

# 상호시장 진출 보완수단으로서 주계약자공동도급 활용 필요성

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원  
(jwjbpark@hanmail.net)

- I. 서론
- II. 상호시장 진출의 영향
- III. 주계약자공동도급의 특징 및 활용 필요성
- IV. 상호시장 환경에서 제도 활성화를 위한 개선방안
- V. 결론

## 4

### I. 서론

건설업은 구조물을 공급하는 업종이며, 주택은 인간에게 가장 기본적인 주거서비스를 제공하는 시설로, 사회간접자본은 다중이용시설이다. 구조물 공급은 많은 비용과 시간이 소요되며, 사회적인 편익도 크다. 인간의 기본적인 욕구와 다중이용시설 공급이라는 점에서 사회적인 편익뿐만 아니라 사회적 비용이 발생할 수도 있다. 즉 부실한 시공으로 구조물의 품질이 저하되면 사회적 비용이 유발된다. 극단적으로는 건물이나 교량의 붕괴사고로 엄청난 인적 피해와 물적 피해가 발생하기도 한다.

이런 문제를 사전에 방지하기 위해 건설산업에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있는 건설산업기본법은 건설업을 공사를 하는 업으로 규정하고 건설업자를 종합건설업자와 전문건설업자로 구분하고 있다.

종합건설업자는 2개 이상의 공정으로 구성되고 종합적인 계획, 관리 및 조정이 필요한 공사를 업역으로 한다. 전문건설업자는 특정한 공정을 전문적으로 시공하는 건설업자로 규정돼 있다.

건설산업기본법령에 의하면 하도급 생산구조에서 원도급자와 하도급자는 대등한 쌍무적 계약관계의 당사자로 상정되고 있다. 그러나 법령의 규정과 달리 현실에서는 원도급자와 하도급자는 대등한 권리·의무의 당사자로서 관계를 형성하는데 미흡한 측면이 있다.

쌍무계약의 대등 당사자로서 공사에 참여할 수 있는 환경에서는 종합건설업자와 전문건설업자는 각각 확보하고 있는 비교우위 요소를 효율적으로 활용할 수 있게 된다.

그러나 사인(私人) 간 계약인 원·하도급은 법령에서 상정하는 대등한 관계보다는 수직적인 관계가 형성되는 것이 보다 일반적이다. 시공과정에서 부당행위가 매개될 수 있는 구조라고 할 수 있고, 실제로 부당행위 사례가 다수 발생하고 있어 개선과제가 되고 있다.

주계약자공동도급제도는 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하고, 수주한 공사는 공동수급체 구성원들이 대등한 관계에서 계약을 이행하는 제도로 활용되고 있다. 공동수급체 구성원은 각자 분담한 공사를 책임시공하는 장점을 갖고 있는 제도로 인식되고 있다.

하도급 생산구조는 원도급자가 공사의 전반적인 관리와 공정을 책임지므로 효율성 측면의 장점이 있다. 또한 발주자의 위험(risk)을 회피할 수 있는 장점도 있다.

그러나 수직적인 생산방식에서 야기되는 다양한 문제들이 노정되고 있고, 이를 개선하기 위한 정책적 노력들이 목적인 성과를 거두지 못 하고 있다. 이런 상황은 건설업의 경쟁력 저하, 그리고 지속가능성에 대해 부정적인 인식을 확산하는 요인이다. 건설산업 생산구조 혁신로드맵도 이런 문제를 해결하기 위한 측면을 갖고 있다.

주계약자공동도급은 하도급의 폐단을 개선할 수 있는 현실적인 대안으로 인식되고 있고, 실제로 역할을 수행하고 있다. 이런 측면에서 생산구조 혁신로드맵과 연계될 수 있을 것으로 판단된다.

