다. 즉 공동이행방식에서는 ‘공동’의 의미가 공사수행방식을 대변하는 것이라고 이해할 수 있다.

이에 비해 분담이행방식은 공동수급체 구성에서 공동이행방식과 차이가 있다고 할 수 있다. 분담이행방식에서 공동수급체 구성을 위한 출자 등의 과정이 없다. 그리고 실질적으로는 구성원 각자와 발주

이 일반적이지만(사단은 대외적으로 법인격이 있음), 실질적인 단체의 유형과 법인격이 항상 일치하는 것은 아니다. 가령 법인이 아닌 사단(권리능력 없는 사단)이나 조합의 실체를 가진 법인(합명회사)도 얼마든지 존재한다.

자 간에 이루어지는 계약을 형식적으로 공동수급체와 발주자 간 계약이라는 형태로 체결한 것이라고 할 수 있다. 즉 분담이행방식에서는 구성원 각자의 역할이 중요하게 작용하는 형태라고 할 수 있다. 대금청구는 분담이행방식의 경우에도 공동수급체 대표자가 하도록 규정하고 있고, 선금의 경우 공동이행방식과 주계약자형 공동도급제도의 경우만 공동수급체 대표자에게 지급하도록 규정하고 있다. 그리고 신청된 금액은 공동수급체 구성원 각자에게 지급된다(건설교통부 공동도급 운영기준 제1조).

3) 주계약자형과 다른 공동도급제도의 차이점

주계약자형 공동도급제도는 기존 공동도급방식인 공동이행방식 및 분담이행방식과 다른 특징을 갖고 있다. 가장 큰 차이점은 동 제도가 생산체계의 유연성 제고에 보다 적합한 방식이라는 점이다. 이외에도 계약이행의 책임에서도 기존 방식과 다른 측면이 있다. 주계약자형 공동도급제도와 기존 공동도급방식의 차이점을 다섯 가지로 분류하여 정리하였다. 동 제도는 크게 시공효율성과 적시성, 계약이행 및 하자담보책임, 하도급관계 등의 측면에서 장점을 갖고 있어 조속한 도입과 활성화 노력이 필요하다.

① 공동수급체 구성

공동수급체 구성에서 주계약자형과 분담이행방식은 각 구성원 간 공사를 분담하여 시행하는 측면에서 유사하다. 그러나 공동이행방식은 출자비율에 따라 공동수급체 구성이 이루어지고, 이에 따라 공사가 이루어지는 측면에서 차이점을 갖는다.

공동수급체 구성의 측면에서 공동이행방식은 공동수급체의 대표사와 참여업체들 간 수직적인 관계를 기초로 하고 있다. 따라서 상호연관성을 갖고 있는 건축공사에 적합하며, 분담이행방식은 공동수급체 각 구성원이 각 계약의 목적물을 공종별·공구별로 분할하여 자기책임 하에 공사를 수행하기 때문에 공구 분할에 의한 시공이 용이한 토목공사에 적합하다. 주계약자형의 경우 공동수급체 구성원 중 주계약자를 선정하고 주계약자가 전체 공사의 조정·관리·시공에 대한 권한을 갖고 참여하기 때문에, 시공의 효율성과 적시성을 제고할 수 있다.

② 계약이행 및 하자담보책임

계약이행의 측면에서 공동이행방식은 공동수급체에 출자의 형태로 참여가 이루어진다. 이에 따라 공동수급체에 해당하는 조합의 구성원 전체에게 계약이행의 연대책임이 따른다. 반면 분담이행방식은 분담내용별 각자 책임분담이 원칙이기 때문에 공동이행방식과 비교할 때 구성원 간 상호 연계가 상대적으로 밀접하지 못하다. 주계약자형은 계약이행책임은 분담이행방식에 가깝다고 할 수 있다. 즉 분담내용별로 각자책임을 지게 되며, 주계약자에 한하여 연대책임의무가 있다.

하자담보책임도 계약이행책임과 동일한 수준에서 다루어지고 있다. 즉 공동이행의 경우는 연대책임을 지는 반면 분담이행방식은 분담에 따라 각자책임을 지게 되며, 주계약자형 공동도급제도에서는 구성원 각자가 책임을 맡고 주계약자는 연대책임의무가 있다.

③ 하도급

하도급은 계약이행책임 및 하자담보책임과 연계되어 있다고 할 수

있다. 공동이행방식에서는 공동수급체 구성원의 연대책임의무가 있기 때문에 하도급도 다른 구성원의 동의를 요건으로 하고 있다. 반면 분담이행방식은 각 구성원이 분담한 부분에 관해서는 다른 구성원의 동의요건 없이 하도급이 가능하다. 주계약자는 기본적으로 자기책임 하에 하도급이 가능하다. 다만 주계약자 이외의 구성원이 하도급을 할 경우에는 주계약자의 동의를 얻어야만 하며, 기본적으로는 직접시공이 원칙으로 이것이 주계약자형 공동도급제도의 가장 큰 장점이 된다.

④ 시공실적 인정 및 시공능력 평가금액

공동이행방식은 출자의 형태로 이루어지기 때문에 시공실적 인정에서도 금액인정은 출자비율에 의하며, 규모는 분리와 구분이 가능한 경우에는 실제 시공부분이 된다. 그러나 분리와 구분이 불가능한 경우에는 구성원 각자에게 출자부분만큼의 시공실적을 인정한다. 반면 분담이행방식은 구성원별 분담부분이 명확하기 때문에 분담부분을 실적으로 인정하고 있다. 주계약자형도 분담이행방식과 유사하게 구성원별 분담부분을 실적으로 인정하고 있다. 다만 주계약자는 공동수급체 구성원인 전문건설업자 실적의 100%를 가산하고 구성원이 일반건설업자인 경우 실적의 50%만 가산하고 있다.

⑤ 손익배분

공동이행방식은 공동수급체 구성을 위해서 구성원들이 출자한 비율이 있기 때문에 이에 따라 손익배분이 이루어지게 된다. 분담이행방식은 구성원 각자가 분담한 공사에 따라 배분이 이루어지게 되며, 공동비용은 분담공사의 금액 비율에 따라 나누면 된다. 손익배분과

공동비용은 분담공사에 따라 나누면 되고, 전체공사 종합관리비용은 구성원 간 협의에 의해 정하도록 규정되어 있다.

<표 3-6> 주계약자형 공동도급제도와 다른 공동도급제도의 비교

	공동이행방식	분담이행방식	주계약자형 공동도급제도
공동수급체 구성내용	· 출자비율	· 공사 분담	· 공사분담
공동수급체 대표자 권한	· 공동수급체 대표, 재산 관리, 대금청구	· 공동수급체 대표, 재산 관리, 대금청구	· 공동수급체 대표, 재산관리, 대금청구, 전체공사의 계획관리조정
계약이행책임	· 구성원 전체 연대책임	· 분담내용별 각자 책임	· 분담내용별 각자 책임, 주계약자는 연대책임
하도급	· 다른 구성원 동의없이 일부의 하도급 불가	· 각자의 분담부분 하도급 가능	· 기본방침은 하도급불가임 · 그러나 자기책임하 하도급 가능, 다만 주계약자 이외의 구성원은 주계약자의 동의 필요
하자담보책임	· 연대책임	· 분담에 따른 각자책임	· 분담내용에 따른 각자 책임, 주계약자는 연대책임
손익 배분	· 출자비율에 의한 배분	· 분담공사별 배분 · 공동비용은 분담공사 금액 비율 따른 배분	· 분담공사별 배분 · 공동비용은 분담공사금액의 비율에 의한 배분 · 전체공사 종합관리비용은 구성원 협의, 규정 가능
중도탈퇴에 대한 조치	· 구성원 중 일부 해산, 파산 시 잔존구성원이 연대하여 계약이행책임	· 1차적으로 해당 구성원의 연대보증인 책임 · 2차적으로 잔존구성원 책임	· 1차적으로 주계약자가 이행, 주계약자가 탈퇴 시에는 주계약자의 연대보증인 책임 · 2차적으로 잔존구성원 책임
시공실적 인정	· 금액: 출자비율 · 규모: 분리와 구분이 가능한 경우에는 실제 시공부분, 불가능한 경우에는 출자비율에 따라 배분	· 구성원별 분담부분	· 구성원별 분담부분 · 다만, 주계약자는 전문건설업자 실적의 100%, 일반건설업자 실적의 50% 가산

자료: 건설교통부, 공동도급제도 계약제도 개선방안에 관한 연구, p.32에서 인용.

1. 공동도급제도 운영실태

공동도급제도의 도입은 수주불균형 해소를 통한 지역경제 활성화와 지역중소건설업체들의 역량강화에 있다. 이러한 공동도급제도가 처음 도입²⁹⁾된 것은 1983년이었으나, 발주자 입장에서는 기존에 없던 새로운 제도를 활용하는 것에 대한 부담으로 거의 활용되지 못했다. 그 뒤 정부주도로 공동도급 입찰이 점차 확대되어 「예산회계법」에 규정된 뒤 1994년 지역의무공동도급제도로 도입되었다.

