

연구보고서 2007-5

주계약자공동도급제도 활성화 방안 II

2007. 12.



대한 건설 정책 연구원

Korea Research Institute of Construction Policy

연구진

박 광 배 책임연구원

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

발 간 사

산업 간 융합과 복합화가 빠르게 진행되고 있다. 산업을 포함한 사회적, 경제적 영역에서 지식기반화의 추세는 하루가 다른 양상을 보이고 있다.

건설산업도 예외가 아니다. IT산업의 발전이 건설에 융합되고 있다. 더 나아가 유비쿼터스기술이 건설에도 적용되기 시작했다.

변화하는 환경에 적응하지 못하면 건설산업은 저부가가치 산업으로 전락하고 말 것이다. 이러한 측면에서 건설산업에서 이루어지고 있는 최근의 변화는 긍정적이라고 할 수 있다.

그러나 유독 건설산업의 생산체계는 변화의 움직임이 더디게 진행되고 있다. 현재의 수직적인 생산체계는 시장의 신호와 선택에 의해서 조성된 것이 아니라 제도에 의해 구조화되었기 때문이다. 또한 오랜 관행으로 뿌리내렸기 때문이라고 할 수 있다.

우리의 건설생산체계는 중층화 된 다단계하도급에 의해 운영되고 있다. 다단계하도급은 낮은 가격에 의한 생산을 강요하는 구조이다. 정상적인 공사수행이 어려운 지나치게 낮은 비용은 필연적으로 부실공사를 초래할 수밖에 없다.

부실공사가 초래하는 엄청난 사회·경제적 피해는 과거의 경험을 통해서 알고 있다. 건설산업이 안고 있는 문제점들을 해결하기 위하여 다양한 노력들이 진행되었다. 아직까지 만족할만한 성과가 도출되지 못하고 있다.

주계약자공동도급제도도 건설산업에 내재되어 있는 문제점을 해결하려는 시도 가운데 하나이다. 건설산업의 문제점 중 저가하도급에서 파생하는 문제들을 해결할 수 있는 방안으로 기대되고 있다.

발 간 사

또한 주계약자공동도급제도는 전문건설업자에게 기술위주의 경쟁을 유도할 수 있는 계약제도로 기능할 수 있을 것으로 생각된다. 건설산업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 분업에 의한 특화가 이루어져야 한다. 일반건설업자와 전문건설업자가 상호 비교우위가 있는 분야를 집중적으로 육성해야 한다. 이렇게 하는 것이 건설산업의 경쟁력을 제고하는 방안이다.

주계약자공동도급제도는 현재 활용되고 있는 다른 공동도급방식과 달리 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급을 상정하고 있다. 일반건설업과 전문건설업이 상생할 수 있는 기반을 제공할 수 있다.

주계약자공동도급이 공동계약의 일종으로 많은 장점을 갖고 있음에도 불구하고 도입 및 활성화가 어려운 실정이다. 이 보고서는 주계약자공동도급의 필요성과 활성화에 필요한 논의를 전개하고, 대안도 제시하고 있다. 이러한 논의와 대안의 제시는 건설산업의 측면에서 의의를 가질 수 있을 것으로 생각한다.

연구를 수행한 박광배 책임연구원의 노고를 격려하며, 이 보고서가 주계약자공동도급 활성화의 계기가 되기를 바란다.

끝으로 연구자는 연구에 도움이 되는 좋은 의견을 제시해 준 심의위원과 자문위원에게 사의를 표하고 있다. 특히 연구의 방향 설정과 연구진행의 전 과정에서 조언을 아끼지 않은 정호준 선임연구위원에게 특별히 감사의 말을 전하고 있다.

2007년 12월

대한건설정책연구원

원장 조 우 현

요 약

1. 연구의 배경

- 건설산업기본법 개정에 의해 수직적인 생산체계에 변화의 움직임이 나타나고 있고, 중앙정부에서는 주계약자공동도급제도 시행을 위하여 회계예규 개정 논의가 이루어지고 있음
- 본 보고서는 주계약자공동도급제도가 도입되고 조속히 활성화되어 건설산업의 경쟁력 제고에 일조하는 제도로서 기능할 수 있는 방안을 도출하는 것을 연구의 목적으로 하고 있음
- 본 보고서는 연구의 범위를 두 부분으로 나누어 진행하였음
 - 공동계약 운용요령을 대상으로 연구를 진행하였음
 - 현재 운영중인 입·낙찰제도 및 계약제도와 조화방안을 마련하기 위하여 입·낙찰제도와 계약제도를 대상으로 연구를 진행하였음

2. 연구의 주요 내용

- 주계약자공동도급제도 도입의 필요성은 건설생산체계 개편, 건설사업관리(CM), 현행 공동도급의 문제점 개선, 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안 등 네 가지로 제시하였음
 - 건설산업기본법 개정으로 겸업금지규정 및 시공참여자제도가 폐지될 예정임

요 약

- 겸업금지규정 폐지는 수직적인 생산체계의 변화를 예고하고 있고, 이러한 변화를 수용할 수 있는 공동계약의 방식으로 주계약자공동도급이 기능할 수 있을 것이며, 이러한 필요성에서 주계약자공동도급이 도입되어야 함
- CM제도는 부실공사로 인한 사회적 비용의 낭비를 방지하고, 건설산업의 선진화를 목적으로 도입된 제도임
- CM제도의 활성화 및 다양한 CM제도 도입은 주계약자공동도급과 연계하여 생산의 효율성을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있기 때문에 주계약자공동도급의 도입이 필요함
- 부대입찰제도는 하도급자 보호를 위한 제도로 도입되어 운영되었으나, 도입취지를 달성하지 못하고 폐지되었음
- 주계약자공동도급은 도입 취지를 고려할 때 부대입찰제의 발전적인 대안으로 기능할 수 있을 것으로 판단됨
- 다단계하도급에서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 방안으로서 원도급자 지위에서 공사를 수행하는 주계약자공동도급 도입이 필요함
- 현행 공동도급은 공동계약방식으로서의 취지 및 장점을 활용하지 못한 채 운영되고 있음
- 주계약자공동도급은 공동이행방식 및 분담이행방식에서 파생되는 문제점을 해소할 수 있는 대안적인 공동계약방식임
- 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약방식으로 대기업과 중소기업 간 상생발전을 유도할 수 있는 대안이 될 수 있음

요 약

- 주계약자공동도급제도 도입방안
 - 중앙정부 발주공사에 주계약자공동도급이 활용되기 위해서는 공동계약 운용요령의 개정이 선행되어야 함
 - 공동계약 운용요령 개정안을 조문별로 제시하고 있으며, 제2조(정의), 제4조(공동수급체 대표자의 선임), 제5조(공동수급 표준협정서의 작성 및 제출), 제6조(계약의 체결), 제7조(책임), 제8조(입찰공고), 제9조(공동수급체의 구성), 제10조(보증금의 납부), 제11조(대가지급), 제12조(공동계약의 내용변경), 제13조(구성원의 제재) 등의 사항에 관하여 개정안을 제시하였음
 - 주계약자공동도급을 실제로 활용하기 위해서는 주계약자공동도급 공동수급 표준협정서의 제정이 필요함
 - 이를 위하여 지방자치단체 공동도급계약 운영요령 및 공동도급 운영기준, 공동계약 운용요령 등을 검토하여 공동계약 운용요령 [별첨 3]으로 제시되어야 할 주계약자공동도급 공동수급 표준협정서안을 제시하였음
 - 주계약자공동도급 공동수급 표준협정서안은 제7조(계약이행), 제15조(하자담보책임)에서 공동계약방식으로서 특성이 제시됨

- 공동수급체 구성 중 구성원 수는 구성원의 직접시공, 구성원 평가 등과 연계되어 있는 사항임
 - 구성원 수와 관련하여 제기되는 사항들을 고려하여 주계약자공동도급 공동수급체의 구성원 수는 공사의 특성에 따라 조정하도록 하는 것이 효율적인 것으로 판단됨

요 약

- 공동수급체에 참여하는 주계약자와 구성원, 구성원 간에는 계열회사의 관계가 아니어야 함
 - 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이므로 일반건설업자가 주계약자로 공동수급체의 대표자가 됨
- 입찰공고에서는 주계약자공동도급으로 공사이행이 가능하다는 사실을 구체적으로 명시하여야 할 것이며, 주계약자공동도급으로 수행될 공종과 물량 등을 명시하여야 함
- 시공관리와 관련한 검토과제는 하자처리 문제임
- 하자처리문제는 주계약자공동도급이 공동이행방식과 분담이행방식에 비해 우월한 방식이라고 할 수 있음
 - 즉 구성원인 전문건설업자는 각자 분담한 공사를 직접시공하고, 주계약자는 구성원이 시공한 하자처리에 대하여 구성원의 연대보증인과 연대하여 책임을 지도록 함
- 현행 제도와의 조화를 위한 검토과제로는 적용대상 공사 및 공사범위, PQ 및 적격심사와 조화문제, 지역의무공동도급제도와 조화문제, 구성원의 직접시공, 주계약자공동도급 의무화의 문제, 실적인정, 하도급, 구성원 평가의 문제 등으로 설정하였음

요 약

- 주계약자공동도급 적용 공사범위는 모든 공사에 의무화하는 것이 제도의 활성화에 필수적임
 - 주계약자공동도급은 공동도급의 한 방식으로 모든 공사에 적용되어야 함
 - 이를 위해서 입찰공고 시 주계약자공동도급 적용이 가능하다는 사항을 구체적으로 명시하여야 하며, 입찰공고에서 구체적으로 명시하여야 할 사항으로는 해당공사와 공종 등임

- 주계약자공동도급에 구성원으로 참여하는 전문건설업자는 의무적으로 직접시공에 의하여 분담공사를 수행하여야 함
 - 주계약자공동도급이 공동계약방식으로 효과를 발휘하기 위해서는 구성원인 전문건설업자의 직접시공이 이루어져야만 주계약자공동도급이 활성화될 수 있음

3. 결론 및 정책제언

- 결론
 - 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급, 구성원의 직접시공, 공동이행방식과 분담이행방식의 장점을 결합한 방식, 건설업자 간 상생발전을 촉진하는 공동도급방식으로 개념화할 수 있음

요 약

○ 정책제언

- 주계약자공동도급제도 활성화를 위해서 모든 공사에 의무적으로 적용하는 것이 필요하며, 주계약자공동도급이 활용될 수 있는 공사의 범위는 제한 없이 모든 공사로 설정
- 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이라는 명시적 규정 추가하여야 함
- 저가하도급 개선을 위한 제도운영이 이루어져야 함
- 중소 건설업자의 보호의 범위를 확대 적용하여야 하며, 지역의 무공동도급과 주계약자공동도급제도가 조화를 이루어 건설산업 경쟁력 제고 및 상생발전에 기여할 수 있음
- 건설업자 간 상생발전을 촉진하는 제도로 운영되어야 함
- 주계약자공동도급제도를 활용하여 기술경쟁을 유도하는 건설산업 환경을 조성할 수 있도록 제도가 운영되어야 함
- 장기적으로 전문건설업자 간 공동수급체 구성을 통하여 주계약자공동도급이 이루어질 수 있는 방안 검토가 필요함

- 목 차 -

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
1) 연구의 필요성	1
2) 연구의 목적	2
2. 연구범위 및 연구방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	6
3) 연구 수행체계	7
3. 선행연구 검토	9
1) 선행연구 검토	9
2) 연구의 차별성	13
제2장 주계약자공동도급제도 도입의 필요성	15
1. 건설 생산체계 개편	17
1) 일반과 전문건설업자 간 겸업금지 규정 폐지	18
2) 시공참여자체도 폐지	23
2. 건설사업관리(CM)제도 활성화 기반	26
1) CM제도 도입배경	26
2) CM활성화의 필요성	30
3) CM활성화의 기반으로 주계약자공동도급	32
3. 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안	34

1) 부대입찰제도 도입목적	34
2) 부대입찰제도 폐지의 문제점	38
3) 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안	40
4. 현행 공동도급제도 문제점의 대안	43
1) 현행 공동도급 유형	43
2) 공동도급 운영의 문제점	45
3) 주계약자공동도급제도 도입에 의한 개선	47
5. 외국사례의 시사점	49
1) 외국사례의 검토	49
2) 사례의 시사점	55

제3장 「공동계약 운용요령」 개정방안59

1. 「공동계약 운용요령」의 검토과제	59
1) 공동수급체의 구성	59
2) 공동수급체 대표자의 선임	63
3) 입찰공고	64
4) 보증금	65
5) 구성원의 책임과 의무	67
6) 시공관리	68
7) 대가의 지급	71
8) 공동계약 내용의 변경	73
9) 계약이행의 확인	75
10) 입찰 참가자격의 제한	76
2. 「공동계약 운용요령」 검토과제의 대안	77

1) 공동수급체의 구성	77
2) 공동수급체 대표자의 선임	81
3) 입찰공고	82
4) 보증금	84
5) 구성원의 책임과 의무	84
6) 시공관리	87
7) 대가의 지급	89
8) 공동계약 내용의 변경	90
9) 계약이행의 확인	91
10) 입찰 참가자격의 제한	92
3. 「공동계약 운용요령」 개정안	93
4. 주계약자공동도급 표준협정서 제정	113
1) 「공동도급 운영기준」	114
2) 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」	116
3) 공동수급 표준협정서(주계약자공동도급방식)	118

제4장 현행 제도와 조화방안125

1. 현행 제도와 조화를 위한 검토과제	125
1) 적용대상 공사 및 공사범위	125
2) PQ 및 적격심사와 조화문제	125
3) 지역의무공동도급제도와 조화문제	131
4) 구성원의 직접시공의무화	133
5) 주계약자관리방식 의무화의 문제	134

6) 실적인정문제	135
7) 하도급	136
8) 구성원 평가의 문제	138
2. 현행 제도와 조화방안	139
1) 적용대상 공사 및 공사범위	139
2) PQ 및 적격심사와 조화방안	141
3) 지역의무공동도급제도와 조화방안	144
4) 구성원의 직접시공의무화방안	146
5) 주계약자관리방식 의무화방안	149
6) 실적인정 문제의 대안	149
7) 하도급 대안	151
8) 구성원 평가방법의 대안	152

제5장 건설산업 구조 변화와 조화방안153

1. 건설산업 구조 변화	153
1) 생산조직	154
2) 입·낙찰 및 계약제도	158
3) 생산체계	162
2. 건설산업 구조 변화와 조화방안	166

제6장 정책제언 및 향후과제169

1. 결론 및 정책제언	169
1) 연구의 결론	169
2) 정책제언	172

2. 연구의 한계 및 향후과제	178
1) 연구의 한계	178
2) 향후과제	179
참고문헌	181
부록	185

- 표 목 차 -

〈표 1-1〉 선행연구와 본 연구의 차이점	14
〈표 2-1〉 일반건설업자 계약 대비 전문건설업자 하도급계약 실적추이 19	
〈표 2-2〉 건설생산체계의 변화추이	21
〈표 2-3〉 건설업 관련제도 비교	22
〈표 2-4〉 CM의 정의와 대상공사	28
〈표 2-5〉 CM운영 관련 법규 및 도입 여건조성	28
〈표 2-6〉 건설공사 부실요인(2004 조달청 설계관리 업무편람)	32
〈표 2-7〉 부대입찰제도 도입 및 폐지경과	38
〈표 2-8〉 부대입찰제도 도입취지와 문제점	39
〈표 2-9〉 부대입찰제도와 주계약자공동도급제도 비교	42
〈표 2-10〉 공동도급제도 연혁	43
〈표 2-11〉 공동이행방식과 분담이행방식의 장·단점 비교	47
〈표 2-12〉 주계약자공동도급 도입연혁	48
〈표 2-13〉 영국의 건설사업 단계별 하도급 문제	53
〈표 3-1〉 토목공사 중 도로공사 공종분류 예시	83
〈표 3-2〉 정부입찰·계약집행기준 제50조 개정안	86
〈표 3-3〉 공동도급별 하자담보책임 조문 비교	89
〈표 3-4〉 중앙정부 및 지방자치단체 발주공사 선금 의무지급율	90
〈표 3-5〉 공동계약 운용요령 개정안: 목적	95
〈표 3-6〉 공동계약 운용요령 개정안: 용어의 정의	95
〈표 3-7〉 공동계약 운용요령 개정안: 공동계약유형	97
〈표 3-8〉 공동계약 운용요령 개정안: 권리행사 및 의무이행	98
〈표 3-9〉 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급체 대표자의 선임	99

<표 3-10> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급협정서의 작성 및 제출	100
<표 3-11> 공동계약 운용요령 개정안: 계약의 체결	100
<표 3-12> 공동계약 운용요령 개정안: 책임	101
<표 3-13> 공동계약 운용요령 개정안: 입찰공고	103
<표 3-14> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급체의 구성	106
<표 3-15> 공동계약 운용요령 개정안: 보증금의 납부	109
<표 3-16> 공동계약 운용요령 개정안: 대가지급	110
<표 3-17> 공동계약 운용요령 개정안: 공동계약의 내용변경	111
<표 3-18> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급체 구성원의 제재	112
<표 3-19> 공동도급 운영기준의 공동도급방식별 표준협정서 비교	115
<표 3-20> 지방자치단체 공동도급계약 운영요령 표준협정서 비교	117
<표 3-21> 공동계약 운용요령 공동수급 표준협정서 비교	119
<표 3-22> 주계약자공동도급방식 표준협정서(안)	121
<표 4-1> 기술적 공사 이행능력	127
<표 4-2> PQ심사 적용 대상공사	128
<표 4-3> 지역의무공동도급 대상공사	133
<표 4-4> 기술적 공사 이행능력 개정안	141
<표 4-5> 적격심사기준 개정안: 심사방법	143
<표 4-6> 연도별 건설업체 증감율	145
<표 5-1> 턴키·대안입찰방법 다양화	160
<표 5-2> 최고가치낙찰제와 적격심사낙찰제 비교	162
<표 6-1> 주계약자공동도급제도 의무화: 「국가계약법 시행령 개정안」	174

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 공동도급 관련 법령	5
[그림 1-2] 연구의 체계도	8
[그림 2-1] 건설생산 체계도	24
[그림 2-2] 선진국의 용역형 CM과 한국의 용역형 CM 비교	29
[그림 2-3] 책임형 CM 구조도	30
[그림 2-4] 부대입찰제도와 다른 하도급제도의 비교	37
[그림 4-1] PQ진행 순서도	126
[그림 3-2] 공동도급의 대상공사 범위	132
[그림 5-1] 일반적인 공공공사 발주 및 입찰·계약절차	159
[그림 5-2] 재정경제부의 국가계약제도 개선방향	163
[그림 5-3] 시공기술에 기반한 CM 계약구조	166

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

주계약자공동도급제도¹⁾는 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정 이전에 「건설산업기본법」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」²⁾에 제도 시행을 위한 법적인 근거규정이 마련되어 있었으며, 공동도급제도의 일종으로 운영되어 왔다. 그러나 중앙정부가 발주하는 공공공사에서 중요한 근거규정이라고 할 수 있는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」³⁾에 명시되어 있지 않았기 때문에 공공공사에서 활발하게 이용되지 못하고 있는 실정이다.

주계약자공동도급제도의 활성화를 저해하는 핵심적인 논거로 작용하던 수직적인 건설생산체제와 부합하지 않는다는 주장도 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 설득력을 잃게 되었다. 주계약자공동도급제도의 활성화를 위한 논의가 본격적으로 전개되기 위한 여건이 조성되고 있다.

1) 주계약자공동도급제도의 명칭과 관련하여서는 「건설산업기본법」과 「지방계약법」에서는 주계약자관리방식으로 규정하고 있고, 연구자에 따라서는 주계약자형 공동도급제도로 명명되기도 한다. 또한 일부에서 주계약자관리방식 및 주계약자형 공동도급제도 이외의 다른 명칭이 검토되어야 한다는 주장이 제기되고 있기도 하다. 본 보고서의 이하에서는 편의상 주계약자공동도급제도로 명명하고 있다. 그러나 문맥상의 필요에 따라서는 주계약자방식의 약칭으로도 표기하고 있다.

2) 본 보고서의 이하에서는 「지방계약법」이라고 축약하여 사용한다.

3) 본 보고서의 이하에서는 「국가계약법」이라고 축약하여 사용한다.

이러한 상황을 반영하여 「국가계약법」에 주계약자공동도급제도의 명시적 규정을 도입하기 위한 여건들이 조성되고 있다. 규제개혁 위원회에서도 건설산업의 상생발전과 경쟁력 강화측면에서 주계약자 공동도급제도의 「국가계약법」 반영과 활성화의 필요성을 인식하고 추진에 긍정적인 것으로 알려지고 있다.

주계약자공동도급제도의 「국가계약법령」 반영은 공공공사에서 기준적인 지침으로 활용되고 있는 회계예규의 정비를 수반한다. 이에 따라 주계약자공동도급제도가 조기에 활성화될 수 있는 여건이 조성되는 것이며, 제도적인 장치가 마련된다는 측면에서 의의를 가질 수 있다.

본 연구는 주계약자공동도급제도가 「국가계약법령」에 반영되어 시행되는 경우 활성화를 위한 방안에 초점을 맞추어 연구가 진행되었다. 주계약자공동도급제도가 공동도급방식의 일종으로 갖고 있는 장점이 발휘되기 위해서는 현행 공공공사 계약 및 낙찰과 관련된 제도와의 조화가 필수적이라고 판단된다. 주계약자공동도급제도의 장점과 현행제도가 조화를 이루면서 시너지효과(synergy effect)를 거둘 수 있고, 이를 통하여 건설산업의 경쟁력 제고가 가능할 것으로 생각된다. 주계약자공동도급제도와 현행 입·낙찰제도가 조화를 이룰 수 있는 방안에 대한 연구의 필요성이 크다고 할 수 있다.

2) 연구의 목적

본 연구는 주계약자공동도급제도가 현행 제도와 조화를 이루면서 발전할 수 있는 방안에 대한 자료를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 주계약자공동도급제도 활성화방안은 두 가지 측면에서 접근하

고 있다.

현행 「건설산업기본법령」을 근거로 하는 「공동도급 운영기준」과 「지방계약법령」을 근거로 하는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 공동도급의 방식의 일종으로 주계약자관리방식을 포함하고 있으며, 공동수급 표준협정서가 마련되어 있다. 그러나 「국가계약법령」에서는 주계약자방식에 관한 규정이 없으며, 공동수급 표준협정서도 공동이행방식과 분담이행방식만 마련되어 있다.

중앙정부 및 중앙정부 투자기관이 발주하는 공사에서 발주기관의 담당자들이 계약행위의 지침으로 활용하고 있는 기준은 재정경제부 회계예규인 「공동계약 운용요령」이다. 주계약자공동도급제도가 활성화에 어려움을 겪고 있는 가장 근본적인 요인이 「공동계약 운용요령」에 주계약자공동도급제도가 공동도급방식으로 규정되어 있지 않기 때문이다.

주계약자공동도급제도 활성화방안 제시를 목적으로 하는 본 연구에서 우선적으로 검토하여야 할 과제가 재정경제부가 관리하는 「공동계약 운용요령」에 공동도급방식의 일종으로 주계약자공동도급제도가 포함될 수 있는 논거를 도출하는 것이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도를 재정경제부 「공동계약 운용요령」에 포함시키기 위한 논거는 이전 연구에서 제시되어 있는 것으로 생각된다. 따라서 본 연구에서는 주계약자공동도급제도가 조기에 활성화될 수 있도록 「공동계약 운용요령」에 대한 개정안 제시와 건설교통부의 「공동도급 운영기준」과 행정자치부의 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」을 검토하여 개정안을 제시하는 것을 연구의 일차적인 목적으로 한다.

주계약자공동도급제도가 도입되어 조기에 활성화되기 위해서는 현

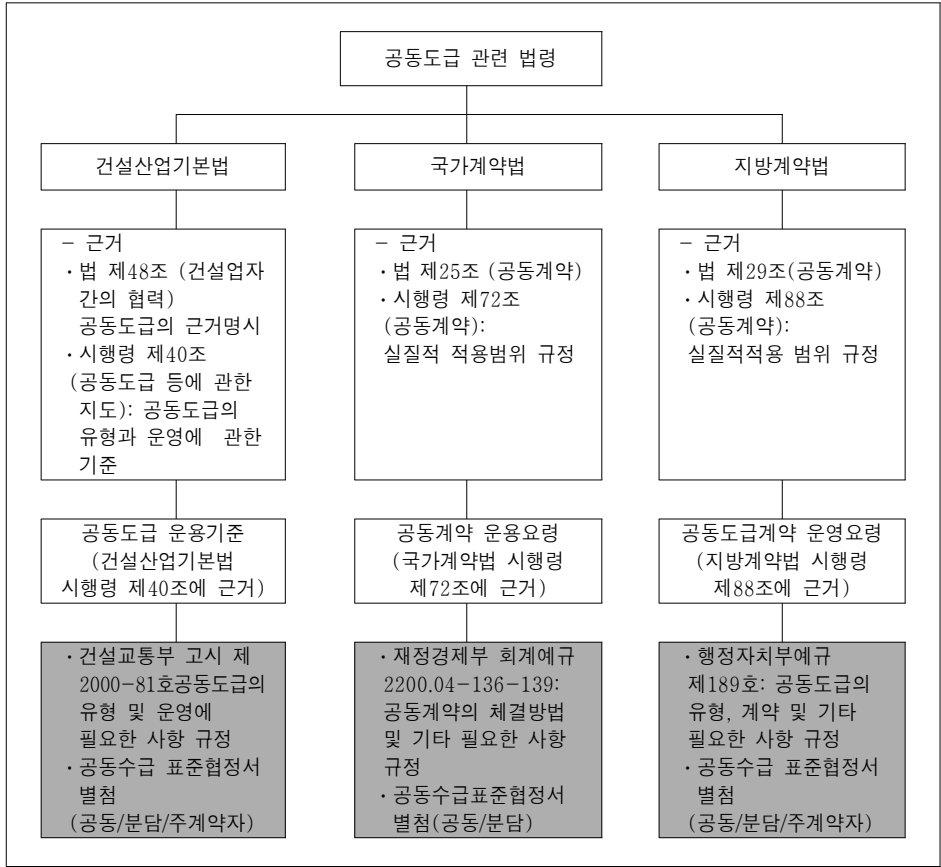
행 공공공사 관련 제도와 조화를 이룰 수 있어야 한다. 현행 제도와 조화될 수 있는 방안을 제시하는 것도 본 연구의 중요한 목적 가운데 하나라고 할 수 있다.

2. 연구의 범위 및 연구방법

1) 연구의 범위

본 연구에서는 중앙정부와 중앙정부 투자기관, 지방자치단체가 발주하는 공사를 대상으로 연구를 진행한다. 이들 공공부문이 발주하는 공사는 공공공사로 각종 법령 등에 의해서 규제를 받고 있다. 건설산업은 산업의 특성으로 인하여 각종 제도와 규정에 의해 입찰과 낙찰, 시공이 규제되고 있다.

주계약자공동도급제도 활성화를 연구의 목적으로 하는 본 연구와 같은 성격의 연구에서는 각종 법령 등 제도가 일차적인 연구의 대상이 된다. 법령 등에 근거를 두고 있는 고시도 연구의 범위에 포함된다. 고시의 일종이라고 할 수 있는 회계예규 등은 공사를 발주하는 담당공무원이 가장 우선적으로 참고하고 활용하는 지침이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 회계예규의 일종인 재정경제부 「공동계약 운용요령」, 행정자치부 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」, 건설교통부 「공동도급 운영기준」의 내용을 대상으로 연구가 이루어졌다.



자료: 건설교통부(2003), 공동도급제도 계약제도 개선방안에 관한 연구, p.17에서 인용.

[그림 1-1] 공동도급 관련 법령

제도가 신설되어 시행되거나 기존 제도가 활성화되기 위해서는 제도가 운용되는 환경과의 조화가 중요한 문제이다. 주계약자공동도급 제도가 「국가계약법령」에 도입되어 활성화되기 위해서는 현행 입·낙찰제도와 조화를 이룰 수 있어야 한다. 회계예규 등의 제·개정 은 주계약자공동도급제도 활성화를 위한 제도적인 기반이라고 할 수 있고, 현행 입·낙찰제도와 조화문제는 제도적인 기반과 현실적인

건설산업의 환경까지를 고려하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 현행 입·낙찰제도와 조화방안도 중요하게 고려되어야 할 분야이므로 연구의 범위에 포함하였다.

2) 연구방법

연구수행은 문헌연구와 면담조사 등을 통하여 이루어졌다. 주계약자공동도급제도에 관한 논의의 대부분은 주계약자공동도급제도의 도입 필요성에 관한 것이다. 주계약자공동도급제도가 현행 공동도급제도와 저가하도급 문제를 개선할 수 있는 방안이며, 이에 따라 주계약자공동도급제도 도입이 이루어져야 한다는 도입 필요성에 대한 논거 제시라고 할 수 있다.

기존 연구를 통해서 주계약자공동도급제도의 제도적인 의의 및 도입 필요성에 관한 시사점을 얻을 수 있었다. 본 연구에서는 제1장과 제2장의 연구진행과정에 활용하고 있다.

주계약자공동도급제도 활성화에 관한 연구는 연구성과가 축적되어 있지 못한 실정이다. 주계약자공동도급제도의 활성화를 연구하는 본 연구의 목적과 부합하는 문헌자료는 찾기 어려운 실정이다. 이러한 상황에서 실무자 및 관련 전문가 면담조사는 연구수행에 효과적인 방법이 되었다. 계약제도를 직접 다루고 있는 실무자, 주계약자공동도급제도 필요성을 제기하고 있는 전문가 및 대한전문건설협회 실무자 등과의 면담을 통하여 주계약자공동도급제도 활성화를 위해 검토하여야 할 과제들을 도출할 수 있었다. 면담조사는 보고서의 제3장, 제4장, 제5장의 진행에 이용하였다.

3) 연구 수행체계

본 보고서는 크게 6장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구의 범위와 방법을 설정하고, 선행연구 검토가 이루어졌다. 선행연구 검토를 통하여 본 연구가 기존 연구의 차이점을 제시할 수 있었다.

제2장에서는 주계약자공동도급제도 도입의 필요성을 제시하고 있다. 주계약자공동도급제도 도입 필요성은 건설생산체계 변화, CM제도와 연계의 필요성, 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안, 현행공동도급제도 보완의 측면에서 검토하였다. 주계약자공동도급제도 도입 필요성의 사례 제시를 위해 외국사례를 검토하고 시사점을 도출하였다. 외국사례로는 미국, 영국의 사례를 검토하였다.

제3장에서는 주계약자공동도급제도가 도입되어 활성화되기 위한 과정에서 검토되어야 할 과제들을 제시하고, 대안과 개선방안을 제시하였다. 검토과제는 회계예규의 일종인 「공동계약 운용요령」에 포함되어야 할 사항과 현재 운용되고 있는 건설공사 입·낙찰제도 관련 검토과제로 구분하였다. 검토과제의 대안 제시는 「공동계약 운용요령」을 대상으로 하였다. 「공동계약 운용요령」에 주계약자공동도급제도 활성화에 필요한 사항들을 조문화하여 제시하였다.

제4장은 현재 운용중인 공공공사 발주 및 계약 관련 제도들과 조화를 위해서 필요한 사항들을 검토하였다. 검토를 통하여 각종 입찰 및 낙찰제도, 계약제도 등과 조화될 수 있는 방안을 제시하였다.

제5장은 건설산업 구조 변화와 주계약자공동도급의 조화방안에 관하여 제시하고 있다. 관련 법령 개정으로 야기되고 있는 건설산업 구조 변화는 생산체계 등의 변화도 유발할 것으로 예상된다. 변화된 건

설산업의 환경에서 주계약자공동도급제도 활성화를 위하여 필요한 사항들을 검토하고 조화방안을 제시하고 있다.

제6장은 결론 및 정책제언부분이다. 결론에서는 연구의 요약과 정책제언을 제시하였다. 그리고 본 연구의 한계와 향후 진행되어야 할 연구를 제시하고 있다.

구분		주요내용
제1장	연구의 개요	<ul style="list-style-type: none"> · 연구의 목적 및 필요성 · 연구범위 및 방법 · 선행연구 검토
제2장	주계약자공동도급제도 도입의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> · 건설산업 생산체계 개편 · 건설시장과 건설업계 변화 · 건설사업관리(CM) · 부대입찰제 폐지의 발전적인 대안 · 현행 공동도급제도 문제점의 대안 · 외국사례 시사점
제3장	「공동계약 운용요령」 개정방안	<ul style="list-style-type: none"> · 「공동계약 운용요령」의 검토과제 · 「공동계약 운용요령」 검토과제의 대안 · 「공동계약 운용요령」 개정안 · 주계약자공동도급 표준협정서 제정
제4장	현행 제도와 조화방안	<ul style="list-style-type: none"> · 현행 제도와 조화를 위한 검토과제 · 현행 제도와 조화방안
제5장	건설산업 구조 변화와 조화방안	<ul style="list-style-type: none"> · 건설산업 구조 변화 · 건설산업 구조 변화와 조화방안
제6장	결론 및 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> · 결론 및 정책제언 · 연구의 한계 및 향후과제

[그림 1-2] 연구의 체계도

3. 선행연구 검토

1) 선행연구 검토

선행연구 검토는 두 가지 주제로 나누어 진행하였다. 두 주제 중 하나는 주계약자공동도급제도 도입의 필요성에 관한 연구이며, 다른 주제는 주계약자공동도급제도 활성화에 초점을 둔 연구이다.

주계약자공동도급제도 도입 필요성에 관한 선행연구 검토는 주계약자공동도급제도의 장점과 단점을 명확하게 도출하기 위하여 검토하였다. 주계약자공동도급제도의 장·단점을 제시하여 현행 공동도급방식의 문제점을 개선할 수 있는 대안으로 활용할 수 있다는 점을 시사점으로 도출할 수 있었다.

또한 본 보고서 제4장에서 논의하고 있는 주계약자공동도급제도 활성화방안과 논리적인 일관성을 유지하기 위한 목적에도 필요한 시사점을 얻을 수 있었다. 이와 함께 주계약자공동도급제도가 건설산업 생산체계 개편, 건설업 겸업제한 폐지, CM제도의 활성화에도 긍정적인 영향을 미치는 제도임을 알 수 있었다.

주계약자공동도급제도 활성화방안에 관한 선행연구 검토를 통해서 본 연구의 진행과정에서 논의되어야 할 검토과제에 대한 시사점을 도출할 수 있었다. 「공동계약 운용요령」에 추가되거나 개정되어야 할 사항과 현행 제도와 조화방안에 관한 시사점을 도출할 수 있었다.

(1) 주계약자공동도급제도 도입에 관한 연구

김명수 외(2001), “지역 건설산업의 실태와 활성화 방안 연구”는 지역경제에서 건설산업이 차지하는 비중과 역할 규명하고 애로사항을 파악하는데 중점을 두고 있다. 지역 건설산업이 당면하고 있는 애로사항을 해결하고 지역 건설산업이 활성화에 필요한 대안 제시를 연구의 목적으로 하고 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 지역 경제의 정확한 실상파악과 애로점 도출을 위한 목적에서 설문조사와 면담조사를 병행하여 연구가 수행되었다.

지역 건설산업의 활성화에 필요한 기본방향과 개별방안을 각각 세 가지로 나누어 제시하고 있다. 세 가지 기본방향은 지역 건설경기 진작, 지역 건설업체를 위한 제도개선, 지역 건설업체의 경쟁력 제고 등이다.

세 가지 개별적인 방안은 지역경제 근간이 되는 기반시설 투자확대와 발주의 조기사행, 지역 건설업체 보호를 위한 단기적인 방안으로 사전적인 입찰참여 규제 시행과 장기적인 측면에서 인센티브 제공, 지역 건설업체의 자체적인 노력 등을 제시하고 있다.

박채규 등이 연구한 행정자치부(2004), “지방분권시대에 맞는 지방계약제도 개선방안”에서는 주계약자공동도급제도가 건설업체 사업능력 증대와 중소기업 보호·육성차원에서 도입되었다는 취지를 설명하고 있다. 주계약자공동도급제도가 활성화되지 못하고 있는 요인으로 「국가계약법령」에 명시적으로 도입되지 않았기 때문이라고 지적하고 있다.

박채규 등은 연구에서 주계약자공동도급제도의 장점으로 공사품질 및 시공의 생산성 향상, 공기지연과 산업재해에서 유발되는 사회적

비용의 감소, 불공정 원·하도급을 해결할 수 있다는 장점, 전문건설업체의 경쟁력 제고, CM의 가교역할 등을 지적하였다. 반면 단점으로는 중소 일반업체와 전문건설업체의 거부 가능성, 하자과 부도 시 해결방법의 어려움, 중소 일반건설업체의 수주량 감소 등을 지적하고 있다.

박채규 등은 「지방계약법령」 제정으로 주계약자공동도급제도가 도입되었으며, 수직적인 건설생산체계와 조화에 문제가 없다는 점을 지적하였다. 중소 일반건설업체의 수주량 감소문제에 대해서도 지방자치단체가 발주하는 30억 원 이상 공사에 적용할 경우 피해범위가 크지 않다는 것을 제시하고 있다. 연구에서는 시행범위 및 대상을 검토하여 주계약자공동도급제도 활성화에 필요한 사항을 제시하고 있다.

(2) 주계약자공동도급제도 활성화에 관한 연구

이석목(2001), “공동도급 운영의 효율화방안”에서 공동도급제도 운영의 핵심이 효율성에 있다는 점을 제시하고 있다. 공동도급제도 운영의 효율성 제고를 위해서는 발주자의 역량강화, 공동수급체 모델 규칙 제정, 3단계 경영기법 적용을 주장하고 있다.

지역의무공동도급 대상 공사범위의 확대 및 지역 업체 참여율 기준도 상향 조정되어 지역 업체와의 공동도급이 증대되고 있고, 지역 업체와 공동도급이 증대되는 시장변화에 적응하기 위해서는 제도적인 측면의 논의보다 실무적인 적용에 필요한 실효적인 대안이 마련되어야 한다는 점을 지적하였다.

김명수 등이 연구한 건설교통부(2003), “공동도급 계약제도 개선에

관한 연구”에서는 장기적인 측면에서 계약제도 개선방안의 일종으로 주계약자공동도급제도 활성화 필요성을 제시하고 있다. 다단계 하도급에서 파생되는 저가하도급을 현행 건설생산체계의 비용 상승 요인으로 지적하고, 주계약자공동도급제도 활성화는 관리비용 최소화를 통하여 건설공사의 품질 제고가 가능하며, 이를 통한 건설산업 경쟁력 강화에 기여할 수 있다는 주장을 제시하고 있다.

현행 공동도급방식의 문제점으로 획일적인 제도운영, PQ와 적격심사를 위한 공동도급의 수단화, 공동수급체 구성원 간 보완관계 미비, 공동수급체 운영의 세부규정 미비, 공동수급체 법인격 문제, 불성실 업체에 대한 강제탈퇴의 어려움, 공동수급의 범위와 형태, 하도급 관리문제 등을 지적했다.

현행 공동도급 운영과정에서 파생되는 문제점을 주계약자공동도급 제도로 보완이 가능하다는 의견을 제시하였다. 이러한 보완이 가능하기 위해서는 주계약자가 공동수급체를 탈퇴하는 경우 발주자의 대응 방안 마련 및 주계약자의 부담 가중 등의 문제가 해결되어야 한다는 의견을 제시하고 있다.

김명수(2005), “공동도급 계약제도 운영 실태와 개선방안”에서는 주계약자방식 활성화의 전제조건으로 업역제한 폐지, 겸업금지 폐지가 필요하다고 하였다. 이와 함께 현재 분리발주되고 있는 전기공사, 통신공사까지 포함하여 공동수급체를 구성하는 것이 주계약자방식 활성화에 도움이 된다는 의견을 제시하였다.

주계약자관리방식은 일반건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식이 타당하며, 주계약자는 일반건설업자가 담당해야 한다는 의견을 제시하였다. 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동수급체 구성으로 대기업과 중소기업 간 상생발전이 가능하다는 의견도

제시하고 있다.

2) 연구의 차별성

본 연구는 주계약자공동도급제도가 도입되어 실질적으로 활용될 수 있는 구체적인 방안 제시에 연구의 목적이 있다. 연구의 목적에 부합하는 보고서 작성을 위해서 실무적인 측면에 초점을 맞추어 연구가 진행되었다. 제도가 기능하기 위한 현행 제도 및 환경과의 조화 방안을 모색한 것이 본 연구가 기존 선행연구와 구별되는 가장 특징이라고 할 수 있다.

이석목(2001)이 제기한 실무적인 규정 정비의 필요성과 유사한 문제의식을 연구의 배경으로 하고 있다. 본 연구는 문제제기에서 조금 더 진전된 구체화된 개선방안을 제시하고 있다는 점에서 이석목의 연구와 차이점을 갖는다.

박채규 등이 연구한 행정자치부(2004) 및 김명수 등이 연구한 건설교통부(2003)에서는 주계약자공동도급제도 도입 및 활성화의 필요성을 제시하고 있다. 본 연구는 이들의 연구에서 제시된 주계약자공동도급제도 도입 및 활성화의 필요성을 기반으로 구체적인 방안을 제시하고 있다. 구체적인 방안 제시의 대상은 「공동계약 운용요령」 등의 개정으로 제시되고 있다.

본 연구에서는 현행 법령에 근거를 두고 있는 「공동계약 운용요령」 및 「공동도급 운영기준」 등을 대상으로 연구가 진행되었다. 「공동계약 운용요령」 등에서 제시하고 있는 항목들을 주계약자공동도급제도 활성화 측면에서 필요한 사항을 개정안으로 제시하고 있다. 공동수급 표준협정서 개정안도 제시하고 있고, 주계약자공동도급

제도 활용에 필요한 공동수급 표준협정서가 마련되어 있지 않은 재정경제부 공동도급계약 운용요령에 대해서는 공동수급 표준협정서를 제정하여 제시하고 있다.

김명수(2005)는 주계약자공동도급제도 활성화의 필요성을 제시하고 있다. 겸업금지 폐지, 업역제한 폐지와 건설생산체계 개편이 주계약자공동도급제도 활성화의 전제라는 점을 제시하고 있다. 본 연구는 김명수가 주계약자공동도급제도 활성화의 전제조건으로 제시한 제도 변화가 결정된 시점에서 연구가 이루어졌다. 따라서 본 연구에서는 제도변화를 고려하여 주계약자공동도급제도 활성화방안을 제시하고 있다.

<표 1-1> 선행연구와 본 연구의 차이점

연구자	연구목적	연구방법	주요 내용
김명수 외 (2001)	-지역 건설산업 활성화방안 도출	-문헌연구 -설문조사 -면담조사	-지역 건설산업이 지역경제에서 차지하는 비중과 역할 규명 -지역 건설산업의 정확한 현황파악 -지역 건설업체의 애로점 및 개선방안 · 각각 세 가지의 기본방향과 개별방안 제시
박채규 외 (2004) ⁴⁾	-지방계약제도 개선방안 도출	-문헌조사	-지방계약법령 등에 주계약자제도 도입 필요성 제시
이석묵 (2001)	-공동도급 운영의 문제점 해결	-문헌연구	-공동도급 효율성 제고방안 제시 -공동도급이 확대되기 위해서는 실무적인 규정의 정비 필요성 제기
김명수 외 (2003) ⁵⁾	-공동도급의 실효성 제고를 위한 대안제시	-문헌연구	-주계약자방식 활성화 필요성 제시 -현행 공동도급 운영의 문제점 개선안으로 주계약자방식 활용 가능
김명수 (2005)	-주계약자관리방식 활성화의 필요성 제시	-문헌연구	-건설산업 생산체계 및 업역제한 및 겸업금지 폐지 등 전제조건 제시 -공동수급체 구성에서 일반과 전문의 상생발전 유도 가능
본 연구 (2007)	-제도 활성화방안 연구	-문헌연구 -면담조사	-공동계약 운용요령 제·개정안 제시 -현행 입·낙찰제도와 조화방안 제시

주계약자공동도급제도는 시행을 위한 근거가 「건설산업기본법령」과 「지방계약법령」에 마련되어 있다. 「지방계약법령」을 근거로 하는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 주계약자공동도급제도가 종합적인 계획·관리기능을 수행하는 일반건설업자와 시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업자가 공동으로 도급을 수행하는 형태라는 것을 제시하고 있다.

주계약자공동도급제도⁶⁾는 수직적인 건설생산체계에서 파생되는 다단계하도급의 폐단을 개선할 수 있는 방안으로 인식되고 있다. 주계약자공동도급제도의 장점이 인정되어 「건설산업기본법령」 및 「지방계약법령」에 제도의 시행을 위한 규정이 마련되어 있다.

그러나 「국가계약법령」을 근거로 하고 있는 재정경제부 회계에 규에는 주계약자공동도급제도를 공동도급의 한 방식으로 규정하고 있지 않다. 이에 따라 중앙정부와 정부투자기관 등이 발주하는 공공공사에서 주계약자공동도급제도의 활용이 이루어지지 못하고 있다.

주계약자공동도급제도는 현재 운영되고 있는 공동이행방식과 분담

- 4) 박채규 등이 연구한 행정자치부(2005), 지방계약제도 개선방안에 관한 연구, 경희대학교 산업관계연구소이다. 선행연구에서는 행정자치부(2005)로 표기하였으나, 연구자를 표시하기 위하여 박채규 등으로 표기하였다.
- 5) 선행연구에는 건설교통부(2003)로 표기되어 있다. 연구자를 명시하기 위한 목적에서 김명수 등으로 연구자를 표기하였다.
- 6) 행정자치부예규 제189호 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서는 주계약자 관리방식을 “건설산업기본법에 의한 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동도급계약을 말한다. 이 경우 일반건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우에는 일반건설업자가 주계약자가 된다.”고 규정하고 있다.

이행방식의 문제점을 해결할 수 있는 대안의 역할도 기대된다. 또한 일반건설업과 전문건설업 간 상생발전의 측면에서도 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대되는 제도라고 할 수 있다.

건설산업은 2007년 5월 이루어진 「건설산업기본법」 개정으로 중요한 변화의 시기를 맞고 있다. 검업제한 폐지로 발생하게 될 생산체계의 변화가 가장 대표적인 사례가 될 것으로 생각된다. 건설산업에서 이루어지고 있는 변화는 건설산업의 환경 변화를 유발하여 다양한 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다. 주계약자공동도급제도에도 영향을 미치게 될 것이다.

주계약자공동도급제도 활성화방안을 모색하는 과정에서 주계약자공동도급제도 도입의 필요성을 재점검하는 것은 의미가 있을 것으로 생각된다. 특히 「건설산업기본법」 개정 이전 제기되었던 논거들이 건설산업 환경변화를 고려하여 검토되어야 할 것이다. 또한 주계약자공동도급제도 도입 필요성을 검토·보완하는 과정을 통해서 제도 활성화방안과 제도 도입 필요성 간 일관된 논리적 연계도 이루어질 수 있을 것으로 생각한다.

주계약자공동도급제도 도입의 필요성은 네 가지로 정리하였다. 건설산업의 생산체계 개편, 건설사업관리제도(CM) 활성화의 기반, 부대입찰제 폐지의 발전적인 대안, 현행 공동도급제도의 문제점 개선방안 등이다. 부가적으로 외국의 사례를 검토하여 시사점을 도출하였다. 주계약자공동도급제도가 갖고 있는 목적 중 하나인 건설산업 상생발전의 측면에서 유사한 제도를 운영하는 국가의 사례를 검토하였다.

1. 건설 생산체계 개편

건설공사는 크게 토목(SOC)시설공사와 건축공사로 구분할 수 있다. 토목시설공사는 아스팔트 포장·콘크리트 포장·특수포장 도로, 콘크리트 교량·강교·특수교량(현수교, 사장교 등), 터널, 댐, 방파제·접안시설 등 항만, 공항, 일반철도·고속철도·지하철, 매립 및 간척, 상·하수도 등을 대상으로 한다. 건축공사는 주택, 아파트, 공장, 공공건축물 등을 대상으로 한다.⁷⁾

건설업에서는 대부분 토목시설물과 건축물이 동시에 시공된다. 이러한 건설업의 특성은 하도급방식을 활용하는 분업체계가 정립되는 직접적인 계기가 되었다. 한국의 건설업은 수직적인 분업에 의한 생산방식으로 운영되고 있다. 수직적인 분업에 의한 생산을 제도적으로 보장·보호하기 위한 목적에서 「건설산업기본법」⁸⁾을 비롯하여 관련 법률에서 일반건설업과 전문건설업을 구분하고, 상호 업역에 진출하지 못하도록 운영되고 있다.⁹⁾ 생산체계 등을 법률로 규정하고 있는 이유는 건설산업의 환경이 특수하며, 공공시설물 공급자인 정부가 발주자이기 때문이다.

