

2022 Spring Aalto EMBA

**Improvement through Analysis of Lump
Sum Contracting and Separate Sub-
Contracting in Construction**

Kim, Sung Joo

May 2023

2022 Spring Aalto EMBA

**건축 공사에서 일괄 하도급과 분리
하도급 방식 분석을 통한 개선방안**

김 성 주

May 2023

Executive Summary (English)

There are various ordering methods for construction in construction works around the world, but Korean construction works use the traditional ordering method, which is a collective responsibility method for construction works, for most projects. As a result, construction companies have a critical role in the construction market, and construction companies are responsible for various legal, technical, and financial problems from the construction of all processes to defects. In addition, various illegal activities and poor construction due to the practice of collective subcontracting are prevalent in the construction industry, causing ethical problems and social problems.

Depending on the characteristics of the project, the introduction and implementation of various ordering methods can lead to positive effects such as a decrease in the construction cost and an improvement in the quality of the design. However, unlike advanced countries, Korea has lacks a lot of research and experience on related laws and contents to adopt various ordering methods. For this reason, most of end user and the contractor apply the lump-sum contract method that has been commonly introduced to almost all projects to minimize various risks such as unpredictable things, disputes, and quality of construction when carrying out the project.

The lump sum contract method is a convenient method in that the contractor can hold the contractor responsible for all construction tasks, including legal issues, technical content, and selection of the company, and has many advantages of obtaining problem-free results based on a lot of construction experience. However, these methods have various issues such as the introduction of the latest technology, restrictions on bidding participation by specific companies, and unity of companies, and ultimately, due to these problems, there may be limitations in obtaining high-quality results. Research on changes and improvements in ordering methods is necessary to solve the problems of conventional collective subcontracting methods.

In this study, it will show the current status, advantages, and disadvantages of the lump sum contract method, subcontracting method, and study the ordering method in the construction work of advanced countries. The purpose of this study is to analyze the contents of designated subcontracting work, a new form of subcontracting and lump sum contracting, and to study ways to improve the problems currently in construction work.

Executive Summary (Korean)

세계적으로 건설 공사에서 시공을 위한 발주 방식은 다양하게 존재하지만, 한국의 건설 공사에서는 시공사 일괄 책임방식인 전통적인 발주 방법을 대부분의 프로젝트에 사용하고 있다. 이로 인해 건설 시장에서 건설종합 업체(시공사)가 중심적인 역할을 하게 하였고, 모든 공정의 시공에서부터 하자까지 발생된 법적, 기술적, 재정적인 다양한 문제점을 시공사가 책임 져야 하는 문제가 발생되고 있다. 또한 일괄 하도급의 관행으로 인한 여러 불법 행위들, 부실 공사들이 건설업에서 만연하고 있고, 윤리적인 문제 사회적문제들을 낳고 있다.

프로젝트의 특성에 따라, 다양한 발주방식의 도입과 실행은 시공금액의 감소, 설계의 질 향상 등 긍정적인 효과로 이어 질 수 있다. 하지만, 선진국가 달리 우리나라는 다양한 발주 방식 도입을 위한 관련 법규 및 내용에 대한 연구, 그리고 경험이 많이 부족하다. 이 때문에, 발주처, 시공사는 프로젝트 수행 시 예측할 수 없는 리스크, 분쟁, 공사의 질 다양한 리스크들을 최소화 하기위해 관행적으로 그동안 도입해왔던 일괄 발주 방식을 거의 모든 프로젝트에 적용하고 있다.

일괄 하도급 방식은 발주자가 전문 종합건설업체에게 모든 시공의 책임을 일임하는 방법으로, 발주자 입장에서는 법적문제, 기술적 내용, 업체의 선정 등 준공까지의 모든 책임을 종합건설 업체 즉, 시공사에게 책임을 물을 수 있다는 점에서 편리한 방법이고, 또한 전문 종합 건설업체이기때 많은 시공 경험을 바탕으로 문제없는 성과물을 얻을 수 있다는 여러가지 장점이 있다. 하지만, 이러한 관행적인 발주 방법은 최신 기술 도입, 특정 회사의 입찰 참여 제한, 업체들의 단합 등의 여러 슈를 낳고 있으며, 최종적으로는 이러한 문제들 때문에, 양질의 성과물을 얻는 데에 한계가 있을 수 있다. 발주 방법의 변화, 개선에 관한 연구는 관행적인 일괄 하도급 방법이 갖고 있는 문제점 해결을 위해 필요하다.

이번 연구에서는 일괄 발주방식, 하도급 방법의 현황, 장, 단점 들에 대해서 전개하고, 선진국들의 건설공사에서의 발주 방식에 대해 연구하고자 한다. 일괄하도급 발주(통합발주)와 분리 발주 또 분리 발주의 새로운 형태인 지명 하도급 공사의 내용을 분석하여, 현재 건설 공사에서 가지고 있는 문제점들에 대해서 개선할 수 있는 방법을 연구하고자 한다.

목차

I. 연구 배경 및 목적(Introduction)	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 방법	2
3. 연구 범위	2
II. 선행 연구 및 이론적 배경(Literature Review / Theoretical Background)	3
1. 건축산업 개요	3
2. 건축공사 하도급	4
1) 하도급 개념	4
2) 하도급의 기준	4
3) 불법하도급	7
3. 해외 주요국 건축공사 발주	10
1) 미국	10
2) 독일	12
3) 영국	13
4) 일본	13
4. 선행연구고찰	16
III. 일괄 도급과 지명 도급의 비교 및 분석	21
1 일괄하도급	21
2 지명하도급	24
IV. 결론 및 시사점(Conclusions & Implications)	29
참고문헌(References)	32
부록(Appendix)	35

표 목차

<표 1> 건설업종 현황.....	3
<표 2> 일괄하도급 금지 예외 요약.....	5
<표 3> 주체별 원인.....	9
<표 4> 나라별 발주 방식	15
<표 5> 나라별 건설공사 발주제도	15
<표 6> 하도급 발주 관련 선행연구	19
<표 7> 일괄하도급 관련 법규	22
<표 8> 분리발주 관련 법규	26

그림 목차

<그림 1> 건설공사 하도급 허용 현황도(1).....	6
<그림 2> 건설공사 하도급 허용 현황도(2).....	6
<그림 3> 불법 하도급의 원인	8
<그림 4> 불법 하도급 흐름	9

I. 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경 및 목적

최근의 국내 건설환경을 보면 건설산업이 우리경제에서 차지하는 비중은 GNP의 20% 수준으로서 엄청난 외형적인 성장에도 불구하고 건설의 질적수준은 국민여망에 미치지 못하고 있는 실정이며 앞으로 건설시장 개방 시 우리 건설업체가 경쟁력을 높이지 않고 서는 외국 업체와의 경쟁에서 생존하기 어려울 것이다. 그래서 정부에서는 정부발주공사의 경우 정부는 기본적인 수요 또는 기준만 제시하고 민간기업이 설계부터 공사까지 수행할 수 있도록 설계, 시공 입찰을 활성화하는 정책을 추진중에 있다.

설계, 시공 입찰제도는 건설산업의 경쟁력 확보와 기술력 강화를 위해 서는 훌륭한 제도이다. 책임설계와 책임시공을 할 수 있는 전문건설업체가 기술 경쟁적으로 육성될 수 있는 유일한 지름길이기 때문이다. 앞으로 종합건설회사와 함께 중소전문건설업체가 훌륭하게 육성된 후 비로서 대단위 SOC 사업 등을 합리적인 입찰방식에 의해 조직적으로 체계적으로 운영되어야 만이 설계, 시공 입찰제도가 올바르게 정착될 수 있을 것이다.(최민수, 2018).

최근 국내 외 건설시장은 점차 대형화, 고도화, 다양화되어가고, 단순 노동집약적 공사보다는 기술집약적 공사가 늘어 감에 따라 발주 방식에 있어서 종합 력을 요구하는 발주방식이 늘어가고 있는 추세이다. 따라서 특히, 입찰 프로젝트에서 주계약자가 되는 건설회사 입장에서는 건설사업의 기획, 설계, 시공, 운영 유지관리에 이르기까지 연관된 업무를 수행할 수 있는 사업체계가 요구되고 있으며, 이러한 다양한 분야에서 경쟁 우위를 확보해야 하는 필요성이 갈수록 증대되고 있다.(최성규, 2016).

최근 선진국의 건설시장에서는 입찰 방식에 대하여 새로운 패러다임으로 접근할 수 있는 다양한 관점에서 논의가 활발하게 되고 있으며, 이러한 논의는 국가 건설 산업의 생산성 및 경쟁력 향상의 주제로까지 발전되면서 많은 관심을 불러일으키고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 국내에서 시행되고 있는 건축 발주 방식 중의 하나인 일괄 발주 방식과 분리발주 방식을 비교 검토하고 이에 대한 개선점 및 발전방안을 모색하고자 한다. 건설공사의 발주는 여러 방식을 통해 수행되고 있으며 합법성, 현실성 등에 대한 문제제기로 많은 논의가 되었다(김정훈, 2003). 하지만 논의된 안들은 문제 대 문제, 해답이라는 대응방식으로 발전방안을 모색하였다. 그리고 종합적으로 문제를 검토하지 못하였기에 현실서 있는 해결책은 되지 못하였다. 건축 산업의 여건과 현장에 대한 이해가 부족한 제도의 미비로 인하여 오히려 많은 문제점들이 제기되고 있는 실정이다.(장범진, 2022).

한국의 건설 산업은 지속적으로 고도의 질적, 양적 성장을 달성했지만 실제적으로 내용을 들여다보면 다양한 측면에서 문제들을 발생하고 있다. 특히 질적인 측면에서는 안전사고 빈발, 부실 시공 및 대형 시설물 붕괴가 잇따르는 등 상대적으로 낙후되어 왔다. 이러한 현상은 건설 공사 관련 주요 제도들이 대부분 산업을 보호하기 위한 진입 제한에 치중하고 품

질관리, 안전 관리에는 소홀한 측면과, 시장 경제 원리를 무시한 제도 운용 방식으로 제도 자체의 실효성이 저하되는 측면에 기인한다고 할 수 있다(이창복, 2020).

한편, 향후 건설 시장의 환경 변화는 건설관련 제도의 변화를 요구하고 있다. 1989 년 이후 면허 개방이 지속적으로 추진된 결과 2023년 현재 기준으로 일반건설업체수가 19,026개 정도로 증가하였으며 앞으로도 신규업체는 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 또한, WTO 체제의 출범과 정부조달협상이 타결됨에 따라 국내 건설 시장의 개방이 가속화되고 해외 건설 시장의 문호도 확대될 전망이다. 따라서 폐쇄적인 시장 구조에서의 보호 위주의 산업 정책이 불가능하고 외국의 건설업체와 경쟁하는 무한 경쟁 시대로의 변화가 불가피하다. 불필요한 진입 장벽, 기업 규제 등이 철폐되는 반면에 품질, 안전 관련 기준, 소비자 권익은 국제적인 수준으로 향상되어야 한다.

건설 공사에 관한 제도들은 시공 자격 제도(면허 등), 입찰·계약 제도, 하도급 제도, 감리 제도 및 사후 관리 제도 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 그러나, 이와 같은 일련의 건설 제도들은 하나 하나가 따로 있는 것이 아니라 전체를 하나의 유기적인 시스템으로 파악하여 건축이 시행되도록 해야 한다.(장철기, 2013).

이에 본 연구에서는 현재 우리나라 건축산업에서 운영되는 입찰방식 중 일괄발주방식과 분리 발주의 비교 고찰을 통하여 해당 입찰제도가 내포하고 있는 문제점과 불합리한 운용을 고찰하여 설계, 시공 입찰제도 최적화된 개선방안을 제시함으로써 국내건설업의 건전한 육성 과 대외경쟁력 강화에 기여하고자 하는데 연구의 목적이 있다.

2. 연구 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위해 문헌연구를 통해 건축공사 하도급 관련 내용을 고찰하였다. 문헌연구에서 이론적 배경은 건축산업 및 하도급 관련 국내외 연구논문, 통계자료, 연구기관의 조사보고서 등을 통해 자료를 수집하여 비교 분석하였다. 관련 선행연구에서 그동안 지속적으로 검토되어 온 건축공사의 일괄 통합발주와 분리발주를 비교하고, 각 발주 방식의 장점과 단점, 부정적인 영향과 긍정적인 영향 등에 대한 고찰로 나타난 문제점에 대하여 개선 및 발전 방안을 모색하고자 한다.

3. 연구 범위

우리나라의 건설공사는 종합건설업체가 모든 책임을 지고 시공, 관리하는 통합발주 방식을 적용하고 있다. 그러나 최근 들어서 건설산업의 고질적 병폐라는 하도급의 불공정 해소와 중, 소규모의 건설업체를 보호한다는 취지에서, 건축공사에서 일부 공종을 분리하여 발주, 지명하거나 또는 분리발주를 법적으로 의무화하고 있는 추세이다. 이러한 건설 산업기류의 영향으로 인하여, 그 외의 다른 전문건설업체들도 자신들의 사업자단체를 중심으로 하여 건설업에서 자신들의 업종을 분리하여 줄 것을 강력하게 요청하고 있는 실정이며, 이러한 분

리발주 제도의 활성화는 각 업종 간의 경제적 이해관계에 따른 갈등과 분쟁을 유발시키기도 한다. 다양한 문제점들로 나타나는 발주 방식을 고찰하고 비교분석하기 위해서 본 연구는 4장으로 구성하였다.

제 1장에서는 서론으로 연구의 필요성, 연구의 목적, 연구의 방법과 구성을 논하였다. 제2장에서는 이론적 배경에 대한 고찰로서 건설산업 개요, 건설업종 현황, 건축공사 하도급, 하도급의 기준, 하도급의 법령, 하도급의 실태 및 현황, 불법하도급, 하도급 관련 선행연구를 고찰하였다. 제3장에서는 하도급 중에서 일괄하도급과 지명하도급을 비교분석 하였다. 제4장은 결론으로 건축공사에 대한 개선방안을 마련하였다.

II. 선행 연구 및 이론적 배경

1. 건축산업 개요

건설(건축)업은 생산물의 성격, 생산방식, 고용구조 등 모든 면에서 타 산업 특히, 제조업과 뚜렷한 차이를 보인다. 건설업에서는 단일의 생산물을 완성하는 과정에서 복합성 높은 공종별 개별 생산 활동을 수행하며, 옥외생산임에 따라 작업환경이 불안정하기 때문에 생산 중단 가능성이 상존하다는 특성을 지닌다. (한국노동연구원, 1999).