현재 시행되고 있는 공동도급제도는 협력업체와의 지속적 관계형성 등 「국가계약법」 제25조과 「국가계약법 시행령」 제72조, 「지방계약법」 제29조와 「지방계약법 시행령」 제88조에 명시된 규정에 따라 시행되고 있다. 지역업체들과의 공동수급체 구성을 의무화한 지역의무공동도급제도 역시 공동도급제도의 활성화에 기여했다.

현행 공동도급방식은 공동이행방식과 분담이행방식으로 나뉜다. 대부분의 발주자는 공사관리의 편리성을 선호해 공동이행방식을 적용하고 있는데, 달리 말하면 분담이행방식은 발주자의 관리업무가 복잡해진다는 이유로 잘 쓰이지 않는다는 의미도 된다. 따라서 실질적으로는 공동이행방식으로 대표되는 공동도급제도의 문제를 해결할 수 있는 새로운 방안이 필요하다. 그리고 주계약자형 공동도급제도가 이

29) 「예산회계법 시행령」에 신설규정으로 도입되었다.

대안으로 활용될 수 있으나 제도적 미비로 인해 적용이 어려운 실정이다.

2. 현행 공동도급제도 운영의 문제점³⁰⁾

1) 공동도급제도의 의무규정 적용

(1) 공동도급제도의 긍정적 측면

기업의 경험축적과 기술이전을 통한 역량강화는 기업경쟁력을 높이는 측면에서 합리적인 방안이다. 하지만 어느 산업분야에서건 자본력 등이 취약한 중소기업들이 자생적인 역량축적과 기술력 확보를 통해 기업경쟁력을 높이는 쉽지 않다. 그리고 어느 국가이건 자국내 중소기업의 육성과 경쟁력을 강화하기 위하여 제도적, 물질적 지원방안을 제공하고 있다.

따라서 중소건설업체들이 공동수급체를 통해 대형업체들과 공동으로 공사를 수행하면서 경험과 기술을 쌓는다는 공동도급제도의 도입 취지는 매우 타당하게 보인다. 또 공사수주 시 지역건설업체와의 공동수급체 구성을 의무화함으로써, 해당 지역업체들이 독자적으로 수행하기 힘든 큰 규모의 공사에 참여해 시공경험을 축적할 기회와 함께 적절한 수주량을 지역업체들에게 제공한다는 측면에서 타당성이 인정된다.

30) 김명수 등이 연구한 건설교통부(2003), 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 제4장을 인용, 정리하였다.

국내 건설계약제도의 변천은 대형업체들의 독과점 및 수주독점으로 인한 폐해를 시정하기 위한 관점에서 출발하였다는 점을 고려하면, 공동도급제도가 중소건설업의 육성과 지원방안으로서 얼마나 큰 과급효과를 가져왔는지 알 수 있다. 특히 실제 현장에서의 공사시공 과정에 원도급업체와 함께 많은 전문업체들이 참여하고 있다는 것을 감안하면, 공사완공품의 품질을 확보하고 건설한 전문업체들과의 지속적인 관계유지를 위한 동기요인으로도 작용하는 공동도급제도의 확대적용이 건설산업의 발전을 위해 필수적이라는 것을 알 수 있다.

(2) 제도의 변칙적 운영

공동도급제도처럼 경쟁시장체제에서 업체와 발주자의 자율에 맡겨야 할 사항을 의무화하거나 강제하는 것은 그에 따른 부작용과 변칙들을 가져온다는 의견도 있다. 그러나 직접적인 시공능력을 가진 전문업체가 공동수급체에 참여함으로써 이러한 문제는 상당부분 해소될 것으로 보인다.

의무규정 준수를 위해 공동수급체를 구성한 뒤 일괄시공이나 재하도급이 이루어지거나, 건설한 지역 건설업체를 찾기 힘든 경우에도 형식상의 공동도급이 이루어지게 된다. 즉 건설공사의 질과 지역적 배려 중 지역적 배려만을 강조하는 경우도 잦다는 것이다. 그리고 공동도급보다 단독시공이 더욱 효율적일 공사에도 공동도급이 강제되므로, 효율적 측면에서도 손실이 발생하게 된다. 발주자의 입장에서도 해당 공사에 적합한 제도를 활용해 최소의 비용으로 최고 품질의 완성품을 얻기보다도, 법적으로 강제된 공동도급제도를 적용함으로써 효율측면에서 손실을 입게 된다는 것이다.

실제 공동도급제도의 시행결과 중소건설업체의 경쟁력강화라는 측면에서도 여러 문제점이 지적되고 있다. 당초의 도입취지대로라면 공동참여를 통한 시공기술 이전, 경험축적, 공동수급체 구성원과의 지속적인 협력관계를 통한 효율적인 공사수행이 이루어져야 하는데, 중소기업의 역량미비 등으로 인해 이러한 취지가 왜곡되고 있다는 의견도 있다.

많은 건설업체들이 PQ와 적격심사에 적용되는 공동도급시의 우대조항에 명시된 가산점을 받기위해 중소기업 또는 지역건설업체와 공동수급체를 구성하고 있으며, 일단 공사를 수주하고 난 뒤에는 형식상의 공동도급관계를 유지한 채 대표사가 일괄시공하거나 실질적인 분담이행 방식으로 시공하는 사례도 자주 발생하고 있다.

(3) 공동도급제도의 효율성 논의

이렇듯 효율성 측면에서 공동도급제도 의무화의 불합리함을 지적하는 이유를 면밀히 살펴보면, 결국 시공업체의 입장에서는 공동으로 공사를 수행하는 것보다 단독으로 수행하거나 업체별 책임분담이 명확해지는 분담이행 형태가 효용측면에서 더욱 효율적이라는 것이다. 그리고 이를 바탕으로 공동도급제도가 단독도급보다 비효율적인 경우가 종종 발생한다는 논리를 들고 있다.

그러나 건설산업에서의 효율성이란 목적물 완성에 필요한 투입자원 대비 산출물로 단순하게 평가할 수 있는 것이 아니다. 물론 최소비용으로 최대효과를 얻는다는 일반적인 경제적 효율성에만 비추어 본다면 가능한 한 적은 비용으로 공사를 완공시키는 것으로도 효율성을 논할 수 있을 것이다.

하지만 일반 제조업과는 달리 건설공사에서의 완공품은 완성 그 자체로 모든 과정이 마무리되는 것이 아니라 유지·보수에 소요되는 비용이 장기적·지속적으로 필요하게 된다. 예를 들어 저비용을 이유로 불성실하거나 자격미달의 하도급업체에게 수주되어 완공된 부분에서 하자문제가 발생하였다고 한다면, 이로 인해 발주자는 사후문제 발생 시 원도급업체를 이를 처리해야 한다. 그리고도 하자 등의 문제로 인해 추후 소요되는 관리비용이 늘어난다면 발주자는 어떻게 해야 할 것인지를 문제도 고려해야만 한다.

공동도급제도를 적용할 경우엔 이러한 문제가 명확해진다. 가령 발주자는 처음부터 어떠한 업체가 어느 공정을 맡을 지 알 수 있으므로, 우량업체들로만 구성된 공동수급체에게 공사를 발주하는 것이 가능하다. 그리고 하자 등의 문제발생 시에는 해당 공종을 담당할 업체와 공동수급체의 대표사에게 연대책임을 물을 수도 있다. 이는 발주자가 요구하는 수준의 품질을 얻기 위해서는 단독도급에 비해 공동도급제도가 가진 장점이 많다는 것을 보여주는 예이다. 이처럼 건설공사의 효율성은 투입과 산출을 나타내는 재무재표상의 금액만이 아니라 비가시적인 장점과 파급효과까지 모두 고려해 산정해야 한다.

2) 현행 공동도급제도 운영의 문제점

(1) 공동수급체 구성업체의 역량 부족과 불성실업체의 제제

중소건설업체의 입장에서 볼 때 공동도급제도는 개별 업체에게는 수주가 어려운 대형공사에 참여할 길을 제공함으로써 공종별 전문성을 극대화하고 대규모 공사경험을 축적할 수 있는 제도이다.

그러나 공동수급체의 구성원이 공동수급체 대표사에 비해 행정·기술 및 자금운용 측면에서 능력이 떨어지고, 격차가 심한 경우 대표사의 입장에서는 오히려 공사수행에 장애요인으로 작용하는 것이 사실이다. 이러한 문제점은 공동도급제도의 본래 취지인 공동수급체 구성원들 간 공종별 전문성을 통한 상호보완과 상호보완을 통한 건설공사 품질제고의 측면에서 부정적인 현상이라고 할 수 있다.

