

# 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안

2006. 10.

심 규 범

한국건설산업연구원

## <차 례>

요약 .....	i
<b>I. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 문제 제기 및 연구 목적 : 건설산업 생존의 문제 .....	1
2. 연구 범위 .....	4
3. 연구 방법 .....	4
4. 보고서 구성 .....	5
<b>II. 이론적 분석 및 판단기준 설정 .....</b>	<b>7</b>
1. 하도급구조의 개념과 양태 .....	7
(1) 도급 및 하도급의 개념 .....	7
(2) 건설업의 특성 및 건설현장 하도급구조의 양태 .....	9
2. 도급생산에 대한 이론적 검토 .....	11
(1) 도급생산의 선택에 대한 미시 또는 거시 차원의 이론적 검토 .....	11
(2) 수주생산방식 하의 품질 확보와 다단계 도급생산 : 구매자의 선택 .....	17
(3) 도급생산과 직접생산의 비교 요약 .....	19
3. 관련 당사자의 관심 사항 .....	21
4. 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준 설정 .....	23
<b>III. 실태와 문제점 및 그 원인 .....</b>	<b>25</b>
1. 실태 .....	25
(1) 설문조사 응답자의 특성 .....	25
(2) 건설현장의 다단계 하도급 실태 : 설문조사 결과 .....	27
(3) 공종별 다단계 하도급의 유형 : 면담 및 문헌조사 결과 .....	30
(4) 현황 요약 : 건설현장에 과도한 다단계 하도급구조 고착화 .....	33

2. 문제점 .....	3
(1) 건설산업의 부정적 이미지와 다단계 하도급구조 .....	3
(2) 다단계 하도급의 문제점 : 설문조사 결과 .....	4
(3) 전문건설업체로서의 한계점에 봉착 : 면담조사 결과 .....	6
(4) 문제점 요약 : 생산물 부실화, 생산기반 와해, 이미지 악화 등 .....	7
3. 원인 .....	7
(1) 조직비용 > 거래비용 ⇒ 도급생산 선호 : 개별기업 차원 .....	7
(2) 관리 및 감독 노력 미흡 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원 .....	4
(3) 시공참여자 제도에 의한 불법 하도급의 정당화 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원 .....	42
(4) 다단계 하도급에 대한 팀·반장 및 전문건설업체의 견해 .....	53
(5) 직접생산의 장점 및 제약요인에 대한 견해 .....	55
(6) 원인 요약 : 조직비용의 확보 미흡, 경감 조치 부재, 감독 미흡 .....	9
4. 건설현장 다단계 하도급의 실태와 문제점 및 그 원인 요약 .....	61
(1) 실태와 문제점 및 그 원인 요약 .....	61
(2) 건설산업의 구조적 문제점과 제도적 또는 현실적 여건 .....	62

#### IV. 관련 사례 분석 .....

1. 독일의 건설산업 .....	65
(1) 하도급구조 현황 .....	65
(2) 하도급에 대한 관리 및 감독 .....	65
(3) 조직비용 부담 경감 .....	68
(4) 직접생산에 대한 인센티브 부여 .....	70
(5) 한국 건설산업에 대한 시사점 .....	76
2. 한국의 전기공사현장 .....	78
(1) 한전 전기공사 수행방법의 개요 .....	79
(2) 하도급구조 현황 .....	81
(3) 작업조 편성 및 직접시공에 대한 관리와 감독 .....	81

(4) 조직비용 부담 경감 .....	82
(5) 직접생산에 대한 인센티브 부여 .....	84
(6) 자격증을 활용한 직접시공의 효과 .....	85
(7) 전기공사와 건설공사의 비교 및 시사점 도출 .....	85
3. 관련 사례 요약 및 시사점 도출 .....	89

**V. 개선방안 .....** 91

1. 기본 방향 : 다단계 하도급구조 개선 및 여건 조성 .....	91
(1) 건설산업의 구조적 문제점에 대한 개선 가능성 검토 .....	91
(2) 조직비용의 경감 및 거래비용의 증가를 통한 직접생산 유도 .....	92
(3) ‘기업의 중요 요소’와 ‘산업의 중요 요소’ 결합 : 건설공사 수행 과정에 제도적 으로 반영 .....	94
(4) 건설현장의 다단계 하도급구조 개선을 통한 기대효과 .....	96
2. 불법 다단계 하도급에 대한 규제 강화 .....	99
(1) 규제의 정당성에 대한 이론적 검토 및 시공참여자 제도 폐지 .....	99
(2) 다단계 하도급구조 개선 방안에 대한 인식 : 설문조사 결과 .....	99
(3) 다단계 하도급구조 개선방안에 대한 인식 : 면담조사 결과 .....	103
3. 불법 다단계 하도급에 대한 감독 강화 .....	105
(1) 발주자의 승인 없는 공사에 대한 공사대금 지급 거부 관행 정착 촉진 .....	105
(2) 위장직영 억제 .....	105
(3) 직접시공계획서의 제출 및 활용 .....	106
(4) 해당 직종의 핵심기능인력 보유 의무화 .....	107
(5) 불법 다단계 하도급에 대한 신고포상제 도입 검토 .....	107
(6) 건교부의 처벌 강화 내용 : 건설산업기본법 개정안 .....	107
4. 조직비용 부담의 경감 : 성실업체의 경영여건 개선 .....	108
(1) 적정 공사비의 확보 : 다단계 하도급구조 개선을 전제한 최저가낙찰제의 신중한 확대	108
(2) 소요비용의 확보 및 비용부담 경감 .....	110
(3) 행정부담 경감 .....	112

(4) 유능한 숙련인력의 체계적 육성 및 확보 촉진 .....	113
5. 직접생산에 대한 인센티브 부여 : 성실업체 우대 .....	114
(1) 직접생산 실적에 대한 구분 표기 .....	114
(2) 시공능력평가 및 낙찰자 선정기준에 기능인력 반영 .....	114
(3) 사후적 품질평가 및 정보 관리와 활용 .....	115
(4) 시공능력에 따른 수주금액총액한도제 도입 검토 .....	115
6. 개선방안의 주요 분야별 추진 당사자와 단계적 접근 전략 .....	116
(1) 건설공사 수행 과정별 직접생산 촉진 방안 요약 .....	116
(2) 주요 분야별 추진 당사자와 단계적 접근 전략 .....	118
<b>VI. 결론 및 정책적 시사점 .....</b>	<b>123</b>
1. 결론 .....	123
2. 정책적 시사점 .....	124
<b>참고자료 및 문헌 .....</b>	<b>126</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>127</b>
<b>부록 .....</b>	<b>129</b>

## 〈표 차례〉

〈표 II-1〉 건설업과 일반제조업의 특성 비교 .....	9
〈표 II-2〉 생산 및 판매와 관련한 일반시장과 건설시장의 차이 .....	18
〈표 II-3〉 도급생산 및 직접생산의 장단점, 활용 여건 및 정부개입 양상 .....	20
〈표 II-4〉 건설현장의 하도급구조에 대한 각 당사자의 주요 관심 사항 .....	22
〈표 II-5〉 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준 .....	23
〈표 III-1〉 설문조사 응답자 특성 : 팀·반장 .....	26
〈표 III-2〉 설문조사 응답자 특성 : 전문건설업체 .....	27
〈표 III-3〉 시공능력평가액 규모별 원도급 비율 : 전문건설업체 응답 .....	27
〈표 III-4〉 전문건설업 등록업종별 직영 부분의 비율 ; 전문건설업체 응답 .....	28
〈표 III-5〉 팀·반장이 공사를 수주하는 곳의 분포 : 팀·반장 응답 .....	29
〈표 III-6〉 상용직 근로자로 취업할 경우의 희망 임금 : 대분류 직종별 팀·반장의 견해	59
〈표 III-7〉 건설현장 다단계 하도급의 실태와 문제점 및 원인 요약 .....	61
〈표 IV-1〉 생산중단 시기의 노동비용 경감 방안 .....	70
〈표 IV-2〉 전기공사와 건설공사의 비교 및 시사점 도출 .....	89
〈표 IV-3〉 관련 사례로부터 도출할 수 있는 시사점 요약 .....	90
〈표 V-1〉 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준에 의거한 개선 방향 도출 ...	94
〈표 V-2〉 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준에 의거한 대안의 선택 .....	103
〈표 V-3〉 직영 비율 규모별 위장직영을 확인하는 자료 : 전문건설업체의 응답 .....	106
〈표 V-4〉 ‘상시근로자수’를 ‘총공사금액’으로 환산한 결과 .....	112
〈표 V-5〉 주요 분야의 개선방안별 추진 당사자 및 단계별 접근 전략 .....	118

## 〈그림 차례〉

〈그림 I-1〉 보고서의 구성 .....	5
〈그림 II-1〉 건설산업의 생산 및 고용구조 .....	10
〈그림 II-2〉 직접생산과 도급생산의 비율 선택 : 개별기업 차원의 최적화 .....	14
〈그림 II-3〉 개별기업 차원의 최적화의 합 : 산업차원의 최적화와 불일치 가능 .....	16
〈그림 II-4〉 생산물의 성격에 따라 구매자가 품질 확보를 위해 의존하는 정보 .....	17
〈그림 II-5〉 수주생산 방식 하에서 양질의 생산물 확보를 위한 조건 .....	18
〈그림 II-6〉 개별기업 차원의 최적화와 산업 차원의 최적화 간의 격차 발생 : 정부의 개입 정당화 .....	21
〈그림 III-1〉 하도급 주는 대상 : 전문건설업체 응답 .....	28
〈그림 III-2〉 건설현장의 다단계 하도급 실태 .....	30
〈그림 III-3〉 골조공사 현장의 다단계 하도급 유형 .....	32
〈그림 III-4〉 건설업의 부정적 이미지와 건설현장의 불법 다단계 하도급구조의 관계 개념도	34
〈그림 III-5〉 다단계 하도급구조에서 비롯된 건설현장의 문제점에 대한 인식 .....	36
〈그림 III-6〉 개별기업 차원의 도급생산 발생 원인 : 조직비용 > 거래비용 .....	38
〈그림 III-7〉 상시근로자수 기준의 확대 적용시 원가 반영상의 문제점 예시 .....	40
〈그림 III-8〉 근로기준법에 의한 주휴일 수당 지급과 직접노무비 반영 .....	41
〈그림 III-9〉 건설사업주의 유사 행정업무 중복 수행 .....	41
〈그림 III-10〉 ‘시공에 사실상 참여한 입장’에 이르는 실제 도급 구조와 법적지위 .....	45
〈그림 III-11〉 건설현장에서 일하는 형태 : 팀·반장 응답 .....	47
〈그림 III-12〉 시공에 직접 참여하는지 여부 : 팀·반장 응답 .....	48
〈그림 III-13〉 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 근로계약 .....	48
〈그림 III-14〉 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 건설근로자퇴직공제제도 .....	48
〈그림 III-15〉 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 고용보험, 산재보험 .....	49
〈그림 III-16〉 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 국민연금, 건강보험 .....	49
〈그림 III-17〉 시공참여자 제도에 대한 인지도 및 참여도 : 팀·반장 응답 .....	50
〈그림 III-18〉 시공참여자 제도 도입 이후 ‘공사비 받기가 쉬워졌다’에 대한 견해 .....	50

<그림 III-19> 시공참여자 제도 도입 이후 ‘공사비를 현금으로 받는 경우가 많아졌다’에 대한 견해 .....	51
<그림 III-20> 시공참여자 제도 도입 이후 ‘공사에 대한 책임감이 높아졌다’에 대한 견해	51
<그림 III-21> 시공참여자 제도 도입 이후 ‘부실시공이 감소했다’에 대한 견해 .....	52
<그림 III-22> 시공참여자 제도 도입 이후 ‘다단계 하도급이 감소했다’에 대한 견해 .....	52
<그림 III-23> 시공참여자 제도의 존재 여부에 대한 견해 .....	53
<그림 III-24> 다단계 하도급이 발생하는 이유에 대한 견해 .....	54
<그림 III-25> 다단계 하도급이 만연된 이유에 대한 견해 .....	54
<그림 III-26> 직영의 장점에 대한 견해 .....	56
<그림 III-27> 직영을 제약하는 요인에 대한 견해 .....	57
<그림 III-28> 월급제 상용직으로 취업(또는 고용)하길 희망하는 응답자 비율 .....	58
<그림 III-29> 상용직 취업을 희망하는 비율 : 대분류 직종별 팀·반장 응답 .....	58
<그림 III-30> 상용직으로 취업(또는 고용)할 경우의 희망(또는 지불)임금 .....	58
<그림 III-31> 월급제 팀·반장에게 지급하고 있는 월급 수준 : 전문건설업체 응답 .....	59
<그림 III-32> 건설산업의 구조적 문제점과 제도적 또는 현실적 여건 .....	62
<그림 III-33> 산업 또는 국가 차원의 과도한 도급생산 실태와 원인 .....	63
<그림 IV-1> 독일 건설산업 사업주 단체 및 훈련담당기관 .....	71
<그림 IV-2> 직업훈련생 통상적 훈련계획 .....	73
<그림 IV-3> 독일 건설근로자의 직업생애경로 .....	74
<그림 IV-4> 한진 ‘자격증’을 매개로 한 각 당사자의 상호 관계 .....	78
<그림 V-1> 건설산업의 구조적 문제점에 대한 해결 가능성 검토 .....	91
<그림 V-2> 조직비용의 경감 및 거래비용의 증가를 통한 직접생산 유도 .....	93
<그림 V-3> 조직비용 부담의 경감 및 직접생산에 대한 인센티브 부여 .....	94
<그림 V-4> 기업의 가치와 산업 및 국가의 가치의 결합 .....	95
<그림 V-5> 건설생산의 흐름과 성실업체에 대한 지원 방안 .....	96
<그림 V-6> 건설현장 다단계 하도급구조 개선을 통한 기대효과 .....	97
<그림 V-7> 다단계 하도급구조 개선을 통한 건설산업의 위상 재정립 가능성 .....	98
<그림 V-8> 다단계 하도급구조의 개선 방향에 대한 견해 .....	100

<그림 V-9> 팀·반장에게 다단계 하도급을 허용할 경우의 전제조건에 대한 인식 .....	101
<그림 V-10> 팀·반장에 대한 다단계 하도급을 금지할 경우의 전제조건에 대한 인식 ..	102
<그림 V-11> 건설공사 수행 과정별 직접생산 촉진 방안 .....	117

## 요약

### 제1장 서론

- 건설현장의 불법 다단계 하도급구조 문제는 단지 생산 및 고용구조의 차원이 아닌 건설산업 생존의 차원 나아가 국가 경쟁력 차원에서 생각해 보아야 함.  
· 건설생산물의 부실화와 건설생산기반의 와해를 초래하는 요인으로 지목되기 때문이며, 또한 이것이 여타 산업의 원가 상승 및 물류비 상승을 거쳐 국가 경쟁력 약화로 이어지기 때문임.
- 건설현장의 다단계 하도급구조가 야기하고 있는 폐해의 주요 내용은 다음과 같음.  
· 먼저 각각의 도급 단계마다 실공사비가 누수(漏水)되어 부실시공을 초래하고 저임금, 장시간 근로, 산재 빈발 등 근로조건을 악화시킨다는 점임. 이것은 결국 국민과 근로자의 안전 및 생명을 위협하게 됨.  
· 또한, 다양한 형태의 다단계 하도급구조는 불법임에도 불구하고 드러나지 않은 채 관행화되어 부실업체 또는 불법브로커의 생존 여건이 되고 있음. 이것은 과당 경쟁과 저가 수주의 근원으로서 건설산업 전체의 발목을 잡고 있음.
- 본 연구는 이러한 인식 하에 건설현장의 다단계 하도급구조가 건설산업에 미치는 영향을 진단하고 보다 근본적인 개선방안을 모색하고자 함.  
· 다단계 하도급구조가 발생하게 된 원인과 불법임에도 불구하고 만연된 이유를 분석하고 구조의 고리를 끊기 위해서는 어떠한 조치가 필요하고 어떠한 여건을 조성해 주어야 하는지를 아울러 밝혀내고자 함.

## 제2장 이론적 분석 및 판단기준 설정

### - 개별기업의 선택

- 거래비용(去來費用)과 조직비용(組織費用) 중 어느 것이 크가에 따라 당해 상품의 생산이 시장을 통하여 조직화될 것인가 아니면 기업을 통하여 조직화될 것인가가 결정됨.

거래비용 > 조직비용 ⇒ 기업을 통한 생산 조직화 ⇒ 직접생산

거래비용 < 조직비용 ⇒ 시장을 통한 생산 조직화 ⇒ 도급생산

### - 구성의 오류(fallacy of composition)와 산업 차원의 선택

- 개체 자체에 대한 진리가 반드시 전체에 대해서도 진리로 적용되는 것은 아니라는 것을 의미하는 형식논리학의 용어임.
- 도급생산의 경우에도 적정 수준을 벗어난다면 위에서 살펴본 구성의 오류에 해당하는 결과를 낳을 수 있음. 즉, 개별 기업이 관리 부담 등 조직비용을 최소화하기 위해 도급생산을 선택할 경우 당해 기업의 입장에서는 이것이 최선의 선택일 수 있으나, 모든 건설기업이 극단적인 도급생산을 선택할 경우 숙련인력 양성의 기피, 건설기업의 기술력 저하, 페이퍼컴퍼니의 만연, 통제력 저하에 따른 품질 저하 및 부실 시공, 고용관계 불명확화에 따른 근로조건 저하, 실공사비 누수에 따른 부실화 등에 건설산업이 붕괴할 것이기 때문임.

### - 수주생산방식 하의 품질 확보와 다단계 도급생산 : 구매자의 선택

- 수주생산 방식 하에서는 성실한 시공자인지에 대한 선별 절차가 반드시 필요함. 하지만 수주생산방식 하에서 다단계의 하도급이 이루어진다면 발주자는 자신이 원하는 목적물을 확보할 수 있는 가능성이 낮아짐.
- 따라서 이론적으로는 수주생산 방식 하에서 생산물을 확인하는 것이 불가능한 상황에서 생산물의 품질을 확보할 수 있는 방안 중 하나가 다단계 하도급을 억제하는 것임.

- 하도급 규제에 대한 정부의 개입
  - 다단계 하도급이 과도할 경우 원수급자의 자율성을 제약함에도 불구하고 원수급자에 대한 직접시공 의무화가 정당화될 수 있음.
  - 즉, 자율성 침해가 시장원리에 반하는 부작용임에도 불구하고 과도한 도급 생산으로 인해 성실업체가 퇴출당하고 건설시장 질서가 무너지며 나아가 생산기반을 와해시키는 더 큰 부작용이 야기된다면 정부의 개입은 정당화됨.
  
- 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준 설정
  - 생산물과 생산기반으로 나누어 약속된 생산자의 시공 가능성, 약속된 적정 공사비 투입 가능성, 성실업체의 수주 가능성, 기능인력 육성 및 확보 가능성 등 네 가지의 판단기준을 설정할 수 있음.
  - 즉, 이들 네 가지 판단기준에 부합하는 생산구조가 보다 이상적인 생산구조라고 판단할 수 있다는 것임. 이것은 향후 분석 과정에서 선악의 판단 또는 방식의 선택을 위한 시금석으로 활용될 것임.

### 제3장 실태와 문제점 및 그 원인

- 건설현장의 다단계 하도급 실태
  - 「건설산업기본법」에 의하면 2단계(일반-전문-팀·반장)까지의 하도급이 허용되고 있으나 팀·반장의 응답을 살펴보면 실제로는 3단계 이상을 넘어가는 불법하도급이 약 70%를 차지하는 것으로 나타남.
  
- 건설산업의 부정적 이미지와 다단계 하도급구조
  - 언론에 보도되는 건설산업의 주된 부정적 이미지는 부실 시공, 불법 비자금, 공사대금 사기, 산재 다발, 임금 체불 등인데 그 연원을 따라가 보면 결국 불법 다단계 하도급에 이르게 된다는 것임.

·부실시공, 불법 비자금, 공사대금 사기 등은 결국 생산물의 부실화로 나타나 국민의 안전을 위협하고, 산재 다발이나 임금 체불 등의 근로환경 악화 요인은 부실업체의 만연과 더불어 생산기반 약화로 이어져 건설산업의 존립 기반을 위협하기에 이룸.

- 다단계 하도급의 문제점 : 설문조사 결과

·다단계 하도급구조의 문제점을 열거한 설문지의 보기 항목 중 생산물의 부실화 및 품질 저하와 관련해 팀·반장이 가장 강한 긍정을 보인 항목은 ‘부실업체가 많아져 과당경쟁을 야기하고 저가수주로 이어진다’(1.4)이고, 다음이 품질 저하 또는 부실시공의 가능성(이상 1.6), 그 다음이 실공사비 감소(1.7), 능력이 확인되지 않은 시공자 개입(2.0) 등임.

·부실업체 만연 및 숙련인력 고갈과 관련해 팀·반장이 가장 강한 긍정을 보인 항목은 산재 사고 증가, 임금체불 증가, 근로조건 악화(이상 1.6), 그 다음이 성실업체 퇴출(1.7), 고용관계 모호, 부실업체의 생존 여건 조성, 전문시공기술의 축적 불가(이상 1.8) 등임.

·비자금 마련의 여건 조성이라는 항목에 대해서 팀·반장은 1.7점의 강한 긍정을 보인 데 비해, 전문건설업체는 2.7점이라는 약한 긍정을 보이고 있음.

- 조직비용 > 거래비용 ⇒ 도급생산 선호 : 개별기업 차원

·개별기업 차원에서는 직접생산을 수행할 때 수반되는 조직비용이 도급생산을 수행할 때 수반되는 거래비용에 비해 크다면 당연히 도급생산을 선호하게 됨. 이것은 개별기업 차원에서는 지극히 합리적인 선택이 됨.

- 건설업의 특성으로부터 비롯된 ‘생산중단 시기’의 존재와 노동비용의 미확보

·장마철이나 겨울철에는 옥외직종의 주기적인 생산중단이 반복되고 강우 또는 바람 등에 의해 불시에 작업이 중단될 수 있음.

·따라서 건설업의 특성에서 비롯되는 생산중단 시기의 존재는 조직비용 부담을 더욱 무겁게 만들고 개별기업으로 하여금 직접생산을 기피하게 만듦.

- 비용부담 및 행정부담의 증대 ⇒ 조직비용 부담 증가
  - 직접생산을 수행할 경우 고용관계에서 비롯되는 비용부담 및 행정부담은 조직비용의 부담을 증대시키고 이론적으로는 이것이 거래비용보다 커질 때 개별기업은 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하게 됨.
  - 건설경기의 침체와 과당경쟁이 만연된 상황에서 건설업체는 적정 공사비를 확보하지 못하고 있음. 과거 2004~2005년 사이 최저가낙찰제로 집행된 15개 프로젝트의 평균 낙찰률은 55.75%임.
  - 사회보험료나 주40시간제 추가 비용 및 주휴 수당 등을 확보하지 못할 경우 건설업체는 근로자와의 고용관계를 단절시킴으로써 이러한 비용부담을 덜고자 도급생산을 선택하게 됨.
  - 건설일용근로자의 ‘찾은 이동’과 ‘중복 수행’이 결합될 경우 사회보험과 관련된 행정업무는 폭증하게 됨. 이러한 행정부담의 증가는 개별 건설업체의 조직비용을 더욱 가중시켜 직접생산보다는 도급생산을 선택하도록 유도함.
  
- 직접생산의 장점에 대한 인센티브 부재
  - 직접생산에 따른 조직비용 부담을 능가할 만한 장점에 대한 인센티브가 없어 개별 기업으로서는 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하는 것이 합리적인 선택임.
  
- 관리 및 감독 노력 미흡 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원
  - 산업 또는 국가차원에서 볼 때 이러한 다단계 하도급구조는 건설산업에 치명적인 피해를 야기하므로 불법 다단계 도급행위를 근절해야 함.
  - 그러나 정부, 발주자, 원수급자가 이것을 막을 수 있는 적절한 장치를 두지 못했고 이를 위한 의지 또한 강력하지 못해 불법 다단계 하도급구조가 만연된 것이라고 판단됨.
  
