

2019. 12

연구보고서 2019-08

Korea  
Research Institute  
for Construction  
Policy

# 발주사례 분석을 통한 주계약자공동도급 활성화방안

박공배



**RICON**  
대한건설정책연구원

연구보고서 2019-08

# 발주사례 분석을 통한 주계약자공동도급 활성화방안

2019. 12.

대한건설정책연구원



## 연구진

---

박 광 배      연 구 위 원      대한건설정책연구원

---

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



## 발 간 사

주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하고 입찰에 참여하며, 공사를 수행하는 방식입니다. 기존 공동도급 방식은 종합건설업자들로 구성된 공동수급체가 입찰에 참여하는 방식인데, 이와 구별되는 특징이 있습니다. 이런 특성으로 인해 주계약자공동도급은 건설업에서 상생협력모델로서 활용될 수 있는 공동도급방식이며, 활용도 제고의 필요성이 크다고 할 수 있습니다.

2018년 11월 건설산업 생산구조 혁신로드맵이 발표되었습니다. 이 방안은 단계적으로 진행되며, 업역구조 개편과 업종체계 개편, 등록기준 조정 등 하나 하나가 건설산업에 많은 변화를 야기하게 될 것으로 예상됩니다. 특히 업역구조 개편에 따라 종합건설업자와 전문건설업자가 각자의 상호시장에 진입할 수 있는 계기가 마련되었습니다.

주계약자공동도급은 생산구조 혁신방안 진행과정 및 이후에도 활용도가 더욱 확대될 수 있는 제도적인 장점이 있습니다. 바로 종합과 전문의 공동도급 유형이라는 점에서 상호시장 진입 시 효과적으로 활용될 수 있을 것으로 기대됩니다. 특히 발주자 측면에서 위험을 분산하면서 공사품질을 제고할 수 있는 발주방식으로 활용도 제고가 가능할 것으로 기대됩니다.

이 보고서는 실제 발주된 공사현장 및 발주자와 주계약자, 부계약자를 면담조사하여 개선과제를 도출하고 있습니다. 이런 측면에서 주계약자공동도급 발주 확대 및 효과의 극대화에 필요한 실효적인 대안 제시가 이루어질 수 있는 접근이라고 할 수 있습니다.

보고서에서 제안하고 개선방안이 주계약자공동도급 활성화를 통해서 건설산업의 상생협력을 발전시키는 대안으로 활용될 수 있기를 기대합니다.

2019년 12월  
대한건설정책연구원  
원장 유 병 권



## I. 서론

- 하도급은 국내 건설업 현황에 적합한 방식으로 발전돼 왔으나, 여러 문제점이 나타나고 있음
  - 하도급에서 파생되는 문제점은 원도급자와 하도급자 사이에서 발생하는 협상력 차이에서 기인함
  - 그간 많은 하도급 문제 개선대안이 시행되었으나, 목표한 성과를 달성하지 못했음
  - 주계약자공동도급은 도급단계가 축소되는 형태의 공동도급으로 하도급 문제의 개선방안으로 실효적인 요소를 갖고 있음
  
- 주계약자공동도급은 하도급 문제 해소의 장점뿐만 아니라 제도가 갖고 있는 긍정적인 요소들이 많지만, 활성화되지 못하고 있음
  - 도급단계 축소에 따른 근로자 임금의 적기지급, 건설한 전문건설업체의 부계약자 참여, 이를 바탕으로 공사품질 확보에 유리한 점 등이 장점이라고 할 수 있음
  - 그러나 국가계약법과 지방계약법 적용을 받는 발주자의 선택이 많지 않은 상황이며, 이런 상황이 지속되고 있어 개선방안 모색이 필요함
  
- 이 연구는 실제 발주된 공사를 대상으로 주계약자공동도급의 개선과제를 도출하고 대안을 제시하기 위한 목적에서 진행되었음
  - 발주자와 주계약자, 부계약자, 감리자 등을 면담조사하고, 이들의 의견을 바탕으로 주계약자공동도급 활성화에 필요한 개선방안 제안을 목적으로 연구가 진행되었음

## II. 주계약자공동도급 운영방식 및 기대효과

- 국가계약법령과 지방계약법령, 그리고 각각의 법령에 따라 제정, 운영되고 있는 계약예규에 근거하여 주계약자공동도급이 활용되고 있음
  - 국가계약법 적용을 받는 공사는 300억원 이상의 종합심사낙찰제 대상공사에서 발주되고 있음
  - 지방계약법 적용 공사에서는 2억원 이상 100억원 미만의 공사에서 발주가 허용되고 있음
  - 국가공사와 지방공사는 공사금액 및 공사기간, 발주되는 공사유형 차이가 있고, 이에 따라 주계약자공동도급 운영방식도 상이함
  
- 주계약자공동도급의 긍정적 효과는 공사비 확보에 유리하다는 점, 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로 참여함에 따라 도급단계 축소가 가능하여 하도급 문제 개선 대안으로 활용될 수 있는 점, 그리고 임금의 적기지급으로 체불이 방지될 수 있는 점을 들 수 있음
  
- 주계약자공동도급의 부정적인 영향은 발주자의 업무부담 가중이 있을 수 있는 점, 원도급자의 전반적인 공사운영에서 기대할 수 있는 효율성에 비해 효율성이 저해될 수 있는 점, 전문건설업자를 대등·협력의 당사자로 인지하지 못하여 발생하는 분쟁 가능성이 있다는 점 등임
  
- 제도가 내포하고 있는 단점에 비해 장점의 기대효과가 더 크며, 이는 주계약자공동도급 발주경험이 있는 발주자 설문조사 결과로 확인됨
  - 주계약자공동도급 필요성을 인정하고 있고, 제도가 목적인 성과 달성도 이루어지고 있는 것으로 평가됨

### Ⅲ. 발주사례 분석 및 활성화방안

- 국가계약법과 지방계약법에 의해 발주된 주계약자공동도급 현장 및 담당자를 대상으로 면담조사를 진행하여 사례분석을 하였음
  - 국가공사는 LH, K-water, 철도시설공단, 한국도로공사가 발주한 공사를 대상으로 면담조사를 진행하였음
  - 지방계약법 적용을 받는 공사는 지방자치단체가 발주자인 공사를 대상으로 하였음
  
- 국가공사의 시사점은 다음과 같음
  - 설계변경에 따른 계약해지가 발생한 사례가 있고, 발주 대상공사가 제한돼 있어 참여자가 제한되는 문제점이 있음
  - 또한 대부분 장기계속공사여서 공사이행보증 부담이 있고, 주계약자가 주도하는 입찰로 인하여 공사중단이 발생하는 사례가 있었음
  - 이외에도 부계약자 역량 부족의 문제, 공종 간 연계과정에서 문제가 발생하기도 하며, 부계약자에게 채산성 낮은 공사구간을 일방적으로 배정하는 사례도 있었음
  - 부계약자도 분담한 공종을 시공하고 관리하게 되는데, 이 과정에서 간접비 부족의 문제가 다수 확인되었음
  - 주계약자공동도급 발주에 대한 부정적인 인식도 개선되어야 할 문제점으로 파악되었음
  
- 지방계약법 적용 공사의 사례분석 결과 파악된 문제점은 다음과 같음
  - 발주대상 공사가 제한적이어서 참여자가 제한되는 문제점이 있음
  - 지방계약 공사에서는 주계약자공동도급 시 부계약자는 분담공사를 효율적으로 수행할 수 있다는 장점이 있을 수 있음

- 100억원 미만 공사는 지역제한입찰 대상 공사이며, 주계약자공동도급도 발주 시 지역제한입찰이 적용되는데 입찰 공고 시 참여 공종이 명시되는 제도운영에 따라 종합건설업자의 입찰참여가 제한될 수 있는 문제가 있음
- 현행 규정은 구성원수를 3인 이하로 제한하고 있어, 참여자의 제한과 발주공사 유형이 제한되는 문제가 있어 개선이 필요함
- 주계약자의 하도급자와 부계약자에 의해 공사가 진행되는 과정에서 선행 및 후행 공정과의 연계에 문제가 있을 수 있음
- 부계약자의 최소지분을 상향조정의 필요성이 있음
- 주계약자가 부계약자에게 비용분담을 강요하는 사례가 있었음
- 정책적으로 예산조기집행이 시행되는 과정에서 선금 지급이 강요되고, 이에 따른 선금보증 부담이 발생할 수 있음
- 부계약자의 역량 부족이 지적되고 있고, 특히 설계변경과 사무처리에 따른 문서작성 등에서 많은 문제제기가 있었음
- 부계약자는 구성원으로서 권리는 강하게 주장하는 반면 책임과 의무는 하도급자처럼 인식하고 있다는 문제제기도 있었음

○ 개선방안은 다음과 같이 제안하고 있음

- 국가 및 지방 공사 동일하게 주계약자의 인식 개선 필요
- 공동수급체 구성원인 부계약자의 불안정한 지위 개선 필요
- 주계약자의 부당행위 방지 필요
- 부계약자의 최소지분을 상향조정
- 부계약자의 역량강화 지원 필요
- 발주대상 공사의 요건 완화
- 지역제한 입찰 범위의 탄력적 운영 필요
- 입찰공고에 예시업종제 방식 확대 필요

#### IV. 생산구조 변화와 주계약자공동도급 연계

- 2018년 11월 7일 발표된 건설산업 생산구조 혁신방안로드맵은 업역 규제 개편, 업종체계 개편, 등록기준 조정을 내용으로 함
  - 업역규제 개편을 통해서 종합과 전문이 상호시장에 진출할 수 있는 환경이 조성되게 됨
  - 업종체계 개편에 따라 공종 중심으로 구분된 29개의 전문건설업종이 10개의 대업종으로 개편되는 것으로 예정되어 있음
  
- 업역구조 개편과 업종체계 개편은 주계약자공동도급에도 직접적인 영향이 미칠 것으로 전망되며, 제도 확대의 측면에서 긍정적인 요소라고 할 수 있음
  - 종합건설업자와 전문건설업자는 상호시장에 진출하기 위해서는 관련 업종을 모두 등록하고 직접시공을 원칙으로 하게 됨
  - 2024년부터는 전문건설업자들로 구성되는 컨소시엄이 종합공사 입찰에 참여할 수 있는 환경이 조성됨
  - 공공발주자는 보수적인 성향을 갖고 있고, 위험을 분산하면서 공사의 품질을 향상시킬 수 있는 발주방식에 대한 선호가 높아질 것으로 예상되고 있음
  - 발주자로서는 종합공사의 계획 및 관리, 조정업무 경험이 일천한 전문건설업자를 직접 상대하기보다 과도기적·중간적인 형태인 주계약자공동도급 활용 필요성이 증가할 것임
  - 주계약자공동도급은 종합건설업자에 의한 공사관리 및 조정업무가 가능하고 전문건설업자에 의한 시공이 가능하여 생산구조 개편과정에서 활용도 제고가 가능해질 것으로 판단됨

## V. 결론 및 정책제언

- 주계약자공동도급은 공동이행방식 및 분담이행방식과 구별되는 특징이 있고, 이런 특징은 제도의 장점과 하도급 문제를 개선하는 수단으로서 실효적임
- 국가공사와 지방공사 사례조사를 통해서 파악된 문제점이 다소의 차이는 있고, 개선방안도 다소의 차이는 있으나, 근본적으로는 발주자 측면의 개선과제가 많음
  - 제도 확대를 위해서는 제도개선의 필요성이 있다는 것을 의미함
- 건설산업 생산구조 혁신방안로드맵의 구체화에 따라 나타나게 될 건설산업 및 시장의 변화와 주계약자공동도급이 연계될 수 있는 여지가 큰 것으로 판단됨
  - 발주자 측면에서는 위험을 분산하면서도 혁신방안의 추진과정에서 주계약자공동도급 활용도를 제고할 수 있는 요소가 많음
  - 종합건설업자와 전문건설업자도 혁신방안의 대응과정에서 효과적으로 활용할 수 있는 제도로서의 장점을 주계약자공동도급이 갖고 있음
- 사례분석과 건설산업 혁신방안 대응을 위한 필요에서 주계약자공동도급 활용도 제고가 가능하며, 효과의 극대화를 위해서는 전문건설업체 역량 강화 지원이 필요하며, 발주자는 주계약자공동도급을 정책수단으로 활용과정에서 활용도 제고 방안이 모색되어야 할 것이며, 제도 개선도 필요함

# - 목 차 -

<b>제1장 서론</b> .....	1
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1) 연구 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	4
2. 사례 및 보고서 구성 .....	4
1) 조사대상 발주사례 .....	4
2) 보고서 구성 .....	5
<b>제2장 주계약자공동도급의 운영방식 및 기대효과</b> .....	7
1. 주계약자공동도급의 운영방식 .....	7
1) 국가계약법 .....	7
2) 지방계약법 .....	11
2. 주계약자공동도급의 기대효과 .....	12
1) 주계약자공동도급의 연혁 및 특징 .....	12
2) 긍정적인 기대효과 .....	18
3) 부정적인 영향 .....	25
4) 소결 .....	28
<b>제3장 발주사례 분석 및 활성화방안</b> .....	31
1. 국가계약법 공사 .....	31
1) 발주사례 분석의 시사점 .....	31

2) 활성화방안 .....	40
2. 지방계약법 .....	50
1) 발주사례 분석의 시사점 .....	50
2) 활성화방안 .....	59
<b>제4장 생산구조 변화와 주계약자공동도급 연계 .....</b>	<b>73</b>
1. 건설산업 생산구조 혁신방안 .....	73
1) 업역규제 개편 .....	74
2) 업종체계 개편 .....	76
2. 건설산업 혁신방안에 따른 주계약자공동도급 활용도 제고 .....	77
1) 상호시장 진출의 내용 .....	77
2) 상호시장 진출의 영향 .....	78
<b>제5장 결론 및 정책제언 .....</b>	<b>81</b>
1. 결론 .....	81
2. 정책제언 .....	83
1) 전문건설업체 역량 강화 지원 .....	83
2) 주계약자공동도급을 정책수단으로의 활용도 제고 필요 .....	84
3) 건설산업 혁신방안과의 연계 .....	84
4) 주계약자공동도급 효과 제고를 위한 제도개선 .....	85
<b>참고문헌 .....</b>	<b>87</b>

## - 표 목 차 -

〈표 2-1〉 국가계약법과 지방계약법의 주계약자공동도급(2018년 기준) ……	8
〈표 2-2〉 국가계약 주계약자공동도급 발주현황 추이 ……………	10
〈표 2-3〉 주계약자공동도급 추진경과 ……………	14
〈표 2-4〉 주계약자공동도급의 문제점 ……………	17
〈표 2-5〉 설문조사에서 도출된 주계약자공동도급의 개선과제 ……………	18
〈표 2-6〉 하도급공사 대비 공사비 추가확보 여부 ……………	19
〈표 2-7〉 적정공사비 확보와 공사품질의 관련성 ……………	20
〈표 2-8〉 하도급 단계별 부당·불법행위 사례 ……………	21
〈표 2-9〉 원·하도급자 간 불공정거래 해소기여 여부 ……………	21
〈표 2-10〉 주계약자와의 관계 ……………	22
〈표 2-11〉 공사 진행과정 주계약자의 간섭여부 ……………	22
〈표 2-12〉 기성금 청구방식 ……………	23
〈표 2-13〉 주계약자공동도급 도입의 주된 성과 ……………	23
〈표 2-14〉 부계약자의 근로자 임금 적기 지급 여부(발주자 응답) ……………	24
〈표 2-15〉 서울시 자치구 계약담당자 면담결과 ……………	26
〈표 2-16〉 서울시 주계약자공동도급공사 수행 주계약자 면담결과 ……………	28
〈표 2-17〉 주계약자공동도급의 필요성 ……………	29
〈표 2-18〉 주계약자공동도급 도입 목적별 성과 ……………	30
〈표 3-1〉 2009~2017년 국가공사 부계약자 참여 전문건설업종 ……………	32
〈표 3-2〉 2017년과 2018년 지방자치단체별 주계약자공동도급 발주건수 ……………	51
〈표 3-3〉 2017년과 2018년 부계약자 업종 입찰공고 유형 ……………	54
〈표 3-4〉 주계약자공동도급의 부계약자 보증 청구내역(2016년 10월 기준) ……	61
〈표 3-5〉 지방계약 주계약자공동도급 발주 공사유형 ……………	62

〈표 3-6〉 지방계약 주계약자공동도급 부계약자 공종 .....	63
〈표 5-1〉 주계약자공동도급 효과 없는 이유 .....	84

## - 그림 목 차 -

[그림 1-1] 보고서 구성 및 주요내용 .....	6
[그림 2-1] 지방계약법 공사 주계약자공동도급 발주 추이 .....	12
[그림 2-2] 주계약자공동도급의 장점 .....	16
[그림 4-1] 현행 체계 하의 업무범위 .....	75



## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구 필요성

건설업의 산출물은 사회기반시설(SOC), 주택, 생산시설과 사무용 공간 등 다중의 이용자에게 공급된다. 이들 시설물이 용도에 맞는 기능을 발휘하기 위해서는 여러 기능이 필요하다. 이런 측면에서 건설업을 종합산업이라고 말하기도 한다.

종합산업으로서의 특징을 갖는 건설업의 산출물이 공급되기 위해서는 다수의 참여자를 필요로 한다. 많게는 수십 개의 공정이 복합되는 산출물을 하나의 건설업자가 모두 공급하는 것은 불가능하다.

분업이 효과적으로 활용되는 업종이 건설업이라고 할 수 있다. 건설업의 분업은 수직적인 형태로 이루어지는데, 이를 하도급이라고 한다. 원도급자와 하도급자는 법제도상 대등한 권리와 의무의 주체로 설정되어 있으나, 현실적으로 협상력의 차이 등으로 대등하지 못한 관계에서 생산이 진행된다. 이 과정에서 다양한 문제들이 발생하고 있다. 하도급은 도급으로서의 발주자의 위험을 회피할 수 있고, 공사 진행과정에서 발생할 수 있는 위험요소를 원도급자가 일괄하여 관리 및 운영할 수 있는 장점을 갖고 있으나, 하도급 과정에서 파생되는 문제는 개선의 필요성을 제기하게 한다. 이에 따라 이를 개선하기 위한 정책적인 시도들이 다수 이루어졌으나, 기대만큼의 성과가 나타나지 못하고 있다.

주계약자공동도급은 건설공사 하도급에서 파생될 수 있는 여러 문제를 해

결할 수 있는 대안적인 제도로서의 특징을 갖고 있다. 주계약자공동도급이 갖고 있는 장점을 활용하기 위한 목적에서 발주가 이루어지고 있으나, 발주 건수는 매우 미흡한 수준이다. 이에 따라 주계약자공동도급의 제도적인 장점의 현실화를 위해서 발주 확대에 필요한 제도개선 모색의 필요성이 있다.

과거 한국 경제가 잠재성장률 이상의 성장을 보인 시기 건설업의 비중과 역할은 다른 어떤 산업보다 중요하게 여겨졌다. 노동집약적인 생산구조를 기반으로 한 경제성장은 도시로 집중되는 인구에게 필요한 주거서비스를 공급해야 했다. 또한 이들을 지원할 수 있는 사회기반시설에 대한 투자도 크게 확대되었다.

그러나 최근 건설시장의 침체가 예상되는 상황이다. 또한 건설업이 경제 내에서 차지하는 비중의 축소는 향후에도 지속될 가능성이 높다. 건설투자의 큰 축을 차지하고 있는 공공투자가 지속적으로 감소하는 양상을 보이고 있다. 또한 민간시장의 가장 큰 부문이라고 할 수 있는 주택건축도 하향국면을 유지하고 있다.

이런 건설시장의 동향은 참여자인 건설업자에게는 위기라고 할 수 있고, 건설업계가 재편되는 결과가 초래될 수 있는 요인으로 인식되고 있다. 건설시장의 변화기에 견실한 업체 위주의 경쟁이 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 역할은 정책당국의 몫이라고 할 수 있다.

과거 장기 경기침체를 경험한 일본은 건설시장에서 우수한 건설업체에게 기회를 주고, 성장의 계기가 될 수 있는 제도를 시행한 사례가 있다. 서로 다른 건설업종 간 공동수급체(joint venture)를 구성하여 입찰에 참여하는 방식을 활용했다. 주계약자공동도급과 유사한 방식이다.

건설시장의 변화기에 견실한 건설업체에게 성장기회를 제공하고, 이들 업체 간 공정한 경쟁에 의해서 시장이 운영될 수 있도록 유도할 수 있는 현실적인 대안의 측면에서 주계약자공동도급은 가장 효과적인 제도라고 할 수 있다.

이처럼 주계약자공동도급은 건설산업 변화의 시기에 활용도가 많을 것으로 생각되는 제도이다. 2018년 11월 7일 국토교통부는 업역규제 폐지와 업종체계 개편, 등록기준 정비 등을 주요 내용으로 하는 건설산업 생산구조 혁신 로드맵을 발표했다.

업역규제 폐지는 종합건설업과 전문건설업으로 구분하여 등록하고, 이를 근거로 시장이 구분되어 있는 상황을 개선하는 것이다. 즉 업역에 따라 도급을 제한하지 않고 발주자의 자율적인 판단에 따라 건설업체를 선택하도록 하는 것이다. 이런 제도적 변화는 역량 있는 건설업체가 성장의 기회를 가질 수 있게 된다. 이런 변화의 방향을 주계약자공동도급과도 일치하는 측면이 있다.

업종체계 개편은 종합건설업 5개 업종, 전문건설업 25개 업종으로 운영되고 있는 현재의 체계를 통합·개편하는 것을 주요 내용으로 한다. 이런 방향 역시 주계약자공동도급 활용도 제고에 긍정적인 변화가 될 것으로 예상된다. 특히 공사금액이 큰 국가공사의 경우 부계약자로 참여하는 전문건설업자의 지분율과 공동수급체에서의 역할을 확대하는 데 긍정적이라고 할 수 있다.

