

생산방식 개편을 통한 건설업 상생발전 방안

박광배*

〈요 약〉

건설업은 수직적인 도급생산방식에 의해서 생산이 이루어지고 있다. 수직적인 도급생산방식에서 원도급자는 하도급자에게 발주자의 지위를 갖는다. 하도급 생산방식에서는 외형적으로 나타나는 대등한 당사자 간 관계가 아닌 불공정·부당계약이 관행처럼 이루어지고 있다.

이러한 문제를 개선하기 위해서는 생산방식의 개편이 절실하다. 하도급에서 파생되는 문제점을 개선하기 위한 기존의 접근이 유효하지 않았는데, 이러한 원인은 하도급구조를 유지한 상태에서 개선방안이 모색되었기 때문이라고 할 수 있다.

수평적인 생산방식으로 논의되고 있는 주계약자공동도급제도와 분리발주제도는 실제로 생산을 담당하는 건설업자도 발주자와 계약관계를 형성하는 구조이다. 이에 따라 하도급의 문제를 개선할 수 있고 건설생산의 효율성을 제고할 수 있는 장점이 있다. 또한 수평적인 생산방식은 시공자인 전문건설업자의 직접생산이 전제되어야 하기 때문에 시설물의 품질에도 긍정적인 효과가 있다. 수평적인 생산방식은 비용구조의 투명성 제고에도 기여할 수 있는 제도이기도 하다.

수직적인 생산에서 수평적인 방식으로 생산체계를 개편함으로써 종합건설업자와 전문건설업자 간 상생발전을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. 수평적인 생산방식이 확대·적용되기 위해서는 전문건설업자의 역량제고, 발주자의 역량제고, 건설업자들의 상생발전 인식, 설계내역서를 주요공종으로 구분하여 표시하는 것 등이 필요하다. 그리고 이러한 선행요건들보다 먼저 제도개선이 이루어져야 한다. 제도개선이 필요한 사항은 공사의 분할계약 금지룰 규정하고 있는 국가계약법 시행령 제68조, 지방계약법 시행령 제77조 등이다.

이 연구는 건설업을 대상으로 상생발전을 이룰 수 있는 실효적인 방안을 제시하고 있다는 점에서 연구의 의의가 있다.

주제어 : 상생발전, 수평적 생산체계, 계약법

* 대한건설정책연구원, 연구위원

발표일: 2012.10.18, 심사일: 2013.2.7, 게재확정일: 2013.2.18

I. 서론

최근 사회·경제적으로 상생발전에 관한 관심이 높아졌다. 정부도 대기업과 중소기업의 상생발전을 중요한 정책과제로 선정하여 추진하고 있다. 상생발전은 상대적 약자인 중소기업의 열악한 경영여건을 개선하기 위한 목적이며, 동시에 건전한 중소기업이 육성되지 못하면 대기업의 경쟁력도 약화될 수밖에 없다는 인식에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

여러 분야에서 상생발전을 촉진하기 위한 제도와 정책들이 시행되고 있다. 그러나 건설업은 생산방식으로 인하여 상생발전의 필요성이 그 어떤 분야보다 필요함에도 관심의 대상이 되지 못하고 있다.

건설업에서 대부분의 생산은 수직적인 도급방식으로 이루어지고 있고, 이러한 생산구조는 건설산업기본법령 등에서 제도적으로 규정되어 있다. 즉 종합공사를 수행하는 건설업자(이하 종합건설업자)와 전문공사를 수행하는 건설업자(이하 전문건설업자)가 수행할 수 있는 공사가 명확하게 구분되어 있다.

이처럼 법령에 의해서 규정된 생산구조가 운영되고 있는 생산방식에서 파생하는 다양한 문제는 매우 심각한 수준이라고 할 수 있다. 특히 건설업이 사회기반시설(SOC) 및 주거서비스를 제공하는 주택을 공급하는 산업이라는 점을 감안하면 일상적인 안전과도 직결되는 문제라고 할 수 있다.

건설업의 상생발전 촉진은 지역경제에서 차지하는 비중을 고려할 때 지방에서 더욱 중요하고 파급효과도 크게 나타날 수 있다. 특히 비수도권 지역에서 건설업이 차지하는 비중은 수도권에 비해서 크다고 할 수 있다. 이를 반영하는 것이 지역제한입찰제도 등을 운영하는 것이라고 할 수 있다. 이처럼 정책당국도 지역경제에서 건설업이 차지하는 비중을 고려하여 해당 지방자치단체가 발주하는 공사에서는 지역에 소재하는 건설업체가 공사를 수주할 수 있도록 제도를 운영하고 있다.¹⁾

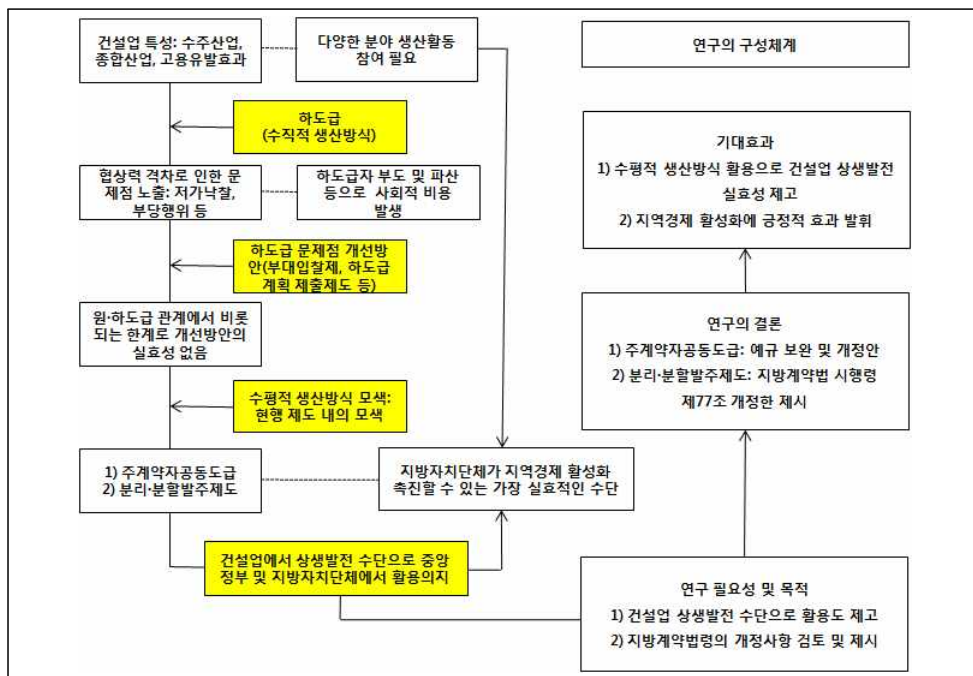
건설공사는 민간이 주도하는 주택건설 부문과 공공부문의 비중이 큰 사회기반시설 공급 등으로 나눌 수 있다. 공공부문이 발주하는 공사는 효율성과 형평성의 조화라는 측면에서 제도화 된 발주제도와 입·낙찰제도가 운영되고 있다. 건설업이 수주산업이라는 점을 감안

1) 2012년 8월 6일 인천광역시 보도자료는 다음과 같은 내용을 담고 있다. “최근 걸으로는 많은 공사가 발주되는 것처럼 보이지만 지역 중소건설업체는 심각한 수주난과 불공정 하도급으로 어려움을 겪고 있다.” 이를 개선하기 위해서 인천시는 지역업체 참여율 목표제, 분할·분리발주, 주계약자공동도급 등을 적극적으로 추진하여 불공정 관행 및 이중계약 등 불법 하도급을 근절하여 원도급자와 하도급자 간 상생하는 환경조성에 적극적이다. 지역업체 참여율 목표제는 지역 중소업체의 수주난을 개선하기 위한 것이며, 분할·분리발주와 주계약자공동도급은 불공정 하도급에 관한 개선조치라고 할 수 있다.

하면 수주단계인 이들 제도에서 상생발전을 유도할 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 제도개선을 통해서 다양한 생산방식이 활용될 수 있는 환경이 조성되어야 한다.

이 연구에서는 건설업의 생산방식 개편을 통해서 건설업자 간 상생발전을 촉진할 수 있는 방안에 관하여 검토하는 것을 목적으로 한다. 그리고 생산방식 개편을 촉진할 수 있는 지방계약법령 등에 관한 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이 연구서 수평적 생산방식으로 논의를 전개하는 주계약자공동도급과 분리발주는 지방계약법령에서 규정하고 있는 제도이며, 이들 제도의 활용을 통한 상생발전 촉진을 위해서는 지방계약법령에 관한 검토가 필요하다고 할 수 있다. 그리고 건설업이 지역경제에서 차지하는 비중을 고려할 때 생산방식 개편을 통한 상생발전에 관한 연구는 필요성은 크다고 할 수 있다.

〈그림 1〉 연구의 구성 및 체계



이 연구는 5개의 장으로 구성되어 있으며, 각 장별 내용은 다음과 같다. 제1장은 연구의 필요성과 목적을 제시하고, 연구의 전체적인 구성에 대하여 소개하였다.

제2장에서는 건설업 생산방식 및 수직적인 도급생산방식을 검토하고, 수직적인 생산방식이 야기하는 문제점을 검토한다. 이를 위해서는 건설업 생산방식 검토가 필요한 것으로 판단하여 건설업의 현황 및 특성을 제시하였다.

제3장에서는 수직적 생산방식의 문제점을 개선할 수 있고 건설업의 상생발전을 촉진하는 수단으로 활용할 수 있는 수평적인 생산방식에 관하여 검토하였다. 수평적인 생산방식 검토는 현행 지방계약법령 등에서 규정하고 있는 주계약자공동도급과 분리·분할발주제도를 중심으로 검토하였다.

제4장은 수평적인 생산방식이 건설업자 간 상생발전을 유도하는 수단으로 활용될 수 있고, 이를 활용하여 지역경제에도 긍정적인 파급효과를 미칠 수 있다는 주장을 제기한다. 그리고 제5장은 연구를 요약하고 정책적인 시사점을 도출한다.

II. 건설업 생산방식 및 수직적 도급생산의 문제점

1. 건설업의 특성 및 현황

가. 건설업의 특성

현행 건설업의 일반적인 생산방식은 수직적인 분업을 활용하는 도급²⁾생산방식이다. 공사의 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자는 실제 공사를 수행하기 위해서 하도급자에게 공사를 도급하는 방식으로 생산이 이루어진다. 하도급과 같은 수직적인 생산방식은 건설업에서만 활용되고 있는 것은 아니다. 그러나 다른 산업에서 활용되는 수직적인 분업과 달리 건설업은 법령에서 공사의 시공자격³⁾에 관하여 명시하고 있고, 하도급⁴⁾ 방식도 법령에서 규정하고 있다.

이처럼 법령에서 종합공사 시공자격과 전문공사 시공자격을 규정하고 있는 것은 건설업에서 생산되는 시설물의 특성, 그리고 이러한 시설물을 생산하는 수주산업의 특성이 반영된 결과라고 할 수 있다. 즉 하나의 시설물이 기능을 발휘하기 위해서는 다양한 분야의 참여가 요구되며, 다양한 분야를 하나의 건설업자가 모두 보유하고 있는 것은 효율적이지 못하기 때문이다.⁵⁾ 또한 공사 수주가 이루어져야만 비로소 공사가 시작될 수 있는 구조이

2) 건설산업기본법 제2조에서 정의하고 있는 도급은 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭에 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 의미한다.

3) 건설산업기본법 제16조는 종합공사를 도급받으려는 자와 전문공사를 도급받으려는 자의 자격을 규정하고 있다. 그리고 제16조 제1항 제1호에는 주계약자공동도급에 관한 규정을 명시하고 있다. 이 규정에 의하면 전문건설업자는 종합건설업자와 공동으로 도급받을 수 있고, 이 경우 종합건설업자가 종합적인 계획·관리 및 조정업무를 수행하며 전문건설업자는 전문공사에 해당하는 부분을 담당하도록 규정하고 있다.

4) 건설산업기본법에서 정의하고 있는 하도급은 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약이다.

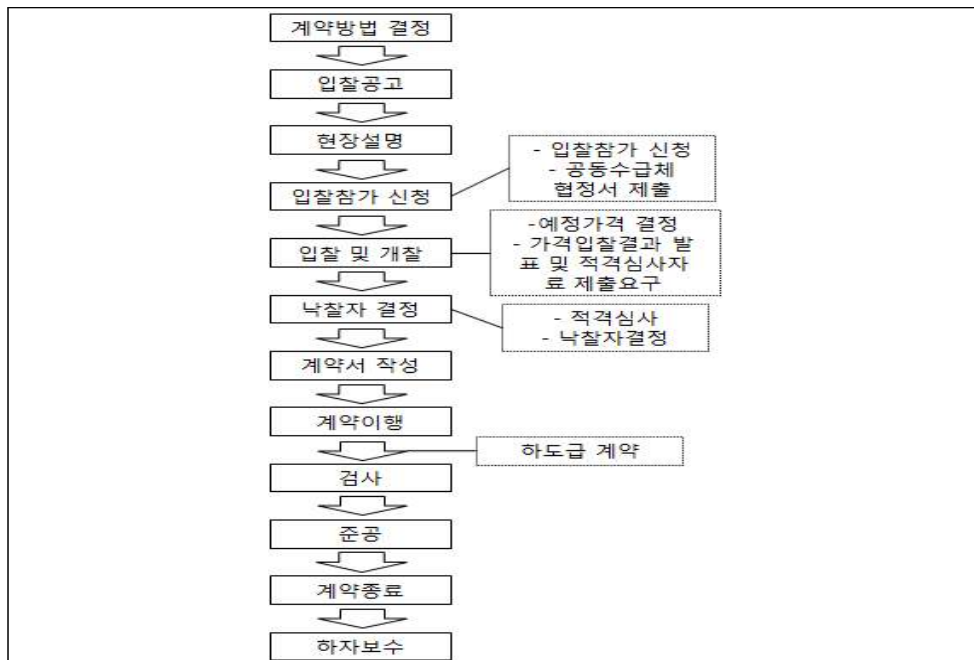
기 때문에 상시적으로 보유하는데 수반되는 비용도 크기 때문이다. 이밖에 도로 등의 사회기반시설과 주택 등을 건설하는 산업이므로 안전에 관한 고려가 무엇보다 중요하기 때문이다. 이런 이유들로 인하여 시공자격을 규정하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 1〉 건설생애주기별 분업구조의 개요

구분	기획·타당성조사	설계(생산계획)	시공(감리)	유지관리
참여주체	엔지니어링업체 (용역업체)	건축사사무소 엔지니어링업체	종합건설업체 전문건설업체 (건설감리업체)	안전진단기관 유지관리업체
공급서비스	기획, 조사서비스	설계도서 작성	시공관리 시공 (감리)	유지관리서비스
적용 법률	건축사법 엔지니어링 기술육성법		건설산업기본법 건설기술관리법	시설물안전관리에 관한 법률

자료: 김재영 외(2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원, p.20에서 인용.

