주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 방안 세미나

2023. 4. 12.(4) 13:10 국회 의원회관 제2소회의실 (유튜브 채널 생중계)

^{주최} 국회의원 **김학용·김용판·김경만**

RICON G마이건설뉴스 G한건설정책연구원



주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 방안 세미나

2023. 4. 12.(수) 13:10 국회 의원회관 제2소회의실 (유튜브 채널 생중계)

주최 국회의원 **김학용·김용판·김경만**

주관 RICON 오마이건설뉴스

후원 다한전문건설협회 이 대한기계실비간실협회 Korea Mech, Const, Contractors Association



도	L
+	L
<u> </u>	Г

주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 방안 세미나

		조레바교	
l		주제발표 15	주계약자 공동 도급 활용도 제고를
			위한 제도개선 방안
			박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장
개회사		51	기계설비건설산업 강소기업 육성을
3	김학용 국민의힘 국회의원	0.	위한 주계약자 공동도급 활용 방안
5	김용판 국민의힘 국회의원		진상기 대한기계설비산업연구원 산업정책실장
7	김경만 더불어민주당 국회의원		
⁷ 환영사	김경만 더불어민주당 국회의원	토론	
	김경만 더불어민주당 국회의원 윤학수 대한전문건설협회 회장	토 론 좌장	김태황 명지대학교 교수
환영사		좌장	
환영사 9 11	윤학수 대한전문건설협회 회장		김태황 명지대학교 교수 류중재 기획재정부 계약정책과장 김수경 행정안전부 회계제도과장
환영사 9 11 축 사	윤학수 대한전문건설협회 회장 조인호 대한기계설비건설협회 회장	좌장	류중재 기획재정부 계약정책과장 김수경 행정안전부 회계제도과장 장우철 국토교통부 건설정책과장
환영사 9 11	윤학수 대한전문건설협회 회장	좌장	류중재 기획재정부 계약정책과장 김수경 행정안전부 회계제도과장
환영사 9 11 축 사	윤학수 대한전문건설협회 회장 조인호 대한기계설비건설협회 회장	좌장	류중재 기획재정부 계약정책과장 김수경 행정안전부 회계제도과장 장우철 국토교통부 건설정책과장 빈태봉 한국주택토지공사 주택구조견적단장 강신하 법무법인 상록 변호사 오세원 오마이건설뉴스 기자
환영사 9 11 축 사	윤학수 대한전문건설협회 회장 조인호 대한기계설비건설협회 회장	좌장	류중재 기획재정부 계약정책과장 김수경 행정안전부 회계제도과장 장우철 국토교통부 건설정책과장 빈태봉 한국주택토지공사 주택구조견적단장 강신하 법무법인 상록 변호사



개회사



국민의힘 국회의원 김학용

안녕하십니까. 국민의힘 경기 안성시 국회의원이자 국회 국토교통위원회 소속 김학용의원입니다.

오늘 개최되는 "주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 세미나"에 참여하신 모든 분들을 진심으로 환영합니다.

이번 세미나를 함께 주최하며 함께 해주시는 김용판 의원님, 김경만 의원님, 감사드립니다.

동 세미나를 주관하여 준비하신 대한건설정책연구원과 오마이건설뉴스 관계자 여러 분께 감사의 말씀을 드리며, 세미나의 성공적인 개최를 위해 물심양면으로 후원해 주신 대한전문건설협회 윤학수 회장님, 대한기계설비건설협회 조인호 회장님과 회원사 및 임직원 여러분께도 깊은 감사의 인사를 전합니다.

아울러, 발제를 맡아주신 박광배 연구실장님, 진상기 실장님과 토론의 좌장을 맡아주신 김태황 교수님을 비롯한 패널 여러분, 감사드립니다.

건설산업은 기반산업으로서 지속성을 확보하기 위한 변화가 이루어지고 있습니다. 기술진보와 제도개편으로 구체화되고 있습니다.

건설산업은 혁신을 통해 경쟁력 제고를 기대하고 있습니다. 이런 긍정적 영향은 기술 력과 공정한 경쟁의 환경에서만 가능할 수 있습니다. 공정한 경쟁은 시장참여자 모두가 수용하고 인정할 수 있는 환경을 기반으로 해야 합니다. 건설산업 생산구조 혁신으로 40년 이상 시장에서 정착돼 온 업무영역 구분이 폐지 됐습니다. 종합건설업과 전문건설업은 각자의 영역을 구축하고 성장해 왔습니다. 건설시 장 규모의 지속적인 확대와 등록 건설업체 수 증가가 이를 증명한다고 할 수 있습니다.

생산구조 혁신이 건설산업을 한 단계 도약시키는 것을 목적으로 하고 있다는 점은 의심의 여지가 없습니다. 그러나 업무영역 폐지에 따른 상호시장 진출 허용으로 야기되고 있는 건설시장의 혼란은 보완이 반드시 필요한 실정이라고 할 수 있습니다.

건설산업의 생산과정은 다양한 기술과 기능의 종합적인 구현이라고 할 수 있습니다. 특정한 공정을 전문적으로 시공하는 역량을 축적하고 있는 전문건설사업주와 전문 건설시장의 축소는 건설산업 전반에 부정적일 수밖에 없습니다.

종합건설업과 전문건설업이 협력적인 환경에서 상생발전 할 수 있는 대안이 그 어느 때보다 시급한 상황입니다.

주계약자 공동도급은 서로 다른 역량을 보유한 건설업체의 협력적 성장을 유도할 수 있는 제도입니다. 종합건설업과 전문건설업 상생협력의 상징적인 제도입니다. 종합과 전문이 각자의 역량을 발휘해 발주자의 요구를 충족시키는 제도로 운영되고, 상호시장 진출 허용으로 야기된 전문건설업의 위축을 보완하는 제도로서 활용도 기대할 수 있습니다.

이번 세미나를 통해 주계약자 공동도급이 활성화될 수 있는 제도 개편이 논의되고 구체화 될 수 있기를 기대합니다. 감사합니다.

> 2023년 04월 12일 국민의힘 국회의원 **김 학 용**

개회사



국민의힘 국회의원 김용판

안녕하십니까. 국회 행정안전위원회 국민의힘 대구 달서구병 국회의원 김용판입니다.

대한민국 건설산업 현장에서 묵묵히 최선을 다하고 계시는 건설산업 관계자 여러분 화영합니다.

그리고 오늘 건설산업 상생협력을 위해 개최되는 "주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 방안 세미나"에 참석해 주신 모든 분들께 감사드립니다.

또한, 이번 세미나를 함께 준비하고 수고해주신 존경하는 김학용 의원님과 김경만 의원님께도 감사의 말씀을 드립니다.

이번 세미나를 주관하여 주신 대한건설정책연구원과 오마이건설뉴스 관계자 여러분, 그리고 주제발표와 토론을 위해 참석해 주신 모든 패널 분들께도 이 자리를 빌어 감사 말씀을 전합니다.

무엇보다 세미나의 성공적인 개최를 위해 물심양면으로 도와주신 대한전문건설협회 윤학수 회장님, 대한기계설비건설협회 조인호 회장님께도 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

건설업은 단일 산업 중 최대 규모 산업으로 지금까지 우리나라의 성장을 견인해 왔습니다. 이는 건설현장에서 묵묵히 땀 흘리며, 보이지 않는 곳에서 대한민국의 발전을 위해 누구보다 노력한 전문건설업이 있기에 가능했습니다.

••• 5

최근 원자재 가격 급등으로 공사에 차질이 빚어지고, 여기에 글로벌 금리 인상에 따라 자금조달 여건마저 악화되어 전문건설업을 포함한 중소건설업체의 어려움이 어느 때보다 커졌습니다.

여기에 건설산업은 40년간 이어져 온 생산구조가 개편되며, 상당한 혼란을 겪고 있습니다. 특히, 상호시장 진출에 있어 전문건설업의 시장이 위축되고 있는 것으로 알고 있습니다. 생산체계 개편의 문제점과 부작용은 제도 개선을 통해 반드시 해소되어야 할 것입니다.

지금 전문건설업은 위기 상황에 있습니다. 그러나 지금까지 수많은 위기를 극복해 왔듯이 이번 어려움 역시 슬기롭게 헤쳐 나갈 것으로 믿어 의심치 않습니다.

오늘 세미나 주제로 다루어지는 "주계약자 공동도급제도"는 종합건설업과 전문건설업의 상생과 협력의 기초를 다질 수 있는 대표적인 제도입니다. 전문건설업과 같은 중소건설업체가 한 단계 도약할 수 있는 성장 사다리 역할을 할 수 있는 의미 있는 수단이기도 합니다.

또한, 주계약자 공동도급의 활성화는 생산체계 개편에 따른 부작용과 전문건설업계의 위축을 해소할 수 있는 방안이기도 합니다.

아쉬운 것은 이처럼 좋은 취지로 시작된 주계약자 공동도급 제도가 여전히 활성화되지 못하고 있다는 점입니다.

이번 세미나를 통해 주계약자 공동도급이 활성화될 수 있는 제도 개선이 구체화 되기를 기대합니다.

저희 국회에서도 아낌없는 지원이 이루어질 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다. 감사합니다.

> 2023년 04월 12일 국민의힘 국회의원 **김 용 파**

개회사



더불어민주당 국회의원 김경만

안녕하십니까. 산업통상자원중소벤처기업위원을 맡고 있는 더불어민주당 국회의원 김경만입니다. 존경하는 의원님들과 함께 오늘 세미나를 준비하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

오늘 국회의원회관 이 자리에 함께해 주신 여러분들을 진심으로 환영합니다.

우리 중소건설업계에 대한 고민으로 이번 세미나 개최를 함께해 주신 국민의힘 김용판의원님과 김학용 의원님께 크게 감사드립니다.

본 세미나 주관을 맡아 열심히 준비해 주신 오마이건설뉴스와 대한건설정책연구원 임직원 여러분 매우 수고 많으셨습니다.

또한, 업계를 대표해 적극적으로 세미나를 후원해 주신 대한전문건설협회 윤학수 회장님, 대한기계설비건설협회 조인호 회장님과 회원사, 임직원 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

주제발표 준비하시느라 고생한 박광배 연구위원님, 진상기 연구위원님, 토론의 좌장을 맡아주신 김태황 교수님과 각계에서 참석하신 패널 여러분, 감사드립니다.

건설산업은 주축이 되는 우리 중소·전문건설사가 활력을 되찾아야 우리 경제도 살아날 것이라고 믿어 의심치 않습니다.

요즘 경제에 대한 불확실성이 매우 높고, 특히 경기에 민감한 건설업계는 많은 위기감을 느끼고 있습니다. 지난달 건설산업지식정보시스템(KISCON)의 발표에 따르면 올 들어 75일 만에 무려 789개에 달하는 건설업체가 문을 닫았다고 합니다.

--- 7

업역규제 폐지, 업종체계 개편, 등록기준 정비를 골자로 한 정부의 건설산업 생산구조 혁신 로드맵의 추진에 따라 전문건설사업자와 종합건설사업자의 상호시장 진출이 허용되었으며, 내년 부터는 전문건설업체간 컨소시엄을 통해 종합공사에 참여할 수 있는 제도 시행이 예정되어 있습니다.