공동수급체 구성원 간 심한 격차는 대표사 입장에서는 일괄시공이 공사비용을 비롯한 모든 면에서 더 많은 이윤을 가져다 줄 수 있으며, 형식상의 공동수급체 구성을 통하나, 실질적으로는 일괄시공을 행하는 유인을 제공할 수 있다.

공동수급체의 구성원의 도덕적 해이도 공동수급체 구성과정에서 발생할 수 있는 문제이다. 도덕적 해이는 감추어진 행동에 의해서 나타나는 현상이라고 할 수 있으며, 계약이후 계약이행을 성실하게 하지 않는 행동을 의미한다. 공동도급의 경우 다른 공동수급체 구성원이 존재하기 때문에 도덕적 해이를 보일 수 있는 여지가 상대적으로 크다.

현행법상 공동이행방식³¹⁾의 공동수급체는 민법상 조합의 성격을 가지므로 전체 구성원의 합의가 없다면 해당 구성원을 퇴출시키는 것이 어렵다.³²⁾ 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 않는 구성원에게 발주처가 입찰참가자격 제한조치를 취하지 않았다면 다른 구성원이 임의로 이를 퇴출시킬 수 없다. 심지어 파산한 업체라 할지라도 강제 축출이 불가능하다. 불성실한 업체로 인해 공동수급체의 모든 구성원

31) 공동이행방식과 달리 분담이행방식에서는 각 구성원의 역할과 책임소재가 명확하므로 구성원의 공동책임의무로 인해 불성실업체에 의한 피해를 입을 소지가 적다.

32) 공동수급체의 탈퇴절차는 발주기관이 '부정당업자제제조치' 라는 징계를 내린 이후에 나머지 구성원이 연명을 통해 탈퇴조치를 해야 한다.

이 피해를 입을 가능성이 매우 높다.

(2) 공동도급 세부운영규정의 미비

일반적으로 국내 공동도급계약은 공동수급표준협정서를 따르고 있다. 그러나 실질적인 운용상의 문제가 발생한 경우 그 세부사항을 명시한 규정이 없으므로, 공동수급체 구성원간의 이해상충문제가 발생한 경우 이를 해결할 명확한 기준을 찾기가 힘들다. 따라서 앞서 언급한 공동수급체 구성원의 계약불이행 등의 문제가 발생할 경우 이에 대한 명확한 처리기준으로 삼을 수 있는 규정이 필요하다. 또 공동수급체 참가업체의 실제 시공범위와 형태, 지분율관계, 참여지분별 기술인력 파견에 대한 구체적인 규정도 미비한 상태이다.

참고로 미국이나 유럽에서는 건설관련 협회가 작성한 공동도급 운영에 관한 업체 간 준수사항을 업체들은 자율적으로 준수하는 형태를 따르고 있다. 그리고 일본의 경우 국가가 주도적으로 공동도급운영지침과 세부운영모델규칙도 제정했다. 하지만 이들 규칙이 모든 공사에 의무적으로 적용되는 것은 아니며, 계약 당사자들의 합의여하에 따라 공사특성 등에 따라 내용을 조정해 사용할 수 있다(김명수, 2003).

(3) 공동수급체의 법인격 문제

공동수급체는 민법상의 조합으로 간주되며 참여업체별로 별도로 회계·관리체계를 유지하고 있다. 그리고 이렇게 각기 별도의 체계를 유지하게 되면 급여체계, 공사수익 인식과 배분, 공동책임비용의 분

담 등의 면에서 공사의 효율성을 저해하게 된다.

현재 국내에는 법적 인격체로서 개인과 법인 두 가지 형태가 존재한다. 조합의 경우에도 필요한 경우 법인격을 취하도록 하고 있다. 조합에는 민법상 조합과 상법상 조합이 있다. 민법상 조합에 대하여는 법률행위 주체로서의 자격(법인격)을 인정하지 않으므로, 민법상 조합이 하나의 조직의 형태로서 법률행위를 하려면 법인이 되어야 한다. 따라서 공동수급체는 법적 인격을 행사할 수가 없으므로 단일 사업자 등록을 할 수 없다.³³⁾

(4) 공동도급 이행방식별 문제점

현행 공동도급 계약방식 중 가장 많이 활용되는 것은 분담이행방식보다는 공동이행방식으로, 주된 이유는 발주처의 입장에서 공사관리가 용이하기 때문이다. 하지만 대표사를 중심으로 엄격한 공사수행이 이루어지지 않는다면 발주처의 공사관리도 어려워진다. 그리고 분담이행방식과 달리 공동수급체 구성원의 책임분담이 명확하지 않으므로, 하자발생시 비용지급 등과 같은 지출요인에 대해 책임을 회피한다면 어느 업체에게 이를 전가시킬 것인가 하는 문제도 발생하게 된다.

그리고 문제가 발생할 경우 구성원 간 공동책임의무를 지게 되므로, 하도급처리와 같은 사안은 각 구성원들 간 동의하에 이루어지게 된다.

33) 미국의 경우 공동수급체와 같은 조직(Partnering 조직)을 별도의 법적 인격체로 인정하고 있다.

<표 4-1> 공동수급체와 민법상의 조합 비교

구분	공동수급체	민법상 조합
의의	구성원의 2인 이상으로 하여 수급인이 당해 계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체	2인 이상이 서로 출자하여 공동사업을 경영할 것을 약정함으로써 성립되는 단체
목적	수주한 공사를 공동으로 수행하고 이익 또는 손실에 대하여 출자비율에 따라 배당하거나 분담	·목적에는 제한이 없으며, 영리사업에 한하지 않음. ·다만 공동사업임을 요하므로 이익은 전원에 게 배분
출자 등	·금전적출자 뿐만 아니라 노무, 자재 등 전반적으로 이행에 참여하여야함 ·공사이행 중 구성원이 탈퇴하는 경우 탈퇴하는 자의 출자금은 계약이행완료 후 손실을 공제한 잔액으로 반환	·출자는 금전,기타재산 또는 노무로 할 수 있음 ·조합의 재산은 조합원의 합유에 속함 ·조합원은 조합관계가 존속하는 한 조합재산의 분할을 청구할 수 없음 ·조합원지분에 대한 압류는 그 조합원의 장래의이익배당 및 지분의 반환을 받을 권리에 대해서만 효력이 있음
책임	공동이행방식: 연대책임, 탈퇴하는 자가 있는 경우에는 잔여구성원이 출자비율에 따라 분할하여 책임을 짐 분담이행방식: 원칙적으로는 각자 책임	조합원 중 능력이 없는 자가 있는 경우에는 다른 조합원이 균등하여 책임을 짐
대외 행위	수급체 대표자는 발주자 및 제3자에 대해 공동수급체를 대표하여, 공동수급체의 재산관리 및 대금청구권 등의 권한을 가짐	대표기관은 없으며 대리권을 가진 업무집행자가 외부에 대하여 법률행위를 함
탈퇴	당해 계약의 이행이 불가능한 구성원의 경우 절차를 거쳐 탈퇴(임의 탈퇴 불가능)	부득이한 사유가 있는 경우 탈퇴가능

자료: 건설교통부, 공동도급제도 계약제도 개선방안에 관한 연구, p80에서 인용

분담이행방식은 구성원들 간 책임소재가 분명하므로 어느 정도의 품질을 보장할 수 있는 공사수행에는 도움이 되고 하도급 등의 사안 역시 각 업체별 책임 하에 용이하게 이루어진다. 그러나 발주처의 입장에서 각각의 업체들을 모두 관리해야하는 문제가 있어 선호되지 않는다. 또한 분담이행방식은 공정의 분할이 어려운 공사에는 적용하기 어려우며 국내에서는 공사수주를 위한 면허 보완의 목적으로 이용되기도 한다. 일단 공사를 수주한 뒤 원도급 업체가 보유하지 못한 면허의 시공부분을 할당하는 형식으로 분담이행방식이 이용되고 있다. 전기공사나 통신공사 같은 일부공정에서는 분리발주방식을 활용하고 있다.³⁴⁾

3. 주계약자형 공동도급제도 도입의 필요성

1) 건설공사 품질 제고

건설공사와 관련된 각종 제도를 평가하는데 가장 중요한 기준으로 활용될 수 있는 것은 완성품의 품질을 기준으로 삼는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현실에서는 완공품의 품질과 함께 예산상의 제약을 함께 고려해야만 한다. 또한 국내에서 행해지고 있는 PQ심사, 적격심사제도, 최저가낙찰제³⁵⁾ 등 역시 건설공사비 절감과 가격경쟁에 바탕

34) 분리발주제도는 품질확보 및 전문중소기업의 육성차원에서 시행되고 있다. 특히 대형건설업체가 공사수주시 전기,통신 등은 원청금액의 43~63%로 일괄하도급을 주는 현실에 비추어 공사비용의 투명성과 합리성 제고 측면에서 긍정적인 제도라고 볼 수 있다.