〈그림 2〉 건설공사 진행절차



5) 현실적으로는 각 개별법령에서 규정하고 있는 분야를 건설산업기본법에서 건설공사에 포함하지 못하고 있기 때문이기도 하다.

나. 건설업 현황

건설산업기본법 제2조는 건설산업에 관하여 규정하고 있는데, 건설산업은 건설업과 건설용역업을 포함하는 산업이다. 이 법에서 건설업은 건설공사를 하는 업으로 정의하고 있고, 건설공사는 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사⁶⁾ 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 건설산업기본법에서는 전기공사업법에 따른 전기공사, 정보통신공사업법에 따른 정보통신공사, 소방시설공사업법에 따른 소방시설공사, 문화재 수리 등에 관한 법률에 따른 문화재수리공사 등은 건설공사에 포함하지 않고 있다.

건설업 취업자수와 건설업이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중의 변화추이를 검토한 결과 건설업이 국내총생산에 기여하는 정도가 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 건설산업의 범위

건설 산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업(건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체(엔지니어링기술 진흥법)	건설산업기본법 제6조, 제26조 및 제8장만 적용됨
		건축설계·감리업(건축사법)	
감리전문업(건설기술관리법)			

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.29의 내용을 일부 수정하여 인용.

6) 건설산업기본법 제2조에서는 그밖에 시설물을 설치·유지·보수하는 공사에 시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함하는 것으로 규정하고 있다.

〈표 3〉 건설업 취업자수 변화추이

(단위: 천명, %)

구분	취업자	건설업	비중	제조업	비중	실업자	실업률
2004	22,557	1,818	8.1	4,177	19.0	860	3.7
2005	22,856	1,813	7.9	4,130	18.1	887	3.7
2006	23,151	1,833	7.9	4,057	17.5	827	3.5
2007	23,433	1,849	7.9	4,014	17.1	783	3.2
2008	23,577	1,812	7.7	3,963	16.8	769	3.2
2009	23,506	1,720	7.3	3,836	16.3	889	3.6
2010	23,829	1,753	7.4	4,028	16.9	920	3.7
2011	24,244	1,751	7.2	4,091	16.9	855	3.4
2012.7	25,106	1,781	7.1	4,114	16.4	795	3.1

자료: 통계청.

〈표 4〉 국내총생산(GDP) 건설업 생산비중(당해년도 가격기준)

(단위: 십억원, %)

구분	GDP	건설업	비중	제조업	비중
2005	865,240.9	59,284.5	6.9	213,646.2	24.7
2006	908,743.8	61,359.3	6.8	220,940.1	24.3
2007	975,013.0	64,979.0	6.7	238,610.9	24.5
2008	1,026,451.8	64,612.2	6.3	256,209.4	25.0
2009	1,065,036.8	66,576.6	6.3	266,578.2	25.0
2010	1,173,274.9	66,156.6	5.6	319,275.2	27.2
2011 ^p	1,237,128.2	65,444.6	5.3	347,371.1	28.1
2012. 상반기	618,295.8	29,525.8	4.8	178,064.7	28.8

주: p는 잠정치로 의미함.

자료: 한국은행.

건설투자를 건축과 토목공사로 구성하여 각각이 차지하는 구성비 추이는 일정하게 유지되고 있는 것으로 나타났으나, 건축공사에서 주거용 건물의 비중이 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 건설투자를 주체별로 구분한 결과는 민간부문의 비중이 높게 나타났다. 최근 공공부문이 건설투자에서 차지하는 비중이 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났는데, 이러한 이유는 경기침체에 대응하기 위한 목적에서 재정투자를 증

가하였기 때문인 것으로 판단된다. 그리고 이러한 추세는 경기회복 여부에 따라 감소하는 추세가 될 것으로 판단된다. 글로벌 금융위기로 촉발된 경기침체 이전 공공부문의 건설투자가 감소하는 추세를 보인 것에서 알 수 있으며, 재정운용계획에서도 건설투자 비중을 감소추세였다.

〈표 5〉 건설투자 항목별 구성비 추이

(단위: 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011 ^p	2012. 상반기
건설투자	170.9 (100.0)	185.0 (100.0)	194.6 (100.0)	195.0 (100.0)	196.3 (100.0)	91.7 (100.0)
건물건설	102.9 (60.2)	108.8 (58.8)	107.9 (55.4)	110.1 (56.5)	111.8 (57.0)	54.3 (59.3)
주거용	46.9 (27.4)	47.5 (25.7)	47.4 (24.3)	42.4 (21.7)	37.7 (19.2)	18.3 (20.0)
비주거용	56.0 (32.8)	61.3 (33.1)	60.4 (31.0)	67.7 (34.7)	74.2 (37.8)	36.0 (39.3)
토목건설	68.0 (39.8)	76.2 (41.2)	86.6 (44.5)	84.9 (43.5)	84.5 (43.0)	37.4 (40.7)

주: p는 잠정치를 의미함.

자료: 한국은행.

〈표 6〉 건설투자의 공공부문과 민간부문 구성비 추이

(단위: 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011 ^p	2012. 상반기
건설투자	170.9 (100.0)	185.0 (100.0)	194.6 (100.0)	195.0 (100.0)	196.3 (100.0)	91.7 (100.0)
민간부문	127.6 (74.6)	137.4 (74.3)	133.8 (68.8)	140.3 (71.9)	143.1 (72.9)	70.4 (76.8)
공공부문	43.3 (25.4)	47.6 (25.7)	60.8 (31.2)	54.7 (28.1)	53.3 (27.1)	21.3 (23.2)

건설투자가 감소추세인 것은 〈표 7〉를 통해서도 확인할 수 있다. 경기침체가 본격적으로 나타나기 시작한 2008년과 2009년은 공공부문의 건설공사 발주가 전년 대비 크게 증가한 것으로 나타났으나, 이전년도의 추세는 건설발주가 감소하는 추세를 보이고 있다. 2008년과 2009년에도 건설발주 총량은 감소하였는데, 이는 민간부문의 발주가 크게 감소하였기 때문이다. 결국 경기침체에 대응하는 재정의 역할로서 공공공사의 발주가 건설경

기의 대폭적인 침체를 완화하는 역할을 했음을 알 수 있다. 건설발주는 향후에도 확대보다는 감소하는 추세가 나타날 것으로 전망되며, 이러한 상황은 경제성장이 일정 수준에 도달한 외국에서도 유사한 사례가 있었다.

건설산업은 구조변화의 필요성에 직면하고 있는 것으로 판단된다. 이에 따라 일부 대기업을 중심으로 해외시장 진출이 본격화되고 있다. 국내에서도 제도적으로 생산체계 개편의 논의가 다양하게 이루어지고 있으며, 건설업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 수단에 대한 모색이 활발하게 이루어지고 있다.

〈표 7〉 토목공사 및 건축공사 발주부문별 수주액 추이

(단위: 억원, %)

구분	합계		공공		민간	
		증감률		증감률		증감률
2005	993,840	5.1	318,255	-5.7	675,585	11.1
2006	1,073,184	8.0	295,192	-7.2	777,992	15.2
2007	1,279,118	19.2	370,887	25.6	908,231	16.7
2008	1,200,851	-6.1	418,488	12.8	782,363	-13.9
2009	1,187,142	-1.1	584,875	39.8	602,267	-23.0
2010	1,032,298	-13.0	382,368	-34.6	649,930	7.9
2011	1,107,010	7.2	366,248	-4.2	740,762	14.0
2012.7월	623,512	10.7	181,673	8.2	441,839	11.8

주: 2012. 7월 자료는 전년동기 대비 기준임.

자료: 대한건설협회, 월간건설경제동향.

〈표 8〉 전문건설업자 발주기관별 계약실적 추이

(단위: 억원)

구분	합계	정부기관	지방자치단체	국영기업체	공공단체	주한외국기관	민간
2006	584,571	39,888	106,661	61,576	13,485	2,472	360,486
2007	638,343	35,892	103,325	79,129	24,113	1,658	394,223
2008	715,562	36,561	102,138	108,341	40,839	2,380	425,301
2009	734,533	50,316	141,068	147,250	49,927	1,732	344,236
2010	747,578	54,992	116,905	141,700	49,771	1,459	382,748

자료: 대한전문건설협회, 2010년 기준 전문건설업 통계연보.

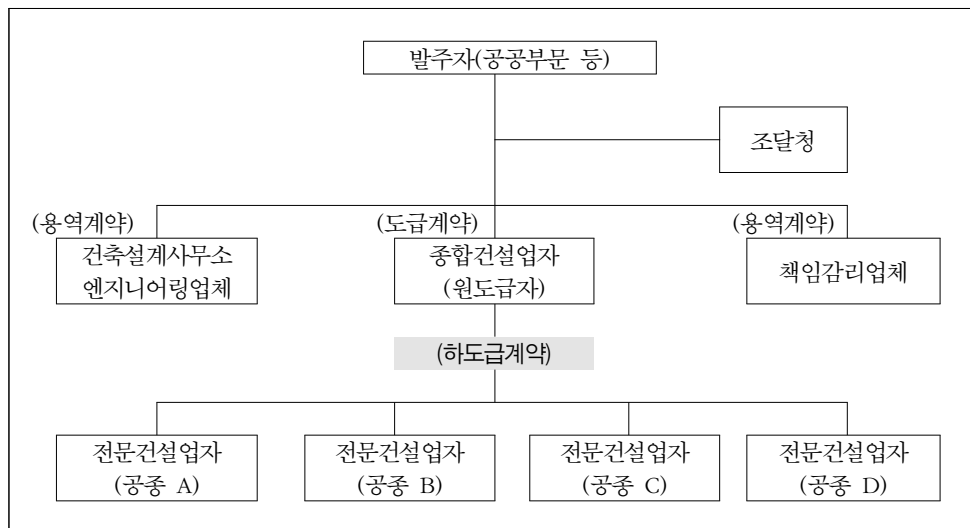
2. 수직적 도급생산방식

가. 수직적 도급생산방식

현행의 일반적인 생산방식은 분업의 원리를 활용하는 수직적 도급생산방식이다. 이 방식은 건설공사 낙찰자로 선정된 건설업자가 계약상대자로서 발주자와 도급계약을 체결하고, 원도급자는 다시 전문건설업자를 하도급자로 하여 하도급 계약을 체결하는 방식이다. 건설산업기본법령에 따라 종합공사⁷⁾의 경우 종합건설업자가 도급자가 되며, 하도급자는 원칙적으로 전문건설업자로 하고 있다.

하도급자에 의해서 생산이 이루어지는 방식에서 원도급자는 대부분 계획·관리 및 조정 업무만을 분담하는 것으로 나타나고 있는데, <표 9>에 제시되어 있는 것처럼 외주비 비중을 통해서 확인할 수 있다.⁸⁾ 원도급자의 원가구성 중에서 실제로 사용하는 비용에서는 현장경비의 비중이 가장 높다고 할 수 있다. 즉 직접적으로 공사에 투입되지 않는 간접경비 성격의 비중이 높다고 할 수 있다.

〈그림 3〉 수직적인 건설생산체계의 기본 골격



7) 현행 건설산업기본법 제8조(건설업의 종류)는 건설업을 종합공사업과 전문공사업으로 구분하고 있다. 종합공사업자는 종합공사를 수행할 수 있는데, 종합공사는 종합적인 계획·관리 및 조정이 수반되는 공사를 의미한다.

8) 원도급자인 종합건설업자에게 외주비는 하도급을 의미한다.

〈표 9〉 연도별 완성공사 원가요소별 구성비율 추이

(단위: %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비	23.26	24.36	24.24	24.55	24.84	24.77	24.86	24.82	25.77	25.70
노무비	9.76	9.59	10.11	8.31	7.19	6.70	6.02	5.54	5.56	5.25
외주비	53.7	53.64	54.15	54.11	54.84	54.89	55.43	56.41	54.63	55.50
현장경비	13.28	12.41	11.50	13.03	13.13	13.64	13.69	13.23	14.04	13.56
(기계경비)	(3.21)	(1.98)	(2.10)	(2.00)	(1.93)	(1.96)	(1.79)	(2.22)	(2.11)	(1.96)

자료: 대한건설협회, 완성공사 원가분석.

나. 하도급생산의 문제점

수직적인 도급생산방식에서는 원도급자는 자기책임 하에 공사를 완성하는 형태이며, 공사 발주자는 공사수행과정에서 발생할 수 있는 위험을 원도급자에게 전가할 수 있는 특징이 있다. 공사관리의 측면에서 발주자에게 장점이 있는 제도라고 할 수 있다. 또한 다양한 분야의 기술과 시공이 통합되어야 하는 건설업 생산물을 감안할 때 원도급자의 총괄관리에 의한 효율적인 생산이 이루어질 수 있는 장점도 갖고 있다.

그러나 수직적인 도급생산방식은 이러한 장점에도 불구하고 많은 문제점을 노정하고 있다.⁹⁾ 현실에서 활용되는 과정에서 많은 문제점이 발생할 수 있는 구조라고 할 수 있다. 건설산업기본법과 하도급 공정화에 관한 법률 등에서 대등한 계약당사자로서 원도급자와 하도급자를 상정하고 있으나, 현실적으로 원도급자에 비해 하도급자는 교섭력이 매우 낮고, 원도급자로부터 하도급공사를 수주해야 하는 입장이기 때문에 계약단계 및 계약이행 단계에서 부당한 사례가 발생하고 있다.

대전지역 건설업체를 대상으로 한 연구의 설문조사에서는 하도급자의 약 26%가 불공정 계약조항이 설정되고 있다는 응답을 보였다. 이러한 비중은 매우 심각한 수준이라고 할 수 있다. 4개 업체 중 1개 업체가 하도급 계약에서 불공정계약조항을 경험한 것이다. 그리고 불공정계약은 공사금액에 관련되는 것이 대부분이며, 규모는 외형적인 계약보다 실제 하도급 계약금액은 10~30%가 적은 것으로 조사되었다.

9) 2010년 10월 11일자 국토경제신문 보도에 의하면 건설현장에서 발생하는 불법하도급 유형은 설계변경 및 물가연동제 미반영, 사회보험료 미반영, 불법 재하도급 및 일괄하도급, 하도급 통보위반, 선급금 위반, 하도급대금 지급보증서 미교부 등 다양하게 이루어지고 있다. 이밖에도 부당특약 설정, 하도급대금 미지급 등도 빈발하는 문제점이라고 할 수 있다.