중앙정부가 발주하는 공사는 입찰·계약제도 관련 규정에 의해서

7) 김명수 등이 연구한 전문건설공제조합(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구-건설생산체계 부분-, 학교법인 가톨릭학원, p.4를 인용하였다.

8) 「건설산업기본법」은 건설산업의 기본적인 사항을 규정하고 있는 법률이다. 「건설산업기본법」의 모체는 1958년 3월 11일 제정된 「건설업법」이다. 「건설업법」은 1996년 12월 30일 법률 제5230호에 의해 「건설산업기본법」으로 개명되었다.

9) 일반건설업자는 전문건설업 면허를 보유하지 못하도록 법으로 규제하고 있다. 중소 건설업체인 전문건설업자를 보호하고, 시공능력을 갖추지 못한 중소 일반건설업자의 무분별하게 소형공사에 참여하는 것을 방지하기 위한 목적에서 운영되고 있다.

이루어지며, 입찰·계약에 관한 사항은 중앙정부의 회계제도와 관련성을 갖고 있다. 반면 건설생산과 관련한 사항은 대부분 「건설산업기본법령」에 의해서 규정되고 있다.¹⁰⁾

생산에 관한 가장 기본적인 규정이라고 할 수 있는 「건설산업기본법」이 2007년 5월 개정이 이루어졌고, 일반과 전문건설업자 간 겸업을 금지하고 있던 조항이 폐지되었다. 또한 시공참여자체도가 폐지되었다. 겸업제한 규정의 폐지와 시공참여자체도 폐지는 건설생산체계의 변화의 직접적인 요인이 될 것으로 예상되고 있다. 건설산업에서 생산체계 변화와 관련하여 겸업제한 폐지와 시공참여자체도 폐지 등이 생산체계에 미치는 영향 검토하고, 이와 연계하여 주계약자공동도급 활성화의 필요성에 대해서도 검토한다.

1) 일반과 전문건설업자 간 겸업금지 규정 폐지

건설산업에 요구되는 생산체계 개선의 필요성과 경쟁지향적인 변화는 수직적인 생산체계의 개편이 이루어지는 직접적인 계기가 되었다고 할 수 있다. 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정은 과거 30여년간 유지되어온 생산체계 변화의 시발점이라고 할 수 있다. 「건설산업기본법」 개정으로 일반건설업과 전문건설업 간 겸업이 금지되었던 규정이 폐지되어 2008년 1월부터는 겸업이 가능하게 되었다.

겸업금지의 폐지는 건설산업 생산체계에 변화를 예고하고 있으며, 수직적인 생산체계의 변화는 주계약자공동도급제도에도 긍정적인 파급효과를 미칠 것으로 예상된다. 주계약자공동도급제도가 일반건설업

10) 입찰·계약제도와 생산의 연계성이 떨어지는 원인으로 작용하기도 한다.

자와 전문건설업자의 공동도급을 전제하고 마련된 제도라는 도입취지와 주계약자공동도급제도 도입 반대론자들이 주장했던 수직적인 건설생산체제와 연계될 수 없다는 논거가 설득력을 잃게 되었다는 점에서 중요한 요인이라고 할 수 있다.

2005년 기준 일반건설업의 계약실적은 약 100조원 규모로 나타나고 있다. 이 가운데 외주의 형태로 전문건설업자가 시공하는 하도급 규모는 약 42조원이며, 비중으로는 40.8%를 차지하고 있다. 2005년 기준 일반건설업자 계약실적 대비 전문건설업자의 하도급 계약 비중은 2000년 이후 2002년의 39.1%에 이어 두 번째로 낮은 비중을 차지했다. 2004년에는 비중이 49.0%에 이르고 있다.

<표 2-1> 일반건설업자 계약 대비 전문건설업자 하도급계약 실적추이

(단위: 건, 억원, %)

구분	일반건설업자 계약실적		전문건설업자 계약실적(하도급)		하도급 비율 (B/A)
	건수	금액(A)	건수	금액(B)	
1990	37,678	263,765	37,043	45,152	17.1
1995	46,653	576,063	106,016	177,482	30.8
2000	51,687	499,363	140,095	235,056	47.1
2001	71,060	603,290	164,580	265,067	43.9
2002	84,754	851,191	179,634	332,504	39.1
2003	82,022	934,705	188,832	384,545	41.1
2004	76,895	838,668	186,616	411,325	49.0
2005	73,492	1,031,532	159,971	421,240	40.8

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보(1991, 1996, 2001-2006년호).

일반건설업자가 공식적인 외주를 통한 하도급의 형태로 전문건설

업자에게 발주하는 공사 이외의 부분은 직영방식으로 시공이 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 그러나 직영으로 시공되는 부분에도 상당 부분은 실질적으로 전문건설업자를 통해서 시공되고 있다. 이렇게 전문건설업자는 공식적 또는 비공식적으로 실제로 시공을 담당하고 있다.

전문건설업자는 생산과정에 참여하여 원도급과 하도급 공사를 모두 수행하고 있다. 전문건설업자의 공사건수 계약실적은 원도급공사가 많다. 그러나 공사수주금액에서는 하도급공사가 더 큰 규모로 나타나고 있다. 이러한 현상이 나타나는 원인은 전문건설업자가 원도급할 수 있는 공사의 업역이 법령으로 규정되어 있기 때문이다. 이에 반해 하도급 공사는 복합공사 수행도 가능하다. 따라서 공사규모에 따라 금액이 큰 하도급 공사 수행도 가능하기 때문이다.

전문건설업자의 하도급계약 실적추이를 통해서도 알 수 있는 것처럼 수직적인 생산체계는 건설 생산의 중요한 요소로 활용되어 왔다. 생산에서 분업에 의한 수직체계는 제도적인 변화를 통해서 공고하게 구축되어 왔다(<표 2-2> 참조). 수직체계로 나타나는 하도급은 우리나라를 비롯한 선진국에서도 여러 문제점을 노정하고 있으며, 해결책이 제시되고 있다(<표 2-3> 참조).

건설산업의 시공체계가 구축되기 시작한 것은 1958년 「건설업법」이 계기가 되었다. 「건설업법」은 시공업 등 업역보호와 시공능력 평가에 관하여 규정하고 있었다. 건설기술의 경쟁력을 제고하기 위한 목적에서 1973년 「건설기술용역 육성법」이 제정되었고,¹¹⁾

11) 「기술용역 육성법」은 1973년 2월 5일 법률 제2474호로 제정되었다. 이후 1992년 11월 25일 법률 제04501호에 의해 「엔지니어링기술 진흥법」으로 법률명이 변경되었다.

1987년에는 「건설기술관리법」이 제정되었다.¹²⁾ 2006년 10월 4일 「국가계약법」, 2007년 5월 17일 「건설산업기본법」 개정을 통해 발주체계의 다양화 및 건설업역 구조 개편이 추진되고 있으며, 제도적인 측면에서 선진화의 기반을 갖춘 것으로 평가되고 있다.

<표 2-2> 건설생산체계의 변화추이

생산체계 발전	주요 연대	내용	주요법	비고
시공업체의 법적보장	1958	시공업 등 업역보호 시공능력 평가	건설업법	근대적인 건설산업 및 시공체계 구축
턴키 (Design Build)	1973	설계시공일괄입찰 근거 마련	예산회계법	건설을 포함한 산업분야 대상
	1996	DB방식 적용 활성화	건기법	생산성 향상 위한 건설 분야 대응
건설기술의 경쟁력 제고	1972	기술용역의 육성	기술용역 육성법	기술경쟁력이 국가적 목 표로 대두
	1988	건설용역 및 공사관리 강화	건기법	건설부문 용역 및 현장 관리 관련법 제정
감리제도 발전	1988	시공감리체계 도입	건기법	설계자의 감리 강화
	1994	책임감리제도 도입	건기법	민간전문가집단의 감리 주체 구축
시설물안전에 관한 특별법 제정 등 유지관리	1995	준공 후 시설물의 관리강화	시설물안전 에 관한 특별법	주로 시설물 준공후 안전 진단에 한정
건설사업 관리의 제도화	1997	기획/설계/시공 등의 종합관리체계 구축	국가계약법, 건산법	선진사업관리체계 구축
	2001	세부시행 근거마련(2000) 대가/업무지침/평가공시	건기법	사업관리체계의 구체적인 법적 시행
업역 통합 및 발주체계의 다양화	2008	건설업역의 구조개편 발주자선택의 확대	건산법, 국가계약법	제도측면의 선진화 완성

자료: 이교선(2007), CM 10년의 현재와 미래(건설생산시스템 혁신의 방향, 제3회 CM진흥
추진대회 및 대토론회 발표자료, p.39에서 인용.

12) 「건설기술관리법」은 1987년 10월 24일 법률 제3934호로 제정되었다.

<표 2-3> 건설업 관련제도 비교

구분	한국	미국	영국	일본
건설업역	<ul style="list-style-type: none"> -등록제 -일반 5개 -전문 25개 -일반, 전문 간 겸업제한 및 상호수주 제한 	<ul style="list-style-type: none"> -각 주별 상이 (면허제 또는 등록제) -종합2개, 전문43개 (캘리포니아주) -겸업 및 수주범위 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> -면허제 없음 (일반사업자 신고) -종합3개, 전문16개 -겸업 및 수주범위 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> -허가제 -종합2개, 전문26개 -겸업 및 수주범위 제한 없음
입·낙찰	<ul style="list-style-type: none"> -최저가낙찰제 (적격심의회 병행) -적격심사제 -턴키입찰(설계시공 일괄입찰) 	<ul style="list-style-type: none"> -최저가낙찰제(기술+ 가격심의회 병행: 최고가치낙찰) -디자인빌드(설계시공 일괄입찰) 	<ul style="list-style-type: none"> -최고가치낙찰(가격 외 품질 등 복합요소 평가) 	<ul style="list-style-type: none"> -최저가낙찰제(저입찰가격조사제도, 최저제한가격제 병행)
하도급 행위 제한	<ul style="list-style-type: none"> -일괄하도급 제한 -일반업자 간 하도급 제한 -전문업자 간 재하도급 제한 -직접시공제 (30억 미만 공사는 30% 이상 직접시공의무) 	<ul style="list-style-type: none"> -중층하도급 제한 없음(발주자가 하도급승인 거부가능): 캘리포니아주 -원도급 입찰 시 하도급업자 지명제도: 캘리포니아주 -직접시공제 (30% 이상 직접시공의무: 캘리포니아주) 	<ul style="list-style-type: none"> -중층하도급 제한 없음(전통적으로 건축사가 일반건설업체의 하도급에 대한 승인권 보유) 	<ul style="list-style-type: none"> -중층하도급 제한 없음
하도급 공정화	<ul style="list-style-type: none"> -발주자로부터 대금수령 후 15일 이내 하도급자에게 현금 지급 -하도급 대금지급보증서 교부의무 -부당한 하도급대금 결정 및 감액금지 -발주자의 하도급대금 직접지급제도 	<ul style="list-style-type: none"> -직접적인 하도급계약 규제 없음 -하도급대금 미지급 시 민사소송 또는 발주자에게 직접지급 요구 -하도급, 자재, 노임에 대한 지급보증제도 실시(밀러법) 	<ul style="list-style-type: none"> -발주자의 하도급대금 직접지급제도 등 일부 보호규정 있으나, 당사자 간 계약이 우선 -분쟁 발생 시 대부분 법원에서 판단·조정 	<ul style="list-style-type: none"> -하도급대금을 1개월 이내의 가능한 짧은 기간내 지급 -하도급대금 지급보증의무 등 여타 하도급 규제 없음

자료: 건설교통부(2006), 건설산업 상생협력 혁신방안, 건설산업 상생협력 보고회 자료, p.33에서 인용

주계약자공동도급제도는 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정 이전에도 「건설산업기본법령」과 「지방계약법령」에서 시행에 필요한 근거가 마련되어 있었다. 주계약자공동도급제도 시행에 필요한 제도적인 기반은 이미 마련되어 있었다. 그러나 일부 지방자치단체에서 발주하는 소액 공공공사를 제외하고 주계약자공동도급제도가 활용된 사례는 많지 않은 실정이다.

개정 이전의 「건설산업기본법」 등 관련 규정들에서 주계약자공동도급제도 시행에 필요한 근거를 규정한 것은 원도급과 하도급에 의해 이루어지는 수직적인 생산체계에서도 주계약자공동도급제도가 조화될 수 있다는 의미이다. 그러나 주계약자공동도급제도 도입을 반대하는 입장에서는 수직적인 생산체계와 조화될 수 없다는 주장을 폈다. 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 건설산업의 생산체계가 변화될 것으로 예상되고 있다. 건설 생산체계의 변화는 주계약자공동도급제도 도입 및 활성화를 가로막았던 가장 중요한 논거가 더 이상 설득력을 갖기 어렵게 되었다는 것을 의미한다. 건설산업의 수직적인 생산체계 변화는 주계약자공동도급제도 도입을 위한 긍정적인 요인이라고 할 수 있다.

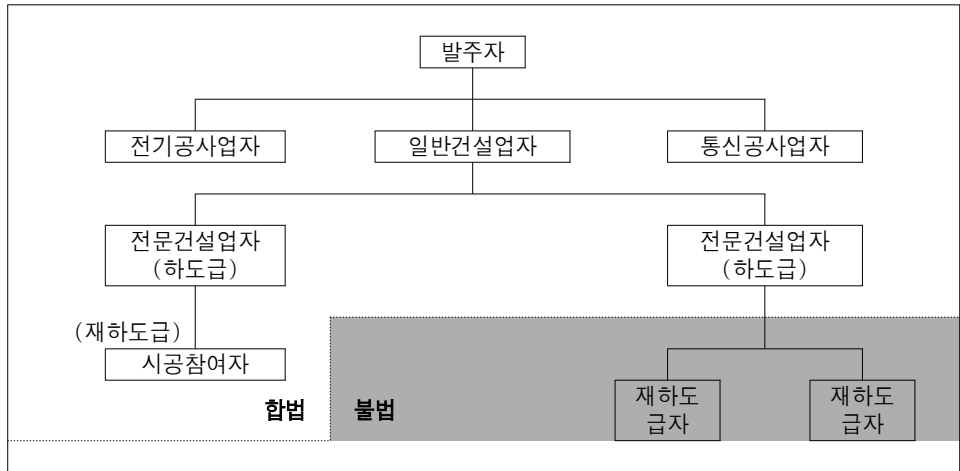
2) 시공참여자제도 폐지

시공참여자는 전문건설업자와 약정하고, 전문건설업자의 관리·책임 하에 공사에 참여하는 자로서,¹³⁾ 건설공사에 사실상 참여하는 건

13) 「건설산업기본법」 제2조 13호 “시공참여자”라 함은 전문건설업자의 관리책임하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭여하에 불구하고 전문건설업자와 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 건설교통부령이 정하는 자를 말한다.

설업 등록을 하지 않은 건설업 종사자, 건설기계대여업자, 건설기술자 및 성과급으로 고용된 자를 의미한다. 당해 건설공사에서 건설공사용 부품을 제작하는 자도 시공참여자에 해당한다.

시공참여자는 공사현장에 투입되어 실제 시공을 담당하고 있다. 그러나 현행법상 전문건설업자의 재하도급은 법으로 금지되어 있다.¹⁴⁾ 이로 인하여 관련 법령에 의해 하도급자로서 법적인 보호를 받지 못하였다. 실제 시공에는 참여하지만 관련 법령에서 권리 보호를 받지 못하는 상황에서 다양한 문제들이 발생하고 있다. 부실시공이 발생하더라도 책임을 묻기 어려운 구조로 운영되어 왔다.



자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각, p.181에서 인용.

[그림 2-1] 건설생산 체계도

14) 전문건설업자가 일반건설업자로부터 하도급 받은 공사를 재하도급 하는 것은 법으로 금지되어 있다. 그러나 시공참여자를 활용하여 시공하는 것은 적법한 행위에 해당한다. 전문건설업자가 하도급 받은 공사를 다른 자에게 시공시키는 행위의 적법과 불법의 기준은 시공하는 자의 등록여부에 따라 결정된다. 즉 전문건설업자가 하도급 받은 공사를 자신 이외의 다른 자에게 시공을 맡기는 경우 건설업 등록을 한 자에게 하는 것은 재하도급에 해당한다.

이러한 형태의 시공참여자 운영은 부실시공의 원인으로 작용하고 있었다. 성수대교 붕괴사고 등 부실시공에서 유발된 대형사고의 발생을 방지하기 위한 목적에서 입법화과정을 거치게 되었다. 시공참여자체도의 입법화를 통해서 시공참여자의 권리보호와 의무이행에 관한 법적 통제가 가능하게 되었다.¹⁵⁾

시공참여자는 시공과정에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 2007년 5월 「건설산업기본법」 개정으로 시공참여자체도가 폐지되게 되었다.¹⁶⁾ 시공참여자체도 폐지는 생산체계에 변화를 수반할 것으로 예상된다. 일반건설업자는 하도급을 전문건설업자에게 발주하여야 하며, 하도급 이외의 부분은 직영시공을 통해서 공사를 수행하여야 한다. 일반건설업자가 직영시공의 형태를 가장하여 불법적으로 시공참여자를 활용하던 관행에 어려움이 발생할 것이다. 전문건설업자도 기존 시공참여자를 직접고용의 형태로 운영하여야 한다. 이는 비용 상승의 요인으로 작용할 것으로 전망된다.¹⁷⁾

시공참여자체도의 폐지는 기존 생산방식에 많은 변화를 예고하고 있다. 전문건설업자는 시공참여자에게 재하도급이 금지됨에 따라 시공을 위한 노동력을 직접고용하여야 하며, 직접고용에 따른 경비부담

15) 「건설산업기본법」 제93조(벌칙), 제94조(벌칙) 등은 하자담보기간 내에 교량·터널·철도 기타 대통령령이 정하는 시설물의 구조상 주요부분에 중대한 손괴를 야기한 자에 대한 처벌과 업무상 과실로 인한 행위에 대한 처벌을 규정하고 있다.

16) 시공참여자체도는 2007년 5월 17일 법률 제8477호에 의한 「건설산업기본법」 개정으로 근거조항인 법 제2조 13호가 삭제되었다. 이에 따라 2008년 1월 1일부터 시공참여자가 폐지가 시행된다.

17) 건설교통부는 기존 시공참여자를 직접고용의 형태로 전환하고, 직접고용에 따라 발생하게 되는 4대보험 금액의 부담은 공사원가에 포함하여 반영하는 방안을 추진하고 있다. 이와 함께 고용 우수업체에 대한 입찰 시 가점부여 및 시공능력평가 시 우대하는 방안과 사회보험료 요율 감면 등의 인센티브를 마련하고 있다.

이 증가하게 되었다. 반면 직접시공의 강화를 통해서 전문건설업자의 시공 전문성을 제고할 수 있는 기회로 활용할 수 있다. 전문건설업자의 정체성을 확고하게 정립할 수 있고, 시공능력을 갖추지 못한 부실업체의 퇴출이 이루어질 수 있다.

시공참여자체도 폐지는 주계약자공동도급에서 전문건설업의 입지를 강화하는 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 주계약자공동도급 이외의 공동도급은 하도급관계를 형성할 수 없는 일반건설업자 간에 이루어지는 협력을 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 주계약자공동도급제도는 일반건설업자와 전문건설업자가 공동으로 수행하는 공동도급이라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 주계약자공동도급에 구성원으로 참여하는 전문건설업자가 경쟁력을 확보할 수 있는 분야가 시공부문이라는 점에서 시공참여자체도 폐지에 따라 직접시공의 강화추세는 주계약자공동도급에서 전문건설업자의 입지를 강화할 수 있는 수단으로 작용할 수 있을 것으로 생각된다.

2. 건설사업관리(CM)제도 활성화의 기반

1) CM제도 도입배경

건설사업관리제도(CM)는 선진적인 건설생산방식으로 인식되고 있다. CM이 도입된 배경은 부실공사로 인하여 발생하는 대형사고의 방

18) 주계약자공동도급 도입 당시 부대입찰제도 폐지에 따른 대안의 성격을 갖고 있었다는 점에서도 확인할 수 있다. 또한 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 구성원의 직접시공을 의미하는 조항이 있다.

지 및 생산의 효율성 제고라고 할 수 있다. CM제도의 제도적인 기반이 마련된 것은 1996년 12월 「건설산업기본법」 제정이 계기가 되었다. 2000년 1월 「건설기술관리법」 개정에서 세부시행 근거가 마련되었다. 2002년 1월에는 「건설산업기본법」에 CM능력평가·공시제도가 도입되었다. 2002년 7월에는 제도적인 정비를 기반으로 시범사업이 추진되는 단계적인 과정을 거쳤다.

CM제도 도입의 성과¹⁹⁾는 네 가지로 제시되었다. 과학적인 관리를 통하여 공기단축과 공기단축에 따른 원가절감에 기여하였다. 초고층 빌딩의 공정관리방식을 개선하였다. 시공분야에 비해 취약한 것으로 인식되고 있는 소프트웨어(software) 기술의 중요성에 대한 인식을 제고할 수 있는 계기가 되었다. CM이 목적으로 하는 공기단축과 비용절감을 통한 고품질 생산물 제공의 과정에서 건설산업의 투명성을 향상할 수 있는 기회가 되었다.

CM은 선진적인 생산방식으로 건설산업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 중앙정부에서도 건설산업 진흥계획 및 경쟁력 제고를 위한 대책 등에서 CM 활용의 필요성을 인식하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 한국형 CM for fee에서는 CM의 장점을 활용할 수 있는 효과를 기대하기 어려운 상황이며, 발주자 입장에서는 CM의 장점을 활용할 수 있는 제도적인 기반 미비 등으로 필요성이 크지 않은 상황이다.

19) 김종훈(2007), CM제도 10년의 평가와 미래 발전방향에 대한 고찰, 제3회 CM진흥추진대회 및 대토론회 발표자료, pp.16-18을 참고하여 요약하였다.

<표 2-4> CM의 정의와 대상공사

구분	건설산업기본법	건설기술관리법	국가계약법
CM의 정의	법 제2조 제6호 건설공사에 관한 기획·타당성조사·분석· 설계·조달·계약·시공관 리·감리·평가·사후관리 등에 관한 관리업무의 전부 또는 일부를 수행하는 것	법 제2조 제12호 건설산업기본법 제2조 제6호의 규정에 따름	시행령 제73조의 2 건설산업기본법 제2조 제6호의 규정에 따름
대상 공사	건설기술관리법 제22조의2 제1항 1. 공항·철도·발전소·댐 또는 플랜트 등 대규모 복합공종 건설공사 2. 설계·시공관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사 3. 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사관리가 어려운 건설공사 4. 1호 내지 3호외의 건설공사로서 당해 건설공사의 원활한 수행을 위하여 발주청이 필요하다고 인정하는 건설공사		

자료: 이교선(2007), CM 10년의 현재와 미래(건설생산시스템 혁신의 방향), 제3회 CM
진흥추진대회 및 대토론회 발표자료, p.44에서 인용.

<표 2-5> CM운영 관련 법규 및 도입 여건조성

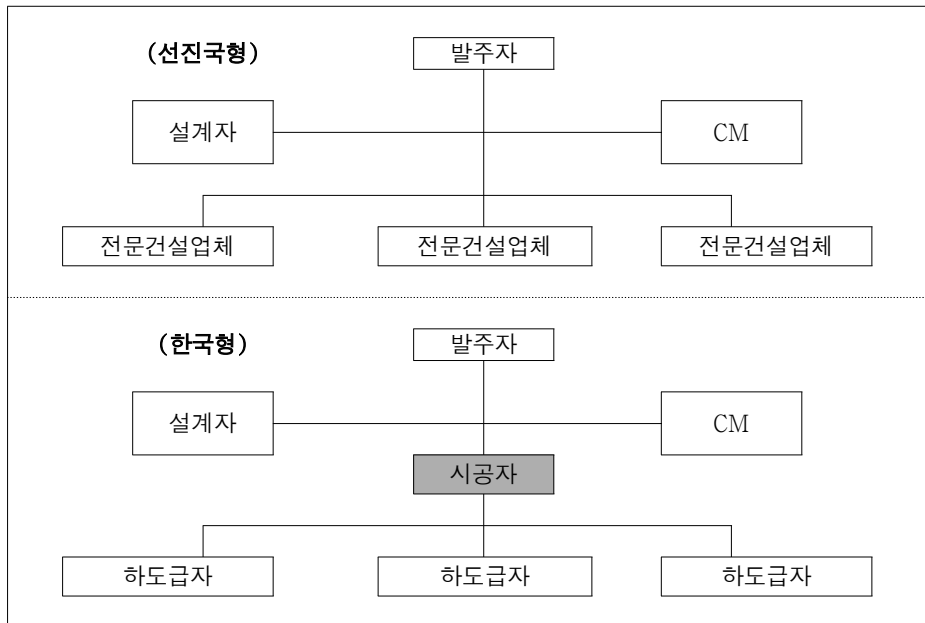
구분	CM방식	입찰 및 계약	대가	업무수행기준
재정경제부 (국가계약법)	용역형CM, 기능확장형CM	적격심사방식, 협상방식	-	-
기획예산처 (예산회계법)	-	-	시설부대비(공사 비비율)로 예산편성	-
건설교통부 (건설산업기본법)	용역형CM	CM능력평가 및 공시	-	-
건설교통부 (건설기술법)	용역형CM	사업수행능력(PQ) 기술제안서(TP)	실비정액가산방식 공사비비율방식	사업단계별 CMr 업무분장체계

자료: 이교선(2007), CM 10년의 현재와 미래(건설생산시스템 혁신의 방향), 제3회 CM
진흥추진대회 및 대토론회 발표자료, p.44에서 인용.

CM의 유형은 용역형(CM for fee)과 책임형(CM at risk)으로 나
눌 수 있다. 용역형은 다시 선진국형과 한국형으로 구분할 수 있다.
선진국형 CM for fee는 설계자와 협의를 거치고, 시공을 담당하는

전문건설업자를 활용하여 발주자를 대행하게 된다. 선진국형 CM for fee는 수평적인 생산체계를 기반으로 한다. 반면 한국형 CM for fee는 원·하도급에 의한 생산에서 CM은 원도급자인 일반건설업자와 발주자 간 관계에서 발주자를 대리하는 매개적인 기능을 수행하며, 수직적인 생산체계를 기반으로 운영된다.

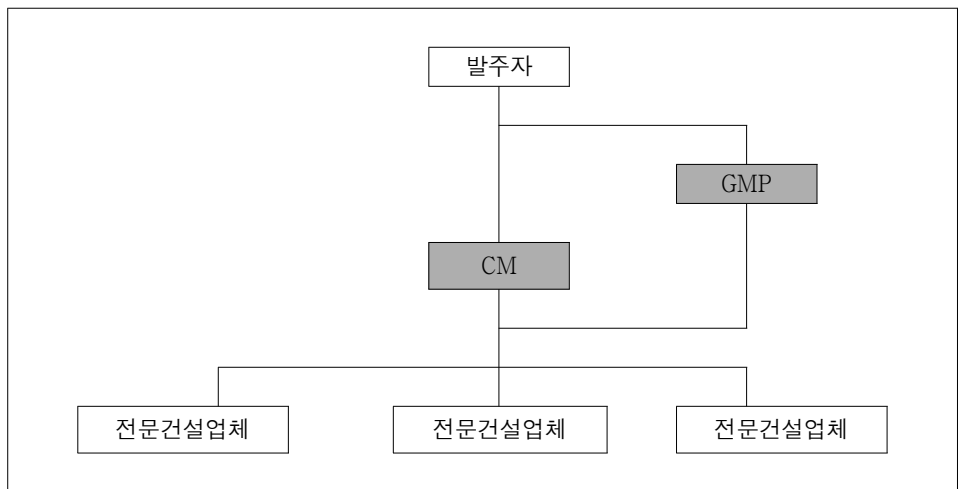
선진국형 CM for fee에서 CM이 없을 경우 발주자가 직접 전문건설업자를 고용하고 관리·감독하여 공사를 수행하여야 하는 구조이다. 그러나 한국형 CM for fee에서 CM을 제외하면 현재와 같은 생산구조가 그대로 유지되는 체계를 이루고 있다. 즉 CM의 중요성이 크지 않다고 할 수 있다.



자료: 김종훈, CM제도 10년의 평가와 미래 발전방향에 대한 고찰, 제3회 CM진흥추진대회 및 대토론회 발표자료, p.29에서 인용.

[그림 2-2] 선진국의 용역형 CM과 한국의 용역형 CM 비교

CM at risk는 발주자와 CMr이 총액공사계약(GMP)을 체결하고, 공사를 수행한다. 공사수행과 시설물 완공의 모든 책임을 CMr이 부담하게 된다. CM at risk에서는 설계단계부터 CMr에 의해 관리되며, 공사수행과정에서 발생하는 모든 위험(risk)도 CMr이 감수한다. 위험관리에 대한 경험과 지식이 반드시 필요하며, 공정관리를 통한 공기단축과 공법에 관한 사항까지 CMr에 의해서 통제된다. 발주자와 계약을 통해서 재량에 의해 완성물을 인도하는 방식이라고 할 수 있다.



[그림 2-3] 책임형 CM 구조도

2) CM 활성화의 필요성²⁰⁾

CM제도 도입으로 기대할 수 있는 효과는 건설산업의 경쟁력 제고

20) 김재영(2007), CM방식의 활성화 및 미래전략, 제3회 CM진흥추진대회 발표자료, pp.103-106을 참고하였다.

에 기여라고 할 수 있다. CM의 궁극적인 목적은 건설 생산품질 제고라고 할 수 있다. CM제도는 공기단축 및 비용절감을 통하여 건설 생산품질 제고를 달성할 수 있는 수단으로 활용되며, 공정관리의 개선과 건설산업의 투명성 향상, 그리고 건설관리기술 제고에서도 역할을 수행할 수 있다.

CM제도 활성화의 필요성은 앞서 제기된 CM의 역할에서 도출될 수 있고, 네 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 발주기관에게 다양한 발주방식을 제공하여 발주방식 선택의 폭을 확대할 수 있다. 발주기관의 발주방식이 확대된다는 것은 발주자의 목적과 이익을 실현할 수 있는 선택의 수단이 많아지는 것을 의미한다.

둘째, 공사비용의 투명성 제고가 가능하며, 적정공사비용을 산출할 수 있다. 공사비용의 투명성 제고는 중요한 과제라고 할 수 있다. 건설산업은 비리, 부패가 만연한 분야라는 인식이 많다. 건설비용의 투명성 제고는 건설산업에 대한 부정적인 인식을 불식할 수 있는 가장 중요한 수단이 된다. 공공발주공사의 적정비용 산정이 가능하게 되면 재정운용의 효율성 제고에도 기여할 수 있다.

셋째, 역량 있는 전문건설업자를 육성할 수 있는 수단이 된다. 우리의 건설산업이 지나치게 시공위주로 운영되는 경향이 있다. 그러나 건설산업에서 시공의 중요성은 다른 어떤 수단에 우선하는 것이라고 할 수 있다. 건설공사에서 시공을 전문으로 하는 건설업자는 전문건설업자이다. CM제도는 CMr의 역할을 통한 발주체계 강화가 가능하여 시공경험과 기술력을 갖춘 전문건설업자를 육성할 수 있는 제도로 기능할 수 있을 것으로 기대된다. CM제도 활성화를 통하여 전문건설업자의 기술력 경쟁을 유도할 수 있다. 이를 통하여 무자격·부실 전문건설업자를 퇴출시킬 수 있고, 건설산업의 중요한 축을 담당

하는 전문건설업자의 경쟁력 제고를 통하여 건설산업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있다.

넷째, 건설산업 생산체계 개편을 유도할 수 있는 대안으로 CM이 활용될 수 있다. 건설산업 개편은 당면한 과제가 되고 있다. 2008년 1월부터 일반건설업과 전문건설업 간 겸업이 가능하게 된다. 이러한 변화는 오랜 기간 유지되어 오던 건설산업의 근간이라고 할 수 있는 수직적인 생산체계가 바뀌는 것이다. 수직적인 생산체계의 가장 큰 폐해는 저가하도급이며, 저가하도급에 의한 건설품질 저하의 문제는 건설산업에서 우선적으로 해결하여야 할 과제가 되어왔다. CM제도의 운영을 통하여 건설생산의 주체와 위험의 부담을 CMr에게 이전할 수 있다. CMr은 건설사업관리와 위험관리에 관한 전문성을 기반으로 건설 생산체계의 변화를 효율적인 생산체계로 유도하는 역할을 수행할 수 있다.

<표 2-6> 건설공사 부실요인(2004 조달청 설계관리 업무편람)

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

자료: 김종훈, CM제도 10년의 평가와 미래 발전방향에 대한 고찰, 제3회 CM진흥추진대회 및 대토론회, p.17에서 재인용.

3) CM 활성화의 기반으로서 주계약자공동도급

CM제도 도입은 시공에 집중되어 온 우리의 건설산업이 변화를 모색할 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다. 시공은 건설산업의 가장 기본적이고 중요한 요소라고 할 수 있다. 그러나 시공만으로 건설 품

질의 제고와 경쟁력 강화를 기대할 수 없다. 건설공사에서 부실공사 발생은 시공 이전단계에서 이미 결정된다고 할 수 있다(〈표 2-6〉 참조). 이와 함께 건설업이 제조업적인 성격에서 점차 서비스업적인 성격이 강해지는 현상도 CM 활성화가 필요한 이유라고 할 수 있다.

CM제도는 발주방식의 다양화 및 건설비용 투명성 제고를 실현할 수 있는 수단 가운데 하나이다. CM제도 활성화가 미흡한 원인은 발주자측면에서 CM의 효용에 대한 긍정적인 시각이 정립되어 있지 못하기 때문이다. CM의 장점이 활용되기 위해서 선진국형 CM for fee, CM at risk가 도입되어야 한다. 그러나 제도적인 제약과 대형 일반건설업자들의 이해관계로 인하여 CM의 장점을 활용하기 위해서 필요한 다양한 CM의 유형이 도입되지 못하고 있다.

CM제도가 직면하고 있는 현실적인 어려움의 대안으로 주계약자공동도급제도가 활용될 수 있을 것이다. 주계약자공동도급제도의 확대·발전된 형태로 선진국형 CM for fee를 상정할 수 있다(〈그림 2-2〉 참조). 이러한 형태에서는 CMr이 발주자를 대리하여 발주자에 의해 선정된 설계자와 협의하여 공사를 수행하는 구조이다.

주계약자공동도급은 공동수급체를 대표하는 주계약자가 CMr의 역할을 수행할 수 있다. 물론 CMr과 일반건설업자인 주계약자의 성격은 다르다고 할 수 있다. 주계약자는 공동수급체를 구성하는 구성원의 성격을 갖고 있다. 반면 CM for fee에서 CMr은 시공에 참여하지 않고 발주자를 대리한다. 그러나 선진국형 CM for fee구조에서 전문건설업자와 주계약자공동도급의 구성원으로서 전문건설업자는 성격에서 큰 차이가 없다. 직접시공을 수행하는 건설업자라는 공통점을 갖고 있다.

선진국형 CM for fee는 아직까지 도입되지 못하고 있다. 생산체계

개편이 전제되어야 하는 문제가 있었다. 생산체계 개편의 문제는 「건설산업기본법」 개정으로 해결이 되었다. 생산체계의 문제가 해결되었다고 해서 단기간에 선진국형 CM for fee가 활성화될 것으로 기대하기는 어렵다. 선진국형 CM for fee활성화의 이전단계로 주계약자공동도급제도가 활용될 수 있을 것이다. 양자는 형태의 유사성과 역량을 갖춘 전문건설업자를 필수적인 요소로 한다는 공통점을 갖고 있다. 또한 수직적인 생산체계 개편이 활성화의 전제조건으로 작용하고 있다는 점에서도 공통점을 갖고 있다. 이러한 공통점을 기반으로 주계약자공동도급 활성화의 과정에서 발생하는 문제점들을 보완하면 선진국형 CM for fee로 진전되는 과정으로서 주계약자공동도급제도의 역할을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안

1) 부대입찰제도 도입목적

부대입찰제도는 100억 원 이상 공사입찰 시 원도급자가 하도급 할 부분의 하도급 공종, 하도급 금액, 하도급자 등 하도급에 관한 사항을 입찰서에 첨부하여 제출하는 제도이다. 공사를 수주한 낙찰자인 원도급자는 제출한 내용대로 하도급을 운용하도록 하였다.

부대입찰제도는 저가하도급에서 파생되는 부실공사의 방지를 목적으로 도입되었다. 부대입찰제도가 도입된 배경은 독립기념관 건립공사에서 발생한 화재사고 및 신행주대교 붕괴사고 등 부실시공에서

촉발된 대형사고를 방지하기 위한 목적이라고 할 수 있다.

부대입찰제도의 효과는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 저가하도급에서 야기되는 부실공사 요인 방지이다. 원도급자에 의해 하도급자가 선정되는 구조에서 저가하도급은 피할 수 없는 상황이라고 할 수 있다. 많은 하도급자가 존재하는 상황에서 원도급자가 제시하는 낮은 공사비로 공사를 수행할 수밖에 없으며, 저가하도급은 공사품질의 하락으로 이어질 수밖에 없다. 부대입찰제도는 입찰 시 하도급 할 내용에 대한 제출이 의무화되기 때문에 저가하도급의 문제와 원도급자의 비용전가 등의 문제를 줄일 수 있는 대안이라고 할 수 있다.

둘째, 원도급자의 우월적인 지위 남용을 방지할 수 있다. 원도급자와 하도급자 간 교섭력(bargaining power) 차이로 인하여 원도급자는 우월적인 지위를 가질 수밖에 없다. 원도급자와 하도급자 관계는 수요독점시장의 일종이라고 할 수 있다.²¹⁾ 건설공사를 수주한 특정한 일반건설업자는 하나만 존재하고, 공사를 수행하는 과정에서 요구되는 노동, 기계 등을 공급할 공급자는 다수 존재하는 것으로 이해할 수 있다. 수요독점시장에서는 수요자가 독점적 지배력(monopoly power)을 갖게 된다. 수요자의 독점적 지배력은 수요자의 의사가 시장의 의사로 반영되는 결과를 초래하며, 건설공사에서는 하도급자에게 저가공사비용의 문제로 나타나고 있다.

셋째, 원도급자와 하도급자의 분업적인 협력관계 정착과 전문건설

21) 원도급자와 하도급자 관계에서 원도급자는 수요자, 하도급자는 공급자라고 할 수 있다. 하도급을 발주하려고 하는 원도급자는 특정 공사를 수주한 건설업자이므로 독점적인 수요자의 지위를 갖게 된다. 공사를 수주한 원도급자를 공급자로 간주할 경우에도 독점적 지위는 변함없이 유지되며, 공급자 독점적 시장이라고 할 수 있다. 그러나 원도급자를 시공(노동 및 기타 기계 등)에 필요한 요소를 수요하는 측면에서 수요자로 가정하였다.

업자의 경쟁력 제고의 대안이 될 수 있다. 현재의 건설산업구조는 원·하도급의 수직적인 체계에 의해 유지되고 있다. 수직적인 생산체계의 전제는 종합적인 계획·관리를 담당하는 일반건설업자와 시공을 전문으로 하는 전문건설업자의 존재이다. 그러나 저가하도급은 역량 있는 전문건설업자의 육성을 저해하는 가장 큰 요인이 되고 있다. 전문건설업의 역량 미비는 건설산업의 경쟁력 저하로 나타나고 있다. 부대입찰제도 실시로 입찰 시에 역량 있는 전문건설업자가 하도급자로 선정될 수 있는 구조가 정착될 수 있을 것으로 기대되었다. 건설한 전문건설업자 간 경쟁은 기술력을 제고할 수 있는 요인이라고 할 수 있다. 부대입찰제도는 전문건설업자의 기술경쟁을 유도하는 유인책(incentive)으로 역할 할 것으로 기대되기도 하였다. 다수의 역량 있는 전문건설업자의 존재는 일반건설업자와 분업적 협력관계 정착의 계기가 될 수 있으며, 건설산업 환경개선은 건설업의 경쟁력을 제고하는 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

부대입찰제도는 1988년 12월 31일 「건설업법」 개정 시 임의규정으로 도입되었고, 1993년 9월 23일 「국가계약법 시행령」 개정으로 100억 원 이상 PQ 대상공사에 의무화되었다. 이후 1996년 12월 31일 100억 원 이상 모든 공사로 확대되었다. 1998년 2월 24일 개정을 통하여 공사 예정가격의 77% 미만 입찰자에 대해서는 낙찰을 배제하여 저가하도급 발생을 방지하기 위한 장치를 마련하였다.

부대입찰제도는 하도급자의 지위와 적정공사비를 보장할 수 있는 제도였다. 부대입찰제도는 하도급제도가 있는 외국에서도 유사한 제도가 운영되고 있는 제도라고 할 수 있다. 그러나 부대입찰제도 시행과정에서 발생한 문제점과 건설산업 규제개혁 차원에서 2000년 9월 23일 「국가계약법 시행령」 개정에 의해 2002년 1월 1일부터 폐지

되는 것으로 결정되었다.

공사계약 절차	부대입찰제	부대계약제	일반하도급계약
발주자 입찰공고	· 100억 이상 모든 공공공사 대상 · 하도급계획서 동시제출 의무화	· 100억 원 이상 PQ공종에 실시 공고	· 관련 규정 없음
↓			
입찰	· 부대입찰확약서, 하도급예정자, 하도급공사 신출 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 박사학위논문, p.177에서 인용.

[그림 2-4] 부대입찰제도와 다른 하도급제도의 비교

부대입찰제도는 1993년 시행 이후 2001년까지 운영된 제도이며, 단 기간 운영된 제도였다. 이에 따라 운영과정에서 발생한 문제점에 대

한 보완이 이루어질 수 있는 충분한 시간도 갖지 못한 채 폐지되었다. 「건설산업기본법령」의 부대입찰제도는 2004년 12월 31일 「건설산업기본법」 개정에 의해 폐지가 결정되었다. 「건설산업기본법령」상 부대입찰제도는 2008년 1월 1일부터 폐지될 예정이다.

<표 2-7> 부대입찰제도 도입 및 폐지경과

시기	내용
1988. 12. 31.	건설업법 개정 시 임의규정으로 도입
1993. 9. 23.	100억 원 이상 PQ 대상공사 의무화(국가계약법 시행령 개정)
1996. 12. 31.	100억 원 이상 모든 공공공사로 확대
1998. 2. 24.	저가하도급(77% 미만) 시 낙찰배제(행정쇄신위원회 의결사항 반영)
1998. 10. 16.	부대입찰제도 즉시 폐지 결정(규제개혁위원회)
1999. 3. 9.	부대입찰제도 현행 존치 만장일치 의결(제201회 임시국회)
1999. 5. 26.	2000년말 폐지(규제개혁위원회 재심사)
1999. 9. 9.	부대입찰제 2001년 1월 1일부터 폐지(국가계약법 시행령 개정)
2000. 9. 23.	부대입찰제 2002년 1월 1일부터 폐지(국가계약법 시행령 개정)

2) 부대입찰제도 폐지의 문제점

현재의 건설생산체계는 원·하도급의 수직적인 구조를 이루고 있다. 수직적인 생산체계에서 부대입찰제도는 하도급자가 적정한 공사비를 확보하고 견실한 시공을 하기 위한 제도적인 기반이 되는 제도로 인정되었다. 그러나 부대입찰제도는 도입 이후 기대했던 성과를 도출하지 못하고 폐지되었다.

부대입찰제도 폐지의 원인으로 작용한 문제점 가운데 발주기관이 겪는 운영측면에서 어려움 이외의 사항은 문제점으로 지적되는데 이

견이 있을 수 있다. 부대입찰제를 통한 견실한 전문건설업자의 육성 취지는 부실·부적격업자의 퇴출과 직결될 수밖에 없다. 부대입찰제도 시행으로 전문건설업자의 견적능력이 요구되는 상황에서 견적능력이 없는 업자의 퇴출은 감수할 수밖에 없는 조건이라고 할 수 있다. 견적능력을 갖춘 업자 육성과 부실·부적격업자의 퇴출과정을 통해서 전문건설업자의 능력과 경쟁력이 제고되고, 건설산업 전반의 경쟁력 제고가 가능하다. 따라서 부대입찰제 시행과정에서 문제점으로 제시된 사항들은 제도 시행과정에서 발생한 조정과정이라고 할 수 있으며, 부대입찰제도 폐지의 원인으로 작용하였다는 것은 문제가 있다고 할 수 있다.

<표 2-8> 부대입찰제도 도입취지와 문제점

구분	주요 내용
도입취지	<ul style="list-style-type: none"> -일반건설업체의 덤핑투찰방지 -하도급업체 보호와 원·하도급자간의 협력관계 강화 -하도급 부조리와 불공정거래행위 척결 -입찰과정에 전문건설업체를 참여하게 함으로서 하도급업체의 견적능력육성
부대입찰제도 시행에 따른 문제점	<ul style="list-style-type: none"> -도입취지인 하도급업자(전문건설업자)의 견적능력 향상 미흡 -기존과 달리 견적과정에 필요한 인력과 시간이 추가로 소요됨 -대형 전문건설업체 중심의 부대입찰제 운영으로 중소기업활성화 취지 퇴색 -발주기관의 입장에서 운영이 용이하지 않음

자료: 김성일(2001), 공공공사 입찰계약제도의 변화 및 지속성에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문을 참고하여 작성.

부대입찰제도는 저가하도급에서 유발되는 부실공사를 방지할 수 있는 대안으로서 기대되었던 것에서도 알 수 있는 것처럼 하도급문제를 개선할 수 있는 제도였다. 부대입찰제가 폐지되었을 때 발생할

것으로 논의되었던 문제점으로는 하도급부조리 및 불공정거래행위의 성행, 전문건설업자의 어려움 가중 및 건설산업의 경쟁력 약화 등이 제기되었다. 문제점으로 제기되었던 사항 중 하도급부조리와 불공정거래행위 등은 개선과제로 대두되고 있다. 부대입찰제도는 <표 2-7>에도 제시되어 있는 것처럼 폐지과정에서도 많은 우여곡절을 겪은 것을 알 수 있다.²²⁾ 2002년부터 「국가계약법령」에서 폐지되었고, 2008년부터는 「건설산업기본법령」에서도 폐지된다.

3) 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안

부대입찰제도는 제도의 장점이 충분히 발휘되지 못한 상태에서 폐지가 결정되었다. 부대입찰제도는 하도급에 의하여 공사가 수행되는 상황에서 하도급자의 지위 및 공사여건을 개선하기 위한 제도였다. 반면 부대입찰제도 폐지의 대안으로 도입이 이루어진 주계약자공동도급제도는 생산체계의 변화에도 실효적인 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

부대입찰제도 폐지의 대안적인 성격으로 도입된 주계약자공동도급제도는 하도급제도가 아니라는 점에서 부대입찰제도와 가장 큰 차이를 갖는다.²³⁾ 부대입찰제도는 하도급 개선을 위한 제도로서 다양한

22) 규제개혁위원회의 결정으로 부대입찰제도의 폐지가 결정되었으나, 국회의결로 존치되는 과정을 거쳤다. 국회에서 의결로 부대입찰제도를 존치시킨 이유는 부대입찰제도가 폐지될 경우 불법하도급과 저가하도급의 부조리와 악습 재연, 원도급자의 우월적인 지위 남용 등으로 거래질서의 파괴되어 부실시공으로 연결될 것을 우려하였기 때문이다.

23) 1998년 11월 정부는 「건설산업기본법」 제30조 제2항의 부대입찰제도를 폐지하고, 대안으로 일반건설업자와 전문건설업자 간 주계약자형공동도급제도를 도입하는 내용의 「건설산업기본법」 개정(안)을 국회에 제출하였다. 이러한 사실에서 건설교통부는 주계약자형공동도급제도가 부대입찰제를 대신할 수 있는 제도로 인식하

장점을 갖고 있었다. 그러나 하도급이라는 수직적인 생산체계의 테두리 내에 한정하여 개선방안을 찾은 제도라는 한계점을 갖고 있었다.