<표 1>. 건설업종 현황

구 분		건 설	전 기	소 방	정보통신
법령	시공 법령	건설산업기본법	전기공사법	소방시설공사법	정보통신공사법
	엔지니어링 법령	엔지니어링산업진흥법 건축사법, 주택법	전력기술관리법		
소 관 부 처		국토교통부	산업통상자원부	행정안전부	과학기술정보통신부
법정 단체	시공	엔지니어링산업협회 전문건설협회, 기계설비협회	전기공사협회	소방시설협회	정보통신공사협회
	엔지니어링	엔지니어링기술자협회 엔지니어링관리협회 건축사협회	전기기술인협회	-	-
기술자분류		엔지니어링기술자	전력기술인, 설계사, 감리원	소방기술인, 감리원	정보통신기술인, 감리원
엔지니어링 산업분류		엔지니어링산업 ※ 설계 : 엔지니어링활동 주체 또는 기술사사무소	설계업자, 감리업자	설계업자, 감리업자	용역업자 ※ 엔지니어링활동주체 또는 기술사사무소

자료 : 조달교육원

건설물을 생산하는 과정에서 건설공사를 직접 수행하는 영역은 종합건설업과 전문건설업으로 구분된다. 종합건설업체가 시설물의 건설공사 시 종합적인 계획, 관리 및 조정업무 등을 수행한다. 이에 반면, 전문건설업체는 종합건설업체가 수립한 관리계획을 토대로 해당 전문분야의 공사를 직접도급 혹은 하도급 받아 실제 시공을 담당하는 생산주체다. 종합건설업체의 수주발생 이후 전문건설업체에게 공종 별로 분할 도급하는 건설업 생산구조는 향후 일용직 근로자 중심의 비정규직 고용구조를 형성하는데 영향을 주었다. 「건설산업기본법」 시행령에 따라 종합건설업은 토목공사업, 건축공사업 등 5개 업종으로, 전문건설업은 종합건설업의 공사를 공종 별로 세분화 시킨 29개 업종으로 구분된다. 건설업의 업종을 이와 같이 세분화하는 주요 이유는 건설공사의 각 공종을 전문분야별로 시공하게 함으로써 공사의 완

성 시까지 발생할 수 있는 위험부담을 분산할 수 있기 때문이다. 또한 종합건설업체는 반복 시공을 통해 고도의 전문성을 확보한 전문건설업체를 활용함으로써 시공품질 하자의 발생을 최소화할 수 있으며, 재정부담을 경감함으로써 건설시공의 품질 향상과 경제성 확보를 추구할 수 있다. 이와 더불어 전문건설업체는 반복시공을 통해 전문분야의 시공기술 축적과 기능향상을 도모하여 효율성을 제고할 수 있다.

2. 건축공사 하도급

1) 하도급 개념

하도급거래는 원사업자가 수급사업자에게 제조위탁(가공위탁 포함)·수리위탁 또는 건설위탁을 하거나 원사업자가 다른 사업자로부터 제조위탁, 수리위탁 또는 건설위탁을 받은 것을 수급사업자에게 다시 위탁을 하고, 이를 위탁(제조 등의 위탁) 받은 수급사업자가 위탁 받은 것(목적물)을 제조 또는 수리하거나 시공하여 이를 원사업자에게 납품 또는 인도하고 그 대가(하도급대금)를 수령하는 행위를 말한다. (이세중, 2017; 법 제2조제1항). 즉, 건설공사에 있어서 하도급은 도급 받은 건설공사의 전부 또는 일부를 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약을 말한다. (정성숙, 2014; 송지용, 2022).

수급인은 건설산업기본법 또는 다른 법률에 의하여 등록 등을 하고 건설업을 영위하는 자이다. 하도급의 범위는 발주자로부터 도급 받은 건설공사를 하도급 하는 경우에만 적용된다. 하수급인은 제3자이어야 하므로 공동도급계약에 있어 공동수급체 구성원 간의 시공위탁은 하도급이 아니다. 하도급법상의 건설하도급거래는 건설업자가 발주자의 지위를 갖고 공사의 일부를 다른 사람에게 위탁하는 경우도 적용되며, 하도급법이 적용되는 하도급거래에는 하도급법이 건설산업기본법에 우선하여 적용된다. (윤홍민, 2021)

2) 하도급의 기준

하도급법의 적용대상이 되는 거래는 제조하도급과 건설하도급, 용역하도급으로 구분된다. 제조하도급은 물품의 제조나 판매, 수리, 건설을 업으로 하는 사업자가 그 업에 따른 물품의 제조를 다른 사업자에게 위탁하는 거래를 말하며 물품의 범위는 공정거래위원회가 별도 고시로 정하여 운용하고 있다. 건축하도급은 사업자가 건축공사를 다른 업자에게 맡기는 것을 말한다. (이성규, 2009). 용역하도급은 정보 및 관련성이 있는 것의 작성 또는 용역을 하는 자가 다른 용역업체에게 위탁하는 것을 말한다. 용역의 범위는 지식성과물로서 정보프로그램, 영화, 방송프로그램, 문자, 도형, 기호의 결합 또는 색채의 결합에 의하여 구성되는 성과물 등이 있으며, 역무로서는, 엔지니어링활동, 화물운송, 주선활동, 건축물 유지관리, 경비업 활동 등이 있다. (우윤석, 2013).

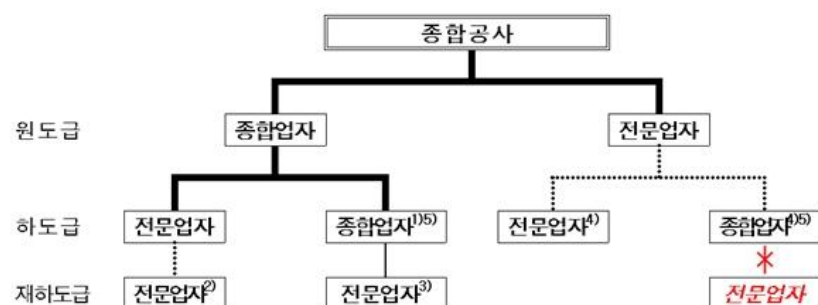
우리나라의 경우 국토교통부(2021)의 보도자료-“불법하도급 무관용 원칙으로 엄중 처벌”과

건설공사 하도급제도(건설산업기본법)에 따르면 하도급 제한 규정이 있다. 상세 내용은 다음과 같다.

원도급사(수급인)가 도급 받은 건설공사의 전부 또는 주요부분의 대부분(도급 받은 공사 중 부대공사를 제외한 주된 공사의 전부)을 하도급 하는 경우, 일괄하도급으로 불법하도급에 해당된다(곽성호, 2019).

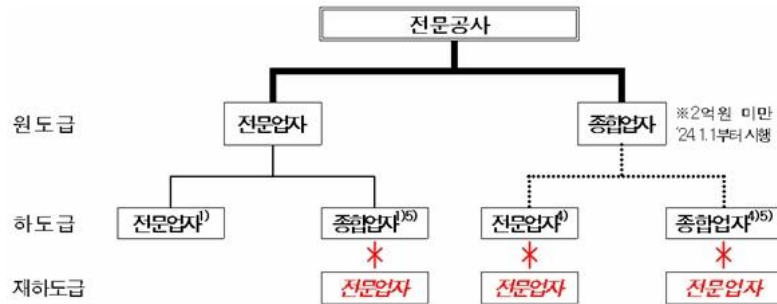
일괄하도급 금지 예외	발주자의 서면승낙이 있는 경우
	령이 정한 2인 이상에게 나누어서 하도급(건설법 제29조 제1항)
	품질이나 능률 향상을 위해 서면 승낙
	종합공사를 시공하는 업종을 등록한 하도급 받은 경우
	전문공사를 시공하는 업종을 등록한 하도급업체가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위해 필요한 경우 수급인의 서면 승낙을 받아 국토 교통부령의 요건을 충족시켜 전문공사를 하도급 가능

<그림 1>. 건설공사 하도급 허용 현황도(1)



자료: 국토교통부

<그림 2>. 건설공사 하도급 허용 현황도(2)



자료 : 국토교통부

둘째, 전문공사의 하도급 제한 위반(법 제29조제2항 및 제5항; 시행령 제32조) 건설사업자가 도급 받은 전문공사는 예외 요건에 해당하지 않는 한 직접 시공이 원칙이며, 위반시 불법하도급에 해당된다. 하지만 본업역으로 도급 받은 경우, 상호시장 진출로 도급 받은 경우로 나누어 일정 요건 충족 시 불법하도급에 해당 되지 않는다. 종합건설사업자가 종합공사를, 전문건설사업자가 전문공사를 도급 받는 경우, 종합건설사업자가 전문공사를, 전문건설사업자가 종합공사를 도급 받는 경우, 본업역으로 도급 받은 경우, 하도급하기 전에 발주자의 사전서면 승인을 받은 경우, 불법하도급에 해당되지 않는다. 상호시장 진출로 도급 받은 경우, 직접시공이 원칙이며, 부득이한 경우 신기술, 특허 등 전문적인 시공 기술, 공법이 필요한 공사에 대해 하도급하기 전에 발주자의 사전 서면 승인을 받고, 총 도급금액의 20%범위 내에서 하도급 한 경우, 불법하도급에 해당되지 않는다. 특허, 신기술이 포함된 공사라도 상호시장 진출 도급공사인 경우 발주자의 사전서면 승인, 총 도급금액의 20% 범위 내에서만 하도급, 신기술, 특허 등 전문적인 시공기술, 공법을 보유한 업체에 하도급 등 3가지 요건을 모두 충족해야 한다. (강유추, 2014; 박성호, 2019).

셋째, 재하도급(법 제29조 제4항) 재하도급은 원칙적으로 금지된다. 단, 종합건설사업자에게 재하도급, 상호시장 진출 도급공사의 재하도급은 원천 금지한다. 하지만 엄격한 제한 요건을 충족하여 전문공사를 재하도급한 경우, 불법 재하도급에 해당되지 않는다. 종합건설사업자에게 재하도급, 상호시장 진출 도급공사의 재하도급은 원천적으로 금지된다. 종합건설사업자가 하도급 받은 경우, 하도급하기 전에 발주자의 서면 승낙을 받은 경우, 불법 재하도급에 해당되지 않는다. (건설산업기본법 제29조 제3항 제1호). 전문 건설사업자가 하도급 받은 경우, 총 하도급계약금액의 20% 이내에서 하도급, 발주자의 사전 서면 승낙, 원도급사(수급인)의 사전 서면 승낙, 하도급사(하수급인)의 재하도급 대금 지급보증서 교부(또는 수급인, 하수급인, 재 하수급인 간 직불합의서), 재하도급사(재하수급인)의 건설기계 대여 대금, 건설공사용 부품 대금, 건설근로자 임금 등 미지급에 대해 하도급사의 연대 지급책임 합의서 및

제시 등 5가지 요건을 충족한 경우, 불법 재하도급에 해당되지 않는다(건설산업기본법 제29조 제4항 단서 및 제5항; 시행령 제32조).

넷째, 일반건설업자에 대한 하도급의 제한(법 제29조 제3항) 도급 받은 일부를 일반건설업자에게는 하도급 할 수 없다(김소영, 2004). 다만, 발주자가 공사의 품질이나 시공능률의 제고를 위하여 필요하다고 인정하여 서면승낙이 있는 경우에는 하도급 할 수 있다.

3) 불법하도급

최근 5년간 건설산업기본법에 명시된 무 등록 업자에게 하는 하도급, 일괄하도급, 동일업종간 하도급 등 불법 하도급 위반 적발 건수가 860건에 달하는 것으로 드러났다.

2020년 기준 적발 건수 역시 99건으로, 전년도 117건에 비해 줄어들 기미가 보이지 않는 것으로 나타났다. ‘최근 5년간 불법하도급 적발 현황’에 따르면 최근 5년동안 불법하도급으로 영업정지를 당한 건수는 290건, 과징금을 부과 받은 건수는 570건에 달했다.

최근 5년간 불법하도급 적발을 유형별로 살펴보면 무 등록 업자에게 하도급을 한 무 등록 (재)하도급이 529건으로 가장 많았고, 일괄하도급 143건, 동일업종간 하도급 100건, 해당 업종 업체에게 재하도급 91건 순으로 나타났다.

또한 2015년 이후 한 해에 2회 이상 적발된 업체 수는 36곳이며, 최다 적발된 업체는 6회에 달했다. 해당 적발업체는 무등록업체에게 하도급을 한 경우로 올해에만 6회에 걸쳐 적발되었으며, 영업정지 1회, 과징금 5회의 처분을 받았다.

불법하도급의 문제점과 그 폐해는 다음과 같다. 첫째, 공사비 누수 정상적인 건설공사인 경우에도 재하도급 계약금액은 원도급의 73% 수준으로 도급 과정에서 약 27% 삭감된다(20년 기준). 불법하도급의 경우 공사비 누수가 심각한 실정이며, 광주 붕괴사고의 경우 다단계 하도급 과정에서 공사비가 84% 삭감되었다. 당초 정책 되었던 해체 공사비는 평단 28만원이었으나 하도급과 재하도급을 거쳐 당초의 16%에 해당하는 평당 48만원에 시공한 것으로 밝혀졌다.

둘째, 부실시공 다단계 하도급 과정에서 삭감된 공사비에 맞추기 위한 무리한 원가 절감으로 부실시공, 품질저하 유발한다. 셋째, 사고위험 증가 부실시공은 건설안전사고 위험으로 연계된다. 광주 붕괴사고도 불법 재하도급으로 인한 과도한 공사비 삭감이 부실시공 및 인명사고의 원인으로 작용하였다.