〈표 10〉 하도급계약 시 불공정계약조항 설정사례 유무(대전, 전문건설)

(단위: %)

구분	있었다	없었다
구성비	25.9(64)	74.1(183)

자료: 김기희, 대전지역 건설업의 경쟁력 강화방안, 대전발전연구원, p.81에서 인용.

〈표 11〉 불공정계약조항 내용(대전, 전문건설)

(단위: %)

불공정계약조항 내용	응답수	구성비
물가변동(상승 시) 공사대금 증액지급조항 삭제	46	35.7
추가공사 및 설계변경 발생 시 공사대금 증액지급조항 삭제	40	31.0
민원발생 시 하도급자 처리부담으로 하는 일방적 조항 신설	25	19.4
4대 보험료를 하도급자에게 부담하게 전가 부담시키는 일방적 조항 신설	18	14.0

자료: 김기희, 대전지역 건설업의 경쟁력 강화방안, 대전발전연구원, p.81에서 인용.

〈표 12〉 실제 하도급금액과 위장계약 금액 차이(대전, 전문건설)

(단위: %)

10% 미만	10~30%미만	30~50%미만	50~70%미만	70~90%미만	90% 이상
18.7(12)	60.9(39)	7.8(5)	1.6(1)	9.4(6)	1.6(1)

자료: 김기희, 대전지역 건설업의 경쟁력 강화방안, 대전발전연구원, p.83에서 인용.

이러한 사례가 대전지역만의 문제는 아니다. 대구지역 건설업의 실태와 육성방안에서는 하도급의 문제로 하도급대금 부당감액, 거짓견적, 특정 건자재 및 장비사용 조건으로 적용, 증액된 공사비를 지급하지 않는 점 등을 지적했다. 특히 부당한 계약관계는 공사금액과 직결되는 사항이 대부분이며, 이로 인하여 근로자의 안전과 시설물의 건설한 시공을 위협하는 상황이다.

또한 대한전문건설협회의 의뢰에 의해 대한건설정책연구원이 수행한 연구결과에 의하면 공공공사의 하도급금액은 최근 과거에 비해 상향된 것으로 나타나고 있다. 2005년부터 2007년까지는 원도급금액 대비 71%~80%가 가장 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 그러나 2008년 이후에는 81%~90% 수준으로 높아진 것으로 나타나고 있다. 이러한 추세에도 불구하고 공공공사에서도 원도급 공사금액 대비 60% 이하의 하도급공사가 2011년 기준으로 25.1%인 것으로 나타난다. 여전히 낮은 하도급 공사금액에 의해 공사가 이루어지고 있음을 알 수 있으며, 개선의 필요성이 크다고 할 수 있다.

〈표 13〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급금액

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
60%이하	16.5	16.3	19.8	17.8	35.1	33.2	25.1
61~70%	15.7	16.9	16.2	13.6	10.1	7.1	8.0
71~80%	32.3	28.2	32.1	30.4	20.3	16.6	18.4
81~90%	22.1	29.0	28.5	34.3	23.8	36.0	40.3
90%초과	11.9	9.6	3.4	3.9	10.7	7.2	8.2

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

〈표 14〉 하도급에서 파생되는 단계별 문제점

구분	상세 내용
계약단계	- 부대입찰 시 포기각서 동시제출, 낙찰 후 낮은 가격 계약강요 - 견적(가짜견적서 등)경쟁 유발로 저가하도급 유도 - 하도급계약서 미작성, 미교부 또는 착공 후·완공 후 교부 - 추가공사에 대한 변경계약서 미작성 및 추가공사비 미지급 - 물가변동에 따른 추가계약서 미작성 및 인상분 미지급 - 이중계약서(발주처보고용과 실제하도급계약서)체결 강요 - 계약서에 명시되지 않은 불리한 조건의 각서 등 강요 - 당연한 사항의 의도적 기재 누락 등
시공단계	- 설계도 외의 공사 시공지시 및 추가공사비 불인정 - 자재, 인력, 시간 등 추가지시 및 추가공사비 불인정 - 현장경비 부담강요 - 원사업자 부담공사비(산재 등 보험료)의 하수급자 전가 등
대금결제단계	- 부당한 하도급대금 결정(일정비율감액, 협조요청감액, 가격임의 결정, 차기공사 미끼로 감액, 낮은 실행예산 이유로 감액 등) - 원도급자가 물품 등 구매 강요 및 대가이상의 금액을 기성에서 임의 차감 - 대물변제 강요 - 현금수령 후 장기어음 지급 및 할인료 미지급 - 장기어음 지급하고 자사에서 할인 - 장기어음 지급하고 의도적으로 부도처리 - 의도적으로 공사중지시키고 하도급지급보증 요구 등
기타	- 위장직영 가장한 무면허 하도급 - 부당한 경영간섭(공정, 자재강요, 시공강요 등) - 법률무지를 이용 감액 등 - 떡값 등의 강요(수주대가, 진행과정상 등) - 일반관리비의 부담강요 등 다수

건설업에서 하도급으로 인하여 발생하는 부당거래와 불법행위의 문제점은 각 단계별로

매우 다양하다. 계약단계에서는 계약서의 이중작성 및 허위작성과 각종 비용에 대한 미지급과 계약서 미교부, 그리고 시공단계에서는 추가공사비 불인정과 원도급자의 비용을 분담하도록 강요하는 행위, 대금결제단계에서는 장기어음 지급과 비용부담을 강요하는 행위 등 각 단계에서 매우 구체적이고 일상적으로 발생하고 있는 것으로 파악된다.

건설업에서 하도급의 문제가 더욱 심각하게 나타나는 이유는 수주를 통해서 생산이 시작되는 구조이기 때문이다. 공사수주를 위한 무리한 가격경쟁으로 공사를 수주한 원도급자는 다른 산업에 비해 수직적인 생산구조의 하위단계 건설업자에게 비용부담을 전가하기 용이한 구조이기 때문이라고 할 수 있다. <표 15>에 제시되어 있는 것처럼 100의 공사를 원도급자가 71.7에 도급받은 후 하도급자에게는 71.7의 71.4에 하도급한다. 이렇게 되면 하도급을 통해서 실제 이루어지는 공사비용은 예정가격 100의 51.2에 해당하는 가격으로 시설물이 완성되는 것이다. 그런데 예정가격은 설계가격과 추정가격을 거쳐 완성된다. 따라서 설계단계에서 작성된 시설물의 품질수준에 미달되는 시설물이 공급될 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다.

〈표 15〉 최저가낙찰제 공사 낙찰률 추이(예정가격 대비)

(단위: %)

구분	2001	2003	2004	2006	2008	2010
원도급 낙찰률	65.7	60.1	59.4	67.2	72.1	71.7
하도급 낙찰률	-	-	-	-	47.7	51.2

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

Ⅲ. 건설업 상생발전 수단으로서 수평적 생산방식

수직적인 생산방식은 발주자의 위험을 원도급자에게 이전시키는 성격이 있고, 이러한 과정을 통하여 발주자는 위험을 최소화하며 안정적으로 시설물을 공급받을 수 있는 장점이 있다.

그러나 제도가 운영되는 환경이 가격경쟁 위주이므로 품질이 담보되지 못하는 단점이 발생하고 있다. 즉 예정가격 대비 낮은 가격으로 공사가 이루어진다는 점에서 기계적 효율성은 달성되는 것처럼 보일 수 있으나, 낮은 가격으로 동일한 시설물 공급이 이루어지지 못하기 때문에 실제로는 효율적이지 못하다고 할 수 있다. 이에 따라 투입된 비용에 비해 시설물의 품질을 제고할 수 있는 수단이 마련되어 있지 못하다.

과거 하도급생산방식 내에서 하도급의 문제점을 개선하려는 시도가 있었다. 대표적으로 부대입찰제도와 하도급계획서 제출제도가 운영되었다. 부대입찰제도는 1993년 도입되어 2001년까지 운영된 제도이다. 예정가격 100억원 이상 공공공사를 대상으로 입찰 시 하도급내역서와 하도급예정자 및 하도급한도액 등을 제출하도록 했다. 입찰 시 원도급자에 관한 사항뿐만 아니라 하도급자에 관한 내역을 같이 제출토록 한 제도적인 특징이 있다.

그러나 부대입찰제도는 실효성을 확보하지 못한 채 폐지되었는데, 원인으로는 하도급자의 견적능력 부족 등 하도급자측면의 문제와 원도급자의 부당행위가 여전히 만연할 수밖에 없는 구조적인 문제가 결합되어 있다. 즉 입찰 시 하도급자에 대한 내역을 제출하게 하는 방법으로는 하도급에서 발생하는 문제에 대한 해결책이 되지 못한다고 할 수 있다.

하도급계획서제출제도는 300억원 이상 최저가낙찰제가 적용되는 공사에서 입찰 시 하도급계획서를 제출하도록 한 제도이다. 이 제도는 최저가낙찰제 공사의 원도급 낙찰률이 낮은 상황에서 하도급자에게 실제 공사의 품질이 확보되지 않는 비용으로 공사가 수행되는 것을 방지하기 위한 목적을 갖고 있다.

그러나 하도급계획서 제출제도는 실제 하도급의 문제가 더 많이 발생하는 것으로 추정되는 공사금액에 적용되지 못하는 문제점과 하도급금액은 낙찰 후에 제출하도록 운영됨에 따라 실효성이 매우 미흡한 상태로 운영되고 있다.

이처럼 하도급의 문제점을 개선하기 위한 시도들이 있었으나, 실효적인 대안이 되지 못했다. 이들 제도가 실효적이지 못했던 가장 중요한 원인은 하도급체계 내에서 문제를 해결하려는 시도였기 때문이라고 할 수 있다.

따라서 수직적인 생산방식이 아닌 다른 방식, 즉 수평적인 협력이 이루어질 수 있는 생산방식이 모색되어야 할 것으로 판단된다. 수평적인 생산체계는 생산에 참여하는 건설업자가 실질적으로 대등한 관계에서 참여하며, 발주자의 계약상대자가 된다는 점에서 차이가 있다. 수평적인 생산방식에서는 하도급의 폐단을 근본적으로 방지할 수 있는 장점이 있고, 발주자의 요구를 공사수행과정에서 보다 적절하게 반영할 수 있는 장점이 있다.

현재 활용되고 있는 수평적인 생산방식은 주계약자공동도급, 분리발주,¹⁰⁾ 직할시공제도 등이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급은 공동계약이므로 공동수급체가 발주자와 계약을 체결하는 방식이며, 지방계약법의 경우 공동수급체는 주계약자와 부계약자(구성원)로 구

10) 직할시공제는 보증자리특별법에 의하여 시행되고 있는 생산방식이며, LH공사가 건설하는 보증자리주택에 한정하여 활용되고 있는 방식이다. 이 방식은 발주자가 공정관리 등의 역할을 수행하며, 건설업자는 시공을 전담하는 방식이라고 할 수 있다. 직할시공제에 참여하는 건설업자는 발주자와 독자적인 계약을 체결한다는 점에서 주계약자공동도급이 공동수급체를 구성하는 공동계약인 것과 구별된다. 본 연구에서는 수평적 생산방식으로 주계약자공동도급과 분리발주제도만 논의한다. 직할시공제는 보증자리특별법에 의한 보증자리주택 건설에만 활용되고 있기 때문에 논의 대상에서 제외 하였다.

성된다. 부계약자는 수직적인 도급생산방식의 하도급자가 아니므로 발주자와 직접적인 관계가 체결되는 구조라고 할 수 있다.

분리발주제도는 발주자가 발주단계에서 공사를 분리하여 계약을 체결하는 것이라고 할 수 있다. 주계약자공동도급 및 직할시공과 구별되는 제도라고 할 수 있다. 공동수급체를 구성하지 않는 점에서 주계약자공동도급과 차이가 있다. 발주자와 직접 계약체결을 한다는 점에서 직할시공과 유사하나, 공정관리 등의 책임을 계약상대자인 건설업자가 부담한다는 점에서 직할시공제와 구별된다. 직할시공제에 참여하는 건설업자에 비해 책임이 크며 권한도 큰 제도라고 할 수 있다. 주계약자공동도급이나 직할시공에 비해 참여하는 건설업자(전문건설업자)의 역량이 보다 많이 요구되는 제도라고 할 수 있다.

1. 수평적 생산방식 도입의 필요성

지방자치단체를 포함하는 공공부문이 발주하는 공사는 최저가낙찰제와 적격심사제가 적용되고 있다. 최저가낙찰제는 예정가격 300억원 이상 공사에 적용되는 낙찰자 결정방식이다. 입찰참가자격사전심사(PQ, Pre-Qualification)를 통과한 입찰참여자 중 가장 낮은 금액으로 입찰한 업체가 낙찰자로 결정되는 방식이다.

적격심사는 2억원 이상 300억원 미만 공사에 적용되는 낙찰자 결정방식인데, 낙찰하한율이 설정되어 있으며, 예정가격에 따라 다소의 차이는 있으나 통상적으로 예정가격의 86%~88% 수준에서 낙찰자가 결정되는 방식이다.

그런데 지방계약법령 등에서는 계약상대자(도급자)가 되는 건설업자와의 관계만을 규율하고 있다. 이로 인하여 최저가낙찰제 대상 공사이든 적격심사 대상 공사이든 원도급자가 하도급자를 선정하는 과정에서는 동일하게 최저가낙찰제가 적용된다. 그리고 현행 규정상 발주자가 개입할 여지가 극히 드물다. 물론 과도한 저가하도급을 방지하기 위하여 하도급 적정성심사를 운영하고 있으나, 제도의 실효성은 높지 않은 상황인 것으로 판단된다.

원도급자와 하도급자 간 관계를 규율하고 있는 하도급 공정화에 관한 법률(이하 하도급법)은 일반적인 거래관계를 쫓아 원도급자와 하도급자를 대등한 계약의 당사자를 상정하고 있다. 그러나 현실적으로 하도급공사를 수주하는 과정에서는 원도급자는 발주자가 되고, 하도급자는 입찰참여자가 된다. 따라서 현실적으로 이들이 대등한 거래관계를 형성할 여지는 매우 희박하다고 할 수 있다. 그런데 발주자와 입찰참여자의 관계는 원도급자도 동일한 처지에 놓이게 되며, 지방계약법령 등에서도 대등한 거래당사자로 상정하고 있으므로 문제가 없다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 공공부문 발주자는 효율성과 형평성

의 조화라는 규범적인 틀이 존재한다고 할 수 있으나, 민간의 건설업자 사이에서는 이러한 틀이 존재하지 않는다.

이처럼 수직적인 도급생산방식에서는 구조적인 문제점을 내포하고 있다. 하도급방식 내부의 자체적·자율적인 개선의 여지가 매우 희박하다는 것이 현실적인 인식이다.