생산구조 혁신로드맵의 단계적인 추진에 따라 시행되고 있는 종합공사와 전문공사에 전문건설업자와 종합건설업자가 상호 진출할 수 있는 상황이며, 전문공사에 진출하는 종합건설업자들이 증가하고 있고, 이를 보완할 수 있는 수단에 대한 모색이 필요하다. 또한 2024년부터는 전문건설업체간 컨소시엄을 통해 종합공사에 참여할 수 있는 제도개편이 예정돼 있다.

이하에서는 생산구조 혁신로드맵에 의한 상호시장 진출 허용으로 야기되고 있는 문제를 보완할 수 있는 수단으로서 주계약자공동도급의 활용 필요성과 활성화를 위한 제도개선 방안을 검토한다.

## II. 상호시장 진출의 영향

### 1. 생산구조 혁신로드맵 배경

생산구조 혁신로드맵은 대·내외적 위기극복과 체질개선 필요성에 대한 인식과 그동안 추진되었던 생산구조 혁신을 위한 노력은 이해관계의 상충이라는 현실적인 문제를 넘어서지 못했다는 판단에 따라 정책당국은 근본적인 산업구조 혁신이 반드시 필요하다는 판단을 하게 된 것으로 알려져있다.

생산구조 혁신로드맵은 업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 개편 등을 내용으로 한다. 생산구조를 혁신해 생산성을 제고하고 기술경쟁을 유도하여 건설산업의 경쟁력 향상을 목적으로 하고 있다.

업역규제가 유지됨에 따라 종합건설업과 전문건설업은 상호 시장에 진출하지 못함에 따라 건전한 경쟁을 저해되고 있고, 각자의 시장에서 가격경쟁만을 추구하는 과정에서 다양한 문제가 발생하고 있다는 인식에서 혁신방안이 모색되었다.

### 2. 상호시장 진출의 영향

생산구조 혁신로드맵에 따라 2021년에는 모든 공공공사에서 상호시장 진출이 허용되었다. 그리고 2022년부터는 민간공사도 종합건설업과 전문건설업의 상호시장 진출이 허용된다.

대한전문건설협회가 분석한 자료에 의하면 2021년 1월부터 12월까지 10,003건이 발주된 전문공사에서 종합건설업체가 수주한 공사는 3,081건으로 30.8%에 이른다. 또한 공사금액을 기준으로 하면 9,689억원으로 25.4%이며, 1건 공사의 평균 금액은 3.1억원이었다.

반면 전문건설업체가 종합공사를 수주한 것은 646건으로 전체 종합공사 발주건수 8,660건의 7.5%에 불과했다. 공사금액 기준으로는 4.5%에 해당하는 2,785억원이었다.

공사의 유형별로는 건축공사에서 상호시장 종합건설업체의 전문공사 진출이 더 많았다. 전문공사로 발주된 건축공사는 3,582건이며, 종합건설업체가 수주한 공사건수는 1,474건으로 41.2%, 금액 대비로는 35.6%인 5,224억원이었다.

이처럼 상호시장 진출이 허용됨에 따라 상호시장에 진출하는 종합건설업체와 전문건설업체의 불균형이 심한 것으로 파악되고 있다. 전문건설업체가

### III. 주계약자공동도급 특징 및 활용 필요성

종합공사를 수행하는 것은 현실적, 제도적 어려움이 있다. 즉 복수의 공정과 종합적인 계획, 관리 및 조정이 필요한 공사에 필요한 업종을 모두 보유하는 것이 어렵기 때문이다. 반면 종합공사를 수주하는 종합건설업체는 기존과 같이 하도급으로 공사를 수행할 수 있다. 원천적으로 불균형 구조가 발생할 수밖에 없다.

#### 1. 주계약자공동도급의 특징

주계약자공동도급은 주계약자와 부계약자에 의해 구성되는 공동수급체가 입찰에 참여하고, 수주한 공사를 각자 책임 하에 분담하여 시공하는 공동도급방식의 일종이다.