불법하도급의 원인을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 시공사의 관점에서 볼 때, 상호 간 경제적 이해관계 일치로 인하여 발생한다. 하도급을 통한 조직, 인력의 직접 운용에 따른 고정비용 절감과 하자보수 의무 회피, 전가 가능하며, 또한 시공은 수행하지 않고 실적을 쌓을 수 있으며, 도급 받은 금액 중 일부를 중간 수수료로 확보 가능하다. 하도급사 관점에서 볼 때, 재하도급을 통해 원도급사 수준으로 중간 수수료 확보 가능하고, 직접 시공에 따른 노무

관리 부담을 경감하게 된다. 또한 하도급을 통해 타 지역 및 업종 공사 실적을 쌓을 수 있고, 실제 보유 인력 및 장비 수준을 초과하는 공사도 수행 가능하게 된다. 재하도급사 관점에서는 실제 시공을 수행하는 업체로서, 입찰을 위한 영업 활동 및 입찰 경쟁 없이 공사를 수주하고 불법하도급이라도 하도급법에 따라 도급비용은 보장한다.

이를 정리하면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3>. 불법하도급의 원인



둘째, 발주자 관점에서 볼 때, 시공사 통제장치가 미흡하여 발생한다. 시공사들은 다양한 수단으로 불법하도급 규정을 우회하나 발주자는 하도급이 불법인지 모르는 경우가 많고, 불법하도급이 발생해도 공사품질에 문제없다는 인식이 상존한다. 또한 하도급 관리 의지가 있다고 하더라도 관리 수단이 없는 실정이다. 도급계약을 물품구매계약, 기계임대계약, 노무계약 등으로 위장하여 적발을 회피한다. 원도급사 소속 직원과 같은 작업복을 입고, 같은 회사 명함을 사용하기도 한다. 공공과 달리 민간의 주택 및 건축공사는 발주자를 대리하여 현장을 관리, 감독하는 감리도 하도급 관리 의무가 없는 상황이다.

셋째, 인허가 관청의 관점에서 볼 때, 적발도 어렵고 처벌과 연계도 미흡하기 때문이다. 시공사간에 이면, 구두, 위장 계약을 통해 불법하도급이 이루어져서 수사권한이 없는 인허가청으로는 적발에 한계가 있고, 불법하도급에 대해 형사벌과 행정벌 부과가 가능하나, 처벌 대상이 제한적이고 처벌 수준도 기대이익에 비해 낮은 수준이다.

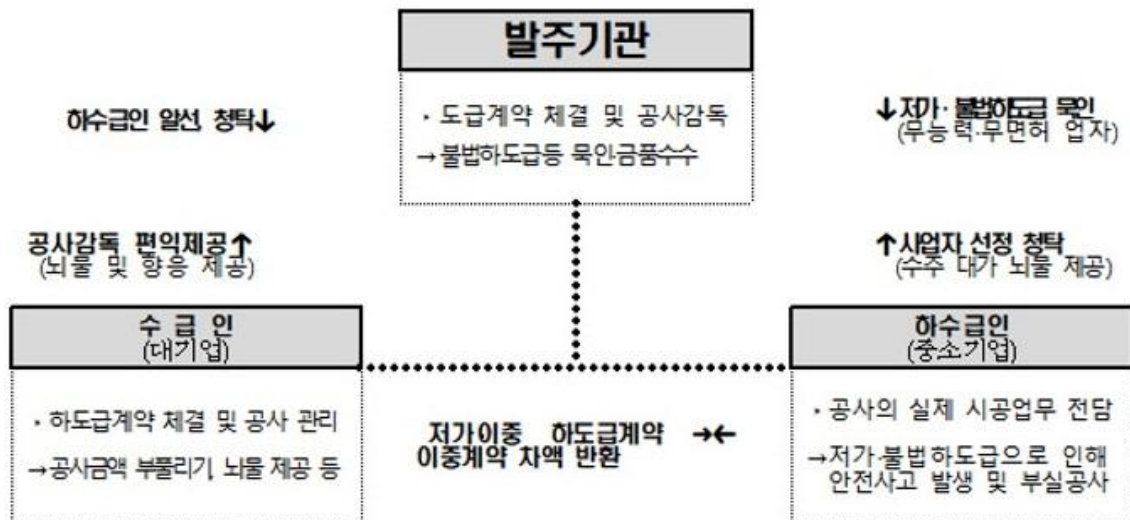
넷째, 원 도급 사는 지시와 공모, 묵인, 해태 여부를 행정청이 입증한 경우만 처벌이 가능하고 불법하도급을 받은 업체는 제외되며, 불법하도급을 적발하더라도 대부분 과징금이나 과태료 부과에 그치고, 형사처벌로 연계하기는 곤란하다.

사업주체별 하도급의 원인은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3>. 주체 별 원인

주체	원인
원도급사	-하도급을 통해 조직, 인력 직접 운용에 따른 고정비용 절감과 함께 하자보수 의무 회피, 전가 가능 -시공은 수행하지 않고 실적을 쌓을 수 있으며, 도급받은 금액 중 일부를 중간 수수료로 확보 가능
하도급사	-재하도급을 통해 원도급사 수준으로 중간 수수료를 확보 가능 -직접 시공에 따른 노무비 관리 부담 경감 -하도급을 통해 타지역, 업종공사 실적을 쌓고, 실제 보유 인력, 장비 수준을 초과하는 공사 수행 가능
재하도급사	-실제 시공을 수행하는 업체로서, 입찰을 위한 영업 활동 및 경쟁 없이 공사를 수주(수의계약)할 수 있고 불법하도급이라고 하더라도 하도급법에 따라 도급 비용은 보장

<그림 4>. 불법하도급 흐름



자료 : 국민권익위원회

3. 해외 주요국 건축공사 발주

1) 미국

연방 공사의 경우 연방조달규정은 원도급자가 도급액의 12% 이상을 직접 수행하도록 의무화하고 있다. 연방정부에서 재정 지원하는 주정부 도로공사의 경우 연방 훈령집의 Title 23은 원도급금액의 30% 이상을 직접 수행하도록 의무화하고 있다. 각 주정부에서도 이와 유사한 하도급 제한 규정을 두고 있는 바, 뉴욕주는 50%, 미네소타주는 40% 이상을 원도급자가 직접 수행하도록 제한한다. 공사입찰자에게 입찰 시 하도급관리계획서를 제출 하도록 하여 평가에 반영하는 제도가 일반화 되어있지 않으며, 의무적 평가요소도 아니다. 다만, 연방조달규정은 중소기업의 하도급 참여기회 확대를 위해 추정가액 100만 달러 이상의 연방정부 공사(물품 및 용역은 55만 달러 이상)에서 입찰자에게 하도급계획(중소기업 등에 대한 하도급 비율 포함)을 제출하도록 하고 있다. 법정 중소기업 하도급 목표비율 달성을 위해 기관에 따라 하도급관리계획(특히 중소기업 하도급 비율)을 평가에 반영하는 경우도 있다. (최민수, 2018).

하도급자의 불법행위시 처벌대상은 불법행위의 당사자의 하도급자로서 원도급자를 처벌할 수는 없으며, 이로 인해 부정당업자 제재 처분을 하는 경우에도 그 대상은 하도급자 이다. 다만, 정부는 하도급계약에 관여하지 않고, 계약자(원도급자)와 하도급자의 계약이행에 전적으로 책임을 지고 있다. 따라서 불법행위 이외에 계약의 불이행 또는 불완전 이행 등으로 인한 부정당업자 제재는 책임소재에 관계없이 계약자(원도급자)에 대하여 처분한다. 최민수(2018)는 미국 건설현장의 인력 구성 및 관리 실태를 다음과 같이 말한다. 우선, 대형 업체를 제외하고 대부분의 건설사는 건설공사를 수주한 경우 그때마다 근로 조건을 제시하여 공사현장을 담당할 기술자를 채용하는 것이 일반적이다. 이 때문에 건설사는 평소에 기술인력에 대한 네트워크를 구축해 놓는 것이 중요하다. 또, 기술자 측에서도 해당 자격과 경력을 관리하여 근로조건과 급여를 협상한다. 현장에 배치된 기술자의 업무 책임은 직무기술서에 상세히 기재되고, 기술자는 그에 따라 업무를 수행한다(최성규, 2016).

건설현장에서는 다양한 하도급업체와 자재, 장비 업체가 계약을 맺고 시공에 참여하는데, 미국에서 발주자와 시공사, 그리고 원도급사와 하도급사 간의 관계는 전통적으로 어떠한 분쟁이 발생했을 때, 문제를 해결하는 것 보다는 누구의 책임인가를 결정하는 것이 더욱 큰 관심사가 된다. 매일 공사현장에서 업무를 수행하거나 분쟁이 발생할 때에는 가장 먼저 계약서에 기재된 내용이 기본이 된다. 따라서 현장관리를 위해서는 계약서가 매우 중요하다. 미국에서는 건설현장에서 발주자와 원도급자, 그리고 하도급자가 상호 협력하여 문제를 해결한다는 의식은 매우 약하며, 어떻게 책임을 회피할 것인지가 매우 중요하다. 이 때문에 최근에는 발주자를 비롯하여 모든 공사참여자가 상호 협력하고 분쟁을 최소화할 수 있는 파트너링(partnering)과 같은 새로운 계약방식이 등장하고 있다(전영준, 2017).

미국 건설현장에서는 발주자와 원도급자 관계와 마찬가지로 원도급자와 하도급자 관계도 독립적이다. 즉, 하도급계약을 맺은 경우 그에 해당하는 의무와 책임이 하도급업체로 이전되

며, 따라서 원도급업체에서는 시공방법 등에 대하여 원칙적으로 간섭하지 않는다. 이 때문에 원도급자가 지시에 따라 시공했기 때문에 공기가 늦어졌고, 추가공사비가 발생했다는 등의 클레임이 거의 없다. (정대운 외, 2021).

건설 유니온의 존재도 특징적이다. 각 지역마다 혹은 직종마다 유니온이 있는데, 특히 공공공사 현장에서는 시공사는 관련된 유니언과 계약하고, 그 유니온 소속 기능인력을 고용하여 작업을 실시한다. 유니온 측에서는 작업원의 근로 조건 등에 까다로운 조건을 내걸고, 만약 요구가 받아들여지지 않을 때는 파업으로 이어지는 사례도 있다. 따라서 공공공사 현장에서는 유니온과의 교섭이 중요한 현장관리 업무의 하나이다.

미국에서는 원도급자의 직접시공을 규제하는 사례가 많다. 여기서 직접 시공이란 직접 고용에 의한 자사 시공을 의미하는데, 특히 연방정부 예산이 들어가는 공공공사에서는 도급액의 50% 이상을 원도급자가 직접 시공하도록 요구하는 사례가 많다. 원도급자는 이 조건을 충족하기 위해서 건설 유니온 소속 기능인력을 자사 직원으로 등재하고, 기본적인 시공기계나 장비는 직접 보유하고 시공을 실시한다.

공사 감리와 관련해서는 발주자가 고용하는 인스펙터가 있는데, 이 인스펙터는 항상 현장에 있고 시공의 각 단계에서 검사를 실시하고 확인서를 발행한다. 이러한 인스펙터는 소규모 주택공사까지 관여하는데, 미국에서 건축허가를 발급한 행정관청에서는 대부분 전문적인 능력을 갖춘 건축검사원(building inspector)을 고용하고 있으며, 이들은 지자체에서 허가를 내준 주택이나 건축물에 대해 주기적으로 현장을 방문하여 직접 인스펙션을 실시함으로써 부실공사를 방지하는 역할을 담당하고 있다.

미국의 건설현장 관리 실태를 살펴보면, 기술인력의 계약직 채용이나 현장관리 조직 등은 우리나라와 유사한 측면이 있다. 그러나 다민족 국가의 특징에서 유래된 것으로서 계약문화를 중시하고 있는 점, 그리고 각종 분쟁에 대응한 파트너링 방식의 보급, 원도급자의 직접시공, 시공평가의 중시, 인스펙터의 역할, 안전관리자의 배치 등은 국내의 건설현장 관리 측면에서 중장기적으로 검토할 만한 시사점을 도출할 수 있다.

연방정부차원의 중소기업 발주 목표치를 설정하고 있으며, 2004년 현재법으로 규정하고 있는 중소기업 목표 발주 비율은 전체 원 도급 금액 중 23% 이상을, 그리고 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 3~5% 이상을 중소기업에 발주해야 한다고 하고 있다. (이수경, 2009).

연방차원의 중소기업 수주기회 증대 정책수단으로는 Set Aside제도와 입찰우대제도가 대표적인데, Set Aside제도는 발주청이 재화와 서비스를 구입하고자 할 때 중소기업에 대해서만 입찰자격을 부여하는 제도이고, 입찰우대제도는 연방정부 발주공사에서 중소기업에게 입찰가격의 10%까지 우대하거나 중소기업 원 도급 입찰자에게도 우대점수를 가점으로 주는 제도이다. (이수경, 2009). 발주청은 예상 가격이 2,500달러에서 10만 달러 이하인 경우 계약담당공무원이 수행능력이 있고 타당한 가격으로 입찰할 가능성이 있는 경우에는 중소기업에게만 입찰자격을 주고 있으며, 또한 예상가격이 10만 달러 이상인 경우에도 2개 이상의 수행능력이 있는 중소기업에서 입찰이 예상되고, 공정한 가격에 발주될 것이 예상되면 중소기업

에게만 입찰 기회를 부여해야 한다고 규정하고 있다(이수경, 2009).

미국의 발주 및 건설관련 내용을 정리하면 통합발주가 원칙이지만, 하도급 관계를 전반적으로 규율하는 별도의 법률은 없으며, 원사업자가 하도급대금을 지급하지 않는 경우에는 발주자에게 직접 청구하거나 원사업자를 상대로 법원에 민사소송을 제기하여 해결하도록 하고 있다. 한편 밀러법(C40.U.S.C. 270a-270f)에서는 건설공사계약금이 25,000불을 초과하는 경우 정부의 보증이 있거나 다른 법에서 승인이 있는 경우를 제외하고 원사업자는 대금지급보증을 발주자에게 납부하도록 규정하고 있다. 최근에는 설계와 시공까지 통합 발주하는 사례가 증가하고 있다. 연방정부 및 대부분의 주에서 통합발주, 즉 단일 계약을 원칙으로 한다. 최근에는 설계와 시공까지 통합 발주하는 디자인 빌트 식이나 종합건설업체가 설계 부문까지 관여하는 시공책임형 건설사업관리 방식이 확대되고 있다(최민수, 2018).

