

‘건설노무제공자’ 도입 요구와 건설산업의 지속 가능한 상생 방안 모색

2010. 3. 3

심규범

1. 건설노무제공자 도입 요구와 폐지된 시공참여자제도 4
2. 시공참여자 운영 실태 및 폐지 배경 7
3. 시공참여자 폐지 영향과 재도입 요구의 원인 17
4. 건설산업의 상생을 위한 진정한 해법 : 직접 시공 여건 조성 21
5. 미국 및 호주의 적정 노무비 확보 사례 : 직접 시공의 핵심 여건 26
6. 정책적 시사점 : 제도적 여건 조성을 통한 지속 가능한 상생 유도 필요 30

요 약

○ 연구의 배경 및 목적

- 최근 '건설노무제공자' 도입을 요구하는 법안이 제출되었음. 건설노무제공자란 2008년에 폐지된 시공참여자와 유사한 내용으로서 적정성에 대한 검토가 필요함.
- 아울러 구성원이 모두 상생할 수 있는 근본적인 해법에 대해 모색해보고자 함.

○ 시공참여자체도 도입 배경·취지 및 운영 실태와 문제점

- 부실시공을 근절하려는 노력의 일환으로 1997년에 도입되었으나 실제로는 다단계 도급을 합법화하는 수단으로 악용되면서 피해가 불거져 2008년에 폐지되었음.
- 팀·반장에 대한 설문조사 결과 시공참여자체도의 도입으로 인해 오히려 '부실시공이 증가'하고 '다단계 하도급이 증가'했다는 응답이 '감소했다'는 응답보다 많음.

○ 시공참여자체도 폐지 과정과 여건 조성의 필요성

- 문제의 심각성을 인지한 정부는 2003년에 시공참여자체도에 관한 연구용역을 발주하고 논의를 거쳐 '선 폐지 후 보완' 방향으로 의견을 수렴하였음.

○ 직접시공의 장점 및 전문건설업자의 위상 제고

- 시공참여자체도의 폐지에 따라 고용계약 체결이 증가했음을 확인할 수 있음.
- 팀·반장과 전문건설업자 모두 직접시공이 '품질 확보'에 효과적이라고 응답함.
- 직접 시공 및 고용의 주체로서 전문건설업자의 위상이 제고됨.

○ 직접 시공 여건의 미비와 재도입 요구 그리고 진정한 상생의 해법

- 직접 시공의 여건이 미흡하므로 전문건설업자가 이러한 부담을 상쇄하고자 재도입을 요구함.
- 하지만 진정한 해법은 발주자(국민), 원수급자, 하수급자, 근로자 등 모두가 공멸하는 시공참여자체도의 재도입이 아니고 모두가 상생할 수 있는 직접 시공 여건의 조성에 있음. 특히 적정 노무비 확보가 중요함.

○ 미국 및 호주의 적정 노무비 확보 사례

- 적정 노무비를 확보함으로써 근로자뿐만 아니라 건설업체와 건설산업 전체를 보호하고, 가격경쟁을 억제하면서 기술경쟁을 촉진하고 있음.

1. 건설노무제공자 도입 요구와 폐지된 시공참여자체도

가. 연구의 배경과 목적 : 건설노무제공자 도입 요구에 대한 적정성 검토

○ 연구의 배경 : 건설노무제공자 도입 요구와 그에 대한 적정성 검토 필요

- 2009년 말 국회에 건설노무제공자 도입을 요구하는 「건설산업기본법」(이하 건산업) 개정안이 제출되었음('09.12.18).
- 건설노무제공자란 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자와 건설노무도급계약을 체결하고 공사의 시공에 참여하는 건설종사자(동법 제9조에 따른 건설업의 등록을 하지 아니한 자 중 「부가가치세법」 제5조에 따라 사업자 등록을 한 자)를 말함(건산업 제2조 제14호).
- 건설노무제공자는 2008년에 폐지된 시공참여자와 유사한 내용으로서, 동 제도의 핵심은 건설현장에서 작업 팀을 이끄는 팀장(경력이 오래된 숙련기능인력)에게 합법적으로 도급을 줄 수 있도록 허용하는 내용임.
- 시공참여자체도는 많은 폐해를 야기했다는 이유로 폐지되었는데, 그와 유사한 제도를 재도입하는 이유와 예상되는 문제점에 대해 검토해볼 필요가 있음.¹⁾

○ 적정성 여부에 대한 시금석 : 건설산업 본연의 위상, 지속 가능성, 구성원의 상생

- 노무제공자 도입 요구의 적정성을 판단하기 위해서는 기준이 필요함. 그 시금석은 건설산업 본연의 위상과 생산 기반의 지속 가능성, 그리고 구성원의 상생임.
- 건설산업 본연의 위상 : 국민에게 고품질의 건설한 생산물을 공급
·건설산업은 우리 사회에서 국민의 주거시설(아파트 등)·생산시설(공장 등)·사회간접자본(도로 등)의 생산을 책임지고 있음. 국민 개개인의 주거복지뿐만 아니라 국가 경쟁력에도 직접적인 영향을 미치고 있음.
- 생산 활동의 지속 가능성 : 견고한 생산 기반 유지
·고품질의 건설한 생산물을 공급할 수 있는 우수한 건설업자(원수급자 및 하수급자)와

1) 「건설산업기본법」 시공참여자체도 도입 및 폐지 관련 연혁

·중앙안전대책위원회 '시공참여자체도' 도입 논의('96.2)

·시공참여자체도 도입('96.12.30 개정, '97.1 시행)

·시공참여자체도 폐지('07.5.17 개정, '08.1 시행)

·노무제공자 도입 법안 발의('09.12.18)

양질의 숙련인력(근로자)을 확충하는 것임.

- 구성원의 상생 : 발주자(국민)·원수급자·하수급자·근로자 모두의 상생

·협의로 원수급자·하수급자·근로자라고 말할 수 있으나 광의로는 발주자를 포함해야 함. 공공공사의 발주자는 지자체·토지주택공사·도로공사 등이나 이들은 결국 국민의 대리인이므로 궁극적인 발주자는 국민임. 또한 민간공사의 발주자는 바로 소비자인 국민임.

○ 연구의 목적 : 건설산업 구성원 모두의 진정한 상생 방안 모색

- 먼저 도입되었다가 폐지된 시공참여자제도의 도입 배경 및 운영 실태 그리고 폐지 이유 등을 살펴봄으로써 노무제공자 제도의 영향을 살펴보아야 함.
- 이 과정에서 노무제공자 도입(시공참여자제도 재도입) 요구가 건설산업 본연의 위상, 지속 가능성, 구성원의 상생 등의 방향과 부합하는지 검토하고자 함. 아울러 이것을 구현할 수 있는 근본적인 방안은 무엇인지 모색해보고자 함.

나. 시공참여자의 정의 및 도입 배경

○ 시공참여자의 정의 및 재하도급 허용(건설법, '97.1 시행)

- 「건설산업기본법」 제2조 제13호 및 동법 시행규칙 제1조의2의 내용을 종합하면 “시공참여자란 전문건설업자(수급인 또는 하수급인 포함)로부터 건설공사의 일부를 전문건설업자의 관리책임 하에 성과급, 도급, 위탁, 기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업자와 약정을 하고 공사의 시공에 사실상 참여한 건설업 종사자(건설업의 등록을 하지 아니한 자)·건설기계 대여업자·건설기술자 및 성과급으로 고용된 건설근로자·당해 건설공사용 부품을 제작하는 자”를 의미함.
- 이들에 대한 재하도급은 동법 제29조의 하도급제한에 위배되지 않는 예외임을 명시하였음. <그림 1>의 ㉠과 ㉡는 물론 ㉢의 형태까지 합법이었음.
- ㉣는 전문건설업체가 직접시공 및 고용하는 방식을 의미하고, ㉤는 전문건설업체가 팀·반장에게 도급을 주는 방식을 의미함.

건설법 제2조 (정의)

13. "시공참여자"라 함은 전문건설업자의 관리책임하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업자와 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 건설교통부령이 정하는 자를 말한다.

건설법 시행규칙 제1조의2 (시공참여자의 범위)

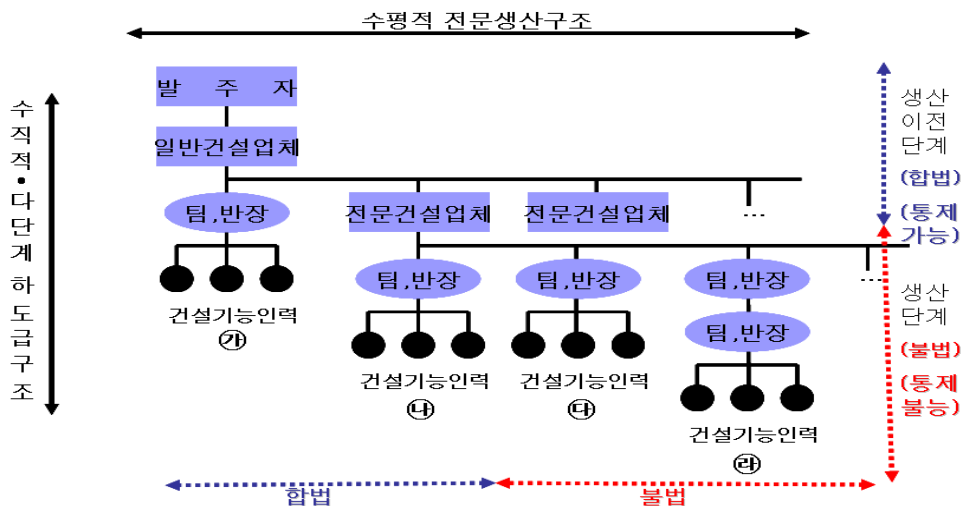
법 제2조제13호에서 "건설교통부령이 정하는 자"라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 자를 말한다.