주계약자공동도급제도에서는 기존 하도급자로서 공사를 수행하던 전문건설업자가 수직적인 생산체계의 원도급자와 같은 지위를 갖게 된다. 부대입찰제도와 비교하면 진전된 제도라고 할 수 있다.

주계약자공동도급제도는 부대입찰제도가 목표로 했던 부실공사 방지를 통한 공사품질 제고와 목적이 유사하다. 공사품질 제고의 목적을 달성하기 위하여 부대입찰제도에서는 입찰단계에서 하도급 할 부분과 하도급금액 및 하도급자를 선정하여 제출하도록 하였다. 부대입찰제도는 입찰단계에서 하도급자 및 하도급 관련 사항들을 확정함으로써 저가하도급 예방이 가능하다는 장점을 갖고 있다.

주계약자공동도급제도는 공사품질 제고 목적을 달성하는 수단으로 구성원을 발주자와 직접적인 계약의 당사자가 되도록 하였다. 공동수급체 구성원으로 주계약자공동도급에 참여하는 전문건설업자는 원도급자에게 하도급과 하도급금액을 지급받는 것이 아니라 발주자에게 직접 공사대금을 지급받게 된다. 하도급으로 인하여 발생할 수 있는 불필요한 공사대금의 누수가 발생할 수 없는 구조이다. 주계약자공동도급에 구성원으로 참여하여 직접시공하는 전문건설업자는 적절한 공사비를 보장받을 수 있다. 발주자는 동일한 비용을 지불하더라도 실제로 공사에 투입되는 비용을 많이 확보할 수 있게 된다. 이러한 과정을 통하여 공사품질 제고를 달성하는 방법이 주계약자공동도급제도라고 할 수 있다.

주계약자공동도급제도 도입은 부대입찰제도 폐지의 발전적인 대안

고 있었다는 것을 확인할 수 있다.

으로서의 성격을 갖고 있다. 주계약자공동도급제도는 실질적으로 부대입찰제도에 비해 더욱 개선된 공사품질 제고방안이라고 할 수 있다. 또한 주계약자공동도급제도에 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 지위가 하도급자가 아니라 원도급자의 지위를 갖는다는 점에서도 제도의 장점이 있다.²⁴⁾

<표 2-9> 부대입찰제도와 주계약자공동도급제도 비교

구분	부대입찰제	주계약자공동도급
근거규정	-건설산업기본법 제30조 -국가계약법 시행령 제19조	-건설산업기본법 제16조 -지방계약법령
개념	-100억 원 이상 공공공사 입찰 시 하도급에 관한 사항 첨부 -낙찰 시 제출된 대로 계약이행	-일반과 전문업자가 각자 분담한 공사를 책임시공, 공동수급체의 주계약자와 구성원 관계
계약유형	-하도급계약	-원도급계약
제도의 성격	-강행규정: 의무하도급비율(30%) 이상 부대입찰 의무화	-인센티브제도: 우수업체는 PQ심사 시 가산점 부여 등
대급지급 방식	-원도급자 통해 전문업자에게 지급	-발주자가 전문업자에게 직접 지급(대금청구는 주계약자)
하도급부조리 발생소지	-저가하도급, 공사대금부당감액 및 장기어음 지급 등 하도급 부조리 발생 소지	-원도급자로서의 우월적 지위 없음
공사금액 결정수준	-예가의 60~70% 수준(원도급금액의 77~88% 수준)	-예가의 85% 수준 (적격심사 원도급 낙찰률)
전문업자 위상	-전문이 일반의 하도급자	-주계약자와 구성원의 지위가 원도급자, 하도급자 지위보다 대등

24) 주계약자공동도급제도는 원도급과 하도급의 수직적인 생산체계를 전제하지 않는다. 이에 따라 수직적인 생산체계에서 적용 가능한 원도급자 지위라는 표현이 적절하지 못하다고 할 수 있다. 그러나 구성원의 지위를 갖게 되는 전문건설업자가 기존 원도급자처럼 발주자와 계약관계를 갖는다는 점을 강조하기 위해서 원도급자 지위를 갖는다고 표현하고 있다.

4. 현행 공동도급제도 문제점의 대안

1) 현행 공동도급 유형

공동도급은 1983년 처음으로 시행의 근거가 마련되었으나, 현재까지 활성화가 이루어지지 못하고 있다. 「건설산업기본법」에 의하면 일반건설업자 간 또는 전문건설업자 간 하도급은 원칙적으로 금지되어 있다. 발주자와 직접적인 관계를 형성하기 위해서는 공사를 수주하여 원도급자가 되어야 한다. 그러나 중소 일반건설업자는 공사수주에서 어려움을 겪을 수밖에 없다. 공동도급은 기본적으로 중소 일반건설업체 및 지방에 소재하는 중소 일반건설업체를 보호하기 위한 목적에서 도입이 이루어졌다고 할 수 있다.

<표 2-10> 공동도급제도 연혁

연도	내용
1983년	「예산회계법 시행령」에 “필요하다고 인정될 경우 공동도급이 가능하다”는 규정이 신설되었으나 활용 미흡
1989년	「예산회계법 시행령」 개정으로 공동도급의 적극 활용 유도
1994년	지역의무공동도급제도 도입
1995년	단독입찰 시에는 공동도급 시 가능한 평점의 90%만 인정
1999년	주계약자형 공동도급제도 도입(「건설산업기본법」 제16조)
2000년	「공동도급 운용기준」 제정·고시(건설교통부 고시 2000-81)
2006년	주계약자형 공동도급제도 도입(「지방계약법」 제29조, 시행령 제88조)

자료: 건설교통부(2003), 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 국토연구원을 참고하여 작성.

공동도급의 연혁 중 특기할만한 사항은 주계약자공동도급의 도입이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도는 1999년 「건설산업기본법」에 근거가 마련되었다. 주계약자공동도급제도는 다른 공동도급과 달리 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동수급체 구성을 전제로 하고 있다.

공동도급의 기본적인 취지는 하도급이 없는 형태라고 할 수 있다. 따라서 주계약자공동도급에 구성원으로 참여하는 전문건설업자도 원도급자와 동일한 지위를 갖는다.

건설공사에서 공동도급방식의 유형은 공동수급체가 도급 받은 공사를 이행하는 방식에 따라 분류할 수 있다. 「건설산업기본법」에 근거를 두고 있는 건설교통부 「공동도급 운영기준」 제3조는 공동도급의 유형으로 공동이행방식, 분담이행방식, 주계약자관리방식의 세 가지를 규정하고 있다.

공동이행방식은 출자비율이 중요하게 작용하는 공동도급유형이다. 건설공사 계약이행에 필요한 자금과 인력 등을 공동수급체 구성원이 공동으로 출자 또는 파견한다. 계약이행으로 발생하는 이익과 손실은 출자비율에 따라 배분하게 된다. 분담이행방식은 공동수급체가 시공하는 공사에서 각자 책임으로 분담하여 시공하는 방식이다.

주계약자관리방식은 분담이행방식과 유사한 측면이 많다. 또한 분담이행방식과 공동이행방식의 절충적인 형태의 공동도급 유형이라고 할 수 있다.

주계약자관리방식은 공동수급체 구성원 중 주계약자를 선정하게 된다. 선정된 주계약자가 공사수행에 관한 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 방식이다. 「공동도급 운영기준」 제3조의 제3호 단서조항에서는 “일반건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급 받은 경

우에는 일반건설업자가 주계약자가 된다.” 라고 규정하고 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 건설교통부의 「공동도급 운영기준」을 준용하고 있다. 그러나 재정경제부 회계예규인 「공동계약 운용요령」에서는 공동도급의 방식으로 공동이행방식과 분담이행방식만을 규정하고 있다.

2) 공동도급 운영의 문제점²⁵⁾

현행 공동도급제도는 중소 일반건설업자 보호와 대·중소기업 간 상생발전이라는 취지를 달성하지 못하고 있다. 공동도급 운영의 문제점으로 지적되고 있는 것은 획일적인 제도의 운영, 공사수주를 위한 수단으로 전락, 구성원 간 원활하지 못한 관계, 구체적인 운영규정의 미비, 공동수급체 법인격의 문제, 불성실한 구성원 강제탈퇴수단의 미비, 하도급 선정 및 관리의 문제 등 종합적으로 운영의 효율성이 낮다는 점이 지적되고 있다.

공공 발주공사는 공동도급이 권장되고 있다.²⁶⁾ 공동도급 권장을 목적으로 가산점 부여 등 인센티브가 제공되고 있다. 공사를 수주하려는 건설업자로서는 공동도급을 활용하는 것이 유리한 상황이나, 발주자는 다양한 발주방식을 활용의 제한으로 작용하고 있다.

공동도급에서는 공동도급을 수행하는 공동수급체의 원활한 협력이

25) 김명수·권혁진·한상훈이 연구한 건설교통부(2003), 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 국토연구원, pp.72-85를 요약하였다.

26) 「국가계약법 시행령」 제72조 제2항 “계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다.”, 제3항 “특별시, 광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다.” 등을 규정하고 있다.

필수적으로 요구된다. 공동도급은 구성원으로 참여하는 건설업자들이 상호보완적인 관계에서 공사가 수행되는 것이 이상적이라고 할 수 있다. 그러나 실제로는 공동수급체 구성원 간 협력이 원활하지 못하다. 또한 구성원 중 불성실한 건설업자에 대한 제재수단이 미비한 실정이다.

공동도급에 의한 공사수행의 주체는 공동수급체이다. 따라서 법적 문제 또는 세금과 관련된 문제는 공동수급체가 일차적인 대상이 된다. 그러나 공동수급체에 대한 법인격의 문제 등이 명확하게 정립되어 있지 못한 실정이다. 이에 따라 법인세 등의 이중납세 문제 등이 발생하고 있다. 공동도급 운영에 관한 세부적인 규정이 미비한 상태라고 할 수 있다.

현행 공동도급방식 중 가장 많이 활용되는 방식은 공동이행방식이다. 공동이행방식은 다른 공동도급방식과 비교할 때 발주자의 관리측면에서 편의성이 높다. 그러나 하자 발생 시 책임소재가 불명확하고, 지분이 적은 건설업자와 지역에 소재하는 건설업자들이 형식적으로 참여하는 사례가 많다. 공동도급 요건을 충족하기 위한 목적의 참여는 실질적인 공사참여로 연계되지 못하고 있는 실정이다. 실제로 시공에 참여하지 않는 구성원의 존재는 공동도급의 취지를 퇴색시키는 요인이 되고 있다.

분담이행방식은 각 구성원이 분담한 분야를 책임시공하는 형태이기 때문에 우수한 시공품질을 기대할 수 있다. 반면 발주자의 행정적인 비용이 추가적으로 수반된다. 이러한 문제로 인하여 공동이행방식에 비해 활용도가 낮다. 분담이행방식을 활용하는 경우에도 면허를 보완하기 위한 목적에서 이용하는 경우가 많다.

<표 2-11> 공동이행방식과 분담이행방식의 장·단점 비교

구분		주요 내용
공동 이행 방식	장점	공사이행에 따른 위험분담과 자금력 증대 공사신인도 증대 발주자의 입장에서 공사관리가 용이 건축공사에 적합한 방식
	단점	공동수급체의 운영으로 인한 업무증가와 혼란 우려 공사하자 및 클레임 발생시 책임소재가 불명확 소지분 구성원이나 시공능력이 미미한 지역업체들의 형식상·계약상 참여 실제로는 공구를 분할하여 시공하는 형식적인 공동도급 사례가 다수
분담 이행 방식	장점	하자 및 클레임 발생 시 책임소재가 명확 공동수급체 구성원의 분야별 전문성이 확대 공중분할이 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

3) 주계약자공동도급제도 도입에 의한 개선

주계약자공동도급제도도 공동도급의 일종이므로 공동이행방식과 분담이행방식이 갖고 있는 문제점을 완전히 해결할 수는 없다. 그러나 주계약자공동도급은 공동수급체 구성 및 운영방법이 공동이행방식과 분담이행방식을 절충한 형태로 운영된다. 따라서 현행 공동도급의 문제를 개선할 수 있는 방안이 될 수 있다.

주계약자공동도급제도는 몇 가지 점에서 다른 공동도급제도에서 발생하고 있는 문제점을 개선할 수 있는 대안이 될 수 있을 것으로 생각된다. 우선 획일적인 제도운영에서 야기되는 문제점을 보완할 수 있다. 주계약자공동도급제도는 공동이행방식과 분담이행방식을 절충한 형태의 공동도급이다. 또한 현행 중앙정부 발주공사 등에 새로운 대안이 추가된다는 측면에서 공동계약 선택의 폭을 확대할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 2-12> 주계약자공동도급 도입연혁

시기	주요 내용
1999. 4. 15.	- 「건설산업기본법」 개정 시 일반, 전문 간 주계약자형 공동도급제도 도입
1999. 8. 6.	- 「건설산업기본법 시행령」 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

공동도급이 공사수주를 위한 수단으로 전락하는 문제점과 공동수급체 구성원 간 원활한 협력이 어려운 문제점도 보완이 가능할 것으로 생각된다. 주계약자공동도급제도의 경우 구성원의 직접시공을 전제하고 있다. 따라서 공사수주 이후 실제시공에 참여하지 않는 문제는 개선될 수 있을 것이다. 또한 주계약자공동도급이 공동이행방식과 분담이행방식을 절충한 형태이기 때문에 구성원의 전문성 활용과 주계약자에 의한 종합적인 관리·조정이 가능하다. 이를 바탕으로 공동수급체 구성원 간 원활한 협력이 가능하다.

5. 외국사례의 시사점

1) 외국사례의 검토²⁷⁾

건설산업의 환경과 생산체계는 개개 국가별로 상이하게 운용되고 있다. 건설문화로 대별될 수 있는 생산방식과 건설산업에 대한 인식 및 건설업 종사자의 경험과 환경에 따라 다양한 것이 일반적이다. 그러나 건설산업은 산업적인 특성으로 인하여 각국이 공통적으로 갖고 있는 유사성도 많다. 건설 관련 제도는 국가별로 차이가 있으나, 어느 한 국가만이 운영하고 있는 유일무이한 제도는 많지 않다.

주계약자공동도급제도와 유사한 제도를 운영하고 있는 선진 외국의 사례를 검토함으로써 제도 도입의 필요성에 관한 시사점을 도출할 수 있다.

(1) 미국

① 미국의 건설하도급

미국의 건설업 관련 제도는 주(州)별로 상이하게 운영되고 있다. 건설업면허와 공사도급에 사항도 주별로 조금씩 다르게 운영되고 있다. 캘리포니아 주의 경우 한국의 일반건설업에 해당하는 Class A, Class B와 전문건설업에 해당하는 Class C로 나누어 면허를 교부하고 있다. 건설업자가 자신들이 보유한 면허 분야 이외의 공사를 도급받는 것은 법으로 금지되어 있다.

27) 김명수·권혁진·한상훈이 연구한 건설교통부(2003), 공동도급 계약제도 개선에 관한 연구, 국토연구원, pp.91-106을 요약하였다.

미국도 하도급 체계를 갖고 있다. 캘리포니아주는 전문건설업자(Class C 면허)만이 아니라 일반 건설업자(Class A와 Class B 면허)도 Class C 면허를 보유하고 하도급을 받는 것이 가능하다. 공사 수주 시 Class C를 보유하고 있지 않은 일반건설업자도 하도급공사를 수주할 수 있으며, 수주한 하도급공사를 Class C 보유 건설업자를 고용하여 수행하는 것도 금지되고 있지 않다.

미국에서도 하도급업자들이 물량확보를 위해 공사를 저가에 수주하거나 혹은 원도급자의 횡포가 문제되는 일이 발생하기도 한다. 이러한 문제를 보완하기 위해서 캘리포니아주는 공공공사 발주 시 공정하도급법(California Subletting and Subcontracting Fair Practices Act)²⁸⁾을 통해 원도급자가 공사에 참여할 하도급자를 미리 선정해 입찰에 참여하도록 권고하고 있다. 이 법안에 따르면 원도급자가 공사수주 후 하도급업자를 변경하는 것은 금지되어 있다.

② 미국의 공동도급 제도

미국 조달청(GSA: General Service Administration)은 공동도급을 둘 또는 그 이상의 회사가 공동의 이익을 위하여 특수한 사업에 참여, 공사를 수행하기 위해 하나의 협력조직을 구성하는 것으로 정의하고 있다. 공동도급의 정의는 연방조달규정인 FAR(Federal Acquisition Regulation)를 근간으로 하고 있다. 13CFR²⁹⁾은 그 세부사항을 규정하고 있다. 미국 조달청(GSA)의 연방조달규정은 공동도급과 관련된 일반

28) 하도급 공사액이 원도급액의 0.5% 이상일 경우 공사입찰 시 하도급업체를 지명해야 한다.

29) 한국의 중소기업청에 해당하는 미국의 「중소기업법(Small Business Act)」과 중소기업청(Small Business Administration, SBA)에서 규정한 GSA의 여러 공동도급 관련 프로그램 및 제도에 가장 큰 영향을 미치고 있는 규정이다.

사항을 명시하고 있다. 구체적인 세부사항은 각 주의 조달부서 및 교통국 등에서 제시하고 있다.

캘리포니아와 일리노이는 FAR을 근간으로 독자적인 주정부 규정을 마련하고 있다. 뉴욕의 경우 최소한의 건설규정만을 마련하고 나머지는 연방규정을 따르고 있다. 이들 3개 주는 중소기업청(SBA)에서 규정한 「중소기업법」에 해당하는 지역규정을 갖고 있다. 공동도급 참여율에 대해서는 강제사항이 아닌 자율사항으로 운영하고 있으며, 입찰참가서에 명시하는 정도로 운영하고 있다.

③ 중소기업보호정책과 파트너링(Partnering)

미국도 지역 중소기업을 보호하는 정책을 추진하고 있다. 연방정부는 전체 정부발주 물량 중 일정비율을 중소기업³⁰⁾을 대상으로 발주하도록 규정하고 있으며, 재화와 서비스 구입 시 중소기업에 대해서만 입찰자격을 부여(Set Aside)하기도 한다. 또한 정부공사 발주 시 하도급사항을 미리 결정하고 입찰에 참여하는 원도급자에게 가산점을 부여하기도 한다.

1980년대 이후 파트너링 개념이 건설업체에 도입되었고, 이를 적용한 사업 및 성과도 증가하고 있다. 파트너링의 시작은 건설사업에 참여하는 이해당사자들 간 상생협력과 함께 경제적 성과도 도출할 수 있다는 점에서 출발하고 있다. 특히 원도급자와 하도급자의 관계를 믿고 신뢰할 수 있는 장기적인 사업파트너관계를 정착하는데 중점을 두고 있다. 원도급·하도급 관계의 모든 사업참여자가 상호 대등한 관계로

30) 한국과 달리 중소기업(SB: Small Business), 여성소유 중소기업(WOSB: Women-Owned Small Business), 장애 제대군인소유 중소기업(SDOSB: Service-Disabled Veteranm-Owned Business), 저개발지역(Historically Underutilized Business Zone)기업 등으로 세분된다.

공동수급체를 구성하고 협력관계에서 사업을 진행한다.

파트너링의 주요 개념으로는 개발전문성 활성화, 모든 참가자들에게 동등한 위상부여, 전문성을 가진 전문가 팀 구성, 건설회사의 제품·지원서비스생산 및 마케팅책임 등이다. 파트너링의 성과로는 공기단축, 비용절감, 클레임 감소, 공정효율성 증가, 신기술·기법 도입 및 시공경험의 공유 등이라고 할 수 있다.

(2) 영국

① 영국의 건설하도급

영국은 건설업에 대한 별도의 면허제도가 없다. 일반사업자 등록을 마치면 건설업자로서 활동할 수 있다. 건설생산에서 도급은 발주자와 도급자 간 사(私)적인 계약으로 간주되고 있다.

입찰심사제도는 유자격자 명부 등을 통하여 적격업체 선별과정을 엄격하게 운영되고 있다. 결과적으로는 우리나라와 유사하게 면허보유, 입찰업체의 시공실적, 기술자 보유 등을 심사한다고 할 수 있다.

하도급과 관련된 대부분의 규제는 폐지된 상태이다. 중층하도급에 대한 별도의 규제도 없다. 그러나 영국도 원도급자와 하도급자의 관계에서 많은 문제가 발생하고 있다. 우리나라처럼 공사대금 미지급이나 지급지연이 큰 비중을 차지하며, 원도급업체와 하도급업체 간 이루어지는 저가 수주도 문제가 되고 있다.

<표 2-13> 영국의 건설사업 단계별 하도급 문제

구분	원도급업체	하도급업체
업체선정 단계	-일단 수주하는 식의 덤핑입찰 만연	-저가투찰제에 의한 수주가격하락
공사계획 단계	-공사 내용의 문제점을 지적하는데 미온적	
설계 단계	-건설업체 배제 -부실한 공사계획으로 인한 비효율과 낭비 발생 -조립 생산과 표준화 이용 어려움 -가치경영 적용이 어려움	-전문건설업체 등의 협력업체들의 현장경험과 지식이 설계에 반영되기 어려움 -가치경영에 대한 인식부족과 미흡한 참여
건설관리 단계	-위기관리에 치중하는 경향 -위험식별 및 관리기술 취약 -계약에만 의존하는 경향 -하도급업체 및 협력업체에 대한 대금지급 지연 -건설작업에 대한 정확한 원가산출이 어려움	-대금 지급 지연에 따른 현금흐름 문제 발생

자료: 건설교통부(2006), 건설산업 발전을 위한 상생협력 사례연구, p.96에서 재인용.

② 영국의 공동도급 제도

영국은 건설산업만을 담당하는 중앙부처는 없으며, 영국의 전반적인 산업분야를 담당하고 있는 통상산업부(DTI: Department of Trade and Industry)에서 건설산업을 담당하고 있다. 공공건설 사업의 조달과 관련된 정책과 제도적 장치를 주관하고 있는 기관은 재정경제부 산하 상무청(OGC: Office of Government Commerce)이며, 공공조달시스템의 개혁과 공공발주자 Best Practice 실천을 주도하는 것이 주요 기능과 역할이다. 영국 상무청(OGC)이 제시하는 공공 건설사업의 조달과 관련된 법령은 민간 건설사업에도 적용되며, 유럽연합(EU) 회원국에게 적용되는 EU조달규정과 영국 재정경제부(HM Treasury), 상무청(OGC)에서 제시하는 여러 조달지침서들도 중요하게 적용된다.

영국의 건설관련 정부기관에서 발행한 지침서들에 의하면 공동도급

은 둘 이상의 사업주체가 프로젝트의 효율과 이익이라는 공동의 목표 달성을 위해서 하나의 법인체를 설립하는 것으로 정의하고, 반드시 하나 이상의 공공주체가 사업에 참여해야 한다고 밝히고 있다. 영국은 미국과 우리나라와는 달리 공동도급 사업참여 주체로 중앙정부나 지방 정부를 포함하고 있다.

공동도급으로 세워진 공동도급회사는 합자회사와 유한책임 합자회사로 제한한다. 공동도급 회사는 민간과 공공의 참여로 만들어진 법인체이지만, 일반적으로 민간영역에 포함된다. 영국도 공공공사에서 미국과 같은 중소기업 프로그램이 있으나, 세제나 기금에 의한 지원일 뿐 공동도급 참여에 따른 혜택은 없다.

이외에도 공공조달 정책으로 공공과 민간의 협력을 위한 '민간 공공 파트너십(PPPs)제도', 'CUP'에서 제안한 공공조달 방식으로 발주자, 설계자, 시공자 등의 적극적인 상호협력 관계를 통하여 사업을 진행하는 '파트너링제도', 민간부문의 기술과 자본을 공공건설 사업에 활용하기 위해 마련된 '민자유치방식' 등이 시행하고 있다. 특히, '민간 공공 파트너십(PPPs)제도'는 4P(Public Private Partnership Programme)에 의해 공공사업부문에 적용되고 있다.

③ 영국의 건설혁신 운동과 파트너링(Partnering)

영국의 수직적 건설생산체계로 인해 발생하는 문제점은 레이썸 보고서(Latham Report, 1994)³¹⁾와 이간 보고서(Egan Report, 1998)³²⁾를 통해 잘 알려져 있으며, 문제를 해결하려는 움직임이 지속적으로 전개되

31) 김한수·한미파슨스(2006), 발주자가 변하지 않고는 건설 산업의 미래는 없다, pp.55-58을 요약·정리하였다(부록 1 참조).

32) 김한수·한미파슨스(2006), 발주자가 변하지 않고는 건설 산업의 미래는 없다, pp.69-77을 요약·정리하였다(부록 1 참조).

고 있다.

하도급 불공정거래를 시정하기 위해 제정된 「Construction Act」는 레이썸 보고서의 결과 중 하나이다. 이간 보고서에서는 파트너링이 강조되어 있고, 건설업계 상생협력을 제안하고 있다. 보고서에 의하면 파트너링을 통해 얻을 수 있는 성과는 비용절감, 공기단축 등 경제적으로도 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

이후 2001년 감사원 보고서인 'Modernizing Construction'에서는 파트너링을 발주자와 공사참여 업체 간 협력관계인 프로젝트 파트너링(Project Partnering)과 여러 업체들이 여러 사업을 공동으로 수행하면서 지속적인 협력관계와 성과를 공유하는 전략적 파트너링(Strategic Partnering)으로 구분하여 제시하고 있다. 두 개념 모두 발주자와 원도급·하도급자를 하나의 공동체로 보고 구성원 간 상생협력을 중시하고 있다. 프로젝트 파트너링을 위한 표준계약서(PPC2000)도 만들어졌다.

파트너링은 단일의 업자에게 해당 프로젝트에 대한 전반적인 책임을 맡기는 프라임계약(Prime Contracting)으로 발전되었다. 이 방식으로 선정되는 원도급자는 우수한 하도급자들과의 상생협력관계를 유지하고 있는 것으로 간주된다. 영국은 프라임계약의 확대를 지속적으로 추진하고 있다.

2) 사례의 시사점

건설산업은 국가 간 생산이 이루어지는 환경의 유사성이 크다. 외부에서 생산이 이루어지고 장기간이 소요된다는 점이다. 생산과정에서 유사성이 큰 산업의 특성에서 기인하여 파생되는 문제점도 비슷

한 양상을 보이고 있다. 수직적인 생산체계, 저가하도급, 중소건설업체 보호·육성의 필요성 증대, 대·중소업자 간 상생발전 등이 예에 해당한다.

미국, 영국, 일본 등 3개 국가의 사례검토를 통하여 시사점을 도출할 수 있었다. 사례검토를 통해서 얻은 시사점은 주계약자공동도급제도를 조기에 활성화하는 대안 제시에 참고할 수 있을 것으로 판단된다.

미국은 저가하도급에서 파생되는 문제에 대한 해결책으로 우리나라의 부대입찰제도 또는 분담이행방식 및 주계약자공동도급과 유사한 형태의 제도를 운영하고 있다. 미국은 각 주들의 정책이 독자성이 강하기 때문에 모든 주에서 공통적으로 활용되는 것은 아니지만, 공동도급과 유사한 제도를 운영하고 있다. 하도급자 보호를 위한 공동수급체는 구성원 간 상호 대등한 관계를 특징으로 한다.

영국도 원·하도급관계에서 많은 문제가 파생되고 있다. 영국은 공동도급의 사업주체로 중앙정부 또는 지방정부의 참여가 의무화되어 있다. 파트너링도 프로젝트 파트너링과 전략적 파트너링으로 구분하여 운영되었고, 단일의 업자에 프로젝트 전반을 맡기는 프라임계약으로 발전하였다.

사례검토를 통하여 얻은 시사점은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 주계약자공동도급제도가 고질적인 저가하도급과 저가하도급에서 파생되는 공사품질 저하의 대안이 될 수 있다. 둘째, 하도급문제 해결을 위한 대안으로 하도급 관리·감독 강화 등의 정책보다는 주계약자공동도급제도가 더욱 개선된 정책적 수단이 될 수 있다. 셋째, 하도급문제 해결의 대안으로 활용되는 공동도급 중 구성원 간 관계 및 공사수행의 측면에서 주계약자공동도급제도가 효과적인 대안이

될 수 있다는 것이다.

사례검토를 통해서 얻은 세 가지 시사점과 다른 방향에서도 시사점을 도출할 수 있었다. 미국, 영국의 사례에서 나타나고 있는 것처럼 파트너링방식 등은 경제적인 효율성이 충족되어야 한다는 것이다. 경제적 효율성의 충족은 파트너링의 목표가 상생협력과 경제적 성과를 기반으로 하고 있다는 것을 통해서 알 수 있다.

주계약자공동도급제도가 활성화되기 위해서는 앞서 제시된 세 가지 시사점 이외에 비용의 효율성을 달성할 수 있어야 할 것이다. 주계약자공동도급제도가 불필요한 비용의 낭비를 방지할 수 있다는 점과 우수한 공사품질의 제공을 통하여 공사비용 절감이 가능하다는 사례(best practice)가 축적되어야 할 것이다.

1. 「공동계약 운용요령」의 검토과제³³⁾

주계약자공동도급이 활성화되기 위해서는 「국가계약법령」에 근거를 두고 있는 「공동계약 운용요령」이 정비되어야 한다. 이에 따라 주계약자공동도급방식이 활성화가 가능하도록 「공동계약 운용요령」에서 규정하고 있는 사항들을 검토한다.

1) 공동수급체의 구성

(1) 자격요건

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 공동이행방식으로 공사가 수행되는 경우 공동도급에 참여하는 공동수급체 구성원에게 계약을 이행하는데 필요한 면허·허가·신고·등록 등의 자격요건을 모두 충족하도록 규정하고 있다. 그러나 주계약자관리방식과 분담이

33) 「지방계약법령」에 근거를 두고 있는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」을 대상으로 검토하고 있다. 주계약자관리방식을 공동도급의 일종으로 규정하고 있는 예규 또는 고시는 「공동도급 운영기준」과 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」이다. 이 가운데 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」을 대상으로 검토한 이유는 계약에 관한 사항을 규율하는 「지방계약법령」에서 공동도급방식으로 주계약자관리방식을 규정하고 있고, 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서 공동도급 시행에 관한 세부적인 사항을 규정하고 있기 때문이다. 공공공사 발주의 계약이라는 측면에서 유사성이 크기 때문이다. 또한 지방자치단체가 주계약자관리방식으로 발주한 사례가 있기 때문이다.

행방식에 의하여 계약이 이행되는 경우에는 구성원에게 분담한 공사에 필요한 면허·허가·등록·신고 등의 자격요건만 충족하여도 되는 것으로 규정하고 있다.

「지방계약법 시행령」 제20조 제1항에서는 제한경쟁입찰에서 시공능력 공시액, 실적, 기술보유상황 등은 「건설산업기본법령」 등 관련법령에서 규정하고 있는 등록·면허가 동일한 경우 공동수급체 구성원 모두의 것을 합산·적용하도록 규정하고 있다.

(2) 구성원 수

주계약자공동도급제도 운영에 있어서 공동수급체에 참여하는 구성원의 수를 제한할 것인지 또는 제한하지 않을 것인지의 문제가 제기된다. 「건설산업기본법령」을 근거로 하는 건설교통부 「공동도급 운영기준」(건설교통부 고시 제2000-81호)에서는 주계약자공동도급제도를 포함하여 공동이행방식과 분담이행방식에 대해서도 구성원수에 제한을 두지 않고 운영되고 있다.³⁴⁾

그러나 「지방계약법령」을 근거로 하는 「지방자치단체 공동도급 계약 운영요령」에는 “계약담당자는 5인 이하로 공동수급체를 구성하게 하여야 한다.” 라고 규정하고 있다. 공동수급체 구성원 수에 제한을 두고 있다. 구성원별 계약참여 최소지분율도 5% 이상으로 규정하고 있다.³⁵⁾³⁶⁾

34) 「공동도급 운영기준」 제4조(공동수급체의 구성) ①발주자는 건설공사의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 입찰공고시 건설공사의 규모 및 복잡성 등을 감안하여 공동도급계약의 이행방식, 공동수급체 구성원의 자격 및 구성원의 수, 최소 출자비율을 정할 수 있다.

35) 「지방계약법」 제29조(공동계약) 제2항 지역간의 균형 있는 발전과 건설공사 등

주계약자공동도급제도 활성화 논의과정에서 공동수급체 구성원 수는 검토되어야 할 과제이다. 구성원 수는 구성원의 직접시공 및 구성원의 평가와도 관련 있다. 현행 주계약자공동도급제도를 공동도급방식으로 규정하고 있는 「건설산업기본법령」과 「지방계약법령」은 구성원 수에 대해 각기 다르게 규정하고 있다. 양 규정이 서로 다르게 규정하고 있는 원인은 주계약자공동도급제도를 인식하는 차이에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 주계약자관리방식을 적용할 수 있는 업종으로 일반건설업자와 전문건설업자가 겸업할 수 있는 7개 업종에 한정하고 있다. 반면 건설교통부의 「공동도급 운영기준」은 주계약자공동도급 적용업종의 제한을 두고 있지 않다.

「지방계약법령」을 근거로 하고 있는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서 공동수급체 구성원 수를 규정하고 있는 것은 PQ 및 적격심사과정에서 공동수급체 구성원까지 심사가 이루어져야 하는 점에서 타당성이 인정된다. 「건설산업기본법령」을 근거로 하는 「공동도급 운영기준」에서는 구성원 수를 구체적으로 규정하지 않고 재량으로 허용하고 있는 것은 특별한 공종 등에서 기술을 보유한 업체가 참여할 수 있는 여지를 마련하기 위한 목적 때문이라고 할 수 있다. 실제 공동도급으로 시행되는 공사에서도 공동수급체 구성원은 2~3인으로 구성되는 것이 일반적이다.

공동도급으로 수행되는 공사가 일반적으로 5인 이하로 구성원 수

의 효율적인 수행을 위하여 제1항의 규정에 의한 공동계약 중 대기업과 중소기업간 또는 중소기업간의 공동계약에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 36) 「지방계약법 시행령」 제88조(공동계약) 제1항 법 제29조의 규정에 의한 공동계약의 체결방법, 공동도급의 유형, 공동수급체 구성원 상호간의 시공상 책임한계 등 그 밖에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

가 정해지는 것은 공동이행방식에 의한 공사가 공동도급의 주류를 이루고 있기 때문이라고 할 수 있다. 공동이행방식은 공동수급체 대표자 지분을 50%이상, 구성원의 지분율이 5% 이상이 될 것을 요구한다.

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서 주계약자관리방식은 일반건설업과 전문건설업이 겸업할 수 있는 7개 업종에 한정하고 있다. 주계약자관리방식의 공동도급이 적용될 수 있는 공종을 한정하였기 때문에 구성원 수를 제한하더라도 현실적으로 공사를 수행하는데 문제가 발생하지 않았다. 또한 주계약자공동도급제도에 의한 공동도급은 다른 공동도급방식과 비교할 때 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 역량이 중요한 요소가 된다.

공동수급체 구성원 수에 관한 사항은 공동도급 관련 운용요령 및 운영기준과 표준협정서에 포함되어야 할 사항이다. 주계약자공동도급제도 시행 이전에 공동수급체 구성원 수에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

(3) 공동수급체 구성의 제한

공동수급체 구성에 관한 제한사항에 대해서도 규정하고 있다. 계약담당자는 동일한 입찰·계약 등에 하나의 공동수급체 구성원으로 참여하는 자는 다른 공동수급체의 구성원으로 참여하지 못하도록 하여야 한다.

지역의무공동도급 규정에 의하여 해당 지역의 공사에 공동도급으로 참여하는 자에 대해서도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사가 아닐 것이 요구된다. 공동수급체 구성은 입찰 전

(현장설명이 의무인 공사는 현장설명일 전)에 구성하여야 하며, 면허(등록)가 필요한 공동도급은 면허(등록) 미보유자와의 공동도급이 허용되지 않는다.

2) 공동수급체 대표자의 선임

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 공동이행방식과 분담이행방식에서는 공동수급체 대표자를 각각 출자비율과 분담내용의 비중에 따라 선임하도록 하고 있다. 반면 주계약자관리방식에서는 주계약자가 대표자가 되는 것으로 규정하고 있다.

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 주계약자관리방식의 공동수급체 구성형태를 공동이행방식 및 분담이행방식과 구분하여 다르게 설정하고 있는 것으로 판단된다. 주계약자관리방식은 계획·관리기능을 수행하는 일반건설업자와 공종을 분담하여 시공하는 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 공사를 수행하는 형태로 상정하고 있다고 할 수 있다. 공동이행방식과 분담이행방식에서는 일반건설업자 간 또는 전문건설업자 간 공동도급에 의한 공동수급체 구성을 고려하여 출자비율 또는 분담내용의 비중에 따라 대표자가 선임되도록 하고 있다.

그러나 주계약자관리방식으로 공동도급이 이루어지는 경우 「건설산업기본법」 제16조 제3항 제1호의 규정에 의해 계획·관리능력이 있는 일반건설업자만 대표자가 될 수 있다. 주계약자관리방식에서 주계약자가 대표자가 되는 것은 공사의 특성으로 인하여 주계약자인 일반건설업자의 출자비율 또는 분담내용 비중보다 높은 구성원인 전문건설업자가 있는 경우에도 동일하게 적용된다. 대표자 선임방식을

고려할 때 주계약자관리방식 공동도급이 일반건설업자와 전문건설업자의 공동수급체 구성을 고려한 방식임을 확인할 수 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 계약담당자에게 「지방계약법 시행령」 제42조 제1항 단서의 규정에 의한 최저가낙찰제 대상공사 입찰의 경우 공동수급체 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50 이상으로 운영하도록 강행규정으로 정하고 있다.³⁷⁾

3) 입찰공고

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 성질상 공동도급계약에 의하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 공동도급계약이 가능하다는 뜻을 명시하도록 규정하고 있다. 입찰공고에는 공동도급계약 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항도 명시하도록 규정하고 있다.

지방 건설업체 참여확대를 위한 사항도 입찰공고에 명시하고 있다. 「지방계약법 시행령」 제88조 제3항에는 지역업체의 시공참여 비율이 공사금액의 100분의 40 이상이 될 것을 명시하고 있다.³⁸⁾ 지역업

37) 「지방계약법 시행령」 제42조(재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 추정가격이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조 단서의 규정에서 정하는 추정가격 이상인 공사 입찰의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 바에 의하여 사전심사에서 적격자로 선정된 자 중 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자로 결정한다.

38) 「지방계약법 시행령」 제88조(공동계약)③지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 법 제29조 제2항의 규정에 의한 공동계약에 있어 추정가격이 고시금액(법 제5조 제1항의 규정을 적용받지 아니하는 지방자치단체인 경우에는 모든 공사금액) 미만이고 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사현장을 관할하

체의 참여확대 보장은 건설업의 균형적인 발전과 지역경제에서 건설업이 차지하는 비중 등을 고려한 결과라고 할 수 있다. 최근 「공동계약 운용요령」 제9조(공동수급체 구성)가 개정되어 중앙정부 발주 공사의 공동도급 중 지역의무공동도급 대상공사는 계약담당공무원이 지역 업체 최소참여지분율을 30% 이내에서 정할 수 있게 하였다. 계약담당공무원이 정한 지역 업체의 최소참여지분율은 입찰공고에 명시하도록 규정하고 있다.

입찰공고에는 입찰의 대상이 되는 공사와 입찰에 필요한 각종 일시와 낙찰자 결정방법, 입찰참가자격 등이 명시된다. 주계약자공동도급 활성화를 위해서 입찰공고에 추가적으로 포함되어야 할 사항들의 유무를 검토하여야 한다.

4) 보증금

공사과정에서 발생하는 위험으로 인하여 발생하는 공기 지연을 방지하고 공사의 완성을 담보하기 위한 목적에서 보증금이 활용되고 있다. 공동도급에서 보증금의 납부는 분할납부가 원칙이다.

공동수급체는 공동수급협정서에서 정한 구성원의 출자비율 또는

는 시·도에 주된 영업소가 있는 자 중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다. 다만, 당해 지역 안에 공사의 이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 그러하지 아니하다. 이와 관련하여 「지방자치단체 공동도급계약 운용요령」에는 지역업체의 시공비율로 입찰 참여를 제한할 수 없는 경우를 제시하고 있다. 첫째, 당해 공사예정금액의 40% 이상에 해당하는 시공능력공시액을 갖춘 지역업체가 입찰공고일 전일기준 10인 미만인 경우, 둘째, 40% 이상 지역업체로 제한할 경우 입찰참가자격에 필요한 면허·등록 등 자격을 갖춘 지역업체가 입찰공고일 전일기준 10인 미만에 해당하는 경우, 셋째, 기타 지역업체의 시공비율로 제한할 경우 시공상 품질이 떨어질 우려가 있거나 원활한 공동수급체 구성이 어려운 경우 등이다.

분담내용에 따라 분할납부한다. 공동이행방식 또는 주계약자관리방식에 의한 공동도급에서는 공동수급체 대표자(주계약자) 또는 공동수급체 구성원 중 1인에게 일괄 납부하게 할 수 있도록 예외를 인정하고 있다.

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 주계약자관리방식에 의한 공동도급의 경우 계약담당자에게 「지방계약법 시행령」 제51조 제1항 제1호 또는 제3호의 방법 중 하나를 선택하여 계약 이행을 보증하도록 하고 있다.³⁹⁾ 계약 이행보증규정에서 예시하고 있는 방법은 계약보증금 납부방법과 공사이행보증서를 제출하는 방법이다.⁴⁰⁾

계약보증금을 납부하는 방법은 연대보증인을 세우는 방법과 연대보증인을 세우지 않는 방법으로 나눌 수 있다. 연대보증인을 세우는 경우에는 계약금액의 100분의 10 이상을 납부하고, 연대보증인을 세우지 않는 경우에는 계약금액의 100분의 20 이상을 납부하도록 하고 있다.

공사이행보증서를 제출하는 방법은 계약보증금을 납부하지 않고 당해 공사의 계약상의 의무를 이행할 것을 보증한 기관이 계약상대자를 대신하여 계약상의 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 계약금액의 100분의 40 이상을 납부할 것을 보증하는 것으로 하고 있다. 단

39) 「지방계약법 시행령」 제51조(계약의 이행보증) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사계약을 체결하고자 하는 경우 계약상대자로 하여금 다음 각 호의 방법 중 어느 하나를 선택하여 계약의 이행을 보증하게 하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 제3호의 규정에 의한 방법으로 한정할 수 있으며, 제42조 제1항 단서의 규정에 의한 경우에는 반드시 제3호의 방법으로 계약의 이행을 보증하게 하여야 한다(제1호 내지 제3호의 규정은 생략).

40) 주계약자관리방식에서는 연대보증인을 세우거나 보증기관이 발급한 계약이행보증서를 제출하여야 하도록 하고 있다. 계약보증금만 납부하는 방법을 허용되지 않고 있다.

가계약에 의한 경우와 장기계속계약의 경우에 대해서도 규정하고 있다.

보증금과 관련하여 주계약자공동도급에서 검토할 과제는 발주자의 요구에 부응하는 것이어야 한다는 것이다. 보증금 납부 또는 이행보증서 제출 목적은 공동수급체의 계약의무 이행을 담보하는 것이다. 따라서 주계약자공동도급에서 보증금의 납부를 통해서 발주자에게 의무이행에 대한 신뢰를 제고할 수 있는가의 문제가 검토되어야 한다.

5) 구성원의 책임과 의무

공동이행방식에서는 공동수급체 구성원이 계약상의 의무이행에 대해서 연대책임을 진다. 분담이행방식에서는 구성원은 각자 분담한 부분에 대해서만 책임을 진다. 주계약자관리방식은 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 형태이다. 주계약자는 전체 계약의 이행에 대하여 연대책임을 지며, 구성원은 각자 분담한 부분만을 책임진다.

주계약자관리방식으로 수행되는 공동도급 공사에서 주계약자가 탈퇴하고, 주계약자가 이행하여야 할 의무의 대행이 이루어지지 않는 경우에는 주계약자 이외의 구성원도 분담부분에 대하여 계약 이행이 이루어지지 않는 것으로 본다. 법률적인 의무이행 불능상태가 발생한다.⁴¹⁾ 현행 「건설산업기본법」에는 일반건설업자만이 종합적인 계획

41) 「건설산업기본법」 제8조(건설업의 종류)에 의하면 건설업은 일반건설업 및 전문건설업으로 구분되고, 일반건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정하에 시설물을 시공하는 건설업으로, 전문건설업은 시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 공사를 시공하는 건설업으로서 일반건설업종과 전문건설업종은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

· 관리가 가능하도록 규정하고 있다. 주계약자공동도급에서도 주계약자인 일반건설업자만이 공동수급체가 수행하는 공사의 종합적인 계획·관리를 수행할 수 있다. 따라서 주계약자공동도급에서 주계약자의 부재는 의무이행의 법률적 불능 상태가 발생하게 된다.

공동도급방식은 방식을 불문하고 원·하도급방식에 의한 의무이행 절차보다 발주자의 신뢰가 낮은 것이 일반적이다. 공동도급방식 중에도 분담이행방식과 주계약자방식은 각자 분담한 공사를 책임시공하는 방식이다. 이로 인하여 공동이행방식에 비해 상대적으로 의무이행을 담보할 수 있는 수단을 필요로 한다.

주계약자공동도급 활성화를 위해서는 주계약자공동도급이 공동이행방식이나 분담이행방식과 비교할 때 의무이행의 측면에서 우월하다는 점이 제시되어야 한다. 이를 위해서는 주계약자가 부도, 파산 등의 이유로 공동수급체에서 탈퇴하는 경우 의무이행 확보수단이 검토되어야 한다.

주계약자 중도탈퇴 시 계약의무이행과 함께 고려되어야 할 사항이 비용분담의 문제라고 할 수 있다. 턴키공사 등에 입찰하기 위해서는 입찰 이전단계에서 비용이 발생한다. 공동수급체 구성원으로서 분담하여야 하는 공사의 비중에 상응하는 정도의 비용분담이 이루어지는 것이 합리적이다. 입찰 이전단계에서 소요되는 비용분담의 문제는 하도급방식에서는 발생하지 않는 문제이다. 따라서 주계약자공동도급 활성화를 위해서는 검토가 필요한 과제이다.

6) 시공관리

(1) 현장대리인 선임

시공관리를 위한 현장대리인 선임은 공동도급의 유형에 따라 다르게 운영되고 있다. 공동이행방식은 구성원 간 협의에 의해 선임하며, 분담이행방식에서는 구성원이 분담한 부분에 대하여 각자 선임한다. 주계약자공동도급에서는 분담이행방식과 유사하게 각자 분담한 분야에 대하여 각자 선임하고 주계약자가 총괄하여 현장대리인을 선임하도록 하고 있다.

현장대리인 선임은 각 공동도급 유형의 특성을 반영하고 있다. 공동이행방식은 구성원 각각의 역할과 책임보다는 공동수급체의 역할이 강조되는 방식이라고 할 수 있다. 의무이행과정에서 구성원 간 협의과정을 거치기는 하나, 공동수급체의 현장대리인이 선임되게 된다. 분담이행방식은 구성원 각자의 역할이 강조되는 구조이다. 공동수급체의 역할이 세 가지 공동도급방식 중 가장 미약한 방식이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급은 공동이행방식과 분담이행방식의 중간적인 형태로 운영되고 있다. 주계약자공동도급이 공동이행방식과 분담이행방식을 혼합한 형태로 공동수급체 구성과 운영이 이루어지는 특성이 반영되어 있다. 주계약자는 공사의 전체적인 책임을 담당하기 때문에 현장대리인 선임에서도 주계약자가 총괄하는 단계를 거치고 있다.

(2) 하자처리 문제

건설공사에서 하도급자 선정은 일반건설업자에 등록되어 있는 전문업자를 선정하거나 수의계약에 의해 이루어지고 있다. 원도급자와 하도급자는 공사 종료 이후에도 지속적인 관계를 맺고 있는 것이 일

반적이다. 따라서 건설공사 종료 이후 발생하는 하자처리에서도 별다른 어려움 없이 해결이 가능하다.

주계약자공동도급제도에서 발생할 수 있는 하자처리의 문제는 원·하도급체계와 다른 주계약자와 구성원 간 관계에서 기인한다고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도에서 주계약자와 공동수급체 구성원의 관계는 원도급자와 하도급자의 수직적인 관계가 아니다. 공사를 공동으로 수행하는 관계라고 할 수 있다. 주계약자가 공사의 종합적인 관리와 조정을 담당하도록 하고 있으나, 주계약자공동도급제도의 가장 큰 특징은 구성원 각자가 원도급자 지위에서 시공과 공사대금을 수취하는 것이다. 따라서 주계약자공동도급제도에서는 원·하도급자의 장기적, 지속적인 관계에서 기인하는 상호관계의 밀접성은 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 이러한 구성원 간 관계에서 하자보수의 책임문제와 하자처리의 이행이 어려워질 수 있다.