등록기준 정비에 따라 자본금 요건이 하향조정 되고 기술자요건은 강화될 것으로 전망된다. 공사기간 중 참여 업체가 재무건전성을 유지할 수 있는지 여부에 대한 판단이 현재보다 중요한 요소가 될 것으로 예상된다. 주계약자공동도급에 참여하는 전문건설업자는 발주자로부터 공사이행능력과 재무상태 평가를 받는다. 하도급자로 참여할 때와는 달리 발주자의 계약상대방 위치이기 때문이다.

이처럼 주계약자공동도급은 활용도 제고가 이루어질 수 있는 환경과 여건이 조성되고 있다. 그러나 아직은 제도의 효과를 극대화 할 수 있는 수준의 발주가 이루어지지 못하고 있다.

제도의 활성화를 위해서는 지속적인 제도개선이 수반되어야 한다. 선행연

구들에서는 주계약자공동도급 활성화에 필요한 대안을 제시하였다. 대안의 실효성을 확보하기 위해서는 발주사례를 검토하고 문제점을 파악하여 개선의 대안을 제시하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

## 2) 연구의 목적

주계약자공동도급은 국가계약법 공사와 지방계약법 공사에서 달리 운영되고 있다. 발주대상이 되는 공사금액에서 많은 차이를 보이고 있다. 공사규모가 다르기 때문에 공동수급체 구성, 각종 보증도 국가공사와 지방공사에서 달리 적용되고 있다. 이에 따라 주계약자공동도급 개선과제 모색에 있어서 국가계약법 공사와 지방계약법 공사를 구분하여 검토할 필요가 있다.

제도의 파급효과를 제고하기 위한 목적에서 이루어지는 개선방안 제안은 실효성을 담보하고 있어야 한다. 이를 위해서는 실제 발주된 공사를 대상으로 참여자인 발주자, 주계약자, 부계약자의 애로사항과 그에 대한 대안이 제시되는 것이 바람직하다.

보고서는 이런 목적을 갖고 진행되었다. 서로 다른 양상으로 발주되고 있는 국가공사와 지방공사에서 주계약자공동도급 참여경험이 있는 참여자들과의 면담조사를 통해 문제점을 파악하고 이를 개선할 수 있는 대안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

## 2. 사례 및 보고서 구성

### 1) 조사대상 발주사례

국가계약법 공사는 한국토지주택공사(LH) 현장, 도로건설 현장, K-water 발주 현장, 철도공사 현장을 방문하여 면담조사를 진행하였다. 면담조사는

발주자, 주계약자, 부계약자를 대상으로 하였으며, 현장에 따라 세 주체 모두 면담이 이루어진 곳도 있고, 그렇지 못한 현장도 있었다. 모든 현장에서 부계약자 면담이 이루어졌고, 발주자와 주계약자 선별적으로 면담조사를 진행했다.

지방계약법 공사는 상수도공사 현장과 진입로 연결공사 현장, 지방도 확·포장 공사현장, 그리고 버스 공영차고지 공사현장과 지하철 역사 내 환경개선 공사현장 등을 방문하여 면담조사를 진행하였다.

## 2) 보고서 구성

제1장은 서론이며, 연구의 필요성과 목적을 기술하여 연구가 진행된 배경을 간략하게 기술하였다. 그리고 사례조사를 바탕으로 하는 연구의 특성을 감안하여 사례조사가 이루어진 공사의 유형을 제시했다. 그리고 보고서의 전체적인 구성체계를 제시했다.

제2장은 주계약자공동도급 운영방식과 기대효과를 국가계약법 공사와 지방계약법 공사로 구분하여 기술하였다. 주계약자공동도급 제도의 이해를 목적으로 연혁과 특징 및 기대효과를 기술하였는데, 국가와 지방을 구분하여 기술한 이유는 국가공사와 지방공사는 적용시기와 적용 대상 공사금액 차이가 있어 운영방식에도 차이를 보이고 있기 때문이다. 주계약자공동도급의 기대효과는 긍정적인 효과와 부정적인 영향을 파악하여 기술하였다.

제3장은 발주사례 분석 및 주계약자공동도급 활성화방안이라고 판단되는 사항을 제안하였다. 발주사례는 국가계약법 공사와 지방계약법 공사가 진행되고 있는 현장과 참여한 업체를 방문하여 면담조사 방식으로 분석하였다. 사례조사에서 파악된 시사점은 국가공사와 지방공사가 다소 다른 양상을 보였으며, 이를 바탕으로 개선방안을 제안하였다.

제4장은 건설산업 생산구조 혁신방안로드맵이라는 환경 변화요인에 대응

하는 과정에서 주계약자공동도급에 미치게 될 영향을 검토하고, 이를 제도 활성화의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 감안하였다. 검토결과 연구자는 생산구조 혁신방안이 주계약자공동도급 확대를 위한 긍정적인 요인으로 작용할 수 있는 여지가 매우 큰 것으로 판단되었다. 이런 판단의 근거, 그리고 주계약자공동도급이 생산구조 혁신방안에 따라 활용도를 제고하는 과정에서 효과를 확대하기 위한 대안 모색의 필요성을 제기했다.

제5장은 연구의 내용을 요약하여 결론으로 제시하고, 정책제언을 제시하고 있다.

구분		주요내용
제1장	서론	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연구의 필요성 및 목적</li> <li>· 조사대상 사례 및 보고서 구성</li> </ul>
제2장	주계약자공동도급의 운영방식 및 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가 및 지방계약법의 주계약자공동도급 운영방식</li> <li>· 주계약자공동도급의 연혁 및 제도의 특징</li> <li>· 주계약자공동도급의 긍정적 기대효과 및 부정적 영향</li> </ul>
제3장	발주사례 분석 및 활성화방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가계약법 공사의 발주사례 분석의 시사점</li> <li>· 지방계약법 공사의 발주사례 분석의 시사점</li> <li>· 국가계약법 및 지방계약법 공사에서의 주계약자공동도급 활성화방안</li> </ul>
제4장	생산구조 변화와 주계약자공동도급	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건설산업 생산구조 혁신방안</li> <li>· 건설산업 혁신방안에 따른 주계약자공동도급 활용도 제고</li> </ul>
제5장	결론 및 정책제언	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결론</li> <li>· 정책제언</li> </ul>

[그림 1-1] 보고서 구성 및 주요내용

## 1. 주계약자공동도급의 운영방식

### 1) 국가계약법

주계약자공동도급은 공공공사를 중심으로 발주가 이루어지고 있다. 발주할 수 있는 공사는 추정가격 300억원 이상의 종합심사낙찰제 공사이다. 이 점이 지방계약법 공사와 차이를 보이는 이유라고 할 수 있다. 공사금액이 크기 때문에 공동수급체 구성원도 지방계약법에 비해 많다. 국가계약법에서는 구성원수 10인 이하로 공동수급체를 구성하면 된다.

구성원들의 최소지분율은 5% 이상을 유지해야 한다. 최소지분율 규정은 지방계약법과 동일하다. 공사금액이 크다는 것은 단년도 공사가 아닌 장기계속공사로 진행되는 경우가 대부분이다. 전체 공사금액이 커서 최소지분율 이상의 공사를 분담하는 경우에도 공사금액이 커지나, 장기계속공사에 원도급자 지위로 참여하기 때문에 부담해야 하는 공사이행보증과 현장대리인 배치 기간의 문제, 그리고 분담한 공사가 완료되었음에도 불구하고 실질적인 하자보수기간이 연장되는 문제 등이 발생하고 있다.

분담한 공사를 각자 책임지고 시공해야 하며, 기성대가의 청구는 주계약자를 통해서 해야 한다. 이것도 지방계약법에 의해 운영되는 주계약자공동도급과 다른 점이다.

전체 공사의 금액이 커서 부계약자로 참여하는 전문건설업자도 제한적이라고 할 수 있다. 신용등급과 공사실적 등을 충족하면서 분담한 공정을 진행할 수 있는 전문건설업자의 숫자가 적다. 이로 인하여 공동수급체를 구성

할 수 있는 전문건설업자를 찾지 못해서 공동수급체 구성이 어려운 경우가 발생할 수 있다. 그리고 종합건설업자는 입찰에 참여할 수 없는 결과가 초래되기도 한다.

〈표 2-1〉 국가계약법과 지방계약법의 주계약자공동도급(2018년 기준)

구분	국가계약법	지방계약법
적용대상	· 추정가격 300억원 이상	· 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사
공동수급체 구성	· 구성원수 10인 이하 · 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상	· 구성원수 3인 이내, 필요한 경우 5인까지 · 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상
공동수급체 대표자	· 주계약자가 대표자 · 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정, 품질과 시공상태 확인, 재시공 지시	좌동
구성원 자격요건	· 주계약자: 종합건설업자로서 전체공사를 이해하는데 필요한 자격요건 · 구성원: 분담공사를 이행하는데 필요한 자격요건	좌동
실적인정 범위	· 주계약자: 구성원이 전문건설업자인 경우는 전부, 종합건설업자인 경우는 2분의 1 · 구성원: 분담부분	좌동
대가지급	· 공동수급체 대표자 청구, 구성원 각자 지급	· 구성원 각각의 청구, 지급
계약이행 및 책임	· 주계약자 외 구성원은 분담부분 직접시공 · 구성원 각자 분담한 부분에 대하여 계약상 의무이행 책임 · 불이행 시 각 구성원 보증기관, 주계약자, 주계약자 보증기관 순	· 주계약자는 직접시공 또는 하도급 · 부계약자는 분담부분 직접시공 · 각각 시공분 하자책임, 구분 모호한 경우 연대책임 · 하자보수 미이행 시 보증기관 책임
공동도급 내용 변경	· 구성원 연명으로 출자비율 또는 분담내용 변경, 탈퇴 등 요청	좌동
낙찰자 결정기준	· 종합심사낙찰제	· 적격심사

국가계약법의 적용을 받는 발주자가 2009년 이후 발주한 주계약자공동도급은 189건으로 나타났다. 2013년과 2016년 각각 32건과 31건이 발주되기도 했으나, 그 외의 해에는 20건 미만의 발주실적을 기록하기도 하는 등 활성화되지 못하고 있다.

지난 10년 동안 국가계약에서 주계약자공동도급 발주는 LH의 비중이 가장 높다. 189건의 발주 중 75건의 발주가 LH에 의해서 이루어졌다. 다음으로 한국도로공사와 철도시설관리공단 등의 순이었다.

LH의 주계약자공동도급 발주 중 기계설비업종을 부계약자로 하는 발주가 가장 많은 것으로 나타났다. 기계설비업종이 부계약자로 다수 참여하게 된 이유는 다른 업종에 비해 공종의 분리가 비교적 명확하기 때문이라고 할 수 있다.

발주기관별로도 특징적인 양상을 보이고 있다. 최근 LH의 발주건수가 증가하는 추세를 보이는 반면 다른 발주자의 발주건수는 감소하는 양상이다. 또한 주계약자공동도급 발주 실적이 있는 발주기관의 숫자도 감소하고 있다. 즉 LH 등 특정한 소수의 발주자에 의해서만 발주가 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-2〉 국가계약 주계약자공동도급 발주현황 추이

(단위: 건)

구분	계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	189	1	1	12	18	32	20	19	31	27	28
한국토지주택공사	75	1	-	2	4	3	7	10	12	17	19
한국철도시설공단	25	-	1	1	5	6	3	6	1	-	2
한국도로공사	37	-	-	2	1	12	2	-	11	5	4
한국가스공사	19	-	-	5	3	4	4	-	2	1	-
한국수자원공사	16	-	-	1	3	1	1	2	3	3	2
서부발전(주)	2	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-
조달청	지방국토관리청	5	-	-	-	1	3	1	-	-	-
	산업자원부	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	농림축산식품부	2	-	-	-	-	1	1	-	-	-
	건강보험공단	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	한국식품연구원	2	-	-	-	-	-	-	1	1	-
	해양수산부	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
	행정중심복합도시건설청	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	기업은행	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
인천국제공항공사	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

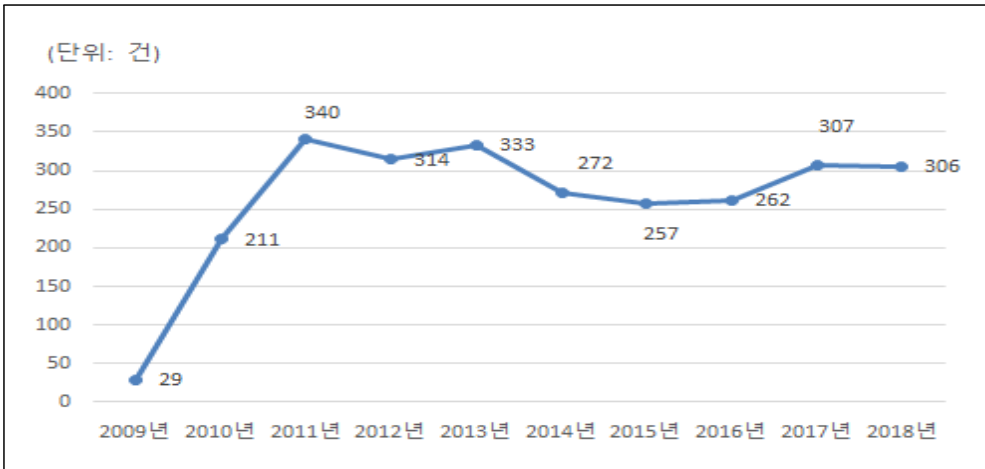
## 2) 지방계약법

지방계약법에서 주계약자공동도급은 2억원 이상 100억원 미만의 종합공사에 활용되고 있다. 국가공사에서 주계약자공동도급이 종합심사낙찰제에 활용되는데 비해, 지방계약에서는 적격심사 대상 공사이다. 또한 지역제한 입찰 대상 공사에 활용되고 있다.

대부분 소규모 공사를 대상으로 발주가 이루어지고 있어 구성원수도 국가계약에 비해 적다. 그리고 실제로 발주된 공사에 참여가 부계약자는 평균 1개 업체라고 할 수 있다.

주계약자공동도급은 국가계약법 공사보다 지방계약법 적용을 받는 공사에서 더 많은 발주를 보이고 있다. 2009년 16개 광역 및 기초 지방자치단체에서 시범적으로 발주가 이루어진 이후 2010년부터는 활용도를 제고하고 있다. 그리고 2011년에는 전국 지방자치단체에서 340건의 발주를 보여 가장 많은 주계약자공동도급이 이루어졌다. 그러나 2011년을 정점으로 이후 발주건수가 하락추세를 보이고 있다.

2017년 307건 중 기계설비업종이 부계약자로 참여한 공사건수는 67건, 2018년은 기계설비업종이 부계약자로 참여한 공사건수는 87건으로 전체 발주건수 306건 대비 28.4%를 차지했다.



자료: 대한전문건설협회 내부자료.

[그림 2-1] 지방계약법 공사 주계약자공동도급 발주 추이

## 2. 주계약자공동도급의 기대효과

### 1) 주계약자공동도급의 연혁 및 특징

#### (1) 연혁

주계약자공동도급은 1994년 4월 15일 건설산업기본법에 의해 처음 근거가 마련되었다. 근거는 마련되었으나 발주가 이루어지는 등의 실제 활용은 2010년 이후라고 할 수 있다.

2005년은 지방분권을 지원하기 위한 목적에서 지방재정법이 4개의 법으로 분리되었다. 이 과정에서 지방계약법이 제정되었고, 지방계약법 적용을 받는 발주자도 주계약자공동도급을 활용할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 지방계약법에도 근거는 마련되었지만, 실제 공사의 발주로 이어지지 못했다.

2009년 건설산업기본법 개정에 따라 점업을 제한 규정이 폐지되었다. 종

합건설업과 전문건설업이 각각 다른 업종을 등록할 수 있도록 제도변화가 이루어졌고, 이 과정에서 주계약자공동도급은 전체 업종을 대상으로 발주가 가능해졌다. 겸업제한 규정이 폐지되기 이전까지는 종합건설업과 전문건설업이 겸업할 수 있었던 8개 업종에 한정하여 주계약자공동도급 발주가 가능했다.

2009년은 주계약자공동도급 발주가 모색된 해라고 할 수 있다. 국가계약법의 적용을 받는 공사는 500억원 이상 공사를 대상으로 제도가 운영되었다. 그러나 실제 발주가 이루어진 사례는 거의 없다. 반면 지방계약법에서는 광역 및 기초 지방자치단체 16개에서 시범사업이 시행되었다. 시범사업은 2억원 이상 150억원 미만 공사를 대상으로 이루어졌다.

2010년 이후 지방계약에서 주계약자공동도급 발주가 이루어지기 시작했다. 2009년 시범사업의 성과를 검토하여 발주확대의 필요성이 인식되었고, 적용대상 공사금액을 2억원 이상 100억원 미만 공사로 축소하였다. 2010년 지방계약법 적용을 받는 공사에서 이루어진 주계약자공동도급 발주는 211건이었다.

2012년에는 국가계약에서 주계약자공동도급 활용도 제고를 위한 제도개선이 있었다. 예사업종제가 도입되었는데, 부계약자 숫자의 부족에 따른 공동수급체 구성의 어려움 등을 개선하기 위한 목적이라고 할 수 있다. 또한 계열회사 간 공동도급을 불허하는 규정을 삭제했다.

2014년은 국가계약에서 주계약자공동도급 발주가 확대될 수 있는 변화가 있었다. 추정가격 기준으로 500억원 이상 공사에 한정하여 운영되었던 제도가 300억원 이상 공사로 범위가 확대된 것이다. 그러나 발주건수의 증대로 이어지지는 못하고 있는 실정이다. 2013년 32건의 주계약자공동도급 발주가 있었으나, 2014년에는 20건, 2015년에는 19건으로 감소되었다. 2016년에야 2013년 발주건수 수준을 회복했다. 국가계약에서는 주계약자공동도급 발주 활성화의 계기가 마련되지 못하고 있다.

〈표 2-3〉 주계약자공동도급 추진경과

일자	주요 내용	비고
1999. 4. 15	· 주계약자공동도급제도 근거 마련(건설법 개정)	건설교통부
1999. 8. 6	· 주계약자공동도급제도 보완(건설법 시행령 개정) · 공동도급 지도 근거 마련 · 종합과 전문의 공동도급 등 협력관계 우수업체 평가 우대근거 마련	
1999. 9. 1	· 주계약자공동도급제도 보완(건설법 시행규칙 개정) · 부계약자 시공실적의 100%를 주계약자 실적으로 인정 등 · 의무하도급 비율을 공동도급으로 대체	
2000. 4. 7	· 건설교통부에서 주계약자형 공동도급 운영기준 제정 · 민간공사는 동 규정 적용, 국가공사는 재경부 회계예규 우선 적용	
2005. 12. 30	· 주계약자공동도급제도 근거 마련(지방계약법 제정) · 행정자치부 지방자치단체 공동도급 운영요령 제정 및 시행	행정자치부
2009. 2. 1	· 건설법 상 검입제한 폐지로 주계약자공동도급 전업종에 확대 적용 · 주계약자공동도급 시범 시행(16개 지자체)	건설교통부 행정자치부
2009. 4. 8	· 국가계약법에 주계약자공동도급 도입 · 공동계약운영요령 근거 마련(500억원 이상)	기획재정부
2009. 8. 1	· 공동계약운영요령 범위 조정(2억~150억원)	행정자치부
2009. 9. 1	· 국가공사 시범시행	NH
2010. 1. 12	· 지방계약법 개정 · 지자체 발주공사에 주계약자공동도급 전면 시행 · 추정가격 2억~100억원 미만 종합공사로 개편	행정자치부
2010. 4. 30	· 전문건설업체 시공 및 경영상태 평가기준 완화 · 추정가격→분담비율	
2012. 3. 22	· 예시업종제 도입 및 계약회사 공동도급 불허 삭제	기획재정부
2014. 1. 1	· 국가공사 확대 시행(500억→300억원)	기획재정부

## (2) 특징

건설산업기본법에 의한 공동이행방식과 분담이행방식은 종합건설업자들로 구성되는 공동수급체가 입찰에 참여하는 방식이다. 반면 주계약자공동도급의 가장 큰 특징은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 것이다. 종합건설업자와 전문건설업자가 각각의 장점을 발휘할 수 있는 제도적인 장점이 있다. 이를 바탕으로 동반성장에 기여할 수 있고, 작업능률

향상도 기대할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

도급단계 축소도 주계약자공동도급의 주요한 특징이다. 기존 하도급 생산 방식에서 하도급자로서 공사에 참여하던 전문건설업자가 발주자의 계약 상대방 위치에서 직접시공하는 구조이다. 이에 따라 하도급에서 파생될 수 있는 여러 문제점을 예방할 수 있는 장점이 있다. 또한 도급단계 축소에 따라 각종 대가의 적기지급이 가능해졌다.

주계약자공동도급은 분담한 공사를 책임지고 시공하는 구조이다. 이에 따라 부계약자인 전문건설업자는 하도급 생산방식에 비해 공사의 책임감이 강해졌다. 그리고 공사를 자기책임 하에 수행하므로 자재 및 장비 활용의 효율성 증대가 가능하며, 하도급에 비해 공사금액을 더 많이 확보할 수 있다. 이런 요인들은 공사의 품질에 긍정적인 작용을 하게 되며, 실제 발주자들을 대상으로 한 설문조사 결과는 공사품질 제고에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

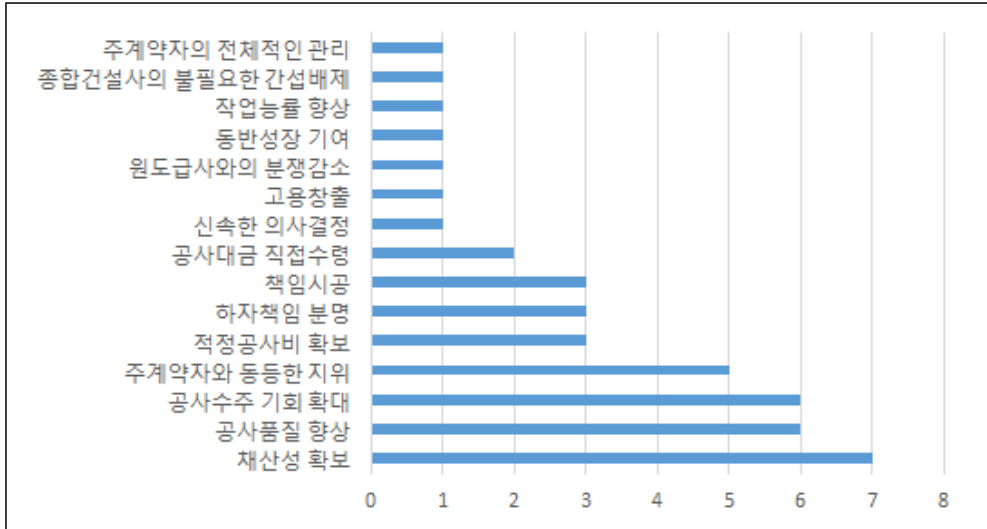
전문건설업자의 역량이 요구되는 방식이라고 할 수 있다. 부계약자로 참여하며, 분담한 공사에 대해서는 계약변경과 기성대가 신청에 필요한 행정적인 서류처리가 수반된다. 하도급자로 공사에 참여할 때와는 다른 업무가 추가된다. 특히 공사의 진행과정에서 불가결하게 발생하는 설계변경 관련 업무를 효과적으로 처리할 수 있어야만 한다. 분담한 공사에서 발생하는 계약변경 업무를 효과적으로 처리하지 못하면 각자 책임시공의 의미가 퇴색되며, 주계약자공동도급의 가장 큰 장점에 따른 효과를 기대할 수 없게 된다.

