

# 시공참여자체도 재도입 바람직한가

백 영 권 | 한국건설산업연구원 연구위원  
ykbaek@cerik.re.kr

의원 입법으로 시공참여자체도의 도입을 추진하고 있다. 시공참여자체도는 지난 1996년에 도입되었다가 2008년에 폐지된 제도인데 이를 노무제공자체도라는 명칭으로 사실상 재도입하고자 하는 것이다. 현행 『건설산업기본법』에 의해 건설 근로자를 직접 고용해야 하는 전문건설업체는 이를 적극 반기고 있다. 하지만 짚어 보아야 할 부분이 많이 있다.

현재 우리나라 건설산업이 당면하고 있는 핵심 과제는 건설업체간 기술 경쟁을 촉진하고 별다른 역할 없이 중간 이익만을 취하는 부실 건설업체를 걸러내 구조조정을 촉진하는 것이다. 이러한 측면에서 명칭은 다르지만 이미 폐지되었던 시공참여자체도를 재도입하는 것이 과연 바람직한 것인지 검토해 보아야 한다.

## 전문건설업체의 재도입 주장

이번 입법 제안 내용을 보면 ‘건설 노무 제공자’란 전문 공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자와 건설노무 도급 계약을 체결하고 공사의 시공에 참여하는 건설 종사자를 말한다고 규정하고 있다. 폐지된 ‘시공 참여자’의 법적 정의는 전문건설업체로부터 건설 공사의 일부를 전문건설업체의 책임하에 성과급·도급·위탁·기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업체와 약정하고 공사의 시공에 사실상 참여한 건설업 종사자 및 성과급으로 고용된 건설 근로자를 의미하는 것으로 되어 있었다. 이를 볼 때 건설 노무 제공자는 시공 참여자에 비하여 범위가 다소 좁아졌을 뿐 ‘전문건설업체로부터 도급을 받는 건설 근로자’라는 핵심 부분은 차이가 별로 없다.

시공참여자체도를 재도입해야 하

는 이유로 단기간에 많은 건설 근로자를 투입하여 시공을 하는 건설공사 특성 등에 따라 전문건설업체가 일일이 고용 계약을 체결하는 것이 사실상 불가능하고 비효율적인 경우가 많다는 사유를 들고 있다. 건설 근로자의 직접 고용을 강제함에 따라 비능률적인 시공 방법을 강요하고 대부분의 전문건설업체를 범법자로 만드는 불합리한 결과를 초래하고 있음을 지적하고 있다.

또한 건설 근로자를 직접 고용하도록 강제하는 것은 건설업체가 자유롭게 효율적인 생산 방식을 선택할 수 있는 재량을 제약하여 시공의 효율성을 저해하고, 공사 원가를 상승시키는 주요 원인이 되고 있다고 한다. 결과적으로 시공참여자체도의 폐지가 부실 시공을 유발하게 할 뿐만 아니라, 경기 침체 등으로 어려움을 겪고 있는 중소 건설업체의

경영 부담을 가중시키고 있다고 주장하고 있다.

### 불합리... 생산 체계 논란 야기

시공참여자체도의 뿌리는 깊다. 전문건설업이 태동하기 전 종합건설업체들은 직접 시공하거나 소위 십장이라고 하는 시공 참여자를 활용하여 시공을 했었다. 1975년 전문건설업을 신설한 것은 십장들로 하여금 전문건설업을 취득하게 하기 위한 것이었다. 십장들 중 일부는 전문건설업에 흡수되기도 했지만 전문건설업이 신설된 후 규모가 커지고 발전하면서 십장들은 그대로 시장에 남아 있게 됐다. 이를 제도권으로 흡수하여 양성화하기 위한 조치가 996년의 시공참여자체도의 도입이다. 그러나 정부의 제도 도입 의도와 달리 시공참여자체도 도입 후에도 생산 구조 다단계의 폐해가 지속됨에 따라 결국 2008년 이를 폐지한 것이다.

시공참여자체도가 존재하던 시절 기억나는 일이 있다. 당시 전문건설업체는 종합건설업체가 시공 참여자에게 도급을 주어 공사를 하는 직할 시공은 위장 직영으로 『건설산업기본법』 위반이며 전문건설업체만 시공 참여자를 활용하는 것이 합법

적임을 강조한 바 있다. 발주자-원수급자-시공 참여자의 생산 구도는 불법임을 지적하던 전문건설업체가 지금은 발주자-원수급자-하수급자-시공 참여자라는 과거 다단계 건설 생산 구도를 되살리자는 요구를 하고 나선 것이다.

현재 『건설산업기본법』은 종합과 전문 건설업 간 건설 업역 구분을 존치하고는 있지만 발주자의 판단에 따라 종합건설업체를 대상으로 발주할지 전문건설업체를 대상으로 발주할지에 대한 재량을 부여해 가고 있다. 또한 종합건설업체도 일정 규모(30억원) 미만의 공사는 수급 받은 공사의 일정 부분(30%) 이상을 직접 시공토록 강제하고 있어 직접 시공을 해야 하는 부담을 안고 있다.