생산자의 공정경쟁을 통해 소비자 편익을 제고하는 것을 생산구조 개편의 원칙으로 세웠지만, 불합리한 제도 개편으로 심각한 수주 불균형 발생과 더불어 중소건설사의 권익 및 생존에 많은 문제점이 야기되고 있어 보완대책 마련이 절실한 상황입니다.

주계약자 공동도급 제도는 주계약자와 부계약자에 의해 구성되는 공동수급체가 입찰에 참여하고 수주한 공사를 각자 책임하에 분담하여 시공하는 공동도급 방식으로 수평적인 위치에서 공동으로 입찰·계약하고 역할을 분담하는 제도로 불공정하도급행위를 방지하고 적정공사비 확보를 보장해 공사품질 향상에도 이바지하는 현실적인 대안으로 인식되어왔습니다.

그러나 생산구조 개편에 따라 이러한 주계약자 공동도급 제도의 많은 장점들이 존폐 위기에 놓여 있습니다. 이런 측면에서 주계약자 공동도급 제도의 실효성 확보 및 제도개선 모색을 위한 오늘의 자리가 건설산업의 혁신으로 가는 시작점이 되길 바랍니다.

국회에서 첫 번째로 납품단가연동제법을 대표발의한 이후, 갑을간 거래문화를 대등하게 하여 납품을 주로 하고 있는 중소기업이 제값 받을 수 있도록 노력하였고 지난해 드디어 납품단가연동제법이 국회 본회의를 통과하였습니다.

저는 더불어민주당 기본사회위원회의 "을기본권" 본부장으로 우리 사회의 "을"들이 갑과의 관계에서 불이익을 받지 않도록 "을 협상권 강화" 등의 입법과제에도 앞장서고 있습니다.

이러한 납품단가연동제법의 후속 조치도 지속해 나가겠지만, 동 세미나에서 논의된 내용을 토대로 주계약자 공동도급 제도의 정상화를 비롯해 중소기업 정책 전문가로서 건설업계가 바라는 과제 해결을 위해 적극 참여하도록 하겠습니다.

오늘 참여해주신 여러분께 다시 한번 감사의 말씀을 드리며, 함께 하신 모든 분들에게 유익한 시간이 되길 바랍니다.

감사합니다.

2023년 04월 12일 더불어민주당 국회의원 **김 경 만**

환영사니



대한전문건설협회 회장 윤학수

안녕하십니까? 대한전문건설협회 중앙회 회장 윤학수 입니다.

먼저, 전문건설업계의 고충과 현안에 관심을 가져 주시고, 업계 발전을 위해 세미나를 주최 하여 주신 김학용 의원님, 김용판 의원님, 김경만 의원님께 진심으로 감사드립니다.

오늘 세미나 개최를 위해 우리 협회와 함께 후원해 주신 대한기계설비건설협회 조인호회장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 본 세미나를 주관하여 준비해 주신 대한건설정책연구원 안혁근 부원장님, 오마이건 설뉴스의 오세원국장님과 관계자 여러분과 주제발표를 맡아주신 박광배 연구위원님, 진상기 산업정책실장님, 토론의 좌장을 맡아주신 김태황 교수님을 비롯한 패널 여러분 감사합니다.

또한, 전문건설산업의 발전을 위해 시간을 할애하여 참석해 주신 많은 회원사와 관계자 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시다시피, 그간 건설산업은 모든 산업의 원동력으로 국가 발전에 지대한 공헌을 해왔습니다. 특히, 우리 전문건설업은 건설현장의 최일선에서 굵은 땀방울을 흘리면서 전문기술역량기반 시공을 통하여 대한민국이 선진국으로 발 돋음 할 수 있는 토대를 마련했을 뿐만 아니라, 일자리 창출, 주거 안정 등 국민의 삶의 질 향상에 크게 기여해 왔습니다.

그러나, 오늘날 우리 전문건설업은 고물가와 고금리 등 글로벌 경제여건 변화, SOC 물량 축소 등 산업여건의 악화, 건설노조의 횡포, 불공정 하도급 지속 등 전문건설 기업의 경영 환경은 날로 악화되고 있습니다.

특히, 건설생산체계 개편으로 '21년도부터 종합과 전문간 상호시장이 개방되면서 종합건설업체의 전문시장 잠식으로, 영세 전문건설업체는 공공시장에서 생업을 지속할 수 없을 정도의 심각한 위기에 처해 있습니다.

이러한 어려운 상황에서 그동안 가뭄의 단비처럼 활용되었던 주계약자 공동도급제도마저 건설생산체계 개편을 이유로 발주자 지정방식에서 입찰자 선택방식으로 개정되어 더 이상 주계약자 공동도급제도의 활성화를 기대하기는 어려워졌습니다.

발주자 입장에서는 주계약자 공동도급으로 발주하고 싶어도 발주할 수 있는 근거 자체가 사라지고, 하도급자는 협력관계인 종합업체와 공동도급으로 입찰에 들어가고 싶어도 들어 갈 수 없는 현실이 안타까울 따름입니다.

이는 사회적 약자 보호와 하도급 불공정 해소, 중소 전문건설업체의 경쟁력 제고 등 그간의 정부정책 방향과도 다르며, 공정과 상식에도 어긋나는 것으로 보여집니다.

건설산업의 발전은 참여주체간의 무한 경쟁만으로 달성될 수 있는 것이 아니라 각 참여주체의 특성을 반영한 육성·발전 정책이 마련되어야 산업 전체가 성장할 수 있을 것입니다.

건설산업에서 전문건설업은 전문기술기반의 시공역량과 근로자 고용, 그리고 시공 안전 측면에서 매우 중요한 위치에 있어, 전문건설업이 위축되면 전문기술력 중심의 시공을 바탕으로 한 책임시공이 어려워지고, 근로자의 고용 안정성이 흔들리게 되어, 결국 안전한 시공도 보장할 수 없을 것입니다.

이러한 관점에서, 오늘 주계약자 공동도급제도 활성화 방안 토론회에서 제시되는 의견이 정부정책에 충분히 반영되어 전문건설업을 비롯한 대한민국 건설산업 발전에 크게 기여할 수 있기를 희망합니다.

오늘 귀한 시간을 내어 참석해 주신 여러분, 다시 한번 감사의 말씀을 드리며, 모두의 건강과 행복을 기원하겠습니다. 감사합니다.

> 2023년 04월 12일 대한전문건설협회 회장 **윤 학 수**

환영사니



대한기계설비건설협회 회장 조인호

바쁘신 중에도 주계약자 공동도급 제도개선 방안 세미나를 주최하신 국토교통위원회 김학용 위원님, 행정안전위원회 김용판 위원님, 산자중기위원회 김경만 위원님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 전문건설업계의 발전을 위해 항상 애정을 갖고 자리를 함께 해주신 김기현 국민의힘 당대표님께 깊은 감사를 말씀을 드립니다.

특히, 오늘 세미나를 주관해 주신 대한건설정책연구원과 오마이건설뉴스 오세원 국장님께도 감사의 말씀을 드립니다.

최근들어 건설산업을 둘러싼 환경이 크게 변하고 있습니다.

먼저 건설시장 전반에 걸쳐 혁신과 안전이 요구되고 있고, 40여년 간 엄격하게 제한 되었던 종합·전문업종 간 상호시장 진출이 허용되고 있습니다.

그러나 종합·전문간 상호시장 개방은 전문업계에게 매우 불리하게 운영되고 있습니다. 특히 300억원 이상 종합공사의 경우 전문건설업체의 입찰참가를 사실상 제한하고 있어 원·하도급자 간 불공정 하도급 관행이 지속되고 있습니다.

오늘 세미나 주제인 주계약자 공동도급 제도는 지난 이명박 정부 시절 건설산업의 다단계 하도급 구조를 개선하고 원·하도급자 간 상생협력 강화를 위해 도입되었습니다. 그러나 종전에는 공공 발주기관이 주계약자 방식을 선택하였으나, 상호시장 개방을 이유를 들어 입찰참가자가 주계약자 방식을 선택하여 입찰에 참여토록 개정되어 사실상 유명무실한 발주방식으로 전락하게 되었습니다.

따라서 오늘 세미나는 주계약자 공동도급 제도의 도입 취지에 맞게 개정의 길을 찾는 매우 유익한 시간이 될 것으로 기대합니다.

끝으로 바쁘신 중에도 세미나를 주최하여 주신 위원님, 그리고 주제발표와 토론을 해주실 김태황 교수님을 비롯한 여러 전문가 여러분께도 다시 한번 감사의 말씀 드립니다.

대단히 감사합니다.

2023년 04월 12일

대한기계설비건설협회 회장 조 인 호

축사



국민의힘 당 대표 김기현

안녕하십니까, 국민의힘 당 대표 울산 남구을 국회의원 김기현입니다.

〈주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 방안 세미나〉의 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 이 자리는 우리나라의 6만 개가 넘는 중소건설업체의 염원이 담긴 토론의 장인 것으로 알고 있습니다.

직접 행사를 준비해주신 김학용 의원님과 김용판 의원님, 더불어민주당 김경만 의원님의 남다른 열정에 박수를 보내며, 아울러 대한전문건설협회 윤학수 회장님, 대한기계설비건설협회 조인호 회장님, 대한건설정책연구원 및 오마이건설뉴스 관계자분들의 노고에도 감사의 말씀을 전합니다.

오늘날 전문건설업계에서 중소기업이 경쟁력을 확보하기 위해서는 공정한 경쟁의 토대가 마련되어야 하고, 이들이 점차 중견 건설업체로 성장해 나갈 수 있는 환경이 제공되어야 합니다.

본 세미나에서 다루게 될 주계약자 공동도급 제도는 이러한 공정 경쟁과 성장을 지원 하는 매우 의미 있는 계약제도입니다.

건설업의 위기가 심화되고 있는 요즘, 공사 참여자들이 신뢰와 협력을 기반으로 성과를 함께 만드는 주계약자 공동도급 제도는 반드시 잘 안착되어야 합니다. 그러나 현재 건설산업 생산구조 개편으로 인해, 해당 제도의 긍정적인 기능에도 불구하고 존폐 논란이 일고 있습니다. 오늘 마련된 시의적절한 토론의 자리를 통해 일부 문제가 있다면 적극적으로 개선하고, 장점은 더욱 살릴 수 있는 합리적 방안을 도출 할 수 있길 기원합니다.

여러 전문가들의 혜안과 고견이 적극 오가시길 기대하며, 오늘 제안될 여러 방안을 기반 으로 국회와 국민의힘은 관련 법률을 올곧이 개정해 가는 데 지원을 아끼지 않겠습니다.

다시 한 번 의미 있는 세미나의 개최를 축하드리며, 오늘 참석하신 모든 분들의 건강과 행복을 기워합니다.

