



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공학석사 학위논문

민간건축공사의 지명하도급 도입방안



2018년 2월

부경대학교대학원

건설관리공학협동과정

이광재

공학석사 학위논문

민간건축공사의 지명하도급 도입방안

지도교수 김 수 용

이 논문을 공학석사 학위논문으로 제출함.

2018년 2월

부경대학교대학원

건설관리공학협동과정

이광재

이광재의 공학석사 학위논문을 인준함

2018년 2월 23일



위 원 장 공 학 박 사 신 성 우 (인)

위 원 공 학 박 사 김 수 용 (인)

위 원 농 학 박 사 이 영 대 (인)

목 차

표 목 차	iv
그림목차	v
국문요약	vi
Abstract	vii
제1장 서 론	1
1.1 연구배경 및 목적	1
1.2 연구범위 및 방법	1
제2장 선행연구 고찰	3
2.1 하도급거래의 불공정실태와 개선목표	4
2.2 다공종 통합발주 제도	6
2.3 부대입찰 및 부대계약 제도	9
2.4 주 계약자 공동도급제도	10
2.5 분리 발주	11
2.6 건설업체의 직접 시공	15
2.7 CM at Risk	16
2.8 소결	17
제3장 발주제도 개선방안	19
3.1 이해관계자	20
3.2 목표와 입장	22
3.3 예산의 확보와 관리	23
3.4 공사도급계약	24

3.4.1 총액도급계약	26
3.4.2 실비 보수 가산방식	27
3.4.3 도급계약방식의 하도급 영향	28
3.5 발주제도 개선방안	29
3.5.1 민간부문 우선도입	29
3.5.2 도급계약방식 선별적용	30
3.5.3 시공사의 통솔권 존중	30
3.5.4 시공사 책임에 대한 보상	32
3.6 소결	33
제4장 지명하도급 제도	34
4.1 지명하도급의 개념	35
4.2 실시설계도서의 작성책임	36
4.3 지명하도급 수행절차	36
4.3.1 공사도급계약	37
4.3.2 발주계획서 작성	38
4.3.3 입찰도서 작성	38
4.3.4 후보군 명단작성	39
4.3.5 입찰	39
4.3.6 낙찰	40
4.3.7 지명통지 및 계약	40
4.3.8 사후관리	40
4.4 보수	41
4.4.1 수급인의 책무	41
4.4.2 보수의 개념	42
4.4.3 보수의 내역	42

4.5 지명하도급 부수효과	44
4.5.1 사업추진기간	44
4.5.2 사업예산	44
4.5.3 품질	44
4.5.4 융통성	45
4.5.5 네트워크	45
4.6 주요 논쟁	45
4.6.1 계약거부권	45
4.6.2 계약해지권	46
4.6.3 지정방식과 시기	46
4.7 지명하도급 도입시 문제점	47
 제 5장 결 론	 50
 참고문헌	 51
 감사의 글	 52

표 목 차

[표2.1] 하도급 개선목표	6
[표2.2] 다공종통합발주의 원가절감효과	8
[표2.3] 공동도급 이행방식의 비교	11
[표3.1] 이해관계자 별 주요관심사	22
[표3.2] 건설업체의 예산초과 위험요소	24
[표 3.3] 공공부문 접근방식 개선방안	29
[표 3.4] 도급계약방식 선별적용	30
[표 3.5] 하도급 업체의 선정과 관리	31
[표 3.6] 시공사 책임과 보상	32
[표 4.1] 발주용 입찰도서	39
[표 4.2] 시공사 경비 및 보수 내역	43

그림목차

[그림 1.1] 연구의 전체 흐름	2
[그림 2.1] 불공정 하도급 실태	4
[그림 2.2] 다공종 통합발주 효과	7
[그림 2.3] 다공종 통합발주의 하도급구조	8
[그림 2.4] 주 계약자 공동도급의 계약구조도	10
[그림 2.5] 일반도급공사의 발주방식	12
[그림 2.6] 시/공간의 분리발주	13
[그림 2.7] H 자동차 건설공사의 분리발주	14
[그림 3.1] 제3장 연구의 흐름	19
[그림 3.2] 민간건축사업 이해관계자 계약구조	20
[그림 3.3] 이해관계자 균형반	21
[그림 3.4] 개발사업 진행흐름	26
[그림 3.5] 계약계통도	31
[그림 4.1] 제4장 연구흐름도	34
[그림 4.2] 지명하도급 수행절차도	37

민간건축공사의 지명하도급 도입방안

이 광 재

부경대학교 대학원 건설관리협동과정

요 약

하도급 불공정 개선에 관해 한국건설산업연구원의 주도로 많은 연구가 진행되었고 여러 가지 제도적인 개선 대책이 제시되었다. 동 연구원의 보고서에 따르면 하도급 관련하여 저가 수주 및 발주 과정이나 시공단계에서의 불합리한 현상이 점점 악화되고 있다.(배순호 2011) 공공부문에서 정책적 의지로 발주처 주도에 의한 하도급 직 발주 제도의 보급을 위해 다양한 개선 대책을 제시해 왔지만 기대하는 정도로 활성화 되지 못하고 있다.

한편 국내 건설산업에서 큰 비중을 차지하는 민간부문 건축공사에 관심을 가질 필요가 있다. 발주자와 건설업체 간의 도급공사 계약 조건 특히 공사비의 지급 및 정산 관련한 계약구조가 하도급 저가발주에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 현실적으로 건설업체가 안고 있는 예산 상의 제약 조건을 살펴 보면 하도급 저가발주 문제를 해결하기 위해서는 건설업체와 하도급 업체 간에 국한된 사적 계약의 부수물로 한정하지 말고 발주자의 관심과 적극적인 대처를 필요로 한다.

본 연구를 계기로 많은 민간건축의 발주자와 건설업체에서 건설업의 고질적인 하도급 불공정 거래를 개선하기 위한 배전의 노력을 경주하여 더욱 발전적인 모습으로 소비자에 공헌하는 길이 열리기를 기대한다.

A study of the Nominated Subcontract and its application to local commercial projects

Kwang Jae Lee

Interdisciplinary Program of Construction Engineering and Management

The Graduate School Pukyong National University

Abstract

General contractors play a very big role in private construction sectors of Korea. That is mainly due to the legal requirement that mandates general contractor should assume the ultimate and sole responsibility to lead the construction project to eventual completion and registration.

As general contractors are bound to frugality in cost management most of the local subcontractors are obliged to offer their best price when invited to competitive tender and this will eventually cause them to suffer from financial deterioration and subsequent quality deterioration. From the developers' viewpoint as they have to engage a general contractor into the comprehensive construction contract to secure project finance arrangement, local developers have no time to spare and wait until the construction

documents are well developed to satisfactory details. Consequently by the time when subcontractors are fully engaged in construction and finish materials are delivered, big arguments persist due to budget shortage. More often than not peaceful compromise between the owner , the contractor or the subcontractors becomes harder to attain without hurting one party or another.

As a realistic solution to help all party concerned, I would like to suggest that the so called nominated subcontract system is engaged into the main contract between the owner and the general contractor. This will prove especially useful when they want to commence the project immediately before every finish details are well documented by the architect and engineers. Subcontractors' nomination is relatively new and widely unaccepted in local industry, however, it has been partially in practice for many years on special occasions. I believe that the application of the nominated subcontract system to a wide range of commercial and residential projects will make a big contribution to help the owner to procure a better quality product by relieving the subcontractors from price cutting competition and general contractors from budgetary deficit as well. The eventual purpose is to help the consumer to get the better construction product.

제1장 서론

1.1 연구배경 및 목적

공사가 완공되어 입주자들에게 건축물을 인계한 후 공사의 품질로 인하여 민원이 발생하지 않도록 설계의 기본부터 공사 계획적인 측면에서 여러 가지 검토가 필요하다. 건설 상품의 품질의 중요성에도 불구하고 현실적으로는 사업 추진의 촉박함으로 인하여 최우선적으로 공사도급계약부터 체결하는 것이 일반적이다. 도급 계약 이후에 설계 도서를 검토하고 보완하여 시공의 품질을 확보하여야 하지만 반대로 미완성된 설계 도서를 기초로 작성된 내역서 및 실행예산에 기인하여 착공후 적절한 예산을 확보하기 어렵다.

건설업체의 부실한 예산은 하도급 저가발주를 야기하며 하도급 불공정거래의 근절 없이 품질확보를 기대할 수 없으므로 민간건축공사에서 도급계약방식을 보완함으로써 하도급을 개선하는 방법을 제안한다.

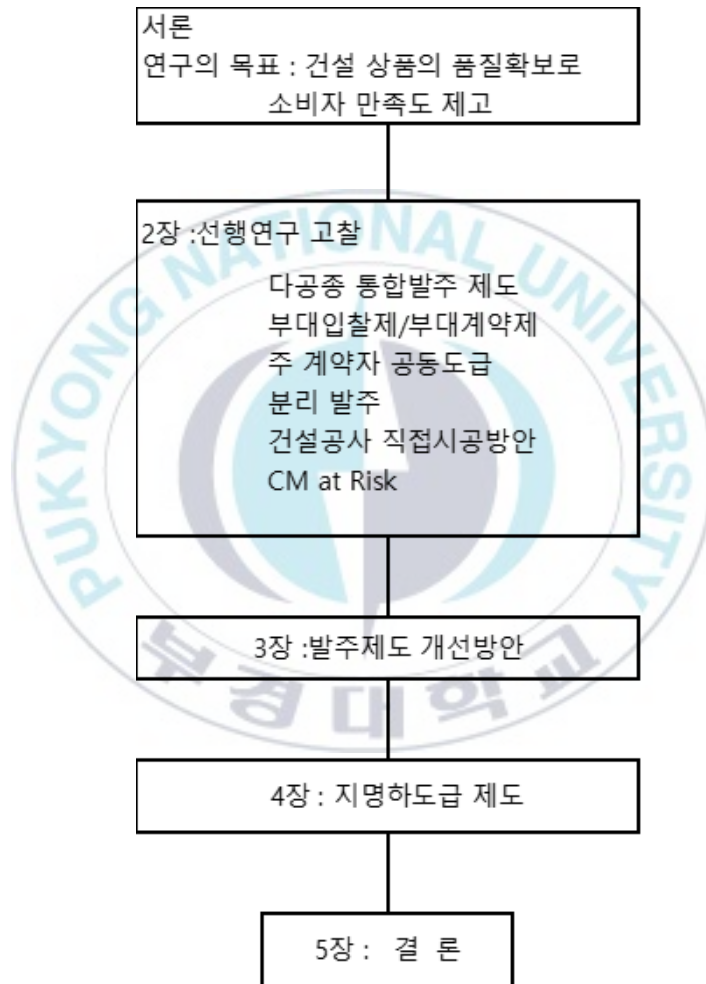
1.2 연구범위 및 방법

건설공사 생산체계가 일반건설업체는 원도급, 전문업체는 하도급과 같은 방식으로 40년 이상 지속되면서 고질적인 병폐가 끊임없이 양산되고 있다.(배인호, 2015)

불공정한 하도급거래의 개선을 위해 공정하고 투명한 하도급 입찰제도, 저가하도급 유도관행의 개선, 도급내역 대비한 하도급 물량 통합/축소 관행의 개선, 추가공사 구두발주 관행의 개선, 하도급대금 지급보증서 지급강화, 익명제보센터 활성화 등의 6대 개선목표가 제시되었으며 이를 위해 다공종통

합발주, 주 계약자 공동도급, 분리발주 등과 같은 공공부분의 여러 가지 발주 제도가 연구되어 왔다.

본 연구에서는 기존 발주제도의 현실적인 문제점을 도출한 후 이를 개선하는 새로운 대안을 제시한다.