주계약자공동도급의 특징은 제도의 장점과 단점으로 표출되는데, 대한전문건설협회가 부계약자 참여경험이 있는 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과에도 잘 나타난다.

부계약자로 참여한 경험이 있는 전문건설업체들이 생각하는 주계약자공동도급의 장점 중 가장 중요한 것은 ‘채산성이 확보’였다. 다음으로 ‘공사수주 기회 확대’와 ‘공사대금 직접수령’ 등이었다. 이외에도 공사품질에 영향을

미치는 공사비 확보에 유리하다는 응답도 많았다.

전반적으로 부계약자 참여경험이 있는 전문건설업체들은 주계약자공동도급의 취지 및 제도적인 특징에 대해서 인지하고 있는 것으로 파악되며, 공사 참여를 통해서 제도의 장점을 경험한 것으로 판단된다.



주: 1. 대한전문건설협회가 시행한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

2. 설문에 응답한 87개 업체 중 32개 업체의 중복허용 응답임.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

[그림 2-2] 주계약자공동도급의 장점

주계약자공동도급의 제도적 특징에는 단점도 포함된다. 부계약자 참여경험을 갖고 있는 전문건설업체들이 단점으로 지적한 것은 설계변경과 관련된 사항이 가장 많았다. 다음으로 장기계속공사에서 부계약자 공종이 완료되었음에도 전체 공사의 완공을 기준으로 하자기간이 설정되는 문제점을 지적하였다. 이외에도 하도급자로 공사에 참여할 때와 달리 처리해야 하는 행정문서 등이 많아 어려움이 있는 것으로 파악되었다.

〈표 2-4〉 주계약자공동도급의 문제점

구분	내용	비고
설계변경 관련(7건)	주계약자의 설계변경으로 인한 부계약자 공종 감소	2건
	주계약자 설계변경 시 공유 불가	
	주계약자의 설계변경 요청 거부	
	주계약자를 통한 설계변경	
	설계변경 시 업무전달의 미흡	
	선행공정 설계변경으로 인한 공기연장	2건
하자보수 관련(3건)	하자보수기간 설정	2건
	시공, 관리, 하자책임 불분명	
분쟁발생 관련(3건)	주계약자와 시공 중첩부분 간섭발생	
	주계약자와 부계약자 간 잦은 의견충돌 발생	
	공동경비에 대한 분쟁 발생	
발주 관련(3건)	발주처 설계서의 공종분리 불명확	
	부계약자 공정이 주계약자에 포함	
행정처리 관련(2건)	설계서와 내역서가 상이하여 공사진행에 문제점 발생	
	행정처리 절차 복잡	2건
기타(6건)	나라장터에 계약금액 명시 필요	
	공사진행의 지연	
	각각의 현장사무실, 관리인 투입으로 과다한 비용 발생	
	공기연장 시 간접비 증가	
	주계약자 부족	
	주계약자의 시공주도	

주: 1. 대한전문건설협회가 시행한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

2. 설문에 응답한 87개 업체 중 22개 업체의 중복허용 응답임.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

주계약자공동도급의 제도적인 특징에서 파생되는 장점과 단점 중 개선이 필요한 과제에 대한 설문조사 결과는 발주자에 대한 요구가 가장 많았다. 특히 설계내역서 작성 및 설계변경과 관련되는 공종의 분리를 명확하게 할 필요가 크다는 의견이 많았다. 설계변경 시 발주자와 부계약자 협의할 수 있어야 한다는 의견도 있었다.

주계약자공동도급은 주계약자인 종합건설업자와 부계약자로 참여하는 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고 각자 분담한 공사를 진행하는 방식임에도 부계약자를 하도급자로 인식하는 것에 대한 개선 필요성 의견도 있었다.

〈표 2-5〉 설문조사에서 도출된 주계약자공동도급의 개선과제

구분	내용	비고
발주 관련(11건)	발주기관의 명확한 공종 분리 및 설계내역서 작성	5건
	주계약자공동도급제도의 발주 확대 및 발주 의무화	3건
	부계약자 참여비율 상향조정	2건
	부계약자 참여 가능 공정 확대	
제도 관련(3건)	주계약자공동도급제도 발주 의무화	2건
	선행공정 지연으로 인한 문제점 개선	
상호관계 관련(2건)	주계약자와 부계약자 간 동등한 입장으로 인식 개선	2건
기타(4건)	설계변경 시 부계약자와 발주처 간 협의 가능하도록 개선	2건
	특정제품 사용 금지	
	기성금 신청 시 부계약자가 발주처에 직접 신청할 수 있도록 개선	
	하자부분 책임 한계 필요	

주: 1. 대한전문건설협회가 시행한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

2. 설문에 응답한 87개 업체 중 20개 업체의 응답임.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

## 2) 긍정적인 기대효과

### (1) 공사비 확보에 유리

대한전문건설협회가 부계약자로 참여한 경험이 있는 회원사를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 하도급공사 대비 추가적인 공사비 확보가 가능한 것으로 나타났다. 설문에 응답한 87개 업체 중 추가적인 공사비 확보가 가능했다는 응답은 58개 업체이며, 66.7%로 조사되었다.

공사비의 추가적인 확보 중 하도급과 비교할 때 15~20% 가량 많았다는 응답 비중이 가장 높게 나타났다. 또한 하도급공사 대비 30% 이상의 공사비 확보가 가능했다는 응답도 6.9%에 이르는 것으로 나타났다.

국내 건설공사가 하도급방식에 의해 진행되며, 도급단계를 거치면서 실제 공사에 투입되는 금액이 하락하는 문제가 발생하고 있는 상황이다. 이는 원도급자와 하도급자의 협상력(bargaining power) 차이 등의 다양한 원인에서 비롯되는 것이지만, 결과적으로는 공사품질에 악영향을 미칠 수 있는 요인이 되고 있다.

그런데 주계약자공동도급은 도급단계를 축소한 제도이며, 이로 인하여 기존 하도급자가 공동수급체의 구성원으로 참여하여 직접시공을 하므로 공사비 누수를 방지하여 공사품질에 긍정적인 결과를 기대할 수 있게 하는 장점이 있다.

공사비 확보가 공사품질에 영향<sup>1)</sup>을 미친다는 응답은 87개 업체 중 69개였다. 69개 업체 중 영향이 “많다”는 응답의 비중이 가장 높게 나타나 추가적인 공사비 확보를 통해서 하도급공사에 비해 품질이 개선된 시설물 공급이 가능하다는 생각을 갖고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 2-6〉 하도급공사 대비 공사비 추가확보 여부

구분	기존과 동일	10% 이내	10~15%	15~20%	20~30%	30% 이상
응답수	29	12	13	14	13	6
비율	33.3%	13.8%	14.9%	16.1%	14.9%	6.9%

주: 대한전문건설협회가 부계약자를 대상으로 한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

- 1) 주계약자공동도급이 공사품질에 긍정적인 효과를 미친다는 주장은 김대희의 연구에 의해서도 확인된다. 김대희는 주계약자공동도급제도 도입효과를 연구하였는데, LH 건설프로젝트를 대상으로 실증연구를 진행하였다. 연구결과 주계약자공동도급은 하자/재시공과 부(-)의 관계라는 가설이 채택된 것으로 나타났다. 또 주계약자공동도급이 품질만족도에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 가설도 실증적으로 검증하였는데, 이 가설도 채택되는 결과가 도출되었다. 다시 말해 주계약자공동도급 도입으로 하자/재시공이 감소하고 공사의 품질만족도를 향상시킨다는 결과가 제시되었다.

〈표 2-7〉 적정공사비 확보와 공사품질의 관련성

구분	영향 없다	영향 있다			
		소계	조금 있다	많다	매우 많다
응답수	18	69	26	27	16
비율	20.7%	79.3%	29.9%	31.0%	18.4%

주: 대한전문건설협회가 부계약자를 대상으로 한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

## (2) 하도급의 문제점 개선

건설업에서 하도급방식은 여러 장점을 갖고 있으나, 문제점도 많이 나타나고 있다. 이런 문제는 원도급자와 하도급자가 현실적으로 대등하지 못한 상황에서 관계가 설정되고 공사에 참여하기 때문이다.

하도급 문제를 개선하기 위한 정책적인 노력들이 있어 왔으나, 개선이 이루어지지 못하고 있다. 이런 상황에서 하도급 폐단을 개선할 수 있는 현실적인 수단으로 주계약자공동도급이 논의되었다. 또한 실제 하도급 문제의 개선수단으로서의 효과가 인식되고 있다. 실제 주계약자공동도급 발주 및 관리업무를 했던 담당자를 대상으로 한 설문조사 결과에서 불공정거래에 기여했다는 긍정적 평가가 많았다. 또한 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 부계약자도 불공정행위가 개선된 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

공사의 진행단계에서도 부계약자는 분담한 공사를 독자적으로 수행하고 있는 것으로 조사되었다. 일부 간섭이 있는 경우에도 분담한 공사와 참여지분에 따라 원만히 조정될 수 있는 여지가 큰 것으로 나타났다.

〈표 2-8〉 하도급 단계별 부당·불법행위 사례

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

〈표 2-9〉 원·하도급자 간 불공정거래 해소기여 여부

(단위: %)

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

주: 2012년 1월 18일부터 3월 9일까지 서울시가 주계약자공동도급 발주 경험이 있는 계약부서 및 사업부서 29개 산하기관을 대상으로 한 설문조사 결과임.

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

〈표 2-10〉 주계약자와 관계

구분	하도급공사와 동일	하도급보다 개선되었으나, 갑을관계 존재	동등한 지위	미응답
응답수	8	33	44	2
비율	9.2%	37.9%	50.6%	2.3%

주: 대한전문건설협회가 부계약자를 대상으로 한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

〈표 2-11〉 공사 진행과정 주계약자의 간섭여부

구분	과도한 간섭 발생	일부 있으나, 원만히 해결	불필요한 간섭 없음	잘 모르겠음
응답수	10	35	36	6
비율	11.5%	40.2%	41.4%	6.9%

주: 대한전문건설협회가 부계약자를 대상으로 한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 업체를 대상으로 조사함.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

### (3) 임금의 적기지급

건설업은 기성에 따라 대가를 청구하고, 기성금을 수령한 이후 임금을 지급하는 방식으로 운영되는 것이 일반적이다. 이 과정에서 체불이 발생하는 경우가 있다.

도급단계가 많아질수록 체불의 가능성이 높아지고, 임금지급이 이루어지는 시간도 지연된다.

주계약자공동도급은 근로자를 사용하는 전문건설업자가 부계약자로 참여하고, 원도급자와 같은 공동수급체 구성원이므로 발주자로부터 직접 기성금을 받는 구조이다. 이에 따라 임금의 적기지급이 가능해진다.

〈표 2-12〉 기성금 청구방식

구분	발주자에게 직접청구	주계약자 통해 청구	미응답
응답수	32	54	1
비율	36.3%	62.1%	1.1%

주: 대한전문건설협회가 부계약자를 대상으로 한 설문조사이며, 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 경험이 있는 87개 발주자를 대상으로 조사함.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

〈표 2-13〉 주계약자공동도급 도입의 주된 성과

(단위: 명, %)

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

주: 2012년 1월 18일부터 3월 9일까지 서울시가 주계약자공동도급 발주 경험이 있는 계약부서 및 사업부서 29개 산하기관을 대상으로 한 설문조사 결과임.

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

그러나 제도의 설계와 달리 실재는 주계약자를 통한 기성대금 청구 비율이 높게 나타났으나, 발주자에게 직접 청구하는 비율도 36.3%인 것으로 조

사되었다. 임금의 지급시기는 단축될 수밖에 없다. 공공발주자를 대상으로 한 설문에서도 이런 효과가 나타나고 있는 것으로 조사되었다. 2012년 시행된 서울시의 설문조사 결과 임금체불방지도 주계약자공동도급의 주된 성과로 인식되고 있었다.<sup>2)</sup> 발주자를 대상으로 한 2017년 설문조사 결과에서도 임금의 적기지급이 가능한 것으로 인식하는 것으로 나타났다.

〈표 2-14〉 부계약자의 근로자 임금 적기 지급 여부(발주자 응답)

구분	그렇다	아니다	모르겠다
응답수	18	11	18
비율	38.3%	23.4%	38.3%

주: 대한전문건설협회가 2017년 6월 30일부터 7월 21일까지 주계약자공동도급 발주 경험이 있는 47개 발주자를 대상으로 조사함.

자료: 대한전문건설협회, 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

#### (4) 기타

공사 발주과정에서 투명성 제고가 가능하다. 발주자가 원도급자에게 특정한 하도급자를 강요하는 행위를 원천적으로 차단할 수 있다. 공동수급체를 구성하여 주계약자와 부계약자가 함께 입찰에 참여하고, 낙찰 후에는 분담한 공사의 지분비율에 따라 공사를 수행하기 때문이다.

지역경제 활성화의 정책수단으로 활용할 수 있다. 지방자치단체가 발주하는 공사는 공사금액이 100억원 미만이다. 부계약자의 평균 지분율을 고려하면 다른 지역 업체가 부계약자로 참여하기 어렵다. 따라서 해당 지방자치단체 소재 전문건설업체가 부계약자로 참여하는데 유리하다. 이런 구조는

2) 주계약자공동도급제도가 근로자의 임금체불 방지에 긍정적인 효과를 보인다는 실증적인 결과도 제시되었다. 김대희는 “주계약자공동도급제도의 도입이 체불빈도에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.”라는 가설을 설정하고 검증한 결과 통계적으로 유의미한 결과가 도출되었음을 밝혔다. 즉 설문조사 결과뿐만 아니라 회귀분석을 통해서도 주계약자공동도급이 임금체불을 줄이는 효과가 있음을 제시하였다.

지방자치단체가 지출활동을 통해서 지역의 건설업체를 매개로 지역경제 활성화를 추진하는데 유용한 수단이 될 수 있다.

주계약자공동도급은 부계약자의 직접시공이 의무화되어 있어 지역주민인 건설근로자가 고용되기 유리한 구조라고 할 수 있다. 지역민 고용창출에도 긍정적인 역할을 할 수도 있다. 실제로 대한전문건설협회가 2017년 47개 발주기관을 대상으로 조사한 결과에 의하면 27.7%의 응답자가 주계약자공동도급을 통해서 고용 확대가 이루어졌다고 답했다.

종합건설업자와 전문건설업자의 상생협력과 동반성장에도 유용한 제도로 인정되고 있다. 기존 공동도급방식과 달리 종합건설업자와 전문건설업자 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여한다. 수직적인 원·하도급자가 아닌 대등한 관계에서 공사가 이루어진다. 협상력의 우열에서 발생할 수 있는 불법·부당행위가 예방될 수 있어 상생협력에 적합한 구조라고 할 수 있다.

### 3) 부정적인 영향

#### (1) 업무부담 가중

공사와 관련한 행정부담 가중은 발주자와 부계약자가 해당된다고 할 수 있다. 일괄도급방식에서 발주자는 원도급자만 관리하면 된다. 원도급자가 도급받은 공사의 전반을 관리하고 계약이행이 종료되는 단계까지의 책임을 부담하게 된다.

그러나 주계약자공동도급은 계약상대방이 최소한 2인 이상이다. 공사도 분담하여 각자 책임 하에 진행된다. 이에 따라 공사를 관리하는 부서의 업무부담이 가중될 수 있는 구조라고 할 수 있다.

부계약자의 업무부담 가중도 수반될 수 있는 구조라고 할 수 있다. 하도급자로 공사에 참여하는 경우 원도급자의 지시와 관리, 감독에 따르면 된

다. 그러나 부계약자는 계약상대방의 지위를 갖게 된다. 각종 서류처리와 기성 관련 업무, 그리고 설계변경 등의 업무가 발생하게 된다.

〈표 2-15〉 서울시 자치구 계약담당자 면담결과

구분	내용
A구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공사감독관들은 공종을 구분하기 어려운 공사는 주계약자공동도급 시행을 꺼려함</li> <li>· 서울시청에서 주계약자공동도급 발주를 적극 지시하나, 구청별로 받아들이는 입장은 차이 있음</li> <li>· 본인은 발주가 가능한 사업이면 모두 주계약자공동도급공사로 공고하지만, 공사감독관의 의견을 반영하여 시공이 복잡한 경우는 제외함</li> <li>· 부계약자와도 일일이 계약하기 때문에 <b>업무량이 증가하나</b>, 대금e바로시스템, 조달청 발주시스템 등이 잘 되어 있어 크게 어려움은 없음</li> </ul>
B구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주계약자공동도급 적용이 가능한 공사 13건 중 10건 수행</li> <li>· 적용하지 못한 3건은 하수관정비 분야 등으로 공종을 분리할 수 없어 일반계약으로 진행</li> <li>· 일반계약에 비해 주계약자공동도급은 30% 정도의 업무량 증가</li> <li>· <b>업무량이 증가하였음에도 불구하고 불공정 하도급이 많이 개선되는 부분이 있어 만족함</b></li> </ul>
C구	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주계약자공동도급으로 발주하면 관리하는데 있어 반복되는 작업이 <b>기존보다 조금 많은 정도로 큰 어려움을 없음</b></li> <li>· 불공정 하도급 개선에 있어 긍정적으로 판단되며, 업무량이 다소 증가하는 경향이 있지만 시행 확대가 필요하다고 생각함</li> </ul>

자료: 박형진 외2, 주계약자공동도급제도 실태분석 및 개선방안, 대한건축학회논문집 구조계 제31권 제1호, 대한건축학회.

## (2) 공사의 효율성 저해

일괄도급방식은 단일 또는 공동수급체를 대표하는 건설사에 의해 현장이 관리·통제되고, 공정관리가 이루어진다. 발주자와의 관계로 단일의 창구로 소통된다. 따라서 건설공사의 효율적인 수행이 가능하다.

반면 주계약자공동도급은 종합건설업체와 전문건설업체가 각자 분담하여 공사를 수행하며, 분담부분에 대해서는 책임시공은 물론 사회보험 및 기타의 업무가 나뉘게 된다. 이로 인하여 통일된 현장 운영에는 어려움이 있을 수 있고, 이 과정에서 효율성이 저해되는 문제가 발생할 여지가 있다.<sup>3)</sup>

또한 공사를 분담하여 각자 수행하는 과정에서 원활한 협의와 협력이 부족한 경우 공정진행에 차질이 발생할 수 있는 여지도 있다. 즉 공정이 유기적으로 연계되어 있는 현장에서 선행공정과 후행공정의 분담 업체가 다를 경우 공사의 연속성에 지장을 초래할 수도 있다.

### (3) 분쟁 가능성

현행 건설산업기본법은 종합건설업자와 전문건설업자의 업무내용을 구분하고 있다. 그리고 종합공사는 종합건설업자가 시공하도록 명시하고 있다. 이에 따라 기존 공동도급은 종합건설업자들 간에 이루어졌다.

그러나 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식이다. 이에 따라 공동수급체 구성원 간 분쟁 발생의 여지가 있다.

기존 공동도급방식에서도 구성원 간 의견충돌과 분쟁은 발생하고 있다. 주계약자공동도급에서도 구성원 간 분쟁은 당연히 발생할 수 있다. 그러나 주계약자공동도급 구성원 간 분쟁은 기존 공동도급의 종합건설업자 사이에서 발생하는 의견충돌이나 분쟁과는 다른 양상이라고 할 수 있다. 즉 기존 방식에서는 전문건설업자는 하도급자였으며, 협력적인 대등관계로 인식하기 보다는 지시 및 통제의 대상으로 인식되었던 것이 일반적이다. 그런데 협의와 협력의 대상이며, 공동수급체 구성원으로 제도상 동등한 지위를 갖는다는 것을 수용하지 못하는 사례가 있고, 이 원인이 분쟁 발생의 가장 직접적인 요인인 것으로 파악된다.

---

3) 반대로 주계약자공동도급이 현장의 조직구성 효율성 제고에 긍정적이라는 실증적인 결과도 제시되고 있다. 김대희에 의하면 현장의 조직구성 효율성에 영향을 미치는 요인을 전문건설업체 직원의 업무수행능력 수준과 업무자세 및 책임의식 수준, 시공계획단계 조직구성 효율성과 시공단계 조직구성 효율성으로 파악하고, 이들을 변수로 설명변수로 설정하고 다중회귀분석을 시행했다. 결과는 주계약자공동도급이 현장 조직의 효율성을 증가시키는 것으로 나타났다.

