

품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한
건설산업의 직접시공 촉진 방안

2010. 5

심규범·백영권·김지혜

한국건설산업연구원

차례

요 약	1
I. 서론 : 건설 생산물 품질 제고 및 건설업체 경쟁력 향상	1
1. 연구 배경 : 직접시공의무제 확대 요구에 대한 검토	1
2. 연구 목적 : 적정한 확대 내용 검토 및 여건 조성 방안 모색	3
II. 직접시공의무제에 대한 이론적 검토	5
1. 건설 생산물 특성 ⇒ 수주 생산 방식 ⇒ 직접시공의 필요성	5
2. 구성의 오류 : 개별 기업의 이익 vs. 산업 및 국가의 이익	7
3. 생산구조 관련 제도의 변화 : 도급생산에서 직접생산으로 전환하는 경향 ..	8
III. 직접시공의무제도 실시 현황	9
1. 직접시공의무제 관련 규정	9
2. 통계 자료 분석 : 대상 공사의 분포 및 원가 구성 등	10
3. ‘면담조사’를 통해 파악한 실시 현황	13
4. ‘설문조사’를 통해 파악한 실시 현황	17
IV. 직접시공 관련 사례	25
1. 미국 뉴욕 주	25
2. 독일	28
V. 직접시공의무제 확대 방안 : 대상 공사의 규모 및 비율 설정	33
1. 직접시공에 포함되는 항목	33
2. 직접시공 대상 공사의 적정 규모 및 비율	33

VI. 직접시공 촉진 방안	43
1. 실태조사를 통한 의견 수렴	43
2. 직접시공 촉진 방안 제언	45
VII. 정책적 시사점	51
참고 자료 및 문헌	53
부록 : 직접시공의무제도 현황 설문서	55
Abstract	61

표 차례

<표 1> 생산물의 품질 확보 방법에 관한 일반시장과 건설시장의 차이	6
<표 2> 생산구조 관련 주요 제도 변화와 영향	8
<표 3> 직접시공 계획서(별지 제22호의 6 서식)(시행규칙 제25조의 5)	9
<표 4> 건설공사 계약액 분포 (2009년 기준)	11
<표 5> 공종별 직접시공 비중 추정 : 원가 구성 비교(2008)	11
<표 6> 공사 규모별 직접시공 비중 추정 : 원가 구성 비교(2008년)	12
<표 7> 세부 공종별 공사비 분석 자료	13
<표 8> 설문조사 개요	18
<표 9> 직접시공 공종 : 특성별, 주요 8개 공종	20
<표 10> 직접시공 공종 선택 기준 : 특성별	21
<표 11> 직접시공 성과 : 특성별	23
<표 12> 직접시공 범위 및 비율 확대 방향 : 특성별	35
<표 13> 직접시공 범위 및 비율 확대 방법 : 특성별	37
<표 14> 공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법 : 특성별	38
<표 15> 여건 조성시 직접시공 확대 의사 : 특성별	40
<표 16> 직접시공 촉진을 위한 적정 공사 금액 및 비율 : 단계적 확대 방안 ..	41
<표 17> 직접시공 촉진 요소 : 특성별	44
<표 18> 직영 비율 규모별 위장 직영을 확인하는 자료 : 전문건설업체의 응답 ..	49
<표 19> 직접시공 촉진 방안 요약	49

그림 차례

<그림 1> 수주 생산 방식 하에서 양질의 생산물 확보를 위한 조건	6
<그림 2> 건설공사 계약액 분포 (2009년 기준) : 건수 및 금액 비율	10
<그림 3> 원도급 금액별 직접시공 비율 : 평균	19
<그림 4> 직접시공 공종	20
<그림 5> 직접시공 공종 선택 기준	21
<그림 6> 각 비용 항목이 직접시공 내용에 포함된다는 비율	22
<그림 7> 직접시공의 주요 성과 : 5점 척도	22
<그림 8> 직접시공 제약 요인 : 5점 척도	23
<그림 9> 위장 직영 사례	24
<그림 10> 직접시공 범위 및 비율 확대 방향	34
<그림 11> 직접시공 범위 및 비율 확대 방법	36
<그림 12> 공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법	38
<그림 13> 토목공사 금액 범위별 직접시공 비율 : 평균	39
<그림 14> 건축공사 금액 범위별 직접시공 비율 : 평균	39
<그림 15> 여건 조성시 직접시공을 확대할 의사 유무	39
<그림 16> 직접시공 촉진 방안 : 5점 척도	44
<그림 17> 위장 직영 억제 방안	45
<그림 18> 최저가낙찰제에 의한 낙찰률 저하와 연쇄적 하락 가능성	46

요 약

I. 서론 : 건설 생산물 품질 제고 및 건설업체 경쟁력 향상

○ 연구 배경 : 직접시공의무제 확대 요구에 대한 검토

- 최근 국회에 직접시공의무제를 확대하자는 개정 법률안이 제출되었음(「건설산업기본법」(이하 「건설법」) 일부 개정 법률안, 장광근 의원 대표 발의, '09.12.18).
- 직접시공의무제란 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 말함. 이때 자기 인력이란 정규직만을 의미하지는 않음. 따라서 원수급자와 고용 관계만 명확하다면 직접시공으로 해석되며, 근로일이 아닌 경우에는 임금을 지급하지 않아도 되는 형태를 포함함. 또한 현재 임금의 지불형태로서 성과급도 인정하므로 임금형태의 적절한 조합을 통해 생산성 향상을 도모할 수 있음.
- 제안 이유에서 “건설업자가 도급 받은 공사의 일정 비율을 직접 시공하도록 규정하고 있는 시행령상의 대상공사 금액 및 의무 비율을 법에서 직접 확대·적용하도록 함으로써, 건설업체의 책임시공으로 부실시공을 방지하고 품질 확보에 기여하며 건설공사 효율성을 제고하는 등 실효성을 강화”하려는 취지를 명시함.

○ 연구 목적 : 적절한 확대 내용 검토 및 여건 조성 방안 모색

- 직접시공의무제 확대 요구에 대한 적정성 검토, 효과적인 대상 공사 규모와 비율 설정, 직접시공을 촉진할 수 있는 효과적인 방안 모색 등

II. 직접시공의무제에 대한 이론적 검토

○ 건설 생산물 특성 ⇒ 수주 생산 방식 ⇒ 직접시공의 필요성

- 건설 생산물의 특성에서 비롯되는 수주 생산 방식
- 수주 생산 방식에서는 구매 결정을 위해 ‘생산자 정보’가 중요
- 생산자가 ‘약속한 품질’이 실제 ‘생산물의 품질’로 실현되는지 감독 과정 필요
- 수주 생산 방식 하에서 품질 확보 가능성을 높일 수 있는 직접시공 요구

○ 구성의 오류 : 개별 기업의 이익 vs. 산업 및 국가의 이익

- 건설업체가 수주한 공사를 일괄하도급 주는 경우를 개별 기업 차원에서 근시안적으로 보면 합리적 선택으로 보임.
- 하지만 산업 전체 또는 국가 차원에서 보면 건설기업의 기술력 저하, 가격 경쟁력이 높은 부실 업체에 의한 성실 업체의 퇴출(악화에 의한 양화의 구축), 통제력 저하에 따른 품질 저하, 건설인력 양성 기피 등에 봉착해 결국 건설산업의 기반이 붕괴되고 국가 경쟁력을 약화시키게 됨.

○ 생산구조 관련 제도의 변화 : 도급생산에서 직접생산으로 전환하는 경향

- 1958년 건설업 면허제도가 도입된 이래 지속되던 도급 생산의 확대 경향이 2006년을 전환점으로 직접생산의 방향으로 돌아서기 시작했음.

III. 직접시공의무제도 실시 현황

○ 직접시공의무제 관련 규정

- 도급금액이 30억원 미만인 공사를 도급받은 건설업자는 30% 이상에 상당하는 공사를 직접 시공해야 함(「건설법」 제28조의 2, 동법 시행령 제30조의 2).
- 직접시공 계획을 도급계약체결일로부터 30일 이내 발주자에게 제출(직접 시공할 공수량·공사 단가 및 공사 금액이 명시된 공사내역서와 예정 공정표 제출)함.

○ 통계 자료 분석 : 대상 공사의 분포 및 원가 구성 등

- 공종별 직접시공 비중 추정 : 조경공사 22.89%, 산업환경설비공사 22.61%, 건축공사 22.42%, 토목공사 21.05% 등임.
- 공사 금액 규모별 직접시공 비중 추정 : 5억 원 미만 49.80%, 5억~10억 원 미만 41.34%, 10억~30억 원 미만 30.01%, 30억~50억 원 미만 21.28% 등임.

○ ‘면담조사’를 통해 파악한 실시 현황 : 종합건설업체 4개사 면담

- 직접시공 비율·공종·항목 : 35~60%를 직접 시공함. 직접시공에 포함되는 항목에는 인력·자재·장비 등에 지출된 비용이 모두 포함
- 직접시공 계획서 작성 : 직접시공 계획서를 발주처에 제출
- 직접시공의무제 시행의 주요 성과 : 책임 시공에 의한 생산물의 품질 제고, 공사비 절감에 따른 수익성 제고, 책임 시공에 의한 공사 기간 준수, 건설업체의 기술 향상 및 시공

능력 제고, 부실 업체의 퇴출과 과당 경쟁의 해소, 산재 사고의 감소, 임금 체불 방지, 고용관리 및 사회보험 가입 용이, 민원 감소 등

- 직접시공의무제에 따르는 주요 어려움 : 직접시공에 따른 조직 비용 부담, 공사비 부족, 발주자가 일괄 하도급 또는 지명 하도급을 유도하는 관행의 존재 등임.

○ ‘설문조사’를 통해 파악한 실시 현황 : 종합건설업체 178개사 대상

- 직접시공 비율·공종·항목 등 : 직접시공 비율의 평균은 45.5%인데 과대 평가된 것으로 짐작됨. 직접시공 공종 선택 기준은 ‘자재·장비·인력 등 직접 시공 조직을 갖추고 있어서 자신 있는 공종’이라는 응답이 가장 많음. 자재비 86.0%, 직접노무비 84.8%, 간접노무비 75.3%, 장비비 71.3% 등이 포함됨.
- 주요 성과 : ‘임금 체불 방지’에 대한 긍정도가 가장 높음. 그 외 하자 감소, 수익성 향상, 품질 향상, 부실 업체 수주 억제, 기술력 향상, 산재 저감 등의 순임.
- 제약 요인 : 행정 업무 부담, 관리직 인건비 부담, 낮은 공사비, 숙련인력 조달 부담, 전문 시공 기술 부족 등의 순임.
- 위장 직영 사례 : ‘전문건설업자를 원도급업체 임직원으로 위장’, ‘하도급업체에서 일하는 근로자를 원도급업체의 근로자로 신고’ 등이 많음.

IV. 직접시공 관련 사례

○ 미국 뉴욕 주

- 뉴욕 주정부 도로교통부(DOT)에서는 표준시방서(Standard Specifications)에 원수급인이 50% 이상 시공해야 한다고 규정하고 있음.
- 제재 : 직접시공 규정을 위반할 경우 공공공사에 대한 입찰 참가 자체를 제한
- 직접시공 규정의 효과 : 입찰 브로커의 감소, 품질 향상, 공기 준수 등
- 직접시공 촉진 여건 : 적정 공사비 확보, 엄격한 감독
 - 공공공사의 적정 공사비 확보 : 낙찰률은 90% 이상인데 그 비결 중 하나가 지역별 직종별 최저 임금인 prevailing wage의 적용임. 이것이 임금 삭감 경쟁을 억제함으로써 적정 공사비를 확보하고 모든 구성원의 상생을 가능케 함.
 - 직접시공 여부에 대한 엄격한 감독 : 시방서를 통해 시행 여부 감독

○ 독일

- 연방 차원의 'VOB 건설공사에 관한 도급조건' 중 'B : 건설 시공에 관한 일반 계약조건'의 제4조(시공)에 직접시공의 원칙이 명시되어 있음.
- 직접시공의 범위에는 자재·인력·장비 등에 대한 비용이 모두 포함됨. 고용 관계 유무는 고용보험증서 및 세금납부 내역 등을 통해 확인할 수 있음.
- 소규모 공사의 경우에는 99%를 수급인이 직접 시공하고, 종합 발주의 경우에도 30~40%의 공사는 직접 시공함. 직접시공의 가장 큰 이유는 품질 확보임.
- 직접시공 촉진 여건 : 적정 공사비 확보, 낙찰자 선정에서 우대, 엄격한 감독
 - 적정 공사비 확보 : 노무비 삭감을 억제하는 장치 마련
 - 낙찰자 선정 기준에서 직접시공에 필요한 요소를 우대
 - 직접시공 여부에 대한 엄격한 감독 : 입찰내역서의 시공 내역 확인

V. 직접시공의무제 확대 방안 : 대상 공사의 규모 및 비율 설정

○ 직접시공에 포함되는 항목

- 현행과 같이 '해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것'으로 규정하는 것이 합리적일 것으로 판단됨.

○ 직접시공 대상 공사의 적정 규모 및 비율

- 면담조사 결과 : 적정 규모는 100억~300억 원 미만, 의무 비율은 20~50%임.
 - 공종별 차등 여부 : 동일한 규모 및 비율의 적용 바람직
 - 직접시공 정착을 촉진하는 방법 : 발주자 재량보다는 법령에 규정 필요
- 설문조사 결과
 - 직접시공 범위 및 비율 확대 방향 : 공사 금액·비율 상향 의견이 과반수
 - 직접시공 범위 및 비율 확대 방법 : 점차적 확대 적용 의견이 대다수
 - 공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법 : 차등 없이 동일하게 적용 의견 다수
 - 공사 규모별 직접시공 적용 범위 및 비율 : 100억 원 이상의 경우 비율 감소
 - 여건 조성시 직접시공을 확대할 의사 유무 : '그렇다'는 응답이 과반수
- 적정 규모 및 비율 제언
 - 직접시공 대상 공사의 규모 : 300억 원 미만의 범위에서 단계적으로 확대
 - 직접시공 의무 비율 : 20~50% 범위에서 단계적으로 확대
 - 단계적 확대 : 원칙적으로 2011년, 2012년, 2014년의 시기에 확대

VI. 직접시공 촉진 방안

○ 실태조사를 통한 의견 수렴

- 면담조사 결과 : 안정적 공사 물량 확보, 적정 노무비 확보, 업무 간소화 및 전산화를 통해 행정 부담을 경감, 직접시공 요소에 대해 인센티브 부여, 위장 직영을 억제할 수 있는 방안 마련 등
- 설문조사 결과 : ‘행정 업무 전산화’와 ‘적정 공사비 확보’에 대한 의견이 많음. 그 외 관리직 인건비 지원, 직접시공 실적 우대, 직접시공 근로자 우대 등
- 위장 직영 억제 방안 : ‘사회보험(고용보험 등) 피보험자 자료’와 ‘시공 실적 자료(KISCON 등)’를 이용한 확인’이라는 응답이 상대적으로 많음.

○ 직접시공 촉진 방안 제언

- 적정 공사비 확보 및 전달 : 발주자가 상정한 공사 금액, 특히 노무비가 원수급자와 하수급자를 거쳐 건설근로자에게까지 전달되도록 제도화함.
- 직접시공 요소에 대한 인센티브 : 직접시공 실적과 유사 공사 참여 인력
- 고용 비용 부담 경감 : 생산 중단 시기 인건비, 제경비, 관리직 인건비 등
- 행정 비용 부담 경감 : 사회보험 징수 일원화, 건설고용보험카드 확대 등
- 위장 직영 억제 : 사회보험 자료, 건설공사정보(KISCON), 직접시공 계획서 등

VII. 정책적 시사점

○ 정부의 정책 방향을 천명함으로써 건설업계의 행태 변화를 선도할 필요

- 생산물 품질 제고, 건설업체 경쟁력 제고 등을 위해 직접시공 확대 필요
- 직접시공 역량을 보유한 건설업자의 성장을 촉진하여 ‘전문성 강화’ 필요
- 직접시공을 정착시키는 방법으로서 최저한도를 법령에 명시하는 방안이 필요
- 일시적 확대 방안보다는 단계적 확대 방안이 필요
- 적정 공사비 확보, 직접시공에 대한 인센티브 부여 등 직접시공 여건의 조성이 필요함. 특히, 위장 직영을 여하히 통제하느냐에 직접시공의 성패가 달려 있음.

I. 서론 : 건설 생산물 품질 제고 및 건설업체 경쟁력 향상

1. 연구 배경 : 직접시공의무제 확대 요구에 대한 검토

건설생산은 주문생산과 옥외생산이라는 특성을 띤다. 즉, 수주량에 따라 성수기와 비수기가 있고 기후적 요인에 따라 생산 활동에 영향을 받는다. 건설업체의 입장에서는 일감의 양이 일정치 않기 때문에 하도급의 활용이 불가피한 측면이 있다. 또한 건설 생산물은 복합적인 요소 및 시공의 결합과정을 거친다. 따라서 생산자인 건설업체가 관련 자재와 노동력을 상시 보유하고 있기 어려워 수급자의 기술적 능력과 수평적 전문생산 및 수직적 하도급에 의한 생산 메커니즘을 갖고 있다.

1958년도에 「건설업법」이 제정되고 일반건설업 면허제도가 도입되면서 원수급자가 직접 시공하는 것이 기본적인 생산체제이었다. 이후 1975년 하도급을 업역으로 하는 단종면허제가 도입되어 전문건설업체들이 제도권내로 편입되어 하도급에 의한 생산이 제도화되었다. 1988년 의무하도급제도가 도입되면서 일정규모이하 공사에 일정 비율이상 하도급이 의무화되어 일반 건설업체들의 전문건설업체에 대한 아웃소싱이 확산되는 계기가 되었다. 2006년도에 의무하도급제도가 폐지되었지만 일반건설업체에서 하도급에 의한 생산은 일반화되어 있다. 그 과정에서 1996년도에는 시공참여자체도를 도입하여 전문건설업체가 이들에게 하도급을 할 수 있도록 허용함으로써 다단계 하도급에 따른 많은 폐해가 양산되었다. 이에 따라 동 제도는 2008년도에 폐지된 바 있다.

건설 생산물 생산과정에서 하도급을 통한 아웃소싱이 필요한 측면은 분명 존재하지만 일반 건설업체가 하도급에 의한 생산에만 의존하게 된다면 기술개발을 소홀히 하게 될 수밖에 없어 자생 기반을 잃고 말 것이다. 하도급 여부 결정은 일반건설업체 스스로 결정하는 것이 원칙이지만 하도급으로 인한 부작용이 있는 것이 현실이므로 역할 부여를 위해 직접시공에 대한 적절한 규제가 필요한 측면도 있다.

현행 「건설산업기본법」은 일반건설업체가 계획·관리·조정을 전제로 여러 전문건설업체에게 공사 전체를 각각 분할해 하도급 하는 것을 허용하고 있다. 그 과정에서 시공능력을 전혀 보유하지 못한 이른바 ‘페이퍼 컴퍼니’가 만연할 여지가 있다. 이것은 실공사비 누수와 부실시

공 위험의 증가 및 세 살 깎기 경쟁의 격화를 초래해 직접시공 능력을 보유한 건설업체의 생존 기반을 위협하고 있다. 특히, 중소기업 공사에서는 대체로 계획·관리·조정이 차지하는 비중이 크지 않아 중소기업에서 그러한 피해는 더 많을 수 있다. 게다가 단단계 하도급을 거치면서 공사비가 계속 낮아지고 일선현장 근로자들의 근무여건이 열악해져 기능인력이 제대로 육성되지 못해 건설산업의 기반이 무너질 위기에 처해 있다.