- 시공참여자체도에 의한 불법 하도급의 정당화 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원

·실제 운영 실태를 살펴보면 시공참여자의 책임의식 강화나 권익보호를 통한 건설시공 유도 또는 건설시장 질서의 회복이라는 긍정적 측면보다는 만연된 하도급 관행을 그대로 온존시키는 부정적 측면이 더 많다는 지적이 제기되고 있음.

- 다단계 하도급에 대한 팀·반장 및 전문건설업체의 견해

·다단계 하도급의 발생 배경 : 팀·반장은 자재나 인력 통제의 용이(35.5%), 공사비용 절감(25.8%), 일당제로 일을 시킬 경우의 능률 저하(12.9%), 여러 공종의 통합발주(12.9%)의 순으로 응답함.

·다단계 하도급구조가 불법임에도 불구하고 만연된 이유 : 팀·반장은 정부의 관리감독 의지 미약(32.2%), 경미한 처벌(25.5%), 발주자의 묵인(15.8%), 원수급자의 묵인(13.8%) 등의 순으로 응답하고 있음.

- 직영의 장점

·팀·반장이나 전문건설업체의 견해가 유사함. 먼저 팀·반장의 경우 책임시공에 의한 품질 확보(35.1%), 산재사고 감소(25.9%), 전문시공기술의 개발 및 활용 촉진(13.9%) 등의 응답이 많음.

·특히, 직영의 가장 큰 장점으로 '책임시공에 의한 품질 확보'에 양자의 인식이 일치되었다는 점은 주목할 만함. 즉, 건설업체의 응답자도 직영의 장점에 대해서는 팀·반장과 마찬가지로 인식하나 문제는 이러저러한 부담 또는 사정 때문에 직영하지 않는다는 것으로 해석할 수 있음.

- 직영을 제약하는 요인

·팀·반장의 경우 지나치게 낮은 공사비(29.9%), 공사 중단 시기의 직영인력에 대한 인건비(19.9%), 관리인력에 대한 인건비(18.5%), 유능한 숙련인력 확보 곤란(12.9%), 사회보험료 부담(6.2%) 등의 응답이 많음.

·특히, 전문건설업체도 '지나치게 낮은 공사비'가 직영을 제약하는 요인이라고 가장 많이 응답한 점에 주목할 만함. 여기에서 지목된 요인을 극복할 수 있도록 제도화하는 것이 바로 직접시공의 여건을 조성하는 것이 될 것임.

## 제4장 관련 사례 분석

### - 독일의 건설산업이 주는 시사점

- 하도급구조 현황 : 발주자 및 원수급자의 관리·감독 강화를 통해 다단계 하도급구조의 개선이 가능함을 시사함. 독일은 재하도급을 금지하는 명시적인 법률 규정이 없음에도 불구하고 ‘발주자-원수급자(일반)-하수급자(전문)’ 단계에서 거의 모든 시공이 이루어짐.
- 하도급에 대한 관리 및 감독 : 직접시공 의무화를 통해 페이퍼컴퍼니의 고사(枯死) 또는 자연도태(自然淘汰)를 유도해 건설관행을 정상화할 수 있음을 시사함.
- 조직비용 부담 경감
  - \* 적정 공사비의 확보 : 정상적인 경우 낙찰률이 95~105% 수준에서 유지됨으로써 건설업체가 적정 금액을 확보해 직접 시공을 통해 생산물의 품질제고와 더불어 근로자의 고용안정 역시 촉진할 수 있는 여건이 조성됨.
  - \* 노동비용 분담 : 직접생산을 위해 소요되는 노동비용을 사용자가 모두 부담하지 않고 노사정이 분담하도록 함으로써 하도급구조 개선에 기여할 수 있음을 시사함.
  - \* 행정 부담의 경감 : 산재보험을 제외한 4대 사회보험의 적용 및 징수를 일원화함으로써 고용에 따른 사회보험 관련 행정 부담을 크게 덜어주고 있음.
  - \* 숙련인력의 양성 및 확보 촉진 : 건설업 수공업회의소에서 건설업의 특성이 반영된 현장성 높은 교육훈련을 실시해 ‘전문가’를 양성함으로써 건설업체가 자발적으로 이들을 보유하도록 유도하고 있음.
- 직접생산에 대한 인센티브 부여 : 낙찰자를 선정하는 과정에서 전문능력의 핵심요소로서 기능인력의 수와 자격증 및 경력을 반영함으로써 건설업체의 직접생산 및 하도급구조의 개선에 기여할 수 있음을 시사함.

- 한국의 전기공사현장이 주는 시사점
  - 한전 전기공사 수행방식을 일반 건설공사에 대해 확대 적용할 수 있는 가능성이 있음을 시사함.
  - 발주방식 및 계약방식 : 원수급자뿐만 아니라 하수급자에 대한 통제 장치가 필요함을 시사함. 또한 공사물량을 보유하고 있는 시공기간에 대해서만 직접 시공 관련 요구가 가능할 것임을 시사함.
  - 입찰 과정 : 입찰시 직접시공을 담당할 핵심기능인력의 보유를 의무화할 수 있음을 시사함. 또한 자격증 대여에 대한 억제장치가 마련되어야 함을 시사함.
  - 하도급 과정 : 실질적인 시공능력이 인정된 건설업자만이 시공에 참여하도록 하수급인 승인 요건을 강화해야 함을 시사함.
  - 시공 과정 : 입찰시 제시한 핵심기능인력의 상시 투입을 확인해야 함. 특히, 직접시공 부분에 투입된 인력에 대한 직접고용을 확인해야 함.
  - 숙련인력 양성과 관련 정보 DB의 구축 및 활용 : 체계적인 교육훈련 및 자격 제도의 구축이 필요하며, 그에 대한 활용 방안의 마련이 필요함. 그리고 건설기업정보 DB를 구축하고 이를 활용하는 것도 필요함.

## 제5장 개선 방안

- 기본 방향 : 다단계 하도급구조 개선 및 여건 조성
  - 건설현장의 다단계 하도급구조를 개선하기 위해서는 과도한 도급생산을 억제하는 조치가 필요함.
  - 그리고 이를 위해서는 조직비용을 경감하고 거래비용을 증가시킴으로써 직접생산의 여건을 갖추어주는 것이 중요함.
- 불법 다단계 하도급에 대한 감독 강화
  - 현행 「건설산업기본법」에 규정되어 있는 시공참여자제도를 폐지해야 함.
  - 발주자의 승인 없는 공사에 대한 공사대금 지급 거부 관행의 정착을 촉진함.

- 위장직영 역제를 위해 직영시공한 부분에 대해서는 고용보험 등 사회보험의 피보험자료를 통해 실제 직영 여부를 판단하도록 함.
- 직접시공계획서의 제출 및 활용 : 직접시공 부분을 담당할 핵심기능인력의 명단을 숙련도별로 제시하도록 하고 시공 단계에서도 이들을 상시 투입하도록 함.
- 해당 직종의 핵심기능인력 보유 의무화 : 발주자는 실제 시공과정에서 해당 직종의 핵심기능인력이 상시적으로 투입되고 있는지를 확인함.
- 불법 다단계 하도급에 대한 신고포상제 도입을 검토함.

- 조직비용 부담의 경감 : 성실업체의 경영여건 개선

- 적정 공사비의 확보 : 다단계 하도급구조 개선을 전제한 최저가낙찰제의 신중한 확대가 요구됨. 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 최저가낙찰제 대상 공사가 확대될 경우 결국 최말단의 탐·반장, 건설일용근로자, 국민에게 그 피해가 전가될 가능성이 높기 때문임. 따라서 최저가낙찰제를 확대하려는 시도에는 반드시 생산이 이루어지는 현장에 대한 배려 즉, 실질적인 저가 심사, 부실업체의 퇴출, 다단계 하도급구조의 개선 등에 대한 제도적 개선이 전제되어야 함.

· 소요비용의 확보 및 비용부담 경감

- \* 사회보험료 확보 방안 : 재정경제부에서 ‘사후원가검토조건부계약’ 원리를 사회보험료에 적용하기로 정책방향을 수정함에 따라 2007년 1월부터는 낙찰률과 무관한 사회보험료 확보가 가능해질 것으로 기대됨.
- \* 관리자 인건비 지원 확대 : 노동부는 고용관리책임자에 대한 지원금을 고용보험에서 지원하는 규정을 두고 있는데 보다 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 현장별 지원 방안이 요구됨.
- \* 생산중단 시기의 인건비 지원 : 기후적 요인에 의한 반복적 생산중단 시기에 해고가 불가피함에도 불구하고 고용관계를 유지할 경우 인건비의 일부를 지원하는 방안을 검토해야 함. 노동부는 겨울철 계속고용유지 지원제도 도입을 검토 중임.

- \* 주40시간제 적용에 따른 추가 비용 확보 : '총공사금액'으로 확대 기준을 전환함으로써 건설업체의 지불능력을 확보할 수 있도록 함.
- \* 주휴일 수당의 확보 : 발주자가 공사원가를 산정할 때 주44시간제에 의거하여 1주일에 공사수행일로 6일을 산정하더라도 직접노무비에는 주휴일 수당을 감안하여 7일치를 계상하여야 함. 재정경제부의 회계통칙이 필요함.

- 행정부담 경감

- 고용보험 전자카드 보급 확대 : 2006년 상반기 현재 수도권 200억원 이상의 건설현장에 지역차원의 시범사업을 실시하고 있음. 사회보험료 확보 등 여건이 개선되는 2007년 초부터 전국으로 확대하는 방안을 적극적으로 검토해야 함.
- 4대 사회보험 및 유사 제도의 적용 및 징수 업무 일원화 : 4대 사회보험, 건설근로자퇴직공제제도, 소득세 납부 등 유사업무를 일원화하여 처리할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 유능한 숙련인력의 체계적 육성 및 확보 촉진 : 건설현장의 특성을 반영한 보다 체계적인 육성 체계의 구축이 시급함.

- 직접생산에 대한 인센티브 부여 : 성실업체 우대

- 직접생산 실적에 대한 구분 표기 : 직접시공 실적을 하도급 실적과 구분하여 표기함으로써 성실업체가 높게 평가받도록 유도함.
- 시공능력평가 및 낙찰자 선정기준에 기능인력 반영 : 건설기능인력에 대해 숙련도별로 환산하여 반영하도록 함.
- 사후적 품질평가 및 정보 관리와 활용 : 공사 수행 중 또는 종료 후에 공사의 품질에 대해 평가하고 이를 DB에 수록하고 관리하고 향후 시공능력평가 및 입·낙찰 정보로 활용하도록 함.

- 시공능력에 따른 수주금액총액한도제 도입 검토 : 당해 건설업체의 시공능력평가를 기준으로 하며, 요소 중 실제 시공을 담당하는 팀·반장을 포함하는 기능인력을 중요 요소로 반영하도록 함.

## 제6장 결론 및 정책적 시사점

### - 정책적 시사점

- 첫째, 자유시장경제 체제 하에서 개별기업 차원의 ‘구성의 오류’에 빠지지 않도록 막아주는 안전장치로서의 산업 차원 또는 국가 차원의 합리적인 ‘규제’는 필요하다는 점임.
- 둘째, 산업 차원 또는 국가 차원에서 중요한 요소를 시장메커니즘과 연계시키기 위해서는 개별기업 차원에서 중요하게 생각하는 요소와 결합시켜야 함.
- 셋째, 건설산업의 특성은 세계적으로 공통적이거나 이를 제도적으로 극복한다면 다른 산업에 뒤지지 않는 확고한 생산기반을 갖출 수 있음을 시사함. 이때 소요되는 비용을 여하히 분담하고 책임을 공유하느냐가 관건임.
- 넷째, 건설산업에서 최저가낙찰제의 확대를 건설현장의 여건 즉, 다단계 하도급구조의 개선과 맞물려 추진해야 함을 시사함. 자칫 지나친 공사비 저하의 부담을 건설현장의 다단계 하도급구조를 따라 아래로 전가함으로써 말단의 팀·반장이나 근로자의 근로조건 악화나 임금 체불을 야기하는 한편 국민에게는 부실생산물을 공급하게 되는 우를 반복할 가능성이 농후하기 때문임.



# 제1장 서론

## 1. 문제 제기 및 연구 목적 : 건설산업 생존의 문제

건설현장의 불법 다단계 하도급구조 문제는 단지 생산 및 고용구조의 차원이 아닌 건설산업 생존의 차원 나아가 국가 경쟁력 차원에서 생각해 보아야 한다. 왜냐하면 건설생산물의 부실화와 건설생산기반의 와해를 초래하는 요인으로 지목되기 때문이다. 또한 이것이 여타 산업의 원가 상승 및 물류비 상승을 거쳐 국가 경쟁력 약화로 이어지기 때문이다.

좀 더 구체적으로 생각해 보자. 건설산업이 ‘국민의 사랑’을 받기 위한 조건은 안전하고 질 좋은 건설생산물을 공급하는 것이다. 건설산업은 사회활동의 기초가 되는 도로·댐·발전소 등의 SOC 및 공공시설, 생산활동의 기초가 되는 공단 및 물류시설, 주거활동의 기초가 되는 아파트 및 개인 주택시설 등을 생산하는 산업이다. 따라서 안전하고 질 좋은 건설생산물을 공급하는 본연의 위상을 강화함으로써 ‘국민으로부터 사랑’을 받을 수 있다. 그러나 현실은 본연의 위상과 멀어져 있다. 전체는 아니나 삼풍백화점 붕괴 또는 성수대교 붕괴로 대표되는 부실시공과 신축아파트의 하자 및 저가 자재 사용으로 지적되는 품질저하로 인해 국민으로부터 따가운 ‘질책’을 받고 있다. 그리고 이러한 사례들은 건설산업 전체의 부정적 이미지를 고착시키고 있다.

한편, 건설산업의 ‘지속가능한 성장’을 약속받기 위해서는 견고한 건설생산기반의 구축이 필수적이다. 안전하고 질 좋은 건설생산물을 공급하기 위해서는 이것을 만들 수 있는 견고한 생산기반을 갖추는 것이 필수이기 때문이다. 여기서 견고한 생산기반의 구축이란 건설생산물의 기획 및 계획, 설계, 시공, 관리, 해체 등의 일련 과정을 담당하는 성실한 업체와 관련 분야의 유능한 기술 및 기능인력을 풍부하게 보유하고 이들이 체계적으로 육성되도록 여건을 조성하는 것을 말한다. 하지만 현실은 그 반대 방향으로 치닫고 있다. 페이퍼컴퍼니 또는 부실업체<sup>1)</sup>가 생존할 수 있는 여건이 조성되어 있고 이들의 가

1) 이 글에서 페이퍼컴퍼니 또는 부실업체란 건설업체 중 수주한 공사를 자신이 직접 시공하지 않고 주요 부분까지도 일괄 하도급에 의존하는 유명무실한 건설업체를 지칭한다. 이들은 실질적인 시공능력을 전혀 보유하고 있지 않음에도 불구하고 관리비 등이 필요 없다는 것을 무기로 입찰에 저가로 참여하여 수주경쟁에서는 오히려 성실업체에 비해 우위를 점하고 있다. 따라서 근본적인 문제는 우리의 입찰제도가 이러한 부실업체의 수주 가능성을 열어두고 있다는 점이다.

격경쟁력이 성실업체<sup>2)</sup>에 비해 우위에 있어 성실업체가 오히려 퇴출당하고 있다. 이것은 부실업체의 만연과 시공기술의 단절 가능성을 의미한다. 또한 건설현장의 생산직 근로자인 건설기능인력에 대한 이른바 ‘노가다’ 이미지가 심화되어 청년층의 진입 기피가 지속되면서 건설기능인력의 고령화 및 숙련저하로 나타나고 있다. 이것은 생산과정의 특성상 불가피하게 숙련인력에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 건설산업에서 인력생산기반의 와해 가능성을 의미한다.

따라서 현재의 건설산업은 생산물의 부실화 및 품질저하와 건설생산기반의 와해 위기에 봉착해 있다는 우려가 높아지고 있는 것이다. 그리고 그러한 우려를 낳는 근본 원인으로 불법 다단계 하도급구조를 지목하고 있다. 하지만 지금까지는 시공단계의 하도급 구조에 대해 심각한 고민이 많지 않았다. 이러한 고민에 가장 근접했던 것이 1997년에 도입된 시공참여제 제도였다. 근래에는 일반건설업자와 전문건설업자간의 업역구조 개편을 논의하고 있으나 이러한 논의 과정 역시 실질적인 시공단계의 생산구조라기보다는 수평적인 업역구조에 관심이 국한되어 다단계 하도급구조를 개선하는 데에는 별 다른 관심이 없어 보인다.

하지만 이제는 건설현장 다단계 하도급구조의 문제점을 더 이상 방치하기 어려운 지경에 이르렀다고 판단된다. 위에서 지적한 생산물과 생산기반에 미치는 문제점이 점차 심각해져 더 이상 실기(失機)했다가는 정말로 돌이키기 어려운 상황이 될 수 있기 때문이다. 따라서 차제에 건설현장의 다단계 하도급구조의 폐해에 대한 문제를 제기하고 보다 근본적인 개선 방안을 모색하기 위한 논의를 시작해야 한다. 하부 차원의 다단계 하도급구조에 대한 별도의 접근이 필요한 이유는 아래 단계의 하도급구조를 치유하지 않을 경우 위 단계에서의 제도 개선만으로는 실제 생산 관행을 바꿀 수 없기 때문이다.

건설현장의 다단계 하도급구조가 야기하고 있는 폐해 중 건설현장 관련 당사자는 물론 국민들까지도 인식하고 있는 주요 내용은 다음과 같다. 먼저 각각의 도급 단계마다 실공사비가 누수(漏水)되어 부실시공을 초래하고 저임금, 장시간 근로, 산재 빈발 등 근로조건을 악화시킨다는 점이다. 이것은 결국 국민과 근로자의 안전 및 생명을 위협하게 된다. 또한, 다양한 형태의 다단계 하도급구조는 불법임에도 불구하고 드러나지 않은 채 관행화되어 부실업체 또는 불법브로커<sup>3)</sup>의 생존 여건이 되고 있다. 이것은 과당 경쟁과

---

2) 이 글에서 성실업체란 우수한 공사를 자신의 시공조직을 활용하여 직접 시공하는 건설업체를 말한다. 대체로 이들은 실질적인 시공능력을 보유하고 있으며 도급생산에 비해 우수한 품질의 생산물을 공급하고 있다. 하지만 이들은 조직을 유지하기 위한 관리비 등의 부담으로 가격경쟁에서는 부실업체에 뒤진다. 그런데 우리의 입찰체제는 성실업체의 우수한 시공능력을 직접적으로 평가에 반영하기보다는 대체로 가격에 따라 좌우되므로 성실업체가 부실업체에게 퇴출당하는 불합리가 반복되고 있다. 즉, 악화가 양화를 구축하고 있다.

저가 수주의 근원으로서 건설산업 전체의 발목을 잡고 있다. 그리고 불법적인 다단계의 명시적 또는 암묵적 계약이 존재해 부실시공의 책임소재를 모호하게 하고 고용관계 역시 불명확하게 해 각종 정부 정책의 접근을 차단하고 있다. 따라서 불법 다단계 하도급 구조가 온존하는 한 아무리 좋은 제도적 수단이라도 건설현장의 말단에 위치한 건설일용근로자<sup>4)</sup>에게까지 그 영향력이 다다르지는 못하게 된다.

본 연구는 이러한 인식 하에 건설현장의 다단계 하도급구조가 건설산업에 미치는 영향을 진단하고 보다 근본적인 개선방안을 모색하고자 한다. 앞에서 언급했듯이 건설산업이 ‘국민의 사랑’을 받으면서 ‘지속 가능한 성장’을 이룩하려면 ‘양질의 생산물을 공급’하고 ‘튼튼한 생산기반을 확충’해야 할 것이다. 이것이 건설산업의 부정적인 이미지를 벗고 본연의 위상을 회복하는 길이기도 하다. 따라서 본 연구는 다단계 하도급구조가 발생하게 된 원인과 불법임에도 불구하고 만연된 이유를 분석하고 구조의 고리를 끊기 위해서는 어떠한 조치가 필요하고 어떠한 여건을 조성해 주어야 하는지를 아울러 밝혀내고자 한다.

이러한 노력을 통해 부실시공 예방, 근로조건 개선, 부실업체 생존 억제, 건설인력 생산기반 확충 등 건설산업 성장기반 정비의 직접적인 계기가 될 것으로 기대한다. 특히, 성실한 전문건설업체의 직접시공 관행을 정착시키는 여건을 조성하는 데 기여할 것으로 확신한다.

---

3) 이 글에서 불법브로커라 함은 합법적인 건설업자가 아니면서 건설현장의 다단계 하도급구조에 개입하여 실제 시공에는 관여하지 않으면서 자신의 일매(공사)과 인매(근로자)을 이용하여 중간마진을 챙기는 자를 말한다. 이들은 현장에서 이른바 ‘시타오케 오야지’ 또는 ‘사장’ 등으로 불리며 중간 도급과정에 개입하는데, 이들은 대체로 공식적인 계약서류에는 전혀 나타나지 않는 경우가 많다. 이들은 건설업자 또는 시공 참여자 등 합법적인 지위가 전혀 없는 불법적인 중간개입자 즉, 브로커일 따름이다.

4) 이 글에서 건설일용근로자란 건설현장에서 생산직으로 일하는 근로자를 통칭하는 개념이다. 즉, 건설기능 인력과 유사한 의미로 사용한다. 따라서 통계청 조사상의 개념으로서 1개월 미만 일하는 ‘일용’근로자 즉, 고용기간 또는 근무기간을 염두에 둔 개념은 아니다.

## 2. 연구 범위

본 연구의 대상은 건설현장의 하수급자 또는 시공참여자 이하에 존재하는 다단계 하도급구조가 주된 연구 대상이다. 이른바 시타오케 오야지, 부급이사, 반장 및 팀장 등 불법이나 교묘하게 위장되어 있는 다양한 하도급 단계를 의미한다.

연구의 내용은 건설현장 다단계 하도급구조의 폐해로 지적되고 있는 실공사비 누수(漏水), 부실시공 초래, 근로조건 악화, 부실업체의 존재와 과당경쟁 및 저가수주, 고용관계 및 책임소재 불명확 등이 주된 연구의 내용이다. 따라서 그에 대한 근본적인 개선 방안을 모색하게 된다.

## 3. 연구 방법

건설현장의 다단계 하도급구조를 파악하기 위한 실태조사와 하도급구조에 관한 문헌 조사를 위주로 연구가 진행되고, 전문가로 구성된 자문회의를 통해 문제점 파악과 개선 방안 제시의 현장성 또는 현실성을 검증받고자 한다.

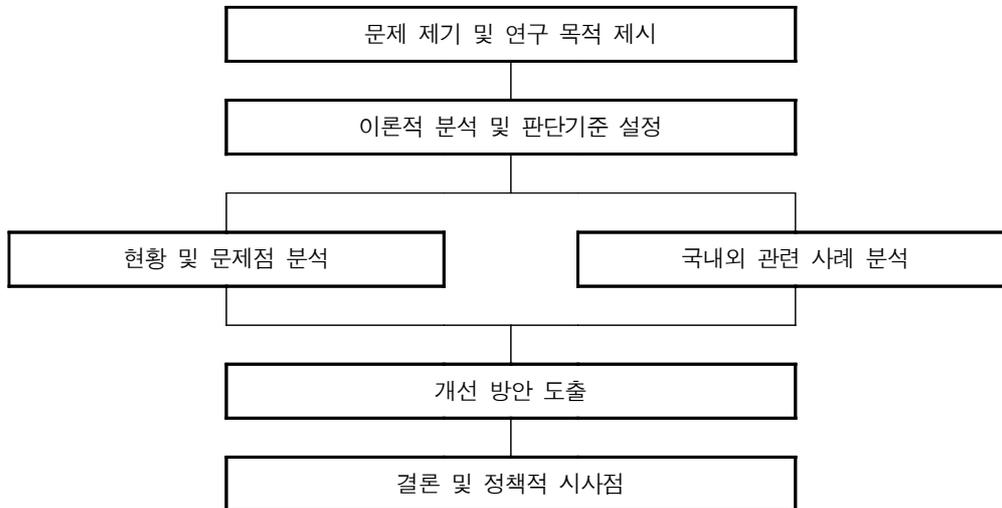
먼저 실태조사를 통해 다양한 다단계 하도급구조를 파악하고 각각에 대한 문제점 분석 및 개선방안을 모색하고자 한다. 면담조사를 통해 현장의 발주자, 원수급자, 하수급자, 시타오케 오야지, 부급이사, 반장 및 팀장, 근로자 등 각 도급구조의 당사자들이 인식하고 있는 현황 및 문제점과 개선방안을 파악함으로써 접근의 단초로 활용하고자 한다. 또한 주로 반장 및 팀장에 대한 설문조사를 실시함으로써 문제점과 개선방안에 대해 보다 일반적인 인식을 파악하고자 한다.