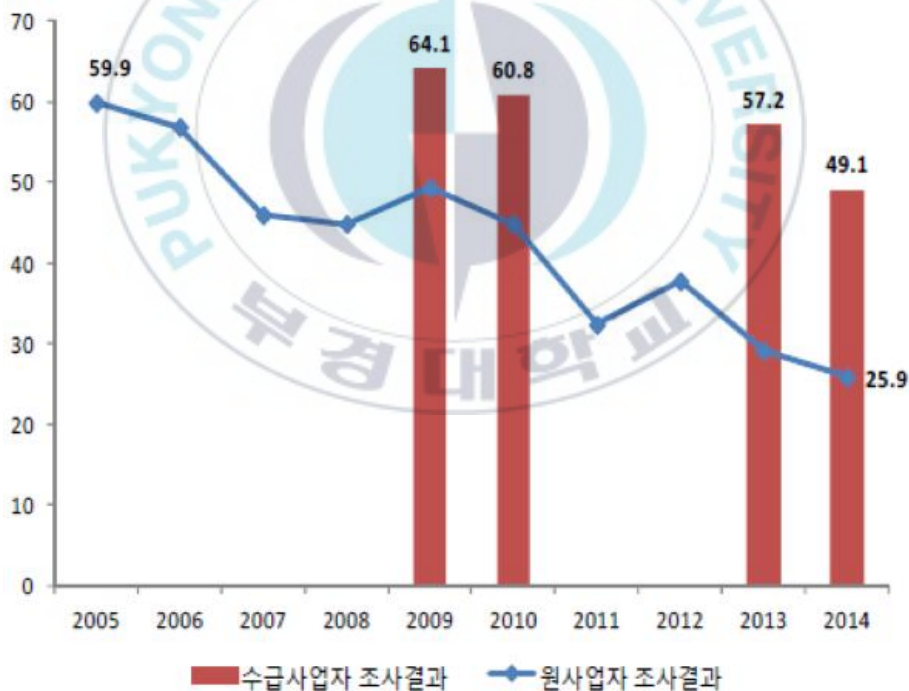


[그림 1.1] 연구의 전체 흐름

제2장 선행연구 고찰

본장에서는 하도급 불공정 거래실태를 파악하여 유형화하고 이를 시정하기 위한 개선목표를 설정한다. 목표를 달성하는 방안으로 제시된 선행연구 중 대표적인 제도를 고찰하여 문제를 도출한다.

건설분야의 불공정하도급 실태는 뚜렷한 점진적인 개선추세에도 불구하고 아직까지 구두발주(15.4%), 대금 미지급(33.8%), 부당 하도급 대금 결정/감액(7.2%), 부당 발주 취소(5.2%) 등으로 지속적인 법 위반 혐의 사례가 지속적으로 나타나고 있다.(이수일, 2016)





[그림 2.1] 불공정 하도급 실태 (이수일, 2016)

2.1 하도급거래의 불공정 실태와 개선목표

배인호는 하도급거래의 불공정실태를 분류하여 다음 세가지로 요약하였다.

(가) 저가 수주로 인한 채산성의 악화

건설공사의 생산체계는 건설산업기본법에 의해 일반건설업체가 공사의 수주와 하도급, 공사관리를 주관하는 구조로 되어 있다. 하도급 업체는 근본적으로 수급자인 건설업체에 결과적으로 완전히 예속되어 공사수주 단계에서부터 저가 수주를 강요 받는 입장이다. 채산성의 악화가 지속되어 부도의 위험을 감내하고

악성거래를 할 수밖에 없는 저가 발주가 최우선적으로 시정되어야 할 하도급 불공정 거래이다.

(나) 입찰 및 계약 과정의 불합리성

하도급 발주 방식에 전자입찰이 보편화되면서 공개되지 않은 수급인의 예산보다 높다는 이유로 몇 번의 재입찰을 거친 후 다시 계약체결 단계에서 추가협상을 통해 하도급 금액을 깎는 관행이 근절되지 않는다.

입찰단계에서 현장설명 후 입찰서 제출까지 보통 2주 정도의 기간이 소요되지만 통상적으로 5~7일 정도의 짧은 견적 기간으로 제한하여 설계도서와 현장설명서들을 꼼꼼하게 검토, 숙지할 시간이 없으며 물량 산출서를 확인하여 단가를 견적할 시간적 여유를 주지 않는 것이 일반적이다.

(다) 시공단계에서의 불합리

시공단계 즉 계약을 이행하는 과정에서 하도급업체는 당초 계약내역에 없던 추가공사를 작업지시서나 서면교부가 아닌 구두지시에 의해 강요 받으며 공사 완료 후 추가공사비 지급이 유보되거나 거절되어 고통이 가중된다. 설계도서나 현장 상황, 조건 등의 변경 등에 대하여 계약서를 기준으로 추가 공사비를 지급받는 것이 정당하지만 건설업체의 사정에 따라 지급을 미루거나 거절하는 사례가 많다. (배인호, 2015)

또한 공정한 하도급 거래 질서확립을 위한 6가지 개선목표를 제시하였다. 배인호가 제시한 개선목표 중 하도급대금 지급보증강화와 익명제보센터 활성화는 제외한 4가지를 연구범위로 한정하였다. (표 2.1 참조)

[표2.1] 하도급 개선 목표

개 선 목 표	연관분야	연구범위
1) 공정하고 투명한 하도급 입찰제도 마련	하도급	포함
2) 저가하도급 유도 관행 개선	하도급	포함
3) 도급내역 대비, 하도급물량 통합/축소 관행개선	하도급	포함
4) 추가공사 구두발주 관행 개선	하도급	포함
5) 하도급대금 지급보증서 지급보증 강화	재무	배제
6) 익명 제보센터의 활성화	법무	배제

2.2 다공종 통합발주 제도

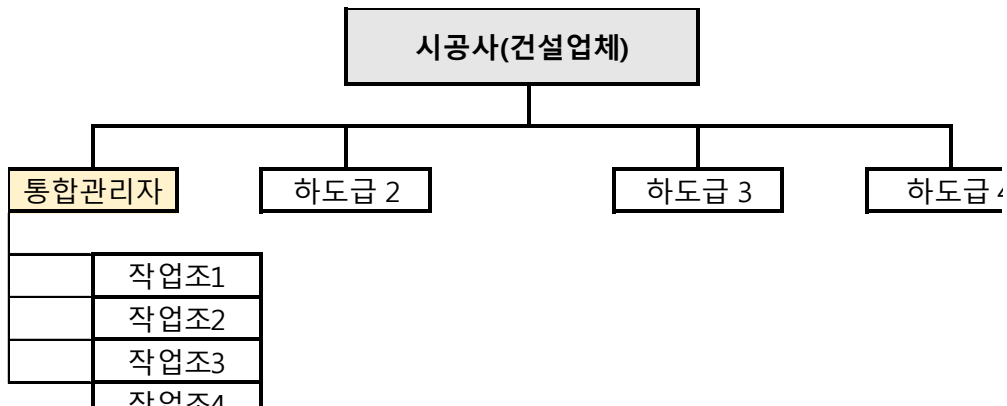
하도급업체간 마찰로 인한 시공성능의 저하에 주목하고 생산성을 증대시키기 위한 노력의 일환으로 파트너링이나 하도급 계열화 제도가 시도되었지만 프로젝트의 계약관리를 통해 해소할 수 없는 마찰분쟁이 발생한다. 건설업의 특성상 분쟁이 발생하는 조건을 찾아 관리하는 것에 한계가 있다. 다공종 통합발주는 [그림 2.3]과 같이 건축물의 일정 부위에 투입되는 연관공정 A, B, C, D의 모두를 한 업체에 일임하여 각 하도급업체 사이에 발생하는 의사소통, 마찰, 분쟁 조정을 해결하여 시공성능과 생산성의 개선을 도모하는 것이다.



[그림 2.3] 다공종 통합발주 효과

다공종 통합발주는 기본적으로 건설업의 생산과정이 기존의 공종별 하도급 제도의 바탕을 따르는 가운데 일정한 특성을 갖는 부위에 한해서 부분적으로 시행하는 것이다.

다공종 통합발주는 같은 장소에서 복합공종이 선후행 관계로 인터페이스가 많은 공사에 적용하는 것이 일반적이다. 예를 들면 화장실 공사라든가 공동주택의 아파트 인테리어 공사에 많이 적용되어 좋은 효과를 거두고 있다. 또한 외부 창호 공사도 알미늄 프레임 공사, 철 구조물 공사, 유리 공사, 금속판 공사, 단열 공사, 층간방화 공사 등을 통합하여 한 업체에 통합 발주하는 것이 일반화되고 있다.



[그림 2.4] 다공종 통합발주의 하도급 구조

[표 2.2] 다공종 통합발주의 원가 절감 효과

구 분	일반 하도급	통합발주
직접공사비(하도급)	C1	c1
"	C2	c2
"	C3	c3
통합관리비(하도급)	없음	g1
현장관리비(시공사)	G	G-g1
총 비용(공사비+관리비)	(C1,C2,C3)+G	(c1,c2,c3)+G

다공종 통합발주 방식에서의 원가절감 효과를 [표2.2]와 같이 분석하였다. 건설업체의 원예산은 공종 1,2,3 에 대한 공사비 C1,C2,C3 에 현장관리비 G 를 합한 금액 즉 $(C1+C2+C3)+G$ 이다.

만일 하도급 1, 2, 3을 건설회사가 통합발주를 하면 하도급업체는 직접공사의 효율을 높이고 공사비를 줄여 c1,c2,c3 의 비용에 통합관리비 g1 을 더하여 $(c1,c2,c3)+g1$ 의 금액으로 하도급을 받는다. 결론적으로 중간관리회사에 통합 발주하더라도 건설회사는 원예산 대비 추가 비용의 부담이 없으며 나아가 현장관리비에서도 일정 비용(=g1)을 추가절감하는 효과를 본다.

결과적으로는 통합발주과정을 통하여 건설업체는 g_1 에 해당하는 비용절감효과를 보는 반면에 하도급의 수급업체는 직접비인 c_1, c_2, c_3 를 더욱 절감함으로써 자신의 관리비 g_1 을 확보한 후 이윤을 얻을 수 있다.

건설회사의 입장에서는 관리비용을 절감하지만 그 절감될 비용을 투자하여 하도급 공사비의 증액으로 보전하지는 않는다. 결국은 중간관리자의 하부에 편입되는 하도급 업체들이 비용을 각출해서 중간관리자를 고용하는 결과가 된다.

결론적으로 통합발주제도가 건설업체에는 좋은 제도이지만 하도급의 저가수주 방지에는 효과를 거두지 못한다.

2.3 부대입찰 및 부대계약 제도

부대입찰 제도는 하도급업체의 보호를 위해서 일반건설업체가 사전에 전문건설업체로부터 해당 공종에 대한 견적서를 입수하여 입찰서에 반영하되 공사를 낙찰 받으면 입찰서 내용대로 하도급발주를 수행하도록 강제함으로써 업체를 보호, 육성하려는 취지로 도입하였다. 1993년도에 예정가격 100억원 이상의 PQ 공종 중 하도급이 계획된 공사를 대상으로 적용하였고 다시 1996년에는 턴키공사를 제외한 100억원 이상의 모든 공공공사에 확대 적용하였다.(김관보 1995)

부대입찰제는 한시적인 제도로 운영되어 오다가 2004.1.1.에 최종적으로 폐지되었다. 하도급을 전문건설업체로 보호,육성하려는 입법취지와 달리 전문건설업체가 전문적인 시공계획, 견적, 영업팀을 운영하여 입찰준비를 하고 공사 낙찰 시에 입찰서에 따른 책임시공 능력을 배양하기 어렵기 때문이다.

부대계약제는 폐지된 부대입찰제를 보완하여 하도급 견적서에 갈음하여 원도급자가 하도급관리계획서를 작성하여 입찰하되 일단 낙찰된 다음 도급계약서에 하도급자의 성명과 금액이 기재된 시공견적서를 첨부하도록 학회에서 제안하였지만 아직 법제화되지는 않았다.(김관보, 1995)

2.4 주 계약자 공동도급제도

주 계약자 공동도급은 건설공사를 이행하기 위한 공동 수급체의 구성원 중 종합건설업체가 주 계약자로서 공동수급체 구성원의 대표가 되어 공동계약의 이행에 관하여 종합적인 계획/관리 및 조정을 하며 전문건설업체는 부계약자로서 해당 부분의 전문건설업 공사를 수행하며 2010년도에 도입되었다. (강운산, 2010)



[그림 2.3] 주 계약자 공동도급의 계약구조도

주 계약자 공동도급제도는 기본적으로 ‘공동도급’이며 도급인(발주자)과의 관계는 ‘공동수급체’로서 ‘2인 이상의 수인이 연합하여 각자 출자를 하고 어떤 공사를 공동으로 행할 것을 목적으로 구성하는 인적 결합의 단체’로서 조인트벤처와 유사한 개념이다.