〈표 2-16〉 서울시 주계약자공동도급공사 수행 주계약자 면담결과

구분	내용
H사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당 현장에서는 건축, 토목, 기계 중 건축과 토목은 주계약자, 기계는 부계약자가 담당하는 것으로 나누어 공동도급 수행</li> <li>· 분야가 달라 부계약자 관리가 어려운 기계와 같은 공사보다는 창호공사와 같이 건축공사 내에서의 분야가 업무에 용이함</li> <li>· 주계약자공동도급 시에는 부계약자가 조달청 발주 등 따로 자재를 발주하기 때문에 전체 공사의 원가가 상승한 가능성 있음</li> </ul>
T사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부계약자가 따로 발주자에게 기성을 받는 상황에서 부계약자를 관리하는데 어려움이 있음</li> <li>· 기존방식에서는 하도급 업체가 기성을 받기 위해서 원도급 업체의 요구사항을 수용하지만, 지금 상황에서는 수용하지 않으면 달리 어떻게 할 방도가 없음</li> </ul>
K사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주계약자공동도급공사를 수행하면서 기존과 달라진 부분을 크게 없음</li> <li>· 다만 원도급 업체에서 하도급 업체를 관리하는데 들어가는 인력과 비용은 그대로인데, 간접비가 줄어 원도급사(주계약자)에 부담으로 전가</li> </ul>

자료: 박형진 외2, 주계약자공동도급제도 실태분석 및 개선방안, 대한건축학회논문집 구조계 제31권 제1호, 대한건축학회.

#### 4) 소결

주계약자공동도급이 필요한 지를 묻는 설문조사 결과 77.6%가 긍정적으로 평가했다(매우 필요와 다소 필요의 합계). 특히 공무원은 응답자 45명 중 매우 필요 의견이 14명, 다소 필요하다는 의견은 27명으로 91.1%가 필요성을 인식하는 것으로 조사되었다. 불필요 2명, 전혀 불필요는 응답자가 없었다.

주계약자인 종합건설업체 긍정적인 평가는 37.5%, 부계약자인 전문건설업체는 83.3%, 감리업체도 87.0%로 조사되었다. 주계약자를 제외한 관련자는 주계약자공동도급이 필요하다는 인식을 갖고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 2-17〉 주계약자공동도급의 필요성

(단위: 명, %)

구분	전체	매우 필요	다소 필요	보통	불필요	전혀 불필요	무응답
전체	116 (100.0)	36 (31.0)	54 (46.6)	11 (9.5)	10 (8.6)	5 (4.3)	0 (0.0)
공무원	45 (38.8)	14 (12.1)	27 (23.3)	2 (1.7)	2 (1.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
업체 계	71 (61.2)	22 (19.0)	27 (23.3)	9 (7.8)	8 (7.0)	5 (4.3)	0 (0.0)
종합	24 (20.7)	2 (1.7)	7 (6.0)	7 (6.0)	5 (4.3)	3 (2.6)	0 (0.0)
전문	24 (20.7)	16 (13.8)	4 (3.5)	1 (0.9)	2 (1.7)	1 (0.9)	0 (0.0)
감리	23 (19.8)	4 (3.5)	16 (13.8)	1 (0.9)	1 (0.9)	1 (0.9)	0 (0.0)

주: 설문조사는 2015년 4월 1일부터 15일까지이며, 공무원 45명(사업담당 23명, 계약담당 22명), 종합과 전문업체 24명, 감리업체 23명이 응답한 결과임.

자료: 정상진, 주계약자 공동도급제도 개선방안, 서울시립대학교 도시과학대학원 공학석사 학위논문.

주계약자공동도급은 다양한 성과를 거두고 있는 것으로 판단된다. 하도급의 문제 개선과 공사품질 제고에 필요한 공사비 확보, 그리고 종합건설업체와 전문건설업체의 상생협력 유도, 임금체불 방지 등에서 실질적인 효과가 나타나고 있는 것으로 조사되었다.

주계약자공동도급의 성과 중 가장 큰 것은 하도급의 불공정이 시정되었다는 것을 들 수 있다. 발주 및 계약을 담당하는 공무원이 가장 큰 성과로 인식하는 것으로 나타났으며, 주계약자인 종합건설업자를 제외하고 전문건설업자와 감리자도 다수가 응답하였다.

발주자는 발주한 공사를 공급받는 자이므로 공사품질에 관심이 많을 수밖에 없다. 주계약자공동도급은 이런 발주자의 요구를 충족하는데도 유용한 것으로 나타났다. '저가하도급에 따른 품질 저하 해소'가 가능하다는 응답이 많았다. 이와 연계된 내용인 적정공사비 확보가 가능하다는 항목에도 발주자는 공감하는 비중이 높았다.

〈표 2-18〉 주계약자공동도급 도입 목적별 성과

(단위: 명, %)

구분	전체	하도급 불공정 시정	종합과 전문의 상생유도	저가하도급 따른 품질저하 해소	적정공사비 , 공사대금 적기 현금수령	임금체불 방지	중소기업 육성
전체	78 (100.0)	30 (38.5)	13 (16.7)	14 (18.0)	18 (23.1)	3 (3.9)	0 (0.0)
공무원	33 (42.3)	18 (23.1)	4 (5.1)	8 (10.3)	3 (3.9)	0 (0.0)	0 (0.0)
업체 계	45 (57.7)	12 (15.4)	9 (11.5)	6 (7.7)	15 (19.2)	3 (3.9)	0 (0.0)
종합	9 (11.5)	2 (2.6)	2 (2.6)	1 (1.3)	4 (5.1)	0 (0.0)	0 (0.0)
전문	17 (21.8)	5 (6.4)	3 (3.9)	4 (5.1)	5 (6.4)	0 (0.0)	0 (0.0)
감리	19 (24.4)	5 (6.4)	4 (5.1)	1 (1.3)	6 (7.7)	3 (3.9)	0 (0.0)

주: 설문조사 기간은 2015년 4월 1일부터 15일까지였음.

자료: 정상진, 주계약자 공동도급제도 개선방안, 서울시립대학교 도시과학대학원 공학석사 학위논문.

주계약자공동도급을 포함하여 모든 제도는 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 공존한다. 그리고 수혜자와 피해자가 있을 수밖에 없다. 긍정적인 효과와 수혜자를 확대하고, 부정적인 측면을 줄여가는 것이 제도개선이다. 주계약자공동도급은 본격적으로 활용되기 시작한 2011년 이후 많은 변화과정을 거치고 있다. 이 과정을 통해서 긍정적인 효과의 측면을 확대해 나가고 있는 것으로 판단된다.

주계약자공동도급 도입 시 기대했던 효과들이 정착되어 가는 과정이라고 할 수 있다. 향후에도 제도개선을 통해 긍정적인 효과를 극대화하고 부정적인 영향을 최소화하는 방향으로의 운영이 이루어져야 할 필요성이 있다.

## 1. 국가계약법 공사

### 1) 발주사례 분석의 시사점

국가계약법의 적용을 받는 발주자가 발주한 주계약자공동도급은 주로 공사 및 공단에 의해 이루어지고 있다. <표 2-2>에서 제시한 것처럼 LH의 발주가 가장 많았다. 2009년부터 2018년까지 LH는 189건의 주계약자공동도급 발주가 있었다. 다음으로 한국철도시설공단, 한국도로공사, 한국가스공사 등의 순이다.<sup>4)</sup>

부계약자로 공동수급체 구성원으로 참여하는 전문건설업종도 일부 업종에 편중돼 있는 것으로 나타났다. 기계설비업종의 부계약자 참여가 월등히 높게 나타난다. 다음으로 토공도 부계약자 참여 실적이 많았다. 단일 업종이 부계약자로 참여한 경우는 12개 업종이었다. 29개 전문건설업종 중 절반에 미치지 못하는 업종만이 주계약자공동도급 참여 사례가 있는 것으로 파악되었다.

2개 이상의 전문건설업종을 등록한 전문건설업자가 부계약자로 참여한 사례도 다수 있었다. 복수 업종으로 참여한 경우에도 토공의 참여 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 복수 업종으로 참여하는 경우에도 단일 업종으로 참여했던 업종들이 대부분이었다. 석공은 단일 업종으로 부계약자 참여 실적은 없고, 복수 업종으로는 참여한 것으로 나타났다.

4) 발주사례 분석은 구체적인 개별 발주공사를 대상으로 검토하였으나, 기술은 파악된 문제점을 위주로 작성하였다. 개별 발주공사를 그대로 기술하는 경우 야기될 수 있는 개별 건설업체의 정보가 노출되는 문제가 우려되기 때문이다.

발주사례 분석은 특정한 공사를 대상으로 하였으며, 검토한 공사에서 공통적으로 발생되었던 문제점을 제시하였다. 건설공사가 진행되는 환경적인 요인과 발주자 및 주계약자와 부계약자의 개별적인 특성으로 인하여 나타나는 문제도 있는데, 이는 배제하고 검토하는 것이 활성화방안과의 연계성도 유지할 수 있을 것으로 생각된다.

〈표 3-1〉 2009~2017년 국가공사 부계약자 참여 전문건설업종

구분	전문건설업종	건수
단일 업종	실내건축	1
	토공	24
	미장방수조적	1
	금속창호	6
	비계	12
	철근콘크리트	15
	상하수도	9
	포장	6
	철도	2
	철강재설치	1
	기계설비	72
	가스1종	7
	복수 업종	철근콘크리트 + 수종공사
토공 + 비계		2
미장방수조적 + 철근콘크리트		1
가스1종 + 토공		9
토공 + 철근콘크리트 + 보링		8
토공 + 철근콘크리트 + 비계		14
토공 + 상하수도 + 포장		3
토공 + 철근콘크리트 + 포장		2
토공 + 상하수도 + 포장 + 철근콘크리트		7
조경식재 + 조경시설		3
토공 + 상하수도		2
토공 + 상하수도 + 포장 + 석공		4
토공 + 상하수도 + 포장 + 철근콘크리트 + 석공		2

## (1) 설계변경에 따른 계약해지

설계변경은 건설공사 과정에서 반복적으로 나타나는 일이다. 그런데 설계변경에 따라 계약이 해지되는 경우도 있다. 특히 주계약자공동도급의 경우 설계변경에 따른 부계약자 공정의 변경으로 계약해지가 많이 발생하는 것으로 파악되었다.

철도공사에 부계약자로 참여한 업체는 교량의 기초 가시설 공사를 분담하게 되었으나, 교량공사가 없어지는 설계변경이 이루어졌다. 이에 따라 참여할 수 있는 공종이 없어지게 되어 계약이 해지되었다.

설계변경에 따른 계약해지는 도로공사에서도 자주 발생한다. 민원제기에 따라 도로공사의 터널 또는 교량이 다른 시설물로 변경되는 사례가 있다. 도로공사에 부계약자로 참여한 전문건설업체는 터널공사의 일부분을 분담하고, 공동수급체 구성원으로 참여하였다. 이후 공사가 시작되기 이전 민원이 발생하여 터널이 다른 시설물로 변경되었으며, 이에 따라 공사에 참여할 수 없게 되었다.<sup>5)</sup>

## (2) 발주 가능 공사금액 설정에 따른 참여자 제한

한국도로공사는 고속도로를 공급하는 발주자이다. 고속도로 공급 관련한 다양한 공사는 공사금액이 매우 큰 것이 특징이다. 한국도로공사가 발주하는 고속도로 공사의 평균 공사금액은 최소 2,000억원 규모이다. 공사금액의 규모는 크지만, 토목공사이므로 공종의 숫자는 많지 않다. 즉 부계약자의 최소지분율<sup>6)</sup> 수준인 5% 이상을 유지할 수 있는 공종을 선별하는 것도 쉽

---

5) △△건설 사례이다. 2건의 주계약자공동도급 발주공사에 부계약자로 참여했는데, 발주자의 설계변경으로 생태이동통로가 120미터에서 20미터로 축소되었던 사례 1건 외에도 민원제기로 인하여 분담하기로 한 교량공사가 터널공사로 변경되어 참여하지 못한 사례도 1건 있었다.

6) 계약예규에서 명시한 최소지분율 5%의 ±20%의 범위에서 활용하고 있다. 이에 따라 구성원의 최소지분율은 4~6% 수준에서 발주가 이루어지고 있다.

지 않고, 참여할 수 있는 부계약자의 숫자도 매우 제한적이다.

구성원수의 제한은 공동수급체 구성의 애로사항을 의미한다. 주계약자로 참여할 종합건설업체 숫자에 비해 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업체의 숫자가 적기 때문에 발생하는 현상이다.

### (3) 공사 이행보증 부담

국가계약법 시행령 제52조는 공사의 이행보증을 규정하고 있다. 또 국가계약법 시행령 제42조 제4항 제1호는 추정가격 300억원 이상인 반드시 보증기관이 발급한 공사이행보증서를 제출토록 규정하고 있다. 공사이행보증서는 계약금액의 100분의 40 이상을 납부할 것을 보증하는 것이어야 하는 것으로 규정하고 있다.<sup>7)</sup>

주계약자공동도급은 300억원 이상의 공사를 대상으로 발주가 가능하며, 이에 따라 공동수급체의 구성원으로 참여한 전문건설업자도 계약금액의 40%에 해당하는 이행보증서를 납부해야 한다. 공동계약에서 공사이행은 공동수급체가 한다. 따라서 주계약자공동도급도 공급수급체가 계약이행의 주체가 되며, 전체 공사가 완공될 때까지 보증의무가 유지된다.

이행보증의 부담은 분담한 공사가 완료되었음에도 불구하고 전체 공사의 완공 때까지 계속 보증의무를 부담하는데서 발생하게 된다. 국가계약법령에서 명시적으로 규정하고 있고, 보증의 취지를 고려하면 타당하다고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 금전적인 부담으로 작용하고 있다. 밀양-울산간 도로 건설 공사에 참여한 부계약자의 경우 공사금액 90억원에 대한 이행보증을 6년간 유지해야 하는 보증수수료가 큰 부담이었다. 해당 업체에 의하면 하도급 400억원 공사와 유사한 보증수수료 수준이라고 한다.

---

7) 국가계약법 시행령 제52조에서 규정하고 있다.

#### (4) 주계약자 주도 입찰로 인한 공사중단

300억원 이상 공사를 대상으로 하는 주계약자공동도급은 공사금액이 큰 종합공사이다. 일반적으로 종합건설업체 중에서도 대규모에 해당하는 업체들이 입찰에 참여하게 된다.

이들 업체들은 입찰에 관한 경험과 전략을 갖추고 있으나, 부계약자로 참여하게 될 전문건설업체는 상대적으로 경험이 적을 뿐만 아니라 관련 업무를 수행할 수 있는 인력이 부족하다.

이런 과정에서 주계약자 주도의 입찰참여와 입찰금액 제시가 이루어지게 되는데, 이 과정에서 부계약자가 불이익을 당하는 사례가 많다. 불이익의 사례는 크게 둘로 구분할 수 있다.

하나는 공사의 난이도가 높아 비용이 많이 들어가는 공종을 부계약자가 분담하게 하는 경우이다. 다른 하나는 입찰금액 결정 시 부계약자의 공종을 공사의 실행금액 이하로 산정하는 사례이다.

이런 사례는 부계약자가 주계약자공동도급 입찰에 주도적으로 참여할 수 있는 기회가 제한되기 때문에 발생한다. 주계약자 위주의 입찰이 이루어지는 결과로 나타나는 현상이다.

이런 상황에서 공사가 진행되는 경우 부계약자는 분담한 공사를 정상적으로 수행할 수 없게 된다. 공사진행의 중단이 불가피하게 발생하게 되는데, 공사수행이 적자로 직결되기 때문이다. 즉 공사수행에 따른 적자가 전문건설업체의 의사결정에 따른 결과라면 비판의 여지가 있을 수 있다. 그러나 입찰 과정에서 부계약자가 배제된 결과로 적자의 발생이 예상되는 상황이라면 공사중단이 나타날 수밖에 없다. 2011년부터 2016년까지 특정 발주자가 발주한 주계약자공동도급에서 부계약자가 공사를 포기하는 비율은 약 80%에 이르는 것으로 파악되기도 했다.

## (5) 부계약자 역량 부족

하도급자가 아닌 부계약자로 공동수급체 구성원의 일원으로 공사를 분담하여 시공하는 전문건설업자의 역량 부족이 제기되는 사례도 다수인 것으로 파악되었다.

공사의 수행과정에서 발생하는 민원처리, 품질 및 환경관리 업무의 미숙에 대한 지적이다. 분담한 공사에 대해서는 해당 사항도 업무에 포함된다고 할 수 있으나, 주계약자에게 미루는 사례가 있는 것으로 파악되었다.

특히 발주자의 계약상대방 지위에 따른 권리의 주장에 수반되는 의무이행 과정에서 괴리를 보이는 사례도 있는 것으로 나타났는데, 공사를 수행하고 검측 및 품질관리 업무에 소홀하다는 지적과 기성청구 관련 서류의 작성 및 관리도 개선되어야 할 문제로 지적하는 사례도 많았다.

공동수급체가 발주자와의 계약이행 도급을 받은 것이며, 주계약자는 전체 공사에 대한 종합적인 관리업무를 수행하도록 하고 있는데, 이는 종합공사는 종합건설업자의 업무영역으로 구분하고 있는 건설산업기본법 규정에 의한 것이다. 이에 따라 업무협약과 공정관리 등의 여러 가지 주계약자와 협의가 필요한데, 이를 수행할 수 있는 역량을 갖춘 부계약자가 많지 않다는 점도 사례분석을 통해서 확인할 수 있었다.

## (6) 공종 간 연계과정에서 발생하는 문제

공종 간 연계가 원활하지 못해서 공사진행 및 공정관리에 차질이 발생할 수 있다는 의견이 제시되고 있고, 사례 검토과정에서도 문제가 발생한 경우가 있었다.

공종 간 연계의 문제는 공사를 분담하는 과정에서 발생하는 문제이며, 공사의 종류와 무관하게 발생할 수 있다. 하도급 생산방식에서는 원도급자에

의한 통합적인 조정 및 처리가 가능한데, 주계약자공동도급에서는 공사의 분담으로 인해 문제가 발생된다. 특히 정수시설공사 또는 하수처리장 설치공사 등에서 구체배관과 기계배관을 분담하여 공사를 수행하는 경우 공종 간 연계 문제가 발생할 여지가 크다.

공종 간 연계에서 파생되는 문제점은 하자의 책임소재로 전할될 수도 있다. 지하에 시설물을 매설하는 공사에서 토공과 우배수공을 분담하여 공사를 수행하는 경우 하자 발생 시 책임소재를 가리기 어려울 수 있다. 또한 관리의 문제도 연계되는 공사를 서로 다른 업체가 분담하는 과정에서 발생할 수 있다.

#### **(7) 부계약자에게 채산성 낮은 공사구간 배정**

주계약자가 우월한 협상력을 이용하여 부계약자에게 불이익을 전가하는 사례라고 할 수 있다. 이런 사례도 주계약자공동도급으로 발주된 공사의 여러 유형에서 파악되었다.

상수도관을 매설하는 공사에서 주계약자와 부계약자는 각각 공구를 분할하여 분담시공을 수행했다. 이 과정에서 부계약자는 공사의 난이도가 높은 구간을 부계약자에게 배정하였다. 구체적으로는 지선에 해당되는 구간을 부계약자가 분담했는데, 상수도관의 직경이 좁아 원가가 높아지는 구간이었다.

공사의 난이도가 높아 원가가 상승한다는 것은 부계약자의 채산성 악화를 의미한다. 이런 현상이 발생하는 것은 부계약자가 현장설명회에 참석하지 못하기 때문이며, 설계내역 등을 사전에 검토하는 과정이 없기 때문이라고 할 수 있다.

#### **(8) 부계약자 간접비 부족**

하도급자로서 시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업자는 간접비의 비중이 크지 않았다고 할 수 있다. 원도급자가 현장에서 필요한 편의시설과 현장사무소 등을 설치하는 것이 일반적이기 때문이다.

그러나 주계약자공동도급에 참여하는 부계약자인 전문건설업자는 간접비 지출이 증가하게 된다. 분담한 공사의 공정관리 및 서류 제출에 필요한 행정업무를 직접 수행해야하기 때문이다.

진입도로 공사에 부계약자로 참여한 업체의 사례조사 결과 현장 관리직원이 같은 금액의 하도급 공사에 비해 더 필요하다는 의견이 있었다. 하도급 공사 시 소장 1명, 공무 1명, 공사관리 2명으로 운영하나, 부계약자로 참여하는 경우 공사관리가 3명이 필요하여 1명의 인력이 더 필요하게 된다.

또한 하도급 공사는 담당한 공종을 완료하면 전체 공사가 완공되지 않았어도 별도의 인력을 상주시킬 필요가 없다. 반면 주계약자공동도급은 공동수급체의 구성원으로 참여한 것이므로 분담한 공사가 종료되어도 전체 공사 완공 때까지 현장에 인력을 배치해야 한다.

부계약자로 참여하는 겨우 인력의 추가 소요가 발생할 뿐만 아니라 더 오랫동안 상주해야 한다. 이 과정에서 현장관리에 투입되는 간접비용이 증가하게 된다.

부계약자로 참여하여 50억원 공사를 수행한 업체의 사례조사 결과 2년의 공사<sup>8)</sup>를 수행하는데 현장사무실과 숙소 마련에 2~3억원이 들어가며, 소장 과 직원 5~6명이 필요해서 간접비가 많이 부족한 것으로 판단되었다.

이처럼 계약상대방 지위에서 파생되는 간접비용 증대가 발생하고 있으나, 이를 적절히 조달할 수 있는 수단은 부재한 상황이다. 공동수급체 구성원이지만 입찰 단계에 적극적으로 참여할 수 없기 때문이다.

---

8) 다른 업체를 대상으로 한 면담조사에서도 주계약자공동도급에 부계약자로 참여한 50억원 공사와 하도급 1,000억원의 공사기간이 유사하다는 의견이 제시되었다. 이는 실제 공사기간이 아니라 공동수급체 구성원으로서 전체 공사 완공 시까지의 공사기간을 의미하는 것으로 판단된다. 부계약자는 분담한 공사가 완료되어도 현장 유지와 이행보증 부담이 수반되기 때문인 것으로 판단된다.

## (9) 주계약자공동도급에 대한 부정적인 인식

발주자와 주계약자는 주계약자공동도급을 전문건설업체를 위한 제도로 인식하는 경우가 대부분이다. 발주자는 공사 관리업무 부담이 추가로 발생한다는 인식을 갖고 있다. 주계약자는 종합건설업자의 몫을 전문건설업자에게 준다는 인식이 강하다. 자신의 몫을 나누면서 업무량은 그대로 유지됨에 따라 오히려 금전적 손실이 발생하고 있다는 생각을 갖고 있는 것으로 파악되었다.