문헌 조사 및 주요 선행 연구 분석을 통해서도 이전 연구에 소개된 하도급구조에 관한 국내외 사례를 분석하여 소개하고자 한다. 본 연구와 직결되는 연구로 2가지를 꼽을 수 있다. ‘시공참여자 관리 및 제도 개선방안’(심규범 외, 건설교통부, 2003) 연구는 도급구조의 일부인 시공참여자를 다루었다는 점에서 본 연구와 유사하나, 본 연구는 시공참여자 이하 단계의 불법 하도급구조도 포함하고자 한다. 또한 ‘건설공사의 직접시공 촉진방안’(심규범 외, 건설교통부, 2004) 연구는 부실업체 또는 페이퍼컴퍼니를 억제하기 위한 조치라는 측면에서 본 연구와 맥을 같이 하나, 본 연구는 하도급구조와 관련하여 보다 폭 넓게 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 한다.

#### 4. 보고서 구성

보고서는 <그림 I-1>에서 보는 바와 같이 총 6개의 장으로 구성된다. 제1장 서론에서는 건설현장의 다단계 하도급 문제를 왜 다루고자 하는지에 대한 문제의식과 연구 목적에 대해 논의한다. 제2장 이론적 분석 및 판단기준 설정에서는 도급생산 및 직접생산에 대한 이론적 근거를 소개하고 본 연구의 처음과 끝을 관통하는 판단기준을 설정하고자 한다. 제3장 현황 및 문제점에서는 건설현장의 다단계 하도급구조의 실태와 문제점에 대해 면담조사 및 실태조사 결과를 기술한다. 설문조사는 전문건설업체와 팀·반장을 대상으로 이루어진다. 제4장 관련 사례 분석에서는 본 연구에서 다루고 있는 한국의 일반적인 건설현장과 유사함에도 불구하고 다단계 하도급 문제를 극복한 사례로서 독일의 건설현장과 한국의 전기공사현장을 소개한다. 제5장 개선 방안에서는 현황 및 문제점 분석과 관련 사례 분석으로부터 얻어진 시사점을 종합하여 개선 방안을 도출함과 아울러 이러한 개선 방안에 대한 전문건설업체와 팀·반장의 견해도 종합적으로 검토하고 있다. 또한 각 당사자의 역할과 단계적 접근 전략도 정리하여 수록한다. 제6장 결론 및 정책적 시사점에서는 본 연구의 서론에서 제기했던 문제제기와 연구목적의 관점에서 볼 때 본 연구를 통해 얻어진 성과와 한계점을 기술하고 이것이 지니는 정책적 시사점을 함축적으로 정리하면서 글을 맺는다.

<그림 I-1> 보고서의 구성





## 제2장

# 이론적 분석 및 판단기준 설정

본 장에서는 연구의 핵심 개념인 도급생산 및 직접생산에 대해 이론적으로 살펴보고, 건설현장의 다단계 하도급구조를 둘러싼 각 당사자들의 관심사항 등을 파악한 후, 양자를 종합하여 건설현장의 이상적인 생산구조가 지녀야 할 항목들을 도출하고자 한다. 여기에서 도출된 판단기준은 본 연구의 처음과 끝을 관통하면서 옳고 그름을 판단하는 시금석의 역할을 수행하게 된다.

### 1. 하도급구조의 개념과 양태

#### (1) 도급 및 하도급의 개념

하도급구조는 하도급 생산 관행이 고착화한 결과물이므로 도급 및 하도급에 대한 개념을 먼저 생각해 보고자 한다.<sup>5)</sup> 먼저 도급(都給)(contract)이란 당사자의 일방(수급인)이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고, 상대방(도급인)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약을 말한다(「민법」 664조). 도급은 고용이나 위임과 같이 노무공급계약의 일종이나 특히 ‘일의 완성’을 목적으로 하는 점에 특색이 있어서 고용이나 위임과 구별된다. 고용(「민법」 655조)은 단순히 사용자의 지휘명령에 따라 노동을 제공하는 것을 목적으로 하며, 위임(「민법」 680조)은 위탁된 목적물에 대하여 사무를 처리하는 것을 내용으로 하기 때문이다. 「건설산업기본법」에서는 건설공사의 발주자와 건설업자간에 체결하는 도급계약을 말한다.

다음은 하도급(下都給)(subcontract)에 대해 알아보자. 도급은 일의 완성을 목적으로 하는 것이므로, 일 자체를 반드시 수급인 자신의 노무로 해야 하는 것은 아니며 제3자에게 맡겨 일을 할 수도 있다. 수급인은 그 일을 하도급 또는 하청(下請)이라고 한다. 하청은 계약에 의해 건설업뿐만 아니라 제조업이나 운송업에서 이루어진다. 이용일의 성질이

5) 남진권(2004), 「건설산업기본법」 해설, 연문사; 고려대학교 경제연구소편(1982), 신경제학사전, 대학당; 네이버온라인사전(<http://100.naver.com>) 등 참조

나 당사자의 의사에 의하여 금지되지 않는 한 수급인은 하도급을 이용할 수 있다. 실제로 규모가 큰 일의 도급에서 하청제도를 이용하는 일이 많다. 이 하도급은 수급인과 하수급인 사이의 도급계약이므로 하수급인의 행위에 관해서까지 모든 책임을 져야 한다. 수급인과 도급인의 관계는 일방의 지배 및 복종관계가 성립되어 중소기업과 노동력 착취 등의 사회문제를 초래하기도 한다.

도급의 사회적 작용에 대해 살펴보자. 로마법(法)에서도 이미 물건의 제작·수선·가공·운송 등을 위한 도급이 인정되었으나, 도급이 가장 큰 의의를 가졌던 것은 수공업자에 의한 주문생산이 지배적이었던 중세사회이다. 근대 이후의 자본주의 경제에서는 기업가가 공장제 공업이라는 방식으로 대체적 상품을 대량생산하게 되어 기업가는 종래의 수공업자와 같은 기술 또는 숙련자를 임금노동자로 고용하거나 위임이라는 법 형식을 이용하게 되어, 종래의 도급이 담당하였던 기능은 고용이나 위임에 의하여 잠식되는 결과를 가져왔다. 하지만 아직도 토목공사나 각종 건축, 선박의 건조 등과 같은 분야에서는 도급이 여전히 행해지고 있을 뿐만 아니라, 새로운 특수도급계약(特殊都給契約)으로 출판계약, 예술인의 출연계약, 과학적인 연구의뢰에 관한 계약 등이 출현하고 있다. 특히 건설공사의 도급은 오늘날 중요한 의의를 가지는 순수한 도급인데, 여기서는 발주자인 도급인뿐만 아니라 일반공중의 재산과 안전까지도 문제되기 때문에 시공업자인 건설업자에게는 일정한 수준의 기술과 충분한 자금, 업자로서의 성실성 등이 요구된다. 따라서 이에 관해 「민법」에 약간의 규정(「민법」 644~674조)을 두고 건설공사에 대한 국가적 통제를 「건설산업기본법」에서 특별히 규정하고 있다.

한편, 도급제(subcontract system)의 경제사적 연원은 다음과 같다. 경제사적으로 보면 도급제는 공장제도 이전의 잔존물로서 동 제도의 전형적인 모습은 영국 탄광업에서의 버티시스템(butty system)이다. 이것은 16세기에서 17세기에 걸쳐 영국의 중소탄광에서 널리 행하여져 1910년경까지 존속하였다. 여기서 ‘버티(butty)’란 일종의 중간도급인으로서 탄광의 소유자와 톤당 얼마로 석탄을 채굴할 것을 계약하고 시간임금으로 노동자를 고용하여 탄광소유자와의 계약가격과 생산비의 차액을 취득하였다(Dobb, 임금론, 1956 재인용). 우리나라의 건설현장에서는 위의 버티와 유사한 중간도급인이 소위 오야지, 십장, 반장 등 다양한 이름으로 여전히 존재하고 있다. 하지만 이들의 법적 지위에 대해서는 논란이 많다.

## (2) 건설업의 특성 및 건설현장 하도급구조의 양태

건설현장의 생산구조는 건설생산물의 특성과 관련된다. 건설업은 <표 II-1>에서 보듯이 생산물의 성격, 생산방식 및 고용구조 등 모든 면에서 타 산업, 특히 제조업과 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 다단계 하도급구조와 관련된 특성은 주로 고가성, 복잡성, 주문생산, 옥외생산 등이다. 고가성과 그로 인한 주문생산이라는 특성은 생산물에 대한 수요를 불확실하게 만들어 그 파생수요인 노동력에 대한 수요조차 불확실하게 한다. 복잡성은 다수 기업의 참여와 여러 공종에 따른 순차적인 노동력 투입을 불가피하게 만들어 노동력 수요를 불규칙적으로 만든다. 또한 옥외생산이라는 특성은 생산의 수행 여부를 기후에 의존할 수밖에 없도록 해 장마철이나 겨울철에는 생산이 중단되도록 한다.

이러한 특성을 종합해 볼 때, 별다른 제도적 장치가 없는 한, 건설업체는 노동력을 항상적으로 보유할 필요가 없으며 일이 있을 때에만 노동력을 확보하여 투입하려는 유인이 존재하게 됨을 미루어 짐작할 수 있다. 즉, 생산물의 특성에서 야기되는 생산요소에 대한 불규칙적 수요가 건설현장의 하도급구조를 낳는 원인(遠因)이라고 볼 수 있다.

<표 II-1> 건설업과 일반제조업의 특성 비교

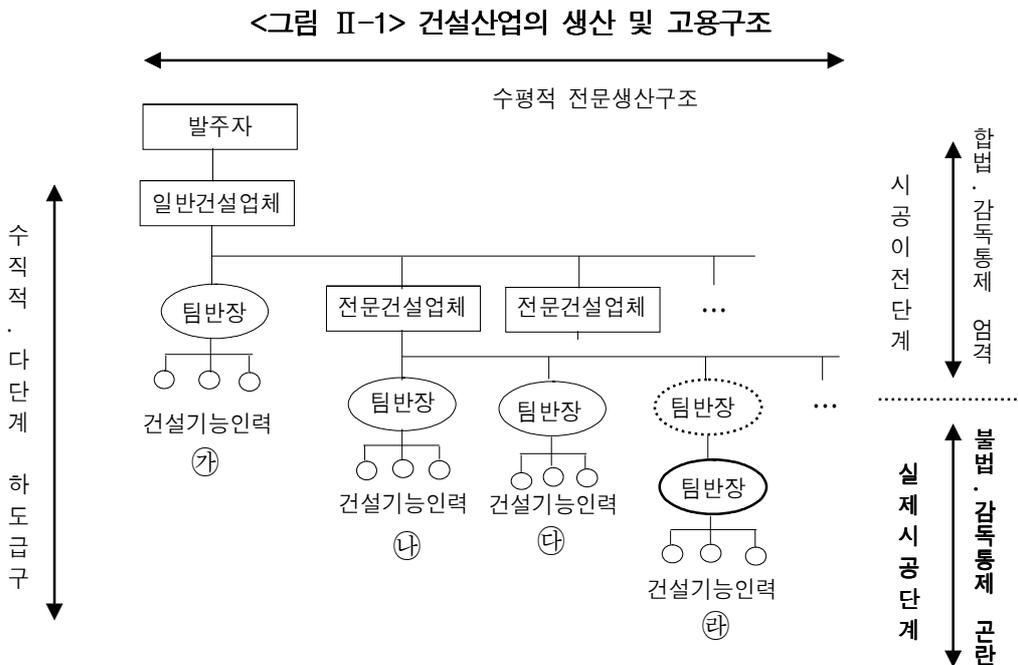
구분	건설업	일반제조업
·생산물성격	·(반)영구적, 내구재, (준)공공재적 성격, 단위생산물의 고가성(高價性), 복잡성	·소비재, 소모재, 단위생산물의 저가, 단순성
·생산수요	·수요의 불확실성/불안정성	·수요의 안정성
·생산방식	·선(先)주문 후(後)생산, 일회적·개별적 생산	·선(先)생산 후(後)판매, 반복적·표준적 생산
·생산구조	·공종별/전문별 분할도급구조	·대부분 직접 생산
·작업환경	·고정된 생산물과 이동하는 가설 작업시설, 옥외생산으로 기후의존성 강함, 현장의 이동성	·고정된 완전작업시설과 이동하는 생산물, 옥내생산으로 기후조건과 무관, 현장의 고정성
·고용구조	·일용직 중심의 고용구조	·상용직 중심의 고용구조
·직업훈련	·개별기업은 훈련 회피, 현장에서 습득	·개별기업 중심의 훈련실시
·경력관리	·개별기업에 의한 근로자 경력관리 부재	·개별기업에 의한 근로자 경력관리

이러한 건설업의 특성으로부터 건설현장의 생산구조가 형성되었다. <그림 II-1>에서 보듯이 건설현장의 생산구조를 수평적 생산구조와 수직적 생산구조로 나누어 생각할 수 있다. 수평적인 전문생산구조는 건설생산물의 복잡성이라는 특성에서 기인하는 것으로 어느 단일 기업이 건설생산 전(全) 과정을 담당하지 않고 각 공종별로 전문적인 생산구조를 갖게 됨을 의미한다. 이것은 전 세계적으로 공통적인 현상으로 효율적인 건설생산

을 위해 필수적인 요소로 판단된다. 한편, 수직적인 다단계 하도급생산구조는 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 이를 직접 시공하지 않고 여러 단계의 도급단계를 거쳐 생산이 이루어지는 생산구조를 의미한다. 이것은 각 사회의 건설관련 제도 및 여건에 따라 달리 나타나게 된다.

<그림 II-1>을 보면서 건설산업의 생산구조에 대해 보다 상세히 살펴보자. <그림 II-1>의 다양한 생산구조 유형 중 우리나라의 건설현장에는 ㉠과 ㉡의 경우가 가장 일반적인 것으로 알려져 있으며 그 이하의 도급단계도 많은 것으로 알려져 있다. 특히, ㉠의 경우 점선으로 표현된 팀·반장의 경우에는 외견상 보이지 않는 사례가 많다. 이들은 공사를 수주하여 다음 단계의 십장에서 재하도급을 주는 브로커의 역할을 담당하고 있으며 흔히 시타오케 오야지로 불린다.

본 연구에서 다루려는 주된 대상은 <그림 II-1>의 ㉡ 이하 단계의 불법 하도급구조이다. 그에 비해 기존 제도나 연구의 대상은 주로 ‘발주자 - 일반건설업체 - 전문건설업체’ 즉, 실제 시공 이전 단계에 집중되었던 경향이 있다.



주 : 그림의 수직구조는 직영공사 또는 직접시공공사의 형태이고, 수평구조는 하도급구조를 나타낸 것임. 예를 들면 그림의 ㉠은 전문건설업체가 직영공사 하는 형태이고, 그림의 ㉡는 전문건설업체에서 팀, 반장으로 하도급 되는 형태를 나타낸 것임.

## 2. 도급생산에 대한 이론적 검토

도급구조는 도급생산방식의 결과이므로 시장에서 왜 도급생산방식을 선택하고자 하는지에 대한 도급생산의 이론적 측면을 살펴보고자 한다.<sup>6)</sup> 한편, 도급생산은 직접생산의 반대 개념이므로 양자를 비교하면서 살펴보는 것이 그 의미를 보다 명확히 할 수 있게 된다.

### (1) 도급생산의 선택에 대한 미시 또는 거시 차원의 이론적 검토

직접생산과 도급생산 중 어떤 방식이 보다 우월한지 여부는 건설시장 여건 또는 계약 관행에 따라 달라진다. 따라서 어떤 것이 우월하다고 일의적으로 단정하기 어렵다. 각각의 조건에 대해 법경제학 또는 제도경제학적 입장에서 이론적으로 검토하고자 한다.<sup>7)</sup>

또한, 도급생산이 미치는 영향을 고루 살펴보기 위해 미시적(微視的) 측면과 거시적(巨視的) 측면으로 나누어 생각해 보고자 한다. 미시적 측면이란 개별 경제주체 즉, 개별 건설기업의 입장에서 살펴보는 것이고, 거시적 측면이란 건설산업 전체의 입장에서 살펴보는 것이다. 이렇게 양 측면을 모두 살피는 이유는 경제이론의 분석에서 미시이론에 타당한 결론이 국민경제 전체를 다루는 거시이론에 반드시 타당하다고 볼 수 없으며 그대로 원용될 때 많은 오류를 초래할 수 있기 때문이다. 대표적인 사례가 후술하는 구성(構成)의 오류(誤謬)에 해당하는 경우이다.

#### 1) 코즈의 거래비용 이론 : 미시적 측면, 개별 기업의 선택

생산을 조직화하는 데에는 두 가지 방법이 존재한다. 첫째, 시장(market)을 통하는 방법이다. 이것은 생산적 자원을 가진 수평적 관계에 있는 사람들, 즉 생산요소 소유자들이 단기계약(短期契約)을 통하여 특정한 생산물의 생산을 위해 일시적으로 협동하는 방식을 말한다. 둘째, 기업(firm)<sup>8)</sup>이라는 조직(organization)을 통하는 방법이다. 이것은 생산요소 소유자들이 생산적 협동을 위하여 자신들 사이의 관계를 일시적이고 수평적인 관계에서 지속적이고 수직적인 관계(hierarchy)로 전환할 것을 약속하는 장기계약(長期契

6) 심규범·이의섭·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안 참조 및 보완

7) 박세일(2000), 법경제학, 박영사, pp.425-433 참조

8) 기업(firm)과 회사(corporation)는 다르다. 기업은 생산조직의 한 방식이고 회사(주식회사)는 자본조달의 한 방식이다. 박세일(2000, p.425) 참조

約)을 체결하여 이 기초 위에서 생산활동에 계속적으로 협동하는 방식을 말한다.

두 가지 방법은 상반되는 조직화 방식으로서 소요되는 주된 비용 역시 상반된다. 첫째, 시장을 통한 생산의 조직화 방법에는 거래비용(transaction cost)이 소요된다. 코즈(R. Coase)는 이를 가격기구활용비용(cost of using price mechanism)이라고 표현한 바 있다.<sup>9)</sup> 그 내용은 원하는 상품을 만들어 내는 데 적당한 개별 생산요소 소유자들을 찾아내는 비용, 그들이 공급하는 생산요소의 시장가격에 대한 올바른 정보를 얻는 비용, 그들과 개별협상을 통한 개별계약을 체결하는 데 드는 비용 등이다. 둘째, 기업을 통한 생산의 조직화 방법에는 조직비용(organization cost)이 소요된다. 여기에는 생산요소 소유자들 간의 협동체인 기업이라는 조직의 형성, 유지, 관리에 소요되는 비용(cost of forming and maintaining coalition)이 포함된다. 또한 조직 구성원 개개인의 생산적 기여의 정도를 정확히 측정하기 어려운 문제(metering problem)와 이 경우 개개인의 노력에 대한 보상수준을 개개인의 노력과 성과에 직접 연결시키기 어려워져 발생하는 구성원들의 눈속임 문제(shirking problem)와 그에 대한 감독의 문제(monitoring problem)에 소요되는 비용이 포함된다. 이러한 상반되는 비용의 크기는 만들려는 상품의 성격, 당시의 기술 및 경제발전 수준, 지배적인 법 제도의 내용 등에 크게 영향을 받는다. 따라서 생산의 조직화 방법을 결정하기 위해서는 두 가지 비용을 견주어 보아야 한다. 기업을 통한 생산의 조직화 방법은 시장을 통하는 경우에 나타나는 거래를 상당부분 내부화(內部化, internalization of transaction)하기 때문에 그만큼 거래비용을 크게 감축시키지만 반면에 조직비용이라는 새로운 비용을 야기하게 된다. 결국 거래비용(去來費用)과 조직비용(組織費用) 중 어느 것이 크가에 따라 당해 상품의 생산이 시장을 통하여 조직화될 것인가 아니면 기업을 통하여 조직화될 것인가가 결정된다.

거래비용 > 조직비용 ⇒ 기업을 통한 생산 조직화 ⇒ 직접생산  
거래비용 < 조직비용 ⇒ 시장을 통한 생산 조직화 ⇒ 도급생산

요컨대, 어느 생산방식이든 생산비용을 최소화할 수 있는 생산의 조직화방식이 당해 상품의 생산을 지배하게 된다는 것이다.

---

9) Ronald Coase, The Nature of the Firm, *Economica* 386(1937), 박세일(2000, p.426)에서 재인용

## 2) 윌리엄슨 모형 : 미시적 측면, 개별 기업의 선택

윌리엄슨은 어떤 조건에서 수직적 기업 결합(vertical integration)이 시장을 통한 외부 조달보다 비교우위를 갖게 되는가를 설명하였다.<sup>10)</sup> 특정 자산이 특정 생산활동에 관련되어 있는 정도 즉, 자산의 전속성(asset specificity)이 높을수록 생산을 외부에 도급하는 것보다 기업이 직접 생산하는 것이 유리하다고 한다.

윌리엄슨 모형에 의해 시장조달과 기업조달을 선택하는 과정을 살펴보자. 기업은 특정 재화나 서비스를 직접 제작할 것인가 혹은 시장에서 구매하여 조달할 것인가 즉, make or buy를 결정해야 한다. 이는 건설업체가 어떤 과업을 직영할 것인가 혹은 하도급할 것인가를 선택하는 문제와 유사하다. 먼저 시장조달의 경우이다. 이 경우에는 계약 당사자의 법적인 권리와 의무가 기업별로 엄연히 구분되고, 원수급인의 권리, 의무, 책임이 분산된다. 장점은 이윤 동기가 작동하므로 참여자들이 각자 열심히 노력하는 유인이 존재한다. 단점은 거래의 안정성이 저해되거나 극단적으로 거래 단절의 경우도 발생할 수 있다. 다음으로 기업조달의 경우이다. 이 경우 기업 내의 거래는 고용관계이기 때문에 피고용인(종업원)이 과실로 사고를 내면 종업원을 대신하여 기업이 이른바 대리 책임을 지게 된다. 회계와 세금 납부도 기업단위로 이루어진다. 이 경우 원수급인의 권리, 의무, 책임이 강화된다. 장점은 뚜렷한 통제 수단을 보유하고 있다는 점이다. 독립기업보다 내부 조직인 경우에는 시공의 통제, 관리, 정보 흐름 측면에서는 훨씬 효율적이기 때문이다. 그에 비해 단점은 비대화할 경우 관료적이고 조직원을 효율적으로 활용하지 못할 경우 고정비용이 많이 소요되는 낭비적 측면이 발생한다. 결국 기업이 외부 조달과 내부 조달을 선택하는 것은 위의 효과들 가운데 어느 것이 압도적인가에 달려있다.

