



# 주계약자 공동도급 제도의 효과 및 제도개선 방안

## 1. 서론

주계약자 공동도급제도는 종합건설업체(주계약자)와 전문건설업체(부계약자)가 공동으로 입찰에 참여하여 사업을 수행하는 방식을 말한다. 주계약자인 종합건설업체는 전체 공사의 계획·관리·조정을 책임지고, 부계약자는 분담 비율에 따라 공종별 전문공사를 발주자와 직접 계약하여 시공하는 제도이다.

기계설비건설업은 2012년도에 「건설산업기본법」상 겸업제한이 해제되면서 주계약자 공동도급 방식의 적용이 가능해졌다. 기계설비공사는 시설물의 운용에 필요한 주요 설비를 구성하는 공사로서, 전기 및 정보통신 공사와 마찬가지로 중요한 설비공사에 해당한다. 그러나, 전기 및 정보통신 공사는 의무적 분리발주 대상공사로서 낙찰률이 예정가격 대비 약 85%에 달하는 것에 비해 기계설비공사는 원도급 업체 낙찰률과 하도급율을 적용하였을 경우 예정가격의 약 55% 비용으로 공사를 수행하게 된다. 이러한 적정 공사비 미확보로 인하여 업체가 무리한 비용절감 노력을 할 경우 공사품질 저하 뿐만 아니라 근로자 재해가 증가할 수 있으며, 결국 공사의 효율성 측면에도 악영향을 미치게 된다.

이러한 상황에서 기계설비공사의 주계약자 공동도급 방식 적용은 낙찰방식의 변화 없이 적정 공사비 확보가 가능한 대안으로서, 품질향상 및 재해율 감소를 기대할 수 있다. 그러나 주계약자 공동도급 방식으로 수행되는 건설공사에서는 주계약자와 부계약자

사이에 공통경비 분담 문제 등으로 인하여 지속적으로 마찰이 발생되고 있다. 이에 본 연구는 주계약자 공동도급 방식에 대한 효과와 본 발주방식으로 수행되는 기계설비공사에 대한 마찰발생 원인을 검토 및 분석하고 이를 해결하기 위한 제도개선 방안을 제시하고자 하였다.

## 2. 주계약자 공동도급 제도 고찰

주계약자 공동도급 방식은 공사 효율성 및 품질제고 측면에서 장점이 있으며, 불공정하도급 거래의 예방 등 건전한 하도급 거래 환경 조성을 위한 방안으로서 도입 및 시행되고 있다. 미국, 영국, 일본 등도 주계약자 공동도급과 유사한 제도를 시행하고 있는데, 주계약자 공동도급은 이들 제도와 비교하였을 때 몇 가지 차이점을 확인할 수 있다. 먼저, 하도급 협력업체의 시공실적이나 기술능력을 평가하는 사례는 공통적으로 존재하나, 공사 발주시 계약이행에 대한 책임이나 하자담보책임을 명확히 부여하기 위하여 일원화된 주체를 대상으로 공사 계약을 체결하고 있다. 또한, 주계약자 공동도급 제도는 주·부계약자의 관계가 장기적인 협력관계가 아닌 일회성 관계를 형성하고 사업참여 시 매번 주·부계약자간 협의를 거쳐야 하나, 해외의 경우 대부분 원도급 업체는 하도급 업체와 일회성 관계가 아닌 장기적인 관계로 신뢰를 구축하여 사업을 수행하고 있다.



### 3. 주계약자 공동도급 제도 효과 및 쟁점사항 검토

현재 주계약자 공동도급은 국가계약법 상 계약예규와 지방계약법 상 지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준에 명시된 바와 같이, 의무사항이 아닌 발주기관의 계약담당공무원이 검토하여 발주할 수 있도록 하고 있다. 따라서, 주계약자 공동도급의 확대는 본 방식에 의해 수행된 사업의 효과가 증명되어야 한다. 본 연구에서는 발주담당 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 주계약자 공동도급의 효과를 파악하였다. 그 결과, 주계약자 공동도급은 불공정 하도급 거래의 예방 등 산업 전체적으로 효과가 있는 것으로 나타났다. 다만, 국가계약법 및 지방계약법상의 계약예규에 명시된 내용이 본 발주방식의 도입취지와 다소 모순되는 내용과 불명확한 내용이 명시되어 있어 주·부계약자 사이에 마찰발생의 빌미를 제공하고 있는 것으로 조사되었는데, 공동비용 항목의 불명확한 정의와 종합적 계획·관리·조정 업무에 소요되는 비용의 분담과 관련한 내용이 주·부계약자 사이의 마찰발생 원인이 되고 있다. 이에 공정거래 문화조성에 기여하고 있는 본 발주방식이 확대 및 정착되기 위해서는 이에 대한 제도개선이 필요함을 확인할 수 있었다.