문제는 주 계약자 공동도급은 분담이행 방식으로 공사를 수행하되 주 계약자의 전체공사의 계획, 관리, 조정기능과 더불어 타 구성원의 계약 이행에 대한 연대책임의 추가부담이 문제이다.

[표 2.3] 공동도급 이행방식의 비교

구분	공동이행방식	분담이행방식	주 계약자 관리방식
구성방식	출자비율로 구성	분담내용으로 구성 (면허분담 가능)	주 계약자(종합조정,관리 및 분담시공) 부 계약자(분담 시공)
대표자	공동수급체 총괄관리	공동수급체 총괄관리	주 계약자의 총괄관리
하자책임	구성원 연대책임	구성원 각자책임	구성원 각자책임(원칙) 단, 하자구분 곤란시 연대책임
하도급	구성원 동의로 하도급 가능	구성원 각자책임하에 하도급	부 계약자중 전문건설업체는 직접시공의무
실적인정	금액:출자비율 기준산정 규모: 실제 시공부분	구성원별 분담시공 부분	주 계약자 : 전체 실적 인정 부 계약자: 분담 시공 부분

주 계약자 공동도급 제도는 분담이행 방식의 공동수급체로서 민법 상의 조합의 성격과는 차이가 있으며 따라서 구성원 하나의 과실이 전체공사에 부정적 영향을 미쳤을 때의 책임은 과실의 주체에 한하여 부담해야 할 것으로 판단되는 바 주 계약자에게 하자보수에 대한 연대책임을 부과하는 것은 부당하며 실제로 책임주체가 애매한 하자 발생시 처리가 지연되거나 분쟁이 발생할 가능성이 높다. 주 계약자 공동도급은 당초 목적과 달리 건설 현장에서 상생협력 관계가 아닌 경쟁관계를 유발하여 장기적으로 원, 하도급간 협력관계를 붕괴시킬 개연성이 있고 다른 나라에서 찾아볼 수 없는 유일한 제도로써 보편타당성이 떨어지므로 폐지 또는 적용대상을 축소할 필요가 있다. (강운산, 2010)

2.5 분리 발주

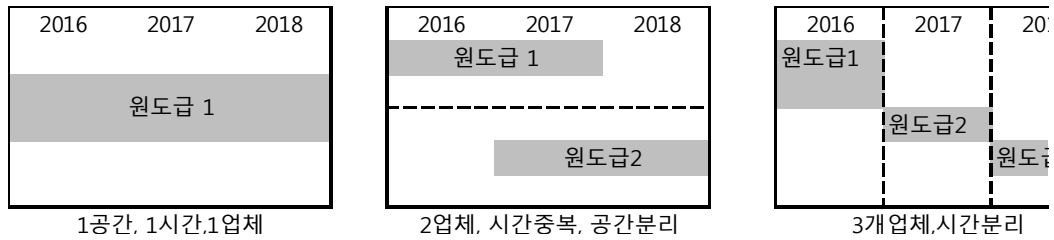
현재 우리나라의 건설생산 체제는 [그림 2.5]에서 예시한 계약 구조도처럼 건설산업기본법에 근거하여 동일한 현장에서 한 프로젝트를 한개의 시공사가 원도급을 수주하여 시공, 안전관리 및 하자 등 총괄적인 책임을 부담하여 프로젝트를 수행하는 기본 원칙 하에 이루어지고 있다.(전영준 2017) 물론 경

우에 따라서는 복수의 건설업체가 출자한 법인이 공동기업체(조인트 벤처 또는 컨소시엄)로서 시공사가 되는 경우도 있지만 기본적으로 원도급을 수주한 시공사가 현장에 대한 총괄적인 관리와 책임을 가지며 하부에 공구 또는 공종을 분할하여 수십 개의 전문건설업체에 공사를 할당하여 작업을 완성하는 방식이다.



[그림 2.5] 일반 도급공사의 발주 방식

분리 발주란 종합건설업체가 독점하고 있는 시공자의 지위를 분할하여 하나의 발주처(또는 연합체)가 공종별 또는 공구별로 두개 이상의 건설업체와 도급 계약을 체결하여 공사를 수행하는 것을 의미한다. 동일한 장소(공구)에 대하여 시간적으로 분리하여 발주하거나 반대로 동 시간 내에 지리적으로 장소를 분리하여 1공간 1 시간 1 업체의 원칙에 반해서 발주하는 것이다.



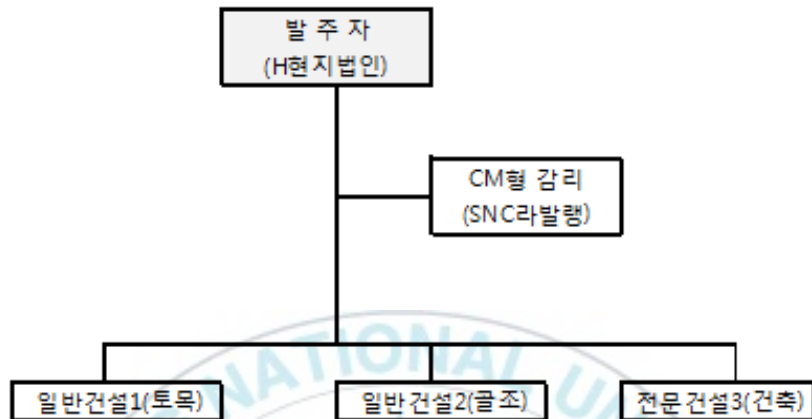
[그림 2.6] 시/공간의 분리 발주

[그림 2.7]은 H자동차(주)에서 1980년대에 캐나다에 건설한 자동차 조립공장을 분리발주 방식을 적용하여 현지법인을 발주자로 세워 공사의 총괄 책임을 맡기고 현지의 건설사업관리업체인 SNC-Lavalin 을 건설사업관리 겸 감리회사로 용역 계약하여 프로젝트 관리를 수행하였으며 공사는 공종 별로 분할하여 기초 및 토목공사, 철근콘크리트 공사, 철골구조물 공사, 벽체 및 지붕 패널 설치공사, 지붕방수공사, 기전공사, 마감공사 등으로 다른 전문건설업체 또는 소규모 일반건설업체에 분할 발주하여 완공한 구도를 보인다. 이 공사는 총 48개월의 공기로 1986년에 착공되어 1988년에 1차로 차체공장, 도장공장 과 의장공장 등 3개 조립공장을 완공하고 다시 2년 뒤에 프레스공장을 추가하여 1990년도에 최종 준공되었다.

시공사로서의 기술 및 안전 등의 조정 및 관리 역할은 CM이 수행하였고 법적, 재정적, 하자에 대한 책임은 발주자가 부담하였다. 물론 개괄적으로 공사는 훌륭하게 소기의 공기에 만족할만한 품질과 예산의 범위에서 매우 성공적으로 수행되었다.

그렇지만 세부적으로는 각 패키지 업체로부터 평균적으로 10~15%의 설계 변경 비용청구 및 별도로 10~20% 의 클레임 청구 등 많은 갈등이 발생했다. 민간공사로서 현지법인의 리더쉽과 CM을 맡은 SNC-Lavalin 사의 엔지니어

들의 공헌으로 건설업체에 지불하는 일반관리비를 절감하였으나 그 이상의 노력과 비용을 부담하였다.



[그림 2.7] H자동차 건설공사의 분리발주

분리 발주를 적용한 국내 공공 공사의 경우에도 발주자가 전문건설업체로부터 직접 조달하는 외주공사비가 상당히 증가하여 예산의 과대 투입을 유발하고 있는 점이다. 이는 현행 공공공사 입찰제도의 특성에 따라 소규모의 공사가 될수록 낙찰률이 높아지는 국내의 특성에도 기인한다. 아울러 일반적인 발주 계약에서 조정, 관리, 통제자의 역할을 수행하는 일반건설업체의 역할을 발주처가 수행해야 하나 국내에서는 현실적으로 어려움이 많다. 결과적으로 공종 간 충돌, 중복, 공백으로 인한 손실에 대하여 발주자가 추가로 지불해야 하는 비용이 많이 발생한다. (전영준,2017)

2.6 건설업체의 직접시공

건설공사의 직접 시공 방안은 비용절감과 품질향상을 위해 일정한 규모 이하의 공공 공사에 대하여 의무적으로 일반건설업체가 직접 시공을 하도록 규제하는 제도이다.

즉, 건설산업기본법 제28조에 의하여 1건 공사의 금액이 100억원 이하의 건설공사를 도급 받은 건설업체는 법령에서 정한 비율 이상의 공사를 하도급 업체를 통하지 않고 직접 고용에 의한 방식으로 수행하는 시공계획을 발주자에게 통보하여 승인 받은 계획대로 직접 시공을 이행하여야 한다.

직접시공 의무제란 해당 공사에 자기가 직접 고용한 인력(비 정규직 포함), 소유한 자재(구매를 포함), 장비(임대 포함)를 사용하여 시공하는 것을 의미한다. 한국건설산업연구원의 보고서에 따르면 “건설생산물의 특성인 수주생산 방식으로 인하여 구매 결정 이전에 생산물의 품질을 확인할 수 없어서 생산자에 관한 정보가 중요하므로 감독하는 과정이 필요하다. 발주자가 생산자인 건설회사의 과거의 실적을 참고 삼아 유사한 품질의 생산품을 납품 받을 것을 기대하여 특정 건설회사와 도급계약을 하였는데 만일 건설회사가 자기가 직접 생산하는 대신에 다른 업체(하도급업체)를 생산에 개입시킬 경우에 기대했던 품질을 보장 받기 위하여 일정한 비율의 공사를 반드시 건설업체가 직접 수행하여야 한다” 고 역설하였다.(심규범,2010)

직접시공 제도의 도입 취지로서 건설산업이 수주생산이고 사전에 최종결과물의 품질을 확인하므로 생산 과정에 대하여 보다 엄격한 감독과 관리가 필요하다는 점은 공감하지만 하도급을 배제한 직접시공의 타당성의 근거를 제시하지 않고 있다.

2.7 CM at Risk

국내 건설시장에 용역형 건설사업관리 제도(CM for Fee)가 도입된지 20여년이 경과되었고 CM 제도의 정착으로 건설사업관리 역량을 확보하였다. 한 걸음 더 나아가 기술력을 바탕으로 해외건설 시장에서 경쟁력을 확보하기 위한 방안의 하나로 CM at Risk(이하 CMR)의 도입이 논의된다. 설계/시공 분리 발주방식(DBB: Design-Bid-Build)이나 설계/시공 일괄 발주방식(DB: Design-Build)에서 건설업체나 발주자를 돕던 기술력을 바탕으로 설계단계에서부터 시공자의 노하우와 기술력으로 설계의 완성도를 높이고 시공성을 제고하여 건설 생산성을 향상하는 방안으로 CMR의 도입이 논의된다. (김우영, 2016)

CMR을 적용하려면 먼저 시공전단계(Pre-construction)에서는 건설사업관리용역 계약(Agency CM 즉 CM for Fee 이하 CMF)을 기반으로 설계관리, 시공계획 수립과 같은 기술서비스를 제공한다. 기본설계단계(Design Development)에 이르러 공사비에 대한 확정 견적을 바탕으로 도급계약으로 전환하고 패스트 트랙 방식으로 실시설계와 공사를 진행한다. CMR 방식에서는 최고가(Guaranteed Maximum Price 이하 GMP)로 설정한 공사비의 상한선 범위 한도에서 설계관리와 시공을 건설사업관리자의 책임 하에 진행한다. 만일 실제공사비가 GMP를 초과하면 건설사업관리자가 추가공사비를 부담하며 반대로 공사비가 절감되면 건설사업관리자는 절감액의 일부분을 배분 받는다.

그러나 현행 건설산업기본법 하에서 일반건설업체가 아닌 CMR이 도급공사의 수급자로서의 법률적인 책임을 수행할 수는 없다. 공사의 기술관리 외에 안전, 하자 보수 및 책임준공에 대한 보증은 일반건설업 면허를 필요로 한다. 시공전단계에서 수행한 CM 역할을 근거로 시공단계에서 본공사의 도급계약

을 수의로 발주하기가 법적으로 곤란하고 또한 일반건설업체의 반대로 법령 개정에도 난항이 예상된다.

2.8 소결

하도급 실태의 개선을 위하여 제안된 기존의 발주제도를 고찰한 결과 다음과 같은 결론을 얻었다.

