

직접시공의무제도의 쟁점과 합리적 개선 방안: 지방계약 제도 변화와 서울시 정책을 중심으로

2025.1.

김민주·전영준

■ 검토 배경	4
■ 연관 정책·제도 현황	6
■ 직접시공 확대 시행 관련 주요 논점	13
■ 정책 제언	34

요 약

- 국토교통부에서는 2006년 1월, 건설공사의 적정 시공을 보장하고 건설산업의 건전한 발전을 도모하기 위해 건설사업자가 원도급자로서 계약한 공사의 일정 부분에 대하여 본인이 직접 시공토록 하는 직접시공의무제도를 도입함.
- 「건설산업기본법령」에서 규정하고 있는 직접시공의무제 외 국내 광역·지방자치단체(지자체) 발주 공사에 대해 불공정 하도급 관행 개선, 책임시공을 통한 품질 제고 등의 목적을 앞세워 원도급자의 직접시공 의무 및 범위를 강화·확대하는 정책이 발표되고 있음.
 - 행정안전부는 2025년 1월 1일부터 지자체에서 발주하는 30억원 이상 일반공사 전체를 대상으로 입찰 참가자의 직접시공 비율을 평가에 반영하는 '직접시공 평가제'를 도입함.
 - 서울시에서는 2016년부터 다양한 형태의 직접시공 확대 정책을 추진해 왔으며, 최근에는 '부실공사 Zero 서울' 달성을 목표로 핵심 주요 공종에 대한 직접시공 의무화 등의 계획을 발표함.
- 그러나 지방계약을 중심으로 강화되고 있는 직접시공 정책은 직접시공의무제의 본래 취지와는 다르게 오랜 기간 유지되어 온 건설 생산체계의 혼선을 가져오는 등 여러 문제점 발생이 우려되며 지역건설업의 위축을 비롯한 다양한 역효과를 일으킬 것으로 예상됨.
- 이에 본 연구에서는 직접시공 평가 도입에 대한 지방계약 제도의 변화와 직접시공 확대 정책을 추진하고 있는 서울특별시 정책을 중심으로 직접시공의무제도의 쟁점을 다각적으로 고찰하고, 도출된 문제점을 기반으로 합리적 정책 개선 방안을 제안함.

직접시공 확대 주장	직접시공의무제도의 쟁점	개선 방안
고질적 하도급 문제의 원천 차단	사업 운용 측면 직접시공 ↔ 부실공사 연관관계 타당성 부재 원수급인의 사업 운용 부담 경감 대책 필요 목적 달성에 치우친 비효율적 행정업무	(원칙) 상위법령 위임하의 정책 운용 「건설산업기본법」 수준의 제도·정책 운용
책임시공을 통한 부실공사 방지·책임관계 명확화	산업·업역구조 측면 우리나라 산업풍도 외면 → 업역·생산체계 혼란 우려 건설산업에 국한된 부정적·차별적 평가 산업 부작용 우려 (예. 지역건설시장 위축, 위장직영)	(대안) 직접시공제의 실효성 향상을 위한 정책 완화 대안 직접시공 의무 적용 대상 범위의 축소 공사비 구간별 의무비율 차등 적용 (주요공종 지정 시) 낙찰자 이의신청 허용 (주요공종 지정 가이드 구체화) 소공종 기준 공종 지정 (주요공종 지정 가이드 구체화) 일부 공종의 지정 배제
건설기업의 역량 강화	범 제도 측면 직접시공제 외 정책 대안 풍부 → 본 제도에서의 고려 불필요 직접시공 활성화와 대치되는 타 제도와의 관계성 정립 필요 지자체 독자적 정책 추진의 합목적성 부족	(중앙정부 건의) 타 정책·제도의 개선 이원화된 제도 간의 관계성 정립 (예. 하도급 관련 제도의 개정) 탄력적 인력수급을 위한 시공참여제도 대체안 도입 처벌·관리 강화 → 인센티브 제도 운용으로의 전환
건설근로자에 대한 사회적 관심 및 처우 개선		
도급계약 이행에 대한 정서상의 비판적 시각		
해외 선진국의 직접시공 의무 벤치마킹 필요		

I 검토 배경

- 건설공사의 적정 시공을 보장하고 건설산업의 건전한 발전을 도모하기 위해 국토교통부(이하 국토부)에서 제정한 「건설산업기본법」에 따르면, 건설사업자는 원도급자로서 계약한 공사의 일부를 다른 주체에 위탁하거나 하도급 하지 않고 본인이 직접 시공해야 하는 의무를 지님.**

- 원도급자에 대한 직접시공 의무는 2006년 1월 도입된 직접시공의무제도(「건설산업기본법」 제28조2)에서 비롯된 것으로, 현시점 최근 개정된 법령('19.3)¹⁾을 기준으로 도급금액 70억원 미만 공사에 대해 일정 수준 혹은 비율의 직접시공 의무를 충족해야 함.

- 중앙정부 차원에서 운용되는 직접시공의무제를 바탕으로 서울특별시(이하 서울시)에서는 해당 지역 발주 공사에 대한 불공정 하도급 관행 개선, 책임시공을 통한 품질 제고 등의 목적을 앞세워 원도급자의 직접시공 의무를 강화·확대하는 정책을 지속해서 발표함.**

- 특히 지난 2023년 11월 발표된 '서울형 건설혁신 대책'에는 '부실공사 Zero 서울'이라는 목표 달성을 위한 8대 핵심과제 중 하나로 '주요공종 하도급 전면 금지'에 관한 내용을 포함하여 원도급자의 책임시공 의무를 부여함.
 - 해당 과제의 핵심은 ①건설공사의 품질 및 안전에 큰 영향을 미치는 주요공종에 대해 원도급자의 100% 직접시공을 통한 책임을 요구하고, ②불가피한 하도급 사유 발생 시 하도급계약의 적정성 심사 대상을 원도급금액 대비 82% 미만에서 90% 미만으로 상향한다는 것임.
 - 이는 최근 연이어 발표된 건설현장 안전사고 및 중대재해 사례의 원인에 원도급자의 직접시공 미이행 여부를 직결하여 하도급의 고착을 큰 병폐로 지적하였기 때문이며, 높은 하도급 의존도와 책임·위험의 외주화 등에 따라 발생하는 부실공사를 근절하겠다는 데 해당 정책 강화의 목적이 있음.

- 행정안전부(이하 행안부) 역시 2023년 11월, 지자체에서 발주하는 30억원 이상 일반 공사를 대상으로 입찰참가자의 직접시공 비율을 평가에 반영하는 '직접시공 평가제' 도입을 예고하였으며, 이는 1여 년의 유예기간 끝에 2025년 1월부터 본격 시행됨.**

- 이에 기존의 '하도급관리계획' 관련 적정성 평가를 '직접시공 및 하도급관리계획' 관련 적정성 평가로 변경하여 직접시공 비율에 따른 차등 평가 방식을 도입하였고, 총노무비를 기준으로 전체 공사분에 대한 30% 이상 수준의 직접시공 계획을 수립해야만 낙찰자 평가 시 만점을 부여받을 수 있는 체계를 구축함.

1) 「건설산업기본법」 제28조의2 및 동법 시행령 제30조의2 참고.

❖ 그러나 최근 지방계약을 중심으로 강화되고 있는 직접시공 정책은 그간 분업화·전문화를 기반으로 발전해 온 우리나라 건설산업의 생산체계를 고려하지 않은 조치이자 건설업계 실태와 괴리가 있는 방침으로, 최초 도입된 직접시공제의 본래 취지와는 다르게 산업의 성장과 발전을 저해하는 규제로 작용함.

- 우선, 직접시공 의무를 70억원 미만 공사에 한정된 「건설산업기본법」과 달리 행안부의 ‘직접시공 평가제’는 30억원 이상의 모든 일반공사에 적용되며, 이는 원도급자가 직접시공 의무를 충족하는 데 현실적 한계가 있는 대형공사(예. 「지방계약법」에 의한 종합평가낙찰제(이하 종평제) 적용 대상의 추정가격 300억원 이상 공사)에도 적용됨을 의미함. 이와 같이 공사유형 및 특성 등에 대한 고려 없이 획일적으로 적용되는 해당 제도의 합목적성과 실효성에 대한 의문이 제기되고 있음.
- 또한, 서울시에서는 원도급자의 하도급 의존도와 부실공사 발생 간의 인과관계나 연관성 등에 대한 고찰 없이 지난 10여 년간 직접시공 확대 관련 정책의 수정·보완만을 거듭해 왔으며, 그 결과 ‘서울형 건설혁신 대책’ 등을 통해 점차 상위법령에서 규정하는 의무 수준을 초과하는 차원의 독자적 규제를 업계에 가하고 있음.
- 특히 상위법령의 범위를 일탈하는 서울시의 직접시공 정책은 타 광역지자체나 발주청의 행보와는 상반되어 해당 시공 지역 내의 공공공사 수주 의존도가 높았던 지역건설업체의 산업활동에 큰 제약을 가하고 있으며, 이는 지역시장의 위축을 비롯한 다양한 역효과를 일으킬 것으로 우려되는 실정임.

❖ 이에 본 고에서는 직접시공 의무의 확대를 주장하는 지방계약 제도 및 서울시 정책의 변화에 관한 근본적 성찰을 통해 직접시공의무제도의 쟁점을 살펴보고, 공사의 적정 시공과 건설업계 및 산업의 발전 등을 위한 합리적 제도 개선 방안을 마련하고자 함.

- 우선 상위법령으로써 원도급자의 직접시공 의무를 규정하는 국토부의 「건설산업기본법」과 이를 기준으로 변화한 지방계약 제도 및 서울시 정책의 추진 연혁을 살펴봄.
- 이어서 직접시공 적용의 확대를 주장하는 측의 논거를 살펴보고 이에 대한 업계 및 산업 실태를 분석함으로써 직접시공의무제도의 쟁점 및 다양한 문제점을 도출함.
- 마지막으로 지방계약을 중심으로 한 연관 제도 및 정책의 합리적 개선 방안을 제안하고자 함.
- 참고로 직접시공의무제의 쟁점을 논의하는 데에 있어 핵심이 되는 주요 용어 중 원·하도급자를 부르는 명칭 관련, 우리나라의 경우 현재 이들을 부르는 명칭이 상이²⁾하고 실제 현업에서도 혼용하고 있으나, 본 고에서는 손쉬운 이해를 위해 ‘원도급자’와 ‘하도급자’라는 명칭을 적용토록 함.

관계적 표현	민법	하도급법	건설산업기본법
원도급자	도급인	원사업자	수급인
2) 하도급자	수급인	수급사업자	하수급인

II 연관 정책·제도 현황

1. 직접시공의무제도의 법적 정의 및 제도의 취지

- 국토부는 직접시공을 ‘해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것’으로 정의한 바 있음.³⁾
- 건설사업자는 도급금액이 70억원 미만인 경우를 대상으로 해당 공사의 도급금액 산출 내역서에 기재된 총노무비 기준 아래 <표 1>과 같이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 함.

<표 1> 도급금액에 따른 직접시공 의무 비율

구분	직접시공 의무 비율
3억원 미만인 경우	50%
3억원 이상 10억원 미만인 경우	30%
10억원 이상 30억원 미만인 경우	20%
30억원 이상 70억원 미만인 경우	10%

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 및 시행규칙.

- 2006년 1월에 도입된 직접시공의무제도의 당시 취지는 부실업체의 난립과 ‘입찰브로커’화의 방지, 부실시공으로 인한 시공 품질 및 안전 관련 문제 해소 등으로 대표됨.
 - 특히 「건설산업기본법」의 전신인 「건설업법」 당시의 1975년, 시장 진입장벽의 완화를 목적으로 도입되었던 건설업 면허제가 1999년 등록제로 전환된 이후 공사수행 능력이 없는 부실업체가 양산됨에 따라 발생한 문제를 해결하고자 마련된 조치로 해석됨.
 - 이외에도 전문건설업체를 대상으로 한 종합건설업체의 외주 및 하도급 문화 정착에 영향을 주었던 의무 하도급제도의 폐지('07.1)에 따른 대체 방안의 성격을 가졌던 것으로 평가되며, 원도급자의 책임 의무 부여 목적을 가지게 됨.
 - 이후 국토부에서 발표한 건설산업 혁신방안('18.6) 및 건설산업 생산구조 혁신 로드맵('18.11)과 연계하여 종합·전문건설업체의 상대 업종(종합↔전문) 진출이 허용됨에 따라 전문건설업체의 보호를 위한 안전장치 마련 및 종합건설업체의 전문공사 진출 대비 직접시공 역량 확보 등의 목적이 추가됨.

3) 다만 해당 정의는 건설공사의 총공사금액(공사원가 외 일반관리비, 이윤 등 포함)을 기준으로 직접시공 여부를 판단하던 당시 수립된 것으로, 연관 법령의 개정(2018.12) 이후 건설공사의 도급금액 산출내역서상 기재된 총노무비만을 기준으로 직접시공 여부를 평가하는 것으로 변경됨에 따라 ‘해당 공종에 자기 인력을 투입하여 공사를 시공하는 것’ 등으로 해석될 수 있는 오늘날 직접시공 개념과 다소 차이가 있음. 국토교통부(2006), “건설공사 직접시공의무제도 FAQ” 참고.

2. 국가 및 지방계약 대상 관련 정책·제도의 연혁

(1) 국토교통부의 「건설산업기본법」 연혁

❖ 직접시공 의무는 「건설산업기본법」 제28조의2(건설공사의 직접 시공)에 명시되어 있으며, 구체적인 직접시공 적용 범위 및 의무 비율 등은 동법 시행령 제30조의2에서 규정하고 있음(〈표 2〉 참조).

- 「건설산업기본법」 시행령에서 제도의 최초 도입('06) 당시 직접시공 의무 적용 대상을 도급금액 30억원 미만 공사로 정의하였으나 2011년 50억원 미만 공사, 그리고 2019년에는 70억원 미만 공사로 두 차례 상향조정 되어 공사의 범위가 확대되었음.
- 또한, 최초 제도에서는 직접시공 기준을 직접시공계획서상의 세부공종 금액, 경비, 일반관리비, 이윤의 합계로 두었으나, 2019년 시행령 개정을 통해 직접시공 공종의 노무비 합산 금액으로 강화됨.

〈표 2〉 직접시공의무제도 관련 국토교통부의 주요 연혁

연혁	내용	비고
2005.7	<ul style="list-style-type: none"> • 의무 하도급제도 폐지(법 제30조 삭제) 및 직접시공의무제도 도입(법 제28조의2 신설) - 직접시공 적용 대상 : 30억 미만 공사 30% 직접시공 - 직접시공 미이행 시 : 1년 이내 영업정지 처분 (혹은 100분의 30에 상응하는 금액 이하의 과징금) - 발주자 미통보 시 : 250만원 이하의 과태료 • 직접시공계획서식 신설 : 직접시공 비율을 총공사금액(경비, 일반관리비, 이윤 포함) 기준으로 산정 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 도입 이후 2006.1 시행 • 법, 시행령, 시행규칙 개정
2008.1	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공계획서식 통보 예외 규정 신설(시행령 제30조의2제4항 개정) - 도급금액 4천만원 미만, 공사기간 30일 이내 공사 • 직접시공계획서식 개정 : 기능인력 투입예정 인원 추가 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령, 시행규칙 개정
2011.11	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공 적용 대상 확대 및 구간별 직접시공 비율 차등 적용 - (기존) 30억원 미만 → (변경) 50억원 미만 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 개정
2012.6	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공의무 예외 조항 신설(시행령 제30조의2제3항 개정) - 공사 품질이나 시공 능률 향상에 필요하다고 인정될 시, 특허 또는 신기술 적용 시 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행령 개정
2017.9	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령령으로 정하는 공공기관(공기업 및 준정부기관, 지방공사 및 지방공단) 대상 직접시공 준수 여부 확인 의무 규정 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 법, 시행령, 시행규칙 개정
2018.12	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공 적용 대상 확대 및 비율 산정 방식 변경 - 적용 대상 : (기존) 50억원 미만 → (변경) 70억원 미만 - 비율 산정 방식: (기존) 총공사금액 → (변경) 총노무비 	<ul style="list-style-type: none"> • 적용 대상 관련 시행령 개정 (2019.03 시행) • 비율 산정 방식 관련 법 개정 (2021.1 시행)
2019.6	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공계획서식 개정 : 직접시공 공종 금액 노무비 합으로 변경 	<ul style="list-style-type: none"> • 시행규칙 개정 (2021.1 시행)

자료 : 「건설산업기본법」, 동법 시행령 및 시행규칙.

(2) 행정안전부의 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」

■ 행안부는 건설현장 부실시공 근절과 안전사고 예방 등을 목적으로 추정가격 30억원 이상의 종합공사 대상 다음과 같이 직접시공 평가제를 도입함(행정안전부 예규 제283호, 2024.3.28. 일부개정).

- 기존에는 영세 하도급자의 보호를 목적으로 하도급관리계획의 적정성(하도급 금액 비율, 표준계약서 사용 여부 등)만을 평가하였으나, 예규 개정을 통해 직접시공의 계획을 함께 평가하도록 하여 지자체 공사 참여업체의 직접시공을 유도함(2025.1.1. 시행).
- 추정가격 30억원 이상의 적격심사(300억원 미만) 및 종합평가(300억원 이상) 대상 공사에 대한 낙찰자 선정 시 직접시공 비율에 따라 입찰참가자의 점수를 차등 부여하도록 하는데, 직접노무비 기준 전체 금액의 30%⁴⁾ 이상 직접시공할 것으로 계획하는 입찰참가자에게 해당 심사 항목에 대해 만점을 부여함.
- 또한, 발주처의 재량으로 공사의 품질 제고 필요성, 건설업계의 직접시공 능력 등을 고려하여 필요하다고 판단하는 경우 만점 기준을 10%p 범위(만점 등급 최소 20% 이상, 최대 40% 이상) 내에서 조정 가능하도록 허용함.

■ 공사규모에 따라 직접시공 평가 항목의 배점은 <표 3>과 같이 상이하며, 배점이 가장 높은 100억원 이상 300억원 미만 구간의 적격심사 대상 공사를 예시로 살펴본 직접시공 및 하도급 관리계획 평가 규정 관련 예규 신규조문대비표는 <표 4>와 같음.

<표 3> 추정가격 기준 공사규모별 직접시공 관련 평가 항목 배점

적격심사 대상 공사			종합평가 대상 공사	
30억~50억원	50억~100억원	100억~300억원	300억~1,000억원	1,000억원 이상
2.5점	5.0점	6.0점	6.0점	5.0점

주 : 직접시공 비율에 따라 점수가 차등 부여되며, 구체적 예시는 <표 4> 참고.