### 4. 주계약자 공동도급 제도개선 방안

#### (1) 제도개선 근거

실제 주계약자 공동도급 방식으로 수행되는 기계설비공사에 대한 실태조사 결과, 주계약자와 부계약자 사이에 마찰이 발생하는 주요 원인은 공통경비에 대한 분담과 관련한 사항인 것으로 조사되었다. 이렇

듯 주·부계약자 사이에 마찰발생 원인이 종합적 계획·관리·조정 업무에 소요되는 비용이 아닌 공동경비에 초점이 맞춰져 있다는 것은 이미 주계약자도 종합적 업무가 자신들의 업무임을 인정하는 것이다. 이와 함께, 일부 주계약자 측에서는 부계약자의 간접노무비 및 이와 연계된 비용을 주계약자의 계약금액으로 계상되어야 한다고 주장하고 있지만, 주계약자 공동도급 방식으로 기계설비공사를 수행하는 부계약자도 주계약자와 마찬가지로 계획·관리·조정 등 현장관리 업무를 위한 인력을 투입하고 있다. 실제로 발주기관 담당자를 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 부계약자에 해당하는 기계설비건설업체도 계획·관리·조정 업무를 수행하고 있는 것으로 조사되었다. 또한, 주계약자는 본 방식으로 발주된 사업의 수행방법을 충분히 인지하고 있기 때문에 입찰금액 산정 시 이미 종합적 업무수행에 소요되는 비용을 입찰금액에 반영한다. 따라서, 주계약자의 종합적 업무수행에 소요되는 비용을 부계약자가 부담하는 것은 비합리적이라 할 수 있다.

이와 함께 공동경비에 대한 제도개선의 근거도 명확히 파악할 수 있다. 공공기관이 발주한 공사에 대한 주계약자의 입찰내역을 분석한 결과, 입찰내역 항목에는 ‘공통가설공사’가 주요 공종항목으로 포함되어 있다. 특히, 공통가설공사 내역에 포함된 세부 내역들을 살펴보면, 공통가설에 해당하는 타워크레인 운반 및 수송 뿐만 아니라 임대료와 건설현장에서 사용하는 전력비, 현장가설울타리 등 주계약자와 부계약자 사이에 마찰발생의 가장 큰 원인에 해당하는 항목들이 모두 포함되어 있다. 이는 주계약자가 입찰내역서 작성 시 공통가설의 소요비용을 계상하여 입찰금액을 결정하고 있다는 것이며, 이는 결국 계약금액에 이러한 비용이 모두 포함되어 있음을



의미한다. 따라서, 이에 대한 비용이 모두 주계약자의 계약금액으로 포함되어 있다면, 부계약자는 공동가시설에 설치 및 사용에 소요되는 어떠한 비용도 분담할 이유가 없다. 다만, 이러한 비용이 주계약자와 부계약자로 구분되어 계상될 경우, 각각의 비용을 시공분담비율에 따라 분담할 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 공동가시설에 한하여 계약금액을 초과한 비용이 투입되었을 경우, 초과분에 대해 각각의 시공분담비율에 따라 분담할 수 있을 것으로 판단된다.

(2) 제도개선 방안

본 연구는 주·부계약자 사이의 마찰발생 원인을 제거하고 주계약자 공동도급의 효과가 지속될 수 있도록 국가계약법 및 지방계약법상 각 예규에 포함된 ‘공동수급표준협정서’제10조의 내용에 대한 개정 필요성 및 근거와 개정 방안을 다음과 같이 제시하였다.

① 주계약자 공동도급에서 주계약자의 본연의 업무는 종합적 계획·관리·조정 업무로서, 이에 대한 비용을 부계약자 부담하는 것은 본 제도의 취지에 부합되지 않는다. 따라서, 공동수급표준협정서 제10조 제2항에 명시된 전체 건설공사의 종합적 업무에 소요되는 비용의 분담과 관련한 내용을 삭제한다.

② 현재 주계약자와 부계약자 사이에 발생하는 공동비용 항목은 모두 공동가시설에 대한 것으로서, 공동수급표준협정서 제10조 제1항에 명시된 ‘공동경비’를 현장가설사무실, 타워크레인 등 공동가시설로 명확히 규정한다.