이런 인식을 갖고 있어 주계약자공동도급을 부정적이라고 할 수 있다. 발주가 된 이후에도 부계약자로 참여하게 되는 전문건설업자를 파트너로 인식하지 않는 경향이 강하다. 입찰에 참여하기 위하여 형식적으로 공동수급체 구성을 하고, 낙찰 받은 이후에도 부계약자를 하도급자로 인식하는 사례도 다수라고 할 수 있다.

이런 인식이 나타나는 사례는 빈번하다. 입찰에 참여하는 과정에서 주계약자가 내역을 작성하는데, 부계약자는 낙찰 이후 협약서를 작성하는 단계에서 자신이 분담해야 할 공사를 알게 되는 경우라고 할 수 있다. 또한 내역 작성에 참여하지 못하기 때문에 공종 난이도가 높은 공사를 분담하게 되어 실행가격을 확보하지 못하는 사례도 많았다. 이외에도 부계약자도 현장 관리와 공정관리에 필요한 간접비가 확보되어야 하나, 이를 인정하지 않으려는 주계약자의 행태도 발생하고 있다.

발주자의 필요에 의해 주계약자공동도급 발주가 지속되고는 있으나, 제도를 무력화시키려는 시도가 부정적인 인식을 반영한다고 할 수 있다. 한국도로공사의 사례에서 확인할 수 있는 것처럼 부계약자의 공사중단 비율이 높은 것도 주계약자공동도급에 대한 부정적인 인식의 결과라고 할 수 있다.

주계약자의 주계약자공동도급에 대한 부정적인 인식은 주계약자 위주의 입찰 및 공사진행 과정에서 다양하게 나타날 수 있다.

## (10) 기타

500억원 이상 공사에 적용되었던 주계약자공동도급은 2014년부터 300억원 이상 종합심사낙체 공사에 활용되고 있다. 대상 공사의 숫자가 적어 제도의 활용이 미진한 측면을 개선하기 위한 조치라고 할 수 있다.

그러나 현저히 대규모 공사에만 발주가 이루어지고 있다. 이 과정에서 최소지분율을 충족할 수 있는 전문건설업종을 선별하는 것도 어렵고, 참여할 수 있는 전문건설업자의 숫자도 매우 제한적인 상황이다. 29개 전문건설업종 중 일부 업종만 참여하고 있는 원인도 공사규모가 크기 때문이라고 할 수 있다.

주계약자와 부계약자는 대부분 협력업체 관례에서 구성된다. 이로 인하여 실질적인 파트너관계로 공사에 참여하기 어려운 구조라고 할 수 있다. 이런 관계에서 주계약자의 부당행위가 발생하기도 한다. 부당행위 사례는 하도급 공사 입찰과정에서 발생하는 것과 유사했다.

도로공사와 아파트 조성공사에 부계약자로 참여한 전문건설업체 사례에서는 주계약자가 부계약자 몫의 간접비 일정 비율을 주계약자에게 지불하도록 요구한 사례도 있었다.

다른 사례로는 부계약자가 분담한 공종의 이익이 크다고 판단되면 가격 재협상 요구를 하거나, 사전에 관리비 포기 요구도 하는 것으로 조사되었다. 이외에도 입찰 전 사전포기각서 요구하고, 낙찰 후 부계약자를 다른 전문건설업체로 교체한 사례도 있었다.

## 2) 활성화방안

### (1) 발주자

### 가. 부계약자 최소지분율 상향조정

현재와 같이 300억원을 초과하는 공사를 대상으로 제도를 운영하는 경우 최소지분율을 상향조정하는 것이 필요하다. 현재까지 주계약자공동도급으로 발주된 공사에서 부계약자의 지분율은 약 10% 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 전체 공사금액은 크지만, 부계약자의 지분은 하도급자로 공사를 수행할 때보다 작은 경우가 대부분이다.

적은 금액으로 장기계속공사를 수행하면 현장을 운영하고 유지하는 비용, 간접비의 증가가 수반된다. 이에 따라 공사수행을 통한 이윤창출이 어려워지게 되고, 부계약자로의 참여를 기피하는 현상이 나타날 수밖에 없다.

국가계약법 적용을 받는 공사에서 주계약자공동도급이 활성화되기 위해서는 최소지분율이 상향조정돼야 한다. 최소지분율 상향을 모색하는 방향은 공사금액과 무관한 일괄 상향조정이 있을 수 있고, 공사금액별로 단계를 설정하여 최소지분율을 운영하는 방식이 있을 수 있다.

공사금액과 무관하게 최소지분율을 일괄로 상향조정하는 것은 공동수급체 구성과정에서 부계약자 부족을 야기할 수 있다. 따라서 공사금액별로 최소지분율을 달리 운영하는 방식이 효과적이라고 할 수 있다. 이 경우 300억 원 이상 500억 원 미만 공사는 20%, 500억 원 이상 공사는 10%로 구성원의 최소지분율을 명시하여 운영하는 것이 타당하다.

### 나. 발주 대상 공사의 요건 완화

300억 원 이상 공사를 대상으로 발주할 수 있도록 제도가 운영되고 있는데, 한정된 공사에만 적용하도록 하는 것은 발주업무 측면에서 효과적이지 못하다. 뿐만 아니라 건설업자에게도 입찰참여가 제한되는 결과가 초래될 수 있다. 따라서 주계약자로 발주할 수 있는 대상 공사의 범위를 제한하지 않는 것이 타당하다.

국가계약법 적용을 받는 공사는 공사금액이 적은 공사도 많다. 이들 공사는 주계약자공동도급 발주가 허용되지 않고 있다. 공사금액이 적은 공사 중 주계약자공동도급으로 발주하는 것이 효율적이라도 판단되는 공사가 있어도 제도를 활용할 수 없다. 발주자의 판단에 따라 다양한 발주방식 중 효율적인 방식을 선택할 수 있도록 제도가 운영되어야 한다. 이런 측면에서 주계약자공동도급이 활용될 수 있는 공사금액을 제한하지 않는 것이 타당하다.

발주대상 공사금액을 완화하는 것은 건설업자 측면에서도 만족도를 제고하는 방안이다. 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성해야 한다. 300억원 이상 공사로 제한하고 있는 현재의 제도에서는 주계약자와 부계약자로 참여할 수 있는 건설업체가 한정되며, 이로 인하여 공동수급체를 구성하는데 어려움이 있을 수 있다. 따라서 공사금액 요건을 완화하여 모든 공사에 대해서 발주자 판단에 의해 제도가 운영되도록 하는 것은 건설업자의 입찰 참여기회를 보장하는데도 긍정적이다.

#### **다. 계약이행보증 기간 단축**

300억원 이상 공사는 대부분 공사기간이 1개 연도를 초과하는 장기계속 공사라고 할 수 있다. 그리고 현재까지 주계약자공동도급으로 발주가 이루어진 대부분의 공사가 추정가격 300억원을 크게 초과하는 공사이며, 공사기간도 수년에 걸친 공사였다.

300억원 이상 공사는 계약이행보증 40%를 부담해야 한다. 장기간 진행되는 공사에서 계약이행보증을 전체 공사의 완공 때까지 부담하는 것은 개선의 필요성이 크다. 특히 부계약자의 분담공사가 완공된 이후에도 보증을 계속 유지하는 것은 금전적 부담을 가중시키는 결과가 초래된다. 부계약자가 분담한 공사가 완공 시까지만 계약이행보증을 유지하고, 이후에는 부담을 면제하는 것이 필요하다.

## 라. 제도 운영의 실질화

발주자는 주계약자공동도급 발주 확대에 소극적인 자세를 갖고 있는 것으로 판단된다. 이를 확인할 수 있는 것이 일정한 공사에만 제도를 적용하고 있는 것이다. 500억원 이상 공사에만 적용하다가 300억원 이상 공사로 확대하기는 했으나, 여전히 대상 공사의 범위가 한정적이라고 할 수 있다.

주계약자 위주의 제도 운영을 하는 것도 발주자가 제도에 소극적인 입장을 견지하는 것으로 판단할 수 있다. 기성 신청을 주계약자가 하도록 하고 있고, 공동수급체 운영과정에서도 주계약자의 권한을 폭넓게 인정하고 있다. 대표적으로 부계약자의 탈퇴를 건의할 수 있고, 건의에 대해서 발주자는 특별한 사정이 없는 한 수용하도록 하고 있다. 공동수급체 구성원 간 관계가 계약관계라는 점을 감안하면 지나치게 주계약자에게 많은 권한이 부여되고 있다는 인식을 갖게 된다.

이는 구체적인 현장의 사례라기보다 제도에 내포되어 있는 근본적인 한계라고 할 수 있고, 한계를 설정하여 제도를 운영하는 것은 발주자가 주계약자공동도급에 소극적인 인식을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 지금까지도 여러 번의 제도 개선이 이루어졌으나, 주계약자공동도급 확대를 위해서는 발주자의 인식 전환도 매우 중요하다고 할 수 있다.

## 마. 도덕적 해이 방지

발주자는 주계약자공동도급을 수행하는 공동수급체가 공사계약 이후 행동이 달라지는 도덕적 해이(moral hazard)를 방지할 수 있는 제도적 보완을 검토해야 할 것으로 판단된다.

도덕적 해이가 나타날 수 있는 가능성은 공동수급체 내에서 주계약자와 부계약자 사이에서 높다.<sup>9)</sup> 공동수급체를 주도하는 주계약자는 입찰에 유리

한 부계약자를 선택하려고 한다. 이 경우 우수한 부계약자는 여러 주계약자로부터 선호된다. 따라서 주계약자 간 경쟁이 발생하며, 부계약자는 보다 좋은 조건에서 공동수급체에 참여할 수 있게 된다.

그러나 낙찰이후는 주계약자의 감추어진 특성과 행동이 표면화되는 사례가 다수인 것으로 파악되었다. 입찰단계에서 부계약자와 사전 합의된 내용이 지켜지지 않는 상황이 발생한다. 대표적으로 부계약자의 분담내용을 변경하거나, 설계변경 등을 통해서 공사수행이 어려운 상황을 조성하는 경우이다. 부계약자가 낙찰이후 공사타절의 주요 원인이라고 할 수 있다.

발주자는 낙찰이후 공동수급체의 주계약자와 부계약자 사이에서 발생하는 문제를 감독해야 할 책임이 있다. 계약내용대로 공사의 분담과 분담자가 유지될 수 있도록 관리·감독하는 것은 발주자의 역할이기 때문이다. 따라서 이를 효과적으로 수행할 수 있는 방안을 모색하여 제도화하는 것이 필요한 것으로 판단된다.

## 바. 부계약자의 불안정한 지위 개선

기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운영요령의 제12조 제4항(공동도급내용의 변경)은 주계약자공동도급에서 주계약자에게 강력한 권한을 부여하고 있다. “주계약자의 계획·관리 및 조정 등에 협조하지 않아 계약이행이 곤란하다고 판단되는 경우에는 구성원의 출자비율 또는 분담내용, 해당 구성원을 변경할 수 있다. 이 경우에 주계약자는 변경사유와 변경내용 등을 계약담당공무원에게 통보하여야 하며, 계약담당공무원은 주계약자의 변경내용이 계약의 원활한 이행을 저해하지 않는 한 승인해야 한다.”라고 규정하고 있다. 부계약자는 공동수급체에 주계약자와 대등·협력적 관계로 참석한 구성

---

9) 도덕적 해이의 사례에 포함되지는 않지만, 입찰 시 주계약자가 포기각서 제출을 요구하는 사례도 있었던 것으로 파악되었다. 이는 부당행위에 포함되는 사례라고 할 수 있다.

원임에도 주계약자의 판단에 의해 공사에서 배제될 수 있는 상황에 놓일 수 있다. 특히 주계약자가 구성원을 변경하는 경우에도 계약의 원활한 이행을 저해하지 않으면 승인해야 하는 의무가 계약담당공무원에게 발생하게 된다.

이 규정은 주계약자가 발주자와 계약의 전반적인 책임을 지게 된다는 점을 감안해도 문제를 내포하고 있다. 공동수급체 구성원으로서 부계약자의 지위를 인정하지 않아도 무방하다는 결과가 초래될 수 있다. 이 규정이 개정되어야 주계약자공동도급이 정상적으로 운영되는 데 도움이 될 수 있을 것으로 기대된다.

#### **사. 주계약자의 부당행위 방지**

주계약자공동도급으로 발주되는 공사의 입찰참여는 주계약자가 주도하는 상황이다. 이 과정에서 주계약자의 부당행위가 발생하기도 한다. 대표적으로 공동수급체에 부계약자로 참여한 전문건설업자가 공사를 실행하기 어려운 비용 또는 공사를 통한 이윤이 확보되기 어려운 구간이나 공사를 분담시키는 경우다.

또한 주계약자의 협력이 없으면 공사가 진행될 수 없는 구간이나 공사를 분담시켜서 중도에 포기하도록 유도하는 사례도 발생하고 있다. 상수관이나 하수관, 하수처리시설 등 관로공사의 비중이 높은 공사에서 주계약자의 공정계획을 이유로 부계약자의 공사기간이 연장되도록 하는 경우도 있었다. 특정한 공사구간의 관로 매설공사를 분담한 부계약자는 선행공정 또는 연결할 수 있는 공정이 진행돼 있어야 하는데, 주계약자가 이를 충실히 수행하지 않아 부계약자가 공사를 진행하지 못하는 사례도 발견되었다.

발주자는 공동수급체와 도급계약을 체결한다. 따라서 공사의 완료는 공동수급체가 책임지고 해야 하는 것은 맞지만, 공동수급체 내에서 협상력의 차이 또는 기존 관례 등으로 주계약자가 부당행위를 하는 사례에 대해서는 방

지할 수 있는 수단이 있어야 한다. 주계약자의 부당행위를 방지하는 것은 발주자의 역할이라고 할 수 있다.

## (2) 주계약자

### 가. 주계약자공동도급에 대한 인식 개선

주계약자는 여전히 제도에 대한 부정적인 인식을 갖고 있다. 주계약자공동도급은 종합공사를 대상으로 발주된다. 그런데 건설산업기본법령은 종합공사는 종합건설업자가 수행하는 영역이다. 종합공사는 종합건설업자 단독 혹은 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하는 공사인데, 부계약자로 전문건설업자가 참여하는 것은 종합건설업자의 영역이 침해되는 것이며, 따라서 주계약자공동도급은 종합건설업자에게 불리한 제도라는 인식을 강하게 갖고 있다.

주계약자공동도급에 참여한 경험이 있는 주계약자는 공동수급체의 의무와 비용이 불일치한다는 의견을 강하게 주장하고 있다. 분담공사가 원칙인 주계약자공동도급이지만, 전체 공사에 대해서 종합적인 관리와 조정은 물론 부계약자가 처리해야 하는 업무까지 주계약자가 수행하고 있다는 주장이다. 그럼에도 불구하고 비용이 보전되지 못하고 있다는 불만을 표시하고 있다.

결과적으로 주계약자공동도급은 정책적으로 부계약자를 보호하기 위한 제도이며, 이로 인하여 주계약자로 참여하는 종합건설업자는 피해를 볼 수밖에 없는 제도라는 인식에서 벗어나지 못하고 있다.

주계약자공동도급이 활성화되어 발주자의 선택권이 확대되고, 이를 기반으로 공공발주자가 제공하는 시설물이 안전하고 고품질이 되기 위해서는 주계약자의 인식전환이 반드시 필요하다. 공동수급체 구성원 중 종합건설업자가 지속적으로 불만을 제기하는 상황이 지속되면 제도의 활성화가 요원하기 때문이다.

그러나 주계약자공동도급이 부계약자의 이익에만 부합하는 제도라는 인식은 타당하지 않다. 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자는 제한적이다. 즉 전문건설업자도 입찰 참여의 기회가 제한되는 상황이 초래된다. 이는 재무상태와 공사이행실적이 우수한 전문건설업자만 참여할 수 있는 제도이기 때문이다.

또한 하도급자로 공사에 참여하는 경우에 비해 부계약자는 관리책임이 증가하게 된다. 분담한 공사를 책임지고 시공해야 하므로 공종관리를 수행해야 한다. 뿐만 아니라 발주자 및 주계약자와 업무협의로 인하여 관리업무 비중이 증가한다.

이외에도 공사금액이 300억원 이상인 장기계속공사에 참여하는 경우 보증의 문제와 완공 때까지 현장을 유지하고 운영하는데 필요한 인력소요가 추가되는 등 부계약자로서 부담해야 할 업무의 범위가 확대된다.

이렇게 볼 때 주계약자공동도급은 종합건설업자와 전문건설업자가 각자의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 유도하는 제도로 인식되는 것이 타당하며, 이를 위해 발주자의 역할이 보다 중요하고 많아지는 것으로 이해해야 한다. 부계약자의 이익에만 부합하는 제도라는 인식은 개선이 필요하다.

## 나. 대등·협력적 관계 설정

주계약자공동도급제도는 공동수급체가 입찰에 참여하는 공동계약방식이지만, 입찰과정을 주도하는 것은 주계약자라고 할 수 있다. 주계약자 주도의 입찰과정에서 공동수급체 내에서 부계약자의 입지가 축소되는 사례가 매우 빈번하게 발생한다. 입찰 시 가장 중요한 요소는 입찰금액 결정에서 부계약자가 참여하는 공정의 지분이나 금액 축소되고, 이로 인하여 낙찰이후에도 부계약자는 분담한 공사를 진행하기 어려운 상황에 놓이는 경우가 있다.<sup>10)</sup>

10) ○○토건은 부계약자로 참여한 공사에서 자신이 참여한 공동수급체의 낙찰 사실을 주계약자가 아닌 다른 경로로 알게 되었고, 입찰 이전단계와 낙찰 이후 주계약자의 행동이 달라지는 사례를 경험하였다.

부계약자가 분담 시공하는 공정의 진행과정에서 필요한 기계장비는 임차하는 것이 일반적이다. 이 경우 주계약자와 협력과 협의를 통해서 효과적으로 장비의 가동률을 제고할 수 있다.

그러나 발주사례를 검토한 결과 동일한 기계장비를 주계약자와 부계약자가 각각 임차하여 사용하는 사례도 있었다. 이는 주계약자와 부계약자 모두에게 비용부담이 증가하는 결과가 초래되는 상황이다.

전술한 사항은 주계약자가 부계약자를 협력적 대등 당사자로 인식하지 않기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다. 전문건설업자를 하도급자가 아닌 공동수급체 구성원으로 인정하고, 업무를 분담하는 것이 필요하다. 그리고 공사관리 및 진행에 필요한 업무협약에도 적극적인 자세를 보이는 것이 요구된다.

### (3) 부계약자

#### 가. 부계약자 역량 제고

주계약자공동도급은 구성원 각자가 분담한 공사를 책임시공하는 것이 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다. 그리고 주계약자공동도급으로 발주된 공사를 포함하여 대부분의 공사는 진행과정에서 여러 요인에 의해 설계변경이 이루어지게 된다. 이 경우 부계약자가 분담한 공종에 대해서는 부계약자가 독자적으로 설계변경 관련 업무를 처리할 수 있어야 한다.

그러나 사례분석에서도 알 수 있는 것처럼 발주자와 주계약자는 공사의 설계변경 관련한 업무처리에서 부계약자에 대한 신뢰가 낮은 것으로 나타났다. 부계약자가 분담한 공사의 설계변경 업무 및 관련 서류처리를 효과적으로 수행하지 못하면 주계약자공동도급의 의미가 사라지게 된다.

부계약자로 참여하는 경우 분담하게 될 공사에 대해서는 설계도서의 오류

를 찾아 개선의견을 제안할 수 있고, 실행원가를 산출할 수 있는 수준의 설계도서 해독 능력을 보유하는 것이 필요하다.

이밖에 공사현장에서 처리돼야 하는 문서처리 등 전산업무를 효과적으로 수행할 수 있는 역량을 갖추는 것도 필요하다. 부계약자는 하도급자와 달리 현장관리직원이 현장에서 처리하여야 할 문서작업이 많은데, 발주자와 주계약자는 이와 관련한 문제제기를 많이 하고 있는 상황이다.

이런 문제들을 방지하기 위해서는 부계약자로 참여하는 전문건설업자의 역량 제고가 무엇보다 필요하다. 설계변경 업무를 처리할 수 있는 역량을 갖추는 것이 필요하다.

#### 나. 책임과 의무이행의 실질화

국가공사뿐만 아니라 지방공사에서도 공통적으로 지적되는 사항이 설계변경에 관련된 업무의 미숙이다. 이런 지적이 지속되는 원인은 부계약자 측면의 문제도 있는 것으로 판단된다.

부계약자로 참여할 수 있는 정도의 전문건설업자라면 독자적으로 혹은 비용을 투입해서라도 자신의 업무에 해당하는 것은 처리가 가능해야 한다.

국가공사와 지방공사 모두에서 공통적으로 설계변경의 처리 미숙이 다수 지적되고 있다. 그러나 일부 부계약자는 아무 문제없이 처리하고 있기도 하다. 이렇게 볼 때 부계약자의 의지에 따라 개선될 수 있는 문제라고 판단된다. 지방계약 공사이기는 하나 부산에서 상하수도 공사에 참여하여 31%의 지분을 분담한 업체의 경우 12개월 공사 중 설계변경을 소속 기술자의 주도로 처리한 사례가 있다. 이 과정에서 공사금액 증액이 이루어지기도 했다. 설계변경 업무를 스스로 처리하지 못했을 경우 증액요인이 있음에도 증액을 인정받지 못하는 상황이 발생할 수도 있다.

결국 부계약자의 미숙함으로 지적되는 문제들은 부계약자가 스스로 자신

이 분담해야 할 책임과 의무를 충실하게 이행하려는 의지가 부족한 것에도 기인하는 것으로 볼 수 있다.

부계약자로 참여를 확대하고 권리를 보장받기 위해서는 부계약자 스스로 책임과 의무이행을 제대로 할 수 있는 역량이 필요한데, 이는 부계약자로 참여하는 전문건설업자의 의지에 좌우된다고 할 수 있다.