1. 당해 건설공사에 사실상 참여하는 건설업종사자(건설업의 등록을 하지 아니한 자를 말한다).
2. 건설기계대여업자, 건설기술자 및 성과급으로 고용된 건설근로자

제29조 (건설공사의 하도급제한)

- ② 수급인은 그가 도급 받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 하도급하고자 하는 때에는 당해 전문공사를 시공할 수 있는 전문건설업자에게 하도급하여야 한다. 다만, 전문건설업자인 수급인이 도급받은 공사의 일부를 시공참여자와 약정하고 시공에 참여하게 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 하수급인은 그가 하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 제1항 제1호 및 제3항 단서의 규정에 의하여 하도급받은 일반건설업자가 그가 하도급받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 전문건설업자에게 다시 하도급하는 경우와 전문건설업자인 하수급인이 하도급받은 공사의 일부를 시공참여자와 약정하고 시공에 참여하게 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

<그림 1> 건설산업의 생산 및 고용 구조



주 : 팀·반장에 이르는 직선 중 수직선은 직접시공을, 수평선은 도급생산을 의미함.
 시공참여자제도 폐지시 ㉔(원수급자 직접고용)와 ㉕(전문업체 직접고용)의 형태만이 합법임.
 시공참여자제도 폐지 이전에는 ㉔와 ㉕는 물론 ㉔(시공참여자 직접고용)의 형태까지 합법이었음.

○ 시공참여자제도 도입 배경 및 취지

- 삼풍백화점과 성수대교 붕괴 사고를 계기로 부실시공을 근절하려는 노력의 일환으로 1997년에 도입되었음.
- 첫째, 가장 큰 도입취지는 ‘부실시공의 방지’임. 즉, 십장의 이름을 실명화함으로써 이들의 책임감을 고취시키고 이를 통해 ‘부실시공’을 방지하려는 것임.
- 둘째, 재하도급 금지 규정에 의해 음성화된 노무도급 등 시공관행을 양성화하려는 시

도로 해석됨. 십장의 존재를 양성화하고 관리.감독.통제하고자 함.

- 셋째, 전문건설업자와 유사한 수준으로 권리와 의무를 부여하려 하였음.

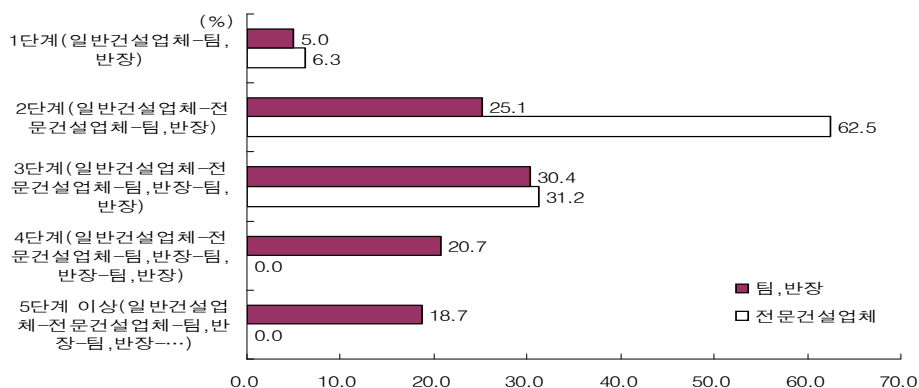
2 시공참여자 운영 실태 및 폐지

가. 시공참여자체도 하에서의 건설 현장 다단계 하도급 실태

○ 건설 현장의 다단계 하도급 실태(그림 2 참조)

- 「건설산업기본법」에 의하면 2단계(일반-전문-시참)까지의 하도급이 허용되고 있음. 3단계 이상을 넘어가는 불법하도급(그림 1의 ㉔ 이하)의 비율이 전문건설업체에 따르면 약 30%에 불과하나 팀·반장에 의하면 약 70%를 차지하는 것으로 나타남.
- 하도급 단계 수에 관한 한 전문건설업체보다는 팀장이 보다 정확히 알고 있을 것으로 판단됨. 전문업체는 아래 단계에 대해 정확한 파악이 불가능하거나 무관심하지만, 팀장은 자신의 공사비 확보와 관련된 문제이므로 도급경로에 관심을 갖고 더 정확히 알고 있기 때문임. 따라서 팀장 응답의 신뢰도가 더 높다고 할 수 있음.
- 이렇듯 불법 다단계 하도급이 만연된 주요 원인 중 하나가 시공참여자제도라는 지적이 많았음.

〈그림 2〉 건설 현장의 다단계 하도급 실태



자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

○ 다단계 하도급을 합법 도급으로 위장하는 방법

- 중간 단계에서 실공사비만을 챙기는 건설브로커가 도급구조에서 드러나지 않도록 숨기고, 수차례 아랫단계의 팀·반장이 마치 전문건설업체의 시공참여자인 것처럼 위장하는 방법이 활용되었음.
- 현실적으로는 대개 전문건설업자의 관리책임 하에 놓이는 '1차 십장'과 시공에 사실상 참여하는 '2차 이하의 십장'이 일치하지 않음. 또는 일치하더라도 시공에 직접 참여하지 않는 십장인 경우에는 '전문건설업자의 관리책임 하에 시공에 사실상 참여'하는 법률상의 시공참여자가 아님(그림 3 참조).
- 이 경우 '1차 십장'으로부터 '2차 이하의 십장'으로 내려가는 불법하도급을 통제해야 하는 문제점이 여전히 남게 됨. 하지만 이것은 은밀히 진행되어 전문건설업체로부터 십장에게로 내려가는 불법하도급을 통제하는 것보다 더 어려운 문제임.

〈그림 3〉 '시공에 사실상 참여한 십장'에 이르는 실제 도급 구조와 법적지위



자료 : 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안, 건설교통부

2) 여기서 십장이라는 표현은 현장에서 불리는 이른바 시타오케오야지·오야지·사장·세와·팀장·반장 등을 통칭하는 개념임. 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선 방안, 건설교통부 참조

나. 시공참여자의 사업주화 및 다단계 하도급 고착화에 따른 문제점

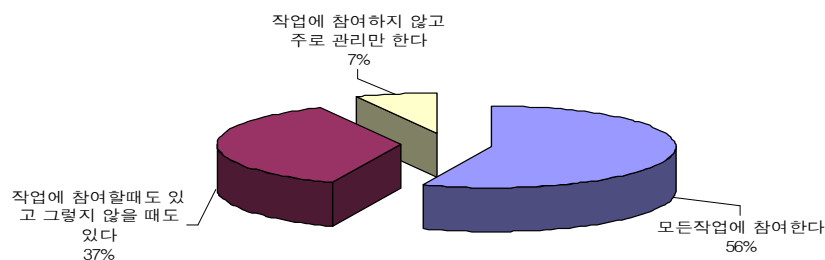
○ 시공참여자에게 사업주 지위 부여. 그러나 행정능력 부재

- 시공참여자체도는 시공참여자에게 사업주의 지위를 부여하였으나 이들은 대체로 숙련인력 중의 한명으로서 사업주로서의 행정능력이 없음.
- 그럼에도 불구하고 전문건설업자는 근로계약 체결, 사회보험 관리, 심지어 소규모 공상처리까지도 시공참여자에게 전가하였음.
- 등록 요건을 갖춘 건설업자인 전문건설업체도 행정력이 부족하다면서 숙련인력 중 한명인 시공참여자에게 사업주 역할을 요구한다는 것은 억지임.

○ 시공참여자의 실체 : 숙련인력의 일인. 사업주로서의 책임 능력 부재

- 먼저 시공참여자의 역할을 수행하는 팀·반장이 전문건설업체와 동등한 책임을 질 수 있는 능력이 있는지 확인해보고자 함.
- <그림 4>에서 보듯이 팀·반장은 대체로 일반적인 숙련근로자와 거의 구별되지 않는 근로행태를 보이고 있음.
- 따라서 팀·반장이 사업주로서의 능력을 지니고 있다는 견해에 대해서는 회의적인 시각이 더 많음.

〈그림 4〉 시공에 직접 참여하는지 여부 : 팀·반장 응답



자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

○ 책임능력이 부족한 시공참여자에게 책임을 지움으로써 공식 제도의 무력화

- 당시 건산법은 하수급인이 시공참여자와 약정할 경우 재하도급을 허용함으로써 하수급인의 모든 관리 책임까지 시공참여자에게 전가되는 것으로 해석될 여지를 주었음.

따라서 시공참여자 약정서에 시공참여자가 고용계약 체결 및 사회보험 피보험자 관리 등을 담당하도록 규정하였음.