다공종 통합발주 제도는 현장의 생산성을 개선하기 위한 방안으로서 보편화된 계약방식으로 자리매김을 하였고 향후 점점 증가가 예상된다. 문제는 실제 생산을 담당하는 하도급업체들이 저가 수주를 강요 받지 않도록 적정가 발주를 위한 감시와 보완 대책이 필요하다.

부대입찰/부대계약 제도는 원도급과 하도급의 업무 영역과 책임, 능력 등 현실적인 메커니즘에 대한 지식이나 경험 없이 제도를 설계하여 실패한 사례이다.

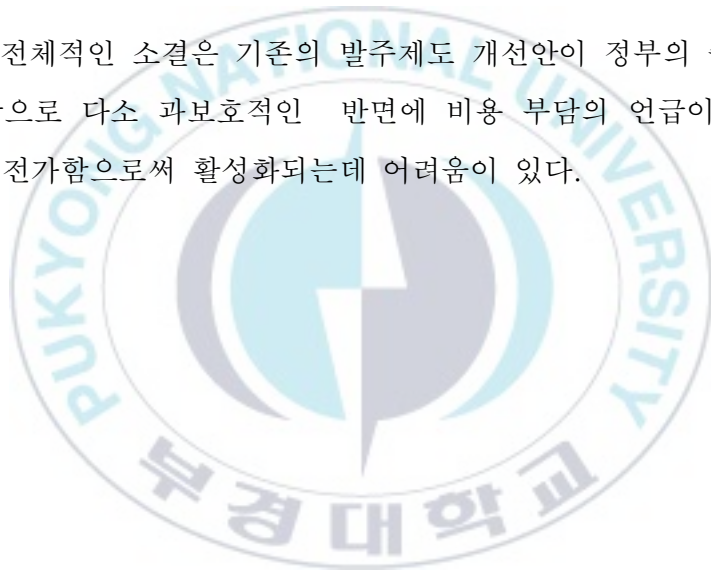
주 계약자 공동도급제도는 대등한 일반건설업체들을 연합하여 대형공사를 공동이행 방식으로 수행하는데 적합한 발주제도이다. 그러나 계약상 분담이행방식으로 진행한 공사의 과정과 결과 및 하자에 대한 책임을 원도급 업체가 부담할 수 없는 것이다.

분리발주는 기존의 종합건설업체가 수행하던 공사 조정, 통제의 업무와 전체적인 관리 및 하자에 대한 책임을 발주처가 부담하여야 하나 현실적으로 공공 공사의 발주처에게 프로젝트 수행능력이나 책임능력이 없으므로 문제의 해결이 쉽지 않다.

건설업체의 직접시공은 하도급을 축소 또는 지양하고 건설업체가 직접 인부를 고용하여 시공하도록 촉진하는 제도로써 소규모 공사에 한해 실험적으로만 가능한 왜곡된 제도로써 하도급 거래의 개선을 위하여 폐지되어야 한다.

CMR는 건설사업관리의 영역을 확장하는 시도이다. 즉 원도급의 DBB(설계 시공 분리 발주) 또는 DB(설계 및 시공 일괄발주)에 의한 전통적 도급방식에서 건설사업관리자(CMF)의 역할을 확장하여 건설산업 발전을 도모하기 위한 시도로서 하도급 개선과 직접적인 연관이 없다.

제2장의 전체적인 소결은 기존의 발주제도 개선안이 정부의 중소기업 보호 정책을 바탕으로 다소 과보호적인 반면에 비용 부담의 언급이 없이 책임만 건설업체로 전가함으로써 활성화되는데 어려움이 있다.



제 3장 발주제도 개선방안

2장에서 살펴본 바와 같이 건설공사의 이해 관계가 수급자인 건설업체와 하수급자인 하도급업체 사이에 작용하지만 가격과 공사조건을 결정하는 발주자와 사용자 사이에도 큰 영향이 있다. 공사의 이해관계자들은 특히 예산문제로 입장이 상반되며 발주자의 의사결정은 건축주와의 분양계약에 종속되며 시공사의 하도급 계약과 관련된 의사결정은 상위의 공사도급계약과의 연관을 고려해야 한다.

그러므로 하도급에 대한 개선방안을 논하기 전에 [그림 3.1]의 연구 흐름도에서 제시한 바와 같이 먼저 발주자가 프로젝트를 개발하고 시공사와 도급계약을 체결하는 과정에서 ‘예산배정과 변동요인’에 대한 도급계약적 대처방법을 고찰함으로써 건설업체의 현장 운영을 반영한 하도급 개선방안을 만들하고자 한다.

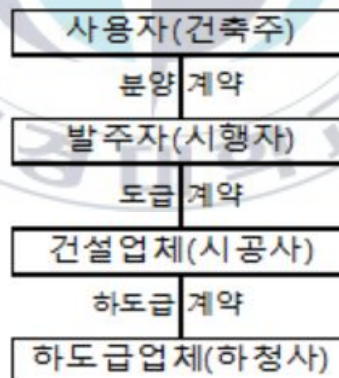


[그림 3.1] 제3장 연구의 흐름

3.1 이해 관계자

하도급 거래의 개선을 통해 달성하려는 궁극적인 목표는 결국 최종적으로 건설상품 생산성의 제고를 통해 공중(Public), 입주자, 테넌트, 소비자 등으로 불리는 사용자(건축주)에게 최소의 비용으로 최대의 편익을 제공하는 것이다.

민간건축 이해관계자 간의 계통 구조를 도식화하면 [그림 3.2]와 같이 4개 그룹이 수직적인 계약구조를 만들고 있다. 계통도의 최하부에 직접적으로 생산을 담당하는 하도급 업체(하청사)가 위치하며 바로 위에 생산의 관리자로서의 건설업체(시공사)가 중심이 되어 프로젝트를 수행한다. 그리고 건설회사에 공사를 발주하고 지시, 감독을 하는 발주자(시행자)를 거쳐 최상위에는 건설 상품을 인수 받거나 대금을 지급하고 사용하는 건축주가 위치하여 모든 가치 판단과 의사결정의 기준역할을 하는 구조로 되어 있다.



[그림 3.2] 민간건축사업 이해관계자 계약구조

최상위의 사용자(건축주)가 원하는 건축 요구는 분양계약서에 반영되어 발주자에 하달된다. 발주자는 분양계약서의 내용을 사업승인도서에 반영하고 이

를 근간으로 건설업체와 공사도급계약을 체결한다. 건설업체는 도급계약을 공중별로 세분하여 실시계획을 수립한 후 하도급업체들과 하도급계약을 체결한다. 건축주가 원하는 건축요구가 이러한 계약구조를 통하여 하도급업체에게 일사불란하고 불가역적으로 작업지시의 형태로 전달되는 지휘통제체계로 작동한다.

계약상 상의 하달, 불가역, 일방 통행처럼 되어 있는 이해관계자 간의 권력의 흐름은 일단 계약이 체결되고 계약에 따른 업무가 이행됨에 따라 점진적으로 상호 협조 및 의존 관계로 변화된다. 계약의 모든 문구가 어느 일방에 월등하게 유리한 조건으로 되어 있지 않고 조건과 반사, 작용과 반작용이 긴밀하게 상호 연관되기 때문이다. [그림 3.2]의 수직적인 구조가 [그림 3.3]처럼 원반 위에서 4명의 이해관계자가 서로 세력의 균형을 이루는 평형구조로 변화한다.



[그림 3.3] 이해관계자 균형반

3.2 목표와 입장

이해관계자가 균형을 이루는 평형단계에서는 이해관계자가 상호 상대방의 입장에서 가장 중요한 필요(NEEDS)가 무엇인지를 파악하여 문제에 대처하는 방법을 터득하게 된다. 각자의 필요에 따른 주 관심사에 대해 [표 3.1]에 요약하였다.

[표 3.1] 이해관계자 별 주요관심사

발주자(시행사)	하도급업체(하청사)	사용자(건축주)	건설업체(시공사)
도급계약 체결 설계변경으로 인한 예산증액 클레임으로 추가 지불 예산부담	하도급 입찰관행 개선 저가수주 지양(적정가 확보) 공사이행의 불공정 개선 추가공사에 대한 구두지시지양	공기준수(입주일자,개통일자) 고품질 확보(부실공사 방지) 추가비용 부담방지 하자 보수(A/S) 시설물관리 및 성능유지	예산확보 하도급 계약 설계 도면 공사수행

발주자의 최우선 사안은 도급계약 체결로서 가장 좋은 가격으로 분양하고 가장 낮은 공사비를 제시한 건설업체를 선택함으로써 사업구도를 재무적으로 안정시키는 것이다. 그 외에 설계변경으로 인한 예산의 증액이나 클레임으로 인한 추가 지불 예산부담을 최소화하는 것이 목표이다.

하도급업체의 입장에서는 공정한 하도급 입찰을 통해 저가수주를 지양하고 적절한 가격에 일거리를 확보하되 계약 이후에 여러 가지 설계변경이나 추가작업 지시에 대해 합당한 보상을 원한다.

균형반의 반대편에 위치한 건축주의 바램 또한 단순하다. 행여 공기지연으로 입주일자가 지체되는 불상사가 없는지 아파트가 품질은 좋을지 혹시 추가 부담비용이 발생하지 않는지 관심이 높다. 하자 보수에 대한 A/S 확보와 하자보수 기간 만료 후에도 시설물의 관리 및 성능유지 방안은 당연하다고 생각한다.

이 균형반이 어느 한쪽으로 기울어져서 무너지지 않고 본연의 목표를 향하여 움직이도록 전체적인 균형을 잡는 데에는 다른 누구보다도 건설업체의 역할과 공헌이 필수적이다. 건설업체 입장에서 가장 중요한 것은 공사의 조건에 합당한 예산이며 우수 협력업체를 선정하여 하도급 계약을 체결하고 적기에 완성된 설계 도면을 확보하는 것 그리고 품질관리, 안전관리, 공정관리, 예산관리의 틀 안에서 순조로운 공사를 수행하는 것이다.

3.3 예산의 확보와 관리

[그림 3.2] 로 예시한 이해 관계자 간의 각종 계약구조는 형식적인 관계도로서 더 중요한 것은 이 메커니즘을 작동시켜서 계약상 공기, 품질, 분양, 설계 등의 이행의무를 완수하도록 작용하는 “예산의 효능”이다. 계약구조는 단순히 상위자가 하위자에게 대가를 지급하고 상품과 서비스를 구매하는 과정을 인과적으로 표현하며 다시 [그림 3.3]에서 각 이해 관계자 간의 균형을 유지시키는데 중요한 매개변수는 내재적으로 작용하는 돈의 흐름이다. 각 이해관계자의 주요관심사는 달리 표현하면 예산문제이다. 본연구 제2장에서 제시된 각종 선행연구의 개선방안이 실패한 근거에는 건설업체에 부과된 추가적인 책임과 역할에 부응하는 예산의 공급이 이루어지지 않음이다.

건설업체의 예산초과 위험요소를 아주 간략하게 예산관리, 하도급 계약, 설계 도면과 공사수행 등의 분야에서 계약의 전기간, 초기, 중기, 후기에 전기간에 걸쳐 각 항목의 세부 관리 요소를 점검하면 [표 3.2]에 간략하게 예시한 사항들만 파악하여도 얼마나 많은 변동요인들이 계약시 설정한 예산을 초과하는 잠재적인 위험요소로서 작용하는지 알 수 있다.