35) 최저가낙찰제의 경우 적정 공사비 확보 측면에서 미흡하고 최종 낙찰자 선정의 변

을 두고 있다. 결국 건설산업의 경쟁력 제고와 함께 시설물의 고품격화를 위해서는, 비용절감과 고품질을 모두 만족시킬 수 있는 기술경쟁과 함께 이를 뒷받침할 현행 제도의 개선, 즉 건설생산체계의 전반에 걸친 합리화 방안이 강구되어야 한다.

이러한 건설생산체계 합리화를 가로막는 국내 건설산업의 문제점을 돌이켜볼 때 매년 지적되었던 사안 중의 하나로는, 극도로 분업화된 중층 건설생산체계를 들 수 있다. 사실 이러한 중층생산체계가 그동안 국내 건설산업을 보호하고 육성하는데 크게 기여한 것은 사실이지만, 이로 인해 하도급 등에 대한 문제점 역시 지속됨으로써 고비용 저효율의 생산체계의 개선을 가로막아 왔다.

주계약자형 공동도급제도가 갖는 장점 중 하나는 바로 기존 원·하도급관계의 공사 참여자들을 공동수급체 구성원이라는 대등한 관계로 격상시킴으로써, 기존의 불공정 하도급 관계에서 파생되어온 문제점들을 상당부분 개선할 수 있다는 점이다(기존의 수직적 생산체계에서 수평적 생산체계로의 이동). 또한 공사관리에 있어서도 주계약자의 단일관리체제하에 신속하고 효율적인 시공이 가능하게 됨으로써, 품질관리에 필수적인 공사의 연속성·계속성, 신속한 하자처리, 공기단축 등을 보장받을 수 있다.

별력 등이 부족한 문제점을 안고 있는데, 이는 건축물의 품질확보와 직결되는 사안이다. 이를 보완하기 위한 방안으로 ‘순수내역입찰제’ 도입이 논의되고 있으며, 행자부의 경우 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 300억 원 이상 최저가공사를 대상으로 순수내역제도 적용방안을 명시하는 것을 추진하고 있다.

2) 일반과 전문건설업의 상생발전

건설업의 공사는 크게 나누어 원도급을 주로 하는 일반건설업자와 하도급을 받는 전문건설업자로 구성되어 있다. 이러한 원·하도급 구조에 기인한 불공정거래는 소관부처인 공정거래위원회의 시정노력에도 불구하고 쉽게 해결되지 못하고 있다. 흔히들 제도와 현실간의 괴리를 원인으로 들고 있지만, 원도급자의 우월적 지위를 이용한 불공정거래관행은 근절되지 않고 있다. 지금까지의 건설산업 실태를 돌아쳐볼 때 하도급시장에 대한 정부의 시장개입은 한계가 있으며, 결국 정부의 직접개입보다도 하도급관계 자체를 줄여나갈 수 있는 주계약자형 공동도급제도의 도입이 더욱 효율적일 것으로 예상된다.

<표 4-2> 하도급 불공정 유형과 세부사례

하도급 불공정 유형	세부사례
표준하도급계약서 미사용	서면계약서 미교부 및 구두계약 타계약서식사용
불공정하자보수책임기간	원도급자가 일방적으로 결정
하도급 불공정 계약	물가변동 시 공사대금증액 지급조항 삭제 추가공사 및 설계변경 시 공사대금 증액조항 삭제 민원발생 시 하도급자의 처리부담조항 신설 4대보험료의 하도급자에게 전가부담조항 신설
추가공사 발생시 불공정조건	구두작업지시 후 공사비용 전가 구두작업지시 후 대금조정결정(서면 미교부)
불법 하도급	전문공사업체를 원도급업체의 임직원 위장 직영 부가세법 상 사업자를 원도급업체의 임직원 위장직영 자재업자와 중기사업자를 원도급업체의 임직원 위장직영 원도급업체의 현직임직원을 위장하도급 처리 무면허업자와 심장 등을 원도급업체의 임직원 위장직영
이중계약서 작성	하도급금액/계약당사 명의/ 계약서상 조항
하도급공사 지급보증서 미교부	미교부/ 일부 공사에만 교부
저가 하도급	낮은 단가 적용/ 부당감액/직불 기피

자료: 공정거래위원회

발주자-원도급자-하도급자로 층화된 건설업계의 구조에서는, 원도급자는 발주자가 작성한 예정가격의 73~87%범위에서 수주한 뒤 하도급자는 원도급가격의 70%내외에서 다시 공사를 도급받는 경우가 적지 않다.³⁶⁾ 최저가 심의제가 300억 원 이상의 공사로까지 확대된 후부터는 원도급자의 덤핑투찰이 심화되어 결국 하도급을 맡는 전문건설업체의 수익악화가 지속되고 있다.

전문업체의 입장에서 볼 때 주계약자형 공동도급제도를 도입한다면 공사대금이 발주자로부터 각 구성원에게 직접 지급됨으로써, 참여업체에게 적정 공사비와 이윤을 보장할 수 있게 됨과 동시에 건축물의 품질을 제고시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다. 달리 말하면 원도급자의 하도급금액 감액을 통한 전문건설업체의 경영악화와 도산요인을 줄이고, 발주자가 책정한 공사대금이 본래의 의도대로 공사에 투입되는 효과까지 얻을 수 있다.

일반업체의 입장에서는 공사수행 시 공동수급체 구성원의 직접시공의무화를 통해 주계약자의 위치에서 기획·조정·관리 조정업무에 집중할 수 있게 된다.(주계약자는 기획·조정·관리업무만 전담 가능) 또한 우량업체들과 공동수급체를 구성하고 그들과의 지속적인 협력관계를 유지케 됨으로써 향후 타 공사수주 시에도 이점을 갖게 된다.³⁷⁾

3) 「건설산업기본법」 개정에 따른 생산체계 변화에 대응

2007년 「건설산업기본법」이 개정되면서 일반·전문건설업간의 진

36) 적격심사 대상공사의 경우로서 이런 경우 실제 공사를 수행하는 하도급자는 예정가격의 50%대 수준의 공사비를 받게 된다.

37) 지역의무공동도급제도로 인해 주계약자의 입장에서도 지역우량업체들과의 지속적인 협력관계구축은 중요한 이슈가 된다.

입장벽이 철폐되었다³⁸⁾. 이에 따르면 그동안 일반업체가 수주해오던 공사 중 종합적인 계획·조정·관리가 요구되지 않는 일부공사에 한해 전문업체가 원도급자가 되어 수주 받는 것이 가능해진다.³⁹⁾ 이렇게 전문건설업체도 원도급이 가능한 생산체계의 유연성 확보 및 제고가 추진되면서, 전문건설업체의 전문화 촉진과 동시에 일반과 전문업체간의 기존 수직적 협력관계를 상호 기술보완적 수평적 협력관계로 발전시키는 것이 가능하게 되었다. 따라서 이러한 환경에 부합할 수 있는 주계약자형 공동도급제도의 도입필요성 역시 높아졌다.

4) 부대입찰제 폐지에 대한 대안

부대입찰제는 공사 입찰 시 공사비 산출내역서에 입찰금액을 구성하는 공사 중 하도급 할 부분, 하도급 금액 및 하수급인 등 하도급에 관한 사항을 기재하여 제출하는 입찰제도이다.

부대입찰제는 원도급자가 하도급 시 우월적인 지위를 이용하여 저가 하도급을 시행함으로써 발생하는 부실공사를 방지하기 위한 목적에서 도입되었다.

부대입찰제 시행목적은 첫째, 원도급자인 일반건설업체의 덤핑수주를 방지하는데 있다. 이때 원도급자는 공사입찰 전에 하도급자인 전문건설업체의 견적을 받고 이를 종합해 입찰금액을 결정한다. 둘째, 전문건설업체의 견적능력을 제고하고, 셋째, 하도급 업체를 보호하며 부실공사를 방지하며, 넷째, 하도급 부조리 방지 및 불공정 거래를

38) 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한 제도는 1975년에 단종공사업(전문건설업)이란 명칭으로 처음 도입된 이래 30년간 지속되어왔다.

39) 설비공사에 대한 겸업제한 폐지는 4년간 유예된다.

방지하는데 있다.⁴⁰⁾

부대입찰제가 의무화 된 계기는 1990년대 초반 발생하였던 건설공사 부실이었다. 원도급자인 일반건설업체의 덤핑수주로 인한 연쇄적인 전문건설업체로의 비용전가는 부실공사의 원인으로 지적되고 있었다. 따라서 이에 대한 해결방안으로 도입이 된 것이었다. 그러나 도입 당시 일반건설업체는 부대계약제⁴¹⁾의 도입을 주장하였으나, 전문건설업체의 요구대로 부대입찰제로 도입이 이루어졌다.