이는 건설업체가 추구해야 할 구성원 간 상생과 지속 가능한 성장과는 배치되는 것이다. 이러한 현상에 대한 우려와 반성의 시각에서 별다른 역할 없이 공사 전체의 하도급을 일삼으며 과당 경쟁과 생산물의 부실 가능성을 높였던 부실·부적격업체의 수주를 억제하고 건설산업의 질서 정상화와 구조조정을 촉진하고자 2006년부터 직접시공제가 도입된 바 있다. 당시에는 부실·부적격업체의 수주 가능성이 높은 30억원 미만(1건 공사 금액 기준)의 소규모 공사를 대상으로 30% 이상을 직접 시공하도록 의무화하였다.

직접시공의무제란 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 말한다. 이때 자기 인력이란 정규직만을 의미하지는 않는다. 따라서 원수급자와 고용 관계만 명확하다면 직접시공으로 해석되며, 근로일이 아닌 경우에는 임금을 지급하지 않아도 된다. 또한 현재 임금의 지불형태로서 성과급도 인정하므로 임금형태의 적절한 조합을 통해 생산성 향상을 도모할 수 있다. 1건의 공사 금액이란 건설업자가 도급받은 도급계약금액(일반관리비·이윤·부가가치세 포함, 관급자재 제외)을 말한다.¹⁾ 다만, 2008년 이전에 존재하던 시공참여자체도와 같이 도급을 주어 생산하는 방식은 직접시공 개념에 포함되지 않는다.²⁾

최근 국회에 직접시공의무제를 확대하자는 개정 법률안이 제출되었다(「건설산업기본법」(이하 「건설법」) 일부 개정 법률안, 장광근 의원 대표 발의, '09.12.18). 제안 이유에서 “건설업자가 도급 받은 공사의 일정 비율을 직접 시공하도록 규정하고 있는 시행령상의 대상공사 금액 및 의무 비율을 법에서 직접 확대·적용하도록 함으로써, 건설업체의 책임시공으로 부실시공을 방지하고 품질확보에 기여하며 건설공사 효율성을 제고하는 등 실효성을 강화”하려는

1) 건설교통부, 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 FAQ, 2006. 3 참조

2) 2008년 이전의 시공참여자에 해당하는 이른바 ‘오야지 체제’(탐·반장에게 도급을 주는 방식)는 양면성을 지닌다. 긍정적 측면은 지난 60년간 공식적인 제도(훈련, 구인구직, 작업통제 등)가 없이도 현장을 작동시킨 원동력이라는 점이다. 부정적인 측면은 근로자에 대한 체계적인 관리가 되지 않아 공식적인 제도에서 지속적으로 소외되게 함으로써 근로조건이 악화되어 젊은 층 진입 기피와 고령화를 초래했고, 그 결과 인맥의 기능(훈련, 구인구직, 작업통제 등)이 약화되었으며, ‘오야지 맘대로’식의 작업통제로 인한 피해가 불거지는 등 부작용이 심대했다. 또한 단단계 하도급의 만연과 그에 따른 과도한 저가하도급이 심화되었고 결국 건설업계 전체의 생산기반을 위협하는 상태에 이르렀다. 탐·반장에 대한 하도급을 합법화했던 시공참여자체도의 폐지는 부정적 측면을 막고 긍정적 측면을 이어가려는 시도이다. 탐·반장 체제를 없애는 것이 아니라 ‘고용 관계’를 전제로 작업 팀을 효과적으로 활용하고 건설인력 기반의 지속성도 확보하려는 것이다. 이들에 대한 공식적인 보호와 통제 그리고 인력 투입 및 공정 관리 등은 건설업자의 몫이었다. 하지만 이것이 건설업자가 진정으로 시공능력을 갖추어 시공과정을 통제하는 계기가 될 것이다.

취지를 명시하고 있다. 1건 공사의 도급금액 규모에 따라 의무 비율을 달리 제시하고 있다.

△ 100억원 이상 300억원 미만 : 해당 공사 금액의 100분의 20

△ 50억원 이상 100억원 미만 : 해당 공사 금액의 100분의 30

△ 50억원 미만 : 해당 공사 금액의 100분의 50

요컨대, 2006년에 직접시공의무제를 도입할 시기에는 ‘부실·부적격업체의 수주를 억제’할 목적으로 30억원 미만의 소규모 공사로부터 시작하였으나, 2009년 말에 제출된 「건설법」 개정안은 여기에서 한걸음 더 나아가 ‘책임시공으로 부실시공을 방지하고 품질확보에 기여하며 건설공사 효율성을 제고하는 등 실효성을 강화’하려는 목적을 담고 있다. 따라서 직접시공의무제의 도입 목적은 낮은 단계에서는 부실·부적격업체의 수주 억제—1차적 목적—에 있으나 높은 단계에서는 주요 공종에 대한 원도급자의 실질적인 시공능력 배양—2차적 목적—에 있다고 할 수 있다.

2. 연구 목적 : 적정한 확대 내용 검토 및 여건 조성 방안 모색

이 글의 연구 목적은 직접시공의무제 확대 요구에 대한 적정성을 검토하고, 직접시공을 촉진할 수 있는 효과적인 방안을 모색하려는 데 있다. 먼저 이론적 검토와 함께 2006년에 도입했던 직접시공의무제의 운용 실태를 파악하여 성과와 문제점을 분석하고, 향후 확대시 적정 공사 규모 및 비율을 제시하고자 한다. 현재 상황에서의 문제점과 지향해야 할 개선방향을 아울러 검토하게 된다. 아울러 직접시공을 효과적으로 촉진할 수 있는 여건 조성 방안도 함께 모색하려 한다.

II. 직접시공의무제에 대한 이론적 검토

상술했듯이 직접시공의무제의 도입 목적은 낮은 단계에서는 부실·부적격업체의 수주 억제—1차적 목적—에 있으나 높은 단계에서는 주요 공종에 대한 원도급자의 실질적인 시공능력 배양—2차적 목적—에 있다고 할 수 있다. 건설산업에 왜 이러한 규제가 필수적인 것인지 이론적 측면에서 살펴보려고 한다.

1. 건설 생산물 특성 ⇒ 수주 생산 방식 ⇒ 직접시공의 필요성

(1) 건설 생산물의 특성에서 비롯되는 수주 생산 방식

건설 생산물은 일반적으로 단위생산물이 거대하고 고가인 경우가 많다. 또한 특정 용도를 위해 생산하게 된다. 이것은 생산 행위가 먼저 이루어질 경우 당해 생산물에 대한 판매 여부가 불확실하므로 막대한 선투자 리스크를 부담하게 됨을 의미한다. 따라서 건설 생산물은 ‘생산 후 판매’의 순서가 아니라 ‘판매(즉, 수주) 후 생산’의 순서를 따르게 되는데, 이를 통상 ‘수주 생산 방식’이라고 한다.

한편, 다른 특성인 ‘복합성’은 전문화된 다수 생산자의 참여가 이루어지게 한다. 이것은 전체의 건설공사를 하나의 건설업체가 모두 담당하기는 어려움을 의미한다.

(2) 수주 생산 방식에서는 구매 결정을 위해 ‘생산자 정보’가 중요

구매자가 품질을 확보하기 방법은 <표 1>에서 보듯이 생산물의 성격에 따라 달라진다. 일반적으로 구매자는 자신의 목적물을 ‘구매하기 이전’에 그 생산물의 품질에 문제가 없는지 판단하고자 한다. 그리고 판단 시점에서 생산물이 존재한다면 생산물 자체에 대한 정보를 직접 활용하여 판단한다.

하지만 수주 생산 방식을 따르는 건설시장의 경우 구매 단계에서는 생산물을 확인할 수 없다. 생산물이 존재하지 않기 때문이다. 불가피하게 생산자가 제시하는 ‘생산물의 품질에 대한

약속'을 믿고 구매할 수밖에 없다. '생산물' 대신 '생산자'에 대한 정보가 매우 중요해진다. 따라서 건설 생산물을 구매할 때 생산자에 대한 정보를 고려하지 않는다면 이는 일반시장에서 '물건의 품질을 확인하지 않고 무작정 구매'하는 것과 다를 바 없게 된다.

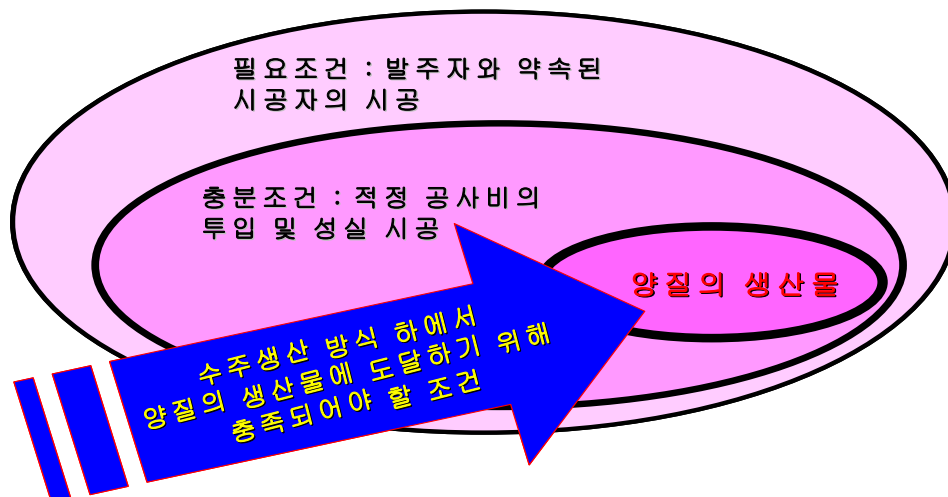
〈표 1〉 생산물의 품질 확보 방법에 관한 일반시장과 건설시장의 차이

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(시장 불완전)
규제의 필요성	규제의 필요성 적음	규제의 필요성 존재(완전경쟁 조건 미충족)

(3) 생산자가 '약속한 품질'이 실제 '생산물의 품질'로 실현되는지 감독 과정 필요

수주 생산 방식 하에서의 생산자가 '약속한 품질'이 실제 '생산물의 품질'로 실현되기 위해서는 크게 두 가지 조건이 필요하다(그림 1 참조). 첫째, 발주자의 '엄격한 선별 과정을 거쳐 수주한 건설업자'가 시공할 것이라는 조건이 필요하다. 둘째, 수주한 건설업자가 '적정한 공사비를 투입하고 적정한 공기를 확보하여 설계상의 표시된 공법과 자재에 의거하여 성실하게 시공'할 것이라는 조건이 필요하다.

〈그림 1〉 수주 생산 방식 하에서 양질의 생산물 확보를 위한 조건



(4) 수주 생산 방식 하에서 품질 확보 가능성을 높일 수 있는 직접시공 요구

실제 시공 과정에 하도급이 이루어진다면 생산물에 대한 구매자의 품질 확보 조건은 달성되지 못한다. 발주자가 과거의 시공실적 및 시공능력 등을 감안해 선별해 낸 수주자 이외의 자들이 생산에 개입될 가능성이 높아지기 때문이다. 따라서 생산물에 대한 확인 없이 구매가 먼저 이루어지는 수주 생산 방식 하에서 생산물의 품질을 확보할 수 있는 효과적인 방안 중 하나가 ‘생산자를 선별하고 수주자로 하여금 직접 시공하도록 요구’하는 것이다.

요컨대, 생산물을 직접 확인해보고 구매할 수 있는 타 업종에는 불필요한 규제가 건설업에서는 필수적인 규제가 될 수 있다. 수주 생산의 특성 때문에 생산물을 미리 확인할 수 없기 때문이다.

2. 구성의 오류 : 개별 기업의 이익 vs. 산업 및 국가의 이익

(1) 개념

구성 오류(fallacy of composition)란 개체 자체에 대한 진리가 반드시 전체에 대해서도 진리로 적용되는 것은 아니라는 것을 의미하는 형식논리학의 용어이다. 예컨대, 어떤 한 사람이 퍼레이드를 구경하려고 발돋움하면 모두가 발돋움하게 되어 아무에게도 잘 보이지 않게 되는 경우이다. 또한, 불경기의 저축이 개별 경제 주체에게는 합리적 선택이나 경제 전체로는 침체를 더욱 가중시키는 효과를 초래하게 된다.

(2) 일괄 하도급과 구성의 오류 : 개별 기업의 단기 이익 vs. 산업 차원의 불이익

건설업체가 수주한 공사를 일괄하도급 주는 경우를 개별 기업 차원과 산업 전체 차원에서 생각해 볼 수 있다. 먼저 개별 기업 차원에서 근시안적으로 보면 관리비를 절감해 가격경쟁력을 높일 수 있고 다수의 공사를 동시에 수주해 이윤을 증가시킬 수 있으므로 합리적 선택으로 보인다. 하지만 산업 전체 또는 국가 차원에서 보면 달라진다. 일괄하도급이 일반화될 경우 건설기업의 기술력 저하, 가격 경쟁력이 높은 부실업체에 의한 성실업체의 퇴출(악화에 의한 양화의 구축), 통제력 저하에 따른 품질 저하, 건설인력 양성 기피 등에 봉착해 결국 건설산업의 기반이 붕괴되고 국가 경쟁력을 약화시키게 된다. 중장기적으로 보면 개별 기업의 입장에서

도 자신의 기반이 붕괴되므로 불리해진다.

3. 생산구조 관련 제도의 변화 : 도급생산에서 직접생산으로 전환하는 경향

<표 2>를 통해 건설산업 생산구조 관련 제도의 변화 과정을 살펴보면 1958년 건설업 면허 제도가 도입된 이래 지속되던 도급생산의 확대 경향이 2006년을 전환점으로 직접생산의 방향으로 돌아서기 시작했음을 알 수 있다. 이것은 과거 50년간 단선적으로 추진된 도급생산이 과도해지면서 야기한 건설산업 또는 국가 차원의 폐해를 억제하고 개선해보려는 시도로 해석할 수 있다. 건설산업선진화위원회 보고서('09.1.22) 역시 '대기업·중소기업, 종합·전문건설업체를 가릴 것 없이 직접시공보다는 하도급 의존도가 대단히 높고, 시공참여 없이 사실상 “입찰브로커” 역할만 하는 업체도 상당수 존재’한다고 반성하고 있다.

〈표 2〉 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)
시공참여자제도 도입(1997)	·일정 비율의 하도급 의무 규정	·도급생산 허용	·직접생산	2단계 (원⇒하⇒시)
직접시공의무제 도입(2006)	·일정 규모 공사에 대해 일정 비율 직접생산 의무화 ·전체 공사의 직접생산도 가능	·도급생산 허용	·직접생산	2단계 (원⇒하⇒시)
시공참여자제도 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.

III. 직접시공의무제도 실시 현황

1. 직접시공의무제 관련 규정³⁾

(1) 건설공사의 직접시공

도급금액이 30억원 미만인 공사를 도급받은 건설업자는 30%이상에 상당하는 공사를 직접 시공해야 한다(「건설법」 제28조의2, 동법 시행령 제30조의2). 직접시공이란 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 말한다(직영 시공). 다만, 발주자가 공사의 품질 등을 위하여 서면으로 승낙한 경우에는 직접시공하지 아니할 수 있다(동법 시행령 제30조의2 제3항).

(2) 직접시공 계획서

직접시공계획을 도급계약체결일로부터 30일 이내 발주자에게 제출(직접 시공할 공사량공사단가 및 공사 금액이 명시된 공사내역서와 예정공정표 제출)한다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 직접시공 계획서(별지 제22호의6 서식)(시행규칙 제25조의5)

직접시공계획			
직접시공 공종		하도급(예정) 공종	
⑥ 세부공종	금 액	⑥ 세부공종	금 액
소 계		소 계	
⑦ 경비(공과잡비)		⑦ 경비(공과잡비)	
⑧ 일반관리비		⑧ 일반관리비	
⑨ 이 윤		⑨ 이 윤	
⑩ 직접시공 금액 합계		⑪ 하도급(예정)금액 합계	

3) 건설교통부, 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 FAQ, 2006. 3 참조

(3) 제재 조치

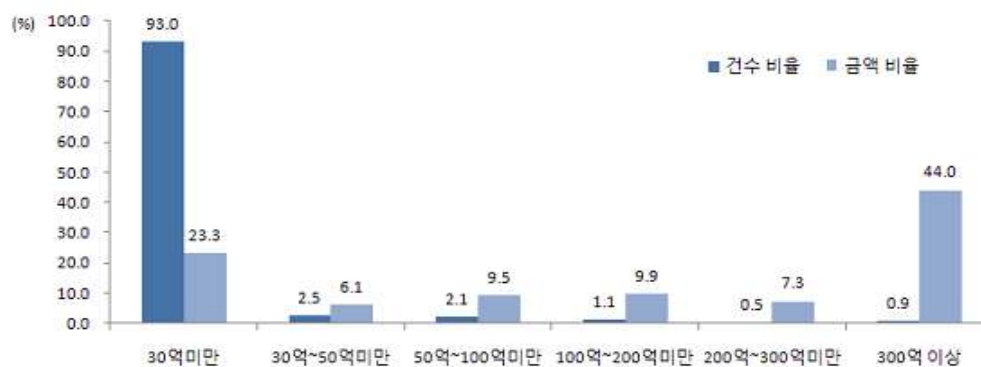
직접시공계획 미제출시 500만원 이하의 과태료를 부과한다(「건설법」 제99조제4호). 직접시공의무 위반시 1년 이내 영업정지 또는 도급금액의 100분의 30에 상당하는 과징금을 부과(동법 제82조 제2항 제1의2)한다. 직접시공 계획서를 제출하지 않거나, 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우 발주자는 도급계약을 해지할 수 있다(동법 제28조의2 제3항).

2. 통계 자료 분석 : 대상 공사의 분포 및 원가 구성 등

(1) 직접시공의무제 대상 공사 금액 및 건수 추정

2009년 기준 건설공사 계약액 분포를 통해 2010년 3월 현재 직접시공의무제도 대상인 30억원 미만 공사의 비중을 살펴보면 건수로는 93.0%이고 금액으로는 23.3%를 차지한다(<그림 2> 및 <표 4> 참조).