이러한 여건에서 전문건설업체만 하도급할 시공참여자체도를 재도입 하자는 주장은 현행 건설 공사 생산 체계에 대한 논란을 불러일으킬 소지가 매우 크다. 직접 시공을 함에 따른 부담은 종합건설업체라고 해서 전문건설업체와 다를 수 없다. 종합과 전문 건설업 간의 업역 구분은 발주자의 판단에 따라 완화해 가고 있는 상황이며, 종합건설업체는 시공 참여자를 활용하지 못하고 공

사의 일부를 직접 시공토록 되어 있는데 전문건설업체는 시공 참여자를 활용하여 하도급 시공하겠다는 자체가 불합리하기 때문이다.

한국건설산업연구원이 과거 하도급 실태에 관한 연구 과정에서 조사한 시공참여자체도에 대한 평가를 보면 전문건설업체의 의견과 시공 참여자의 견해가 상충되었던 것을 알 수 있다. 이 제도가 도입된 후 시공 참여자인 소위 팀·반장들은 공사비 받기가 어려워졌고, 부실 시공이 증가했으며, 다단계 하도급이 증가했다는 부정적인 입장을 보인 반면 전문건설업체들은 이와 전혀 다른 긍정적인 반응을 보였었다. 이와 같이 전문건설업체와 시공 참여자의 견해가 정반대로 나타났던 것은 전문건설업체가 시공 참여자에게 하도급을 하는 실질적인 이유가 이익을 확보하기 위한 수단이거나 시공 적자를 전가하는 수단으로 이용하였다는 판단을 가능하게 한다.

### 종합건설업 직접 시공과도 연계

현 단계에서 전문건설업체의 시공참여자체도 재도입 주장은 두 가지 측면으로 해석할 수 있을 것 같다. 첫째는 건설 공사의 채산성이 악화되고 있는 상황에서 직접 시공

과 근로자 고용에 따른 각종 부담을 할 수 없다는 측면과 둘째는 시공에 따른 적자를 하수급자인 시공 참여자에게 전가하려는 의도가 있는 것으로 보인다는 점이다. 이는 건설산업이 안고 있는 문제점을 전향적으로 해결하는 것이 아니라 다시 과거의 구도로 회귀하려는 것이다.

정부가 시공참여자체도를 폐지했던 것은 다단계 건설 생산 구조가 비효율적이며 공사비가 중간에 새어 나가 그만큼 공사 부실 소지도 크고 부실 건설업체가 생존할 터전이 되고 있다는 인식에서 출발했다고 본다. 이를 반복할 가능성이 농후한 시공참여자체도의 재도입이라

면 곤란할 것이다. 현재 건설산업은 건설 공사의 예정가격이 갈수록 낮아지고 최저가낙찰제 적용 공사는 확대되며 수주 경쟁이 날로 치열해지고 있다. 이에 따라 현장 근로자들의 근로 여건은 어려워지고 신규 건설 근로자의 진입은 없는 상황이다. 종합건설업체·전문건설업체·시공 참여자인 팀·반장뿐 아니라 건설 근로자까지 모두가 어렵다.

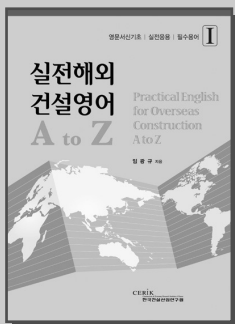
전문건설업체계의 주장은 알겠지만 과연 전문건설업체의 시공 참여자 활용을 다시 허용하는 것이 건설산업 전체 발전에 긍정적인 효과를 발휘할 것인지 면밀히 판단해 보아야 할 것이다. 모든 건설 관련 주체가

어려운 상황에서 특정 주체의 어려움을 다른 곳으로 떠넘기거나 건설산업의 구조조정을 어렵게 하는 구도로 가자는 것은 올바른 해법이 아닐 것이다.

시공참여자체도의 재도입 여부 문제는 종합건설업체의 직접 시공과 연계되어 있고 건설 근로자의 복지에 영향을 미칠 수밖에 없으며 건설산업의 구조조정과 관련이 있는 중요한 사안이다. 차체에 건설산업의 모든 관련 주체들의 애로가 다소나마 완화되고 건설산업의 발전을 촉진할 수 있는 방안을 논의하는 계기가 되었으면 한다. CERIK

## 신 · 간 · 안 · 내

실전해외건설영어 / 임광규 지음 · 한국건설산업연구원 펴냄



한국건설산업연구원은 국내 건설기업의 글로벌 건설 인력 양성을 통한 국제 건설시장 진출과 프로젝트 수행 능력 향상을 위해 총 5권의 「실전해외건설영어」 출간을 기획하고 이 중 제1권을 최근 발간하였다. 이번에 나온 「실전해외건설영어I」은 영문 서신 작성의 기초부터 해외건설 현장에서 사용되던 400여 건의 영문 서신 사례를 편집, 주석을 달았다. 또한, 해외건설 프로젝트 수행할 때 반드시 알아야 하는 필수 용어 300개를 선별해 놓았다.