2023년 04월 12일 국민의힘 당 대표 **김 기 혁**

주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 <u>방안</u> 세미나

발제

주계약자 공동도급 활용도 제고를 위한 제도개선 방안

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실장

주계약자공동도급 활용도 제고를 위한 제도개선 방안

2023. 04. 12(수)

대한건설정책연구원 박광배 경제금융연구실장

RICON대한건설정책연구원

- 차례 -

- ᅵ. 서 론
- Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과
- Ⅲ. 활용도 제고 필요성
- Ⅳ. 활용도 제고를 위한 제도개선 방안

RICON대한건설정책연구원

I-1. 논의 필요성

- 국가와 지방계약법 적용을 받는 발주자의 주계약자공동도급 활용 저조
- 건설산업 생산구조 혁신으로 업역규제 폐지로 주계약자공동도급 발주 효익 폄훼
- 주계약자공동도급은 실질적인 효과 제공, 하도급 폐단 해소의 수단. 상생협력모델
 - 2012년 서울시 조사결과 제도의 취지에 부합하는 효과 제공(발주자에 의한 현황조사 및 결과에 대한 분석에 대한 최근 자료 없어 과거 자료 인용)

<표> 서울시청 주계약자공동도급 시행 결과 설문조사

7 8		대상 (279명)							
구 분 	발주기관	주계약자	부계약자						
컨소시엄(종합+전문)이 어렵지 않다	87.9%	83.2%	94.6%						
부계약자 적정공사비가 확보되었다	90.2%	92.7%	98.9%						
부계약자 부실시공이 방지되었다	90.2%	86.3%	질문 없음						
하자책임 분쟁 발생이 없다	75.8%	75.8%	84.9%						
점진적 확대(2012년 50%)가 적정하다	57.1%	63.2%	94.6%						

주: 2012년 1월 18일부터 3월 9일까지 서울시 및 산하기관 29개소를 대상으로 진행한 설문조사 결과

RICON대한건설정책연구원

2

I-2. 논의의 실익 I. 서론

- 서울시 설문조사 결과가 제시하는 제도운영 측면의 직접적인 기대효과 외의 효과
 - 경기침체 시 예산조기집행의 수단으로 주계약자 활용, 임금적기 지급으로 소득 보전, 소득보전을 수단으로 소비여력 확보에 기여
 - 지방자치단체 등은 재정운용으로 지역경제와 지역민의 일자리 확보 등에 유리한 제도로 인식 및 활용
- 이런 가시적인 성과와 기대효과에도 불구하고 최근 주계약자공동도급 유명무실화 진행
- 현재의 상황을 검토하고 문제점을 도출하여 개선방안을 제시함으로써 사회적 편익을 증대시키는데 기여할 것으로 기대됨
- 이런 측면에서 논의의 실익이 확보됨
- 즉 계약의 대상 중 가장 큰 비중을 차지하는 공사의 운용을 통해 지방자치단체의 역할 제고(지역주민의 복리증진 측면)
- 국가 등 공공발주자는 건설산업 생산구조 혁신로드맵의 추진과정에서 나타나는 문제점 개선 및 상호시장 진출 허용에서 파생되는 문제를 효과적으로 보완할 수 있는 수단으로서 주계약자공동도급 역할 모색 필요, 이에 관한 개편방안 제공

RICON대한건설정책연구원

II-1. 주계약자공동도급 취지

Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과

- 공동도급 관련 규정
 - 국가계약법
 - 제25조(공동계약) 제1항 계약담당공무원은 필요하다고 인정하면 공동계약 체결
 - 시행령 제72조(공동계약) 제2항 경쟁에 의한 계약 체결 시 공동계약 부적절 인정되는 경우 제외하고 가능한 공동계약
 - 지방계약법
 - 제29조 제1항 필요하다고 인정되면 계약상대자를 2명 이상으로 하는 공동계약 체결
 - 시행령 제88조(공동계약) 제2항 계약의 목적과 성질상 공동계약으로 하는 것이 부적절 하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능하면 공동계약으로 할 수 있음
 - 건설산업기본법
 - 제48조(건설사업자 간의 상생협력 등) 제1항 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자와 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자 간의 상생협력 관계 및 대기업인 건설업자와 중소기업인 건설업자 간의 상생협력 관계를 유지 발전하도록 하도급, 공동도급 등에 관한 지도
 - 시행령 제40조(공동도급 등에 관한 지도)

RICC

RICON대한건설정책연구원

II-1. 주계약자공동도급 취지

Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과

- 종합-전문 상생협력모델
- 하도급 폐해의 실효적 수단
- 공사 및 지역 여건 반영한 발주방식 다양화로 발주자 편익 제고
- 중소건설업 육성 및 지원 수단

※ 참고

- 공동도급의 목적
- 공사수행능력 증대: 수행능력의 상호보완 통해 우수한 품질의 시설물 완공
- 공사위험의 분산: 공동수급체 구성원이 위험을 분담함으로써 리스크 경감
- 지역중소건설업체의 보호와 육성: 중소기업의 기술능력 향상 및 수주기회 확대
- 수주기회 확대: 부족한 면허 또는 실적 보완을 통한 수주기회 확대

RICON대한건설정책연구원

5

II-1. 주계약자공동도급 취지: 일본 사례 Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과 전문공사업 혁신(innovation) 전략 ■ 일본 이업종(異業種)JV 전문공사업 혁신 전략의 의의 → 전문공사업자의 경영혁신 및 장래전략 지침 - 목적: 전문공사업체 수주기회 확보 및 업종·규모에 관계없이 경영혁신 의욕을 지닌 모든 전문 공사업자를 대상 기술력 강화, 다양한 발주방식 활용으로 전문공사업 현황 • 현재 상태로 모든 업자가 살아남는 것은 불가능 • 원 · 하도급 불문하고, 극심한 코스트 다운 압력 • 70% 외주로, 건설생산 과정의 핵심은 전문 공사업자 • 경영혁신 및 신규분야 건출의 움직임도 비용 감축 등 전문공사업 혁신전략 - 발주자 측면 장점 ■ 다양한 건설생산·관리시스템의 형성 ■ 경영능력·시공력의 강화 • 적절한 시공방법 확보(발주자가 실제 신공법 개발, 품질향상, 제 안력 강화 등에 의한 차별화 고부가가치화 기업연휴 추진 코스트 관리능력 향상 리몸 등 신규분야 진출 기 활용, 모든 전문공사업자 가 대용해야 할 과제 일괄 도급방식 시공자와 긴밀한 의사소통) ↓ • CM 방식 • 이업중 JV • 분리발주 ~ 원도급 수행능력 있는 전문공사업자에게 새로운 기회 • 비용 구성의 투명성 제고 • 계약이행책임(시공자 도산 시 구성원 상호 연대책임으로 발주자 위험 경감) ■원·하도급관계의 적정화 ■인재의 확보 · 육성 원·하도급의 파트너십 구축 • 경영·시공력 강화에 의 한 차별화 • (공사수행)불가능한 업무 발주를 구부하는 선택 • 협력사의 역할 변화 • 시공체제 대장 활용 - 향후 방향성

RICON대한건설정책연구원 6

II-2. 주계약자공동도급 연혁

수 있는 공사 유형화

• 이업종JV가 가장 효과적으로 적용될

• 구성원을 이해관계 공유하는 협력자

Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과

소비자의 니즈에 부응할 수 있는 활력과 창조력을 지닌 전문공사업으로 전환

• 기간 기능자 및 다기능 공 확보 · 육성 활용 • 매력 어필 • IT 대응 인재 육성

- 1999년 건산법령에 주계약자공동도급 활용 근거 도입
- 2000년 4월 건설교통부령에 주계약자형 공동도급 운영기준 제정
- 2009년 2월 건산법 겸업제한 폐지로 주계약자공동도급 7개 겸업종에서 전업종으로 확대 적용

일자	주요 내용	비고
1999. 4. 15.	· 주계약자공동도급제도 근거 마련(건산법 개정)	
1999. 8. 6.	· 주계약자공동도급제도 보완(간산법 시행령 개정) ··공동도급 지도 근거 마련 ··종합과 전문의 공동도급 등 협력관계 우수업체 평가 우대근거 마련	
1999. 9. 1.	· 주계약자공동도급제도 보완(간산법 시행규칙 개정) ··부계약자 시공실적의 100%를 주계약자 실적으로 인정 등 ··의무하도급 비율을 공동도급으로 대체	건설교통부
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.	· 건산법 상 겸업제한 폐지로 주계약자공동도급 전업종에 확대 적용 · 주계약자공동도급 시범 시행(16개 지자체)	건설교통부 행정자치부

7

RICON대한건설정책연구원

II-2. 주계약자공동도급 연혁

Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과

- 2009년 4월국가계약법령 근거 도입 및 9월 시범 시행
- 2010년 1월 지방계약법령 개정 및 전면 시행(2억원 이상 100억원 미만 종합공사)

일자	주요 내용	비고
2009. 4. 8.	· 국가계약법에 주계약자공동도급 도입 ··공동계약운영요령 근거 마련(500억원 이상)	기획재정부
2009. 8. 1.	· 공동계약운영요령 범위 조정(2억~150억원)	행정자치부
2009. 9. 1.	·국가공사시범시행	LH
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 계열회사 공동도급 불허 삭제	기획재정부
2014. 1. 1.	· 국가공사 확대 시행(500억→300억원)	기획재정부
2021. 1. 1.	· 주계약자, 부계약자 참여자격 개편 · 적용공사 금액 제한 폐지(모든 공사)	기획재정부

RICON대한건설정책연구원

II-2. 주계약자공동도급 연혁

Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과

구분	국가계약법	지방계약법
적용대상	· 추정가격 300억원 이상 (2021년 이후 가격 제한 삭제)	· 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 종합공사
공동수급 체 구성	· 구성원수 10인 이하 · 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상	· 구성원수 3인 이내, 필요한 경우 5인까지 · 구성원별 계약참여 최소비율 5% 이상
공동수급 체 대표자	· 주계약자가 대표자 · 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획 · 관리 및 조정, 품질과 시공상태 확인, 재시공 지시	· 좌동
구성원자격요건	· 주계약자: 종합건설업자로서 전체공사를 이해하는데 필요한 자격요건 · 구성원: 분담공사를 이행하는데 필요한 자격요건	· 좌동
실적인정 범위	· 주계약자: 구성원이 전문건설업자인 경우는 전부, 종합건설업자인 경우는 2 분의 1 · 구성원: 분담부분	· 좌동
대가자급	· 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, 탙퇴 등 요청	· 작동
낙찰자 결정기준	· 종합심사 니 찰제 ~〉 변경	· 적격심사