[표 3.2] 건설업체의 예산초과 위험요소

분 야	예산 위험 인자	발생사
예산 관리	도급 계약 조건의 분석	계약초
	실행 예산 물량 견적	초ㄱ
	공종별 실행단가 견적	초ㄱ
	해당공종의 도급 내역가 확보	초ㄱ
	해당공종 적정 실행예산작성	중ㄱ
	현장조건 변동에 따른 추가예산확보	중ㄱ
	자재수급 변동요인 예산반영	중ㄱ
	설계변경 네고(발주자)	중ㄱ
	하도급단가 변동요인 예산확보	중ㄱ
하도급 계약	업체PQ(실적, 능력,재무, 인력,장비,관리자)	초ㄱ
	적정가 발주(입찰, 협상, 계약)	중ㄱ
	업체의 교체, 부도 등으로 인한 예산추가	후ㄱ
설계 도면	실시도서 적기 발급	중ㄱ
	RFI(설계도서 오류, 불명확, 변경)	중ㄱ
	RFDC(설변 지시) 및 추가공사비 확보	중ㄱ
공사수행	공사관리책임(공종,지역 충돌조정)	전 기
	안전관리, 양중,가설,교통,야적장	전 기
	동원,지질조건,일기,	초ㄱ
	타워크레인, 노조 태업,민원	전 기
	정책지시 이행 및 감독요청사항	전 기

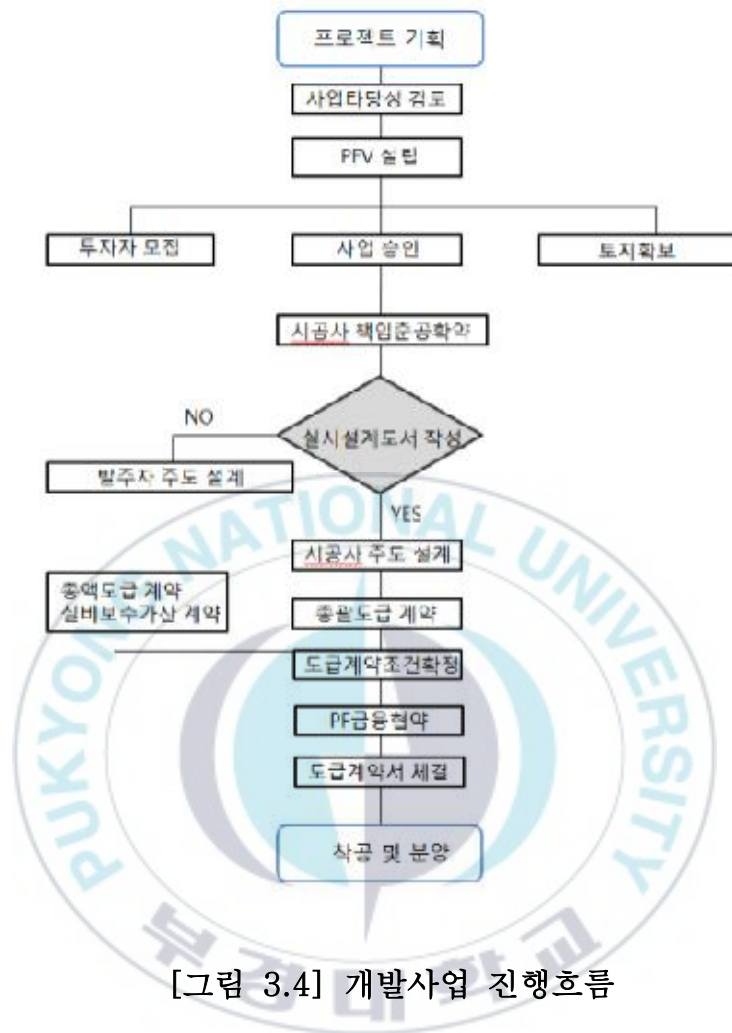
3.4 공사도급계약

민간건축공사에서 시공 관련하여 발주자에게 가장 중요한 사항은 건설업체와의 도급계약을 최우선적으로 조기에 종결함으로써 설계나 사업승인 취득 및 자금조달까지 건설 관련 모든 프로세스의 진행에 건설업체 조직의 지원을 받고 건설업체의 책임으로 완공하여 최종적인 건물사용승인을 받아 주는 토탈 서비스이다. 민간건축공사의 도급계약서에는 도급 금액 및 지불 조건, 정산 방법 등을 상세하게 정의한다. 사업타당성 측면에서 분양가를 높이면 사업

의 수익성이 증진되는데 비례하여 미분양 위험도가 증가하며 반대로 분양가격을 낮추면 판매가 촉진되지만 사업 수익성이 감소하므로 건설업체는 공사비의 안전한 회수를 전제로 사업수지확보를 위한 손익분기점을 정확히 예측하여 도급계약 진행여부를 결정한다. 사업 수지의 주요 요인 중 기본적으로 토지구입비와 설계용역비 등 고정비는 확정적이므로 사업타당성 적부는 공사비의 수준에 의해 결정된다.

결론적으로 공사도급계약의 핵심은 공사비의 금액 외에 공사비의 지급 및 정산 방식이다. 정산 방식과 관련하여 계약시 설계도서를 기준한 총액 도급과 계약 후 정산하는 실비 보수 가산 방식의 두 가지로 분류된다.

이와 같은 개발사업의 진행흐름을 [그림 3.4]에 예시하였다. 프로젝트 기획의 입안으로 개발사업이 시작되며 사업타당성 검토를 거쳐 PFV를 설립하여 투자자모집과 설계, 인허가와 토지권 확보 후에 건설업체와 실시설계 책임의 인수여부를 결정한다. 실시설계를 건설업체에서 주도하는 조건으로 공사비를 확정하는 총괄도급계약으로 진행하거나 발주자 주도로 설계를 진행하고 공사비는 총액 또는 실비보수가산방식으로 진행한다.



[그림 3.4] 개발사업 진행흐름

3.4.1 총액도급계약

총액도급계약은 도급계약서와 제 조건 및 부속 설계 도서 등을 기준으로 초기 계약금액을 확정하는 계약이다. 착공 후 현장의 상황과 조건을 반영하여 실시설계 도서를 업데이트하여 시공한다. 총액도급계약은 계약도면과 최종 실시설계도면의 차이를 규명하여 정산할 것을 전제로 하는 잠정공사비의 계약이다. 설계변경이 아닌 원계약 상 건설업체의 건적오류는 보상 받지 못하기 때문에 서류상 과오나 범실, 누락 등이 없도록 면밀히 검토하여 계약한다. 이는

비주거 건축물을 대상으로 하는 민간공사에서 보다 광범위하게 적용되는 도급 계약의 형태로서 개발사업의 운영과 설계 및 인허가 취득에 한해서 발주자가 주관하되 시공 및 공기, 공사비 등의 하드웨어에 대한 책임을 건설업체가 부담하는 조건이다.

총액도급계약의 개념을 더욱 확장하여 계약 후에 수반될 설계 변경이나 기타 조건 변동에 대하여 공사비의 증감이 없는 조건의 계약을 “**총괄도급계약**”이라고 한다. 전쟁이나 천재지변과 같이 예측 불가능한 조건들이 발생되지 않는 한 공사비의 변동이 없고 따라서 미래에 발생될 발주자의 사업수익에 대하여 시공사가 계약시에 확정하는 방식이다. 이를 위해서는 건설회사가 발주자로부터 인허가, 분양(분양 책임 및 분양가 설정), 광고 등 사업의 기획과 개발 및 시행을 포함한 사업전체에 대한 책임과 권한을 위임 받아 집행하고 도급 공사를 자기의 책임으로 이행한다.

3.4.2 실비보수 가산방식

발주자와 수급자가 사전에 공사비의 한도를 묶어서 총괄도급으로 계약금액의 한도를 확정 짓지 못하는 가장 큰 요인은 실시설계 도서의 미완성으로 인한 공사비 증가의 위험이다. 물론 발주자가 사전에 설계 사양이나 공사 품질의 요구사항을 정확한 예측으로 계약 전에 확정하면 되지만 많은 경우에 발주자 자신이 분양상품의 성격, 분양대상, 마케팅목표, 분양가격 및 사업수지 등 다변하는 시장 요구에 대한 정확한 예측을 하지 못한다.

총액도급계약과는 정반대로 사업의 모든 책임 즉, 설계와 인허가, 분양, 광고 홍보 등을 발주자(시행사)의 책임으로 진행하고 수급인은 순수하게 공사만 전담하는 계약이다. 발주자와 수급인 간의 신뢰를 바탕으로 공사비를 실비 배이스 즉 실제 투입되는 비용을 기준으로 정산해 주는 조건으로 도급계약을 할 수 있다. 공사비는 실비로 하되 수급인의 관리 서비스에 대해 보수(FEE)를 정해진 비율에 따라 가산하여 지급한다. 직접공사비와 관리비 외에 설치 장비

비나 가설공사비 등과 같은 보수에서 제외된 경비성 비용에 대해서는 고정금으로 정해 두는 것이 일반적이다.

FIDIC은 발주자 또는 발주자의 대리인으로서의 감리자의 주관하여 공사비를 검측,평가, 확정해 주는 방식을 상세하게 정의하고 있다. 수급인이 견적을 하여 청구액을 신청하는 방식이 아니고 발주자가 직접 시공 검측을 하고 평가하여 수급인에게 지급제안을 하는 방식이다. 평가를 하는 데에는 계약된 단가를 기본으로 신규 비목의 단가를 확정하는 방법이 합의된 노임지급방식을 포함하여 여러 가지 정산 방법이 상세하게 기술되어 있다.

3.4.3 도급계약방식의 하도급 영향

도급 계약 방식과 조건을 면밀하게 검토하는 이유는 건설업체가 발주자와 계약하는 방식에 따라 하도급 발주 조건에 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 총액도급계약과 총괄도급계약 그리고 실비 보수 가산방식은 건설회사가 실행예산을 작성하는 방식에 근본적인 차이가 있다.

총괄도급계약은 공종 별로 최초에 할당된 실행예산의 범위 내에서 하도급의 계약이 가장 엄격한 기준으로 집행된다. 총액도급계약에서는 계약 이후에 발생한 설계변경에 대하여 발주자로부터 보상을 받으므로 하도급계약도 계약기준의 정확성은 중요하지만 계약후의 설계나 사양의 변동에 대해서는 관대하다.

하도급 업체에 가장 유리한 것은 아무래도 실비 보수 가산방식의 도급 계약이다. 도급 계약서 상의 공종별 예산이나 또는 하도급 계약서 상의 금액은 단지 예산에 대한 가이드로서의 의미이며 실제 발생한 비용에 근거하여 보상이 되기 때문에 위험이 작다.

3.5 발주제도 개선방안

2장에서 논의한 개선 방안에 대해 실제 도입할 수 있는 구체적 실현 방안을 제시한다.

3.5.1 민간부문 우선도입

도입 첫번째 착안점은 기존에 집중했던 공공부문 대신 민간공사를 적용 대상으로 한다.

[표 3.3] 공공부문 접근방식의 개선 방안

항 목	기존 제도의 문제점	제도 개선 방안
적용 대상의 접근 방식	공공부문 적용 정책적 접근	민간부문 적용 실천적 접근
준거법	국가계약법, 건설법 등	민법(사적 계약의 자유)
제도의 창의성, 융통성	불가능	자유롭고 창의적이며 임기응변 가능
발주자 역량	국가 기관이라 자유롭지 못함	민간 발주자로 능률적

기존에 제안된 직발주 제도는 공공부문 적용 의도로 출발하였다. 정책 반영을 목표로 하는 제도의 도입이나 개선은 법제화에 대한 정부 지원에는 유리한 반면 준거법이 국가계약법으로서 제도의 활성화에는 법률적 제약으로 현장 적용에 걸림돌이 되었다. 대안으로 민간공사를 적용 대상으로 하여 실천적 목표로 접근한다. 2016년도 기준으로 약 165조원의 건설생산 중 공공부문이 토목공사 위주로 약47조원(약 30%) 민간부문은 건축공사 위주로 약117조(약 70%)를 달성하였다.(대한건설협회 통계, 2016) 따라서 민간건축공사에 먼저 도입하여 정착 후 이를 공공부문으로 확대하는 역방향 접근방식을 제안한다. 민간공사의 도급 계약은 민법에 근거하여 사적 자치의 영역이므로 훨씬 자유롭고 창의적인 발주 제도의 적용이 가능하다. 발주자의 역량면에서도 효율 위주의 조직 창설과 운용이 가능하여 공공부문보다 훨씬 능률적이다.

3.5.2 도급계약방식 선별적용

두번째 착안점은 도급계약방식을 총액도급으로 한정하지 않고 실시설계도서의 완성도에 따라 공종별로 총액 도급 또는 실비 보수 가산방식을 선별적용하여 계약 후 설계 변경에 효율적으로 대응한다.