주계약자공동도급의 구성원 간 상호관계에서 기인하는 하자처리의 문제가 해결하여야 할 과제라는 인식과 다른 측면의 인식도 있을 수 있다. 주계약자공동도급제도는 각자가 분담하는 책임시공을 통하여 공사가 이루어지는 구조이다. 각자 분담하여 시공한다는 측면에서 공사에 참여하는 건설업자의 책임감은 하도급자로 참여하는 건설업자와 비교할 때 상대적으로 강하다고 할 수 있다. 주계약자공동도급에 참여하는 전문건설업자는 원도급자와 밀접한 관계에만 의존하여 하도급 수주를 하는 관계가 아니다. 건설공사의 일정 부분을 자기책임하에 시공할 수 있을 정도의 기술과 역량을 갖추고 있는 전문건설업자라고 할 수 있다.

주계약자공동도급에 구성원으로 참여하는 건설업자가 기술력과 역량을 갖추고 있기 때문에 하자의 발생비율을 감소시킬 수 있다. 주

계약자공동도급에 의한 공사수행은 하자의 문제가 다른 방식에 비해 적어지게 되며, 하자문제의 개선이 가능하다.

공동이행방식과 분담이행방식의 혼합적인 특성을 갖는 주계약자공동도급에서는 하자의 발생이 감소될 수 있을 것이다. 그러나 주계약자공동도급제도가 하자발생과 처리에서도 유리한 제도라는 현실적인 사례의 축적이 필요하며, 이를 위해서는 시간이 필요하다. 주계약자공동도급제도 활성화를 모색하는 과정에서는 하자발생 시 대처방안과 발주자가 신뢰할 수 있는 하자처리 방안에 대한 검토가 이루어져야 한다.

7) 대가의 지급

(1) 대가 신청방법

공동도급에서 대가의 신청은 공동수급체 대표자가 하게 된다. 공동수급체 대표자는 구성원별로 구분하여 기재된 신청서를 계약담당자에게 제출한다. 대가의 지급은 선금⁴²⁾을 제외하고는 구성원 각자에게 지급된다. 그러나 신청서는 공동수급체 대표자가 제출하도록 하고 있다. 발주자가 각 구성원을 개별적으로 접촉하는 과정에서 발생할 수 있는 행정적인 비용의 낭비를 절감할 수 있다. 또한 대표자가 신청서

42) 행정자치부 예규인 「지방자치단체 계약체결·이행에 따른 선금 및 대가 지급요령」은 선금을 계약상대자의 계약이행 이전이거나 기성대가 지급전에 미리 대금의 전부 또는 일부를 지급하는 것으로 노임이나 자재구입비 등에 우선 충당할 수 있게 하기 위하여 계약체결 후 즉시 지급할 수 있도록 하고 있다. 선금제도의 실효성 확보를 목적으로 계약금액 규모별로 일정비율은 의무적으로 지급하도록 규정하고 있다(표 3-4 참조).

를 제출하도록 하여 발주자와 구성원 간의 관계에서 차별이 발생하지 않도록 예방할 수 있는 장점도 있을 것으로 생각된다.

대가 신청 의무를 대표자에게 부여한 것은 대표자가 구성원을 관리하고 감독하여 공사를 수행할 수 있도록 실질적인 장치를 마련해 두고 있는 것이라고 할 수 있다. 그러나 구성원을 관리·감독하여 공사를 수행하여야 할 공동수급체 대표자가 파산, 해산, 부도 등 부득이한 사유로 인하여 신청서를 제출할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 대표자가 부득이한 사유로 신청서를 제출하지 못할 경우에는 대표자를 제외한 공동수급체의 다른 구성원 전체의 연명으로 신청서를 제출할 수 있도록 하고 있다.

주계약자공동도급에서 선금을 제외한 대가의 신청과 공동수급체 구성원의 의무이행 관계에서 제기되는 문제점이 있다. 앞에서 제시된 것처럼 주계약자공동도급에서는 주계약자의 탈퇴로 인하여 탈퇴한 주계약자의 의무 대행이 이루어지지 못한 경우 구성원도 의무이행이 이루어지지 못한 것으로 간주된다. 대가 신청과 지급은 계약에 따라 차이가 있을 수 있으나, 일반적으로 의무이행을 전제하고 있다. 따라서 주계약자 탈퇴로 야기되는 구성원의 의무 불이행과 대가의 신청은 상호 연계되기 어려운 사안이라고 할 수도 있다. 그러나 주계약자 이외의 구성원의 귀책사유 없는 타의에 의한 의무불이행 상태의 존재, 이로 인한 구성원의 대가 신청 및 대가수취의 불능은 공동수급체 의무이행 방안과 연계하여 검토되어야 할 사안이라고 할 수 있다.

(2) 대가 지급방법

대가지급은 공동수급체 대표자가 하게 되고, 계약담당자는 신청된

금액을 구성원 각자에게 지급하는 것으로 하고 있다. 공동도급방식이 하도급과 다른 생산방식이라는 것을 알 수 있다. 대가가 구성원에게 각자 지급됨에 따라 공동수급체 구성원은 다단계하도급에서 파생되는 저가하도급의 피해를 줄일 수 있다.

시공관리를 위한 현장대리인 선임에서도 알 수 있었던 것처럼 대가지급 중 선금지급방식도 주계약자공동도급이 공동이행방식과 분담이행방식의 중간적인 성격을 갖고 있다는 것을 보여준다. 공동이행방식과 주계약자공동도급에서 선금은 공동수급체 대표자에게 지급된다. 분담이행방식은 선금도 구성원 각자에게 지급되는 것으로 되어 있다. 분담이행방식이 구성원의 자율과 책임을 가장 강하게 요구하는 공동도급방식이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급은 현장대리인 선임에서 대표사인 주계약자의 책임과 의무에 상응한 권한도 부여하고 있는 것이다. 선금 지급에서도 주계약자의 책임과 권한을 부여하고 있다.

8) 공동계약 내용의 변경

(1) 출자비율 또는 분담내용의 변경

공동도급에 의한 계약이 체결된 이후에는 계약 내용을 변경할 수 없는 것이 원칙이다. 그러나 부득이한 사유로 인하여 당초 협정서의 내용대로 계약이행이 곤란한 구성원이 발생하였을 경우 구성원의 연명으로 발주자의 동의를 얻어 출자비율 또는 분담내용을 변경할 수 있도록 하고 있다.

공동수급체 연명에 의해 출자비율 또는 분담내용을 변경하는 경우

에도 구성원 각각의 출자지분 또는 분담내용 전부를 다른 구성원에게 이전하는 것은 금지된다. 이러한 규정은 기존 공동수급체의 과도한 부담방지 및 공동수급체 내의 특정한 구성원에 의해서 실질적으로 공사가 단독 수행되는 폐단을 방지하기 위한 목적이라고 할 수 있다.

(2) 구성원의 변경

공동수급체 구성원의 변경에서도 구성원을 추가하는 것은 원칙적으로 금지되어 있다. 그러나 구성원 변경의 사유가 발생하고, 잔존구성원만으로는 면허, 시공능력, 실적 등 계약이행에 필요한 조건을 충족하지 못하는 경우에 한정하여 공동수급체 구성원의 연명으로 발주자의 동의를 얻어 구성원을 추가할 수 있다.

주계약자공동도급에서 주계약자는 구성원이 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 않아 계약의 이행이 곤란한 경우 계약담당자에게 구성원 변경을 요청할 수 있다. 주계약자가 중도탈퇴 한 경우에는 공사이행보증기관이 주계약자 의무를 수행하거나, 공동수급체가 연명으로 주계약자 변경을 계약담당자에게 요청할 수 있다.

주계약자공동도급에서 주계약자에게 구성원을 제재할 수 있는 수단을 부여하고 있는 것으로 판단된다. 주계약자에게 부여된 제재수단은 주계약자공동도급이 공동이행방식과 분담이행방식의 중간적인 공동도급방식이라는 것을 알 수 있다. 분담이행방식과 같이 공동수급체 대표자의 책임과 의무가 약한 것이 아니라, 공동수급체 대표자로서 권한과 공사이행에 필요한 의무를 동시에 부과하고 있는 것이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급제도에서 주계약자에게 부여하고 있는 구성원 제재수단은 공사수행을 위하여 필요한 방법이라고 할 수 있다. 분담이행방식에 의한 구성원 각자의 전문적인 역량 발휘와 공사완공이라는 목적을 조화하기 위한 조치라고 할 수 있다.

그러나 주계약자에게 구성원 제재수단을 부여하는 것은 주계약자공동도급의 장점을 해칠 수 있는 수단으로 작용할 수도 있다. 주계약자공동도급은 구성원 각자가 분담한 부분에 대한 시공을 책임지는 과정에서 장점이 발휘될 수 있다. 주계약자에게 강하게 예속되는 상황에서는 주계약자공동도급의 장점이라고 할 수 있는 구성원 각각의 책임시공을 바탕으로 한 공사의 품질제고가 어려울 수도 있다.

9) 계약이행의 확인

공동도급의 계약이행은 출자비율 또는 분담내용에 따라 의무를 이행하도록 규정하고 있다. 주계약자공동도급에서 주계약자는 직접시공에 참여하지 않아도 시공관리, 품질관리, 하자관리, 공정관리, 안전관리, 환경관리 등 시공의 종합적인 계획·관리 및 조정업무만 수행하여도 계약을 이행하는 것으로 인정된다.

주계약자공동도급으로 발주되어 수행되는 공사에서는 계약담당자에게 공동수급체 구성원이 분담한 부분에 대한 직접시공⁴³⁾⁴⁴⁾이 이루어

43) 주계약자공동도급에서 공동수급체 구성원으로 참여하는 구성원에게 직접시공을 의무화하여 공사품질 제공과 시공전문가로서 전문건설업자의 장점을 활용하기 위한 목적에서 직접시공 의무화가 규정되어 있다. 앞서서도 제기한 것처럼 주계약자공동도급제도 명칭과 관련하여 “직접시공을 위한 공동도급”이라는 명칭이 타당하다는 의견 제시도 주계약자공동도급에서 구성원은 전문건설업자로 상정하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

44) 직접시공의 범위를 어떻게 상정할 것인지에 대한 논란이 제기되고 있다. 관련 규

어지도록 감독하여야 할 의무를 부과하고 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 공동수급체 구성원의 직접시공을 담보하기 위하여 계약 시 구성원에게 각서를 제출할 것을 규정하고 있다. 다만, 주계약자공동도급에서도 다른 법령의 규정, 시공품질 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에 한하여 예외적으로 하도급할 수 있는 규정을 마련하고 있다. 하도급의 경우에도 주계약자와 사전에 협의하여 합의하여야 한다. 하도급에 관하여 주계약자와 구성원 간 합의된 사항에 대하여 발주자에게 서면으로 사전에 승인을 받아야 하는 등 엄격하게 운영하고 있다. 주계약자공동도급에서 하도급에 관한 엄격한 운영은 구성원은 직접시공을 의무적으로 시행하여야 한다는 것을 의미하는 것이다.

10) 입찰 참가자격의 제한

부정당업자에 대한 입찰참가자격 제한에 관한 규정에서도 의무이행은 직접시공을 전제로 하고 있다는 것을 알 수 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 지방자치단체장에게 「지방계약법 시

정에서 제시하고 있는 직접시공의 의미와 일반적으로 받아들여지고 있는 직접시공의 의미는 건설현장에서 건설업자가 담당하고 있는 공사에 대하여 하도급을 주지 않고 스스로 시공하여 공사를 완성하는 것을 의미한다. 건설기술의 발달과 건설생산의 분업으로 인하여 건설공사의 처음부터 완공까지를 직접시공 할 수 없는 구조가 되었다. 그러나 직접시공을 현장에서 직접 시공에 참여하는 것으로 한정할 것인지 또는 자본에 해당하는 금융(financing) 및 기계 등의 투입까지를 직접시공으로 포함할 것인지가 논란이 되고 있다. 일반적으로 생산요소는 자본과 노동을 의미하며, 광의로 경영을 포함하기도 한다. 관련 규정에서 직접시공은 노동에 초점을 맞추고 있는 것으로 판단된다. 그러나 건설기계 등의 투입 없이는 건설공사가 이루어질 수 없기 때문에 직접시공의 범위를 확대하여 해석하는 것이 타당하다는 주장이 제기되고 있다.

행령」 제92조 제1항 제6호의 규정에 의한 입찰참가자격 제한조치 의무를 규정하고 있다. 입찰참가자격 제한의 대상이 되는 행위로는 정당한 이유 없이 실제 계약이행에 참여하지 않는 구성원, 출자비율 또는 분담내용과 다르게 계약을 이행하는 구성원, 주계약자관리방식에 의한 주계약자 이외의 구성원이 발주자의 사전 서면 승인 없이 직접시공하지 않고 하도급 한 경우 등으로 한정하고 있다.

정당한 이유 없이 실제 계약이행에 참여하지 아니하는 구성원에는 단순히 자본참여만 하는 구성원을 포함하고 있다. 또한 구성원이 사전 승인 없이 하도급 한 경우도 입찰참가자격이 제한되는 사유에 해당한다. 입찰참가자격 제한사유에서도 주계약자공동도급은 구성원의 직접시공을 의무적으로 규정하고 있는 것을 알 수 있다.

2. 「공동계약 운용요령」 검토과제의 대안

1) 공동수급체의 구성

(1) 자격요건

주계약자공동도급에 참여할 수 있는 자격요건은 원칙적으로는 현행과 같이 유지하는 것이 타당하다. 상대적으로 공동수급체의 역할이 강한 공동이행방식은 구성원에게 현재와 같은 자격요건을 구비하도록 하고, 분담이행방식은 각자 분담한 공사에 필요한 요건을 충족하도록 하여야 한다. 주계약자공동도급의 주계약자는 전체 공사에 필요

한 자격을 구비하도록 하고, 구성원으로 참여하는 전문건설업자에게는 분담한 부분에 대한 자격을 충족하도록 한다.

주계약자공동도급 활성화를 통해서 기대할 수 있는 긍정적인 파급효과 중 전문건설업자 간 기술경쟁의 유도가 가능하다는 것도 포함된다. 실제시공을 담당하는 시공전문가인 전문건설업자 간 기술경쟁은 건설산업의 부가가치를 제고할 수 있는 수단이다.

기술력을 보유한 신규 건설업자가 주계약자공동도급의 구성원으로 참여를 촉진할 수 있는 방안이 필요하다. 공동수급체의 구성원으로 참여하여 기술을 활용하도록 유도하기 위해서는 제한경쟁입찰 등에서 신규 건설업자에 대해서는 시공능력, 실적 등에서 인센티브가 필요하다. 이를 위해서 우수한 기술력을 갖춘 신규 건설업자는 기술력만을 측정하는 심사방법 도입을 검토할 필요가 있다.

(2) 구성원 수

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

계약이행책임에서도 구성원 전체의 연대책임에 의해 계약이 이행되는 공동이행방식과 달리 주계약자공동도급제도는 분담내용별 각자 책임이 우선적으로 적용된다. 계약을 이행하는 방식이 분담이행방식과 유사하다고 할 수 있다. 다만, 주계약자공동도급제도에서는 주계약자의 연대책임의무를 부과하고 있다. 이러한 점에서 분담이행방식

에 비해서 공사의 완성을 담보하는데 있어 우월하다고 평가할 수 있다.

주계약자공동도급제도의 계약이행방식과 주계약자에게 부여하고 있는 연대책임의무 등을 고려할 때 최소지분을 적용기준을 공동이행방식처럼 적용하는 것은 합리적인 방안이 아니다. 주계약자공동도급제도는 공동수급체 구성과 계약이행책임이 공동이행방식과는 상이하며, 분담이행방식과 유사하기 때문이다. 건설교통부 「공동도급 운영기준」은 공동수급체 구성에서 지분을 등을 규정하고 있지 않다. 재정경제부 「공동계약 운용요령」에서도 공동수급체 구성원에게 10% 이상의 지분을 요구하는 공동도급방식은 공동이행방식에 한정하고 있다.⁴⁵⁾

현행 재정경제부 「공동계약 운용요령」에는 공동수급체 구성원 수를 5인 이하로 제한하고 있다. 2006년 12월 29일 이루어진 회계예규 개정에서는 최소지분을 규정의 적용대상에서 분담이행방식은 제외하였다. 그러나 구성원 수 규정은 분담이행방식에도 그대로 적용하고 있다.

주계약자공동도급이 도입될 경우 공동수급체 구성원 수를 제한하지 않는 것이 필요하다. 주계약자공동도급은 분담이행방식과 유사한 방식으로 분담한 공사를 수행하나, 분담이행방식과 달리 주계약자가 공사수행에 관하여 연대책임을 지도록 규정하고 있다. 분담이행방식에 비해 계약이행이 강화된 형태이다.

「건설산업기본법령」을 근거로 하는 현행 「공동도급 운영기준」

45) 재정경제부 「공동계약 운용요령」은 회계예규 2200.04-136-13, 2006. 12. 29) 개정을 통해서 구성원별 계약참여 최소지분을 10% 이상을 요구하는 공동도급을 공동이행방식으로 한정하고 있다. 개정 이전에는 분담이행방식은 제외한다는 규정이 존재하지 않았기 때문에 분담이행방식에도 최소지분을 10% 이상 규정이 적용되었다.

은 구성원 수 제한에 관한 규정이 없다. 주계약자공동도급이 구성원의 직접시공을 전제로 하는 공동도급방식이라는 점에서 구성원의 직접시공에 의한 공사의 실질적인 수행이 가능하기 위해서는 구성원 수를 제한하지 않고 발주하는 공사의 특성에 맞도록 계약공무원의 재량에 위임하여야 한다.

(3) 공동수급체 구성의 제한

공동수급체 구성의 제한사유에 해당하는 것은 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 동일한 공사에 입찰할 때는 건설업자는 하나의 공동수급체에만 참여하여야 한다. 둘째, 지역의무공동도급에 참여하는 구성원은 계열회사가 아니어야 한다.

공동도급으로 발주된 공사에 입찰할 때는 하나의 공동수급체의 구성원으로 참여하여야 한다. 대상공사가 신기술을 필요로 하고, 신기술을 보유한 건설업자가 소수하고 하더라도 하나의 공동수급체에만 참여하는 것이 기회의 균등과 공정한 경쟁에 부합하는 것이다.

지역의무공동도급은 해당 공사에 필요한 기술력을 갖춘 건설업자가 10인 이하의 경우에는 지역의무공동도급 적용을 배제하고 있다. 이렇게 제한된 기술이 필요한 공사에까지 공동도급이 의무적으로 적용되는 것은 아니다. 이러한 사항은 관련 법령에서도 규정하고 있다. 따라서 주계약자공동도급에서도 하나의 건설업자는 하나의 공동수급체 구성원으로 입찰에 참여하도록 하여야 한다. 입찰에 참여하여 공사를 수행할 수 있는 기회가 다양하게 제공되어야만 기술경쟁을 유도할 수 있는 기반이 조성된다고 할 수 있다.

공동도급으로 공사를 발주하는 목적은 중소 건설업자에게 수주기

회를 확대해주는 것과 함께 안정적인 계약이행을 담보할 수 방안이기 때문이다. 하도급이 아닌 공동도급의 경우 구성원은 하도급자에 비하여 의무이행에 대한 책임이 큰 것이 일반적이다. 그러나 공동도급에 참여하는 구성원 간 관계가 계열회사로 이루어질 경우 대표자의 부도 또는 파산은 의무이행의 불가능으로 이어질 수 있다.

주계약자공동도급은 구성원의 기술경쟁력을 유도할 수 있는 장점이 있다. 직접시공을 담당하는 전문건설업자는 하도급공사보다 높은 대가를 기대할 수 있다. 따라서 기술력을 갖추고 구성원으로 참여를 유도할 수 있는 유인책이 된다. 그러나 공동수급체가 계열회사에 의해 채워지게 된다면 기술력을 갖춘 전문건설업자의 육성은 불가능해지게 된다. 따라서 주계약자공동도급에서 공동수급체에 참여하는 건설업자는 계열회사가 아니어야 한다.

2) 공동수급체 대표자의 선임

주계약자공동도급에서 공동수급체 대표자 선임은 주계약자공동도급의 특징을 보여주고 있다. 공동이행방식에서는 공동수급체 출자비율에 따라 가장 많이 출자한 건설업자가 대표자가 된다. 분담이행방식에서는 분담내용에 따라 구분된다.

주계약자공동도급에서는 대표자인 주계약자의 선임이 다르게 이루어진다고 할 수 있다. 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급의 유형에 해당한다. 특정한 경우 주계약자인 일반건설업자에 비해 공사금액이 많은 구성원인 전문건설업자가 존재할 수 있다. 또한 특정 공사의 가장 중요한 부분을 담당하는 전문건설업자가 존재할 수도 있다.

그러나 대표자인 주계약자는 일반건설업자가 담당하여야 한다. 현행 「건설산업기본법」에서 종합적인 계획·관리는 일반건설업자만 담당하도록 규정하고 있기 때문이다. 따라서 주계약자공동도급에서도 대표자인 주계약자는 일반건설업자가 선임되어야 한다.

공동수급체의 대표자는 발주자와 제3자에게 공동수급체를 대표하는 권한이 있다. 또한 주계약자공동도급제도에서는 전체공사의 연대책임의무도 부여되어 있다.

3) 입찰공고

입찰공고에서 주계약자공동도급으로 공사를 발주하는 경우 공동도급이 가능한 전문공종과 물량, 예정금액 등을 구체적으로 명시하면 될 것이다(부록 3 참조). 토목공사 중 도로공사의 예를 들어보면 <표 3-1>에서 제시하고 있는 것처럼 도로공사는 통상적으로 다섯 개의 공종으로 이루어진다. 각각의 대공종은 다시 전문공종인 소공종으로 분류된다. 대공종 분류가 전문건설업종 분류체계와 일치하지 않기 때문에 주계약자공동도급제도의 시행에 어려움이 있다는 주장이 제기되고 있기도 하다. 그러나 소공종 분류체계가 전문건설업종 분류체계와 거의 일치하고 있고, 현재 하도급공사도 이를 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 대공종 분류와 맞지 않을 경우에는 소공종 분류를 중심으로 주계약자공동도급제도를 발주하면 문제없이 시행할 수 있다.

도로공사 전체를 주계약자공동도급방식으로 입찰공고 시 공동수급이 가능한 전문공종을 토공사, 상하수도공사, 철근·콘크리트공사, 포장공사 등으로 명시하고 해당 전문공종의 물량내역서를 명시 또는

첨부한다. 토목공사업 면허를 등록한 일반건설업자가 주계약자가 되고, 주계약자는 전문건설업자와 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하면 된다. 또한 주계약자공동도급을 모든 공사에 의무화하고 구성원수의 제한 없이 운영하면 주계약자공동도급은 시행착오 없이 도입이 가능하다.

<표 3-1> 토목공사 중 도로공사 공종분류 예시

구분	공종분류	세부공사 내용
도로 공사	토공	
	토공사	굴착공사, 성토, 절토, 흙막이공사, 흙운반, 터파기
	석공사	돌쌓기, 돌붙임, 도로경계석
	비계·구조물해체공사	건축물 및 구조물해체, 각종 파일공사, 각종 말뚝박기
	보링·그라우팅공사	보링공사, 착정공사, 그라우팅공사
	배수공	
	상수도설비공사	상수도관 매설, 하수도관 매설, 맨홀, 관 세척, 맨암거, 각종 옥내·외 관 매설
	구조물공	
	철근·콘크리트공사	각종 철근가공·조립, 거푸집, 각종 콘크리트 타설, 옹벽, 공동구, BOX, 2차로 미만 콘크리트 포장
	강구조물공사	하도급 받아 조립 및 설치만 해당, 강재육교공사, 강교
	철강재설치공사	제작·조립·설치까지 가능
	포장공	
	석공사	돌포장, 각종 경계석
	철근·콘크리트공사	2차로 미만 콘크리트 포장
	포장공사	각종 기층 및 보조기층 포설 및 다짐, 아스팔트포장, 택코우팅, 프라이믹코우팅, 콘크리트포장, 덧씌우기, 과속방지턱 설치
	부대공	
	미장·방수·조적공사	보강토옹벽공사
	도장공사	차선도색
	금속구조물·창호공사	가드레일, 방음벽, 울타리, 표지판, 도로교통안전시설물, 옥외광고탑

4) 보증금

보증금 납부 또는 계약이행보증서 제출을 통해서 계약이행에 대한 발주자의 신뢰를 제고할 수 있는지의 문제로 귀결된다. 주계약자공동도급은 공동이행방식 또는 분담이행방식에 비해 공동수급체의 의무이행이 강화된 형태라고 할 수 있다. 분담이행방식처럼 각자 분담하여 의무이행을 하면서도 주계약자가 존재하여 전체공사의 계획·관리를 수행한다.

주계약자공동도급은 현재보다 보증금 납부 또는 계약이행보증서 제출을 강화하기 위한 별도의 조치를 실시하지 않아도 의무이행이 보다 확실하게 담보되는 공동계약방식이라고 할 수 있다. 다만, 주계약자는 반드시 연대보증인을 세우거나 보증기관이 발급하는 공사이행보증서를 제출하도록 의무화하여야 한다. 주계약자에 대한 보증방법의 강화는 주계약자의 부도·파산 등의 사유로 중도탈퇴 시 제기되는 우려를 불식할 수 있는 수단이 된다. 주계약자공동도급이 의무이행을 강하게 담보하는 방식이라는 것은 하자책임담보에서도 동일하게 나타나고 있다.

5) 구성원의 책임과 의무

주계약자공동도급제도가 공동이행방식이나 분담이행방식에 비해 구성원의 책임과 의무와 관련하여 문제가 제기되고 있다. 문제제기의 원인은 주계약자공동도급이 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이기 때문이다.

주계약자공동도급에서 주계약자인 일반건설업자가 부도, 파산 등의

사유로 공동수급체에서 중도탈퇴하는 경우 의무이행에 어려움이 발생한다. 어려움은 공사수행이라는 현실적인 어려움이 아니라 법률적인 측면에서 공사수행의 불능상태가 발생한다.

주계약자공동도급이 안고 있는 주계약자 탈퇴 시의 계약의무이행에서 발생하는 문제를 근본적으로 해소하기는 쉽지 않다. 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급에서 발생하는 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 「건설산업기본법」 제16조의 개정이 요구된다. 따라서 문제를 근본적으로 해결하는 방법보다 의무이행을 강화할 수 있는 보완책이 강구되어야 한다.

주계약자공동도급에서 주계약자가 부도, 파산 등의 이유로 중도에 공동수급체를 탈퇴하는 경우 주계약자의 연대보증인에게 의무이행 책임을 지게 하는 것이 현실적인 방안이다. 또한 이행보증서를 제출한 경우에는 이행보증을 한 보증기관이 의무이행에 대한 책임을 지도록 해야 한다. 장기적으로 주계약자가 탈퇴한 경우에 한하여 구성원인 전문건설업자에 의한 분담방식으로 공사를 이행하는 방안을 적용하여야 할 필요가 있다.

공동계약의 보증채무에 관하여 규정하고 있는 재정경제부 회계에 규인 「정부입찰·계약집행기준」(회계예규 2200.04-159-4, 2007.4.10) 제50조는 공동계약 방식별로 구분하여 보증채무이행을 제시하고 있다. 이 조문에 주계약자공동도급에 관한 사항을 추가하여야 한다. 주계약자공동도급방식은 공동이행방식과 달리 구성원이 분담하여 자기책임 하에 공사하고, 분담이행방식과 달리 전체공사를 계획·관리하는 주계약자가 존재한다. 이러한 측면에서 주계약자공동도급방식은 어떤 경우에도 다른 공동계약방식과 비교할 때 계약의무이행에서 우월한 공동계약방식이다.

<표 3-2> 정부입찰·계약집행기준 제50조 개정안

현행	개정(안)
<p>제50조(공동계약에 있어서의 보증채무의 이행) ①계약담당공무원은 공동이행방식으로 체결된 공동계약에 있어 공동수급체 구성원중 일부가 부도·파산 또는 해산 등의 사유로 계약을 이행할 수 없는 경우로서 잔존구성원이 면허, 도급한도액 등 당해계약이행요건을 갖추지 못하였거나 당해 계약이행요건을 갖추었다더라도 계약을 이행하지 아니하는 때에는 보증기관에 보증채무의 이행을 청구하여야 한다.</p> <p>②계약담당공무원은 분담이행방식으로 체결된 공동계약에 있어 공동수급체 구성원중 일부가 부도·파산 또는 해산등의 사유로 계약을 이행할 수 없는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 잔존구성원의 자격요건 구비여부와 관계없이 보증기관에 보증채무의 이행을 청구하여야 한다.</p>	<p>제50조(공동계약에 있어서의 보증채무의 이행) ①계약담당공무원은 공동이행방식으로 체결된 공동계약에 있어 공동수급체 구성원중 일부가 부도·파산 또는 해산 등의 사유로 계약을 이행할 수 없는 경우로서 잔존구성원이 면허, 도급한도액 등 당해계약이행요건을 갖추지 못하였거나 당해 계약이행요건을 갖추었다더라도 계약을 이행하지 아니하는 때에는 보증기관에 보증채무의 이행을 청구하여야 한다.</p> <p>②계약담당공무원은 분담이행방식으로 체결된 공동계약에 있어 공동수급체 구성원중 일부가 부도·파산 또는 해산등의 사유로 계약을 이행할 수 없는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 잔존구성원의 자격요건 구비여부와 관계없이 보증기관에 보증채무의 이행을 청구하여야 한다.</p> <p><u>③계약담당공무원은 주계약자공동도급방식으로 체결된 공동계약에 있어 공동수급체 구성원중 일부가 부도·파산 또는 해산등의 사유로 계약을 이행할 수 없는 경우로서 주계약자가 면허, 도급한도액 등 당해계약이행요건을 갖추지 못하였거나 당해 계약이행요건을 갖추었다더라도 계약을 이행하지 아니하는 때에는 보증기관에 보증채무의 이행을 청구하여야 한다.</u></p>

주계약자공동도급으로 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 시공여건이 향상되는 것에 비례하여 비용분담에 관한 책임과 의무도 확대되어야 할 것이며, 전문건설업자는 비용분담의 증가를 수용하여야

할 것이다. 턴키공사의 경우 입찰이전 단계에 설계비 등 입찰 이전단계에서 비용이 소요된다. 턴키공사가 주계약자공동도급으로 시행되는 경우 공동수급체 구성원으로 참여하는 전문건설업자도 비용의 일정비율을 분담하여야 한다. 이러한 비용분담은 원도급자가 수주한 공사에 하수급자로 참여하는 기존의 생산체계와는 다른 변화라고 할 수 있다.

주계약자공동도급에서 구성원의 책임과 의무를 인식하는 전제는 주계약자공동도급의 특성을 인식하고, 이에 따른 책임과 의무를 분담해야 한다는 것이다. 주계약자공동도급이 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약이행방식이며, 전문건설업자가 원도급자 지위를 갖게 된다. 구성원으로 참여하는 전문건설업자는 기존 하도급자 지위에서 원도급자 지위로의 변화가 있다. 따라서 지위 개선에 따른 책임과 의무가 수반되어야 한다. 이러한 측면에서 전문건설업계가 수용하고 감당하여야 할 책임과 의무도 증대된다는 것을 고려하여야 한다.

6) 시공관리

(1) 현장대리인 선임

주계약자공동도급의 특성을 반영하여 선임하는 것이 타당하다. 주계약자는 공동이행방식과 분담이행방식의 중간적인 공동계약이다. 분담이행방식처럼 분담한 공사를 책임지고 시공한다. 그러나 전체공사를 종합적으로 계획·관리하는 주계약자가 존재한다.

현장대리인 선임에서도 주계약자공동도급에 부합하게 현장대리인이 선임되어야 한다. 각 구성원이 분담하여 시공하는 공사에 관한 현

장대리인이 선임되어야 한다. 또한 주계약자의 역할에 맞게 전체공사 및 주계약자가 분담한 공사에 관한 현장대리인이 선임되어야 한다. 현장대리인 선임에서도 주계약자공동도급은 현행 다른 공동계약방식과 비교할 때 우월한 공동계약방식이라고 할 수 있다.

(2) 하자처리 문제

주계약자공동도급제도에서 하자는 원칙적으로 공사를 분담하여 시공한 구성원이 책임지게 된다. 이러한 원칙은 공동수급체가 해산한 경우에도 동일하게 적용된다.

주계약자공동도급제도는 하자처리에서 공동도급방식 중 가장 우수한 방식이라고 할 수 있다. 이러한 근거는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서 찾을 수 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」 표준협정서에 규정되어 있는 하자담보책임 조문을 통해서 알 수 있다. 주계약자공동도급은 공동이행방식 및 분담이행방식과 비교하여 가장 엄격하게 규정하고 있다.

공동이행방식과 분담이행방식에는 공동수급체 해산 이후 발생한 하자를 구성원이 이행하지 않았을 경우에 관한 별도의 규정이 없다. 그러나 주계약자공동도급은 공동수급체 해산 후 발생한 하자를 구성원이 이행하지 않는 경우에 관하여 규정하고 있다. 주계약자공동도급으로 이루어진 공사에서 발생한 하자의 처리가 이행되지 않은 경우 해당구성원의 연대보증인과 주계약자가 연대하여 하자를 처리하도록 규정하고 있다.

주계약자공동도급으로 이루어진 공사에 대한 하자처리담보는 다른 공동도급에 비해 엄격하게 규정되어 있다. 하자처리담보에서도 공동

이행방식과 분담이행방식의 중간적인 주계약자공동도급의 특성이 나타나고 있다.

<표 3-3> 공동도급별 하자담보책임 조문 비교

구분	공동이행방식	분담이행방식	주계약자관리방식
관련 조문	제13조	제14조	제15조 제1항, 제2항
주요 내용	-연대하여 책임이행	-분담내용에 따라 책임이행	-원칙적으로 분담내용에 따라 책임이행 -구성원 미이행 시 해당구성원 연대보증인과 주계약자 연대하여 책임(우선적으로 연대보증인 책임)

7) 대가의 지급

대가의 지급방법은 주계약자공동도급이 다른 공동계약방식과 비교하여 상대적으로 명확하게 정립되어 있는 부분이다. 「공동계약 운용요령」 등에는 주계약자공동도급과 관련된 대가의 지급이 규정되어 있지 않다. 따라서 주계약자공동도급에 적용할 수 있는 대가의 지급이 마련되어야 한다. 행정자치부 예규 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 주계약자관리방식의 대가 지급이 규정되어 있다. 「공동계약 운용요령」도 행정자치부 예규를 준용하여 활용할 수 있을 것이다.

대가의 지급에는 선금에 관한 사항도 규정하고 있다. 공동계약을 이행하는 공동수급체 또는 분담한 공사를 수행하는 건설업자에게 지

급하게 되는 선금에 관한 규정은 지방자치단체에서 적용하는 규정과 중앙정부가 적용하는 규정이 동일하게 운영되고 있다.

<표 3-4> 중앙정부 및 지방자치단체 발주공사 선금 의무지급율

선금 의무지급율	공사	물품제조 및 용역
계약금액의 20% 이상	100억 원 이상	10억 원 이상
계약금액의 30% 이상	100억 원~20억 원	10억 원~3억 원
계약금액의 50% 이상	20억 원 미만	3억 원 미만

8) 공동계약 내용의 변경

(1) 출자비율 또는 분담내용의 변경

주계약자공동도급에서 분담내용에 관한 변화가 발생하는 경우 일차적인 책임은 공동수급체가 부담하게 된다. 공동수급체가 이행하는 공동계약의 의무이행에는 주계약자가 전체공사의 연대책임이 있기 때문에 우선적으로 의무이행에 필요한 조치를 하게 된다.

구성원에게 부득이한 사유가 발생하여 분담내용의 변화가 초래된 경우 주계약자가 원활한 의무이행을 위해서 구성원의 분담내용 변경에 관한 사항을 발주자와 협의하여야 한다. 또한 주계약자공동도급 공동수급체에 참여한 구성원은 연대보증인이 존재한다. 주계약자는 구성원에게 책임 있는 분담내용 변경사유로 의무이행에 지장을 초래한 손해에 대해서는 해당 구성원에게 배상을 청구할 수 있는 권리가 부여되어야 한다. 구성원의 분담내용 변경사유가 발생하는 경우 발주자와 협의하기 이전에 해당 구성원의 연대보증인과 협의하는 과정을

거치도록 규정하여야 한다.

(2) 구성원의 변경

주계약자공동도급은 공동수급체 구성원의 계약관계가 주계약자에 의해 대리된다. 주계약자는 발주자와 채권·채무관계를 형성하게 된다. 주계약자공동도급은 실질적으로는 분담한 공사에 대해서는 구성원이 발주자와 채권·채무관계를 형성하는 것이다. 따라서 원칙적으로 분담한 공사를 수행하는 구성원과 발주자의 관계에서 구성원의 변경이 논의되고 이루어져야 한다.

그러나 주계약자공동도급은 특징적으로 분담한 공사를 수행하는 구성원과 각자 책임에 의해 공사를 수행하는 구성원 및 전체공사에 관하여 연대책임을 부담하는 주계약자가 존재한다. 주계약자는 전체공사에 관한 연대책임의무가 부여되어 있다. 따라서 구성원의 변경에 관하여 기능과 역할이 부여되어 있는 것으로 이해할 수 있다. 구성원 변경과 관련하여 주계약자에게 부여된 권한은 효과적인 의무이행에 위한 수단이라고 할 수 있다. 이러한 취지가 「공동계약 운용요령」에도 반영되어야 한다.

9) 계약이행의 확인

주계약자는 주계약자공동도급에서 계약이행의 확인은 구성원이 분담한 공사를 직접시공에 의하여 계약을 이행하도록 감독하여야 한다. 행정자치부 예규 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 주계약자에게 구성원의 분담공사 직접시공 이행을 감독하도록 명시적으로

규정하고 있다.

주계약자공동도급이 활성화되기 위해서는 제도의 장점이 발휘되어야 한다. 이를 바탕으로 효율적인 의무이행이 이루어져야 한다. 주계약자공동도급이 발주자가 선호하는 공동계약방식으로 발전하기 위해서는 공동수급체에서 각자의 역할이 제대로 실행되어야 한다. 공동수급체 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 역할은 분담한 공사를 직접시공하여 공사비용의 절감과 공사품질 제고에 기여하는 것이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급의 장점을 극대화한다는 측면에서 재정경제부 회계예규 「공동계약 운용요령」에도 구성원의 직접시공을 감독하는 주계약자의 의무가 명시되어야 한다. 현행 「공동계약 운용요령」은 주계약자공동도급이 포함되어 있지 않다. 따라서 분담한 공사를 각자 시공하는 분담이행방식과 유사한 주계약자방식에서 공동이행방식의 대표자와 같은 역할을 하는 주계약자의 기능을 조화하는 것이라고 할 수 있다. 주계약자에게 부과되는 의무이행에 대한 확인책임은 선행사례라고 할 수 있는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」을 바탕으로 하여 명시적인 규정을 마련할 수 있다.

10) 입찰 참가자격의 제한

공동계약에서 부정당업자의 입찰 참가자격을 제한하는 사유는 과거의 계약이행과 관련이 있다. 주계약자관리방식에 관하여 규정하고 있는 선행사례인 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 주계약자 이외의 구성원이 발주자 승인 없이 하도급 한 경우를 포함하고 있다. 주계약자관리방식에서는 구성원의 직접시공에 의한 의무이행을

엄격하게 적용하고 있는 것을 알 수 있다.

「공동계약 운용요령」도 구성원의 직접시공을 의무화하여야 한다. 구성원이 분담한 공사를 직접시공하지 않는 행위에 대해서는 불이익을 부과하여야 한다. 이러한 필요에서 「공동계약 운용요령」에서도 명시적인 규정을 마련하여야 한다.

3. 「공동계약 운용요령」 개정안

주계약자공동도급 도입의 필요성은 건설산업에서 이루어지고 있는 생산체계 변화, CM제도 활성화의 기반, 부대입찰제도 폐지의 대안 등에서 찾을 수 있다. 주계약자공동도급제도 도입으로 현행 공동도급 방식에서 발생하고 있는 문제점을 해결할 수 있는 대안으로 활용할 수도 있다. 공동도급은 대기업과 중소 건설업체 간 상생발전 및 중소 건설업의 수주기회 확대 목적도 포함하고 있다. 주계약자공동도급은 공동도급의 목적도 효율적으로 달성할 수 있는 방안이 될 수 있다.

주계약자공동도급이 중앙정부가 발주하는 공공공사에 활용되기 위해서는 근거규정이 마련되어야 한다. 「국가계약법」은 일반적, 추상적인 사항을 규정하고 있으며, 구체적인 사항에 대해서는 「국가계약법 시행령」에서 규정하도록 하고 있다. 현행 「국가계약법령」하에서도 주계약자공동도급을 공공공사에 적용하는데 문제가 없다. 따라서 「국가계약법령」 개정의 필요가 없다. 공공공사에서 주계약자공동도급이 실제로 활용되기 위해서는 재정경제부 회계예규의 일종인 「공동계약 운용요령」의 개정만으로도 충분하다. 그러나 주계약자공

동도급제도를 모든 공사에 의무화하기 위해서는 「국가계약법 시행령」 등의 개정이 이루어질 필요가 있다.

중앙정부 발주공사에서 주계약자공동도급이 활용되기 위한 제도적인 기반이라고 할 수 있는 「공동계약 운용요령」 개정사항을 제시하였다. 개정사항의 제시는 현행 「공동계약 운용요령」을 바탕으로 검토하였다. 「공동계약 운용요령」에는 주계약자공동도급을 공동계약의 일종으로 명시되어야 한다. 「공동계약 운용요령」에 주계약자공동도급이 공동계약의 일종으로 명시되어, 활용되기 위해서는 실제 시행에 필요한 요건을 규정하고 있는 주계약자공동도급 표준협정서가 제정되어야 한다. 「공동계약 운용요령」 개정사항과 「공동계약 운용요령」의 [별첨]에서 규정하고 있는 표준협정서 제정을 구분하여 제시하였다.

재정경제부 회계예규의 「공동계약 운용요령」에는 주계약자공동도급이 공동도급의 일종으로 규정되어 있지 않다. 이에 따라 공동도급에 관한 용어를 정의하는 조항에도 주계약자공동도급과 주계약자에 관한 사항이 명시되어 있지 않다.

그러나 「지방계약법령」을 근거로 하는 「지방자치단체 공동도급 계약 운영요령」과 「건설산업기본법령」을 근거로 하는 「공동도급 운영기준」에는 각각 주계약자공동도급과 주계약자에 관한 용어의 정의 등이 명시되어 있다. 따라서 「공동계약 운용요령」에도 주계약자공동도급제도와 주계약자에 관한 명시적인 조항이 포함되어야 한다. 「공동계약 운용요령」에도 명시적인 규정이 필요한 이유는 「공동계약 운용요령」이 제1조(목적)에서 밝히고 있는 것처럼 공동계약의 체결방법 기타 필요한 사항을 정함을 목적으로 하기 때문이다.

<표 3-5> 공동계약 운용요령 개정안: 목적

현행	개정(안)
<p>제1조(목적) 이 예규는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 “시행령”이라 한다) 제72조의 규정에 의한 공동계약의 체결 방법 기타 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) 현행 유지</p>

<표 3-6> 공동계약 운용요령 개정안: 용어의 정의

현행	개정(안)
<p>제2조(정의) 이 예규에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “공동계약”이라 함은 공사·제조·기타의 계약에 있어서 발주관서와 공동수급체가 체결하는 계약을 말한다. 2. “공동수급체”라 함은 구성원을 2인 이상으로 하여 수급인이 당해계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체를 말한다. 3. “공동수급체 대표자”라 함은 공동수급체에서 대표자로 선정된 자를 말한다. 4. “공동수급협정서”라 함은 공동계약에 있어서 공동수급체 구성원 상호간의 권리·의무 등 공동계약의 수행에 관한 중요사항을 규정한 계약서를 말한다. 	<p>제2조(정의) 이 예규에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “공동계약”이라 함은 공사·제조·기타의 계약에 있어서 발주관서와 공동수급체가 체결하는 계약을 말한다. 2. “공동수급체”라 함은 구성원을 2인 이상으로 하여 수급인이 당해계약을 공동으로 수행하기 위하여 잠정적으로 결성한 실체를 말한다. 3. “공동수급체 대표자”라 함은 공동수급체에서 대표자로 선정된 자를 말한다. 4. <u>“주계약자”라 함은 주계약자공동도급에 있어서 공동수급체 구성원 중에서 전체 건설공사의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 자를 말한다.</u> 5. “공동수급협정서”라 함은 공동계약에 있어서 공동수급체 구성원 상호간의 권리·의무 등 공동계약의 수행에 관한 중요사항을 규정한 계약서를 말한다.

용어의 정의에서 주계약자에 대하여 정의하고 있는 것과 별개로

공동계약의 유형에도 주계약자공동도급제도가 명시되어야 할 필요성이 제기될 수 있다. 행정자치부 예규인 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」의 목적 및 용어의 정의조문과 건설교통부의 「공동도급 운영기준」 제3조는 공동도급의 유형을 명시적으로 규정하고 있다.

그러나 중앙정부가 체결하는 계약에 관한 사항을 규정하고 있는 재정경제부 「공동계약 운용요령」에는 공동도급의 유형을 구체적으로 명시하고 있지 않다. 건설공사 공동계약방식으로 주계약자공동도급 뿐만 아니라 공동이행방식 및 분담이행방식 등의 공동계약의 유형에 대해서도 규정하지 않고 있다.

현행 「공동계약 운용요령」에는 주계약자공동도급이 규정되어 있지 않다. 이에 따라 주계약자공동도급에서 대표자에 해당하는 주계약자에 관한 사항만을 추가적으로 보완하면 된다. 주계약자공동도급방식의 경우에는 개정안에서 제시한 제2조의 2(공동계약의 유형)에서 규정하고 있는 것처럼 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약 이행방식이다. 주계약자공동도급방식에서 대표자인 주계약자 선임에 관해서는 별도의 협의과정 없이 공동수급체의 일반건설업자가 주계약자가 되어 공동수급체를 대표하게 하여야 한다.

현행 「공동계약 운용요령」에 공동계약의 유형이 규정되어 있지 않은 이유는 중앙정부 및 정부투자기관이 발주하는 건설공사를 포함하여 물품 등의 구매에 관한 계약사항을 규정하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 건설공사 공동계약의 유형을 구체적으로 명시하는 것이 필요하다. 「공동계약 운용요령」은 공공공사 발주를 담당하는 계약담당공무원이 기본적인 기준으로 활용하는 예규이기 때문에 명확화의 필요성이 크다고 할 수 있다. 또한 「공동계약 운용요령」의 체계상 제4조 공동수급체 대표자의 선임을 규정하기에 앞서 공동

계약을 이행하는 공동수급체에 관하여 규정하는 조문이 제시되는 것이 타당하다. 따라서 <표 3-7>에서 제안하고 있는 것처럼 주계약자공동도급방식은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이라는 점을 명시하여야 규정하는 것이 필요하다.