종합공사를 대상으로 제도가 시행됨에 따라 주계약자는 종합공사를 시공할 수 있는 종합건설업자, 부계약자는 입찰에 명시된 공정을 직접시공할 수 있는 전문건설업자가 참여한다.

가장 일반적인 공동도급방식인 공동이행방식, 그리고 분담이행방식은 종합건설업자들 간 공동수급체 구성이 이루어지는데 비해 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성한다는 특징이 있고, 이런 측면에서 종합과 전문의 상생협력 수단으로 활용되고 있다.

또한 공동수급체 구성원은 상호 대등한 위치에서 분담한 공사를 수행하고, 발주자로부터 공사대금을 직접 받는다는 점도 제도의 특징이라고 할 수 있다. 즉 일괄도급방식에서 하도급자로 공사에 참여했던 전문건설업자들이 발주자와 계약당사자 지위를 갖게 되는 방식이다.

주계약자공동도급은 도급단계가 축소되는 효과가 있고, 공사에 참여한 건설업자뿐만 아니라 노무를 제공한 건설근로자도 적기에 임금을 지급받을 수 있는 장점이 있는 제도로 인식되고 있다.

부계약자로 참여하는 전문건설업자는 직접시공의무가 있다. 직접시공은 분담한 공사를 하도급이 아닌 자기책임으로 시공하는 것을 의미한다. 따라서 발주하는 지역에 소재하는 전문건설업자들이 부계약자로 참여하는데 유리한 방식이다.

## 2. 주계약자공동도급의 활용 필요성

기존 주계약자공동도급은 국가계약과 지방계약에서 달리 운용되고 있었다. 국가계약 공사는 500억원 이상 공사를 대상으로 운용되다 300억원 이상의 종합심사낙찰제 대상 공사에 적용되었다. 그러다 생산구조 혁신로드맵 시행에 따라 공사에정금액과 무관하게 운용되고 있다.

지방계약은 주계약자공동도급의 장점을 활용하려는 시도를 보다 적극적으로 했다. 2009년부터 시범사업을 시행했고, 시범사업 운영성과를 바탕으로 제도개편을 통해 2억원 이상 100억원 미만의 지역제한입찰공사를 대상으로 운영했다. 특히 서울과 부산, 전남 등을 중심으로 지속적으로 발주가 확대되는 상황이었으며, 이후 인천과 충남 등 다른 지방자치단체들도 주계약자공동도급을 활용하여 지역건설업 활성화를 모색했다. 이 과정에서 행정안전부는 예산조기집행의 수단으로 주계약자공동도급 발주를 유도하기도 했다.

전술한 것처럼 주계약자공동도급은 하도급에서 파생될 수 있는 문제를 예방할 수 있는 실효적인 수단으로 인식되었다. 또한 종합과 전문의 상생협력 모델로서 인식되기도 했다. 도급단계 축소의 효과가 있어 공사대금을 받는 시간이 단축되고, 건설근로자에게도 임금을 적기에 지급할 수 있었다. 즉 경제성장에 영향을 미치는 소비에 필요한 근로소득을 조기에 집행할 수 있는 장점이 있는 것으로 인식돼 예산조기집행의 유용한 수단으로 활용됐다.

그러나 생산구조 혁신로드맵에 따라 건설산업기본법 제16조가 개정되고 업역규제 폐지에 따라 활용도가 축소되는 양상이 나타나고 있다. 실제로 2021년 지방계약 공사에서 주계약자공동도급 발주건수는 최근 3년 중 가장 적었다.

생산구조 혁신로드맵에 따라 주계약자공동도급은 유용성이 사라진 제도라는 주장도 제기되는 상황이다. 그러나 종합건설업체 간 공동수급체 구성으로 주계약자공동도급에 입찰 및 공사수행이 가능해 기존 공동이행방식과 차별이 없다는 주장을 논거로 하고 있다.