#### **다. 권리와 의무의 조화**

주계약자공동도급 공사에 참여한 부계약자는 분담한 공사에 대해서는 공정관리와 공사진행에서의 자율성이 하도급 공사에 비해 많다. 그리고 이런 책임에 비례하여 권리도 하도급자에 비해 많다고 할 수 있다.

발주자와 주계약자가 제기하는 불만 중 많은 비중을 차지하고 있는 것은 권리의 주장과 의무이행의 조화가 부족하다는 것이다. 권리를 주장할 때는 공동수급체 구성원으로서 자격을 강조하지만, 의무이행에 있어서는 하도급자와 같은 행태를 보인다는 지적이 많았다.

권리의 주장과 의무의 이행, 특히 부계약자가 독자적으로 처리해야 할 업무처리를 적극적으로 수행하는 노력이 요구된다. 스스로 처리할 수 있는 역량이 안 되는 경우에는 비용을 투입해서라도 독자적으로 처리할 수 있어야만 주계약자공동도급에서 보장하고 있는 부계약자의 권리를 강하게 주장할 수 있다.

## **2. 지방계약법 공사**

### **1) 발주사례 분석의 시사점**

지방계약법의 적용을 받는 발주자의 주계약자공동도급 발주건수는 국가계

약에 비해서는 많은 숫자라고 할 수 있다. 그러나 모든 지방자치단체에서 발주가 이루어지고 있는 것은 아니다. 발주실적은 서울과 부산 등 일부 지방자치단체에 집중돼 있다. 2017년과 2018년 서울시 및 산하기관과 자치구의 주계약자공동도급 발주 비중은 전체 발주건수 대비 45.0%와 46.4%였다. 다음은 부산시 및 산하기관과 자치구로 25.1%와 20.3%의 비중을 차지했다.

〈표 3-2〉 2017년과 2018년 지방자치단체별 주계약자공동도급 발주건수

구분	2017년		2018년	
	건수	비중	건수	비중
합계	307	100.0	306	100.0
서울	138	45.0	142	46.4
부산	77	25.1	62	20.3
대구	3	1.0	1	0.3
인천	16	5.2	9	2.9
광주	-	-	-	-
대전	4	1.3	6	2.0
울산	-	-	1	0.3
세종	12	3.9	7	2.3
경기	6	2.0	14	4.6
강원	2	0.7	-	-
충북	2	0.7	4	1.3
충남	18	5.9	18	5.9
전북	4	1.3	-	-
전남	24	7.8	22	7.2
경북	1	0.3	-	-
경남	6	2.0	16	5.2
제주	6	2.0	11	3.6

### (1) 발주 대상 공사 확대 필요

지방계약에서 발주되는 주계약자공동도급은 100억원 미만 공사를 대상으로 하고 있고, 대부분은 소규모 공사에서 발주가 이루어지고 있다. 2018년 기준으로 306건의 발주 공사 중 5억원 미만 공사가 99건, 5억 이상 10억

원 미만 공사가 61건이었다. 2억원 이상 20억원 미만 공사로 범위를 확대하면 그 비중은 전체 306건 대비 76.1%인 233건이었다. 이런 상황은 이전 연도에서도 유사하게 나타나고 있다.

지방자치단체가 발주하는 공사는 국가공사에 비해 소액공사의 비중이 높고, 지역제한입찰을 통해서 지역 소재 건설업체를 우대하는 정책적인 목적도 달성할 수 있는 장점이 있다.

그러나 발주자의 선택권을 확대하여 발주업무의 효과를 제고하고 공사의 특성과 유형에 맞는 발주방식이 활용되기 위해서는 주계약자공동도급 발주 대상 공사의 제한을 폐지하는 것도 검토의 필요성이 있다.

이런 개선을 통해서 공동수급체 구성원의 숫자도 확대될 수 있고, 보다 다양한 공종에 참여할 수 있도록 유도할 수 있다. 또한 하도급으로 참여할 때보다 공사금액의 확보에 유리하고, 이를 통해 공사품질에도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

## **(2) 분담 공사의 효율성 향상**

부계약자는 분담한 공사의 효율성 향상이 가능하다는 의견을 제시했다. 직접시공이 의무화인 부계약자는 공사에 필요한 장비와 자재를 계획적으로 사용할 수 있고, 이 과정에서 공사의 효율성 제고가 가능한 것으로 판단하는 것으로 생각된다. 노동력의 사용 등에서 독자적으로 공정관리를 할 수 있기 때문에 나타나는 효과라고 할 수 있다.

## **(3) 지역제한입찰 범위 검토 필요성**

지방계약은 100억원 미만 공사에 대해서는 지역제한입찰제도가 시행되고 있고, 주계약자공동도급도 100억원 미만 공사를 대상으로 하고 있으므로 예외 없이 지역제한입찰제도가 적용되고 있다.

지방계약법 시행령 제20조는 제한입찰에 의할 계약과 제한사항에 관한 규정이다. 제1항 제6호에서는 추정가격이 행정안전부령으로 정하는 금액 미만인 계약은 본점 소재지에 따른 지역제한이 적용된다. 또한 동법 시행규칙은 제24조 제1호 가목에서 100억원 미만의 종합공사는 지역제한입찰 대상임을 명시하고 있다.

동법 시행규칙은 제25조에서 제한입찰의 제한기준을 규정하고 있다. 제3항에서는 해당 공사 등의 현장이 있는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 관할구역 안에 있는 자로 명시하고 있다. 즉 광역 지방자치단체를 기준으로 지역제한을 하고 있다.

〈표 3-2〉에 제시되어 있는 것처럼 주계약자공동도급 발주는 서울 및 부산 등에서 많이 이루어지고 있다. 이처럼 특정 지방자치단체를 중심으로 주계약자공동도급 발주가 이루어지고 있는 것은 지역제한입찰제도와 연관돼 있는 것으로 판단된다.

#### (4) 공동수급체 참여 업종 다양화 검토 필요성

지방계약법 및 관련 예규에서 규정하고 있는 구성원수는 5인 이내이다. 그런데 실제로는 주계약자 1인과 부계약자 1인으로 구성되는 공동수급체가 대부분인 것으로 나타난다.

2017년 부계약자의 업종을 지정하여 입찰공고 한 발주건수는 258건이었다. 업종을 지정하는 경우 특정한 1개의 업종을 지정하게 된다. 2개의 부계약자 업종을 지정하여 입찰공고 한 후 입찰에 참여하는 공동수급체가 선택하게 한 것은 33건이었다. 3개의 업종을 예시한 후 1개 업종을 선택하게 한 발주건수는 16건이었다. 이런 상황은 2018년에도 유사했다.

반면 2개 이상의 부계약자가 공동수급체에 참여할 수 있도록 한 사례, 즉 2개를 선택하게 한 사례는 2017년과 2018년 모두 1건도 없었다. 이런 이

유로 공동수급체 구성은 주계약자와 부계약자 각각 1인이 되는 것이 일반적이다.

주계약자공동도급의 효과를 극대화하기 위해서는 발주건수가 많아져야 하며, 다양한 업종의 부계약자가 참여할 수 있어야 한다. 일부 업종에만 국한돼 발주가 이루어지면 제도의 지속성이 의문시 될 수 있다.

따라서 부계약자가 참여할 수 있는 업종을 예시하고 선택하게 제도를 활성화 할 필요가 있다. 이와 함께 복수의 전문건설업자가 부계약자로 참여할 수 있도록 업종의 다양화를 모색하는 것이 필요하다.

〈표 3-3〉 2017년과 2018년 부계약자 업종 입찰공고 유형

구분	2017년	2018년
합계	307	306
업종지정	258	272
2예시 1선택	33	26
3예시 1선택	16	7
4예시 1선택	0	0
5예시 1선택	0	1
2예시 2선택	0	0
3예시 2선택	0	0
4예시 2선택	0	0
5예시 2선택	0	0

부계약자로 참여할 수 있는 업종을 다양화 하는 것은 향후 주계약자공동도급 활성화와 밀접한 연관성을 갖고 있다. 토목공사 위주의 발주에서 건축공사로 확대되기 위해서는 아파트 건설공사에 적용되는 것이 필수적이다. 이런 상황은 국가계약에서는 공공발주자 중 LH의 발주건수가 가장 많은 것을 통해서도 알 수 있다. 지방계약에서도 SH 등 공공주택을 공급하는 발주자가 주계약자공동도급을 활용할 수 있도록 발주대상 공사를 공사금액으로 제한하는 제도 개선이 있어야 하나, 제도개선이 이루어지더라도 특정한 전문건설업종에 부계약자 참여가 집중되지 않아야 한다.

SH는 2017년부터 주계약자공동도급 발주가 이루어지고 있다. 2017년 6월 처음 발주가 이루어진 이후 2019년 7월말까지 19건의 주계약자공동도급 발주가 있었다.

부계약자로 참여한 업종은 기계설비업과 조경식재업, 포장공사업이 각각 3건으로 가장 많았다. 다음으로 상하수도공사업 2건 등의 순이었다. 상대적으로 공종의 분리가 명확한 업종을 대상으로 발주가 이루어지고 있다. 이런 사례는 LH의 발주에서도 파악되었던 내용이다. 따라서 지방계약에서 현재보다 주계약자공동도급의 활용도 제고가 이루어지기 위해서는 다양한 공종에서 발주가 이루어져 여러 전문건설업종이 부계약자로 참여할 수 있어야 한다.

#### **(5) 선·후행 공종과의 연계 문제**

건설공사는 다수의 공종이 서로 연계되면서 완성되는 구조를 이루고 있다. 일괄도급의 장점은 원도급자에 의한 일괄 관리와 조정이 가능하다는 것이다.

반면 주계약자공동도급은 분담방식으로 공사를 수행하므로 공종이 연계되는 구간에서 이해충돌이 발생할 여지가 있다. 이럴 경우 각각의 공종을 분담하는 건설업자가 상호 대등한 관계이므로 양보와 타협보다는 갈등으로 전개될 여지가 높다.

또한 하자가 발생하는 경우 하자의 책임소재를 파악하는데 있어서도 분담공사 방식은 공종의 연계가 문제로 작용할 여지가 있다.

#### **(6) 부계약자 지분을 상향 필요성**

30억원 미만 공사에서 대부분의 주계약자공동도급 공사 발주가 이루어지고 있는데, 최소지분율이 낮아서 실제로 공사를 수행하기 어려운 경우가 많은 것으로 파악되었다.

부계약자의 공종으로 입찰공고에 명시된 특정한 공종을 효과적으로 수행할 수 없을 정도의 지분율로 공동수급체에 참여하는 경우가 다수 있었다. 예를 들어 철근콘크리트업종으로 발주된 공사의 수행과정에서 반드시 수반되는 동바리 및 비계 설치에 드는 비용이 배제된 채 부계약자 몫의 공사로 분담되는 사례가 이에 해당된다.

여기에 더해 발주자와 계약상대방 지위에서 공사에 참여하므로 하도급자와는 다른 간접비용이 투입된다. 현재의 지금까지 부계약자로 참여한 업체의 평균 지분율은 2017년 17.79%, 2018년에는 17.71%이었다. 또한 부계약자의 평균 분담금액은 2017년 3억 928억원, 2018년에는 3억 1,164억원이었다.

2017년과 2018년 부계약자로 참여한 전문건설업자의 평균 지분율 17% 수준은 과거에 비해 낮은 수준이다. 지방계약에서 주계약자공동도급이 본격적으로 활용되기 시작한 2010년 부계약자의 평균 지분율은 20.30%, 2011년에도 21.97%였다. 특히 지방계약법의 적용을 받는 공사에서 발주되는 주계약자공동도급은 30억원 미만 공사에 집중되어 있다는 점을 감안하면 매우 제한적인 참여만 이루어지고 있는 상황이다.

## (7) 주계약자의 비용부담 강요

부계약자와 면담결과 주계약자가 협약서에 명기되지 않은 별도의 비용부담을 강요하는 사례가 다수 있는 것으로 파악되었다.

주계약자의 입장에서는 자신이 분담한 공사 이외의 부분에 인력 투입이 발생하고 있어 비용의 손실이 발생하고 있다는 인식을 갖고 있다.<sup>11)</sup> 또한

---

11) 이와 관련하여서는 서울시가 주계약자공동도급의 효과를 분석하기 위해서 운영하고 있는 공사현장의 감리자도 유사한 의견을 제시하였다. 제도의 취지와 달리 주계약자와 발주자, 감리자 사이의 업무를 전체적으로 처리하는 상황이 다수 있어 주계약자의 비용과 업무범위 괴리가 발생할 수 있다는 의견을 제시하였다.

부계약자와 현장사무소를 공유하고 있는데, 하도급자 지위가 아니므로 해당 부분의 비용도 주계약자에게 지급해야 한다는 주장이다.

몇몇 주계약자공동도급 현장에서 공동도급 협정서에 기재되지 않은 추가적인 비용부담과 관련한 갈등이 있는 것으로 파악되었다.

### **(8) 선금보증 부담**

발주자의 예산 조기집행 기조에 따라 분담한 공사금액의 일정 비율에 해당하는 선금을 받는 사례가 많았다. 선금을 받는 것은 공사 관련 비용을 조달하는데 금융비용을 최소화 할 수 있는 장점이 있다. 그러나 수령한 선금에 대한 선금보증서를 제출해야 하는 비용부담도 수반된다.

하도급자는 원도급자로부터 특정한 공종을 도급받아 의무이행을 하면 된다. 반면 부계약자는 공동수급체 구성원의 일원으로 발주자의 계약상대방 지위를 갖는다. 이로 인하여 발주자와 직접적인 관계가 형성된다. 선금보증도 이런 형태 가운데 하나인데, 보증서 제출을 비용부담으로 인식할 수 있을 것으로 생각된다.

### **(9) 부계약자 역량 부족**

사례 분석을 하면서 진행한 주계약자 및 감리자 면담조사 결과 공통으로 제시된 의견이 부계약자의 역량 부족이었다. 특정한 현장의 사례가 아닌 대부분의 현장에서 제시되고 있다.

역량 부족으로 지적된 사례는 대부분의 현장에서 유사하다. 문서처리를 위한 컴퓨터 활용능력 부족, 기성청구를 위한 서류처리 미흡, 검측작업의 준비 및 처리 미흡, 그리고 설계변경이 발생하는 경우 업무처리가 원활하지 못한 점 등이다.

부계약자는 하도급공사의 비중이 높다. 전문건설업자가 수행한 공사건수

를 기준으로 하면 원도급공사가 많다. 그러나 공사금액을 기준으로 하면 하도급의 비중이 월등히 높다.

이처럼 하도급공사 공사의 수주와 수행에 더 큰 관심이 있기 때문에 발주자에게 제출하는 서류업무 및 검측 등의 준비업무는 미흡한 실정인 것으로 판단된다.

특히 지방계약에서 발주되는 주계약자공동도급은 대부분 30억원 미만 공사이며, 부계약자의 분담비율을 20%에 미치지 못하는 수준이다. 즉 대부분의 주계약자공동도급에서 부계약자가 분담하는 공사의 규모는 6억원 미만이 많다는 의미이다. 2017년과 2018년 부계약자가 분담한 공사금액은 3.1억원이었다.

부계약자가 분담하는 공사금액은 대규모 전문건설업자가 부계약자로 참여하는 규모는 아니라고 할 수 있다. 중소기업 전문건설업자가 주로 부계약자로 참여하게 되는데, 이로 인하여 공사 관련 행정처리 업무의 미흡이 더욱 큰 어려움으로 작용하고 있는 것으로 파악되었다. 업체의 규모가 영세할수록 행정업무를 처리할 수 있는 인력이 부족한 실정이며, PC로 문서를 처리하는 능력이 매우 미흡하다는 지적이 다수의 사례에서 나타났다.

#### **(10) 부계약자 책임의식 결여**

부계약자의 책임의식 부족을 지적하는 의견도 있었다. 부계약자는 공동수급체 구성원으로 주계약자와 공동으로 낙찰 받은 도급자이다. 따라서 발주자의 계약상대방으로서의 제공해야 하는 책임이 하도급자보다 크다고 할 수 있다.

그러나 수급자로서의 권리를 강조하면서도 이에 수반되는 의무이행에 대해서는 하도급자로 공사에 참여할 때와 크게 다르지 않은 행태에 대한 지적이었다.

이런 상황이 발생하는 원인은 발주자와 주계약자 측면의 책임도 있다. 발주자는 부계약자를 하도급자처럼 인식하고 모든 업무처리를 주계약자를 통해서 하려고 한하는데, 과거 일괄발주방식에서의 발주자 역할에서 벗어나지 못하기 때문이다. 주계약자도 부계약자를 하도급자로 인식하고 대우하면서도 분담한 의무에 대해서만 부계약자로 역할을 수행하도록 요구한다.

그러나 가장 근본적인 원인은 부계약자의 책임의식 결여를 지적할 수밖에 없다. 발주자 및 주계약자와 동일하게 과거의 관행 및 타성에서 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단된다.

주계약자공동도급이 전문건설업자의 이익만을 대변하는 제도는 아니다. 그러나 부계약자로 참여하는 경우 낙찰률이 개선되는 것이 사실이며, 이 경우 부계약자로 참여하는 전문건설업자에게 유리한 것은 분명하다. 따라서 발주자 및 부계약자는 관행을 지키려는 유인이 있을 수 있지만, 부계약자는 주도적으로 책임과 의무를 다하는 것이 요구된다.

## 2) 활성화방안

지방계약법과 국가계약법의 주계약자공동도급 운용방식은 다르다. 또한 참여하는 건설업자의 규모도 상이하다. 따라서 발주사례에서 나타나는 시사점도 차이를 보이고 있다. 공사금액 차이에 따른 공사기간과 연관된 보증의 문제와 현장 운영과 유지의 문제 등이 대표적이다.

그러나 주계약자공동도급에서 발생하는 문제 중 발주자와 주계약자의 부정적인 인식, 그리고 공동수급체 구성단계 및 입찰 참여와 낙찰이후 발생하는 문제 등은 유사하다. 이런 문제의 원인은 주계약자 주도의 입찰참여 및 주계약자 우위의 현실, 그리고 발주자의 제도운영과 공사 감독단계에서의 차이가 크지 않기 때문이다.

이로 인하여 주계약자공동도급 발주 확대를 위한 방안도 상당수 유사하다

고 할 수 있다. 따라서 지방계약법의 주계약자공동도급 발주 활성화방안은 지방계약법이 적용되는 공사에서만 발견되는 양상을 위주로 검토가 이루어졌다.

## (1) 발주자

### 가. 부계약자 최소지분율 상향조정

2018년 발주된 주계약자공동도급 306건 중 5억원 미만 공사는 91건, 5억원 이상 10억원 미만은 69건이었다. 10억원 이상 20억원 미만 공사의 발주건수는 73건이었다. 76%가 20억원 미만 공사구간에서 발주가 이루어지고 있었다. 공동수급체에 부계약자로 참여한 전문건설업자의 분담비율은 평균 17.71%였다.

예규에서 규정하고 있는 최소지분율 5%에 비해 높은 수준이라고 할 수도 있다. 그러나 공사금액이 적어서 17%대의 평균 지분율을 유지해도 분담공사의 규모가 작은 편이다.

부계약자는 하도급자로 참여할 때 비해서 비용투입 요소가 많다. 공정관리를 비롯한 관리업무가 증가하게 되고, 이로 인하여 간접비가 많이 투입된다. 하도급에 비해 낙찰률이 개선된다고 하더라도 부담이 되는 비용증가라고 할 수 있다.

이에 대한 해결방안은 부계약자의 분담비율을 20% 이상이 될 수 있도록 하는 것이다. 현재 5%로 규정되어 있는 최소지분율을 상향조정하는 것이 필요하다.

최소지분율 상향조정은 국가계약법이 적용되는 공사의 주계약자공동도급 발주에서도 필요성이 제기되었다. 지방계약법의 최소지분율 상향조정이 국가계약법과 다른 점은 일괄적인 상향조정이 필요하다는 것이다. 현재 발주

가 가능한 공사금액이 100억원 미만이며, 주로 발주되는 공사금액 수준을 고려하면 일괄적인 상향조정이 이루어져도 문제가 발생하지 않을 것으로 판단된다.

#### 나. 발주 대상 공사의 요건 완화

하자구분이 명확한 공사로 발주가 제한되고 있고, 구성원수는 3인 이내를 원칙으로 운영되고 있다. 이에 따라 주계약자공동도급으로 발주 가능한 공사의 유형이 매우 제한적인 상황이다.

〈표 3-4〉 주계약자공동도급의 부계약자 보증 청구내역(2016년 10월 기준)

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

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

자료: 전문건설공제조합.

먼저 하자구분이 명확한 공사만을 대상으로 발주가 이루어진 결과일 수 있으나, 2009년부터 2016년 10월까지 부계약자의 하자보수보증이 청구된 사례가 없다. 1,347건의 공사에 1,395개 전문건설업자가 부계약자로 참여한 결과이므로 하자구분 명확한 공사 요건을 완화하여 발주를 모색하는 것이 필요하다.

〈표 3-5〉 지방계약 주계약자공동도급 발주 공사유형

(단위: 건)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
계	29	211	327	314	334	272	256	231	307	306	
건축	학교시설	-	9	24	13	21	10	8	4	2	-
	공공시설	7	18	10	3	65	33	32	13	12	5
	기타시설	3	3	39	57	28	62	26	64	116	132
토목	도로	10	65	51	48	55	36	47	26	26	31
	상하수도	-	20	23	29	20	18	17	12	8	17
	지하철	-	11	8	11	9	14	19	10	9	2
	건물토지조성	-	5	10	-	3	-	-	-	-	-
	하천	1	26	26	25	18	17	33	14	8	13
	교량	-	5	3	3	1	1	2	4	-	1
	공원	-	1	23	13	5	4	7	8	12	7
	수해(재해)복 구 등	3	13	32	22	28	26	13	27	33	27
	축구장 등 체육시설	-	7	1	4	5	3	1	1	2	1
	주차장	-	1	10	11	8	7	6	2	5	4
	기타시설	3	5	32	16	14	8	18	29	58	43
	시장, 항구	1	3	4	3	8	10	5	4	1	3
	조경	1	19	31	56	46	23	22	13	15	20

자료: 대한전문건설협회.