<표 3-7> 공동계약 운용요령 개정안: 공동계약 유형

현행	개정(안)
제2조의 2(공동계약의 유형) 신설	<p><u>제2조의 2(공동계약의 유형)</u></p> <p><u>건설공사의 공동도급계약 유형은 공동수급체가 도급받은 건설공사를 이행하는 방식에 따라 다음 각호와 같이 구분한다.</u></p> <p><u>1. 공동이행방식 : 건설공사 계약이행에 필요한 자금과 인력 등을 공동수급체구성원이 공동으로 출자하거나 파견하여 건설공사를 수행하고 이에 따른 이익 또는 손실을 각 구성원의 출자비율에 따라 배당하거나 분담하는 공동도급계약을 말한다.</u></p> <p><u>2. 분담이행방식 : 건설공사를 공동수급체구성원별로 분담하여 수행하는 공동도급계약을 말한다.</u></p> <p><u>3. 주계약자공동도급방식 : 공동수급체구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체건설공사의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동도급계약을 말한다. 다만, 이 경우 공동수급체는 일반건설업자와 전문건설업자에 의해 구성하며, 주계약자는 일반건설업자, 구성원은 전문건설업자로 각각 구성한다.</u></p>

<표 3-8> 공동계약 운용요령 개정안: 권리행사 및 의무이행

현행	개정(안)
<p>제3조(권리행사 및 의무의 이행) 계약담당공무원(각 중앙관서의 장이 계약에 관한 사무를 그 소속공무원에게 위임하지 아니하고 직접 처리하는 경우에는 이를 계약담당공무원으로 본다. 이하 같다)은 공동수급체의 구성원으로 하여금 이 예규 및 공동수급협정서에서 정하는 바에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 이를 이행하게 하여야 한다.</p>	<p>제3조(권리행사 및 의무의 이행) 현행 유지</p>

공동계약은 발주자와 공동수급체 간 계약관계이다. 따라서 발주자와 공동수급체 간 관계에서 공동수급체를 대표할 대표자가 선임되어야 효율적인 공사수행이 가능하다. 「공동계약 운용요령」 제4조는 공동수급체 대표자 선임을 규정하고 있다.

제3항에서는 최저가낙찰제 공사의 경우에 한정하여 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50 이상이 되도록 규정하고 있다. 이 조항은 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서도 동일하게 규정하고 있다. 그러나 주계약자관리방식 공동계약은 계약의 특성상 주계약자의 분담비율을 100분의 50 이상으로 규정하는 것이 타당하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 주계약자관리방식에서는 예외를 인정하는 조문이 제시되어야 할 필요성이 있다.

현행 「공동계약 운용요령」 제5조에서는 공동수급협정서 작성 및 제출에 관한 사항을 규정하고 있다. 제5조에 주계약자공동도급방식을 추가하여야 한다. 「공동계약 운용요령」에 주계약자공동도급방식이 규정되어 있지 않다. 따라서 공동수급협정서에도 주계약자공동도급방식이 존재하지 않는다.

<표 3-9> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급체 대표자의 선임

현행	개정(안)
<p>제4조(공동수급체 대표자의 선임) ①계약담당 공무원은 공동수급체의 구성원으로 하여금 상호 협의하여 공동수급체 대표자를 선임하게 하되, 시행령 제36조의 규정에 의한 입찰공고 등에서 요구한 자격을 갖춘 업체를 우선적으로 선임하게 하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 선임된 공동수급체 대표자는 발주기관 및 제3자에 대하여 공동수급체를 대표한다.</p> <p>③ 계약담당공무원은 시행령 제42조제4항의 규정에 의한 최저가낙찰제 대상공사 입찰의 경우 공동수급체 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50이상이 되도록 하여야 한다.</p>	<p>제4조(공동수급체 대표자의 선임) ①계약담당 공무원은 공동수급체의 구성원으로 하여금 상호 협의하여 공동수급체 대표자를 선임하게 하되, 시행령 제36조의 규정에 의한 입찰공고 등에서 요구한 자격을 갖춘 업체를 우선적으로 선임하게 하여야 한다. <u>다만, 주계약자공동도급방식에 의한 공동계약의 경우에는 주계약자가 공동수급체의 대표자가 된다.</u></p> <p>②제1항의 규정에 의하여 선임된 공동수급체 대표자는 발주기관 및 제3자에 대하여 공동수급체를 대표한다.</p> <p>③ 계약담당공무원은 시행령 제42조제4항의 규정에 의한 최저가낙찰제 대상공사 입찰의 경우 공동수급체 대표자의 출자비율 또는 분담내용이 100분의 50이상이 되도록 하여야 한다. <u>다만 주 계약자관리방식 공동계약은 제외한다.</u></p>

현행 「공동계약 운용요령」에서는 [별첨 1]로 공동이행방식 공동수급 표준협정서, [별첨 2]로 분담이행방식 공동수급 표준협정서를 제시하고 있다. [별첨 3]을 추가하여 주계약자공동도급방식 공동수급 표준협정서가 마련되어야 한다. 주계약자공동도급방식의 표준협정서의 구체적인 사항은 제3장 제4절에서 제시하고 있다.

<표 3-10> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급협정서의 작성 및 제출

현행	개정(안)
<p>제5조(공동수급협정서의 작성 및 제출) ①계약담당공무원은 공동수급체구성원으로 하여금 제8조의 규정에 의하여 입찰공고 내용에 명시된 공동계약의 이행방식에 따라 별첨 1(공동이행방식) 또는 별첨 2(분담이행방식)의 공동수급표준협정서를 참고하여 공동수급협정서를 작성하게 하여야 한다.</p> <p>②계약담당공무원은 공동수급체 대표자로 하여금 제1항의 규정에 의하여 작성한 공동수급협정서를 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제40조의 규정에 의한 입찰 참가 신청서류제출시 함께 제출토록 하여 이를 보관하여야 한다.</p>	<p>제5조(공동수급협정서의 작성 및 제출) ①계약담당공무원은 공동수급체구성원으로 하여금 제8조의 규정에 의하여 입찰공고 내용에 명시된 공동계약의 이행방식에 따라 별첨 1(공동이행방식) 또는 별첨 2(분담이행방식) <u>또는 별첨 3(주계약자공동도급방식)의</u> 공동수급표준협정서를 참고하여 공동수급협정서를 작성하게 하여야 한다.</p> <p>②계약담당공무원은 공동수급체 대표자로 하여금 제1항의 규정에 의하여 작성한 공동수급협정서를 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제40조의 규정에 의한 입찰 참가 신청서류제출시 함께 제출토록 하여 이를 보관하여야 한다.</p>

<표 3-11> 공동계약 운용요령 개정안: 계약의 체결

현행	개정(안)
<p>제6조(계약의 체결) 계약담당공무원은 공동계약체결시 공동수급체구성원 전원이 계약서에 연명으로 서명날인토록 하여야 한다.</p>	<p>제6조(계약의 체결) 계약담당공무원은 공동계약체결시 공동수급체구성원 전원이 계약서에 연명으로 서명날인토록 하여야 한다. <u>이 경우 공동수급체 구성원 상호간에는 연대보증인이 될 수 없다.</u></p>

<표 3-12> 공동계약 운용요령 개정안: 책임

현행	개정(안)
<p>제7조(책임) ①계약담당공무원은 공동수급체 구성원으로 하여금 발주자에 대한 계약상의 시공, 제조, 용역의무이행에 대하여 연대하여 책임을 지도록 하여야 한다. 다만, 별첨 2에 의한 분담이행방식에 의한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제7조(책임) ①계약담당공무원은 공동수급체 구성원으로 하여금 발주자에 대한 계약상의 시공, 제조, 용역의무이행에 대하여 연대하여 책임을 지도록 하여야 한다. 다만, 별첨 2에 의한 분담이행방식에 의한 경우에는 그러하지 아니하다. <u>주계약자공동도급방식에 의한 경우 주계약자는 전체 계약의 이행에 대하여 책임을 지며, 주계약자가 탈퇴한 후 주계약자의 계약이행의무 대행이 이루어지지 않은 경우에는 주계약자 이외의 구성원 자신은 자신의 분담부분에 대하여 계약 이행이 이루어지지 아니하는 것으로 본다.</u></p>
<p>②생략</p>	<p>②현행 유지</p>

계약의 체결을 규정하는 조항은 현행대로 유지를 기본으로 하고, 필요한 사항에 관하여 추가적으로 보완하여야 한다. 공동계약은 「공동계약 운용요령」 제2조에서 규정하고 있는 것처럼 발주자에 대한 의무이행의 책임은 공동수급체가 부담한다. 그러나 계약관계는 발주자와 공동수급체 각 구성원 간 계약이라고 할 수 있다.

현행 「공동계약 운용요령」에는 공동수급체 구성원 상호간에 연대보증인 가능여부에 관하여 규정하고 있지 않다. 구성원 상호간 연대보증이 허용되면 「공동계약 운용요령」 제12조(공동도급내용의 변경)와 모순이 발생하게 된다. 따라서 공동수급체 구성원 상호간에는 연대보증인이 될 수 없다는 사항을 개정안으로 제시하였다.

공동계약은 발주자와 공동수급체 간 계약관계이며, 공동수급체가 계약이행의 주체가 된다. 공동수급체는 공동이행방식과 분담이행방

식, 주계약자공동도급방식에 따라 성격이 다르다. 공동이행방식에서 공동수급체는 지분을 출자한 상황이며, 구성원 간 관계가 밀접하다. 반면 분담이행방식은 각자 분담하여 의무를 이행하는 관계이다.

주계약자공동도급방식은 공동수급체 대표자인 주계약자는 공동이행방식의 대표자의 역할이 요구되나, 구성원은 분담하여 의무를 이행하면 된다. 주계약자공동도급방식에서는 전체 공사의 이행의무가 주계약자에게 주어진 것에 상응한 권한이 주어지고 있다. 이러한 점이 주계약자공동도급방식이 공동이행방식과 분담이행방식의 중간적인 성격을 갖는 요인이다. 책임을 규정하고 있는 조문에서도 주계약자공동도급방식의 주계약자의 전체 공사에 대한 의무를 규정하는 것이 명확하다고 할 수 있다.

주계약자공동도급 활성화를 위해서는 입찰공고 시 주계약자공동도급제도를 활용할 수 있다는 사항이 규정되어야 한다. 그러나 현행 「공동계약 운용요령」에는 공동계약이 가능하다는 사항만을 적극적으로 제시하고 있다. 따라서 조문의 개정을 통하여 주계약자공동도급 활용방안을 구체적으로 적시하여야 한다.

현행 「공동계약 운용요령」에는 공동계약의 유형으로 주계약자공동도급방식이 배제되어 있다.

그러나 본 보고서에서 제시하고 있는 「공동계약 운용요령」 개정안에서는 공동계약의 유형에 관하여 규정하면서 공동계약의 유형으로 주계약자공동도급방식을 명시적으로 규정하고 있다. 따라서 「국가계약법 시행령」 제71조 제1항 및 제3항의 규정에 의하여 입찰공고에 주계약자공동도급방식이 명시적으로 규정될 수 있다.⁴⁶⁾

46) 주계약자공동도급방식의 활성화를 위해서는 「공동계약 운용요령」 제8조(입찰공고)에서 주계약자공동도급방식을 입찰공고에 명시하도록 규정할 필요성이 있다. 그

<표 3-13> 공동계약 운용요령 개정안: 입찰공고

현행	개정(안)
<p>제8조(입찰공고) ①계약담당공무원은 입찰공고 시 시행령 제72조제2항의 규정에 의하여 동일 현장에 2인 이상의 수급인을 투입하기 곤란하거나 긴급한 이행이 필요한 경우 등 계약의 목적·성질상 공동계약에 의함이 곤란하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약이 가능하다는 뜻을 명시하여야 한다.</p> <p>②계약담당공무원은 시행령 제72조제1항 또는 제3항의 규정에 의한 공동계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 입찰공고에 명시하여야 한다.</p>	<p>제8조(입찰공고) ①현행 유지</p> <p>②현행 유지</p> <p>②계약담당공무원은 시행령 제72조제1항 또는 제3항의 규정에 의한 공동계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 입찰공고에 명시하여야 한다. <u>이 경우 주계약자공동도급방식이 가능한 경우에는 공동도급이 가능한 전문공종과 공사물량, 예정금액 등을 입찰공고에 명시하여야 한다.</u></p>
<p>제8조의2(설비공사의 공동계약) ①생략</p> <p>②생략</p>	<p>제8조의2(설비공사의 공동계약) ①현행유지</p> <p>②현행 유지</p>

공동계약은 발주자와 공동수급체 간 계약관계이다. 공동계약의무를 이행하는 공동수급체 구성에 관한 사항은 「공동계약 운용요령」의 핵심이라고 할 수 있다. 「공동계약 운용요령」에는 공동수급체의 구성에 관한 사항과 실적인정에 관한 사항이 규정되어 있다.

그러나 제8조 제2항에서 계약담당공무원에게 계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 명시하도록 강행규정으로 정하고 있다. 따라서 본 보고서의 개정안에서 제시하고 있는 것처럼 주계약자공동도급방식을 공동계약의 일종으로 명시적으로 규정한 이상 이미 규정되어 있는 제8조 제2항으로 입찰공고에 주계약자공동도급방식도 명시될 수 있다. 또한 주계약자공동도급방식만을 한정하여 추가적으로 적시하는 것은 「공동계약 운용요령」의 기술체계와도 부합하지 않는다고 할 수 있다.

공동수급체 구성⁴⁷⁾에 관한 사항에서는 공동계약을 이행하는 공동수급체의 등록요건을 규정하고 있다. 주계약자공동도급방식이 추가되면 주계약자방식에 관한 사항만 추가적으로 보완하면 된다. 주계약자공동도급방식에서는 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 면허(등록) 등을 고려하여 공동수급체가 구성되어야 한다. 공동수급체 구성과 관련한 면허(등록) 등은 「건설산업기본법령」을 따르면 된다. 즉 시공능력공시액, 실적, 기술보유상황 등은 공동수급체 구성원 모두의 것을 합산적용하면 된다.

실적인정과 관련한 사항에서는 주계약자공동도급방식에 의한 공동계약 이행되는 경우 실적인정 규정이 보완되어야 한다. 주계약자공동도급에서는 주계약자에게 전체공사의 계약이행의무를 부과하고 있다. 의무에 상응하는 혜택을 부여하기 위해서는 구성원인 전문건설업자의 실적을 주계약자의 실적으로도 인정하여야 한다.

공동수급체 구성에서는 구성원 수와 지분율에 관한 사항도 규정하고 있다. 현행 「공동계약 운용요령」에서는 구성원 수를 5인 이하로 제한하고 있다. 구성원 수를 5인 이하로 제한하고 있는 것은 공동계약을 이행하는 공동수급체를 공동이행방식을 상정하고 있기 때문이다. 이와 동일한 측면에서 지분율도 구성원별 최소 10% 이상을 적용하고 있다. 분담이행방식은 지분율 규정을 배제하고 있는 것을 통해서도 알 수 있다.

주계약자공동도급방식은 구성원으로 전문건설업자의 참여를 상정

47) 「공동계약 운용요령」 제9조 공동수급체 구성조항은 2007년 7월 4일 개정이 이루어졌다. 개정 내용은 「국가계약법 시행령」 제72조 제3항에 따른 공동계약 중 지역외공동계약에 해당하는 사항에 대하여 계약담당공무원이 지역 업체의 최소지분율을 30% 범위 내에서 정할 수 있도록 하였으며, 이를 입찰공고에 명시하도록 규정하였다.

하고 있는 공동계약방식이다. 전문건설업자가 구성원으로 참여하여 직접시공을 함으로서 공사품질 제고가 가능하다. 구성원으로 참여하는 전문건설업자에 의한 직접시공이 가능하기 위해서는 구성원 수를 확대하여야 할 필요성이 있다. 주계약자공동도급이 내포하고 있는 구성원의 직접시공의무와 구성원 수 5인 이하 제한은 현실적으로 공사수행이라는 의무이행을 어렵게 할 수 있다. 지분을 적용규정도 분담이행방식의 경우처럼 주계약자공동도급방식에는 배제되어야 한다. 그러나 주계약자관리방식 공동계약의 활성화를 위해서는 전체 전문건설업자의 참여비율은 전체 공사금액의 100분의 50 이상이 되도록 규정하여야 한다.

<표 3-14> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급체의 구성

현행	개정(안)
<p>제9조(공동수급체의 구성) ①계약담당공무원은 공동수급체 구성원으로 하여금 각각 또는 공동으로 당해계약을 이행하는데 필요한 면허·허가 등록 등의 요건을 갖추게 하여야 한다.</p> <p>②시행령 제21조제1항의 규정에 의한 시공능력 공시액, 실적, 기술보유상황 등은 「건설산업기본법」 등 관련법령에서 규정하고 있는 면허가 동일함 경우에는 공동수급체 구성원 모두의 것을 합산하여 적용한다.</p> <p>③공동계약에 의하여 이행된 실적의 인정범위는 다음 각 호에 따라 배분한다.</p> <p>1. 분담이행방식에 의한 경우 : 공동수급체의 구성원별 분담부분</p> <p>2. 공동이행방식에 의한 경우</p> <p>가. 금액 : 공동수급체의 구성원별 출자비율에 해당되는 금액</p> <p>나. 규모 또는 양 : 실적증명 발급기관에서 공사의 성질상 공동수급체의 구성원별 실제 시공부분을 분리하여 구분할 수 있는 경우에는 실제 시공한 부분. 다만, 분리·구분할 수 없는 경우에는 출자비율에 따라 배분</p>	<p>제9조(공동수급체의 구성) ①계약담당공무원은 공동수급체 구성원으로 하여금 각각 또는 공동으로 당해계약을 이행하는데 필요한 면허·허가 등록 등의 요건을 갖추게 하여야 한다. <u>다만, 주계약자공동도급방식에 의한 경우에는 「건설산업기본법」 제16조 제3항 제1호의 규정에 의한 요건을 충족하도록 하여야 한다.</u></p> <p>②시행령 제21조제1항의 규정에 의한 시공능력 공시액, 실적, 기술보유상황 등은 「건설산업기본법」 등 관련법령에서 규정하고 있는 자격을 갖춘 경우에는 공동수급체 구성원 모두의 것을 합산하여 적용한다.</p> <p>③공동계약에 의하여 이행된 실적의 인정범위는 다음 각 호에 따라 배분한다.</p> <p>1. 분담이행방식에 의한 경우 : 공동수급체의 구성원별 분담부분</p> <p>2. 공동이행방식에 의한 경우</p> <p>가. 금액 : 공동수급체의 구성원별 출자비율에 해당되는 금액</p> <p>나. 규모 또는 양 : 실적증명 발급기관에서 공사의 성질상 공동수급체의 구성원별 실제 시공부분을 분리하여 구분할 수 있는 경우에는 실제 시공한 부분. 다만, 분리·구분할 수 없는 경우에는 출자비율에 따라 배분</p> <p>3. <u>주계약자공동도급방식에 의한 경우 : 공동수급체의 구성원별 분담부분으로 한다. 다만, 주계약자의 경우 전문건설업자인 구성원의 실적을 동일하게 실적으로 인정한다.</u></p>

(표 계속)

현행	개정(안)
<p>제9조(공동수급체의 구성)</p> <p>④계약담당공무원은 공동수급체구성원이 동일 입찰건에 대하여 공동수급체를 중복적으로 결성하여 입찰에 참가하게 하거나, 시행령 제72조제3항의 규정에 의한 공동계약의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사간에 공동수급체를 구성하게 하여서는 아니된다.</p> <p>⑤계약담당공무원은 5인 이하로 공동수급체를 구성하게 하여야 하며, 구성원별 계약참여 최소지분율은 10%이상(분담이행방식에 의한 공동계약의 경우는 제외)으로 하여야 한다.</p> <p>⑥제5항에 불구하고 계약담당공무원은 시행령 제72조제3항에 따른 공동계약의 경우 공사의 특성 등을 고려하여 지역업체의 최소지분율을 30% 범위내에서 정할 수 있으며, 이를 입찰공고에 명시하여야 한다.</p>	<p>제9조(공동수급체의 구성)</p> <p>④계약담당공무원은 공동수급체구성원이 동일 입찰건에 대하여 공동수급체를 중복적으로 결성하여 입찰에 참가하게 하거나, 시행령 제72조제3항의 규정에 의한 공동계약의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 계열회사간에 공동수급체를 구성하게 하여서는 아니된다.</p> <p>⑤계약담당공무원은 5인 이하로 공동수급체를 구성하게 하여야 하며, 구성원별 계약참여 최소지분율은 10%이상(분담이행방식 또는 주계약자 공동도급방식에 의한 공동계약의 경우는 제외)으로 하여야 한다. <u>다만, 시행령 제72조의 3의 규정에 의한 주계약자관리방식 공동계약의 경우에는 구성원수에 제한을 두지 않고 입찰공고에 명시된 공종의 전문건설업자가 구성원으로 참여할 수 있도록 하여야 하며, 이 경우 전문건설업자의 시공참여비율은 전체 공사금액의 100분의 50 이상이 되도록 하여야 한다.</u></p> <p>⑥제5항에 불구하고 계약담당공무원은 시행령 제72조제3항에 따른 공동계약의 경우 공사의 특성 등을 고려하여 지역업체의 최소지분율을 30% 범위내에서 정할 수 있으며, 이를 입찰공고에 명시하여야 한다.</p>

공동계약에서 보증금은 의무이행을 담보하기 위한 목적에서 납부하게 된다. 보증금의 규모는 공사금액에 따라 차이가 발생한다. 또한 보증금만 납부할 것인지 또는 보증금 납부와 연대보증인 입보를 함께 하는가에 따라 달라진다.

현행 「공동계약 운용요령」에는 주계약자공동도급방식이 규정되어 있지 않기 때문에 주계약자공동도급의 보증금 납부에 관한 사항을 별도로 규정하지는 않고 있다.

그러나 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」 제10조에서는 주계약자공동도급에 의한 공동계약에 대해서는 별도로 규정하고 있다. 주계약자공동도급방식은 구성원의 분담에 의해서 공사가 이루어지는 구조이다. 각 구성원은 분담한 공사를 대상으로 하여 보증금을 납부하면 된다. 그러나 주계약자에게는 보증금을 일괄납부할 수 있도록 하여야 한다. 구성원 각자가 분담하는 공사를 주계약자에게 전체공사에 대한 책임을 지우고 있기 때문이다.

보증금의 납부방법에 관한 사항에서는 주계약자가 부도, 파산 등의 사유로 중도탈퇴 시 제기되는 우려를 보증금납부의 방법으로 불식할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위하여 주계약자공동도급에서 주계약자는 연대보증인을 세우거나 보증기관이 발급하는 공사이행보증서를 제출하도록 하여야 한다.

「공동계약 운용요령」 제10조에서는 보증금의 납부방법만을 규정하고 있다. 보증금의 반환이 필요한 경우 반환에 관한 사항을 규정하지 않고 있다. 따라서 반환의 사유가 발생할 경우 납부자에게 직접 반환하여야 한다는 규정을 구체적으로 명시하는 것이 타당하다. 「공동계약 운용요령」에서도 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」처럼 주계약자공동도급방식의 보증금 납부를 구체적으로 명시할 필요가 있다.

<표 3-15> 공동계약 운용요령 개정안: 보증금의 납부

현행	개정(안)
<p>제10조(보증금의 납부) 각종 보증금의 납부는 공동수급체 구성원이 공동수급협정서에서 정한 구성원의 출자비율 또는 분담내용에 따라 분할 납부하여야 한다. 다만, 공동이행 방식에 의한 공동계약일 경우에는 공동수급체대표자 또는 공동수급체구성원 중 1인으로 하여금 일괄 납부하게 할 수 있다.</p>	<p>제10조(보증금의 납부) ① 각종 보증금의 납부는 공동수급체 구성원이 공동수급협정서에서 정한 구성원의 출자비율 또는 분담내용에 따라 분할 납부하여야 한다. 다만, 공동이행 방식 <u>또는 주계약자공동도급방식</u>에 의한 공동계약일 경우에는 공동수급체대표자 또는 공동수급체구성원 중 1인으로 하여금 일괄 납부하게 할 수 있다.</p> <p>② <u>계약담당자는 주계약자공동도급방식에 의한 공동계약일 경우에는 주계약자는 시행령 제52조 제1항 제1호 또는 제3호의 방법 중 하나를 선택하여 계약의 이행을 보증하게 하여야 한다.</u></p> <p>③ <u>계약담당자는 보증금 등을 반환하는 경우에는 납부한 자에게 각각 반환하여야 한다. 다만, 공동수급체 구성원의 합의가 있는 경우에는 그 합의된 내용에 따라 직접 반환하여야 한다.</u></p>

공사의 대가는 공동계약의 대표자 또는 주계약자가 일괄하여 신청한다. 신청한 대가는 계약담당자에 의해 구성원에게 직접 지급되는 것이 공동계약의 특징이다. 그러나 공사의 선금은 대표자 또는 주계약자에게 지급되도록 규정하고 있다.

주계약자공동도급방식은 공동이행방식과 분담이행방식을 혼합한 형태이다. 분담이행방식과 유사한 구성원 각자 책임 하에 의무이행이 이루어지지만, 공동이행방식의 대표자와 유사한 주계약자가 존재한다. 공동이행방식에서는 선금은 대표자에게 지급된다. 주계약자공동도급방식도 선금 지급은 공동이행방식과 동일하게 대표자에 해당하는 주계약자에게 지급되는 것이 타당하다.

<표 3-16> 공동계약 운용요령 개정안: 대가지급

현행	개정(안)
<p>제11조(대가지급) ①계약담당공무원은 선금·대가 등을 지급함에 있어서는 공동수급체 구성원 별로 구분기재된 신청서를 공동수급체 대표자가 제출하도록 하여야 한다. 다만, 공동수급체대표자가 부도, 파산 등의 부득이한 사유로 신청서를 제출할 수 없는 경우에는 공동수급체의 다른 모든 구성원의 연명으로 이를 제출하게 할 수 있다.</p> <p>②계약담당공무원은 제1항의 규정에 의한 신청이 있을 경우 신청된 금액을 공동수급체구성원 각자에게 지급하여야 한다. 다만, 선금은 공동이행방식에 의한 공동계약일 경우에는 공동수급체 대표자에게 지급하여야 한다.</p> <p>③기성대가는 공동수급체의 대표자 및 각 구성원의 이행내용에 따라 지급하여야 한다. 이 경우 준공대가 지급시에는 구성원별 총 지급금액이 준공당시 공동수급체구성원의 출자비율 또는 분담내용과 일치하여야 한다.</p>	<p>제11조(대가지급) ①계약담당공무원은 선금·대가 등을 지급함에 있어서는 공동수급체 구성원 별로 구분기재된 신청서를 공동수급체 대표자가 제출하도록 하여야 한다. 다만, 공동수급체대표자가 부도, 파산 등의 부득이한 사유로 신청서를 제출할 수 없는 경우에는 공동수급체의 다른 모든 구성원의 연명으로 이를 제출하게 할 수 있다.</p> <p>②계약담당공무원은 제1항의 규정에 의한 신청이 있을 경우 신청된 금액을 공동수급체구성원 각자에게 지급하여야 한다. <u>다만, 선금은 공동이행방식 또는 주계약자공동도급방식에 의한 공동계약일 경우에는 공동수급체대표자에게 지급하여야 한다.</u></p> <p>③기성대가는 공동수급체의 대표자 및 각 구성원의 이행내용에 따라 지급하여야 한다. 이 경우 준공대가 지급시에는 구성원별 총 지급금액이 준공당시 공동수급체구성원의 출자비율 또는 분담내용과 일치하여야 한다.</p>

공동계약의 내용변경에 관한 조문에서는 출자비율 또는 분담내용의 변경 및 주계약자 변경, 구성원 추가에 관한 사항을 규정하고 있다. 공동계약의 내용변경은 원칙적으로 허용되지 않는다. 예외적으로 파산, 해산, 부도 등의 사유에 한정하여 출자비율 또는 분담내용의 변경이 허용된다. 이 경우에도 구성원 각각의 출자지분 또는 분담내용의 전부를 다른 구성원에게 이전하는 것은 허용되지 않는다.

구성원 추가는 공동수급체 구성원 중 일부 구성원의 파산, 해산, 부도 등의 사유로 면허, 시공능력, 실적 등이 공사이행에 필요한 요건을 갖추지 못한 경우 허용된다. 구성원의 탈퇴로 협정서의 내용대로 공사이행이 어렵게 되어 구성원을 추가하는 경우에는 구성원의 연명에 의해서 계약담당자에게 요청하여야 한다.

주계약자공동도급방식은 일반건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 발주자와 공동계약을 체결하는 방식이다. 일반건설업자는 주계약자로 「건설산업기본법」 제16조에서 규정하고 있는 것처럼 공사의 종합적인 계획·관리를 담당한다. 주계약자공동도급에서 주계약자가 중도탈퇴한 경우 법률적인 측면에서 공사수행의 어려움이 발생한다. 따라서 주계약자 중도탈퇴의 경우 주계약자의 연대보증인 공사를 수행 또는 새로운 주계약자를 선정하는 방법 및 공사이행보증기관이 공사를 수행하는 방법이 규정되어야 한다.

<표 3-17> 공동계약 운용요령 개정안: 공동계약의 내용변경

현행	개정(안)
제12조(공동계약의 내용변경) ①생략 ②생략 ③생략	제12조(공동계약의 내용변경) ①현행 유지 ②현행 유지 ③현행 유지 ④ <u>주계약자공동도급방식에 있어서 주계약자가 중도탈퇴 한 경우에는 주계약자의 연대보증인 또는 공사이행보증기관이 주계약자의 의무를 이행하거나 공동수급체가 연명으로 계약담당자에게 요청하여 새로운 주계약자를 선정하여야 한다.</u>

<표 3-18> 공동계약 운용요령 개정안: 공동수급체 구성원의 제재

현행	개정(안)
<p>제13조(공동수급체 구성원의 제재) ①계약담당공무원은 공사 착공시까지 공동수급체 구성원별 출자비율 또는 분담내용에 따른 다음 각 호의 내용이 포함된 공동계약이행계획서(이하 “계약이행계획서”라 한다)를 제출하게 하여 승인을 받도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 구성원별 이행부분 및 내역서(이행부분을 구분하지 아니하는 경우에는 제외) 2. 구성원별 투입 인원·장비 등 목록 및 투입시기 3. 그 밖의 발주기관이 요구하는 사항 <p>②계약담당공무원은 공동수급체구성원이 연명으로 출자비율 또는 분담내용을 준수하는 범위 내에서 제1항의 규정에 의한 계약이행계획서의 변경에 대한 승인을 요청하는 때에는 공사의 적정한 이행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에만 한하여 이를 승인할 수 있다.</p> <p>③각 중앙관서의 장은 공동수급체 구성원 중 정당한 이유 없이 계약이행계획서에 따라 실제 계약이행에 참여하지 아니하는 구성원(단순히 자본참여만 한 경우 등을 포함) 또는 출자비율 또는 분담내용과 다르게 시공하는 구성원에 대하여는 시행령 제76조제1항제6호의 규정에 의한 입찰참가자격제한조치를 하여야 한다.</p>	<p>제13조(공동수급체 구성원의 제재) ①계약담당공무원은 공사 착공시까지 공동수급체 구성원별 출자비율 또는 분담내용에 따른 다음 각 호의 내용이 포함된 공동계약이행계획서(이하 “계약이행계획서”라 한다)를 제출하게 하여 승인을 받도록 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 구성원별 이행부분 및 내역서(이행부분을 구분하지 아니하는 경우에는 제외) 2. 구성원별 투입 인원·장비 등 목록 및 투입시기 3. 그 밖의 발주기관이 요구하는 사항 <p>②계약담당공무원은 공동수급체구성원이 연명으로 출자비율 또는 분담내용을 준수하는 범위 내에서 제1항의 규정에 의한 계약이행계획서의 변경에 대한 승인을 요청하는 때에는 공사의 적정한 이행을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에만 한하여 이를 승인할 수 있다.</p> <p>③각 중앙관서의 장은 공동수급체 구성원 중 정당한 이유 없이 계약이행계획서에 따라 실제 계약이행에 참여하지 아니하는 구성원(단순히 자본참여만 한 경우 등을 포함) 또는 출자비율 또는 분담내용과 다르게 시공하는 구성원에 대하여는 시행령 제76조제1항제6호의 규정에 의한 입찰참가자격제한조치를 하여야 한다.</p> <p><u>④주계약자공동도급방식에서 주계약자는 구성원이 정당한 사유 없이 계약을 이행하지 아니하여 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우에는 계약담당자에게 구성원의 변경을 요청할 수 있다.</u></p>

주계약자공동도급방식은 분담이행방식과 공동이행방식을 혼합한 형태이다. 분담이행방식과 같이 구성원의 시공능력을 활용하면서 공동이행방식의 장점이라고 할 수 있는 주계약자의 관리기능을 기대할 수 있다. 주계약자에게 전체공사의 이행에 대한 책임을 부여하고 있는 것에 상응한 권한도 부여되어야 한다. 주계약자에게 불성실한 구성원의 제재를 계약담당자에게 요청할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 이러한 권한은 주계약자가 전체공사의 이행책임을 진다는 점에서 타당하며, 구성원으로 참여하는 다른 전문건설업자를 보호하는 방안이 될 수 있다.

4. 주계약자공동도급 표준협정서 제정

「공동계약 운용요령」 [별첨]에서는 공동계약방식별 공동수급 표준협정서가 제시되어 있다. [별첨 1]에는 공동이행방식, [별첨 2]에는 분담이행방식의 공동수급 표준협정서가 제시되어 있다. 「공동도급 운영기준」과 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서는 [별첨 3]에서 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서가 제시되어 있으나, 공동계약 운용요령」은 주계약자공동도급방식 공동수급 표준협정서가 없다. 이는 공동계약의 방식으로 주계약자공동도급방식을 규정하고 있지 않기 때문이다. 주계약자공동도급방식이 활용되기 위해서는 필수적으로 [별첨 3]에서 주계약자공동도급방식 공동수급 표준협정서가 구비되어 있어야 한다. 이하에서는 [별첨 3]에 해당하는 주계약자공동도급방식 공동수급 표준협정서를 제시한다.

1) 「공동도급 운영기준」

건설교통부 「공동도급 운영기준」에 제시되어 있는 [별표 3] 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서를 [별표 2] 분담이행방식 공동도급 표준협정서와 비교하였다. 제5조(의무), 제6조(발주자에 대한 계약이행책임), 제7조(하도급에 관한 각 구성원의 책임), 제8조(대가수령), 제9조(구성원의 분담내용), 제10조(공동비용의 분담), 제13조(하자담보책임), 제15조(구성원 상호간의 책임)⁴⁸⁾ 등이 상이하다.

주계약자관리방식 공동도급 표준협정서에만 규정되어 있는 사항은 제14조(보증금등의 납부), 제16조(구상권의 행사) 등이다. 분담이행방식 공동도급 표준협정서는 16개 조문으로 구성되어 있고, 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서는 18개 조문으로 구성되어 있다.

주계약자관리방식 공동도급 표준협정서와 공동이행방식 공동도급 표준협정서의 가장 큰 차이점은 출자비율과 분담내용, 손익배분, 중도탈퇴에 대한 조치 등이다. 구체적으로는 제9조(구성원의 출자비율), 제10조(손익의 배분), 제12조(중도탈퇴에 대한 조치) 등이다. 이들 조항은 공동이행방식 공동도급 표준협정서와 분담이행방식 및 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서와 차이가 있다. 이러한 요인은 공동이행방식 공동수급체의 특성에서 기인한다고 할 수 있다. 공동이행방식 공동도급 표준협정서는 17개 조문으로 구성되어 있다.

「공동도급 운영기준」에서 규정하고 있는 사항 중 주계약자관리방식과 관련하여 특징적인 것은 하도급에 관한 규정이라고 할 수 있

48) 분담이행방식 공동도급 표준협정서에는 구성원 상호간의 책임이 14조에 규정되어 있다.

다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서는 주계약자관리방식은 하도급에 관한 사항이 규정되어 있지 않다. 주계약자공동도급은 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 직접시공을 상정하고 있기 때문이다. 그러나 「공동도급 운영기준」에서는 주계약자의 사전동의를 요건으로 하고 있으나, 하도급을 규정하고 있다.

<표 3-19> 공동도급 운영기준의 공동도급방식별 표준협정서 비교

구분	공동이행방식	분담이행방식	주계약자관리방식
제1조	목적	목적	목적
제2조	공동수급체	공동수급체	공동수급체
제3조	공동수급체의 구성원	공동수급체의 구성원	공동수급체의 구성원
제4조	효력기간	효력기간	효력기간
제5조	의무	의무	의무
제6조	발주자에 대한 계약이행책임	발주자에 대한 계약이행책임	발주자에 대한 계약이행책임
제7조	하도급 등에 관한 각 구성원의 책임	하도급 등에 관한 각 구성원의 책임	하도급 등에 관한 각 구성원의 책임
제8조	대가의 수령 등	대가의 수령 등	대가의 수령 등
제9조	구성원의 출자비율	구성원의 분담내용	구성원의 분담내용
제10조	손익의 배분	공동비용의 분담	공동비용의 분담
제11조	권리·의무의 양도제한	권리·의무의 양도제한	권리·의무의 양도제한
제12조	중도탈퇴에 대한 조치	중도탈퇴에 대한 조치	중도탈퇴에 대한 조치
제13조	하자담보책임	하자담보책임	하자담보책임
제14조	보증금등의 납부	구성원 상호간의 책임	보증금등의 납부
제15조	구상권의 행사	운영위원회	구성원 상호간의 책임
제16조	운영위원회	보칙	구상권의 행사
제17조	보칙		운영위원회
제18조			보칙

주계약자관리방식 표준협정서는 보증금등의 납부, 구상권의 행사 등에서 공동이행방식과 유사한 특징을 보이고 있다. 구성원의 분담내

용, 공동비용의 분담, 구성원 상호간의 책임 등의 조항에서는 분담이행방식과 유사한 특성이 드러난다. 주계약자관리방식이 공동이행방식과 분담이행방식의 혼합적인 유형이라는 것을 확인할 수 있다.

2) 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」

주계약자관리방식 공동도급 표준협정서를 분담이행방식 공동도급 표준협정서와 비교하였다. 「공동도급 운영기준」에서와 유사하게 제5조(의무), 제6조(책임), 제10조(공동비용의 분담), 제15조(하자담보책임) 등에서 차이를 나타내고 있다.

분담이행방식 공동도급 표준협정서 제7조(하도급)에 관한 규정은 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서에서는 규정하지 않고 있는 사항이다.⁴⁹⁾ 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서 제7조(계약이행)는 분담이행방식 공동도급 표준협정서에서는 규정하지 않고 있다. 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서는 16개 조항, 분담이행방식 공동도급 표준협정서는 15개 조항으로 이루어져 있다.

주계약자관리방식 공동도급 표준협정서와 공동이행방식 공동도급 표준협정서를 비교하면 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서 제5조(의무), 제6조(책임), 제14조(중도탈퇴에 대한 조치), 제15조(하자담보책임) 등이 상이하다. 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서 제

49) 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」의 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서에는 하도급에 관한 규정이 없다. 직접시공에 대한 각서를 제출하도록 의무화하고 있으며, 이 각서에 하도급에 관한 사항이 규정되어 있다. 각서에 규정되어 있는 하도급 관련 사항은 “우리 회사가 분담한 부분에 대하여 직접시공 하겠으며 만일 발주자의 승인 없이 우리 회사가 분담한 부분을 다른 회사에 일부 또는 전부를 하도급 하는 경우에는 어떠한 조치도 하등의 이익을 제기하지 않겠기에 각서를 제출합니다.” 라고 명시되어 있다.

10조(공동비용)는 공동이행방식 공동도급 표준협정서에는 관련 사항이 없다. 반면 공동이행방식 공동도급 표준협정서의 제7조(하도급), 제9조(출자비율), 제10조(손익의 배분) 등은 주계약자관리방식 공동도급 표준협정서에는 관련 내용이 없다. 공동이행방식 공동도급 표준협정서는 14개 조항으로 구성되어 있다.

<표 3-20> 지방자치단체 공동도급계약 운영요령 표준협정서 비교

구분	공동이행방식	분담이행방식	주계약자관리방식
제1조	목적	목적	목적
제2조	공동수급체	공동수급체	공동수급체
제3조	공동수급체의 구성원	공동수급체의 구성원	공동수급체의 구성원
제4조	효력기간	효력기간	효력기간
제5조	의무	의무	의무
제6조	책임	책임	책임
제7조	하도급	하도급	계약이행
제8조	거래계좌	거래계좌	거래계좌
제9조	구성원의 출자비율	구성원의 분담내용	구성원의 분담내용
제10조	손익의 배분	공동비용의 분담	공동비용의 분담
제11조	권리, 의무의 양도제한	구성원 상호간의 책임	구성원 상호간의 책임
제12조	중도탈퇴에 대한 조치	권리, 책임의 양도제한	구상권의 행사
제13조	하자담보책임	중도탈퇴에 대한 조치	권리, 의무의 양도제한
제14조	운영위원회	하자담보책임	중도탈퇴에 대한 조치
제15조		운영위원회	하자담보책임
제16조			운영위원회

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서 규정하고 있는 주계약자공동도급의 가장 두드러진 특성은 주계약자공동도급 표준협정서 제7조에 제시되어 있다. 제7조는 주계약자공동도급방식을 보는 시각이 담겨져 있다고 할 수 있다. 즉 주계약자공동도급방식은 직접시공

을 목적으로 한다. 따라서 하도급에 관하여 규정하지 않고 있다. 이러한 점은 분담이행방식과도 차이가 있다. 분담이행방식에서도 하도급을 규정하고 있다. 그러나 주계약자공동도급방식에서는 의무이행만을 규정하고 있다. 「공동도급 운영기준」과도 확연한 차이라고 할 수 있다.

구상권 행사에 관한 조문도 특징적인 사항이라고 할 수 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에서는 공동이행방식에서도 구상권 행사가 규정되어 있다. 그러나 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 주계약자공동도급방식에서만 구상권 행사를 규정하고 있다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」 다른 조문들에서는 주계약자공동도급방식이 공동이행방식과 분담이행방식의 혼합적인 유형이라는 것을 보여주고 있다.

3) 공동수급 표준협정서(주계약자공동도급방식)

건설교통부 「공동도급 운영기준」과 행정자치부 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에 나타나 있는 공동도급 표준협정서는 차이가 있다. 각각의 기준에 따라 관점을 달리하고 있는 공동도급의 특성을 반영하고 있다.

주계약자방식을 공동계약의 유형으로 도입하지 않은 재정경제부 「공동도급 운용요령」에 주계약자방식이 활용되기 위해서는 주계약자방식 공동수급 표준협정서가 마련되어야 한다. 주계약자방식 공동수급 표준협정서는 주계약자방식 공동계약 활성화를 위한 가장 기본적인 전제가 된다. 이러한 필요에 따라 주계약자공동도급 공동수급 표준협정서를 제시하기 위한 목적에서 「공동도급 운영기준」과

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」등 에서 제시하고 있는 표준협정서를 검토하였다. 또한 「공동계약 운용요령」에 규정되어 있는 공동이행방식 및 분담이행방식 공동수급 표준협정서도 검토하였다. 검토된 내용을 바탕으로 <표 3-20>을 제시하였다. 주계약자공동도급방식의 공동수급 표준협정서에 포함되어야 할 내용들을 주계약자공동도급 공동수급 표준협정서(안)으로 제시하였다. 제시한 내용은 현행 「공동계약 운용요령」의 공동이행방식 공동수급 표준협정서 및 분담이행방식 공동수급 표준협정서와 상이한 사항들을 중심으로 <표 3-21>을 제시하였다.⁵⁰⁾

<표 3-21> 공동계약 운용요령 공동수급 표준협정서 비교

구분	공동이행방식	분담이행방식	주계약자방식(안)
제1조	목적	목적	목적
제2조	공동수급체	공동수급체	공동수급체
제3조	공동수급체의 구성원	공동수급체의 구성원	공동수급체의 구성원
제4조	효력기간	효력기간	효력기간
제5조	의무	의무	의무
제6조	책임	책임	책임
제7조	하도급	하도급	계약이행
제8조	거래계좌	거래계좌	거래계좌
제9조	구성원의 출자비율	구성원의 분담내용	구성원의 분담내용
제10조	손익의 배분	공동비용의 분담	공동비용의 분담
제11조	권리, 의무의 양도제한	구성원 상호간의 책임	구성원 상호간의 책임
제12조	중도탈퇴에 대한 조치	권리, 책임의 양도제한	구상권의 행사
제13조	하자담보책임	중도탈퇴에 대한 조치	권리, 의무의 양도제한
제14조	운영위원회	하자담보책임	중도탈퇴에 대한 조치
제15조		운영위원회	하자담보책임
제16조			운영위원회

50) 현행 「공동계약 운용요령」에서 제시하고 있는 공동이행방식 및 분담이행방식 공동수급 표준협정서의 내용은 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」가 동일한 체계를 이루고 있다. 이에 따라 주계약자방식 공동수급 표준협정서의 체계도 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」과 동일하게 구성하였다.

주계약자방식 공동수급 표준협정서(안)은 16개 조문으로 구성하였다. 구성체계는 목적, 공동수급체 구성, 공동수급체 구성원, 효력기간, 의무, 책임 등은 공동이행방식 및 분담이행방식과 동일하다. 이외에도 거래계좌, 권리·의무의 양도제한, 중도탈퇴에 대한 조치, 하자담보책임, 운영위원회 등도 체계는 동일하다. 그러나 계약이행, 구성원의 분담내용, 공동비용의 분담, 구성원 상호간의 책임, 구상권의 행사 등은 특징적이다. 특히, 공동이행방식과 분담이행방식에서 규정하고 있는 하도급조항이 없는 것이 특징적이다. 관련된 사항들의 보다 구체적인 내용은 제3장과 제4장에서 제시한다.

<표 3-22> 주계약자공동도급방식 표준협정서(안)

조문	규정사항	조문 내용
제1조	목적	이 협정서는 아래 계약을 공동수급체의 구성원이 재정, 경영 및 기술능력과 인원 및 기자재를 동원하여 공사물품 또는 용역에 대한 계획·시공 등을 위하여 일정 분담내용에 따라 나누어 공동으로 계약을 이행할 것을 약속하는 협약을 정함에 있다. 1. 계약건명 : 2. 계약금액 : 3. 발주자명 :
제2조	공동수급체	공동수급체의 명칭, 사업소의 소재지, 대표자는 다음과 같다. 1. 명 칭 : ○○○ 2. 주사무소소재지 : 3. 대 표 자 성 명 :
제3조	공동수급체의 구성원	①공동수급체의 구성원은 다음과 같다. 1. ○○○회사(대표자:) 2. ○○○회사(대표자:) ②공동수급체의 대표자는 ○○○로 한다. ③대표자는 발주자 및 제3자에 대하여 공동수급체를 대표하며, 공동수급체 재산의 관리 및 대금청구 등의 권한을 가진다.
제4조	효력기간	본 협정서는 당사자간의 서명과 동시에 발효하며, 당해계약의 이행으로 종결된다. 다만, 발주자 또는 제3자에 대하여 공사와 관련한 권리의무관계가 남아 있는 한 본 협정서의 효력은 존속된다.
제5조	의무	공동수급체구성원은 제1조에서 규정한 목적을 수행하기 위하여 성실근면 및 신의를 바탕으로 하여 필요한 모든 지식과 기술을 활용할 것을 약속하며, 주계약자의 전체건설공사 수행을 위한 계획·관리 및 조정하는 사항에 적극 협조하여야 한다.
제6조	책임	공동수급체의 구성원은 발주기관에 대한 계약상의 의무이행에 대하여 분담내용에 따라 각자 책임을 진다. 다만, 주계약자는 전체 계약의 수행에 관하여 계획·관리 및 조정을 하며 다른 구성원의 계약의무이행에 대하여 연대하여 책임을 진다.
제7조	계약이행	공동수급체의 구성원(주계약자는 제외한다)은 자신이 분담한 부분을 직접 시공하여야 하며, 사전에 발주자에게 각서를 제출하여야 한다. 다만, 다른 법령의 규정이나 시공품질의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당자의 승인을 얻어 시공할 수 있다.