자료 : 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제2장의1 [별표 1~3] 및 제3장의4 기준 계상.

4) 최초 개정(안) 발표 당시에는 낙찰자 선정 시 해당 항목의 만점 기준이 50%였으나 업계의 거센 반발 이후 만점 기준이 30%로 한차례 완화됨. 이후에도 평가 시행 관련 논란이 지속되자 정부부처에서 관련 협·단체의 의견을 수렴하여 만점 기준을 20%로 최종 조정한 '직접시공 평가 가이드라인'을 배포하였으나, 현행 예규상 만점 비율은 30%로 고시됨.

〈표 4〉 직접시공 및 하도급 관리계획 평가 규정 관련 신규조문대비표 (추정가격 300억원 미만 100억원 이상인 입찰공사의 평가기준 예시)

기존(당시 현행)				개정			
<p>■ 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준[별표 1]</p> <p>3. 하도급관리계획 등의 적정성 평가 (12점~△3점) 가. 입찰참가자가 다음 양식에 따라 작성한 하도급관리계획서에 따라 하도급관리계획 적정성을 평가한다. 나. 하도급관리계획 등의 적정성 평가</p>				<p>■ 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준[별표 1]</p> <p>3. 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가 (12점~△3점) 가. 입찰참가자가 [별지 서식]에 따라 작성한 직접시공계획서 및 하도급관리계획서에 따라 적정성을 평가한다. 나. 평가기준</p>			
세부심사항목	등급	평점	비고	세부심사항목	등급	평점	비고
1. 단일공종공사 등		12.0		1. 단일공종공사 등		12.0	
2. 종합공사	계	12.0		2. 종합공사	계	12.0	
(신설)	(신설)	(신설)		① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 30%이상 B : 20%이상~30%미만 C : 10%이상~20%미만 D : 10%미만	6.0 4.0 2.0 0.0	
① 하도급할 공사의 총금액(C) 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율(D)	A : 82%이상 B : 80%이상~82%미만 C : 77%이상~80%미만 D : 77%미만	6.0 5.0 4.0 3.0		② 하도급할 공사의 총금액(C) 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율(D)	A : 82%이상 B : 80%이상~82%미만 C : 77%이상~80%미만 D : 77%미만	5.0 4.0 3.0 2.0	
② 최근1년간 하도급대금 직불실적	A : 10%이상 B : 10%미만	2.0 1.5		(삭제)			
③ 해당 계약 표준하도급계약서 사용여부	A : 사용 B : 미사용	4.0 0.0		③ 해당 계약 표준하도급계약서 사용여부	A : 사용 B : 미사용	1.0 0.0	
④ 최근 1년 이내 표준하도급 계약서 준수 여부	A : 불이행 B : 부당변경	-3.0 -2.0	감점	④ 최근 1년 이내 표준하도급 계약서 준수 여부	A : 불이행 B : 부당변경	-3.0 -2.0	감점
⑤ 하도급대금 직불계획 제출	A : 20%이상 B : 10%이상	+0.5 +0.2	가점	(삭제)			
⑥ 하도급 예정자의 지역업체 비율	A : 20%이상 B : 10%이상	+1.0 +0.5	가점	⑤ 하도급 예정자의 지역업체 비율	A : 20%이상 B : 10%이상	+1.0 +0.5	가점

기존(당시 현행)	개정																																																																																																																			
<p>(신설)</p> <p style="text-align: center;">하도급관리계획서</p> <p>공사관리번호 : _____</p> <p>공 사 명 : _____ (단위 : 천원)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="4">하도급할 공사</th> <th>하수급예정자와 계약할 금액 (자급자재금액)</th> <th>하수급예정자 지역업체 여부</th> <th>비고 (하도급대금 적불 계획)</th> </tr> <tr> <th>공사 종류</th> <th>규모 (물량)</th> <th>조사금액</th> <th>입찰금액</th> <th></th> <th></th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>지반조성공사업</td> <td>1식</td> <td></td> <td></td> <td>천원 () 천원</td> <td></td> <td>천원 ()%</td> </tr> <tr> <td>철근콘크리트공사업</td> <td>1식</td> <td></td> <td></td> <td>천원 () 천원</td> <td></td> <td>천원 ()%</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>천원 () 천원</td> <td></td> <td>천원 ()%</td> </tr> <tr> <td>합계</td> <td></td> <td>B</td> <td>C</td> <td>D</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">○ 입찰가격(A) :</td> <td colspan="5">○ 하도급 부분 조사금액 대비 하도급업체 계약금액 (D/B) : %</td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td colspan="5">○ 하수급금액비율(D/C) : %</td> </tr> <tr> <td colspan="5">○ 건설산업기본법·하도급거래 공정화에 관한 법률 등 관련법령에 따른 표준하도급계약서 사용 여부</td> <td>사 용 ()</td> <td>미사용 ()</td> </tr> </tbody> </table> <p>※ 서식의 기재내용은 “예시”임</p>	하도급할 공사				하수급예정자와 계약할 금액 (자급자재금액)	하수급예정자 지역업체 여부	비고 (하도급대금 적불 계획)	공사 종류	규모 (물량)	조사금액	입찰금액				지반조성공사업	1식			천원 () 천원		천원 ()%	철근콘크리트공사업	1식			천원 () 천원		천원 ()%					천원 () 천원		천원 ()%	합계		B	C	D			○ 입찰가격(A) :		○ 하도급 부분 조사금액 대비 하도급업체 계약금액 (D/B) : %							○ 하수급금액비율(D/C) : %					○ 건설산업기본법·하도급거래 공정화에 관한 법률 등 관련법령에 따른 표준하도급계약서 사용 여부					사 용 ()	미사용 ()	<p>주2) 심사항목 ① 평가방법</p> <p>가) 평가등급은 입찰금액 기준 총 직접노무비 대비 직접시공 공종의 직접노무비 비율(직접시공 및 하도급관리계획서의 예시에서 (②/①×100))로 산정한다.</p> <p>나) 공동수급체의 경우 직접시공 공종의 직접노무비는 구성원(주계약자 관리방식의 경우 부계약자 포함) 각자가 직접시공하는 공종의 직접노무비를 모두 합산하여 산정한다.</p> <p>■ 지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 제2장의1 시설공사 적격심사 세부기준 [별지 제5-1호 서식]</p> <p style="text-align: center;">직접시공 및 하도급관리 계획서</p> <p style="text-align: right;">(단위 : 천원)</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>공사명</th> <th colspan="2">입찰가격 총액 (A=㉠+㉡+㉢)</th> <th colspan="2">입찰가격 중 직접노무비 총액</th> <th>①</th> </tr> <tr> <th></th> <th>A</th> <th>천원</th> <th></th> <th>천원</th> <th>천원</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>직접시공할 공사(㉠)</td> <td colspan="2"></td> <td colspan="2">하도급할 공사(㉡)</td> <td>직접시공 또는 하도급할 공사(㉢)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>천원</td> <td></td> <td>천원</td> <td></td> <td>천원</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th colspan="4">직접시공할 공사(㉠)</th> </tr> <tr> <th>공사종류</th> <th>규모(물량)</th> <th>전체 금액</th> <th>직접노무비 금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td>천원</td> <td>천원</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>천원</td> <td>천원</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td>천원</td> <td>천원</td> </tr> <tr> <td>합계</td> <td></td> <td>㉠ 천원</td> <td>㉡ 천원</td> </tr> <tr> <td>직접시공 비율(㉡/㉠)</td> <td></td> <td></td> <td>%</td> </tr> </tbody> </table> <p style="text-align: center;">하도급할 공사(㉡)</p>	공사명	입찰가격 총액 (A=㉠+㉡+㉢)		입찰가격 중 직접노무비 총액		①		A	천원		천원	천원	직접시공할 공사(㉠)			하도급할 공사(㉡)		직접시공 또는 하도급할 공사(㉢)		천원		천원		천원	직접시공할 공사(㉠)				공사종류	규모(물량)	전체 금액	직접노무비 금액			천원	천원			천원	천원			천원	천원	합계		㉠ 천원	㉡ 천원	직접시공 비율(㉡/㉠)			%
하도급할 공사				하수급예정자와 계약할 금액 (자급자재금액)	하수급예정자 지역업체 여부	비고 (하도급대금 적불 계획)																																																																																																														
공사 종류	규모 (물량)	조사금액	입찰금액																																																																																																																	
지반조성공사업	1식			천원 () 천원		천원 ()%																																																																																																														
철근콘크리트공사업	1식			천원 () 천원		천원 ()%																																																																																																														
				천원 () 천원		천원 ()%																																																																																																														
합계		B	C	D																																																																																																																
○ 입찰가격(A) :		○ 하도급 부분 조사금액 대비 하도급업체 계약금액 (D/B) : %																																																																																																																		
		○ 하수급금액비율(D/C) : %																																																																																																																		
○ 건설산업기본법·하도급거래 공정화에 관한 법률 등 관련법령에 따른 표준하도급계약서 사용 여부					사 용 ()	미사용 ()																																																																																																														
공사명	입찰가격 총액 (A=㉠+㉡+㉢)		입찰가격 중 직접노무비 총액		①																																																																																																															
	A	천원		천원	천원																																																																																																															
직접시공할 공사(㉠)			하도급할 공사(㉡)		직접시공 또는 하도급할 공사(㉢)																																																																																																															
	천원		천원		천원																																																																																																															
직접시공할 공사(㉠)																																																																																																																				
공사종류	규모(물량)	전체 금액	직접노무비 금액																																																																																																																	
		천원	천원																																																																																																																	
		천원	천원																																																																																																																	
		천원	천원																																																																																																																	
합계		㉠ 천원	㉡ 천원																																																																																																																	
직접시공 비율(㉡/㉠)			%																																																																																																																	

기존(당시 현행)	개정					
<p>위와 같이 () 건설공사에 대한 하도급관리계획서를 제출함에 있어 위의 하도급관리계획서에서 정한 하도급 조건대로 계약을 체결한 후 성실 시공이 이루어지도록 최선을 다하겠으며, 하도급 업체 선정시 부정당업자 제재기간 중이거나 영업 정지 중이 아니고, 하수급예정자의 시공능력평가액이 하수급예정자와 계약할 금액에 하수급인이 설치하는 지급자재 금액을 합한 금액 이상인 업체와 하도급계약을 체결할 것을 확약하며, 만일 이와 같은 내용이 사실과 다르거나 불가피한 사유로 하도급관리계획서를 발주기관의 사전 승인 없이 변경하는 등 정당한 사유 없이 하도급관리계획대로 이행하지 아니할 경우에는 법 제31조에 따른 입찰참가자격 제한 등 어떠한 불이익을 받더라도 이의를 제기하지 아니할 것임을 확약하는 하도급관리계획서를 제출합니다.</p> <p style="text-align: center;">20 년 월 일</p> <p>입찰자(제출자) 대표사 상 호 : 대표자 : 구성원 상 호 : 대표자 : (공동수급체의 구성원 모두 기재)</p> <p style="text-align: center;">귀하</p>	공사 종류	규모 (물량)	조서금액	입찰금액	하수급예정자와 계약할 금액 (지급자재금액)	하수급예정자 지역업체 여부
					천원 (천원)	
					천원 (천원)	
					천원 (천원)	
	합계		B	C=L	D	
	○ 하도급 부분 조서금액 대비 하도급업체 계약금액(D/B) : %					
	○ 하수급금액비율(D/C) : %					
	○ 건설산업기본법·하도급거래 공정화에 관한 법률 등 관련법령에 따른 표준하도급계약서 사용 여부				사 용 ()	미사용 ()
	<p>위와 같이 () 건설공사에 대한 직접시공 및 하도급관리계획서를 제출함에 있어 위의 계획서에서 정한 조건대로 계약을 체결한 후 성실 시공이 이루어지도록 최선을 다하겠으며, 하도급 업체 선정 시 부정당업자 제재기간 중이거나 영업 정지 중이 아니고, 하수급예정자의 시공능력평가액이 하수급예정자와 계약할 금액에 하수급인이 설치하는 지급자재 금액을 합한 금액 이상인 업체와 하도급계약을 체결할 것을 확약하며, 만일 이와 같은 내용이 사실과 다르거나 본 계획서를 발주기관의 사전 승인 없이 변경하는 등 정당한 사유 없이 직접시공 및 하도급관리계획대로 이행하지 아니할 경우에는 법 제31조에 따른 입찰참가자격 제한 등 어떠한 불이익을 받더라도 이의를 제기하지 아니할 것임을 확약하는 직접시공 및 하도급관리계획서를 제출합니다.</p> <p style="text-align: center;">20 년 월 일</p> <p>입찰자(제출자) 대표사 상 호 : 대표자 : 구성원 상 호 : 대표자 : (공동수급체의 구성원 모두 기재)</p> <p style="text-align: center;">귀하</p>					

(3) 서울시 정책 추진 연혁

■ 서울시는 <표 5>와 같이 2016년부터 다양한 형태의 직접시공 확대 정책을 추진해 왔으며, 직접시공 이행률 제고 및 정책의 실효성 확보를 목적으로 기존 정책의 수정 및 보완을 지속함.

- 이 중 일부 정책은 주계약자 공동도급제도⁵⁾의 확대와 연계된 것으로 볼 수 있는데, 그간 하도급 시공에 주력해 온 전문건설업체(부계약자)의 주요공종 직접시공 및 종합적인 계획·관리에 주력해 온 종합건설업체(주계약자) 대상 분담시공 의무 부여를 통해 상호 간의 수급 자격 및 시공능력의 보완을 달성할 수 있는 주요 수단으로 작용함.
- 한편, 2023년 11월 발표된 ‘서울형 건설혁신 대책’에는 원도급사의 책임시공 의무 부여를 목적으로 한 ‘핵심 주요공종⁶⁾ 직접시공’ 계획이 포함되어 있으며, 2024년 12월 서울시의회에서 주최한 ‘공공공사 주요공종 직접시공의 상생방안 마련을 위한 정책 토론회’에서 역시 관련 내용이 향후 정책 추진 방향으로서 언급되면서 기존 정책에 대한 추가적인 수정·보완 조치가 이루어짐.

<표 5> 서울시 정책의 주요 연혁

추진연도	정책명	핵심 내용
2016.12	건설업 혁신 3조 대책	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공 의무 비율 단계별 확대 - 30%(’17) → 60%(’18) → 100%(’19)
2022.6	직접시공 확대 및 하도급 풍토 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> • 직접공사비 기준 원도급사 50% 이상 직접시공 의무화 - 발주 시 직접시공 대상공종 지정 - 입찰 시 직접시공 계획 평가 반영 - 직접시공 확인제도 강화 - 직접시공 실적 우수기관 평가 반영 등
2023.1	직접시공 확대 및 하도급 풍토 개선방안 (2단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 직접시공 공종지정 검증위원회 운영 : 기존의 공종분리 검증위원회 역할 확대 개편 • 직접시공 역량 강화를 위한 교육 실시 및 점검 강화
2023.11	서울형 건설혁신 대책 : 부실공사 Zero 서울	<ul style="list-style-type: none"> • 주요공종 하도급 전면 금지 및 원도급사 100% 직접시공 - 낙찰자 심사 기준으로 직접시공 비율 관련 평가 항목 신설 - 주요공종에 대한 하도급 금지 조건 입찰광고문 명시 - 하도급 사유 발생 시 하도급계약 적정성 심사 금액 강화: (기존) 원도급 대비 82% → (변경) 원도급 대비 90%
2025 ~	- (2024.12 정책 토론회 발표내용)	<ul style="list-style-type: none"> • 핵심 주요공종 직접시공 - (기존) 공사 전체의 50% → (변경) 주요 공종 한정 100% - 주계약자 공동도급 활성화 - 입찰 시 직접시공 비율 평가 강화 등

5) 공동도급(공동계약)이란 공사·제도·기타의 계약에 있어 계약상대자를 2인 이상(공동수급체)으로 하는 계약을 의미하였을 때, 건설공사에 대한 주계약자 공동도급제도를 공동수급체의 구성원 중 주계약자(원도급자)를 선정하고 그 외 구성원을 부계약자로 지정하며 모두 동등한 지위를 가지고 공사를 수행하는 것을 의미함. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (이하 국가계약법)」 제25조, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 (이하 지방계약법)」 제29조 참고.

6) 서울시에서 발표한 보도자료를 기준으로 핵심 주요공종이란 “구조물의 품질과 안전에 지대한 영향을 미치는 공종”으로 정의됨. 서울시(2024.12.3), “공공공사 주요공종 직접시공의 상생방안 마련을 위한 정책 토론회” 자료 참고.

Ⅲ 직접시공 확대 시행 관련 주요 논점

1. 직접시공 확대 관련 주요 입장⁷⁾

❖ 지방계약 예규와 이를 근거로 추진되어 온 서울시 정책 관련, 직접시공 의무 확대의 취지 및 주장을 다음과 같이 요약할 수 있음.

- 첫째, 도급계약으로 인해 원-하도급자 간의 관계에 불균형이 존재할 수밖에 없으며, 이와 관련된 고질적 문제를 원도급자의 직접시공 방침이 원천 차단할 수 있음.
- 둘째, 원도급자의 직접시공 즉, 책임시공이 이루어짐으로써 부실공사를 방지할 수 있고, 안전사고 및 중대재해 등 관련 모호한 책임 관계를 명확하게 규명할 수 있음.
- 셋째, 직접시공의 확대는 건설기업의 역량을 강화할 수 있는 수단으로 활용될 수 있음.
- 넷째, 직접시공 의무제도는 실질적 생산주체인 건설근로자에 대한 사회적 관심 및 처우 개선 등의 긍정적 효과를 유발할 수 있음.
- 다섯째, 건설 내 만연한 하도급계약에 대해 비판적 시각이 여전히 존재하며, 건설산업 관련 이미지 개선이나 글로벌 경쟁력 확보 등의 측면에서 원도급자의 직접시공은 필수 불가결한 사항임.
- 여섯째, 해외 주요국에서는 현재 직접시공이 의무화 혹은 활성화되어 있음에 따라 선진국 사례에 대한 벤치마킹의 필요성이 있음.

❖ (주장^①: 고질적 하도급 문제의 원천 차단) 상술한 바와 같이 직접시공제의 최초 목적은 의무 하도급제 당시 발생했던 고질적 관행(부실업체 난립, 입찰 브로커화 등)을 방지하는 것이며, 제도의 확대 시행을 통해 관련 문제를 원천 차단한다는 데 있음.

