직접시공의무제, 대상 공사 확대시 책임 시공 실현되나

심 규 범 | 한국건설산업연구원 연구위원
gbshim@cerik.re.kr

직접시공의무제 확대 요구

최근 국회에 원수급자의 직접시공의무제를 확대하자는 「건설산업기본법」(이하 「건산법」) 개정 법률안이 제출되었다(2009. 12. 18). 이 제도는 2006년에 도입된 것으로 지금까지는 30억원 미만의 공사를 30% 이상 직접 시공하도록 규정되어 있다. 직접시공의무제란 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 시공하는 것을 말한다. 이때 자기 인력이란 정규직만을 의미하지는 않으므로 원수급자와 고용 관계만 명확하다면 직접 시공으로 해석되며, 근로일이 아닌 경우에는 임금을 지급하지 않아도 된다. 또한 현재 임금의 지불 형태로서 성과급도 인정하므로 임금 형태의 적정한 조합을 통해 생산성 향상을 도모할 수 있다. 동 개정 법률안은 제안 이유에서 "건설업체의 책임 시공으로 부실시공을 방지하고 품질 확보에 기여하며 건설공사 효율성을 제고하는 등 실효성을 강화"하려는 취지를 명시하고 있다. 따라서 직접시공의무제 확대 요구에 대한 적정성을 검토하고, 효과적인 대상 공사 규모와 비율을 설정하며, 직접 시공을 촉진할 수 있는 효과적인 방안 등을 모색할 필요가 있다.

이론적 검토

직접 시공의 필요성은 건설 생산물 특성에서 기인하는 수주 생산 방식에서 비롯된다. 건설 생산물의 특성인 고가성과 용도의 특정성은 생산 후 판매 방식이 아닌 수주 후 생산이라는 방식이라는 형태를 띠게 한다. 수주 생산 방식에서는 미리 목적물을 확인할 수 없어 구매 결정을 위해 '생산자 정보'가 중요하다. 그리고 생산자가 '약속한 품질'이 실제 '생산물의 품질'로 실현되는지 감독 과정이 필요하다. 따라서 수주 생산 방식 하에서 효과적인 품질 확보 방안 중 하나가 주요 공종에 대해 구매시 선택한 원도급자의 직접 시공을 요구하는 것이다. 물론 복합성이라는 특성상 100%를 하나의 건설업체가 시공하라는 의미는 아니다.

실시 현황[1]

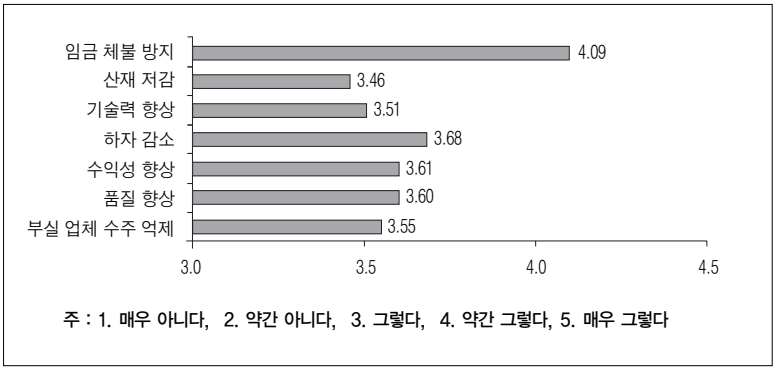
대한건설협회의 2008년 완성공사 원가구성 분석 자료를 활용해 공사 금액 규모별 직접 시공 비중을 추정해볼 수 있다. 5억원 미만 49.80%, 5~10억원 미만 41.34%, 10억~30억원 미만 30.01%, 30억~50억원 미만 21.28% 등으로 규모가 작을수록 직접 시공 비중이 높게 나타난다.

올해 3월에 실시한 종합건설업체 4개사에 대한 면담조사에서는 직접시공의무제 대상 공사에 대해 대체

로 35~60%를 직접 시공하는 것으로 나타났다. 직접시공의무제 시행의 주요 성과로는 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, 고용 관리 및 사회보험 가입 용이, 민원 감소 등이라고 응답했다. 그에 비해 주요 어려움으로는 직접 시공에 따른 조직 비용 부담, 공사비 부족, 발주자가 일괄 하도급 또는 지명 하도급을 유도하는 관행의 존재 등을 지적했다.

한편, 올해 3월에 실시한 종합건설업체 178개사에 대한 설문조사를 통해서도 유사한 결과를 확인할 수 있었다. 직접 시공 비율의 평균은 45.5%인데 이것은 과대 평가된 것으로 짐작된다. 주요 성과로는 '임금 체불 방지'에 대한 긍정도가 가장 높았다. 그 외 하자 감소, 수익성 향상, 품질 향상, 부실 업체 수주 억제, 기술력 향상, 산재 저감 등의 순이었다. 직접 시공에 대한 제약 요인으로는 행정 업무 부담, 관리직 인건비 부담, 낮은 공사비, 숙련 인력 조달 부담, 전문 시공 기술 부족 등의 순으로 응답했다. 위장 직영 사례로는 '전문건설업자를 원도급 업체 임직원으로 위장' 하는 사례와 '하도급업체에서 일하는 근로자를 원도급업체의 근로자로 신고' 하는 사례 등이 많았다.