- 하지만 심장은 단순한 숙련인력과 다를 바 없음. 따라서 정부가 모든 심장을 관리하기도 어려울 뿐만 아니라 심장 본인도 건설근로자에 대한 관리책임을 궁극적으로 감당할 능력이 없음.
- 전문건설업자는 고용과 관련된 행정 및 비용부담으로부터 자유로워졌으나, 반대로 건설근로자는 고용 관련 제도 및 사회보험 등 모든 공식제도에서 배제될 수밖에 없음이 명확해졌음.

○ 다단계 하도급 구조 온존 ⇒ 건설생산 관행의 개선 가능성 봉쇄

- 수차례의 불법 하도급을 합법적인 시공참여자로 위장함으로써 다단계 하도급 구조를 온존시키는 수단으로 악용됨.
- 이것은 부실업체의 생존 여건 조성과 각 도급 단계에서의 실공사비 누수라는 건설현장의 문제점을 치유하기 어렵게 함.

○ 부실업체의 과당경쟁에 의한 저가낙찰 만연 ⇒ 제 살 깎기 만연

- 시공참여자체도로 위장된 다단계 하도급구조는 편법에 의한 불법 일괄 하도급을 가능하게 하고 이것은 다시 시공능력이 없는 부실업체의 입찰 참가를 가능하게 함.
- 일괄하도급을 생각하고 입찰에 참가한 부실업체는 과당경쟁을 낳고 이들은 직접시공비에도 못 미치는 낮은 가격으로 입찰가를 제시함으로써 경쟁적인 ‘제 살 깎기’ 경합을 거쳐 과도한 저가낙찰에 이르게 됨.
- 생산단계의 저변으로부터 이러한 과당경쟁 관행이 만연하면서 이는 도급단계를 거슬러 올라 전문건설업체 및 일반건설업체에까지 이르게 됨.
- 이것은 건설업계 전체를 무한경쟁 함정에 빠뜨리고 상생의 가능성을 원천적으로 가로막게 됨.

○ 부실업체에 의한 성실업체 퇴출 ⇒ 건설생산기반 약화

- 한편, 불법으로 일괄 하도급 주는 부실업체가 직접 시공하는 성실업체에 비해 비용 측

면에서 경쟁력이 우월해 ‘악화가 양화를 구축’하는 현상이 발생하게 됨.

- 이러한 관행이 지속될 경우 실질적인 시공능력을 갖추지 못한 부실업체가 만연하게 되어 저변으로부터 건설산업의 생산기반을 와해시키게 됨.

○ 실공사비 누수에 따른 생산물 부실화 ⇒ 건설업 위상 저하

- 다단계 구조를 거치면서 실공사비가 감소되어 이를 보전하기 위한 편법이 동원될 가능성이 높음.
- 부족한 공사비를 만회하고자 무리한 공기단축을 시도하고 저가 자재를 투입하게 되는데 이것은 부실시공 및 품질 저하의 원인이 됨.
- 생산물의 부실화는 건설산업 및 건설업체의 위상과 존립의 명분을 약화시켜 건설생산물의 ‘제 값 받기’를 불가능하게 만듦. 즉, ‘사회적 책임은 방기하고 업종의 이익만을 주장’하는 집단으로 비춰지게 함.

○ 근로조건 악화 및 임금 저하 ⇒ 건설생산기반 약화 및 내국인 일자리 감소

- 부족한 공사비로 시공하려면 위생 및 편의시설 그리고 안전시설 등을 갖추기 어렵게 됨. 이는 더럽고 위험한 작업환경에 이르게 해 근로조건을 악화시킴.
- 또한 도저히 공사비를 감당하지 못할 것으로 예상되면 팀·반장은 잠적하게 되는데 이것이 임금체불을 초래하는 주된 원인임.
- 노무비의 과도한 삭감은 팀·반장으로 하여금 작업팀원의 축소와 함께 저임금 근로자 및 외국인력의 투입에 나서게 하고 이는 내국인 일자리 감소로 이어짐.
- 요컨대, 실공사비 부족에 따른 근로조건 악화 및 임금체불 등은 기존 기능인력의 유출을 야기하고 신규 기능인력의 진입을 억제해 결국 기능인력 기반을 약화시킴.
- 특히, 숙련인력의 고갈은 품질 저하, 임금 상승, 공기 지연 등을 야기하게 되고 이것이 일단 가시화되면 단기간 내에 적절히 대응하기 곤란해 건설산업 및 건설업체에 심각한 손실을 초래할 수 있음.
- 기능인력 부족의 대안으로서 외국인 근로자의 도입과 자동화를 생각할 수 있으나 이러한 방식으로 숙련인력의 역할을 대체하기에는 한계가 있음.
- 외국인 근로자의 경우 체류기간이 짧고 언어소통이 어려우며, 건설생산 과정의 특성

상 자동화에 한계가 있기 때문임.

○ 전문건설업체의 부실화 ⇒ 전문건설업체의 시공능력 및 위상 저하

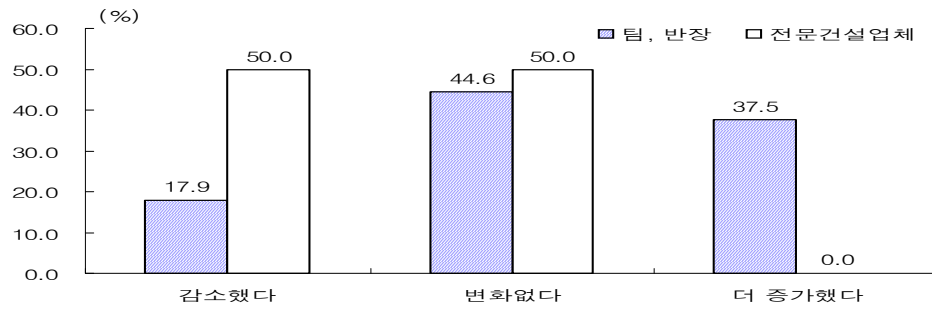
- 시공참여자에게 하도급을 줄 경우 전문건설업체의 실제 시공능력은 저하되는데 이것은 전문건설업체의 위상 저하를 의미함.

다. 시공참여자체도의 공과에 대한 평가 : 설문조사 결과

○ 시공참여자체도의 공과에 대한 평가

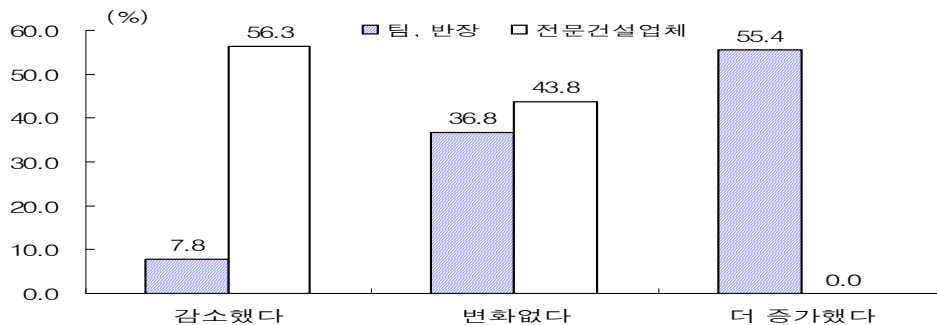
- 시공참여자체도 도입 이후 ‘공사비 받기가 쉬워졌다’에 대한 견해는 팀·반장의 경우 변화 없다(47.3%), 더 나빠졌다(41.6%)가 대부분이나, 전문건설업체의 경우 감소했다(50%)와 변화 없다(50%)가 반반임.
- 시공참여자체도 도입 이후 ‘부실시공이 감소했다’에 대한 견해는 팀·반장의 경우 변화 없다(44.6%), 더 증가했다(37.5%)가 많으나 전문건설업체의 경우 감소했다(50%)와 변화 없다(50%)가 반반임(그림 5 참조).
- 시공참여자체도 도입 이후 ‘다단계 하도급이 감소했다’에 대한 견해는 팀·반장의 경우 변화 없다(36.8%), 더 증가했다(55.4%)가 대부분인 데 비해, 전문건설업체의 경우에는 감소했다(56.3%), 변화 없다(43.8%) 순임(그림 6 참조).
- 시공참여자체도의 준폐 여부에 대한 견해는 팀·반장의 경우 폐지해야 한다(65.7%), 유지해야 한다(13.3%)인 데 반해 전문건설업체의 경우 유지해야 한다(93.8%), 폐지해야 한다(6.2%)로 나타나 극명한 차이를 보임.
- 의견 차이가 크게 나타나는 이유는 양자의 입장이 상이하게 때문임. 전문건설업체의 경우 책임을 아래 단계로 전가할 수 있다는 점 때문에 이를 긍정적으로 평가하려 함. 하지만 다단계 하도급의 실상에 대해서는 실제 시공 단계에 있는 팀·반장 응답의 신뢰도가 더 높을 것으로 판단됨.