- 행안부의 지방계약 예규 역시 시공 역량이 없는 건설업체가 공사 수주 후 하도급자에게 시공에 관한 책임과 위험부담을 전가하는 과거 관행을 타파한다는 취지로, 지자체 공사에 대한 참여업체의 직접시공을 유도할 수 있는 '직접시공 평가제'를 신규 도입한 것임.

❖ (주장^②: 책임시공을 통한 부실공사 방지 및 책임 관계 명확화) 의무 하도급제 도입 이후 중층의 수급 구조에서 발생한 부실시공 및 품질 저하 사례에 있어 책임 소재를 규명하는 데 어려움이 발생함. 이에 시공 및 안전관리 등 관련 원도급자의 책임과 의무를 명확하게 정의한다는 데 본 제도 확대의 취지가 있음.

7) 본 절에 요약된 직접시공 확대 주장은 <표 5>에 요약된 서울특별시 발표 정책안 및 서울특별시의회 주최의 '공공공사 주요공종 직접시공의 상생방안 마련을 위한 정책 토론회'(2024.12.3) 등을 기반으로 기술됨.

- 서울주택도시공사(SH)는 2022년 12월 국내 최초로 70억원 이상 건설공사에도 직접시공제를 확대 적용하였는데, 원도급자에게 일관된 최종 책임 의무를 부여함으로써 부실시공 등의 문제를 방지하고 건축물의 품질과 안전을 확보해 나간다는 것이 주장의 핵심임.
- 부실시공 해소를 목적으로 한 해당 제도는 하도급 구조의 조정을 통해 기존 원가 절감, 품질 저하, 하도급계약에 따른 공사 리스크(예. 하도급자 도산, 공사비 부족) 등 관련 문제를 해결할 수 있도록 하며, 원도급자가 필요에 의한 선택을 할 수 있는 대체 공사방식의 역할을 하기도 함.

㉑ (주장^③: 건설기업의 역량 강화) 한편, 원도급자의 책임시공 및 안전관리 의무는 건설기업의 역량 강화 및 차별화의 활로 마련에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 예측됨.

- 특히 2021년 1월 시행 확정된 생산체계 개편 이후 종래 종합과 전문건설업종 간의 경계가 사라지면 서 원도급자의 직접시공은 상호시장 진출을 위해 피할 수 없는 과정으로 여겨짐.
- 직접시공의 기회가 확대되면서 건설기업별 경험자료(Database)가 축적될 것이며, 기업 내 보유 자원을 활용해서 직접시공 체계의 유지, 확산 등 다양한 전략을 모색할 수 있을 것임.

㉒ (주장^④: 건설근로자에 대한 사회적 관심 및 처우 개선) 직접시공의 확대를 주장하는 측의 또 다른 논거는 하도급 관행으로 인해 임금 체불, 불법 고용 등이 만연하여 건설근로자에 대한 사회적 관심 및 처우 개선을 유도해야 한다는 데 있음.

- 이는 과거 당시 다단계 하도급을 초래한 시공참여자제도⁸⁾의 잔재와도 연계되어 있는데, 특히 오늘날의 노무비 구분관리 및 지급확인제도⁹⁾나 하도급대금 직불제¹⁰⁾가 도입되기 전, 도급 단계가 중층으로 형성될수록 공사비 유출 우려가 확산되었고 실공사비의 누수가 발생함에 따라 근로자의 임금 체불 혹은 노무비의 과도한 삭감 등이 발생하기 때문임.

㉓ (주장^⑤: 도급계약 이행에 대한 정서상의 비판적 시각) 직접시공 의무 관련 현시점 가장 최근 개정된 연관 제도 및 정책은 기본적으로 하도급 및 외주에 의존하는 종합건설업체에 대한 비판적 시각에서 비롯되었다고 하여도 과언이 아님.

- 이미 건설업에 대한 사회적 인식이 좋지 않은 시점에서 건설 현장 안전사고와 중대재해 사례가 연이

8) 시공참여자제도란, 공사현장에서 실질적으로 시공 업무를 총괄하던 작업반장·팀장, 십장 등에게 하도급자에 준하는 보호조치를 마련하고 이들이 '시공참여자'라는 명칭 하에 전문건설업체로부터 재하도급을 받을 수 있도록 허용한 제도임. 1997년 도입되었으나 불법 다단계 하도급 조장, 시공품질 저하, 건설근로자의 처우 악화 등의 문제가 제기되어 2008년 폐지됨. 대한건설정책연구원(2016), "전문공사 업종별 건설기능인력 근로 실태 및 생산성 분석 연구", 연구보고서 참고.

9) 노무비 구분관리 및 지급확인제도란, 건설근로자의 임금체불을 방지함과 동시에 노무비의 투명성을 제고하기 위해 도입된 제도로, 노무비를 노무비 이외의 공사대금과 구분하여 관리하도록 규정하는 제도임.

10) 하도급대금 직불제도란, 공사·장비·임금·자재 관련 대금이 원사업자를 거치지 않고 공공 발주자로부터 하도급 업체에게 직접 지급하는 제도로, '하도급지킴이(조달청 운영)', '상생결제시스템(중소벤처기업부 운영)', '대금e바로시스템(서울특별시 운영)' 등 전자화된 대금 직불 시스템을 활용할 수 있음.

어 발표되었는데, 이에 대한 핵심 원인이 불법 하도급에 의한 부실시공인 것으로 지적되었음. 따라서 원도급자의 하도급 기회 차단 및 직접시공 확대가 안전사고 및 현장 리스크에 대한 즉각적 대응 체제인 것으로 해석할 수 있음.

- ❖ (주장^⑥: 해외 선진국의 직접시공 현황 벤치마킹) 마지막으로 서울시는 직접시공 의무를 강화하게 된 또 다른 배경으로서 해외 국가들의 직접시공 현황을 언급하였으며, 선진국의 사례에 대한 벤치마킹의 필요성을 강조함.

2. 제도의 한계 및 주요 논점

(1) 기존 직접시공 확대 주장과 현실

- ❖ 그러나 현재 지방계약 제도와 서울시의 그간 정책 모두 상위법령의 범위를 이탈하는 수준이며, 상기 사유별 건설현장 및 산업 실태를 종합적으로 고려한다면 이는 업계에 법률유보와 위임입법의 원칙을 초과하는 과잉 규제로 작용하여 실효성 있는 정책적 효과를 거두기 어려운 실정임.

▣ 주장별 업계·산업의 실태

- ❖ (주장^①의 현실) 원·하도급자 간의 도급계약으로 인해 파생되는 입찰 브로커화 및 부실업체 난립 관련 관행, 하도급자의 보호조치 관련 문제 등은 이미 직접시공제 외의 타 정책 및 규제를 통해 다루어지고 있음.

- 특히 우리나라는 원도급자의 직접시공 의무 규정 외 일괄하도급 및 재하도급 금지, 하도급공사 계약 자료의 공개 등 다양한 의무화 규정들을 통해 하도급자를 중층으로 보호하고 있으며, 이는 최소한의 시장 질서 유지 측면에서 하도급 규제를 운영하는 해외 국가들과 상당한 차이를 보이는 부분임.¹¹⁾

- ❖ 특히 원도급자가 저가 하도급을 통해 이익을 편취하고 있다는 의견이 제기되었으나, 종합건설업체는 통상적 공사의 원도급자로 높은 수준의 하도급 비용을 지급하고 있음.

- 국내 건설공사는 통상 ‘발주자-종합건설업체-전문건설업체-건설근로자’의 생산구조를 통해 수행되므로 하위 주체가 공사를 수행하는데 발생하는 비용과 이윤은 상위 주체가 담당한다는 것을 기본전제로 두고 있음. 그런데 종합·전문건설업체 간의 도급계약을 살펴보면 최근 10년간 공공공사 하도급률

11) 전영준(2017), “해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점”, 연구보고서, 한국건설산업연구원.

은 평균 92.6%¹²⁾ 수준으로, 종합건설업체 전반에서 높은 수준의 비용을 지급 중인 것으로 나타남.

■ 무엇보다 원도급자의 직접시공 의무를 건설 하도급 관련 문제 해소의 취지로 정의한다면 오래전부터 운영되어 온 건설 생산방식과 그에 따른 업역구조의 파훼를 초래하여 업계에 부작용을 일으킬 수 있음.

- 일각에서는 공사 원도급자의 높은 하도급 의존도를 책임과 위험의 외주화 측면에서 정의하고, 종합건설업체와 전문건설업체 간의 하도급계약을 수직·종속적 관계 측면에서만 바라보고 있음. 그러나 국내 건설산업은 1958년 「건설업법」 제정 이후 70여 년 동안 종합-전문건설업체 간의 분업 및 전문화 생산을 기반으로 발전해 왔으며, 상생협력이 산업 발전의 근간임을 고려했을 때 전체 공사에 대한 직접시공 확대의 움직임은 오래전 조성되었던 산업구조의 기틀을 고려하지 않은 처사임.
- 특히 「민법」 제664조 등에 따라 ‘도급’을 일의 완성에 필요한 전문영역 일부에 관한 위임으로 인정해야 함¹³⁾에도 불구하고, 하도급을 통해 담보하는 전문영역을 훼손하는 제도적 조치는 오히려 업계 혼란 및 건설공사의 품질 악화를 초래할 것임.

■ (주장[®]의 현실) 원도급자의 직접시공을 통해 부실공사 발생 시 책임소재를 명확하게 파악할 수 있고 현장작업의 품질 및 안전관리를 보장할 수 있다고 하지만, 부실공사 해소를 위한 정책적 수단으로 직접시공제를 활용하기 위한 타당성이 부재한 실정임.

- 우선 「건설산업기본법」, 「하도급법」, 「산업안전보건법」 등에서 원도급자의 최종 책임을 일관하여 요구하고 있으므로 부실공사에 따른 책임소재는 이미 명확하게 정의되어 있고, 관련하여 현재 발주자의 책무 확대에 대한 논의와 입법이 활발히 이루어지고 있는 시점임. 이는 현행 법령을 기준으로 이미 원도급자가 공사현장에서 이루어지는 대부분의 작업 및 활동에 있어 책임지는 구조라는 것을 의미함.
- 무엇보다 원도급자의 직접시공이 품질의 향상과 안전사고의 감소 등에 영향을 미친다는 주장은 지속해서 제기되어 왔으나, 이에 대하여 체계적인 데이터 분석 등을 통한 사실의 실증적 규명은 그간 전혀 이루어지지 않았음.
- 즉, 직접시공에 따른 하도급률 감소와 건설공사의 성과(예. 공사기간 단축, 공사비 절감, 품질 및 안전성 확보) 간의 상관관계에 대한 고찰이 전혀 이루어지지 않은 상황에서 원도급자의 직접시공이 부실공사를 방지한다는 주장은 그 당위성을 확보하는 데 무리가 있음.

12) 최근 10년간 발주된 주요 발주청의 공공공사 계약실적 32,273건 기준, 하도급 주는 데 해당하는 총도급금액 대비 하도급금액(준공 기준) 계상. 보다 구체적 내용은 한국조달연구원·한국건설산업연구원·한국건설기술연구원(발간 예정), “공공공사비 현실화 연구용역”, 국토교통부, 기획재정부 참고.

13) 대법원 2002.4.12. 선고 2001다82545 판결 사례: [1] 공사도급계약에 있어서 당사자 사이에 특약이 있거나 일의 성질상 수급인 자신이 하지 않으면 채무의 본지에 따른 이행이 될 수 없다는 등의 특별한 사정이 없는 한 반드시 수급인 자신이 직접 일을 완성하여야 하는 것은 아니[며], [2] 수급인이 제3자를 이용하여 공사를 하더라도 공사약정에서 정한 내용대로 그 공사를 이행하는 한 공사약정을 불이행한 것이라고 볼 수 없다.

한국건설관리학회¹⁴⁾에서 발표한 연구 결과에 의하면 부실공사는 완성도가 낮은 설계도면(부실설계), 공사관리 미흡(부실시공), 설계·시공 검토 미흡(부실감리), 발주자 및 인허가 관리·감독기관의 검토 미흡, 총체적으로 부실한 산업 환경 등에 의한 결과로, 그 원인을 원도급자의 직접시공 미이행에 국한해서 분석하는 데 한계가 있음(〈그림 1〉 참조).

- 이 중 특히 부실시공의 원인에 관해 업계 전문가 358명을 대상으로 설문조사를 수행한 결과 ①숙련 기능인력 부족 및 고령화(5점 만점 중 4.32점), ②외국인 기능인력 증가 및 관리체계 미흡(4.27점), ③공사기간 부족(4.15점) 외 다양한 요인들이 있는 것으로 나타남.
- 상기 원인에서 나타난 바와 같이 부실시공은 주로 인력, 시간, 예산 등의 자원이 부족함에 따라 발생하였으며, 이에 대한 예방 대책으로서 건설 기능인력 수급모델 구축 및 운영, 시공사 기술인력 투입의 적정성 판단기준 정립 및 활용 등의 우선 마련이 필요한 것으로 분석됨.
- 이처럼 부실공사의 원인은 다양하게 존재하며, 이러한 고려 없이 원도급자의 직접시공 의무만을 무리하게 요구한다면 과거의 부실공사 굴레를 벗어나기 어려울 뿐만 아니라 오히려 해당 공사에 대한 품질 및 안전사고 증대의 리스크가 발생할 수 있음.

〈그림 1〉 구분별 부실공사의 주요 원인

구분	원인	심각도	구분	원인	심각도
부실설계의 원인	다단계 설계 하도급 구조	4.14	부실감리의 원인	감리원 저임금	3.99
	설계자의 시공에 대한 이해도 낮음	4.04		감리 대가 낮음 (가격위주 업체선정)	3.91
	설계도서 검토 미흡 (검토횟수/검토역량 미흡)	4.00		현장 상주 감리인원 부족 (과도한 서류업무 등)	3.87
	설계대가 낮음 (가격 위주 업체선정)	4.00		시공사-감리자 간 역할-책임-권한 불합리	3.84
	설계단계 참여자간 체계적 관리시스템 미흡	3.97	감리원 현장배치기준 불합리	3.83	
	설계하자 및 오류에 대한 설계 참여자 간 책임소재 불명확	3.95	발주자 관련 원인	발주자의 설계 시공에 대한 이해도·사업관리 역량 부족	4.02
	설계기간 부족 (설계기간 지연에 따른 보상 부재)	3.94		발주자의 전문가적 태도와 책임감, 윤리의식 부족	3.96
	경제성을 지나치게 강조한 설계	3.84		발주자의 역할, 책임, 권한 설정 불합리	3.96
관리체계의 형식적 운영 또는 부실운영	3.93	관리업무 중복, 불필요한 업무 등으로 인한 관리업무의 비효율성		3.93	
부실시공의 원인	숙련 기능인력 부족 및 고령화	4.32	인허가 및 관리·감독기관 관련 원인	인허가 과정에서의 설계도서 검토 기능 미흡	4.02
	외국인 기능인력 증가 및 관리체계 미흡	4.27		관리/감독 기관의 형식적 업무 수행	3.94
	공사기간 부족 (각종 외부요인으로 공기지연 발생)	4.15	환경적 원인	이해관계자(발주기관, 관리·감독기관, 설계자, 시공사, 감리자) 간 역할, 책임, 권한 설정 불합리	3.75
	저가 하도급 및 불법 하도급	4.13		현장의 품질검측을 전담하는 검측원(Inspector) 기능 부재	3.70
	현장 시공관리 기술인력 부족 (과도한 서류업무 등)	4.12			
	공사비 낮음 (가격위주 업체선정)	4.12			
	시공자의 전문가적 태도와 책임감, 윤리의식 부족	3.85			

자료 : 한국건설관리학회(2024), “부실공사 원인분석 및 예방대책” 참고 재구성.

(주장^③의 현실) 원도급자의 직접시공 의무가 기업의 전문성 강화 및 성장을 촉진한다는 측면의 주장이 있으나, 직접시공제는 다공종으로 구성되어 있는 (초)대형·고난도 공사를 주로 수행하는 건설기업이 아닌 소규모 공사를 주로 수행하는 중소기업 및 신생 기업에 한정해서 실효성이 있음.

14) 한국건설관리학회(2024), “부실공사 원인분석 및 예방대책”, Issues and Opinions 4(1), 1-15.

- 세계적 최고 수준의 기업(예. Vinci社(프랑스), Bechtel社(미국), Grupo ACS社(스페인)) 다수는 ① 전문인력에 대한 추가 고용 없이 대규모의 사업을 수행할 수 있다는 장점과 ②외주를 통한 자재 및 자원의 활용, ③직접시공 대비 간접비 절감 효과 등으로 인해 하도급 의존도가 높으며, 본사와 계약을 체결한 협력업체 및 하도급자 대상 공사 이행 가이드라인을 체계화하여 제공하고 있음.¹⁵⁾
- 국내 건설기업 역시 입출력 인력이 과다하고 다공종으로 구성된 건축공사에 대한 직접시공의 어려움을 호소하였으며¹⁶⁾, 원자재의 수급 및 공장 가공이나 높은 수준의 전문성을 요구하는 공사에 대해서는 외주가 불가피한 실정임.¹⁷⁾
- 특히 2022년 서울시에서 발표한 정책안에 의하면 대형건설기업 A사가 인력보다는 장비의 활용이 요구되고 연속·반복적인 공정으로 구성된 2,000여억원 규모의 서울시 발주 공사에 대해 본사 차원의 인력 Pool을 활용하여 65% 수준 직접 시공하였음을 발표한 바 있으나, 해당 기업은 향후 수주한 공사에 대해 현실적 사업 운용의 어려움(예. 전문성 및 자재 수급률이 높은 복합 공종)을 겪은 이후 직접시공 방침을 포기한 것으로 나타남.

❖ 또한, 직접시공의무제도의 주요 탄생 배경에는 입찰브로커화의 방지가 있으며, 이는 하도급만 주고 실질적으로 공사를 수행하지 않는 건설업체를 가려내기 위해 소규모 공사에 대해서는 직접시공을 하라는 취지가 있음을 고려해야 함.

- 종합건설업체의 직접시공은 규칙적이고 단순한 공종 위주의 소규모 공사를 대상으로 한 소기업의 기술력 향상 및 감독 능력 배양에 적합한 것으로, 관련 정책은 현행 「건설산업기본법」 시행령에서 요구하는 범위 내에서 소기업의 산업활동을 보호 및 육성하는 방향으로 전개되어야 함.