따라서 기업의 크기는 거래내부화(去來內部化)의 이익과 그 정도에 의존한다. 즉, 하나의 거래를 시장에 맡길 것인가 아니면 기업이라는 조직 속으로 내부화할 것인가는 어느 쪽의 비용이 적게 드는가에 따라 기업의 크기가 결정된다는 것이다. 예컨대, 하나의 부품을 시장에서 구입할 것인가 아니면 기업의 내부에서 직접 생산할 것인가는 어느 편이 보다 적은 비용으로 당해 부품 공급의 장기적 안정성과 품질수준의 유지 등을 보장해 줄 수 있는가에 달려 있다. 기업의 조직 속으로 편입시키는 것이 시장에서 거래를 통한 확보보다 더 적은 비용이 든다면, 즉 조직비용이 거래비용보다 적게 든다면 그런 경우에는 기업의 규모가 커질 수밖에 없다. 추가적 생산활동 내지 거래활동의 거래내부화비용 즉,

10) 이재우(2001), 건설제도의 이론적 배경 분석, 한국건설산업연구원 참조, Williamson(1985)은 4가지 자산 전속성의 유형을 입지전속성(site specificity), 물적 자산 전속성(physical asset specificity), 인적 자산 전속성(human asset specificity), 특정 용도 전속자산(dedicated assets)으로 유형화하였음. 전속성이 높을수록 단순한 시장거래 방식에서 벗어나 수직결합(vertical integration)이나 장기계약 등 다른 형태의 거래방식을 선호하게 됨.

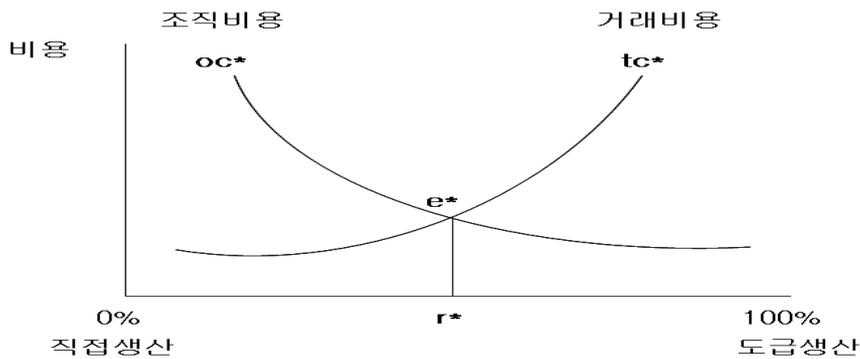
조직비용이 시장을 통한 거래비용보다 적게 드는 한 기업의 규모는 지속적으로 커진다.

거래비용 > 조직비용 ⇒ 기업을 통한 생산 조직화 ⇒ 직접생산  
 거래비용 < 조직비용 ⇒ 시장을 통한 생산 조직화 ⇒ 도급생산

결국 기업의 크기는 거래비용과 조직비용이 한계적(限界的, marginally)으로 일치하는 데에서 결정되는 셈이다.

이러한 논의를 도식화한 것이 <그림 II-2>이다. 여기에서 볼 수 있는 바와 같이 이론적으로 기업조달과 시장조달의 선택에서 비용을 최소화하는 방법은  $e^*$ 점에서 하도급비율을 결정하는 것이다. 이때 하도급비율이 증가하면 조직비용은 감소하나 거래비용은 증가하게 된다. 두 가지 비용의 한계적 변화가 일치하는 지점이 비용최소화 상태이며 그림에서 하도급비율이  $r^*$ 일 때임을 보여 준다.

<그림 II-2> 직접생산과 도급생산의 비율 선택 : 개별기업 차원의 최적화



3) 도급생산과 구성(構成)의 오류(誤謬) : 거시 측면, 산업 또는 국가의 선택

다음은 거시적 측면 또는 산업 및 국가의 차원에서 생각해 보자. 사고를 전환하기 위해 먼저 구성의 오류라는 개념을 소개한다. 구성의 오류(fallacy of composition)<sup>11)</sup>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 경우, 불경기에 모든 개인이 저축을 하여 불경기가 심화되는 경우 등이다. 즉, 개별경제의 진리와 사회경제의 진

11) 고려대학교 경제연구소편, 경제학대사전, 1982 참조

리 사이에 이율배반적인 경우가 인정된다고 할 때 개별적인 경제주체의 행동이나 개별 상품의 운동법칙만을 분석하는 것만으로는 사회전체의 경제법칙을 파악하기는 힘들다는 것이다.

그렇다면 건설산업의 도급생산과 구성의 오류간에는 어떤 관련이 있는가? 건설산업에서 구성의 오류에 해당하는 사례를 많이 찾아볼 수 있다. 예컨대, 개별기업이 지나치게 낮은 가격으로 수주하는 경우, 개별기업이 PQ 신인도에서 좋은 점수를 받고자 산재를 고의로 은폐하는 경우, 개별기업의 특혜를 위해 지나친 로비를 벌이는 경우 등이다. 이 경우 개별 기업의 입장에서는 당장 이익을 볼 수 있으나 산업 전체 차원 또는 개별 기업의 중장기 차원에서는 불이익을 보게 된다.

본 연구에서 다루려는 도급생산의 경우에도 적정 수준을 벗어난다면 위에서 살펴본 구성의 오류에 해당하는 결과를 낳을 수 있다. 즉, 개별 기업이 관리 부담 등 조직비용을 최소화하기 위해 도급생산을 선택할 경우 당해 기업의 입장에서는 이것이 최선의 선택일 수 있으나, 모든 건설기업이 극단적인 도급생산을 선택할 경우 숙련인력 양성의 기피, 건설기업의 기술력 저하, 폐이퍼컴퍼니의 만연, 통제력 저하에 따른 품질 저하 및 부실 시공, 고용관계 불명확화에 따른 근로조건 저하, 실공사비 누수에 따른 부실화 등에 건설산업이 봉착할 것이기 때문이다.

#### 4) 건설산업에서 도급생산의 선택 및 한계

법경제학의 이론적 틀을 건설산업 입장에서 해석하면 시장에 의한 생산은 하도급에 의한 도급생산, 그리고 기업에 의한 생산은 수주 건설업체에 의한 직접생산 또는 직접시공<sup>12)</sup> 개념에 가깝다. 코즈의 거래비용이론 또는 윌리엄슨 모형에 입각하여 생각해 보면 수주생산이자 기후의존도가 커 생산중단 가능성이 상존하는 건설산업의 특성이 건설산업의 생산 조직화 방식을 결정하는 데 큰 영향을 주었을 것으로 판단된다. 즉, 생산중단 시기에는 막대한 조직비용이 소요될 것이므로 거래비용을 무릅쓰고 생산 조직을 외부화시켰던 것으로 생각할 수 있다.

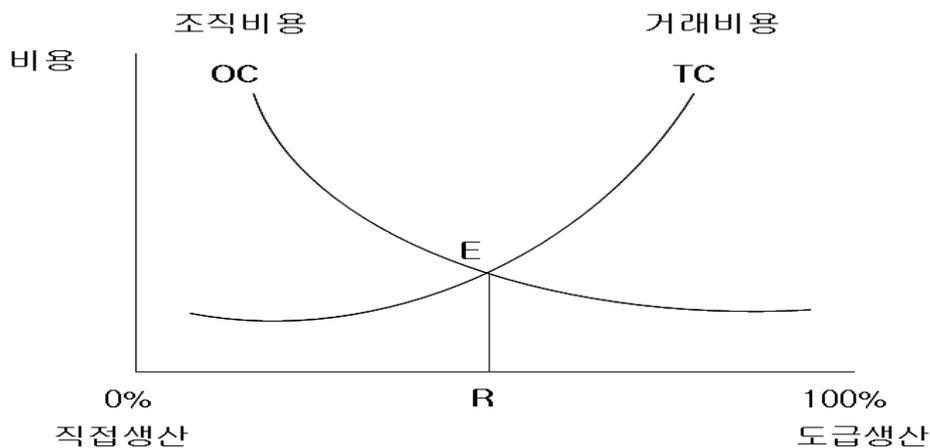
거래비용 < 조직비용(특히, 생산중단시기) ⇒ 시장을 통한 생산 조직화 ⇒ 도급생산

12) 여기서 직접시공이란 기업이 자신의 책임 하에 생산요소를 투입(예, 고용관계 등)하여 시공하는 것을 말한다. 따라서 직접생산 또는 직영 등과 같은 의미로 사용한다. 이때 시공 기간 중 근로자를 자신의 명의로 고용하게 된다. 하지만 정규직으로 채용한다는 것과는 다른 의미이다. 정규직으로 채용한다는 의미는 수주량이 줄어 생산이 중단되는 시기에도 고용관계를 계속 유지하면서 임금을 지급한다는 것인데, 여기서의 직접시공, 직영 또는 직접생산의 개념에는 시공기간 중에만 직접 고용관계를 맺는다는 의미이다. 따라서 정규직으로 채용한다는 의미보다는 매우 약한 의미의 고용관계라고 할 수 있겠다.

하지만 거래비용이 더 커지는 상황이 발생하거나 또는 구성의 오류가 심각해지는 상황이 초래된다면 건설산업 차원의 선택은 달라질 수 있다.

산업 또는 국가차원의 논의를 도식화한 것이 <그림 II-3>이다. 여기에서 볼 수 있는 바와 같이 이론적으로 산업차원에서 직접생산과 도급생산의 선택에서 비용을 최소화하는 방법은 E점에서 하도급비율을 결정하는 것이다. 이때 하도급비율이 증가하면 산업차원의 조직비용은 감소하나 거래비용은 증가하게 된다. 두 가지 비용의 한계적 변화가 일치하는 지점이 비용최소화 상태이며 그림에서 하도급비율이 R%일 때임을 보여 준다. 그러나 구성의 오류에서 보았듯이 개별기업 차원의 최적화가 모아진(aggregated) 실제의 최적점이 산업 또는 국가 차원의 최적화와 항상 일치되지 않을 수 있다. 즉, 산업 또는 국가 차원의 최적화 점 E\*와 개별기업 차원의 최적화 점인 e\*의 합인 실제 E는 다를 수 있으며, 산업 차원의 최적 직접생산비율 R\*는 개별기업 차원의 최적화 r\*의 합인 R과 다를 수 있다는 것이다.

<그림 II-3> 개별기업 차원의 최적화의 합 : 산업차원의 최적화와 불일치 가능





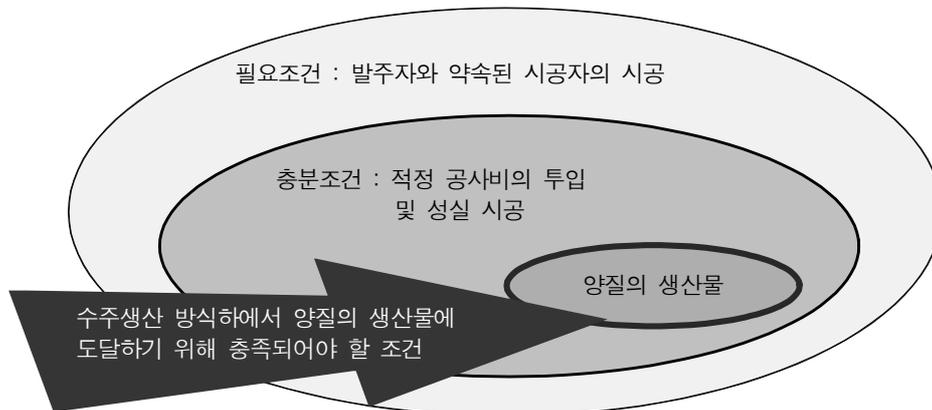
<표 II-2> 생산 및 판매와 관련한 일반시장과 건설시장의 차이

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

따라서 수주생산 방식 하에서는 성실한 시공자인지에 대한 선별 절차가 반드시 필요하다. 수주생산 방식 하에서는 발주자가 완성된 생산물을 확인하고 구매하는 대신 '양질의 생산물'을 만들어 줄 것이라는 약속을 믿고 먼저 구매를 결정한다. 따라서 발주자는 자신이 바라는 '양질의 생산물'을 만들어 줄 수 있는 생산자를 가려내고자 한다. 이것이 바로 PQ 또는 적격심사 등의 절차를 두는 이유이다. 선별 과정에서는 자신이 원하는 양질의 생산물을 생산할 수 있는지를 판단해 보고자 한다. 주요 판단 기준으로는 과거 시공 실적, 보유 기술자, 경영 실적 등이다.

수주생산 방식 하에서의 '양질의 생산물' 확보를 위한 조건에 대해 도식화한 것이 바로 <그림 II-5>이다. 먼저 발주자의 '엄격한 선별 과정을 거쳐 수주한 건설업자'가 생산과정을 담당하는 것이 발주자가 양질의 생산물을 확보하기 위한 필요조건이라 할 수 있다. 그리고 발주자의 엄격한 선별 과정을 거쳐 수주한 건설업자가 '적정한 공사비를 투입하고 적정한 공기를 확보하여 설계상의 표시된 공법과 자재에 의거하여 성실하게 시공'하는 것이 충분조건이라고 할 수 있다.

<그림 II-5> 수주생산 방식 하에서 양질의 생산물 확보를 위한 조건



하지만 실제 시공 과정에 다단계 하도급구조가 존재한다면 생산물에 대한 구매자의 품질 확보 조건은 달성되지 않는다. 다시 말해, 수주생산방식 하에서 다단계의 하도급이 이루어진다면 발주자는 자신이 원하는 목적물을 확보할 수 있는 가능성이 낮아진다. 발주자가 과거의 시공실적 및 시공능력 등을 감안해 선별해 낸 수주자 이외의 자들이 생산에 개입될 가능성이 높아지기 때문이다.

따라서 이론적으로는 수주생산 방식 하에서 생산물을 확인하는 것이 불가능한 상황에서 생산물의 품질을 확보할 수 있는 방안 중 하나가 다단계 하도급을 억제하는 것이다. 즉, 생산물이 없음에도 불구하고 생산물을 직접 확인하고 성능을 체크함으로써 목적물의 품질을 평가한 것과 유사한 효과를 거두기 위해서는 생산자에 대한 정보를 정확히 파악하고 그 능력을 실질적으로 활용해야 하기 때문이다. 첫째, 생산자가 과거에 시공한 유사 생산물의 품질과 현재의 수행능력을 파악해야 한다. 둘째, 신뢰할 만한 것으로 파악된 생산자-원수급자 또는 하수급자-의 시공능력을 목적물 생산에 활용하도록 의무화하는 것이다. 셋째, 구매자(또는 발주자)가 과거의 시공실적 또는 현재의 시공능력을 확인하지 못한 시공자는 목적물의 생산과정에 참여하지 못하도록 한다.

### (3) 도급생산과 직접생산의 비교 요약

지금까지의 이론적 논의를 건설생산의 입장에서 정리하면 <표 II-3>과 같이 정리할 수 있다. 도급생산을 위주로 관련 사항을 살펴보면 다음과 같다. 장점은 감독 및 관리에 소요되는 조직비용이 없고 외부의 기술을 충분히 활용할 수 있다는 점이다. 반면, 단점은 공급의 안정성 또는 통제력이 저하될 수 있고 생산물의 품질이 저하되거나 부실 시공이 초래된다는 것이다. 도급생산의 활용 여건은 조직 외부에 다수의 우수 생산자가 존재하고 통제가 용이한 경우, 생산물의 품질이 중요하지 않거나 감독 및 제재가 미약한 경우, 하도급에 대한 제재가 없거나 있더라도 감독 및 처벌이 미약한 경우 등이다. 하지만 만일 도급생산이 과도해질 경우에는 입찰브로커가 만연해 과당경쟁 및 저가수주가 만연하고 성실업체가 오히려 퇴출당하는 상황이 발생할 수 있다. 이 경우 원수급자는 실제 공사는 수행하지 않으면서 자신의 이윤만 확보하고자 하므로 실공사비가 잠식되고 결국 부실시공으로 이어질 가능성이 높아진다. 실공사비가 누수되고 이를 만회하기 위해 무리한 공기 단축이 시도되어 부실시공 및 산재 가능성이 높아진다. 또한 고용관계가 모호해져 임금 체불이 빈발하게 된다. 건설업체의 기술력이 저하되어 건설산업의 경쟁력이 약화된다. 숙련인력 양성에 소홀해지고 건설기능인력의 진입 기피가 누적되면 결국 건설인

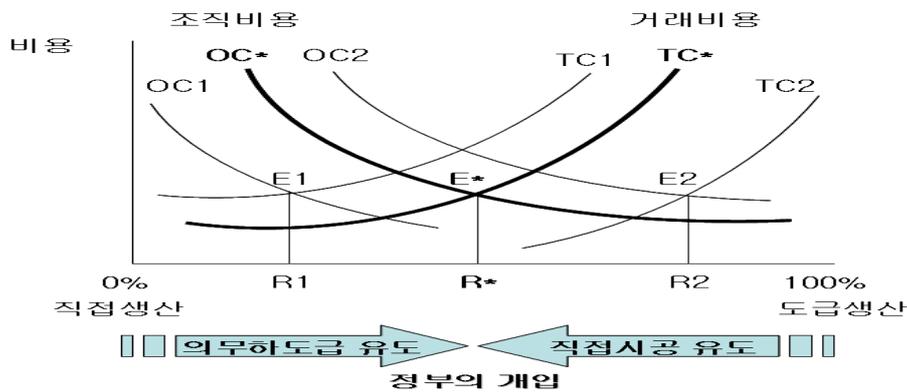
력 기반이 와해된다. 나아가 법령 및 제도의 전달에도 장애가 야기되는데 이것은 건설생산 관행의 개선을 저해하는 요인이 된다. 따라서 정부가 이를 바로잡고자 개입하게 된다. 이러한 상황에서는 원수급자의 자율성을 제약함에도 불구하고 원수급자에 대한 직접시공 의무화가 정당화될 수 있다. 즉, 자율성 침해가 시장원리에 반하는 부작용임에도 불구하고 과도한 도급생산으로 인해 성실업체가 퇴출당하고 건설시장 질서가 무너지며 나아가 생산기반을 와해시키는 더 큰 부작용이 야기된다면 비교적 작은 부작용을 감내할 수밖에 없다는 것이다.

**<표 II-3> 도급생산 및 직접생산의 장단점, 활용 여건 및 정부개입 양상**

구분	도급생산 (=시장을 통한 조직화 방법)	직접생산 (=기업을 통한 조직화 방법)
개념	자신의 조직 외부에서 생산	자신의 조직 내부에서 생산
주된 비용	거래비용(하수급자 탐색, 가격 적정성 확인, 계약체결 및 관리 등에 소요되는 비용)	조직비용(생산요소 보유, 공정 관리, 외부 생산요소 동원 및 관리 등에 소요되는 비용)
장점	·감독 및 관리에 소요되는 조직비용 없음 ·외부의 기술 및 인력 활용	·공급의 안정성 및 통제력 확보 용이 ·생산물의 품질 확보 용이
단점	·공급의 안정성 또는 통제력 저하 우려 ·생산물의 품질 저하 우려	·감독 및 관리에 조직비용 소요 ·노동비용 부담
활용 여건	·조직 외부에 다수의 우수 생산자 존재하고 통제가 용이한 경우 ·생산물의 품질이 중요하지 않거나 감독 및 제재가 미약한 경우 ·하도급에 대한 제재가 없거나 있더라도 감독 및 처벌이 미약한 경우	·조직 외부에 우수 생산자가 없거나 통제가 곤란한 경우 ·생산물의 품질이 중요하거나 그에 대한 감독 및 제재가 엄중한 경우 ·하도급에 대한 제재가 강하고 감독 및 처벌이 엄중한 경우 ·노동비용에 대한 경감 장치가 마련된 경우
과도할 경우의 부작용	·입찰브로커 만연으로 성실업체 퇴출 우려 ·실공사비 잠식 및 부실시공 우려 ·고용관계 모호해져 임금 체불 빈발 ·건설인력 기반 와해 및 경쟁력 약화	·조직 비대화에 의한 효율성 저하 ·과도한 직접생산으로 시공의 전문성 저하 우려
정부개입 양상	·직접시공제도 도입	·의무하도급제 도입

이상의 논의를 그래프로 표시하면 <그림 II-6>와 같다. 개별기업 차원의 최적화 결과를 총합한 점은 E1 또는 E2인 데 비해, 산업 또는 국가 차원의 최적화 점은 E\*일 수 있다는 것이다. 이때 산업 또는 국가 차원에서 바람직한 직접생산 비율은 R\*인데 실제로는 R1% 또는 R2%의 직접생산비율이 나타날 수 있다. 이 경우 산업 또는 국가 차원에서 바람직한 직접생산비율 R\*로 유도하고자 의무하도급 또는 직접시공을 제도화하려는 정부의 개입이 정당화될 수 있다는 것이다.<sup>13)</sup>

**<그림 II-6> 개별기업 차원의 최적화와 산업 차원의 최적화 간의 격차 발생 : 정부의 개입 정당화**



### 3. 관련 당사자의 관심 사항

이번에는 건설현장의 다단계 하도급구조를 둘러싼 관련 당사자들의 관심 사항을 살펴 보고자 한다. 가장 이상적인 제도는 관련 당사자들의 관심 사항을 가장 충실히 충족시켜 줄 수 있기 때문이다. 물론 여기서 말하는 당사자의 관심 사항은 구성의 오류에서 지적한 바와 같이 단기적인 이해관계만을 의미하지는 않는다. 따라서 중장기적으로 안전하고 질 좋은 생산물을 공급하고 각 당사자가 상생(相生)할 수 있는 생산기반을 확충할 수 있는 보다 건전한 관심 사항의 충족을 말한다.

먼저 정부의 입장에서 생각해 보자. 건설교통부는 건설시장의 도급질서 유지, 건설생

13) R\*와 R2간의 차이를 경제학의 '외부경제(external economies)에 의한 시장실패(market failure)'로 설명할 수 있다. 직접생산에 의한 견고한 생산물 또는 숙련인력 확보 등의 사회적 편익이 과소평가되기 때문이다.

산물 건설 시공, 성실업체 및 유능한 인력기반을 확보하는 데 관심이 있다. 노동부는 건설현장 고용관계의 명확화와 근로환경의 개선에 관심이 있다.

다음은 발주자의 입장에서 생각해 보자. 공공발주자의 관심 사항은 산재 등 부작용 없이 양질의 목적물을 확보하는 것이다. 소규모 생산물의 직접적인 수요자인 국민은 공사대금의 사기 없이 양질의 목적물을 확보하는 것이다.

건설업체의 입장에서는 기업 외부의 전문 기술 활용, 건설공사와 관련된 복잡한 관리 부담 경감, 사회보험료 확보, 제반 노동 비용 부담 경감, 행정 부담 경감, 고용 관련 문제 발생에 대한 우려, 과도한 외주 시 기술 축적의 어려움 우려 등이 관심 사항이다.

팀·반장의 입장에서는 도급을 통한 단기 고소득 기대, 공사대금 확보, 합법적 지위 확보, 소득의 불안정 우려 등이 관심 사항이다.

건설근로자의 입장에서는 고용관계 불명확으로 인한 불이익 우려, 임금체불 우려, 사회보험으로부터 미보호, 근로조건 악화 등이 관심 사항이다.

위에서 논의한 각 당사자의 주요 관심사항을 정리하면 <표 II-4>와 같다.