3

RICON대한건설정책연구원

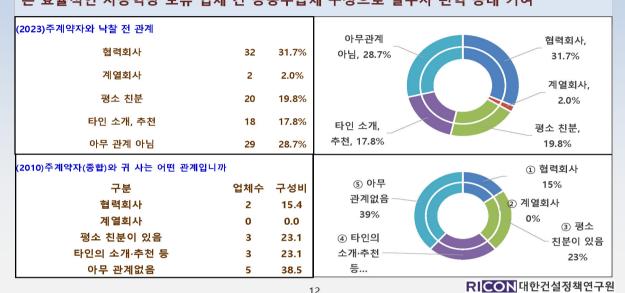
II-3. 주계약자공동도급 운영성과 Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과 ■ 부계약자 공사비 확보 효과: 설문 응답 부계약자 절반(50.0%), 10% 이상 공사비 증액 ■ 2023년과 2010년 조사결과 2023년 조사에서 공사비 증가가 더 크게 나타났음 (2023)주계약자공사는 기존 하도급공사에 비해 대략 하도급과 어느 정도 공사비가 증가되었다고 생각하는가? 동일 26.1% 10% 이내 23.9% 10% 이내 22 23.9% 30% 이상 10~20% 37.0% 34 20~30% 8.7% 20~30% 수준 10~20% 수준 30% 이상 4.3% 8.7% 37.0% 하도급과 동일 26.1% (2010)주계약자공사는 기존 하도급공사에 비해 대략 ① 기존과 어느정도 적정공사비가 확보되었다고 보십니까? ⑥ 30%이상 동일 ⑤ 20~30% 업체수 구성비 0% ① 기존과 동일 1 7.7 ② 10%이내 **4** 15~20% ② 10%이내 4 30.8 15% 31% ③ 10~15% 30.8 15.4 **4) 15~20%** ⑤ 20~30% 0 0.0 31% ⑥ 30%이상 15.4 RICON대한건설정책연구원 10

II-3. 주계약자공동도급 운영성과 Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과 ■ 공사품질 개선에 긍정적 영향 요소: 55.6%가 공사비 확보는 품질 개선에 긍정적 영향 ■ 2010년 조사에서도 53.9%가 영향 있다고 응답함 (2023)주계약자공동도급의 적정공사비 확보로 인해 그렇지 않다 전혀 그렇지 않다 1, 1% 공사품질에 어느 정도 영향을 준다고 생각하는가? 9.1% 매우 그렇다 28 28.3% 매우 그렇다 28.3% 그렇다 27 27.3% 보통 34.3% 보통이다 34 그렇다 34.3% 그렇지 않다 9.1% 27.3% 전혀 그렇지 않다 1.0% (2010)주계약자공사의 적정공사비 확보로 인해 공사품질에 어느정도 영향을 준다고 보십니까? ④ 매우많이 ① 영향없다 업체수 구성비 구분 15% 영향 없다 2 15.4 조금 30.8 ② 조금 ③ 많이 31% 많이 38.5 39% 매우 많이 2 15.4 RICON대한건설정책연구원 11

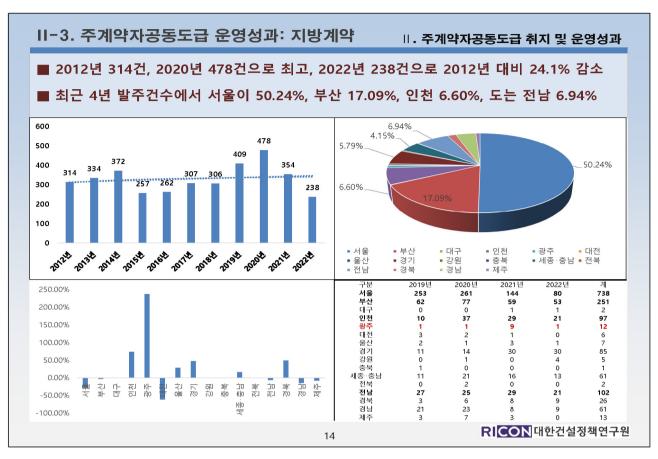
II-3. 주계약자공동도급 운영성과

Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과

- 상생협력: 협력회사 31.7%. 관계 없는 업체 28.7%, 평소 친분 19.8%
 - 다양한 관계의 업체들이 공동수급체를 구성함으로써 상생협력의 모델로 정착
- 타인의 소개 또는 추천 비중 17.8%, 사전 네트워크 없는 업체도 28.7%, 발주 공사에 따른 효율적인 시공역량 보유 업체 간 공동수급체 구성으로 발주자 편익 증대 기여



II-3. 주계약자공동도급 운영성과: 국가계약 Ⅱ. 주계약자공동도급 취지 및 운영성과 ■ 2009년부터 2022년까지 279건 발주, LH가 45.16%로 126건, 철도공단 15.26% 37건 ■ 2021년~2022년 총 발주건수 31건 중 1건 상호시장 진출 허용(부계약자만), 계약 안 됨 126 38 13.62% 45.16% 100 37 80 **4**0 25 13.26% , 10.75%_{8.96%} 40 20 H. Harris F10111019... R. Harris ANTINE. NA AND THE STREET 杨克利动 B. R. H. NE THE MOSTALIA. 구분 구분 2019 2020 2021 2022 계 2019년 2020년 2021년 2022년 계 LH공사 발주건수 25 28 13 18 84 인천국제공항공사 1 2 총 발주금액 57,281 한국도로공사 1 17.227 18.119 9.532 12.403 한국수자원공사 2 6 9 부계약자 국가철도공단 2 1,548 1,893 1,161 1,143 5,745 지분금액(억원) 한국지역난방공사 한국가스공사 10 10 부계약자 8.9% 10.4% 12.2% 9.2% 10.0% 조달청 국토관리청 분담비율(%) RICON대한건설정책연구원 13



			동도		.00	<i>J</i> – 1	**10	J • 11	_			Τ′	ᅨ약	^ 1 €	0		3 T	1/1	, L	_ 0	0+1
■ 지방계	약 공	당사의	주계	약자	공동.	도급	발주	는 특	정 공	·정	집중	5,	구성	성원	3	인 :	제으	투 과	연.	관	
구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2021	700											
철근콘크리트	60	71	68	68	63	38	31	42	25	600											Υ
금속창호	17	38	41	33	27	41	30	34	6	500											
토공	28	32	39	34	36	32	23	25	18	400											
조경식재	72	64	27	30	29	44	32	52	21	300	ы	ы									
상하수도	37	34	25	17	15	23	40	45	23	200		Ш									
미장방수(습식)	5	7	16	5	4	3	5	5	7	100		Ш	Ш	Ш	Ш	ii.	× 1				ь.
포장	21	12	16	13	8	15	12	34	8		Ш	Flo	버	다 ()	oku	КŀГ	oku	110	수	전미	五
비계	3	8	9	13	8	12	7	10	12		크	Ш	상하수도	H	조경시설물	실내건축	다	퍼	КЮ	ΚĦ	기계설
조경시설물	15	20	8	9	10	17	14	19	10		디		₹0		K4 K0	ŹΠ	₹0		<⊢		7
석공	4	4	8	15	10	3	6	8	4												
실내건축	6	8	7	7	5	7	9	10	5	0.00%	7							천그:	콘크리		
승강기	-	1	6	-	1	1	1	2	=	0.03%	1				0.9	94%			16%		
강구조물	4	3	3	2	2	4	8	4	2	8:34% 0.14%	11			기계	서비					금	속창호
도장		2	2	3	1	1	1	4	2	1.01%	- 10				2-1, 0%	\setminus					_9%
보링	6	3	-	7	2	3	1	6	1	0.36%						$ \downarrow $	\leq				
철강재	-	2	-	-	-	-	1	-	1	2.22%								LITH	토공	, 9%	
수중공사		2	-	1	1	1	1	4	1	2.15%		<				\	조경· 13		_		
지붕판금	-	2	-	2	-	-	-	2	1	4.249							13	70			
준설	-	1	-	-	_	-	-	1-1	-		35%	/									
철도	-	_	-	-	-	-	-	-	-	4.8	3% –		1.98%	상	하수드	Ē,					
기계설비	37	59	57	46	46	67	87	111	74					_	9%	11					
시설물	6	1	_	2	3	6	3	5	1												

III-1. 공정한 생산 환경 조성

III. 활용도 제고 필요성

■ 지방자치단체 공무원 조사에서도 긍정적인 인식

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

16

RICON대한건설정책연구원

III-1. 공정한 생산 환경 조성

III. 활용도 제고 필요성

- 도급생산으로 진행되는 건설업
- 건설하도급분쟁의 대상으로 공사대금 관련 유형이 다수, 원・하도급 관계에서 파생

(표) 공정위 산하 건설하도급분쟁조정협의회 분쟁조정 유형별 현황

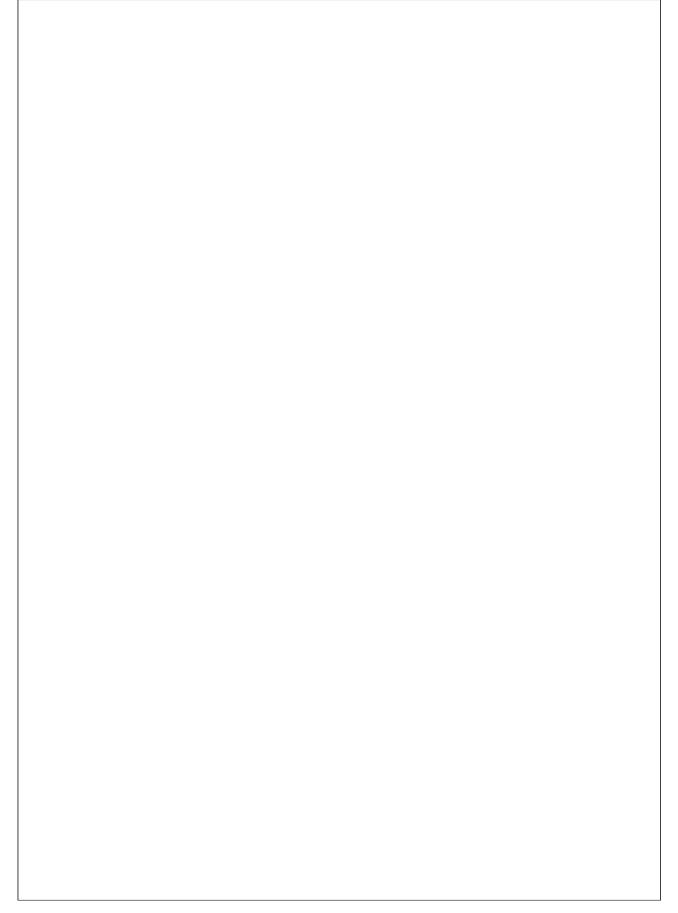
구분	합계	공사대금 미지급	추가공사 대금	어음할인료 지연이자	물가연동 미적용	기타
2016년	191	108	48	4	1	30
2017년	286	160	75	2	2	47
2018년	364	164	112	5	2	81
2019년	181	90	40	5	2	44
2020년	254	119	57	9	6	63
2021년	2019	80	57	5	6	71

〈표〉 대한상사중재원 하도급 분쟁조정 유형별 현황

, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,								
구분	합계	추가공사 대금	공사(전)대금 청구	자체상금(빈환) 청구	손해배상 청구	채무부존재 확인청구	기타	
2017년	126	16	43	11	18	12	26	
2018년	123	21	33	11	22	9	27	
2019년	113	18	25	5	22	12 (계약금액조정)	31	
2020년	140	24	33	9	30	21 (계약금액조정)	23	
2021년	132	20	24	6	41	24 (계약금액조정)	17	