❖ (주장^④의 현실) 건설에서의 하도급 관행이 현장 근로자에 대한 임금체불, 불법 고용, 사회보험료 미납 등 사회적 문제를 초래하였다는 의견은 법적 보호장치가 없던 과거 당시에는 유효했으나, 이 역시 최근 관련 법령의 개정을 통해 상당 부분 해소됨.

- 특히 건설근로자의 고용개선 및 안정화 등을 위해 개정된 「건설근로자법」¹⁸⁾ 및 「근로기준법」¹⁹⁾, 근로자의 적정임금 지급을 위한 서울시 정책 추진 현황²⁰⁾ 등을 고려할 때, ‘사회적 약자의 보호’라는

15) Bechtel(2023), “Executing Work with Bechtel-2023 Supplier Guide”, Vinci(2023), “Forging a sustainable world”, 2023 Universal Registration Document.
 16) 최석인 외(2021), “종합건설기업 직접시공 활성화를 위한 주요 이슈와 합리적 정착 방안”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원.
 17) 본 연구 수행 중에 개최한 “직접시공 확대 정책 관련 업계간담회(2024.11.19)”를 통해 청취한 내용을 기반으로 작성함.
 18) 해당 법률의 제7조의3(임금비용의 구분지급 및 확인)의 신설을 통해 건설근로자의 임금 보호를 위하여 일정 규모 이상의 국가, 지방자치단체 등이 발주하는 건설공사에 대해서는 도급인이 수급인에게 임금에 해당하는 비용과 다른 공사비를 구분하여 지급하도록 함. 2021.5.27. 시행.
 19) 해당 법률의 제43조의4부터 제43조의8까지의 신설 등을 통해 근로조건의 보호를 위하여 ①미지급 임금에 대한 지연이자 지급의 적용 범위를 재직 중인 근로자까지로 확대하고, ②신용제재, 정부지원 제한, 공공부문 입찰 시 계약상 불이익 부여, 징벌적 손해배상 도입, 출국금지 요청, 반의사불벌죄 규정 적용 배제 등 상습적인 체불사업주에 대한 제재 조치를 확대·강화함. 2024.10.22. 시행.

사회 정의(Social justice) 관점에서 이루어져야 하는 건설근로자의 처우 개선에 대해 직접시공제 외의 정책 대안이 풍부하게 있음.

❖ 오히려 현행 직접시공제가 원도급자를 대상으로 최소 입찰 참가 시점부터 해당 공사의 준공까지 상용근로자를 보유하도록 요구하는 상황에서, 노동정책 및 제도의 지속적 변화는 원도급자의 행정업무 증대 및 사업 운용의 어려움을 초래함.

- 비록 지자체 차원에서 근로 복지 차원에서 신규 도입된 다양한 제도(예. 주 52시간, 주휴수당 등의 유급휴일)에 대한 지원 대책을 마련하고 있으나(예. 서울시의 고용개선지원비 제도²¹⁾), 복잡한 신청 절차 및 근로자의 인식 부족, 다수 현장을 전전하며 근무하는 근로자에 대한 출퇴근 관리의 어려움 등의 현실적 문제로 인해 다수 영세 기업이 지원 혜택을 받지 못하고 있음.
- 직접시공 의무 확대로 인해 직접 관리 대상 근로자가 늘어나고 현장 노무관리에 대한 관행 등의 조정이 불가피한 상황에서 이에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 타 정책의 보완 없이 원도급자의 의무만을 강화하는 현실은 건설업계에게 추가 비용의 발생이라는 형태로 귀결될 수밖에 없음.
- 여기에서의 추가 비용이란 근로자의 직고용에 따른 고용 비용뿐 아니라 인력수급과 탄력적 현장 운영 등을 위해 건설업계가 감당해야 하는 자구 노력과 어려움 등 직접적 금액으로 환산할 수 없는 간접적 비용을 모두 포함하고 있음. 따라서 직접시공의 적용 확대를 위해서는 이를 보상하는 실효성 있는 제도적 장치가 필요함.

❖ (주장^⑥의 현실) 원-하도급자 간의 도급계약을 ‘원도급자의 역량 부족’ 혹은 ‘책임의 회피’로 정의하는 부정적 시각이 존재하지만, 이는 도급계약을 통해 생산구조의 근간을 형성해 온 국내 모든 산업군 중 건설산업에만 한정된 부정적 및 차별적 평가임.

- 건설과 유사하게 수주·도급구조의 특성을 지닌 조선업 역시 선박의 종류에 따라 제조공정의 구성과 필요 인력의 비중이 달라지기 때문에 생산 활동의 유연성이 타 산업에 비해 크게 요구되며, ‘체계종합업체-전문방산업체-협력업체’ 등 간의 도급 생산을 기반으로 한 방위산업 역시 크게 다르지 않음.
- 이뿐만 아니라 반도체나 자동차 등 첨단산업의 영역으로 여겨지는 산업군에서도 하도급계약 체결 및 협력 생산을 생산체계의 기틀로 두고 있는 만큼 ‘분업화’와 ‘전문화’는 근대화 of 산물로 볼 수 있음.
- 도급이란 일의 완성에 주안점을 둔 계약이기에 목적물을 완성하는 데 반드시 모든 일을 도급자 자신이 할 필요가 없고, 별도의 금지 특약이 없는 한 도급자는 그 일을 제3자에게 하도급할 수 있는 만

20) 현재 서울시에서는 ①건설근로자의 적정임금(대한건설협회에서 조사·공표하는 시중노임단가 이상)을 보장하도록 하고 ‘서울특별시 건설일용근로자 표준근로계약서’를 작성하여 적정임금 지급 여부를 확인토록 하며 (「서울특별시 공사계약 특수조건」(서울특별시예규 제737호, 2024.8.5. 일부개정) 제24조제11항 참고) ②2024년 7월부터 서울시 발주 공사장에서 일하는 일용직 건설근로자에게 국민연금과 건강보험 등 사회보험료 전액을 지원하고 있음 (2024.7.24. 서울시 보도자료 참고).

21) 서울시 발주 공사 현장에서 근무하는 건설근로자에게 △주휴수당을 공사원가에 반영하여 지급하고, △국민연금·건강보험 보험료를 지원하며, △상시고용을 촉진한 건설사업자에게 고용개선장려금을 지급함. 「고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼」(2024.07.16. 수정) 참고.

금 법적 제도에 따른 정당한 생산 활동에 속함. 그럼에도 불구하고, 도급계약을 생산체계의 근간으로 둔 전체 산업 중에 건설산업에 한정해서 비판적 평가가 이루어지는 것은 타 산업에 적용되는 기준과 상충하며 산업 활성화에 역행하는 것임.

- 이에 직접시공제는 오히려 본연의 목적과 달리 건설업계의 분업화 및 상생협력을 기반으로 이루어져야 하는 유연한 산업활동에 제약을 주는 규제로 작용하게 될 것임.

+ (주장[®]의 현실) 해외 주요국의 직접시공 사례를 기반으로 우리나라의 의무 강화 필요성을 주장하는 것은 국가별 직접시공 활성화 여건을 조성하는 건설업 구조와 산업풍토 등을 고려하지 않은 단편적 벤치마킹의 결과임.

+ [미국] 건설 정책·제도 관련 핵심 벤치마킹 대상국으로 검토되는 미국의 경우, 연방정부의 보조금을 받는 공공공사에 한해 총공사비의 일정 비율에 대한 직접시공 의무를 제시하고 있으며 이를 기반으로 주(州)정부에서 독자적 방침을 수립하고 있음.

- 연방조달규정(FAR)²²⁾에서는 계약당사자가 자체 인력으로 수행해야 하는 최소 공사 작업량을 비율 12%²³⁾로 설정하였으나 타 법률이나 기관 규정 등에 의해 더 높은 비율이 적용될 수 있으며, 연방 교통부 도로청(FHWA, U.S. DOT)²⁴⁾은 전통적인 발주방식(Design-bid-build)에 따른 미국 내 고속도로 사업에 있어 직접시공 의무를 30%²⁵⁾로 규정하고 있음
- 주요 주(州)정부의 도로교통부(DOT)는 FHWA를 기준으로 원도급자의 30%를 상회하는 수준의 직접시공 의무를 요구하고 있음.²⁶⁾

+ 미국의 직접시공제는 주(State) 및 카운티(County) 단위로 공공공사의 의존도가 높은 지역중소기업이 상당수 존재하기 때문에 이들이 원도급자로서 소규모 공사를 대상으로 역량을 갖출 수 있도록 보조하고 이들의 공공조달 참여를 유도하는 데 주요 목적이 있음.²⁷⁾

22) Federal Acquisition Regulations, 연방총무청(General Services Administration) 발표.
 23) FAR 36.501(계약자에 의한 작업 수행)에서는 최소 12% 수준을 요구하고 있는 한편, FAR 52.219-14(하도급 제한)에서는 북미 산업 분류 체계(North American Industry Classification System)에서 정의하는 중소기업(Similarly situated entity)에 하도급을 주지 않는 한, 재료비 제외 총금액의 15%를 직접시공토록 하는 기준을 제시함.
 24) Federal Highway Administration, United States Department of Transport.
 25) 관련 규정은 연방행정규정(Federal regulation)을 종합하여 코드(Code)화하는 연방규정집(Code of Federal Regulations, CFR)의 고속도로(Title 23) 부분에 수록됨. 23 CFR § 635.116(하도급 및 계약자 책무) 참고.
 26) ①텍사스(TX)주는 원도급자가 중소기업인 경우에 한해 전체 계약의 25% 그 외 경우에는 30% (Texas Department of Transport, "Construction Contract Administration Manual"의 Section 3 참고), ②오리건(OR)주·뉴욕(NY)주·캘리포니아(CA)주 등은 30% (Oregon Department of Transport, "Construction Manual"의 00180.20(하도급 제한), New York State Department of Transport, "Contract Administration Manual"의 §108-05(하도급), California Department of Transport, "Standard Specification"의 5-1.13(하도급) 참고), ③플로리다(FL)주는 40% (Florida Department of Transport, "2025-26 Standard Specifications"의 Section 8-1 참고) 이상의 직접시공 의무를 요구함.
 27) 소규모 약자기업(Disadvantaged Business Enterprise) 등의 명칭으로 불리는 중소기업을 대상으로 ①직접시공 의무 비율을

- 특히 타 제도 및 조항(예. 소기업 유보조항)과의 연계를 통해 중소기업의 입찰 참여 및 계약 의무에 대한 기준을 완화하고, 원·하도급계약 중 일부 계약이 소기업에게 배정되도록 하는 등의 조치를 통해 지역건설업 보호 및 육성을 이룬다는 목적이 있음.

❖ [독일] 타 연구 사례를 통해 직접시공 비율이 높은 것으로 알려진 독일의 경우, 원도급자가 본인 책임하에 내부 인력을 통해 직접 공사를 수행할 것을 규정하고 있지만 이는 원칙적 의무에 그치는 수준으로, 발주자의 서면동의하에 공사의 일부분을 하도급할 수 있는 것으로 나타남.²⁸⁾

- 또한, 연방 차원에서 모든 공사에 일률적으로 적용되는 직접시공 의무 비율을 명시하는 것은 아니며, 각 발주기관에서 내부규정을 통해 의무를 부여하도록 하고 있음.
- 한국건설산업연구원²⁹⁾에서 2010년 발표한 보고서에서는 발주기관이 원도급자에게 대체로 30~50%의 직접시공 의무 비율을 요구하고 있음이 언급된 반면, 보스턴컨설팅그룹(BCG)³⁰⁾에서 2017년 발표한 내용에 의하면 독일의 직접시공 비율이 50~80% 수준인 것으로 나타남.

❖ 다만 독일의 자발적 직접시공 비율이 다소 높은 데의 배경에는 국가 차원에서 건설업역·업종체계를 규제하지 않은 대신 업계 전반에서 건설공사의 업무 범위를 세부공종 수준으로 다기화하여 정의하고 있으며, 이를 기준으로 이루어지는 분리발주가 공공공사에 있어 의무화되어 있다는 산업 특성이 있음.

- 일전에 발표된 연구 결과³¹⁾에 의하면 1개 건설공사를 약 45개 공종으로 분리하여 발주하는 것으로 나타남.
- VOB의 “Part A: 건설 계약 체결에 관한 일반 조항”에서 건설공사를 전문 분야로 구분해서 분리발주 하도록 규정하고 있으며, 대규모 공사의 경우는 가능한 한 여러 개 공구로 분할해서 발주하게 되어 있음. 비록 분리발주의 목적이 동유럽 국가 등 타지역 기업의 시장 진입을 억제하는 측면이 강하지만, 세부공종 수준의 분리발주 활성화는 직접시공 여건을 갖추는 데 긍정적 영향을 줌.

❖ [프랑스] 프랑스는 공공공사에 한정하여 원도급자의 하도급률이 30%를 초과하지 않도록 함으로써 원도급자의 직접시공 의무를 70% 이상 수준 요구하고 있음.³²⁾

완화하거나, ②계약의 일정 부분에 있어 중소기업만 참여토록 하거나(예. Small business set-aside contract), ③이들에게 하도급 주는 원도급자에 대한 직접시공 의무 예외 조항을 두는 등, 중소기업의 보호 및 육성을 목적으로 제도를 수립함. FAR 52.219-14 및 텍사스주의 “Construction Contract Administration Manual” 참고.

28) “건설공사 발주 계약 규칙(Verdingungsordnung für Bauleistungen - VOB)”의 “Part B: 건설공사에 관한 일반 계약조건”의 제4조(시공)에서 공공공사에 대한 원도급자의 직접시공 원칙을 명시함.

29) 심규범 외(2010), “품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접시공 촉진 방안”, 연구보고서, 한국건설산업연구원.

30) 보스턴컨설팅그룹(2017), “4차 산업혁명 대비 건설산업과 인프라의 경쟁력 진단 및 미래발전 전략 수립”.

31) 지식경제부(2010), “전기공사업 진흥시책 및 전력기술진흥기본계획 수립을 위한 연구”.

❖ 다만 상기 조치는 국가 내 대기업의 문어발식 확장이 허용된다는 산업 특성상 하도급 제한 및 분리발주 등을 통해 대기업의 시장 잠식을 억제하고 중소기업의 공공공사 참여를 유도하는 데 의의가 있음.

❖ [일본]의 경우 국내와 유사한 형태로 원·하도급 관계 기반의 생산구조를 통해 건설공사가 수행된다는 특성이 있음. 그런데 일본은 하도급 관련 ①일괄하도급금지³³⁾ 및 ② 일정 금액 이상 하도급계약을 체결하고자 하는 원도급자에 대한 높은 기준의 자격을 요구하는 것 외의 의무 사항을 법으로써 강제화하지 않고 있음.

- 일본 전반에서 직접시공이란 중층 하도급이 만연한 업계 현실상 공사비의 유실로 인해 발생하는 건설근로자 노무비 감액 등의 우려를 방지하는 차원에서 '건설업 종사자의 고용 확대를 기반으로 이루어지는 원도급 시공'으로 해석될 수 있으나, 이에 대한 법적 의무를 부과하고 있지는 않은 실정임.
- 또한, 비록 산업 특성상 중층 하도급이 허용되어 있고 최근 3년간 하도급률이 평균 65%³⁴⁾ 수준이지만 일식(一式)업(우리나라의 종합건설업과 유사)과 전문업(우리나라의 전문건설업과 유사) 간의 겸업이 활성화되어 있어 이분법적 업역 구분이 미약함 따라, 원도급자의 선택에 의한 직접시공이 원활하게 이루어질 수 있는 유연한 제반 환경이 구축되어 있다는 점에서 우리나라와 차이가 있음.

❖ 해외 주요국의 직접시공 의무 현황 및 건설산업 실정에 관한 분석 결과 아래 <표 6>와 같이 요약될 수 있음.

- 직접시공에 대한 법적 의무를 부여하는 미국과 프랑스의 경우 그 적용 범위가 공공공사에 국한되어 있으며, 제도의 취지가 ①대기업의 시장 잠식 및 확장 억제와 ②소규모 공사를 중점적으로 수행하는 지역건설업체의 원도급자 역량 확대 기회 제공 및 이들의 보호·육성에 있음.
- 건설참여자의 자발적 참여를 통해 직접시공이 활성화되어 있는 독일의 경우 건설업 면허가 부재함에 따라 영업 범위나 업종 구분의 강제력이 없는 대신, 자체적으로 건설공사에 대한 업무범위를 세부공종 수준으로 세분화·다기화하고 있으며 공공공사에 한해 분리발주가 의무화되어 있는 등, 직접시공을 수행할 수 있는 제반 환경을 잘 구축하였다는 산업 특성이 있음. 특히 분리발주의 목적이 타국 기업의 시장진출 억제 및 국내 지역건설업체의 보호가 있어 이는 직접시공 기조에 영향을 줌.
- 마지막으로 우리나라와 유사한 업종체계를 갖추고 있으며 중층 하도급과 겸업이 활성화되어 있을 정도로 유연한 생산구조를 지닌 일본의 경우, 하도급자의 보호를 목적으로 일괄하도급 금지 등의 조항

32) Code de la commande publique (프랑스 공공 조달 규정)의 R2393-8 (2021.8.26. 개정) 참고.

33) 민간공사 중 공동주택 신축의 경우 예외적으로 발주자의 서면 승낙하에 일괄 하도급이 가능하지만, 그 외 공공공사에서는 일괄 하도급을 전면 금지하고 있음(「건설업법」 제22조 및 동법 정령 제6조의3, 「공공공사 표준청부계약약관」 제6조 참고).

34) 국토교통성에서 발표하는 건설공사 시공통계에 의하면 최근 3년간(19~22)의 하도급률이 65%인 것으로 나타났는데, 이는 2006년 발표한 최근 5년 간('02~'06)의 하도급 비율 평균(65%)과 동일한 것을 고려한다면 하도급 관행이 지속되어 온 것을 알 수 있음. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism(국토교통성), Statistics on Construction Undertaken (검색일 2025.1.10) 참고.

을 두고는 있으나 법령 수준에서 원도급자의 직접시공 의무를 무리하게 요구하고 있지 않은 실정임.