(표 계속)

조문	규정사항	조문 내용
제8조	거래계좌	<p>회계예규 「공동계약 운용요령」 제11조의 규정에 정한 바에 의한 선금, 기성대가 등은 다음계좌로 지급받는다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ○○○회사(공동수급체대표자) : ○○은행, 계좌번호 ○○○, 예금주 ○○○ 2. ○○○회사 : ○○은행, 계좌번호 ○○○, 예금주 ○○○
제9조	구성원의 분담내용	<p>①각 구성원의 분담내용은 다음 예시와 같이 정한다.</p> <p>[예시]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일반공사의 경우 <ol style="list-style-type: none"> 가) ○○○건설회사 : 토목공사 나) ○○○건설회사 : 포장공사 2. 환경설비설치공사의 경우 <ol style="list-style-type: none"> 가) ○○○건설회사 : 설비설치공사 나) ○○○제조회사 : 설비제작 <p>②제1항의 분담내용은 다음 각 호의 1에 해당하는 경우 변경할 수 있다. 다만, 분담내용을 변경하는 경우 공동수급체 일부구성원의 분담내용 전부를 다른 구성원에게 이전할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 발주기관과의 계약내용 변경에 따라 계약금액이 증감되었을 경우 2. 공동수급체 구성원중 파산, 해산, 부도 등의 사유로 인하여 당초 협정서의 내용대로 계약이행이 곤란한 구성원이 발생하여 공동수급체구성원 연명으로 분담내용의 변경을 요청한 경우
제10조	공동비용의 분담	<p>본 계약이행을 위하여 발생한 공동의 경비 등에 대하여 분담내용의 금액비율에 따라 각 구성원이 분담하는 것을 원칙으로 하되, 전체계약의 종합관리 및 보증금등의 일괄납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 협의에 의하여 별도로 정할 수 있다.</p>
제11조	구성원 상호간의 책임	<p>①구성원이 분담공사와 관련하여 제3자에게 끼친 손해는 당해 구성원이 분담한다.</p> <p>②구성원이 다른 구성원에게 손해를 끼친 경우에는 상호협의하여 처리하되, 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 운영위원회의 결정에 따른다.</p>

(표 계속)

조문	규정사항	조문 내용
제12조	구상권의 행사	주계약자는 이 협정서에 의하여 다른 구성원의 책임 있는 사유로 연대책임을 이행하여 발생한 손실에 대하여는 다른 구성원에게 구상권을 행사할 수 있다.
제13조	권리·의무의 양도제한	구성원은 이 협정서에 의한 권리·의무를 제3자에게 양도할 수 없다.
제14조	중도탈퇴에 대한 조치	<p>①공동수급체의 구성원은 다음 각호의 1에 해당하는 경우 외에는 입찰 및 당해 계약의 이행을 완료하는 날까지 탈퇴할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 발주자 및 구성원 전원이 동의하는 경우 2. 파산, 해산, 부도 기타 정당한 이유없이 당해계약을 이행하지 아니하여 해당 구성원 외의 공동수급체의 구성원이 발주자의 동의를 얻어 탈퇴조치를 하는 경우 <p>②구성원 중 일부가 탈퇴한 경우에는 주계약자가 당해 구성원의 분담부분을 이행하거나 발주기관의 승인을 얻어 요건을 갖춘 구성원을 추가하여 이행할 수 있다.</p> <p>③주계약자가 탈퇴한 경우에는 연대보증인 또는 이행보증기관이 당해계약을 이행하여야 하며, 연대보증인이 없거나 연대보증인이 계약을 이행하지 아니하는 경우에는 잔존구성원이 연명으로 발주자의 승인을 얻어 요건을 갖춘 구성원을 추가하여 이행할 수 있다.</p> <p>④제2항 본문의 경우 제11조제2항의 규정을 준용한다.</p>
제15조	하자담보책임	<p>①공동수급체가 해산한 후 당해계약에 관하여 하자가 발생하였을 경우에는 분담내용에 따라 그 책임을 진다.</p> <p>②해당 구성원이 하자담보책임을 이행하지 않은 경우(부도, 파산 등으로 이행할 수 없는 경우를 포함한다)에는 해당 구성원의 연대보증인과 주계약자가 연대하여 하자담보책임을 지되, 해당 구성원의 연대보증인이 우선하여 하자담보책임을 이행하여야 한다.</p> <p>③구성원 간(주계약자를 포함한다)에 하자담보책임 구분이 곤란한 경우에는 하자와 관련 있는 구성원이 공동으로 하자담보책임을 이행하여야 한다.</p>
제16조	운영위원회	<p>①공동수급체는 공동수급체구성원을 위원으로 하는 운영위원회를 설치하여 계약이행에 관한 제반사항을 협의한다.</p> <p>②이 협정서에 규정되지 아니한 사항은 운영위원회에서 정한다.</p>

1. 현행 제도와 조화를 위한 검토과제

1) 적용대상 공사 및 공사범위

「국가계약법령」에 주계약자공동도급제도가 공동계약의 일종으로 추가적으로 도입이 이루어져 조속히 활성화되기 위해서는 적용대상 공사 및 공사범위 등을 검토할 필요가 있다. 또한 적용대상 공사와 범위를 설정할 경우 어떤 공사금액의 범위에서 설정할 것인지에 대한 검토가 있어야 한다.

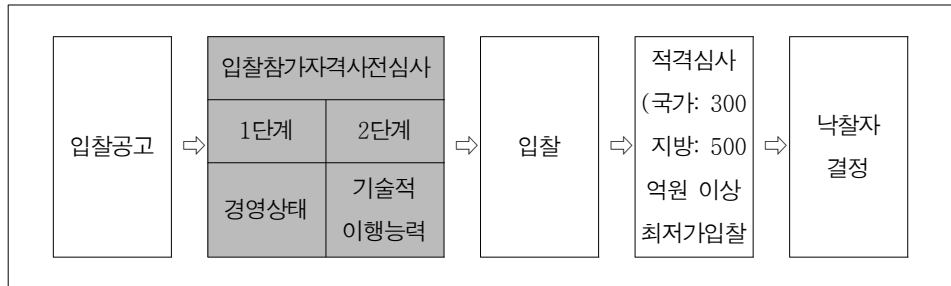
적용대상 공사 및 공사범위에 관한 검토는 현실적인 건설공사의 여건에 기반을 두어야 한다. 주계약자공동도급방식을 의무적으로 적용할 공사의 범위를 설정할 것인지의 여부가 가장 중요한 검토사항이 된다고 할 수 있다.

2) PQ 및 적격심사와 조화문제

(1) PQ제도와 조화문제

PQ심사제도는 공공공사 입찰·계약제도의 근간이 되는 제도라고 할 수 있다. PQ심사항목은 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도의 네 가지로 구성되어 있다.

입찰참가자격 사전심사제도(PQ)는 부실공사에서 유발되는 대형사고를 방지하기 위한 목적에서 1993년 7월에 도입되었다. 시공의 기술적 난이도가 높은 100억 원 이상 공사의 14개 공종에 대해서 시공경험, 기술능력, 경영상태, 신인도 등을 종합적으로 평가하여 자격을 갖춘 업체만 입찰에 참가할 수 있도록 허용한 제도였다. PQ제도 도입 이후에도 건설공사 부실을 원인으로 하는 대형사고가 계속되어 1995년 7월 「국가계약법」 제정 시 대상공종을 22개 공종으로 확대하였다. 다시 2006년 12월 29일 「국가계약법 시행규칙」 개정으로 18개 공종으로 축소되었다.



[그림 4-1] PQ진행 순서도

PQ제도는 경영상태(100점)와 기술적 공사 이행능력(100점)으로 평가하게 된다. 경영상태 평가는 재무제표 또는 신용평가방식으로 심사하게 되며, 기술적 공사 이행능력은 시공경험(45점), 시공평가결과(10점), 기술능력(45점), 그리고 신인도와 심사하게 된다. 신인도는 ±3점으로 구성되어 있다.

2004년 10월 개정으로 PQ심사방법은 일정기준 내지 점수 이상을 취득하면 통과하는 방식(Pass or Fail)으로 운영되고 있다. 개정 이전 PQ심사는 종합평가방식으로 운영되었다. 종합평가방식에서는 실적,

기술, 경영상태를 재무제표 또는 신용평가에 의하여 평가하였다. 이렇게 산출된 평가결과에 신인도를 합산하여 종합평점 60점(최저가낙찰제는 90점) 이상인 자가 통과하도록 되어 있었다. Pass or Fail방식에서는 1단계로 경영상태를 평가한다. 경영상태는 재무제표 또는 신용평가를 하게 되며, 선택은 신청자가 하게 된다. 1단계에서 통과(Pass)되면 2단계로 기술적 공사이행능력을 평가하게 된다.

<표 4-1> 기술적 공사 이행능력

구분	심사항목		배점기준	세부심사항목
2차 평가 대상	시공 경험 (45)	동일 실적	18	최근 10년간 동일실적(규모)
			16	최근 10년간 동일실적(금액)
		선택	11(45)	최근 5년간 업종실적(누계금액)
		유사 실적	22	최근 10년간 유사실적(규모 또는 금액)
		선택	11	최근 5년간 업종실적(누계금액)
	시공평가 결과	10	시공경험 평가를 위해 제출된 실적에 대한 건설기술관리법 시행령 제36조의 규정에 의한 시공평가 결과 점수	
	기술 능력 (45)	기술 능력 (45)	30	당해공사 시공에 필요한 기술자 보유현황
			3	신기술 개발·활용실적
			8	최근연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발 투자 비율
		4	기타 당해공사 시공에 필요한 사항	
신인도	±3	협력관계, 하도급 관련 사항, 건설채해 및 제재처분사항, 건설업체의 부실벌점기준, 계약이행과정의 성실성 등 평가		

주: 배점기준의 ()는 주계약자관리방식에 의한 공동수급체를 평가하는 경우 배점한도임.

Pass or Fail방식에서는 500억 원 이상 공사와 100억 원 이상 500억 원 미만 공사로 구분하여 제도를 운영하고 있다. 2005년 7월 1일부터는 Pass or Fail방식만 적용하고 있으며, 500억 원 이상 공사는 2006년 7월 1일, 100억 원 이상 500억 원 미만 공사는 2007년 7월 1일부터 경영상태 평가를 신용평가로만 심사하고 있다.

<표 4-2> PQ심사 적용 대상 공사

PQ제도 도입 시 대상공사(1993. 7)	국가계약법 제정 시 추가된 공정(1995. 7)
1. 길이 500m 이상의 교량건설공사(교각사이 간격 50m 이상), 교량건설공사와 교량 외의 건설공사가 복합된 공사의 경우에는 교량건설공사(기둥사이의 거리 500m 이상이거나 길이 500m 이상인 것에 한한다) 부분의 추정가격이 200억원 이상인 교량건설공사	15. 상수도건설공사(직경 1,000mm 이상, 정수장공사 포함)
2. 공항건설공사	16. 하수도건설공사(단면적 20㎡ 이상)
3. 댐축조공사	17. 관람집회 시설공사
4. 에너지저장시설공사	18. 전시시설공사
5. 간척공사	19. 공용청사 시설공사(연면적 20,000㎡ 이상)
6. 준설공사	20. 송전공사
7. 항만공사	21. 변전공사
8. 철도공사	22. 공동주택 건설공사(16층 이상의 것에 한한다)
9. 지하철공사	
10. 터널공사가 포함된 공사, 다만 터널건설공사와 터널 외의 건설공사가 복합된 공사의 경우에는 터널공사부분의 추정가격이 200억 원 이상인 것에 한한다.	
11. 발전소 건설공사	
12. 쓰레기소각장 건설공사	
13. 폐수처리장 건설공사	
14. 하수종말처리장 건설공사	

주: 음영으로 표시한 15. 상수도건설공사, 16. 하수도건설공사, 19. 공용청사시설공사, 22. 공동주택 건설공사 등이 삭제되어, 18개 공종을 대상으로 하고 있다.

자료: 이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.216을 수정하여 인용.

(2) 적격심사제도와 조화문제

적격심사제도⁵¹⁾는 부실공사를 방지하고 정부조달협정 내용을 반영하기 위한 목적에서 1995년 7월 도입된 낙찰제도이다. 입찰가격 위주의 낙찰제도에서 공사수행실적, 기술능력, 경영상태 등을 종합적으로 반영하기 위한 제도라고 할 수 있다. 적격심사제도는 평가항목을 계량화하고 낙찰하한율⁵²⁾을 설정하여 운영하고 있다.

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에 의하면 「지방계약법 시행령」 제20조 제1항의 규정에 의한 제한경쟁입찰에서 시공능력평가액, 실적, 기술보유상황 등은 「건설산업기본법」 등 관련 법령에서 규정하고 있는 등록·면허가 동일한 경우에는 공동수급체의 구성원 모두의 것을 합산하여 적용한다고 규정하고 있다.

행정자치부 예규 「지방자치단체 적격심사기준」 제7조(심사방법) 제3항에서는 공동계약에서 공동수급체의 적격심사 방법을 규정하고 있다. 공동계약에서 공동수급체 적격심사는 시공경험·기술능력, 경영상태, 신인도 등을 평가하도록 규정하고 있다. 행정자치부 예규 「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」에는 각 평가항목에 대한 세부규정이 제시되어 있다.⁵³⁾

51) 「지방계약법 시행령」 제42조(재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)에서는 적격심사에 관하여 규정하고 있다. 적격심사의 계약이행능력심사는 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력조달가격의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거 실적의 품질정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 심사하게 된다.

52) 적격심사제도에서는 공사규모별 수주 가능한 최저가격이 사실상 제도적으로 보장되어 있다. 낙찰하한율을 설정한 이유는 지나친 저가낙찰로 인하여 발생할 수 있는 부실공사를 방지하기 위한 목적 때문이다. 예를 들어 1,000억 원 이상 공사는 85점을 받을 수 있는 최저가격에 입찰하여야 하기 때문에 낙찰하한 금액이 설정되는 효과가 있다.

53) 「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」 제3조(공동수급체 평가방법)에는 평가방법에 대한 상세한 규정이 제시되어 있다. 주계약자관리방식과 관련되는 사항만 본문에 제시한다.

「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」은 주계약자관리방식에서 전문건설업자가 있는 공동수급체는 평가에서 우대하고 있다. 원칙적으로 각 심사항목별 평가는 공동수급체 구성원 각각의 점수에 시공비율을 곱하여 평가한다.

실적평가는 최근 3년간 업종별 실적으로만 평가한다. 이러한 평가도 두 가지 구분하여 시행하고 있다. 먼저 전문건설업자가 보유한 업종실적이 평가대상 업종에 해당하는 경우에는 다시 실적계수에 의한 경우와 실적계수에 의하지 않는 경우로 구분된다. 실적계수에 의한 경우는 당해공사의 평가 기준금액(당해공사 추정가격에 일정비율을 곱한 금액)에 해당업종 평가비율을 곱한 금액 대비 공동수급체 각각의 해당업종 실적 금액에 시공비율을 곱하여 합산한 실적금액을 기준으로 한다. 실적계수에 의하지 않는 경우에는 당해공사 추정가격에 해당업종 평가비율을 곱한 금액 대비 공동수급체 각각의 실적금액에 시공비율을 곱하여 합산한 실적에 해당하는 등급으로 평가한다.

전문건설업자가 공동수급체에 포함되어 있고, 실적계수에 의해 평가하는 경우 실적계수에서 우대하고 있다. 실적계수 산정에서 별도로 정한 방식에 “1”을 더한다.⁵⁴⁾

공동수급체에 전문건설업자가 포함되어 있는 경우 기술능력, 당해공사 수행능력상 결격여부에 대한 평가는 일반건설업자만 평가하도록 규정하고 있다. 주계약자관리방식 공동수급체에 전문건설업자가 포함되어 있는 경우 ‘건설부문 기술개발 투자비율’ 항목만 평가하고 나머지항목은 만점(배점한도)으로 평가한다. 또한 ‘시공경험 축적정

54) 공동수급체에 전문건설업자가 포함되어 있지 않고 일반건설업자만으로 구성된 경우의 실적계수(추정가격×2.5 또는 추정가격×2)와 전문건설업자가 포함되어 있는 경우에는 실적계수(추정가격×2.5 → 추정가격×3.5 또는 추정가격×2 → 추정가격×3)를 우대하여 적용한다.

도' 항목은 입찰참가 시 제출한 실적으로 평가한다. 실적 제한을 두지 않은 경우에는 발주공사 규모의 0.5배 이상 규모의 동일실적을 제출하도록 하여 평가한다. 시공에 관련된 기술개발은 전문건설업자에 의해 이루어지는 경우가 많은 점을 감안하면 전문건설업자에게 유리한 심사방법이라고 할 수 있다.

주계약자관리방식 공동계약에서 공동수급체에 전문건설업자가 포함되어 있는 경우 일반건설업자는 하도급관리계획의 적정성항목에 대한 평가는 배점한도(만점)가 적용된다. 시공여유률은 전문건설업자는 배점한도(만점)를 적용받는다. 신인도항목에 대한 평가에서도 전문건설업자는 별도로 규정하고 있다.

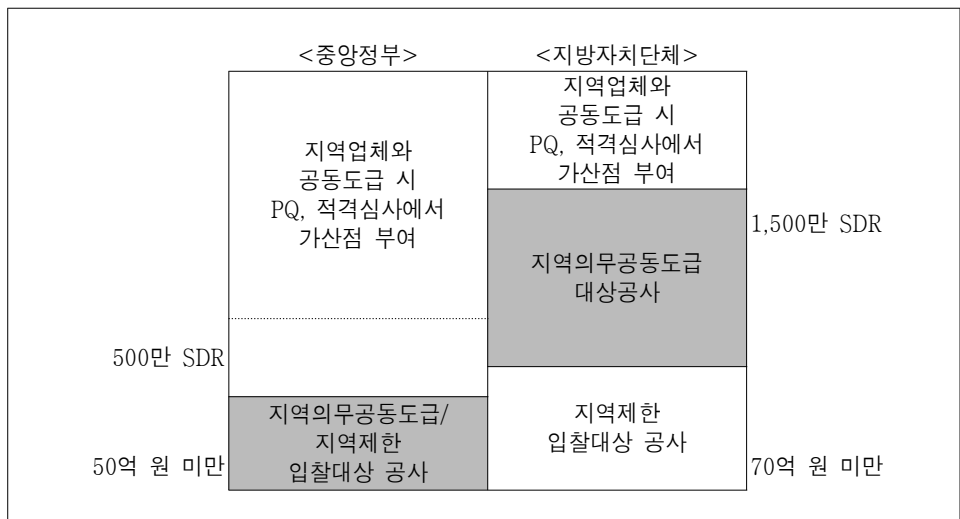
3) 지역의무공동도급제도와 조화문제

지역의무공동도급제도는 지역의 중소건설업체를 보호하기 위한 제도이다. 중앙정부 및 지방자치단체가 발주하는 일정 규모 미만 공사에 대하여 당해 지역에 주된 영업소가 있는 지역의 건설업체 1인 이상이 공동수급체 구성원으로 참여하는 것을 의무화한 제도이다. 공동도급은 일반건설업체 간 도급을 전제하고 있다. 지역의무공동도급제도의 정책적 보호 대상은 지방의 중소 일반건설업체라고 할 수 있다. 지역에서 이루어지는 공사도 수도권에 본사를 두고 있는 대형 건설업체가 수주를 독점하는 현상을 방지하기 위한 목적을 갖고 있다.

일반건설업체는 전문건설업체와 달리 시공보다는 공사의 종합적인 계획·관리를 담당하고 있다. 따라서 공사를 수주하지 못할 경우 존속하기 어려운 구조로 운영되고 있다. 지역의 중소 일반건설업체의 쇠퇴는 지역경제에 부정적인 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

건설업은 지역경제에 미치는 파급효과가 크다. 지역경제를 구성하는 가계의 고용과 소득의 중요한 수단이 된다. 지방자치단체의 재정수입에도 영향을 미치고 있다.

건설업이 지역경제에 미치는 영향을 고려하여 지역경제 활성화 및 지역 건설업체의 공사기회 확대를 목적으로 도입이 이루어졌다. 지역의무공동도급제도가 적용되는 공사의 범위는 74억 원 미만의 중앙정부 발주공사와 222억 원 미만의 지방자치단체 및 정부투자기관 발주 공사를 대상으로 하고 있다.



자료: 김명수(2005), 공동도급 계약제도 운영 실태와 개선방안, 건설경제, 통권46권, 국토연구원, p.60에서 인용.

[그림 4-2] 공동도급의 대상공사 범위

<표 4-3> 지역의무공동도급 대상공사

구분	공사	물품, 용역
중앙정부	추정가격 74억 원 미만	적용 배제
지방자치단체	광역단체: 고시금액(222억 원) 미만 기초단체: 금액에 관계없이 모두 적용	적용 배제
정부투자기관	222억 원 미만	적용 배제

지역의무공동도급과 주계약자공동도급을 연계하는 문제는 공동도급의 특성에서 기인한다고 할 수 있다. 「건설산업기본법령」에서 공동도급은 일반건설업자 간, 하도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간에서만 이루어지도록 규정하고 있다. 따라서 기존 공동도급은 일반건설업자 간 공동수급체 구성을 전제로 하고 있다. 지역의무공동도급제도도 지역의 중소 일반건설업자를 보호하기 위한 목적이 있다.

그러나 주계약자공동도급은 도입의 취지에서 부대입찰제도 폐지의 대안으로서의 성격을 포함하고 있는 것에서도 알 수 있는 것처럼 일반건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 것을 전제한다. 주계약자공동도급제도를 모든 공사에 적용하게 되면 지역의무공동도급제도를 시행하고 있는 공사범위도 포함하게 된다. 따라서 지역의 중소 일반건설업자를 보호하기 위한 정책적인 배려에서 유지되고 있는 지역의무공동도급제도의 의미가 상실된다고 할 수 있다. 지역의 중소 일반건설업자는 전문건설업자에 비해 시공능력이나 기술력 등에서 경쟁력이 취약한 것으로 판단되기 때문이다.

4) 구성원의 직접시공의무화

주계약자공동도급제도는 구성원으로 전문건설업자의 공동수급체

참여를 전제하고 있는 제도라고 할 수 있다. 전문건설업자는 시공을 전문으로 수행하는 건설업자이다. 주계약자공동도급제도가 다른 공동도급방식과 비교하여 효율적으로 공사를 수행하여 우수한 생산물을 제공하기 위해서는 원칙적으로 직접시공이 의무화되어야 한다. 직접시공 의무화는 관리비용을 절감하여 공사의 품질 제고가 가능한 공사비를 확보할 수 있는 방안이기도 하다.

주계약자공동도급제도에서 공동수급체 구성원의 직접시공 의무화를 현행 법률 규정에서 적용여부가 우선적으로 검토되어야 한다. 다음으로 시공과정에서 현실적으로 직접시공 의무화를 담보할 수 있는 방안이 제시되어야 한다.

5) 주계약자관리방식 의무화의 문제

주계약자공동도급제도 도입과 활성화의 필요성은 다양한 논의를 통해서 제기되었다. 공공발주 공사에서 주계약자공동도급제도의 장점을 확보하고 실효성을 제고하기 위한 목적에서 주계약자공동도급제도로 수행하여야 하는 공사의 의무화 명기를 주장하는 의견이 있다. 반면 현재의 다른 공동도급제도와 형평성과 발주자의 선택권 보장 측면에서 임의규정으로 규정해야 한다는 의견도 개진되고 있다.

주계약자공동도급제도를 강행규정의 성격으로 명시하여야 한다는 주장은 과거 사례의 경험을 전제로 하고 있다. 공공공사에서 계약담당공무원이 활용하기 위해서는 강행규정이 필요하며, 강행규정으로 도입되지 않은 과거의 다른 사례도 활성화에 이르지 못한 제도가 많다는 주장이다.

강행규정으로 명시를 주장하는 의견도 모든 공사를 대상으로 하자

는 방안과 특정 공사를 지정하여 주계약자공동도급제도를 의무화하는 대안으로 구분할 수 있다. 특정 공사를 대상으로 하는 경우 공사금액 기준인지 아니면 공종을 기준으로 할 것인지도 구분의 방법이 될 수 있다. 공사금액을 대상으로 할 경우 시범적 실시 후 전면적인 시행의 과정을 거치는 단계적 의무화방안과 처음부터 전면적인 의무화방안인지도 고려하여야 한다. 주계약자공동도급제도를 의무화하는 주장에는 주계약자공동도급제도가 수직적인 생산체계와 다단계 하도급의 폐단을 개선할 수 있는 대안이라는 의식이 전제되어 있는 것으로 생각된다.

6) 실적인정

공동계약에서는 공동수급체가 공사를 수주하게 된다. 공동수급체를 구성하는 개별 건설업자는 실적인정을 받아야 한다. 「국가계약법령」에서는 실적인정을 「회계통첩」에 의하도록 규정하고 있다. 「회계통첩」에는 분담이행방식과 공동이행방식에 의한 공동계약의 실적인정 범위를 규정하고 있다.

공동이행방식은 공동수급체 계약금액 중 구성원별 출자비율에 해당되는 금액이 실적으로 인정된다. 규모 또는 양을 기준으로 하는 경우에는 구성원별 실제 시공을 분리할 수 있는 경우에는 실제 시공한 부분이 실적으로 인정된다. 실제 시공을 분리·구분할 수 없는 경우에는 전체공사를 실적으로 인정된다. 분담이행방식은 구성원별 각자 책임에 의해서 시공이 이루어지기 때문에 구성원별 분담부분이 실적으로 인정된다.

그러나 주계약자공동도급은 「국가계약법령」에 공동도급의 일종

으로 포함되어 있지 않기 때문에 실적인정에 관한 사항도 규정하지 않고 있다. 주계약자공동도급이 공동도급의 일종으로 중앙정부 등이 발주하는 공사에서 활용되기 위해서는 실적인정에 관한 기준이 마련되어야 한다.

7) 하도급

「건설산업기본법」에서 규정하고 있는 하도급은 “도급 받은 건설공사의 전부 또는 일부를 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약”을 의미한다. 건설공사는 건설이 이루어지는 특성으로 인하여 하도급을 통해서 공사가 수행되고 있다.

일반적으로 하도급자는 원도급자에 비해 교섭력이 약하며, 원도급자가 발주하는 하도급공사를 수주하는 입장이다. 이에 따라 하도급자는 원도급자와 대등한 계약관계의 당사자가 되기 어려운 구조이다. 건설산업에서는 하도급자 보호를 위한 제도들이 시행되고 있다. 대표적인 제도가 의무하도급제도이다. 의무하도급제도는 도급금액 20억 원 이상공사는 도급금액의 20% 이상, 도급금액 30억 원 이상의 건설공사는 도급금액의 30%이상을 의무적으로 전문건설업자에게 하도록 한 규정이다. 의무하도급제도는 하도급자인 전문건설업자에게 일정규모의 공사수주를 보장하기 위한 제도라고 할 수 있다. 그러나 현행 건설공사의 대부분은 하도급비중이 40%를 초과하는 상태이다. 제도의 실효성이 약화되었으며, 2008년 1월 1일부터 폐지가 결정되었다.

의무하도급제 폐지는 제도의 실효성이 없어졌기 때문에 폐지되었으나, 하도급은 건설생산의 방식으로 활용되고 있다. 직접시공의무제

도가 새롭게 도입되어 시행되고 있다. 직접시공의무제도는 소규모 공사에서 지나친 하도급으로 발생하는 문제들을 해결하기 위한 취지에서 도입되었다. 30억 원 미만 공사는 공사금액의 30% 이상을 의무적으로 직접시공하도록 규정하고 있다. 즉 30억 원 미만 공사에서도 70%까지 하도급이 가능하다고 할 수 있다.

현행 공동도급제도도 일정 비율의 하도급을 의무화하고 있다. 「국가계약법령」은 공동이행방식의 경우 “공동수급체 구성원은 다른 구성원의 동의를 받지 않고 분담부분의 일부를 하도급 할 수 없다.”고 규정하고 있고, 분담이행방식의 경우에는 “공동수급체의 각 구성원은 자기 책임 하에 분담부분의 일부를 하도급 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 공동도급의 성격에 따라 하도급에 관한 규정이 상이하게 적용되고 있다. 그러나 공동수급체 구성원 간 하도급은 금지되고 있다.

주계약자공동도급제도는 공동수급체가 발주자와 체결한 의무를 이행하는 방식에서 분담이행방식과 유사한 공동도급방식이다. 구성원 각자가 분담하여 책임시공하는 부분에 대해서는 분담이행방식처럼 구성원의 책임 하에 하도급이 가능할 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 주계약자공동도급제도는 다른 공동도급이 일반건설업자 간 공동도급을 상정하고 있는 것과 달리 일반건설업자와 전문건설업자의 공동도급을 상정하고 있다.⁵⁵⁾ 이에 따라 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 하도급문제에 대한 검토가 필요하다. 특히 주계약자공

55) 「건설산업기본법령」에서는 전문공사 중 철강재설치공사업, 준설공사, 삭도설치공사, 가스시설공사 중 가스공급시설공사(제1종에 한함), 시설물유지관리공사는 전문건설업자와 일반건설업자 간 공동도급이 가능하도록 한 경우가 있었으나, 1999년 8월 6일 「건설산업기본법 시행령」 개정 시 삭제되었다. 민간분야에서 시행되고 있는 주계약자방식에 의한 공동계약의 경우에만 일반건설업자와 전문건설업자와의 공동수급체 구성을 허용하고 있다(고상진 외, 2003).

동도급에서는 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 직접시공이 전제 되어야만 공사품질 제고와 비용절감의 장점을 활용할 수 있다는 점에서 구성원과 주계약자의 하도급에 관한 사항이 검토되어야 한다.

8) 구성원 평가의 문제

주계약자공동도급제도는 일반건설업자를 주계약자고 하고 전문건설업자가 구성원으로 참여하여 공사를 수행하게 된다. 주계약자공동도급에 관한 구체적인 사항을 규정하고 있는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 구성원의 직접시공을 요구하고 있다. 주계약자공동도급이 도입의 취지를 살리고 효율적으로 운영되기 위해서는 구성원으로 참여하는 전문건설업자가 역량을 갖추고 있어야 한다.

현실적으로 주계약자에 의해 구성이 주도되는 주계약자공동도급의 공동수급체에서 역량 있는 전문건설업자가 포함되고, 주계약자인 일반건설업자와 상호보완적인 관계⁵⁶⁾를 유지하고 협력하여야 한다. 주계약자와 구성원의 협력관계가 유지되기 위해서는 구성원으로 참여하는 전문건설업자도 평가를 받아야 한다.

그러나 공동도급은 일반건설업자 간 이루어지는 계약방법이며, 이에 따라 전문건설업자를 평가할 수 있는 체계가 「국가계약법령」

56) 주계약자가 되는 일반건설업자와 구성원으로 참여하는 전문건설업자 간 상호협력과 보완관계를 구축할 수 있는 점이 주계약자공동도급제도의 가장 큰 장점이라고 할 수 있다. 종합적인 계획·관리를 담당하는 일반건설업자와 시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업자의 협력은 시공품질 제고를 담보할 수 있는 최적의 공동수급체라고 할 수 있다. 그러나 주계약자공동도급 이외의 공동도급방식은 일반건설업자 간 공동도급을 상정하고 있다. 따라서 주계약자공동도급과 같은 최적의 조합으로 공동수급체를 구성할 수 없다. 주계약자공동도급 이외의 공동도급이 최적의 조합을 구성하기 어려운 원인은 관련 법률에서 공동도급은 일반건설업자 간, 하도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 이루어지도록 규정하고 있다.

등에는 규정되어 있지 못하다. 따라서 구성원으로 참여하는 전문건설업자를 평가하기 위한 평가체계가 마련되어야 한다.

구성원으로 참여하는 전문건설업자 평가여부에 대해서도 서로 다른 의견들이 제시되고 있는 상황이다. 현실적으로 계약과정에서 구성원까지 포함하여 평가하기 위해서는 주계약자공동도급에 참여하는 구성원 수를 일정한 규모로 제한하여야 하는 문제가 발생한다. 그러나 주계약자공동도급은 구성원의 직접시공을 전제로 하기 때문에 구성원 수 제한에 의하여 현실적인 공사수행이 이루어지지 못하는 상황이 발생할 여지가 있다. 구성원 평가문제는 구성원 수와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 구성원 평가여부에 대한 결정과 구성원 평가시 평가방법이 제시되어야 한다.⁵⁷⁾

2. 현행 제도와 조화방안

1) 적용대상 공사 및 공사범위

적용대상 공사 및 공사범위의 검토과제는 주계약자공동도급방식의 의무적용과 직접적인 관련을 갖는 사안이다. 주계약자공동도급을 포함한 새로운 제도는 기존의 환경에 적응하는 것이 쉽지 않다. 제도가 갖고 있는 장점이 많고, 잘 설계된 제도라고 하더라도 관행을 극복하는 것은 어려운 과제이다. 이러한 측면에서 주계약자공동도급을 의무

57) 현행 「지방계약법령」에는 PQ심사 및 적격심사의 세부기준이 마련되어 있다. 이에 따라 주계약자공동도급제도의 구성원인 전문건설업자에 대한 평가체계가 규정되어 있다. 그러나 「국가계약법령」에는 주계약자공동도급제도가 도입되어 있지 않기 때문에 관련 사항이 규정되어 있지 못하다.

적으로 적용하는 공사범위를 설정하자는 주장은 설득력을 가질 수 있다.

주계약자공동도급 의무적용을 주장하는 것은 경험적으로도 타당성을 갖고 있다. 건설산업의 문제점을 개선하기 위하여 도입되었던 많은 제도들이 취지를 살리지 못하고 사장된 사례가 많기 때문이다.

「지방계약법」 제정과정에서 유사한 논의가 있었다. 특정 공사금액 범위에 주계약자관리방식을 의무적으로 적용하자는 논의였다. 실제 시행에까지 이르지 못하는 못했으나, 의무적용의 필요성은 인정되고 있다고 할 수 있다.

주계약자공동도급 의무화 필요성은 제도의 장점이 발휘되고, 시행과정에서 나타날 수 있는 문제점을 개선할 수 있는 시간이 확보되어야 하기 때문이다. 또한 주계약자공동도급제도 의무화는 건설산업의 변화와 관련하여서도 환경이 조성되고 있다. 겸업금지의 폐지 및 시공참여자제도 폐지, 그리고 의무하도급제도의 폐지 등으로 일반건설업자와 전문건설업자 모두 선택의 기회가 확대되고 있다. 과거와 같이 겸업제한이 유지되었던 환경에서는 일반건설업자와 전문건설업자간 업역이 명확하게 구분되어 상대방의 시장에 진입이 제한되었다. 그러나 일반건설업자도 전문건설업 면허를 등록하여 전문건설업자로 공사에 참여하고, 주계약자공동도급제도에 구성원으로 참여할 수 있는 기회가 보장되고 있다. 따라서 주계약자공동도급제도 의무화로 인하여 야기될 수 있는 부정적인 현상이 극히 제한적이라고 할 수 있다. 즉 주계약자공동도급제도 의무화를 통한 긍정적인 효과의 도출이 크다고 할 수 있다.

2) PQ 및 적격심사와 조화방안

(1) PQ제도와 조화방안

주계약자공동도급이 시행될 수 있는 공사의 범위를 전체 공사로 설정하는 경우 PQ 및 적격심사와 연계되어야 한다. 입찰참가자격 사전심사(PQ)는 주계약자공동도급으로 발주되는 공사에 입찰하는 공동수급체를 대상으로 시행되어야 한다.

주계약자공동도급이 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이라는 측면에서 구성원으로 참여하는 전문건설업자를 우대하는 방안이 마련되어야 한다. 구체적으로 기술적 공사 이행능력에서 45점을 차지하고 있는 시공경험항목에서 전문건설업자를 우대하는 방안이 필요하다.

<표 4-4> 기술적 공사 이행능력 개정안

구분	심사항목		배점기준	세부심사항목
2차 평가 대상	시공 경험 (45)	동일	18	최근 10년간 동일실적(규모)
		실적	16	최근 10년간 동일실적(금액)
		선택	11(45)	최근 5년간 업종실적(누계금액)
	시공평가결 과	기술 능력 (45)	10	시공경험 평가를 위해 제출된 실적에 대한 건설기술관리법 시행령 제36조의 규정에 의한 시공평가 결과 점수
			30	당해공사 시공에 필요한 기술자 보유현황
			3	신기술 개발·활용실적
			8	최근연도 건설부문 매출액에 대한 건설부문 기술개발 투자 비율
	신인도	±3	4	기타 당해공사 시공에 필요한 사항
			협력관계, 하도급 관련 사항, 건설재해 및 제재처분사항, 건설업체의 부실벌점기준, 계약이행과정의 성실성 등 평가	

주: 배점기준의 ()는 주계약자관리방식에 의한 공동수급체를 평가하는 경우 배점한도임.

시공경험을 평가하는 항목은 입찰참가자가 동일실적을 선택하는 경우와 유사실적을 선택하는 경우로 구분되어 있다. 주계약자공동도급의 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 평가를 위해서는 새로운 평가기준이 정립되어야 한다. 일반건설업자와 전문건설업자로 구성되는 공동수급체에서 일반건설업자의 부족한 부분을 전문건설업자가 보완할 수 있어야 하기 때문이다. 따라서 주계약자공동도급의 구성원으로 참여하는 전문건설업자에 대해서는 45점을 차지하고 있는 시공경험을 최근 5년 간 업종실적만으로 평가하는 것이 필요하다.

(2) 적격심사와 조화방안

적격심사 대상 공사도 주계약자공동도급으로 발주되는 공사에서 공동수급체를 대상으로 평가가 이루어져야 한다. 주계약자공동도급과 적격심사의 조화는 현행 「지방계약법령」과 행정자치부 예규인 「지방자치단체 적격심사기준」과 「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」 등에서 상세하게 규정하고 있다. 재정경제부 회계예규에서도 주계약자공동도급과 적격심사의 조화를 위한 목적에서는 행정자치부 예규 등을 준용하면 될 것으로 판단된다.

행정자치부 예규 등에서는 주계약자공동도급의 취지와 목적을 반영하여 일반건설업자와 전문건설업자 간 주계약자관리방식 적용을 유도하고 있다. 행정자치부 예규에서 일반건설업자와 전문건설업자 간 주계약자관리방식 유도는 실적인정 및 적격심사 평가에서 우대하는 방식으로 이루어지고 있다.

<표 4-5> 적격심사기준 개정안: 심사방법

현행	개정(안)
<p>제7조(심사방법) ①계약담당공무원은 제5조 및 제6조의 규정에 따라 예정가격 이하로서 최저가로 입찰한 자 순으로 심사하여야 한다.</p> <p>②계약담당공무원은 제1항의 규정에 의한 심사를 하는 때에는 제4조의 규정에 의하여 제출된 서류를 그 제출마감일 또는 보완일로부터 7일 이내에 심사하여야 한다. 다만, 불가피한 경우에는 3일의 범위내에서 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>③공동계약의 경우 공동수급체에 대한 심사는 제5조 별표의 분야별·항목별로 다음 각호와 같이 실시하되, 공동수급체 구성원간의 시공능력 공시액, 실적, 기술보유상황 등의 보완을 위하여 공동계약을 하는 경우에는 우대하여 제6조제1항의 규정에 의한 세부심사기준을 작성할 수 있다.</p> <p>1. 시공경험·기술능력 : 공동수급체 구성원별로 각각 시공경험 및 기술능력에 공사참여 지분을 (이하 “시공비율”이라 한다)을 곱하여 산정한 후 이를 합산하여 산정</p> <p>2. 경영상태·신인도 : 공동수급체 구성원별로 각각 산출한 점수에 시공비율을 곱하여 이를 합산</p> <p>④생략</p>	<p>제7조(심사방법) ①계약담당공무원은 제5조 및 제6조의 규정에 따라 예정가격 이하로서 최저가로 입찰한 자 순으로 심사하여야 한다.</p> <p>②현행 유지</p> <p>③공동계약의 경우 공동수급체에 대한 심사는 제5조 별표의 분야별·항목별로 다음 각호와 같이 실시하되, 공동수급체 구성원간의 시공능력 공시액, 실적, 기술보유상황 등의 보완을 위하여 공동계약을 하는 경우에는 우대하여 제6조제1항의 규정에 의한 세부심사기준을 작성할 수 있다.</p> <p>1. 시공경험·기술능력 : 공동수급체 구성원별로 각각 시공경험 및 기술능력에 공사참여 지분을 (이하 “시공비율”이라 한다)을 곱하여 산정한 후 이를 합산하여 산정. <u>다만, 전문건설업자는 배점한도(만점)를 적용한다.</u></p> <p>2. 경영상태·신인도 : 공동수급체 구성원별로 각각 산출한 점수에 시공비율을 곱하여 이를 합산. <u>다만, 전문건설업자는 배점한도(만점)를 적용한다.</u></p> <p>④생략</p>

재정경제부 예규 「적격심사기준」에서도 공동계약의 공동수급체에 대한 심사는 분야별·항목별로 실시하도록 규정하고 있다. 공동수급체 구성원 간 시공능력공시액, 실적, 기술보유상황 등의 보완을 목적으로 공동계약을 하는 경우 우대하도록 하고 있다. 공동계약에 대

한 우대는 세부심사기준 작성을 통해서 이루어질 수 있다. 공동수급체 구성원으로 전문건설업자가 참여하는 경우에는 전문건설업자에게는 배점한도인 만점을 인정하도록 규정할 필요가 있다. 이러한 규정을 명시함으로써 주계약자공동도급제도가 전문건설업자의 참여를 전제로 하는 공동도급방식이라는 점을 명확하게 하여야 한다.

3) 지역의무공동도급제도와 조화방안

지역의무공동도급제도의 도입취지는 지역의 중소건설업체 수주불균형 해소에 있다. 우선 일정규모 미만의 공사를 대상으로 대형업체와 중소기업체가 공동으로 참여하도록 의무화하여야 한다. 이를 통해 지역 중소기업체는 시공능력 강화 및 대규모 시공실적과 경험축적효과를 얻게 된다. 대형건설업체들에게 집중되는 수주물량을 조절함으로써 대형업체와 지역중소업체 간 수주불균형을 줄이는 목적을 갖고 있다.

주계약자공동도급제도가 모든 공사를 대상으로 시행되어도 지역의 무공동도급제도의 의미는 퇴색되지 않을 것으로 판단된다. 건설업자를 일반건설업자와 전문건설업자로 구분하는 것은 생산체계에서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 기업의 규모로 건설업자를 구분할 경우 대부분의 전문건설업자는 중소 건설업자에 해당한다. 전문건설업체는 2005년 기준으로 건설업체의 75.6%를 차지하고 있고, 중소 건설업자의 약 80% 이상을 전문건설업자가 차지하고 있다.

건설산업은 다른 산업에 비해 중소기업자를 보호·육성하는 정책적인 지원이 취약한 것으로 판단된다. 건설업이 제조업과 비교할 때 고용효과가 더 크다는 점을 고려하면 중소 건설업자 보호·육성의 필

요성은 더욱 절실하다고 할 수 있다.

과거 전문건설업자를 보호하기 위한 목적에서 운영되었던 ‘의무 하도급제도’ 등이 폐지되어 제도적으로 전문건설업자를 보호하는 장치가 대부분 폐지된 실정이다. 이러한 상황에서 지역의 일반 중소 건설업자만을 보호하기 위한 정책은 설득력이 크지 않다고 할 수 있다. 오히려 지역의 일반건설업자와 전문건설업자를 보호·육성하기 위한 정책은 실효성이 크다고 할 수 있다.

<표 4-6> 연도별 건설업체 증감율

(단위: 업체수, %)

	전체		일반건설업		전문건설업	
	업체수	증감율	업체수	증감율	업체수	증감율
1996	22,097	13.5	3,543	19.5	18,554	12.4
1997	28,063	27.0	3,896	15.0	24,167	30.3
1998	29,630	5.6	4,198	7.8	25,432	5.2
1999	34,877	17.7	5,151	22.7	29,726	16.9
2000	39,801	14.1	7,978	54.9	31,823	10.4
2001	47,533	19.4	11,961	49.9	35,572	11.8
2002	49,299	3.7	12,634	5.6	36,665	3.1
2003	50,116	1.7	12,996	2.9	37,120	1.2
2004	51,318	2.4	12,990	-0.05	38,328	3.3
2005	55,055	7.3	13,423	3.3	41,632	8.6

주: 1) 2005년은 9월말 기준.

2) 증감율은 전년대비 증가율.

자료: 박광배·김혜원(2007), 전문건설업체의 BTL사업 참여 확대방안, 대한건설정책연구원, p.16에서 인용.

건설업이 보유한 고용효과, 건설업에서 차지하는 중소 건설업의 비중을 고려할 때 중소건설업자 보호·육성의 필요성은 충분히 인정될 수 있다. 그러나 규모가 작다는 이유로 보호·육성을 주장하기에는

최근의 환경이 급변하고 있다. 건설산업에서 이루어지고 있는 변화의 양상은 경쟁지향적이라고 할 수 있다. 「건설산업기본법」 개정을 포함하여 건설산업에서 발생하고 있는 변화는 시장지향적인 양상을 더욱 가속화할 것으로 예상된다.

지역의무공동도급의 발주공사의 범위를 포함하는 주계약자공동도급의 시행은 건설산업의 변화에도 부합한다. 주계약자공동도급을 도입을 통하여 기술력을 갖춘 건설업자 간 경쟁이 이루어질 수 있다. 경쟁을 바탕으로 품질제고와 건설산업의 경쟁력 강화를 기대할 수 있다.

4) 구성원의 직접시공 의무화방안

수직적인 생산체계에서 원·하도급관계에서 발생하는 일반건설업자와 전문건설업자의 협상력의 차이는 저가하도급의 근본적인 요인이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도는 하도급자로서 공사의 직접시공을 담당하는 전문건설업자를 원도급자의 위치로 격상시키는 제도이다. 이를 통해 다단계 하도급에서 발생하는 공사비의 불필요한 누수를 방지하여 공사품질을 제고할 수 있는 방안이다. 공사품질 제고를 위해서는 실제 시공을 담당하는 전문건설업자의 역할이 중요하게 작용할 수밖에 없다.

주계약자공동도급제도는 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 직접시공이 전제되어야 제도의 장점을 활용할 수 있다. 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 역할은 시공전문가로서 직접 시공을 통해서 공사비용 절감 등에 기여하는 것이다. 이러한 장점을 유도하기 위해서는 공동수급체 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 직접시공이

의무화되어야 한다.⁵⁸⁾

주계약자공동도급제도에서 구성원의 직접시공 의무화는 2008년부터 폐지가 결정된 시공참여자제도와 밀접한 관련이 있다. 시공참여자제도는 건설현장에서 실제 시공에 참여하는 시공참여자(팀장, 십장)에게 책임의식을 부여하여 공사품질을 제고하기 위한 목적에서 도입이 이루어졌다. 시공참여자제도가 도입된 경위에는 성수대교 붕괴 등 부실시공이 원인이 되어 발생한 대형 사고를 방지하기 위해서였다.

시공참여자제도가 도입되어 약 10년간 운영되다가 폐지된 이유는 불법 다단계 하도급을 양산하는 구조로 운영되고, 임금체불 등의 문제가 나타났기 때문이다. 시공참여자제도는 건설공사 시공능력이 전혀 없으면서도 운(運)에 의해 하도급공사를 수주하여 수수료만을 목적으로 하는 부실업체들을 퇴출하기 위한 목적도 있다. 견실한 시공능력을 보유한 업체만 생산에 투입되어야 한다는 취지이기도 하다.

시공참여자제도 폐지는 주계약자공동도급제도 운영에서 구성원의 직접시공 의무화 도입을 위한 긍정적인 환경의 변화라고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도가 활성화되기 위한 전제조건에는 기술을 보유하고 견실한 시공능력을 갖춘 전문건설업체가 반드시 필요하다. 시공참여자제도 폐지에 의해 운(運)에 의한 하도급 수주가 가능하였던 부실업체는 업체의 유지·운영이 매우 어려운 상황이 될 것이다. 시공참여자제도는 견실한 업체만이 생산에 투입되어야 한다는 신호라고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도에서 구성원의 직접시공 의무화와 시공참여자제도 폐지는 공통의 목표를 갖고 있다고 할 수 있다.

58) 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 주계약자관리방식에 구성원으로 참여하는 건설업자의 직접시공을 담보하기 위하여 계약담당자에게 계약체결 시 직접시공하겠다는 각서 제출을 요구하도록 규정하고 있다.

전문건설업자는 원도급자로부터 수주한 하도급공사를 건설장비 등 자본을 활용하여 직접시공한다. 전문건설업자는 자신이 보유하고 있는 노동과 자본을 투입하고, 부족한 부분을 시공참여자의 형태로 활용하여 직접시공을 수행하고 있다.

주계약자공동도급에서 구성원의 직접시공 의무화가 제도의 장점을 살릴 수 있는 기반이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급이 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약이라는 점에서도 그렇다. 구성원의 직접시공을 의무화하기 위해서는 제도적으로 직접시공을 유인할 수 있어야 한다.

주계약자공동도급에서 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약을 강화하는 것이다. 현재도 실제 시공은 전문건설업자에 의해서 이루어지고 있다. 하도급방식이든 공동계약이든 실제 시공은 전문건설업자에 의해서 이루어지는 것이다. 그러나 주계약자공동도급 이외의 다른 공동계약방식은 일반건설업자 간 또는 전문건설업자 간 공동계약이다. 따라서 공동수급체 구성에서 전문건설업자 참여가 어렵다. 그러나 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동수급체 구성이 가능하다. 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동수급체 구성은 공사비용에서 이점이 있다. 주계약자공동도급의 공동수급체에 일반건설업자가 참여하게 되면, 분담한 공사를 하도급의 형태로 수행하여야 한다. 시공능력이 없기 때문이다. 따라서 주계약자공동도급의 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동수급체가 경쟁력을 확보할 수 있을 것이며, 전문건설업자는 시공분야에서 경쟁력을 제고를 위한 기술개발 등에 주력하게 될 것이다.