〈그림 2〉 건설공사 계약액 분포 (2009년 기준) : 건수 및 금액 비율



자료 : 대한건설협회, 건설공사 계약액 분포(2009), 내부 자료

〈표 4〉 건설공사 계약액 분포 (2009년 기준)

(단위 : 건, %, 10억 원)

규 모	계 약 건 수			계 약 액		
	건수	비율	누계	금액	비율	누계
계	78,631	100.0		122,453	100.0	
30억 원 미만	73,130	93.0	93.0	28,490	23.3	23.3
30억 ~ 50억 원 미만	1,937	2.5	95.5	7,438	6.1	29.3
50억 ~ 100억 원 미만	1,653	2.1	97.6	11,579	9.5	38.8
100억 ~ 200억 원 미만	866	1.1	98.7	12,146	9.9	48.7
200억 ~ 300억 원 미만	366	0.5	99.1	8,898	7.3	56.0
300억 원 이상	679	0.9	100.0	53,903	44.0	100.0

자료 : 대한건설협회 내부 자료

(2) 공종별 직접시공 비중 추정

<표 5>에 의하면 외주비의 비중은 토목공사(59.11%), 조경공사(57.26%), 건축공사(55.75%), 산업환경설비공사(55.17%) 순이나 큰 차이는 없다. 재료비와 현장경비는 외주비율만큼 안분하여 직접시공 비중을 환산해 본 결과 공종별로 큰 차이는 없다. 직접시공 비중은 약 22% 수준이다. 추정된 공종별 직접시공 비중은 조경공사 22.89%, 산업환경설비공사 22.61%, 건축공사 22.42%, 토목공사 21.05% 등이다.

〈표 5〉 공종별 직접시공 비중 추정 : 원가 구성 비교(2008)

(단위: %)

구분	토목	건축	산업환경설비	조경
재 료 비	17.13	26.24	33.21	21.86
노 무 비	7.34	5.09	4.56	8.08
외 주 비(A)	59.11	55.75	55.17	57.26
현 장 경 비	16.43	12.92	7.07	12.80
(기계경비)	(4.11)	(1.74)	(1.37)	(3.32)
공사원가 계	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비×외주비율(B)	10.13	14.63	18.32	12.52
현장경비×외주비율(C)	9.71	7.20	3.90	7.33
직접시공 비중 추정(100-A-B-C)	21.05	22.42	22.61	22.89

주 : 재료비와 현장경비는 외주비율만큼 안분하여 직접시공 비중을 환산함.

자료 : 대한건설협회, 2008년 완성공사원가 구성분석, 보완

(3) 공사 금액 규모별 직접시공 비중 추정

<표 6>에서 보듯이 외주비의 비중은 50억 ~ 100억 원 미만(62.80%), 100억 ~ 200억 원 미만

(61.58%), 200억원 이상(57.42%), 30억~50억 원 미만(58.45%) 등이다. 재료비와 현장경비는 외주비율만큼 안분하여 직접시공 비중을 환산해 본 결과 공사 규모별로 차이가 있다. 추정된 공종별 직접시공 비중은 5억 원 미만 49.80%, 5억~10억 원 미만 41.34%, 10억~30억 원 미만 30.01%, 30억~50억 원 미만 21.28% 등이다. 요컨대, 공사 규모 30억 원 미만인 경우에는 30% 이상이나 30억 원 이상의 경우 약 20% 이하인 것으로 분석된다.

〈표 6〉 공사 규모별 직접시공 비중 추정 : 원가 구성 비교(2008년)

(단위: %)

구 분	5억원 미만	5억- 10억원	10억- 30억원	30억- 50억원	50억- 100억원	100억- 200억원	200억원 이상
재 료 비	32.12	30.28	25.22	19.93	19.16	20.66	25.87
노 무 비	14.98	11.80	8.72	6.87	5.72	5.43	4.36
외 주 비(A)	33.03	39.43	49.29	58.45	62.80	61.58	57.42
현 장 경 비	19.87	18.48	16.77	14.75	12.32	12.33	12.35
(기계경비)	(5.36)	(4.88)	(3.92)	(2.67)	(1.67)	(1.38)	(1.88)
공사원가 계	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비×외주비율(B)	10.61	11.94	12.43	11.65	12.03	12.72	14.85
현장경비×외주비율(C)	6.56	7.29	8.27	8.62	7.74	7.59	7.09
직접시공 비중 추정(100-A-B-C)	49.80	41.34	30.01	21.28	17.43	18.10	20.63

주 : 재료비와 현장경비는 외주비율만큼 안분하여 직접시공 비중을 환산함.
자료 : 대한건설협회, 2008년 완성공사 원가구성 분석, 보완

(4) 조달청의 세부 공종별 공사비 자료 분석을 통한 직접시공 비중 추정

조달청에서는 2008년도에 16개 유형 43건의 공사를 대상으로 공사비 분석 자료를 발표하였다. <표 7>에서 보듯이 건축물에 대한 세부공종별 공사비는 공통부대공사, 골조공사, 마감공사, 설비공사로 구분하였으며, 이들을 다시 세분하여 분석하였다. 건축물의 1㎡당 세부공종별 비중은 마감공사가 32.7%로 가장 높으며, 설비공사가 32.3%, 골조공사가 22.0%, 공통부대공사가 13.0%를 차지하는 것으로 분석되었다. 직접시공은 대부분 토공사와 골조공사에서 이루어질 가능성이 높으며, 특히 22%를 차지하는 골조공사가 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 32.3%에 달하는 설비공사는 대부분 외주 주는 것이 불가피할 것으로 보인다. 32.7%에 달하는 마감공사는 일부 직접 시공이 가능하나, 다종다양한 공사가 혼재되어 있어 직접시공 가능성을 일률적으로 판단하기 어렵다.

〈표 7〉 세부 공종별 공사비 분석 자료

(단위 : 원/m², %)

세부공종	세세부공종	직접공사비	점유율
공통 부대 공사	가설공사	27,964	2.4
	토공사 및 지정공사	9,232	0.8
	부대시설공사	117,866	10.0
	작업부산물	-1,578	-0.1
	소계	153,484	13.0
골조공사	철근 콘크리트공사	204,210	17.3
	철골공사	55,042	4.7
	소계	259,252	22.0
마감공사	조적공사	15,775	1.3
	석공사	44,678	3.8
	타일공사	6,190	0.5
	목공사	17,128	1.5
	방수공사	20,707	1.8
	지붕 및 환통공사	7,845	0.7
	금속공사	55,476	4.7
	미장공사	17,697	1.5
	창호공사	82,465	7.0
	유리공사	18,032	1.5
	도장공사	7,803	0.7
	수장공사	58,547	5.0
	기타공사	29,611	2.5
	골재대 및 운반비	4,499	0.4
	소계	386,453	32.7
설비공사	기계공사	183,695	15.6
	전기공사	125,589	10.6
	통신공사	72,273	6.1
	소계	381,558	32.3
합계		1,180,748	100

주 : 직접공사비에 대한 점유율이며, 관급자재비가 포함됨.
 자료 : 조달청, 2008년 공공시설물 유형별 공사비 분석

3. ‘면담조사’를 통해 파악한 실시 현황

종합건설업체 4개사를 면담하여 직접시공의 실시 상황에 대해 파악하였다. 현재 수행 중인 내용과 향후 추진 계획 그리고 문제점 및 개선 방안도 아울러 조사하였다.

(1) 직접시공 비율·공종·항목

4개사 중 현재 직접시공을 수행하고 있는 3개사에게 당해 공사 중 직접시공이 차지하는 비

율에 대해 질문하였다. A업체는 전체 공사비 대비 35% 정도, B업체는 전체 공사비 대비 40% 이상(토목 48%, 건축 42%), C업체는 토목공사의 경우 평균 60%를 직접 시공하며 가능한 한 직접시공을 원칙으로 한다고 응답했다. 앞의 2개사는 과거 1980년대 후반 또는 1990년대 중반까지는 당사에서도 직접시공 조직을 보유하고 있었으나 그 이후 건설업계 전반에 걸쳐 외주시공(도급생산)이 일반화하면서 직접시공 조직을 폐지했다고 한다. 그에 비해 1개사는 최고경영자의 철학-최고 품질의 시공-으로 인해 창업 이래 직접시공의 원칙을 고수해 직접시공에 필요한 인력·자재·장비를 보유하고 있었다.

직접시공 대상 공종을 선택하는 방법은 두 가지로 대별된다. 첫째, 소규모 공종을 위주로 시공하는 경우이다. 물량이 소규모여서 전문건설업체에 하도급 주기가 곤란한 공종을 모아서 직접 시공한다. 둘째, 시공 기술을 보유하고 있는 공종을 직접 시공하는 경우이다. 이 경우 관련 자재·장비·인력을 보유하고 있는 공종이 직접시공 대상이다. 양자 모두 부실·부적격업체의 수주를 억제하려는 직접시공의무제의 1차적 목적을 구현하고 있는 것으로 판단된다. 하지만 전자보다는 후자의 경우가 직접시공의무제의 취지에 더욱 부합한다. 주요 공종에 대한 원도급자의 실질적인 시공능력을 배양하려는 것이 직접시공의무제의 2차적 목적이라고 할 수 있기 때문이다. 면담에 응했던 건설업체들 역시 이러한 점을 인식하고 있다. 현재 직접시공 조직을 보유하고 있지 않은 건설업체도 향후 직접시공을 확대하려는 정책 방향이 명확해지면 과거 폐지했던 ‘직접시공 조직을 재건’하려는 의지를 강하게 피력하였다.

직접시공에 포함되는 항목에는 인력·자재·장비 등에 지출된 비용이 모두 포함됨을 확인할 수 있었다. 즉, 노무비(직접노무비+간접노무비)·재료비·장비비·제경비 등이 포함된다. 제경비는 전체 공종 공사비 중 직접시공에 해당 비율로 배분하여 계상한다. 다만, 관급자재는 직접시공 범위에 포함되지 않았다. 이것도 포함시킨다면 직접시공 비율을 맞추기가 보다 용이할 것이라고 한다. 관급자재라고 하더라도 원도급자의 관리 책임이 따르므로 직접시공 범위에 포함하는 것이 타당하다고 주장한다.

(2) 직접시공 계획서 작성

직접시공 대상 공공공사의 경우 직접시공 계획서를 발주처에 제출한다. 동 계획서는 본사직원 또는 현장소장이 작성한다. 전체 내역 중 직접시공 공종의 수량단가합계금액 등을 기재한다. 민간공사에 대해서도 직접시공 계획서를 작성하여 보관하나 발주자가 무관심한 경우가 많다. 공공공사의 경우에도 하도급자의 공종 및 금액에 변경사항이 생겨서 변경신고를 하려고 할 때 공공발주자가 신고 자체를 받지 않으려고 하는 경우도 있다.

한편, 계획서 제출 후 사후적으로 직접시공을 하는지 여부에 대해 입증을 요구하는 경우는 없다. 만일 사후적으로도 직접시공 여부를 확인하는 증빙자료를 요구한다면 위장 직영의 시도가 더욱 어려워질 것이라고 한다. 하지만 사후의 확인 장치가 없이도 발주처에 하도급계약서를 제출하므로 이를 통해 간접적으로 직접시공 비율을 확인할 수 있을 것이다.

(3) 직접시공의무제 시행의 주요 성과

면담조사에 의하면 다양한 직접시공의무제 시행의 성과를 확인할 수 있다. 첫째, 책임 시공에 의한 생산물의 품질 제고이다. 직접시공의 경우 모든 책임이 원도급자에게 있어 원도급자의 책임감이 높아지고 그 결과 책임 시공이 강화되어 품질이 높아진다. 또한, 하도급을 통해 지시하는 것보다 원도급자가 팀·반장에게 직접 작업을 지시하므로 품질관리 및 공정관리 등의 관리감독이 용이한 것도 품질을 높이는 요인이다. 하도급의 경우에는 작업 지시의 전달이 지체되거나 왜곡되기도 하기 때문이다.

둘째, 공사비 절감에 따른 수익성 제고이다. 직접시공 조직을 갖추고 있다면 직접시공이 하도급에 비해 3~7% 정도 많은 이윤을 확보할 수 있다. 3~7%의 이윤은 하도급업체의 이윤 및 관리비에 해당하는 부분이다. 종합업체가 보유한 시공기술이 월등하다면 이윤이 더 크게 남을 것이다.

셋째, 책임 시공에 의한 공사기간 준수이다. 원도급자가 하도급자에 비해 책임감이 크고 공정관리 능력이 낫다. 따라서 공기를 단축하거나 준수하는 능력이 하도급자에 비해 낫다고 판단된다.

넷째, 건설업체의 기술 향상 및 시공능력 제고이다. 직접시공을 수행하려면 이를 수행할 인력을 적재적소에 배치하고 적시에 자재와 장비를 투입하고 관리해야 한다. 그리고 다양한 환경에서 가장 적합한 공법을 고민해야 한다. 이 모든 과정이 실질적인 시공능력이다. 따라서 직접시공을 수행하는 과정에서 건설업체의 기술력이 축적되고 공사관리 능력이 향상된다.

다섯째, 부실업체의 퇴출과 과당경쟁의 해소이다. 수주한 원도급자가 직접 시공해야 하므로 시공능력이 전혀 없는 부실업체는 퇴출될 수밖에 없다. 주로 과도한 저가입찰 및 과당경쟁을 주도하는 자들이 주로 부실업체이므로 이들의 퇴출은 건설시장의 도급질서를 바로 잡는 데에도 기여한다.

여섯째, 산재사고의 감소이다. 오랫동안 동일한 직접시공 조직(숙련인력)을 유지하고 있는 원도급자가 직접 시공하면 기능인력이 본사의 작업 시스템을 잘 알고 있기 때문에 산재가 확실히 감소한다. 산재는 주로 작업방식을 잘 이해하지 못한 신규근로자들에게서 많이 발생하기

때문이다.

일급제, 임금 체불이 방지된다. 원도급자가 직접 시공에 투입된 모든 근로자의 노임대장을 작성하고 임금을 직불하기 때문이다. 임금 체불이 원천적으로 방지되므로 원도급자와 건설근로자 모두 마음이 편하다.

여덟째, 고용관리 및 사회보험 가입이 용이하다. 원수급자가 직접 관리하므로 고용관계가 명확해져 고용하는 기간 동안은 4대 사회보험과 퇴직공제부금에 모두 가입시킨다.

아홉째, 민원이 감소한다. 원수급자가 직접 시공하는 경우 여러 여건을 종합적으로 고려하여 작업을 추진하고 주민들과도 직접 의사소통하므로 민원의 발생도 적다.

(4) 직접시공의무제에 따르는 주요 어려움과 해소 방향

직접시공의무제 시행 초기이므로 여건이 미흡하여 어려움도 발생하고 있다. 첫째, 직접시공에 따른 조직 비용 부담이다. 과거에 하도급이 일반화되기 전에는 일반건설업자들도 상당한 수준의 직접시공 능력을 보유하고 있었지만 하도급에 의존하면서부터 관련 능력이 부족해졌다. 직접시공에 필요한 장비·자재·인력 등이 부족해진 상황에서 직접시공을 추진하다보니 행정 업무에 따른 부담과 관리직에 대한 인건비 부담 그리고 전문시공 기술 부족을 느끼는 것이 사실이다. 하지만 향후 직접시공 정책이 계속되고 여기에서 공사 물량을 확보할 수 있다는 확신이 설 경우 직접시공 조직을 확충하고자 한다. 결국 직접시공에 따른 조직 비용 부담은 직접시공 정책의 지속성과 안정적 물량 확보를 통해 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 공사비의 부족이다. 직접시공의무제 대상 공사는 대체로 적격심사 방식에 의하므로 최저가격낙찰제 대상 공사보다는 나으나 이러한 공사비 역시 충분한 수준은 아니다. 낙찰률이 80%대라고는 하나 이것의 기준은 설계가가 아닌 감액된 예정가격이기 때문이다. 따라서 직접 고용에 따른 관리자의 인건비, 사회보험료, 퇴직공제부금 등이 부족하다.

셋째, 발주자가 일괄하도급 또는 지명 하도급을 유도하는 관행이 존재한다. 직접시공의무제의 취지상 발주자는 수주한 원수급자의 직접시공을 독려해야 하는데 되레 일괄하도급을 유도⁴⁾하거나 특정업자에게 하도급을 주도록 권하는 사례가 일반화되어 있다.⁵⁾ 따라서 건설업자

4) 현행 법체계상 도급받은 공사의 전부를 하도급 줄 수 있도록 허용하고 있는 것이 빌미를 주고 있다는 지적도 있다. 즉, 건설업자가 도급받은 공사의 전부 또는 주요부분의 대부분을 하도급 줄 수 없도록 일괄하도급을 금지하면서도, 당해공사를 계획·관리·조정하는 경우로서 2이상의 전문건설업자에게 분할 하도급하는 경우 일괄하도급 금지의 예외로 인정하고 있기 때문이다(「건설법」 제29조제1항, 시행령 제31조제3항). 따라서 직접시공능력이 없는 원도급자가 일괄하도급에 의존하면서 안주하거나 중소규모공사에서 발주자가 특정 전문업자에게 하도급을 주도록 요구할 수 있는 빌미로 악용될 여지가 있다는 주장이다.

5) 면담조사에 응한 4개 건설업체 모두 이러한 요구가 일부 공사에 국한된 것이 아니고 원수급자로서 낙찰 받은 공사에 대해 90% 이상 경험했다고 응답하고 있다.

의 소신대로 직접시공을 추진하기 어렵다. 이것은 선거에 의해 지자체장이 선출되는 방식 이후에 나타난 병폐이다.

넷째, 직접시공 여부에 대한 감독이 철저하지 않아 위장 직영의 여지를 주고 있다. 이것이 지속될 경우 실제 직접시공을 수행하는 건설업체의 의욕을 저하시키고 위장 직영을 수행하는 건설업체의 비용 측면의 경쟁력을 높여주는 부작용을 낳게 된다.

4. ‘설문조사’를 통해 파악한 실시 현황

(1) 설문조사 개요

면담조사를 통해 직접시공의무제에 대한 심층적인 내용을 파악할 수 있으나 일부 업체에 국한될 수밖에 없다는 한계를 지닌다. 따라서 보다 일반적인 실시 상황과 건설업체의 인식을 알아보기 위해서 설문조사를 병행하였다. 조사 기간은 2010년 3월 12일에서 3월 19일까지였다. 설문조사 분석에 포함된 응답자는 종합건설업체 178개사이다.

응답업체의 주요 특성별 분포는 <표 8>과 같다. 보유한 면허의 건설업종은 토목건축공사업 68.7%, 건축공사업 14.5%, 토목공사업 11.4% 등이다. 본사 위치는 수도권 31.5%, 비수도권 68.5%이다. 매출액은 50억~100억 원 미만 23.1%, 300억 원 이상 20.7%, 100억~200억 원 미만 15.4% 등의 순이다. 공공공사 비율은 평균 67.7%이고, 75% 이상 56.1%, 50~75% 미만 16.4% 등이다. 공사 종류별 평균 비율은 토목공사 42.1%, 건축공사 49.0% 등이다. 주된 공사 현장의 원도급 금액은 평균 98.7억 원이고, 30억원 미만이 49.1%이다. 주된 공사현장의 원도급 낙찰률은 80%대 83.4%, 70%대 10.8% 순이다. 특기할 것은 현행 직접시공의무제 대상 공사 규모보다 큰 공사를 시공하는 건설업체들도 설문조사 대상에 포함되어 있다는 점이다. 면담 결과에 의하면 현재 직접시공을 하고 있지 않은 건설업체라도 과거에는 직접시공을 경험한 건설업체가 많다. 따라서 이들은 직접시공의 장단점과 필요성에 대해 인식하고 있기 때문에 직접시공에 대한 설문조사에서 배제할 이유는 없다고 판단하였다.