그렇지만 주계약자공동도급은 생산구조 혁신로드맵 진행에 따른 건설업 환경변화 상황에도 여전히 유용성을 유지하고 있는 제도라고 할 수 있다. 특히 상호시장 진출로 야기되고 있는 현재의 상황에서 전문시장의 침해를 보완할 수 있는 수단으로 활용도를 제고해야 할 제도적인 장점이 있다.

이런 보완이 가능할 것으로 기대되는 이유는 현행 일괄도급방식은 하도급자에 의해 시공이 이루어지고 있고, 하도급자로 참여하는 전문건설업자는 등록한 업종에 특화된 시공을 전문으로 하며, 종합공사는 다수의 하도급자가

참여해야 완성된다. 이 과정에서 원도급자인 종합건설업자의 역할은 종합적인 관리기능이라고 할 수 있다. 이런 상황은 종합건설업체의 종합공사 원가 구성에서 외주비가 차지하는 압도적인 비중을 통해서 확인할 수 있다. 종합공사를 수행하는 종합건설업체의 외주비는 하도급공사를 의미하며, 원가에서 차지하는 비중은 60% 수준이다. 즉 종합건설업체가 수행하는 종합공사의 원가에서 재료비와 외주비가 대부분을 차지하고 있고, 10% 미만의 노무비는 간접노무비가 대부분이다. 공사의 전반을 관리하고 조정하는 기능에 집중돼 있는 것을 알 수 있다. 직접시공을 통해 축적되는 시공역량을 축적할 수 없는 구조라는 것을 확인할 수 있다.

생산구조 혁신로드맵은 시공역량과 관계없이 기존 종합과 전문의 시장을 보호하는 것이 다양한 문제를 초래하는 것으로 인식돼 추진되었다. 노동생산성 향상과 시공역량 확보가 핵심이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 수직적인 원하도급 구조를 해소하는 것이 필요하다. 이런 환경이 조성되어야만 발주자의 선택권이 강화돼 수요자가 양질의 시설물을 공급받을 수 있다. 공동이행 방식과 주계약자공동도급에 종합간 공동수급체 구성은 생산구조 혁신로드맵에 반하는 제도 운영이라고 할 수 있다. 하도급이 수반되기 때문이다.

생산구조 혁신로드맵은 2018년 7월 25일 ‘건설산업 혁신 노사정 선언’에 따라 추진되었다. 이 선언에는 상생협력 활성화도 주요 이슈로 포함되었다. 선언의 취지와 생산구조 혁신로드맵의 목적을 감안하면 시공의 전문성을 확보한 전문건설업체들이 우대될 수 있는 현실적인 수단이 주계약자공동도급이라는 점에서 활용도가 제고될 필요성이 크다.

**표 1** 시공능력순위별 종합공사 공사원가(2020년)

(단위: %)

| 구분          | 재료비   | 노무비   | 외주비   | 현장경비  | (기계경비) |
|-------------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1군(1~100)   | 24.76 | 3.95  | 61.31 | 9.98  | (1.00) |
| 2군(101~200) | 20.39 | 4.59  | 65.04 | 9.97  | (1.41) |
| 3군(201~300) | 16.80 | 7.50  | 63.75 | 11.95 | (2.00) |
| 4군(301~400) | 17.35 | 7.22  | 64.71 | 10.71 | (3.31) |
| 5군(401~500) | 15.47 | 8.29  | 61.71 | 14.53 | (3.78) |
| 6군(501위 이하) | 20.01 | 12.00 | 53.44 | 14.55 | (5.02) |
| 7군(토목)      | 26.54 | 14.63 | 39.86 | 18.96 | (8.88) |
| 8군(건축)      | 31.71 | 11.34 | 47.40 | 9.54  | (1.80) |
| 9군(기타)      | 36.00 | 16.53 | 30.70 | 16.78 | (6.02) |

자료: 대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계.