[표 3.4] 도급계약방식 선별적용

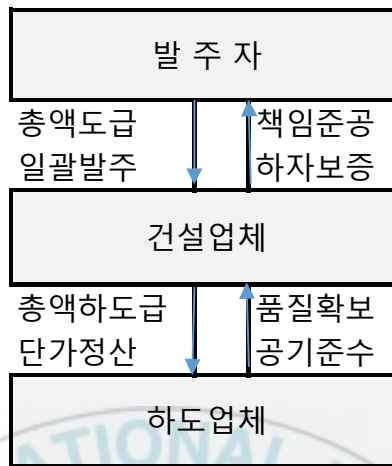
항 목	기존 제도의 문제점	제도 개선 방안
도급계약 방식	기본적으로 총액도급방식	총액도급과 실비보수 선별적용
실시설계도서의 변경	발주처 책임(시공사 무관)	실비 적용(시공사 주관)
계약시에 설계 도서 불명확	기본적으로 총액도급방식	실비 적용(시공사 주관)
자재 사양 등의 변동	발주처 책임(시공사 무관)	실비 적용(시공사 주관)
발주자 요구로 인한 시공변경	기본적으로 총액도급방식	실비 적용(시공사 주관)
구두 지시, 추가 공사	발주처 책임(시공사 무관)	실비 적용(시공사 주관)

직[표 3.2] 건설업체의 예산초과 위험요소 중 주요 부분은 계약도서의 부실이 실시설계도서를 통한 설계 변경에 기인하는데 [표3.4]에 요약한 바와 같이 기존 제도는 일률적으로 총액도급계약 방식을 적용한다. 따라서 설계 변경 등 다양한 요인에 의한 하도급 업체의 추가공사비 요청에 건설업체를 배제하고 발주처가 처리를 지연시키거나 외면한다.

개선 방안에서는 계약도서의 완성도가 높은 토목공사나 골조공사는 총액 또는 총괄도급계약으로 시공사에 하도급발주를 일임하되 실시설계도서의 변동요인이 많은 인테리어 공사나 기계, 소방, 전기, 통신공사 등에 대해서는 실비 보수 가산 방식으로 설계에 연동하여 공사비를 지급하는 방식을 혼용하여 도급계약방식을 선별적용하는 방안을 제안한다.

3.5.3 시공사의 통솔권 존중

세 번째 착안점은 공사 수행 주체로서의 건설업체의 위상에 관한 문제이다. 비용 문제와는 별도로 공사 수행을 주도하는 일반건설업체를 계약적으로 하도급업체와 대등한 수급자로 대우하고 있어서 혼란이 많다.



[그림 3.5] 계약 계통도

[그림 3.5]의 계약계통도에 따라 발주자는 건설업체와 총액도급계약으로 일괄발주를 하며 건설업체는 발주자에 책임준공과 하자보증을 제공한다. 다시 건설업체는 총액계약으로 하도업체에 공사비를 지불하며 하도업체는 품질확보와 공기준수를 책임지는 표준방식의 계약구조가 바람직하다.

[표 3.5] 하도급 업체의 선정과 관리

항 목	기존 제도의 문제점	제도 개선 방안
하도급 업체의 PQ	발주자 단독결정	발주자와 건설업체가 협의
내역서 및 하도급 계약조건 협상	발주자 단독결정	발주자/시공사 공동 관리
하도업체의 계약	발주자(국가)가 직발주	발주자 선정 후 시공사에 계약의뢰
업체의 공사관리책임	건설업체(시공사)	건설업체(시공사)
업체 교체 권한	없음	시공사의 권한
업체 지시 권한	없음	시공사의 100% 통제(발주처 NO)
최저가 하도급(전자입찰)	국가계약법 적용으로 엄격함	전자입찰, 최저가 등 형식지양
입찰 불공정	국가계약법 적용으로 엄격함	실질적 내용 중시

기존 직발주제도의 문제점은 하도급업체의 선정과 입찰, 계약 내역서 및 조건의 협상과 계약 관련하여 국가(발주처)가 건설업체를 배제하고 단독으로 결

정함에 있다. 국가계약법을 적용하여 전자입찰로 가격을 결정하여 계약의 투명성을 확보하는 엄정함은 있지만 현장적응력이 떨어진다. 건설업체가 하도급 업체를 통솔하여 공사수행을 하려면 상응하는 위상과 관리 수단이 필요하다.

따라서 개선된 방식에서는 하도급 입찰의 투명성과 저가 발주 방지를 위해 발주자가 선정을 하더라도 단독 결정을 지양하고 사전, 사후에 건설업체와 철저한 검증과 협의를 통해 입찰 및 선정 과정에 참여시킴으로써 통솔권을 존중하고 [그림 3.5]의 계약구도를 확립하여야 한다.

3.5.4 시공사 책임에 대한 보상

끝으로 가장 중요한 사항은 공사관리의 책임과 역할에 부합하는 비용과 보수의 지급이다. 기존의 직발주 제도는 건설업체에 하도급 관리의 권한이 없음에도 불구하고 조정과 통솔 업무는 물론 하도급이 채우지 못한 책임을 시공사가 대리 완수하도록 요구한다.

이 제도가 시공사로부터 외면되고 활성화되지 못하는 것은 제2장에서도 언급한 바와 같이 당연히 발주자가 부담해야 될 책임을 건설업체에 전가하여 부수되는 비용과 보수의 지급 관계가 모호한 불공정 계약이라는 점이다.

[표 3.6] 시공사 책임의 보상

항 목	기존 제도의 문제점	제도 개선 방안
공사의 총괄, 주도, 조정업무	건설업체(시공사) : 대가 없음	건설업체 : 보수를 규정하여 별도 지급
공통가선, 장비, 안전, 보험	건설업체	건설업체에 비용인정
공통가선, 공통 장비	건설업체 / 하도급 업체 각자 따로	시공사 제공(유무상)
보험, 보증	각자 별도	시공사 제공(유무상)
시공사의 매출 및 실적	시공사 매출 제외, 실적 산입	매출 및 실적에 산입

기존 직발주제도에서 보상하지 않은 건설업체의 공사의 총괄, 주도, 조정 업무에 대해 현장관리비와 보수를 지급해야 한다. 또한 건설업체가 제공하는 양중/하역 장비, 자재 야적장, 사무실, 창고 등의 공통경비는 물론 보험, 보증,

연금 등 각종 경비를 지불한다. 기존 제도에서는 하도급 금액에 대하여 실적만 인정하고 건설업체의 매출에는 산입하지 않았지만 매출과 실적 모두 인정하도록 개선한다.

3.6 소 결

직발주 제도를 개선하여 민간건축공사에 도입을 하되 도급계약은 총액 또는 총괄도급방식을 기본으로 하여 설계미확정공사는 실비보수 가산방식을 허용하고 하도급발주를 발주자가 주관하되 건설업체가 통솔, 관리하는 계약 구조로 만들며 이에 상응하는 보수와 비용을 내역에 명시하여 지급한다.



제 4장 지명하도급

제3장에서 설계의 미확정으로 인한 예산 불확실성과 이로 인한 하도급 저가발주 등의 현실적인 문제를 극복하는 방안으로 실비보수가산방식에 의한 직발주 하도급을 민간건축공사에 적용하는 방안을 제시하였다.

이러한 방식, 즉 발주자가 하도급업체를 선정하며 시공사는 관리책임을 지는 발주제도를 지명하도급(Nominated Sub Contract)라 한다. 이 제도는 영연방국가를 중심으로 해외에서 오랜 기간 실시하여 온 제도로서 지명하도급의 세부적인 실시 방법에는 공사 환경과 필요에 따른 다양한 옵션이 있지만 제 3장에서 제안한 방안들을 기초로 개선된 발주 제도를 이제 ‘지명하도급’으로 통칭한다. 제 4장에서는 지명하도급의 기본적인 개념과 실시 절차 등에 대해 [그림 4.1]의 연구 흐름도와 같이 기술한다.



[그림 4.1] 제4장 연구흐름도

4.1 지명하도급의 개념

일반 하도급은 특정한 공사나 자재, 장비의 공급에 관하여 건설업체와 하도급 업체간에 하도급 계약을 체결하며 관련하여 발주처나 감리 등 외부기관의 간섭을 일절 배제하고 건설업체의 자체적인 기준과 사규에 의한 선정과정에 의해 낙찰자를 결정하며 이를 Domestic Sub-Contract 우리말로 '직선 하도급' 또는 '직영 하도급' 으로 표현한다.

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 '지정하도급' 으로 표현한다.

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. [그림 3.5]로 예시한 발주자 - 건설업체 - 하도급업체 간의 계약구조를 동일하게 유지하는 것이 지명하도급의 도입 개념이기 때문이다.

그런데 만일 발주자의 결정 결과를 시공사의 책임으로 전가를 하는 것이 전부라면 이 제도는 기존의 직발주 제도들과 대동소이하다는 의문을 가질 수 있다. 기존제도의 독립된 수급자(contractor)에서 하수급자로 개선이 아니라 제도적으로 더 퇴보되어 나타난다 .

이러한 문제점과 대책에 대하여는 4.7 에서 상세하게 기술한다.

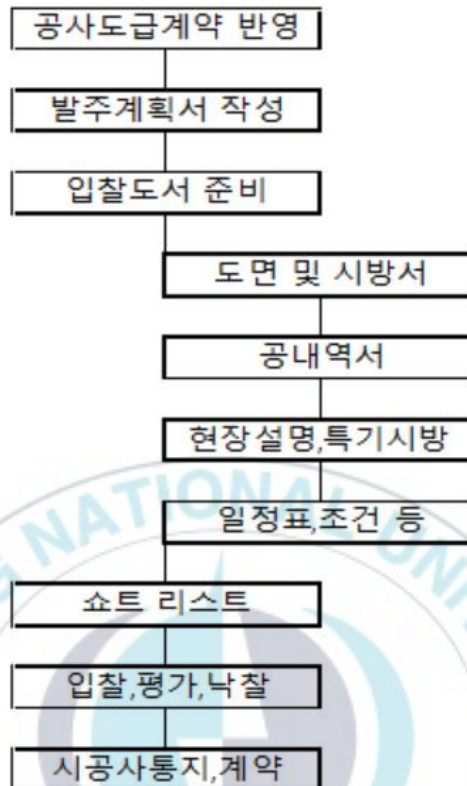
4.2 실시설계도서의 작성 책임

[그림 3.4] 개발사업 진행흐름도에 예시한 바와 같이 개발사업을 진행하는 발주자에게 사업승인 이후 가장 시급한 업무는 실시설계도서의 완성과 도급계약 체결이다.

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 미확정 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.

4.3 지명하도급 수행절차

지명하도급 수행절차는 [그림 4.2]와 같다. 공사도급계약, 발주계획서 작성, 입찰도서의 준비, 쇼트리스트 확정, 입찰과 평가를 거쳐 낙찰 후 시공사에 통지하여 계약한다.



[그림 4.2] 지명하도급 수행절차도

4.3.1 공사도급계약

발주자가 지명하도급으로 공사를 수행하려면 먼저 공사의 범위와 금액 및 조건 등에 대해 명확하게 도급계약서에 반영되어 있어야 한다. 계약후에는 지명하도급으로 전환하는 자체가 계약에 대한 중대한 변경으로서 시공사와 합의가 불가능하다. 지명하도급에 대한 조항은 건설업체가 견적서를 작성할 때에 미리 반영하여 입찰서를 제출하는 것이 좋다. 다른 대안은 입찰이 끝난 후에 우선협상대상자로서 협상 전에 반영하는 절차를 취한다. 지명하도급을 도급계약의 필수조건으로서 관철시키는 것은 협상과정에 있는 건설업체와 타결을 하기 전에 이루어진다. 지명하도급이 업체를 선정하는 권한만 발주자에게 위임

하였을 뿐이고 하도급을 포함한 도급 공사를 완수하는 건설업체의 의무와 권리는 동일하고 도급계약의 정산방식 등 장점을 설득하면 건설업체가 자발적으로 받아들인다.

4.3.2 발주계획서 작성

지명하도급의 범위와 공종 그리고 각 항목별 발주 예산은 계약내역서에 책정되어 있지만 계약후 실시계획을 건설업체와 세부적으로 검토한 후 발주자가 사업예산에 반영한다. 공사를 공종별로 지역별 안분할 공구분할계획과 자재나 장비의 설치를 분할발주 또는 분리발주할 것인지 검토한다. 발주 계획을 수립함에 있어 설계기간을 물론이고 일정을 장비제작 및 선적에 소요되는 기간을 고려하여 조기에 발주가 확정되도록 계획서를 작성하여야 한다. 발주 계획서를 작성할 때부터 시공사의 담당 직원들과 긴밀하게 협의하여 현실을 반영하고 실패를 줄인다.

