세릭내지2012.3월호 2012.2.28 11:7 PM 페이지 8 대산2400DPI 175LPI
CMYK

주계약자 공동도급 – 상생·동반 성장과 괴리

– 시공 효율성, 하자 책임 문제 등 고려하면 폐지하는 것이 합리적 –

강 운 산 | 한국건설산업연구원 연구위원
wskang@cerik.re.kr

주계약자 공동도급은 '종합건설업자'와 '전문건설업자'가 동일한 위치에서 건설 생산에 참여하는 방식의 공동도급으로 전통적인 원·하도급에 의한 방식과는 다르다. 1999년 도입 이후 10여 년 동안 실제 발주가 이루어지지 않은 이유는 전통적인 생산방식과 달라 시공 효율성 저하, 하자 책임 논란 등의 우려가 제기되었기 때문이다. 특히, 소규모 공사를 주계약자 방식으로 발주하는 경우 시공 효율성의 저하가 더 큰 것으로 지적되고 있다.

주계약자 공동도급 방식 확대 추세

최근 집권 후반기를 맞은 MB정부가 '상생 및 동반 성장'을 핵심 과제로 선정하면서 '건설산업의 상생 및 동반 성장'을 위한 건설 하도급 불공정 개선을 위해 주계약자 공동도급 발주가 크게 확대되고 있는 추세이다. 행정안전부도 지난 2009년 시범사업을 거쳐 2010년부터 2억원 이상 100억원 미만의 지방자치단체 발주 공사에 적용하기 시작하였다. 2011년에는 서울시가 하도급 불공정 개선을 위해 '하도급 부조리 종합 대책'을 시행하면서 주계약자 공동도급 발주를 크게 확대하였다.

구체적으로 서울시의 주계약자 발주 건수는 2010년 총 21건에서 2011년(11월 현재) 101건으로 전년 대비 380% 증가했으며, 발주 금액으로는 2010년 약 528억원에서 2011년 11월 현재 1,126억원으로 전년 대비 113% 증가하였다. 국토해양부도 주계약자 공동도급제도는 공동 계약의 한 유형으로 공사 효율성 등을 감안해서 발주자가 적용 여부를 선택할 사항이라는 원칙 하에 생산 단계 축소, 적정 공사비 확보를 통한 시공 품질 제고를 위해 발주 확대를 검토하고 있는

서울시 주계약자 공동도급 발주 현황

(단위 : 건, 원)

구분		2010년	2011년
총계	발주 건수	21	101
	발주 금액	52,790,804,256	112,622,578,794

주 : 발주 금액은 추정가격 기준이며 2011년 11월까지의 통계임.
자료 : 대한건설협회 서울특별시회.

세릭내지2012.3월호 2012.2.28 11:7PM 페이지9 대산2400DPI175LPI
CMYK

상황이다. 다만, 발주기관이 공종 구분 및 하자 책임이 비교적 명확한 공사를 대상으로 적용토록 하겠다는 것을 전제로 하고 있다.

시공 효율성 저해, 상생과도 괴리

그러나, 주계약자 공동도급제도를 하도급 불공정 개선을 위한 정책 과제로 선정하여 발주를 확대하는 것은 여러 가지 문제가 있어 정책 목표 달성도 어려울 것이다. 하도급 불공정의 진원지는 2차 하도급, 즉 하도급업자와 노무자 · 자재장비업자 사이에서 발생하고 있다. 하도급업체의 노무자 및 자재 · 장비업자에 대한 체불 비율이 조사 업체 수 대비 80.7%, 체불 금액의 78.7%를 차지하고 있다는 2010년 10월 고용노동부의 건설현장 임금 체불 실태조사 결과가 이를 뒷받침한다. 이는 2차 하도급의 불공정을 개선할 수 있는 제도적 장치가 크게 미약하기 때문이다.

또한, 주계약자 공동도급제도는 근본적으로 건설공사의 시공 효율성을 저해한다. 외국의 경우를 보더라도 건설공사를 주계약자 공동도급 방식으로 발주하는 나라는 없으며 자동차, 선박 등의 제조업에서 일부 도입하고 있을 뿐이다. 건설공사에서는 시공 효율성이 현저히 저하되기 때문이다. 실제 주계약자 공동도급으로 발주된 현장에서도 시공 관리에 대한 조정 권한이 약화되고 유기적 협력에 기초한 공사 수행이 어렵다는 문제를 제기하고 있으며, 문서상으로만 주계약자 방식으로 공사를 수행하는 현장도 있다.

나아가 상생 및 동반 성장과도 거리가 먼 제도이다. 주계약자 공동도급 발주 확대로 인해 중소 종합건설업체의 수주 영역이 잠식되고 있다. 종합건설업체와 전문건설업체의 상생과 동반 성장을 위한 정책이 중소 종합건설업체에게는 상생(相生)이 아닌 살생(殺生)이 되고 있는 것이다. 2010년 종합건설업체의 매출액은 3.79% 감소하고 전문건설업체의 매출액은 4.85% 증가하였다는 한국은행의 자료가 이를 입증한다.