부대입찰제는 처음 1건당 30억 원 이상의 대형 공공공사에 임의규정으로 도입된 이후, 예산회계법 시행령의 100억 원 이상 PQ 대상 14개 공종 및 건설업법의 예정가격 30억 원 이상인 건설공사에 의무적으로 적용되는 과정을 거쳤다. 그 이후에도 부대입찰제는 추정가격 100억 원 이상 22개 공종으로, 또 턴키공사 제외한 100억 원 이상의 모든 공공공사로 적용범위가 확대되는 과정을 거치기도 하였다. 그러나 1999년 규제개혁 작업의 일환으로 제도의 폐지가 논의되었고 2003년 말에 「국가계약법」에서 폐지되었다.

부대입찰제는 부실공사를 방지하기 위한 목적에서 도입되어 시행되었으나, 규제완화라는 이름으로 대안 없이 폐지되었다. 이에 따라 부대입찰제를 대신하여 부실공사를 방지할 수 있는 실질적인 대안이 요구되게 되었다.

주계약자형 공동도급제도의 도입 및 활성화 필요성은 부대입찰제 폐지에서도 도출될 수 있다. 즉 부실시공을 방지하고 건설공사 품질을 제고하기 위해서는 실제시공자인 전문건설업체가 적정한 공사비

40) 김성일, 공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, pp.175-176.

41) 입찰 시에는 하도급관리계획서만 제출하고, 하도급업체는 부대입찰제와 달리 도급 계약 시까지 선정하는 방식이다.

로 공사를 수행할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 주계약자형 공동도급제도는 주계약자와 공동수급체를 구성하는 전문건설업자가 각자 분담한 공사를 책임시공하는 제도이며, 공사대금도 발주자로부터 직접 전문건설업자에게 지급된다. 현실적으로 원도급자의 덤핑수주에서 유발되는 부실공사의 요인을 실질적으로 차단할 수 있는 수단이라고 할 수 있다.

공사계약 절차	부대입찰제	부대계약제	일반하도급계약
발주자 입찰공고	· 100억 이상 모든 공공공사 대상 · 하도급계획서 동시제출 의무화	· 100억 원 이상 PQ공중에 실시 공고	· 관련 규정 없음
↓			
입찰	· 부대입찰확약서, 하도급예정자, 하도급공사 산출 내역서, 하도급 예정자 자격 및 하도급한도액 증빙서류 등 첨부	· 입찰서류에 적격 심사에 필요한 하도급관리계획서 와 제반서류 제출	· 입찰서에 하도급할 공종만 기정
↓			
낙찰 및 도급계약	· 적격심사제에 의한 낙찰 및 도급계약	· 적격심사제에 의한 낙찰 및 도급계약(하도급업 체 시공견적서 첨부)	· 제한적 최저가 및 적격심사제에 의한 낙찰 및 도급계약
↓			
하도급업체 선정	· 입찰 전 결정	· 도급계약 시까지 하도급업체 선정	· 관련 규정 없음
↓			
하도급계약체결 및 통지	· 부대입찰 시 첨부 한 하도급계획서 대로 계약체결 (하도급 저가심사 배제)	· 하도급업체와 계약 체결 후 증빙서류를 15일 이내 발주자에 게 통보(하도급 저가 심사 배제)	· 부대계약제와 동일 (하도급 저가심사 적 용)

자료: 김성일, 공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구, 서울대학교 박사 학위논문, p.177에서 인용.

[그림 4-1] 부대입찰제와 부대계약제의 비교

주계약자형 공동도급제도는 건설공사 완성품의 품질제고 측면에서 다른 제도에 비해 효율성이 높은 방식이라고 할 수 있다. 기존 원도급·하도급체계의 수직적인 생산체계에서 파생되었던 문제점으로 지적되었던 저가하도급, 하도급 대금 지연 등의 불공정 거래를 예방할 수 있고, 또한 적정공사비 확보로 건설공사의 품질을 담보할 수 있는 대안으로서 역할을 수행할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

주계약자형 공동도급제도는 일반건설업과 전문건설업 간 상생발전의 측면에서 기존의 다른 방식과 비교할 때 형평성을 제고할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 즉 중소건설업의 대부분을 차지하며, 실제 시공을 수행하는 전문건설업체가 계약의 당사자로 참여함으로써 공사대금의 직접 수취 및 전문건설업의 위상 강화 등의 효과를 기대할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

이러한 장점을 갖추고 있는 주계약자형 공동도급제도가 활성화되지 못한 요인은 제도적인 측면에서 정비가 이루어지지 못하였기 때문이라고 할 수 있다. 즉 공공공사의 발주자들이 근거로 삼을 수 있는 규정이 미비한데서 원인을 찾을 수 있다. 따라서 우선적으로 「국가계약법령」, 「지방계약법령」 등 법률의 정비가 필요하다.⁴²⁾ 법률의 정비를 근거로 실제적인 공동도급에 관한 사항을 규정하고 있는

42) 동 제도의 조속한 활용을 위해서는 우선 훈령정도의 수준으로 정비하는 것도 유용함

「공동도급 운용요령」 등의 정비가 수반되어야 할 것이다.

주계약자형 공동도급제도 활성화를 위해서 관련 규정의 정비는 반드시 필요한 과제이며, 활성화를 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 그러나 관련 규정 정비만으로 주계약자형 공동도급제도가 활성화 될 것이라고 기대하기는 어렵다.

현실에서 건설공사 시공은 생산방식 및 발주방식, 지역의무공동도급제, 직접시공제 등 여러 제도, 낙찰자 선정과정의 문제와 복잡하게 연계되어 있다. 따라서 주계약자형 공동도급제도가 활성화되기 위해서는 복잡하게 연계되어 있는 사안들에 대해 조화를 이룰 수 있는 방법이 제시될 수 있어야 할 것이다.

이하에서는 주계약자형 공동도급제도가 관련 규정 정비라는 제도적인 보완이 이루어진 전제에서 제도 활성화를 위하여 해결되어야 할 과제들을 정리하고, 이에 대한 조화방안을 제시하였다.

1. 검토과제

주계약자형 공동도급제도가 활성화되기 위해서 해결되어야 할 과제들로 직접시공의무제와 조화문제, 지역의무공동도급과 주계약자형 공동도급제도의 조화문제, 주계약자형 공동도급제도 규정을 강행규정으로 할 것인지 임의규정으로 할 것인지에 대한 문제, 2008년에 폐지되는 의무하도급제와 주계약자형 공동도급제도와 연계문제, 국제입찰과정에서 주계약자를 어떻게 운영할 것인지에 대한 문제들이 제기된다.

또한 낙찰자 선정과정에서 최저가낙찰제와 주계약자의 조화문제,

계약이행과정에서 일반건설업과 전문건설업의 업역구조 폐지에 따라 서 파생되는 공동수급체 구성에서 주계약자와 구성원 간 문제, 현재 공동도급에서 규정하고 있는 공동수급체 구성⁴³⁾과 관련된 문제 등에 대한 검토 및 대안이 마련되어야 한다.

1) 구성원의 직접 시공의무화

(1) 직접시공제도

직접시공제도는 도급금액 30억 원 미만인 모든 건설공사는 원도급자가 도급금액⁴⁴⁾의 30% 이상에 상당하는 공사를 직접 수행해야하는 제도이다.⁴⁵⁾⁴⁶⁾ 여기서, 직접시공이란 해당 공종에 자사 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 의미한다.

직접시공제도의 도입목적은 시공능력이 없는 무자격 부실업체들이 공사를 수주한 뒤 재하도급을 통해 입찰브로커화 하는 것을 방지하는데 있다. 공동도급의 경우 공동수급체가 도급받은 도급계약금액(일반관리비, 이윤, 부가가치세 포함, 관급자재 제외)을 대상으로 하며,

43) 현행 공동도급방식 중 공동이행방식에서는 공동수급체의 범위를 5개 이내, 각각의 구성원 최소지분율을 10%로 한정하고 있다(행자부의 경우 최소지분율을 5%로 규정함).

44) 부가가치세가 포함된 금액이다.

45) 단 직접시공계획서 제출 대상에서 제외되는 공사로는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사, 그리고 발주자가 공사의 품질 등을 위하여 서면으로 승낙한 경우가 있다.

46) 관련 규정으로는 「건설산업기본법」 제28조의2(건설공사의 직접시공), 동법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공), 동법 시행규칙 제25조의5(직접시공계획통보서), 「건설산업기본법」 제99조 제4항(과태료), 「건설산업기본법」 제82조 제2항 제1의2(영업정지 등) 이 있다.

하도급 받은 공사에 대해서는 이 규정이 적용되지 않는다.

