

공공공사 분리 발주 논란 - 공기 지연 등 부작용 우려 증폭

- 통합 발주를 원칙으로 하되 발주자에 재량권 부여하는 방안이 합리적 -

최 민 수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

건설 공사는 그동안 발주자와의 도급 계약을 통해 종합건설업체의 일괄 책임하에 종합관리·시공하는 '통합 발주' 방식이 널리 활용되어 왔다. 그런데 최근 새 정부 인수위원회의 국정 과제 가운데 공공공사를 토공사나 철근콘크리트공사 등 세부 공종별로 나누어 다수의 시공자와 직접 계약하는 분리 발주 원칙이 포함되면서 논란이 야기되고 있다.

공공공사의 분리 발주는 하도급 과정의 불공정성을 해소하겠다는 취지에서 논의되고 있으나, 만약 분리 발주가 법제화될 경우 건설 현장의 총괄 책임자가 사라지고, 공사 이행 및 하자 보수 등에 상당한 난점이 발생할 것으로 우려되고 있다. 또한, 시범

사업 등을 거쳐 현실적인 문제점을 파악하는 것이 우선이라는 지적도 많다. 본고에서는 공공공사 분리 발주시의 문제점 및 파급 효과를 살펴보고, 합리적인 대안을 제시해본다.

현장 공사관리 난맥상 초래

분리 발주 하에서는 종합건설업체가 원칙적으로 배제되면서 발주자 직영 체계로 전환된다. 즉, 발주자가 공사 기간 지연이나 부실 공사 등에 대하여 직접 책임과 리스크를 부담하게 된다. 이러한 역할을 수행하려면 발주자가 현재 종합건설업체 수준의 기술 인력과 구매, 외주, 기술 부서 등을 갖추는 것이 요구된다. 그런데 현실적으로 발주자가 그러한

체계를 갖추었다고 볼 수 없으며, 결과적으로 공공공사 수행의 질적 저하가 불가피하다.

일부에서는 용역업체인 건설사업관리자(Construction Manager, 이하 CM)를 활용하여 공사관리가 가능하다는 주장도 있다. 그러나 CM은 발주자 측의 컨설턴트로서 종합건설업체가 수행하던 건설 현장의 공사관리 업무를 대체할 수 있는 성격이 아니다. 더구나 CM은 도급 계약에 의한 시공자가 아니기 때문에 공기 지연이나 하자 등에 대하여 법적인 일괄 책임을 부과할 수 있는 존재가 아니다.

분리 발주 하에서 건설 현장의 공사관리는 각 개별 시공자가 담당해야

건설업체의 기술자 수 보유 실태			
구분	업체 수 (개사)	기사(技士) 이상 기술 자격자 고용	1사당 기술자 수 (명)
종합건설업체	12,321	7만 6,867명	6.2
전문건설업체	37,914	2만 3,933명	0.6

자료 : 한국건설기술인협회(2009년 12월 기준).

하는데, 현재 개별 시공자인 전문건설업체는 엔지니어 중심의 공사관리 능력을 갖추었다고 보기 어렵다. 일례로 기술자 보유 현황을 보면 종합건설업체는 1사당 6.2명, 전문건설업체는 1사당 0.6명으로서 10배 정도 차이가 난다.

공기 지연 불가피

시공 과정에서 개별 시공자의 부도가 발생하거나 혹은 계약 이행을 거부할 경우 현장 관리가 어려워질 가능성이 크다. 예를 들어 일부 시공자의 부도가 발생할 경우, 통합 발주 시에는 종합건설업체에서 해당 공종의 하도급업체를 교체하여 곧바로 대처할 수 있으나(사적 계약의 영역), 분리 발주 하에서는 새로운 시공업체를 선정하기 위하여 재입찰이 불가피하며(공공 조달의 영역), 결과적으로 공사 기간이 지연될 가능성이 높다.

복합 하자 관련 분쟁

분리 발주 시에는 전문 공종간 책임 구분이 어려운 복합 하자인 경우 하자 보수가 지체되거나 분쟁이 빈발할 수 있다. 예를 들어 창호와 골조 연결 부위에서 누수가 발생한 경우 골조 공사의 하자인지 창호 하자인지, 혹은 방수 공사 하자인지 불분명한 경우가 많고, 발주자가 원인을 지적하더라도 개별 시공자가 이에 동의하지 않을 경우 분쟁이 발생할 수 있다.

세부 공종간 마찰

분리 발주 시 선후 공정관리가 미흡할 경우, 기(既)시공된 부위를 일부 철거하고 후속 공정을 시공하는 사례가 발생하는 등 세부 공종별 마찰이 증가하게 된다. 또한, 발주자와 개별 시공자 간의 계약 관계가 1회성일 경우에는 분쟁이나 클레임이 더욱 심해질 수 있다.