직접 시공의 주요 성과 : 5점 척도



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

직접 시공 관련 사례[2)]

뉴욕 주정부 도로교통부(DOT)에서는 표준시방서(Standard Specifications)에 원수급인이 50% 이상 시공해야 한다고 규정하고 있다. 직접 시공 규정을 위반할 경우 공공공사에 대한 입찰 참가 자체를 제한한다. 직접 시공 규정의 효과로는 입찰 브로커의 감소, 품질 향상, 공기 준수 등이라고 평가하고 있다. 그리고 직접 시공을 촉진할 수 있는 여건으로 적정 공사비 확보와 엄격한 감독을 꼽고 있다. 공공공사의 낙찰률은 90% 이상인데 그 비결 중 하나가 지역별 직종별 최저 임금인 prevailing wage의 적용이다. 이것은 정부가 직종별 임금을 조사하여 공표하면 공공 발주자는 그 임금을 계상하고 실제로 근로자에게까지 전달되는지 감독하는 제도이다. 터너사의 관리자는 이것이 임금 삭감 경쟁을 억제함으로써 적정 공사비를 확보하고 모든 구성원의 상생을 가능케 한다고 말한다. 또한 이것을 위반하면 일정 기간 공공공사 입찰을 제한

1) 상세한 내용은 심규범·백영권·김지혜(2010), 품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접시공 촉진 방안, 한국건설산업연구원 참조.
2) 2005년과 2009년 출장에서의 면담 결과와 수집한 자료를 종합한 사례임.

직접 시공 촉진을 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)'(건협 내부 자료)에 따라 산정함.

함으로써 실효성을 확보하고 직접 시공 여부에 대해서는 시방서대로 시공하는지를 엄격히 감독하고 있다.

독일의 경우 연방 차원의 'VOB 건설공사에 관한 도급 조건' 중 'B : 건설 시공에 관한 일반계약조건'의 제4조(시공)에 직접 시공의 원칙이 명시되어 있다. 소규모 공사의 경우에는 99%를 원수급인이 직접 시공하고, 종합 발주의 경우에도 30~40%의 공사는 직접 시공한다. 직접 시공의 가장 큰 이유는 품질 확보이다. 직접 시공 촉진 여건으로서는 노무비 삭감을 억제하는 장치의 마련, 낙찰자 선정에서 직접 시공에 필요한 요소 우대, 입찰내역서의 시공 내역에 대한 엄격한 감독 등을 꼽는다.

직접시공의무제 확대 방안

직접 시공 대상 공사의 적정 규모 및 비율에 대한 면담조사와 설문조사 결과를 종합하면 공사 금액·비율을 상향하자는 의견이 많았고 확대 방법으로서는 점차적 확대 적용 의견이 대다수를 차지했다. 또한 공사 종류별로는 차등 없이 동일하게 적용하자는 의견이 많았고 공사 규모가 커질수록 비율을 감소시켜야 한다는 의견이 많았다. 따라서 직접 시공 대상 공사의 규모는 300억원 미만의 범위에서 단계적으로 확대하고, 직접 시공 의무 비율은 20~50% 범위에서 단계적으로 확대하는 것이 적정할 것으로 판단된다.

직접 시공 촉진 방안

면담조사와 설문조사 결과를 종합하면 직접 시공을 촉진하기 위해 다음과 같은 조치가 필요하다. 첫째, 적정 공사비 확보 및 전달을 위해 발주자가 상정한 공사 비용, 특히 노무비가 원수급자와 하수급자를 거쳐 건설 근로자에게까지 전달되도록 제도화해야 한다. 둘째, 직접 시공 요소에 대한 인센티브로서 직접 시공 실적과 유사 공사 참여 인력을 반영해야 한다. 셋째, 고용 비용 부담을 경감하기 위해 생산 중단 시기의 인건비, 제경비, 관리직 인건비 등에 대한 지원이 필요하다. 넷째, 행정 비용 부담을 경감하기 위해 사회보험 징수 일원화와 건설고용보험카드 확대 등이 필요하다. 다섯째, 위장 직영의 억제를 위해 사회보험 자료, 건설공사정보(KISCON), 직접 시공 계획서 등을 통한 엄격한 감독이 필요하다.

요컨대, 단계적 확대 조치를 명시하여 정부의 정책 방향을 천명함으로써 건설업계의 행태 변화를 선도할 필요가 있고, 이것이 생산물의 품질 제고와 건설업체의 경쟁력 제고, 그리고 지속 가능한 성장에 기여할 것으로 기대된다. CERIK