〈그림 5〉 시공참여자체도 도입 이후 '부실시공이 감소했다'에 대한 견해



자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

〈그림 6〉 시공참여자체도 도입 이후 '다단계 하도급이 감소했다'에 대한 견해



자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

라. 시공참여자체도에 대한 평가 : 판단 기준에 대한 충족 불가

- 건설산업 본연의 위상에 위배 : 부실시공 및 품질 저하 가능성 증가
 - 다단계 하도급을 온존시킴으로써 시공 과정에 시공능력이 확인되지 않은 시공자가 참여하고 실공사비를 누수시켜 부실시공 및 품질 저하의 가능성을 높임.
- 생산 활동의 지속 가능성 불투명 : 생산 기반 와해
 - 일괄하도급을 일삼는 패이퍼컴퍼니를 양산하고 근로조건 저하에 따라 기능인력 기반도 와해될 가능성이 높아짐.
- 구성원의 상생 불가 : 발주자(국민)·원수급자·하수급자·근로자 모두의 공멸
 - 근로자 : 열악한 근로조건 하에서 사기 저하된 저임금 저숙련 근로자로 전락
 - 건설업자 : 저가 하도급을 염두에 두고 과도한 저가수주 만연

- 발주자(국민) : 저가 수주 현장에 대한 관리·감독에 한계, 생산물의 품질 저하

마. 시공참여자제도 폐지 과정과 직접시공 여건 조성 요구

○ 정부의 연구 용역 실시 및 회의 개최

- 문제의 심각성을 인지한 정부는 2003년에 시공참여자제도에 관한 연구용역을 발주하고 관련 당사자의 의견을 수렴하기 시작하였음.³⁾
- 2007년까지 이어진 논의 과정에서 일반건설업자·전문건설업자·근로자·전문가 등의 다양한 의견이 제시되었음.

○ 논의 결과 : 선 폐지 후 보완, 직접시공 여건 조성 요구

- 동 제도의 폐해가 심각하므로 2008년에 이를 폐지하되, 향후 전문건설업자가 직접 시공 및 고용의 주체가 되므로 그 여건을 정비해야 한다는 의견이 수렴됨.
- 이 때 논의되었던 필요 여건은 크게 직접시공에 대한 인센티브 부여, 적정 공사비의 확보, 고용 비용 및 행정 부담 경감 등이었음.
 - 생산성 저하를 우려하는 전문건설업자의 의견을 반영해 직접고용을 전제로 성과급제 임금지불은 허용하였음. 직접고용이 정규직 또는 월급제 고용이라는 의미는 아님.
 - 직접시공에 대한 인센티브 부여 : 시공실적의 질적 평가, 유사 생산물에 참여했던 건설인력에 가점 부여, 기능인력에 대한 반영 강화 등
 - 적정 공사비의 확보 : 직접 고용 및 시공에 소요되는 공사 비용 확보
 - 고용 비용 경감 : 고용관리책임자에 대한 인건비 지원 확대
 - 행정 부담 경감 : 잦은 이동 및 소득 변동에 대한 관리 방안 강화
- 반대로 여건을 갖춘 후에 시공참여자제도를 폐지해야 하는 것 아니냐는 주장도 있었음. 하지만 다단계 도급으로 인해 고용관계가 단절된 상황에서는 어떠한 제도 개선도 불가능하기 때문에 ‘선 폐지 후 보완’의 수순은 불가피하다고 판단하였음.

3) 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선 방안, 건설교통부 참조

○ 생산구조 관련 시공참여자체 폐지의 의의 : 도급생산에서 직접생산으로의 회귀

- <표 1>에서 보듯이 건설산업 생산구조 관련 제도의 일련의 변화 과정을 살펴보면 도급생산 확대 일변도의 정점에 시공참여자체 폐지의 도입이 위치함.
- 따라서 시공참여자체 폐지는 과도한 도급생산에 따른 거래비용의 과다지출이라는 폐해를 인식하고 직접생산의 방향으로 회귀하였다는 의미를 지님.

〈표 1〉 생산구조 관련 주요 제도 변화와 영향

주요 제도	원수급자	하수급자	시공참여자	하도급단계
건설업 면허제도(1958)	·직접생산 원칙 ·도급시 사전 승인 필요	-	-	0단계 (원)
하수급자에 대한 단종면허제(1975)	·직접생산 또는 도급생산 선택 가능 ·도급시 사전 승인 불필요	·직접생산	-	1단계 (원⇒하)
의무하도급제(1988)	·일정 비율의 하도급 의무 규정	·직접생산	-	1단계 (원⇒하)
시공참여자체도 도입(1997)	·일정 비율의 하도급 의무 규정	·도급생산 허용	·직접생산	2단계 (원⇒하⇒시)
직접시공의무제 도입(2005)	·일정 규모 공사에 대해 일정 비율 직접생산 의무화 ·전체 공사의 직접생산도 가능	·도급생산 허용	·직접생산	2단계 (원⇒하⇒시)
시공참여자체도 폐지(2008)	·일정 규모 공사에 대해 일정 비율 직접생산 의무화 ·전체 공사의 직접생산도 가능	·직접생산	-	1단계 (원⇒하)

주 : 의무하도급제는 2008년부터 폐지되었음. ‘원’은 원수급자, ‘하’는 하수급자, ‘시’는 시공참여자를 의미함.

바. 시공참여자체 폐지의 영향 : 고용계약 체결 증가 및 전문건설업자 위상 제고

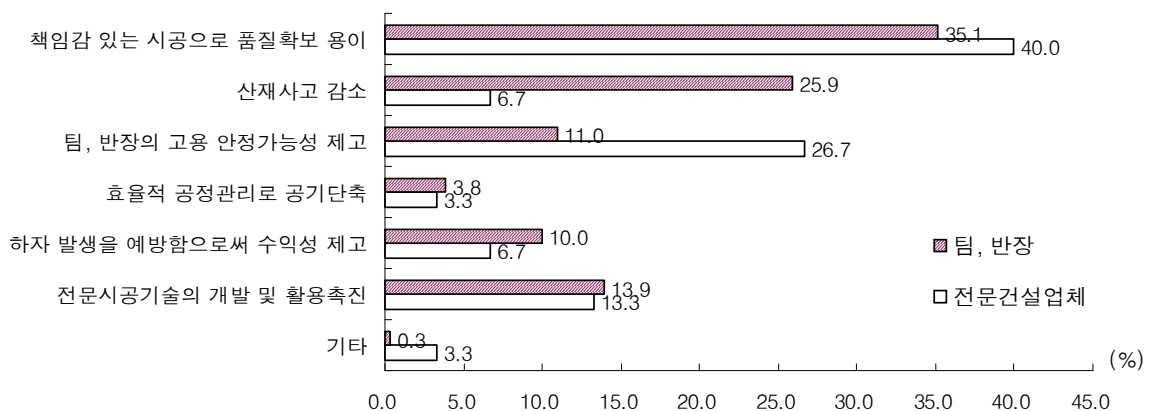
○ 시공참여자체 폐지에 따른 현장의 변화 : 고용계약 체결 증가

- 고용계약 체결 여부에 대한 설문조사 결과 시공참여자체 폐지가 존재했던 2004년에는 ‘서면으로 계약하였다’라는 응답이 22.2%에 그쳤으나, 시공참여자체 폐지된 이후인 2009년에는 65.2%로 높아졌음. ‘근로자에게 임금을 직접 지불한다’는 응답도 63.8%임.
- 물론 이러한 변화가 전적으로 시공참여자체 폐지 결과라고 말할 수는 없지만 폐지 이전에 비해 합법적인 건설업자와 근로자간 계약이 이루어지는 관행이 급속히 확산된 것은 건설현장에서도 실제로 확인되었던 바임.
- 고용계약 체결은 임금 체불로부터의 보호 및 사회보험 가입과 보호 그리고 근로경력 관리의 가능성 등을 높일 수 있는 건설근로자 고용개선의 핵심 기제임. 따라서 여타 공식적인 제도의 적용 가능성도 높아졌음.

○ 직접시공의 장점에 대한 견해 : 책임 시공으로 품질 확보

- 시공참여자체도가 폐지되기 이전에 실시한 설문조사에서도 팀·반장과 전문건설업자는 직접시공의 장점에 대해 인식하고 있었음.
- <그림 7>에 의하면 팀·반장의 경우 책임시공에 의한 품질 확보(35.1%), 산재사고 감소(25.9%), 전문시공기술의 개발 및 활용 촉진(13.9%) 등의 응답이 많음.
- 전문건설업체 역시 책임 시공에 의한 품질 확보(40.0%), 팀·반장의 고용안정 가능성 제고(26.7%), 전문시공기술의 개발 및 활용 촉진(13.3%) 순임.
- 특히, 직접시공의 가장 큰 장점으로 '책임시공에 의한 품질 확보'에 양자의 인식이 일치되었다는 점은 주목할 만함.

〈그림 7〉 직접시공의 장점에 대한 견해



자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

○ 전문건설업자의 위상 제고 : 직접 시공 및 고용의 주체

- 2008년 1월에 시공참여자체도가 폐지되면서 전문건설업자는 '직접 시공'과 '직접 고용' (투입 기간 중의 고용 관계, 정규직 고용이라는 의미는 아님)의 주체가 되었음. 시공참여자에게 도급을 줄 수 있는 가능성이 소멸되었기 때문임.
- 직접 시공은 생산물의 견실함 및 품질과 관련되어 건설업의 이미지와 위상을 각인시키는 요소이고, 직접 고용은 근로계약 체결 및 피보험자 신고를 통해 임금 체불 방지 및 고용 개선과 관련되어 기능인력 기반 확충을 결정짓는 요소임.
- 따라서 폐지 이전에 비해 생산물의 품질과 고용개선을 책임진 직접 시공 및 고용의

주체로서 전문건설업자의 위상이 높아졌음.