(2) 직접시공 공사규모

직접시공의무제는 30억 원 미만 공사를 대상으로 하고 있다. 이에 따라 전체 공사금액이 30억 원 이상이고, 분담하여 시공할 분담계약 금액이 30억 원 미만인 경우에는 직접시공의무 대상공사에 포함되지 않게 된다. 그러나 주계약자가 아닌 공동수급체 구성원은 이와 상관 없이 맡은 부분을 직접 시공해야 한다.

(3) 의무하도급제도

직접시공의무제 확대와 관련하여 검토하여야 할 것으로 의무하도급제도가 있다. 의무하도급제는 도급금액 20억 원 이상 공사는 도급금액의 20% 이상, 도급금액 30억 원 이상의 건설공사는 도급금액의 30% 이상을 의무적으로 전문건설업자에게 하도급하여야 한다는 규정이다.⁴⁷⁾ 이 의무하도급제는 2008년 1월부터 폐지되지만, 주계약자형 공동도급제도를 활용할 경우 실질적인 하도급 비율은 올라갈 것으로 보인다.

47) 다음의 경우로서 발주자가 하도급을 금지한 경우는 예외로 한다. ①긴급을 요하는 공사 ②특수한 기술이나 공법이 요구되거나, 해당 지역에 하도급 받을 전문건설업자가 없는 경우 ③건설공사의 하자에 따른 의무이행, 공정관리, 보안상 필요한 경우 등이다.

2) 지역의무공동도급과 연계문제

「건설산업기본법」 개정으로 일반·전문업체의 구분이 건설업으로 통합됨으로서 기존의 전문업체들 상당수가 중소기업에 해당하므로 동 제도와 연계성이 더욱 높아진 것으로 보인다.

지역의무공동도급제도는 중·대형 건설공사, 특수공법이 요구되는 특수건설공사에서 공사가 이루어지는 지역에 소재하는 건설업체와 대기업의 공동참여를 의무화하여 지방중소건설업체에게 기술 축적의 기회와 지속적인 수주물량을 제공하기 위한 목적에서 시행되고 있었다. 동 제도는 1994년 6월에 예산회계법 시행령에 규정되면서 시작되었으며, 현재는 「국가계약법 시행령」 제72조에 근거를 두고 있다. 그리고 지역의무공동도급 공사의 대상은 정부조달협정을 기준으로 설정되어 있다.

일부에서는 지역의무공동도급이 기존의 일반중소건설업체들을 보호하기 위한 것이라고 주장하나, 중소기업보호라는 제도도입취지에 비추어볼 때 전문건설업체를 제외한 일반건설업체만을 위해 동 제도를 전용한다는 것은 형평성에 어긋나는 것으로 볼 수 있다.

3) 주계약자형 공동도급제도 규정 형식의 문제

주계약자형 공동도급제도가 「국가계약법」을 비롯하여 공동도급 운용요령 등에 명시적인 규정으로 포함될 경우, 규정의 형식을 강행규정으로 할 것인지 임의규정으로 할 것인지에 대한 문제를 고려하여야 할 것이다. 강행규정으로 할 경우 제도를 이용하는 발주자 입장에서는 형식요건을 검토하여 적용하면 된다. 반면 임의규정으로 운용

할 경우 동 제도의 활성화에 어려움이 있을 것으로 예상할 수 있다.

4) 최저가낙찰제와 주계약자 조화문제

최저가낙찰제는 여러 투찰자 중 최저가격을 제시한 입찰자를 낙찰자로 결정하는 제도이다. 최저가낙찰제는 시장경제체제에 적합한 자유경쟁에 의한 낙찰제도이다. 그러나 공사수주를 위한 덤핑에 따른 부실공사 우려, 과당경쟁 등의 문제점을 갖고 있다.

최저가낙찰제가 시장경제에 가장 적합한 제도임에도 불구하고 많은 문제점이 지적되고 있었다. 최저가낙찰제에서 파생하는 문제의 대안으로 적격심사제도(1995년 7월 도입), 평균가낙찰제, 제한적 최저가낙찰제도,⁴⁸⁾ 부찰제,⁴⁹⁾ 저가심의제 등이 도입되었다. 그러나 2001년부터 최저가낙찰제도가 재시행되고 있으며, 2001년 12월부터는 기존 1,000억 원 이상에서 현재는 300억 원 이상의 공사에서 적용되고 있다.

5) 주계약자와 공동수급체 구성과정의 문제

현행 재정경제부 공동계약 운용요령 제9조는 공동수급체 구성과 관련한 사항들을 규정하고 있는데, 「국가계약법 시행령」 제72조 제3항 규정에 의한 공동계약의 경우 ‘독점규제 및 공정거래에 관한

48) 평균가낙찰제도나 제한적 최저가낙찰제도로는 덤핑방지 효과만을 가져올 뿐, 기술경영능력과 같은 건설업체의 경쟁력에 따른 공사수주가 아닌 요행에 따른 낙찰이 이루어지는 문제가 있다.

49) 여러 입찰자들이 제시한 가격의 평균값에 가장 가까운 가격(예정가격)에 가까운 금액을 제시한 업체를 선정하는 방식이다

법률'에 의한 계열회사간에 공동수급체를 구성하지 못하게 되어 있다. 그러나 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 일반건설업과 전문건설업의 구분이 2008년부터 폐지되며, 겸업제한도 폐지되게 된다. 이에 따라 투명한 관리체계의 정착, 주요 공종별 전문업체 육성, 상생협력 강화라는 건설산업 발전방향에 비추어볼 때 일반업체와 직접 시공능력을 가진 전문업체로 공동수급체를 구성하는 것이 가장 타당한 방안으로 보인다.

6) 현행 공동도급 운용규정의 문제

현행 행정자치부 공동계약 운용요령 제9조에서 공동수급체 구성에 관하여 규정하고 있다. 제9조 제5항에 의하면 공동수급체를 공동이행 방식의 경우 구성원별 최소지분율을 10% 이상, 구성원 수를 5인 이하로 구성하도록 규정하고 있다. 그러나 분담이행방식에 의한 공동계약의 경우에는 최소지분율에 관한 사항을 제외하고 있다.

따라서 주계약자형 공동도급제도가 공동도급의 한 방식으로 규정될 경우, 공동이행방식처럼 구성원들의 최소지분율 기준을 적용할 것인지, 아니면 분담이행방식처럼 최소지분율에 대한 기준을 적용하지 않을 것인지에 대한 검토가 먼저 이루어져야 한다.

다음으로 공동수급체 구성원의 수를 5인 이하로 적용하는 조항의 문제가 검토되어야 한다. 구성원 수는 참여자의 지분율과도 밀접한 관련이 있다. 특정 공공공사의 경우 공동수급체 대표자에게는 별도의 지분율 조건이 요구되는 공공공사가 있다.⁵⁰⁾ 이 경우 공동수급체 대

50) 재정경제부 공동계약 운용요령 제4조(공동수급체 대표자의 선임) 제3항에는 “시행령 제42조 제4항의 규정에 의한 최저가낙찰제 대상공사 입찰의 경우 공동수급체

표자 이외에 구성원으로 참여하는 건설업자의 입지가 작아질 수 있는데, 이는 공동도급제도가 목적으로 하는 장점이라고 할 수 있는 전문적인 시공이 어려워지는 요인이 될 수 있다.

2. 검토과제 유형별 조화방안

1) 직접시공의무제와 조화방안

직접시공제도는 도급금액 30억 원 미만인 모든 건설공사는 원도급자가 도급금액⁵¹⁾의 30% 이상에 상당하는 공사를 직접 수행해야하는 제도이다.⁵²⁾⁵³⁾ 여기서, 직접시공이란 해당 공종에 자사 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 의미한다.

직접시공제도의 도입목적은 시공능력이 없는 무자격 부실업체들이 공사를 수주한 뒤 재하도급을 통해 입찰브로커화 하는 것을 방지하는데 있다. 공동도급의 경우 공동수급체가 도급받은 도급계약금액(일반관리비, 이윤, 부가가치세 포함, 관급자재 제외)을 대상으로 하며,

대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50 이상이 되도록 하여야 한다.” 라고 규정되어 있다.

51) 부가가치세가 포함된 금액이다.

52) 단 직접시공계획서 제출 대상에서 제외되는 공사로는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사, 그리고 발주자가 공사의 품질 등을 위하여 서면으로 승낙한 경우가 있다.

53) 관련 규정으로는 「건설산업기본법」 제28조의2(건설공사의 직접시공), 동법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공), 동법 시행규칙 제25조의5(직접시공계획통보서), 「건설산업기본법」 제99조 제4항(과태료), 「건설산업기본법」 제82조 제2항 제1의2(영업정지 등) 이 있다.

하도급 받은 공사에 대해서는 이 규정이 적용되지 않는다.