〈표 6〉 해외 직접시공 의무 현황 요약 및 해당 국가의 건설산업 실태

구분	직접시공 현황	해당 국가의 실태
미국	<p>총공사비의 일정 비율 직접시공 의무 요구 (일부 공공공사 대상)</p> <ul style="list-style-type: none"> 연방정부 <ul style="list-style-type: none"> (FAR 52.219-14) 소기업이 아닌 업체에 하도급 시 원도급자 15% 이상 직접시공 (FAR 36.501) 12% 이상 (23 CFR 635.116) 30% 이상 주정부 <ul style="list-style-type: none"> (TX州) 소기업 25%, 그외 30% 이상 (OR, NY, CA州) 30% 이상 (FL州) 40% 이상 등 	<ul style="list-style-type: none"> (직접시공 목적) 중소 규모의 지역건설업체 보호 <ul style="list-style-type: none"> 州·카운티 단위의 지역건설산업에 있어 소기업(Small/disadvantaged business enterprise)과 대기업이 공존하는 특성 고려 (직접시공 여건) 소기업의 역량 확대 기회 제공 <ul style="list-style-type: none"> 원·하도급계약의 일정 비율이 소기업에게 배정되도록 하거나(=Small business set-asides contract) 소규모 공사에 있어 이들이 원도급자로서 역량을 확보할 수 있는 기회 제공
독일	<p>기준상 직접시공의 원칙만 제시</p> <ul style="list-style-type: none"> 발주자의 서면동의가 있을 시 일부 하도급 가능 실발주 사례 기준, 개별 발주기관 차원에서 적게는 30%, 많게는 80% 수준 요구 	<ul style="list-style-type: none"> (직접시공 목적) 중소 규모의 지역건설업체 보호 <ul style="list-style-type: none"> 동유럽 국가 등의 시장 진출 억제 (직접시공 여건) 세부공종 단위의 분리발주 <ul style="list-style-type: none"> 건설공사에 대한 세분화·다기화된 업무범위 기준 공공공사에 대한 공종별 분리발주 의무화
프랑스	<p>공공공사 한정 의무 요구</p> <ul style="list-style-type: none"> 70% 이상 	<ul style="list-style-type: none"> (직접시공 목적) 중소 규모의 지역건설업체 보호 (직접시공 여건) 분리발주를 통한 대기업의 문어발식 사업 확장 기회 최소화
일본	<p>직접시공에 대한 직접적인 법적 의무 부재</p> <ul style="list-style-type: none"> 하도급 관련 규제 : 일괄하도급 금지, 일정 금액 이상 하도급계약 시 원도급자의 특정건설업허가 요구 	<ul style="list-style-type: none"> (직접시공 기초) 중층 하도급 피해 방지, 건설업 종사자 확대 (근로자의 직고용 유도를 통한 과거 노무비 감액 지급 관행 방지) (직접시공 여건 및 산업 실태) 이분법적 업역 구분 미약 등에 따른 유연한 생산체계 조성

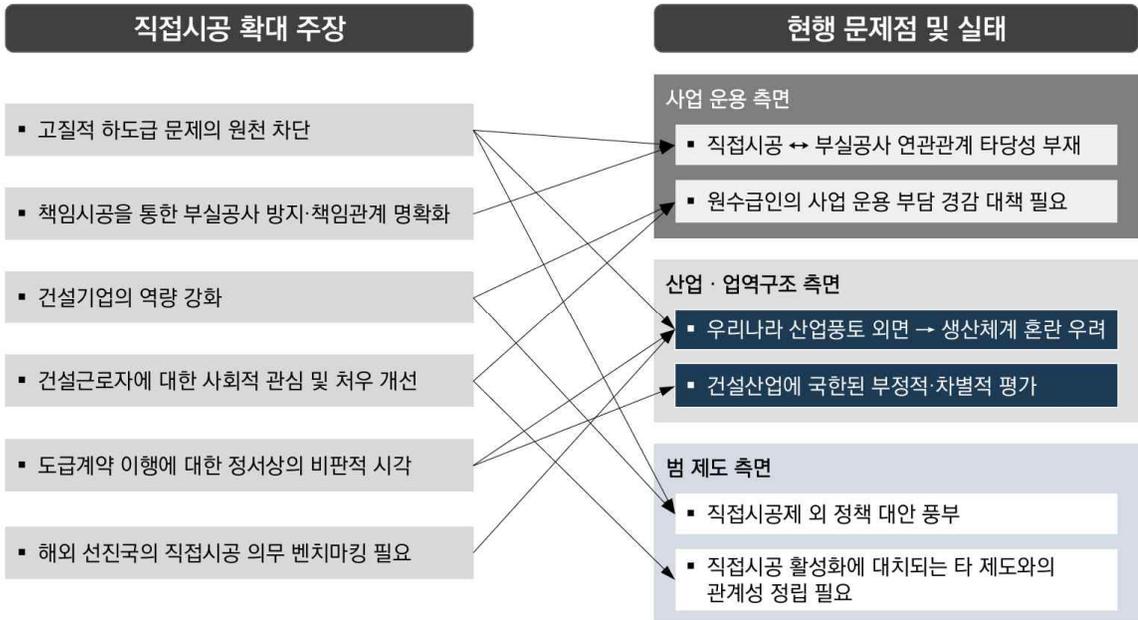
해외 국가의 직접시공 취지(중소 규모의 지역건설업체 보호조치 등), 직접시공 여건(세부공종 단위의 분리발주 활성화, 업역 구분이 미약한 유연한 생산체계 등) 등을 고려하면, 국가별 직접시공 비율 등 수치에 대한 단편적인 비교만으로 국내 건설업계의 낮은 수준의 직접시공 실태를 지적하고 그에 따른 일방적 벤치마킹 계획을 수립하는 데 한계가 있음.

■ 소결

직접시공의 확대를 주장하는 측의 논거 및 사유에 대한 건설업계·산업 실태 및 문제점 고찰 결과, <그림 2>와 같이 ①사업 단위의 현장 운용 측면, ②건설산업 및 업역구조

측면, 그리고 ③범 제도의 측면에서 과잉 규제로 작용하는 것으로 나타남.

〈그림 2〉 직접시공 확대 주장 및 업계·산업의 현실



(2) 지자체 및 서울시 추진 정책 관련 평가

한편, 행안부 예규 개정으로 인해 2025년 1월부터 광역·지자체에서 발주하는 30억 이상 규모의 공사를 원도급자가 수주하기 위해서는 무조건 30% 이상 직접시공해야 하며, 이는 1,000억원 이상 규모의 초대형 공사일지라도 예외가 될 수 없음.

따라서 앞서 논의한 기존 직접시공 확대 관련 주장별 현실 외, 직접시공 의무 관련 지방계약 제도 및 서울시 정책의 한계점에 대해 다음과 같은 논의가 이루어져야 함.

- 첫째, 행안부 예규를 중심으로 한 직접시공 평가제는 국토부의 법령 수준을 초과하는 제도로, 공사유형 및 특성 등에 따라 원도급자의 직접시공 의무 충족에 한계가 있는 경우를 고려하지 않고 획일적으로 30억원 이상의 모든 일반공사에 적용됨에 따라 업계 내 논란의 여지가 있음.
- 둘째, 서울시에서는 직접시공 관련 과거 현장에서 발생했던 문제를 개선하는 것이 아닌, 원도급자의 의무를 일방적으로 강화하는 방향으로 정책을 운용하고 있음.
- 셋째, 서울시 추진 정책에 있어 발주기관과 입찰참여자 대상의 구체적 가이드라인(예. 주요공종 지정

관련)이 부재한 실정으로 인해 공사 발주 시 혼선이 발생하고 있으며, 업계 전반에서 서울시 의무 충족만을 목표로 한 비효율적 행정업무를 수행하고 있음.

- 넷째, 서울시의 독자적 방침으로써 공사의 품질과 안전에 큰 영향을 미치는 핵심 주요공종을 지정토록 할 경우 지역건설산업 역효과, 위장직영 초래 등의 부작용이 발생할 것으로 우려됨.
- 다섯째, 앞서 <표 5>에 언급된 바와 같이 서울시에서 불가피한 하도급 공사에 대해 하도급률을 원도급 대비 기존 82%에서 90% 수준으로 상향할 것으로 발표³⁵⁾하였으나, 이는 원도급자의 일방적인 다층 손실 구조를 초래하는 규제로 작용할 것으로 예측됨.
- 여섯째, 직접시공제 확대 적용에 앞서 과거 당시 하도급 관례를 기반으로 설계된 정책에 대한 정비가 필요할 것이며, 서로 상충하는 제도 간의 관계성 정립이 요구됨.
- 그리고 일곱째, 지자체 차원에서 상위법령을 초과하는 수준으로 독자적 정책을 운용하는 방침에 대한 근본적 합목적성을 검토할 필요가 있음.

❖ (문제^①) 행안부 예규에 따른 직접시공 평가제는 일반공사(적격심사 세부기준 및 종합평가 낙찰자 결정기준 적용 대상) 및 기술형 입찰 공사 등 지자체 발주 공사 전체에 획일적으로 적용되는 것으로, 직접시공 이행에 현실적 한계가 있는 유형의 사업에까지 직접시공 원칙을 주입하고 있음.

- 특히 70억원 미만 공사를 대상으로 공사비 규모가 커질수록 의무비율을 적게 부여하는 「건설산업기본법」 상의 직접시공의무제와 달리, 행안부 예규에 따른 직접시공 평가제는 <표 4>에 요약된 바와 같이 30억원 이상 공사에 있어 공사비 규모가 커질수록 직접시공 평가 항목 배점 역시 커지는 경향이 있음. 특히 100억원 이상 300억원 미만 규모의 적격심사 세부기준 적용 공사와 300억원 이상 1,000억원 미만 규모의 종합평가 결정기준 적용 공사에 가장 높은 배점(6점)이 적용됨.
- 이는 대형사업일수록 공사 특성상 직접시공 비율을 충족하기 어렵다는 업계의 현실을 반영하지 않는 방침이며, 「건설산업기본법」이 담고 있는 법령의 취지를 크게 벗어나는 조치임.
- 또한, 기술형 입찰 사업의 경우 공사 특성상 고난도의 전문 복합공종으로 구성되었으며 하도급계약 규모가 수백억원에 달한다는 사실을 고려해야 함. 해당 유형의 공사에까지 무리하게 직접시공 원칙을 주입한다면 원도급자가 협력업체의 기술력을 활용할 수 없게 됨에 따라 품질 악화 등의 우려가 발생하게 될 것이며, 이는 기술 경쟁 제안의 본래 취지까지 훼손하는 격임.

❖ 상기 이유로 인해 행안부 예규가 2025년 1월 1일 이후 최초 입찰공고분부터 적용되었으나, 일방적인 제도의 개정에 따른 시공 현장의 혼란 및 건설업계 우려 등이 아직 해

35) 현재 「건설산업기본법」 제31조(하도급계약의 적정성 심사 등) 및 동법 시행령 제34조 등에 의해 하도급계약금액이 원도급금액 대비 82% 미달 시 하도급계약의 적정성 등을 심사하게 되어 있으나, 서울시 방침은 심사대상금액을 원도급금액 대비 90%로 상향한다는 것임. 다만, 최근 10년간 공공공사 하도급률이 90%를 상회하는 상황에서 정책적 효과를 거두지 못할 조치가 될 것으로 예측됨.

소되지 못하고 있는 실정임.

❖ (문제^②) 서울시에서는 2016년부터 최근까지 직접시공 확대 관련 다양한 형태의 정책을 추진해 왔으나 직전 발표한 정책의 실효성을 고찰하고 개선 방향을 수립하는 것이 아닌, 원도급자의 의무 수준을 일방적으로 높이는 방향으로 정책을 운용해 왔음.

- 특히 하도급 풍토 개선방안(‘22)에서 공사 발주 시 직접시공 대상공종을 지정하고 직접공사비 기준 전체 공사의 50% 이상 원도급자가 직접시공하도록 하였으나, 산업과의 괴리로 인해 실효성이 낮은 것으로 나타났음에도 불구하고 ’24년 12월에 발표한 상생방안에서 ‘건설공사 특성별 품질 및 안전에 직결되는 핵심 주요공종’에 대해 원도급사가 책임시공 하도록 하는 내용을 유지하고 있음.
- 또한, 서울시청 재난안전관리실을 비롯하여 市 자치구 및 투자·출연기관 등 38개 기관에서 발주한 현장을 대상으로 2024년 5월에 실시된 건설공사 직접시공 이행 관련 감사 결과, 발주기관의 서울시 방침 이행률이 평균 17%³⁶⁾ 수준으로 상당히 저조한 것으로 나타나 정책 실효성의 한계가 드러남.

❖ (문제^③) 상기 문제점과 연계하여 2024년 5월 실시된 감사 결과 중, 발주기관과 입찰 참여자 등을 위한 직접시공 공종지정 관련 세부기준(가이드라인) 수립의 필요성이 지적된 바 있으나, 이는 여전히 부재한 실정으로 업계 내 혼선이 발생하고 있음.

- 상기 지적에도 불구하고, 현재 직접시공 대상공종 지정의 기준은 ‘안전 및 품질에 영향을 미치는 주요 공종’으로 정의된 수준으로, 주요공종에 대한 명확한 정의 및 지침 등이 여전히 부재한 상황에서 공사별 입찰공고문에 명시된 직접시공 대상공종의 업무 범위 즉, 공종 규모 및 특성 등에 차이가 발생함.
- 일례로, 최근 발주된 공사의 입찰공고를 보면 ①「건설산업기본법」 시행령에서 정의하는 대업종(예. 지반조성·포장공사업) 수준의 공종을 지정하는 사례와 ②원가내역서나 직접시공계획서(「건설산업기본법」 시행규칙 별지 제22호의6서식) 상에 명시된 소공종(예 : 구조물공, 교량공, 토공사) 수준으로 직접시공 공종을 지정하는 사례와 혼재되어 있어 직접시공 공종에 대한 명확한 가이드 제시가 필요함 (<표 7 참조>).

❖ 한편 서울시에서 직접시공 의무가 적용된 540건 공사 대상으로 수행한 전수조사 결과 직접시공 이행률이 90.7% 수준인 것으로 나타났으나, 공사 실발주 사례를 살펴보면 주요공종 지정의 취지에 부합하지 않은 부대공종들이 대표로 선정된 것으로 나타남.

- 아래 <표 8>에 나타난 바와 같이 “품질과 안전에 직접적 영향을 미치는 공종”이라는 취지에 무관한 부대공종이 주요공종으로 선정됨에 따라 서울시의 정책이 사실상 현장에서 통용되고 있지 않음이 드러났으며, 발주기관별로 기준 비율만을 충족하기 위해 실효성이 부족한 행정업무만 소모적으로 수행하고 있는 실정임.

36) 시공사가 제출하는 직접시공계획 비율 50% 여부(공사 302건 중 72건, 24%)를 제외하고 ①직접시공 공종지정 검증위원회 개최 여부(공사 302건 중 24건, 8%), ②직접시공 공종 입찰공고문 명시 여부(공사 302건 중 62건, 21%), ③직접시공 준수 여부 확인 여부(공사 163건 중 35건, 21%)의 평균임. 감사위원회(2024.5), “건설공사 직접시공 이행실태 감사결과” 참고.

〈표 7〉 직접시공 공종지정 사례 (입찰공고문)

(사례 ①) 「건설산업기본법」 시행령 [별표 1] 기준(건설업종 수준)의 직접시공 공종 지정				
직접시공 공종 지정	직접시공 금액 (천원)	노무비 총액	직접시공 비율 (%)	비고
철강구조물공사	97,118	275,933	35.20	
금속·창호·지붕·건축물조립공사	4,389		1.59	
철근·콘크리트공사	46,604		16.89	
합 계	148,111		53.68	

(사례 ②) 직접시공계획서 기준(소공종 수준)의 직접시공 공종 지정			
직접시공 공종 지정	직접시공 금액 (천원)	직접시공 비율 (%)	비고
가설공사	23,620	18.14	
목공사 및 수장공사	40,870	31.38	
타일공사	510	0.39	
금속공사	7,975	6.12	
창호 및 유리공사	758	0.58	
미장공사	6,607	5.07	
철공사	28,666	22.01	
철거공사	5,146	3.95	
합 계	114,152	87.64	

〈표 8〉 서울시 공사 실발주 사례(입찰공고문) 기반 직접시공 대상공종 지정 현황

구분	공사명	직접시공 비율	직접시공 대상공종
1	A건축공사	50%	철근 1%, 조적 5%, 타일 14%, 방수 3%, 미장 1%, 도장 4%, 수장 19%, 기타 3%
2	B보수공사	55%	콘크리트 3%, 포장 37%, 도장 2%, 금속창호 9%, 기계 4%
3	C리모델링공사	52%	철근 6%, 철골 8%, 수장 10%, 금속 7%, 판넬 18%, 기계 3%

자료 : BIDSYS, 나라장터.

❖ (문제^④) 서울시에서 2022년 6월 ‘직접시공 확대 및 하도급 풍토 개선방안’을 발표한 이후 현재까지 주요공종에 대한 원도급자의 직접시공 의무 방침을 유지하고 있으나, 이로 인한 지역건설업 측면의 역효과와 원도급자의 위장직영 관련 우려가 해소되지 않고 있음.

❖ 서울시에서 직접시공 대상공종을 지정하여 이를 입찰 참여 조건으로 설정할 경우, 해당 지역 공사 수주에 의존해 왔던 일부 서울 소재 전문건설업체들이 지역시장에서 사실상 퇴출되고 역외 시장으로 이탈되는 부작용이 발생할 것으로 우려됨.

- 서울지역 공공공사에 참여하는 모든 건설업체는 서울시 조례 및 규칙뿐만 아니라 행안부에서 명시한 적격심사 평가 기준인 직접시공 30% 의무를 함께 충족해야 함. 이에 업계에서는 14개 전문건설업종(25.1 폐지된 시설물유지관리업 제외) 중, 공사유형 및 특성에 따라 전체 공사비에서 차지하는 비중이 높거나 주요공종으로 지정될 확률이 높은 철근·콘크리트공사업, 철강구조물공사업, 지반조성·포장공사업, 도장·습식·방수·석공사업 등이 가장 큰 영향을 받을 것으로 예측되고 있음.³⁷⁾
- 그런데 상기 언급된 4개 업종의 계약금액이 서울시 전체 하도급계약액의 약 52.5% 수준으로 과반을 차지하고 있으며(〈표 9〉 참조), 시도별 하도급계약 실적 분석 결과 서울시가 동일지역 내 공사 하도급률(즉, 본사 소재지 기반 건설업체의 지역공사 의존도)이 가장 높은 것으로 나타남(〈그림 3〉 참조).
- 이는 건설 비중의 과반을 차지하는 업종에 대해 동일 역내 지역공사 의존도가 높은 서울 소재의 지역건설업체들이 사실상 지역시장으로부터 퇴출되는 상황이 발생한다는 것을 의미하며, 해당 업체의 폐업이나 다른 지역으로의 본사소재지 이관, 타 지역으로의 유출 등이 불가피할 것임.
- 특히 타 지자체의 경우 지역경제 활력 제고, 지역건설산업 활성화 등을 목적으로 외지업체에 대한 시장 진입장벽을 높이면서 해당 시공지역 내 지역업체의 수주 기회를 마련하고 있다는 점을 고려하면 서울시 정책은 타 지자체의 행보와 상반되는 것을 알 수 있음.