생산구조 혁신로드맵의 최종목적은 건설산업의 경쟁력 제고를 통해 지속 가능성을 확보하고 경제 내에서 건설산업의 역할과 위상을 강화하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 종합과 전문이 자유롭게 상호시장 진출을 유도하고, 현재의 가격경쟁 위주의 시장구조에서 탈피해 기술경쟁이 이루어지는 구조를 정착시키는 것이다. 2024년부터 시행이 예정돼 있는 전문간 컨소시엄 구성을 통해 종합공사 수주가 가능하도록 한 것도 이런 취지라고 할 수 있다.

공사의 유형이 다양하고, 기술의 발전과 수요의 변화에 따라 구조물에 요구되는 성능과 용도도 현재보다 다양해 질 것으로 예상된다. 이런 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 다양한 건설업자 조합에 의한 공동수급체 구성이 가능하도록 제도로 수용되어야 한다. 그리고 이 과정에서 시공에 특화돼 있는 전문건설업자도 관리역량을 제고할 수 있어야 한다. 양질의 시설물 공급을 위한 효율적인 공사는 시공역량과 관리역량의 기반에서 가능하다.

주계약자공동도급은 전문건설업자가 공동수급체 구성원으로 참여하는 공사이다. 이에 따라 전문건설업자의 공사계획 및 관리역량을 필요로 하는 방식이라는 점에서 업역규제 폐지에 따라 예정돼 있는 전문건설업자들로 구성되는 컨소시엄 방식의 정착을 위해서도 활용도 제고의 필요성이 크다.

건설공사의 입·낙찰제도는 발주자가 위험을 회피하면서 양질의 시설물을 공급 받기 위해 운영된다고 할 수 있다. 상호시장 진출은 종합공사와 전문공사에 각각 전문건설업자와 종합건설업자가 입찰에 참여할 수 있다는 점에서 발주자에게도 변화를 요구하는 제도개편이라고 할 수 있다.

발주자도 건설산업의 한 축을 형성하고 있는 주요한 당사자라고 할 수 있다. 따라서 발주자의 역할에 따라 생산구조 혁신로드맵의 성패가 직접적인 영향을 받게 된다.

그런데 발주자들은 기존의 방식, 익숙하고 잘 알고 있는 방식의 운용을 선호할 수밖에 없다. 이런 현상은 공사발주를 포함하여 우리가 하는 대부분의 과업에서 나타나게 된다. 즉 상호시장 진출이 허용된 환경에서 제도를 운용해야 하는 입장에서는 변화에 적응할 수 있는 시간과 우수사례의 축적을 필요로 하게 된다. 주계약자공동도급은 종합공사를 대상으로 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 계약상대방이 되는 제도이다. 발주자는 종합건설업자에 의한 공사의 전반적 관리와 시공 전문성을 모두 확보할 수 있는 장점을 활용할 수 있다. 상호시장 허용에 따른 과제를 해결하고 효율적인 제도 운용에 필요한 경험과 사례를 축적할 수 있다. 이런 측면에서도 주계약자공동도급을 활성화의 필요성이 있을 것으로 기대된다.

#### IV. 상호시장 환경에서 제도 활성화를 위한 개선방안

### 1. 기획재정부 공동계약운영요령 개정

#### (1) 주계약자공동도급 활용 근거 필요

입찰 참여자들은 입찰공고를 통해서 구체적인 내용을 파악하고 입찰준비를 하게 된다. 계약예규 공동계약운영요령은 제8조에서 입찰공고에 관하여 명시적으로 규정하고 있다. 제2항 제1호는 공동계약의 방식을 열거하고 있는데, 2020년 12월 28일 개정으로 주계약자관리방식이 제외돼 있다. 공동계약의 이행방식 중 주계약자관리방식을 제외하면서 제3항을 신설하였는데, “입찰참가자는 제2항 제1호 가목 또는 다목의 공동이행방식을 대신하여 주계약자관리방식으로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있다.”는 규정이다.