직접시공의무제는 30억 원 미만 공사를 대상으로 하고 있다. 이에 따라 전체 공사금액이 30억 원 이상이고, 분담하여 시공할 분담계약 금액이 30억 원 미만인 경우에는 직접시공의무 대상공사에 포함되지 않게 된다.

2) 지역의무공동도급과 조화방안

지역의무공동도급제도의 도입취지는 수주불균형 해소에 있다. 우선 일정규모 미만의 공사에 대해 대형업체와 중소기업체가 공동으로 참여하도록 강제함으로써, 이를 통해 지역중소업체의 시공능력 강화, 대규모 시공실적 및 경험축적효과를 얻게 된다. 그리고 대형건설업체들에게 집중되는 수주물량을 조절함으로써 대형업체와 지역중소업체간의 수주불균형을 줄이는 목적을 갖고 있다. 따라서 주계약자형 공동도급제도가 도입된 뒤에도 지역의무공동도급제도를 유지하는 것이 건설산업의 고용 및 산업유발효과에 따른 지역경제 활성화에 도움이 될 것이다.

3) 주계약자형 공동도급제도 규정 형식과 조화방안

모든 공공공사에 대해 주계약자형 공동도급제도를 강제하는 것은 현실적으로 반영되기 힘들다. 따라서 이에 대한 대안으로 발주자에게 동 제도에 대한 선택권을 주는 방안을 고려해볼 수 있다. 구체적인 예로는 모든 공사에 대해서 발주관서가 2인 이상의 건설업자가 참여하는 공동도급제도를 선택할 수 있다는 조항을 입찰공고에 의무적으

로 명기토록 하는 것을 들 수 있다. 동제도의 적용이 아닌 선택조항을 명기토록 함으로써 동제도의 도입·적용과 함께 발주자의 자율권까지 보장하는 결과를 얻을 수 있다.

4) 최저가낙찰제와 주계약자 조화방안

주계약자형 공동도급제도의 「국가계약법」 적용을 위해서는 무엇보다도 현행 「지방계약법」 상에 명시된 실적평가방법을 적용해 운용한 뒤 나타나는 문제점들을 보완할 필요가 있다. 따라서 「지방계약법」 및 시행령 제 88조(공동계약)에 주계약자형 공동도급제도를 명시하는 것이 무엇보다도 필요하다. 그리고 적격심사 시 공동수급체 결성에 따른 업체별 실적평가는 현행 ‘지방자치단체 시설공사적격심사세부기준(행자부예규 제183호)’에 따르면 될 것으로 보인다.

5) 현행 공동도급 운용규정과 조화방안

주계약자형 공동도급제도의 경우 공동수급체 구성과정은 공동이행방식보다 분담이행방식과 유사한 측면이 많다고 할 수 있다. 즉 공동이행방식에서 요구하는 것과 같이 구성원의 지분 출자비율이 필요한 것이 아니라, 각 구성원이 공사를 분담하여 시공하는 측면이 강하다고 할 수 있다.

또한 계약이행책임에서도 구성원 전체의 연대책임에 의해 계약이 이행되는 공동이행방식과 달리 주계약자형 공동도급제도는 분담내용별 각자 책임이 우선적으로 적용된다. 이런 측면에서 분담이행방식과 유사하다고 할 수 있다. 다만, 주계약자형 공동도급제도에서는 주계

약자의 연대책임의무를 부과하고 있다는 점에서 분담이행방식에 비해서 공사의 완성을 담보하는데 있어 우월하다고 평가할 수 있다.

이런 점들을 고려할 때 주계약자형 공동도급제도에서 최소지분을 적용기준을 공동이행방식과 같이 적용하지 않는 것이 타당한 것으로 판단된다. 즉 주계약자형 공동도급제도는 공동수급체 구성과 계약이행책임이 공동이행방식과는 상이하며, 분담이행방식과 유사하기 때문에 주계약자형 공동도급제도 도입 이전인 기존 공동도급방식의 기준을 적용하는 것이 타당한 것으로 생각된다.

이와 함께 검토대상이 되었던 사항으로 구성원 수에 관한 규정이 있었다. 현행 공동도급 운용요령에는 공동수급체 구성원 수를 5인 이하로 제한하고 있다.

<표 5-1> 재정경제부 공동계약 운용요령

현행	개정(안)
<p>제9조(공동수급체의 구성)</p> <p>⑤ 계약공무원은 5인 이하로 공동수급체를 구성하여야 하며, 구성원별 계약참여 최소지분율은 10% 이상(분담이행방식에 의한 공동계약의 경우는 제외)으로 하여야 한다.</p>	<p>제9조(공동수급체의 구성)</p> <p>⑤ 계약공무원은 5인 이하로 공동수급체를 구성하여야 하며, 공동이행방식의 경우에만 한하여 구성원별 계약참여 최소지분율은 10% 이상으로 하여야 한다.</p>

1. 결론 및 정책제언

1) 연구의 결론

주계약자형 공동도급제도는 「건설산업기본법」 개정에 따른 생산체계의 유연성 제고와 정부주도의 상생협력 및 정부공사제도 개선방안 등에 부합하는 최적의 제도이다. 그러나 동 제도의 장점과 도입필요성의 인식은 충분히 이루어지고 있는 반면, 동 제도의 도입 및 적용을 위한 기반은 매우 취약한 실정이다. 이에 따라 우선 공공공사를 발주하는 쪽에서 근거로 삼을 수 있는 제도적 규정 및 지원이 뒷받침되지 못한다면 동 제도가 활성화되기는 어렵다고 본다.

그러나 국내의 건설산업은 입·낙찰방식을 비롯해 생산체계 전반에 걸친 여러 규정과 문제점이 복합적으로 연계되어 있다. 단순히 주계약자형 공동도급제도를 「국가계약법」상에 명시하는 것만으로 모든 것이 해결될 것으로 기대하기는 어렵다. 따라서 제도 활성화를 위한 근거 마련과 함께 현행 건설산업체계에서 제도 활성화를 위해 해결되어야 할 문제점을 검토할 필요가 있다.

주계약자형 공동도급제도와 시행과 관련하여 직접시공의무제, 지역 의무공동도급, 최저가낙찰제, 현행 공동도급 운용규정의 개선방안을 살펴본 결과 별다른 문제없이 적용될 수 있다는 결론이 도출되었

다. 따라서 주계약자형 공동도급제도의 도입과 조기 활성화를 통해 건설산업의 문제점으로 지적되어온 수직적 생산체계에서 파생된 저가하도급, 하도급대금 미지급과 부당감액 등의 불공정거래관행 예방, 적정공사비 확보를 통한 건설공사의 품질 담보, 일반건설업과 전문건설업 간의 상생발전 등의 긍정적인 파급효과를 기대할 수 있다.

2) 정책제언

우리나라 공공공사 조달시스템의 가장 큰 특징은 재정경제부 소관 법령이 수요기관 공공조달 시스템의 세부적인 내용까지 규제한다는 것이다. 이와 함께 중앙조달기관인 조달청을 통해 중앙정부와 지방자치단체에서 발주되는 대형공사의 대부분이 조달된다는 사실이다(이상호외, 2003)

주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 선결과제들은 각각 개별적으로 작용하기보다는 상호 연계되어 있는 문제라고 할 수 있다. 예를 들어 주계약자형 공동도급제도에 관한 규정을 강행규정으로 할 것인지 또는 임의규정으로 정할 것인지에 관한 문제도 해당된다.

주계약자형 공동도급제도가 갖고 있는 장점을 조기에 활성화하기 위해서는 강행규정으로 도입되는 것이 필요하며, 이 경우 주계약자형 공동도급제도를 이용하여야 하는 공사의 규모를 한정하는 것이 필요하다. 그러나 강행규정의 적용은 발주자의 선택기회를 제한하여 공사의 효율성 제고에 장애요인으로 작용할 수 있다. 또한 경제의 자유화·세계화가 급속하게 진행되고 있는 현실에서 국제입찰과 충돌할 소지가 있다.

이렇게 주계약자형 공동도급제도 활성화의 과정에는 검토되고, 개

선되어야 할 사안들이 많다. 그러나 주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 가장 기본적인 전제는 관련 규정에 명시적인 근거가 제시되는 것이 필요하다.

주계약자형 공동도급제도 활성화에 필요한 근거규정의 명시는 환경적인 변화에 따라 실현 가능성이 높아졌다. 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 수직적인 생산체계에 변화의 움직임이 발생하였다. 생산체계 변화의 움직임은 주계약자형 공동도급제도 도입을 반대해 온 주요한 논거인 수직적인 생산체계에 적합하지 않은 방식이라는 논거가 더 이상 설득력을 갖기 어려워졌다.

중앙정부와 중앙정부 투자기관이 발주하는 공사 이외에도 지방자치단체가 발주하는 공공공사가 확대되는 추세라고 할 수 있다. 지방자치단체는 지방자치의 성숙도가 진전됨에 따라 독자적인 개발사업과 투자를 지속할 것이다.