4.3.3 입찰도서 작성

입찰도서작성에서 가장 중요한 것은 주요 자재나 장비에 대한 정확한 사양이다. 발주사양을 확정하려면 설계사와 건설업체 담당자의 검토의견과 발주자 소속 마케팅부서, 개발부서 등 사내의견을 취합하여 마케팅 방향과 일치하는 사양을 선정하고 원가, 품질, 유지 관리 등을 종합적으로 평가하여 설계 도면과 시방서를 완성시킨다. 수급인과 협의하여 공사에 대한 일정표를 작성한다. 해당공사를 착수하기 위한 선행공사의 종료일, 현장 인도일, 시공상세도 작성 기간, 장비발주 및 제작기간, 설치기간, 시험 및 시운전 기간 등 세부공사 진행일정표를 계약용으로 준비한다. 공 내역서(항목 7)은 수량을 표기하되 단가 및 금액란은 공란으로 제공하고 지정한 엑셀 양식을 사용하여 작성시킨다. 비과란에 물량산출기준과 자재 사양 등을 표기한다.

[표 4.1] 발주용 입찰도서

항목	내 용	작성자	확인자
1. 프로젝트 개요	공사전체의 개요와 주요 면적표, 전체 사업공기	설계사	발주자
2. 하도급 공사개요	금회 입찰 대상의 공종(자재, 장비, 설치)	발주자	시공사
3. 입찰용 설계도면	하도급 발주용 도면(견적 및 계약 기준)	설계사	발주자
4. 시방서	공사 및 자재 시방서	설계사	발주자
5.현장설명서	현장의 작업 여건에 대한 기술	시공사	발주자
6.특기시방서	특별히 요구되어지는 특기사항	시공사	발주자
7.공 내역서	세부 공사요소별 수량 내역서	설계사	발주자
8.공사일정표	해당 공사의 준비, 공사, 완공 등의 일정계획	시공사	발주자
9.입찰설명서	입찰 일정, 제출 서류, 협상 및 낙찰 계획 등	발주자	
10.하도급 계약서 샘플	계약조건, 대금 지급 조건, 보증, 계약서 표준 양식	시공사	발주자

4.3.4 후보군 명단작성

발주자와 건설업체와 입찰에 초청할 회사의 자격과 실적, 규모 등에 대하여 논의를 거쳐 후보군 명단(short list)를 작성한 후 조사를 한다. 최근 3년간 재무제표 및 신용 상태, 실적, 최근의 타현장평가, 현재 당 현장에 동원가능한 소장, 인력, 장비 등을 조사하여 공구별로 최소 3개 최대 6개사를 선정하여 경쟁입찰에 참여시킨다. 참여한 회사의 숫자보다는 누가 낙찰이 되더라도 문제 없도록 충분한 사전검증이 필요하다.

4.3.5 입찰

후보군 명단에 포함된 업체들을 입찰에 초청하여 [표 4.1]입찰 도서를 발송한다. 현장 설명 일시를 지정하여 현장으로 초청하여 건설업체 참석 하에 주요 입찰 조건과 설계도서의 내용에 대해 설명하고 질의 응답 시간을 갖는다. 가급적 대표이사를 참석시키고 참석자 명단과 회의록을 남긴다.

4.3.6 낙찰

접수된 입찰 서류와 내역서를 검토하여 비교 분석표를 작성한다. 주요 입찰 조건에 대한 충족여부와 기술적인 시방을 벗어난 제안이나 변형 (spec deviation)이 포함되었는지 금액의 산정 기준이 동일한지 분석하여 입찰의 내용을 평가한다. 가격과 기술사양을 종합적으로 평가하여 최적안을 선별하여 우선협상대상자로 선정하고 주요 자재나 장비의 메이커나 브랜드와 같은 가격의 요소들을 다시 면밀하게 재점검한다. 동원 예정된 소장과 작업반, 장비 등에 대해 입찰시 제출한 계획에 변동이 없는지 문서로 재확인한다. 시공계획 등에 대하여 검토하는 회의를 마련하고 건설업체의 의견을 구한다. 확인한 내용을 토대로 금액을 조정하여 계약금액을 확정한다. 시담과 평가를 바탕으로 최종적인 낙찰자를 결정한다.

4.3.7 지명통지 및 계약

건설업체에 공식적으로 하도급 계약 요청공문을 발송한다. 입찰 서류와 모든 입찰 도서, 제출한 제안서, 견적서 등 일체의 서류를 이관하고 금액을 확정하여 정해진 기일 내에 하도급 계약을 수급인과 하수급인 사이에 체결하고 선수금을 지급하도록 지명통지를 하고 킥오프 미팅을 주선하여 하수급인을 정식으로 수급인에 인계하여 관리를 시작하도록 요청한다.

4.3.8 사후관리

일단 하도급 계약이 체결되면 하도급 업체에 대한 작업 지시와 관리를 건설업체가 자율적으로 수행하지만 발주자는 전체적으로 계약 이행에 대해 모니터링을 한다. 특히 설계 도면이나 시방서, 계약서에 명기한 내용대로 발주를 하고 있는지 확인하여 저급의 자재가 납품되지 않도록 관찰한다. 주요 자재나

장비 또는 시공상세도를 접수 받아 검토하고 승인여부를 통지하는 방식으로 품질을 원격관리한다.

발주자의 요구사항 등에 의한 설계 변경 사항을 추적하여 공사비 정산을 승인하고 수급인을 통하여 제출되는 하도급기성에 대하여 과지급 여부를 확인한다. 최종적으로 공사가 완공되면 계약금액의 정산 내용이나 하자 보수 등에 대하여 확인을 받는다.

4.4 보수

하도급 업체를 관리하여 시공사의 책무를 완성함에도 4대보험 외에 준 조세 성격의 비용들이 소요되며 직접, 간접으로 하도급 업체를 관리하는 현장직원들의 급여, 공통 장비, 가설 전기 및 상하수도, 양중, 소운반 장비 등의 경비는 물론 건설업체 본사의 일반관리비와 이윤도 추가로 지급해야 된다.

4.4.1 수급인의 책무

원칙적으로 건설업체가 하도급 업체를 관리하여 공사를 수행하되 대외적으로 현장을 총괄하여 책임을 지는 구조는 직영하도급이나 지명하도급이나 본질적으로 동일하다. 지명하도급의 태생은 발주자에 의해 결정되지만 일단 건설업체의 하도급 업체로서 입양을 시키며 지명하도급이나 직영하도급에 대한 기성지급절차나 관리, 통솔, 권리, 의무, 하자 보증 등 모든 하도급 계약조건은 일반적인 하도급약관에 의한다.

일반적으로 건설업체는 하도급 업체에 자재하역 장비, 양중장비, 작업자 승강설비 등의 공통 장비와 사무실 및 창고 설치장소와 자재야적장소를 현장 내에 제공하며 작업용 전기, 상하수도, 조명 등 유틸리티를 유, 무상으로 제공하고 노무자에 대한 안전관리 및 교육, 편의 시설, 샤워장, 휴게실, 식당, 흡연실 등을 제공하며 또한 작업장의 관리, 선/후행 공정 관리, 품질 및 안전 관

리, 기성관리를 포함한 대금지급, 노무비지급확인 등 직영하도급과 동일한 절차와 관리책임을 갖는다.

4.4.2 보수의 개념

건설업체가 하수급인을 통솔, 관리하고 하수급인의 행위에 대해 책임을 지는 대가로서 발주자는 보수(Fee)를 계약 내역에 포함시켜 별도로 지급한다. 실비보수 가산방식으로서 COST 에 FEE 를 더하여 정산한다. 비용에는 하도급 업체에 지급한 공사비는 물론이고 시공사가 하도급 업체를 위하여 지불한 각종 법정비용도 경비로서 포함된다. 증빙을 할 수 있는 모든 경비를 비실비(COST)로 정의할 수 있다. 실비와 대치되는 개념으로서 보수(FEE)는 일반관리비 및 이윤 (OVERHAED AND PROFIT) 이다. 매출이익에 해당되는 개념이다. 실제로 지출한 경비의 증빙을 제출하여 보상(reimburse)받는 개념이 실비이며 증빙이나 정산 없이 단순히 공사비에 대한 비율(%)로 지급하는 정률 보수가 FEE 에 해당된다.

Fee의 비율(퍼센티지)는 지명하도급 공사비 총액 (실비 정산을 전제로)에 대한 고정 비율 (Fixed percentage) 로 계약시에 미리 합의하여 결정한다. 직영하도급 방식으로 도급계약에 내재된 관리비를 기준으로 하되 지명하도급 공사에 대한 수급인의 위험요소와 직영 하도급 발주 시 얻을 추가 이익에 대한 기회비용을 가산하여 정한다. 또한 시공사의 경비성 항목과 순수한 보수를 구분하는 기준에 따라서 보수의 비율이 달라진다.

4.4.3 보수의 내역

시공사의 경비로서 지급할 내역은 4대 보험을 비롯한 보험, 보증료로서 공사 보험은 제외된다. 준조세에 해당하는 법정 경비는 개략적으로 지명하도급 공사비의 8% 에 이른다. [표 4.2]에 상세 내역을 예시하였다.

외부에 지급하는 법정경비와 관계 없이 시공사에 지급하는 수수료 성격의 보수는 건설업체 본사의 일반관리비와 이윤으로서 5% 내외이다. 현장에서 발생하는 경비는 비용으로서 해당 지명하도급 공사를 관리하는 현장 직원의 인건비(급여 및 수당, 복리비)와 현장의 일반 관리직, 안전관리 직원 등의 간접노무비나 양중 장비, 하역장비, 가설 및 상하수도 비용 등 하도급 업체에 무상으로 제공되는 서비스 등은 엄밀히 분류하면 비용에 속하므로 증빙을 제시하여 정산하여야 되나 업무 편의상 보수에 포함시켜 % 로 지급한다. [표 4.2]에 지명하도급 관련하여 시공사에 지불되는 경비와 보수를 예시하였는데 현장마다 다소 차이가 있지만 지명하도급 공사비(외주비) 금액을 기준하여 법정 경비 8%, 현장경비 5%, 보수 5% 합계 18% 의 수준이다.

[표 4.2] 시공사 경비 및 보수 내역

별도지불 간접 경비(COST)		FEE(보수)에 포함
1.기계경비	공사비의 1.4%	1.시공사의 이윤(매출이익) 2.일반관리비(본지점경비) 3.현장관리직원 급여,수당,경비 4.시공사의 현장 경비,간접노무비 5.양중,하역 등 공통장비 6.가설전기 및 상하수도
2.산재보험료	직접노무비의 3.8%	
3.고용보험료	직접노무비의 1.39%	
4.건강보험료	직접노무비의 1.70%	
5.연금보험료	직접노무비의 2.49%	
6.노인장기요양보험	6.55%	
7.퇴직공제 부금비	직접노무비의 2.30%	
8.산업안전보건관리비	재료비와 노무비의 1.97%	
9.하도급보증비	공사비의 0.068%	
10.건설기계대여보증	공사비의 0.07%	
11.환경보존비	공사비의 0.5%	
12.기타 경비	공사비의 1.5%	
합 계	공사비의 약 7.88%	공사비의 10% 수준

4.5 지명하도급 부수효과

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

4.5.1 사업추진기간

실시설계도서가 확정되지 않은 부분에 대해 지명하도급을 근간으로 하는 실비보수가산 방식으로 공사도급계약을 체결하는 방식으로 발주자는 실시설계도서의 완성여부와 관계 없이 바로 사업을 진행시킬 수 있으므로 사업추진기간을 획기적으로 단축할 수 있다.

4.5.2 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.

4.5.3 품질

예산 관리와 불가분의 관계에 있는 상반되는 개념이다.

실시설계도서 확정 전에 도급 계약서를 체결하고 설계사양을 사후확정하는 계약방식에서 인테리어 공사나 기전공사의 장비 사양을 정밀하게 미리 예측하

여 계약 도서에 반영하기 어렵다. 따라서 건설업체에 맡기는 것보다 발주자가 가격수준과 사양, 시장(market)의 상품성향, 소비자(건축주)의 수요 트렌드 등을 종합적으로 평가하여 최종 구매 결정을 함으로써 품질을 확보할 수 있다.