○ 직할시공제와 주계약자 공동도급제 논의에 투영된 전문건설업자의 위상

- 양자 모두 한 단계의 도급단계를 줄이고 직접 시공함으로써 공사비를 절감하고 강화된 관리감독을 통해 품질을 높이려는 사회적 명분에 기초하고 있음.
- 이것 역시 전문건설업자가 직접 시공과 직접 고용의 주체이기 때문에 양 제도의 도입 및 확산이 가능했다고 판단됨.

3. 건설노무제공자 도입 요구의 근본 원인과 주장의 적정성 검토

가. 시공참여자 재도입 요구의 근본 이유 : 직접 시공 여건 미비

○ 직접 시공 여건의 미비와 재도입 요구

- 2010년 1월 현재 시공참여자제도가 폐지된 지 2년이 지났지만 여전히 직접 시공 여건이 갖추어지지 못했음.
- 직접시공에 대한 인센티브 부여 ⇒ 미시행
- 적정 공사비의 확보 ⇒ 과도한 저가 낙찰 만연
- 고용 비용 경감 ⇒ 고용관리책임자에 대한 인건비 지원 일부 상향 조정
- 행정 부담 경감 ⇒ 건설고용보험카드가 도입되었으나, 노무비 미확보로 기피
- 현재의 상황은 직접 시공 및 고용의 부담을 떠안은 전문건설업자가 이를 더 이상 견딜 수 없어 이를 벗어나기 위해 과거의 제도를 재도입시켜 달라고 요청하고 있는 셈임.

나. 전문건설업자의 위상 저하 및 자기모순 초래

○ 전문건설업자의 위상과 정체성 약화

- 재하도급이 허용될 경우 직접 시공과 직접 고용이 다시 시공참여자(노무제공자) 손으로 넘어가 전문건설업자의 위상과 정체성이 흔들리게 될 것으로 판단됨.

○ 자기모순적인 재도입 요구 : 윗 단계의 도급은 해악, 아래 단계의 도급은 효율?

- 이러한 요구는 자신이 주장했던 직할시공제의 도입 명분마저도 약화시키게 됨.
- 전문건설업자 윗 단계의 도급은 없애야 한다고 주장하면서 아래 단계의 도급은 신설 하자는 모양이 되어 자기모순에 빠지기 때문임.

다. 세부 주장의 허와 실 : 최근 언론에 보도된 내용 검토

○ “임금 체불 문제의 해결이 가능해졌다”는 주장에 대해 ⇒ 임금 체불 다시 심화

- 「근로기준법」 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)를 신설함으로써 다단계 하도급에 의한 임금 체불 문제가 근본적으로 해결되었다고 강조하고 있음.

·즉, 건설업에서 사업이 2차례 이상 도급이 이루어진 경우에 건설업자가 아닌 하수급인(시공참여자 등)이 그가 사용한 근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인(전문건설업자)은 하수급인(시공참여자 등)과 연대하여 하수급인(시공참여자 등)이 사용한 근로자의 임금을 지급할 책임을 짐.

- 임금 체불 문제가 해소되기 위한 조건 : “전문건설업자(갑) ⇔ 노무제공자(을) ⇔ 건설근로자(정)”의 도급구조 하에서 전문건설업자와 근로자간 간접적인 고용관계가 입증되어야 함.

·고용관계를 전제로 노무제공자(을)가 건설근로자(정)에게 임금을 지급하지 못한 경우 전문건설업자(갑)가 노무제공자(을)와 연대하여 임금을 책임 짐.

- 예상되는 실태 : 건설현장의 실태를 감안할 때 노무제공자를 도입할 경우 임금 체불의 위험은 다시 높아지게 됨. 다음과 같은 두 가지 계약의 체결이 필요한데, 두 번째 계약의 성립을 기대하기 어려움.

·첫째, 전문건설업자(갑)와 노무제공자(을)(또는 시공참여자)간 계약 관계가 명확해야 함. ⇒ 과거의 ‘시공참여자 약정서’처럼 작성될 가능성이 있음.

·둘째, 노무제공자(을)(또는 시공참여자)와 건설근로자(정)간 고용 관계가 명확해야 함. ⇒ 노무제공자의 행정력 부재로 고용계약 또는 피보험자 관리를 기대하기 어려움.

·결국, 숙련근로자에 불과한 팀반장이 개별 근로자와 근로계약 체결 및 피보험자 관리를 기피하거나 행정력이 없어 불가능해짐. 이 경우 근로자의 취업 여부 자체에 대

한 판단이 어려워지면서 임금 체불 문제는 다시 불거질 가능성이 농후함.

<근로기준법>

제44조의2 (건설업에서의 임금 지급 연대책임)

- ① 건설업에서 사업이 2차례 이상 「건설산업기본법」 제2조제8호에 따른 도급(이하 "공사도급"이라 한다)이 이루어진 경우에 같은 법 제2조제5호에 따른 건설업자가 아닌 하수급인이 그가 사용한 근로자에게 임금(해당 건설공사에서 발생한 임금으로 한정한다)을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 하수급인과 연대하여 하수급인이 사용한 근로자의 임금을 지급할 책임을 진다.
- ② 제1항의 직상 수급인이 「건설산업기본법」 제2조제5호에 따른 건설업자가 아닌 때에는 그 상위 수급인 중에서 최하위의 같은 호에 따른 건설업자를 직상 수급인으로 본다.[본조 신설 2007.7.27]

○ “근로자 보호에 유리하다”는 주장에 대해 ⇒ 공식제도로부터 소외

- 노무제공자 아래의 근로자에 대해 아무런 공식적인 고용관리가 이루어지지 않을 가능성이 높음. 따라서 고용관계를 전제로 하는 사회보험·고용안정·능력개발·실업급여 등 모든 제도에서 소외될 것임.
- 아무리 사업자등록을 요구한다 하더라도 개별 근로자에 불과한 시공참여자가 근로계약과 사회보험 피보험자 관리를 담당하기에는 역부족임.

○ “기능공 능력에 따라 공정한 대우 …”에 대해 ⇒ 근로경력 부재 상태로 전락

- 기능공 능력에 따른 공정한 대우가 이루어지려면 전제조건이 공식적이고 통용 가능한 ‘근로경력의 입증’임.
- 하지만 노무제공자는 고용계약 체결 및 피보험자 관리 등의 행정력이 없으므로 근로자는 공식 제도로부터 소외될 뿐만 아니라 그 부산물을 활용한 근로경력 관리마저 불가능해져 고용개선의 핵심인프라를 잃게 될 것임.

○ “직접시공에 따른 불필요한 경비”에 대해 ⇒ 사회보험 등 사각지대로 방치

- 대한전문건설협회에서 제시하고 있는 ‘불필요한 경비’의 내역을 살펴보면 이것은 사업자라면 당연히 수행해야 할 업무 및 비용과 관련된 것임.⁴⁾
- 노동생산성 저하로 인한 직접노무비 증가. 총공사비의 5.33%

4) 박선구·홍성호(2008.2), 건설인력 직접고용에 따른 전문공사 원가 상승 분석, 건설정책리뷰, 대한건설정책연구원 참조

⇒ 고용관계를 맺되 임금을 지급하는 방식은 성과급제를 활용할 수 있음. 따라서 공정관리 및 노무관리 역량을 강화하여 대응해야 할 건설업체의 시공능력 분야임.

- 노무관리 전담인력 고용으로 인한 간접노무비 증가 : 총공사비의 1.04%

⇒ 직접시공을 수행해야 하는 건설업체라면 당연히 부담해야 하는 비용임. 그 비용의 일부에 대해서는 고용보험에서 지원하고 있음.

- 국민연금·건강보험보험료 및 퇴직금 부담에 따른 경비 : 총공사비의 10.5%

⇒ 직접시공을 수행해야 하는 건설업체라면 당연히 부담해야 하는 비용임. 또한 노무 제공자에게 도급을 주더라도 이 비용은 지급해야 하는 부분임. 이 비용을 지급하지 않는다면 근로자는 사회보험에서 배제될 수밖에 없음.

- 결국 위에 열거된 항목들은 페이퍼컴퍼니가 아니라면 건설업자로서 당연히 해야 할 업무이거나 근로자 보호를 위해 당연히 지급해야 할 비용들임.

- 이러한 사항을 이유로 ‘불필요한 경비’가 발생한다고 주장하는 것은 스스로 페이퍼컴퍼니라는 점에 대한 자인이거나 근로자 보호를 방기하겠다는 무책임한 주장임.⁵⁾

○ “호주일본 등 여러 경제 선진국에서 이미 오랜 기간 시행돼 타당성이 입증돼왔다”는 주장에 대해 ⇒ 호주는 계약을 통해 통제, 일본은 그 폐해가 심각

- 호주의 경우 우리와 같이 다단계 하도급을 금지하는 「건설산업기본법」은 없음. 하지만 발주자와 원수급자가 계약을 통해 통제하고 있어 대체로 전문건설업자 수준에서 책임 시공을 하고 있는 것으로 판단됨.⁶⁾

·또한 근로자에 대한 소득세·사회보험·산업안전·고용 등의 관리가 명확히 이루어지고 있음.