따라서 수평적인 생산방식을 점진적으로 확대하는 개선방안이 시행되어야 할 필요성이 매우 크다. 그리고 현행 지방계약법령 등에서는 분할·분리발주제도와 주계약자공동도급제도가 명시되어 있다. 이들 제도를 활용하는 것이 하도급의 구조적인 모순을 보완할 수 있는 수단이 될 수 있으며, 건설업자 간 상생발전을 유도할 수 있는 실효적인 방안이라고 할 수 있다. 이에 따라 수평적 생산방식의 필요성이 크다고 할 수 있다.

가. 주계약자공동도급

1) 특성 및 현황

주계약자공동도급은 기존 공동도급과 달리 종합건설업자가 주계약자, 전문건설업자가 부계약자로 참여하는 공동수급체가 입찰에 참여하고, 공사를 수주한 공동수급체가 계약을 이행하는 방식이다. 수직적인 생산방식에서는 원도급자로부터 하도급공사를 수주하여 수행하던 전문건설업자가 주계약자와 같은 도급자의 위치에서 공사를 수행하는 방식이라는 점이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급은 기존 공동이행방식과 분담이행방식의 장점을 혼합한 공동도급방식이라고 할 수 있다. 즉 공동이행방식의 대표자에 해당하는 주계약자가 공사 전체를 총괄적으로 계획, 조정하며, 부계약자는 분담이행방식과 같이 각자 분담하여 공사를 수행한다. 부계약자인 전문건설업자는 분담한 공사를 직접시공 하도록 운영하고 있다.

주계약자공동도급은 지방계약 공사 중 2억원 이상 100억원 미만 공사에 적용되고 있고, 시범사업과 제도 개선의 과정을 거쳐 운영되고 있다. 많은 지방자치단체에서 하도급의 문제를 예방하고, 지역경제 활성화에 도움이 되는 제도로 인식하여 발주가 이루어지고 있으나, 아직까지 발주규모는 매우 미미한 수준이다.

주계약자공동도급으로 공사발주가 이루어지는 경우는 특정한 분야에 치중되어 있는 것으로 나타났다. 발주공사의 대부분을 토목공사가 차지하고 있는데, 이러한 원인은 관련 예규에서 공종구분이 명확하고 비교적 단순한 공사에 적용하도록 명시하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 특히 조정, 도로, 하천, 상하수도 등에 집중되어 있는 것으로 나타났다.

〈표 16〉 주계약자공동도급과 다른 공동도급의 특징 비교

구분	주계약자공동도급	공동이행방식	분담이행방식
구성 방식	- 주계약자 종합조정·관리, 분담부분 시공 - 계약자는 분담내용에 따른 시공	- 출자비율로 구성	- 분담내용으로 구성(면허분담 가능)
대표자	- 주계약자가 총괄관리	- 공동수급체 총괄관리	- 공동수급체 총괄관리
하자 책임	- 구성원 각자책임	- 구성원 연대책임	- 구성원 각자책임
하도급	- 부계약자 중 전문건설업자는 직접 시공 의무	- 구성원 전원 동의 시 하도급 가능	- 구성원 각자 책임 하에 하도급 가능
실적 인정	- 주계약자: 전체실적 - 부계약자: 분담부분	- 금액: 출자비율로 산정 - 규모: 실제 시공부분	- 구성원별 분담시공

〈표 17〉 주계약자공동도급 주요 내용

구분	내용
적용대상공사	- 2억 원 이상 100억 원 미만 공사
공동수급체 구성	- 구성원수: 3인 이하 - 구성원의 최소 참여지분비율: 5%
대표자의 권한 및 참여지분율	- 주계약자: 제시공 지시, 자재 및 장비조달의 일원적 관리권한 보유 - 주계약자의 의무적 참여지분율 규정은 없으나 시공비율이 가장 높은 자가 주계약자가 되며 낮은 경우에는 입찰 공고에 명시해야함
구성원의 자격요건	- 주계약자는 종합건설업을 등록한 자 - 부계약자는 시공에 필요한 공사업업을 등록한 자
대가지급	- 청구: 구성원이 각각 청구 - 지급: 구성원에게 직접 지급
계약이행 및 하자담보책임	- 계약이행: 주계약자는 직접 시공 또는 하도급, 부계약자는 분담한 공사의 직접 시공의무(각서 제출) - 하자담보: 계약이행처럼 각자 분담한 공사 책임, 불이행시 보증기관 - 구성원 간 하자책임 불명확: 구성원이 연대하여 하자보수 책임
보증금 납부	- 원칙: 분담내용에 따라 각각 납부
공동도급 내용의 변경	- 구성원이 정당한 이유 없이 계약을 이행하지 않는 경우에는 구성원의 탈퇴 요청
공동수급체의 공사시공	- 구성원(부계약자): 직접 시공 의무

2) 기대효과

(1) 산출물 품질향상

앞서 제시한 것처럼 수직적인 도급생산방식이 갖고 있는 장점에도 불구하고 하위단계의

생산자에게 비용부담을 전가하기 쉬운 구조이다. 이 구조 하에서는 원도급자는 낮은 입찰 가격을 제시하고 공사를 수주해도 이윤을 확보하는데 큰 문제가 없다. 대등한 계약당사자인 원도급자는 하도급 공사입찰 과정에서 자신의 요구를 최대한 관철시킬 수 있는 수단이 확보되어 있다. 자신이 요구하는 하도급공사 금액이 제시되지 않으면 수차에 걸쳐 재입찰을 시행할 수 있고, 이는 입찰공고 시 포함하는 것만으로 가능하다.

수직적 도급의 하위단계로 갈수록 공사금액이 적어지게 되며, 이에 대응하는 방식으로 가장 일반적으로 활용되는 것이 작업팀을 축소하거나 내국인 근로자를 임금이 저렴한 외

〈표 18〉 낙찰률 하락에 의한 노무비축소 양상

낙찰률		80% 이상	70~79%	60~69%	60% 미만
건설현장 대응	작업팀 축소	정상 투입	10% 축소	20% 축소	20% 축소
	내국인→외국인	대체 없음	대체 없음	30% 대체	50% 대체
투입인원 변화	작업팀 인원	10명	9명	8명	8명
	내국인	10명	9명	5.5명	4명
	외국인	없음	없음	2.5명	4명
내국인 일자리 감소	소계	없음	10%	45%	60%
	작업팀 축소	없음	10%	20%	20%
	내국인→외국인	없음	없음	25%	40%

자료: 최민수 외(2011), 최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향, 건설이슈포커스, p.22에서 인용.

〈그림 4〉 공사비 구성요소



국인 근로자 또는 불법 근로자를 활용하는 것이다. 특히 하도급공사 낙찰률이 낮아질수록 작업팀 축소와 외국인 근로자의 활용이 증가하는 것으로 나타났다.

낮은 공사금액에 대응하는 방법으로 작업팀을 축소하는 것이 일반적인 이유는 노무비가 가장 용이하게 조정할 수 있게 되어 있는 원가구성 때문이다. 순공사원가 중 직접공사비에 해당하는 재료비, 노무비, 직접경비 중 건설업자가 활용하기 용이한 비용이 노무비이기 때문이다. 재료비의 경우 공공공사에서는 재료를 발주자가 지급하는 사례가 많고, 직접경비는 세금과공과 및 각종 사용료와 4대 보험료 등의 경직성 경비의 성격이 강하다. 이로 인하여 재료비와 직접경비는 건설업자가 조정할 수 있는 여지가 매우 적다.

그런데 노무비 조정을 통하여 발생하는 작업팀 축소는 건설공사의 시공품질에 직접적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 건설공사 부실요인을 분석한 조달청 자료에 의하면 가장 큰 요인은 부실시공으로 나타났고, 작업팀 축소와 저임금의 비숙련 외국인 근로자를 활용하는 경우 부실시공의 위험은 그만큼 증가하게 된다.

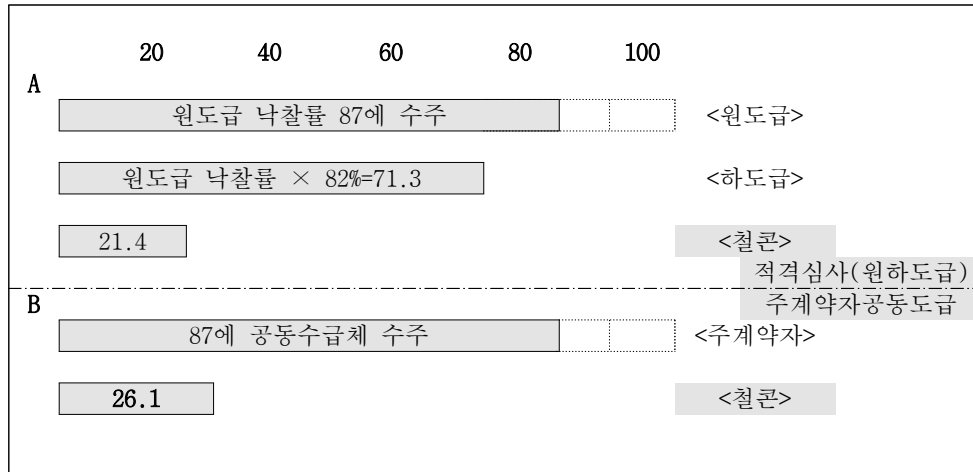
〈그림 5〉는 적격심사가 적용되는 공사에서 수직적인 도급방식에 의한 생산과 주계약자 공동도급에 의한 생산에서 발생하는 차이를 예시하고 있다. 원도급 낙찰률이 동일하다고 가정하면 주계약자공동도급으로 공사가 이루어지는 경우 실제로 공사에 직접 투입될 수 있는 비용을 더 많이 확보할 수 있다. 그리고 이 과정에서 동일한 예산이 투입된 공사에서도 더 많은 공사비가 들어간 시설물이 생산될 수 있다.

〈표 19〉 건설공사 부실요인(2004 조달청 설계관리 업무편람)

구분	제도부실	설계부실	계약부실	부실시공	시공관리부실	기타
비중(%)	14	41	8	25	7	5

자료: 김종훈, CM제도 10년의 평가와 미래 발전방향에 대한 고찰, 제3회 CM진흥추진대회 및 대토론회, p.17에서 재인용.

〈그림 5〉 주계약자공동도급의 부계약자와 하도급자 비교



주: 철근콘크리트업종이 수행하는 공종을 가정하였으며, 하도급과 부계약자의 지분비율은 각각 30%로 가정.

수직적인 도급생산에 의해 생산이 이루어지는 경우 철근콘크리트공사는 21.4의 금액으로 공사가 이루어지게 되나, 주계약자공동도급으로 생산하게 되면 26.1의 금액으로 공사가 수행될 수 있다. 이러한 구조는 현장에서 시공을 책임지고 있는 전문건설업자에게 더 많은 공사비용이 배분될 수 있기 때문이다. 건설공사에서 실제로 공사를 수행하는 건설업자에게 더 많은 공사금액이 배분되도록 하는 것은 생산되는 시설물의 품질 제고를 위해서는 상식적인 일이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 구조는 공동수급체에 참여하는 부계약자에게 직접시공 의무를 부과하고 있기 때문에 가능하다.

(2) 지역경제 활성화

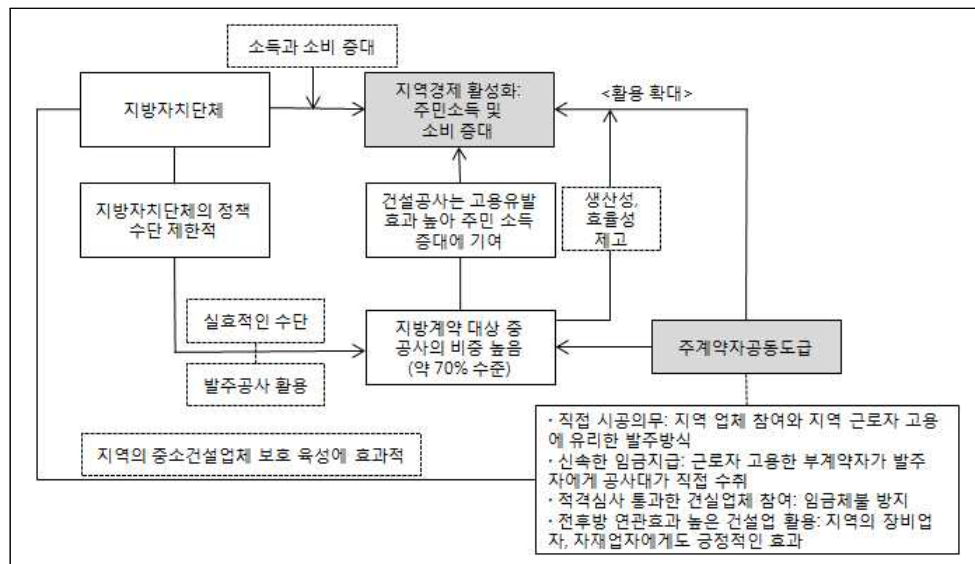
지역경제 활성화는 지방자치단체가 가장 역점을 두고 있는 시책이라고 할 수 있다. 지역경제 활성화는 인구 유입과 재정확충이라는 선순환구조를 확보할 수 있도록 해주기 때문이다.

정책수단이 제한적인 지방자치단체가 현실적으로 활용할 수 있는 수단은 자신이 발주하는 사업을 통해서라고 할 수 있고, 이 가운데 공사의 비중이 가장 높기 때문에 당연히 공사발주에서 지역경제 활성화 촉진수단이 모색되어야 한다.

주계약자공동도급은 지방자치단체가 지역경제 활성화를 촉진하기 위한 수단이 될 수 있다. 현행 100억원 이하 공사는 지역제한입찰이 적용되는 공사이다. 이러한 공사에서 지역

의 전문건설업자가 부계약자로 참여하여 계약상대자가 될 수 있기 때문이다. 수직적인 도급생산의 경우 지역 업체가 원도급자 되더라도 다른 지역에 소재하는 전문건설업자를 하도급자로 선정하는 경우도 많았다. 가장 낮은 금액을 하도급 입찰가격으로 제시하는 건설업체가 하도급자가 되기 때문이다. 그러나 주계약자공동도급에서는 공동수급체 구성원으로 입찰에 공동으로 참여하기 때문에 이러한 문제가 방지된다. 지방자치단체로서는 지역업체가 보다 좋은 조건에서 공사를 수행할 수 있는 제도를 운영하는 것이다. 또한 지역업체의 경우 지역주민을 근로자로 활용하는 것이 일반적이므로 지역경제에 긍정적인 역할을 할 수 있다.

〈그림 6〉 주계약자공동도급의 지역경제 활성화효과



이외에도 주계약자공동도급으로 발주되는 공사는 전문건설업자도 경영상태 평가와 시공실적을 평가받게 된다. 많은 전문건설업자 중 상대적으로 건실한 업체의 참여가 촉진된다. 이러한 과정에서 근로자에 대한 임금체불 발생가능성이 감소하게 된다.