현행 「지방계약법령」에는 주계약자형 공동도급제도 시행의 근거가 마련되어 있다. 그러나 일반과 전문건설업이 겸업할 수 있는 7개 겸업종에 제한적으로 운영되고 있다. 「지방계약법령」에서도 업종의 제한 없는 주계약자형 공동도급제도 확대 적용이 필요하다.

주계약자형 공동도급제도 도입 이후에도 활성화를 위한 과제에서는 구성원의 직접시공의무화를 포함하여 많은 검토과제가 제기되고 있는 실정이다.

주계약자형 공동도급제도로 발주되는 공공공사에서 공동수급체 구성원은 제도의 취지를 고려할 때 직접시공을 의무화하는 것이 합리적인 방안이 될 것이다. 지역의무공동도급제도와 주계약자형 공동도급제도의 연계도 지역 업체를 보호하고 육성하는데 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 수도권 이외의 지역은 건설업에서도 수도권에 비해

상대적으로 더욱 어려움을 겪고 있는 실정이기 때문에 지역업체를 주계약자형 공동도급제도의 구성원으로 참여시키는 비율에 따라 우대하는 방안이 마련될 필요가 있다.

주계약자형 공동도급제도 활성화를 목적으로 강행규정으로 근거를 명시하는 것은 현실적인 어려움이 있을 것으로 생각된다. 공동이행방식과 분담이행방식도 강행규정의 형식을 띠고 있지 않다. 따라서 주계약자형 공동도급제도만 강행규정화 하는 것은 형평성의 문제가 제기될 수 있다.

그러나 현실적으로 새로운 제도가 도입되어 활성화되기까지는 많은 어려움이 있기 때문에 제도의 조기 활성화와 현실적인 상황을 절충하여 주계약자형 공동도급제도가 시행될 수 있는 공공공사의 범위를 한정하는 것을 검토하여야 할 것으로 생각된다.

일반적으로 공공공사는 분리발주되고 있다. 주계약자형 공동도급제도가 도입될 경우 최저가를 전체 공사에 적용할 것인지 또는 전기, 전기·통신공사 등을 제외한 공사금액에 최저가를 적용할 것인지도 검토되어야 할 과제이다. 최저가낙찰제는 분리발주되는 공사금액 전체를 대상으로 하는 것이 타당한 것으로 생각된다. 따라서 주계약자형 공동도급제도에 적용되는 최저가낙찰제는 「건설산업기본법령」에서 규정하고 있는 분야만을 대상으로 하여야 한다.

주계약자형 공동도급제도 운영 시 공동수급체 구성원의 숫자를 제한하여야 하는 문제도 반드시 검토되어야 할 과제이다. 현행 「국가계약법령」에서는 공동이행방식은 공동수급체 구성원 숫자에 관한 명시적인 규정이 마련되어 있다. 반면 분담이행방식에서는 공동이행방식과 같은 명시적인 규정은 마련되어 있지 않다. 주계약자형 공동도급제도는 분담이행방식과 유사한 제도이지만, 분담이행방식과 비교

할 때 구성원의 책임과 의무가 더욱 크다고 할 수 있다. 따라서 공동수급체 구성원의 숫자를 제한하지 않고 자율적으로 구성할 수 있도록 하는 것이 효과적일 것으로 생각된다. 구성원 숫자의 제한을 가하지 않을 경우 너무 많은 업체가 참여하여 구성원이 분담하는 공사 규모가 지나치게 작아지면 문제의 발생소지가 있는 것이 사실이다. 그러나 현실에서 운영되는 제도는 다소의 시행착오를 거치더라도 적절한 구성원 숫자에 의해 운영될 수 있을 것으로 생각된다.

2. 연구의 한계 및 향후과제

1) 연구의 한계

본 연구에서는 주계약자형 공동도급제도의 도입 필요성 논거를 문헌연구와 실무자와의 면담을 통하여 제시하였다. 주계약자형 공동도급제도에 관한 연구는 비교적 다양하게 이루어져 있다고 할 수 있다. 그러나 공동도급제도 운영 현황을 알 수 있는 통계자료 등이 미비하여 주계약자형 공동도급제도의 필요성에 관한 구체적인 논거를 도출하는데 어려움이 있었다.

현황 및 통계자료의 미비에서 파생되는 연구의 한계점은 특히 주계약자형 공동도급제도가 생애주기비용의 측면에서 다른 방식에 비해 효율적인 제도라는 논거를 도출하기 어려운 제약조건이 되었다. 주계약자형 공동도급제도가 형평성 측면에서 우월한 제도이나, 효율성의 측면에서는 그렇지 못하다는 지적이 있는 것이 사실이며, 이러한 지적에 대한 반론을 생애주기비용의 측면에서 제시하려고 하였으

나 통계자료 등의 부족으로 제시되어 있지 못하다.

본 연구가 진행된 시기는 「건설산업기본법」 개정이 이루어지는 과정이었다. 이에 따라 30여 년 간 유지되었던 건설산업의 생산체계에 큰 변화가 발생하는 시기였다고 할 수 있다. 건설산업과 생산체계 개편의 다양한 논의를 보고서에 담으려고 노력을 하였으나, 의도했던 것처럼 결과가 제시되어 있지 않은 것으로 생각된다.

2) 향후과제

중앙정부 및 중앙정부 투자기관에서 발주하는 공사에서 가장 기본적인 지침이 있는 「국가계약법령」 및 운용요령 등에서 주계약자형 공동도급제도 도입을 위한 논의가 이루어지고 있고, 주계약자형 공동도급제도 도입이 필요하다는 의견으로 접근이 이루어지고 있는 것으로 판단된다.

주계약자형 공동도급제도가 도입된 이후 활성화를 위해서는 검토되고 개선되어야 할 과제들이 많은 것으로 생각된다. 또한 공공공사에서 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 발주자의 요구에 부합하는 제도가 되어야 주계약자형 공동도급제도가 실효적인 제도로 자리잡을 수 있을 것으로 생각된다.

이러한 관점에서 주계약자형 공동도급제도 활성화를 위한 다양한 검토과제가 세밀하게 논의되어야 할 필요성이 크다. 그러나 본 보고서에서는 검토되어야 할 과제들과 주계약자형 공동도급제도와 조화될 수 있는 방안이라고 생각되는 사항들을 간략하게 아이디어 차원에서 정리하였다. 후속연구에서는 이러한 아이디어 차원의 제시를 바탕으로 심도 있는 검토가 이루어질 수 있어야 할 것이다. 마침 주계

약자형 공동도급제도의 활성화방안이 현행 제도들과의 검토를 통해서 이루어질 수 있는 후속연구가 계획되어 있다. 후속연구에서는 주계약자형 공동도급제도가 현실에서 유용한 제도로 기능할 수 있는 방안들에 대한 논의가 다양하게 이루어질 수 있을 것으로 생각된다.

참고문헌

■ 국내문헌

강운산(2005), 중소 건설업 실태 분석과 육성 방안, 한국건설산업 연구원.

건설교통부(2003), 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 국토연구원.

_____ (2006), 건설산업 발전을 위한 상생협력 사례연구, 가톨릭대학교 산학협력단.

_____ (2006), 건설산업 상생협력 혁신방안, 건설산업 상생협력 보고회.

기획예산처(2007), “2007~2011년 국가재정운용계획-환경보호분야”
2007~2011년 국가재정운용계획 공개토론회 발표자료.

김명수(1997), 중소건설업체의 경쟁력강화 방안 연구-전문건설업체를 중심으로-, 국토개발연구원.

김명수 · 이환성 · 김민철(2001), 지역 건설산업의 실태와 활성화 방안 연구, 국토연구원.

김성일(2001), 공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.

김준한(2004), 건설경제론, 박영사.

김재영(2007), 고품격 공공시설물 확보를 위한 정부공사제도 개선 방안, 정부공사제도 개선방안 공청회 발표자료.

김진수 · 김재진(2000), 파트너십 과세제도에 관한 연구, 한국조세연구원.

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

이석묵(2001), 공동도급 운영의 효율화 방안, 한국건설산업연구원.

윤재운(2003), 건설분쟁관계법, 박영사.

윤현석(2004), 파트너쉽 과세제도, 입법정보 제148호.

재정경제부(2005), 최근 우리나라의 입·낙찰제도 운용현황 및 우리나라의 입·낙찰제도 개선방안 연구, 재정경제부·한국건설산업연구원.

행정자치부(2003), 지방분권시대에 맞는 지방계약제도 개선방안.

■ 인터넷자료

건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr)

공정거래위원회 홈페이지(www.ftc.go.kr)

기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr)

대한건설협회 홈페이지(www.cak.or.kr)

재정경제부 홈페이지(www.mofe.go.kr)