③ 공동가시설 내역이 포함된 공동가설공사 내역 항목이 주계약자 공중에 포함되어 계상될 경우 주계약자가 모든 비용을 분담하고, 주계약자 및 부계약자로 구분되어 계상될 경우, 각기 시공분담비율에 따라 비용을 부담할 수 있도록 한다.

현행	개정(안)
<p>제10조(공동비용의 분담)</p> <p>① 본 계약이행을 위하여 발생한 공동의 경비 등에 대하여 분담내용의 금액비율에 따라 각 구성원이 분담하는 것을 원칙으로 하되, 전체 계약의 보증금등의 일괄납부에 소요되는 비용의 재원은 공동수급체 구성원간의 합의에 의하여 별도로 정할 수 있다.</p> <p>② 공동수급체 구성원은 각 구성원이 분담할 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가와 지급시기, 지급방법 등을 상호 협의하여 별도로 정할 수 있다.</p>	<p>제10조(공동비용의 분담)</p> <p>① 본 계약이행을 위하여 발생한 <u>공동의 경비라 함은 공동가설공사 중, 공동가시설(현장사무실, 타워크레인 등)의 설치 및 사용료를 의미한다.</u></p> <p>② (삭제)</p> <p>③ (신설) 공동경비의 분담은 다음 중 하나에 의한다.</p> <p><u>1. “공동가설공사” 내역이 주계약자 공중에 포함되어 있을 경우, 주계약자가 모든 비용을 부담한다.</u></p> <p><u>2. “공동가설공사” 내역이 주계약자와 부계약자 내역으로 구분되어 있을 경우, 공동수급체 구성원 각각이 시공비율에 따라 분담한다.</u></p>



현행	개정(안)
<p>제10조(공동경비의 부담 등)</p> <p>① 공동수급체 구성원은 계약이행을 위하여 발생한 공동 경비(안전관리비·품질관리비·보험료·보증수수료 등)에 대하여 구성원의 시공비율에 따라 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 공동경비의 전체를 주계약자가 부담하는 경우에는 다음에서 정하는 금액을 (기성, 준공) 대가 수령시 주계약자에게 지급한다.</p> <p>② 공동수급체 구성원은 주계약자의 계획·관리·조정 업무에 대한 대가와 지급시기, 지급방법 등을 상호 협의하여 별도로 정할 수 있다.</p>	<p>제10조(공동경비의 부담 등)</p> <p>① 공동수급체 구성원은 계약이행을 위하여 발생한 <u>공동 경비(현장사무실, 타워크레인 등 공통가시설의 설치 및 사용료)에 대하여 다음 중 하나에 의하여 따라 부담하는 것을 원칙으로 한다.</u></p> <p>1. <u>“공통가설공사” 내역이 주계약자 공종에 포함되어 있을 경우, 주계약자가 모든 비용을 부담한다.</u></p> <p>2. <u>“공통가설공사” 내역이 주계약자와 부계약자 내역으로 구분되어 있을 경우, 공동수급체 구성원 각각이 시공비율에 따라 부담한다.</u></p> <p>② (삭제)</p>

## 5. 결론

기계설비공사는 전기 및 정보통신 공사와 함께 시설물의 운영에 반드시 필요한 핵심적인 설비공사임에도 불구하고 의무적 분리발주 대상에서 제외됨에 따라 적정 공사비 확보에 큰 어려움을 겪고 있다. 주계약자 공동도급은 낙찰방식의 변화 없이 이러한 적정 공사비 미확보 문제를 해결할 수 있는 합리적 발주방식이다. 본 연구에서 제시한 주계약자 공동도급

제도의 개선 방안은 향후 주계약자 공동도급 제도의 정착 뿐만 아니라 활성화에 기여할 수 있을 것이다. 특히, 주계약자 공동도급의 활성화는 기계설비공사의 지속적인 적정 공사비 확보를 통한 품질향상 뿐만 아니라, 생산성 향상 및 공기단축 등에 필요한 기술 개발에 투자할 수 있는 여건을 조성하고 나아가 기계설비건설산업의 경쟁력 향상에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

참여  
연구원

**오치돈** 대한기계설비산업연구원 [chidon@krimfi.re.kr](mailto:chidon@krimfi.re.kr)

**안미소** 대한기계설비산업연구원 [misoan@krimfi.re.kr](mailto:misoan@krimfi.re.kr)