건설업은 전통적으로 전후방 연관효과가 큰 산업으로 알려져 있다. 주계약자공동도급을 통해서 주계약자와 부계약자 모두 지역 건설업자로 선정되는 경우 장비업자와 자재업자¹¹⁾

11) 건설공사에 반드시 필요한 굴삭기, 덤프트럭 등의 장비업자와 시멘트 등 공사에 필요한 자재를 공급하는 장비업자는 대부분 영세한 사업자라고 할 수 있다. 특히 장비업자는 한 사람이 하나의 장비를 보유하고 있는 경우가 많아 매우 영세한 수준이다. 지역의 건설업자들에 의해 공사가 이루어지는 경우 상대적으로 동일 지역의 장비업자와 자재업자가 유리하다고 할 수 있다.

도 지역주민이 참여할 가능성이 높아진다.

(3) 전문건설업자 경쟁력 제고

2010년 기준 전문건설업자의 공사 계약금액은 약 74조원이며, 이 중 72.6%인 약 54조 원이 하도급 계약금액이다. 공공공사는 최저가낙찰제 공사와 적격심사 공사로 구분되지만 하도급공사는 모든 공사가 최저가낙찰제 공사에 해당한다. 하도급자는 공사금액만을 기준으로 경쟁을 하는 경우가 대부분이다.

이러한 상황에서 낮은 공사금액으로 하도급공사에 입찰할 수 있는지 여부가 가장 큰 경쟁력이라고 할 수 있다. 불법적인 재하도급이 성행할 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다. 즉 건설업자로서 시공능력이 구비되지 않은 상황에서 입찰에만 참여하여 수수받은 공사를 재하도급하는 상황이라고 할 수 있다.

주계약자공동도급은 전문건설업자도 부계약자로 입찰에 참여하며, 적격심사를 거쳐야 한다. 경영상태와 시공실적을 보유하여야만 입찰에 참여할 수 있다. 전문건설업자 가운데 도 역량 있는 자만 참여하게 된다. 따라서 주계약자공동도급이 활성화되면 전문건설업자도 경영상태와 시공실적을 우수하게 유지하여야 한다. 이 과정에서 전문건설업자의 경쟁력 제고가 가능하다.

주계약자공동도급은 부계약자로 참여하는 전문건설업자의 직접시공을 의무화하고 있다. 건설산업기본법령 등에서 전문건설업자는 전문분야를 갖고 시공을 통하여 생산물을 완성하는 건설업자이다. 시공기술이 경쟁력이 되어야 하는 건설업자이다. 따라서 주계약자공동도급을 통해서 전문건설업자가 입찰에 참여하는 기회가 확대되면 기술력 향상에 더 많은 관심을 갖게 될 것이며, 이로 인하여 경쟁력 제고가 수반될 것으로 생각된다.

〈표 20〉 전문건설업자 도급별 계약실적 추이(금액기준)

(단위: 십억원, %)

구분	2007		2008		2009		2010	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
계	68,834	100.0	71,556	100.0	73,453	100.0	74,758	100.0
원도급	17,962	28.2	19,006	26.6	19,368	26.4	20,466	27.4
하도급	45,852	71.8	52,550	73.4	54,085	73.6	54,292	72.6

자료: 대한전문건설협회(2011), 2010년 기준 전문건설업 통계연보.

(4) 상생발전에 긍정적 역할

건설업에서 상생발전의 과제는 하도급의 문제점을 해결하는 것으로부터 출발한다고 할 수

있다. 하도급의 문제는 정당한 원도급자의 이익 및 권리를 침해하는 것이 아니라 부당행위 및 불법행위를 개선하자는 것이다. 대등한 계약당사자로서 하도급자가 자신의 처지를 개선하는 것이 가장 우선적으로 필요하다고 할 수 있다. 그러나 현실은 원도급자와 하도급자가 대등한 관계에서 문제해결을 위한 협의 및 조정이 이루어질 수 있는 환경이 조성되지 못하고 있다.

또한 하도급에서 파생되는 다양한 문제는 하도급생산체계 내에서는 문제해결의 가능성이 높지 않다. 따라서 감시자로서 발주자 및 정책당국의 개입이 현실적으로 필요하다. 그러나 정책당국의 개입에도 한계가 있을 수밖에 없다. 원도급자와 하도급자는 사인(私人) 간 계약관계이므로 개입의 여지가 많지 않을 수 있고, 개입의 여지가 있다고 하더라도 정책당국도 제한된 정보를 가질 수밖에 없는 상황이다.

주계약자공동도급을 적용하면 하도급관계에서 발생하는 문제를 사전적으로 차단할 수 있는 장점이 있다. 기존 원도급자와 하도급자 간 상생발전을 유도할 수 있는 제도로써 실효적인 대안이라고 할 수 있다.

〈표 21〉 건설업 상생발전 관련 설문조사 결과(2006년 인천지역 건설업체 대상)

구분	설문내용 및 응답	
건설업 간 상생협력 관련	종합	- 종합과 전문건설업체간 상생협력: 그저 그렇다 - 종합건설업체 내부 간 상생협력: 그저 그렇다 - 상생협력이 잘 안 되는 이유: 관련제도 미비, 대형건설업체의 인식부족 - 상생협력 시 중요사항: 합리적인 하도급 관계 형성 - 유기적인 협업체계 구축 위해 정부는 개입 말고 기업 간 자율적으로 유기적인 분업체계 형성을 유도해야 할 것 - 주계약자공동도급제도 평가: 모르겠음 - 주계약자공동도급제도 도입 이유: 원·하도급자간 협력강화 및 지역경제 활성화
	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
하도급거래	전문	- 하도급공사 입찰금액 결정방식: 최저가 건적금액 - 하도급공사 수주방법: 협력업체 등록 - 대형종합건설업체와 거래 시 불만사항: 하도급금액 부당감액, 추가공사비 미반영, 계약 시 불공정 조항 강요 - 불공정 계약조항 설정 사례: 없음 - 이종계약서 작성 요구받은 사례: 없음 - 선급금 지급내용과 비율대로: 지급받는 편임 - 공사대금 수령비율: 현금 50%, 어음 50% - 공사대금 대물수령 경험: 없음

주: 2000년말 기준으로 인천광역시 목재산업은 전국 대비 41.7%의 비중을 차지하고 있고, 목재산업은 건설업과 밀접한 관련이 있으므로 건설업이 인천의 지역경제에서 차지하는 비중도 다른 지역과 비교할 때 높다고 할 수 있음.

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

인천시¹²⁾ 소재 건설업체를 대상으로 한 설문조사에서도 주계약자공동도급이 상생협력과 발전을 위한 제도라는 인식을 종합건설업자들이 갖고 있음을 알 수 있다. 이와 유사한 사례는 대전지역 건설업체들을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 나타나고 있다. 이처럼 주계약자공동도급은 건설업자 간 상생발전을 위한 제도로 활용되고 있는 것으로 인식되고 있다.

서울시는 주계약자공동도급을 적극적으로 활용하고 있는 지방자치단체이다. 2011년도 서울시의 주계약자공동도급 발주건수는 112건이었는데, 2011년 전체 주계약자공동도급 발주건수 340건의 32.9%에 해당한다. 그리고 2012년 9월 28일 기준으로 90건의 발주가 이루어졌는데, 이 발주건수는 전체 217건의 주계약자공동도급 발주의 41.5%에 해당한다.

〈표 22〉 주계약자공동도급제도 평가(2009년 대전지역 종합건설업체 대상)

(단위: %)

구분	상생에 크게 기여	상생에 작게 기여	모르겠음
구성비	18.8(9)	12.5(6)	68.8(33)

주: 1. 지방계약법 적용을 받는 공사에서 주계약자공동도급은 2010년 전국 16개 지역에서 시범사업이 이루어졌고, 2011년부터 2억원 이상 100억원 미만 공사에 적용되고 있음.

2. 이 설문조사는 주계약자공동도급에 관한 제도개선이 이루어지기 이전인 2009년 10월 5일부터 16일까지 이루어졌으며, 이로 인하여 설문응답자들의 제도에 관한 이해도가 높지 않은 것으로 판단됨.

자료: 김기회(2009), 대전지역 건설업 경쟁력 강화방안, p.73에서 인용.

〈표 23〉 주계약자공동도급에 관한 서울시 설문조사

(단위: %)

구분	대상 (279명)		
	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
하차책임 분쟁 발생이 없다	75.8	75.8	84.9
점진적 확대(12년 50%)가 적정하다	57.1	63.2	94.6

주: 2012년 1월 18일부터 3월 9일까지 서울시 및 산하기관 29개를 대상으로 이루어진 설문조사임.

12) 인천시는 지역 내에 목재업체와 가구업체가 많이 입지하고 있다. 이들 산업은 건설업과 밀접한 관련을 갖는 산업으로서의 특성이 있다. 즉 건설업의 침체는 이들 산업에 영향을 미치며, 이로 인하여 인천시는 다른 지역에 비해 건설업 침체가 지역경제에 미치는 영향이 더 크다고 할 수 있다. 이러한 이유로 지역의 건설업 실태를 검토하고 활성화방안을 모색하는 연구가 이루어졌다. 연구과정에서 지역 내의 종합건설업체와 전문건설업체를 대상으로 설문조사 이루어졌다.

2011년에 이어 2012년에도 서울시가 주계약자공동도급을 지속적으로 발주하는 것은 제도의 장점을 확인했기 때문이라고 할 수 있다. 서울시는 2011년 주계약자공동도급 시행의 결과를 자체적으로 설문조사하였는데, 결과에 의하면 시공을 담당하는 부계약작의 공사비 확보가 가능하여 부실시공 방지에 효과가 있다는 결과가 제시되어 있다. 설문조사 결과는 발주자의 만족도가 높은 것으로 나타나며, 주계약자도 제도의 시행에 긍정적인 반응을 보인 것으로 판단된다. 공동수급체 구성에 대한 어려움을 묻는 설문에서 주계약자도 별다른 어려움을 겪지 않는 것으로 나타났다. 또한 2012년 서울시 발주공사의 50%를 주계약자공동도급을 발주하는 것에 대한 설문에서도 과반수 이상이 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

나. 분리발주제도

1) 특성 및 현황

분리·분할발주는 하나 이상의 건설업자와 도급계약을 체결하는 것을 의미한다. 분리발주와 분할발주는 양자 간 명확한 구분을 전제로 사용되는 것은 아닌 것으로 판단된다. 다만 지방계약법 시행령 제77조에 규정하고 있는 분리발주는 다른 법령에서 규정하고 있는 공사, 즉 건설산업기본법에서 건설공사에 포함하지 않는 공사를 건설공사와 별도로 발주하는 것을 의미한다. 또한 성격상 공종을 분리하는 것이 효율적인 공사, 예를 들어 전문공사에 해당하는 공사를 전문건설업자를 도급자로 하여 발주하는 것을 의미한다.

분할발주는 공구나 구조물을 분할하여 시공하는 것을 의미하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 국가계약법의 규정은 분리발주와 분할발주가 구별되지 않는다.

국내에서 분리발주는 설비공사를 대상으로 일부 이루어지고 있으나, 현행 법령에서도 필요에 의하여 분리발주가 이루어질 수 있을 것으로 판단되나, 공공부문이 발주하는 건설공사에서는 발주가 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

분리발주가 이루어지지 못하고 있는 요인은 아래 제시된 관련 법령에서 규정하고 있는 금지조항의 영향이 가장 직접적이라고 할 수 있다.

설비공사의 경우 분리발주가 이루어지고 있는데, 이는 관련 규정에서 명시하고 있는 하자책임 구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로 발주자가 판단하기 때문이라고 할 수 있다. 설비공사 이외의 공사로도 하자책임 구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 경우 분리발주를 통한 공사수행이 가능한 것으로 판단된다. 그러나 현실적으로는 원칙적인 금지규정이 명시되어 있어 활용에 어려움이 있는 것으로 판단된다.

국가계약법 시행령 제68조(공사의 분할계약금지) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기획재정부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 1996.12.31, 1999.9.9, 2002.7.30, 2008.2.29>

1. 다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분할발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할시공함이 효율적인 공사
3. 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리시공함이 효율적이라고 인정되는 공사

지방계약법 시행령 제77조(공사의 분할계약 금지) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 행정안전부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공사의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 다른 법령에 따라 다른 업종의 공사와 분리 발주할 수 있도록 규정된 공사
2. 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 공구(工區)나 구조물을 적정규모로 분할 시공하는 것이 효율적인 공사
3. 공사의 성격상 공종(工種)을 분리하여도 하자책임 구분이 용이하고 품질·안전·공정 등의 관리에 지장이 없는 공사로서 공종을 분리 시공하는 것이 효율적이라고 인정되는 공사

② 지방자치단체가 제1항 제2호에 따른 분할계약을 체결하였을 때에는 시·군·구는 시·도지사에게, 시·도는 행정안전부장관에게 각각 보고하여야 한다. [전문개정 2010.7.26]

설비에서 이루어지고 있는 분리발주는 2009년 275건의 기계설비공사가 분할발주로 발주가 이루어졌으며, 2010년에는 474건의 기계설비공사가 분리발주의 형태로 발주가 이루어진 것으로 나타났다. 2012년에는 6월 30일까지 181건의 기계설비공사가 분리발주에 의해 발주가 이루어진 것으로 나타났다. 이처럼 국내의 분리발주는 기계설비공사를 위주로 이루어지고 있다.

설비공사에서 분리발주가 이루어지고 있는 이유는 하자책임 및 공정관리의 용이함과 함께 기계설비업체의 경우 상대적으로 영세한 규모의 업체가 많기 때문이라고 할 수 있다. 설비공사에서 분리발주가 이루어지고 있는 이유 중에는 영세업체의 보호라는 목적이 중요하게 작용하고 있는 것으로 판단된다. 그러므로 건설공사의 다른 공종에서도 분리발주가 이루어질 수 있는 여건은 충분하다고 할 수 있다.

2) 기대효과

(1) 하도급 폐단 방지를 통한 동반성장 촉진

분리발주제도의 가장 명확한 제도적인 특징은 원도급자로서 발주자와 계약을 체결하고 시공한다는 점이다. 따라서 기존 하도급에서 파생되었던 문제를 방지할 수 있다.

하도급은 건설업에서 공생발전과 동반성장을 저해하는 가장 중요한 장애요인이었다. 분리발주를 통해서 하도급자가 아닌 위치에서 시공을 할 수 있다는 점만으로도 공생발전과 동반성장을 촉진할 수 있는 계기가 된다.