RICON대한건설정책연구원

17

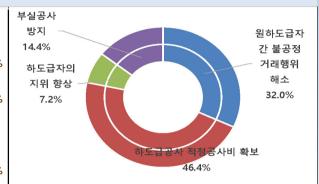


III-1. 공정한 생산 환경 조성

III. 활용도 제고 필요성

- 하도급에서 파생되는 문제의 현실적 대안(발주자, 부계약자 인식)
- 공사품질과 직결되는 공사비 확보 대안

부실공사 방지	14	14.4%
하도급자의 지위 향상	7	7.2%
하도급공사 적정공사비 확보	45	46.4%
원하도급자 간 불공정 거래행위 해소	31	32.0%
주계약자공동도급이 활성화 되어야 하는	가장 큰	이유



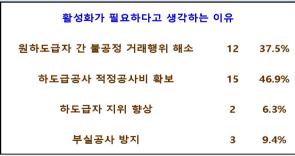
RICON대한건설정책연구원

18

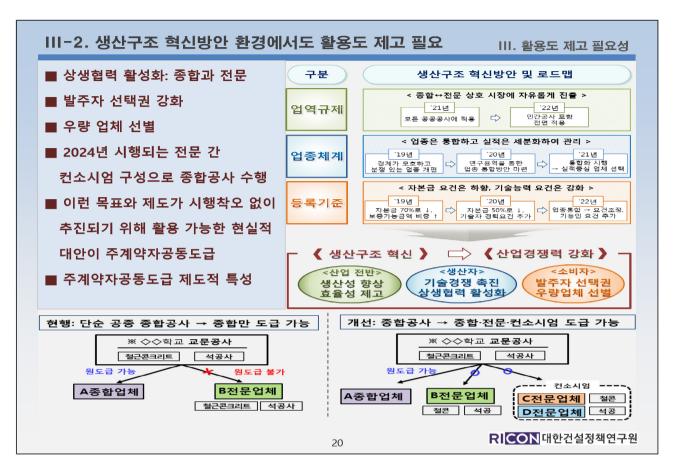
III-1. 공정한 생산 환경 조성

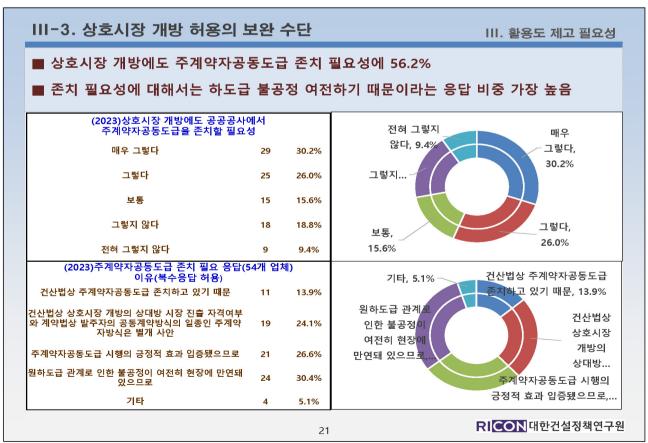
III. 활용도 제고 필요성

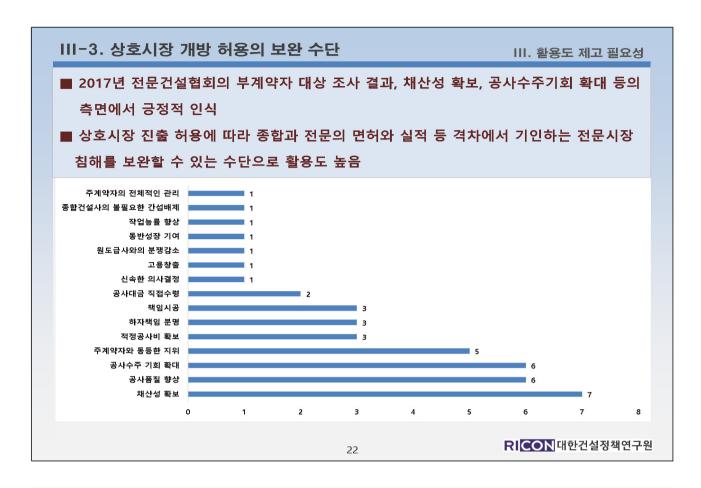
- 발주자도 하도급 불공정행위 해소에 긍정적 역할 인식
- 박형진 외(2015, 대한건축학회 논문집, 구조계 31권 1호) 연구에서 서울시 자치구 계약담당자 면담결과에서도 효과 확인
- A구: 공사감독관 공종 구분 어려우면 꺼리는 경향 있고, 본청에서 주계약자 발주 적극 지시하나 시공 복잡한 공사는 제외, 대금e바로시스템, 조달청 발주시스템 있어 어려움 없음
- B구: 적용 가능 13건 중 10건 발주, 30% 정도 업무 가중되지만 불공정 하도급 많이 개선되는 부분 있어 만족함
- C구: 반복작업이 기존보다 조금 가중, 불공정 하도급 개선에 긍정적이어서 업무량이 다소 증가 해도 발주 및 제도 확대 시행 의견







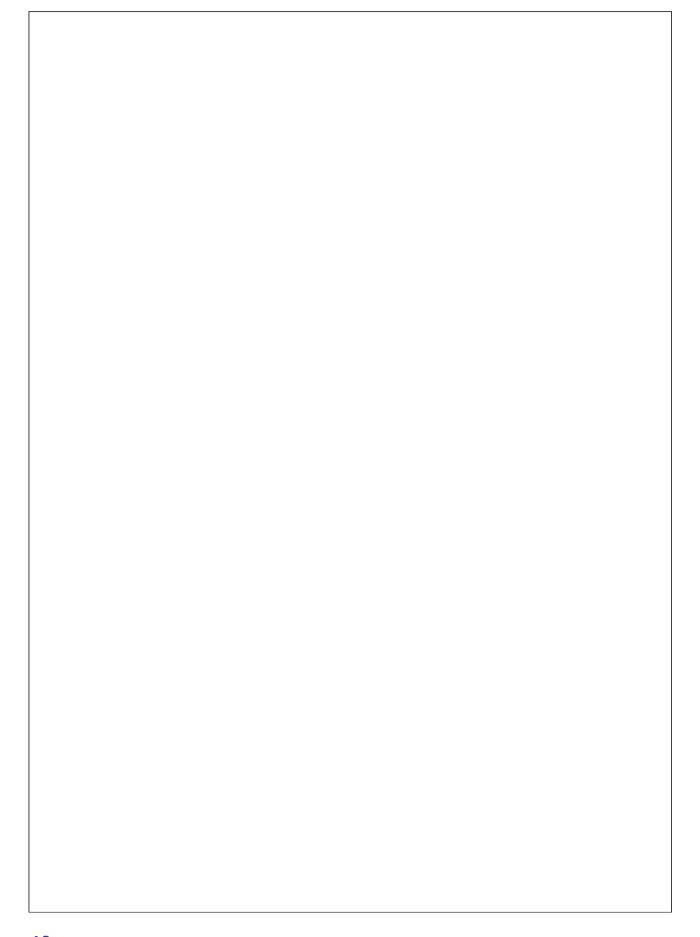




III-4. 업종별 역량 제고

III. 활용도 제고 필요성

- 2018년 6월 건설산업 혁신방안-건설기술・생산구조・시장질서・일자리혁신- 발표
 - 생산구조 혁신 목표: 칸막이와 다단계 없는 고효율 산업
- 2018년 11월 발표된 건설산업 생산구조 혁신로드맵은 6월 혁신방안 중 생산구조 분야를 대상으로 구체화
 - 원도급 직접시공 활성화, <u>하도급의 다단계 구조 개선</u> 등 제시
- 하도급의 다단계 구조 개선의 가장 효과적인 수단이 주계약자공동도급
 - 부계약자의 직접시공 의무화, 위반 시 부정당업자로 제재
- 주계약자공동도급 활성화와 활용도 제고는 생산구조 혁신 구현의 실효적 수단
- 발주자 선택권 강화로 편익 개선 추진, 다양한 발주방식 활용해 효과적인 공사발주 가능할 때 발주자 편익 극대화
- 발주자의 선택권 강화를 위해서는 다양한 역량 보유한 건설업체 존재가 필수적



IV-1. 발주자 발주공고문에 방식 지정 필요 IV. 활용도 제고를 위한 제도개선 방안

- 현재까지 발주된 주계약자공동도급은 주계약자인 종합건설업자 주도
 - 참여업체 면담조사 결과
 - 주계약자가 내역 만들고, 전문은 낙찰 후 내역 알게 됨
 - 긴밀한 종합업체 요청 시 부계약자로 참여하나, 입찰 전 내역 결정 못하고 서류지원만 하고 낙찰 수 협약서 작성
 - 입찰 참여 시 사전에 포기각서 요구, 낙찰 후 전문업체 교체하기도 함
 - 입찰 시 도면과 내역을 부계약자에 안 주며, 최저가격 투찰 위해 부계약자분 단가 감액하여 입찰 참여
 - 거래업체 아닌 경우 주계약자가 낙찰 후 안 알려줘 신문보고 낙찰된 사실 알았고, 주계약자가 임의로 내역작성 후 시공 요구
- 이런 상황에서 입찰자 선택방식으로의 변경은 제도의 유명무실화 의미함

24

RICON대한건설정책연구원

IV-2. 기획재정부 계약예규 개정

IV. 활용도 제고를 위한 제도개선 방안

현행	개정(안)
네2조의2(공동계약의 유형) 공동계약은 공동수급체가 도급받아 이행하는	 제2조의2(공동계약의 유형) 공동계약은 공동수급체가 도급받아 이행하
방식에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.	방식에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.
. ~ 2. (생 략)	1. ~ 2. (좌 동)
. "주계약자관리방식"이라 함은 「건설산업기본법」에 따른 건설공사를	3. 주계약자 관리방식 이라 함은 건설산업기본법」에 따른 건설공사를
행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자기	시행하기 위한 공동수급체의 구성원중 주계약자를 선정하고, 주계약자
^{년체} 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는	전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리및 조정을 ㅎ
당동계약을 말한다.	공동계약을 말한다. 이 경우에 공동수급체 구성원 중 전체 건설공사의
	이행에 대한 종합적인 계획·관리·조정을 하는 자가 주계약자가 되며,
	주계약자를 제외한 나머지 공동수급체 구성원은 부계약자가 된다.
2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약)〈삭제 2020.12.28〉	제2조의3(주계약자관리방식에 의한 공동계약) ① 계약담당공무원은
	건설산업기본법에 따른 종합공사에 대하여 주계약자관리방식에 의한
	공동계약에 의할수 있다.
	② 계약담당공무원은 주계약자관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고
	하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 건설업자의 수가 충분한지 여부
	부계약자가 참여하는 전문공사에 건설산업기본법시행령제21조의
	부대공사가 적정하게 포함되었는지 여부를 고려하여야 한다.
	③ 부계약자의 계약금액은 총계약금액을 기준으로 입찰공고시 명시된
	부계약자의 시공비율을 곱하여 결정한다.