- 일본의 경우 「건설업법」에 다단계 하도급을 금지하는 내용이 없으며, 실제로도 다단계 하도급이 만연되어 있음. 심지어 개별 근로자에게도 고용계약이 아닌 도급계약을 체결하는 사례가 많음. 관련 당사자와의 면담에 의하면 그 폐해가 매우 심각하다고 함.⁷⁾

5) 대한전문건설협회가 발간하는 ‘코스카저널’의 논단에서도 유사한 논지를 찾을 수 있음. “... 시공참여자를 통한 일용근로자의 활용은 하도급업체의 필요에 의하여 탄생되었지만, 이 문제는 건설현장에서 일용근로자들의 원활한 수급이라는 측면 외에 일용근로자들의 법적 지위의 보장 필요성도 무시할 수는 없다. ... 이들을 하도급업체와 법적으로 완전히 분리하여 법의 보호망 밖에 방치해 두는 것 또한 바람직하지 않다. ...” 코스카저널, ‘시참자 고용 근로자’ 해법 없나, 2010. 1. 1 참조

6) 2009년 출장시 공공발주자·건설업체·건설협회·노조 등과의 면담을 통해 확인

7) 2009년 출장시 후생노동성 및 국토교통성의 공무원, 연구원, 노조 등과의 면담을 통해 확인

사회보험에서 배제, 건설기능인력 기피, 고령화 등 인력기반 약화 초래

4. 건설산업의 상생을 위한 진정한 해법 : 직접 시공 여건 조성

가. 기본 방향

- 건설산업 본연의 위상 확립, 지속 가능한 성장, 구성원의 상생 등 지향
 - 제도는 관련 이해당사자가 모두 상생할 수 있을 때 정착됨. 또한 국민에게 양질의 생산물을 공급하고 지속 가능한 성장을 약속할 수 있어야 함.
 - 현재의 상황은 전문건설업자에게 직접 시공과 직접 고용의 모든 부담을 지워주었으나 그 여건은 미흡한 상태임. 하지만 부담을 더는 방법이 다른 당사자에게 불이익을 주거나 국민에게 부실한 생산물을 공급하거나 지속 가능한 성장을 약속할 수 없는 방안이어서는 안 됨. 그것은 건설산업 본연의 위상을 부정하는 것이기 때문임.
 - 공여지책으로 요구되고 있는 노무제공자 도입(시공참여자제도의 재도입)이 대안이 될 수 없는 이유임. 진정한 해법은 모두가 공멸하는 시공참여자 재도입이 아니고 모두가 상생할 수 있는 직접 시공 여건의 조성에 있음.

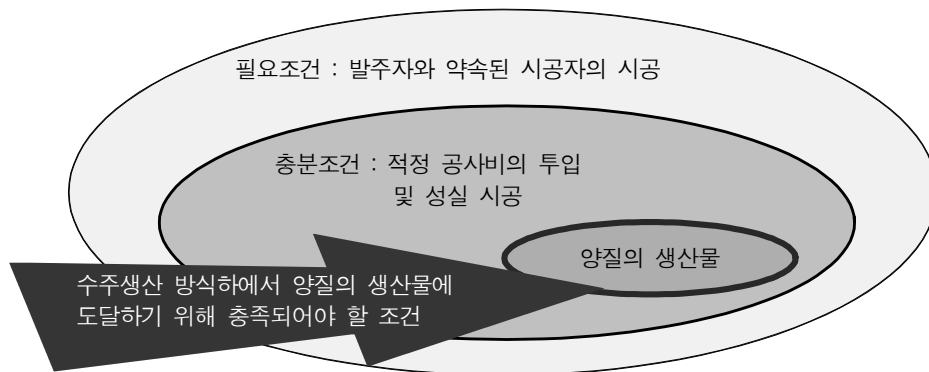
나. 고려할 사항 : 수주 생산 방식의 특성, 구성의 오류

- 수주 생산의 특성 : 사전에 약속된 건설업자의 시공과 약속된 공사비 투입 중요
 - ‘선 구매 후 생산’의 순으로 진행되는 건설시장에서는 구매자(발주자) 입장에서는 구매 여부를 결정할 때 생산자에 대한 정보가 중요함(표 2 참조).
 - 또한 양질의 생산물을 확보하기 위해서는 사전에 약속된 믿을만한 건설업자가 시공하고 약속된 공사비가 실제로 투입되어야 함(그림 8 참조).

〈표 2〉 생산 및 판매와 관련한 일반시장과 건설시장의 차이

주요 항목	일반시장	건설시장
생산 및 판매 순서	선(先) 생산 - 후(後) 판매	선(先) 판매 - 후(後) 생산
생산물에 대한 평가	구매 전(前)	구매 후(後)
생산물 선택의 직접성 여부	'생산물'을 직접 선택	'생산자'를 통한 간접 선택
구매시 1차 중요 정보	'생산물'에 대한 정보	'생산자'에 대한 정보

〈그림 8〉 수주생산 방식 하에서 양질의 생산물 확보를 위한 조건



○ 구성의 오류 : 개별 건설업자의 이익, 건설산업 전체에는 해악

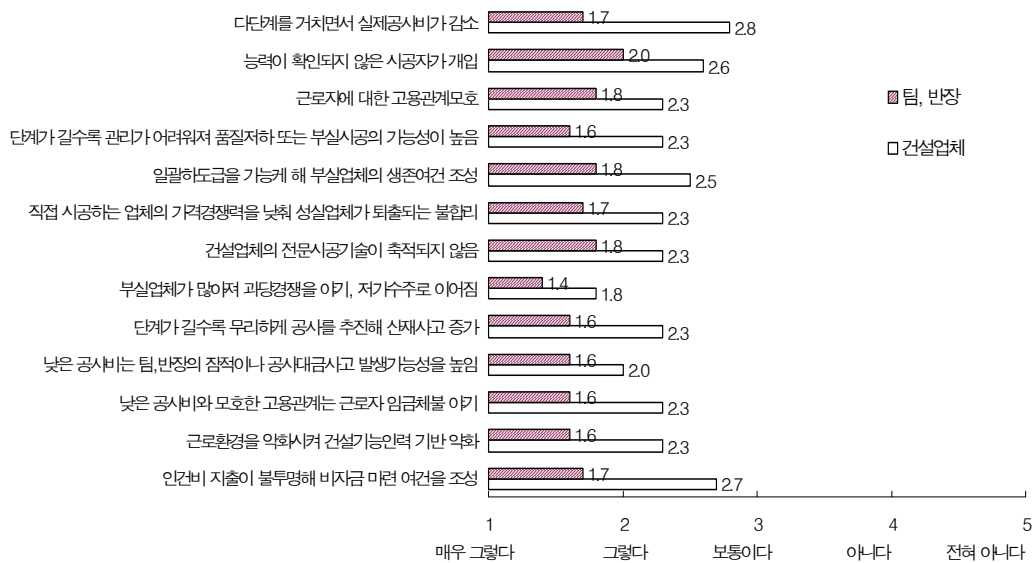
- 구성의 오류(fallacy of composition)⁸⁾란 개체 자체에 대한 진리가 반드시 전체에 대해서도 진리로 적용되는 것은 아님을 의미하는 형식논리학의 용어임.
- 건설산업에서 개별 기업의 입장에서는 당장 이익을 볼 수 있으나 산업 전체 차원 또는 개별 기업의 중장기 차원에서는 불이익을 보게 되는 사례가 많음.

·개별 건설업자의 이익 : 일정 이윤 수취 후 일괄하도급, 시공참여자제도에 의한 다단계 하도급 유지, 저가 수주 후 초저가 하도급, 개별기업이 PQ 신인도에서 좋은 점수를 받고자 산재를 고의로 은폐하는 경우, 개별기업의 특혜를 위해 지나친 로비를 벌이는 경우 등

·건설산업 전체에 대한 위협 : 모든 건설기업이 극단적인 도급생산을 선택할 경우 숙련인력 양성의 기피, 건설기업의 기술력 저하, 페이퍼컴퍼니의 만연(악화에 의한 양화의 구축), 통제력 저하에 따른 품질 저하 및 부실 시공, 고용관계 불명확화에 따른 근로조건 저하, 실공사비 누수에 따른 부실화 등에 봉착(그림 9 참조)