〈표 8〉 설문조사 개요

(단위 : 명, %, 억 원)

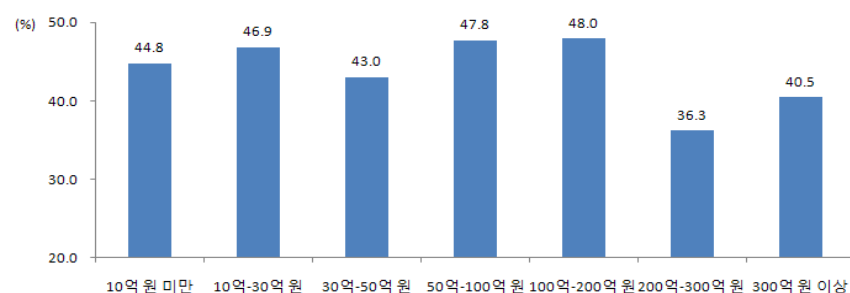
구분		빈도	비율	구분		빈도	비율
보유면허 건설업종	토목공사업	19	11.4	건축공사 비율 분포	평균	49.0	
	건축공사업	24	14.5		25% 미만	51	30.4
	토목건축공사업	114	68.7		25-50%	36	21.4
	조경공사업	9	5.4		50-75%	36	21.4
	계	166	100.0		75% 이상	45	26.8
본사위치	서울	32	18.0	원도급 금액 분포	계	168	100.0
	부산	19	10.7		평균	98.7	
	대구	10	5.6		10억 원 미만	27	16.6
	인천	8	4.5		10억-30억 원	53	32.5
	광주	7	3.9		30억-50억 원	23	14.1
	대전	11	6.2		50억-100억 원	29	17.8
	울산	10	5.6		100억-200억 원	16	9.8
	경기	16	9.0		200억-300억 원	4	2.5
	강원	12	6.7		300억 원 이상	11	6.7
	충북	2	1.1		계	163	100.0
	충남	15	8.4	낙찰률 분포	90%대	1	0.6
	전북	9	5.1		80%대	131	83.4
	전남	9	5.1		70%대	17	10.8
	경북	4	2.2		60%대	6	3.8
	경남	9	5.1		50%대	0	0.0
	제주	5	2.8		40%대 이하	2	1.3
	계	178	100.0		계	157	100.0
본사위치 (수도권, 비수도권)	수도권	56	31.5	관리직 분포	평균	4.7	
	비수도권	122	68.5		2인 이하	66	41.8
	계	178	100.0		3-5인	59	37.3
매출액 분포	평균	597.9			5-10인	20	12.7
	10억 원 미만	14	8.3		11인 이상	13	8.2
	10억-30억 원	20	11.8	계	158	100.0	
	30억-50억 원	21	12.4	직영 기능인력 분포	평균	8.0	
	50억-100억 원	39	23.1		2인 이하	57	38.8
	100억-200억 원	26	15.4		3-5인	39	26.5
	200억-300억 원	14	8.3		5-10인	27	18.4
	300억 원 이상	35	20.7		11인 이상	24	16.3
	계	169	100.0		계	147	100.0
공공공사 비율 분포	평균	67.7		하도급 기능인력 분포	평균	23.5	
	25% 미만	32	18.7		2인 이하	15	10.9
	25-50%	15	8.8		3-5인	20	14.6
	50-75%	28	16.4		5-10인	37	27.0
	75% 이상	96	56.1		11-30인	42	30.7
	계	171	100.0		31-50인	10	7.3
토목공사 비율 분포	평균	42.1			51인 이상	13	9.5
	25% 미만	61	36.3	계	137	100.0	
	25-50%	37	22.0	직접시공 비율 분포	평균	45.5	
	50-75%	34	20.2		30% 이하	48	27.7
	75% 이상	36	21.4		40% 이하	45	26.0
	계	168	100.0		50% 이하	31	17.9
			50% 초과		49	28.3	
			계	173	100.0		

자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

(2) 직접시공 비율·공종·항목 등

<그림 3>은 직접시공 비율을 보여주고 있는데 전체 평균은 45.5%이다. 이것은 면담조사 결과에 비해 상당히 높은 수치이다. 원도급 금액별로는 직접시공의무제 대상의 경우 약 45% 정도를 보이고 있다. 그 외 100억~200억원 미만의 경우 48%로 가장 높으며, 300억원 이상의 경우에도 40.5%로 응답하고 있다.

〈그림 3〉 원도급 금액별 직접시공 비율 : 평균



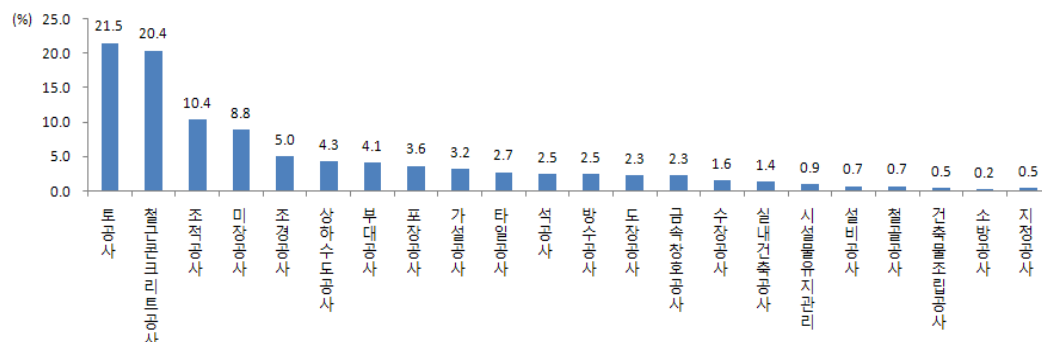
자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

설문조사 결과에 나타난 직접시공 비율은 과대평가되었을 가능성이 있다. 앞의 <표 6>에서 보듯이 완성공사 원가분석 자료의 공사 규모별 원가요소비중 중 외주비와 외주비로 사용되었을 재료비 추정분을 제외한 부분을 직접시공 비중으로 추정할 경우 30억원 이상 공사에서는 20% 정도로 나타나기 때문이다. 설문조사에 의한 직접시공 비율의 과대평가 경향은 심규범 외(2004)에서도 볼 수 있다.⁶⁾ 2004년 설문조사에서도 종합건설업체의 직접시공 비율이 평균 40.1%로 나타났으나, 면담조사에 의하면 실제 직접시공 사례는 거의 없었기 때문이다. 이번 연구의 면담조사에서도 직접시공의무제 대상이 아닌 경우에는 원수급자가 특정 공종을 책임지고 근로자를 투입하는 사례는 많지 않은 것으로 파악되었다. 직접시공을 한다고 주장하는 경우에도 위장 직영이 많을 것이라고 짐작하였다.

<그림 4>에서 보듯이 직접시공 공종은 토공사 21.5%, 철근콘크리트 20.4%, 조적공사 10.4%, 미장공사 8.8% 등의 순이다. <표 9>에 의하면 직접시공 비율이 높을수록 철근콘크리트의 비중이 높아진다.

6) 2004년 설문조사에서도 종합건설업체의 직접시공 비율이 평균 40.1%로 나타난 바 있음. 면담조사에 의하면 종합건설업체나 전문건설업체 모두 자신의 조직을 활용해 직접 시공하는 경우는 거의 없다고 응답하였음. 따라서 대부분의 통계에 나타나는 직접시공 또는 직영은 '위장 직영'일 가능성이 높다고 함. 심규범,이의삼·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부 참조.

〈그림 4〉 직접시공 공종



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

〈표 9〉 직접시공 공종 : 특성별, 주요 8개 공종

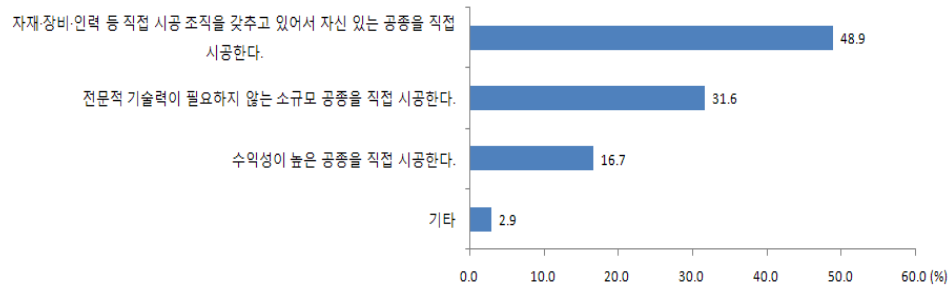
(단위 : %)

구분		토 공사	철콘 공사	조적 공사	미장 공사	조경 공사	상하 수도 공사	부대 공사	포장 공사	기타 공사	계
전체		21.5	20.4	10.4	8.8	5.0	4.3	4.1	3.6	21.8	100.0
보유 건설 업종	토목공사업	25.5	25.5	6.4	10.6	2.1	10.6	0.0	10.6	8.5	100.0
	건축공사업	9.3	22.7	22.7	17.3	0.0	0.0	1.3	0.0	26.7	100.0
	토목건축공사 업	24.0	19.9	8.5	6.6	4.1	5.2	4.8	3.0	24.0	100.0
	조경공사업	6.3	6.3	0.0	0.0	62.5	0.0	0.0	12.5	12.5	100.0
토목 공사 비율 분포	25% 미만	14.9	22.0	13.1	11.3	6.0	2.4	1.8	1.2	27.4	100.0
	25-50%	22.3	18.1	9.6	9.6	3.2	5.3	4.3	3.2	24.5	100.0
	50-75%	27.5	20.0	7.5	6.3	8.8	3.8	6.3	5.0	15.0	100.0
	75% 이상	29.3	22.0	9.8	6.1	1.2	8.5	3.7	8.5	11.0	100.0
건축 공사 비율 분포	25% 미만	27.7	19.3	6.7	5.0	10.1	6.7	3.4	9.2	11.8	100.0
	25-50%	28.6	20.2	8.3	6.0	9.5	3.6	8.3	3.6	11.9	100.0
	50-75%	19.1	19.1	10.1	10.1	1.1	6.7	1.1	1.1	31.5	100.0
	75% 이상	13.6	23.5	15.9	13.6	0.0	1.5	2.3	0.8	28.8	100.0
직접 시공 비율 분포	30% 이하	20.5	17.0	10.2	6.8	5.7	5.7	11.4	2.3	20.5	100.0
	40% 이하	24.6	18.6	10.2	5.9	5.9	2.5	5.1	5.1	22.0	100.0
	50% 이하	18.1	20.2	11.7	13.8	3.2	4.3	1.1	4.3	23.4	100.0
	50% 초과	22.6	24.8	9.0	9.0	4.5	5.3	0.8	3.0	21.1	100.0

자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

〈그림 5〉에서 보듯이 직접시공 공종 선택 기준은 ‘자재·장비·인력 등 직접 시공 조직을 갖추고 있어서 자신 있는 공종을 직접 시공한다’(48.9%), ‘전문적 기술력이 필요하지 않는 소규모 공종을 직접 시공한다’(31.6%)의 순이다. 다만, 보유 건설업종이 건축공사업인 경우와 직접 시공 비율이 30% 이하인 경우에는 ‘전문적 기술력이 필요하지 않는 소규모 공종을 직접 시공한다’는 비율이 더 높다(<표 10> 참조).

〈그림 5〉 직접시공 공종 선택 기준



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

〈표 10〉 직접시공 공종 선택 기준 : 특성별

(단위: %)

구분		직접시공 공종 선택 기준				계
		1	2	3	4	
		소규모 공종	자신 있는 공종	수익성 높은 공종	기타	
전체		31.6	48.9	16.7	2.9	100.0
보유 건설업 종	토목공사업	10.5	68.4	15.8	5.3	100.0
	건축공사업	43.5	26.1	21.7	8.7	100.0
	토목건축공사업	33.3	46.8	18.0	1.8	100.0
	조경공사업	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
직접 시공 비율 분포	30% 이하	40.0	35.6	24.4	0.0	100.0
	40% 이하	33.3	53.3	8.9	4.4	100.0
	50% 이하	29.0	45.2	19.4	6.5	100.0
	50% 초과	22.4	61.2	14.3	2.0	100.0

주 : 1) 전문적 기술력이 필요하지 않는 소규모 공종을 직접 시공한다.

2) 자재·장비·인력 등 직접 시공 조직을 갖추고 있어서 자신 있는 공종을 직접 시공한다.

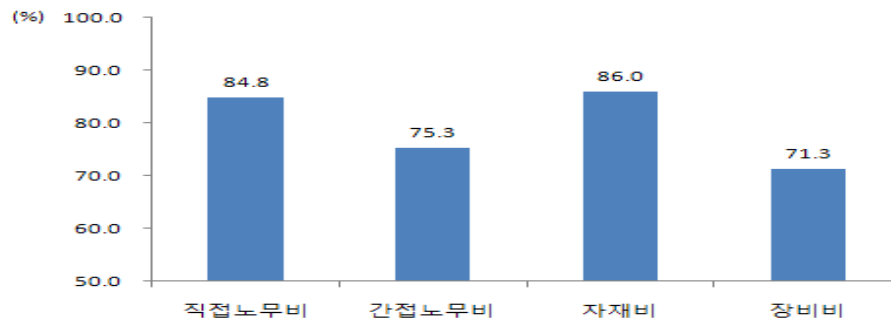
3) 수익성이 높은 공종을 직접 시공한다.

4) 기타

자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010.3.

<그림 6>은 각 비용 항목이 직접시공에 포함된다는 응답의 비율을 보여준다. 자재비 86.0%, 직접노무비 84.8%, 간접노무비 75.3%, 장비비 71.3% 등이다.

〈그림 6〉 각 비용 항목이 직접시공 내용에 포함된다는 비율

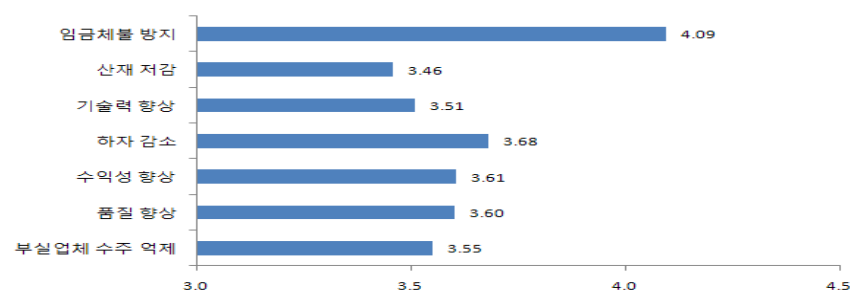


자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010.3.

(3) 주요 성과 및 제약 요인

<그림 7>에서 보듯이 직접시공의 주요 성과에 대해 제시된 모든 항목에 대해 긍정적으로 응답하고 있다. 점수가 5점에 가까울수록 긍정도가 높음을 의미한다. 특히, ‘임금 체불 방지’(4.09)에 대한 긍정도가 가장 높다. 그 외 하자 감소, 수익성 향상, 품질 향상, 부실업체 수주 억제, 기술력 향상, 산재 저감 등의 순이다. 특성별로는 직접시공 비율이 높을수록 모든 항목에 대해 긍정도가 높게 나타난다(<표 11> 참조).

〈그림 7〉 직접시공의 주요 성과 : 5점 척도



주 : 1. 매우 아니다, 2. 약간 아니다, 3. 그렇다, 4. 약간 그렇다, 5. 매우 그렇다
 자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

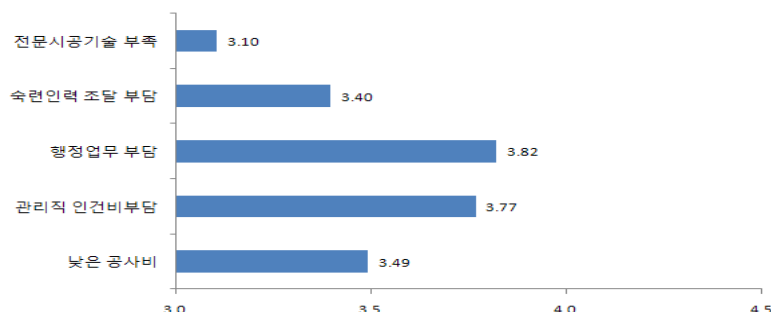
〈표 11〉 직접시공 성과 : 특성별

구분		직접시공 성과 분야						
		부실업체 수주억제	품질향상	수익성 향상	하차감소	기술력 향상	산재저감	임금체불 방지
전체		3.55	3.60	3.61	3.68	3.51	3.46	4.09
보유 건설 업종	토목공사업	3.89	3.79	3.83	4.05	3.95	3.74	4.37
	건축공사업	3.79	3.83	3.92	3.75	3.54	3.42	4.50
	토목건축공사업	3.42	3.56	3.53	3.61	3.42	3.46	4.03
	조경공사업	3.89	3.22	3.44	3.44	3.33	3.25	4.00
직접 시공 비율 분포	30% 이하	3.21	3.32	3.28	3.43	3.38	3.20	3.70
	40% 이하	3.38	3.48	3.74	3.60	3.33	3.36	4.19
	50% 이하	3.57	3.63	3.60	3.60	3.57	3.53	4.33
	50% 초과	3.94	3.98	3.83	4.02	3.72	3.72	4.28

주 : 1. 매우 아니다, 2. 약간 아니다, 3. 그렇다, 4. 약간 그렇다, 5. 매우 그렇다
 자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

<그림 8>은 직접시공을 가로막는 제약 요인에 대한 건설업체의 인식을 보여주고 있는데 주어진 모든 항목에 대해 대체로 긍정적으로 응답하고 있다. 점수가 5점에 가까울수록 긍정도가 높음을 의미한다. 행정 업무 부담, 관리직 인건비 부담, 낮은 공사비, 숙련인력 조달 부담, 전문시공 기술 부족 등의 순이다. 특성별로도 큰 차이가 없다.

〈그림 8〉 직접시공 제약 요인 : 5점 척도

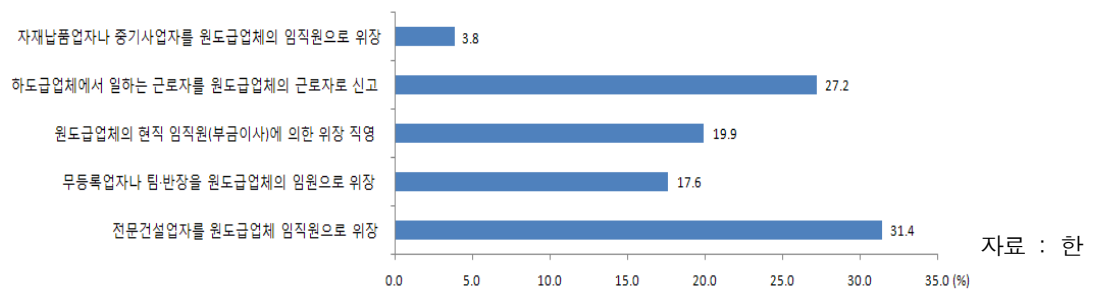


주 : 1. 매우 아니다, 2. 약간 아니다, 3. 그렇다, 4. 약간 그렇다, 5. 매우 그렇다
 자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010.3.

(4) 위장 직영 사례

<그림 9>는 주요 위장 직영 사례인데 ‘전문건설업자를 원도급업체 임직원으로 위장’(31.4%), ‘하도급업체에서 일하는 근로자를 원도급업체의 근로자로 신고’(27.2%), ‘원도급업체의 현직 임직원(부금이사)에 의한 위장 직영’(19.9%), ‘무등록업자나 팀·반장을 원도급업체의 임원으로 위장’(17.6%) 등의 순이다. 특성별로도 큰 차이가 없다.