**<표 II-4> 건설현장의 하도급구조에 대한 각 당사자의 주요 관심 사항**

당사자	주요 관심 사항	현실적 의미
정 부	건설한 생산물 공급 가능성 건설생산의 인프라 확충 가능성	하도급구조 개선에 의한 적정 생산자의 적정 공사비 투입 성실업체 및 숙련인력 육성 및 확보에 기여
발주자	검증된 시공자의 적정 비용 투입 공사대금 사기 우려 불식	검증된 건설업체의 적정 시공을 통해 품질 확보 시공자에 대한 철저한 관리
건설업체	외부 기술 및 인력에 대한 효율적 통제 직접시공에 대한 인센티브 부여 비용 및 행정 부담 경감 적정 공사비 확보	조직 외부에 우수한 생산자 및 숙련인력의 존재와 활용 직접시공시 조직비용 경감 및 인센티브 대책 요구 사회보험료, 관리자 인건비, 사회보험 관리 업무 등 경감 과당경쟁 및 최저가낙찰제 확대 등 저가수주 요인 제거
팀·반장	안정적 소득 확보 합법적 지위 및 공사대금 확보	물량 확보 및 적정대가 확보를 통한 안정적 소득 확보 법적 보호를 통해 공사대금의 확보 촉진
건설근로자	고용관계 명확화 및 사회보험 적용 고용 및 소득 안정	건설업체와 직접적 고용관계 성립으로 각종 제도의 보호 건설업체에 소속되어 고용 및 소득 안정 확보

#### 4. 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준 설정

앞에서 논의한 도급생산 및 직접생산에 대한 이론적 검토와 각 당사자의 관심 사항을 종합하여 <표 II-5>와 같이 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준을 설정할 수 있다. 생산물과 생산기반으로 나누어 약속된 생산자의 시공 가능성, 약속된 적정 공사비 투입 가능성, 성실업체의 수주 가능성, 기능인력 육성 및 확보 가능성 등 네 가지의 판단기준을 설정할 수 있다. 즉, 이들 네 가지 판단기준에 부합하는 생산구조가 보다 이상적인 생산구조라고 판단할 수 있다는 것이다. 이것은 향후 분석 과정에서 옹고 그룹의 판단 또는 방식의 선택을 위한 시금석으로 활용될 것이다.

**<표 II-5> 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준**

분 야	판단기준
양질의 생산물 확보 가능성	.약속된 생산자의 시공 가능성 .약속된 적정 공사비 투입 가능성
지속가능한 생산기반 확충 가능성	.성실업체의 수주 가능성 .기능인력 육성 및 확보 가능성



## 제3장

# 실태와 문제점 및 그 원인

본 장에서는 건설현장의 실무자들과의 면담조사 및 문헌조사 그리고 전문건설업체 및 팀·반장에 대한 설문조사 결과를 토대로 다단계 하도급구조의 실태와 문제점 및 그 원인을 분석하고자 한다. 즉, 건설현장의 불법 다단계 하도급구조의 실태를 파악하고 이것이 건설 생산물과 생산기반에 야기하는 문제점을 살펴보고, 그 원인이 무엇에서 기인하는지 분석하고자 한다. 이 과정에서 국민들이 생각하고 있는 건설산업에 대한 부정적 이미지와 다단계 하도급구조가 어떠한 관계를 맺고 있는지에 대해 개념적으로 정리하고 실태조사 결과를 통해 이러한 인과관계를 확인할 수 있을 것이다.

### 1. 실태

먼저 건설현장 다단계 하도급의 실태를 파악하기 위해 설문조사 결과와 면담조사 결과를 살펴보고자 한다. 과연 우리의 건설현장에는 도급생산이 과도할 정도로 진행되어 있는지를 파악하고자 하는 것이다.

#### (1) 설문조사 응답자의 특성

본 연구에서 활용하는 설문조사 결과는 한국건설산업연구원이 팀·반장 311명과 전문건설업체 16명에 대해 2006년 5월에 실시한 ‘건설현장의 다단계 하도급구조 실태 조사’를 분석한 것이다. 양자의 응답 결과를 모두 활용하되, 전문건설업체의 응답자수가 너무 적어 통계적 신뢰도가 낮아 팀·반장의 응답 결과에 보다 비중을 두어 살펴보고자 한다.

<표 III-1>에서 보는 바와 같이 팀·반장 311명의 경우 활동 지역은 경기(25.5%), 서울(17.6%) 지역 분포가 많다. 주된 현장은 대형민간건축(60.7%), 플랜트(20.7%), 대형공공건축(10.2%)의 순이다. 대분류 직종은 골조직종(62.9%), 플랜트직종(14.9%), 습식직종(6.6%)의 순이다. 사업자등록증을 보유한 응답자는 2.9%에 불과하다. 연령은 평균 45.8세이고 40대(57.8%), 50대(24.1%), 30대(15.8%)의 순으로 나타난다. 현장 경력은 11~20년(49.7%)과 21~30년(31.3%)이 대부분이다. 응답한 팀·반장이 맡은 공사금액 규모는 1억~10억원 미만(61.3%), 5천만원 미만(12.4%), 10억~30억원 미만(11.7%) 등의 분포이다.

<표 III-1> 설문조사 응답자 특성 : 팀·반장

(단위 : 명, %)

항목		응답수	구성비	항목		응답수	구성비
연령	평균(세)	45.8		평균(억원)	504.7		
	소계	311	100.0	소계	125	100.0	
	20대	2	0.6	1억원미만	3	2.4	
	30대	49	15.8	1억원이상-100억원미만	54	43.2	
	40대	180	57.9	100억원이상-500억원미만	37	29.6	
	50대	75	24.1	500억원이상-1000억원미만	14	11.2	
	60대 이상	5	1.6	1000억원이상-2000억원미만	13	10.4	
경력	소계	310	100.0	2000억원이상	4	3.2	
	5년 이하	6	1.9	평균(억원)	7.0		
	6 - 10년	35	11.3	소계	137	100.0	
	11 - 20년	154	49.7	0.5억원미만	17	12.4	
	21 - 30년	97	31.3	0.5억원이상-1억원미만	13	9.5	
	31년 이상	18	5.8	1억원이상-10억원미만	84	61.3	
	소계	302	100.0	10억원이상-30억원미만	16	11.7	
대분류 직종	골조직종	190	62.9	30억원이상	7	5.1	
	습식직종	20	6.6	소계	306	100.0	
	플랜트직종	45	14.9	있다	9	2.9	
	기타직종	47	15.6	없다	297	97.1	
	소계	459	100.0	소계	305	100.0	
활동 지역 (복수 응답)	서울	81	17.6	공공토목현장	6	2.0	
	인천	46	10.0	플랜트현장	63	20.7	
	대구	47	10.2	대형민간건축현장	185	60.7	
	경기	117	25.5	대형공공건축현장	31	10.2	
	경북	50	10.9	소형건축현장	19	6.2	
	기타	118	25.8	기타	1	0.3	

주 : 골조직종은 형틀목공/철근콘크리트, 습식직종은 조직/미장/타일/방수, 플랜트직종은 용접/제관/배관을 의미함.

한편, <표 III-2>에서 보듯이 전문건설업체 16개의 경우 등록 업종은 철근·콘크리트(30.0%), 미장·방수·조직(23.3%), 도장(16.7%)의 순이다. 본사 위치는 서울(81.1%)이 대다수이고, 자본금 규모는 7억~20억원 미만(37.5%), 7억원 미만(18.8%), 20억~40억원 미만(18.7%)의 순이다. 시공능력평가액 규모는 350억~600억원 미만(33.4%), 600억~1,000억원 미만(20.0%), 100억~350억원 미만(20.0%)의 순이다. 현장총근로자수 규모는 50~400명(28.6%), 400~800명(22.6%) 등이다.

<표 III-2> 설문조사 응답자 특성 : 전문건설업체

(단위 : 개사, %)

항목		응답수	구성비	항목		응답수	구성비
등록 업종 (복수 응답)	소계	30	100.0	자본금 규모	평균(억원)	51.8	
	철근·콘크리트	9	30.0		소계	16	100.0
	미장방수·조적	7	23.3		7억원미만	3	18.8
	도장	5	16.7		7억원이상~20억원미만	6	37.5
	철도계 도공사업	1	3.3		20억원이상~40억원미만	3	18.7
	토공	4	13.3		40억원이상~60억원미만	2	12.5
	실내건축공사업	1	3.3		60억원이상	2	12.5
	비계구조물해체	3	10.1		평균(억원)	494.5	
본사 위치	소계	16	100.0	시공 능력 평가액 규모	소계	15	100.0
	서울	13	81.1		100억원미만	2	13.3
	대구	1	6.3		100억원이상~350억원미만	3	20.0
	부산	1	6.3		350억원이상~600억원미만	5	33.4
	경기도	1	6.3		600억원이상~1000억원미만	3	20.0
본사 직원 규모	평균(명)	56.1		현장 총 근로자수 규모	1000억원이상	2	13.3
	소계	16	100.0		평균(명)	599.1	
	15명미만	3	18.7		소계	14	100.0
	15명이상~30명미만	4	25.0		50명미만	2	14.3
	30명이상~70명미만	5	31.3		50명이상~400명미만	4	28.6
	70명이상~100명미만	2	12.5		400명이상~800명미만	4	28.6
	100명이상	2	12.5		800명이상~1200명미만	2	14.3
				1200명이상	2	14.3	

(2) 건설현장의 다단계 하도급 실태 : 설문조사 결과

<표 III-3>은 시공능력평가액 규모별로 응답업체의 원도급 비율을 보여주고 있다. 평균적으로 7.2%의 응답업체가 원도급으로 공사를 수주하고 있는데, 시공능력평가액 규모별로는 100억~350억원 미만이 12.0%, 1,000억원 이상이 10.0%의 비율로 나타난다.

<표 III-3> 시공능력평가액 규모별 원도급 비율 : 전문건설업체 응답

구 분		원도급 비율(%)
시공능력평가액 규모	평 균	7.2
	100억원 미만	2.0
	100억원이상 - 350억원미만	12.0
	350억원이상 - 600억원미만	4.0
	600억원이상 - 1000억원미만	8.3
	1,000억원 이상	10.0

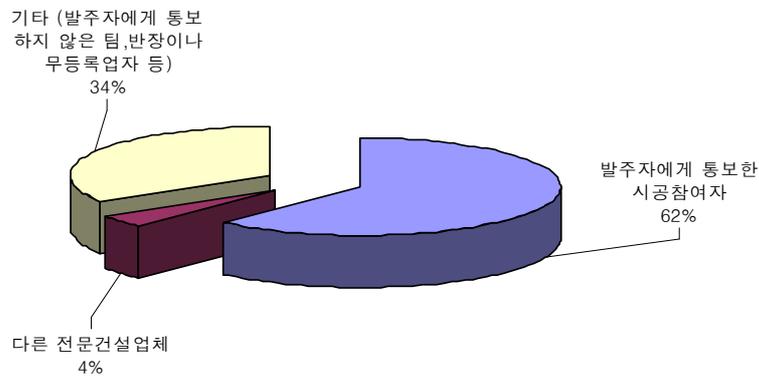
<표 Ⅲ-4>는 전문건설업 등록 업종별 직영 부분의 비율을 보여주고 있는데 평균적으로 61.8%의 직영 비율을 보이고 있다. 등록 업종별로는 철도계도공사업(100.0%), 실내건축공사업(90.0%), 미장·방수·조적(65.7%), 도장(60.0%), 철근·콘크리트(59.1%)의 순으로 직영 부분 비율이 높다. 하지만 이러한 수치는 면담조사나 문헌조사에 나타난 전문건설업체의 직영 비율에 비해 상당히 높은 수준이다. 따라서 해석에 주의가 필요하다.

**<표 Ⅲ-4> 전문건설업 등록업종별 직영 부분의 비율 ; 전문건설업체 응답**

구 분		직영 부분 비율(%)
등록 업종	평 균	61.8
	철근·콘크리트	59.1
	미장·방수·조적	65.7
	도 장	60.0
	토 공	78.0
	철도계도공사업	100.0
	실내건축공사업	90.0
	비계구조물해체	20.0

<그림 Ⅲ-1>은 전문건설업체가 하도급을 주는 대상에 대해 보여주고 있다. 발주자에게 통보한 시공참여자(62%), 발주자에게 통보하지 않은 팀·반장 또는 무등록업자 등(34%), 다른 전문건설업체(4%) 순이다.

**<그림 Ⅲ-1> 하도급 주는 대상 : 전문건설업체 응답**



그에 비해 <표 Ⅲ-5>는 팀·반장이 공사를 수주하는 곳의 분포를 보여주고 있다. 대체로 전문건설업체로부터 59.0%를 수주하나, 다른 팀·반장으로부터도 27.6%를 수주하는 것으로 나타났다. 응답한 팀·반장이 맡은 공사금액 규모별로는 대체로 공사금액이 큰 경우 전문건설업체 또는 일반건설업체의 비중이 크고, 공사금액이 작은 경우 다른 팀·반장의 비중이 높아지는 것을 볼 수 있다. 사업자등록증 유무에 따라서는 보유자가 전문건설업체로부터 수주한다는 비율이 7.7% 포인트 높기는 하나 큰 차이는 없는 것으로 나타난다.

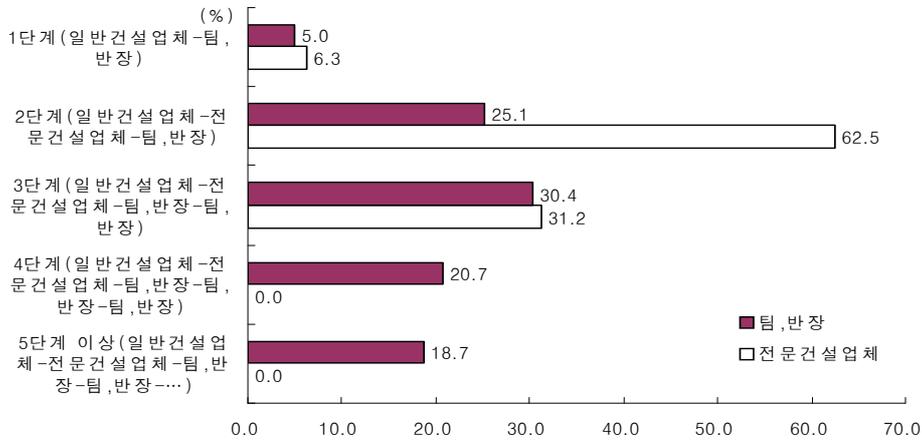
**<표 Ⅲ-5> 팀·반장이 공사를 수주하는 곳의 분포 : 팀·반장 응답**

구 분		공사를 수주하는 곳				
		계	일반건설업체	전문건설업체	다른 팀·반장	기타
계		100.0	11.2	59.0	27.6	2.2
응답한 팀·반장이 맡은 공사 금액 규모	0.5억원미만	100.0	6.2	43.8	50.0	0.0
	0.5억원이상-1억원미만	100.0	23.0	30.8	46.2	0.0
	1억원이상-10억원미만	100.0	7.1	63.1	26.2	3.6
	10억원이상-30억원미만	100.0	20.0	73.3	6.7	0.0
	30억원이상	100.0	33.3	66.7	0.0	0.0
사업자 등록증	있다	100.0	11.1	66.7	11.1	11.1
	없다	100.0	12.2	59.0	23.6	5.2

<그림 Ⅲ-2>는 건설현장의 다단계 하도급 실태를 보여주고 있다. 「건설산업기본법」에 의하면 2단계(일반-전문-팀·반장)까지의 하도급이 허용되고 있으나 팀·반장의 응답을 살펴보면 실제로는 3단계 이상을 넘어가는 불법하도급이 약 70%를 차지하는 것으로 나타난다. 바로 이것이 발주자(또는 구매자)와 약속된 건설업자 이외의 시공자가 개입되거나 각 단계마다 실공사비가 누수(漏水)될 가능성<sup>14)</sup>을 말해주고 있다.

14) 실제 구체적인 실공사비 누수의 정도를 파악하기는 어려웠음.

<그림 III-2> 건설현장의 다단계 하도급 실태



### (3) 공종별 다단계 하도급의 유형 : 면담 및 문헌조사 결과

건설현장의 다단계 하도급은 공사의 종류나 규모에 따라 양태가 달리 나타난다. 다양한 공종 및 직종 중에서 본 연구는 면담 또는 문헌조사를 통해 주로 건축현장의 습식공사와 골조공사 그리고 플랜트공사 현장의 도급구조에 대해 살펴보고자 한다. 이렇게 대상을 선정한 이유는 다단계 하도급에 대해 아무런 제약이나 개선 노력이 없었던 건축현장과 노조의 다단계 하도급 개선 노력이 진행되고 있는 플랜트현장을 비교해 보기 위해서이다.

#### 1) 습식공사<sup>15)</sup>

습식(미장, 방수, 조적, 타일)공사 분야의 전문건설업체의 운영 실태는 대체로 3가지 형태가 있다. 정확하게 각 형태가 차지하는 비중을 가늠하기는 어려우나 대체로 부급이사 형태(50%), 하도급 형태(40%), 직영 형태(10%)의 순으로 보인다. 첫째, 직영 형태이다. 대표이사가 공사를 수주하고, 중간관리자를 두고 관리하여 공사를 시행하는 형태이다. 이 경우 이익이 나면 회사가 가져가고 손해를 보더라도 회사가 책임지는 형태이다. 따라서 ‘발주자 - 원수급자(일반) - 하수급자(전문) - 직영근로자’의 단순한 도급구조를 갖는다. 둘째, 하도급 형태이다. 대표이사가 공사를 수주하여 총 공사금액에서 10%~15%의 금액을 회사가 챙기고, 하도급자가 관리하여 공사를 시행하는 형태이다. 이 경우

15) 타일공사 전문건설업체 사장님과의 면담결과를 중심으로 작성하였다.

이익이 나면 하도급자가 가져가고 이익을 내지 못하면 하도급자가 책임지는 공사의 시행 형태이다. 도급구조는 대략 ‘발주자 - 원수급자(일반) - 하수급자(전문) - 시다오케 오야지 - 팀장 - 근로자’의 형태를 지닌다. 셋째, 부금이사 형태이다. 하도급의 한 형태로 부금이사가 공사를 수주하고 총 공사금액의 5% 정도를 회사에 내고, 부금이사가 공사를 관리하여 시행하고 이익이 나면 부금이사가 가져가고 적자가 나더라도 부금이사가 책임지는 형태이다. 하지만 부금이사에게 법적 책임은 없다. 도급구조는 대략 ‘발주자 - 원수급자(일반) - 하수급자(전문) - 부금이사 - 팀장 - 근로자’의 형태를 지닌다.

## 2) 골조공사<sup>16)</sup>

형틀목수 및 철근콘크리트 등 골조공사에서 많이 볼 수 있는 유형 역시 위의 습식공사와 크게 다르지는 않다. 도급구조는 대체로 ‘발주자 - 원수급자(일반) - 하수급자(전문) - 부금이사 ≠ 또는 = 시다오케 오야지 - 실행소장 - 팀장 - 근로자’로 나타낼 수 있다 (그림 III-3참조). 이때 주택공사 발주 현장의 경우에는 발주처와 시공사가 다른 경우가 되고, 민영공사일 경우 시행사인 발주처와 시공사가 동일할 경우가 많이 있다. 이러한 도급구조는 공사규모에 따라서도 차이가 있는데 소규모의 상가에서 도급단계가 더욱 길게 나타나기도 한다.

건축현장에서 전문건설업체는 면허만 가지고 있거나 또는 면허를 대여 받은 업체인 경우가 많다. 이때 원수급자를 상대로 공사를 수주하려 다니는 브로커들이 있는데 브로커들은 공사를 수주받기 위해서 시공사에 대하여 로비를 하는 것이 주요한 임무이다. 브로커는 도면을 볼 수 있고, 투입인원을 계산할 수 있는 능력만 있으면 된다. 건설현장은 기본적으로 인맥으로 움직이는데 브로커들이 인맥을 동원하여 공사 수주를 받을 때 전문건설업체 면허가 필요하다. 브로커들은 면허를 빌려서 공사를 수주하는 역할만 한다. 이렇게 수주한 공사에서 일정한 수수료를 면허 대여료에서 떼고 나머지 금액을 시다오케 오야지에게 도급을 준다. 시다오케 오야지는 일정한 자본을 가지고 공사를 도급받아서 현장을 관리할 소장을 구한다. 이때 소장을 맡을 사람이 자금력이 있으면 그 공사에 대하여 전권을 주어서 현장을 맡리게 되는데 이렇게 도급을 받은 소장을 실행소장이라고 한다. 실행 받은 소장은 팀장을 선정해서 팀장에게 공정별로 도급을 준다. 이때 공정별 도급은 물량으로 도급을 준다. 특히, 철근직종의 경우에는 브로커인 이사의 역할과 시다오케 오야지의 역할을 한 사람이 하는 경우가 많은데 이들은 공사 수주와 관리를 동시에 맡기 때문에 현장에서 사장으로 불린다.

16) 강문대(2006), 건설산업 다단계 하도급 실태와 건설노동자 권리 보호를 위한 정책토론회, 민주노동당 단병호의원·이영순의원

### <그림 Ⅲ-3> 골조공사 현장의 다단계 하도급 유형

< 다단계 하도급구조 >

< 역 할 >



·건축현장에서 전문건설업체는 면허만 가지고 있거나 사실상 면허를 대  
여 받은 업자들이 업체를 설립하게 됨.  
·원청을 상대로 공사를 수주하러 다니는 브로커들이 있는데 브로커들은  
공사를 수주받기 위해서 시공사에 대하여 로비를 하는 것을 주요한 임무  
로 함.  
·브로커들이 인맥을 동원하여 공사 수주를 받을 때 전문건설업체 면허가  
필요함. 브로커들은 면허를 빌려서 공사를 수주하는 역할만 함.  
·이렇게 수주한 공사에서 일정한 수수료를 면허대여료에서 떼고 나머지  
금액을 시다오케 오야지에게 도급을 줌.

·시다오케 오야지는 일정한 자본을 가지고 공사를 도급받아서 현장을 관  
리할 소장을 구함.  
·이때 소장을 맡을 사람이 자금력이 있으면 그 공사에 대하여 전권을 주  
어서 현장을 맡리게 되는데 이렇게 도급을 받은 소장을 실행소장이라고  
함.

·실행 받은 소장은 팀장을 선정해서 팀장에게 공정별로 도급을 줌.  
·이때 공정별 도급은 물량으로 도급을 줌.

#### 3) 플랜트공사

면담조사에 의하면 플랜트현장에서는 상대적으로 다단계 하도급구조가 짧은 것으로 보인다. 이것은 주로 노조가 설립되어 이들이 도급구조를 단축시키고자 의도적으로 노력한 결과라고 판단된다. 도급구조는 대략 ‘발주자 - 원수급자(일반) - 하수급자(전문) - 팀·반장 - 근로자’로 구성되어 있다.

#### (4) 현황 요약 : 건설현장에 과도한 다단계 하도급구조 고착화

설문조사와 면담조사 및 문헌조사를 종합해 보면, 현행법에서 허용하는 도급 단계를 넘어선 불법 하도급이 약 70%를 차지하고 있어 건설현장에는 하도급 단계가 과도하게 많이 존재하고 있으며 이러한 구조가 고착화되어 있음을 확인할 수 있다.

## 2. 문제점

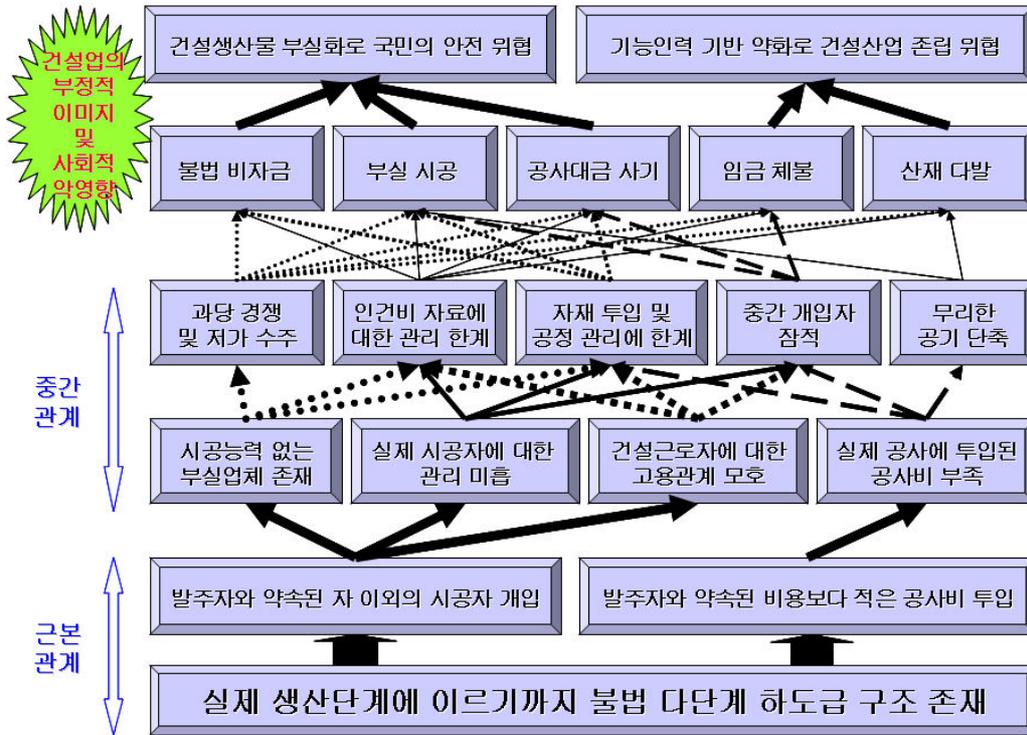
건설현장의 과도한 다단계 하도급구조는 결국 건설 생산물의 부실화 및 품질 저하와 부실업체의 만연과 숙련인력 고갈로 표출되는 건설생산기반의 와해로 이어져 건설산업의 생존을 위협하고 국가 경쟁력을 약화시키게 된다.