8) 고려대학교 경제연구소편, 경제학대사전, 1982 참조

〈그림 9〉 다단계 하도급구조에서 비롯된 건설현장의 문제점에 대한 인식



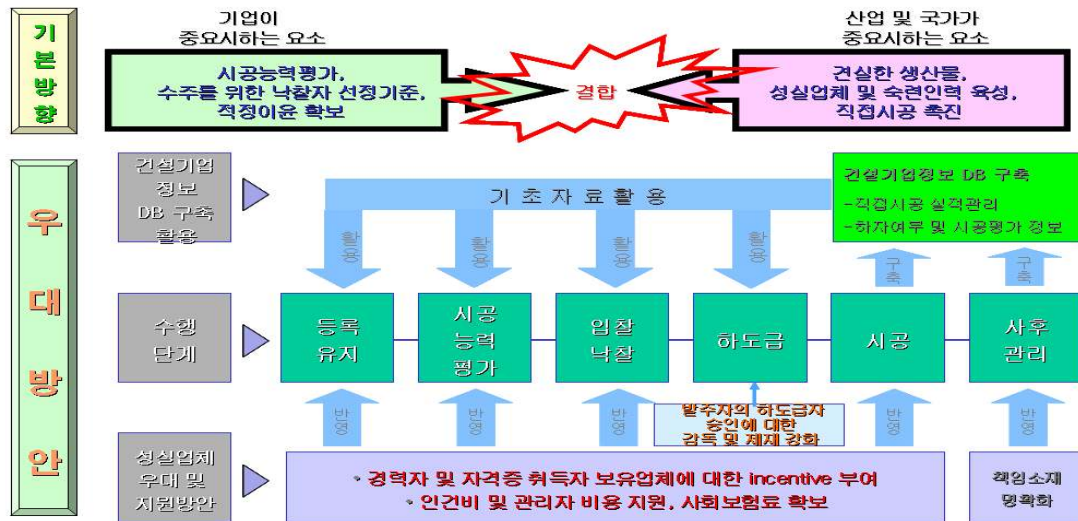
자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

다. 직접 시공 촉진 및 여건 조성

○ 직접 시공에 대한 인센티브

- 직접 시공을 수행하는 건설업체가 보유한 시공 요소에 대해 인센티브를 부여함으로써 이들이 패이퍼컴퍼니보다 수주를 잘할 수 있도록 여건을 조성함(그림 10 참조).
- 시공 실적에 대한 질적 평가 : 직접 시공했던 생산물의 품질이 높을 것으로 기대됨. 유사한 시공 실적의 사용 경험 등 사후 평가를 강화함으로써 차별화함.
- 기술능력 평가에서 기술인력뿐만 아니라 기능인력도 평가 요소에 포함시키는 방안을 검토함. 특히, 직접시공의무대상 공사에서는 더욱 당위성이 높음.
- 기술능력 평가에서 과거 유사 시공 실적에 참여했던 기술·기능인력의 보유에 대해 가점을 부여함. 이것은 건설업체의 실제 시공능력을 높임과 동시에 건설근로자의 고용 안정을 높여 건설인력 진입 촉진 요인으로도 작용하게 됨. 이것이 '건설산업에서 사람이 재산'이라는 격언의 진정한 의미이기도 함.

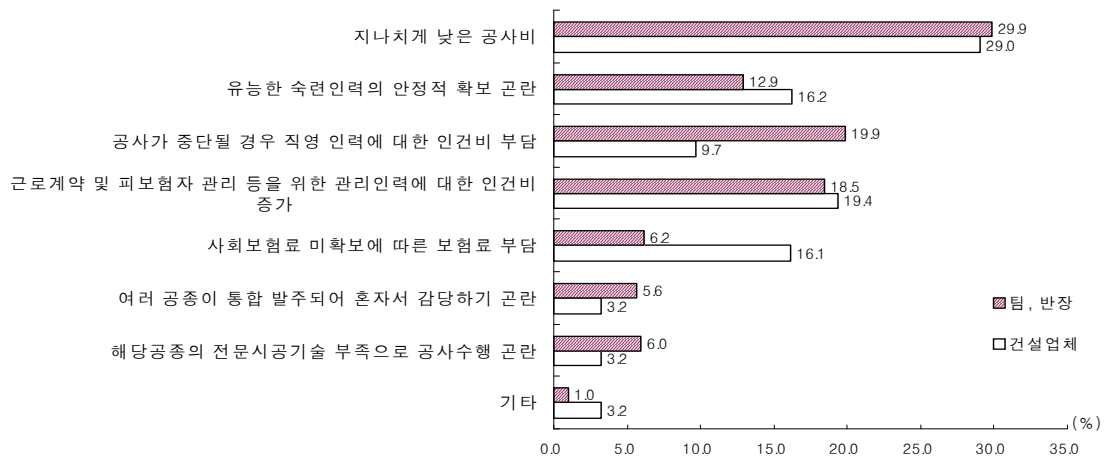
〈그림 10〉 직접 시공에 대한 인센티브 부여 검토



○ 적정 공사비의 확보

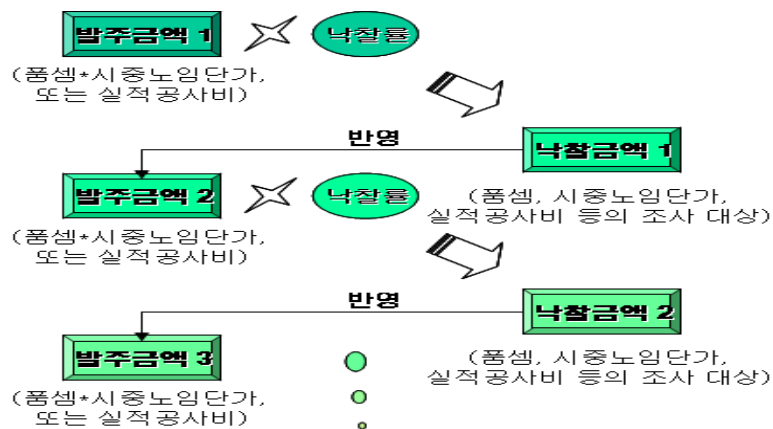
- 한국건설산업연구원 설문조사(2006) 결과에 의하면 직접 시공이 어려운 가장 중요한 이유는 '지나치게 낮은 공사비'인 것으로 나타남(그림 11 참조). 그 외에 공사 중단 시기의 직영인력에 대한 인건비, 관리인력에 대한 인건비, 유능한 숙련인력 확보 곤란, 사회보험료 부담 등임.
- <그림 12>에서 보듯이 현행 방식은 발주금액과 낙찰금액이 연쇄적으로 하락할 수밖에 없는 악순환 구조에 빠져 있음. 이를 막을 수 있는 안전장치(safety net)를 마련해 건설업계 전체의 파이를 키움으로써 모두가 상생할 수 있는 근본적인 해법을 모색해야 함.
- 미국과 호주 공공공사의 공사비 확보 사례를 참고할 수 있음. 적정 노무비의 확보야말로 직접 시공의 진정한 출발점이 될 수 있음.

〈그림 11〉 직접 시공을 제약하는 요인에 대한 견해



자료 : 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원

〈그림 12〉 현행 발주금액과 낙찰금액의 연쇄적 하락 구조



○ 고용 비용 경감

- 사회보험료·산업안전보건관리비·퇴직공제부금 등을 낙찰률과 무관하게 확보할 수 있도록 함. 낙찰률 산식의 분자와 분모에서 이들 요소를 제외하여 마치 관급자재처럼 별도의 항목으로 처리하는 방안이 필요함.
- 고용관리책임자에 대한 지원 확대와 생산중단 시기의 인건비 지원 등이 필요함.

○ 행정 부담 경감

- 잦은 이동과 소득 변동을 감안하여 건설고용보험카드를 전면 보급하고 사회보험 및 퇴직공제 등의 적용·징수를 일원화하도록 함.

- 이러한 경감 조치 역시 적정 노무비의 확보와 병행되어 합법적인 근로자를 고용할 수 있게 되어야 그 효과를 발휘할 수 있음.

5. 미국 및 호주의 적정 노무비 확보 사례 : 직접 시공의 핵심 여건

가. 미국의 prevailing wage⁹⁾

○ 미국 공공공사의 높은 낙찰률 : 대체로 90% 이상

- 건설업체가 받은 낙찰금액이 공공 발주자의 설계금액과 큰 차이가 없어 대체로 90% 이상이라고 함(이들도 다른 조건이 유사하다면 최저가격을 채택함).
- 높은 낙찰률의 비결은 공공공사에 대한 원칙과 prevailing wage의 적용에 있음.

○ 공공공사와 관련된 오바마 정부의 몇 가지 원칙들

- 첫째, 공공공사는 국민의 세금으로 이루어지므로 가장 우수한 건설업체와 가장 우수한 근로자에 의해 가장 우수한 생산물이 만들어져야 함.
- 둘째, 경제 활성화와 일자리 창출을 위해 공공공사를 활용할 수 있음. 하지만 단순한 일자리 창출이 아니라 중산층의 육성에도 기여해야 함.
- 셋째, 공공공사는 이윤을 목적으로 하는 것이 아니기 때문에 저가 자재의 투입이나 근로조건의 저하 또는 임금의 삭감 등이 발생해서는 안 됨.

○ 공공공사에 대한 이들의 원칙을 관철시키기 위해 prevailing wage를 엄격하게 적용하고자 함.

- 오바마 대통령이 서명한 2009년 2월 17일에 미국 경기회복과 재투자 법령 2009 (ARRA, American Recovery & Reinvestment Act of 2009)¹⁰⁾의 주요 내용은 “일자리 창출과 경기회복”임.
- 연방정부의 자금이 투입된 모든 공공공사에 prevailing wage를 엄격하게 적용한다는 내용이 포함됨.