4.5.4 융통성 (Flexibility)

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.

4.5.5 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.

4.6 주요논쟁

지명하도급 제도에서 건설업체와 발주자 간에 논쟁의 여지는 발주자가 선정한 하수급인에 대한 시공사의 계약거부 권한이며 또한 계약 집행과정에서 수행능력이 기대 이하일 때의 계약해지권 및 지명하도급 선정 시기 및 방식에 관한 다툼이다.

4.6.1 계약거부권

일반적으로 도급 계약서에는 공정한 하도급발주를 위해 발주자의 일방적인 권한 행사를 막고 수급인의 권리를 보호하기 위하여 발주자가 선정하기 전 또는 후에 시공사가 계약 거부권을 행사할 수 있도록 보장되어 있다. 그러나 해외공사 특히 동남아의 경우 발주자와 현지 하도급사의 밀착으로 외국인인 한국 건설업체가 거부 의사 표시를 하여도 묵살하거나 간접적으로 우회하는 방법에 의하여 발주자의 의사를 관철시키는 폐단이 보고되었다.(조재용, 2014)

그러나 국내 공사의 경우 공사의 책임 준공을 재무적으로 보장하고 있는 건설업체의 권한이 있어서 발주자가 일방적으로 업체를 선정하는 것은 바람직하지 않으며 오히려 폐단이 생기지 않도록 주의를 요한다. 입찰을 준비하는 과정에서부터 건설업체의 실무자들과 충분한 협의와 검증을 통하여 공사를 수행할 실력과 실적과 재무적 능력과 신용도가 있는 업체들만 엄선해서 입찰 자격을 제한 하는 등 직영하도급보다 더욱 엄격한 기준을 적용하여야 한다.

4.6.2 계약해지권

엄선된 과정을 거쳐 선발되고 계약한 하도급자라 할지라도 공사 이행 과정에서 기대에 부응하지 못하고 품질이나 공정 등 도저히 현장의 요구를 맞추어 수가 없을 때는 발주자가 책임으로부터 자유스러울 수가 없다. 따라서 시공 과정에서 지명 하도급자가 건설업체의 판단으로 하수급인의 계약상 의무를 이행할 수 없는 것이 명백하게 드러나면 지체 없이 계약을 해지할 수 있는 권한을 건설업체에 보장하는 조항을 계약서에 명기하고 이에 관해 하도급 입찰 시에 입찰자들에게 주지시킨다.

4.6.3 지정방식과 시기

영국은 표준계약서 약관(JCT;joint contracts tribunal)약관을 통하여 공사도급계약을 체결하기 이전에 발주자와 건설업체가 합의에 의해 하도급 후보

자를 3인 이상 지정하여 도급계약을 체결하고 시공단계에서 건설업체가 계약서에 명기된 후보군 중에서 하수급인을 선정하여 하도급 계약을 확정하는 방식으로 발주자의 지정권한을 축소하였으나 2012년에 옵션으로 발주자가 지명 전문건설업체(Named specialist)로서 지명하는 방식을 추가함으로써 발주자의 권한을 강화하였다. (조재용, 2014)

지명하도급의 하수급인의 지정 시기를 기준으로 크게 건설업체와 도급계약을 체결하기 전에 지정하는 방식과 도급 계약 이후에 시공단계에서 지정하는 방식 그리고 전후에 관계 없이 후보군만 미리 지정하는 방식의 3가지 유형이 있다. 또한 많은 경우 당초의 계약 사항에 포함된 지명하도급 발주 일정과는 다르게 작게는 1~2 개월에서 수개월씩 업체의 선정이 지연되어 공기의 지연을 초래한다.

국내의 경우에는 지명하도급에 대한 표준 계약서가 확립되지 않아 하수급인의 지정 방식과 시기에 대하여 특별한 규정이 없으나 발주자가 지명하도급 체도를 채택하는 주요 원인으로서는 도급 계약 시점에 확정되지 않은 설계 및 자재 사양에 대해 시공 단계에서 충분히 시간을 갖고 현실적인 대안을 확정하여 발주자 요구에 부응하는 하도급을 선정한다는 차원에서 적어도 공사 일정에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 여유 기간을 갖고 시공 단계에서 선정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

4.7 지명하도급 도입시 문제점

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

4.7.1 예산 초과

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.

4.7.2 품질 불량

반대로 발주자가 너무 가격에 민감하여 가격 위주로 발주를 통제하면 시공사에 일괄 발주하는 방식과 비교하여 오히려 품질 불량의 원인을 제공하므로 품질저하로 악순환이 지속되고 시공사에 이에 대한 책임을 묻지 못한다. 품질과 가격의 균형을 유지하도록 다양한 의견을 청취하여 의사결정을 한다.

4.7.3 정실 발주

능력이 검증된 시공사의 협력업체 풀에 들지 못하는 미자격 하도업체에 정실에 의한 발주가 이루어지면 가격과 품질 모두 실패한다. 후보군 작성시 가급적 건설업체의 검증된 협력업체를 쓰고 추천 시에는 건설업체 자격 기준을 능가하는 업체로 한정하여 입찰에 초청한다.

4.7.4 조직 역량

발주자의 의사결정이 지명하도급 성공에 필수요소로서 개개인의 업무능력과 조직력이 중요하다. 내부자의 역량도 중요하지만 필요시 외부 전문가의 도움을 CM의 형태로 지원 받는다.

4.7.5 적정 보수

수급인에 지불하는 보수(Fee)가 적절하여야 한다. 직영하도급 대비하여 보수가 넉넉하여야 건설업체가 우수한 직원들을 파견할 것이기 때문이다. 시공사의 손익이 현장경영과 무관하므로 관리 직원이 수적으로나 질적으로 불충분할 수 있다. 계약서에 직원 조직도와 공구장급 이상의 경력서를 첨부하여야 한다.

4.7.6 시공사 협업

지명 하도사를 선정하기 위해 입찰을 준비할 때부터 수행능력이 검증된 업체를 엄선하여 경쟁시키고 입찰용 설계 도면, 지방서, 현장특기지방, 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.

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 촉구한다.

제 5장 결 론

공사를 발주하고 관리하는 발주자의 입장에서 건축주가 만족하는 성과를 얻기 위해서는 발주방식의 개선이 필수적이다. 이 문제와 관련하여 지난 20여년간 연구를 지속한 한국건설산업연구원의 성과를 치하하는 가운데 본 연구에서는 과거 국내에서 적용된 발주제도의 장단점을 검토하여 그 개선방안으로서 민간건축공사를 대상으로 지명하도급의 도입방안을 제시하였다.

만일 발주자가 하도급 불공정거래로 인한 건설상품 품질불량을 근절하려는 의지가 확고하다면 업체의 잘못된 관행이나 설계 오류 등으로 인한 부실공사를 방지할 수 있는 지명하도급의 도입이 효과적인 대안이 될 수 있다.

마지막으로 본 연구에서 제안한 지명하도급이 국내 시장에 적용된 사례가 많지 않아 실제의 개선효과에 대한 실증적인 연구가 진행되기를 바란다.

참고문헌

- 강운산, 최민수 주 계약자 공동도급제도의 개선방안, 건설산업연구원, 2010.9
- 김관보, 건설공사 하도급 대금 지급 관련제도 개선 방안, CERIK, 1997
- 김우영, 박희대, 공공공사 발주 방식으로의 CM at Risk 도입방안, CERIK 2016.3
- 배인호, 건설하도급 불공정거래 실태 및 개선방안, 건설경제, 2015
- 심규범, 백영권, 김지혜 건설산업의 직접시공 촉진방안, 한국건설산업연구원, 2010.5
- 이석목, 공동도급의 활성화 방안, CERIK, 1997
- 이수일, 장우현 하도급공정거래와 대중소기업 격차완화, 한국개발연구원, 2016.8
- 이승환, 채맹석, 싱가포르 Marina Bay Sands 호텔 건축 NSC공사관리 소개, 건설기술 쌍용 가을호
- 이의섭, 건설 하도급 계약관련 제도 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2003.12
- 이의섭, 건설 하도급 관련정책의 평가 및 개선 방안, CERIK 1999
- 전영준, 박용석, 건설공사 분리발주의 문제점에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2017.1
- 정승환, 한충희, 조대희 건설생산성 향상을 위한 하도급 발주체계 개선방안에 관한 연구-다공종 통합발주체계를 중심으로-.대한건축학회 논문집 -구조계, 19(10), 67-74, 2003
- 조영준, 건설하도급공사 계약보증 개선방안 연구, 대한건축학회 논문집, 2012
- 조재용, 김정곤, 박형근, 아시아 지역 영연방 국가의 지정하도급(NSC)제도에 관한 비교 연구, 한국건설관리학회논문집 제15권 제3호 2014년5월
- FIDIC 1997
- AIA Contract Documents Synopses

감사의 글

대학 동기들이 평생 걸어온 학문의 길에서 은퇴를 하는 나이에 이제 모든 과거를 접고 정리를 해도 빠르지 않은 나이에 풀 코스 마라톤에 도전하는 심정으로 새로운 출발선에 서서 남들의 시선은 어떨지 많은 고민을 하였습니다. 제가 결심이 서도록 따뜻한 충고와 조언을 아끼지 않으신 아주대학교의 신동우 교수님과 입학울 격려하고 환영해 주신 김수용 지도교수님 그리고 집사람 김인식 여사의 묵묵한 내조에 용기를 냈습니다. 부경대 캠퍼스를 들어서던 날 캠퍼스의 젊은 분위기를 근 40년만에 맛보고 즐거워하던 입학이 엇그제인데 벌써 졸업이라니 배움의 길은 한 없이 멀고 지식의 욕망은 한이 없습니다.

주는 것보다 받는 것을 좋아하는 사람은 아닌데 유독 남을 가르치는 것보다 배움에 더 큰 즐거움을 느낍니다. 젊은 사람들은 미래를 위한 투자로 공부를 하지만 제게는 지금 다니고 있는 직장에서 지금 함께 일하는 젊은 동료들과의 커뮤니케이션에 뒤처지지 않으려는 몸부림으로 책을 읽습니다. 강의 시간에 획득하는 새로운 지식들, 과제 그리고 논문을 쓰면서 하나 하나의 과정이 내 두뇌의 노화를 막고 직장에서 보다 나은 업무 판단을 하는데 보약 같은 신선함을 선물합니다.

가끔 눈치 없이 실수를 해도 너그럽게 항상 뭔가 챙겨 주시고 가르침을 주시는 세심한 김수용 교수님, 꼼꼼하게 진짜 도움을 주시려고 바쁘신 와중에도 항상 시간을 내어 실무를 봐 주시던 이영대 교수님, 밤낮으로 주말 마다하지 않고 전화든 이메일이든 물어볼 때마다 성심껏 지도해 주시던 양진국 교수님, 번뜩이는 혜안으로 정확하게 논지를 짚어 주시고 항상 논리적인 사고를 할 수 있게 일깨워 주시는 신성우 교수님 한 분 한 분 지면을 빌어 감사의 인사를 전합니다.

논문의 주제가 된 지명하도급을 바로 이해하시고 격려해 주셨던 회장님, 이수철 부회장님, 늘 격려를 아끼지 않는 황성건 대표, 이창환 부사장, 실무 확인에 많은 도움을 준 김태유 상무와 이창호 이사, 김완섭 상무, 김성진 이사,

신성원 주임, 박미정 기사 등 모든 임직원 여러분들의 이해와 지원에 감사 드립니다. 시공사의 정희민 단장, 박희도 총괄소장, 권용안 소장, 박익순 소장, 임용순 소장, 강성문 소장, 김기순 소장님께도 도움에 감사 드립니다.

위하여 늘 기도로 함께 해 주시던 김창근 원로목사님, 심충렬 목사님, 특수 선교위원회 선우강 장로님, 유종진 장로님, 이성신 장로님과 찬양대의 차문수 지휘자님께 감사 드리며 늘 심적으로 지원을 아끼지 않은 친구 김준태, 허재욱, 이상훈에게 고마움을 전합니다. 그리고 사랑하는 나의 가족들, 이유진과 벤자민, 이수진과 김치윤과 누구보다 늘 내편인 김인식 여사님 그리고 늘 보이지 않는 곳에서 제게 힘을 주시고 항상 지켜 주시며 뒤를 봐 주시는 주님께 진심으로 감사 기도를 올립니다.



2018년 1월
이 광 재