최근에는 분리발주 사례가 증가하고 있다. 하지만 몇 개 주에서 허용되나 전기공사 등 하자 책임이 분명한 공사에 한정되고 건축 및 토목공사는 통합발주가 일반적이다. 미국에서는 종합건설업체가 시공분야의 일괄책임을 지는 통합발주가 일반적이나, 예외적으로 뉴욕주, 뉴저지주, 일리노이주, 펜실베이니아주 등에서 공공공사 발주자가 필요에 따라 몇 개의 공종으로 나누어 발주하는 경우가 있다. 분리발주와 관련하여 미국 뉴욕주의 Wick's Law는 1912년 제정되어 시행되고 있다. 미국의 분리발주는 다중시공계약 혹은 분리우선 방식이 일반적이다. 구조체 공사를 담당하는 건축이나 토목공사는 통합하여 발주하고, 전기공사 등 일부 하자 책임이 명확한 공종만 분리한다.

미국의 분리발주에 대한 뉴욕주 학교위원회는 학교공사에 대하여 Wick's Law를 배제할 것을 지속적으로 요청하였다. 뉴욕주에서는 2008년 Wick's Law의 대상 공사를 5만 달러에서 50만 달러 이상으로 10배 이상 높였으며, 300만 달러 이상으로 크게 완화 하였다. 미국 뉴욕주의 Wick's Law의 적용을 면제받아 1988년 이후 통합발주를 실시한 뉴욕시의 학교건설당국은 학교 건축비용이 종전에 비하여 13% 하락한 것으로 평가한다. 하지만 소규모 공사일수록 분리발주로 인한 공사비 상승 효과가 크고, 시공 품질 면에서 뚜렷한 우위를 보여주지 못하만 반면, 공사기간은 통합발주 된 공사에 비하여 평균 2배가 소요 된다고 평가한다. (최민수, 2018; 정대운 외, 2021).

2) 독일

독일은 분할발주와 공종별 분리발주를 법으로 정하고 있으며, 가능한 공종별로 분할하여 발주하도록 VOB에 규정되어 있다(이수경, 2009). 실제의 발주에 있어서도 분할발주가 불리한 경우를 제외하고는 공종별로 분할 발주하고 있다(이수경, 2009). 따라서 독일은 분할발주의 대상이 되는 공종도 경우에 따라 상이하지만 평균 30~40개의 공종에서 최대 120개 공종을 일일이 분리발주 하고 있다. (이수경, 2009; 최철호, 2014). 독일에서의 발주방식의 선택은 품질확보가 가장 주된 요인이며, 일괄 발주 시에는 원도급자의 관리비용 증가로 경제적 측면에서도 분리발주가 효율적이라는 것이 주된 견해이다. (이수경, 2009; 최철호, 2014; 정대운 외, 2021).

민간공사, 특히 대형 공사에서 종합건설업자에 의한 일괄 발주가 증가하고 있지만, 공공공사에서는 세부 공종별로 분리발주가 이루어지며, 원도급자의 직접시공 비율이 매우(최철호, 2014) 높다. 독일은 마이스터 자격을 중시하여 특히 노무 시공의 경우 마이스터 자격을 취득한 작업반장이나 기계시공을 담당하는 장비업자에게 발주자가 직접 발주하는 형태이다. 건설현장에서 노동 집약적인 시공을 담당하는 업종은 94개로 구분되는데, 이 가운데 41개 업종에 등록하려면 반드시 마이스터 자격증을 요구하고 있다. 나머지 공종도 필수는 아니나 마이스터를 고용하는 사례가 많다. 분리발주 한 경우, 각 세부 공종 간 조종을 발주가 측에서 실시할 필요가 있어 여타 국가와는 달리 발주자의 부담이나 리스크가 매우 높다(유동호, 2010).

3) 영국

영국의 경우에도 하도급관계를 규율하는 별도의 법령이 없으며 하도급에 관한 분쟁을 해결하기 위해 환경성에서 표준계약서를 제정하여 사용권장하고 있다. 분리발주를 의무사항으로 규정하고 있지 않으나, 환경 성(DoE : the Department of Environment) 신규공사의 90%, 왕립평가사협회(RICS : Royal Institution of Chartered Surveyors) 보수공사의 경우 10% 정도는 분리발주를 하고 있으며, 전기 또는 통신설비업자는 주로 하도급업자로서 공사에 참여하고 있다(이수경, 2009).. 그러나 영국에서도 분리발주에 대한 요구가 강해지고 있는데 특히, 영국통신산업협회(TIA : Telecommunication Industry Association)는 통신설비의 중요성과 전문성이 중요시됨에 따라 앞으로 분리발주를 통하여 원도급자로서 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목표로 삼고 있다(이수경, 2009).

한편 통합발주(설계, 시공 일괄방식, 턴키 방식)의 예산절감효과에 대하여는 부정적인데, 입찰가격이 전통적인 방식보다 높고, 최고가격 보증을 하더라도 공사 수행 중에 예산이 증액되는 경우가 많으며, 특히 품질저하가 우려된다는 것이다(이수경, 2009).. 따라서 영국의 환경교통지방부(DETR : Department of Environment Transport and Regions)는 품질규정을 만들어 일괄발주 시 품질확보 대책을 최우선 과제로 하고 있다. (정대운 외, 2021; 유동호, 2010).

4) 일본

1954년 공정 취인 위원회는 하청거래에 있어서 우월적 지위남용행위에 대하여 하청대금의 부당한 지불지연에 관한 인정기준을 제정하여 독점금지법으로 규정하였으나, 독점금지법에 의한 규제는 실효성이 적고, 간단한 절차가 필요하다는 인식에서 하청 대금 지불 지연 등 방지법이 1956년 독점금지법의 특별법으로 제정되었다. 그러나 동 법은 제조업을 적용대상으로 하고 있고, 건설업의 경우에는 독점금지법상의 우월적 지위남용행위로 처벌하고 별도의 지침을 운용 중에 있다. (정대운 외, 2021).

설계/시공 분리발주와 일괄발주(Design-Build) 및 건설사업관리(CM at risk) 가운데 일본은 여전히 설계/시공 분리발주에 고착되어 있다. 일본 국토교통성의 경우에 설계/시공 분리발주가 원칙인 가운데 설계와 시공방법이 밀접한 관계가 있는 경우에 설계, 시공 일괄방식을 채

택하고 있다. 일본에서도 1990년대 초반부터 건설사업관리(CM) 방식의 도입이 논의되기 시작했다. 일본에서 CM도입의 필요성은 크게 2가지로 요약된다. 첫째는 CM이 발주자를 지원하는 시스템이라는 점이고, 둘째는 CM이 공사의 비용구조를 명확하게 보여준다는데 있다. 그러나 실제로 공공부문에서 CM을 활용한 사례는 극히 제한적이다. 민간기업 일부에서도 제한적으로 CM을 도입하였지만, CM 도입의 주된 목적은 공사비 절감에 있었다. 최근에는 공공과 민간 부문 모두 CM의 도입 및 활용에 대해서 긍정적인 반응을 보이고 있다.

일본 국토교통성에서는 2002년 2월 「CM방식 활용 가이드 라인」을 제정하였고, 지자체에서도 2002년 12월에 「지방공공단체 CM방식 활용 안내서를 제작하여 확대를 추진하고 있으나 현재까지 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 일본은 관, 공 수법에 분리발주를 권장하고 있으며 건설업법 제4항에 ‘전기, 통신, 환기, 급 배수, 냉난방, 승강기 등 건설설비공사는 당해 전문공사업자에 분리발주를 위해 노력해야 한다.’라고 하여 공종별로 분리발주를 하도록 하고 있다. 발주자의 의사가 직접 반영되고 시공의 책임과 비용이 명확히 된다는 분리발주의 장점을 분명히 하고 있으며, 분리발주의 시행을 위하여 발주자의 체제 또한 갖추어져야 한다는 것을 분명히 하고 있다. 소방시설공사에 대한 공사대금을 발주자로부터 직접 수령하기 때문에 우리나라와 같이 시공업체(하도급)가 불이익을 당하는 일은 없다. (정대운 외, 2021).

일본에서 설계, 시공 일괄발주나 CM활성화가 이루어지지 못하고 있는 이유는 오랜 관주도 발주체계에서 발주자 직영 방식이 주류를 이루다 보니 발주기관의 조직규모가 비대하다는 사실과도 연관된다. 일본에서는 발주자가 공공시설물을 직접 책임지고 건설하는데 반하여, 설계, 시공 일괄발주는 발주자가 건설된 공공시설물을 구입하는 것이기 때문에 일본의 관주도 발주체계는 그와 같은 구입방식이 활성화되기 어렵다는 지적도 있다. 하물며 CM은 발주자의 건설사업관리업무를 민간 건설사업관리자에게 위탁하는 것으로, 일본과 같은 관주도 발주체계에서 민간위탁 발주방식의 수용이 쉽지 않은 것이다(조태일, 2020).

설계, 시공 일괄발주나 건설사업관리와 달리, 일본에서는 VE(Value Engineering)가 활성화되어 있다. 공사입찰시 입찰참가자의 기술제안을 접수하여 발주자에게 승인을 받은 경우, 해당 제안을 한 입찰참가자가 자신의 기술제안을 토대로 입찰할 수 있는 ‘입찰 VE방식’은 2003년에 689건의 적용실적을 기록하였다. 공사계약 후에 수주자로부터 기술제안서를 접수하여 채택된 경우, 해당 제안에 따라 설계도서를 변경하고 수주자에게는 절감액을 지급하는 「계약후 VE방식」은 2003년에 2,272건의 실적을 기록하였다. 이와 같은 VE방식의 활성화는 일본에서 설계, 시공 일괄방식이나 건설사업관리 방식의 도입과 같은 발주체계의 근본적인 변화는 어렵지만, 기존의 설계/시공 분리발주 틀 속에서 점진적 ‘개선’을 추구하는 방식은 쉽게 수용되고 있다는 것을 보여주고 있다(최민수, 2018).

각 나라별 발주 방식과 제도를 정리하면 다음 <표4>, <표5>와 같다.

<표 4>. 나라별 발주 방식

구분	내용 요약	발주 방식
미국	단일계약 원칙, 디자인 빌드, CM방식	분리발주 일부 허용
독일	원도급자의 직접시공	분리발주 일부 허용
영국	일괄도급 설계 및 시공	일부 분리발주
일본	원도급자 시공	전기공사 분리발주

<표 5>. 나라별 건설 공사 발주제도

구분	제도명	특징
미국	용역형	프로젝트 통합관리, 과정 투명
	책임형	초고한도액 제안, 단독 책임
	디자인 빌드	일괄입찰 공사
독일	분리발주	공공 공사 분리 발주, 민간 공사 일괄발주
	마이스터 제도	마이스터 자격증 활용
영국	일괄	단일주체 통합발주
	매니지먼트	책임형 건설관리 방식, 순수용역형
일본	설계/시공 분리발주	분리발주 원칙
	설계/시공 일괄발주	일괄방식
	건설사업관리	공사비 절감, 제한적 도입
	VE방식	점진적 개선 추구

자료 : 정대운, 유일한, 이바울(2021)의 자료 연구자가 수정

발주제도에 대한 시사점은 ‘시공책임형 CM’제도와 다양한 VE방식의 활성화이다. 미국의 경우에 용역형 CM과 책임형 CM이 가장 활성화되어, 공기단축과 원가절감의 효과를 통해 건설 프로세스의 효율성을 높이고 있다. 영국의 경우에 설계, 시공 일괄방식의 활용과 함께 CM과 같은 매니지먼트 방식으로 다양하게 적용, 발전하고 있다. 일본은 관주도 발주체계에 의해 CM방식의 도입에 한계가 있어, 다양한 VE방식의 도입으로 점진적 개선을 추구하고 있다. 국내의 경우에 ‘시공책임형 CM’은 제도적으로 도입되었으나 시행을 위한 법령 개정이 시급한 상황이다. 또한 국내에서도 VE방식이 많이 활용되고 있으나 보다 다양한 VE방식의 적용방안도 마련이 필요하다고 생각한다.

4. 선행연구 고찰

하도급 관련 선행연구를 고찰하기 위하여 검색어 ‘건축 및 건설 하도급’로 하여 기존문헌의 자료를 수집하였고, 다음으로 ‘일괄발주’, ‘지명 발주’를 검색어로 하여 본 연구와 관련한 자료들을 수집하였다. 특별히 지명 및 분리발주와 관련한 선행연구 자료는 충분하지 않아서 건설사업 관련한 각 협회의 연구 자료와 정부정책자료 그리고 그 외의 신문과 매체자료들을 활용하였다.

곽성호(2019)는 국내 전문건설업종의 하나인 설비분야에서, 부실시공 방지와 기업경쟁력 제고를 위하여 분리발주를 시행 할 경우, 총 공사비가 증가하고, 복합하자 발생으로 인한 리스크가 증가함으로, 발주자의 공사 전문성이 필수적으로 요구됨으로 건설사업관리자(CM)를 적극 활용해야 한다고 하였다.

조태일(2020)은 그동안 지속적으로 요구되는 건축공사의 분리발주 논쟁과 관련하여, 분리발주 방식의 장점과 단점, 분리발주의 부정적인 영향과 긍정적인 영향 등은 기존 연구와 사례조사를 통하여 이론적으로 접근하고, 실제 일부 공종의 분리발주 방식으로 건축공사가 진행되고 있는 현장이나 일부 공종의 분리발주 경험이 있는 사업관리자, 발주자, 감리자, 감독자들을 모집단으로 하여, 분리발주 방식과 관련한 실증적인 데이터를 수집하여 조사 분석하고, 최근의 외국 분리발주 제도 등과 비교하여 현재의 분리발주 방식이 건설 산업적인 측면에서 적절한 발주방식인가를 분석하여 발주방식의 문제점을 보완할 대안과 합리적인 발주 방안을 제안하였다.

최민수 외(2013)는 건설공사의 통합발주와 분리발주 제도를 서로 비교하고, 분리발주가 의무화 될 경우 예상되는 문제점과 폐해를 지적하였으며, 하도급거래의 공정화를 위하여 반드시 분리발주를 하여야 한다는 주장에 대하여 반대하였다.

이익한(2008)은 발주자 측면에서 적절한 공사비 책정과 신뢰성 도모를 위하여 CM at Risk를 활용한 분리발주 개념을 제안하고, 분리발주의 문제점들을 CM at Risk가 해결해 줄 것이라는 대안을 제시하였다.