「건설산업기본법령」 및 「지방계약법령」의 주계약자관리방식처럼 시공실적을 인정하는 것도 직접시공을 유인할 수 있는 제도적인

장치가 된다. 주계약자공동도급에서 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약은 전문건설업자 실적의 100%를 일반건설업자의 실적으로 인정하는 것이다. 이러한 방식은 시공을 전문으로 하는 전문건설업자와 일반건설업자 간 주계약자공동도급을 활성화하는 방안인 동시에 구성원인 전문건설업자의 직접시공을 촉진하는 대안이다.

5) 주계약자공동도급 의무화방안

주계약자공동도급제도 활성화 목적에서는 의무적으로 주계약자공동도급이 실시될 수 있는 규정이 필요하다.⁵⁹⁾ 주계약자공동도급 의무화를 위해서는 「국가계약법 시행령」 개정 등을 통하여 제도적으로 근거규정을 마련하여야 할 필요성이 있다.

주계약자공동도급 도입단계에서 의무적용은 제도가 시행될 수 있는 여건을 마련한다는 측면에서 필요성이 큰 것으로 판단된다. 「국가계약법 시행령」 개정안과 관련한 사항은 제6장 정책제언에서 제시하고 있다.

6) 실적인정 문제의 대안

중앙정부 발주공사에서는 주계약자관리방식이 활용되지 못했다. 이에 따라 주계약자관리방식에 의해 공동계약이 이행될 경우 실적인정 기준이 마련되어 있지 못한 실정이다.

59) 실무자들은 CM제도가 활성화되지 못한 사례 등을 들어 법령에 의무규정으로 명시되지 않을 경우 제도의 활성화를 기대할 수 없고, 의무적용 규정을 만들어도 부대입찰제도처럼 제도의 취지를 살리지 못하고 활성화에 실패한 경우가 있다는 점을 제시하면서 강행규정의 필요성을 강하게 주장하고 있다.

주계약자관리방식이 활용되기 위해서는 사전에 실적인정 기준이 마련되어야 한다. 주계약자관리방식의 실적인정 기준은 행정자치부 예규인 「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」에서 잘 규정하고 있다. 중앙정부가 발주하는 공동계약이 주계약자관리방식으로 이행될 경우 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」에서는 실적인정기준을 세 가지로 나누어 제시하고 있다. 첫째, 일반건설업자가 주계약자로서 다른 전문건설업자와 분담하여 시공하는 경우 전문건설업자가 시공한 실적금액에 해당하는 금액을 주계약자의 실적에 가산하여 인정한다. 둘째, 일반건설업자가 주계약자로서 다른 일반건설업자와 분담하여 시공하는 경우 다른 일반건설업자가 시공한 실적금액의 2분의 1에 해당하는 금액을 주계약자의 실적에 가산하여 인정한다. 셋째, 주계약자가 아닌 공동수급체 구성원은 분담하여 시공한 실적만큼 각각 실적으로 인정한다.

구성원인 전문건설업자의 실적을 주계약자인 일반건설업자의 실적으로 가산하고, 일반건설업자 간 주계약자공동도급인 경우 구성원 실적의 2분의 1만 주계약자 실적으로 인정하고 있다. 구성원의 실적을 주계약자의 실적으로 가산하여 인정하는 것은 주계약자방식을 장려하기 위한 목적이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급에서 주계약자인 일반건설업자는 하도급이 허용되어야 한다. 일반건설업자가 하도급한 공사의 실적은 원도급자와 하수급자(전문건설업자) 각각의 실적으로 인정하는 것이 타당하다.

7) 하도급의 대안

주계약자공동도급제도는 구성원으로 참여하는 전문건설업자는 의무적으로 직접시공을 하여야 한다. 따라서 원칙적으로 구성원은 하도급이 금지되어야 한다. 현행 규정에서도 동종 전문건설업자 간 하도급은 원칙적으로 금지되어 있다.

주계약자공동도급에서 공동수급체에 참여하는 구성원도 원·하도급관계의 원도급자의 지위에 해당하게 된다. 또한 구성원은 분담한 공사를 책임지고 시공하여야 한다. 분담한 공사를 분담하여 직접시공하는 과정에서 기술력을 더욱 체화하고 발전시킬 수 있다. 주계약자공동도급이 목적으로 하는 대기업과 중소기업 간 상생발전의 계기가 마련될 수 있다.

주계약자에 대해서는 종합적인 계획·관리도 직접시공으로 인정되어야 한다. 그러나 단순히 자본만 출자하는 것은 직접시공에 해당하지 않는 것으로 판단하여야 한다.⁶⁰⁾ 일반건설업자는 건설공사 시공에서 축적한 종합적인 계획·관리기능을 발전시키고, 전문건설업자는 시공전문가로서 시공과 관련된 기술을 발전시키는 것이 상생발전의 가장 중요한 요소이다. 주계약자공동도급이 일반건설업자와 전문건설업자 간 상생을 촉진하는 제도로 기능할 수 있는지의 유무는 구성원의 직접시공에 성패가 달려있다고 할 수 있다.

60) 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」의 입찰참가자격 제한 사유로 “정당한 이유 없이 실제 계약이행에 참여하지 아니하는 구성원(단순히 자본참여만 한 경우 등을 포함)”, “출자비율 또는 분담내용과 다르게 계약을 이행하는 구성원”, “주계약자관리방식에 의한 경우 주계약자 이외의 구성원이 발주자의 사전 서면 승인 없이 직접시공하지 않고 하도급한 경우”를 제시하고 있다.

8) 구성원 평가의 대안

주계약자와 공동수급체 구성원 모두를 평가하는 것이 주계약자공동도급제도 도입의 목적을 달성하는데 효과적일 것으로 판단된다. 우수한 전문건설업자가 많이 존재하여야만 주계약자공동도급제도의 활성화가 이루어질 수 있다. 주계약자공동도급제도는 실제로 공사에 투입되는 비용을 확보할 수 있어 구성원인 전문건설업자의 건설시공을 제도적으로 보장하는 방법이 되기 때문이다.

전문건설업자는 시공에 관한 기술력을 보유하고 있어야 한다. 전문건설업자에게 기술개발을 통한 기술위주의 경쟁을 유도하기 위해서는 이에 필요한 제도적인 유인책이 있어야 한다. 주계약자공동도급제도는 전문건설업자에게 기술력 제고의 유인으로 활용될 수 있다. 기술력을 갖춘 전문건설업자에게는 하도급에 비해 우월한 지위에서 적정한 공사비용으로 공사를 수행하는 환경이 조성될 수 있을 것이다.

「지방계약법령」을 근거로 하는 예규인 「지방자치단체 적격심사기준」과 「지방자치단체 시설공사적격심사 세부기준」에서 제시하고 있는 평가기준을 준용하여 구성원도 평가하여야 한다. 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이다. 그러나 현실적으로 구성원으로 일반건설업자와 전문건설업자가 모두 참여할 수 있다. 「지방계약법령」에 근거를 두고 있는 행정자치부의 공동계약 관련 예규들에서는 일반건설업자와 전문건설업자 간 주계약자관리방식을 우대하고 있다. 심사방법 등에서 우대함으로써 일반건설업자와 전문건설업자 간 주계약자관리방식을 유도하고 있다.

1. 건설산업 구조 변화

「건설산업기본법」 개정에 따라 건설산업의 생산체계에 많은 변화가 발생할 것으로 예상된다. 생산체계의 변화는 생산조직과 계약제도 등의 변화를 통해서 구체화될 것으로 생각된다.

생산조직에서는 시공참여자체도 폐지에 따라 현재의 생산조직에 변화가 있을 것으로 예상된다. 통상적으로 원도급자로부터 하도급을 수주한 전문건설업자는 시공참여자와 도급계약을 체결하여 하도급공사를 수행하였다. 건설장비를 보유한 건설업자도 시공참여자체태로 공사에 참여하였다. 시공참여자체도 폐지는 건설생산에 변화의 요인이 되고 있다. 시공참여자체도 폐지는 주계약자공동도급에서 구성원의 직접시공과도 관련성을 갖고 있다.

입·낙찰 및 계약제도는 건설산업만이 갖고 있는 독특한 특성으로 인하여 시행착오를 거치며 발전되어 왔다. 입·낙찰 및 계약제도는 건설생산체계에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 중앙정부가 발주하는 공공공사의 계약제도에 관한 사항은 재정경제부 회계예규에 의하여 규정되고 있다. 계약과 관련된 제도의 변화가 이루어지고 있고, 계약제도의 변화는 건설생산체계에 직접적인 영향을 미치는 요인이라고 할 수 있다.

현재 원도급자와 하도급자에 의하여 수직적인 형태로 이루어지고 있는 건설생산체계는 변화가 이루어지고 있다. 건설구조 변화가 주계

약자공동도급에 미치게 될 영향을 검토하고 조화방안을 모색하여야 할 필요성이 있다. 주계약자공동도급과 여타 제도의 조화방안은 제4장에서 논의하고 있다. 그러나 건설산업 구조 변화는 건설생산체계에 미치는 범위와 영향력에서 중요성이 크다고 할 수 있다. 따라서 별도로 제5장에서 분리하여 자세히 검토하여야 할 필요성이 크다고 할 수 있다. 건설산업 구조 변화는 생산조직, 계약제도, 생산체계로 구분하여 검토한다.

1) 생산조직

(1) 생산조직의 다양화

생산조직에 변화가 예고되어 있다. 원·하도급방식에서 건설업자 간 협력의 형태로 전개될 것으로 예상된다. 공사현장에서 시공의 많은 부분을 담당하고 있는 시공참여자체도가 폐지되어 2008년부터 시행될 예정이다. 시공참여자체도 폐지는 직접시공 강화를 통해서 공사 품질 제고에 기여하고, 건설노동자의 처우개선에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다. 부실한 건설업자가 건설시장에서 퇴출되는 긍정적인 효과도 기대된다. 그러나 공사원가의 상승이 불가피하고, 건설업자의 비용부담은 생산조직 변화의 요인이 될 것으로 판단된다.

건설산업의 생산조직은 건설산업의 환경에서 파생되었다. 오랜 기간 유지되어 관행으로 정착된 것이라고 할 수 있다. 그러나 건설산업이 직면한 환경의 변화에 따라 다양한 형태로 재조직될 것으로 예상되고 있다. 또한 생산조직 재조직화는 공공공사 발주방식 등이 추구하는 가치가 반영되어 나타날 것으로 예상된다.

생산조직에서도 상생과 협력을 추구하는 형태가 다양하게 나타나게 될 것이다. 정부가 발주하는 공사에서 Best Value 적용의 추세가 가시화되고 있다. 이에 따라 생산조직도 기존 가격경쟁 위주에서 기술력을 바탕으로 한 생산조직의 형태로 운영될 것으로 예상된다. 전문건설업자에게는 새로운 기회요인이 될 것이다.

장기적으로는 전문건설업자 간 컨소시엄을 구성하여 공사를 수행하는 단계까지 생산조직이 진전될 수 있을 것으로 판단된다. 물론 전문건설업자 간 컨소시엄에 의한 생산조직은 단기적으로는 어려운 과제이다. 그러나 이와 유사한 생산의 형태가 일본에서는 이(異)업종 전문공사업자 간 결합(Joint Venture)의 형태로 추진되고 있다. 일본에서는 이업종 전문공사업자 간 생산을 혁신(Innovation)의 한 방안으로 추진하고 있다(부록 6 참조).

전문건설업자 간 생산조직을 구성하는 형태는 건설시장의 변화에 따라 영향을 받을 것이다. 건설시장이 토목시설 공사물량 위주에서 점차 유지와 보수 등의 시장이 확대되는 양상으로 이행하는 과정에서는 유연하고 다양한 생산조직이 필요하게 될 것으로 전망된다.

생산조직에 영향을 미치는 요인 가운데 중요한 것이 IT기술의 발달이라고 할 수 있다. IT기술의 발달은 전통적인 건설산업에 대한 인식의 변화를 요구하고 있다. 전통적인 건설산업에 대한 인식변화는 생산조직의 변화로 나타나게 될 것이다.

(2) 생산조직의 대형화

생산조직의 다양화가 진전되는 동시에 생산조직의 대형화도 병행될 것으로 예상된다. 최근 건설공사는 대규모화하고 있는 추세이다.

건설공사의 대규모화는 기업도시, 혁신도시 등을 비롯하여 신도시 조성 등에서 찾아볼 수 있다. 이러한 개발사업에서 과거에는 고려되지 않았던 요소들이 고려되고 있다. 이러한 요소들 가운데 대표적인 것이 도시경쟁력 제고의 차원에서 개발사업과 건설공사가 이루어지고 있다는 것이다. 도시경쟁력을 고려하는 개발은 기존의 건설공사 규모와 달리 교통, 통신, 기반시설, 환경영향 등 지속가능한 발전이 가능하도록 개발이 이루어지고 있다. 이러한 개발에서 발생하는 건설공사를 수행하기 위해서는 생산조직의 대형화가 필요한 것으로 판단된다.

시설물 기능의 복합화도 생산조직 대형화 추세를 촉진하는 요인이라고 할 수 있다. 최근 생활패턴의 변화에 따라 수요가 증가하고 있는 시설 가운데 문화·체육시설과 복지시설이 포함된다. 이들 시설은 향후에도 지속적인 공급이 이루어질 것으로 예상되는 시설이다. 또한 기능의 복합화가 추진되고 있는 시설이라고 할 수 있다. 과거와 같이 체육시설과 문화시설, 복지시설을 별도로 건설하던 방식에서 벗어나 하나의 동일공간에 기능을 복합화하고 있다.

(3) 생산조직의 지식기반화

건설업이 노동력 위주의 산업에서 자본생산성을 제고하는 방향으로 이행할 것으로 예상된다. 건설생산이 이루어지는 현장이 많은 노동력을 필요로 하는 구조로 운영되고 있다. 그러나 노동생산성 제고를 통하여 창출할 수 있는 부가가치는 제한적이라고 할 수 있다. 최근 건설현장에서 생산에 종사하는 노동자의 감소가 지속적으로 나타나고 있다. 노동력에만 의존하는 생산조직은 비용의 증감 등으로 경쟁력을 확보할 수 없는 구조로 이행하게 될 것이다.

건설산업의 생산조직에서 지식기반화는 IT기술의 발달과 직접적인 연관을 갖는다. 구조물을 건축하는 건설공사의 특성으로 인하여 직접적인 시공에 의한 경험의 축적에 의하지 않고는 기술의 습득과 확산이 어려웠다. 그러나 IT기술의 발달은 지리정보시스템(GIS)과 위치정보시스템(GPS) 기술을 활용하여 공사현장을 가상공간에 그대로 재현하고 있다. 공사현장에 관한 종합적인 정보는 해당 현장에 맞는 시공 기술을 적용하고 발전시키는데 기여하고 있다. 향후에도 생산조직에서 지식기반화는 정보통신기술의 발달에 편승하여 빠르게 진전될 것으로 예상된다.

(4) 생산조직의 특성화

건설업 구조가 제조업적인 성격에서 서비스업적인 성격으로 변화하고 있다. 건설업의 서비스업화 경향은 선진국에서도 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

건설업의 서비스업화 추세는 하드웨어적인 건설공사에서 창출하는 부가가치보다 소프트웨어적인 건설 관련 서비스가 부가가치가 높다는 것을 반영하고 있다. 그러나 건설공사는 일정한 공간에 구조물을 건설하는 것이며, 이로 인하여 건설산업의 핵심적인 요소는 현장에서 이루어지는 시공능력이라고 할 수 있다.

건설업이 엔지니어링 등 서비스를 제공하는 부문과 전문적인 시공을 제공하는 부문으로 양분되고, 상호 특성화하는 추세가 나타나면 시공기술에서도 분야별 특성화가 진전될 것으로 예상된다. 우수한 시공기술을 특성화하는 것은 전문건설업자의 영역이다. 생산조직의 특성화는 구체적으로는 업종의 세분화로 나타날 수도 있을 것으로 판

단된다.

2) 입·낙찰 및 계약제도

일반적인 건설공사의 진행은 입찰단계, 낙찰단계, 계약단계를 거쳐 이행완료 및 대가지급이 이루어지게 된다. 건설공사에서 입·낙찰제도 및 계약제도는 공사가 수행되는 과정이다. 건설산업과 관련된 제도의 변화 또는 환경의 변화는 입·낙찰제도 및 계약제도의 변화를 통하여 구체화되고 있다.

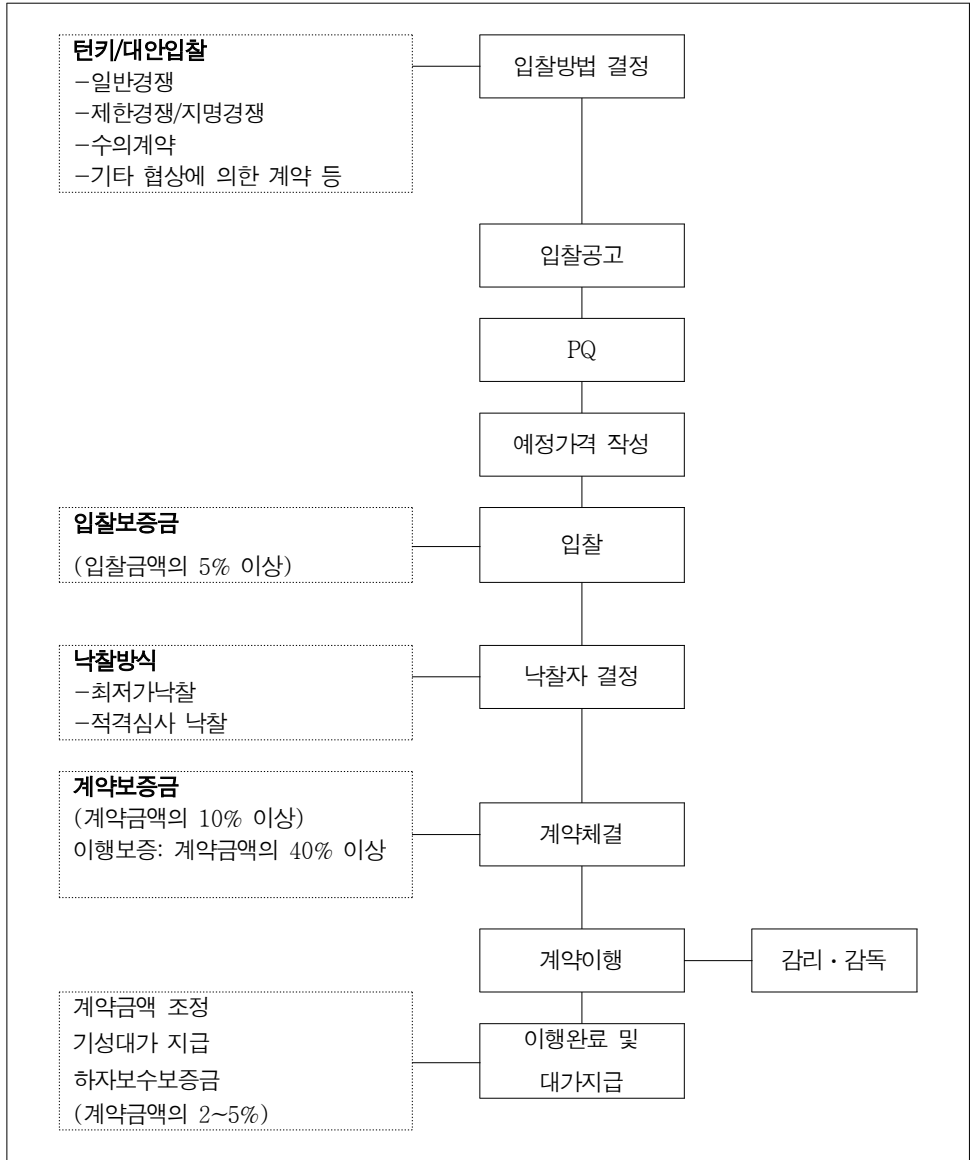
최근 「국가계약법령」 개정으로 중앙정부 계약제도의 변화가 발생하고 있다. 2007년 10월 10일 공포·시행된 「국가계약법 시행령」과 「국가계약법 시행규칙」은 행정중심복합도시 등의 발주제도에 관한 특례조치 등의 적용을 위한 목적을 갖고 있다. 개정의 취지는 낙찰제도 선진화와 중소기업 보호·육성에 두고 있다.

낙찰제도 선진화를 추진하기 위하여 기술제안입찰⁶¹⁾과 설계공모·기술제안입찰⁶²⁾제도를 신설하였다. 또한 상징성과 예술성 등 창의성이 필요하거나 고난도 기술이 필요한 시설물에 대해서는 최고가치 낙찰제(Best Value)를 도입하기로 하였다. 기술제안입찰제도, 설계공모·기술제안입찰제도, 최고가치 낙찰제도 등은 행정중심복합도시에 적용한 후 시행결과를 검토, 보완하여 적용범위를 확대할 것으로 예

61) 발주기관이 작성한 실시설계서를 입찰자에게 제공한다. 입찰자는 제공된 설계서를 검토한 후 시공계획, 공사비 절감방안, 공기단축방안 등에 관한 기술제안서를 제출하여야 한다. 제출된 기술제안서를 바탕으로 낙찰자를 선정하게 된다.

62) 발주기관이 설계공모를 통하여 기본설계서를 작성한다. 작성된 기본설계서를 입찰자에게 제공하고 기술제안입찰과 같이 입찰자에게 기술제안서를 제출하도록 한다. 제안된 기술제안서를 바탕으로 낙찰자를 결정하게 된다. 기술제안입찰과 설계공모·기술제안입찰의 차이점은 발주기관이 설계공모를 시행하는지 여부이다.

정되어 있다.



자료: 이상호·한미파슨스(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.209에서 인용.

[그림 5-1] 일반적인 공공공사 발주 및 입찰·계약절차

턴키·대안입찰제도 낙찰자 결정방법도 다양화되고 있다. 이행능력과 설계평가 가격 종합평가방식에서 기준적합·최저가방식, 종합평가방식, 가격·설계조정방식, 확정금액·최상설계방식 등을 적용할 수 있도록 변화되었다. 기술제안입찰 등의 경우에는 선진국에서 활용되고 있는 계약이행보증의 도입이 이루어졌다. 기술제안입찰 등에는 세가지 계약이행보증방법 중 공사이행보증증권(P-bond)에 의하도록 규정하고 있다.

<표 5-1> 턴키·대안입찰방법 다양화

종 류		낙찰자 결정 방법	적용기준
기준 적합/최저가		설계기준을 만족하면서 가장 저렴한 가격 제시 업체 선정	선형공사, 단순반복 축조공사 등에서 비용절감이 필요한 경우
종합평가방식	가격조정 최저가	입찰가격을 기술점으로 나누어 최소가 되는 업체 선정	가격이 저렴할 뿐 아니라 기술적으로도 우수하여 가장 유리한 목적물을 얻고자 하는 경우
	가중치 방식	기술점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 종합점수를 산출한 후 최고점수 업체 선정	
	기술조정 최고점수	기술점수를 가격으로 나눈 점수가 최고가 되는 업체 선정	
확정계약금액 /최상 설계		예정가 이하로 제출하면서 설계점수가 가장 높은 업체를 선정	정해진 예산내에서 최상의 시설물을 얻고자 하는 경우
균등설계 /최저가		설계 수정과 가격 변경을 허용하여 기술적으로 대등한 수준으로 만든 후 최저가 제시한 업체 선정	참여 업체의 설계를 상호 보완하여 최상의 목적물을 얻고자 하는 경우

순수입찰내역제도의 단계적 도입이 이루어지고 있고, 중소 건설업체 보호를 위하여 턴키·대안입찰 대상금액의 변동이 이루어졌다. 순수내역입찰제도는 추정가격 100억 원 이상 공사에 대하여 입찰자가 발주기관이 교부한 물량내역서에 단가만 기재하여 내역서를 작성하도록 한 것이다. 또한 새로운 기술·공법 등에 의한 제안이 허용되는 공사⁶³⁾의 경우에는 입찰자가 제안한 내용을 반영하여 직접 산출·작성한 내역서를 첨부하여 입찰하도록 하고 있다.

중소 건설업체 보호·육성을 위하여 턴키·대안입찰공사 대상 금액이 300억 원 이상으로 확대되었다. 턴키·대안입찰공사는 대형 업체가 주로 참여하는 공사라고 할 수 있다. 대형 건설업체가 참여하는 턴키·대안입찰공사의 대상 금액이 100억 원 이상으로 운영되고 있다. 이에 따라 중소 건설업체의 수주범위가 축소되는 결과가 초래되었다. 그러나 대상 공사금액이 300억 원으로 상향조정되었다. 100억 원 이상 300억 원 미만 공사가 턴키·대안입찰 대상공사가 일반공사로 전환되어 중소 건설업체의 수주범위 확대가 가능하게 되었다.

낙찰제도 변화의 추세 중 두드러진 현상은 최고가치낙찰제(Best Value)의 적용 확대라고 할 수 있다. 최고가치낙찰제는 입찰가격뿐만 아니라 품질, 기술력, 공사기간 등을 종합적으로 평가하는 방식이다. 최고가치낙찰제의 주요 평가내용은 공기절감, 공법검토 및 대체공법 등 제안(VE: Value Engineering), 시공계획, 사업관리, 사업수행조직, 생애주기비용, 입찰가격 등이다.

63) 최저가낙찰제 대상 공사 중 재정경제부 회계예규에서 정한 추정가격 1500억 원 이상 공사와 행정중심복합도시, 혁신도시의 기술제안입찰방식이 적용되는 공사를 말한다.

<표 5-2> 최고가치낙찰제와 적격심사낙찰제 비교

구분	적격심사낙찰제	최고가치낙찰제
PQ	-	-실적, 경영상태, 기술자보유, 시공 우수성, 신인도평가(Pass/Fail)
낙찰자 결정	-기술능력(실적, 경영상태, 기술자 보유, 시공우수성 등) -입찰가격	-공기절감, VE, 시공계획사업관리, 사업수행조직 등 -생애주기비용 -입찰가격
특성	-객관적 사실평가	-주관적 평가 -입찰가격외에 생애주기비용 평가

중앙정부의 입·낙찰제도 및 계약제도 개선방향은 [그림 5-2]에 제시되어 있다. 개선이 지향하는 목적은 국제기준(Global Standard)에 부합하는 것이라고 할 수 있다. 국제기준에 중앙정부의 입·낙찰 및 계약제도를 맞춤으로서 건설산업의 경쟁력 제고를 도모하고 있다.

3) 생산체계

(1) 「건설산업기본법령」 생산체계와의 관계

현행 생산체계는 일반건설업자와 전문건설업자 간 원·하도급을 근간으로 하고 있다. 분업에 의해 생산 이루어지고 있다. 수직적인 분업은 법률 등의 제도적인 규정에 정립되었으며, 생산체계로 구조화 되어 운영되고 있다.

구분	현행 계약제도	개선방향	Global Standard
PQ	-PQ 대상 한정(공사 계약에 한정, 22개 공종 100억원 이상) -PQ 통과 용이	⇒ -PQ 대상 확대(모든 국가계약으로 확대) -PQ심사 강화(통과 업체 수 제한)	-대부분 PQ 적용 -엄격한 PQ심사 (10개 이내 업체로 통제, 통상 5개)
낙찰자 결정	-원칙 · 적격심사낙찰제 -예외 · 최저가낙찰제, 턴키, 협상 등	⇒ -최저가낙찰제 (병행, 선택) -최고가치방식	-최저가낙찰제 (병행, 선택) -최고가치방식
이행 보증 제도	-형식적 심사(대부분 담보설정 후 보증: 선별기능 부재) -연대보증 병행 -보증기관 한정	⇒ -실질적이고 엄격한 심사유도(보증책임 강화, 보증이행업체 제한) -연대보증 폐지 -보증기관 확대	-엄격한 심사 -신용보증 위주 -보증기관 활성화
최저가 낙찰제 응찰 형태	-PQ 통과업체 다수 -저가낙찰 극심	⇒ -참여업체 제한(PQ 강화, 순수내역입찰제 도입 등) -적정가격 응찰(저가심의제 보완)	-소수업체만 참여 (순수내역입찰제 등) -적정가격 응찰

자료: 전문건설공제조합(2005), 건설생산계 개편에 대비한 발전전략 연구-건설생산체계 부분-, 학교법인 가톨릭학원, p.18에서 인용.

[그림 5-2] 재정경제부의 국가계약제도 개선방향

수직적인 생산체계에 변화의 요인이 발생하고 있다. 2007년 5월 이루어진 「건설산업기본법」 개정은 현재의 생산체계를 변화시키는 중요한 요인이 될 것이다. 수직적인 생산체계의 변화는 다양한 형태

의 결합을 통한 협력체계로 전환될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 건설업자의 역할도 변화할 것이다. 이러한 변화는 주계약자공동도급 방식 등을 비롯한 공동계약에 의한 생산의 비중이 증가할 것으로 전망되고 있다.

「건설산업기본법」 개정의 가장 중요한 영향은 겸업금지규정의 폐지라고 할 수 있다. 겸업금지란 일반건설업과 전문건설업을 보호하는 조문이다. 겸업금지규정은 건설산업에서 분업화에 의한 생산체계 정립이라는 의도 하에 제도적으로 상호 시장을 보호하는 역할을 하고 있다. 건설시장의 경쟁과 경쟁에서 살아남기 위한 효율적인 생산 방식으로 채택된 것이 아니라, 제도적인 규정에 의해 겸업이 금지되어 왔다. 겸업금지가 폐지되면 기존 일반건설업자와 전문건설업자 간 상호 업역에 진출이 가능하게 된다. 제도의 변화가 곧바로 상호 업역에 대한 진출로 연계되지는 않을 것으로 생각된다. 기존 업역에서 다른 업역으로 진입하기 위해서는 현실적인 상황을 고려해야 하는 어려움이 있다. 그러나 현재도 일반건설업과 전문건설업을 보유하고 있는 건설업자가 존재한다. 이번 「건설산업기본법」 개정은 현실과 제도가 괴리되어 있는 상황을 개선하기 위한 목적도 갖고 있는 것으로 생각된다. 단기적인 측면에서 상호 업역으로의 진출이 급증하지는 않을 것이나, 점진적인 겸업의 확대가 예상되고 있다.

동일한 건설업자에 의해 일반건설업과 전문건설업 면허(등록)를 보유하게 되는 변화는 주계약자공동도급에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단된다. 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동계약을 의미하는 주계약자공동도급에서 일반건설업을 등록한 전문건설업자 간 공동계약이 대두될 수 있다. 이러한 공동계약의 유형은 하도급자로 참여하면서 맺은 장기간의 유대관계를 바탕으로 이루어질 수 있을

것으로 예상된다.

겸업금지규정의 폐지로 야기될 생산체계의 다양한 변화에서 주계약자공동도급이 갖고 있는 취지와 장점을 살리기 위한 방안들이 제시되어야 한다. 이러한 변화에 대한 대안은 주계약자의 역할을 명확하게 규정하는 것과 발주공고에서 공종 등을 구체적으로 명시하는 것 등이 될 수 있다.

(2) CM제도와와의 관계

현행 CM제도는 CM for fee방식이 활용되고 있다. 그러나 계약 관련 법률의 규제에서 자유로운 민간공사 발주에서는 다양한 CM방식 도입이 시도되고 있다. 다중시공계약 기반 CM for fee⁶⁴⁾ 및 CM at risk방식과 유사한 CM발주가 존재하고 있다. CM사업에 진출하려는 업체의 움직임과 겸업제한 폐지가 야기할 전문건설업자의 기술본위의 시장경쟁은 다양한 CM사업의 계기가 될 것으로 기대되고 있다(김예상, 2007).

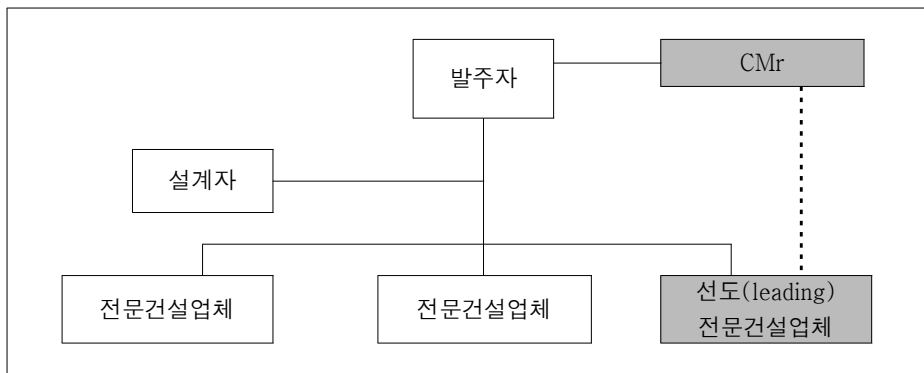
다양한 CM 계약구조의 예시 중 시공기술을 기반으로 하는 CMr의 구조도 상정할 수 있다. 현재 대부분의 CM업자는 감리 및 엔지니어링에 기반을 두고 있다. 그러나 생산체계의 다양화는 [그림 5-3]에서 제시하고 있는 것처럼 시공기술을 기반으로 하는 CM업자에 의한 건

64) 김예상(2007)은 다중시공계약 기반 CM for fee를 발주자가 전문시공업자들과 계약을 맺고 공사를 수행하는 방식이라고 하고 있다. 이러한 방식은 CM발주의 원형에 해당한다. 이 방식에서는 CMr이 발주자의 대리인으로서 프로젝트에 참여하는 방식으로 원도급자인 일반건설업자가 존재하지 않는다. 다중시공계약 기반 CM for fee가 적용되기 위해서는 건설사업관리제도에서 규정하고 있는 CMr의 업무범위와 대가체계의 개편이 필요하다고 지적하고 있다.

설공사 수행이 가능하게 될 것으로 예상된다.

CM제도는 부실공사 방지와 건설산업의 선진화를 목적으로 도입되었다. CM제도의 활성화를 위해서는 역량 있는 전문건설업자를 필요로 한다. 제도의 전제가 되는 요인으로 역량 있는 전문건설업자를 필요로 한다는 점에서 주계약자공동도급제도와 유사한 측면이 있다.

CM제도가 생산체계 다양화에 따라 변모할 것으로 예상되는 것처럼 주계약자공동도급제도도 생산체계의 다양화에 따라 공동수급체를 조합하는 형태가 다양화될 수 있을 것으로 전망된다. 장기적인 측면에서 건설한 전문건설업자 간 주계약자공동도급으로 발전할 수 있을 것이며, 이러한 형태의 변화는 생산비용 등의 절감을 통하여 건설산업의 경쟁력 제고에 기여할 수 있을 것이다.



[그림 5-3] 시공기술에 기반한 CM 계약구조

2. 건설산업 구조 변화와 조화방안

생산조직에서 이루어지고 있는 변화의 양상, 그리고 입·낙찰 및

계약제도의 변화와 생산체계의 다양화는 건설산업에 많은 변화를 유발하는 요인이 되고 있다. 건설산업 구조에 관한 변화는 주계약자공동도급에도 많은 파급효과를 미칠 것으로 예상되고 있다.

주계약자공동도급제도는 주계약자인 일반건설업자와 구성원으로 참여하는 일반건설업자로 이루어지는 공동도급이다. 일반건설업자와 전문건설업자로 구분되어 유지되던 건설업 구조에 변화가 발생하고 있다. 한 건설업자가 일반건설업과 전문건설업을 동시에 보유하더라도 주계약자공동도급에 구성원으로 참여하기 위해서는 전문건설업자의 자격으로 참여하여야 한다. 이러한 기준이 정립되고 유지되어야 주계약자공동도급이 활성화될 수 있다. 주계약자공동도급은 전문건설업자의 직접시공이 전제되어야 제도의 성공이 담보되기 때문이라고 할 수 있다.

시공참여자체도 폐지를 근간으로 하는 생산조직의 변화는 시공에 많은 변화를 초래할 것으로 예상된다. 그러나 전문건설업자로서는 직접시공을 강화할 수 있는 계기가 될 수도 있다. 직접시공은 전문건설업자의 정체성을 확보할 수 있는 수단이며, 경쟁력을 가질 수 있는 분야라고 할 수 있다. 직접시공의 강화는 주계약자공동도급에서 구성원인 전문건설업자의 입지를 강화할 수 있는 역할도 기대된다.

생산체계의 다양화도 주계약자공동도급제도 활성화에 긍정적인 작용을 할 것으로 예상된다. 주계약자공동도급제도는 원·하도급을 근간으로 하는 수직적인 생산체계에서 파생하는 하도급자의 어려움을 개선하기 위한 목적도 갖고 있다. 생산체계의 다양화는 수직적인 생산체계의 개선을 의미한다는 점에서 주계약자공동도급에 긍정적이다. 또한 생산체계의 다양화는 장기적으로는 역량을 갖춘 전문건설업자에게 많은 기회요인이 될 수 있을 것이다.

계약제도 개선을 비롯한 건설산업에 관련된 많은 변화들은 가치(Value)지향적인 움직임이라고 할 수 있다. 가치에는 가격을 포함한 기술력을 바탕으로 하고 있다. 현실적으로 건설공사에서 기술력을 보유하고 있는 건설업자는 전문건설업자라고 할 수 있다. 따라서 높은 기술력은 가격에서도 경쟁력을 가질 수 있는 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.

건설산업에서 이루어지고 있는 변화는 시장지향적이라고 할 수 있으며, 시장지향적이라는 의미는 경쟁의 강화라고 할 수 있다. 경쟁의 강화방향은 기술력에 기반하고 있다. 주계약자공동도급제도에서도 이러한 건설산업의 구조 변화가 반영될 것이며, 기술력과 시공능력을 보유하고 있는 건설업자가 주도하는 방향으로 진전될 것으로 기대된다.

1. 결론 및 정책제언

1) 연구의 결론

주계약자공동도급이 도입되어 효과를 발휘할 수 있는 영역은 건설공사의 전 영역이라고 할 수 있다. 특히 고도의 기술을 요구하는 건설공사와 토목공사분야라고 할 수 있다.

토목공사는 건축공사와 비교할 때 상대적으로 적은 수의 공종으로 공사수행이 가능한 분야이므로 적정한 구성원 수에 의해 직접시공의 형태로 공사수행이 가능하다. 건축공사는 토목공사에 비해 상대적으로 많은 참여공종이 필요하다. 이에 따라 직접시공을 위한 구성원 수가 토목공사에 비해 상대적으로 많이 필요하게 된다. 그러나 건축공사에도 고도의 기술이 요구되는 전문공종은 주계약자공동도급방식이 적용될 여지가 크다고 할 수 있다. 또한 주계약자공동도급은 저가도급의 문제점을 개선할 수 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

주계약자공동도급은 건설산업이 안고 있는 문제점 중 가장 근본적인 문제점이라고 할 수 있는 저가하도급과 저가하도급으로 인하여 유발되는 공사품질 저하를 개선할 수 있는 대안이다. 그러나 주계약자공동도급제도는 활성화에 어려움을 겪고 있다.

주계약자공동도급제도 활성화의 장애요인을 검토하고 대안을 제시하는 것이 연구의 목적이다. 특히 주계약자공동도급제도가 운영될 건

설산업의 환경과 계약제도 등에 변화가 발생하고 있다. 이러한 측면에서 새로운 환경을 고려한 연구의 필요성이 증대하고 있다.

주계약자공동도급제도의 개념적 징표는 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급방식이다. 기존 공동도급의 개념은 하도급관계가 성립되지 않는 일반건설업자 간 도급의 형태를 상정하고 있다. 그러나 주계약자공동도급제도는 ‘하도급’에 관한 사항을 규정하는 조문에서 알 수 있는 것처럼 주계약자인 일반건설업자와 구성원으로 참여하는 전문건설업자에 의한 공동도급이다.

둘째, 주계약자공동도급제도는 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이기 때문에 구성원의 직접시공을 기반으로 한다. 기존 공동도급과 달리 하도급에 의한 생산이 아니다. 기술력과 시공경험을 보유한 전문건설업자에 의해 시공이 이루어진다. 이에 따라 다단계하도급에서 발생하는 불필요한 공사비 낭비요인을 제거할 수 있다.

셋째, 공동이행방식과 분담이행방식의 장점을 활용한 중간적인 방식의 공동도급이다. 시공은 구성원으로 참여하는 전문건설업자가 자기책임에 의해 이행하고, 종합적인 계획·관리는 일반건설업자가 수행한다. 주계약자는 공동이행방식의 장점을 활용하는 방법이다. 전체 공사의 원활한 수행과 전문 시공기술을 조화할 수 있는 방안이 주계약자공동도급제도이다.

넷째, 건설업자 간 상생협력을 유도하는 공동도급방식이다. 일반건설업자 간 공동도급은 실제 시공과정에서 하도급이 필수적이다. 일반건설업자는 시공을 전문적으로 수행하는 건설업자가 아니기 때문이다. 건설생산에서는 종합적인 계획·관리를 담당하는 건설업자와 시공을 담당하는 전문건설업자가 공존해야 한다. 주계약자공동도급제도는 종합적인 계획·관리에 특화된 일반건설업자와 시공에 특화된 전

문건설업자가 협력을 통해서 상생할 수 있는 공동도급 유형이다.

주계약자공동도급제도의 활성화를 위하여 재정경제부 회계예규인 「공동계약 운용요령」 등의 개정사항을 제시하였다. 개정사항을 제시하는 과정에서 주계약자공동도급제도가 공동수급체의 의무이행측면에서 다른 공동도급방식보다 우월한 방식이라는 점을 알 수 있었다. 관련되는 사항은 보고서의 제3장에서 제시하고 있다.

주계약자공동도급제도 활성화를 위해서는 현재 운용되고 있는 각종 제도와의 연계도 중요한 과제라고 할 수 있다. 이러한 과제들과의 조화는 건설산업 변화를 고려하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 건설산업에서 이루어지고 있는 변화는 경쟁지향적인 건설산업으로 귀결된다고 할 수 있다. 경쟁에서 생존하기 위해서는 효율적인 생산이 전제되어야 하며, 주계약자공동도급은 다른 공동도급방식과 비교할 때 효율적인 생산방식이 될 수 있다. 주계약자공동도급제도가 효율적인 생산방식이 될 수 있는 원인인 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이기 때문이다. 또한 구성원으로 참여하는 전문건설업자의 직접시공이 전제되고, 이를 바탕으로 공사비용 절감과 품질의 제고가 가능하기 때문이다.

건설산업에서 이루어지고 있는 구조의 변화는 생산조직, 입·낙찰제도 및 계약제도 변화, 생산체계의 다양화라고 할 수 있다. 건설산업의 구조 변화는 주계약자공동도급제도에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 건설산업의 구조 변화는 기술력과 가치를 지향하는 변화이며, 전문건설업자가 경쟁력을 확보할 수 있는 방향의 변화라고 할 수 있다. 전문건설업자의 경쟁력 강화는 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급인 주계약자공동도급에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다.

2) 정책제언

주계약자공동도급제도는 공동이행방식과 분담이행방식 등 다른 공동도급제도에 없는 장점을 갖고 있다. 대표적으로 건설공사를 각자 분담하여 자기책임 하에 수행한다는 것이다. 주계약자공동도급에서 분담하여 책임시공을 하는 것은 역량을 갖춘 전문건설업자를 구성원으로 상정하고 있기 때문이다. 또한 공동이행방식과 분담이행방식의 조합으로서의 특성을 갖고 있다. 공동이행방식과 달리 각자 책임에 의한 시공을 인정하며, 분담이행방식과 달리 주계약자의 연대책임의 무와 대표자로서의 권한을 부여하고 있다.

주계약자공동도급제도는 제도에 포함되어 있는 장점을 활용하여 건설산업의 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 이를 위하여 「건설산업기본법령」에 주계약자공동도급 시행을 위한 근거가 마련되어 있다. 또한 「지방계약법령」에도 관련 근거를 마련하여 시행사례가 보고되고 있다. 그러나 주계약자공동도급제도의 활성화를 위한 전기가 마련되어 있지 못한 실정이다. 「국가계약법령」에 미반영과 이를 근거로 하는 재정경제부 회계예규 등에 명시적인 의무화규정이 없는 것이 직접적인 원인이라고 할 수 있다. 「국가계약법령」 등에 명시적인 규정이 마련되어 발주기관의 공무원이 활용할 수 있어야 활성화가 가능할 것으로 생각된다.

그러나 「국가계약법령」 미반영이 주계약자공동도급제도가 활성화되지 못하는 원인을 모두 설명할 수 있는 것은 아니다. 발주자가 편리하게 활용할 수 있는 기반이 조성되어야 한다. 공공공사 발주에 관련된 규정은 매우 다양하다. 발주를 담당하는 공무원의 입장에서

주계약자공동도급제도가 갖고 있는 장점은 인지하고 있다고 하여도 실제 적용에 따른 부담이 해소되어야만 제도가 활성화될 수 있다.

주계약자관리방식이 활성화될 수 있는 기반을 조성하기 위해서는 한시적으로 공동수급체에 구성원으로 참여하는 전문건설업자에 대한 PQ 및 적격심사방법을 단순화하여 운용하여야 할 필요성이 있다. 이러한 한시적 조치는 기술력을 갖춘 전문건설업자의 참여확대를 유도할 수 있고, 이를 통하여 주계약자관리방식 공동계약 활성화에 기여할 수 있다.

(1) 모든 공사에 의무적용

주계약자공동도급이 적용될 수 있는 공사의 범위는 제한 없이 모든 공사로 제시하는 것이 필요하다. 또한 주계약자공동도급제도가 도입되어 정착되기 위해서는 의무적용이 필요하다.

주계약자공동도급제도 의무화는 제도의 취지를 살리고 건설업자간 상생발전에 기여하기 위한 기반을 마련해야 할 필요성이 크다. 이를 위해서는 중앙정부가 발주하는 공사에 새로이 도입되는 주계약자공동도급제도가 정착될 수 있는 환경이 필요하다. 이러한 환경조성을 위해서는 주계약자공동도급제도의 의무화가 반드시 필요하다.

<표 6-1> 주계약자공동도급제도 의무화: 「국가계약법 시행령」 개정안

현행	개정(안)
제72조의 3(주계약자공동도급방식) 신설	<p>제72조의 3(주계약자공동도급방식) ① 주계약자공동도급방식 공동계약이라 함은 건설산업기본법에 의한 건설공사를 수행하기 위한 공동수급체 구성원 중 일반건설업자를 주계약자로 선정하고, 주계약자가 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획관리 및 조정을 하고 구성원인 전문건설업자는 각 분야별 전문공사의 직접시공을 담당하는 공동계약을 말한다.</p> <p>② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 건설산업기본법에 의한 일반건설업자의 업무내용에 해당하는 건설공사를 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 하는 경우에는 모든 공사에 주계약자공동도급방식 공동계약을 의무적으로 적용하도록 한다.</p> <p>③ 제2항의 경우 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 전문건설업자의 참여가 가능한 공종과 공사에정물량 및 기초금액 등을 입찰공고에 명시하되, 전문건설업자의 참여비율은 전체 공사금액의 100분의 50 이상이 되도록 하여야 한다.</p> <p>④ 주계약자공동도급방식 공동계약의 체결방법, 기타 필요한 사항은 재정경제부장관이 정한다.</p>

(2) 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급

「공동계약 운용요령」에서 제안하고 있는 것처럼 주계약자공동도급은 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이라는 것을 명시적으로 규정하여야 한다.

(3) 저가하도급 개선을 위한 제도운영

건설산업의 문제점 중 많은 부분은 저가하도급에 의한 낮은 공사비로 공사가 이루어지기 때문에 발생하고 있다. 저가하도급에 의한 공사를 방지하기 위하여 많은 정책들이 제시되었다. 그러나 저가하도급의 문제는 지속되고 있다. 저가하도급 개선을 위한 근본적인 대책이 필요하다.