이로 인하여 주계약자관리방식은 공동계약의 이행방식에서 제외되는 결과가 초래되었다. 다만 공동계약 이행방식에서 제외하면서 필요에 따라 공은이행방식, 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식을 대신하여 활용할 수 있다는 규정을 신설하였다. 개정이전 제8조(입찰공고)는 제1항에서 공동계약을 장려하는 규정을 두었고, 제2항은 공동계약의 이행방식과 공동수급체 구성원의 자격제한 사항을 입찰공고에 명시하도록 하고 있었다.

개정에 따라 공동계약의 이행방식에서 주계약자관리방식이 제외됨에 따라 공공발주자는 주계약자관리방식 활용이 제약되는 상황이 되었다. 그렇다고 전혀 불가능한 것도 아닌 상태가 되었다. 이런 상태는 생산구조 혁신로드맵이 지향하는 발주자의 선택권 강화라는 측면에서 타당하지 않다. 발주자의 선택권을 강화하기 위해서는 활용할 수 있는 공동계약 이행방식을 확대하는 것이 더 타당하다. 과도하게 많은 수단을 제공하는 것은 효율적이지 않지만, 기존 운용되던 공동계약 이행방식들 중 하나만을 제외하는 것은 합리적이지도 않다.

따라서 개정에 따라 입찰공고에서 공동계약 이행방식을 구체적으로 열거하고 있으므로 표의 개정(안)에서 제안하고 있는 것처럼 주계약자관리방식을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

**표 2** 기획재정부 계약예규 제8장 공동도급운영요령 개정(안)

| 현 행                                                                             | 개정 건의(안)                   |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 제8조(입찰공고)                                                                       |                            |
| ① (생략)                                                                          | ① (현행과 같음)                 |
| ② 계약담당공무원은 시행령 제72조제1항 또는 제3항에 따라 공동계약으로 발주하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 입찰공고에 명시하여야 한다. | ② -----<br>-----<br>-----. |
| 1. 공동계약의 이행방식: 다음 각 방식 중 어느 하나로 한다.                                             | 1. -----<br>-----.         |
| 가. 공동이행방식                                                                       | 가. ~ 다. (현행과 같음)           |
| 나. 분담이행방식                                                                       |                            |
| 다. 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식                                                       | 라. 주계약자관리방식(신설)            |
| 2. 공동수급체 구성원의 자격제한 사항                                                           | 2. 공동수급체 구성원의 자격제한 사항      |
| ③ 입찰참가자는 제2항제1호 가목 또는 다목의 공동이행방식을 대신하여 주계약자관리방식으로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있다.     | ③ <삭제>                     |

## (2) 주계약자공동도급 근거조항 보완

2020년 12월 28일 개정이전 기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운영요령 제2조의2는 공동계약의 유형을 규정하고 있었다. 공동계약의 유형을 공동이행방식, 분담이행방식, 주계약자관리방식으로 구분하고 있고, 주계약자관리방식을 규정하는 제3항은 2009년 4월 8일 신설되었다. 신설 이후 2020년 12월 28일 개정되기 전까지 주계약자관리방식을 “건설산업기본법에 따른 거설공사를 시행하기 위한 공동수급체 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다. 이 경우에 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우 종합건설업자가 주계약자가 된다.”라고 규정했다. 또한 제2조의3은 주계약자관리방식에 의한 공동계약을 규정하고 있었으며, 제2항에서 “계약담당공무원은 주계약자관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고자 하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자자의 수가 충분한지 여부를 고려하여야 한다.”고 규정하고 있었다.

개정 이전 공동계약운영요령 제2조의2와 제2조의3은 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하는 방식이라는 점을 명확히 한 규정이라고 할 수 있다.