윤일주(2006)는 시공자와 발주자의 직접적인 역할을 하는 공정별 분리발주를 제안하고, 예산의 직접적인 집행이 적절한 공사비로 사용되어 예산의 누수를 막을 수 있다고 제안하였다. 공정별 분리발주의 순기능을 제안하였지만 분리발주의 강제화나 의무화가 아닌 발주자의 재량과 선택에 맡겨야 한다고 하였다.

전영준, 박용석(2017)은 건설공사 분리발주에 대한 문제점을 지적하고, 분리발주 의무화 및 확대는 유기적인 종합산업인 건설산업 전반의 발전을 해 할 우려가 있음을 지적하였다.

강유주(2014)는 하도급거래의 공정화방안에 관한 연구에서 하도급 공정화 기준을 정하는데 있어 이러한 세부적인 법률을 가지고 해당 분야를 한정 지어 그에 대한 공정화 기준을 규정할 수 있지만 이 연구에서는 모든 하도급 거래 분야에 대한 공정화 지수 평가를 위하여 하도급거래 공정화에 관한 법률을 통해서 공정화 지수 평가 기준을 확립하여 하도급 거래를 하는 모든 분야에서 적용되어 질 수 있도록 하였다.

우윤석(2013)은 불공정 거래 방지를 위한 대안으로 추진한 분리발주 제도는 원천적으로 불공정 거래를 차단할 수 있는 제도가 아니며, 분리발주는 의무화가 아닌 상황에 맞는 탄력적인 적용과 징벌적 손해배상 또는 정보 공개등의 보완적 방안이 필요하다고 하였다. 건설 하도급을 둘러싼 갑을 관계에서 발생하는 불공정 행위를 해결하기 위한 대안으로 분리발주 제도의 효과에 대해 탐색적으로 고찰하였다. 이를 위해 거래비용, 상존 가능성, 중소기업 육성, 부패 및 부실공사 측면에서 분리발주 제도의 도입효과를 탐색적으로 검토한 결과 갑을 관계 형성 및 그에 따른 불공정 거래 발생을 원천적으로 차단할 수 있는 제도적 장치로 보기 어렵다는 것을 확인하였다. 따라서 일방적인 분리발주 의무화가 아니라 상황에 맞는 탄력적 적용과 함께 징벌적 손해배상이나 정보공개와 같은 보완적 방안이 필요함을 결론으로 제시하였다.

대한설비건설협회(2013)에 따르면 건설공사 분리발주가 공공의 이익이 매우 큰 것으로 분석됐다. 또 분리발주로 인한 공사지연, 하자분쟁 등 효율성 저하는 철저한 공사관리와 발주자 보호장치 활용으로 해결, 일부의 우려는 기우에 불과하다고 분석하였다.

홍성호(2013)의 연구보고서에 따르면 공공공사의 20% 수준으로 분리발주 적용범위 결정 시 4,693억원의 공공예산 절감과 4,198억원의 부가가치, 2만6,048명의 고용이 증진되는 등 공공의 이익이 매우 큰 것으로 밝혀졌다. 또한 발주자 선택권과 자유계약 원칙을 중요시하는 미국, 일본, 독일 등 선진국도 분리발주의 법제화 또는 적극적인 활용을 통해 공공예산 절감, 부가가치 및 고용창출효과를 거두고 있을 뿐만 아니라 통합발주의 문제점도 해결하고 있다고 밝혔다. 선진국은 또 전기 소방 통신 설비 공종 뿐만 아니라 건축 및 토목 공종에 해당되는 여러 개의 공종을 분리 발주하는 다 공종 분리발주 방식을 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 또 일부에서 우려하는 다수의 공종 패키지로 인한 효율성 저하는 통합발주에서도 동일하게 발생하는 현상이며 철저한 공사관리와 발주자 보호장치 활용으로 해결 가능하므로 이 같은 우려는 현실성 없는 기우에 불과하다고 밝혔다. 이와 함께 분리발주로 인해 발주자 관리업무는 일부 증가하지만 건축 및 토목 공종의 일부만 분리된다면 그 증가폭은 크지 않아 크게 문제되지 않고 있으며 향후 CM용역을 통해 충분히 해소 가능할 뿐만 아니라 오히려 건설산업 발전에 필요한 Smart 발주자 육성이 가능하다고 전망했다.

김효진(2012)은 전기 공사업법에서 정하고 있는 전기공사의 분리발주 제도를 중심으로, 정책집행의 순응을 결정하는 요인을 분석하였는데, 각 변수 간의 상관관계 분석 결과, 명료성, 공정성, 일관성, 투명성 중예, 전기공사의 분리발주 제도의 순응에 대한 여러 요인에 대하여 공공과 민간공사에서 의미 있는 상관관계가 있다고 하였다.

이성규(2009)는 시공의 품질확보와 공사 전문성 향상 그리고 하도급관행에서의 적정 지위 확보를 위하여, 소방설비공사의 분리발주 도입과 시행의 타당성을 제시하였다. 현재 우리나라에서 건축 관련 산업에서 진행되고 있는 분리발주에 대한 현황과 외국의 소방시설 분리발주에 대한 사항을 분석하여 우리 현실에 알맞은 소방시설공사에 대한 분리발주 방안을 제시하였다. 아울러 국내, 외적으로 소방시설공사업의 업무영역 및 위상을 조사, 분석하여 건설 분야와 소방시설공사 분야의 동향을 파악하였으며, 소방시설공사에 대한 조사와 분석을 통

한 자료를 토대로 소방시설공사의 제도 개선 방향과 분리발주에 따른 입찰 제도를 검토하였다. 기 조사된 외국의 분리발주제도와 소방시설공사의 특수성과 전문성을 검토하여 장단점을 비교, 분석하고 우리나라 현실에 맞는 분리발주의 현주소를 도출해 내고자 하였다. 현재 국내에서 실행되고 있는 건설공사 및 소방시설공사에 대한 일반 현황을 파악하고, 정부 공공공사에서 시행되고 있는 발주 및 수주체계에 대한 분석과 소방시설공사분야의 처리방안에 대한 분석을 시행함으로써 소방시설공사의 분리발주에 대한 실태, 평가, 특징을 검토하였다. 그리하여 시공의 품질확보, 공사의 전문성 향상, 하도급 관행에서의 적정지위 확보 등의 분리발주 도입, 시행의 타당성을 제시하였고, 발주, 입찰제도의 개선, 소방전문업체의 직접 시공제도의 도입, 업계 기술력 배양, 공사 주체의 의식변화 등의 추진전략 방안을 제시하였다.

김선영(2013)은 소방시설공사를 분리발주의 예외 또는 폐지할 시, 생존권을 위협 받고, 업역 붕괴를 초래할 가능성이 크므로, 중소 시공업계의 불합리한 하도급 구조를 타파하고 건설업계와 소방시설공사업계가 대등한 주체로서 협력해 갈 수 있는 분리발주 방식을 주장하였다. 소방시설공사는 소방산업의 발전과 더불어 국민 생활의 안전을 확보하는데 궁극적인 목적이 있다. 전세계적인 기상이변과 도시화, 초고층화로 대변되는 건설환경의 변화로 인해 현대의 도시의 공간구조가 급격히 변화하고 있다. 한편으로 소방시설공사가 정보 기술의 가속적 발전에 따라 급변하는 국제 기술 환경과 급증하는 소방기술 수요에 능동적으로 대처할 필요성 또한 증대되고 있다. 정부에서는 이러한 국내 소방산업의 어려운 현실을 감안해 소방산업을 육성할 필요성을 인식하고 그에 대한 국가차원의 육성정책을 추진해 나가야 한다. 현실적으로 열악한 환경 속에 있는 소방산업이 국민의 생명과 복리증진에 기여하고 국민들이 이해하며 관심을 가지는 소방시설공사가 될 수 있도록 소방시설공사업 현황과 분리발주에 따르는 문제점, 활성화 방안에 대하여 분석하였다.

박상순(2006)에 따르면 건설에서의 설비분야는 에너지, 자원, 정보 등을 이용하여 인간에게 편리함과 쾌적함을 제공하기 위해 건축물의 기능을 향상시키는 장치를 의미한다. 과거의 설비건설업은 부대설비라는 건축의 일부였지만, 현재는 주요설비로서 공사금액도 대형화되었고, 시공 공종도 전문화되었으며, 하자보수 등 수선주기가 짧아 독립 공종으로서의 설비건설이 필요 불가결하게 되었다. 이러한 시대적 흐름에도 불구하고 건설기계설비공사와 같이 하도급 의존도가 높은 분야에서는 하도급단계의 근본적 개선이 없는 경우 부실시공 방지와 기업경쟁력 제고에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 현행의 하도급과 연관된 발주제도의 근본적 검토를 통해, 건축설비건설업을 영위하고 있는 업체나 시공, 설계, 감리자들의 업무분야에서의 역량확충과 설비분야와 연관된 업종 간의 균형발전방향을 제시하였다. 설비건설은 부대설비라는 건축의 일부였지만, 현재는 주요설비로서 대형화, 전문화, 하자보수 등 독립 공종으로서의 설비건설이 필요 불가결 하기에 현행의 하도급과 연관된 발주제도의 근본적 검토를 통해, 역량확충과 업종 간의 균형발전방향을 제시하였다.

양영도(2005)는 분리발주의 활성화가 이루어져 기계설비공사 종사자들의 위상정립과 권익이 향상되며, 더 나아가 건축기계설비 업체의 전문화로 기술력이 향상되고 일반건설업체와 대등한 위치를 확보하고, 분리발주로 인한 하도급 단계의 축소로 발생하는 이윤과 효과는

건축기계설비업의 기술개발과 연구 등 재투자로 이어지기 위한 방안과 대안을 제시하였다.

서동욱(2010)은 조경공사 분리발주제도의 연구를 하면서, 시행이 된다면 다른 분야에 불이익을 초래하고 문제가 될 것이다 라는 가정아래, 설문을 조사하였고 그 분석결과, 다른 분야의 평균값이 ‘변화없다’ 와 ‘그렇다’의 값사이에 해당하여 ‘불이익을 당하는 경우가 생기지 않는다.’라는 결과를 도출하였고, 이에 조경공사 분리발주제도의 활성화는 경제적 이해관계에 대한 부분에서 문제가 없음으로 분리발주가 타당하다는 제언을 하였다.

이 외에도 통합발주 방식 관련한 연구(김세범, 2017; 유승은, 2016; 김용원, 2013; 이의섭, 2013) 등이 있다. 관련연구들의 공통점은 적용 가능한 다양한 통합발주 방식에 대한 연구로서, 통합발주의 제도적 개선방안이 필요하고, 새로운 통합발주방식인 파트너링, 얼라이언싱, IPD(Integrated Project Delivery)4)방식의 통합발주를 활용하자고 제안하고 있다.

직할시공 관련한 연구(장철기, 2013; 김우영 외, 2013; 대한설비건설협회, 2009; 한국건설산업연구원, 2004)에서는 공동주택의 분양가를 인하하기 위한 방안으로 시행 된직 할 시공제의 문제점을 제시하고, 발주자의 사업관리 비용이 원도급자의 비용보다 증가할 가능성이 있고, 공공기관의 사무와 인원비대화에 대한 우려 등으로 직할시공제의 도입으로 인한 분양가 인하는 기대하기 어렵다고 하였다.

위의 선행연구 내용을 요약 정리하면 다음 <표6>과 같다.

<표 6>. 하도급 발주 관련 선행연구

연구자(연도)	요약 내용
곽성호(2019)	공사의 전문성 필요 CM 제도 적극활용
조태일(2020)	사업관리자, 발주자, 관리자, 감리자, 감독관들의 의견 반영필요
최민수외(2013)	하도급거래의 공정화를 위해 분리발주 필요성 반대
이익한(2008)	CM을 활용한 분리발주 필요
윤일주(2006)	분리발주는 강제화 의무화가 아닌 발주자의 재량과 선택
전영준외(2017)	분리발주 문제점 지적
강유추(2014)	하도급거래의 공정화방안 연구 필요
우윤석(2013)	일방적인 분리 발주 보단 상황에 맞는 탄력적 방법 도입
대한설비건설협회	분리발주가 공공의 이익에 크게 기여, 단점은 제도적으로 보완
홍성호(2013)	약 20% 공종 분리 발주시 공공의 이익에 크게 기여
김효진(2012)	분리발주제도는 전기공사에서 유 의미 하다.
이성규(2009)	소방시설 공사에서 분리발주에 따른 입찰제도 검토
김선영(2013)	소방시설공사에서 시공업계의 불합리한 하도급 구조 타파를 위한 분리 발주 도입 언급
박상순(2006)	부실공사 방지를 위해 하도급 단계의 근본적인 개선 필요

양영도(2005)	기계설비 공사에서 분리발주 활성화를 통한 업체의 전문성 향상 언급
서동욱(2010)	조경공사에서 분리발주는 경제적 이해관계 없음으로 도입필요

분리발주 문제점에 관한 연구에서는 분리발주가 건설현장 공사 관리의 어려움을 초래 할 것이며, 하자로 인한 발주자와 시공사 또는 개별 시공사 간의 분쟁증가가 우려되고, 발주자의 총 공사비는 증가하고, 중소기업 보호측면에서도 분리발주의 확대는 타당하지 않다는 것이 대부분의 결론이며, 분리발주 타당성에 관한 연구에서는 분리발주가 오히려 공사비를 절감 할 수 있고, 분리발주로 인하여 발주자 관리업무는 일부 증가하나 CM용역관리를 통해 충분히 해결 가능하다는 것이며, 발주자의 선택권 및 자유계약의 원칙을 제한한다는 부정적 견해에 대하여는 산업전반의 경쟁력 확보와 공공이익이 발주자의 자유계약 선택권 원칙으로 얻을 수 있는 가치보다 크다는 반론으로, 공공건설 분리발주는 종합건설업체의 이윤 및 일반관리비 배제 등으로 건설 산업의 부가가치와 고용창출 효과가 증진 될 것이라는 것이며, 각 업종별 분리발주 활성화에 관한 연구에서는 자신의 업무영역인 전문 건설업의 입장에서 반드시 분리발주를 확대하여 시행하여야 한다는 것이다.