IV-2. 기획재정부 계약예규 개정

IV. 활용도 제고를 위한 제도개선 방안

■ 계약예규 공동계약운영요령 제8조 개정 필요

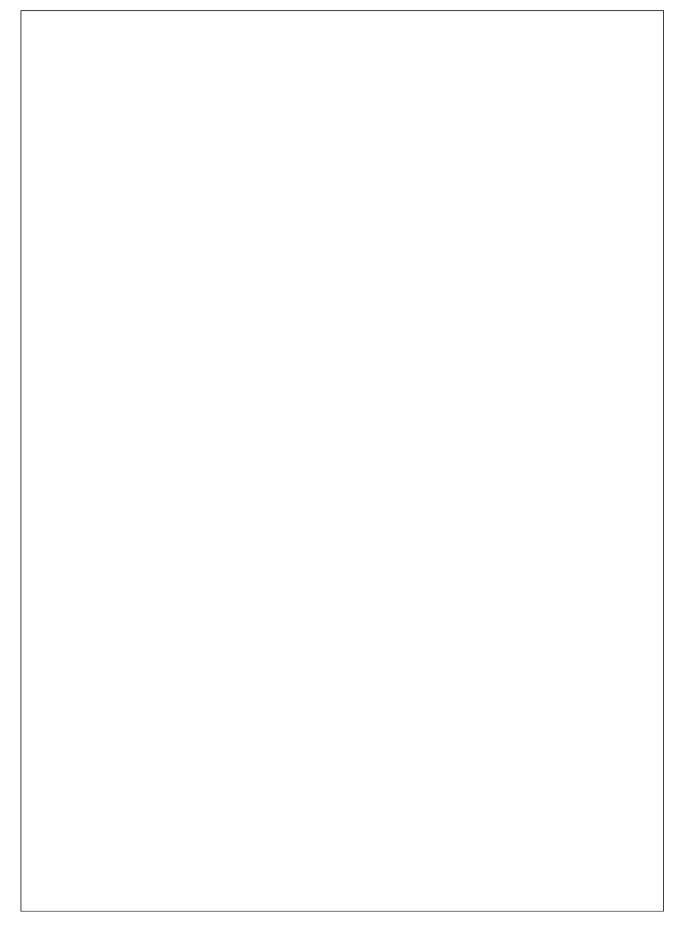
현행	개정(안)
제8조(입찰공고) ① (생략)	제8조(입찰공고) ① (좌동)
② 계약담당공무원은 시행령 제72조제1항 또는 제3항에 따라 공동계약	② 계약담당공무원은 시행령 제72조제1항 또는 제3항에 따라 공동계약
으로 발주하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 입찰공고에 명시하여야	으로 발주하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 입찰공고에 명시하여야
한다.	한다.
1. 공동계약의 이행방식 : 다음 각 방식 중 어느 하나로 한다.	1. 공동계약의 이행방식 : 다음 각 방식 중 어느 하나로 한다.
가. 공동이행방식	가. 공동이행방식
나. 분담이행방식	나. 분담이행방식
다. 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식	다. 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식
라. (신설)	라. 주계약자관리방식
2. 공동수급체 구성원의 자격제한 사항	2. 공동수급체 구성원의 자격제한 사항
③ 입찰참가자는 제2항제1호 가목 또는 다목의 공동이행방식을 대신하여	③ (삭제)
주계약자 관리방식으로 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여할 수 있다.	

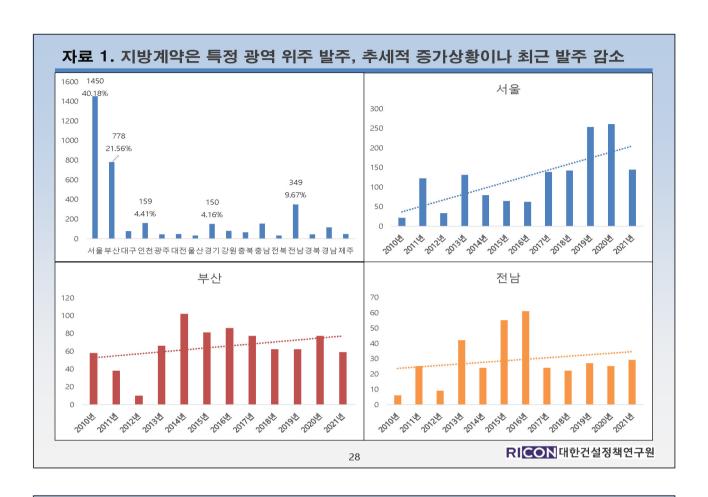
RICON대한건설정책연구원

26

IV-2. 행정안전부 공동계약운영요령 개정

현행	개정(안)
제3절 공동계약의 입찰과 계약 절차	제3절 공동계약의 입찰과 계약 절차
1. 입찰공고	1. 입찰공고
가. (생략)	가. (생략)
나. 계약담당자는 법 제29조 제2항 및 시행령 제88조 제1항에	나. 계약담당자는 법 제29조 제2항 및 시행령 제88조 제1항에
따른 공동계약으로 발주하려는 경우에는 다음 각호의 사항을	따른 공동계약으로 발주하려는 경우에는 다음 각호의 사항을
입찰공고에 명시해야 한다.	입찰공고에 명시해야 한다.
1) 공동계약의 이행 방식	1) 공동계약의 이행 방식
가) 공동이행방식	가) 공동이행방식
나) 분담이행방식	나) 분담이행방식
다) 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식	다) 공동이행방식과 분담이행방식이 혼합된 방식
라) (신설)	라) 주계약자관리방식
2) 공동수급체 구성원의 자격제한사항	2) 공동수급체 구성원의 자격제한사항
다. 입찰참가자는 나-1)-가), 다)의 공동이행방식을 대신하여	<u>다. (삭제)</u>
주계약자 관리방식으로 공동수급체를 구성하여 입찰에	
참여할 수 있다.	





자료 2. 주계약자공동도급을 협력강화 목적에서 도입된 것으로 인식

■ 건교부에서 '건설공사 하도급 심사지침'을 제정(2002년 9월 건산법 시행령 제34조 제3 항 신설)하였음에도 불구하고 발주부서 계약담당 공무원은 주계약자형 공동도급을 도입하지 않아 원도급자의 우월한 지위를 이용한 저가 하도급 강요 시 직접공사비 미만으로하도급 사례 있음(김번욱, 인천지역 건설업 경쟁력 강화방안,p.130)

<표> 건설업 상생발전 관련 설문조사 결과(2006년 인천지역 건설업체 대상)

구분	설문내용 및 응답		
건설업간 상생혐력 관련	종합	- 종합과 전문건설업체간 상생협력: 그저 그렇다 - 종합건설업체 내부 간 상생협력: 그저 그렇다 - 상생협력이 잘 안 되는 이유: 관련제도 미비, 대형건설업체의 인식부족 - 상생협력시 중요사항: 합리적인 하도급 관계 형성 - 유기적인 협업체계 구축 위해 정부는 개입말고 기업 간 자율적으로 유기적인 분업체계 형성을 유도해야 할 것 - <mark>주계약자공동도급제도 평가: 모르겠음</mark> - <mark>주계약자공동도급제도 도입 이유: 원·하도급자간 협력강화 및 지역경제 활성화</mark>	
	전문	- 종합과 전문건설업체간 상생협력: 그저 그렇다 - 상생협력 잘 안 되는 이유: 대형건설업체의 인식부족 - 상생협력 시 중요사항: 합리적인 하도급 관계 형성 - 상생협력이 잘되기 위해 필요 사항: 대형건설업체의 하도급 보호강화 - 유기적인 협업체계 구축 위해 정부는 하도급 관련 제도 강화필요	

자료: 김번욱·강운산(2006), 인천지역 건설업 실태와 활성화 방안, pp.79-80에서 인용

자료 3. 하도급 불공정거래 해소 기여

- 한국지방행정연구원, 2011년 행정안전부 의뢰로 주계약자공동도급제도 성과분석 및 개선방안에 관한 연구에서 설문조사, 설문대상은 지자체 사업부서와 계약부서, 종합 21개, 전문 14개)
 - 사업부서에서 불공정거래 해소에 기여하고 있다는 인식이 더 높았음

<표> 원・하도급자 간 불공정거래 해소 기여 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

자료: 한국지방행정연구원, 주계약자 공동도급제도의 성과분석 및 개선방안.

RICON대한건설정책연구원

30

자료 4. 다양한 효과: 행안부 보도자료

작성과 회계공기업과 보도자료 행정사무관 이형석 담당자 2010년 1월 12일(화) 석간 (1.12 06:00이후)부터 보도하여 주시기 바랍니다. admin90@mopas.go.kr 행정안전부 02-2100-3898 017-533-0416 연락처

관급공사, 다단계 하도급 폐해 없앤다

- 주(主)계약자 공동도급 자치단체 전면 시행
- □ 행정안전부(장관 이달곤)는 관급공사의 다단계 하도급 구조를 근 본적으로 해결할 수 있는 "주(主)계약자 공동도급" 제도를 2010년 1월 12일부터 지방자치단체에 전면 시행한다고 밝혔다.
- □ "주계약자 공동도급"은 지방자치단체가 종합건설업체와 전문건설 업체가 컨소시엄으로 구성한 공동수급체와 계약을 체결ㆍ시공하는

Ⅲ 효과분석(시범기관 의견)

- **장 셈** 종합·전문간 고질적 하도급 ○ 제도가 생소하여 발주처의
 - 문제 해결 - 장비임차료·인건비 체불
 - 사례 근절
 - 하도급 비리 및 불공정행위 사전 차단
- 다단계 하도급 구조를 단일 도급으로 줄임으로서 공사의 품질 향상, 생산성 증대
- 실제 시공자인 영세업체 보호 - 전문건설업체 시공능력 향상
- 구성원간 시공분담의 불분명 으로 분쟁의 가능성

기피 현상

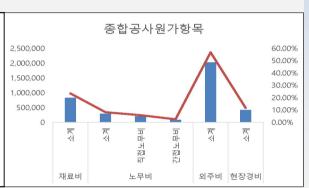
RICON대한건설정책연구원

••• 47

자료 5. 공동수급표준협정서(주계약자관리방식)-2009년 4월 8일 신설

- 공동수급표준협정서(주계약자관리방식) 제7조(계약이행)
- 제1항: 구성원이 종합인 경우 다른 법령, 시공품질 및 현장사정 등 불가피한 사유가 있는 경우 주계약자와 합의하고 계약담당공무원의 승인 얻어 하도급 할 수 있음
- 2021년 종합공사 완성공사(35.6억원) 원가구성에서 직접노무비 비중은 2.77%, 2억 6백만원 차지

재료비	소계	834,256	23.40%	
노무비	소계	292,035	8.19%	2,500,0
	직접노무비	205,537	5.77%	2,000,0
				1,500,0
	간접노무비	86,498	2.43%	1,000,0
외주비	소계	2,024,999	56.80%	300,0
현장경비	소계	413,927	11.61%	
완성공사원가	소계	3,565,218	100.00%	