저가하도급 개선의 근본적인 대책으로 주계약자공동도급제도가 활용될 수 있다. 주계약자공동도급은 구성원으로 참여하는 전문건설업자에게 직접시공을 의무화한다. 전문건설업자는 직접시공을 의무화하겠다는 ‘각서’도 제출하도록 하여야 한다. 직접시공은 하도급을 허용하지 않는다. 불법적인 하도급을 방지하는 최선의 대안이다. 발주자는 구성원의 직접시공을 의무화함으로써 저가하도급을 방지할 수 있으며, 저가하도급을 원인으로 하는 부실공사와 건설부조리를 예방할 수 있다.

(4) 중소 건설업자 보호의 확대 필요성

건설업은 제조업 등 다른 산업과 비교할 때 고용유발효과가 크다. 수도권 이외의 지방의 경우 건설업의 파급효과는 지역경제에서 중요하게 작용하고 있다. 건설업이 지역경제에서 미치는 영향을 고려하여 지역의무공동도급제도가 시행되고 있다. 지역의무공동도급제도는 지역의 중소 건설업자의 수주기회를 확대하기 위한 목적에서 운영되고 있다.

건설업에서 중소 건설업자의 대부분은 전문건설업자가 차지하고 있다. 중소 건설업자 보호를 목적으로 운영되고 있는 지역의무공동도급제도의 범위를 확대할 필요가 있다.

(5) 상생발전을 촉진하는 제도 운영

건설업은 일반건설업자와 전문건설업자의 영역이 법적으로 구분되어 있다. 종합적인 계획·관리를 전문으로 하는 영역과 시공을 전문으로 하는 영역으로 발전이 이루어지고 있다. 양자의 상생의 필요성이 크다. 각자의 영역에서 전문화가 이루어지고 있기 때문이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급제도는 일반건설업자와 전문건설업자 간 공동도급이다. 일반건설업자 간 또는 전문건설업자 간 이루어지는 공동도급이 아니다. 제도의 취지에서 상생과 협력을 위한 목적이 내재되어 있다. 제도의 취지에 맞게 상생발전을 유도할 수 있는 제도로 운영되어야 한다.

주계약자공동도급제도가 상생발전을 촉진하는 제도로 기능을 다하기 위해서는 주계약자인 일반건설업자와 구성원인 전문건설업자의 역량을 제고할 수 있는 제도운영이 필요하다. 이를 위해서 평가체계 및 실적인정 등에서 일반건설업자와 전문건설업자의 협력을 촉진할 수 있는 유인책이 제공되어야 한다.

(6) 기술경쟁을 유도하는 제도 운영

주계약자공동도급의 중요한 특징은 구성원으로 참여하는 전문건설

업자의 직접시공이다. 직접시공이 담보되어야 주계약자공동도급제도의 장점이 발휘될 수 있다. 이를 위해서는 기술력과 시공능력을 갖춘 전문건설업자가 많아야 한다.

주계약자공동도급제도는 제도 운영에서 전문건설업자의 평가 등을 활용하여 전문건설업자의 경쟁력 제고를 유도할 수 있다. 이를 위해서는 전문건설업자 간 기술력 위주의 경쟁이 이루어져야 한다. 전문건설업자 간 기술력 경쟁은 부적격 업자의 퇴출을 유도할 수 있다.

(7) 전문건설업자에 의한 주계약자공동도급 시행

장기적으로 전문건설업자에 의해 구성되는 공동수급체가 주계약자공동도급으로 공사를 수행하는 방안을 검토하여야 한다. 현재 건설공사 현장에서는 전문건설업자에 의해 모든 시공이 이루어지는 공사가 있다. 따라서 전문건설업자에 의한 주계약자공동도급을 적극적으로 검토하여야 한다.

현행 「건설산업기본법」은 제16조에서 일반건설업자만 종합적인 계획·관리를 수행하도록 규정하고 있다. 그러나 규모가 큰 전문건설업자는 공사의 전 단계를 자기책임 하에 수행하고 있다. 현실적으로 종합적인 계획·관리능력을 보유하고 있다.

실제로 능력을 보유하고 있는 전문건설업자가 주계약자로 참여하고 다른 공종을 수행하는 전문건설업자와 공동수급체를 구성하도록 유도하는 것은 효율성을 제고할 수 있는 방안이 된다. 직접시공능력을 갖춘 전문건설업자가 종합적인 계획·관리를 병행하면 공사비용과 공기 등에서 효율성을 제고할 수 있다.

2. 연구의 한계 및 향후과제

1) 연구의 한계

주계약자공동도급제도로 시행된 공사의 사례가 전무한 실정이다. 주계약자공동도급제도의 시행이 미진한 상황에서 제도의 활성화를 모색하는 것도 충분히 의미를 가질 수 있는 일이다. 그러나 사례 및 관련 통계자료가 잘 구축되어 있다면 연구의 진행과정에서 보다 많은 자료들을 활용할 수 있었을 것이다.

「지방계약법」은 지방자치단체의 여건을 반영하여 계약관계에서 효율성 제고를 목적으로 제정되었다. 「지방계약법」을 근거로 하는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 일반건설업자와 전문건설업자가 겸업할 수 있는 7개 겸업종에 한정하여 주계약자관리방식을 도입하였다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에는 주계약자관리방식 적용을 위한 구체적인 규정이 정비되어 있다.

「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」은 7개 겸업종에 한정하여 주계약자관리방식을 도입하고 있다. 이에 따라 전체 업종을 대상으로 주계약자관리방식이 적용될 수 있도록 개정이 필요하다.

그러나 본 보고서에서는 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」에 관한 검토는 포함되어 있지 않다. 연구범위의 설정에서 주계약자관리방식을 도입하고 있지 않은 중앙정부 계약 등을 대상으로 하고 있기 때문이다. 또한 주계약자관리방식에 대하여 규정하고 있는 다른 어떤 규정보다 잘 정비가 되어 있는 것으로 판단하였기 때문이다. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」이 잘 정비되어 있으나, 건설산업의 변화 등으로 검토하여야 할 과제가 있는 것으로 판단된다.

2) 향후과제

선진국의 건설시장은 신규투자의 비중이 감소하고 시설의 유지·보수 비중은 증가하고 있다. 사회간접자본이 상대적으로 부족한 우리 실정에서는 신규투자의 규모가 확대되어야 할 필요성이 크다. 그러나 우리나라도 공공공사에서 유지·보수가 차지하는 규모가 확대될 것으로 전망된다. 따라서 유지·보수공사에 주계약자공동도급제도를 적용할 수 있는 방안의 논의가 필요하다. 이러한 논의에서는 전문건설업자가 주계약자로 참여하여 공동수급체를 구성하는 방안이 검토되어야 한다. 유지보수공사의 주된 공종은 대부분 철근·콘크리트와 상하수도설비공사 등 전문건설업종에 해당하기 때문이다. 주계약자공동도급제도에서 전문건설업자가 주계약자로 참여하는 것은 현행 「건설산업기본법령」의 체계에서는 논의되기 어려운 것이 현실이다. 장기적으로 건설시장의 변화에 대응하기 위해서는 이러한 논의의 필요성도 제기될 수 있을 것이다.

주계약자공동도급제도에 전문건설업자가 주계약자로 참여하는 방안에 관한 논의는 CM제도와 관련하여서도 필요성이 인정된다. CM at risk가 도입될 경우 CMr이 주계약자 역할을 수행하게 될 것이다. 이러한 구조에서 유지·보수공사와 같은 전문건설업종으로만 구성되는 특정한 공사에서는 주계약자로 전문건설업자가 CMr 기능을 수행할 수 있을 것이다. 전문건설 면허로만 수행할 수 있는 공사에서 CMr을 전문건설업자가 수행하게 되면 공사비용 절감측면에서 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.

최근 민간발주 공사에서 도입이 시도되고 있는 다중시공계약 기반

CM for fee와 주계약자공동도급도 밀접한 관련을 가질 수 있다. CM at risk에서는 CMr이 주계약자 기능을 수행한다. 그러나 다중시공계약 기반 CM for fee에서는 전문건설업자 중 대표 전문건설업자가 주계약자 기능을 수행한다.

다중시공계약 기반 CM for fee는 공공발주 공사에는 도입이 어렵다. 각종 법령에 규제를 받고 있기 때문이다. 최근과 같이 공공부문에서도 효율성을 강하게 추구하는 추세가 지속된다면 도입이 전혀 비현실적인 것은 아니다. 따라서 다중시공계약 기반 CM for fee와 주계약자공동도급제도의 연계와 조화방안 등도 논의가 필요하다.

그러나 현재와 같이 일반건설업자에게 공사의 종합적인 계획·관리기능이 부여되어 있는 구조에서는 CM at risk 및 다중시공계약 기반 CM for fee는 논의되기 어렵다. 그러나 장기적인 건설산업 경쟁력 제고의 관점에서 논의될 필요성은 충분하다.

정부 건설공사 발주에서는 분리발주가 금지되어 운영되고 있다. 그러나 건설공사에 부대되는 공사에 해당하는 전기·통신공사 등에서는 분리발주가 의무화되어 있다. 이들 분야는 직접시공에 의해 공사가 수행되고 있다고 인정되기 때문이다. 주계약자공동도급에 의한 전문건설업자의 직접시공은 건설공사에서 분리발주를 시행할 수 있는 여건이 조성되는 것이라고 할 수 있다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾

65) 「국가계약법 시행령」 제68조(공사의 분할계약금지) 각 중앙관서의 장 또는 계약 담당공무원은 재정경제부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사
3. 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리시공함이 효율적이라고 인정되는 공사

참고문헌

■ 문헌자료

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

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

_____ (2006), 「건설산업 상생협력 혁신방안」, 「건설산업 상생협력 보고회 자료」.

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

고상진·윤용일·김성근·박석균(2002), 「공동계약제도해설」, 도서출판 동원.

김명수(1997), 중소기업설업체의 경쟁력 강화 방안 연구-전문건설업체를 중심으로-, 국토개발연구원.

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

김명수·이환성·김민철(2001), 중소기업설업체의 경쟁력강화 방안 연구, 국토연구원.

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

김예상(2004), 미국의 공공공사 발주 및 계약제도 조사 분석, 한국건설문화원.

_____ (2007), 「CM발주 다양화를 위한 제도개선 방향」, 「CM 활성화로 건설선진화 방향 모색을 위한 2007 산·학·연·관 합동 대토론회 발표자료」, pp.1-32.

김중훈(2007), 「CM제도 10년의 평가와 미래 발전방향에 대한 고찰」, 「제3회 CM진흥 촉진대회 및 대토론회 발표자료」, pp.11-34, 한국CM협회.

66) 「국가계약법 시행령」 제68조(공사의 분할계약금지)의 각호에서 다른 법률은 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방설비공사업법」, 「엔지니어링기술진흥법」, 「건축사법」, 「건설기술관리법」 등이며, 분할시공함의 효율적인 공사에는 ‘문화재수리업’이 해당한다.

- 김준한(2004), 「건설경제론」, 박영사.
- 김재영·김성일·이형찬(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원.
- 김재영(2007), 「고품질 공공시설물 확보를 위한 정부공사제도 개선방안」, 정부공사제도 개선방안 공청회 발표자료.
- _____ (2007), “CM방식 활성화 및 미래전략”, 「제3회 CM진흥축진대회 및 대토론회 발표자료」, pp.53-106, 한국CM협회.
- 김한수(2004), 영국의 공공공사 발주 및 계약제도 조사 분석, 한국건설문화원.
- 김한수·한미파슨스(2006), 「발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다」, 도서출판 보문당.
- 남진권(2007), 「2007년판 건설산업기본법 해설」, 도서출판 금호.
- 두성규(2005), “지방계약법령의 주요 내용과 향후 과제”, 「건설산업동향」 2005-14, 한국건설산업연구원.
- 대한전문건설협회(1991), 「1991 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2001), 「1996 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2002), 「2002 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2003), 「2003 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2004), 「2004 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2005), 「2005 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2006), 「2006 전문건설업 통계연보」, 대한전문건설협회.
- _____ (2006), 「국가계약법령집」, 대한전문건설협회.
- _____ (2006), 「지방계약법령집」, 대한전문건설협회.
- 명순구(역)(2006), 「법경제학」, 세창출판사.
- 박광배·김혜원(2007), 전문건설업체의 BTL사업 참여 확대방안, 대한건설정책연구원.
- 박광배·이은형(2007), 주계약자형 공동도급제도의 현황 및 활성화방안, 대한건설정책연

구원.

윤재운(2003), 「건설분쟁 관계법」, 박영사.

이교선(2007), “CM 10년의 현재와 미래(건설생산시스템 혁신의 방향)”, 「제3회 CM진
홍축진대회 및 대토론회 발표자료」, pp.35-52, 한국CM협회.

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

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

_____ (2003), “다양한 발주방식의 적용을 위한 발주체제 개편방안”, 「건설산업동향」
2003-01, 한국건설산업연구원.

이재석(2004), 일본의 공공공사 발주 및 계약제도 조사 분석, 한국건설문화원.

전문건설공제조합(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구-건설생산체계 부
분-, 학교법인 가톨릭학원.

재정경제부(2003), 건설산업의 경쟁력 강화를 위한 국가계약제도의 개선방안-PQ제도를
중심으로-, 한국건설산업연구원.

최민수(2003), “소규모 건축공사의 부실 시공 방지 방안-시공 자격 제한 제도를 중심으
로-”, 「건설산업동향」 2003-18, 한국건설산업연구원.

행정자치부(2004), 지방분권시대에 맞는 지방계약제도 개선방안, 경희대학교 산업관계연
구소.

■ 인터넷자료

건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr)

국토연구원 홈페이지(www.krihs.re.kr)

대한건설협회 홈페이지(www.cak.or.kr)

서울대학교 홈페이지(www.snu.ac.kr)

재정경제부 홈페이지(www.mofe.go.kr)

행정자치부 홈페이지(www.mogaha.go.kr)

한국CM협회 홈페이지(www.cmak.or.kr)

부록1. 주계약자공동도급 국내 발주사례

1) 레이썸 보고서(Latham Report)

(1) 레이썸 보고서

마이클 레이썸(Micheal Latham)을 위원장으로 하는 영국 정부 주도의 민관공동위원회에서 발간한 보고서로 민간 및 공공부문의 건설조달 환경과 운영실태를 중심으로 한 건설산업의 문제점을 진단, 개선 방안을 제시한 보고서이다. 1994년 7월 「팀의 구축: 영국 건설산업의 조달 및 계약 환경에 대한 민관합동조사 최종보고서」로 발간되었다.

레이썸 보고서는 조달방식과 상호 적대적인 계약문화로 인하여 영국 건설산업에서 비효율성과 비생산성이 발생하고 있다고 진단하였다. 이를 해소하여 영국 건설산업이 갖고 있는 잠재력을 충분히 발휘하고, 건설산업이 효율적·생산적으로 작동할 수 있는 대안을 제시하였다. 대안으로는 기존 조달방식의 혁신을 통해서 상호 협력관계와 문화를 조성하여 건설산업계 간 팀워크를 향상시켜야 한다는 것으로 요약된다.

(2) 레이썸 보고서의 영향

영국 건설산업은 문제점을 갖고 있으며, 잠재역량도 충분히 발휘하지 못하고 있다는 것이 보고서의 핵심적인 지적이다. 건설산업의 혁신이 필요하고, 발주자가 먼저 변해야 한다.

레이썸 보고서는 이후 전개되는 건설재인식운동과 공공조달 혁신의 시발점으로 평가되고 있다. 건설산업의 혁신을 위해서는 패러다임의 전환이 필요하다.

(3) 레이썸 보고서의 의의

레이썸 보고서는 영국의 건설산업이 직면한 문제를 정부, 발주자, 건설업계가 공동으로 진단하고 공감대를 형성한 점에서 의의가 있다. 건설산업의 문제점 인식에 대한 공감대를 형성하고, 이를 바탕으로 개선방안을 정부, 발주자, 건설업계가 공동으로 모색하는 것은 대안의 실효성 확보를 위해서 전제가 되는 과정이라고 할 수 있다.

레이썸 보고서는 영국 건설산업의 문제를 개선하기 위한 대안이 상호협력의 기반에서 이루어질 수 있는 계기로 작용하였다. 건설산업에서 발생한 문제들이 정부, 발주자, 건설업계 중 어느 한 쪽의 문제가 아니라 상호관련성과 연계를 갖는 문제라는 점에서 출발하고 있다는 점에서 이후 영국의 건설산업 혁신과정에서 중요한 의미를 갖는 보고서라고 할 수 있다.

(4) 레이썸 패러다임

레이썸 보고서는 패러다임의 전환을 보여주고 있다. 건설산업 혁신

의 시발점으로 발주자의 혁신을 주장한 점은 이전과는 다른 관점이라고 할 수 있다. 레이썸 보고서 이후 추진된 건설산업 혁신이 원활하게 추진된 배경은 발주자가 변해야 한다는 레이썸 보고서가 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

레이썸 보고서 이전 패러다임은 건설산업의 효율성 제고를 위해서 건설산업의 효율성과 기술력을 향상하는 측면에서 접근이 이루어졌다. 그러나 레이썸 보고서의 패러다임은 건설산업 혁신은 발주자의 혁신리더십을 통해서 완성될 수 있다는 것을 제기하고 있다.

2) 이간 보고서(Egan Report)

(1) 이간 보고서

이간보고서는 1998년 발간되어 건설재인식(Rethinking Construction) 운동 착수의 계기가 되었다. 이간 보고서의 원제는 “건설을 다시 생각하자(Rethinking Construction)”이며, 현재도 컨스트럭팅 엑셀런스(Construction Excellence)운동으로 이어지고 있다.

이간 보고서는 영국 건설산업에서 혁신적인 변화(radical changes)의 필요성을 제기하고 있다. 혁신적인 변화를 통해서 건설산업의 성과를 제고하여 고객인 발주자의 만족을 향상시켜야 한다는 것을 주장하고 있다.

레이썸 보고서는 민관공동위원회에서 작성되었다. 그러나 이간 보고서는 주요한 민간발주자에 의해 작성되었다. 건설산업계가 제공하는 품질에 만족하지 못하였던 민간발주자가 건설산업계 혁신의 필요성을 제기하고 있다는 점이 특징적이라고 할 수 있다.

이간 보고서도 건설산업계의 혁신 필요성을 제기하고 있는 점과 건설산업계의 혁신만을 요구하는 것이 아니라 발주자의 혁신 필요성을 제기하고 있다는 점에서 레이썸 보고서와 유사한 측면이 있다. 이간 보고서는 정부, 민간 및 공공 발주자, 건설산업계가 공동으로 참여하는 혁신운동이 전개되는 계기를 제공하였다.

(2) 이간 보고서 주요내용

이간 보고서의 주요내용은 영국 건설산업의 잠재력이 충분히 발휘되지 못하고 있다는 점을 인식하고, 이를 해결하기 위한 방안으로 건설문화와 구조의 근본적인 변화 필요성이 포함되어 있다. 이간 보고서에서는 건설산업 혁신을 주도할 수 있는 5대 혁신추진동력(key drives for changes)과 10% 원가절감과 20% 하자감소를 달성하기 위한 7대 개선목표(targets for improvement)를 제안하고 있다.

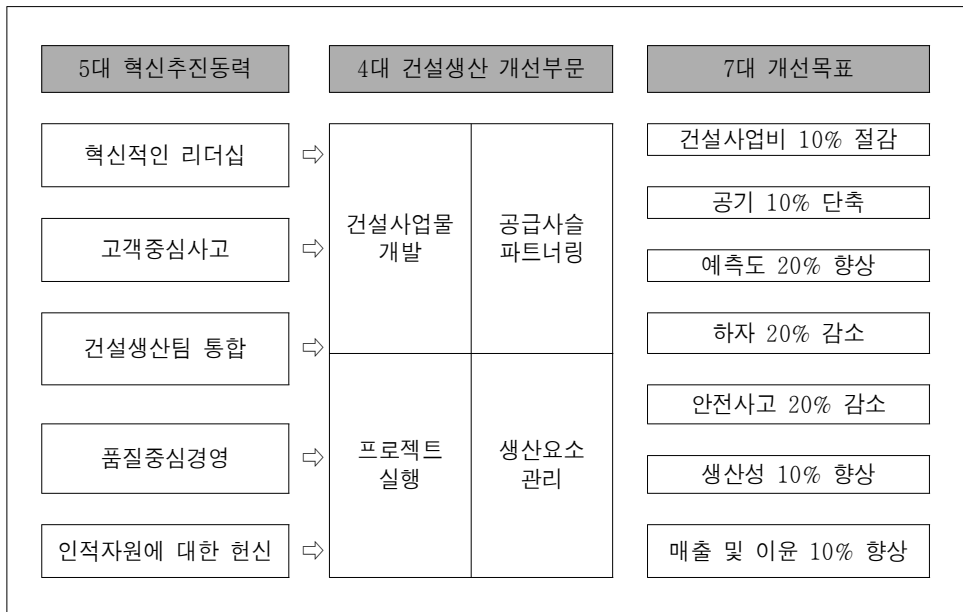
보고서에서는 목표를 달성하기 위해서 건설생산과정의 혁신과 4개 부문에서 통합적·체계적인 생산(improving the project process) 필요성을 제기하고 있다. 이간 보고서는 건설산업 혁신을 위한 공공부문 역할의 중요성 및 건설산업 혁신을 위한 민관공동운동을 정부와 건설업계에 제안하고 있다.

(3) 건설재인식 운동의 전략 및 성과

이간 보고서의 핵심적인 전략 가운데 하나는 5-4-7전략이다. 5-4-7 전략은 5개의 혁신추진동력과 4개의 건설생산 개선부문, 7개의 개선 목표를 달성하기 위한 전략이다. 5-4-7전략은 건설산업 혁신의 목적

으로 영국, 미국 등의 일류 제조회사와 건설관련 회사를 벤치마킹한 결과를 바탕으로 제안되었다.

건설재인식운동의 성과측정은 KPI(Key Performance Indicator)를 통해서 이루어지고 있다. 시설물과 서비스에 대한 고객만족도는 지속적으로 개선이 이루어진 것으로 나타나고 있다. 설계비예측도와 설계기간예측도 준수, 건설기업의 이윤, 공사비, 시공기간 등에서도 성과가 도출되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 공사비예측도에서는 기대한 정도의 성과는 도출되지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 건설재인식운동을 통해 건설산업의 효율성 및 생산성 제고가 이루어지고 있는 것으로 판단할 수 있다.



자료: 김한수 · 한미파슨스(2006), 발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다, p.72를 재작성.

[그림 1] 건설재인식 5-4-7전략

<표 1> 건설재인식 운동의 5대 혁신추진동력

개혁추진력	주요 내용
헌신적인 리더십	조직의 개혁에 대한 상위관리자의 신념과 헌신
고객중심사고	고객을 위한 가치창조를 중시하는 사고
건설생산팀 통합	건설생산과정 및 생산팀의 통합화
품질중심경영	공사비, 공기, 품질목표의 달성을 통해 고객감동을 실현할 수 있는 총체적인 의미의 품질중심경영
인적자원에 대한 헌신	인적자원에 대한 신뢰, 투자 및 헌신

자료: 김한수 · 한미파슨스(2006), 발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다, p.73에서 인용.

<표 2> 건설재인식 운동의 4대 건설생산 개선부문

개혁추진력	주요 내용
건설사업물 개발	발주자의 수요 및 요구사항에 대한 명확한 이해를 바탕으로 하여 고객의 기대수준을 능가할 수 있는 건설사업물 개발
공급사슬 파트너링	신뢰 및 팀웍을 바탕으로 건설서비스 제공자와의 장기적인 협력관계 구축
프로젝트 실행	건설사업물의 성능향상과 건설서비스 제공자의 수행능력을 극대화할 수 있는 프로젝트 기획, 실행 및 성과측정
생산요소 관리	건설사업물 생산요소의 기능성 향상 및 표준화

자료: 김한수 · 한미파슨스(2006), 발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다, p.73에서 인용.

(4) 이간 보고서의 의의

건설산업 혁신에 관한 정형화된 모형을 제시한 것이 이간 보고서의 가장 큰 의의라고 할 수 있다. 이간 보고서에서 제시한 5-4-7전략은 영국 건설산업 혁신을 위한 비전으로 인식되고 있다.

이간 보고서에서는 혁신의 성과를 객관적으로 측정할 수 있는 지표로 KPI를 활용하고 있다. 정량화된 지표를 통해서 건설산업 혁신추

진과정을 검토하고 점검할 수 있는 점이 장점이라고 할 수 있다. 비전모형의 제시와 성과측정은 이간 보고서가 제시하고 있는 혁신의 추진을 실효적으로 진행할 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다.

부록2. 주계약자공동도급 국내 발주사례

1) 지방자치단체 발주사례

「지방계약법령」은 지방자치단체가 체결하는 각종 계약과 공사발주에 관한 사항을 규율하고 있다. 지방자치단체는 중앙정부와 다른 특성을 보이고 있다. 지방자치단체 특성은 발주공사에서도 나타나고 있다. 지방자치단체가 발주하는 공사는 중앙정부 발주공사에 비해 금액이 적고, 지방공공재의 성격을 갖는 재화 및 서비스 공급을 목적으로 하는 시설들이 많다.

「지방계약법령」은 지방자치단체의 특성을 반영하여 효율적인 계약체결을 목적으로 2005년 제정되었다. 법 제정 이전 「국가계약법령」을 준용하였다. 이에 따라 각종 계약 등에서 지방자치단체의 고유한 특성을 반영하기 어려운 측면이 있었다.

2005년 「지방계약법령」 제정 시 주계약자관리방식을 공동도급의 일종으로 명시하였다. 주계약자관리방식을 적용할 수 있는 업종을 일반건설업과 전문건설업의 겸업종인 7개 업종으로 한정하여 운영하고 있다. 주계약자관리방식이 적용된 사례는 많지 않으나, 주계약자관리방식 활용의 성과는 우수한 것으로 판단된다. 양천구청에서 빗물펌프장내 유입수문설치공사에 주계약자관리방식을 적용한 사례를 소개한다.

- 공사명: 서울시 양천구 신정1빗물펌프장내 유입수문설치공사
- 참여업종: 일반건설업 토목업체, 전문건설업 철물업체
- 공동도급 참여업체: △△종합건설(토목), □□공영개발(철물, 창

호)

- 발주시기: 2000년 4월
- 발주기관: 서울시 양천구청 재무과
- 공사금액: 4억 3,605만원
- 시행결과
 - 토목과 철물 주계약자관리방식의 적격심사방법
 - 일반건설업 토목만 평가하고 전문건설업 철물은 제외
 - 계약이행보증방법
 - 일반, 전문 각각 10% 보증과 시공연대보증인 입보
 - 일반건설업자 부도 시 대응방안으로 연대보증인이 시공하고, 20% 보증으로 연대보증인 입보가 없을 경우 경쟁입찰절차를 통해 발주자가 선정함(분담이행자인 전문건설업자나 다른 일반건설업자 선정은 불가)
 - 시행의견
 - 일반건설업자 간 공동이행방식은 현장소장 선정문제, 책임한계 불명확 등 이행과정에서 갈등이 많았으나, 주계약자관리방식은 책임한계 등이 명확하여 공사수행이 원활함
 - 일반건설업자와 협력관계가 좋은 전문건설업자가 구성원으로 참여하여 공사가 수행되기 때문에 원활한 공사수행이 장점
- 양천구청 발주공사 주계약자 관리방식 활용의 시사점
 - 발주자
 - 선례 등이 없어 주계약자관리방식 시행 어려움
 - 주계약자관리방식의 성과는 우수하며, 다른 방법으로 공사를 수행한 사례와 비교할 때 문제발생이 적음
 - 일반건설업자

- 일반건설업자와 전문건설업자 간 협력자세가 공사수행의 성패 좌우
- 주계약자 부도문제도 공사수행의 어려움으로 작용하지 않을 것으로 판단된다는 의견 제시
- 주계약자가 공사의 종료 시까지 관리·조정하는 역할을 수행하였기 때문에 서류를 취합하여 제출하는 등의 번거로움이 있었음
- 일반건설업자 입장에서는 자신들의 업역을 잃었다는 느낌을 가질 수밖에 없었음
- 전문건설업자
 - 공사수행과정에서 편리함과 기술적인 자부심 등의 측면 만족감 높음
 - 일반건설업자와 동등한 입장에서 상호협약하여 공사수행
 - 주계약자관리방식이 상호 이익이라는 공감대가 형성되는 것이 활성화를 위한 필요조건으로 생각된다는 의견 제시
 - 일반건설업자와 부대입찰제도, 하도급 공사에서와 같은 하도급 폐단이 발생하지 않고, 공사대가를 직접 수취할 수 있어 만족

2) 민간 및 공공공사 주계약자공동도급 발주사례

- 1999년 11월 경부고속철도 남서울역사 공사에서 토목건축, 조경, 설비, 철강재설치공사업 등으로 주계약자관리방식 활용
- 2001년 4월 전북 무주군 구 국제병원 시설 개·보수공사에서 토건과 설비공사업 등으로 주계약자관리방식 활용
- 2001년 5월 전북 익산시 부송주공2단지 관리사무소 오수관로

연결공사, 주차장 증설공사에 토목과 상하수도설치공사업 등으로 주계약자관리방식 활용

- 2001년 5월 전북 전주시 인후궁전아파트 지붕방수, 물탱크 교체, 상수도배관 교체 등 아파트 보수공사에 건축과 미장방수공사업 등으로 주계약자관리방식 활용
- 2001년 5월 연세대학교 원주의과대학 원주기독병원 원내도로 포장 및 경계석 설치공사에 토목과 포장공사업으로 주계약자관리방식 활용
- 2002년 10월 초고속 회전기계 공동연구시험동 건설공사에서 토목과 설비공사업으로 주계약자관리방식 활용
- 2007년 7월 전문건설공제조합 기술교육원 기숙사 증축공사에 주계약자관리방식으로 공사 발주, 공동수급 전문업종으로 철근·콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업, 금속구조물·창호공사업 등임

부록3. 주계약자공동도급 발주사례의 입찰공고

공 사 입 찰 공 고

1. 입찰에 부하는 사항 : 전문건설공제조합 기술교육원 기숙사 증축공사

2. 현장설명

가. 일 시 : 2007년 7월 19일 (목) 14:00(토목건축·소방),
16:00(전기·통신)

나. 장 소 : 기술교육원 회의실 (충북 음성군 금왕읍 구계리 609)

3. 입 찰

가. 등록마감 : 2007년 7월 26일 (목) 18:00

나. 등록장소 : 기술교육원 행정관리팀 (충북 음성군 금왕읍 구계리 609)

다. 입 찰 : 2007년 7월 27일 (금) 14:00(토목건축·소방),
16:00(전기·통신)

라. 장 소 : 전문건설회관 2층 회의실 (서울 동작구 신대방동 395-70)

4. 입찰방법

가. 분리발주 : 토목건축·소방, 전기·통신공사

나. 주계약자관리방식 공동도급 (토목건축·소방)

○ 공동수급 전문업종 : 철근·콘크리트공사업, 미장·방수·조적공사업, 금속구조물·창호공사업

○ 공동수급체구성원이 동일 입찰 건에 대하여 공동수급체를 중복적으로 결성

하여 입찰에 참가하거나, 계열회사간에 공동수급체를 구성할 수 없다

5. 입찰참가 자격 : 토목건축·소방공사는 건설산업기본법에 의한 토목건축공사업 면허, 소방법에 의한 일반소방시설공사업(기계 및 전기분야)면허, 전기·통신공사는 전기공사업법에 의한 전기공사업 면허, 정보통신공사업법에 의한 정보통신공사업 면허를 겸유한 업체로서 입찰일 현재 아래 각항에 해당하는 업체(단, 소방분야는 분담이행방식의 면허보완 공동도급 가능하며, 그 대표자는 일반건설업 면허보유업체이어야 함)

가. 2006년도 토목건축공사 시공능력평가액이 100억 이상인 업체로서 주된 사무소가 충청북도에 소재한 업체중 건설공제조합 신용평가등급 “A” 이상인 업체

※ 공동수급 업체구성은 주된 사무소가 충청북도에 소재한 업체로 구성할 것

※ 신용등급평가서는 입찰일 현재 유효기간 이내일 것

나. 2006년도 전기공사 시공능력평가액 10억 이상 및 2007년

정보통신공사 시공능력평가액 2.9억 이상인 업체로서 주된 사무소가 충청북도에 소재한 업체

다. 입찰일 현재 법정관리, 화의 및 은행관리(위크아웃포함)가 아닌 업체

라. 동일계열 기업군의 경우 1개 업체만 참가할 수 있음

마. 현장설명에 참가한 업체로서 소정기일내에 등록을 필한 업체

6. 낙찰자 결정방법 : 제한적 최저가 낙찰제

7. 입찰보증금 : 입찰금액의 100분의 5이상

8. 입찰등록시 제출서류

- 가. 입찰참가신청서 (당조합 소정양식) 1부.
- 나. 법인등기부등본, 법인인감증명서 및 사용인감계 각1부.
- 다. 사업자등록증 사본 (원본제시) 1부.
- 라. 당해 면허수첩 사본 (원본제시) 각1부.
- 마. 공동수급 표준협정서 1부.
- 바. 건설공제조합 신용등급 평가확인서 1부.
- 사. 기타 입찰참가자격을 증명하는 제 서류

9. 기타

가. 현장설명은 일반건설업체, 전기공사업체 기사이상 자격증 소지자 1명, (기술자수첩 원본제시 및 사본 1부 제출, 재직증명서

제출)이 참가함

나. 입찰시 대리인이 참가할 때는 재직증명서 및 대표이사의 위임장을 제출할 것

다. 입찰보증금 납부 및 귀속, 입찰무효에 관한 사항 등은 입찰유의서 참조

라. 자세한 사항은 당 조합 자산관리팀(02-3284-2098), 기술교육원(043-879-2311)에 문의하시기 바랍니다.

2007. 7. 12

전 문 건 설 공 제 조 합 이 사 장

부록 4. 건설교통부 고시 「공동도급 운영기준」

[별표3]

공동수급표준협정서(주계약자관리방식)

제1조(목적) 이 협정서는 공동수급체의 구성원중 주계약자 ○○○와 다른 구성원 ○○○가 재정·경영, 기술능력·인원 및 기자재를 동원하여 아래 건설공사에 대한 계획·입찰·시공 등을 위하여 주계약자가 전체공사의 수행에 관하여 계획·관리 및 조정을 하면서 공동으로 사업을 영위할 것을 약속하는 협약을 정함에 있다.

1. 사업명 :
2. 계약금액 :
3. 공사기간 :
4. 발주자명 :

제2조(공동수급체) 공동수급체의 명칭·사업소의 소재지 및 대표자는 다음 각호와 같으며, 대표자는 제3조제2항의 규정에 의한 주계약자가 된다.

1. 명 칭 :
2. 주사무소소재지 :
3. 대표자성명 :

제3조(공동수급체의 구성원) ①공동수급체의 구성원은 다음 각호와 같다.

1. ○○○회사(대표 : , 소재지 :)

2. ○○○회사(대표 : , 소재지 :)

②공동수급체의 대표자는 주계약자 ○○○로 한다.

③주계약자는 발주자 및 제3자에 대하여 공동수급체를 대표하며, 공동수급체의 재산관리 및 대금청구 등의 권한을 가진다. 다만, 주계약자가 파산 또는 해산, 부도 기타 부득이한 사유로 이를 행사할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

제4조(효력기간) 본 협정서는 당사자간의 서명과 동시에 효력이 발생하며, 당해계약의 이행을 완료한 때에 효력이 종료된다. 다만, 발주자 또는 제3자에 대하여 공사와 관련한 권리·의무관계가 남아 있는 한 본 협정서의 효력은 존속된다.

제5조(의무) 공동수급체의 구성원은 제1조에서 정한 목적을 수행하기 위하여 성실·근면 및 신의를 바탕으로 필요한 모든 지식·재정·기술·인원 등을 협력하여 활용할 것을 약속하고 주계약자가 전체 건설공사 수행을 위하여 계획·관리 및 조정하는 사항에 적극 협조하여야 한다.

제6조(발주자에 대한 계약이행책임) 공동수급체의 구성원은 발주자에 대한 계약상의 의무이행에 대하여 분담내용에 따라 각자 책임을 진다. 다만, 주계약자는 전체 건설공사의 수행에 관하여 계획·관리 및 조정을 하고 다른 구성원의 계약상의 의무이행에 있어 발주자에 대하여 연대하여 책임을 진다.

제7조(하도급에 관한 각 구성원의 책임) ①주계약자이외의 공동수급체의 각 구성원은 주계약자의 동의 없이 분담부분의 일부를 하도급할 수 없다.

②공동수급체의 구성원은 하수급인에 대하여 분담내용에 따라 각자 책임을 진다.

제8조(대가의 수령 등) 공동도급공사의 대가 등은 공동수급체의 구성원별로 청구된 금액에 따라 공동수급체의 구성원 각자가 다음의 계좌로 지급받는다. 다만, 선금은 주계약자 계좌로 지급 받는다.

1. ○○○회사(주계약자) : ○○은행, 계좌번호 ○○○, 예금주 ○○○
2. ○○○회사 : ○○은행, 계좌번호 ○○○, 예금주 ○○○

제9조(구성원의 분담내용) ①각 구성원의 분담내용은 다음과 같이 정한다.

[예시]

1. 토목공사의 경우

가) ○○○건설회사 : 전체공사 종합관리 및 토목공사

나) ○○○건설회사 : 포장공사

2. 건축공사의 경우

가) ○○○건설회사 : 전체공사 종합관리 및 건축공사

나) ○○○설비회사 : 설비공사

②제1항의 분담내용은 발주자와의 계약내용에 변경이 있는 경우에는 그 변경내용에 따라 분담내용이 변경된 것으로 본다.

제10조(공동비용의 분담) 본 계약이행을 위하여 발생한 공동의 비용 등에 대하여는 분담공사금액의 비율에 따라 각 구성원이 분담하는 것을 원칙으로 하되, 전체공사의 종합관리 및 보증금등의 일괄납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 협의에 의하여 별도로 정할 수 있다.

제11조(권리·의무의 양도제한) 구성원은 이 협정서에 의한 권리·의무를 제3자에게 양도할 수 없다.

제12조(중도탈퇴에 대한 조치) ①공동수급체의 구성원은 발주자 및 구성원 전원의 동의가 없으면 입찰 및 당해 계약의 이행을 완료하는 날까지 탈퇴할 수 없다. 다만, 공동수급체의 구성원 중 파산 또는 해산, 부도 기타 정당한 사유 없이 당해 계약을 이행하지 아니하는 구성원이 있는 경우에는 즉시 발주자에게 통보하여야 하며, 발주자가 중도탈퇴를 요청하는 경우 당해 구성원에 대하여는 다른 구성원이 탈퇴조치한다.

②구성원의 일부가 탈퇴한 경우에는 주계약자가 당해 구성원의 분담부분을 이행하여야 한다. 다만, 주계약자가 탈퇴한 경우에는 주계약자의 연대보증인이 당해 계약을 이행하여야 하며, 주계약자의 연대보증인이 없거나 연대보증인이 계약을 이행하지 아니하는 경우에는 잔존 구성원이 시공자격 등 당해 계약이행조건을 갖추거나 계약이행조건을 갖춘 구성원을 추가한 후 발주자의 동의를 얻어 이를 이행할 수 있다.

제13조(하자담보책임) 공동수급체가 해산한 후 당해 공사에 관하여

하자가 발생하였을 경우에는 분담내용에 따라 그 책임을 진다. 다만, 주계약자는 해당 구성원과 연대하여 책임을 진다.

제14조(보증금등의 납부) 입찰보증금, 계약보증금, 하자보증금 등 본 계약이행에 따르는 각종 보증금 또는 보증서는 제9조의 분담내용에 따라 구성원별로 분할납부하되, 발주자의 동의가 있는 때에는 주계약자가 일괄 납부할 수 있다.

제15조(구성원 상호간의 책임) ① 구성원이 분담공사와 관련하여 제3자에게 끼친 손해는 당해 구성원이 분담한다.

② 구성원이 다른 구성원에게 손해를 끼친 경우에는 상호협의하여 처리하되, 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 운영위원회의 결정에 따른다.

제16조(구상권의 행사) 주계약자는 이 협정에 의하여 다른 구성원의 책임 있는 사유로 연대책임을 이행하여 발생한 손실에 대하여는 해당구성원에게 구상권을 행사할 수 있다.

제17조(운영위원회) ① 공동수급체는 공동수급체구성원을 위원으로 하는 운영 위원회를 설치하여 계약이행에 관한 제반사항을 협의한다.

② 이 협정서에 규정되지 아니한 사항은 운영위원회에서 정한다.

제18조(보칙) 이 협약에서 정하지 아니한 사항에 대하여 공동수급체 구성원은 대등한 입장에서 합의하여 특약으로 정할 수 있다.

위와 같이 공동수급협정을 체결하고 그 증거로서 협정서 ○통을 작성하여 공동수급체구성원이 기명날인하여 각자 보관한다.

년 월 일

○ ○ ○ (인)

○ ○ ○ (인)

부록 5. 「지방자치단체 공동도급계약 운영요령」

[별첨3]

공동수급표준협정서(주계약자관리방식)

제1조 [목적] 이 협정서는 ○○○사와 ○○○사가 재정, 경영, 기술 능력, 인원 및 기자재를 동원하여 아래의 공사, 물자 또는 용역에 대한 계획, 입찰, 시공 등을 위하여 주계약자가 전체사업의 수행에 관하여 계획·관리 및 조정을 하면서 공동으로 사업을 영위할 것을 약속하는 협약을 정함에 있다.

1. 사 업 명 :
2. 계약금액 :
3. 발주자명 :

제2조 [공동수급체] 공동수급체의 명칭, 사업소의 소재지, 대표자는 다음과 같다.

1. 명 칭 : ○○○
2. 주사무소소재지 :
3. 대 표 자 성 명 :

제3조 [공동수급체의 구성원] ①공동수급체의 구성원은 다음과 같다.

1. ○○○회사(대표자:)
2. ○○○회사(대표자:)

②공동수급체 대표자는 ○○○로 한다.

③공동수급체 대표자는 발주자 및 제3자에 대하여 공동수급체를 대표하며, 공동수급체의 재산관리 및 대금청구 등의 권한을 가진다.

제4조 [효력기간] 본 협정서는 당사자간의 서명과 동시에 발효하며, 당해계약의 이행으로 종결된다. 다만, 발주자 또는 제3자에 대하여 계약과 관련한 권리의무관계가 남아있는 한 본 협정서의 효력은 존속된다.

제5조 [의무] 공동수급체의 구성원은 제1조에서 정한 목적을 수행하기 위하여 성실, 근면 및 신의를 바탕으로 하여 필요한 모든 지식과 기술을 활용할 것을 약속하며, 주계약자의 전체건설공사 수행을 위한 계획·관리 및 조정하는 사항에 적극 협조하여야 한다.

제6조 [책임] 공동수급체의 구성원은 발주자에 대한 계약상의 의무이행에 대하여 분담내용에 따라 각자 책임을 진다. 다만, 주계약자는 전체 계약의 수행에 관하여 계획·관리 및 조정을 하며 다른 구성원의 계약의무이행에 대하여 연대하여 책임을 진다.

제7조 [계약이행] 공동수급체의 구성원(주계약자는 제외한다)은 자신이 분담한 부분을 직접 시공하여야 한다. 다만, 다른 법령의 규정이나 시공품질의 향상 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당자의 승인을 얻어 시공할 수 있다.

제8조 [거래계좌] 선금 및 대가 등은 공동수급체의 대표자 및 구성

원의 다음 계좌로 지급받는다.

1. ○○○회사(공동수급체대표자) : ○○은행, 계좌번호○○○, 예금주○○○
2. ○○○회사 : ○○은행, 계좌번호○○○, 예금주○○○

제9조 [구성원의 분담내용] ①각 구성원의 분담내용은 다음과 같이 정한다.

[예시] 일반공사의 경우

- 가) ○○○건설회사 : 토목공사
- 나) ○○○건설회사 : 철강재설치공사

②제1항의 분담내용은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 변경할 수 있다. 다만, 분담내용을 변경하는 경우 공동수급체 일부 구성원의 분담내용 전부를 다른 구성원에게 이전할 수 없다.

1. 발주기관과의 계약내용 변경에 따라 계약금액이 증감되었을 경우
2. 공동수급체의 구성원중 파산, 해산, 부도 등의 사유로 인하여 당초 협정서의 내용대로 계약이행이 곤란한 구성원이 발생하여 공동수급체의 구성원 연명으로 분담내용의 변경을 요청할 경우

제10조 [공동비용의 분담] 본 계약이행을 위하여 발생한 공동의 경비 등에 대하여 분담내용의 금액비율에 따라 각 구성원이 분담하는 것을 원칙으로 하되, 전체계약의 종합관리 및 보증금등의 일괄납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 협의에 의하여 별도로 정할 수 있다.

제11조 [구성원상호간의 책임] ① 구성원이 분담공사와 관련하여 제 3자에게 끼친 손해는 당해 구성원이 분담한다.

② 공동수급체의 구성원이 다른 구성원에게 손해를 끼친 경우에는 상호 협의하여 처리하되, 협의가 성립되지 아니하는 경우에는 운영위원회의 결정에 따른다.

제12조 [구상권의 행사] 주 계약자는 이 협정서에 의하여 다른 구성원의 책임있는 사유로 연대 책임을 이행하여 발생한 손실에 대하여는 다른 구성원에게 구상권을 행사할 수 있다.

제13조 [권리,의무의 양도제한] 공동수급체의 구성원은 이 협정서에 의한 권리의무를 제3자에게 양도할 수 없다.

제14조 [중도탈퇴에 대한 조치] ① 공동수급체의 구성원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 입찰 및 당해계약의 이행을 완료하는 날까지 탈퇴할 수 없다.

1. 발주자 및 구성원 전원이 동의하는 경우
2. 파산, 해산, 부도 기타 정당한 이유 없이 당해 계약을 이행하지 아니하여 공동수급체의 다른 구성원이 발주자의 동의를 얻어 탈퇴조치를 하는 경우

② 공동수급체의 구성원중 일부가 탈퇴한 경우에는 주계약자가 당해구성원의 분담부분을 이행하거나 발주기관의 승인을 얻어 요건을 갖춘 구성원을 추가하여 이행할 수 있다.

③ 주계약자가 탈퇴한 경우에는 연대보증인이 당해계약을 이행하여야 하며, 연대보증인이 없거나 연대보증인이 계약을 이행하지 아니하

는 경우에는 잔존구성원이 면허, 실적, 시공능력공시액 등 잔여계약 이행에 필요한 요건을 갖추거나, 발주자의 승인을 얻어 요건을 갖춘 구성원을 추가하여 이행할 수 있다.

③제2항 본문의 경우 제11조제2항의 규정을 준용한다.

제15조 [하자담보책임]①공동수급체가 해산한 후 당해계약에 관하여 하자가 발생하였을 경우에는 분담내용에 따라 그 책임을 진다.

②해당구성원이 하자 담보책임을 이행하지 않은 경우 (부도, 파산 등으로 이행할 수 없는 경우를 포함한다) 에는 해당구성원의 연대보증인과 주계약자가 연대하여 하자담보 책임을 지되, 해당 구성원의 연대보증인이 우선하여 하자담보 책임을 이행 하여야 한다.

③구성원간(주계약자를 포함한다)에 하자책임 구분이 곤란한 경우에는 하자와 관련 있는 구성원이 공동으로 하자 담보책임을 이행하여야 한다.

제16조 [운영위원회] ①공동수급체는 공동수급체의 구성원을 위원으로 하는 운영위원회를 설치하여 계약이행에 관한 제반사항을 협의한다.

②이 협정서에 규정되지 아니한 사항은 운영위원회에서 정한다.

위와 같이 공동수급협정을 체결하고 그 증거로서 협정서 ○통을 작성하여 공동수급구성원이 기명날인하여 각자 보관한다.

20 년 월 일

대표자	○○○ (인)
구성원	○○○ (인)
연대보증인	○○○ (인)

<별표1>

각 서

우리 회사는 주계약자 관리방식에 의한 공동수급체 구성원으로서 계약을 이행함에 있어서 우리 회사가 분담한 부분에 대하여 직접 시공 하겠으며 만일 발주자의 사전 승인없이 우리회사가 분담한 부분을 다른 회사에 일부 또는 전부를 하도급 하는 경우에는 어떠한 조치도 하등의 이의를 제기하지 않겠기에 각서를 제출합니다.

2006.

회사명 :

대표자 : 인

발주기관 계약담당자 귀하

부록 6. 일본의 전문건설업 혁신(Innovation) 전략