통합발주와 관련한 연구들은 통합발주방식을 주로하고 미비한 문제점들을 보완하기 위한 연구들이며, 직할시공제 관련한 선행 연구들은 직할시공제의 문제점과 효율적으로 적용하기 위한 방안들에 대한 연구가 필요하다는 것이며, 기타 발주제도와 관련한 선행연구 또는 정책들도 분리발주의 문제점과 향후 시책 등에 대하여도 연구가 더 필요하다는 것이다. 선행 연구 사례를 통하여 건설업체의 다양한 의견과 주장 그리고 발주제도와 관련하여 변화하려는 노력과 많은 제안들을 접할 수 있었던 반면, 같은 업무영역의 사업자단체들을 중심으로 자신들만의 업무영역을 확장하려는 추세가 강하다는 것을 알 수 있었고, 분리발주가 단점만을 가지고 있는 것이 아니라, 공사비 지출을 발주자가 직접 확인 가능하다는 것은 큰 장점으로 보인다. 더욱이 통합발주의 문제점과 단점을 보완하여 좀 더 나은 발주제도로 건설 사업 환경을 개선하고자 하려는 의지는 정부나 각각의 이익단체들 그리고 사업자단체들의 공통된 의견이기도 하다.

기존 선행연구의 대부분은 분리발주의 문제점을 지적하거나 실패 사례들을 조사하였고, 분리발주와 통합발주의 장, 단점에 대한 분석이다. 그 외로 전문 건설업종과 직접적으로 관련한 연구들은 이해관계의 테두리 안에서 본인들의 업무영역 위주의 경제적 이해관계에서 분리발주 방식의 긍정적인 효과만을 대변하는 내용들이다.

본 연구는 일괄발주와 지명발주를 비교, 분석하여 해당 발주의 현실적인 문제점과 전문건설업체의 관리능력 그리고 법제화에 따른 예상되는 문제들을 비교분석하고 발전방안을 마련하고자 하였다는 점에서 연구의 의의가 있다.

III. 일괄하도급과 지명 하도급의 비교

1. 일괄하도급

건설업자는 도급 받은 건설공사를 일괄하여 다른 건설업자에게 하도급 할 수 없으며 또한 도급 받은 공사 중 주요부분의 대부분을 1인의 제3자에게 하도급 할 수 없다(건설업법 제 22 조 제 1 항, 동법시행령 제 32 조제 2 항). 예외적으로, 다음의 두 가지 사항 즉, 전문공사의 종류별로 분할하여 각각 해당 전문건설업자에게 하도급 하는 경우와 도서, 산간벽지 공사로서 동지역의 시,도에 있는 중소건설업자에게 하도급 하는 경우에 대해 발주자의 동의가 있으면 일괄하도급을 허용하고 있다(유동호, 2010).

그러나 건설공사의 대형화, 고도화의 진전에 따른 설계시공발주 및 기획 제안형 공사 등 소위 건설산업의 소프트화로 종합건설업체의 건설프로젝트관리능력 배양을 위해 시공부문에서 일괄하도급의 필요성이 증대되고 있으나 현행법은 이를 허용하지 않고 있다(이선자, 2016).

예를 들면, 건설산업 종합화의 필요성에 따라 일반건설업체가 설계시공(턴키)입찰을 통해 건설업법상 건설공사 시공 외에 전기공사, 전기통신공사 등의 시공과 이들 공사의 설계 등을 일괄하여 수주한 후 이중 시공 부분을 하도급 할 때에는 현행의 일괄하도급 금지 규정으로 인해 건설업종합화를 약화시킬 우려가 있다.

발주처 입장에서 볼 때, 일괄입찰방식 선정기준이 구체적이지 못해 사업의 유형 및 특성을 고려하지 않고 있으며 발주절차의 복잡성 및 낙찰자 결정 과정에서 발주기관의 의견 반영이 미흡하다. 발주를 위한 설계지침서의 작성 및 심의, 입찰설계안의 심의 등이 발주기관이 일괄입찰제도를 기피하는 주요한 이유가 되고 있다. 현행 낙찰자 선정방식에 의하면 발주기관은 기본설계안에 대해 검토하고 그 결과를 중앙심의위원회에서 심의하는 한편 계약은 또 조달청에서 함으로써 실제 사용자인 발주기관의 의견반영이 미흡한 실정이다. (이재덕 외, 2022).

입찰참가자 입장에서 볼 때 입찰참여업체의 설계부담이 가중되며 업체의 발표 소명기회가 불충분하고 설계기간이 부족하다. 국제법 시행령 제 89 조에서 턴키 입찰지원을 위해 실시 설계적격자 4명 중 탈락한 3명에게는 설계비 일부(총공사비의 1%)를 보상하기로 하고 있으나 과도한 설계비 부담으로 입찰 의욕이 저하해 우수업체 간의 경쟁유도가 미흡하다(전영준 외, 2017).

평가기관의 입장에서 볼 때 평가기준, 중앙건설기술심의위원회의 운영, 낙찰자선정방식 등이 미흡하다. 일괄입찰대상 주요 공종에 대한 평가항목이 불명확하며 신기술 및 신공법의 적용에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않아 입찰참여업체의 기술경쟁 유도가 저해된다. 심의담당공무원의 부족으로 지방시, 도면 등의 일반적인 기술사항에 관한 자체사전검토가 거의 불가능하고 심의위원회의 심의(검토기간 5~7 일)에만 의존하게 되어 내실 있는 심의가

이루어지지 않는다. 또한 설계점수가 높은 순으로 선정된 4 명을 대상으로 종합평점이 가장 높은 자를 낙찰자로 하는 현행방식도 기술과 가격을 동시에 고려한 낙찰자 선정방법이 될 수 있으나 여전히 가격에 의한 무리한 저가 투찰이 이루어질 가능성이 높다고 본다. 끝으로 건설업의 수요 및 개념이 확대되고 발주형태도 변모(건설공사의 패키지화)하고 있는 만큼, 턴키 공사의 경우 시공업자의 단독입찰을 허락치 않음은 설계와 시공의 연계성 부족으로 국제 경쟁력 약화와 부실공사원인이 될 수도 있어 불합리하다고 본다(건설업법 제 6 조 ; 건축사법 제 23 조 시행령 제 23 조).

전기공사는 전기공사법, 전기통신공사는 전기통신공사법 등 각각의 법률에 규정된 일괄하도급 금지규정에 위배되기 때문에 일반건설업체들은 일괄하도급의 처벌대상이 되고 있다. 턴키 공사가 아닌 경우에도 동일하다. 결국 WTO 체제하의 건설시장개방에 대응하여 전체공정에 대한 건설업체 관리능력제고를 위해 건설업의 정의를 확대해야 함에도 불구하고, 이러한 일괄하도급 금지규정은 업체들이 시공중심으로만 성장하게 만드는 요인이 될 가능성이 있다고 본다(손희구, 2020).

또한 도급 받은 공사 중 주요 부분의 대부분을 2인 이상에게 분할 하도급하고 수급인은 기획, 조정, 관리업무만을 수행하는 것이 현행법상 허용되고 있지만 실제로는 주요부분의 대부분에 대한 한계가 모호해 각급 발주관서가 이를 공종별 또는 물량별로 업체마다 자의적으로 차별적인 규제를 함으로써 원활한 하도급처리에 애로사항이 많다.

<표 7>. 일괄하도급 관련 법규

법령	원칙	예외
국가계약법 시행령 제68조	동일 구조물 공사 및 단일공사 분할, 분리발주를 금지	다른 법률에 의하여 분리발주 분할시공이 효율적인 공사는 분리발주 하자책임이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서 분리시공이 효율적일 때
지방계약법 시행령 제77조	동일 구조물공사 및 단일 공사의 분할, 분리발주를 금지	다른 법률에 의하여 분리발주 분할시공이 효율적인 공사는 분리발주 하자책임이 용이하고 품질, 안전, 공정 등 관리에 지장이 없는 공사로서 분리 시공이 효율적이라고 인정되는 공사

세부내용은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률과 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에서는 “동일 구조물공사 및 단일 공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다.”라고 규정하여 건설공사의 분할계약 금지를 원칙으로 하고, “다른 법률에 의하여 다른 업종의 공사와 분리 발주 할 수 있도록 규정된 공사, 공사의 성질이나 규모 등에 비추어 분할이 효율적인 공사, 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 공사로서, 설계서가 별도로 작

성되는 공사, 공사의 성격상 공사의 종류별로 시공의 목적물, 시기와 장소 등이 명확히 구분되는 공사”에 대해서만 분할, 분리하여 계약할 수 있도록 예외조항을 두고 있다. (박원배, 2020).

일괄하도급의 금지 규정은 현실의 건설공사 하도급 특성과 건설환경의 시대적 여건을 고려하여 복잡다기한 면허체제로 인한 문제이기도 하지만 확실적인 적용보다는 탄력적으로 운영되어야 할 것이다. 건설하도급 특성상 중대형 일반건설업체들은 도급 받은 공사의 계획 및 관리에 주력하고 대부분의 시공은 하도급에 의해 수행한다는 점과 건설환경 여건 및 시대적 변화에 따라 기획제안형 및 턴키형 공사발주의 증가가 클 것으로 예상된다. 따라서 대형공사의 경우 원도급자들이 다수의 전문하도급자에 대한 직접적인 관리소홀로 부실공사의 여지를 제공하는 것 보다는 공사의 규모 및 수주형태에 따라 일괄하도급 금지 규정을 완화하여 건설한 중소기업체에 대한 수주기회를 확대하고, 이중 점검 및 관리의 효율성을 제고 시켜 부실공사의 여지를 줄여 나가야 할 것이다. (심규범, 2006).

발주 및 입찰과정의 개선을 통한 일괄입찰 계약제도의 활성화, 평가과정의 개선을 통한 기술우위업체의 적정평가 및 평가절차의 합리화, 낙찰자 결정시 기술우위자가 낙찰되도록 하는 방안을 강구해야 한다. 동일한 유형의 공사가 같은 발주처에서 반복하여 발주될 경우 발주기관의 장이 심의를 생략할 수 있는 제도적 근거가 필요하며 또한 발주처의 기술적인 취약점을 보완하기 위해서는 일괄입찰과정 전체에 감리용역 업체를 참여시켜 발주지침의 작성부터 입찰자의 기술평가 등에 활용하는 방안을 마련해야 할 것이다(김용원, 2013).

입찰과정에서 일괄입찰시 무분별한 입찰참가를 방지하기 위해 PQ 심사제도로 입찰참가자격자를 일정 수 이내로 제한하도록 하고, 충분한 인력과 기간이 투입되도록 지원하여 설계의 완성도를 제고해 나가도록 해야 할 것이다. 탈락된 우수설계안에 대해 공사예산의 1% 수준의 현행보상예산의 확보를 2% 수준으로 상향 조정하여 공사비 예산속에 예비비로 포함하는 것이 바람직하다(김효진, 2012).

입찰자 평가과정에서 발주기관에서 직접설계안을 평가하거나 또는 감리용역회사를 선정하여 설계안의 평가를 한 다음 이를 중앙심의회위원회에 제출하여 심의하는 안 등 다양한 건설기술심의회 절차와 방법을 강구해야 할 것이다. 예를 들면 전문분야별 배점비중에 따라 전문위원수를 조정하며, 채점점수의 객관성확보를 위해 각 평가항목별 배점에 순위별 차등을 두어 개별 배점이 주관에 의한 절대평가에 치우치지 않고 설계의 상대평가가 가능케 할 수 있다(박승국, 2022).

또한 설계심의회의 충실도 제고를 위해 최소 1 주일 이상(약 2 주일) 검토기간을 연장함이 타당하며, 필요한 경우 심의위원의 평가결과를 공개하도록 하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 낙찰자 결정방법에서 기술경쟁위주의 평가를 위해 선 기술, 후 가격 평가방안이 필요하며 현행의 단순방식에서 설계평가 뿐 만 아니라 시공기술도 종합적으로 평가하도록 해야 할 것이다. 현행 적격심사항목 및 배점한도액을 새로이 규정하고 있지만 종합평점이 가장 높은 자를 낙찰자로 결정하고 있으나 현행 설계평가의 배점이 35 점으로 낮아 상향조정하는 것이

바람직하며 특히 종합평점의 최저선을 제시해야 할 것이다. 끝으로, 종합건설업의 육성을 위해서라도 턴키 공사인 경우에는 일정규모 이상의 건설업체들이 설계, 시공 일괄입찰에 의해 설계업체 또는 건축사무소와 연계없이 단독으로 입찰을 가능하게 하는 방안을 검토해 나가야 할 것이다.

또한 일반대형건설업체는 시공보다는 설계나 전체 공정관리에, 중견건설업체는 시공에 전문성을 확보할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 몇가지 구체적인 대안을 제시하면 다음과 같다. (박원배, 2020; 손희구, 2020).

첫째, 우선 시급히 완화되어야 할 부문은 건설공사와 함께 발주된 전기공사, 전기통신공사, 소방시설공사들은 건설업법상의 전문공사와 같은 성격이므로 관련전문업체에 일괄하도급이 가능하도록 해야 할 것이다.

둘째, 기획제안형 및 턴키 공사의 경우는 공사의 시공에 대해 1개업체이상 분할하도급을 허용하고, 또한 일정금액이상의 대형공사의 경우는 2개업체이상의 일반건설업체 또는 특수건설업체에게 하도급할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 규제조항 중의 주요 부분의 대부분에 대한 명확한 처리기준을 제시해야 할 것이다. 단, 단순시공 공사에서 일괄하도급은 엄격히 규제하는 것이 바람직하다.

책임시공에 참여치 않은 수주 브로커에 의해 일괄하도급이 허용될 경우 전문건설업체가 주장하는 부실시공문제가 있을 수도 있지만, 건설산업 환경변화에 따라 공사의 유형별로 불가피하게 일괄하도급해야만 되는 사례가 증가하고 있다. 특히 건설시장개방과 함께 외국 대형업체들이 국내에 진출할 경우를 대비해서 특수공사들은 일괄하도급 금지대상에서 제외시키는 것이 건설업종합화 및 건설관리 효율성을 위해 바람직하다. 최근 건설업계에서 큰 관심을 갖고 있는 건설프로젝트관리(CM) 도입은 이러한 측면에서 동시에 검토되어야 할 것이다.

2. 지명하도급

일반 하도급은 특정한 공사나 자재, 장비의 공급에 관하여 건설업체와 하도급 업체 간에 하도급 계약을 체결하며 관련하여 발주처나 감리 등 외부기관의 간섭을 일절 배제하고 건설업체의 자체적인 기준과 사유에 의한 선정과정에 의해 낙찰자를 결정하며 이를 Domestic Sub-Contract 우리말로로는 ‘직선 하도급’ 또는 ‘직영 하도급’으로 표현한다(이광재, 2018).