다음은 구성원수 확대의 필요성이다. 원칙적으로 공종구분은 3인 이내로 명시하고 있다. 예외로 필요 시 5개로 구분하는 것이 가능하다. 따라서 구성원수도 이에 따르는 것으로 볼 수 있다.

이렇게 볼 때 기본적으로 공정이 많고 복잡한 건축공사에는 적용되기 어려운 운영방식이라고 할 수 있다.

이런 영향으로 지금까지 발주된 공사의 유형은 대부분 도로공사, 상하수도공사, 조경식재 및 조경시설공사, 수해복구 공사 등이 많았다.

〈표 3-5〉에 제시된 것처럼 건축공사 중에서는 본 공사가 아닌 부속되는 공사거나, 건축공사와 분리되어 있는 시설의 발주가 많았다.

〈표 3-6〉 지방계약 주계약자공동도급 부계약자 공종

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
철근콘크리트	60	71	68	68	63	38	31
금속창호	17	38	41	33	27	41	30
토공	28	32	39	34	36	32	23
조경식재	72	64	27	30	29	44	32
상하수도	37	34	25	17	15	23	40
미장방수(습식)	5	7	16	5	4	3	5
포장	21	12	16	13	8	15	12
비계	3	8	9	13	8	12	7
조경시설물	15	20	8	9	10	17	14
석공	4	4	8	15	10	3	6
실내건축	6	8	7	7	5	7	9
승강기	-	1	6	-	1	1	1
강구조물	4	3	3	2	2	4	8
도장		2	2	3	1	1	1
보링	6	3	-	7	2	3	1
철강재	-	2	-	-	-	-	1
수중공사	-	2	-	1	1	1	1
지붕판금	-	2	-	2	-	-	-
준설	-	1	-	-	-	-	-
철도	-	-	-	-	-	-	-
기계설비	37	59	57	46	46	67	87
시설물	6	1	-	2	3	6	3

자료: 대한전문건설협회.

발주되는 공사의 유형이 한정적이므로 부계약자로 참여하는 전문건설업자도 특정한 업종 위주가 되고 있다. 입찰공고에 명시되는 공종을 시공할 수 있는 전문건설업종 위주의 참여가 이루어질 수밖에 없다. 공종구분의 제한을 완화하여 다수의 구성원이 참여할 수 있어야 활성화를 기대할 수 있고, 제도의 장점을 파급할 수 있다.

#### 다. 지역제한 입찰 범위 탄력적 운영

광역시 지방자치단체를 기준으로 지역범위를 제한하는 규정을 개정하는 것이 주계약자공동도급 활성화를 위해서 필요하다. 이는 특별·광역시에 비해 광역자치단체인 도(道)의 주계약자공동도급 발주건수가 현저하게 적은 원인이 지역제한입찰제도와 관련성이 있는 것으로 판단되기 때문이다. <표 3-2>에서 제시하고 있는 것처럼 광역 도는 충남과 전남을 제외하면 발주건수가 매우 저조하다. 특히 경기도는 인구수 1,300만명이 넘는 지방자치단체임에도 2017년 6건과 2018년 14건에 불과하다.

지역제한의 범위를 광역 지방자치단체로 운영하고 있는 현행 제도는 하에서는 특정한 지방자치단체의 주계약자공동도급 발주가 관할 내에 본점을 두고 있는 건설업체에게 도움이 되지 않을 수 있다는 인식을 가질 수 있게 한다. 특히 경기도처럼 지역이 넓고 지방자치단체의 숫자가 많은 경우는 더욱 그렇다고 할 수 있다. 이는 경남의 사례도 유사한 것으로 판단된다. 경남도 주계약자공동도급 발주가 저조한 지방자치단체이다.

주계약자공동도급 발주 활성화를 위한 지역제한입찰 범위 조정은 인구수가 50만명 이상인 시에 대해서는 지역제한을 해당 시의 관할구역으로 하는 방안이다. 이는 지방자치법의 취지와도 부합하는 방향이 될 수 있을 것으로 판단된다.

시와 군은 자치구에 비해 자치권의 범위가 넓다고 할 수 있다. 지방자치법 제2조 제2항은 시·군은 자치구에 비해 자치권의 범위가 넓게 인정될 수 있는 근거 조항으로 해석할 수 있다.

자치권의 범위가 넓다는 것은 재원의 운용과 조달이 보장되어야 한다. 시와 군은 자치구와 달리 지방세 5개 세목을 운용하고 있고, 지방교부세 보통교부세 직접 교부대상이다. 자치권의 범위에 맞는 자원조달 수단이 확보되어 있다. 또한 시장과 군수는 도시계획 수립권자로서 20년 단위 법정계획인

도시계획 수립이 법으로 인정되고 있다.

지방자치법 제3조는 인구 50만 이상인 시에 대해서는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있도록 했는데, 이는 인구 50만 이상 시에 특례를 부여한 것으로 볼 수 있다. 지방자치법 제175조는 인구 50만 이상인 대도시 특례를 명시적으로 규정하고 있기도 하다. 뿐만 아니라 기초지방자치단체로 인구가 50만명 이상인 시(市)에 대해서는 중앙정부 또는 광역지방자치단체와의 재정관계에서 특례가 인정되고 있다.

이런 점을 감안하여 인구수 50만명 이상인 시에 대해서는 주계약자공동도급 발주 시 지역제한의 범위를 해당 시의 관할구역으로 한정하는 제도 운영이 필요하다.

지방자치단체의 목적은 주민의 복리증진이며, 지역경제 활성화는 지방자치단체가 주민의 복리증진이라는 목적을 달성하는데 필수적인 수단이다. 그리고 주계약자공동도급은 지역경제 활성화를 기대할 수 있는 제도로 설계되어 있다.

주계약자공동도급 발주가 저조한 지방자치단체에게 제시될 수 있는 유인책으로서 지역제한입찰의 범위 조정은 필요한 대안이다. 현재의 틀을 유지하면서 특례 시에 대해서는 지역제한입찰의 범위를 축소하여 운영하는 방안이 검토되어야 한다.

#### **라. 입찰공고에 예시업종 방식 확대**

입찰공고 시 부계약자로 참여할 수 있는 공종을 1개로 명시하는 경우 해당 업종을 등록한 전문건설업자만 참여가 가능하다. 즉 주계약자는 특정한 전문건설업종을 선택해서 공동수급체를 구성해야 한다. 입찰 시 공종을 명시하는 방식은 부계약자의 참여 확대를 유도하는 측면에서는 개선의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

입찰 공고 시 다수의 전문건설업종이 참여할 수 있도록 예시하는 방법을 활용하면 다양한 공사유형에서 주계약자공동도급 발주가 확대될 수 있을 것으로 판단된다. 실제로 2017년 307건의 발주공사 중 전문건설업종을 2개 이상 예시한 사례는 49건이었다. 2개 예시가 33건, 3개 업종 예시가 16건이었다. 부산과 전남은 2018년에도 각각 25건과 3건의 발주에서 2개 이상의 전문건설업종을 부계약자로 참여할 수 있도록 예시하였다.

예시업종을 활용하여 주계약자공동도급 공사발주를 한 지방자치단체는 부산시와 전남이었다. 2017년 부산은 41건의 발주 가운데 36건에서 2개 이상 전문건설업종을 예시하였다. 전남도 16건 중 8건을 2개 이상의 전문건설업종을 부계약자로 참여할 수 있도록 명시하였다. 부산과 전남은 주계약자공동도급 발주가 활발한 지방자치단체이며, 공동수급체 구성이 다양하게 이루어질 수 있도록 제도를 운영하고 있다.

예시업종 방식은 주계약자로 참여하는 종합건설업자의 불만을 감소시킬 수 있는 대안이다. 특정한 전문건설업종만으로 공동수급체 구성을 제한하는 경우 부계약자를 구하지 못한 종합건설업자의 참여기회가 제한되는 상황이 발생할 수 있다. 다수의 전문건설업종과 공동수급체를 구성할 수 있도록 함으로써 충분한 공동수급체 구성을 가능하게 하는 장점이 있다.

## **(2) 주계약자**

### **가. 주계약자공동도급에 대한 인식 개선**

지방계약법 적용을 받는 발주자는 2억원 이상 100억원 미만의 종합공사를 대상으로 주계약자공동도급 활용이 가능하다. 종합공사를 대상으로 주계약자공동도급 발주가 이루어지고 있다는 점에서 종합건설업자의 불만이 제기되고 있는 상황이다.

건설산업기본법은 건설업자의 유형에 따라 업무범위를 구분하고 있고, 종합공사는 종합건설업자가 수행하도록 하고 있다. 주계약자공동도급은 종합건설업의 업무범위가 침해되는 것이라는 인식을 하고 있는 것으로 파악되고 있다.

주계약자공동도급이 종합건설업자의 업무범위를 침해하고 있다는 주장은 발주대상 공사가 종합공사라는 점에서 일견 타당성이 있을 수 있다.

그러나 다른 측면에서는 공동도급을 통해서 공사기간 중에 발생할 수 있는 다양한 위험(risk)을 분담하는 기능도 있다. 주계약자공동도급의 제도 설계는 부계약자가 분담한 공사는 원칙적으로 부계약자의 책임 하에 시공하도록 하고 있다. 물론 주계약자가 공사의 전체적인 책임을 지도록 하고 있으나, 부계약자도 하도급자 지위에서보다 많은 책임과 의무를 지게 된다. 그리고 하도급자와 달리 분담한 공사의 진행과 관리에 따른 비용 소요<sup>12)</sup>가 발생하게 된다.

주계약자공동도급으로 발주된 공사에 참여하는 부계약자인 전문건설업자는 시공능력과 재무상태가 검증된 업체가 대부분이다. 공사기간 동안 발생할 수 있는 부도 및 건설근로자 임금체불의 위험이 현저하게 낮은 견실한 업체들이라고 할 수 있다. 이런 측면에서 하도급자가 수행하는 공사에 비해 공사의 위험을 줄일 수 있고, 분담시공에 따라 공사의 품질 제고가 가능한 장점이 있다.

주계약자 측면에서는 장점과 단점이 병존하는 방식이 주계약자공동도급이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급제도에 대한 제대로 된 이해를 기반으로 인식의 개선이 요구된다고 할 수 있다.

---

12) 부산시 상수도사업소가 발주한 주계약자공동도급 공사에 부계약자로 참여한 전문건설업체의 경우 주계약자의 현장사무실을 공동으로 사용하였으며, 현장사무소 운영비용의 일정 비용을 부담하였다. 그러나 주계약자의 하도급 공사에 참여한 전문건설업체는 현장사무실 비용 부담을 하지 않았다.

## 나. 대등·협력적 관계 설정

주계약자공동도급 발주는 종합공사를 대상으로 하며, 종합공사는 종합건설업자가 주계약자가 된다. 지방계약법의 적용을 받으며 발주된 다수의 주계약자공동도급 공사에서 주계약자는 부계약자로 참여하는 전문건설업자를 협력관계인 공동수급체 구성원으로서 인식하지 못하고 있다. 이로 인하여 공사의 진행과정에서 필요한 협력과 협의 등이 원활하게 이루어지지 못하는 경우가 있다.

공동수급체 구성원 간 협력과 협의는 공사의 효과적인 수행을 위해서 반드시 필요하나, 부계약자를 동반자로 인식하지 못하는 주계약자의 행태는 주계약자공동도급은 비효율적이라는 인식이 나타나는 이유가 되기도 한다.

부계약자를 대등·협력적인 동반자로 인식하고 공사를 진행하는 것이 주계약자에게도 도움이 된다. 부계약자가 분담한 공사를 효율적으로 수행하지 못하거나, 성실히 수행할 수 있는 여건이 조성되지 못해 공사품질이 저하되거나 하자가 발생하는 경우 주계약자에게도 불이익이 미칠 수 있다.

주계약자공동도급으로 발주된 공事も 공동도급이므로 일차적인 책임은 공동수급체가 지게 된다. 그러나 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 특성으로 인하여 종합건설업자가 종합공사의 전체적인 책임을 질 수밖에 없는 구조라는 점에서도 부계약자를 협력적인 관계로 인식하는 것이 필요하다.

### (3) 부계약자

지방계약법은 2억 이상 100억원 미만의 종합공사를 대상으로 주계약자공동도급 활용이 가능하도록 하고 있고, 해당 공사금액은 적격심사로 낙찰자가 결정된다. 국가계약법 공사에 비해 참여자의 규모가 작다. 주계약자와

부계약자 모두 중소기업 업체가 참여한다. 부계약자 역량 제고의 필요성과 책임과 의무이행 실질화는 국가계약법에서와 크게 다르지는 않다. 다만 공사규모가 작고 공사기간도 상대적으로 짧다. 뿐만 아니라 참여하는 업체 규모도 작기 때문에 국가계약법과는 다른 특징이 있다.

### 가. 부계약자 역량 제고

국가계약법에 비해 규모가 작은 공사금액 구간에서 공사가 발주되고 있고, 참여하는 주계약자와 부계약자도 국가공사에 비해 적은 규모의 업체들이다. 지방계약법 공사는 30억원 미만 공사에서 주계약자공동도급 발주가 많이 이루어지고 있고, 부계약자는 평균적으로 17~20%의 지분을 분담하고 있다. 2018년 기준 부계약자의 평균 지분율은 17.71%, 평균 공사금액은 3억 1,164만원이었다. 매년 가장 많은 공사가 발주되는 공사금액 구간은 2억원에서 5억원 미만 공사로 나타난다.

공사가 많이 발주되는 공사금액 구간과 부계약자의 지분율과 공사금액 등을 감안하면 전문건설업체 중 중소기업 업체의 참여도 많은 것으로 판단된다. 중소기업의 전문건설업체는 본사 사무직과 현장의 관리직원 숫자가 많지 않고, 이런 영향으로 행정업무 처리에서 미흡함을 보이고 있고, 특히 주계약자는 부계약자의 문서처리 업무가 원활하게 이루어지지 못하는 것에 대한 불만을 제기하고 있다.

주계약자공동도급 활성화를 위해서는 부계약자의 역량이 강화되어야 하며, 부계약자의 역량 제고를 위해서는 온라인 교육 등을 통해서 전문건설업체 직원의 업무역량을 향상시킬 수 있는 방안이 필요하다. 그리고 건설현장에서 처리되어야 할 업무를 지원하는 민간업체가 공급하는 건설현장 노무관리 프로그램 또는 건설현장 업무포털 등을 활용할 수 있는 방안이 모색되는 것도 필요하다. 특히 건설현장의 노무관리는 물론 현장에서 필요한 업무를

컴퓨터 기반으로 지원하는 프로그램을 저렴하게 활용할 수 있도록 하는 것도 실효적인 대안이라고 할 수 있다.

#### **나. 공동수급체 구성원으로서의 의무이행**

주계약자공동도급에 참여하는 전문건설업자는 계약상대방의 지위로 공사에 참여하게 된다. 하도급자와는 다른 강화된 의무이행과 책임의식이 요구된다.

주계약자공동도급에 참여할 수 있는 전문건설업자는 제한적이며, 참여할 수 있는 업체는 성장의 기회가 될 수 있다. 따라서 이에 비례하는 의식의 전환이 필요한 것으로 생각된다. 참여에 따른 권리만 주장하는 것이 아닌 의무이행에 보다 많은 노력이 요구되는 상황이라고 할 수 있다.

특히 지방계약법 공사는 소규모 전문건설업체가 부계약자가 참여하는 경우가 많아 공동수급체 구성원으로서 의무이행 및 분담한 공사에 대한 책임의식이 결여돼 있는 것으로 오인될 여지가 많다. 뿐만 아니라 주계약자공동도급이 부계약자로 참여하는 전문건설업자에게 이득이 되는 제도라는 인식이 강하다는 측면에서도 부계약자의 성실한 의무이행은 강조될 필요성이 크다고 할 수 있다.

#### **다. 협력체계 및 네트워크 구축**

지방계약공사는 발주되는 공사의 금액이 크지 않아 많은 종합건설업체가 입찰에 참여하고 있다. 그런데 주계약자공동도급은 전문건설업자와 공동수급체를 구성하여 참여해야 하는데, 이 과정에서 발주된 업종의 부계약자가 되는 전문건설업체를 찾지 못하는 경우도 발생하고 있다. 이로 인하여 입찰에 참여할 수 있는 기회를 잃게 되는 종합건설업자의 불만과 민원제기가 발생하고 있는 상황이다.

특히 지역제한 입찰이 적용되고 있는 공사금액구간이라는 점에서 발주되는 지역에 특정한 전문건설업종 자체가 부족한 경우가 있고, 전문건설업체 숫자는 부족하지 않지만, 참여요건을 충족하지 못하는 업체들이 많아서 입찰참여를 하지 못하는 경우도 있다. 이런 문제가 해결되어야 종합건설업자의 불만을 해소하고 주계약자공동도급에 대한 인식을 개선할 수 있을 것으로 판단된다.

문제의 해결을 위해서는 종합건설업계와 전문건설업계가 협력체계를 구축하거나 네트워크 구축을 모색할 필요가 있다. 주계약자공동도급 입찰참여 제한은 주계약자로 참여하는 종합건설업자가 제기하고 있으므로 전문건설협회의 각 시·도지회가 해당 지역의 전문건설업체의 업종별 요건을 파악하여 건설협회에 제공하는 방법을 고려할 수 있다. 전문건설협회는 회원사인 전문건설업자의 시공능력평가업무를 하고 있고, 이를 통해서 발주되는 공사에 참여가 가능한 공사이행능력을 보유한 업체를 파악할 수 있다. 또한 시공능력평가 신고 자료를 통해서 재무상태 파악도 가능하다. 따라서 효과적인 정보제공이 가능하고, 요건을 갖추고 있어 부계약자로 참여가 가능한 명단을 각 시·도의 건설협회에 제공함으로써 문제를 해소할 수 있을 것으로 판단된다. 이와 함께 전문건설협회와 건설협회, 지역의 발주자(계약담당공무원)를 구성원으로 하는 네트워크를 구축하는 것도 주계약자공동도급 발주 및 공사의 효율성 제고에 도움이 될 것으로 판단된다.



### 1. 건설산업 생산구조 혁신방안

건설산업 생산구조 혁신로드맵(이하 건설산업 혁신방안)<sup>13)</sup>은 생산구조의 혁신을 통해서 산업경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 추진되고 있다. 건설산업 혁신방안은 생산자인 건설업자의 기술경쟁을 촉진하고, 상생협력 활성화를 유도하며, 소비자에게는 선택권을 확대하고 우량업체를 선별할 수 있도록 하는 것을 목적으로 하고 있다.

건설산업 혁신방안은 업역규제 개편, 업종체계 개편, 등록기준 조정이 추진되고 있다. 업역규제 개편을 통해서 종합건설업과 전문건설업 상호 시장에 자유롭게 진출하는 방안이 추진되고 있다. 2021년까지는 모든 공공공사에 적용, 2022년에는 민간공사를 포함하여 전면적인 시행을 목표로 하고 있다.

업역규제 개편을 통해서 불필요하게 종합과 전문을 보유하거나 두 개 이상의 종합 또는 전문 업종 보유로 인한 비효율을 개선하기 위한 방안이다.

업종체계 개편은 경계가 모호하고 분쟁이 있는 업종을 2019년까지 통합 개편하고, 2020년에는 업종을 통합하는 방안을 마련하는 것으로 계획돼 있다. 그리고 2021년에는 통합의 시행이 진행되는데, 실적중심 업체를 선택할 수 있도록 개편하는 것을 내용으로 하고 있다.

등록기준 조정은 2019년에 자본금을 현재의 70% 수준으로 인하하고 보증가능금액은 상향하도록 했다. 그리고 2020년에는 자본금을 다시 현재 수준의 50%로 인하, 기술자 경력요건을 추가하는 것으로 했다. 2022년에는

13) 건설산업 생산구조 혁신 로드맵은 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비를 주요 내용으로 하며, 2018년 11월 7일 발표되었다.

업종통합에 따라 요건을 조정하며, 기능인 요건을 추가하는 것으로 계획되었다. 세 가지 추진과제 중 업역규제 개편과 업종체계 개편은 생산구조에 직접적인 영향이 발휘될 것으로 판단된다. 그리고 주계약자공동도급 활용도 제고에도 긍정적인 변화라고 할 수 있다.

## 1) 업역규제 개편

업역규제 개편은 종합과 전문의 업역규제를 폐지하는 것을 내용으로 한다. 다만 업계의 충격을 완화와 영세 업체 보호 등을 감안하면 전면적인 시행보다는 단계적인 추진을 계획하고 있다.

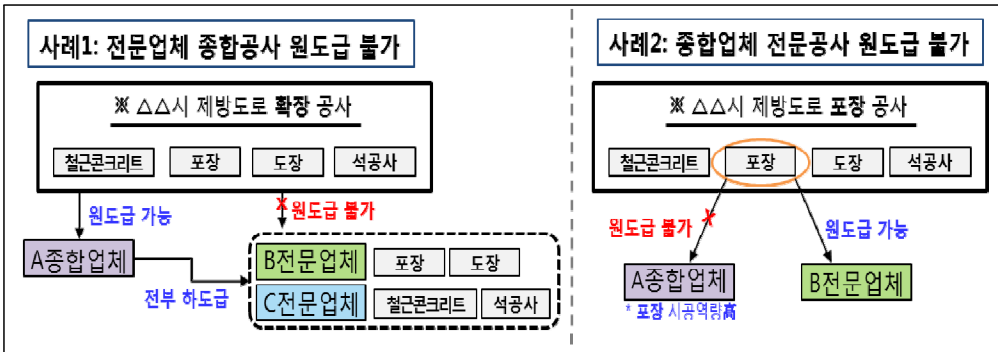
개편의 원칙은 생산자의 공정경쟁을 유도하여 소비자인 발주자의 편익을 제고할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 종합건설업과 전문건설업으로 구분돼 상호진출이 제한되어 있는 상황을 변화시키는 것이 필요하다.

현재는 종합공사는 종합건설업자, 전문공사는 전문건설업자만 입찰에 참여하고, 공사를 수행할 수 있다.<sup>14)</sup> 다만 종합공사의 경우에는 원칙적으로 전문건설업자에게 하도급이 허용되고 있다. 건설산업기본법에서 종합건설업과 전문건설업으로 업무범위를 구분한 목적은 분업화·전문화를 통해 역량 제고와 경쟁력을 강화하기 위함이었다.