〈표 9〉 전문건설업종별 하도급계약 실적

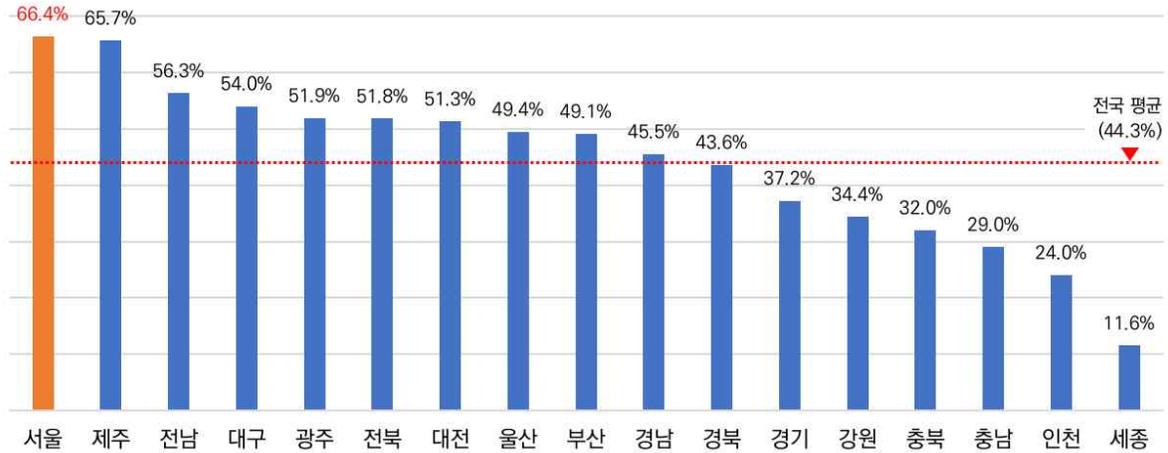
(단위: 백만원, %)

업종	금액	비중	업종	금액	비중
철근·콘크리트공사업	6,916,270	23.66	조경식재·시설물공사업	656,249	2.25
기계가스설비공사업	5,707,334	19.53	구조물해체·비계공사업	467,017	1.60
지반조성·포장공사업	3,893,536	13.32	상·하수도설비공사업	415,706	1.42
실내건축공사업	3,616,637	12.37	승강기·식도공사업	92,506	0.32
도장·습식·방수·석공사업	3,161,605	10.82	수중·준설공사업	40,481	0.14
금속창호·지붕건축물조립공사업	2,879,277	9.85	철도·궤도공사업	5,788	0.02
철강구조물공사업	1,377,825	4.71	합계	29,230,231	100.00

자료 : 대한전문건설협회(2023), 전문건설업통계조사.

37) 본 연구 수행 중에 개최한 “직접시공 확대 정책 관련 업계간담회(2024.11.19)”를 통해 청취한 내용을 기반으로 작성함.

〈그림 3〉 광역지자체별 시공지역 일치 역내 하도급 공사 계약 실적



자료 : 대한전문건설협회(2023), 전문건설업통계조사.

❖ 또한 대규모의 전문건설업종이 직접시공 주요공종으로 지정됨으로써, 해당 공종에 대해 기존에는 한정된 인력과 자원을 운영해 오던 건설업계에서 직접시공 의무를 충족하기 위해 위장직영(약정시공)을 시도하게 될 것으로 우려됨.

❖ 특히 ①내국인 수급이 어려운 철근·콘크리트공사, ②철구조물 가공이 요구되는 철강구조물공사, ③전문적 역량과 세심한 관리가 요구되는 구조물해체 및 철거공사 등에 있어 위장직영의 우려가 크게 나타남.³⁸⁾

- 노무비용 및 인력 의존도가 높은 철근·콘크리트공사의 경우 점차 내국인 구인의 어려움을 겪게 되면서 외국인 인력수급을 통해 현장을 운영해 왔음. 그러나 정부에서 배정하는 외국인 비전문 취업비자(E-9) 쿼터가 제한적이고 2021년 말 기준 외국인력 중 불법고용 근로자가 88.2%³⁹⁾ 수준으로 추정된 시점에서 현장별 모든 핵심 기능인력을 상시 보유하는 데 큰 제약이 있으며, 향후 공사 수급에 차질이 발생함.
- 건설근로자의 노동력 대비 자재 수급 및 공장 가공, 중장비의 활용이 주를 이루는 공사의 경우 원자재의 수급부터 공장 생산 및 가공 등에 있어 높은 수준의 전문지식과 기술력을 요구함. 장비의 임대 계약 등을 통해서도 해결할 수 없는 고난도의 작업이 포함된 공사가 주요공종으로 지정될 경우, 상위 기준을 충족하기 위한 위장직영이 불가피하다는 것이 업계의 현실임.
- 신축공사 못지않게 기존 건축물에 대한 유지보수 공사의 발주 사례가 증가하고 있는 현시점 대수선

38) 본 연구 수행 중에 개최한 “직접시공 확대 정책 관련 업계간담회(2024.11.19)”를 통해 청취한 내용을 기반으로 작성함.

39) 2021년 9월 기준 건설 현장 외국인력 중 불법고용 근로자는 전체 31만 6,380명 중 88.2%에 해당하는 27만 9,022명으로 추정됨. 현시점 통계청, 법무부 등에서 제공하는 최근 통계를 기준으로 외국인력의 합법 및 불법체류 여부를 추정하는 데 한계가 있음에 따라 건설근로자공제회에서 2021년 공개한 “건설근로자 수급실태 및 훈련수요 조사” 보고서를 인용함.

공사에 있어 가장 중요한 공종이 철거공종으로, 철거 작업에 필요한 장비 및 기술력 역시 해당 업종에 등록된 전문건설업체만이 보유하고 이를 활용할 수 있음. 특히 해체 및 철거 작업에 있어 구조물 자체의 안전성은 물론, 작업을 수행하는 근로자의 안전성까지 확보해야 하므로 전문적 역량과 세심한 관리가 요구되는 작업임을 고려해야 함.

❖ (문제^⑤) 원도급자의 하도급률을 현행 기준 82% 대비 90%로 상향하는 조치는 종합건설업계 전반에서 전문건설업체에 적정 수준의 대가를 지급하지 않음으로써 공사비 측면의 불공정 관행을 지속해 왔다는 잘못된 시각에서 비롯된 것임.

- 앞서 언급된 바와 같이 종합건설업계 전반에서 현행 하도급률 기준(82%) 대비 이미 적정 이상 수준의 하도급 금액(평균 92.6%)을 보장해 왔으므로 하도급공사의 적정성 평가에 관한 법령 개정은 정책 실효성이 없는 무의미한 조치임.

❖ 다만 현재의 하도급률이 충분히 높다고 하여 법령 개정을 통해 평가 기준을 상향하는 것은 다른 차원의 문제임.

- 원도급자의 측면에서 전체 계약금액의 82%에 대해 하도급계약을 체결한다고 하여 이를 제외한 18% 수준의 금액이 모두 이윤으로 보전되지 않음을 고려해야 함. 해당 조치는 현행 기준(82%)을 충족해 오던 원도급자의 경영 부담 및 수익 악화 등에 영향을 주는 규제로 작용할 것임.

❖ (문제^⑥) 과거 당시 하도급 확대 유도 정책을 기반으로 설계된 제도의 일부는 직접시공 활성화 기조와 대치되어 이와 상충하는 제도 간의 관계성 정립 또는 연관된 제도의 사전 개정 작업이 수반되어야만 계약상대자 일방의 피해 방지가 가능할 것임.

❖ 우선 「건설산업기본법」 제48조 등에 의해 종합-전문건설업체 및 대기업-중소기업 간의 상생협력 관계 발전을 위한 상호협력평가가 시행되고 있으며, 평가 항목 중 하도급 실적 관련 내용은 다양한 공사의 낙찰평가 시 신인도 가점 외 시공능력평가액 가산, 「건설산업기본법」 상 별점 감경 등에 활용되고 있음(〈표 10〉 및 〈표 11〉 참조).

- 하도급 실적은 총기성액 대비 협력업자의 하도급 기성실적 비율로 계산되며, 총 100점 기준에서 대기업의 경우 20점, 중소기업의 경우 25점 수준으로, 전체의 20%에서 25% 이내 비중을 차지함.
- 즉, 하도급 실적 관련 평가 항목은 신인도 평가 및 낙찰자 선정 시 당락을 좌우할 수 있는 중요한 요소로 작용하며, 비록 하도급 보호 및 육성 등 측면에서는 유의미한 평가할 수 있으나 직접시공 활성화 측면에서는 정면으로 배치되는 평가 요소임.
- 이에 향후 서울시 공사를 많이 수주할수록 중앙정부 발주 공사에서 가점을 받을 확률이 낮아지는 모

순점이 발생할 것이며, 이와 같이 이원화된 제도로 인해 업계의 혼란이 가중될 우려가 있음.

〈표 10〉 기업의 협력평가 기준

평가분야	항목별 배점	
	대기업	중소기업
1. 공동도급 실적: 협력업자와의 공동도급 기성실적 건수 비율, 지역 협력업자와의 공동도급 참여 실적	10	-
2. 하도급 실적: 총기성액 대비 협력업자의 하도급 기성실적 비율	20	25
(1) 40% 이상	20	25
(2) 30% 이상 40% 미만	15	20
(3) 20% 이상 30% 미만	10	15
(4) 15% 이상 20% 미만 (중소기업의 경우 10% 이상 20% 미만)	5	10
3. 협력업자 육성: 협력업자 재무지원, 협력업자와 공동기술 개발 및 기술지원, 상생협업체 운영	52	47
4. 신인도: 공동도급 또는 하도급 등 건설업자 간 상호협력과 관련하여 표창 등을 받은 실적, 공사대금 적정지급 또는 하도급 관련 제재받은 실적(감점), 부당내부거래, 갑질, 부실시공 등으로 제재받은 실적(감점), 사고로 인한 사망자수	18	28

자료 : 국토교통부 고시 제2021-1121호(2021.9.30)

〈표 11〉 상호협력평가의 활용

평가결과 점수구간	가점				가산 시공능력 평가액	감경 건설산업 기본법상 벌점
	조달청		지자체			
	PQ-적격	종합심사	PQ-적격	종합평가		
95점 이상	3.0	0.6	2.0	0.5	6%	-0.5
90점 이상 95점 미만	2.0	0.5				-
80점 이상 90점 미만	1.5	0.4	1.5	0.4	5%	-
70점 이상 80점 미만	1.0	0.3	1.0	0.3	4%	-
60점 이상 70점 미만	0.5	0.2	0.5	0.2	3%	-

주 : 60점 미만의 경우 우대사항 없음.

자료 : 대한건설협회(2023.12), “2024년 건설사업자간 상호협력평가”.

■ 또한, 지자체들은 지방자치법규를 통해 해당 지역 내의 공사에 대해 일정 수준의 하도급 비율을 권장하고 있으며 지역건설업체의 보호 및 육성 등을 목표로 하도급률 목표를 상향하고 있으나, 이는 직접시공 활성화에 대치되는 것으로 평가됨.

- 앞서 언급된 바와 같이 서울시를 제외한 지자체 상당수에서 지역건설산업 활성화 조례 등을 독자적으로 운용하며 지역업체를 보호하고 있으며, 대표적으로 대전광역시, 충청남도, 경상북도, 전라남도,

제주도 등에서 지역업체 하도급률 목표치를 기존 대비 60~70% 수준으로 설정하는 등의 종합대책을 수립하고 있음.

- 이외에도 지역의무 공동도급 제도⁴⁰⁾에 의해 지역건설업체 참여 비율을 최소 49%로 정할 것을 권장한다는 사실을 고려한다면 원도급자의 직접시공 의무 확대 정책은 하도급의 보호 및 육성과 지역건설산업의 활성화 정책 방향과 상반되는 것으로 평가할 수 있음.

❖ 한편, 시공참여자체도의 폐지 이후 직영시공(혹은 약정시공)이 불가능한 상황에서 건설근로자의 직고용을 전제로 하는 직접시공제의 활성화를 위해서는 유연한 생산체계 확보가 선행되어야 함.

- 시공참여자가 제도권 내로 편입되어 있던 당시, 작업팀장·반장이 본인을 중심으로 작업팀을 구성하여 건설업체와 도급계약을 체결하였기 때문에 팀·반장이 건설업체와 건설근로자의 중간에서 구인·구직의 매개 역할을 한 것으로 볼 수 있음.
- 특히 현장 단위로 업체와 개별 근로자 간 고용계약이 아닌 도급(약정)계약을 맺었으므로 건설업체 측면에서는 수주 물량의 변동 및 현장별 공사 기간에 따라 건설근로자 조직을 탄력성 있게 활용할 수 있었고, 팀·반장 및 소속 근로자의 측면에서는 유연한 공사 참여와 소득 경로 확보가 가능했음. 따라서 이와 같은 인력수급 방식이 오랜 기간 관습으로 지속된 것임.
- 시공참여자체도의 폐지로 인해 공사수행 및 인력수급 방식에 큰 변화가 발생한 것인데, 건설업계 전반에서 모든 건설근로자와 고용계약을 원활하게 체결할 수 있는 제반 환경이 전혀 갖춰지지 않은 상황에서 근로자의 상시고용을 전제로 하는 직접시공 의무가 강제화된 것임.
- 상술된 바와 같이 노무관리의 일방적 주체가 되는 건설업체의 업무 부담을 경감하고 현장 운영의 효율성을 높일 수 있는 제도적 장치가 별도 마련되어 있지 않으므로, 현 제도 및 법령하에서 다수 건설업체가 직접시공 의무 충족을 위해 일부 공사에 있어 부득이 과거 시공참여자체도 당시와 유사한 형태의 약정시공을 체결하는 실정⁴¹⁾임.

❖ 해외 선진국 중 법적 강제조항이 없이도 자발적 직접시공 비율이 높은 경우(예. 독일)는 우리나라의 전문공사 수준으로 해당국의 건설업 면허가 다기화되어 있으며 공공공사에 대한 분리발주가 의무화되어 있고, 건설근로자의 상시고용을 위한 근로제반 환경이 잘 구축되어 있다는 산업 특성을 고려해야 함.

40) 해당 시공지역에 소재한 지역업체와 공동수급체를 구성하여 입찰에 참가하도록 하는 제도로, 최소 시공참여비율을 40%로 명시하되 지역경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 최소 시공참여비율을 49% 이하의 범위에서 정하도록 함. 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제3절 '공동계약의 입찰과 계약절차' 참고.

41) 약정시공을 비롯한 위장직영은 다양한 형태로 이루어질 수 있음. 법적 효력이 없는 약정서를 기반으로 표면적으로 직고용 형식의 서면 계약을 시행하거나, 공사 기간에 한정해서 작업반장·팀장 등을 해당 건설업체 소속으로 임시 등록하는 등의 형태가 있음. 해당 내용은 직접시공 확대 정책 관련 업계간담회(2024.11.19)에서 청취한 의견과 김민주(2017), "국내 건설업 생산구조 현황 분석 및 개선 방안", 고려대학교 일반대학원 석사학위논문을 기반으로 기술됨.

❖ 따라서 현실적 단계에서 직접시공 의무 확대를 추진한다면 불법행위로 구분된 직영시공의 허용 및 시공참여자체도의 부활 혹은 유사 제도의 편입 등이 함께 요구될 것임.

- 이는 순전히 원도급자의 부담 경감을 목적으로 한 위법 행위의 양지화 측면이 아니라 건설 생산방식의 다양화 및 유연화를 위한 노력의 측면에서 이해되어야 할 것임.

❖ (문제⁴²⁾ 마지막으로 지자체가 자체적으로 상위법령보다 더 높은 규제를 가하며 독자적 건설 정책을 수립하는 과정의 합리성 자체에 대한 근본적 고찰이 필요함⁴²⁾.

- 직접시공 관련하여 서울시에서 추진해 온 정책과 원도급자에게 요구하는 의무 수준은 중앙부처에서 수립한 상위법령의 범위를 초과하는 수준임.
- 물론 법률 위임의 원칙 등에 의해 광역지자체별로 중앙정부로부터 독립하여 해당 지역의 문제를 자주적으로 처리할 수 있는 자치권을 보장받을 수 있으며, 지역산업의 발전에 필요한 공사 및 사업의 발주기관으로서 권한을 보유함.
- 그러나 지자체별 자치권은 자치입법의 원칙에 의해 법령의 범위 안에서만 유효할뿐더러 국가 차원에서 수립한 제도나 지침에 비해 과도한 규제 및 조례 제정 등을 통해 정책을 운용한다는 것은 해당 지역산업 종사자에게 큰 부담을 가하는 것이 분명함.
- 또한, 지방자치단체는 국가에 의해 설립되어 그 존립을 보장받고, 국가로부터 주민의 복지와 지역산업 보호 및 육성 등에 관한 사무를 위임받았음을 고려해야 함. 그러나 서울시에서 연이어 발표한 정책들의 경우 지역산업의 육성 및 관리에 대한 위탁기관보다는, 공유재산에 대한 소유기관이자 발주기관으로서 권한을 주장하고 있으며, 공공조달의 집행자로서 산업의 진흥과 육성에 대한 고려가 있었는지에 대한 의문을 제기할 수 있음.

42) 상세 내용은 김민주(2025), “서울시 직접시공 정책을 통해 살펴본 독자적 건설 정책 추진의 합리성”, 대한건축학회지 제69권 제1호, pp. 40~41 참고.

IV 정책 제언

- 3장을 통해 살펴본 직접시공 평가 관련 행안부 예규는 「건설산업기본법」이 담고 있는 직접시공의무제도의 취지를 벗어나는 수준의 규제로 작용하며, 업계 및 산업 실태를 고려하지 않은 방침인 것으로 드러남.
- 또한 직접시공 의무의 확대를 주장하는 서울시의 독자적 정책은 타 지자체·발주청과는 다른, 법률의 위임이 없는 규제이며 지역산업의 성장과 발전을 저해할 것으로 우려됨.