RICON 대한건설정책연구원

32

END of PRESENTATION

감사합니다

주계약자 공동도급제도의 필요성 및 제도개선 방안 세미나

기계설비건설산업 강소기업 육성을 위한 주계약자 공동도급 활용 방안

진상기 대한기계설비산업연구원 산업정책실장





기계설비건설산업 강소기업 육성을 위한 주계약자 공동도급제도 활용 방안

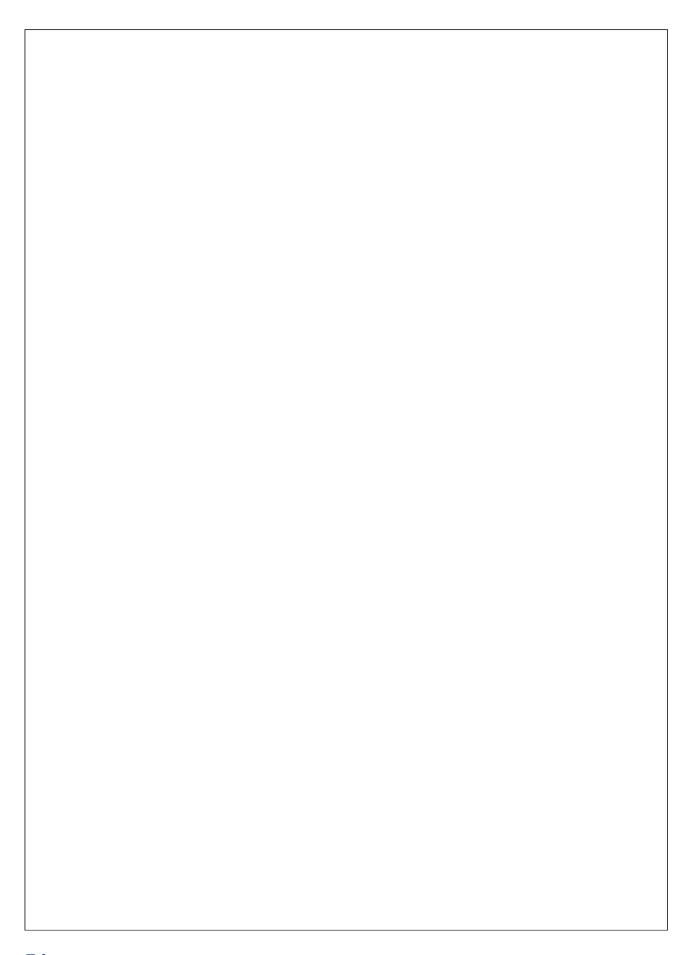
2023. 04. 12.(수)

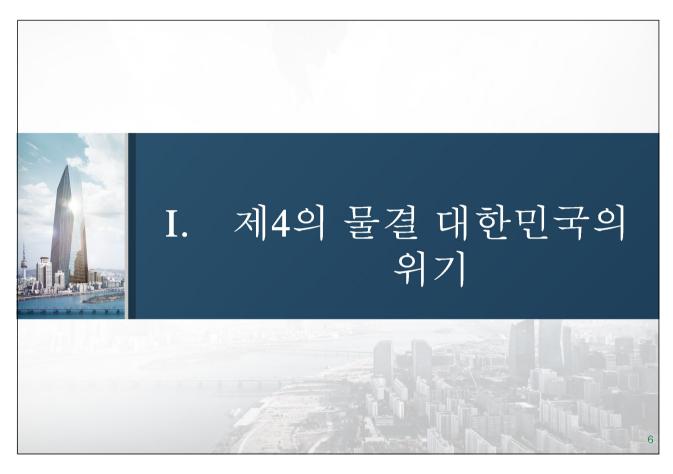
대한기계설비산업연구원 진상기 실장

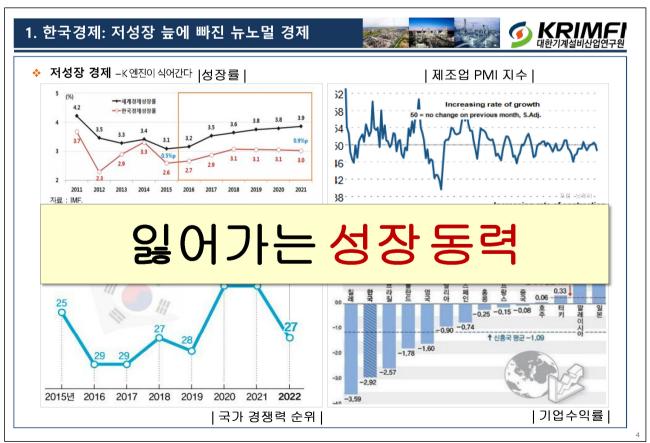


INDEX

- I. 제4의 물결 대한민국의 위기
- Ⅱ. 대한민국의 새로운 도전과 기계설비의 역할
- Ⅲ. 기계설비산업의 현실
- IV. 기계설비산업에서의 주계약자공동계약제









3. 우리의 정책 현실

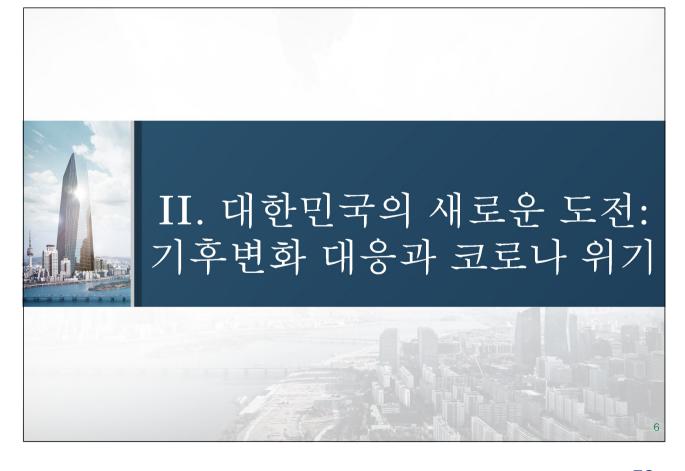


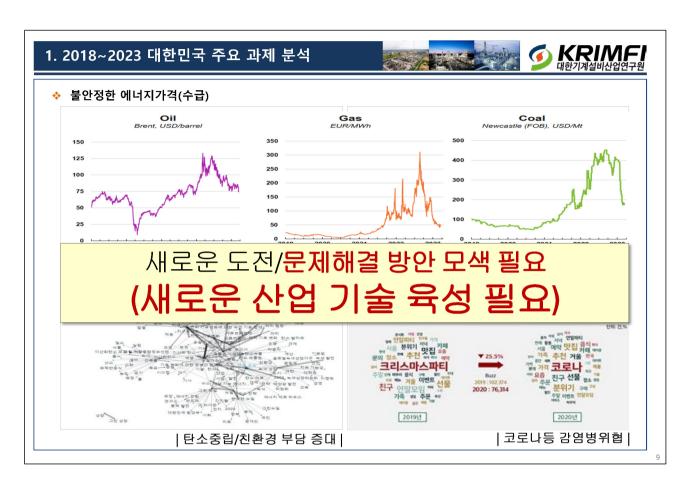


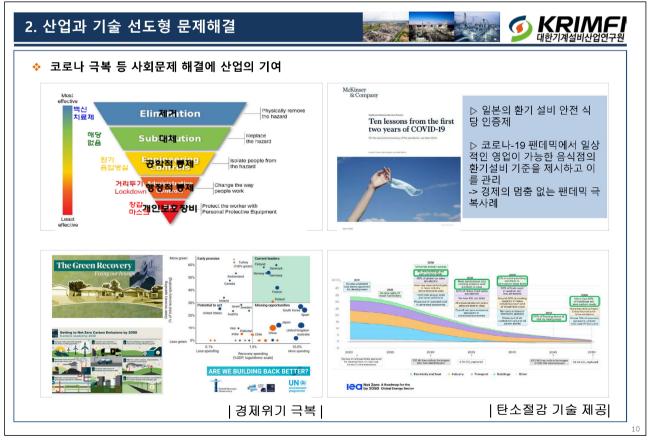
❖ 기득권자 중심의 산업의 가림막 현상: 영국의 적기조례와 영국 자동차 산업의 몰락