그러나 실제로는 칸막이 규제로 작용하고 있어 규제의 목적을 달성하지 못하고, 페이퍼컴퍼니가 양산돼 시장에서 견실한 업체가 피해를 보는 상황이 초래되고 있다는 인식이 확산되고 있다. 종합건설업체는 하도급자에게 대부분의 공사를 도급하고 시공에는 무관심하게 됐고, 낙찰에만 모든 역량을 집중하는 행태가 발생하고 있다. 이런 점은 전문건설업자도 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 등록된 업종의 시공전문가로서 요구되는 기술과 시공역량을 축적하지 못하고 있고, 종합건설업자와 유사한 행태를 보이고 있다.

---

14) 구체적으로는 건설산업기본법 제16조(건설공사의 시공자격)를 개정하는 방법으로 업역 규제 개편이 가능하다.



자료: 국토교통부, 건설산업 생산구조 혁신로드맵(2018. 11. 7).

[그림 4-1] 현행 체계 하의 업무범위

일정한 공사금액 범위에서 종합과 전문이 모두 참여할 수 있는 시장이 설정되고, 업역규제가 개편되면 발주자의 선택권이 확대되는 결과가 나타난다. 그리고 선택권 확대는 발주자의 편익이 증대되는 것이라고 할 수 있다. 업역규제 시에는 종합공사는 종합건설업자, 전문공사는 전문건설업자로 선택의 폭이 좁았으나, 업역규제가 개편돼 선택 가능한 건설업자의 모든 건설업자로 범위가 넓어지면 공사의 유형과 목적에 따른 효과적인 공급자 선정의 가능성이 높아지게 되고, 이에 비례하여 발주자의 만족도 증대될 수 있다.

특히 전문건설업자의 종합공사 참여가 활성화되면 전문건설업자들로 공동수급체를 구성하여 종합공사 입찰에 참여가 가능하게 된다. 이는 지금까지는 허용되지 않았던 공동도급방식이라는 점에서 의미가 있고, 시공의 전문가인 전문건설업자 간 공동도급을 통해서 공사품질의 개선이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

전문건설업자 간 공동도급의 유형으로 주계약자공동도급의 활용도 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 현재의 공동도급은 주계약자공동도급을 제외하고는 종합건설업자 간 공동도급이었다. 그런데 전문건설업들로 구성되는 공동도급이 허용되는 경우 주계약자공동도급 방식이 가장 현실적인 대안이 될 수 있다. 왜냐하면 기존 공동도급에 참여한 전문건설업자들이 다수 존재하

기 때문인데, 시행착오를 최소화하면서 전문건설업자가 보유한 시공의 전문성을 품질로 구현해낼 수 있는 방안이 될 것으로 기대된다.

업역규제 개편에 따라 전문건설업자들로 구성되는 컨소시엄의 형태로 주계약자공동도급의 역할이 기대되는 또 다른 이유는 직접시공 의무화를 들 수 있다. 건설산업 혁신방안에서는 상호 시장에 진출하기 위해서는 직접시공을 원칙으로 하고 있다. 그런데 주계약자공동도급에 참여하는 건설업자는 이미 직접시공의 원칙이 준수되고 있다. 따라서 업역규제 개편이 이루어짐과 동시에 활용될 수 있는 컨소시엄 방식으로 가장 효과를 볼 수 있는 주계약자공동도급 활용도가 높아질 수밖에 없을 것으로 판단된다.

## 2) 업종체계 개편

업종체계의 증장기적 개편 방향은 대업종 중심으로의 통합이다. 시공실적과 역량을 기준으로 유사 전문건설업종을 통합하고, 전문성을 바탕으로 한 경쟁구조를 정착시키려는 목적이다.

전문건설업종은 공종을 기준으로 29개로 세분화 돼 운영되고 있고, 현재의 업종체계 정착이후 오랜 동안 변화 없이 운영되고 있다. 이로 인하여 기술변화와 전문업종간 융합화 현상을 반영하는데 어려움이 있다는 지적이 지속적으로 제기되었다.

29개에 이를 정도로 업종의 지나친 세분화는 업종의 경계가 모호해지는 결과가 초래되고, 이런 영향으로 분쟁이 발생하기도 한다. 기술변화에 대응력이 떨어지는 등의 문제를 개선하여야 할 필요성에 대한 인식의 공감대가 확산되고 있는 상황에서 건설산업 혁신방안에서 업종을 대업종으로 개편하여 경쟁력을 제고할 필요성이 있다는 결론이 도출되었다.

업종체계 개편은 단기와 중장기를 구분하여 산업의 충격을 최소화하면서 진행될 것으로 예상되는데, 단기적으로는 현행 체계를 유지하는 것으로 예

정돼 있다. 이후 10개의 업종으로 개편이 추진된다. 29개의 업종이 10개의 업종으로 통합되는 과정에서 업종의 성격이 모호해 질 수 있는 여지가 있는 것으로 판단되는데, 이런 문제는 주력업종공시제로 보완이 모색되고 있다. 업종개편을 통해서 전문건설업종의 대업종화를 용이하게 추진하기 위해서 전문건설업종의 겸업요건 완화가 시행된다.

29개의 전문건설업종이 10개의 업종으로 개편되는 것은 기존 업종의 통합을 통해서 가능하다. 이런 상황은 주계약자공동도급의 활성화와 방향을 같이한다고 볼 수 있다. 국가와 지방계약에서 주계약자공동도급을 활성화하기 위해서는 실질적으로 부계약자가 참여할 수 있는 여지를 높여야 하는데, 이런 방안들 중 최소지분을 상향조정이 있었다. 현재의 업종이 대업종으로 통합되면 전문건설업자의 업무범위가 확대되게 된다. 이는 전문건설업자가 부계약자로 참여하는 주계약자공동도급에서 부계약자 역할의 확대를 가능하게 할 것으로 판단된다. 부계약자 역할의 확대는 분담공사의 비율이 상향되는 형태로 나타나게 된다.

## **2. 건설산업 혁신방안에 따른 주계약자공동도급 활용도 제고**

### **1) 상호시장 진출의 내용**

건설산업 혁신방안은 종합과 전문으로 구분돼 있던 건설시장이 통합되는 상황이 초래된다. 업역규제 개편을 통해서 종합건설업자와 전문건설업자가 상대방의 시장에 진출할 수 있게 된다.

전문건설업체가 종합공사 입찰에 참여하기 위해서는 발주되는 종합공사에 해당되는 모든 전문건설업종을 등록하거나 전문건설업체의 컨소시엄을 통해서 가능하다. 컨소시엄을 통한 종합공사 수주는 2024년부터 허용되고, 발주자가 공정관리와 하자책임 등을 감안하여 선택적으로 발주하는 것으로 예정

돼 있다. 상호시장에 진출하기 위해서는 반드시 직접시공해야 한다.

종합건설업체도 전문공사에 참여할 수 있고, 종합공사의 하도급자로 생산에 참여할 수 있게 된다. 다만 영세한 전문건설업자 보호를 위해서 총공사 금액 10억원 미만 종합공사는 종합건설업자에게 하도급은 허용되지 않는다.

## 2) 상호시장 진출의 영향

종합과 전문의 상호시장 진출을 특징적으로 설명할 수 있는 핵심적인 요소는 전문업체 간 컨소시엄 구성, 직접시공, 소규모 공사의 종합건설업체 간 하도급 금지라고 할 수 있다. 그리고 이런 요소들은 향후 주계약자공동도급 발주에도 많은 영향을 미칠 수 있다.

10개의 대업종으로 통합되는 전문건설업종을 등록한 업체가 단일로 종합공사를 수주할 수 있고, 2024년부터는 컨소시엄 구성을 통한 수주도 가능하다. 2024년부터 종합공사를 대상으로 전문업체 간 컨소시엄 구성의 중간적인 형태가 주계약자공동도급인데, 현재의 공동도급 유형 중 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로 참여할 수 있는 형태이기 때문이다.

본격적인 시행이 이루어지는 2024년 이전 발주자와 종합과 전문을 포함한 건설업자들이 과도기적인 형태의 주계약자공동도급을 적극적으로 활용하는 것이 시행착오를 줄이는데 도움이 될 것으로 판단된다.

그리고 2024년 이후에도 발주자들은 종합과 전문건설업자로 구성되는 주계약자공동도급 발주를 선호할 수 있을 것으로 판단된다. 공공발주자는 일반적으로 보수적인 성향을 가지며, 원도급자에게 위험을 전가할 수 있는 도급의 장점을 활용하는 것을 선호한다. 발주자는 종합공사를 대상으로 허용되는 전문 간 컨소시엄보다 종합건설업자가 주계약자로 참여하여 공사의 전체적인 관리와 진행을 분담하는 방식이 위험을 최소화 할 수 있는 수단이라고 인식할 수 있다. 이런 전제가 현실화되면 향후 종합과 전문으로 공동수

급체를 구성하는 주계약자공동도급에 대한 선호도가 증가할 것이다. 아울러 전문 간 컨소시엄이 허용되는 시점부터 곧바로 종합공사의 계획 및 조정과 관리업무가 효과적으로 수행되는 것에 대해 발주자는 의구심이 있을 수 있다. 이런 의구심을 보완할 수 있는 역할은 주계약자공동도급에 대한 활용도를 높이는 방법으로 가능할 수 있다.

종합건설업자와 전문건설업자는 상대 업종을 전부 등록하고 직접시공 하는 것이 상호시장 진출을 위한 전제조건이다. 종합건설업자는 물론 전문건설업자의 90% 이상이 중소기업이다. 이런 상황에서 상대 업종을 전부 등록하는 것은 부담이 된다. 건설산업 혁신방안에 의해 자본금 기준이 완화될 것으로 예상된다. 그러나 기술자 신규고용과 신규투자(장비)를 요건으로 상호시장 진출을 허용하는 것은 상호시장 진출의 어려움으로 작용할 가능성이 있다. 이 경우 상호시장 진출 시 전문건설업자는 종합건설업자와의 컨소시엄 구성을 선호할 것으로 예상된다. 이런 요인에 의해서도 주계약자공동도급이 선택될 여지가 높다고 할 수 있다.

10억원 미만 공사에서 종합건설업자간 하도급은 금지된다. 현재와 같이 종합건설업자가 원도급자, 전문건설업자가 하도급자가 되는 구조로 운영될 수 있다.

그런데 29개의 전문건설업종이 10개로 통합되는 상황은 전문건설업자의 분화를 야기하게 될 것이며, 현재보다 전문건설업자의 규모가 커질 것으로 예상된다. 10억원 미만 공사에 주로 참여하는 중소기업 종합건설업자보다 업체 규모가 큰 전문건설업자가 많아질 수 있다. 이 경우 종합건설업자는 원도급자로서 공사의 모든 책임을 부담하는 것보다 전문건설업자와 위험을 분담하는 방식이 선호될 수 있다. 전문건설업체가 자신보다 규모가 더 크고, 직접시공 역량도 우수할 수 있기 때문이다. 이런 상황에서 선택될 수 있는 방식이 주계약자공동도급이다.

이처럼 종합과 전문으로 구분돼 운영되었던 시장이 업역규제 개편에 따라

상호시장에 진입할 수 있게 되는 상황은 주계약자공동도급 활용도 제고에 긍정적인 변화라고 할 수 있다. 주계약자공동도급 활용도 제고는 발주자는 물론 종합건설업자와 전문건설업자 모두의 선호를 충족하는 현실적인 대안으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

## 1. 결론

주계약자공동도급은 전문건설업자에게 다양한 장점이 있다. 도급단계 축소에 따른 공사비와 이윤의 확보가 가능하고, 분담한 공사를 책임 시공하므로 자율적인 공사진행이 가능하고, 다른 현장과 연계한 기계장비 활용 등이 장점이라고 할 수 있다.

전문건설업자가 주계약자공동도급에 참여 시 가장 큰 장점은 위험(risk)을 최소화 할 수 있다는 것이다. 공공발주자에 의해 주계약자공동도급이 활용되고 있고, 공공발주자는 위험이 제로(0)에 가까운 무위험 발주자라고 할 수 있다. 공공발주자와 계약상대방의 지위를 갖는 공동수급체의 구성원으로 공사에 참여하는 것은 하도급 공사 참여 시 감수해야 하는 원도급자의 부도 및 파산 위험에서 벗어날 수 있다는 것을 의미한다.

주계약자공동도급은 부계약자로 참여할 수 있는 자격을 갖추고 있는 전문건설업자에게는 성장의 기회가 된다는 점도 중요한 장점이다. 시장의 확대를 의미하는 것이며, 보다 좋은 조건에서 공사에 참여하게 되므로 참여하는 업체의 역량에 따라 경쟁력을 제고 할 수 있는 수단이 될 수 있다.

주계약자공동도급이 전문건설업자에게 장점만 있는 것은 아니다. 장점에 비례하는 책임과 의무도 수반되게 된다. 분담한 공종을 책임지고 직접시공하며, 하자 및 검측과 감리도 독자적으로 준비해야 한다. 하도급자로 참여할 때와 달리 공정관리 및 현장관리 등의 업무도 추가된다. 실제 하도급자로 참여할 때보다 현장관리직원을 더 많이 배치하는 부계약자가 많다. 뿐만 아니라 국가계약법 공사는 장기계속공사가 대부분이어서 공사이행보증의 비용부담도 증가하게 된다.

전문건설업자 측면에서는 장점과 단점이 병존하는 제도가 주계약자공동도급이지만, 장점이 되는 요소가 더 많은 것은 분명하다. 따라서 제도의 확대를 위해서는 부계약자의 역량 및 인식의 제고가 선행되어야 할 것으로 판단된다.

주계약자공동도급은 생산구조 혁신방안 추진으로 야기될 것으로 예상되는 시장의 변화에 가장 효과적으로 활용될 수 있는 특징도 갖추고 있다. 바로 전문건설업자들로 컨소시엄을 구성하고, 종합공사에 참여할 수 있다는 점이다. 컨소시엄의 구성 형태로는 주계약자공동도급이 가장 효과적이고 실현가능성이 높은 제도라고 할 수 있다. 이런 측면에서 전문건설업의 분화와 성장을 촉진하게 될 것으로 예상된다.

주계약자공동도급의 활용은 국가계약법과 지방계약법에서 차이를 보이고 있다. 국가와 지방은 발주하는 공사의 금액에서 차이를 보이고 있고, 공사기간도 차이가 있다. 이에 따라 구성원 숫자와 주계약자 역할과 권한 및 부계약자의 책임과 의무 등에서 차이가 있다.

그렇지만 개선과제는 국가계약법과 지방계약법이 크게 상이하지 않은 것으로 파악된다. 특히 주계약자의 인식 개선, 부계약자를 공동수급체 구성원으로서 동등한 협력의 당사자로 이해하는 노력이 필요한 것은 동일하다. 부계약자도 역량의 제고와 책임에 따른 의무의 성실한 이행도 동일하다. 물론 부계약자의 역량 제고와 관련하여서는 구체적인 사항은 차이가 있다.

제도의 운영방식 차이가 있으나, 파생되는 문제는 참여자들로부터 비롯되는 점에서 개선과제는 유사하다. 그럼에도 불구하고 가장 중요한 요소는 부계약자의 역량과 인식을 제고하는 것이라고 할 수 있다. 부계약자 측면을 강조하게 되는 이유는 상대적으로 제도 시행에 따른 혜택이 많기 때문이다. 이런 점을 감안하여 역량 제고에 보다 많은 투자가 이루어져야 할 것이고, 이를 기반으로 생산구조 혁신에 따라 야기될 시장변화에 효과적으로 대응하고, 성장의 계기로 활용할 수 있어야 한다.

## 2. 정책제언

### 1) 전문건설업체 역량 강화 지원

부계약자로 참여하는 전문건설업체의 역량 강화를 지원할 수 있는 체계 구축의 필요성이 크다. <표 5-1>은 선행연구에서 감리자를 면담하고 결과를 정리한 것이다. 표본이 너무 적어 신뢰도에 문제가 있을 수 있는 자료이지만, 주계약자공동도급 효과가 없다고 생각하는 이유 중 가장 큰 비중은 전문건설업체의 역량 부족이라는 지적이 있었다. 또한 종합업체가 주도하면서 마찰과 분쟁이 발생하고 있다는 응답 역시 부계약자로 참여하는 전문건설업체의 역량 부족에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 즉 분담한 공사와 발주자와 관계, 각종 공사 관련 행정처리 등이 원활하게 진행되지 못해서라고 할 수 있다.

공사관리 및 노무관리 등 현장에서 필요한 요소에 대처할 수 있는 전문건설업자의 역량 제고가 반드시 필요하다. 2017년부터 신규 전문건설업을 등록하는 자는 8시간 교육이 의무화되었다.<sup>15)</sup> 건설업 윤리 및 실무 관련 교육을 하도록 하고 있다. 대한전문건설협회가 운영하는 교육에서는 관련 법령 및 안전관리 등에 관한 교육을 진행하고 있다.

전문건설업자의 역량 강화를 위한 수단의 일환이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급 사례조사 결과는 제도의 이해 부족을 지적하는 의견도 다수 있었음을 감안하면 체계적인 교육훈련 체계 마련이 시급하다. 대한전문건설협회와 전문건설공제조합 등이 운영하고 있는 훈련기관을 활용하여 전문건설업자에 대한 교육훈련 시스템을 구축해야 하며, 정책적인 인센티브 제공을 통해서 활성화를 도모할 필요가 크다.

---

15) 건설산업기본법 제9조의3에서 명시하고 있다.

〈표 5-1〉 주계약자공동도급 효과 없는 이유

구분	사례수
계	7(100.0%)
전문업체가 책임감 부족하고 책임질 만큼 구조가 탄탄하지 못함	2(28.6%)
종합업체가 끌고 가면서 간섭과 마찰이 발생	2(28.6%)
종합건설업체와 전문건설업체가 비슷	1(14.3%)
책임이 확실하지 않음	1(14.3%)
현장 하부까지 영향주지 못함	1(14.3%)

자료: 박형진 외2, 주계약자공동도급제도 실태분석 및 개선방안, 대한건축학회논문집 구조계 제31권 제1호, 대한건축학회.

## 2) 주계약자공동도급을 정책수단으로의 활용도 제고 필요

주계약자공동도급은 도급단계 축소를 특징으로 하는 제도이다. 도급단계 축소뿐만 아니라 부계약자가 기성금을 발주자로부터 직접 수취하는 구조이다. 부계약자는 직접시공이 의무이며, 직접시공을 위해서 노동력을 사용하는 건설업자이다. 주계약자공동도급은 최종소비자인 건설근로자의 임금 적기지급에 가장 효과적인 제도로 인식되고 있다. 과거에도 주계약자공동도급을 최종소비자의 임금 적기지급 기능을 정책적으로 활용한 사례가 있다. 현재의 상황도 주계약자공동도급의 제도적 장점을 적극적으로 활용할 필요성이 큰 것으로 판단된다. 그리고 이를 위해서는 주계약자공동도급 발주가 확대될 수 있는 제도개선이 시급히 이루어져야 한다.

## 3) 건설산업 혁신방안과의 연계

2018년 11월 건설산업 혁신방안이 발표되었다. 건설산업의 생산성을 향상하여 경쟁력 제고를 목적으로 단계적인 추진이 예정돼 있다. 건설산업 혁신방안은 다양한 파급효과가 발휘될 것으로 예상된다. 업역규제를 통한 종합건설업자와 전문건설업자 간 상호시장 진출 시 현실적인 대안으로 주계약

자공동도급이 활용도를 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 이는 발주자와 종합건설업자는 물론 전문건설업자의 선호를 충족할 수 있기 때문이다.

따라서 향후 건설산업 혁신방안과 주계약자공동도급을 효과적으로 연계할 수 있는 방법에 대한 검토가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

#### 4) 주계약자공동도급 효과 제고를 위한 제도개선

현재의 주계약자공동도급은 국가계약법과 지방계약법에서 달리 운영되고 있고, 제도 운영의 효과도 차이가 있는 것으로 파악된다. 그러나 공통적으로 주계약자의 권한과 책임이 강화된 형태로 운영되고 있다. 이로 인하여 부계약자의 지위가 불안정 할 수 있는 요소가 있다.

공동수급체 구성원인 주계약자와 부계약자가 상호 대등하고 협력적인 관계를 형성할 수 없는 상화이라고 할 수 있다. 현재 규정이 공사를 수행하는데 효과적일 수는 있으나, 공동도급의 형태로서 정상적이라고는 할 수 없다. 제도개선이 모색되어야 할 필요성이 있다. 특히 건설산업 혁신방안의 시행에 따라 건설산업에 많은 변화가 야기될 것으로 전망되고 있고, 이런 변화는 시장에도 직접적인 영향이 미칠 것으로 예상된다. 그리고 건설산업 혁신방안의 단계적인 시행과정에서 주계약자공동도급의 활용도 제고가 이루어질 수 있는 여지가 크다. 여러 측면에서 현재의 제도 운영 개선방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.



## 참 고 문 헌

### ■ 문헌자료

건설근로자공제회(2017), 직종별 표준근로계약서 개발·보급, 대한건설정책 연구원.

국토교통부(2018), 건설산업 생산구조 혁신로드맵(2018. 11. 7).

김대희(2015), 주계약자 공동도급제도 도입효과 연구-한국토지주택공사 건설 프로젝트를 중심으로-. 서울대학교 행정대학원 공기업정책학 석사 학위논문.

대한전문건설협회(2017), 주계약자 공동도급제도 관련 설문조사.

박형진·정진현·구교진(2015), 주계약자공동도급제도 실태분석 및 개선방안, 대한건축학회논문집 구조계 제31권 제1호, pp.63-70, 대한건축학회.

정상진(2015), 주계약자 공동도급제도 개선방안, 서울시립대학교 도시과학 대학원 공학석사 학위논문.

통계청, 고용형태별 근로실태조사, 각 연호.

한국지방행정연구원(2012), 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.



## 발주사례 분석을 통한 주계약자공동도급 활성화방안

---

2019년 12월 인쇄

2019년 12월 발행

발행인 유병권

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---