9) 심규범(2009.12.28), 미국 공공공사의 적정 노무비 확보 비결, 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원 참조

10) American Recovery & Reinvestment Act of 2009 and the Davis-Bacon Act, Prevailing Times, 2009 winter

○ prevailing wage의 개념

- prevailing wage는 연방·주시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 근로자에게 지급되어야 하는 지역별·직종별 최저임금임.
- 공공발주자는 prevailing wage를 공사원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 prevailing wage를 지급해야 함. 공공공사가 차지하는 비중은 약 30%임.
- 연방정부·주정부·시정부는 지역별 직종별 최저임금을 조사하여 발표함. 위반시 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰을 제한함으로써 실효성을 유지함.

○ 도입 취지

- 임금 삭감을 통한 가격경쟁을 막아 당해 주 건설업체의 수주를 촉진하고 당해 주 근로자의 근로조건을 보호하려는 것이었음. 발주금액에 반영된 임금을 원수급자 및 하수급자가 삭감하지 못하도록 함으로써 적정공사비 특히, 노무비를 확보할 수 있도록 한 것임.
- 이것은 건설업의 경쟁 격화 억제 노력의 산물이라고 함. 건설생산물의 가격은 토지(Land) 가격, 자재(Capital) 가격, 노동(Labor) 가격 즉 임금 등으로 구성되어 있음.
- 토지와 자재 가격에 대해서는 조정의 여지가 크지 않지만 임금에 대해서는 삭감 압력이 항상 존재해 과도한 ‘제 살 깎기’ 경쟁에 이를 수밖에 없기 때문임.

○ 연방 차원의 prevailing wage 도입 계기

- 1927년 뉴욕주의 베테랑병원 공사 수주경쟁이었음. 뉴욕의 업체들은 지역노동시장에 근거하는 임금으로 입찰했고, 앨러배마주의 건설업체는 뉴욕의 업체보다 낮은 가격으로 입찰했음. 당연히 앨러배마의 건설업체가 승리
- 1930년 대공황시기에 공사가 발생한 주에 타 지역의 업체가 타 지역의 저임금 근로자를 동원해 저가로 수주하는 문제가 심각하게 불거지면서 도입의 계기가 되었음. 미국 주들 간의 문제로 비화되자 1931년에 데이비드 베이컨법(Davis-Bacon Act)이 제정되어 연방 차원에서 prevailing wage가 적용되기 시작하였음.

○ prevailing wage의 효과

- 임금 삭감 경쟁을 억제함으로써 전체적인 적정 공사비 확보 여건을 조성함. 이것은 정상적인 시공을 가능케 하는 경영여건을 제공함과 동시에 건설업체 전체의 파이를 크게 함으로써 원수급자-하수급자-근로자 모든 구성원의 상생을 가능케 함.
- 임금 삭감을 억제해 고임금 고숙련근로자를 투입할 수 있음. 이것은 건설업체의 추가적인 비용 지불 없이도 품질 제고와 하자 저감이 가능해지는 효과를 가져왔음.
- 건설근로자의 임금 및 근로조건을 보호함. 또한 훈련 체계를 촉진해 숙련인력 육성 기반을 제공하고 있음. 이것이 건설생산물의 품질을 높이는 역할을 하게 됨.
- 가격경쟁을 억제하고 기술경쟁을 촉진함. 가격경쟁의 가능성을 낮춤으로써 공정관리의 강화공법의 개선·고숙련에 의한 고품질 유도 등으로 경쟁하도록 유도함.

나. 호주의 Award system : 건설산업 전체의 Safety-net¹¹⁾

○ 호주 공공공사의 낙찰률

- 공공공사 낙찰률은 대체로 90% 수준임. 100% 이상의 낙찰률이 나타날 수도 있음. 일반적으로 발주금액의 90% 이하로 입찰금액을 제시한 업체 중 낮은 가격 순으로 고르되, 제시한 낮은 가격으로도 시공이 가능한 납득할 만한 이유를 설명해야 함.
- 공공 발주자·건설협회·건설업자·건설노조 등 관련 당사자가 한 목소리로 꼽고 있는 높은 낙찰률의 비결은 Award system의 적용임.

○ Award system의 개요

- Award는 공정하고 적절한 최저 안전망(minimum safety net)을 의미하는 직종별 임금의 최저기준으로서, 공공기관이 발주하는 공사에 적용됨.
- Award는 정부가 주도하고 노사가 참여하여 결정한 지역별 직종별 최저임금임. 연방정부·주정부·시 차원에서 각각의 Award가 존재함.
- 공공발주자는 Award에 명시된 임금을 공사용가에 반영하여야 하고 사업주는 Award에 명시된 임금을 근로자에게 지급해야 함.

11) 심규범(2010.1.11), 호주 공공공사의 적정 노무비 확보 비결, 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원 참조

○ Award에 의한 임금 지불을 위반할 경우의 조치

- 건설업체에게 벌금(penalty)을 부과하고, 위반이 반복될 경우 공공공사 참여업체 명단 (public work list)에서 당해 업체를 배제시킴.
- Public Work List란 정부의 공사를 수행할 수 있는 건설업체의 리스트임. 3회의 합리적인 컴플레인인 제기될 경우 당해 건설업체를 리스트에서 삭제할 수 있음.
- Award 위반은 합리적인 컴플레인으로 인정되는 사안임. 이것이 건설업체로 하여금 반드시 Award를 준수하도록 만드는 요인 중 하나임.
- 호주 건설업체 담당자에 의하면 공공공사에서의 Award 임금 지불은 철칙으로 인식되고 있다고 함.

○ 건설업 Award system의 도입 취지 및 시기

- 수주생산인 건설업에서 가격 경쟁을 방지할 경우 공사비가 과도하게 삭감되는 경향이 있었음. 가장 취약한 노무비 삭감 경쟁을 막기 위해 건설업의 Award가 도입되었음.
- 이러한 제도가 도입되기까지 경험을 통해 과도한 저가 낙찰이 부실 시공 및 품질 하락, 그리고 산업안전에 대한 위협으로 귀결된다는 사실을 모두가 깨달았음.
- 건설분야에서는 1920년대에 연방 차원에서의 Award가 시작되었음. 연방 차원의 Award와 주 차원의 Award가 상충될 경우에는 연방 차원의 Award가 우선적으로 적용되고 주 차원의 Award가 보완적으로 적용됨.

○ 건설산업에서의 Award 도입 효과

- Award는 건설산업에서 최저한의 'Safety Net'으로서 역할을 수행하고 있음. Award의 도입으로 '생산물의 품질 측면'과 '산업안전 측면'에서 큰 기여를 했다고 평가함.
- Award의 직접적인 효과는 노무비의 연쇄적인 삭감을 억제함으로써 과도한 저가낙찰을 막아준다는 점에 있음. 노무비 삭감과 무리한 공기 단축을 막아주는 사회적인 안전장치라고 인식하고 있음.
- 호주 상공부 산하 Fair Trading에서는 상세한 품셈 자료를 보유하고 있음. 공공 발주자는 입찰 심사 과정에서 품셈과 Award에서 규정한 임금의 계상 여부를 검증함.
- Award가 없다면 과당경쟁에 의해 낙찰률이 과도하게 낮아지게 됨. 이때 가장 큰 부담

- 은 원수급자 및 하수급자가 져야 하고, 그 피해는 발주자에게도 미칠 수밖에 없음.
- 가격경쟁을 억제하고 기술경쟁을 촉진함. Award에 의해 가격경쟁에 한계가 있으므로 숙련된 슈퍼바이저를 고용해 작업공정을 효율적으로 관리하고 공기를 단축해야 함.
 - 또한, 인력을 절감할 수 있는 공법의 개발, 우수 자재의 저렴한 조달, 간접비용의 절감 등이 또 다른 경쟁 요소임.

6. 정책적 시사점 : 제도적 여건 조성을 통한 지속 가능한 상생 유도 필요

○ 시공참여자 폐지 이후 직접시공에 의한 장점의 실현 가능성 제고 시사

- 시공참여자 폐지 이후 전문건설업자가 직접 팀장과 근로자 모두에 대한 고용관리를 실시하면서 고용계약 체결 및 임금 직접지불이 증가하는 양상을 보였음.
- 또한 팀·반장과 전문건설업자 모두 직접시공에 의해 ‘품질 제고’의 가능성이 높아질 것이라고 판단하고 있음.
- 하지만 이것이 구현되기 위해서는 적정 공사비 확보를 비롯한 여건 조성이 필요함.

○ 직접시공 여건 조성을 위해 ‘제 살 깎기’ 무한경쟁에 대한 제도적 보완 대책의 필요 시사

- 제도적 보완책의 핵심은 덤핑경쟁에 가장 취약한 노무비의 확보, 직접시공 요소에 대한 인센티브 부여, 고용 비용 지원, 행정 부담 경감 등임.
- 미국과 호주의 사례는 어느 나라의 건설산업이든 수주생산방식 하에서 적절한 제도적 보완책이 없이는 ‘제 살 깎기’ 무한경쟁을 막을 수 없음을 시사함.
- 미국의 prevailing wage와 호주의 Award는 근로자건설업체·건설산업·발주자국민 모두를 보호하면서 지속 가능한 상생을 유도하는 핵심적인 기제로서, 한국에서도 유용한 정책 수단이 될 수 있음을 시사함.

심규범(연구위원.gbshim@cerik.re.kr)