### (1) 건설산업의 부정적 이미지와 다단계 하도급구조

<그림 III-4>에서 보듯이 국민이 인식하고 있는 건설산업에 대한 부정적 이미지는 대부분 건설현장의 다단계 하도급구조와 연관되어 있을 것으로 추정된다. 즉, 언론에 보도되는 건설산업의 주된 부정적 이미지는 부실 시공, 불법 비자금, 공사대금 사기, 산재 다발, 임금 체불 등인데 그 연원을 따라가 보면 결국 불법 다단계 하도급에 이르게 된다는 것이다. 바로 아래 단계에는 과당 경쟁 및 저가 수주, 인건비 자료에 대한 관리 한계, 자재 투입 및 공정관리에 한계, 중간 개입자 잠적, 무리한 공기 단축이 존재하고, 그 다음 단계에는 시공능력 없는 부실업체의 존재, 실제 시공자에 대한 관리 미흡, 건설근로자에 대한 고용관계 모호, 실제 공사에 투입된 공사비 부족에 닿게 된다. 한 단계 더 내려가면 이러한 문제점은 약속된 생산자 이외의 자가 생산과정에 개입되었다는 사실과 약속된 비용보다 적은 규모의 공사비가 실제 시공과정에 투입되었다는 사실로부터 비롯되었음을 추정할 수 있다. 끝으로 이러한 문제점은 다시 다단계 하도급구조로부터 시작되었음을 미루어 짐작할 수 있다.

그리고 부실시공, 불법 비자금, 공사대금 사기 등은 결국 생산물의 부실화로 나타나 국민의 안전을 위협하고, 산재 다발이나 임금 체불 등의 근로환경 악화 요인은 부실업체의 만연과 더불어 생산기반 약화로 이어져 건설산업의 존립 기반을 위협하기에 이른다. 바로 이것이 건설현장의 불법 다단계 하도급구조가 건설산업의 생존 및 국가 경쟁력을 위협하게 된다는 논거이다. 이러한 관계가 과연 실태조사 분석을 통해 확인할 수 있는지 살펴보고자 한다.

<그림 Ⅲ-4> 건설업의 부정적 이미지와 건설현장의 불법 다단계 하도급구조의 관계 개념도



(2) 다단계 하도급의 문제점 : 설문조사 결과

<그림 Ⅲ-5>는 다단계 하도급구조의 문제점에 대한 인식을 보여주고 있는데, 설문지에 제시한 대부분의 항목에 대해 탐·반장은 ‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’ 사이에 응답해 강한 긍정을 보이고 있고, 전문건설업체는 ‘그렇다’와 ‘보통이다’ 사이의 약한 긍정을 보이고 있다. 그림에서 3점을 기준으로 점수가 낮을수록 강한 긍정을 의미하고 점수가 높을수록 강한 부정을 의미한다. 요컨대, 다단계 하도급구조의 문제점에 대한 이러한 인식은 앞의 <그림 Ⅲ-4>에서 제시했던 건설산업에 대한 국민들의 부정적인 이미지를 확인시켜 주는 것이다.

### 1) 생산물의 부실화 및 품질 저하

다단계 하도급구조의 문제점을 열거한 설문지의 보기 항목 중 생산물의 부실화 및 품질 저하와 관련해 팀·반장이 가장 강한 긍정을 보인 항목은 ‘부실업체가 많아져 과당경쟁을 야기하고 저가수주로 이어진다.’(1.4)이고, 다음이 품질 저하 또는 부실시공의 가능성(이상 1.6), 그 다음이 실공사비 감소(1.7), 능력이 확인되지 않은 시공자 개입(2.0) 등이다. 전문건설업체 역시 가장 강한 긍정을 보인 항목은 ‘부실업체가 많아져 과당경쟁을 야기하고 저가수주로 이어진다.’(1.8)이다.

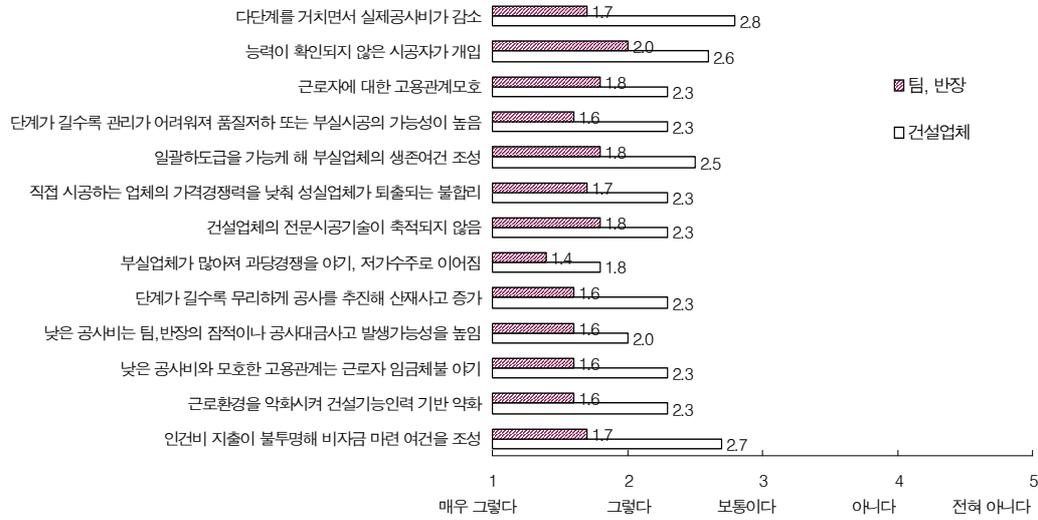
### 2) 생산기반 와해 : 부실업체 만연 및 숙련인력 고갈

한편, 부실업체 만연 및 숙련인력 고갈과 관련해 팀·반장이 가장 강한 긍정을 보인 항목은 산재 사고 증가, 임금체불 증가, 근로조건 악화(이상 1.6), 그 다음이 성실업체 퇴출(1.7), 고용관계 모호, 부실업체의 생존 여건 조성, 전문시공기술의 축적 불가(이상 1.8) 등이다. 전문건설업체가 가장 강한 긍정을 보인 항목은 공사대금 사고 가능성 증가(2.0)이다.

### 3) 불법비자금 조성의 원천으로서 이미지 고착

그리고 다단계 하도급구조의 문제점으로서 비자금 마련의 여건 조성이라는 항목에 대해서 팀·반장은 1.7점의 강한 긍정을 보인 데 비해, 전문건설업체는 2.7점이라는 약한 긍정을 보이고 있다.

<그림 III-5> 다단계 하도급구조에서 비롯된 건설현장의 문제점에 대한 인식



(3) 전문건설업체로서의 한계점에 봉착 : 면담조사 결과

면담조사 결과에 의하면 직영을 하지 않는 관행이 지속될 경우 전문건설업체는 다음과 같은 문제점에 봉착하게 될 것이라고 한다. 첫째, 자본 축적이 이루어지지 않는다. 회사가 이익을 내면 회사법에 따라서 자본을 축적하여 기술개발, 인력양성, 투자, 잉여금으로 남겨서 어려움에 대비하여 자본 축적을 해야 하는데 그러지 못하게 된다. 둘째, 기술, 경험, 시스템 구축을 하지 못한다. 부금이사나 하도급자는 언제든 회사를 떠나고 싶으면 떠났고 자기가 그만두면 자기가 관리하는 중간관리자 및 기능공을 데리고 떠나게 되는데, 이 경우 전문업체는 해당분야에 대한 전문적인 기술축적, 경험, 시스템구축, 기술 인력양성 등 실제 시공능력이 남지 않게 된다.

특히, 재하도급의 문제점이 더욱 심각하다. 첫째, 해당 분야의 전문적인 기술축적이 어렵다. 둘째, 시스템 구축이 되어 있지 않아 중간 관리자가 허약해진다. 셋째, 해당 분야의 경험이나 기술인력 확보가 어렵기 때문에 공사의 질이 낮아지고 공사 수행능력이 떨어지며 하자가 많이 발생하게 된다. 넷째, 이러한 악순환이 반복된다. 재하도급에 의존할 경우 전문업체가 관리하고 싶어도 간섭할 수 없고 경영, 인력, 자금, 노임 등 경영에 필요한 장악력을 가질 수가 없다. 결국 여러 가지 공사에 필요한 제약이 따르고 효율적이지 못하고 공사 수행에 많은 문제점이 야기되며, 악순환 구조에서 벗어나기 어려워진다.

**(4) 문제점 요약 : 생산물 부실화, 생산기반 와해, 이미지 악화 등**

설문조사 및 면담조사 결과를 종합해 보면, 다단계 하도급구조는 공사비의 누수를 낳고 시공에 관한 관리를 어렵게 해 결국 생산물의 부실화 및 품질 저하를 야기하는 한편, 부실업체의 만연과 기능인력의 고령화를 가져와 생산기반을 와해시키는 등 건설산업 자체를 위협하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 불법 비자금을 조성하는 원천을 제공하여 건설산업의 나쁜 이미지를 고착시키는 데에도 한 몫을 담당하고 있다.

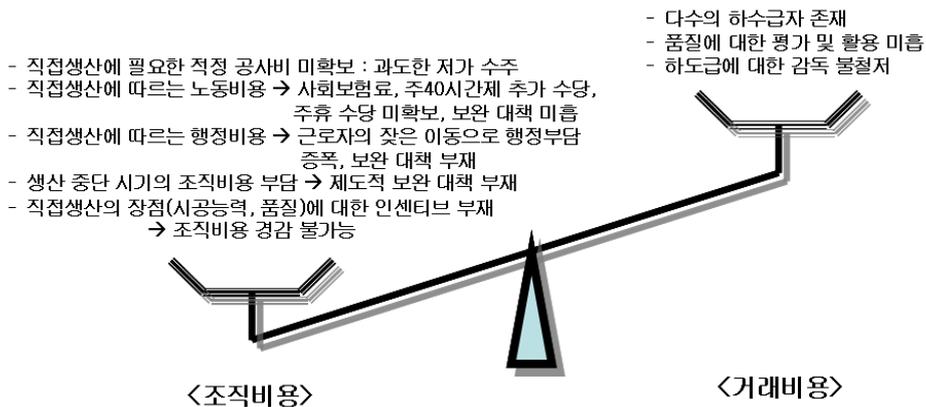
**3. 원인**

먼저 이론적 또는 논리적 측면에서 건설현장의 하도급구조가 발생할 수밖에 없는 이유와 불법임에도 불구하고 다단계 하도급구조가 만연된 이유에 대해 살펴보고, 동일한 이유에 대해 팀·반장과 전문건설업체의 견해는 어떠한지 살펴보고자 한다.

**(1) 조직비용 > 거래비용 ⇒ 도급생산 선호 : 개별기업 차원**

<그림 III-6>에서 보는 바와 같이 개별기업 차원에서는 직접생산을 수행할 때 수반되는 조직비용이 도급생산을 수행할 때 수반되는 거래비용에 비해 크다면 당연히 도급생산을 선호하게 된다. 이것은 개별기업 차원에서는 지극히 합리적인 선택이 된다.

**<그림 III-6> 개별기업 차원의 도급생산 발생 원인 : 조직비용 > 거래비용**



### 1) 건설업의 특성으로부터 비롯된 '생산중단 시기'의 존재와 노동비용의 미확보

앞에서 건설생산물의 거대성 및 고가성 때문에 건설산업에 의해 주문생산 방식이 일반화된다고 했다. 따라서 생산물량이 안정적으로 존재하기보다는 주문량에 따라 불확실해질 수 있다. 따라서 생산물 수요의 파생수요인 생산요소 특히, 노동력에 대한 수요 역시 불확실해진다. 또한 건설생산 과정은 실내가 아닌 옥외에서 이루어져 기후에 대한 의존성이 높다고 했다. 따라서 장마철이나 겨울철에는 옥외직종의 주기적인 생산중단이 반복되고 강우 또는 바람 등에 의해 불시에 작업이 중단될 수 있다. 만일 직접생산을 수행하고 있다가 기후적 요인에 의해 생산이 중단된다면 사업주는 고용관계를 맺고 있는 근로자에게 임금을 지불하여야 한다. 이 경우 사업주는 생산 활동이 이루어지지 않는 데도 생산비는 투입되는 것으로 생각하게 된다. 따라서 건설업의 특성에서 비롯되는 생산중단 시기의 존재는 조직비용 부담을 더욱 무겁게 만들고 개별기업으로 하여금 직접생산을 기피하게 만든다.

### 2) 비용부담 및 행정부담의 증대 ⇒ 조직비용 부담 증가

직접생산을 수행할 경우 고용관계에서 비롯되는 비용부담 및 행정부담은 조직비용의 부담을 증대시키고 이론적으로는 이것이 거래비용보다 커질 때 개별기업은 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하게 된다.

먼저 개별 건설업체의 비용부담을 생각해 보자. 수주생산 방식 하에서 개별기업이 직접생산을 수행하기 위해서는 보유하고 있는 생산요소에 지불되는 비용을 수주단계에서 충분히 확보하여야 한다. 하지만 건설경기의 침체와 과당경쟁이 만연된 상황에서 건설업체는 적정 공사비를 확보하지 못하고 있다. 최근 2006년 5월말부터 300억원 이상 모든 공사에 대해 최저가낙찰제도가 확대 적용되고 있다. 김병수 교수의 연구<sup>17)</sup>에 의하면 과거 2004~2005년 사이 최저가낙찰제로 집행된 15개 프로젝트의 평균 낙찰률은 55.75%이며 평균 실행률은 108.11%로 적자 시공이 이루어졌다고 한다. 이렇듯 적정 공사비를 확보하지 못할 경우 건설업체는 당장의 손해를 모면하기 위해 부실 시공 및 하자 발생의 위험을 무릅쓰고라도 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하게 된다. 향후 최저가낙찰제 대상 공사가 확대될 경우 이러한 가능성은 더욱 증가될 수 있다.

또한 사회보험료나 주40시간제 추가 비용 및 주휴 수당 등을 확보하지 못할 경우 건설업체는 근로자와의 고용관계를 단절시킴으로써 이러한 비용부담을 덜고자 도급생산을

17) 최저가낙찰제의 확대와 실적 공사비 적산환경에서의 대응방안, 2006. 5. 26, 대한토목학회 포럼 참조

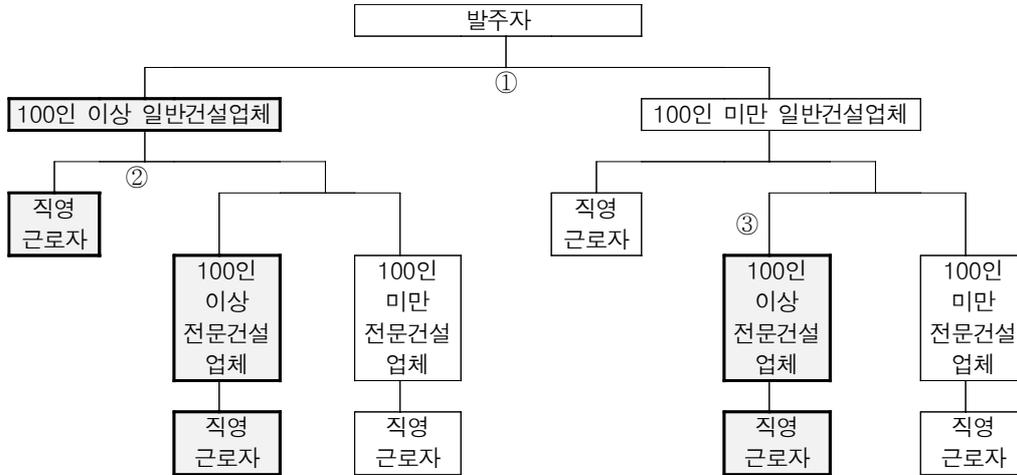
선택하게 된다. 사회보험료를 확보하지 못하는 가장 큰 원인은 낙찰률이 낮아질 때 사회보험료 역시 낮아진다는 데 있다. 하지만 실제 투입되는 근로자수가 비정상적인 낙찰률만큼 감소하지는 않는다. 따라서 건설업체 입장에서는 고용관계의 명확화에 수반되는 피보험자 관리 및 보험료 납부의 부담을 기피하게 된다. 주40시간제의 추가 비용 또는 주휴 수당의 미확보 문제는 좀 더 자세한 설명이 필요하다.

2004년 7월 1일부터 상시근로자수 1,000인 이상인 기업으로부터 주40시간제가 도입되었다. 이후 2005년 7월에는 300인 이상까지 확대되었고, 2006년 7월에는 100인 이상 기업으로 확대되었다. 하지만 ‘상시근로자수’<sup>18)</sup> 기준으로는 건설업체의 추가 수당 확보가 어려워 기업의 조직비용 부담을 가중시키는 요인이 될 수 있다. 수주 생산 방식 하에서 건설업체의 부담능력은 발주자가 적정 공기 및 원가를 책정해주는 것으로부터 비롯되는데 현행 시행 방식은 이를 어렵게 하기 때문이다. <그림 III-7>을 보면서 그 이유를 세 가지로 나누어 생각해보자. 첫째, 발주자는 특정 프로젝트를 상시근로자수 100인 이상인 건설업자가 수주할 지 여부를 사전적으로 알 수 없다. 둘째, 해당 프로젝트 중 상시근로자수 100인 이상인 건설업체에 소속된 근로자가 전체 투입 근로자 중에서 어느 정도의 비중을 차지할 지에 대해 발주자는 사전적으로 알 수 없다. 셋째, 상시근로자수 100인 미만인 일반건설업체가 수주할 경우 발주자는 법정 근로시간 단축의 영향을 반영하지 않을 가능성이 높는데 아래 도급단계에서는 100인 이상 규모의 전문건설업체가 수주할 가능성도 있다.

---

18) 여기서 상시근로자수란 본사 직원, 현장 파견직원, 현장채용직원, 직영근로자, 일용근로자, 파트타임근로자 등 명칭을 불문하고 당해 기업의 운영에 필요한 모든 근로자를 합친 개념이다.

<그림 Ⅲ-7> 상시근로자수 기준의 확대 적용시 원가 반영상의 문제점 예시



주 :  법정 근로시간 단축,  법정 근로시간 단축 미적용  
 자료 : 심규범 외(2004) 참조

한편, 「근로기준법」에 의하면 사용자는 근로자에게 1주일에 평균 1일 이상의 유급휴일을 주어야 한다. 따라서 <그림 Ⅲ-8>에 보는 바와 같이 「근로기준법」을 준수하기 위해서는 발주자가 공사원가를 산정할 때 주44시간제에 의거하여 1주일에 공사수행일로 6일을 산정하더라도 직접노무비에는 주휴일 수당을 감안하여 7일치를 계상하여야 한다. 하지만 지금까지는 일요일휴무제 시범실시 현장과 포항의 플랜트 현장 어느 현장에서도 일요일에 대한 휴일 수당을 공사 원가에 반영한 예는 없었다. 따라서 논리적 측면에서 볼 때 건설업체에서 일요일 주휴일 수당을 지급할 능력을 설계단계에서부터 확보해 주지 못했다고 할 수 있다. 또한 주휴일 수당은 개념상 포괄역산제 임금에 포함되었다고 보기도 어렵다. 결국 주휴일 수당을 확보하지 못한 개별 건설업체는 근로자가 수당의 지불을 요구할 경우 법적으로는 이를 거부할 수 없으므로 가능한 한 근로자와의 고용관계가 성립하는 것을 꺼리게 된다. 바로 이것이 직접생산에 따르는 조직비용 부담을 무겁게 해 도급생산을 선호하게 하는 것이다.

<근로기준법의 관련 규정>  
**법 제54조(휴일)**  
 사용자는 근로자에 대하여 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 주어야 한다.  
**영 제25조(주휴일)**  
 법 제54조의 규정에 의한 유급휴일은 1주간의 소정근로일수를 개근한 자에게 주어야 한다.

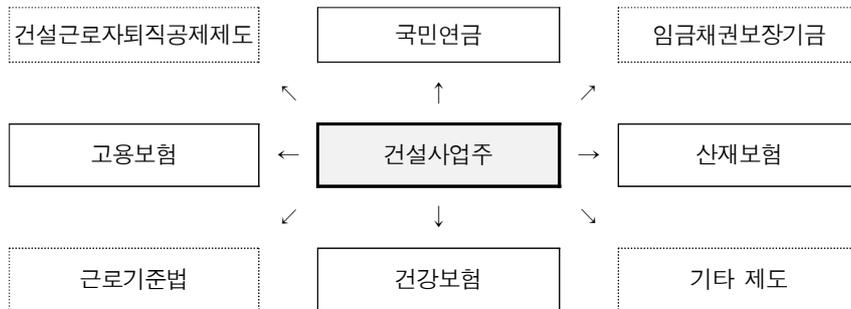
<그림 Ⅲ-8> 근로기준법에 의한 주휴일 수당 지급과 직접노무비 반영

	월	화	수	목	금	토	일
공사기간	○	○	○	○	○	○	×
직접노무비	○	○	○	○	○	○	○

주 : ○는 설계단계에서 포함, ×는 불포함을 의미함.

다음은 개별 건설업체가 느끼는 행정부담을 생각해 보자. <그림 Ⅲ-9>에서 보듯이 직접생산을 수행할 경우 건설업체는 그와 고용관계를 맺고 있는 근로자에 대해서 근로계약의 체결, 4대 사회보험 피보험자 관리, 건설근로자퇴직공제제도 적용 등의 행정업무를 처리해야 한다. 각 사회보험에 고유한 업무보다는 적어도 두 개 이상의 보험에 공통적인 업무가 많음에도 불구하고 우리나라 보험체계는 각각 독립적으로 존재하고 있어 4대 보험자가 동일한 가입자 또는 피보험자에 대하여 유사한 내용의 적용 및 징수 업무를 중복적으로 수행하고 있다. 특히, 건설일용근로자의 ‘찾은 이동’과 ‘중복 수행’이 결합될 경우 사회보험과 관련된 행정업무는 폭증하게 된다. 잦은 이동으로 인하여 사용자의 행정업무 부담이 기하급수적으로 증폭되기 때문이다. 현장의 실무자는 신고행위가 잦은 데다가 이것을 서면서식에 의해 수행할 경우 행정업무의 수행이 거의 불가능해진다고 호소한다. 이러한 행정부담의 증가는 개별 건설업체의 조직비용을 더욱 가중시켜 직접생산보다는 도급생산을 선택하도록 유도한다.

<그림 Ⅲ-9> 건설사업주의 유사 행정업무 중복 수행



### 3) 직접생산의 장점에 대한 인센티브 부재

위에서 언급한 비용부담 및 행정비용을 무릅쓰고라도 직접생산을 통해 양질의 생산물을 만들려고 노력하는 성실업체를 우대할 수 있는 조치가 부족하다. 이들은 오히려 부실업체에 비해 입찰 가격을 높이 쓸 수밖에 없어 수주 가능성이 낮아지고 결국 부실업체에게 구축당하는 불합리가 나타나고 있다.