직영 하도급과 대비되는 개념으로서 하도급 대상의 공사범위와 금액, 공기, 하도급 계약의 대금지급 조건이나 기타 현장 특수조건 등을 발주자가 정하여 선정하는 방식을 Nominated Sub-Contract 우리 말로 ‘지명하도급’ 또는 ‘지정 하도급’으로 표현한다(이광재, 2018).

먼저 분리발주에 대하여 고찰하고자 한다.

분리발주란 건축공사에서 토목공사, 골조공사, 마감공사, 인테리어공사, 전기공사, 정보 통신공사, 소방공사, 폐기물공사 등의 각 단위 공종을 발주자가 직접 전문건설업체와 공사계약을 체결하고 공사 관리와 하자보수까지도 발주자가 책임지는 발주방식으로서, 이미 『정보통신공사업법』과 『전기공사업법』의 규정에 따른 정보통신공사와 전기공사는 건축공사에서 분

리된 업종으로서 분리발주로 건축공사의 일부 공종에 참여하고 있다.

그러나 「국가계약법시행령」 제68조에서는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 기획재정부장관이 정하는 동일 구조물공사 및 단일 공사로서 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없다”고 규정하고 있어, 원칙적으로 공사의 분할계약을 금지하고 있다. 그럼에도 불구하고, 최근에는 전기공사 분리발주 위반혐의로 발주자가 벌금형을 선고받는 일까지 발생하면서, 분리발주 방식에 대한 논란은 더욱 확산되고 있는 실정이다.

불공정한 하도급 계약을 탈피하겠다는 목적에서 시작된 분리발주 방식은 본래의 취지와는 다르게 공사 이행, 관리 및 하자보수 등에서 많은 문제점을 발생하고 있는데도 불구하고 기계설비공사업, 소방공사업, 인테리어공사업, 조경 공사업 등이 업무 영역의 목소리를 높여가고 있다.

싱가폴, 말레이시아, 홍콩 등 영연방국가에서는 지명하도급 제도가 일찍 정착되었고 건수로 보면 개략 10건의 대형 프로젝트 중 9건의 비율로 지명하도급 방식으로 도급 공사를 진행하며 도급금액 기준 전체 계약금액의 30~50%에 이르는 높은 비율을 차지하는 것으로 나타난다. (조재형, 2014).

지명하도급은 도급계약이나 하도급 계약의 권리관계나 수행방식에는 영향을 미치지 않는다. 단지 발주자가 선정했다는 사실만 제외하면 여타의 조건 즉 발주자와 건설업체 간의 권리와 의무 그리고 건설업체와 지명하도급 업체 상호간의 권리 및 의무 관계가 직영 하도급과 동일하다. 발주자 - 건설업체 - 하도급업체 간의 계약구조를 동일하게 유지하는 것이 지명하도급의 도입 개념이기 때문이다. (양영도, 2006).

그런데 만일 발주자의 결정 결과를 시공사의 책임으로 전가를 하는 것이 전부라면 이 제도는 기존의 직발주 제도들과 대동 소이하다는 의문을 가질 수 있다. 기존제도의 독립된 수급자에서 하수급자로 개선이 아니라 제도적으로 더 퇴보 되어 나타난다.

사업승인 취득 후 실시설계도서의 작성 책임은 발주자 또는 시공사가 진다. 주거시설인 경우 허가된 설계의 내용을 바탕으로 실시설계도를 작성하는 방법이 대체로 정형화되어 있어서 시공사가 맡는다. 이에 따라 공사도급계약은 총액도급방식 또는 총괄도급방식으로 진행한다. 비주거시설의 경우 발주자가 실시설계를 진행한다. 공사도급계약은 총액도급방식을 기본으로 하되 설계 미 확정 또는 변동 부분은 공사비를 정산하는 조건으로 계약한다. 일반적으로 초기 공사 범위의 토목, 기초 및 구조체, 커튼월 공사, 조적 및 방수 공사 등은 전자에 해당되며 인테리어를 포함한 마감공사, 기계, 소방, 전기공사 등이 후자에 해당된다. (윤홍민, 2021).

지명하도급의 수행절차는 공사도급계약, 발주계획서 작성, 입찰도서의 준비, 쇼트리스트 확정, 입찰과 평가를 거쳐 낙찰 후 시공사에 통지하여 계약한다.

분리발주 관련 법규는 다음과 같다.

「건설산업기본법」에서 「전기공사」, 「정보통신공사」, 「문화재수리공사」는 건설공사의 범위에서 제외하고 있으며, 전기공사와 정보통신공사 그리고 건설폐기물 처리용역의 경우는

타 법령에 의거하여 분리발주를 의무화하고 있다. 다만, 전기공사의 경우에는 <표 >의 내용과 같이 “공사의 성질상 분리하여 발주할 수 없는 경우, 긴급한 조치가 필요한 공사로서 기술 관리 등 분리하여 발주할 수 없는 경우, 국방 및 국가안보 등과 관련한 공사로서 기밀유지를 위하여 분리하여 발주할 수 없는 경우”에는 분리발주를 예외로 하고 있으며, 정보통신공사의 경우 “특허공법 등 특수한 기술에 의하여 행하여 지는 터널,댐,교량 등 대형 공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하자 책임구분이 명확하지 아니하거나 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우 또는 도로공사에 부수되어 그와 동시에 시공되는 정보 통신 지하관로의 설비 공사로서 분리하여 도급계약을 체결하여서는 하나의 목적물을 완성할 수 없는 경우 그리고 천재지변, 비상재해로 인한 긴급 복구공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우, 국방 및 국가안보 등과 관련하여 기밀유지가 요구되는 공사로서 분리하여 도급계약을 체결하기가 곤란한 경우” 등에만 예외 규정으로 하고 있다. (손희구, 2020; 박원배, 2020)

<표 8>. 분리발주 관련 법규

법령	원칙	예외	의무화여부
전기공사법 제11조	다른 업종의 공사와 분리 발주하여야 한다.	-공사 성질상 분리할 수 없는 경우 -긴급조치 필요 공사로서 기술관리상 분리할 수 없는 경우 -국방, 국가안보 관련 기밀유지를 위하여 분리할 수 없는 경우	의무화
정보통신공사법 제25조	다른 공사와 분리하여 도급하여야 한다.	공사의 성질상 또는 기술 관리상 분리도급이 곤란한 경우	의무화
건설폐기물 재활용 촉진에 관한 법률 제15조	건설공사와 건설폐기물처리 용역을 분리 발주하여야 한다.	없음	의무화

분리발주의 특징은 다음과 같다(우윤석, 2013; 유동호, 2010; 윤일주, 2006).

발주자가 지명하도급을 실시함으로써 얻는 부수효과는 사업추진기간의 단축, 사업예산의 관리, 공사 품질의 확보, 자재나 설계의 융통성, 사업 네트워크의 활용 등이다.

첫째, 사업추진기간

실시설계도서가 확정되지 않은 부분에 대해 지명하도급을 근간으로 하는 실비보수가산 방식

으로 공사도급계약을 체결하는 방식으로 발주자는 실시설계 도서의 완성여부와 관계없이 바로 사업을 진행시킬 수 있으므로 사업추진기간을 획기적으로 단축할 수 있다.

둘째, 사업예산

지명하도급은 인테리어 공사나 기전 공사와 같이 공사비 비중이 높은 공종에 적용된다. 통상적인 도급 계약에서는 건설회사가 가장 손쉽게 이익을 창출하는 공종이다. 설계 도서가 미확정인 상태에서 건설업체는 과도한 공사비를 책정한다. 사업예산을 관리하는 발주자의 입장에서는 공사비 예산이 왜곡되어 나타나고 이로 인해 전체 사업의 타당성이 훼손된다. 실비보수 가산방식을 전제로 발주자가 도급 예산을 관리함으로써 균형 잡힌 사업 예산의 관리가 가능하게 된다.

셋째, 품질

예산 관리와 불가분의 관계에 있는 상반되는 개념이다. 실시설계도서 확정 전에 도급 계약서를 체결하고 설계사양을 사후 확정하는 계약방식에서 인테리어 공사나 기전공사의 장비 사양을 정밀하게 미리 예측하여 계약 도서에 반영하기 어렵다. 따라서 건설업체에 맡기는 것보다 발주자가 가격수준과 사양, 시장)의 상품성향, 소비자(건축주)의 수요 트렌드 등을 종합적으로 평가하여 최종 구매 결정을 함으로써 품질을 확보할 수 있다.

넷째, 융통성

설계사가 작성한 실시설계도서에 전적으로 의존하기에는 완성도가 떨어져 현장에서 크고 작은 설계변경을 필요로 한다. 설계도와는 별도로 소비자들의 성향이 오랜 건설 기간 도중에 변화되며 또 시장에 새로 도입되는 신제품에 대해 설계자의 정보가 늦다. 다각도에서 개선 방안을 찾는 데에는 지명하도급 제도가 더 효율적인 융통성을 만들어 준다.

다섯째, 네트워크

법적인 하자보증기간만 고려하는 건설업체와 달리 발주자는 건물의 유지, 보수까지 장기간에 걸쳐 서비스를 제공할 수 있는 업체를 선호한다. 또한 과거로부터의 거래 실적과 자체의 평가를 갖고 있고 동일한 조건이라면 과거의 거래를 통하여 신뢰가 입증된 업체를 선호한다.

지명하도급 도입 시 발생할 우려가 있는 문제점은 다음과 같다(이선자, 2016; 이광재, 2018; 이창복, 2020).

제도가 아무리 좋아도 실효를 거두기 위해서는 실행하는 주체 즉 발주자, 건설업체, 하도급업체가 제도의 취지를 잘 이해하고 협력하여 선을 이루어야 소기의 목적을 달성할 수 있다. 지명 하도급 제도의 특성상 특히 다음과 같은 문제가 생기지 않도록 관리하여야 한다.

첫째, 시공사의 확고한 책임으로 도급공사의 계약고가 관리되는 총액도급방식과 달리 실비 보수 가산방식을 전제로 하는 지명하도급 제도는 하도급 업체와 시공사의 담합에 의한 추가금액 요구를 통제하기 어려우므로 발주자의 사업 예산이 정해진 기준을 초과하여 사업에 부담이 되지 않도록 설계나 시방의 변경, 수의 계약, 의사 결정 지연이나 변경에 의한 클레임에 주의하여야 한다.

둘째, 발주자가 너무 가격에 민감하여 가격 위주로 발주를 통제하면 시공사에 일괄 발주

하는 방식과 비교하여 오히려 품질 불량에의 원인을 제공하므로 품질저하로 악순환이 지속되고 시공사에 이에 대한 책임을 묻지 못한다. 그러므로 수급인에 지불하는 보수(Fee)가 적절하여야 한다. 적정하도급 대비하여 보수가 넉넉하여야 건설업체가 우수한 직원들을 파견할 것이기 때문이다. 능력이 검증된 시공사의 협력업체 풀에 들지 못하는 미 자격 하도 업체에 발주가 이루어지면 가격과 품질 모두 실패한다. 발주자의 의사결정이 지명하도급 성공에 필수요소로서 개개인의 업무능력과 조직력이 중요하다.

현재 법적으로 분리발주가 의무화된 공종은 전기공사와 정보통신공사다. 공공 공사 뿐 아니라 민간공사에도 전기, 정보통신공사는 분리발주를 해야 한다. 소방시설공사업체가 분리발주를 주장하는 배경은 건설산업기본법(건설법)에서 찾을 수 있다. 건설법 제2조에서는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재수리공사 등 4개 공종은 건설공사에 포함되지 않는다고 되어 있다. 때문에 소방시설공사도 전기공사, 정보통신공사와 마찬가지로 분리발주해야 한다는 논리다(이수경 외, 2011).

사실 굳이 조례가 아니어도 건설법에 따라 소방시설공사는 분리발주가 가능하다. 발주자가 여러 부분을 고려해 선택할 수 있는 사항이다. 그러나 분리발주 의무화는 다른 문제다. 일괄적으로 분리 발주할 경우 심각한 부작용이 뒤따른다는 것이 대한건설협회의 견해다. 우선 국민안전에 위협이 될 수 있다고 지적한다. 비근한 예가 최근 발생한 잠원동 철거물 붕괴사고다. 여러 안전조치가 미흡한 탓도 있었지만, 민간 발주자가 철거공사를 전문업체에 따로 발주하면서 근본적인 문제가 잉태됐다는 설명이다.

산업안전보건법상 공사금액에 따라 안전보건 관리책임자, 총괄책임자, 안전관리자 등을 배치하도록 되어 있는데, 20억원 미만의 소규모 공사에는 배치의무가 배제된다. 통합발주 시 배치되는 안전관리자가 배제될 수도 있다는 이야기다(이재덕 외, 2022).

소방시설공사의 경우 건설공사와 시공 연계성이 높아 분리 발주했을 때 사고가 발생하면 책임소재가 불분명하다. 실제 2014년 5월 고양종합터미널 화재사건 당시 검찰에서는 ‘자격과 경험이 없는 업체에 대수선공사, 가스 배관공사, 소방시설공사를 각각 분리발주해 화재발생 위험을 가중 시켰다’라는 수사결과를 내놓기도 했다.

분리발주 공종이 확대되면 그만큼 비용이 늘어나는 데다, 다단계 불법하도급이 양산돼 품질은 오히려 떨어진다는 지적도 제기된다. 통합발주 시 한 번에 입찰할 것을 2차례로 나누어 입찰해야 할 뿐더러, 해당 공종의 전문업체들이 기하급수적으로 늘어나 초저가 다단계 불법하도급이 판을 칠 것이라는 설명이다. 이런 이유로 민주노총에서도 “결국, 피해는 건설근로자들에게 돌아간다”면서 분리발주 법제화에 반대의견을 나타내기도 했다. 무엇보다 효율성 저하가 문제라고 지적한다. 여러 공종이 복합적으로 결합되어 있는 시설물 공사에서의 의도적인 분리발주는 공사 수행의 효율성을 오히려 떨어뜨릴 가능성이 크다는 것이다. 분리발주 시 효율성 저하는 기획재정부나 국토교통부, 행정안전부 등 정부도 가장 우려하는 부분이다(이창복, 2020).