〈그림 9〉 위장 직영 사례



IV. 직접시공 관련 사례⁷⁾

건설공사의 직접시공과 관련하여 미국 뉴욕 주와 독일의 사례를 소개하고자 한다. 이들은 우리나라의 「건설법」과 같이 건설업만을 규정짓는 특별법이 없으므로 법 차원에서 규정하고 있지는 않다. 하지만 주 차원의 규정 또는 연방 차원에서의 규정을 통해 직접시공 원칙을 천명하고 있다. 직접시공의 핵심 여건 중 하나인 적정 공사비 확보를 위해서는 노무비 삭감을 억제하는 장치를 두고 있다.

1. 미국 뉴욕 주⁸⁾

(1) 직접시공 관련 규정 및 필요성

뉴욕 주정부 도로교통부(DOT)에서는 표준시방서(Standard Specifications)에 원수급인이 50% 이상 시공해야 한다고 규정하고 있다. 이것은 20년 이상 된 오래된 규정이라고 한다.

뉴욕 주정부 도로교통부(DOT) 표준시방서(Standard Specifications)

108-05 SUBLETTING OR ASSIGNING THE CONTRACT(하도급)

원수급자는 자신이 보유한 조직을 이용하여 전체 계약가의 50% 이상을 수행하여야 한다. 단, 뉴욕 주에 의해 전문공사로 규정된 경우에는 하도급을 줄 수 있고, 수행된 전문공사에 해당하는 계약금액은 수급자가 자신이 보유한 조직을 이용하여 수행되어야 할 공사의 총액을 산정하기 전에 총 계약금액(원래의 계약금액)에서 공제될 수 있다. 원수급자가 수행하여야 할 50% 이상에 해당하는 계약금액에는 계약조항에 의거하여 원수급자가 구매하거나 생산을 요청한 재료비와 제조물품이 포함된다.

A. “자신이 보유한 조직”은 수급자가 고용하고 급여를 직접 지급하는 근로자, 소유하거나 대여한 장비(운전자 포함 또는 제외)를 의미한다.

B. “전문공사”는 전반적으로 그리고 일반적으로 전체 계약 중 극히 일부에 해당하는 구성 요소에 국한되는 것으로서 전문지식, 전문기술, 또는 장비(입찰자격이 주어진 수급자 조직에서 보통 사용하기 어려운 장비)를 필요로 하는 공사로 국한된다.

7) 심규범·이의섭·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부 참조.

8) 주로 2004년 10월에 뉴욕 주의 수도 올바니와 뉴욕시를 방문하여 발주자, 사용자 단체, 근로자 단체 등을 면담한 결과와 그 곳에서 입수한 자료를 정리한 내용이다.

또한, 뉴욕 주정부 조달청(OGS, NYS Office of General Services)에서는 공사의 종류에 따라 총공사 금액의 30~70%에 해당하는 금액을 원수급인이 직접 시공하도록 요구하고 있다. 직접시공 규정은 OGS와 DOT에서 발주하는 모든 공사에 적용된다. 하지만 민간공사에는 이러한 규정이 전혀 적용되지 않는다.

직접시공의 범위에는 자신의 조직에 의해 직접 투입된 장비, 자재, 노동력에 대한 비용이 모두 포함된다. 임금은 prevailing wage 수준으로 임금대장에 기재되어야 한다. prevailing wage는 연방·주시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 근로자에게 지급되어야 하는 지역별 직종별 최저임금이다. 뉴욕 주의 경우 주정부 노동부가 매년 공포한다. prevailing wage가 지불되었다는 임금대장만 확실히 제시한다면 근로자가 정규직이든 비정규직이든 가리지 않는다. 실제 건설현장에서는 감독자 정도만이 건설업체의 정규직인 경우가 많다. 모든 근로자 투입 내역은 임금대장에 기재되어야 하므로 임금대장(payroll)을 통해 철저히 확인한다.

직접시공 규정을 도입한 이유는 첫째, 입찰브로커를 막으려는 것이다. 미국 뉴욕 주에서도 입찰브로커란 공사를 수주한 후 모든 공사를 다른 자에게 넘기는 자를 의미한다. 둘째, 보다 나은 통제를 통해 품질을 제고하려는 것이다. 셋째, 공기를 준수하도록 하기 위해서이다.

미국 공공공사에서 직접시공 규정을 위반할 경우 공공공사에 대한 입찰 참가 자체를 제한하고 있다. 이러한 규정을 어길 경우 원도급자가 공공공사 프로젝트에 입찰하는 것을 금지할 수 있다. 뉴욕주 노동법은 Article 8(공공공사에서의 prevailing wage 지급에 대한 규정)을 위반한 경력이 있는 원도급자에 대해서 5년간 공공공사에 입찰하거나 낙찰 받지 못하도록 규정하고 있다. 원도급자는 연속된 6년 이내에 다음 두 가지 사항에 대해 2번 위반할 경우 입찰 및 낙찰의 기회를 상실하게 된다. 첫째, prevailing rates를 고의로 지급하지 않은 경우, 둘째, 임금이나 부가급여의 일부를 가로채거나 임금 지급기록을 위조한 경우이다.

(2) 직접시공 규정의 효과

DOT와 OGS는 직접시공 규정을 통해 건설업을 건강하게 만들고 브로커를 차단하는 데 도움을 주었다고 판단하고 있다. 즉, 직접시공을 요구하지 않았던 시기와 비교할 때 입찰브로커의 감소, 품질 향상, 공기 준수 등의 효과를 본 것으로 평가하고 있다. 특히, 예전에는 낮은 가격을 제시하는 입찰자 중 입찰브로커가 많았기 때문이다.

(3) 직접시공 촉진 여건 : 적정 공사비 확보, 엄격한 감독

미국 뉴욕 주 공공공사에서 건설업체의 직접시공을 촉진하는 여건으로 적정 공사비의 확보와 엄격한 감독을 꼽을 수 있다.

첫째, 공공공사의 적정 공사비 확보이다.⁹⁾ 건설업체가 받은 낙찰금액이 공공 발주자의 설계 금액과 큰 차이가 없어 대체로 90% 이상이라고 한다. 높은 낙찰률의 비결 중 하나가 prevailing wage의 적용이라고 한다. 상술했듯이 prevailing wage는 연방·주시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 근로자에게 지급되어야 하는 지역별 직종별 최저임금이다. 공공발주자는 prevailing wage를 공사원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 prevailing wage를 지급해야 한다. 연방정부·주정부·시정부는 지역별 직종별 최저임금을 조사하여 발표한다. 위반시 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰을 제한함으로써 실효성을 확보하고 있다.

이것이 임금 삭감 경쟁을 억제함으로써 적정 공사비 확보 여건을 조성하고 있다고 평가한다. 또한 정상적인 시공을 가능케 하는 경영 여건을 제공함과 동시에 건설업체 전체의 파이를 크게 함으로써 ‘원수급자-하수급자-근로자’ 모든 구성원의 상생을 가능케 한다. 게다가 가격경쟁을 억제하고 기술경쟁을 촉진하는 역할도 수행한다. 가격경쟁의 가능성을 낮춤으로써 공정 관리의 강화·공법의 개선·고속련에 의한 고품질 유도 등으로 경쟁하도록 유도하고 있다.

둘째, 직접시공 여부에 대한 엄격한 감독이다. 기본적으로 시방서를 통해 감독한다. 계약시점에서 공종별로 원수급자와 하수급자의 시공 여부를 명시하도록 한다. 일정 비율까지 명시하도록 하기도 한다. 시방서 관련 서류의 내용을 어길 경우에는 작업을 중지시키고 공사대금을 지불하지 않는다. 건설현장의 시공업체는 반드시 발주자의 승인을 얻은 후 참가하도록 요구한다. 직접 시공된 부분에 대해서는 자신의 조직에 의해 투입된 장비비·자재비·임금 등의 합계액으로 판단한다. 특히, 임금과 관련해 뉴욕 주에서는 공공공사의 경우 ‘prevailing wage’만큼의 임금이 지불되었는지를 반드시 확인한다. 여기서 규정한 임금이 지불되었다는 것을 건설업자가 임금대장 등으로 입증해야 한다.

9) 2009년 미국 출장시 연방정부 노동부 및 건설업체에 대한 면담 내용임.

2. 독일¹⁰⁾

(1) 직접시공 관련 규정 및 필요성

연방 차원의 ‘VOB 건설공사에 관한 도급조건’ 중 ‘B : 건설 시공에 관한 일반 계약조건’의 제4조(시공)에 직접시공의 원칙이 명시되어 있다.

<p style="text-align: center;">VOB 건설공사에 관한 도급조건</p> <p style="text-align: center;">B :</p> <p style="text-align: center;">건설 시공에 관한 일반 계약조건</p>	
<p>제4조 시공</p>	
2. 1)	<p><u>수급인은 자신의 책임 하에 계약에 따라서 공사가 수행되도록 하여야 한다. 이 때에 수급인은 기술상의 공인된 규정과 법적 또는 당국의 규정에 주의하여야 한다. 계약상의 공사 수행을 지도하고 자신의 건설 현장에서 질서를 돌보는 것은 수급인이 해야 할 일이다.</u></p>
2)	<p><u>자신의 노동자에 대한 법적 의무, 당국에 대한 의무 및 직업공제조합에 대한 의무를¹¹⁾ 이행하는 것은 전적으로 수급인의 책임이다. 노동자에 대한 자신의 관계를 정하는 협약과 조치를 취하는 것은 전적으로 수급인의 과제이다.</u></p>
8. 1)	<p><u>수급인은 자신이 직접 공사를 수행하여야 한다.</u> 발주자의 서면동의가 있다면 수급인은 하도급자에게 공사를 맡길 수 있다. 수급인이 직접 시공할 수 없는 공사에 대해서는 이러한 동의를 필요로 하지 않는다. 자신이 직접 시공할 수 있음에도 불구하고 수급인이 발주자의 동의 없이 직접 시공하지 않는다면 발주자는 수급인이 적절한 기간 내에 직접 공사에 임하도록 할 수 있고, 이를 지키지 않으면 정해진 기간 이 경과한 후에 주문을 취소한다고 언명할 수 있다.(제8조 3번)</p>

각 발주기관은 내부 규정을 통해 대체로 30~50%의 직접시공 의무 비율을 수급인에게 요구하고 있다. 이때 그 비율은 공사 금액을 기준으로 한다. 공사내역서에 직접시공 비율에 대한 규정이 명시되기도 한다. 대개 직접 시공해야 할 분야를 규정하지는 않는다. 하지만 중요한 핵심 공종에 대해 하도급을 준다고 한다면 이 업체는 시공능력이 없는 업체로 분류되어 실제로는 수주하기가 어려울 것이라고 한다. 공사 금액 규모에 따라 직접시공 의무 비율을 차등적으로 적용하지 아니한다. 다만, 초대형 공사의 경우 수주한 대형 건설업체가 CM 역할을 포함한 제반 관리만을 담당하면서 공사를 수행하기도 한다. 예컨대, 스트라박이라는 회사는 6만명을 고용하는 대규모 건설업체이고 주로 초대형공사를 수주하기 때문에 30%를 직접 시공하는 것은 불가능하다. 이러한 경우에는 공사관리의 역할만을 담당하기도 한다.

10) 주로 2004년 8월에 독일의 발주자, 건설업체, 노조, 지방자치단체 등을 방문하여 수집한 자료와 면담 결과를 정리한 내용이다. 거기에 2009년 출장시 확인한 내용이 부가적으로 기술되어 있다.

11) 직업공제조합은 산재보험 담당기관으로서 직업 및 지역별로 조직되어 있다. 직업공제조합에 대한 의무란, 산재보험료를 납부하는 것뿐만 아니라 직업공제조합이 정한 산재예방규정 및 각종 규정들을 준수하는 것을 의미한다.

직접시공의 범위에는 자재·인력·장비 등에 대한 비용이 모두 포함된다. 여기서 직접시공에 해당하는 인력이란 자기와 고용관계를 맺은 근로자를 말한다. 고용관계 유무는 고용보험증서 및 세금납부내역 등을 통해 확인할 수 있다.

연방 차원에서 수급인이 직접 시공하도록 한 규정은 두 가지 측면에서 매우 중요하다. 첫째, 직접시공을 요구하는 이유는 근본적으로 ‘목적물의 품질 확보’를 보다 확실히 하기 위한 것이다. 직접시공의 의무가 주어지지 않는다면 목적물의 품질을 보장할 수 없다.

둘째, 만일 직접시공 규정이 없다면 수주한 공사를 모두 하도급 줄 생각으로 실질적인 시공 능력이 없는 건설업체가 지나치게 낮은 가격에 입찰할 수 있다. 이 경우 적정 가격을 써 낸 성실업체가 배제당할 수 있다. 결국, 직접시공 규정을 마련한 취지에는 시공에 필요한 인력과 장비를 실제로 보유한 업체가 살아남을 수 있는 기회를 부여하려는 의도가 배어 있다. 요컨대, 직접시공을 의무화함으로써 성실한 업체, 전문성 높은 업체, 시공능력을 갖춘 업체를 선별하려는 것이다.

(2) 직접시공 현황 및 건설업체의 직접시공 이유

발주자가 재하도급을 허용하는 것은 극히 예외적인 경우이다. 예컨대, 예상하지 못한 상황이 발생하거나 추가적으로 인원이나 장비가 투입될 필요가 인정될 경우에 한한다. 물론 이 경우에도 사전에 발주자의 동의를 구해야 한다. 독일에서는 대개의 건설업체가 기능인력을 고용하고 있으며 50% 이상을 직접 시공한다. 자신이 시공할 수 없는 공종에 대해서만 하도급을 준다. 직접 시공하는 부분이 없이 관리만 하면서 모두 하도급 주는 건설업체는 거의 없다.

실제 소규모 공사의 경우에는 공종이 단순하기 때문에 거의 99%를 수급인이 직접 시공한다. 대규모 공사의 경우에는 발주 형태에 따라 다르나, 여러 공종이 복합된 종합 발주의 경우에도 30~40%의 공사는 원수급인이 직접 시공한다.

계약서에 기재된 업체가 아닌 업체가 시행하여 하자가 발생할 경우 업체의 비용부담으로 원상 복구를 요구하고 제반 배상책임을 지운다. 다른 업체가 시행할 경우 대체적으로 계약할 때 약속한 공사품질을 확보하지 못하게 된다.

건설업체 입장에서조차 직접 시공하려는 이유가 존재한다. 원수급자 회사에 고용된 근로자의 숙련도가 매우 높고 근속기간이 길어 이들이 시공하는 생산물의 품질이 매우 우수하고 산재나 하자 등의 부작용도 적기 때문이다. 하도급을 주어 생산할 경우 이 정도의 품질과 부작용 최소화를 확보하기 어렵다고 한다. 또한 보유하고 있는 장비를 활용하려는 이유도 있다. 이 모든 것이 생산물의 품질 확보로 이어진다.

(3) 직접시공 촉진 여건 : 적정 공사비 확보, 낙찰자 선정에서 우대, 엄격한 감독

독일 건설업체의 직접시공을 촉진하는 여건으로서 적정 공사비의 확보, 낙찰자 선정 기준에서의 직접시공 요소 우대, 엄격한 직접시공 여부 감독 등을 꼽을 수 있다.

첫째, 적정 공사비를 확보할 수 있다.¹²⁾ 공공발주자의 설계가격과 낙찰가격이 거의 같아 대체로 95~105% 수준이다. 낙찰가는 적정 가격이어야 한다. '경제적으로 적당한 가격'이란 무조건 가격이 낮은 가격을 의미하지 않고 부실의 위험이 없이 생산물의 생애기간 전체에 대해 낮은 가격이어야 한다. 즉, 실현 가능한 공사비 중 경제적인 가격이어야 한다는 의미이다.

적정 공사비를 확보할 수 있는 방법으로서 미국과 유사하게 노무비 삭감을 억제하는 장치를 두고 있다. 사업주 단체인 건설협회에서 프랑크푸르트시나 헷센주 그리고 여타 지자체 등 공공발주자에게 단협임금을 통지한다. 이를 반영하여 설계가를 책정하라는 의미이다. 이것은 불법노동 및 불법취업을 예방해 임금 삭감을 통한 '제 살 깎기 경쟁을 억제'하는 방안이기도 하다. 독일에서는 하위 2단계의 임금이 일반적 구속력을 가져 법정 최저임금과 동일한 효과를 지니고 있다. 따라서 이러한 임금 수준 이상이 반영되어 있지 않으면 입찰자 리스트에서 제외시킨다. 또한 이것은 단협임금이므로 민간공사에도 적용된다.

임금 하한을 단협임금으로 제한하는 조치는 발주자로 하여금 공사비의 기본요소인 노무비를 온전히 계상하도록 유도하는 효과가 있다. 또한 건설업체 역시 그 이하로는 임금 삭감 경쟁을 벌일 수 없다. 만일 이러한 조치가 없으면 입찰자들은 수주를 위해 가장 취약한 임금을 더 깎아내리려고 경쟁할 것이다. 이 경우 동유럽업체가 수주하기 더 쉽고 및 동유럽근로자들이 취업하는 데 더 유리할 것이다. 이들이 수주하면 저임금 저숙련 노동자들이 투입될 수밖에 없어 품질이 저하되고 부실공사의 위험은 높아질 것이다. 결국 최저임금제를 통해 건설노동자뿐만 아니라 건설업체와 건설업계 전체를 보호하는 효과를 거두고 있는 것이다.

둘째, 낙찰자 선정 기준에서 직접시공에 필요한 요소를 우대한다. ① 전문적인 시공능력을 중시한다. 관련 공법, 장비, 종업원수, 직종별 구성, 기능인력을 포함한 전문인력의 확보 상황 등을 중요 요소로 반영한다. 또한 목적물과 유사한 과거의 시공실적, 과거 발주자의 평가, 사용자의 평가, 설계사의 평가 등을 종합적으로 참작한다. 따라서 직접시공 경험과 관련 자재·장비·인력 등의 조직을 보유한 업체가 유리하다. ② 당해 프로젝트를 감당할 업체의 규모이다. 공사 금액 규모에 대한 자본금 규모 등을 감안한다. ③ 업체의 성실성이다. 과거의 사회보험료 및 세금 납부 내역 등을 확인한다. ④ 가격의 적정성이다. 가격이 낮아도 앞의 세 가지 조건을 만족시키지 못하면 배제시킨다.

12) 2009년 독일 출장시 건설협회 및 건설업체와의 면담 내용임.