이러한 문제점은 건설업체의 등록 및 유지 요건, 시공능력평가, 입·낙찰, 하도급, 시공, 준공 후 책임 등 전반적인 건설공사 수행 과정에서 직접생산에 필수적인 요소 또는 직접생산의 장점이 반영되지 못하고 있기 때문이다. 즉, 일반건설업체의 기술능력 요소로 평가받는 기술인력 개념 속에는 핵심기능인력조차도 평가 요소로 인정받지 못하고 있다. 또한, 전문건설업체의 경우 기술인력의 개념에 포함되기는 하나 숙련도가 낮은 기능사나 숙련도가 높은 기능장이 동일하게 인정받고 있어 시공능력이 높은 업체와 낮은 업체의 차별화가 미약하다. 한편, 품질이나 하자 등 질적인 측면의 사후 정보에 대한 관리가 미흡해 성실업체의 장점이 제도적인 인센티브로서 인정받기 어렵다. 결국 직접생산에 따른 조직비용 부담을 능가할 만한 장점에 대한 인센티브가 없어 개별 기업으로서의 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하는 것이 합리적인 선택으로 된다.

## (2) 관리 및 감독 노력 미흡 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원

산업 또는 국가차원에서 볼 때 이러한 다단계 하도급구조는 건설산업에 치명적인 위해를 야기하므로 불법 다단계 도급행위를 근절해야 한다. 그러나 정부, 발주자, 원수급자가 이것을 막을 수 있는 적절한 장치를 두지 못했고 이를 위한 의지 또한 강력하지 못해 불법 다단계 하도급구조가 만연된 것이라고 판단된다. 이러한 해석은 팀·반장 및 전문건설업체의 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다.

## (3) 시공참여자 제도에 의한 불법 하도급의 정당화 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원

동 제도는 최근 건설현장의 다단계 하도급구조를 정당화시켰다는 부정적 평가와 건설현장의 노무도급을 원활히 하는 적절한 제도라는 긍정적 평가가 엇갈리고 있다. 따라서 다단계 하도급구조의 개선 방안을 모색하는 과정에서 시공참여자 제도의 공과에 대한 분석은 필수적이라고 판단된다.

1) 도입 배경 및 취지

1997년에 시공참여자 제도가 도입된 직접적인 계기는 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴사  
고의 발생이었다. 부실시공의 원인을 찾던 정부는 다양한 부실시공의 경로 중 직접 시공  
단계에서 야기될 가능성에 주목했던 것이다. 즉, 실제 시공단계에서 직접 시공을 담당하  
고 있으나 관리가 이루어지지 않았던 시공참여자의 실명화를 통해 이들의 책임의식을  
강화하고 권익을 보호함으로써 궁극적으로는 부실시공을 억제할 수 있을 것으로 판단했  
던 것이다. 또한 불법으로 규정했으나 실제로는 만연된 다단계 하도급 관행을 바로잡아  
건전한 건설시장 질서를 회복하려는 취지도 아울러 반영된 것으로 판단된다.

관련 규정을 살펴보면 「건설산업기본법」 제2조 제13호 및 동법 시행규칙 제1조의2  
의 내용을 종합하면 “시공참여자란 전문건설업자(수급인 또는 하수급인 포함)로부터 건  
설공사의 일부를 전문건설업자의 관리책임하에 성과급, 도급, 위탁, 기타 명칭여하에 불  
구하고 전문건설업자와 약정을 하고 공사의 시공에 사실상 참여한 건설업 종사자(건설  
업의 등록을 하지 아니한 자)·건설기계 대여업자·건설기술자 및 성과급으로 고용된  
건설근로자·당해 건설공사용 부품을 제작하는 자”를 의미하는 것으로 정리할 수 있다.  
그리고 이들에 대한 재하도급은 동법 제29조의 하도급제한에 위배되지 않는 예외임을  
명시하고 있다.

<p><b>건설법 제2조 (정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 13. "시공참여자"라 함은 전문건설업자의 관리책임하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업자와 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 건설교통부령이 정하는 자를 말한다.</p> <p><b>건설법 시행규칙 제1조의2 (시공참여자의 범위)</b> 법 제2조제13호에서 "건설교통부령이 정하는 자"라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 자를 말한다. 1. 당해 건설공사에 사실상 참여하는 건설업종사자(건설업의 등록을 하지 아니한 자를 말한다)·건설기계대여업자·건설기술자 및 성과급으로 고용된 건설근로자. 다만, 수급인 또는 하수급인 등이 건설근로자의고용개선등에관한법을 제6조의 규정에 의한 고용에 관한 서류를 교부하고 건설공사에 참여하게 한 건설근로자를 제외한다. 2. 당해 건설공사용 부품을 제작하는 자</p> <p><b>제29조 (건설공사의 하도급제한)</b> ① 건설업자는 그가 도급 받은 건설공사의 전부 또는 대통령령이 정하는 주요부분의 대부분을 다른 건설업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 건설업자가 도급 받은 공사를 계획·관리 및 조정하는 경우로서 다음 각 호의 1에 의하여 하도급하는 경우에는 그러하지 아니하다.&lt;생략&gt; ② 수급인은 그가 도급 받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 하도급하고자 하는 때에는 당해 전문공사를 시공할 수 있는 전문건설업자에게 하도급하여야 한다. 다만, 전문건설업자인 수급인이 도급받은 공사의 일부를 시공참여자와 약정하고 시공에 참여하게 하는 경우에는 그러하지 아니하다. ④ 하수급인은 그가 하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 제1항제1호 및 제3항 단서의 규정에 의하여 하도급받은 일반건설업자가 그가 하도급받은 건설공사중 전문공사에 해당하는 건설공사를 전문건설업자에게 다시 하도급하는 경우와 전문건설업자인 하수급인이 하도급받은 공사의 일부를 시공참여자와 약정하고 시공에 참여하게 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>
---

## 2) 제도 운영 실태 개요

실제 운영 실태를 살펴보면 시공참여자의 책임의식 강화나 권익보호를 통한 건설시공 유도 또는 건설시장 질서의 회복이라는 긍정적 측면보다는 만연된 하도급 관행을 그대로 온존시키는 부정적 측면이 더 많다는 지적이 제기되고 있다. 다단계 하도급 관행을 유지시키는 방법의 예를 들면, 한편으로는 중간 단계에서 실공사비만을 챙기는 건설브로커는 도급구조에서 드러나지 않도록 은닉하고, 다른 한편으로 수차례 아랫단계의 팀·반장을 필요에 따라 마치 전문건설업체의 시공참여자인 것으로 위장한다는 것이다. 심규범 외(2003)에 의하면 현실적으로는 전문건설업자의 관리책임 하에 놓이는 '1차 십장'<sup>19)</sup>과 시공에 사실상 참여하는 '2차 이하의 십장'이 일치하지 않거나 또는 일치하더라도 시공에 직접 참여하지 않는 십장인 경우에는 '전문건설업자의 관리책임 하에 시공에 사실상 참여'하는 법률상의 시공참여자가 아니다(그림 III-10참조). 즉, 이 경우 '1차 십장'으로부터 '2차 이하의 십장'으로 내려가는 불법하도급을 통제해야 하는 문제점이 여전히 남게 된다. 이것은 전문건설업체로부터 십장에게로 내려가는 불법하도급을 통제하는 것보다 더 어려운 문제이다.

또한 십장을 '사업주'로 해석할 경우 「건설근로자고용개선등에관한법률」의 취지와 상충되는 문제점이 발생한다. 상기 법률은 「건설법」상의 건설사업주로 하여금 '고용관리책임자'를 배치하도록 규정하고 현장에서 일하는 모든 건설근로자의 고용관계 및 사회보험의 피보험자 관리 등을 책임지도록 하고 있다. 그러나 십장을 「건설법」의 시공참여자로써 약정할 경우 그는 사업주 지위를 갖게 되어 고용관계 및 피보험자 관리의 책임을 부담해야 한다. 하지만 십장은 단순한 숙련공과 다를 바 없다. 따라서 정부가 모든 십장을 관리하기도 어려울 뿐만 아니라 십장 본인도 건설근로자에 대한 관리책임을 궁극적으로 감당할 능력도 없다.

---

19) 여기서 십장이라는 표현은 현장에서 불리는 이른바 시타오케오야지, 오야지, 사장, 세와, 팀·반장 등을 통칭하는 개념이다.

<그림 Ⅲ-10> '시공에 사실상 참여한 입장'에 이르는 실제 도급 구조와 법적지위

<표면적도급>	<실제 도급>	<실제 역할>	<관심 사항>	<법적 지위>	<제도 목표>
전문건설업체		·합법적으로 시 참자에게 재하 도급	·재하도급모색 ·노무관리책임 에 대한 합법적 모면	·합법적 건설 업자 ·시참자에게 합법적 재하 도급 가능	
↓(외견상)	1차 입장 (보이지 않음)	·대개 재하도급 ·공사 수행 모름 ·사업자 성격	·공사 대금 확보 ·많은 공사 수행	·시참자 자격 없음 ·합법적 불가 ·재하도급불가	
	2차 이하의 입장	·대개 직접 시공 ·공사 수행잘못 ·도급제근로자 성격	·공사대금확보 ·주어진 대금으 로 공사 수행	·시참자 자격 없음 ·합법적 불가 ·재하도급불가	·시참자 자격 ·부실시공 예방 ·공사대금 확보

한편, 시공참여자는 전문건설업자와 유사한 수준으로 부실시공에 대한 책임을 지도록 규정되어 있다. 하지만 전문건설업자의 지나친 책임 전가로 인해 부실공사의 위험이 오히려 가중될 수 있다. 시공참여자는 전문건설업자의 '관리책임' 하에 노무도급 정도의 일을 책임지도록 하여야 하나 이것이 확대 해석되어 근로자와 관련된 모든 책임을 시공참여자에게 전가하는 제도로 변질되고 있다. 하지만 제도에서 상정한 시공참여자는 직접적인 시공자일 뿐이지 실제 행정능력까지 갖춘 사업주는 아니므로 이들에게 고용관리 및 산업안전 등과 관련된 책임까지 전가하는 것은 근로자에 대한 보호나 산재 예방에 역행할 우려가 크다.

실제 건설현장에서 입수한 형틀직종의 시공참여자 용역계약서를 소개하고자 한다. 시공참여자 제도를 올바르게 정착시키기 위해서는 당연히 서면으로 된 약정서를 작성하는 것이 바람직하다. 하지만 문제는 전문건설업자가 상대적으로 우월한 지위를 이용하여 십장에게 지나친 책임전가를 시도하고 있다는 점이다. 즉, “작업원의 사고 발생시 전문의의 진단이 3개월 이상의 치료를 요할 경우는 “갑”이 일괄처리하고, 3개월 미만의 경우는 “을”이 일괄처리(공상처리 및 합의금 지급)하며 추후 사고 당사자나 제 3자가 민, 형사상의 문제를 제기할 경우 “을”은 지체 없이 이를 책임지고 조치한다”는 내용까지 약정서에 포함시키고 있다. 십장에 대한 지나친 책임전가는 거꾸로 부실시공 및 산재발생의 원인이 될 수도 있다.

**<사례> (형틀) 시공참여자 용역 계약서**

작업장소 : (주) ○○ △△△△ 현장  
작업종류 : 형틀작업  
작업기간 : 2003. 06. 26 - 2003. 09. 30, 시공부분 완공 시까지 연장될 수도 있음  
용역비 : (내역 참조)

**제 1 조 (총칙)**

발주자인 ○○건설(주)(이하 “갑”이라 칭한다.)과 용역 제공인 ○○○(이하 “을”이라 칭한다.)은 대등한 입장에서 서로 협의하여 신의에 따라 본 계약을 이행한다.

**제 2 조 (권리, 의무, 양도)**

본 계약으로부터 발생하는 권리와 의무는 제 3자에게 양도하거나 승계할 수 없다. 단, 상대방의 서면에 의한 승낙(보증인이 있는 경우 보증인 동의 포함)을 받았을 때에는 그러하지 아니하다.

**제 3 조 (계약이행보증, 특수조건)**

- 1) “을”은 계약이행을 보증하기 위해 이행보증서(보험증권-서울보증증권)를 제출한다.  
보증금액 : 계약금액의 5% 일금 : 삼천만원정(W30,000,000)
- 2) “을”이 계약상 의무를 이행하지 아니하여 “갑”이 계약의 전부 또는 일부를 해제, 해지한 경우 그에 따르는 책임과 손해를 “갑”에게 배상한다.
- 3) 특수조건  
“갑”이 용역비 청구를 받은 때에는 “을”에 대하여 노임지불에 관한 필요한 지시를 할 수 있으며 특히 “갑”은 용역비를 현금으로 “을”에게 지급하며 “을”이 해당노임에 대하여 즉시 노무자에게 지급하고 그 증빙을 “갑”에게 제출하게 할 수 있다. 만약, “을”이 이에 따르지 않거나 노임 체불 우려가 있는 경우 당해 노임분을 공제하여 노무자에게 직접 지급할 수 있다.
- 4) 동조 3)항의 경우 “을”은 “갑”에게 노임 지불에 대한 동의를 한 것으로 한다.

**제 4 조 (작업과 안전관리)**

- 1) “을”은 “갑”이 정하는 일자에 작업을 실시하여야 한다.
- 2) “을”은 각종 작업에 따른 제반 안전수칙을 원칙에 입각하여 철저히 수행하여야 하며, 작업의 안전을 위하여 안전책임자의 지시에 따른다.
- 3) 작업원은 작업에 알맞은 복장과 안전모, 안전화, 안전띠(위해요소 작업지시) 등을 반드시 착용하여 안전사고 방지에 최선을 다한다.
- 4) 작업원의 사고 발생 시 전문의의 진단이 3개월 이상의 치료를 요할 경우는 “갑”이 일괄처리하고, 3개월 미만의 경우는 “을”이 일괄처리(공상처리 및 합의금 지급)하며 추후 사고 당사자나 제 3자가 민, 형사상의 문제를 제기할 경우 “을”은 지체 없이 이를 책임지고 조치한다.

**제 5 조 (임금의 지급)**

임금의 지급은 월 1 회(매월 5일) 지급을 원칙으로 하며, 지급액의 기준은 지급일 35일 전까지의 작업물량(㎡)을 산출하여 수량에 단가를 곱한 금액으로 한다.

**제 6 조 (계약단가, 적용시점)**

“갑”이 “을”에게 지급하는 용역 단가는 ㎡당 금일만원(W10,000)으로 하며 적용시점은 2003년 6월 26일 작업물량 분(3F slab 이후)부터 소급 적용한다.

**제 7 조 (작업 및 경비부담 범위)**

- 1) 형틀거푸집 제작, 설치
- 2) 동바리 조립, 설치
- 3) 할석, 미장
- 4) 팀원 식대(간식, 회식 포함)

**제 8 조 (물량의 결정)**

매월 25일까지의 작업물량을 기준으로 하고 물량산출은 “갑”의 현장관리자가 “을”의 확인을 받은 후 최종 결정된 물량으로 산정한다.

2003년 07월 일

“갑”(시공자) : ○ ○ ○

“을”(시공참여자) : ○ ○ ○

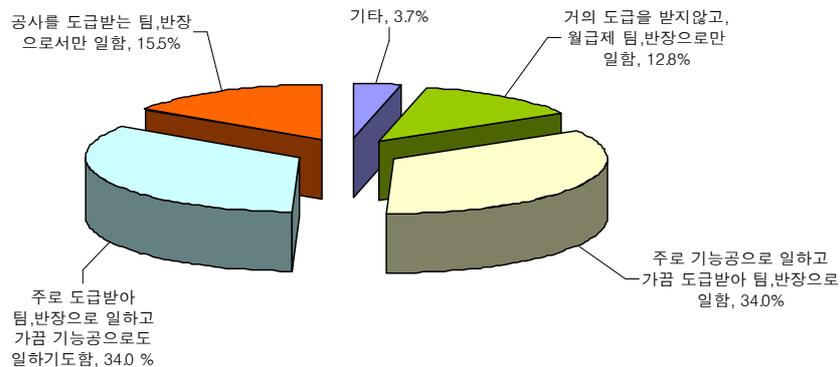
위에 기술한 부정적인 평가와는 반대의 견해도 존재한다. 즉, 모호했던 팀·반장의 활용 관행을 법적으로 명시함으로써 권리와 책임 관계가 명확해져 긍정적인 효과를 보이고 있다는 의견이 그것이다. 이들은 노무공급 과정에서 발생하는 모호한 회색지대를 제거함으로써 책임범위의 문제 또는 대금지급의 문제를 풀 수 있는 계기가 된다고 한다.

이러한 상반된 두 가지 견해에 대해 설문조사에 참여한 팀·반장과 전문건설업체는 어떠한 의견을 제시하고 있는 살펴보고자 한다.

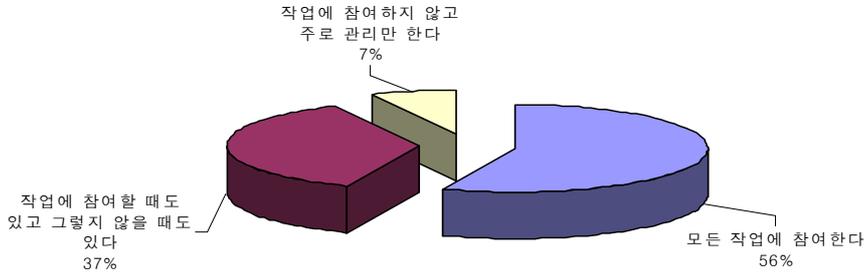
### 3) 팀·반장의 실체와 책임 능력

먼저 시공참여자의 역할을 수행하는 팀·반장이 전문건설업체와 동등한 책임을 질 수 있는 능력이 있는지 확인해 보고자 한다. <그림 Ⅲ-11>과 <그림 Ⅲ-12>에서 보듯이 팀·반장은 대체로 일반적인 숙련근로자와 거의 구별되지 않는 근로행태를 보이고 있다. 또한 실제로 노무관리를 팀·반장이 담당하는 경우는 거의 없다(그림 Ⅲ-13~Ⅲ-16 참조). 따라서 팀·반장이 사업주로서의 능력을 지니고 있다는 견해에 대해서는 회의적인 시각이 더 많다.

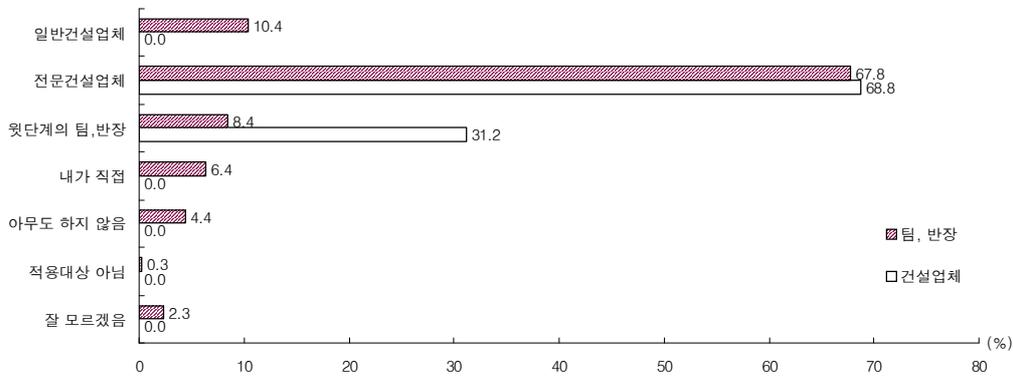
<그림 Ⅲ-11> 건설현장에서 일하는 형태 : 팀·반장 응답



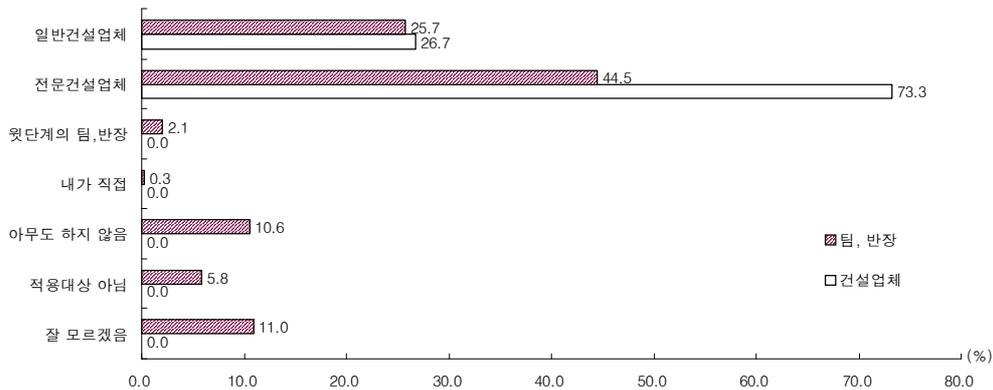
<그림 Ⅲ-12> 시공에 직접 참여하는지 여부 : 팀·반장 응답



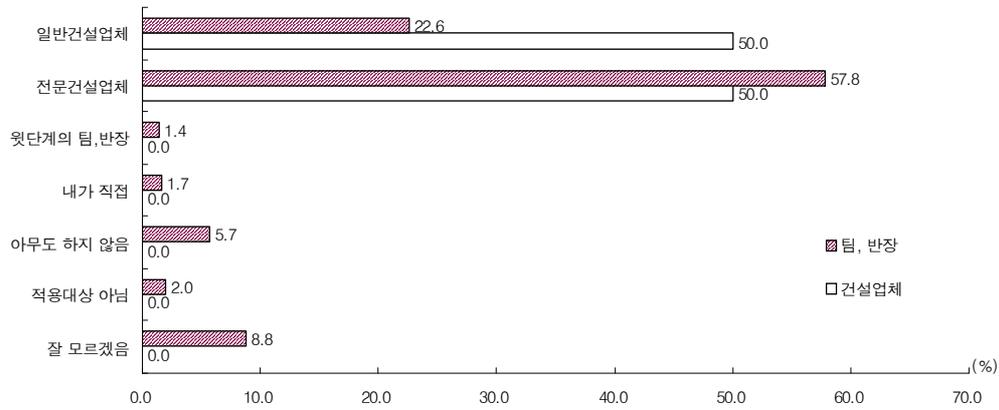
<그림 Ⅲ-13> 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 근로계약



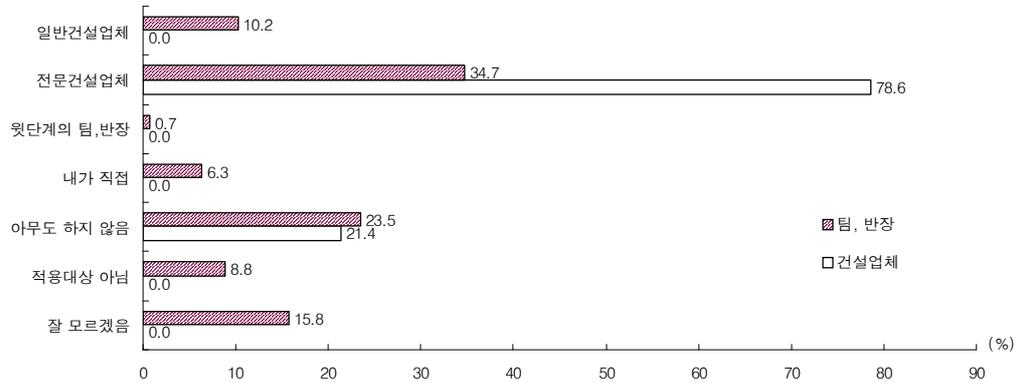
<그림 Ⅲ-14> 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 건설근로자퇴직공제제도



<그림 Ⅲ-15> 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 고용보험, 산재보험



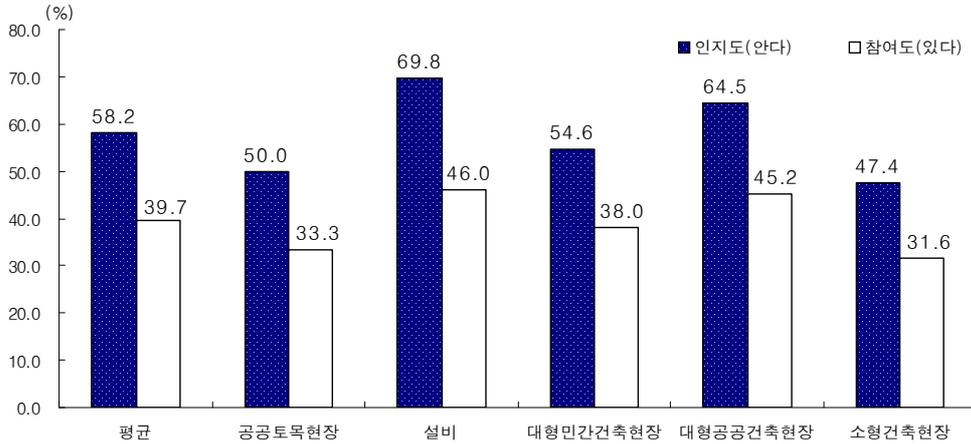
<그림 Ⅲ-16> 건설일용근로자에 대한 노무관리 주체 : 국민연금, 건강보험



#### 4) 시공참여자 제도의 인지도 및 공과에 대한 견해

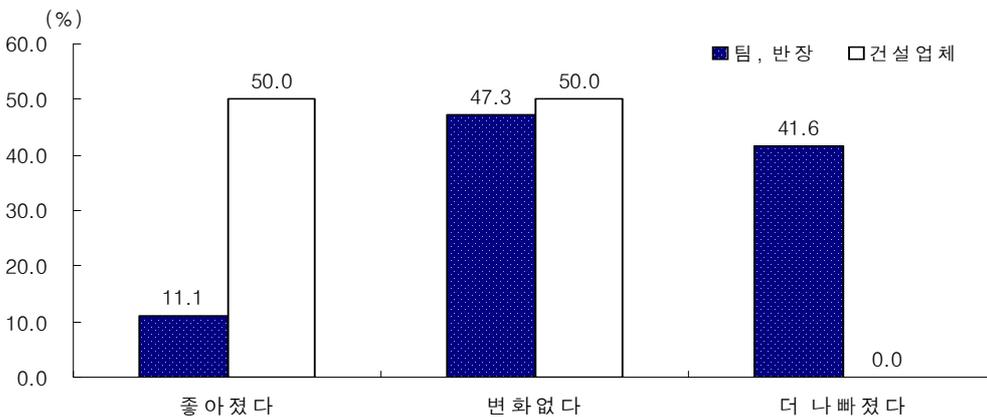
<그림 Ⅲ-17>은 시공참여자 제도에 대한 인지도 및 참여도를 보여주고 있는데 평균 58.2%의 인지도와 39.7%의 참여도를 나타내고 있다. 대체로 플랜트 현장과 대형공공건축현장에서의 비율이 높다.