그러나 2020년 12월 28일 공동계약운영요령 개정으로 제2조의2는“주계

약자관리방식이라 함은 건설산업기본법에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약을 말한다.”로 변경됐다. 이로 인하여 주계약자공동도급이 종합건설업자와 전문건설업자로 구성되는 공동도급방식이라는 점이 모호해졌다. 뿐만 아니라 주계약자공동도급의 유용성을 부정하는 논거로도 활용되는 측면이 있다. 따라서 개정이전의 규정으로 재개정해야 할 것으로 판단된다.

또한 공동계약운영요령 제2조의3의 폐지로 주계약자공동도급 발주가 가능한 공사의 범위가 확대되었으나, 주계약자공동도급의 정체성이 불분명해진 것으로 판단된다. 따라서 제2조의3은 제2항을 2020년 12월 28일 개정이전의 상태로 재개정하여 주계약자공동도급의 성격을 명확히 하고, 활용도 제고와 발주자의 선택권을 강화하는 것이 생산구조 혁신로드맵의 취지에도 부합하는 것으로 판단된다.

## 2. 주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운용기준 연장

기획재정부는 2021년 「주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운용기준」을 마련해 운용하면서 유효기한을 2022년 12월 31일까지로 했다. 연장여부는 유효기한 종료 전 상호시장 진출 등 관련 법령 개정 등 효과를 고려하여 재검토하도록 했다.

2020년 12월 28일 이루어진 공동계약운영요령 개정에 따라 국가계약법이 적용되는 공사의 발주자들은 주계약자공동도급 활용이 제약되는 상황이 초래되었다.

국가계약에서 주계약자공동도급은 300억원 이상 공사를 대상으로 하고 있어 발주가 활발하지 못 했다. 발주할 수 있는 대상 공사가 많지 않기 때문이다. 개정된 공동계약운영요령 시행 이후 주계약자공동도급 발주가 감소했다. 더욱이 2년도 안 되는 단기간을 설정한 후 재검토 여부를 결정하는 것은 합리적이지 않은 것으로 판단된다.

2024년부터 시행되는 전문건설업체 간 컨소시엄 구성 등 다양한 방식의 공동계약 이행방식이 시행되는 시기까지 특례기간을 연장한 후 상호시장 진출 및 발주성과 등을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 2022년 12월로 정해진 유효기간을 연장하는 것이 필요하다.

## V. 결론

### 3. 부계약자 직접 시공의무 부여

기획재정부 계약예규 제8장 공동계약운용요령의 [별첨3]은 주계약자관리 방식 공동수급표준협정서이다. 제7조는 계약이행을 규정하는 조항이며, 제1항에서는 공동수급체 구성원은 자신의 분담부분을 직접 시공해야 한다는 의무를 부여하고 있으며, 주계약자에게는 직접 시공의무를 규정하고 있지 않다. 또한 공동수급체 구성원, 즉 부계약자가 종합건설업자인 경우에는 주계약자와 합의하고 계약담당공무원의 승인을 얻어 하도급 할 수 있도록 하고 있다.

2020년 12월 28일 공동계약운용요령 개정에 따라 공동이행방식 또는 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식을 대신하여 보완적으로 활용될 수 있는 상황에서 종합건설업자가 부계약자가 되는 경우 하도급 할 수 있도록 규정한 것은 생산구조 혁신로드맵의 취지에 부합하지 않는다고 할 수 있다.

건설업자의 시공역량 강화를 유도하고 기술경쟁에 의해 건설산업이 경쟁력을 갖기 위해서는 주계약자공동도급의 구성원인 부계약자는 직접시공을 의무화해야 한다. 그래야만 생산구조 혁신로드맵의 취지가 실현될 수 있다.