셋째, 직접시공 여부에 대한 엄격한 감독이다. 독일에는 재하도급을 금지하는 법령의 규정은 없다. 하지만 실제 시공과정에서 재하도급을 허용하는 경우는 거의 없다. 그 이유는 도급단계가 많아질수록 실공사비가 잠식되어 부실시공이 발생할 가능성이 높아지기 때문이다. 결국 그 위험은 원수급인의 몫으로 남게 되므로 특수한 경우가 아닌 한 재하도급을 허용하지 않는다. 그리고 원수급자의 직접시공 상황에 대해 현장에서 엄격히 감독한다. 입찰내역서 또는 계약서에 자세한 공사과정을 명시적으로 규정한 후 실제 시공과정에서 이것이 그대로 이루어지는지 감독하는 것이다. 즉, 현장에서의 체크리스트는 입찰할 때 건설업체가 제시한 내역서이다. 공사물량, 자재 및 인력 투입, 색깔 등을 체크한다. 통상 자재의 경우 큰 위반이 없으나 투입되는 노동력의 경우에는 종종 위반이 발견된다. 이들은 외국인력이거나 사회보험료를 납부하지 않는 불법노동이다. 따라서 세무서류나 사회보험증서 등을 확인하여 통제한다.

V. 직접시공의무제 확대 방안 : 대상 공사의 규모 및 비율 설정

1. 직접시공에 포함되는 항목

직접시공의 개념은 현행과 같이 ‘해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것’¹³⁾으로 규정하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 다만, 현행 규정에서 제외되고 있는 발주자의 지급자재 중 ‘원수급자의 관리 책임 하에 공사에 투입해야 하는 부분’에 대해서는 직접시공의 범위에 포함하는 방안도 검토해야 한다. 물론, 이 경우 관급자재 가격의 환산치가 직접시공 비율 산식의 분자와 분모에 모두 포함되어야 할 것이다.

2. 직접시공 대상 공사의 적정 규모 및 비율

(1) 면담조사에서 제시된 적정 규모 및 비율

면담에 응했던 4개사가 제시한 적정 공사 규모 및 비율은 다음과 같다. A업체는 향후 관리비 반영, 관급자재비 반영, 적정 공사비 확보 등의 여건이 조성된다면 200억 원 공사의 20% 정도가 적정하다는 의견을 제시했다. B업체는 개인적인 생각은 300억 원 이하의 공사에 대해 30%의 직접시공 비율을 적용하는 것이 직접시공의무제도의 실효성을 확보하는 방법이라고 한다. 그러나 주변 종합업체의 의견을 종합적으로 고려하면, 100억 원 초과인 공사는 30%, 100억 원 이하 공사는 40~50%로 하는 것이 형평성 및 기술력 향상 등의 목적을 달성할 수 있을 것이라고 한다. C업체는 특수 공종이 있지 않으면 일반적으로 100억 원 이하 공사에서 30% 정도는 직접 시공할 수 있는 여지가 있다고 한다. D업체는 초기에는 300억 원 정도의 공사도 직접시공이 가능하게 해야 한다고 생각했으나, 현재 중소기업의 공사관리 능력과 관리직원 규모를 고려하면 300억 원이 과도하다고 여겨진다고 한다. 따라서 중소기업의 직접시공 비율은 30% 정도가 적정하다고 한다.

공종별 차등 적용의 필요성에 대해 건축과 토목 등 공종별 차이는 있으나 너무 세분화하여

13) 건설교통부, 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 FAQ, 2006. 3 참조

직접시공 비율을 적용한다면 제도 시행시 복잡하므로 동일한 비율을 적용하는 것이 낫다고 한다.

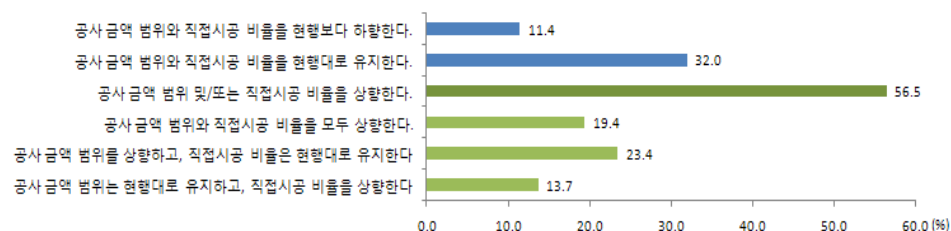
직접시공 정착을 촉진하는 방법으로서 현행 발주자의 하도급 유도 관행을 생각하면 발주자 재량에 맡겨서는 직접시공의 취지를 살리지 못할 것이므로 법령에 규정해야 한다고 주장한다.

(2) 설문조사에서 제시된 적정 규모 및 비율

<그림 10>에서 보듯이 직접시공 범위 및 비율 확대 방향에 대해 ‘공사 금액 범위 및/또는 직접시공 비율을 상향한다’(56.5%), ‘공사 금액 범위와 직접시공 비율을 현행대로 유지한다’(32.0%), ‘공사 금액 범위와 직접시공 비율을 현행보다 하향한다’(11.4%) 등의 순이다. 즉, 직접시공의무제를 확대해 줄 것을 바라는 응답이 절반을 넘는다. 직접시공의무제 확대 의견을 세분해 보면 ‘공사 금액 범위를 상향하고, 직접시공 비율은 현행대로 유지한다’(23.4%), ‘공사 금액 범위와 직접시공 비율을 모두 상향한다’(19.4%), ‘공사 금액 범위는 현행대로 유지하고, 직접시공 비율을 상향한다’(13.7%)의 순이다.

<표 12>에 의하면 ‘공사 금액 범위를 상향하고, 직접시공 비율은 현행대로 유지한다’는 응답은 보유 건설업종이 토목공사업인 경우와 부산·광주·충남 지역 그리고 원도급금액이 300억 원 이상인 경우에 상대적으로 많다. ‘공사 금액 범위와 직접시공 비율을 모두 상향한다’는 응답은 보유 건설업종이 건축공사업인 경우와 울산 지역의 경우에 상대적으로 많다. ‘공사 금액 범위는 현행대로 유지하고, 직접시공 비율을 상향한다’는 응답은 광주·대전·경남 지역의 경우에 상대적으로 많다. ‘공사 금액 범위와 직접시공 비율을 현행대로 유지한다’는 응답은 전남·경북·제주 지역의 경우에 상대적으로 많다. ‘공사 금액 범위와 직접시공 비율을 현행보다 하향한다’는 응답은 원도급공사 금액이 10억 원 미만인 경우에 상대적으로 많다.

〈그림 10〉 직접시공 범위 및 비율 확대 방향



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010.3.

〈표 12〉 직접시공 범위 및 비율 확대 방향 : 특성별

(단위 : %)

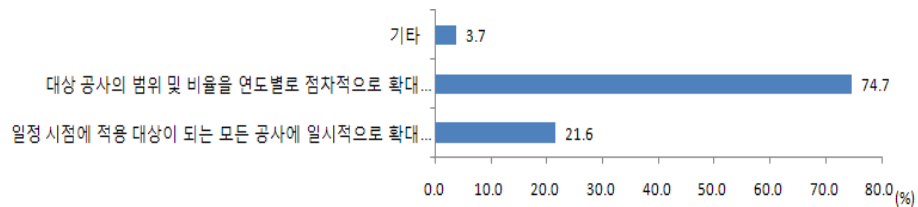
구분		직접시공 범위 및 비율 확대 방향					계
		1	2	3	4	5	
		범위-현 행 비율-상 향	범위-상 향 비율-현 행	범위-상 향 비율-상 향	범위-현 행 비율-현 행	범위-하 향 비율-하 향	
전체		13.7	23.4	19.4	32.0	11.4	100.0
보유 건설업 종	토목공사업	10.5	42.1	15.8	21.1	10.5	100.0
	건축공사업	21.7	4.3	39.1	30.4	4.3	100.0
	토목건축공사업	12.4	23.0	18.6	33.6	12.4	100.0
	조경공사업	22.2	33.3	11.1	22.2	11.1	100.0
본사위 치	서울	9.4	18.8	21.9	43.8	6.3	100.0
	부산	10.5	47.4	15.8	21.1	5.3	100.0
	대구	20.0	10.0	20.0	30.0	20.0	100.0
	인천	12.5	25.0	12.5	12.5	37.5	100.0
	광주	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	대전	36.4	36.4	18.2	0.0	9.1	100.0
	울산	0.0	20.0	60.0	20.0	0.0	100.0
	경기	6.3	0.0	31.3	31.3	31.3	100.0
	강원	27.3	9.1	9.1	54.5	0.0	100.0
	충북	0.0	50.0	0.0	0.0	50.0	100.0
	충남	0.0	40.0	20.0	26.7	13.3	100.0
	전북	22.2	0.0	22.2	33.3	22.2	100.0
	전남	0.0	22.2	11.1	55.6	11.1	100.0
	경북	0.0	25.0	0.0	75.0	0.0	100.0
	경남	37.5	25.0	12.5	25.0	0.0	100.0
	제주	0.0	20.0	0.0	80.0	0.0	100.0
원도급 금액 분포	10억 원 미만	15.4	15.4	15.4	23.1	30.8	100.0
	10억~30억 원	11.3	13.2	18.9	49.1	7.5	100.0
	30억~50억 원	4.3	39.1	21.7	30.4	4.3	100.0
	50억~100억 원	14.3	14.3	25.0	35.7	10.7	100.0
	100억~200억 원	18.8	43.8	6.3	12.5	18.8	100.0
	200억~300억 원	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	100.0
	300억 원 이상	27.3	45.5	9.1	9.1	9.1	100.0

주 : 1. 공사 금액 범위는 현행대로 유지하고, 직접시공 비율을 상향한다.
 2. 공사 금액 범위를 상향하고, 직접시공 비율은 현행대로 유지한다.
 3. 공사 금액 범위와 직접시공 비율을 모두 상향한다.
 4. 공사 금액 범위와 직접시공 비율을 현행대로 유지한다.
 5. 공사 금액 범위와 직접시공 비율을 현행보다 하향한다.
 자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

<그림 11>에서 보듯이 직접시공 범위 및 비율 확대 방법에 대해 ‘대상 공사의 범위 및 비율을 연도별로 점차적으로 확대 적용한다’가 74.7%를 차지한다. <표 13>에 의하면 ‘대상 공사의 범위 및 비율을 연도별로 점차적으로 확대 적용한다’는 응답은 보유 건설업종이 조경공사업인 경우와 2009년 매출액이 200억~300억 원 미만인 경우, 그리고 울산·전북·경북·제주 지역

의 경우에 상대적으로 많다. ‘일정 시점에 적용 대상이 되는 모든 공사에 일시적으로 확대 적용한다’는 응답은 대전·경기·충북·경남 지역의 경우에 상대적으로 많다.

〈그림 11〉 직접시공 범위 및 비율 확대 방법



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

〈표 13〉 직접시공 범위 및 비율 확대 방법 : 특성별

(단위 : %)

구분		직접시공 범위 및 비율 확대 방법			계
		1	2	3	
		일정시점에 모든 공사에 적용	연도별로 점차적 확대	기타	
전체		21.6	74.7	3.7	100.0
보유 건설 업종	토목공사업	21.1	73.7	5.3	100.0
	건축공사업	22.7	77.3	0.0	100.0
	토목건축공사업	23.8	73.3	3.0	100.0
	조경공사업	11.1	88.9	0.0	100.0
매출액 분포	10억 원 미만	33.3	58.3	8.3	100.0
	10억-30억 원	15.0	75.0	10.0	100.0
	30억-50억 원	30.0	65.0	5.0	100.0
	50억-100억 원	24.3	73.0	2.7	100.0
	100억-200억 원	31.8	68.2	0.0	100.0
	200억-300억 원	0.0	92.3	7.7	100.0
	300억 원 이상	17.2	82.8	0.0	100.0
본사 위치	서울	18.8	78.1	3.1	100.0
	부산	31.6	68.4	0.0	100.0
	대구	22.2	77.8	0.0	100.0
	인천	14.3	71.4	14.3	100.0
	광주	33.3	66.7	0.0	100.0
	대전	36.4	63.6	0.0	100.0
	울산	10.0	90.0	0.0	100.0
	경기	35.7	64.3	0.0	100.0
	강원	0.0	87.5	12.5	100.0
	충북	50.0	50.0	0.0	100.0
	충남	21.4	71.4	7.1	100.0
	전북	0.0	100.0	0.0	100.0
	전남	12.5	62.5	25.0	100.0
	경북	0.0	100.0	0.0	100.0
	경남	37.5	62.5	0.0	100.0
	제주	0.0	100.0	0.0	100.0

주 : 1. 일정 시점에 적용 대상이 되는 모든 공사에 일시적으로 확대 적용한다.

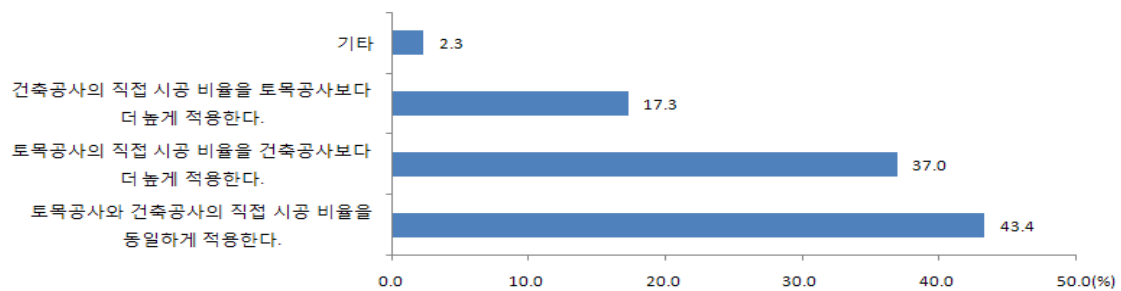
2. 대상 공사의 범위 및 비율을 연도별로 점차적으로 확대 적용한다.

3. 기타

자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

<그림 12>는 공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법이다. ‘토목공사와 건축공사의 직접 시공 비율을 동일하게 적용한다’는 응답이 43.4%로서 건축공사 또는 토목공사에 높은 비율을 적용한다는 응답들에 비해 많다. <표 14>에 의하면 보유 건설공종이 건축공사업의 경우에는 ‘건축공사의 직접 시공 비율을 토목공사보다 더 높게 적용한다’는 응답이 상대적으로 많다.

〈그림 12〉 공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010.3.

〈표 14〉 공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법 : 특성별

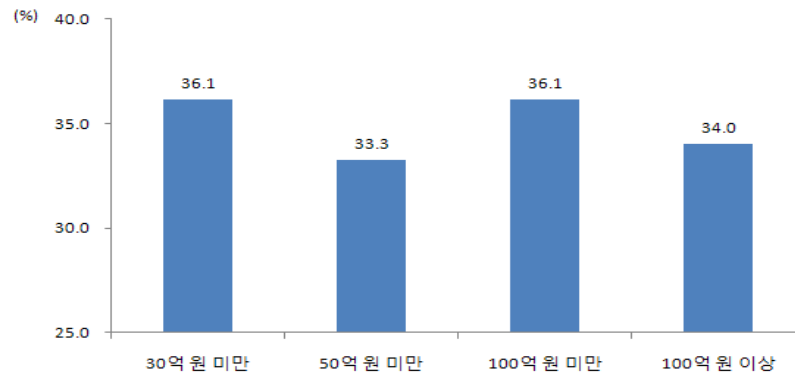
구분		공사 종류별 직접시공 비율 적용 방법				계
		1	2	3	4	
		동일한 비율	토목공사 높은 비율	건축공사 높은 비율	기타	
전체		43.4	37.0	17.3	2.3	100.0
보유 건설업 종	토목공사업	42.1	42.1	15.8	0.0	100.0
	건축공사업	17.4	34.8	39.1	8.7	100.0
	토목건축공사업	45.9	40.5	12.6	0.9	100.0
	조경공사업	55.6	11.1	22.2	11.1	100.0

주 : 1. 토목공사와 건축공사의 직접 시공 비율을 동일하게 적용한다.
 2. 토목공사의 직접 시공 비율을 건축공사보다 더 높게 적용한다.
 3. 건축공사의 직접 시공 비율을 토목공사보다 더 높게 적용한다.
 4. 기타

자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

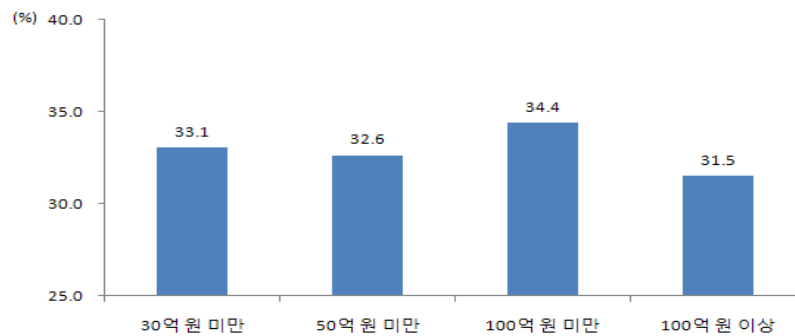
〈그림 13〉과 〈그림 14〉는 공사 규모별 직접시공 적용 범위 및 비율이다. 토목공사의 경우 30억 원 미만 36.1%, 30억~50억 원 미만 33.3%, 50억~100억 원 미만 36.1%, 100억 원 이상 34.0% 등이다. 건축공사의 경우 30억 원 미만 33.1%, 30억~50억 원 미만 32.6%, 50억~100억 원 미만 34.4%, 100억 원 이상 31.5% 등이다. 토목공사에 비해 건축공사의 직접시공 비율이 약간 낮기는 하나 대동소이하다. 대체로 100억 원 이상의 경우 비율이 낮아지는 경향을 보인다.

〈그림 13〉 토목공사 금액 범위별 직접시공 비율 : 평균



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

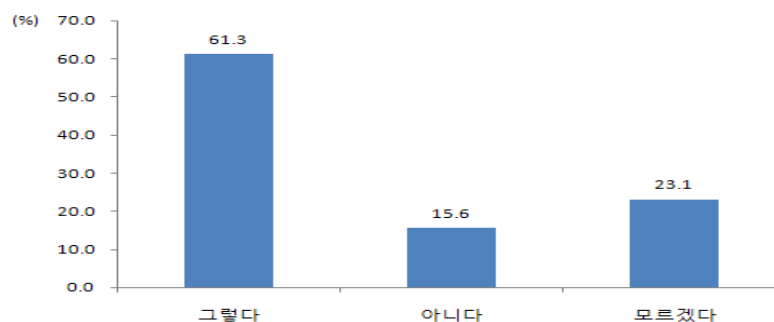
〈그림 14〉 건축공사 금액 범위별 직접시공 비율 : 평균



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

<그림 15>에서 보듯이 여건 조성시 직접시공을 확대할 의사 유무에 대해 ‘그렇다’는 응답이 61.3%를 차지하는 데 비해 ‘아니다’는 응답은 15.6%에 그친다. <표 15>에 의하면 ‘그렇다’는 응답은 보유 건설업종이 토목공사업인 경우와 본사 위치가 광주·대전·충북·충남 지역의 경우 그리고 직접시공 비율이 30% 이하인 경우에 상대적으로 많다.