종합해보면 주계약자 공동도급제도는 폐지하는 것이 정답이다. 그러나 올 4월 총선과 12월 대선을 앞둔 정치적 상황을 보면 주계약자 공동도급제도의 폐지보다는 무분별한 확대가 우려된다. 따라서 주계약자 공동도급제도의 폐지가 어렵다면 제도적 보완을 시급히 추진하여야 한다.

폐지 어렵다면 제도 보완해야

우선 공동 수급체 구성의 자율성 확보가 필요하다. 공동계약제도는 공동 수급체 구성원 간 공사 실적 · 기술 능력 · 면허 보완, 리스크 분산 등을 활용하여 건설업체들은 입찰 참여 및 수주 기회를 확대하고 발주자는 건설공사의 리스크를 최소화하며 시너지를 통한 시공 효율성을 향상시키기 위한 제도이다. 따라서 발주자는 시공 효율성이 저해되지 않으면 공동계약을 자유롭게 허용하고 있으며, 입찰 참가자들은 개별 필요에 따라 자율적으로 공동 수급체를 결성하여 입찰에 참가하고 있다. 이러한 자율성의 원칙은 주계약자 공동도급의 경우에도 동일하게 적용되어야 하며 「건설산업기본법」, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관련 법령에서도 공동 수급체의 자율적 구성을 허용한다. 따라서 주계약자 공동도급의 경우에도 주-부 계약자를 '종합-종합', '종합-전문', '종합-종합 · 전문' 등 자유롭게 구성할 수 있도록 하여야 한다. 주계약자 공동도급은 '부계약자'가 종합건설업체든 전문건설업체든지 간에 '주계약자'가 전체 공사에 대하여 종합적인 계획 · 관리 · 조정 역할을 수행하면 된다. 다만, 종합건설업체가 부계약자인 경우 100% 직접 시공토록 하여 생산 단계 축소라는 제도 도입 목적을 달성하도록 해야 한다. 건설공사 발주자의 재량과 자율성 확대가 글로벌 스탠더드임을 감안할 때, 공동수급체 구성은 발주자 또는 입찰 참가자의 필요에 따라 자율적으로 하도록 하고, 이러한 대원칙 하에서 '대-중소 기업' 간

세릭내지2012.3월호 2012.2.28 11:7 PM 페이지 10 대산2400DPI 175LPI
CMYK

주계약자 공동도급 적합 공종

종합 업종	공사 종류	적합 공종	해당 전문업종
토목	도로, 철도	교통 안전시설, 난간, 펜스, 방음벽	금속구조물 · 창호공사업
		기존 구조물 철거	비계 · 구조물해체공사업
건축	건축	기존 구조물 철거	비계 · 구조물해체공사업
		도장	도장공사업
		미장	미장 · 방수 · 조적공사업
		도배, 장판	실내건축공사업
조경	조경	조경석 · 인조목 · 놀이기구 · 운동기구 등 조경 시설물 설치	조경시설물설치공사업

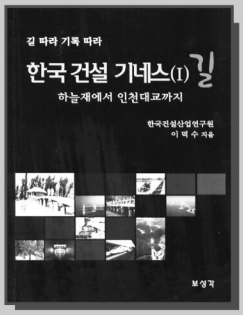
협력 관계를 실질적으로 공고히 하는 방향으로 공생 발전 정책을 운용하는 것이 바람직하다. 실효성 제고를 위해 발주자에 대한 행정 지도 등이 요구된다.

둘째, 주계약자의 계획 · 관리 · 조정 대가 지급을 제도화해야 한다. 현재 주계약자 공동도급 현장에서는 주계약자가 종합적인 계획 · 관리 · 조정 역할을 수행하고 있지만 이에 대한 적절한 대가를 지급받지 못하고 있다. 주계약자의 계획 · 관리 · 조정 대가 지급에 관하여 주–부 계약자 간 협의하여 정하도록 하고 있는 규정이 강제 규정이 아닌 임의 규정이기 때문이다. 따라서 주계약자의 계획 · 관리 · 조정 업무에 대한 대가 지급을 의무화하도록 관련 규정을 개선하여야 한다. 구체적으로 주계약자의 계획 · 관리 · 조정 업무에 대한 적정 대가 기준을 마련하고 이를 예정가격에 반영하여 지급을 의무화해야 한다.

셋째, 하자담보책임 부담 주체를 명확히 해야 한다. 최근 철콘, 토공 등 주공종 위주 발주 사례 증가로 하자 발생시 책임에 대한 분쟁 소지가 크다. 하자책임 구분이 명확한 경우 분담하여 책임을 지게 되나, 불분명한 경우 연대 책임을 지기 때문에 주계약자의 부담으로 작용하게 된다. 따라서 하자 분쟁 최소화를 위하여 공종 분리가 명확한 적합 공종에 대해서만 주계약자 공동도급으로 발주할 수 있도록 발주 지침을 마련하는 것이 필요하다. 발주 지침에는 다수 업체의 입찰 참가 기회 부여, 주계약자 관리 방식 발주 대상 공사 명확화, 주계약자에게 주요 공종 시공 참여 및 참여 비율 보장, 시공협의체 구성을 통한 분담 내용 및 책임 소재 명확화, 단독 입찰 및 공동수급체 구성의 자율화 보장 등이 포함되어야 할 것이다.

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명한 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계립령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.