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지명 하도급사를 선정하기 위해 입찰을 준비할 때부

터 수행능력이 검증된 업체를 엄선하여 경쟁시키고 입찰용 설계 도면, 시방서, 현장특기시방, 현장설명 등 입찰 및 계약의 정확한 사양을 준비하며 제반 절차를 객관적으로 공정하고 명확한 원칙 하에 모든 과정을 발주자의 독단을 지양하고 시공사의 적극적인 참여와 합의하에 진행하여야 좋은 결과를 기대할 수 있다. 시공사의 손익이 현장경영과 무관하므로 관리 직원이 수적으로나 질적으로 불충분 할 수 있다. 계약서에 직원 조직도와 공구장급 이상의 경력서를 첨부하여야 한다. 낙찰이 되어 발주자가 하도급 지명을 확정하여 건설업체로 계약을 이관한 뒤에는 하수급인에 대한 관리 및 운영에 대한 전권을 건설업체로 인계하고 하수급인의 계약 의무 이행에 대한 관리를 시공사가 주관하도록 지속적으로 촉구해야 한다(전영준 외, 2017).

IV. 결론 및 시사점

건설시장개방 이전까지 정부는 건설공사하도급 특성상 해당공정이나 하도급자의 기술수준에 따라 수급인이 자율적으로 하도급 할 수 있도록 또한 위의 선행 연구에 따라, 의무하도급 관련규정이 조정이 필요하다고 생각한다. 이와 함께 정부는 형평성 차원에서 불법 하도급을 방지하고 공정거래질서 확립을 위해 필요하다면 업체들 스스로 원하도급 계열화 협력방안을 정착시킬 수 있도록 간접적으로 전문건설업체에 대한 하도급을 권장하고 이에 호응하는 우수업체에게는 각종 평가 시 우대하는 등 인센티브를 부여하는 것이 좋은 방향이라고 생각한다. 의무하도급제도에 대한 규제의 인센티브는 건설업법으로서 강제로 규정하기 보다는 하도급 계열화 협력 방안을 통하여 하도급실적과 관리가 뛰어난 업체가 실질적으로 혜택을 받을 수 있도록 하는 정부개선내용의 건설하도급계열화 우수업체 평가기준에 현행 하도급 의무규정을 연계(대체)하는 방법도 하나의 대안이 될 수 있다고 본다.

의무하도급 규정은 대부분의 전문건설업체들이 영세하던 시대에 산업 정책적 목적으로 물량확보를 위해 재정되었지만, 이제는 전문건설업체들도 점차 대형화되는 추세이다. 면허개방에 기인한 전문 업체들 간의 과당경쟁상태는 법규정을 통하여 수주물량을 확보해 주어야 할 타당한 이유는 아니다. 이제는 정책적, 제도적으로 무조건 하도급중소업체(전문업체 포함)를 보호하는 시대는 지났다. 즉 책임시공과 품질관리를 위해 원하도급관계가 경쟁의 원리에 의해 이루어질 필요성이 있다. 하도급 계열화를 통해서도 튼튼한 경영과 신기술, 신공법을 보유하려고 노력하는 업체들은 정책적인 보호 없이도 공정한 경쟁의 조건하에서 충분히 발전할 수 있다. 의무하도급도 도급물량 확보를 위한 충분조건은 되지만 필요조건은 못되며 더구나 심각한 하도급업체의 경영난을 극복할 수 있는 충분한 요인도 아닐 수도 있다.

건설시장개방을 앞두고 자유시장경쟁의 원리를 정착시켜야 한다고 생각하는 본저자의 입장에서 정책적, 제도적인 보호보다 원도급업체와 계열화협력방안을 통해 스스로 하도급 배분 비율을 결정해 나가는 것이 바람직하다고 생각한다. 단기적인 개선 대책으로서 정당한 사유로 의무하도급을 이행하기 어려운 중소기업에게는 발주자 동의 하에 직영으로 공사를 수행할 수 있도록 의무하도급 제도를 탄력적으로 운영하는 방안은 가능하다. 왜냐하면 전문건설업체들이 하도급계열화를 위한 일반등록업체 선정에서 대부분 도급한도액 순위 1~100위의 대기업 및 건설한 중견기업만을 선호하기 때문에, 일률적으로 모든 일반 원도급업체들에게 일정 비율의 하도급의무를 강제할 필요성이 없다. 다만 계열화의 추세가 대형업자 위주로 추진되고 있어 초기단계에서는 대형업자에게 유리할 수 있다는 부작용이 예상되지만, 원하도급업체 스스로가 규모별 하도급 분배의 규칙을 자율적으로 규정하여 공동이익을 추구해 나가면 이러한 문제는 해결될 수 있을 것이다.

개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현재의 건설 공사 관련 제도 내용은 과도한 정부 개입의 요소를 담고 있어 생산 활동에 많은 부작용을 낳고 있으며 원래의 제도의 목적도 달성하지 못하는 등 실효성을 상실

한 경우가 많았다. 예를 들면, 하도급 제도에서 의무 하도급 비율을 강제함으로써 면허를 대여하여, 하도급업체를 위장 신설하여 하도급 하는 경우 등을 들 수 있다. 따라서, 앞으로의 제도 개선은 자율적인 경쟁 원리를 무시한 직접적인 정부 개입방식을 지양하고 시장 기능을 활용한 간접적 방식으로 전환한다면, 하도급 관련 관행적으로 행해지던 부정 행위들이 어느 정도 완화될 것이라고 생각한다.

둘째, 과거 공공부문의 입찰, 계약제도가 단기적인 예산 절감에만 치중한 나머지 품질 및 기술개발 등 장기적 효과는 미흡하였다. 단기적인 예산 절감보다는 기술력과 적정 공사비를 중시하는 입찰, 계약제도 등을 통해, 대상 시설물의 경제 수명을 고려한 장기 경제성에 입각한 개선방안이 필요하다. 설계, 시공, 감리, 사후 관리 등 전 과정에 참여하는 사업자에게 적정 예산이 뒷받침되도록 지원하는 방향으로 개선되어야 한다.

셋째, 국내 건설산업의 특성에 맞는 면허제도의 발전과 함께 발주자의 역량 재고 필요하다. 유럽의 경우에 공공기관 또는 유사기관(학회, 협회 등)을 통해 다양한 공종에 대한 유로 등록제를 운용하고 있다. 미국의 경우에 주정부별로 차이가 있으나, 일반건설과 전문건설로 구분하여 면허제도를 운용하고 있다. 일본의 경우에는 일식공사와 전문공사를 구분하여 허가제도를 운용한다. 전문건설의 분업화가 장기간에 걸쳐 발전되어온 국내 건설산업의 특성을 고려했을 때, 전문화의 발전과 발주자의 역량제고를 기반으로 한 면허제도의 개편이 필요하다.

넷째, 시공책임형 CM의 활성화와 다양한 VE방식의 도입에 대한 검토가 필요하다. 미국이나 영국의 경우에 전문적인 CM방식이 활성화되어 공기단축과 원가절감의 효과가 이루어지고 있다. 국내에서도 용역형 CM방식이 확대되고 있으나, 발주자의 시공관리를 지원해주는 수준에 머물러있다. 따라서 시공책임형 CM의 활성화를 통해 CM의 역할과 책임을 강화 시키고, 이를 통한 전문성 향상을 통해 실질적 사업효율성이 달성될 수 있도록 하여야 한다. 이와 더불어 일본의 다양한 VE방식과 같이 건설업의 기술발전을 도모할 수 있는 다양한 발주제도의 발전이 필요하다. 이러한 시공책임형 CM의 활성화와 다양한 VE방식의 발전은 건설업의 전문화와 기술혁신에도 발전을 가져올 수 있을 것이라 생각한다.

참고문헌

<국내문헌>

- 강유추(2014), 하도급거래의 공정화방안에 관한 연구, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 곽성호(2019), 국내 공공공사 분리발주 방식 제도화의 문제점 분석 및 시사점 도출, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 국토교통부(2021), 불법하도급 무관용 원칙으로 엄중 처벌, 보도자료 2021. 12. 24.
- 김민주(2017), 국내 건설업 생산구조 현황 분석 및 개선 방안, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 김세범(2017), 다중시공방식의 마감공사 통합발주 방안, 동의대학교 대학원 석사학위논문.
- 김소영(2004), 건설업 하도급관계의 법적 쟁점과 개선방안, 노동법학 제19호: 297-325.
- 김소영(2013), 소방시설공사 분리발주 활성화 방안 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 김용원(2013), 주거시설공사의 하도급 다 공종 통합발주 개선방안, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 김정현(2002), 우리나라 건설하도급의 발전방안에 관한 연구, 한남대학교 대학원 석사학위논문.
- 김정훈(2003), 일반체계이론을 활용한 선택적 설계시공 일괄방식 체계에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 김효진(2012), 정책 집행 순응의 결정요인에 관한 연구: 전기공사를 중심으로, 서울과 학기술대학교 대학원 박사학위논문.
- 대한설비건설협회(2013), 공공공사 분리발주 법제화 효과, 기계설비 제257권: 48-61.
- 박상순(2006), 건설공사에 있어 기계설비공사 발주상의 문제점 분석 및 개선방안, 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 박승국(2022), 건설공사 하도급 입찰 문제점 및 개선 방안, 건설정책리뷰 2022-02: 1-37.
- 박정구(2007), 하도급거래의 문제점과 개선방안, 경영법률 제17권 제3호: 215-254.
- 박원배(2020), 국내 공공건설 공사발주제도 현황을 고려한 통합발주방식 도입 방안, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 서동욱(2010), 조경공사 분리발주 활성화에 관한 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 손희구(2020), 공공공사 설계시공 일괄사업 발주방식 개선방안, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 송지용(2022), 중대재해처벌법상 도급인과 건설공사발주자의 구분 의의 및 기준, 형사법의 신동향 제77호: 369-393.
- 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급 구조 개선방안, 한국건설기술연구원 연구보고서

제6호: 1-178.

양영도(2005), 건축 기계설비공사 분리발주 활성화에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.

우윤석(2013), 공공공사 분리발주제도 도입의 효과에 대한 탐색적 연구, 건설경제산업 연구 제4권 제1호: 49-72.

유동호(2010), 국내,외 일괄입찰제도의 비교분석을 최적화방안 연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문.

윤일주(2006), 건설공사 공종별 분리발주에 관한 연구, 충남대학교 대학원 석사학위논문.

윤홍민(2021), 공공 모듈러 주택 활성화를 위한 발주방식 비교 연구, 경상대학교 대학원 석사학위논문.

이광재(2018), 민간 건축공사의 지명하도급 도입 방안에 관한 연구, 부경대학교 대학원 석사학위논문.

이선자(2016), 교회건축 발주방식의 사례연구를 통한 문제점 및 개선방안: 설계시공분리발주와 일괄발주방식을 중심으로, 중앙대학교 대학원 석사학위논문.

이성규(2009), 소방시설공사 분리발주제도 법제화 방안 연구, 서울산업대학교 대학원 석사학위논문, 2009.

이세중(2017), 건설하도급 법률관계의 비교법적 고찰, 국제거래법연구 제25권 제1호: 121-171.

이수경, 이성규(2009), 소방시설공사 분리발주제도 법제화 방안 연구, 한국화재소방학회 논문지 제23권 제5호: 43-49.

이수경, 이성규(2011), 소방시설공사 분리발주제도 법제화 방안연구-선진외국의 공공공사 발주형태.

이익한(2008), CM at Risk를 통한 분리발주 개념 적용방안에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.

이재덕, 한재경(2022), 건설공사 실무유형별 불법 재하도급의 해석문제 및 개선방안, 건설법무 제8권: 63-99.

이창복(2020), 건설하도급 거래의 공정화방안에 관한 연구: 실증분석을 통한 하도급 계약단계별 개선방안, 광운대학교 대학원 석사학위논문.

장범진(2022), 건설하도급 분쟁 조정능력 강화 방안 연구, 전북대학교 대학원 석사학위논문.

장영길(2013), 정부와 이익집단 간의 정책네트워크 연구: 건설산업의 분리발주제도 폐지 추진 사례를 중심으로, 서울과학기술대학교 박사학위논문.

장철기(2013), 공공건설사업 직할시공제 적용의 문제점 및 효율적 적용방안, 한국건설관리학회 논문집 제14권 제2호: 35-44.

전영준(2017), 해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점, 한국건설산업연구원 연구보고서, 제2017-1권: 1-136.

전영준, 박용석(2017), 건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구, 건설이슈 포커스 제1: 1-

42.

정대운, 유일한, 이바울(2021), OECD 등 주요 해외국가 건설제도 벤치마킹 연구, 대한건설정책연구원 연구보고서 2020-09: 1-242.

정성숙(2013), 경제활성화를 위한 공정경쟁질서 확립방안-사내하도급을 중심으로, 법제연구 제47호: 49-90.

정재수(2002), 국내건설공사 하도급 불공정거래 개선방안에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문.

조태일(2020), 건축공사에서 통합발주와 분리발주의 적정성에 대한 연구, 충북대학교 대학원 석사학위논문.

최민수(2018), 미국의 건설현장 관리의 특징 및 시사점, 국토 매일 2018. 06.

최민수, 강운산, 김민형(2013), 공공공사 분리발주 법제화의 문제점 및 향후 정책 방향, 건설 이슈 포커스 2013: 2-38.

최성규(2016), 국제건설계약상 분쟁과 그 해결에 관한 연구, 성균관대학교 대학원 박사학위논문.

홍성호(2013), 공공공사 분리발주 법제화 효과 및 도입방향, 기계설비 제257권: 48-61.

이광재(2018), “민간건축공사의 지명하도급 도입방안” 논문집

조재용, 김정곤, 박형근 (2014), 아시아 지역 연방국가의 지정하도급(NSC) 제도에 관한 비교연구(표준계약관의 지정하도급자 항목 분석을 중심으로)

박승국(2022), 건설공사 하도급 입찰 문제점 및 개선 방안

손희구(2020), 공공공사 설계 시공 일괄사업 발주방식 개선방안

<외국문헌>

Bhumi, The Planning Research Journal Vol.5 No.

<참고사이트>

조달청 <https://hrd.pps.go.kr/hrd/index.do>

국민권익위원회 <https://www.acrc.go.kr/>

국토교통부 <http://www.molit.go.kr/portal.do>