〈그림 15〉 여건 조성시 직접시공을 확대할 의사 유무



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

〈표 15〉 여건 조성시 직접시공 확대 의사 : 특성별

(단위: %)

구분		여건 조성 시 직접시공 확대 의사			
		그렇다	아니다	모르겠다	계
보유 건설 업종	전체	61.3	15.6	23.1	100.0
	토목공사업	78.9	15.8	5.3	100.0
	건축공사업	69.6	17.4	13.0	100.0
	토목건축공사업	57.7	14.4	27.9	100.0
	조경공사업	55.6	22.2	22.2	100.0
본사 위치	서울	65.6	12.5	21.9	100.0
	부산	68.4	15.8	15.8	100.0
	대구	60.0	10.0	30.0	100.0
	인천	50.0	37.5	12.5	100.0
	광주	83.3	0.0	16.7	100.0
	대전	81.8	0.0	18.2	100.0
	울산	40.0	30.0	30.0	100.0
	경기	43.8	43.8	12.5	100.0
	강원	70.0	10.0	20.0	100.0
	충북	100.0	0.0	0.0	100.0
	충남	80.0	0.0	20.0	100.0
	전북	33.3	33.3	33.3	100.0
	전남	62.5	0.0	37.5	100.0
	경북	25.0	25.0	50.0	100.0
	경남	50.0	12.5	37.5	100.0
	제주	60.0	0.0	40.0	100.0
직접 시공 비율 분포	30% 이하	66.7	16.7	16.7	100.0
	40% 이하	55.3	21.3	23.4	100.0
	50% 이하	50.0	21.4	28.6	100.0
	50% 초과	54.8	16.1	29.0	100.0

자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

(3) 적정 규모 및 비율 제언

직접시공의무제의 적정한 확대 방안을 제시하기 위한 기본 방향으로서 통계 분석과 면담 및 설문조사 결과를 종합해 다음과 같이 설정하고자 한다.

첫째, 성실업체에게는 부담스럽지 않고 비효율을 야기하지 않으나 부실업체는 조작하기 어려운 정도의 금액과 비율을 모색한다.

둘째, 생산물의 품질 제고와 건설업체의 경쟁력 제고를 위해 해당 공사의 주요 공종을 직접 시공해야만 충족시킬 수 있는 정도의 금액과 비율을 제안한다.

셋째, 공종별 차이가 존재하기는 하나 크지 않으므로 모든 공종에 동일한 금액과 비율을 제안한다. 하지만 공사 규모에 따라서는 달리하는 방안을 제안한다.

넷째, 시장에 충격을 최소화하되 직접시공의 장려라는 정부의 취지를 천명할 수 있도록 일시적 확대 방안보다는 단계적 확대 방안을 제안한다.

다섯째, 일선 발주자의 일괄하도급 또는 지명 하도급 유도 관행을 감안해 발주자의 재량에 일임하는 방안보다는 최저한도를 법령에 명시하는 방안을 제안한다.

이러한 기본 방향에 입각하여 직접시공의무제의 단계적 확대 방안을 제시한 것이 <표 16>이다. 직접시공 대상 공사의 규모는 300억 원 미만의 범위에서 단계적으로 확대한다. 직접시공 의무 비율은 20~50% 범위에서 단계적으로 확대한다. 단계적 확대를 위해 원칙적으로 2011년, 2012년, 2014년의 시기에 확대해 나가되, 시행 성과를 보아 조정할 수 있도록 유보 조항을 마련한다. 이러한 확대 계획에 따라 경우 공사 금액을 기준으로 직접시공 대상 공사가 차지하는 비중은 '23.3% ⇒ 38.8% ⇒ 48.7% ⇒ 56.0%'로 점차 증가하게 된다. 다만, 불합리한 획일화를 예방하기 위해 현행처럼 발주자가 서면으로 승낙한 경우에는 직접시공하지 아니할 수 있다는 예외를 규정하도록 한다(동법 시행령 제30조의2 제3항).

〈표 16〉 직접시공 추진을 위한 적정 공사 금액 및 비율 : 단계적 확대 방안

구 분		현 행	1단계(2011)	2단계(2012)	3단계(2014)
200억 ~ 300억원 미만		-	-	-	20% 이상
100억 ~ 200억원 미만		-	-	20% 이상	30% 이상
30억 ~ 100억원 미만		-	20% 이상	30% 이상	40% 이상
30억원 미만		30% 이상	40% 이상	50% 이상	50% 이상
전체 공사 중 차지하는 비중	건수(%)	93.0	97.6	98.7	99.1
	금액(%)	23.3	38.8	48.7	56.0

주 : 전체 공사 중 차지하는 비중은 '건설공사 계약액 분포(2009년 기준)'(대한건설협회 내부자료)에 따라 산정하였음.

VI. 직접시공 촉진 방안

1. 실태조사를 통한 의견 수렴

(1) 면담조사에 제시된 직접시공 여건 조성 방안

면담조사에서 제시된 직접시공 촉진을 위한 여건 조성 방안은 다음과 같다.

첫째, 안정적 공사 물량이 확보되도록 여건을 조성해주어야 한다. 이것이 상용직 관리인력의 지속적인 투입을 포함한 직접시공 조직의 유지를 가능하게 한다. 공사 물량이 안정적으로 확보되지 않으면 직접시공 조직을 유지하기 어렵기 때문이다. 일이 있을 때만 투입할 수 있는 기능인력과 달리 관리인력은 상용직으로 고용해야 하는데 이들의 인건비 및 관리비용은 공사가 중단되어도 계속 지불되어야 하기 때문이다. 안정적 공사 물량의 확보 여건은 기본적으로 건설투자의 증가를 통해 충족되겠지만, 아울러 직접시공이 가능한 '성실업체만의 수주가 가능'해질 경우 부실업체의 퇴출을 통해 적정 수의 건설업체만 존재하게 될 경우에도 충족될 수 있다. 또한 위장 직영을 엄격하게 통제하여 원수급자로 하여금 직접시공이 가능한 공종과 물량만을 수주하도록 할 경우 특정 건설업체의 수주량이 한정될 것이므로 직접시공 능력을 갖춘 건설업체들에게 고루 공사물량이 배분될 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 적정 노무비 확보를 통해 추가되는 관리인력의 인건비를 확보할 수 있어야 한다. 즉, 직접시공을 담당할 관리인력에 대한 적정 노무비가 확보되어야 한다는 것이다.

셋째, 업무 간소화 및 전산화를 통해 행정 부담을 경감해야 한다. 이를 위해 사회보험 징수 일원화와 건설고용보험카드 도입 등으로 행정 부담을 줄여야 한다.

넷째, 직접시공 요소에 대해 인센티브를 부여해야 한다. 직접시공 실적에 가점을 부여하고 유사 공사 참여 인력에 대해서도 가점을 부여하는 등 직접시공 요소에 대해 인센티브를 부여해야 한다. 다만, 위장 직영을 억제해야만 직접시공에 대한 인센티브가 실효를 거둘 수 있다.

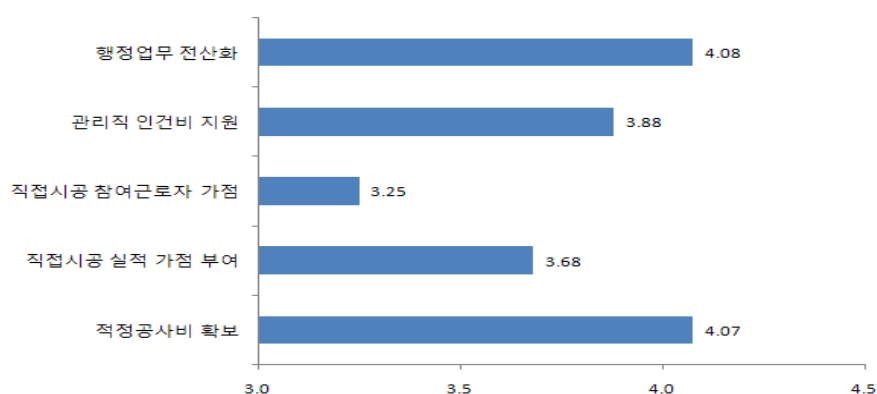
다섯째, 위장 직영을 억제할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 고용보험전자카드가 활성화되어 고용관리가 강화되면 위장 직영이 어려워질 것이다. 또한 위장 직영 여부는 보유 기술자의 실제 근로 현황을 면밀히 조사하면 밝혀낼 수 있을 것이다. 그리고 건설공사정보(KISCON)를 이

용하여 직접 신고 및 하도급 신고 내역을 비교하면 위장 직영 여부를 파악할 수 있을 것이다.

(2) 설문조사에 나타난 직접시공 촉진 방안

<그림 16>에서 보듯이 직접시공 촉진 방안으로 제시된 모든 항목에 대해 긍정적으로 응답하고 있다. 점수가 5점에 가까울수록 긍정도가 높음을 의미한다. 특히, ‘행정 업무 전산화’(4.08)와 ‘적정 공사비 확보’(4.07)에 대한 긍정도가 높다. 그 외 관리직 인건비 지원, 직접시공 실적 가점 부여, 직접시공 근로자 가점 부여 등의 순이다. <표 17>에 의하면 보유 건설업종이 조경공사업인 경우 모든 항목에 대해 긍정도가 상대적으로 높게 나타난다.

<그림 16> 직접시공 촉진 방안 : 5점 척도



주 : 1. 매우 아니다, 2. 약간 아니다, 3. 그렇다, 4. 약간 그렇다, 5. 매우 그렇다
자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

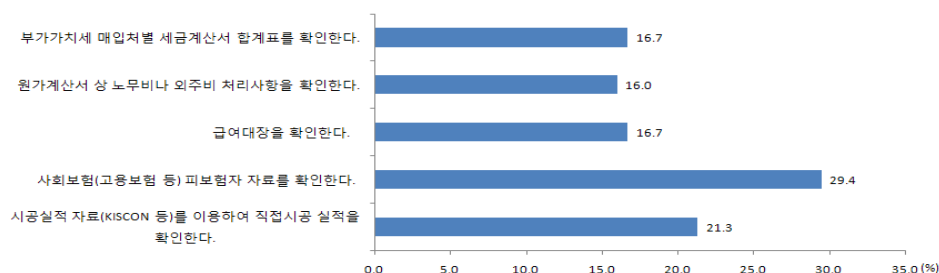
<표 17> 직접시공 촉진 요소 : 특성별

구분		직접시공 촉진 요소				
		적정공사비 확보	직접시공 실적 가점 부여	직접시공 참여근로자 가점 부여	관리직 인건비 지원	행정 업무 전산화
전체		4.07	3.68	3.25	3.88	4.08
보유 건설업 종	토목공사업	4.21	3.74	3.05	4.00	4.53
	건축공사업	4.00	3.63	3.08	3.83	4.00
	토목건축공사업	4.03	3.61	3.23	3.85	4.02
	조경공사업	4.44	4.33	4.22	4.44	4.67

주 : 1. 매우 아니다, 2. 약간 아니다, 3. 그렇다, 4. 약간 그렇다, 5. 매우 그렇다
자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

<그림 17>에서 보듯이 위장 직영 억제 방안에 대해 ‘사회보험(고용보험 등) 피보험자 자료를 확인한다’(29.4%)와 ‘시공실적 자료(KISCON 등)를 이용하여 직접시공 실적을 확인한다’(21.3%)의 응답이 상대적으로 많다. 특성별로도 유사하다.

〈그림 17〉 위장 직영 억제 방안



자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

2. 직접시공 촉진 방안 제언

(1) 적정 공사비 확보 및 전달

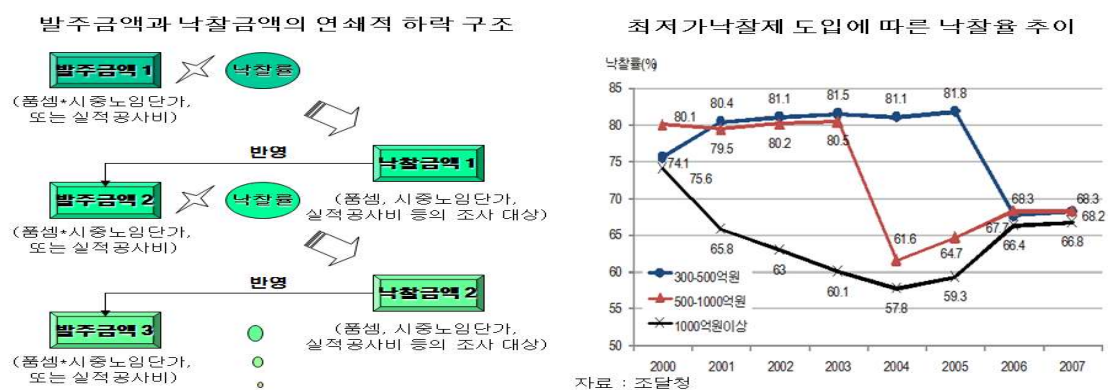
외국 사례, 면담조사, 설문조사 등을 종합해 보면 적정 공사비의 확보는 정상적인 직접시공 촉진을 위한 기초적인 여건임을 알 수 있다.¹⁴⁾ 정상적인 직접시공이 정착되기 위해서는 직접 시공에 투입될 숙련인력에 대한 인건비 확보, 관리인력에 대한 인건비 확보, 사회보험료·산업 안전보건관리비·건설근로자퇴직공제부금 등 제경비의 확보가 필요하기 때문이다. 과당경쟁에 의한 불합리한 ‘제 살 깎기’에 가장 취약한 것이 노무비이다. 따라서 수주 생산 방식 하에서 노무비 확보 방안이 더욱 절실하다.

특히, 최근의 최저가낙찰제 확대 과정에서 나타난 노무비 삭감 실태와 향후 확대될 상황을 감안할 때 특단의 대책이 필요하다. 노무비 삭감을 통한 ‘제 살 깎기’가 더욱 심각해질 것으로 우려되는 이유는 2012년에 최저가낙찰제가 100억원 이상으로 확대될 것이기 때문이다. <그림

14) 외국사례에서 공사비 구성 요소 중 유독 ‘노무비’에 대해 삭감을 억제하는 장치를 둔 이유는 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 공사비 항목 중 ‘제 살 깎기’ 대상으로서 가장 취약하기 때문이다. 둘째, 사회적으로 인정되는 거의 유일한 요소의 가격이 ‘임금’이기 때문이다. 대개 사회적 약자인 근로자를 보호하기 위한 역사적 과정의 산물로서 ‘노동관계법’이 존재하는데 임금의 경쟁적 삭감을 막기 위해 단체협약에 의한 임금을 인정하고 있다. 단체협약에 의한 임금은 임금의 하한선을 규정하는 것으로서 일종의 담합이다. 하지만 재료비에 대한 하한선은 담합이라고 인정하지 않으나 임금에 대한 하한선 규정은 인정하고 있다. 따라서 수주 생산 방식 하에서 임금의 하한선을 통해 노무비를 확보하는 것은 사회적으로 거의 유일하게 인정되는 담합을 활용하는 방법인 셈이다.

18>에서 보듯이 80%대 이상이었던 낙찰률이 규모에 따라 점차 확대된 최저가낙찰제 도입 시점에서 60%대로 급격히 하락하였다.¹⁵⁾ 수주 경쟁에서 가장 삭감되기 쉬운 노무비에 대한 보호 장치가 없는 현행 입·낙찰제도 하에서 낙찰률 및 노무비는 연쇄적으로 하락할 수밖에 없는 구조를 지니고 있다. 제경비는 노무비에 연동되므로 함께 부족해진다. 노무비 및 제경비 부족은 변칙적인 공기 단축과 불법 하도급을 부추기게 되므로 품질 제고 및 경쟁력 향상이라는 직접시공의 취지와 멀어지게 된다.

〈그림 18〉 최저가낙찰제에 의한 낙찰률 저하와 연쇄적 하락 가능성



자료 : 이영환구본상(2008.11), 최저가낙찰제·건설현장의 실태 분석과 제언, 한국건설산업연구원 참조.

한편, 적정 노무비의 확보를 위해 전달 과정에 대한 신뢰성 확보가 아울러 필요하다. 기존에 최고가낙찰제의 도입, 저가심사의 강화, 하도급계약의 적정성 심사 강화 등 적정 공사비 확보 방안이 논의되었다. 하지만 일각에서는 원수급자의 낙찰률 상향에 대해 부정적인 시각을 지니고 있다. 즉, 원수급자가 받은 공사 금액이 하수급자를 거쳐 말단의 근로자에게까지 전달 될 것이라는 보장이 없다고 주장한다. 일반적인 상황이 아니라고 할지라도 이러한 신뢰를 줄 수 없다면 건설산업의 낙찰률 상향 요구는 사회적 명분을 확보하기 어려워진다. 따라서 발주자가 상정한 공사 금액 특히, 노무비가 원수급자와 하수급자를 거쳐 건설근로자에게까지 전달 되도록 제도화함으로써 노무비 전달 과정에 대한 불신을 불식시켜야 한다. 앞에서 살펴보았듯이 이러한 방법을 미국의 prevailing wage 사례에서 찾을 수 있다. 미국에서도 동 제도를 도입한 취지는 임금 삭감을 통한 가격경쟁을 막으려는 데 있었다고 한다. 이를 위해 연방 차원에서는 1931년에 Davis-Bacon법이 제정되었다. 실제 동 제도를 통해 임금 삭감 경쟁을 억제함으로써 전체적인 적정 공사비 확보 여건을 조성했다고 평가한다. 호주의 경우에도 미국과 유사한 Award system을 통해 적정 노무비의 확보와 전달의 성과를 거두고 있다.

15) 이영환·구본상(2008.11), 최저가낙찰제·건설현장의 실태 분석과 제언, 한국건설산업연구원 참조.

(2) 직접시공 요소에 대한 인센티브 부여 ⇒ 직접 시공자의 수주 촉진

낙찰자 선정 과정에서 직접시공 요소에 대해 인센티브를 부여함으로써 직접시공자의 수주를 촉진하도록 한다. 주된 요소는 직접시공 실적과 유사 공사 참여 인력에 대한 인센티브이다.

첫째, 직접시공 실적에 대해 가점을 부여한다. 직접시공 부분을 구분하여 표기함으로써 직접시공 실적이 많은 건설업체와 그렇지 않은 건설업체를 구분할 수 있도록 한다. 직접시공 부분에 대한 구체적인 우대 조치의 내용은 각 발주자 또는 등록 및 유지를 담당하는 기관에서 판단할 수 있을 것이다. 이를 위해 건설업체의 시공실적을 신고 받고 관리할 때 직접시공과 하도급에 의한 실적을 분리하여 관리하여야 한다. 한편, 발주자 또는 등록기관이 하도급 실적에 비해 직접시공 실적을 더 높이 평가할 경우 건설업체로서는 직접시공 부분을 보다 크게 과장하려는 시도가 야기될 수 있다. 따라서 이를 억제하기 위해 위장 직영을 막을 수 있는 장치를 마련해야 한다.

둘째, 시공능력평가 및 기술능력 평가 등 입·낙찰 관련 제도에서 과거 유사 시공 실적에 참여했던 기술 및 기능인력에 대해 가점을 부여한다. 이를 위해 유사 시공 실적 참여자의 경력에 대한 환산 방법이 필요하다. 또한 자격증 대여에 대한 감독이 강화되어야 한다.

(3) 고용 비용 부담 경감

직접시공에 소요되는 고용 비용을 경감하는 조치가 필요하다. 첫째, 생산중단 시기의 현장 생산인력에 대한 인건비 지원이 필요하다. 건설공사가 중단되는 동절기 및 장마기에 건설업체가 고용관계를 맺고 임금을 지급하는 현장의 생산인력에 대하여 인건비의 일부를 지원하는 ‘계속고용유지지원금’을 마련하여 지급하도록 한다.