총공사비 증대 우려

국내의 사례를 보면, 분리 발주 시에는 총공사비가 증가하는 것이 일반적이다. 일례로 국내에서는 전기 공사나 정보통신공사가 강제로 분리 발주되고 있는데, 통합 발주에 비하여 도급 금액이 20% 이상 증가된 것으로 추정되고 있다. 이는 미국 뉴욕주나 미국 국립경제연구소(National Bureau of Economic Research) 등과 같은 해외 사례에서도 입증되고 있다.

분리 발주 시 공사비가 증가되는 이유는 발주자가 공사관리를 위하여 별도 팀을 조직해야 하며, 분리되는 공종만큼 시방서 작성 및 입찰·계약 등 소위 거래 비용(transaction cost)이 늘어나기 때문이다. 나아가 공종별 전문건설업체가 발주자를 직접 상대하면서 설계 단가 등 산정 과정에 직접 관여하거나 혹은 클레임 등을 통하여 총공사비가 상승할 우

■ 이 슈 진 단

려가 높기 때문이다.

우량 업체 역차별

분리 발주 하에서 각 공종별로 시공자를 선정하려면 공개경쟁 입찰이 불가피하며, 결과적으로 입찰자 수가 크게 증가할 수밖에 없다. 일례로 분리 발주가 허용된 전기공사의 경우, 평균 입찰 경쟁률이 1 : 500을 넘고 있으며, 2012년의 경우 1 : 6,210에 달한 사례도 있다. 결과적으로 분리 발주시 전문건설업체간 경쟁은 더욱 심화되고, 적정 업체의 선정은 더욱 어려워지는 결과를 초래할 가능성이 높다. 이에 따라 기술력이 우수한 하도급업체일수록 분리 발주시 수주 기회가 크게 줄어들게 되면서 역차별을 받게 될 우려가 높다.

해외에서도 통합 발주가 대세

외국 사례를 보면, 종합건설업체를 활용하는 통합 발주가 일반적이다. 또, 우리나라에서 강제적으로 분리 발주하고 있는 전기공사나 정보통신공사 등도 하나의 도급 계약자에게 통합 발주하는 사례가 많다. 최근 들어서는 시공 분야뿐만 아니라, 디자인빌드(design-build), 시공책임형 건설사업관리(CM at Risk) 등의 발주 방식이 확대되면서 설계와 시공까지 통합하여 발주하는 경향이 증가하

고 있다.

또한, 미국이나 일본 등의 사례를 보면, 분리 발주를 허용할 경우에도 전기공사 등 공사 이행이나 하자 책임이 분명한 공종으로 제한하고 있으며, 건축·토목 공사는 세분 공종별로 분리 발주를 허용하지 않고 통합 발주하는 것이 일반적이다.

통합 발주 원칙에 발주자 재량권

최근에는 전면 분리 발주에서 벗어나 건축·토목 공사의 세부 공종 가운데 일부 공종만을 분리 발주하는 주장도 존재한다.

그런데 종합건설업체가 총괄 책임을 부여받은 상태에서 일부 공종만을 분리 발주하는 것은 책임과 권한이 유리(遊離)되어 비논리적이다. 외국에서 유사한 사례를 찾아보기도 어렵다. 그 이유는 예를 들어 일부 분리 발주된 공종에서 공기 지연이 발생한 경우, 총 공사 기간 지연시 누구의 책임인가에 대하여 분쟁이 발생할 수 있기 때문이다.

나아가 미국 뉴욕주 등에서 허용하고 있는 다중시공계약(multiple prime contract) 형태와 같이 건설공사를 골조·외장·설비 등 3~4개 공종으로 나누어 발주자는 의견도 있다. 그러나 분리된 공종의 원도급자(prime contractors)에게 여전히 하

도급이 허용된다면 다단계 도급 구조의 개선도 불가능하고, 계약 이행이나 하자보수 측면에서 책임이 분산되는 등 현행 통합 발주와 비교하여 뚜렷한 장점을 찾아보기 어렵다.

근본적으로 하도급업체를 보호하는 것은 정책적 목표로서 중요하다. 그러나 공사 발주나 생산 체계를 건드리는 것은 큰 혼란이 야기되고, ‘교각살우(矯角殺牛)’의 우려가 있다. 하도급업체들도 모두 찬성하지 않으며 부작용을 우려하는 목소리도 높다.

해외 시장에서 종합적인 사업관리 능력이 중요한 경쟁력이 되는 시점에서 ‘단순 시공’만을 중시하여 업역별로 분리를 강제하는 것은 건설산업의 국제 경쟁력 강화 등 산업 정책의 방향성과도 부합되지 않는다.

건설공사의 발주 방식은 본질적으로 발주자가 선택할 사항으로 볼 수 있다. 따라서 공공공사에서는 원칙적으로 통합 발주를 통하여 계약 이행이나 하자 책임을 명확히 하되, 발주자에게 재량권을 부여하는 것이 합리적이다.

그리고 하도급 과정의 불공정 행위를 방지하기 위해서는 발주자의 조정·감시 역할을 강화하고, 하도급 관련 법령을 통하여 대응하는 것이 바람직하다. 