전통 기간 산업의 위기 전통산업의 연쇄적 붕괴 '제 4의 물결 패러다임 부적응' 조선 철강 자동차 건설 중하학







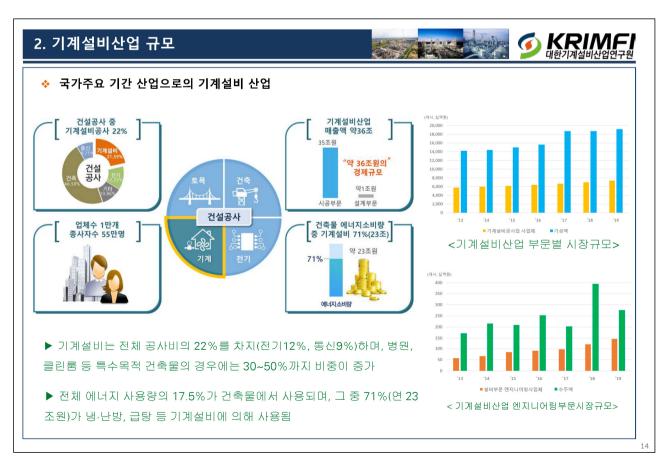
••• 61



III. 기계설비산업의 현실

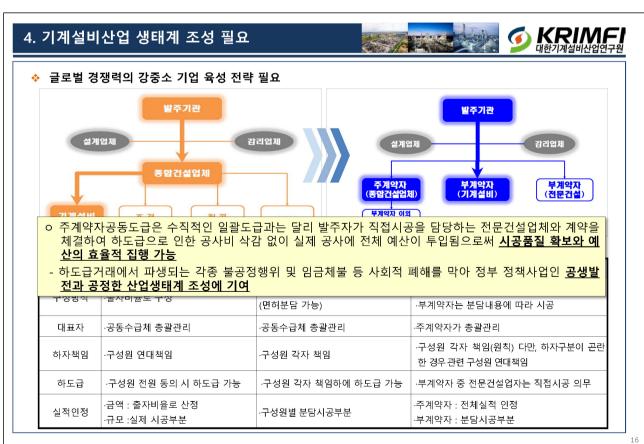
••• 63

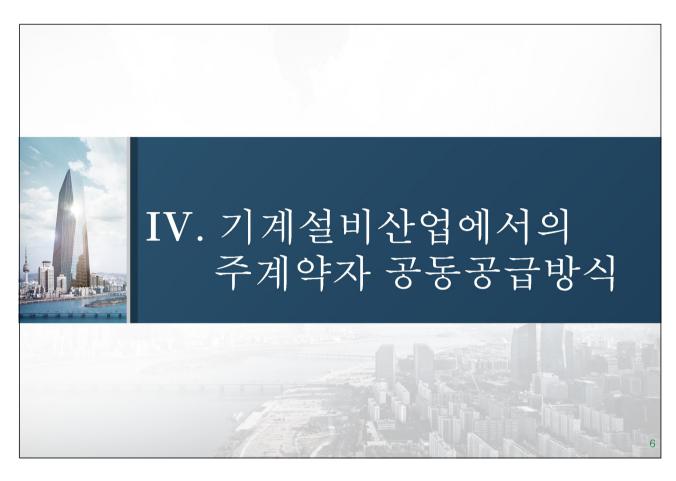




--- 65







KRIMFI 대한기계설비산업연구원 1. 제도 변화와 현황 2009.04 2013.06 2019.07 2020.12 2021.05 국가 계약제도 운영 효율 화 방안 마련, 시행 발표 건설산업 불공정 거래관 행 개선을 위해 주계약 "공정경제 성과보고" 회의, 주계약자 공동도급 기재부, 주계약자공동도 급 관련 계약예규 개정 "주계약자관리방식에 의한 공동도급 특례 운 용기준" 도입 자공동도급 활성화 발표 적극 활용 보고 (기존) 공사 발주 시 계약담당자가 주**계** 약자공동도급을 직 국가정책조정회의 청와대 **"공정경제 성** 기계설비협회·전문협 원·하도급자간 상생 (국토부, 기재부, 공 정위 등 5개 부처 합 회의 주계약자공동 **과보고 " 회의**(기재부, **협력 강화**를 위해 도급의 실효성 제고 "주계약자공동도급" 국토부 등 7개 합동) **접 선택**하는 방식 요청에 따라 "주계약 제도 도입 동)에서 건설산업 불 시원 하도급 관계가 공정 거래관행 개선 을 위해 주계약자공 구조적으로 형성되 지 않도록 **주계약자** 자관리방식에 의한 공사비를 전문업체 (개정) 입찰참가자가 공동도급 특례 운용 주계약자공동도급으 에 직접 지급, 불공정 동도급 활성화 발표 공동도급을 적극 활 기준" 도입 로 공동수급체를 구 한 하도급 관행 방지, 종전과 같이 계약담 당자가 직접 선택할 성하여 입찰에 참여 부실시공 방지 및 지 역 영세업자 보호 등 수 있도록, 1,2차에 걸쳐 3년간 한시적 기대효과 제도로 운영 중 공사비를 전문업체에 직접 지급함으로써 인건비, 장비 임대료 등 체불사례 방지 및 다단계 하도급 구조를 직접시공 구조 로 개선 함으로써 **불공정 하도급 관행 개선** 하도급에 따른 시공비용의 감소를 해소함으로써 생산성 향상 및 부실시공 방지 효과, 품질향상, 안전사고예방 효과 등으 로 궁극적으로는 <u>발주기관의 손실방지 및 법적위험 보호 효과</u>

KRIMFI 대한기계설비산업연구원 2. 기계설비건설산업에서의 제도 활용 현황 추이 기계설비건설산업 주계약자 공동계약 발주 현황 및 추이 2000 1400 1200 1000 800 10 2018년 2019년 2020년 2121년 2022년 * 국가 공공기관 발주 기준 발주건수 ---금액(억원) 2018 2019 2020 2021 2022 년도 발주건수 15 20 5 11 5 1,750 금액(억원) 1,086 1,230 596 548 ➤ (참고) 지방계약법에 따른 계약건수중 '21년 주계약자공동도급 공사금액 약 1,120억 중 **기계** 설비공사 부계약자 공사금액은 약 100억 이상(60여건) 추정







❖ 기재부, 주계약자공동도급 관련 계약예규 개정(공동계약운용요령 제8조; `20.12.28)

주계약자 공동계약운용요령 복원해야

기계설비 등 전문업계, "유명무실한 제도로 전락, 제도복원 필요" 기재부, "상호시장 허용 등 시장변화 상황살펴 개선 검토할 것"



주호영 대표 "중기업계 문제. 최대한 빨리 좋은 소식 들려줄 것"

중기업계 "주계약자 공동도급 제도 환원해야" 건의

(종전) 공사 발주시 계약담당자가 주계약자공동도급을 직접 선택하는 방식



(개정) 입찰참가자가 주계약자공동도급 으로 공동수급체를 구성하여 입찰 참여

(제도의 실효성?)

4. 중앙정부차원의 주계약자 공동계약제 환원 필요





- ❖ 당초 주계약자공동계약제도로의 근본적인 제도 환원과 산업 현장 활성화 필요
- 1. 건설산업 생산체계 개편에 따른 종합·전문업체 간 상호시장 진출 허용과 주계약자관리방식은 별도로 규정 운영 필요
- 2. 입찰참가자(종합)가 주계약자관리방식으로 부계약자(전문업체)와 공동 수급체를 구성하여 입찰에 참여토록 하는 방식은 불가능한 발주방식
- 3. 종합·전문간 상호시장 개방 정책의 당초 취지와 달리 전문업체의 종합공 사 시장진출이 매우 어려운 실정
- 4 종합·전문간 상호시장 진출 허용 이후 종합업체의 전문공사 잠식 심각

"종합·전문적극적 협력 바탕으로 최적의 결과물 도출"





- ▶ 발주자가 주계약자관리방식을 선택할 수 있도록 국가계약법에 존치 필요
- 주계약자공동도급 발주방식을 입찰참가자 선택방식에서 종전과 같이 발주자가 지정하는 방식으로 "공동계약 운용요령"계약예교 개정 필요

21

5. 지방정부차원의 주계약자 공동계약제 환원 필요

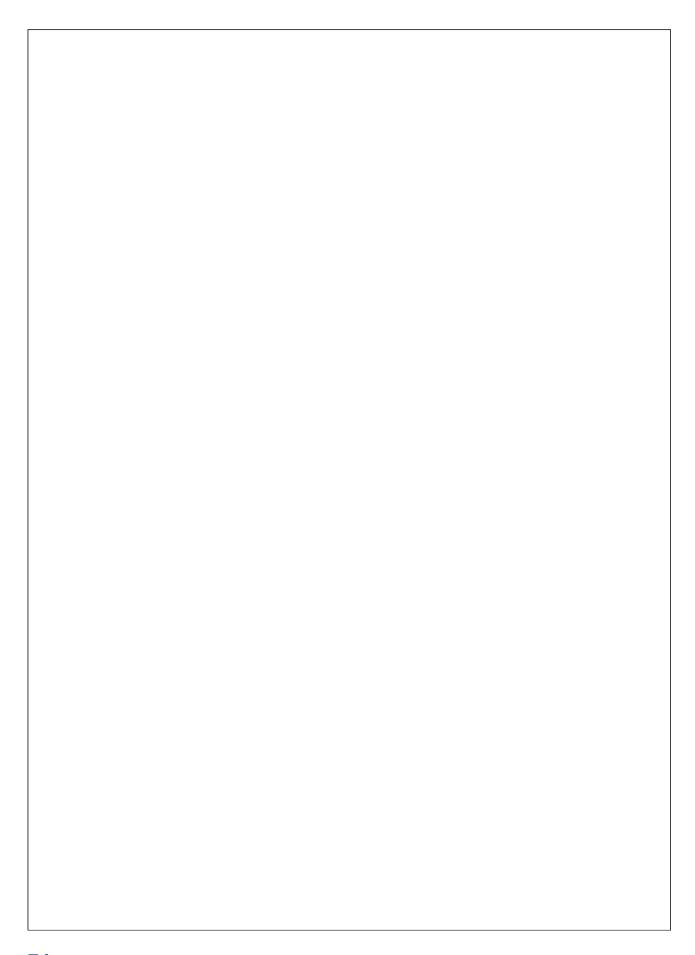




- 당초 제도취지대로 환원 하여 지역기업 및 지역산업 육성/보호의 버팀목 역할
- 1. 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 제6장 공동계약운용요령 개정 필요성 재 검토 (공동계약 운영요령과 주계약자공동도급 운용요령 통합)
- 2. 종합·전문간 업역규제 폐지 시행 이후 시장 불균형 발생으로 주계약자관리방식 존치 필요
- 3. 지자체의 다양한 발주방식 운영 필요: 계약담당자의 다양한 공동계약 방식을 포기?
- 4 행안부의 주계약자관리방식 도입취지에 맞지 않은 정책 후퇴 우려



- ▶ 공동계약 운영요령과 주계약자공동도급 운용요령 통합은 찬성
- ▶ 제도의 도입 취지에 맞게 계약담당자가 입찰공고문에 주계약자관리방식을 명시할 수 있도록 현행유지 건의
- ▶ 불공정 하도급 관행 개선, 부실시공 방지 및 지역 영세업세 보호 역할 강화 필요



6. 기계설비산업 활성화를 위한 주사업자 공동수급제





- ❖ 기계설비산업에 부합하는 제도
- 1. 기계설비공사의 특성/규모에 가장 적합한 발주 모델: 설계도서 분리작성, 하자책임 및 공정관리 용이
- 2. 예산의 효율적 집행 및 시공품질 향상과 생애주기비용 절감
- 3. 빠른 기술 변화와 기술경쟁력 제고(산업간 융합 협력)



- ▶ 공동도급은 기술 및 자원의 부족을 보충할 수 있습니다.
- ▶ 공사 규모의 확장을 가능하게 합니다.
- ▶ 경쟁력을 강화하고, 위험을 분담하며, 비용을 절감할 수 있습니다.
- ▶ 참여 기업의 오너십 책임감에 기반한 기술혁신 동인이 가능 합니다.

- 글로벌 수준의 강소기업 육성으로산업 경쟁력 강화
- 건전한 건설산업 생태계 조성으로 국가기간산업 강화
- ▶ 기후변화 대응, 에너지절감, 국민의 안전과 편의 제고를 위한 기계설비 산업 역할 강화
- 반도체 생산시설, 우주산업시설,
 스마트도시 건설 등 미래형 일자리
 와 산업군 창출에 기여

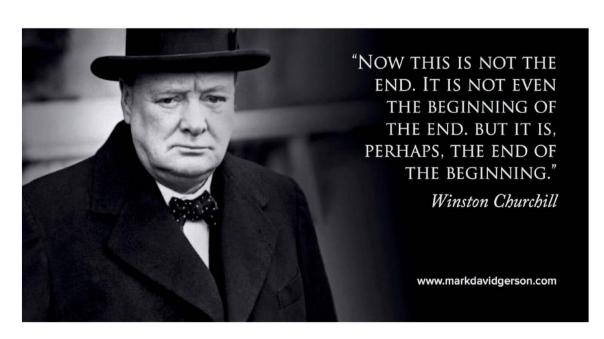
23

[마무리: 시작의 첫 성공을 버릴 것인가?]





기계설비산업 발전을 위한 상생협력의 산업 생태계 조성의 여정은 이미 시작 되었습니다.





••• 77



주계약자	공동도급제도의	필요성 및	제노개선	망안	세미나		

수계약사	공동도급제도의	l 필요성 및	세노개신	망안 시	세비나

주계약자 <mark>공동도급제도의</mark> 필요성 및 제도개선 방안 세미나



^{주최} 국회의원 **김학용·김용판·김경만**

^{주관} RICON 오마이건설뉴스
대한건설정책연구원</sub>