(2) 건설업 및 생산과정의 투명성 제고

일본의 사례에 의하면 분리발주는 예산이 사용되는 구조가 구체화됨으로서 투명성 제고에 기여할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 분리발주는 도급단계의 축소가 이루어지는 구조이다. 즉 동일한 예산이 투입되더라도 투입된 예산이 사용되는 구조가 구체화되게 된다. 이 과정에서 건설공사 예산 집행구조의 투명성이 제고될 수 있을 것으로 판단된다.

중앙정부와 지방자치단체는 집행되는 예산의 투명성 제고는 지속적으로 추진하고 있는 정책이라고 할 수 있고, 특히 그동안 부정적인 인식이 높았던 건설분야에서 투명성을 제고할 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 24〉 분할발주와 일괄발주의 비교

구분	분할발주	일괄발주
비용	- 공사원가가 직접 공사에 투입되는 비율이 높음	- 공사의 관리자로서 원도급자의 몫이 발생하며, 실제 공사에 투입되는 비용이 낮아짐
품질	- 적정공사비 확보에 유리 - 기존 하도급자가 아닌 원도급자로 공사에 참여하여 책임과 의무가 증대됨에 따라 공사품질 제고에 유리	- 단일의 공사관리자에 의하여 전체적인 공사관리가 이루어지므로 탄력적인 공사진행에 유리
발주자	- 복수의 계약상대자와 업무처리해야 하므로 업무부담 가중 - 반면 실제 공사수행자와 직접적인 접촉을 통하여 발주자의 요구를 전달하고 품질에 반영할 수 있음	- 발주자의 업무부담 가중 없음 - 실제 공사수행자에게 발주자의 요구 등이 간접적으로 전달됨
건설업자	- 분할발주에 참여하는 건설업자의 기획·전적능력 등 제고 - 가격경쟁이 일반적인 시장에서 품질 및 기술경쟁을 유도할 수 있음	- 수직적인 도급생산방식의 고착화
산업	- 역량을 갖춘 건설업자 및 전문건설업자에게 역량을 발휘할 수 있는 기회제공 - 산업의 전반적인 경쟁력 향상에 기여	- 원도급자에 의한 저가수주 유인이 강하며, 이에 따른 건설업의 경쟁력 제고에 악영향

(3) 전문건설업자 경쟁력 제고

분리발주는 참여하는 전문건설업자의 직접시공이 전제되어야 하는 제도이다. 분리발주에 참여하는 전문건설업자가 계약상대자로서 기존의 종합건설업자와 같은 기능을 수행할 수 없을 뿐만 아니라, 만약 공사수주만을 목적으로 하는 제도운영이 이루어진다면 제도의 효과가 상쇄된다. 따라서 분리발주에 참여하는 전문건설업자는 발주자의 계약상대자로서 직접시공하고, 시공능력을 발휘함으로써 시설물 품질향상에 기여할 수 있다.

이처럼 건설업자가 입찰에 참여하고 직접시공이 의무화되는 제도 운영 하에서는 전문건설업자의 역량이 제고될 수밖에 없다. 즉 입찰에 참여하기 위해서는 시공경험뿐만 아니라 경영상태도 안정적으로 유지하여야 한다. 또한 분리발주를 통하여 원도급자 지위에서 시공을 직접 수행하여야 하는 전문건설업자로서는 효과적인 시공기술 확보를 통해서 이윤을 창출할 수 있고, 분리발주가 확대되면 더 많은 공사수주를 위해서 경영상태 개선과 시공기술을 향상시킬 유인이 존재한다. 이러한 과정을 통해서 분리발주는 전문건설업자의 역량 제고와 경쟁력 향상을 유도할 것으로 기대된다.

(4) 건설생산의 효율성 제고

공공공사가 수직적인 도급에 의하여 생산이 이루어지는 경우 발주자와 원도급자, 원도급자와 하도급자 간에 본인-대리인문제(principal-agent problem)가 발생한다. 정보비대칭에 의하여 발생하는 문제는 효율성을 저해하는 것이 일반적이다. 따라서 이를 해결하기 위한 방안이 필요한데, 건설생산에서 발생하는 문제는 도급단계를 축소하는 것이 실효적인 방안이 될 수 있다. 분리·분할발주를 통해서 도급단계를 축소하면 원도급자와 하도급자 사이에서 발생하는 본인-대리인문제가 해결된다.

현실적으로도 발주자의 의도가 원도급자를 통해서 하도급자에게 전달되는 과정에서 왜곡이 발생할 소지가 있다. 발주자는 시설물을 공급받는 자이며 하도급자는 실제로 현장에서 시공을 담당하는 자이다. 이들 간 의사전달의 왜곡이 발생하는 경우 비효율이 발생하는 것은 명확하다. 따라서 분리·분할발주를 활용하여 발주자의 의견이 각각의 계약상대방에게 전달되면 본인-대리인문제로 인하여 야기되는 비효율을 줄일 수 있다.

〈그림 7〉 공공공사에서의 본인-대리인관계



자료: 김지홍 외(2001), 정부계약공사 업체선정 방법이 공사품질에 미치는 영향에 관한 실증연구, p.139에서 인용.

(5) 상생발전에 긍정적 역할

분리·분할발주는 입찰 진행 및 계약단계에서 하도급자가 아닌 원도급자로서 계약이 이루어지기 때문에 하도급의 문제를 사전에 방지할 수 있다. 즉 원도급자와 하도급자 간 협상력 격차 및 수직적인 관계에서 비롯되는 문제점을 예방할 수 있기 때문에 상생발전을 유도할 수 있을 것으로 판단된다.

중앙정부와 인천시 등 지방자치단체에서도 분리·분할발주가 원도급자와 하도급자 간 상생발전을 촉진할 수 있는 제도적인 수단으로 활용 가능하다는 인식을 갖고 있는 것에서도 알 수 있는 것처럼 현재의 상황에서 건설업자의 상생발전을 유도할 수 있다.

IV. 수평적 생산방식 활성화에 필요한 개선사항 및 외국사례의 시사점

1. 수평적 생산방식 활성화를 위한 전제조건

가. 전문건설업자의 직접시공 의무화

주계약자공동도급은 주계약자공동도급 운영요령에서 부계약자로 참여하는 전문건설업자에게 직접시공을 의무화하고 있다. 따라서 부계약자를 대상으로 별도의 직접시공 의무화가 필요하지 않다.

반면 분리·분할발주의 경우는 참여하는 전문건설업자에게 직접시공 의무화를 위한 조

치가 필요하다. 분리발주를 통해서 달성할 수 있는 가장 큰 장점은 관리비용 등으로 빠져 나가는 비용을 최소화하여 실제로 공사에 투입되는 비용을 확보할 수 있다는 점이다. 이를 실현하기 위해서는 분리발주에 참여하는 전문건설업자의 직접시공의무화가 반드시 필요하다.

특히 지방에서 발주되는 공사의 경우 직접시공의무화를 통해서 지역 전문건설업체의 수주가 용이하게 되고, 이를 통하여 지역주민의 고용확대가 이루어질 수도 있을 것으로 판단된다.

분리발주제도가 제도적인 장점을 유지하면서 건설업 전체의 경쟁력 제고를 위해서도 직접시공 의무화가 반드시 필요하다. 전문건설업자가 전체 건설업자수에서 차지하는 비중은 약 5분의 4에 해당한다. 또한 전문건설업자의 숫자는 지속적으로 증가하는 현상을 보이고 있다. 이러한 상황에서 역량 있는 전문건설업자가 경쟁력을 가질 수 있는 발주제도가 시행되는 것이 건설업 경쟁력에 직결된다고 할 수 있고, 분리발주는 긍정적인 효과를 발휘할 수 있다.

나. 주요 공종으로 설계내역서 구분 표시

건설공사의 설계내역서 작성 시 주요 공종을 구분하여 표시하는 것은 단기적으로 주계약자공동도급과 분리·분할발주를 활성화하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

인천시는 주계약자공동도급 활성화를 위해서 설계과정에서 주요 공종으로 구분하여 설계내역서 작성이 이루어지도록 유도하고 있다. 분리·분할발주도 장기적으로 효율성을 제고할 수 있는 공사까지 분리·분할발주가 확대되기 위해서는 설계내역서를 주요 공종으로 구분하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 다만 현재도 전문공사로 발주될 수 있음에도 종합공사로 일괄발주되는 부분만을 분리발주하는 경우에는 설계내역서의 구분표시가 필요하지 않은 것으로 판단된다.

건설기술의 발달에 따라 시설물의 규모와 용도가 다양해지고 있고, 이로 인하여 고도의 시공기술이 반드시 요구되는 분야가 늘어나고 있다. 따라서 단일 건설공사의 경우에도 시공의 전문가인 전문건설업자가 원도급자로서 발주자의 계약상대자가 효율적인 공사가 발생하게 될 것이다. 이러한 경우 기존처럼 수직적인 생산방식에 의해서 생산이 이루어지면 불필요한 비용의 발생과 발주자와 시공자 간 의사소통의 어려움 등이 발생한다. 이를 방지하기 위해서도 공종별로 계약상대자와 계약을 체결하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

설계단계에서 분할발주가 가능한 공종을 구분하여 표시하고 발주가 이루어지는 사례가 축적되면 장기적으로 분할발주가 효율적인 공종이 정립될 수 있을 것으로 판단된다. 그리

고 이러한 공종을 대상으로 분할발주를 정형화하면 효과를 극대화할 수 있을 것으로 기대된다.

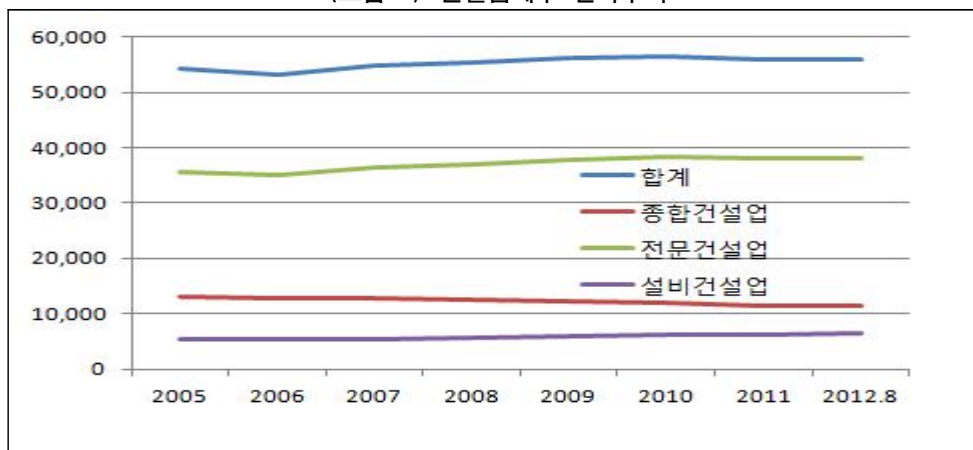
다. 전문건설업자의 역량 제고

주계약자공동도급과 분리·분할발주제도가 확대되기 위해서는 전문건설업자의 역량 제고가 매우 중요하다. 주계약자공동도급은 전문건설업자도 공동수급체 구성원으로서 공공 발주자의 적격심사를 통과해야 한다. 적격심사는 공동수급체가 받는 것이므로 전문건설업자가 적격심사를 통과하지 못하면 공동수급체가 입찰에 참여하지 못하게 되는 것이다. 주계약자공동도급 하에서는 전문건설업자의 역할이 과거보다 중요해졌다.

하도급에 참여하는 전문건설업자는 경영상태에 관련된 재무지표에 큰 관심을 갖지 않고 있었던 것이 사실이다. 그러나 주계약자공동도급이 활성화되면 시공실적뿐만 아니라 경영 상태에도 지속적인 관심과 관리가 있어야 한다.

전문건설업자 역량 제고 필요성은 분리·분할발주 확대에도 매우 중요한 전제조건이다. 수직적인 도급방식에서 발주자의 공사수행에 따른 위험(risk)은 원도급자에게 이전되었다. 그러나 분리·분할발주로 공사가 수행되면 발주자의 위험관리 부담이 가중되는 것이 사실이다. 따라서 시공능력뿐만 아니라 공사완공까지 안정적으로 공사를 수행할 수 있는 전문건설업자에 대한 선호가 증대할 것이다.

〈그림 8〉 건설업체수 변화추이



전문건설업자의 역량 제고가 필요한 발주방식은 수평적인 생산방식의 확대에 기여할 뿐만 아니라 건설산업 전반에 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 2010년까지 경기상황의 호

황, 불황에도 불구하고 전문건설업체수는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. <그림 8>에서 종합건설업과 전문건설업 간 간격이 커지는 것을 통해서도 쉽게 확인된다. 발주량이 일정한 시장에서 경쟁해야 하는 업체가 증가하는 것은 긍정적인 효과와 함께 부정적인 영향도 나타난다. 부적격업체(paper company)가 난립하여 시장의 경쟁질서를 파괴하는 현상이 발생하게 된다. 현재 하도급시장에서 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있다. 이러한 부적격 전문건설업체의 난립은 원도급자와 발주자에게도 피해가 미치며, 중국에는 사회적 비용¹³⁾을 유발하게 된다. 따라서 전문건설업자의 역량 제고가 필요한 발주방식을 확대 적용하는 과정에서 건설업 전반의 경쟁력이 향상되는 효과도 기대할 수 있다.

라. 발주자의 관리 역량 제고

수평적인 생산방식을 비교하면서도 제시한 것처럼 분리발주는 다른 수평적인 생산방식에 비해서도 발주자의 관리 역량 제고가 요구되는 방식이라고 할 수 있다. 즉 수직적인 생산방식에서 원도급자가 총괄적으로 수행하였던 관리업무 가운데 일부를 발주자가 담당하여야 한다. 공정관리가 계획대로 진행되고 있는지 등에 관한 업무가 될 것이다.

분리발주가 활성화되기 위해서는 발주자의 관리 역량 제고가 중요하다고 할 수 있다. 그러나 현행 발주자가 수행하는 역할에 비해 매우 큰 관리업무 증가가 발생하는 것은 아니라고 할 수 있다. 이러한 판단의 근거는 현재 이루어지고 있는 설비공사의 경우 분리발주가 원활하게 이루어지고 공사가 수행되는 것을 통해서도 알 수 있다. 다시 말해 분리발주로 모든 공사를 발주해야 한다는 것이 아니라 하자책임과 공정관리가 용이한 공사, 그리고 현재도 전문공사로 발주가 이루어질 수 있는 공사임에도 종합공사에 포함되어 일괄 발주되었던 공사들을 대상으로 분리발주가 이루어진다면 단기적으로도 무리 없이 분리발주 확대가 가능한 것으로 판단된다.

주계약자공동도급은 분리·분할발주와 달리 공동수급체와 발주자가 계약을 하며, 공동수급체의 경우 대표자인 주계약자가 있어 발주자의 부담을 가중시킬 정도의 관리업무 증가가 이루어지지 않는 것으로 나타나고 있다.