 - 행안부 예규는 계약담당자의 판단에 따라 필요 시 직접시공 비율 평점을 10%p 범위 내에서 조정할 수 있도록 하지만 그 외 사항에 대해서는 하위법령 등에 위임하지 않고 있으며, 국토부의 「건설산업기본법」 또한 지방자치단체 조례에 별도 기준을 규정토록 위임하는 조항을 포함하고 있지 않음.
 - 즉, 서울시의 직접시공 정책은 국토부의 위임명령이나 행안부 등 타 법령의 집행명령으로 보기 어려우므로 독자적 정책의 정당성을 확보하는 데 무리가 있음.
- 따라서 지방계약 제도와 서울시 정책 모두 직접시공의무제도 본연의 취지를 달성하기 위해서는 우선 「건설산업기본법」 수준으로 운영하고, 상위법령의 위임하에 독자적 정책을 추진한다는 원칙을 수립하는 것이 합리적임.
- 지자체로서의 독립적 정책을 운용하고자 할 경우, 업계가 순응할 수 있는 수준으로 연관 제도·정책에 대한 추가 보완·완화 방안 마련이 필요함.
- 특히 서울시의 경우 지역건설기업의 동일지역 공사 수주 의존도가 높으며 타 광역지자체의 행보에 미치는 파급효과가 크다는 사실을 고려하여 다음과 같이 건설업계가 순응할 수 있는 수준으로 정책을 완화함으로써 직접시공제의 실효성을 높여야 함.

 - 첫째, 현재 직접시공 의무가 공사의 규모나 입찰·계약방법 등의 구분 없이 모든 공사에 일률적으로 적용되고 있으나, 현실적으로 직접시공 원칙을 주입하는 것이 어려운 유형의 공사(예. 기술형 입찰)에 대해서는 의무를 제외함으로써 대상 범위의 축소가 필요함.
 - 둘째, 초대형·고난도 공사일수록 직접시공의 수행이 어려운 현실을 고려하여 국토부의 「건설산업기본법」과 유사하게 공사비 구간별 의무비율을 차등 적용함.
 - 셋째, 직접시공 주요공종 지정 방침 유지 시, 일정 범위 내에서 계약상대자에게 선택권을 부여하거나 낙찰자가 착공 전 대상 공종을 변경할 수 있도록 허용하는 등 시장 선택의 유연성을 직접시공제에

반영하여 現 직접시공제의 경직성을 완화할 필요가 있음.

- 넷째, 주요공종 지정 관련 가이드라인을 마련하여 업계 내 혼란을 최소화하고, 「건설산업기본법」 시행령 수준의 건설업종이 아닌 소공종 단위의 공종을 지정함으로써 제도의 실효성을 꾀함.
- 상기 대안과 연계하여 다섯째, 가이드 구체화 시 종합건설업체가 원도급자로서 현실적으로 직접시공하기 극히 어려운 일부 공종에 있어서는 공사 특성에 따라 필요시 주요공종에서 제외토록 함.

마지막으로 직접시공제와 이원화되는 타 정책·제도와의 관계성을 재정립하기 위해 아래 사항에 대해 중앙정부 제도 개선을 적극 추진해야 함.

- 첫째, 원도급자의 직접시공 개념과 정면으로 대치하는 하도급 비율 평가의 삭제 등이 이루어져야 함.
- 둘째, 시공참여자체도의 폐지로 인해 발생한 위장직영 등의 리스크를 해소할 수 있는 대체제도(예. 슈퍼인텐던트(Superintendent)의 활용, 상세 설명 42페이지 참고)의 도입 검토가 필요함.
- 셋째, 궁극적으로 직접시공에 대한 정부의 정책 기조를 긍정적인 방향으로 전환하기 위해서는 직접시공 미이행 기업에 대한 처벌이나 현장 감독·관리를 강화하는 측면이 아니라, 자발적으로 직접시공을 추진하는 기업에 인센티브를 주는 방식으로 제도를 운용해야 함.

이에 본 고에서는 앞서 3장에서 분석한 ①기존 직접시공 확대 주장별 건설업계·산업 실태와 ②일부 발주청의 독자적 정책 관련 문제점을 기준으로 도출한 직접시공의무제의 주요 쟁점을 기반으로 <그림 4>와 같은 정책 개선 방안을 도출함.

<그림 4> 직접시공의무제도의 쟁점과 정책 개선 방안

직접시공의무제도의 쟁점	개선 방안
사업 운용 측면	(원칙) 상위법령 위임하의 정책 운용
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접시공 ↔ 부실공사 연관관계 타당성 부재 ▪ 원수급인의 사업 운용 부담 경감 대책 필요 ▪ (+) 목적 달성에 치우친 비효율적 행정업무 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 「건설산업기본법」 수준의 제도·정책 운용
산업·업역구조 측면	(대안) 직접시공제의 실효성 향상을 위한 정책 완화 대안
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 우리나라 산업풍토 외면 → 업역·생산체계 혼란 우려 ▪ 건설산업에 국한된 부정적·차별적 평가 ▪ (+) 산업 부작용 우려 (예. 지역건설시장 위축, 위장직영) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접시공 의무 적용 대상 범위의 축소 ▪ 공사비 구간별 직접시공 의무비율 차등 적용 ▪ (주요공종 지정 시) 낙찰자 이의신청 허용 등 ▪ (주요공종 지정 가이드 구체화) 소공종 기준 공종 지정 ▪ (주요공종 지정 가이드 구체화) 일부 공종의 지정 배제
법 제도 측면	(중앙정부 건의) 직접시공제와 상충되는 타 정책·제도의 개선
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접시공제 외 정책 대안 풍부 ▪ 직접시공 활성화와 대치되는 타 제도와의 관계성 정립 필요 ▪ (+) 지자체 독자적 정책 추진의 합목적성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이원화된 제도 간의 관계성 정립 (예. 하도급 관련 제도의 개정) ▪ 탄력적 인력수급을 위한 시공참여자체도의 대체안 도입 ▪ 처벌·관리 강화 → 인센티브 제도 운용으로의 전환

1. 상위법령 위임하의 정책 운용 원칙 수립

서울시를 비롯한 모든 광역지자체가 직접시공 정책에 대해 수립해야 할 원칙은 상위 법령에서 정의하고 위임한 사항에 관해서만 정책을 운용하는 것임.

- 비록 공공계약이 사법상의 계약으로 규정되어 있으며 지방자치단체는 국가 즉, 중앙정부로부터 독립하여 해당 지역의 문제를 자주적으로 처리할 수 있는 자치권을 보장받으나, 직접시공 의무 강화 사항은 발주자의 재량권을 넘는 행정입법에 따른 실질적 규제 사항이기에 상위법령을 통한 명확한 규제 위임의 선행이 필요함.

서울시에서 2022년 6월 발표한 ‘직접시공 확대 및 하도급 풍토 개선방안’을 참고하면 서울시에서도 지자체로서 독자적 정책을 운용하기 위해서는 상위법령의 위임이 필요하다는 사실을 인지하고 있음(〈표 12〉 참조).

- 서울시에서 모든 공사에 대해 직접공사비 기준 50% 직접시공 의무적용 확대를 추진하던 당시(‘22.6), 50% 비율 적용에 따른 세부기준은 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 하는 위임조항의 설을 중앙정부에 건의하겠다는 계획을 발표함.
- 그 외 「건설산업기본법」 시행령 개정 건의사항으로 직접시공 의무대상 공사의 확대(70억원→100억원), 공사금액 구간별 비율을 차등 적용(10~50%)하던 기준을 삭제하고 100억원 미만 공사 전체에 대한 50% 의무 일원화 관련 내용이 포함됨.

〈표 12〉 직접시공 확대 관련 「건설산업기본법」 시행령 개정 건의안 (‘22.6 당시)

현행	개정안
<p>제30조의2(건설공사의 직접시공) ①법 제28조의2제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사”란 도급금액이 70억원 미만인 건설공사를 말한다.</p> <p>② 법 제28조의2제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 다음 각 호의 구분에 따른 비율을 말한다.</p> <p>1. 도급금액이 3억원 미만인 경우: 100분의 50</p> <p>2. 도급금액이 3억원 이상 10억원 미만인 경우: 100분의 30</p> <p>3. 도급금액이 10억원 이상 30억원 미만인 경우: 100분의 20</p> <p>4. 도급금액이 30억원 이상 70억원 미만인 경우: 100분의 10</p> <p>③~⑥ 생략 (⑦ 신설)</p>	<p>제30조의2(건설공사의 직접시공) 제28조의①법 제28조의2제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사”란 도급금액이 100억원 미만인 건설공사를 말한다.</p> <p>② 법 제28조의2제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 제1항에서 정한 도급금액 미만 공사는 50% 이상 직접시공 하여야 한다.</p> <p>(1~4호 삭제)</p> <p>③~⑥ 생략 ⑦제2항의 직접시공 비율을 지방자치단체의 조례로 정하여 시행할 수 있다.</p>

자료 : 서울시 건설혁신과(2022.6.30), “직접시공 확대 등을 통한 하도급 풍토 개선방안”.

- ❖ 그러나 현재까지도 상기 건의 사항이 반영된 「건설산업기본법」의 개정이 이루어지지 않은 실정임. 이에 서울시의 현 정책은 상위법령에서 구체적으로도, 추상적 혹은 포괄적으로도 위임하지 않은 사항을 정하고 있으므로 위임입법의 한계를 일탈한 것임⁴³⁾.
- ❖ 따라서 현시점에서는 상위법령에 규정하는 수준으로 정책을 운용하는 것이 타당하며, 발주기관으로서의 권리를 주장하는 측면에서 의무 범위를 확대하고자 할 경우 중앙정부와의 논의 후 위임조항을 신설하는 등의 조치를 취해야 함.

2. 직접시공제의 실효성 향상을 위한 정책 완화 대안

(1) 직접시공 의무 적용 대상 범위의 축소

- ❖ 정부 및 지자체에서 발주하는 공공공사에 있어 사업의 규모나 난이도에 따라 현 행안부 예규 및 서울시 정책 수준의 직접시공 의무를 실천하기 현실적으로 어려운 공사업이 다수 있으며, 그 대표적 예시가 기술형 입찰 대상의 대형 공사임.
- ❖ 기술형 입찰 사업에서는 입찰자가 공사의 품질은 물론, 시설물의 상징성·기념성·예술성까지 종합적으로 고려하여 설계부터 시공까지 건설사업의 핵심 과정을 맡게 되고, 통상 공종별로 수습에서 수백억 규모의 하도급계약을 체결하게 됨.
 - 일례로, 최근 대심도(지하 50m 내외 구간) 철도사업 등의 활황에 힘입어 터널 굴착·천공을 위해 TBM(Tunnel Boring Machine)이 요구되는 공사가 신규 발주되고 있으며 해당 공사에 있어서는 통상 1,000억원 이상의 하도급계약이 이루어짐.
 - 그러나 우리나라에서는 그간 터널이나 지하구간 굴착을 위해 NATM(New Austria Tunnelling Method) 공법을 활용함에 따라 최근에서야 TBM의 적용비율을 점차 확대해 나가고 있으므로 해당 공사에 대한 시공 경험 및 전문인력·장비 등을 보유한 건설사업자 수 자체가 제한적임.
 - 이러한 실정에서 고난도 기술 및 공법의 적용이 필요한 TBM 공사에 대한 직접시공 경험이 없는 원도급자가 모든 전문인력을 통솔하며 장비를 직접 임대·운영하고, 발주자와 계약된 공사기간 및 공사비 내에 최초 목표로 한 수준의 품질을 달성한다는 것은 그 실현 가능성이 매우 낮은 사안임.

43) 서울시 측이 유관 협회 관계자와 실시한 회의(2024.11.13) 당시, 「지방계약법」에 의한 발주자로서 권리 확보 등을 목적으로 원도급자의 책임시공을 요구하는 현행 독자적 정책의 당위성 등에 관해 관련 부처의 유권해석 상 문제없음을 회신받았다고 언급함. 허나 「행정규제기본법」상 법률에서 규정하지 않은 규제의 신설이 가능한 여부에 대해서는 법제처 등 보다 명료한 정리가 필요한 상황임.

- 최근 도시철도 건설 및 지하철 연장, 방재터널 설치 등에 대한 서울시의 기술형 입찰 공사 발주 사례가 증가하고 있음을 고려하여, 해당 지역에서 발주하는 기술형 입찰 대상의 고난도·복합공종으로 구성된 초대형 공사를 직접시공 의무 적용 대상에서 제외할 필요가 있음.

(2) 공사비 구간별 직접시공 의무비율 차등 적용

- 직접시공제의 실효성을 높이기 위해서는 상술된 바와 같이 직접시공 의무를 충족하기 어려운 유형의 공사(예. 기술형 입찰, 고난도의 대형 공사)에 대해 의무 요구수준을 완화할 필요가 있으며, 이에 관한 가장 현실적 대안은 국토부의 현행 「건설산업기본법」 과 유사한 형태로 공사비 구간별 의무비율을 차등 적용하는 것임.

- 행안부의 현행 예규에 의하면 30억원 규모의 일반공사나 1,000억원 이상 규모의 일반공사에 대한 구분 없이 모든 지방계약 공사에 대해 일괄적으로 원도급자가 도급금액의 30% 수준을 직접시공한다는 계획을 수립해야 낙찰자로 선정될 수 있음.
- 그러나 「건설산업기본법」에서는 ①3억원 미만, ②3억~10억원, ③10억~30억원, ④30억~70억원 공사의 구분을 두고 공사비 규모가 커질수록 의무 수준이 낮아지도록 비율을 차등 적용하고 있음.
- 이와 같은 국토부 제도 운용 방식은 ①공사비 규모가 커질수록 공종의 다각화, 신기술·공법 적용의 필요성 증대 등의 사유로 원도급자의 직접시공이 현실적으로 어려워진다는 사실을 고려하고 있으며, ②소규모 공사를 대상으로 건설사업자의 시공능력 배양 및 경쟁력 확보 등을 꾀하고자 하였던 최초 직접시공제 도입 당시의 취지가 잘 반영되었음을 시사함.

- 이에 서울시 역시 공사의 특성이나 난이도 등에 대한 고려 없이 일률적으로 직접시공 의무를 규제로써 가하는 것이 아닌, 정책의 실효성을 고려하여 적격심사낙찰제가 적용되는 공사에 한정하여 공사비 구간에 따라 의무 비율을 차등 적용하는 것이 합리적임.

- 현행 「건설산업기본법」에 따른 직접시공의무제가 70억원 미만 공사에 적용된다는 사실을 고려한다면 적격심사 대상 공사(300억원 미만)에 적용되기 위해서는 상위법령의 개정이나 개별 조례로의 위임 등이 필요할 것임. 해당 절차가 선행된다는 가정하에 아래 <표 13>과 같이 공사비 규모에 따라 일정 구간을 설정하고, 의무비율을 차등 적용하는 방안이 있음.
- 낙찰자의 선정에 있어 직접시공 여부를 평가하겠다는 방침을 유지할 경우, 상기 방침에 맞춰서 <표 14>와 같이 적격심사 대상 공사에 한정하여 공사비 규모의 증가와 반비례하게 평가 항목 배점을 설정해야 함.
- 다만 아래 나타난 표는 정책 개선 방안에 대한 예시일 뿐이며, 구체적 공사비 구간이나 의무비율 등을 설정하는 데 있어 업계 및 전문가의 의견수렴을 기반으로 한 사회적 합의 과정이 필요할 것임.

특히 100억~300억원 규모의 공사에 있어서는 무조건 의무를 충족하도록 요구하기보다는 원도급자의 자발적 직접시공을 유도하는 차원에서 직접시공 계획을 수립하는 입찰참가자에 가점을 부여하는 방향이 정책의 실효성을 높이는 데 긍정적 영향을 미칠 것임.

〈표 13〉 지자체 발주 공사에 대한 직접시공 의무 완화 방안 예시(1): 공사비 규모 대상 비율 차등 부여

현행			개선안		
공사비 구간	만점 비율	비고	공사비 구간	만점 비율	비고
• 10억~30억원	-	미적용	• 10억~30억원	30%	적격심사
• 30억~50억원	30%	일괄 적용	• 30억~50억원	20%	
• 50억~100억원	30%		• 50억~100억원	10%	대상공사
• 100억~300억원	30%		• 100억~300억원	5%	종합평가
• 300억~500억원	30%		• 300억~500억원	-	
• 500억~1,000억원	30%		• 500억~1,000억원	-	대상공사
• 1,000억원 이상	30%		• 1,000억원 이상	-	미적용

〈표 14〉 지자체 발주 공사에 대한 직접시공 의무 완화 방안 예시(2): 평가 배점 개정

현행			개선안		
공사비 구간	배점	비고	공사비 구간	배점	비고
• 10억~30억원	-	미적용	• 10억~30억원	6.0점	적격심사
• 30억~50억원	2.5점	일괄 적용	• 30억~50억원	6.0점	
• 50억~100억원	5.0점		• 50억~100억원	4.0점	대상공사
• 100억~300억원	6.0점		• 100억~300억원	2.0점	종합평가
• 300억~500억원	6.0점		• 300억~500억원	-	
• 500억~1,000억원	6.0점		• 500억~1,000억원	-	대상공사
• 1,000억원 이상	5.0점		• 1,000억원 이상	-	미적용

(3) 직접시공 주요공종 지정 시 낙찰자 이의신청 허용 등

서울시의 정책 중 특히 직접시공 주요공종 지정에 대한 업계의 우려 사항 중 일부는 대규모의 전문공사가 직접시공 대상 공종으로 우선 지정됨으로써 해당 업종에 대한 시공 경험이 없는 원도급자의 입찰 참여가 예외없이 제한된다는 점에 있음.

그러나 공사별 입찰참가자 즉, 잠재적 낙찰자의 역량이 서로 상이할 수 있을뿐더러,

해당 공사에 실제 중요시되는 시공 능력이나 전문성이 계약당사자로부터 지정된 직접 시공 대상 공종과 일치하지 않을 수 있음.

- 이에 지자체에서 직접시공 대상 공종에 대한 독자적 방침을 유지하고자 할 경우, 일정 범위 내에서 공사 낙찰자에게 직접시공 대상 공종의 변경 신청을 허용하거나 다공종 중 직접시공 가능 공종에 대한 선택권을 부여함으로써 건설참여자에게 시장 선택의 자율성 일부 보장하고 기존 제도의 경직성을 완화할 필요가 있음.
- 일례로 <그림 5>의 절차와 같이 최초 주요공종이 지정된 공사에 대해 낙찰자 선정 이후 계약상대자의 공사 착공 전, 일정 비율이나 범위 내에서 직접시공 공종의 변경 신청을 허용하여 직접시공 공종지정 검증위원회의 검토 및 승인하에 낙찰자의 역량을 최대한 발휘할 수 있는 공종에 대한 책임시공이 가능토록 할 수 있음.
 - 이를 통해 직접시공 공종지정 검증위원회가 해당 공사의 직접시공 이행 관련 감사의 역할을 겸할 수 있음.