둘째, 적정 수준의 제경비를 확보해야 한다. 사회보험료·산업안전보건관리비·퇴직공제부금 등을 낙찰률과 무관하게 확보할 수 있도록 한다. 낙찰률 산식의 분자와 분모에서 이들 요소를 제외하여 마치 관급자재처럼 별도의 항목으로 처리하는 방안이 필요하다.

셋째, 현장의 관리직 인건비 지원이 필요하다. 직접시공에 필요한 관리인력의 인건비 부담을 덜어주기 위해 현행 고용보험피보험자관리에 대해 지급하는 ‘건설근로자고용안정지원금’의 지원을 확대할 필요가 있다.

(4) 행정 비용 부담 경감

업무 간소화 및 전산화를 통한 행정 부담 경감이 필요하다. 사회보험 징수 일원화와 건설고용보험카드(무료 보급) 확대 등으로 행정 부담을 줄여야 한다.

(5) 위장 직영 억제

위장 직영 억제 가능성은 직접시공의 정착 가능성과 밀접하게 연계되어 있다. 위장 직영을 억제하지 못할 경우 형식적인 직접시공만이 이루어져 실질적인 효과가 발생하지 않을 것이기 때문이다. 또한 하도급자 입장에서는 위장 직영을 통해 원도급자가 하도급자의 물량을 모두 차지하고 이윤만을 차지한 채 실제로는 불법 도급만 양산될 것이라고 반발할 것이기 때문이다. 하지만 반대로 효과적으로 위장 직영을 억제할 수 있다면 직접시공의 원활한 정착은 물론 하도급자의 공사물량도 확보될 수 있다. 위장 직영을 억제할 경우 원수급자는 자신이 보유한 직접시공 조직이 수행할 수 있는 공종 이외의 공종에 대해서는 하도급 물량으로 내놓게 될 것이기 때문이다. 따라서 하도급 공사를 담당하는 전문건설업체의 물량 확보에도 어려움이 없을 것으로 기대된다. 따라서 직접시공의 확대와 함께 위장 직영을 억제할 수 있는 효과적인 감독 장치도 동시에 마련되어야 한다.

위장 직영 억제 방안으로서 다음과 같은 방안을 병행할 수 있다. 첫째, 사회보험피보험자 자료를 통한 위장 직영 억제 방안이다. 이것은 면담조사와 설문조사 모두에서 가장 효과적인 위장 직영 억제 방안으로 제시된 것이다. 또한 심규범 외(2004) 역시 전문건설업자에 대한 설문조사 결과에서 사회보험피보험자 자료를 통한 사후적 확인이 가장 효과적인 위장 직영 억제 방안으로 나타난 바 있다. 구체적인 방법으로서 원도급자 명의로 투입인력이 '4대 사회보험에 가입'되었는지 그리고 원수급자 명의의 '급여대장이나 노임대장'에 임금 지불 사실이 기재되어 있는지를 확인하는 것이다.

〈표 18〉 직영 비율 규모별 위장 직영을 확인하는 자료 : 전문건설업체의 응답

(단위 : %)

위장 직영을 확인하는 자료 항목	직영하는 비율					
	계	1-20%	21-40%	41-60%	61-80%	81-100%
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
급여대장이나 노임대장으로 확인	16.5	0.0	16.7	35.3	15.7	15.3
4대 사회보험 가입 확인	35.8	42.9	16.7	47.1	31.4	37.3
원가계산서상 노무비나 외주비 처리사항 확인	15.1	14.3	33.3	5.9	24.3	10.2
부가가치세 매입처별 세금계산서합계표 확인	11.0	14.3	0.0	5.9	8.6	13.6
위장 직영 수급자의 사업자등록증 확인	16.1	14.3	16.7	5.9	14.3	18.6
기타	5.5	14.3	16.7	0.0	5.7	5.1

자료 : 심규범 외(2004), 건설공사의 직접시공 촉진 방안, 건설교통부.

둘째, 건설공사정보(KISCON)를 통한 확인이다. 건설공사정보(KISCON) 자료를 활용하여 직접 신고 및 하도급 신고 내역을 비교하면 위장 직영 여부를 파악할 수 있을 것이다.

셋째, 직접시공 계획서 관리 강화를 통한 위장 직영 억제이다. 입찰 단계에서 건설업자는 발주자에게 상세한 직접시공 계획서를 제출하도록 하고 시공 단계에서 발주자 및 감독자는 직접시공 계획서와 실제 시공내역을 조사하여 직접시공 유무를 확인하여야 한다.

(6) 직접시공 촉진 방안 요약

위에서 제시한 직접시공 촉진 방안을 <표 19>와 같이 요약할 수 있다.

〈표 19〉 직접시공 촉진 방안 요약

직접시공 촉진 방안	개 요	제도 활성화 여건	기대 효과
적정 노무비 확보 및 전달	·직종별 임금 공표 및 발주자의 반영 ·건설업자의 노무비 확보 및 근로자에게 공표된 임금 지불	·노무비 조사 및 계상 제도 개선 ·「국가계약법」에 규정	·노무비 확보를 통한 직접시공 활성화 ·상생 및 지속 가능성
직접시공 요소에 대한 인센티브 부여	·직접시공 실적 구분 표기 및 우대 ·유사 시공에 참여한 기술 및 기술인력에 대한 우대	·직접시공 실적 관리 ·근로경력, 자격 및 경력 관리 강화	·직접시공자의 수주 및 성장, 구조조정 촉진 ·건설인력 기반 확충
고용 비용 부담 경감	·생산중단 시기의 인건비 지원 ·적정수준의 제경비 확보 ·현장의 관리직 인건비 지원	·계속고용지원제도 마련 ·제경비 확보 방안 마련 ·관리직 지원 확대	·직접시공 조직 비용 부담 경감
행정 비용 부담 경감	·사회보험 징수 일원화 ·건설고용보험카드 활성화	·적정 노무비 확보 ·징수 일원화 체계 구축	·이동이 잦은 근로자에 대한 관리 부담 경감
위장 직영 억제	·사회보험피보험자자료 사후적 확인 ·건설공사정보(KISCON)를 통한 확인 ·직접시공 계획서에 의한 감독 강화	·전자카드관리방식 정착 ·KISCON 정보 관리강화 ·계획서 작성 실질화	·실행도 제고 ·하도급 물량 확대 ·직접시공 취지 정착

VII. 정책적 시사점

본 연구는 직접시공의무제 확대와 관련해 다음과 같은 정책적 시사점을 주고 있다.

첫째, 정부의 정책 방향을 천명함으로써 건설업계의 행태 변화를 선도할 필요성이 있음을 시사한다.

둘째, 이론적 분석과 실태조사를 통해 생산물의 품질 제고, 건설업체의 경쟁력 제고, 건설산업의 구조조정, 그리고 지속 가능한 성장 기반 확충 등을 위해서 직접시공의 확대가 필요함을 시사한다.

셋째, 향후 일반·전문이라는 칸막이 대신 누구든 직접시공 역량을 보유한 건설업자의 성장을 촉진하여 ‘전문성 강화’ 방향으로 생산구조를 재편할 필요가 있음을 시사한다. 이것은 건설산업선진화위원회 보고서(’09.1.22, p.43)에서 제시하는 ‘대·중소기업간 전문성에 기초한 협력’이라는 방향과도 부합한다. 향후 일반건설업계 내부에서도 초대형 건설업체는 기획·계획·관리 등 건설관리업체로 특화되고, 중견 및 중소 등 건설업체는 특정 공종에 대한 전문적인 시공능력을 갖춘 건설시공업체로 거듭날 수밖에 없음도 아울러 시사한다.

넷째, 직접시공을 정착시키는 방법으로서 일선 발주자의 일괄 하도급 또는 지명 하도급 유도 관행을 감안해 발주자의 재량에 일임하는 방안보다는 최저한도를 법령에 명시하는 방안이 필요함을 시사한다. 다만, 불합리한 획일화를 막기 위해 현행 직접시공에 대한 예외 규정의 취지를 유지할 필요가 있다.

다섯째, 시장에 충격을 최소화하되 직접시공의 장려라는 정부의 취지를 천명할 수 있도록 일시적 확대 방안보다는 단계적 확대 방안이 필요함을 시사한다. 확대 과정에서도 제도 운영에 대한 면밀한 평가를 토대로 판단하도록 한다.

여섯째, 직접시공의 취지가 원활히 구현되기 위해서는 적정 공사비 확보, 직접시공에 대한 인센티브 부여, 노동 비용 및 행정 업무 부담 경감, 위장 직영 억제 장치의 마련 등 직접시공여건의 조성이 필요함을 시사한다. 특히, 위장 직영을 여하히 통제하느냐에 직접시공의 성패가 달려 있음을 명심해야 한다.

참고 자료 및 문헌

대한건설협회, 건설공사 계약액 분포(2009), 내부 자료

대한건설협회, 완성공사 원가구성 분석, 2008

조달청, 공공시설물 유형별 공사비 분석, 2008

한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3

건설교통부, 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 FAQ, 2006. 3

심규범·이의섭·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부

이영환·구분상(2008.11), 최저가낙찰제 건설현장의 실태분석과 제언, 한국건설산업연구원

부록 : 직접시공의무제도 현황 설문서

직접시공의무제도의 현황 파악 및 개선방향 모색을 위한 설문서 - 종합건설업체 -

※ 본 설문지는 '건설업체의 계약 및 고용관리 실무자'께서 응답하여 주시기 바랍니다.

설문서 번호			

「건설산업기본법」에 규정된 직접시공의무제도는 직접 생산능력이 없는 부실·부적격업체(페이퍼컴퍼니)의 퇴출을 유도하고, 건실한 건설업체의 경쟁력을 높이고자 하는 취지를 가지고 있습니다.

본 설문은 직접시공의무제도의 운용 현황, 직접시공의 적정 범위, 대상 공사 규모 및 비율, 필요 여건, 개선 방향을 조사하는 데 목적이 있습니다.

귀하께서 응답해 주신 자료는 직접시공의무제도의 취지를 살리고, 기술력을 가진 건설업체의 직접시공을 촉진하며, 궁극적으로 건실한 건설산업 생산구조를 구축하는데 귀중한 자료로 쓰일 것입니다. 설문에 대한 응답내용은 본 연구 이외의 목적에 사용되지 않을 것을 약속드리며, 성실한 답변을 부탁드립니다. 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해 주시기 바랍니다.

대한건설협회 : 최상호 부장 02) 3485-8263

배상운 과장 02) 3485-8264

한국건설산업연구원 : 김지혜 연구위원 02) 3441-0825

※ 응답하신 설문지는 아래 이메일이나 팩스로 보내주시기 바랍니다.

이메일 : swbae@cak.or.kr 팩스 : 02) 542-6266

2010년 3월

대한건설협회·한국건설산업연구원

※ ‘직접시공 의무제도’란?

「건설산업기본법」에서는 30억 원 미만 공사에 대해 공사 금액의 30% 이상을 원도급 업체가 의무적으로 직접 시공하도록 규정하고 있습니다. 여기서 ‘직접 시공’이란 종합 건설업체(원도급업체)가 전문건설업체 등에 하도급을 주지 않고, 해당 공종에 인력·자재·장비 등을 투입하여 직영하는 것을 의미합니다. 이 경우 통상 고용한 기능인력에게 임금을 직접 지급하고, 임금대장을 작성합니다.

응답 업체 일반 사항

1	보유 건설업종 (1개 선택)	1) 토목공사업 2) 건축공사업 3) 토목건축공사업 4) 산업·환경설비공사업 5) 조경공사업
2	2009년 매출액	약 억 원
3	본사 위치	_____ (예: 서울, 부산, 경기, 전북 등)
4	2009년 기성액 기준 공사 비율 (발주기관별)	1) 공공공사 %
		2) 민간공사 %
		합 계 100 %
5	2009년 기성액 기준 공사 비율 (공사 종류별)	1) 토목공사 %
		2) 건축공사 %
		3) 기타공사 %
		합 계 100 %
6	주된 공사현장의 원도급 금액	_____ 억 원 ※ 현재 시공 중이거나 최근 완료한 공사 중 직접 시공을 하고 있는 최대 공사의 원도급 금액을 기재해 주십시오.
7	6번 공사현장의 낙찰률	1) 90%대 2) 80%대 3) 70%대 4) 60%대 5) 50%대 6) 40%대 이하
8	6번 공사현장의 투입인원 (1일 평균 투입인원)	1) 기술관리직 명
		2) 기능인력 - 직영 명
		3) 기능인력 - 하도급 전체 명

직접시공 운용 현황

① 있다 ② 없다

구 분	비 율
① 직접 시공하는 부분	_____ %
② 하도급 주는 부분	_____ %
합 계	100 %

(예: 철근콘크리트공사, 미장공사, 조적공사 등)

- ① 전문적 기술력이 필요하지 않는 소규모 공종을 직접 시공한다.
- ② 자재·장비·인력 등 직접 시공 조직을 갖추고 있어서 자신 있는 공종을 직접 시공한다.
- ③ 수익성이 높은 공종을 직접 시공한다.
- ④ 기타 ()

① 직접노무비 ② 간접노무비(관리직 인건비 등)
③ 자재비 ④ 장비비
⑤ 기타 ()

6. 다음은 직접 시공의 성과에 해당하는 항목입니다. 하도급하는 경우와 비교하여 직접 시공이 어떤 영향을 준다고 생각하십니까?

항목		매우 아니다	약간 아니다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1)	부실·부적격업체(paper company)의 수주를 억제한다	①	②	③	④	⑤
2)	직접시공이 품질 향상에 긍정적인 영향을 미친다	①	②	③	④	⑤
3)	직접시공이 수익성 향상에 긍정적인 영향을 미친다	①	②	③	④	⑤
4)	직접시공이 하자감소에 긍정적인 영향을 미친다	①	②	③	④	⑤
5)	직접시공이 건설업체의 기술력 향상에 긍정적인 영향을 미친다	①	②	③	④	⑤
6)	직접시공이 산재사고 저감에 긍정적인 영향을 미친다	①	②	③	④	⑤
7)	직접시공이 임금체불 방지에 긍정적인 영향을 미친다	①	②	③	④	⑤

7. 다음은 직접 시공을 할 때 예상되는 장애요인입니다. 각각의 요인에 대해 어느 정도 동의하십니까?

항목		매우 아니다	약간 아니다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1)	낮은 공사비로 인해 인건비 확보가 어렵다	①	②	③	④	⑤
2)	관리직 상용화에 따른 인건비 부담이 크다	①	②	③	④	⑤
3)	기능인력 고용관리에 따른 행정 업무 부담이 크다 : 출력 관리, 4대 보험 관리 등	①	②	③	④	⑤
4)	숙련 기능인력 조달이 어렵다	①	②	③	④	⑤
5)	전문시공기술이 부족하다	①	②	③	④	⑤

8. 다음은 직접 시공을 촉진하기 위해 필요한 요소입니다. 각각의 요소가 어떤 영향을 준다고 생각하십니까?

항목		매우 아니다	약간 아니다	보통 이다	약간 그렇다	매우 그렇다
1)	적정 공사비 확보	①	②	③	④	⑤
2)	직접시공 실적에 대한 가점 부여	①	②	③	④	⑤
3)	직접시공 참여 근로자에 대한 가점 부여	①	②	③	④	⑤
4)	관리직원에 대한 인건비 지원	①	②	③	④	⑤
5)	고용관리 업무 간소화 및 전산화	①	②	③	④	⑤

- ① 전문건설업자를 원도급업체 임직원으로 위장
- ② 무등록업자나 탐·반장을 원도급업체의 임직원으로 위장
- ③ 원도급업체의 현직 임직원(부금이사)에 의한 위장 직영
- ④ 하도급업체에서 일하는 근로자를 원도급업체의 근로자로 신고
- ⑤ 자재납품업자나 중기사업자를 원도급업체 임직원으로 위장
- ⑥ 기타 ()

- ① 시공실적 자료(KISCON 등)를 이용하여 직접시공 실적을 확인한다.
- ② 사회보험(고용보험 등) 피보험자 자료를 확인한다.
- ③ 급여대장을 확인한다.
- ④ 원가계산서 상 노무비나 외주비 처리사항을 확인한다.
- ⑤ 부가가치세 매입처별 세금계산서 합계표를 확인한다.
- ⑥ 기타 ()

※ 현행은 30억 원 미만 공사의 경우 공사 금액의 30% 이상을 원도급업체가 의무적으로 직접 시공하도록 규정하고 있습니다.

- 부록.59

12. 직접시공 의무 대상 공사의 범위 및 비율을 확대할 경우 확대 방법은 어느 것이 적절하다고 생각하십니까? ()

- ① 일정 시점에 적용 대상이 되는 모든 공사에 일시적으로 확대 적용한다.
- ② 대상 공사의 범위 및 비율을 연도별로 점차적으로 확대 적용한다.
- ③ 기타 ()

13. 직접 시공 비율을 공사 종류별로 어떻게 적용하는 것이 합리적이라고 생각하십니까?
()

- ① 토목공사와 건축공사의 직접 시공 비율을 동일하게 적용한다.
- ② 토목공사의 직접 시공 비율을 건축공사보다 더 높게 적용한다.
- ③ 건축공사의 직접 시공 비율을 토목공사보다 더 높게 적용한다.
- ④ 기타 ()

14. **적정한 직접시공 의무 대상 공사의 범위 및 비율**은 어느 정도라고 생각하십니까? 공사 종류별로 각각 기재해 주십시오.

공사 종류	적정한 공사 범위 및 직접 시공 비율
1) 토목공사	()억 원 미만의 공사에 대하여 ()% 이상을 직접 시공
2) 건축공사	()억 원 미만의 공사에 대하여 ()% 이상을 직접 시공

15. 향후 직접시공 의무 대상 공사의 범위 및 비율이 확대되고, 직접 시공을 촉진할 수 있는 여건이 조성된다면, 귀사에서는 직접 시공을 확대할 의사가 있으십니까? ()

- ① 그렇다 ② 아니다 ③ 모르겠다

성실하게 응답하여 주셔서 감사합니다.

※ 응답하신 설문지는 아래 이메일로 보내주시기 바랍니다.

이메일 : swbae@cak.or.kr 팩스 : 02) 542-6266

Abstract

The new 'direct construction' bill was introduced on 18th of December, 2009, which increased the capital limits to dictate general contractors to perform construction work using their own manpower, materials, and equipment to prevent subcontracting in order to avoid poor construction and improve the quality. This research aims to examine the relevance of the new bill in respects to proper construction project size (cost of construction) and proper ratio.

The research was performed by analyzing the related laws, regulations, and statistical data, interviewing four construction companies, and conducting questionnaire surveys with 178 construction companies. In conclusion, the direct construction was most effective in preventing deferred wages. The direct construction also proved effective in decreasing defects, increasing profits, improving quality, restraining "paper company"contracting, enhancing the technical skills, and decreasing industrial accidents.

Based on the interviews and surveys, 'the projects under 3 billion won' was considered the optimal construction project size and '20 ~ 50% of the construction cost' was considered as the proper ratio for direct construction. This expansion should be introduced gradually and extended in phases such as in 2011, 2012, and 2014.

In addition, the effective ways to advocate direct construction was suggested as follows: 1) to obtain and deliver proper construction cost, 2) to give incentives for direct construction, 3) to reduce employment cost, 4) to reduce administrative cost, and 5) to restrain fraudulent direct construction.