마. 건설업자 간 상생발전에 관한 인식

건설업자 스스로 상생발전을 위한 개선이 이루어지지 못하는 상황에서 정책당국이 개입

13) 최근 건설업체의 부도가 증가하고 있다. 건설업체의 부도는 해당 업체가 참여하고 있는 건설공사의 지연을 초래하게 된다. 즉 다른 건설업체를 구해서 공사를 진행해야 하는 문제가 발생한다. 예를 들어 도로 및 교량 등의 구조개선공사를 수행하는 업체가 부도로 공사기간이 예정된 기한보다 지연되는 경우 도로정체 등으로 인하여 유발되는 사회적 비용은 매우 큰 수준이라고 할 수 있다.

하여 상생발전을 유도하고 있다. 정부는 2006년도에도 건설업 상생발전을 위한 목적에서 공공공사 중 18개 시범사업 대상을 선정하여 상생협의체를 운영하였으나, 성과를 거두지는 못한 것으로 판단된다.

건설업에서 상생발전이 실효적으로 이루어지기 위해서는 건설업자의 상생발전에 대한 인식의 전환이 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 그리고 이를 유도하기 위한 정책적인 개입이 반드시 필요하다고 할 수 있다. 건설업처럼 참여자 각자의 역할이 분담되어 있는 상황에서 상생발전을 외면하면 더 이상 개별 업체의 발전이 어렵다는 인식이 필요하다. 이러한 인식의 기반에서 수평적인 생산방식이 확산될 수 있다. 현재와 같이 원도급자 절대적 우위의 환경에서는 원도급자에게 피해가 미칠 수 있다. 즉 역량 있는 전문건설업자가 많아지지 않으면 하도급생산방식도 비용이 증가할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 수평적인 생산방식을 수용하는 인식의 전환이 절실하게 요구된다.

독일에서 분할발주가 활용되는 이유는 중소건설업자를 보호·육성하기 위한 목적이 가장 큰 것으로 알려져 있다. 일본에서도 중소건설업자 보호와 경기침체에 대응하기 위하여 역량 있는 전문건설업자의 활로를 개척해주기 위한 목적으로 분리발주가 활용되고 있다. 이러한 점을 감안하고 현재 국내 건설경기 및 건설업 상황을 감안할 때 수평적인 생산방식 도입의 효과를 기대할 수 있다.

2. 외국사례의 시사점

가. 외국의 사례

미국은 주(州)별로 발주제도가 운영되고 있으며, 분할발주제도를 운영하는 주는 원도급자의 bid-shopping을 방지하고 중소기업을 보호·육성하기 위한 목적을 위해서라고 할 수 있다. 뉴욕, 미네소타, 일리노이, 펜실베이니아, 노스캐롤라이나, 오하이오, 와이오밍, 웨스트버지니아 등에서 분할발주가 활용되고 있다.

독일에서는 분할발주를 중소기업을 보호·육성할 수 있는 수단으로 활용하고 있는데, 이는 관련 정책수단으로서 상대적으로 효율적인 수단이라고 판단하기 때문이다. 독일에서는 분할발주를 중소기업을 보호할 수 있는 수단으로 활용하고 있는 점에서 다른 국가와 차이가 있는 것으로 판단되며, 자국의 환경에 따라 분할발주를 활용하는 목적이 달라질 수 있음을 보여준다. 이는 국내 분할발주 확대추진이 동반성장을 위한 정책적인 관점에서 이루어지는 것과 유사한 것으로 판단된다.

프랑스는 분할발주에 관한 명시적인 규정이 없는 것으로 알려지고 있으나, 발주자의 요

구수준에 부합하는 시설물을 공급받기 위해 분할발주를 활용하고 있다. 분할발주는 발주자의 의사가 시공자에게 효과적으로 전달될 수 있기 때문에 발주자의 요구를 보다 정확하게 시공자에게 전달할 수 있는 장점이 있다. 따라서 전문적인 시공기술을 확보한 건설업자에게 시공하도록 유도할 수 있는 장점이 있다.

일본은 한국과 유사하게 설비공사 등에 분할발주가 이루어지는 사례가 있으며, 분할발주로 진행하는 것이 공사의 효율성을 향상시킬 수 있는 공사를 대상으로 하고 있다. 뿐만 아니라 분할발주를 통해서 중소기업자를 보호·육성할 수 있다는 정책적인 목적도 고려되고 있다.

일본은 분할발주를 통해 적정경쟁을 유도하고, 발주자가 전문공사업자와 직접계약을 함으로서 공사에 관하여 직접 교섭할 뿐만 아니라 기술자와 직접 교섭도 가능하게 되었다. 이를 통해 시공의 신뢰성과 품질확보가 가능하다는 판단을 하고 있다.

이외에도 적절한 규모로 분리해서 하는 것이 중소기업의 수주 기회 확대에 기여하고 전체 공종을 일괄발주해서 하는 것에 비해 하도급 등에 드는 경비를 낮출 가능성이 있음을 고려하고 있다. 일본은 분할발주가 일괄도급에 비해 비용을 투명하게 파악할 수 있는 장점을 갖고 있는 것으로 판단하고 있으며, 이에 따라 공공공사의 비용 투명성 제고도 분할발주의 효과로 인식하고 있다.¹⁴⁾

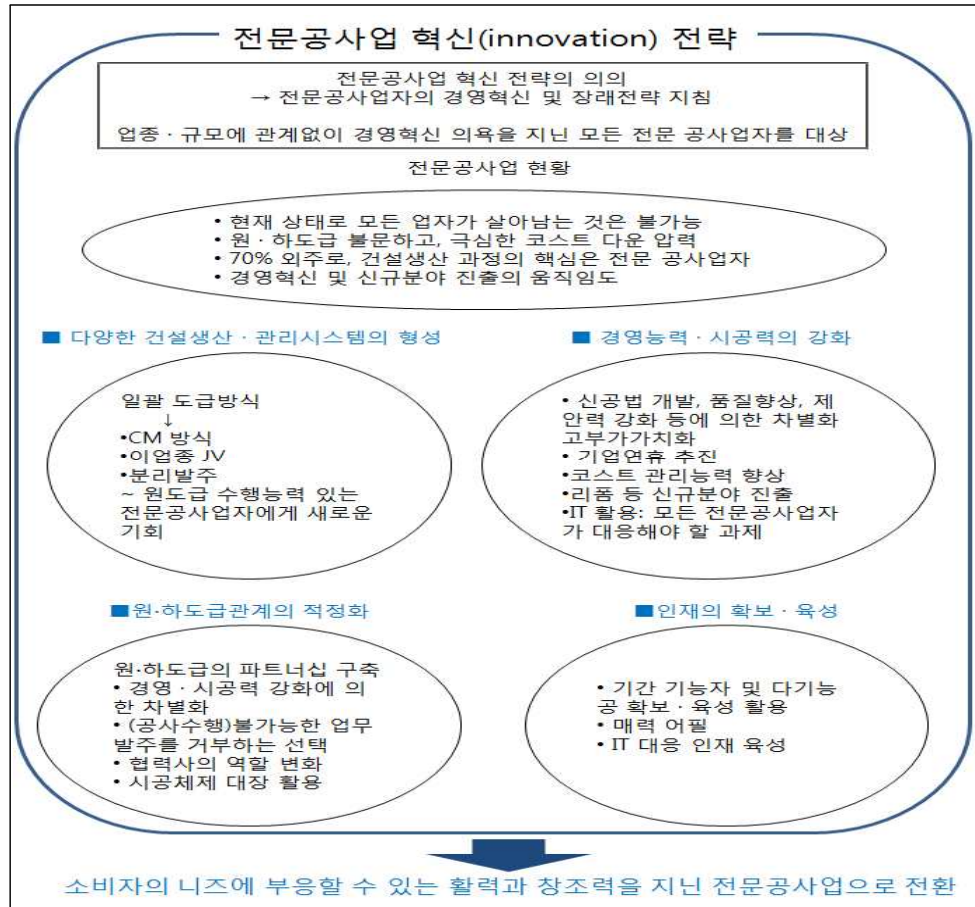
나. 외국사례의 시사점

미국, 유럽, 일본 등에서 분할발주제도를 채택하는 이유 중에 하나가 중소기업의 수주 증대, 공사대금 직접 지급 등 중소기업을 보호·육성하고자 하는 것임을 확인할 수 있다. 즉 일괄발주방식과는 달리 분할발주방식은 발주자와 중소기업체가 직접 계약을 맺고 공사대금을 지급하는 방식이므로 도급단계 중에서 한 단계가 생략되고 그만큼 감소된 비용이 중소기업체에게 갈 수 있기 때문이라고 할 수 있다.

분할발주방식에서는 발주자의 요구가 직접 시공을 하는 전문건설업자에게 직접 전달될 수 있는 장점이 있어서 채택이 되고 있음도 알 수 있다. 분할발주방식을 적용하면 발주자가 시공을 하는 기술자와 직접 교섭을 할 수 있으므로 발주자의 의도가 잘 반영될 수 있다.

14) 일괄도급은 도급자에게 건설공사의 모든 비용이 집중되어 비용의 집행을 파악하는 것이 쉽지 않다고 할 수 있고, 보다 세분화하고 구체적으로 공사를 분할하는 경우 비용집행의 투명성을 높일 수 있는 것으로 판단하고 있다.

〈그림 9〉 일본의 전문공사업 혁신전략



모든 공사에 분할발주방식이 적용되는 것이 아니라 상황에 따라 활용되고 있으며, 분할 발주방식을 적용할 수 있는 공사는 발주자가 공사관리 역량을 갖고 있으면서 공종 분리가 비교적 용이한 공사들에 주로 적용이 되고 있다는 것도 확인할 수 있다.

외국의 사례에서도 분할발주를 통해서 예산으로 집행되는 공사비의 투명성을 제고할 수 있고 중소기업자를 보호할 수 있는 수단으로 인식하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 측면에서 국내에서 추진되고 있는 분할발주 활성화의 목적인 공생발전과 동반성장과 유사하다는 것을 알 수 있다.

따라서 분리발주제도가 활성화되면 건설업자의 대다수를 차지하고 있는 전문건설업자와 종합건설업자 간 공생발전과 동반성장에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 상생발전을 위한 제도 개선방안

가. 주계약자공동도급 적용 확대를 위한 제도 개선

1) 공종구분 확대

수평적인 생산방식으로서 주계약자공동도급을 활성화하고 기대효과를 확대하기 위해서는 적용되는 공사범위를 확대하여야 할 필요성이 크다. 현행 지방자치단체 입찰 및 계약 집행 기준 제8장 주계약자 공동도급 운영요령 제1절 통칙에서는 주계약자공동도급이 적용될 수 있는 공사를 추정가격 2억원 이상 100억원 미만인 종합공사로 한정하고 있다. 2012년 9월 28일 기준으로 주계약자공동도급은 총 217건이 발주되었다. 217건에 참여한 전문건설업체 수는 219개이다. 단지 3개 공사에서만 2개의 전문건설업체가 부계약자로 참가하였다.

이러한 원인은 주계약자 공동도급 운영요령에서 공종구분을 원칙적으로 3개 이내로 제한하고 있기 때문이다. 즉 주계약자를 포함하여 3개 이내의 구성원으로 공동수급체가 구성되도록 하고 있다. 3개 이하의 구성원으로 공동수급체가 구성되도록 제한하면 적용할 수 있는 공사의 유형이 매우 협소하게 된다. 따라서 주계약자공동도급 확대를 통하여 수평적인 생산방식 적용을 모색하기 위해서는 구성원수 제한을 확대하는 제도 개선이 이루어져야 한다.¹⁵⁾

2) 적용금액 확대

현행 지방계약법령에서는 주계약자공동도급이 적용되는 공사는 2억원 이상 100억원 미만 공사이다. 지방자치단체가 발주하는 공사가 대부분이 금액이 크지 않은 현실이지만, 주계약자공동도급 적용 공사금액을 확대할 필요성이 있다.

현행 주계약자공동도급이 적용되는 공사금액은 지역제한입찰 공사에 해당한다. 공사를 발주하는 지방자치단체 또는 인근의 지방자치단체에 소재지를 두고 있는 건설업체가 입찰에 참여할 수 있다. 100억원을 초과하는 공사는 지역제한입찰이 적용되지 않는다. 따라서 공사를 발주하는 지방자치단체 이외의 지역에 소재하는 건설업체가 입찰에 참여하여 공사를 낙찰받을 수 있다. 이 경우 하도급자인 전문건설업자도 원도급자와 협력관계 또는 친분이 있는 업체가 선정되는 경우가 대부분이다.

지방자치단체가 공공공사 발주를 활용하여 지역경제를 활성화하기 위해서는 주계약자공동도급이 적용될 수 있는 범위를 확대하여야 한다. 주계약자공동도급은 부계약자인 전

15) 참고로 국가계약법령의 적용을 받는 공사에서는 주계약자공동도급 공동수급체 구성원을 10인 이하로 규정하고 있다.

문건설업자에게 직접시공 의무를 부과하고 있다. 따라서 주계약자가 다른 지역 업체라도 부계약자인 전문건설업체는 발주하는 지방자치단체에 소재하는 건설업체가 될 가능성이 높고, 지역주민의 일자리도 창출될 것으로 생각된다.

적용범위 확대와 관련하여서는 현행 적격심사 대상 공사를 주계약자공동도급이 활용될 수 있는 공사로 설정하는 것이 타당하다. 즉 2억원 이상 300억원 미만 공사를 대상으로 주계약자공동도급을 적용하는 방안이 검토되어야 한다. 공사금액이 확대되어야만 전문건설업자의 참여가 확대되어 하도급의 폐단이 방지될 수 있고, 상생발전이 효과를 발휘할 수 있기 때문이다.

3) 보조금 사업에 우선적으로 적용 확대

전국의 지방자치단체는 대부분 재정운영에 어려움을 겪고 있다. 지방자치단체의 자체재원인 지방세와 세외수입은 신장성에 한계가 있기 때문에 지방교부세와 보조금 등의 의존재원이 지방재정 운영에서 차지하는 비중이 크다.

의존재원 중 지방재정에서 더 큰 비중을 차지하는 것은 보조금이다. 국고보조금 또는 시·도비보조금을 받기 위해서는 보조금에 상응하는 재원을 지방자치단체가 마련하고 있어야 한다. 보조금 활용의 효율성을 제고하기 위한 목적에서 재원분담(matching fund)방식으로 활용되고 있다. 특히 보조금은 지방자치단체가 공급하는 공공서비스 및 기반시설 등의 재원으로 활용되고 있다.