전문건설업종을 등록한 전문건설업체의 약 65%는 1개의 전문건설업종을 등록하고 있고, 소규모의 영세한 업체가 90%를 상회하는 상황이다. 이런 상황에서 상호시장 진출이 허용되었지만, 전문건설업체가 종합공사에 참여하는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 종합건설업체는 등록한 종합업종으로 전문공사에 보다 쉽게 참여할 수 있다. 이런 상황은 지속은 결국 전문공사에서 종합건설업체의 영향력 확대만 나타나게 된다. 이 경우 종합건설업체는 직접 시공을 해야 하나, 전술한 표에서 제시하고 있는 것처럼 현재까지의 원가구성상 시공경험 축적을 기대하기 어려운 상황이다. 발주자의 선택권 강화를 통해 양질의 시설물 공급을 기대하기 어렵다.

발주자의 선택권 강화를 위해서는 시공과 관리역량을 두루 갖춘 건설업체가 다수 존재해야 한다. 따라서 전문건설업체가 성장할 수 있는 기회를 제공하기 위해서는 원도급자 지위에서 공사에 참여할 수 있는 제도의 활성화가 반드시 필요하며, 그 현실적인 제도가 주계약자공동도급이다.

업역규제 폐지에 따라 진행되고 있는 상호시장 진출 허용의 환경에서도 주계약자공동도급을 통해 전실한 전문건설업체에게 성장의 기회가 지속적으로 제공되어야 한다.

정책당국은 상호시장 진출 허용에 따라 발생하는 상황을 보완하기 위한 대

안 마련을 모색하고 있는 것으로 파악된다. 이런 대안들에는 CM방식 활용과 주계약자공동도급 등 현재 운영 가능한 제도들을 중심으로 검토하는 것이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

현행 건설산업기본법은 제31조에서 하도급계약의 적정성 심사제도를 규정하고 있다. 그리고 시행령 제34조는 제1항 제1호에서 도급금액 중 하도급금액이 100분의 82에 미달하는 경우 적정성 심사대상이 된다. 이는 여러 의미로 해석될 수 있고, 제도적으로 원도급자에게 원도급공사금액 대비 최대 18%를 보장한다는 해석도 가능하다. 이 경우 실제 시공에 투입되는 금액은 그만큼 축소될 수밖에 없다. 생산구조 혁신로드맵도 이런 측면에서 파생되는 문제점을 인식하고 개선방안을 제시하고 있다. 생산구조 혁신로드맵은 “종합업체는 시공기술 축적보다는 하도급 관리·입찰 영업에 치중하며 실제 시공은 하도급업체에 의존하여, 페이퍼 컴퍼니 양산”이라고 문제를 구체적으로 지적하고 있다.

도급단계에서 발생하는 문제를 개선하는 것도 생산구조 혁신로드맵이 제시하고 있는 방향성이라고 할 수 있다.

이 밖에 현행 건설산업기본법 제28조의2는 건설공사의 직접시공에 관한 명시적인 규정을 두고 있다. 그리고 업역규제에 의한 상호시장 진출 시에도 상대방 시장에 진출하는 업체에 대해서 직접시공을 의무화하고 있다.

이는 시공역량을 판단할 수 있는 직접시공은 건설업과 건설업체의 핵심적인 요소라는 것을 의미하며, 이를 충족할 수 있는 업체에 대해서 성장의 기회를 제공하겠다는 의미이기도 하다.

이런 측면들을 고려할 때 업역규제 폐지에 따라 주계약자공동도급에 종합건설업자가 부계약자로 참여할 수 있어 유용성을 상실했다는 주장, 그리고 부계약자로 참여하여 분담한 공정을 하도급 하는 것은 생산구조 혁신로드맵의 취지와도 맞지 않는다.

하도급 생산방식이 주류인 현재의 생산구조, 그리고 상호시장 진출이 허용되는 상황에서도 시공의 전문가는 전문건설업체이다. 이들이 변화된 환경에서 생존하고 경쟁력을 확보하여 건설산업의 지속가능성에 기여하기 위해서라도 주계약자공동도급 활성화가 시급하다고 할 수 있다.

#### 참고문헌

1. 국토교통부, 건설산업 생산구조 혁신 로드맵
2. 대한전문건설협회 내부자료