<그림 5> 낙찰자 이의신청 허용 절차 예시



(4) 주요공종 지정 가이드라인 구체화: 소공종 기준 공종 지정

- 직접시공 주요공종에 대한 명확한 정의의 부재로 인해 공종 지정 기준이 공사별로 상이함에 따라 업계에 혼란이 발생하는 상황을 방지하기 위해 공사별로 위원회의 판단 하에 주요공종 지정에 대한 구체적 가이드라인을 마련해야 함.
- 해당 가이드라인에는 설계내역서 혹은 「건설산업기본법 시행규칙」에서 제공하는 건

설공사의 직접시공계획서⁴⁴⁾ 내 세부공종을 기준으로 직접시공 공종을 지정토록 하는 내용을 포함해야 함.

- 이는 현재 직접시공 주요공종에 대한 정의가 명확하지 않은 실정으로 ①「건설산업기본법」 시행령 별표 1에 의한 전문건설업의 업종과 ②내역서 내 소공종을 기준으로 직접시공 대상 공종을 지정하는 사례가 혼재되어 있기 때문임.
- 전문공사를 시공하는 업종 중 일부(예. 지반조성·포장공사업)는 다양한 업무분야 및 업무내용을 포괄적으로 포함하기 때문에 구체적인 세부공종(예. 토공사(굴착, 성·절토), 포장공사, 보링·그라우팅공사)을 명시하지 않을 시 입찰참가자의 직접시공 계획 수립에 혼선이 발생할 것임.
- 다만, 무리한 직접시공 공종 확대 지정을 위해 직접시공 비율이 미미한 소공종(예. <표 9>의 사례와 같이 전체 공사의 1%를 차지하는 미장공사, 2%를 차지하는 도장공사)까지 지정되지 않도록 세심한 가이드라인 마련이 필요할 것임.

(5) 주요공종 지정 가이드라인 구체화: 일부 공종의 지정 배제

❖ 또한, 주요공종에 대한 가이드 구체화 시 종합건설업체가 현실적으로 수행하기 어려운 공사 범위가 직접시공 대상 공종으로 무리하게 지정되는 사례를 경계하여 일부 공종의 지정을 배제토록 함.

- 제외 검토가 필요한 공종은 앞서 논의된 사항 중 무리한 직접시공 확대로 인해 지역건설업체의 역외 이탈이 우려됨과 동시에 ①노무 의존도가 높으나 핵심 기능인력의 수급(특히 내국인 구인)이 어려움에 따라 외국인력의 유입이 불가피한 경우, ②원자재의 가공을 위해 자체 보유 장비나 공장 등의 활용이 필요한 경우, ③높은 전문성이나 신기술·공법의 활용이 요구되는 경우가 될 것임.

❖ 상기 언급된 공종의 또 다른 특징은 해당 공사에 있어 시공 경험이 다소 부족한 입찰참가자의 공사 수급을 위해서는 위장직영 등이 불가피하다는 데 있음. 이에 위원회에서 개별 공사의 특성을 고려하여 특별한 사정이 없으면 해당 공종은 주요공종 지정 시 제외하도록 해야 함.

44) 소공종(혹은 세부공종)의 구체적 예시는 「건설산업기본법 시행규칙」 [별지 제22호의6서식] 참고.

3. 중앙정부 건의

(1) 이원화된 제도 간의 관계성 정립

■ 아래와 같이 직접시공 활성화 정책과 배치되는 제도 및 법령 등에 대한 조속한 개정이 필요함.

- 「건설산업기본법」 상호협력평가 내 하도급 실적 부문) 건설사업자 간의 상호협력평가에 고려되는 하도급 실적은 공공공사의 낙찰평가 시 신인도 가점의 형태로 활용되고 있는데, 기성금액 기준 40% 이상 하도급 실적이 있을 시만 해당 항목에 대해 만점을 받을 수 있고 하도급률이 낮을수록 가점을 적게 받는 상황이 발생함. 이에 직접시공 의무의 확대 적용을 위해서는 관련 법령의 개정이 필요함.
- (지역업체 하도급 권장 부문) 지역 의무 공동도급 제도에 의해 지역업체 시공참여비율 즉, 하도급 비율을 최소 40%(지역 여건상 그 필요가 인정될 시 49%) 이상으로 정하도록 하는 것은 의무 사항은 아니며 지역건설업체의 보호 및 지역경제의 활성화 취지가 강하지만, 이는 원도급자의 직접시공을 촉진하는 정부 및 지자체 정책과 궤를 달리하는 부분이므로 개정이 필요함.

(2) 탄력적 인력수급을 위한 시공참여자체도의 대체안 도입

■ 종합과 전문건설업체 모두 직접시공 주체로서 시공참여자체도의 폐지 이후 핵심 기능 인력을 상시 고용·보유하는 데 한계가 있으며, 지자체에서 발주하는 공공공사의 수급 후 직접시공 의무를 충족하는 데 현재 상당한 애로사항을 겪고 있음.

- 수주에 의해 고용이 발생하는 건설산업의 구조적 특성상 공사에 참여하는 모든 건설근로자의 입사·퇴직이 빈번하게 발생하여 노무관리 업무량 및 행정력이 증가하고 있으며, 숙련 정도가 사전에 파악되지 않은 건설근로자의 고용으로 인해 발생하는 작업능률 저하는 공사품질 저하뿐만 아니라 공사기간의 연장 등으로 이어짐.
- 현행 「건설산업기본법」과 「지방자치단체 입찰 시 낙찰자 결정기준」 모두 직접시공 의무 비율을 해당 공사에 대한 순노무비만을 기준으로 산정하고 있으므로 현장 인력수급이 특히 중요한 요소로 작용함. 그런데 노무 의존도가 높은 공종이 직접시공 주요공종으로 지정될 시 직고용된 내국인과 합법적 비자를 취득한 외국인 근로자만을 활용해서 공사를 완성하는 데 현실적 어려움이 있어, 음성적으로 과거 시공참여자체도와 유사한 형태의 도급계약(혹은 위장직영)이 이루어지는 것이 현실임.

■ 시공자의 원활한 현장 운영을 위해 인력수급의 어려움을 해소할 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 이에 적합한 대체제도로 슈퍼인텐던트(Superintendent)의 활용(일용 근로 형태가 일반적인 기능인력 중 경험과 경력이 월등한 우수 십·반장급을 상시 근로자로

채용 현장 관리자로 투입), 과거 당시 논의된 바 있는 건설노무제공자제도 등이 있음.

미국 건설현장에 배치되는 핵심 기술자 중 하나인 슈퍼인텐던트는 우리나라의 공사과장과 유사한 역할 및 업무 범위를 지니며, 전반적인 공사관리 업무를 총괄하며 하도급 업체 및 건설근로자의 관리·감독 등을 수행함.⁴⁵⁾

- 이에 슈퍼인텐던트의 주요 업무에 근로자 입출력 관리 및 전문인력의 현장 배치 등이 포함되며, 필요시 추가 인력을 채용하는 과정에도 관여함.
- 특히 지역건설 측면에서 슈퍼인텐던트의 해당 지역에 대한 과거 공사수행 이력이나 현지 근로자들과 기구축한 인적 네트워크 등이 큰 영향을 미칠 수 있는데, 슈퍼인텐던트가 특정 지역에 대해 다양한 분야에 걸쳐 전문성이나 기술력을 지닌 노무인력 Pool을 자체적으로 보유하고 있으므로 현장의 인력 수준에 슈퍼인텐던트의 관리 능력 등이 큰 영향을 미침.

[참고] 美의 슈퍼인텐던트 현황

▶ 슈퍼인텐던트체제 하의 건설 생산체계

- 슈퍼인텐던트가 하도급자와 세부 공종(Trade) 단위로 운영되는 작업반(Labor crew)에 대한 관리·감독 및 현장 통솔을 수행하며 관련 사항을 우리나라의 현장소장에 해당하는 프로젝트 매니저(Project Manager)에 보고하는 형태로 현장이 운영됨(그림 6)⁴⁶⁾ 참조).

<그림 6> 슈퍼인텐던트 보유 현장의 생산체계 예시



45) 슈퍼인텐던트에 관한 내용은 Gunderson & Gloeckner, (2011), "Superintendent Competencies and Attributes Required for Success: A National Study Comparing Construction Professionals' Opinions", *International Journal of Construction Education and Research* 7(4), 294-311, 최민수(2018), "미국의 건설현장 관리의 특징 및 시사점", 국토매일 기고, Mokhlespour Esfahani et al. (2024), "Unlocking Organizational Success: A Systematic Literature Review of Superintendent Selection Strategies, Core Competencies, and Emerging Technologies in the Construction Industry", *Sustainability* 16(24), 3390, Bechtel社·DPR社·Turner社의 구인·구직 홈페이지(Careers)에 작성된 직업기술서(Job Description)를 참고하여 기술함.

▶ 슈퍼인텐던트 고용 방식

- (종합)건설업체별로 당시 수주한 공사들의 규모나 특성 등을 고려해서 상황에 따라 필요시 프로젝트 단위의 계약직 혹은 본사 차원의 상용직으로 계약을 체결함.
- 1. 슈퍼인텐던트를 특정 현장의 공사 기간에만 활용하는 경우는 ①단일공사의 규모가 크거나 ②전문화된 특수 기술의 활용이 요구되는 사업인 경우, 혹은 ③관리 대상인 현장 수가 많아 다수의 인력이 현장별로 배치될 필요가 있는 경우임. 미국의 대형 건설업체인 Bechtel社, Turner社 역시 전지역에 걸쳐 필요한 현장에 한정하여 일시적으로 슈퍼인텐던트를 수급하는 경우가 다수임.
- 2. 혹은 특정 지역 내에 유사한 성격의 공사가 다수 진행될 경우, 해당 지역 내에서 이루어지는 다수 개의 현장을 총괄할 수 있는 슈퍼인텐던트를 상용직으로 채용할 수 있음. 슈퍼인텐던트는 본인의 과거 공사수행 이력이나 해당 지역에서 기구축한 인적 네트워크를 활용하여 향후 진행되는 유사 공사에 대해 단순 노무인력이나 기능인력의 구인·구직에 기여할 수 있음.

❖ 미국의 슈퍼인텐던트체제를 우리나라에 도입할 경우, 노무관리 등 공사관리에 대한 건설업체들의 업무 부담을 경감하고 이들이 업의 본질에 집중함으로써 기업 역량을 확대할 수 있는 활로를 마련할 것으로 예측됨.

- 상기 <그림 6>에서 나타난 바와 같이 슈퍼인텐던트는 건설현장에서 세부공종 수준으로 운영되는 작업팀을 총괄하므로 다공종으로 구성된 복합공사 전반에 대한 높은 수준의 시공능력과 경험 등을 보유한 총괄 팀·반장으로도 불릴 수 있음.
- 이에 슈퍼인텐던트체제의 도입을 통해서 제도권 내로 편입된 일종의 ‘총괄 팀·반장’에게 인력수급이나 노무 및 품질·안전관리 등 공사관리 업무의 대다수를 위임할 수 있게 되어 건설업체의 현장 및 사업 운용 부담이 상당수 경감될 것임.

❖ 더 나아가서 우리나라 건설 생산방식의 근본적 체질적 개선에도 긍정적 영향을 미칠 수 있음.

- 슈퍼인텐던트체제의 장점은 건설업체가 수주 물량의 변동과 현장 상황을 종합적으로 고려하여 건설근로자의 시공 경험이나 기술력 등에 대한 정보를 바탕으로 유연한 인력수급이 가능하다는 데 있음.
- 또한, 건설업계 및 근로자 모두에게 건설 수요 및 시장 상황에 따라서 선택의 자율성이 마련되고, 각자가 보유하고 있는 본연의 역할에 집중할 수 있게 될 것임.

❖ 따라서 미국 슈퍼인텐던트의 역할과 활용 방식을 국내 실정에 맞게 도입하는 방안에 대한 검토가 이루어질 수 있음.

46) Gunderson & Gloeckner (2011), DPR社의 직업설명서 등을 참고하여 구성함.

- 일례로 슈퍼인턴턴트가 국내 종합건설업체에서 직접고용하는 공사담당자가 되며, 종합건설업체 등록 요건으로서 슈퍼인턴턴트 최소 1인 이상 상시보유 하도록 허용하고 슈퍼인턴턴트에 인력수급 및 노무관리 등에 대한 업무를 일임하는 형식이 가능함. 현행 「건설산업기본법」 시행령 [별표 2]에서 정의하는 토목공사업의 기술능력 관련 등록기준을 예시로 <표 15>와 같은 개정이 가능함.
- 다만 슈퍼인턴턴트체제의 도입을 위해서는 기술자격취득자에 대해 정의하는 「국가기술자격법」이나 건설기술인의 등급을 구분하는 「건설기술 진흥법」의 개정을 통해 슈퍼인턴턴트에 요구되는 기술능력이 체계적으로 반영되어야 할 것임.

<표 15> 슈퍼인턴턴트체제 도입에 따른 (종합)건설업 등록기준 개정안 예시

건설업종	기술능력
가. 토목공사업	다음의 어느 하나에 해당하는 사람 중 2명, 슈퍼인턴턴트 1명 을 포함한 「건설기술 진흥법」에 따른 토목 분야의 초급 이상 건설기술인 6명 이상 1) 「국가기술자격법」에 따른 토목기사 2) 「건설기술 진흥법」에 따른 토목 분야의 중급 이상 건설기술인

❖ 한편, 건설노무제공자제도⁴⁷⁾는 작업반장 등의 ‘건설노무제공자’가 노무에 한해서 프리랜서 형태로 건설업체와 약정을 체결하면 건설근로자로 구성된 팀과 함께 시공에 직접 참여하도록 허용하는 제도로, 시공참여자제도 폐지 직후 직접적 대안으로 제시된 바 있음.

- 건설기계나 자재의 외주를 제외하고 순수 노무만을 제공하도록 하고, 팀·반장을 사업주가 아닌 근로자로 간주한다는 부분에서 시공참여자제도와 큰 차이를 보임.
- 현재는 중층 하도급 방지 체계가 마련되어 있고, 근로자의 임금 지급 주체 역시 건설업체이기 때문에 기존의 제도 당시 만연했던 입찰브로커화나 임금체불 관련 문제의 발생 우려가 해소됨.

❖ 다만 대체 제도의 제정에 따라 발생할 수 있는 부정적 영향에 대한 예측 및 대응이 필요할 것이며, 해당 제도가 시공 효율성이나 생산성, 공무원가, 품질 등에 미치는 영향에 대한 분석이 선행된 후에야 제도 도입의 실효성을 검토할 수 있음.

❖ 아울러 상기 논의된 사항과는 별도로, 현재 정부에서 정의하는 직접시공의 개념이 근로자 고용에 과도하게 치중된 것은 사실이며, 이는 직영시공의 범주에서 인력, 장비,

47) 건설노무제공자제도 관련 구체적 내용은 심규범(2010), “‘건설노무제공자’ 도입 요구와 건설산업의 지속 가능한 상생방안 모색”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, 유일환 외(2010), “건설노무제공자제도 도입의 타당성과 도입방안”, 건설정책리뷰, 대한건설정책연구원 참고.

자재 등을 직접 조달하는 수준으로 인지하는 건설업계의 정의와는 다소 괴리가 있음.

- 이에 중장기적 관점에서 직접시공 개념에 대한 사회적 합의 및 일치가 필요할 것으로 예상되며, 필요 시 직접시공 의무비율을 순노무비가 아닌 총공사비 등을 대상으로 산정하는 방향으로 관련 법령의 개정이 요구될 수 있음.

(3) 인센티브 제도 운용으로의 전환

■ 궁극적으로 직접시공 의무의 융통성을 확보하고 모든 건설사업자의 자발적 직접시공을 유도함으로써 제도의 최초 도입 당시 예측한 기대효과를 실제 달성하기 위해서는 규제 형태의 의무를 부여하는 현행 방식이 아닌, 직접시공을 추진하는 기업에 대한 인센티브(가점 등)를 부여하는 방식으로 전환할 필요가 있음.

- 직접시공은 그 개념과 취지만을 고려한다면 종합건설업체에 있어 분명히 미래 전략에 유효한 대안이 될 수 있으며, 기업의 역량 확보 등의 차원에서 직접시공을 필요로 하게 되는 것이 이상적임.
- 그러나 현행 법령상 원도급자의 직접시공 미이행 시 부과되는 제재조치(예. 영업정지, 과징금, 시정명령)만 포함되어 있으며, 이에 건설업체가 법률 위반에 따른 과징금 등의 처분을 받지 않기 위해서는 반드시 관련 의무를 준수해야만 함.
- 즉, 직접시공 의무는 현재 건설산업·시장 활동의 자율성과 유연성을 제한하고 있어 건설업계 전반에서 현행 제도를 부담적 규제로 받아들이고 있는 실정임.
- 이에 직접시공제의 피규제자인 건설업계 전반에서 직접시공 의무를 편익적이고 수혜적인 것으로 인식할 수 있는 방침이 필요함. 일례로, 「건설산업기본법」에 따른 상호협력평가 결과에 따라 낙찰평가 시 일정 수준 가점을 받거나, 시공능력 평가 시 가산점을 획득하는 방식이 될 수 있음.
- 다만 공사의 특수성과 다양한 영향 요인들을 고려한다면 인센티브 제도를 효과적으로 운용을 위해서는 다양한 의견수렴이 필요할 것임. 일례로, 직접시공의 실현 가능성은 인력의 입출력이 잦고 원자재의 가공이 더 많이 요구되며 공종이 세분화·다기화되어 있는 건축공사보다는 토목공사에서 상대적으로 더 높게 나타날 것이며, 공사 성격에 따라 신기술·공법 활용이 필요하며 고난도 공종이 포함된 경우에는 하도급 의존도를 더 높이는 전략을 취할 수 있기 때문임.
- 이러한 검토를 통해 향후 공공부문의 낙찰평가 시 하도급 실적이 아닌 직접시공 실적에 대한 평가를 반영하여 건설업계의 자발적 직접시공을 장려하는 평가 기준의 보완이 필요할 것으로 판단됨.

김민주(부연구위원·mjukim@cerik.re.kr)

전영준(미래산업정책연구실장·yjjun@cerik.re.kr)