〈표 25〉 지방자치단체 예산규모 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2009	2010	2011	2012
합계	137,702,876 (100.0)	149,779,701 (100.0)	156,256,793 (100.0)	151,095,040 (100.0)
지방세	45,191,414 (32.8)	49,307,487 (32.9)	50,812,969 (32.5)	53,795,258 (35.6)
세외수입	41,175,488 (29.9)	35,873,077 (24.0)	36,382,825 (23.3)	32,095,972 (21.2)
지방교부세	28,099,767 (20.4)	27,671,989 (18.5)	30,466,519 (19.5)	29,215,937 (19.3)
보조금	32,454,462 (23.6)	31,300,165 (20.9)	32,116,167 (20.6)	32,048,234 (21.2)
지방채 및 예치금회수	9,781,745 (7.1)	5,626,983 (3.8)	6,478,313 (4.1)	3,939,639 (2.6)

주: 2009년~2011년은 최종예산 기준, 2012년은 당초예산 기준.

자료: 재정고.

따라서 보조금이 투입되어 건설되는 시설물에 대해서 우선적으로 주계약자공동도급제를 활용하도록 확대하는 방안을 검토할 필요성이 있다. 이를 통하여 중앙정부 및 광역 지방자치단체가 지방자치단체에 지원하는 보조금의 활용 효율성을 제고할 수 있고, 보조금이 투입되어 건설되는 시설물의 품질 제고 가능성을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

나. 분리발주 확대를 위한 지방계약법령 개정

분리발주가 확대되어 건설업자 간 공생발전 및 동반성장을 촉진하기 위해서는 국가계약법 시행령 제68조 및 지방계약법 시행령 제77조의 개정이 선행되어야 할 것으로 판단된다. 이들 시행령의 개정이 필요한 것은 분할계약을 원칙적으로 금지하는 규정이기 때문이다. 이 조항들의 목적이 중앙정부 및 지방자치단체 공사계약의 일반적인 원칙을 밝히는 것이라고 이해하더라도 현실적으로 제도를 시행하는 단계에서는 분리발주 활성화를 저해하는 요인이 되고 있기 때문이다.¹⁶⁾¹⁷⁾

중앙정부와 각 지방자치단체에서 계약담당 공무원이 분리발주를 시행하는데 장애요인이 되고 있다면 폐지를 검토하여야 할 것으로 판단된다. 앞서 제시한 것처럼 국가계약법 시행령과 지방계약법 시행령의 이들 조항이 공사계약의 일반적인 원칙을 명시한 것이라면 이를 명시하지 않더라도 공사계약에서 비효율적인 분리·분할계약이 발생하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 이들 조항을 폐지함으로써 분리발주를 활용할 수 있는 여지를 부여하는 것이 상생발전을 위하여 필요한 것으로 판단된다.

16) 중앙정부가 2010년 12월 8일 관계부처 합동으로 발표한 제76차 국민경제대책회의 보도자료는 국가계약법 및 지방계약법에 의한 계약관련 규율체계가 엄격하게 규정되어 있음을 지적하고 강한 규범성이 수반되고 계약담당자의 재량이 제한되고 있다는 내용이 명시되어 있다.

17) 실제로 국가계약법 시행령과 지방계약법 시행령에서 명시하고 있는 분할계약 금지원칙은 계약담당자의 재량권을 제한하고 있는 것으로 판단된다. 이와 관련하여 연구자가 최근 지방의 모신문사 기자로부터 받은 질문을 소개한다. 기자는 분리발주가 지역경제에 도움을 줄 수 있는 제도라고 판단하고 있고, 이 제도가 시행되지 못하고 있는 이유를 해당 지방자치단체의 계약담당공무원에게 문의했는데, 계약담당자는 법령에서 금지하고 있기 때문에 분리발주를 시행하지 못한다는 답변을 들었는데, 이 답변이 맞는지에 대하여 연구자에게 확인하는 것이었다. 이처럼 실제로 계약담당자들이 분리발주를 시행하는데 제약요인이 되고 있는 것으로 판단된다.

V. 결론 및 정책적 시사점

1. 결론

수직적인 생산방식은 원도급자와 하도급자 간 협상력 격차와 수직적인 관계에서 비롯되는 다양한 문제를 야기하고 있다. 그리고 이러한 문제는 개선을 위한 많은 정책적인 시도에도 불구하고 여전히 지속되고 있다.¹⁸⁾ 하도급의 폐해는 건설업 전반의 경쟁력 약화와 사회적 비용을 유발하는 요인이라고 할 수 있다. 이에 대한 개선이 요구된다.

개선방안은 수평적인 생산방식을 확대 적용하는 것이 실효적이라고 할 수 있다. 수평적 생산방식 중 현행 제도에서 운영되고 있는 주계약자공동도급과 분리·분할발주를 활용하는 방안을 검토하였다.

수평적인 생산방식이 확대 적용되기 위해서는 전문건설업자의 역량 제고와 발주자의 노력이 요구된다. 그리고 수평적 생산방식에 대한 인식의 전환도 필요하다. 수평적인 생산방식은 난립하는 부적격 건설업체를 시장에서 퇴출시키는 역할도 기대되며, 이를 통하여 건설업의 경쟁력 제고에도 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

이 연구에서는 주계약자공동도급 및 분리·분할발주 활성화를 위한 제도 개선방안을 제안하였다. 주계약자공동도급 확대를 위해서는 구성원수 제한을 확대하는 방안과 제도가 적용되는 공사금액을 상향조정하는 것이 필요한 것으로 판단했다. 분리·분할발주가 활성화되기 위해서는 지방계약법 시행령 제77조의 개정이 필요하다는 주장을 제시하였다.

제도 개선안을 제시하였으나, 주계약자공동도급과 분리·분할발주가 활성화되어 건설업자와 건설업 경쟁력 제고에 기여하기 위해서는 전제조건이 충족되어야 한다. 이러한 전제조건으로는 발주자의 관리역량 제고, 분리발주 참여하는 전문건설업자의 직접시공의무화, 전문건설업자의 시공기술 향상, 수평적 생산방식에 관한 인식전환 등이다.

이 연구에서 언급하지 않았으나, 장기적으로 단일 건설공사에서 분할발주가 확대되기 위해서는 설계단계에서 공종을 구분하여 표시하는 것이 필요하다. 이를 통해서 분할발주

18) 2010년 국정조사의 김기현 의원 자료에 의하면 부산지방해양항만청이 발주한 감천항 정온도 향상 외곽시설공사의 경우 하도급률 26.09%, 인천항만공사가 발주한 인천신항 1-1단계 컨테이너터미널 하부공 축조공사 41.09%, 부산항만공사가 발주한 부산항 북항재개발사업 1-2단계 부지조성공사 39%로 나타났다. 이처럼 그동안 많은 정책적인 노력에도 불구하고 원도급자와 하도급자 사이에서 발생하는 문제는 개선이 이루어지지 못하고 있다. 이와 함께 2012년 5월 대한전문건설협회 부산시회가 부산시 내의 전문건설업체를 대상으로 한 조사에 의하면 공공공사의 평균하도급 낙찰률은 예정가격 대비 42% 수준인 것으로 나타났다.

가 활용되는 것이 효과적인 공종이 정립될 수 있을 것으로 기대된다. 전문건설업자가 시공전문가인 점을 고려할 때 시공기술이 보다 요구되는 분야는 전문건설업자가 참여할 수 있는 분할발주 가능성이 높은 분야라고 할 수 있다. 그러나 이러한 제도개선은 장기적으로 검토되어야 할 과제라고 할 수 있다.

2. 정책적 시사점

건설업은 여러 가지 어려움에 직면하고 있다. 건설업의 외부환경이라고 할 수 있는 경기가 불황에서 벗어나지 못하고 있으며, 경기침체는 단기간에 개선될 것으로 기대하기 어려운 상황이다. 이러한 영향으로 민간의 건설투자가 감소하는 추세를 유지하고 있다. 건설업 내부적으로도 건설업체의 부도·파산이 계속되고 있다. 여기에 더해 공공부문에서 발주하는 공사의 비중도 감소하는 추세이다. 이러한 상황은 건설업자 간 경쟁을 심화시키고 수직적인 도급생산구조의 상위 건설업자에 의한 불법 및 부당행위가 발생할 수 있는 여지를 높이는 것이라고 할 수 있다.

건설업은 생산에 필요한 수단을 하나의 건설업자가 모두 보유하기 어려운 구조에서 생산과정이 이루어지고 있다. 필수적으로 분업에 의한 생산이 이루어질 수밖에 없다. 이러한 상황에서 건설업자 간 상생발전에 관심을 갖지 않는 것은 건설업의 지속가능성에 대한 의문을 제기하는 것이라고 할 수 있다.

건설업에서 상생발전은 생산구조와 직결되는 문제라고 할 수 있다. 원도급자와 하도급자 간 관계에서 상생발전의 여지는 크지 않다. 이는 지금까지의 상황이 잘 대변해 주고 있다. 즉 수직적인 도급구조를 그대로 유지한 상태에서 실질적인 상생발전의 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있다. 따라서 생산구조를 개편하는 방안을 모색하는 것이 건설업자의 상생발전에 매우 중요하다고 할 수 있다.

건설업은 다른 어떤 산업의 영역보다 공공부문의 비중이 크다. 직접 발주자로서 공사를 발주하고 있기 때문이다. 그리고 이를 운영하는 과정도 제도화되어 있는 상황이므로 제도화 된 발주제도를 활용하여 수평적인 생산방식 확대를 모색해야 할 필요성이 크다고 할 수 있다.

지방자치단체의 계약 유형 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 공사계약¹⁹⁾으로 나타난

19) 각 지방자치단체는 자신이 발주하는 공사에 대해서 지역의 주민을 우선적으로 고용하도록 하는 내용을 담은 조례를 제정하고 있다. 여주군은 '여주군 지역건설산업 활성화 촉진 조례'를 제정하기도 하였는데, 조례의 목적은 지역건설산업 활성화와 지역경제 회복이다. 여주군 이외에도 경기도 성남시를 비롯하여 많은 지방자치단체들이 유사한 성격의 조례를 제정하거나 개정하고 있다. 이러한 사례는 지방자치단체가 자신이 발주하는 공사이므로 용이하게 활용할 수 있기 때문이기도 하지만, 지방계약에서 공사가 차지하는 비중이 높기 때문에 실효성이 가장 높다고 판단하기 때문이기도 하다.

다.²⁰⁾ 따라서 지방자치단체가 발주하는 공사가 해당 지역 건설업체에게 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 제도를 적극적으로 활용하여야 한다. 이러한 수단으로 현행 제도 내에서 활용되는 주계약자공동도급과 분리·분할발주의 활용도를 높여야 할 것이다.

〈표 26〉 지방계약 유형별 실적(2005-2010)

구분		계약건수(건)	계약금액(억원)	비중
2005년	합계	178,891	166,911	100.00%
	공사	89,321	131,272	78.65%
	용역	36,141	22,480	13.47%
	물품	53,429	13,159	7.88%
2006년	합계	146,334	153,014	100.00%
	공사	75,725	118,952	77.74%
	용역	33,759	22,762	14.88%
	물품	36,850	11,300	7.38%
2007년	합계	182,102	159,968	100.00%
	공사	82,177	122,855	76.80%
	용역	42,354	25,648	16.03%
	물품	57,571	11,465	7.17%
2008년	합계	248,057	240,028	100.00%
	공사	123,510	177,890	74.11%
	용역	57,331	36,795	15.33%
	물품	67,216	25,343	10.56%
2009년	합계	360,156	337,552	100.00%
	공사	142,849	233,117	69.06%
	용역	68,263	42,381	12.56%
	물품	149,044	62,054	18.38%
2010년	합계	314,052	239,234	100.00%
	공사	113,043	153,831	64.30%
	용역	60,326	33,828	14.14%
	물품	140,683	51,575	21.56%

자료: 행정안전부 내부자료.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재신청되지 않았음을 확인함.”

20) 계약에서 공사가 차지하는 비중이 높게 나타나는 것은 중앙정부도 동일하다. 중앙정부가 2010년 12월 8일 관계부처 합동으로 발표한 제76차 국민경제대책회의 보도자료에 의하면 2009년 공공부문의 총구매는 122.3조원이며, 이는 국내소비의 약 4%를 차지하는 것으로 나타났다. 총구매를 기관별로 구분하면 공공기관 45.6조원, 지방자치단체 42.6조원, 중앙정부 28.6조원, 지방공사 4.9조원, 농협 등 특별법인 0.5조원 등이며, 거래유형별로는 건설공사가 73.6조원으로 전체 구매 대비 60.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

참고문헌

- 김기희. (2009), 「대전지역 건설업의 경쟁력 강화방안」. 대전발전연구원.
- 김번욱·강운산 (2006), 「인천지역 건설업 실태와 활성화방안」. 인천발전연구원.
- 김재영·김성일·이형찬 (2001), 건설산업 구조변화 및 전망 연구, 국토연구원.
- 김종훈 (2007), “CM제도 10년의 평가와 미래 발전방향에 대한 고찰”. 제3회 CM진흥촉진 대회 및 대토론회 발표자료. pp.11-34, 한국CM협회.
- 김지홍·손성규·이경태 (2001), “정부계약공사 업체선정 방법이 공사품질에 미치는 영향에 관한 실증연구”. 관리회계연구. 제1권 제1호. pp.133-182, 한국관리회계학회.
- 대한건설협회 (2012), 「월간 건설경제동향」.
- 대한전문건설협회 (2011), 「2010년 기준 전문건설업 통계연보」.
- 대한전문건설협회 (2011), 「전문건설업 실태조사 분석 보고서」. 대한건설정책연구원.
- 대한전문건설협회 (2012), 「전문건설업 실태조사 분석 보고서」. 대한건설정책연구원.
- 이상호·한미파슨스 (2003), 「한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전」. 보성각.
- 최민수·심규범·이양승 (2011), “최저가낙찰제의 폐해 및 향후 제도 운영 방향”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
- 대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)
- 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>)
- 통계청(<http://www.kostat.go.kr>)
- 한국은행(<http://www.bok.or.kr>)

〈Abstract〉

Reform the Production System for Construction Win-Win Development

Kwang bai Park*

Construction work is produced by vertical production system. Subcontracting production methods have many problems. These problems forbid win-win general construction and special construction.

It needs to reform about production system for win-win construction industry. The alternatives means that changes horizontal production system. The horizontal system include that separation contracting of a construction work and prime contracting partnership.

In order to apply a horizontal system in construction industry, it need to preconditions. The preconditions consist of enhancement public owner and speciality constructor, separated design statement, expansion of awareness win-win. As well as, It need to reform the law of contracts, Enforcement Decree of the Act on Contracts to which the State is a Party Article 68 and Enforcement Decree of the Act on local governments as a party to the contract Article 77.

Key Words : win-win, horizontal system, law of contracts

* Korea Research Institute for Construction Policy(Research fellow)