<그림 Ⅲ-17> 시공참여자 제도에 대한 인지도 및 참여도 : 팀·반장 응답



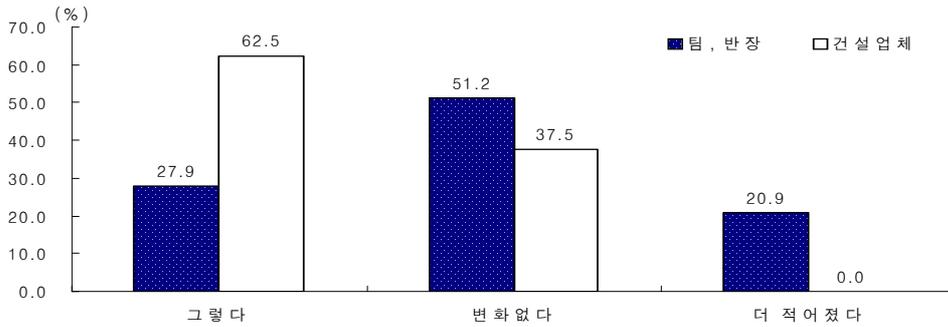
시공참여자 제도 도입 이후 ‘공사비 받기가 쉬워졌다’에 대한 견해(그림 Ⅲ-18 참조)는 팀·반장의 경우 변화 없다(47.3%), 더 나빠졌다(41.6%)가 대부분이나, 전문건설업체의 경우 감소했다(50%)와 변화 없다(50%)가 반반이다.

<그림 Ⅲ-18> 시공참여자 제도 도입 이후 ‘공사비 받기가 쉬어졌다’에 대한 견해



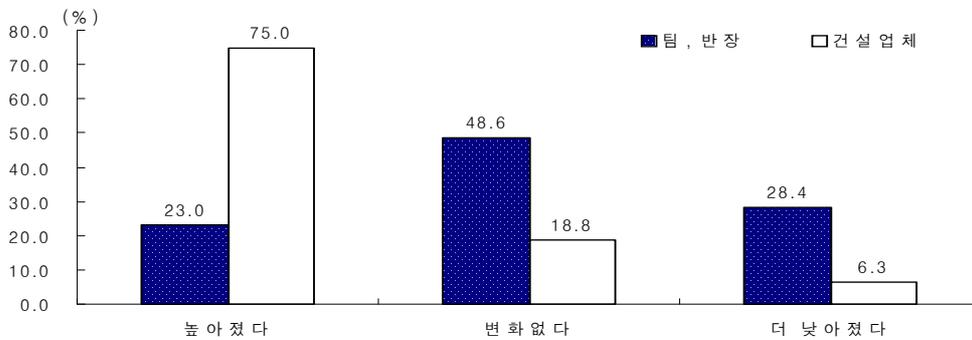
시공참여자 제도 도입 이후 '공사비를 현금으로 받는 경우가 많아졌다'에 대한 견해(그림 III-19 참조)는 팀·반장의 경우 변화 없다(51.2%), 그렇다(27.9%), 더 적어졌다(20.9%) 순인데 비해, 전문건설업체의 경우에는 그렇다(62.5%)의 비율이 높다.

**<그림 III-19> 시공참여자 제도 도입 이후 '공사비를 현금으로 받는 경우가 많아졌다'에 대한 견해**



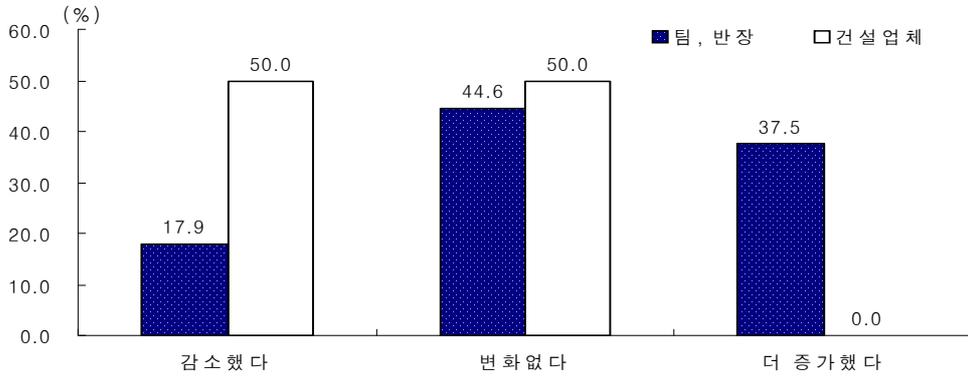
시공참여자 제도 도입 이후 '공사에 대한 책임감이 높아졌다'에 대한 견해(그림 III-20 참조)는 팀·반장의 경우 변화 없다(48.6%), 더 낮아졌다(28.4%), 높아졌다(23.0%)가 대부분인데 비해, 전문건설업체의 경우에는 높아졌다(75.0%)의 비율이 높다.

**<그림 III-20> 시공참여자 제도 도입 이후 '공사에 대한 책임감이 높아졌다'에 대한 견해**



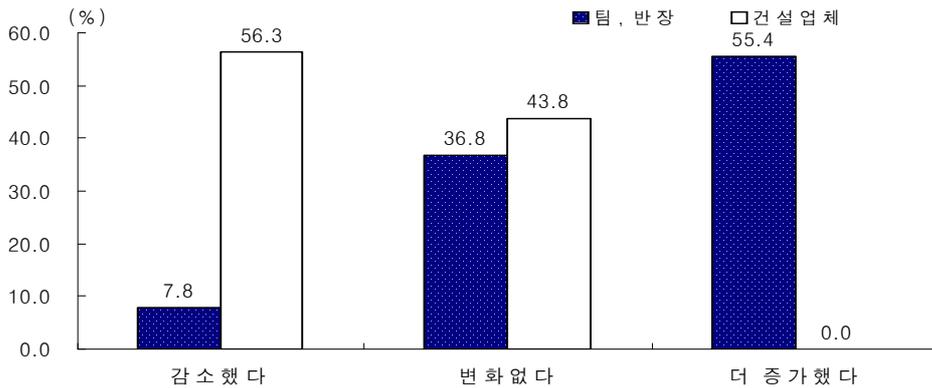
시공참여자 제도 도입 이후 '부실시공이 감소했다'에 대한 견해(그림 III-21 참조)는 팀·반장의 경우 변화 없다(44.6%), 더 증가했다(37.5%)가 많으나 전문건설업체의 경우 감소했다(50%)와 변화 없다(50%)가 반반이다.

<그림 Ⅲ-21> 시공참여자 제도 도입 이후 '부실시공이 감소했다'에 대한 견해



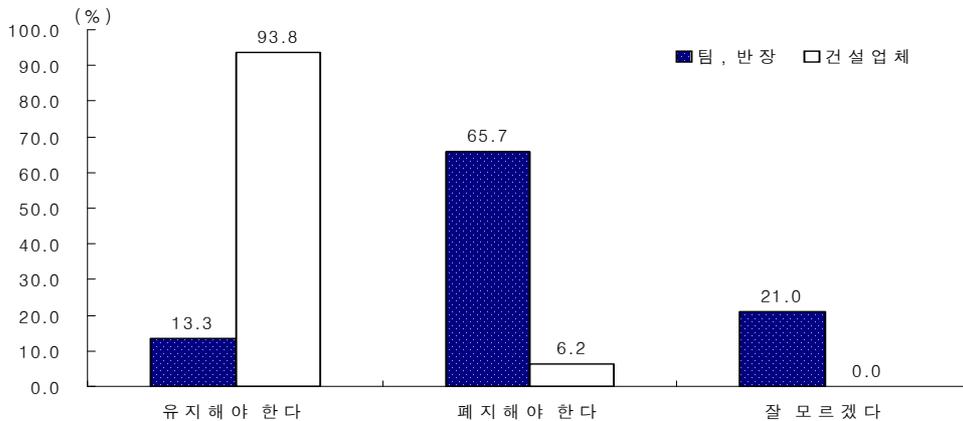
시공참여자 제도 도입 이후 '다단계 하도급이 감소했다'에 대한 견해(그림 Ⅲ-22 참조)는 팀·반장의 경우 변화 없다(36.8%), 더 증가했다(55.4%)가 대부분인 데 비해, 전문건설업체의 경우에는 감소했다(56.3%), 변화 없다(43.8%) 순으로 나타났다.

<그림 Ⅲ-22> 시공참여자 제도 도입 이후 '다단계 하도급이 감소했다'에 대한 견해



시공참여자 제도의 존폐 여부에 대한 견해(그림 Ⅲ-23 참조)는 팀·반장의 경우 폐지해야 한다(65.7%), 유지해야 한다(13.3%)인 데 반해 전문건설업체의 경우 유지해야 한다(93.8%), 폐지해야 한다(6.2%)로 나타나 극명한 차이를 보이고 있다.

<그림 III-23> 시공참여자 제도의 존폐 여부에 대한 견해



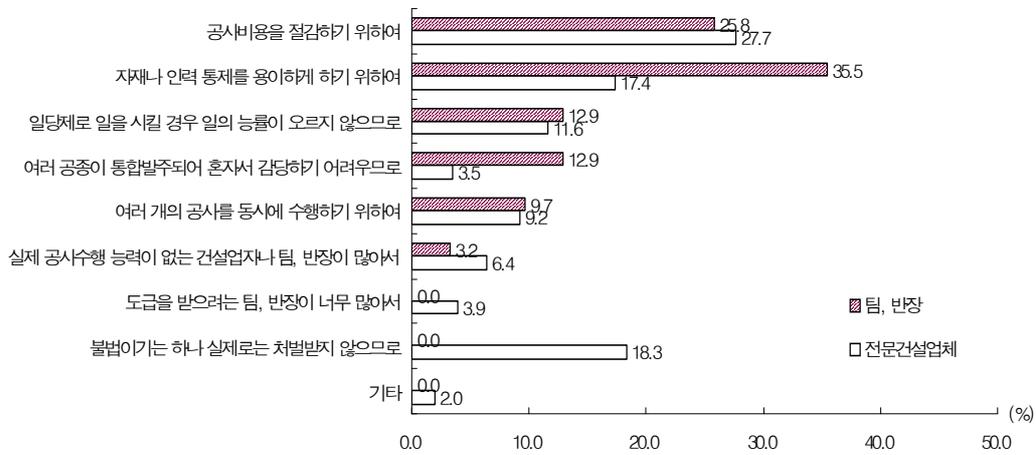
설문조사에 나타난 시공참여자 제도에 대한 평가를 종합해보자. 응답자가 다수인 팀·반장의 견해에 따르면 시공참여자 제도는 본래의 도입 취지인 책임감 제고, 부실시공 감소, 다단계 하도급 질서의 회복 등에 대해 오히려 역행한 측면이 있는 것으로 판단할 수 있다. 반대로 응답자가 소수이기는 하나 전문건설업체의 견해에 따르면 시공참여자 제도는 매우 긍정적인 기여를 한 것으로 판단할 수 있다. 따라서 시공참여자 제도에 대한 최종적인 판단은 앞에서 제시한 견실한 생산물 공급, 지속가능한 성장 가능성 등 국가적인 차원의 가치 기준에 비추어 보아야 할 것으로 생각한다.

#### (4) 다단계 하도급에 대한 팀·반장 및 전문건설업체의 견해

##### 1) 다단계 하도급의 발생 배경 및 불법 다단계 하도급이 만연된 이유

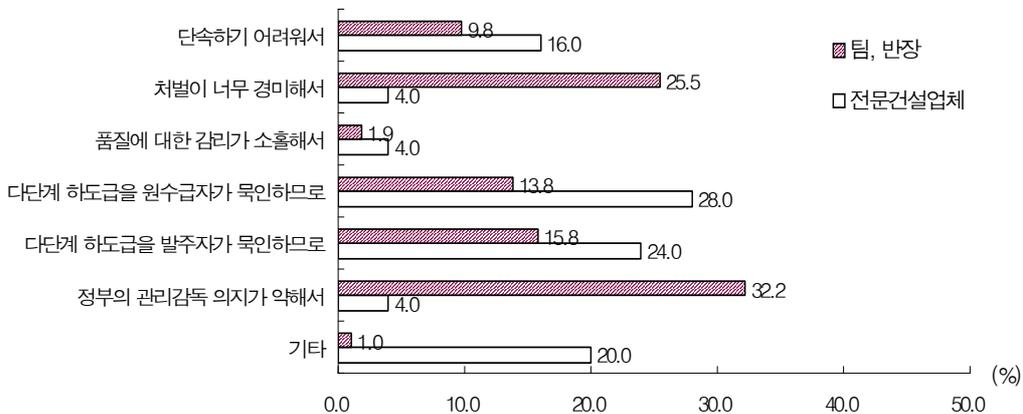
<그림 III-24>는 다단계 하도급구조의 발생 배경에 대한 견해를 보여주고 있는데, 팀·반장은 자재나 인력 통제의 용이(35.5%), 공사비용 절감(25.8%), 일당제로 일을 시킬 경우의 능률 저하(12.9%), 여러 공종의 통합발주(12.9%)의 순으로 응답하고 있다. 전문건설업체는 공사비용 절감(27.7%), 불법이기는 하나 처벌받지 않으므로(18.3%), 자재나 인력 통제의 용이(17.4%) 등의 순으로 응답하고 있다.

<그림 Ⅲ-24> 다단계 하도급이 발생하는 이유에 대한 견해



<그림 Ⅲ-25>은 다단계 하도급구조가 불법임에도 불구하고 만연된 이유에 대한 견해를 보여주고 있다. 팀·반장은 정부의 관리감독 의지 미약(32.2%), 경미한 처벌(25.5%), 발주자의 묵인(15.8%), 원수급자의 묵인(13.8%) 등의 순으로 응답하고 있다. 상대적으로 단속이 어려워(9.8%)라는 응답은 많지 않다. 전문건설업체는 원수급자의 묵인(28.0%), 발주자의 묵인(24.0%) 다음으로 단속하기 어려워서(16.0%)라고 응답하고 있다.

<그림 Ⅲ-25> 다단계 하도급이 만연된 이유에 대한 견해



## 2) 하도급의 발생 이유 : 면담조사 결과

직영 형태 이외에 부급이사 또는 하도급 형태가 존재하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 대표이사가 회사를 운영할 자금이 없다. 둘째, 대표이사가 공사를 수행할 능력이 없다. 셋째, 대표이사가 공사를 수행할 인력이 없거나 인력을 확보하기가 어렵다. 넷째, 당장은 자금걱정 또는 인력 걱정을 하지 않아도 되니 편하다. 다섯째, 당장은 관리를 하지 않아도 되니 편하다.

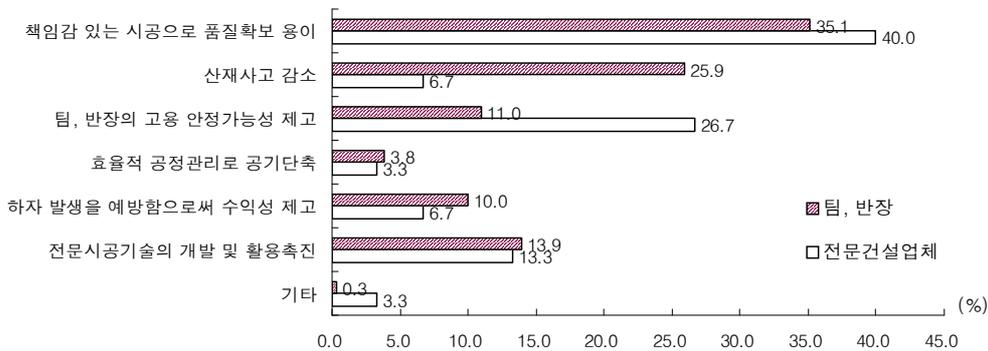
## (5) 직접생산의 장점 및 제약요인에 대한 견해

반대로 팀·반장 및 전문건설업체는 직접생산에 대해서는 어떻게 생각하고 있을까? 그리고 왜 직접생산을 수행하지 않는 것일까?

### 1) 직영의 장점

<그림 III-26>에서 보듯이 직영의 장점에 대해서는 팀·반장이나 전문건설업체의 견해가 유사하다. 먼저 팀·반장의 경우 책임시공에 의한 품질 확보(35.1%), 산재사고 감소(25.9%), 전문시공기술의 개발 및 활용 촉진(13.9%) 등의 응답이 많다. 전문건설업체의 경우 책임 시공에 의한 품질 확보(40.0%), 팀·반장의 고용안정 가능성 제고(26.7%), 전문시공기술의 개발 및 활용 촉진(13.3%) 순이다. 특히, 직영의 가장 큰 장점으로 '책임시공에 의한 품질 확보'에 양자의 인식이 일치되었다는 점은 주목할 만하다. 즉, 건설업체의 응답자도 직영의 장점에 대해서는 팀·반장과 마찬가지로 인식하나 문제는 이러저러한 부담 또는 사정 때문에 직영하지 않는다는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 직영을 어렵게 하는 요인 또는 제약하는 요인을 파악하여 이를 극복할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

<그림 III-26> 직영의 장점에 대한 견해



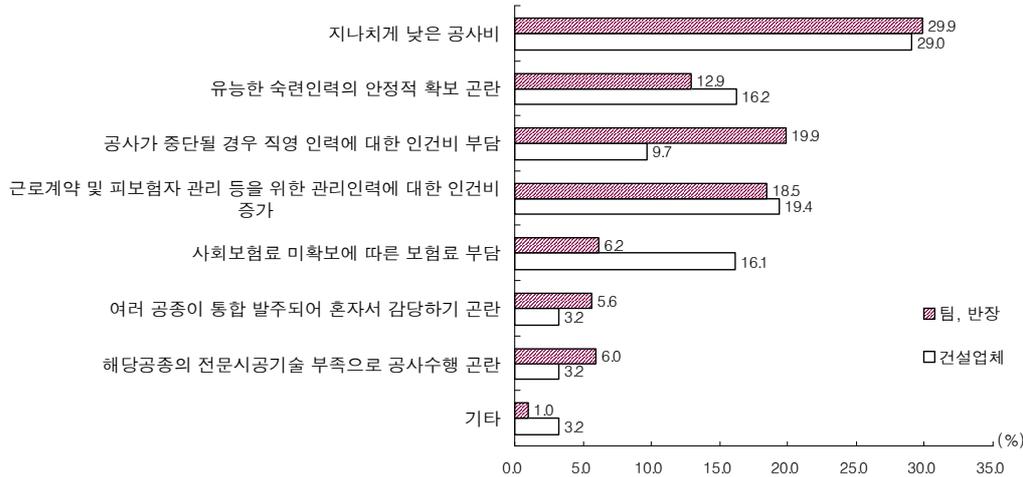
면담조사에 의하더라도 직영에는 많은 장점이 따른다는 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 대표이사가 회사 전체에 대한 경영 장악력을 가질 수가 있어서 경영 전반에 대해서 관리하고 감독할 수 있다. 둘째, 직영 경영을 하게 되면 기술 경험을 확보할 수 있다. 셋째, 중간 관리자 및 해당 분야 전문기술인력을 확보할 수 있다. 넷째, 공사수행 능력을 높이고 생산성을 높일 수 있다. 다섯째, 대표이사가 관리 감독하여 공사의 질을 높일 수 있다. 여섯째, 하자를 줄일 수 있고 적극 대처할 수 있다. 일곱째, 전체적인 경쟁력을 높일 수 있다. 여덟째, 현장 흐름을 항상 파악할 수 있어 현장에 능동적으로 대처하여 제반 업무의 효율을 높일 수 있다. 반면, 직영을 하자면 다음과 같은 어려움이 수반된다고 한다. 첫째, 직영체제를 구축하는 데 많은 시간이 소요된다. 둘째, 운영 자금을 많이 확보해야 하는 어려움이 있다. 셋째, 중간 관리자와 대표이사와의 신뢰관계 형성이 어렵고 신뢰관계를 형성하는 데 많은 시간이 걸린다. 넷째, 경쟁력 확보 방안이 무엇인가, 개선해야 할 점이 무엇인가, 소소한 것까지 대표이사가 챙겨야 하니 신경 써야 할 일이 많고 항상 바쁘다.

## 2) 직영을 제약하는 요인

<그림 III-27>에는 직영을 제약하는 요인이 나타나 있는데 역시 양자의 인식이 유사하다. 팀·반장의 경우 지나치게 낮은 공사비(29.9%), 공사 중단 시기의 직영인력에 대한 인건비(19.9%), 관리인력에 대한 인건비(18.5%), 유능한 숙련인력 확보 곤란(12.9%), 사회보험료 부담(6.2%) 등의 응답이 많다. 전문건설업체의 경우 지나치게 낮은 공사비(29.0%), 관리인력에 대한 인건비(19.4%), 유능한 숙련인력 확보 곤란(16.2%), 사회보험

료 부담(16.1%) 순이다. 특히, 양자 모두 ‘지나치게 낮은 공사비’가 직영을 제약하는 요인이라고 가장 많이 응답한 점에 주목할 만하다. 여기에서 지목된 요인을 극복할 수 있도록 제도화하는 것이 바로 직접시공의 여건을 조성하는 것이 된다.

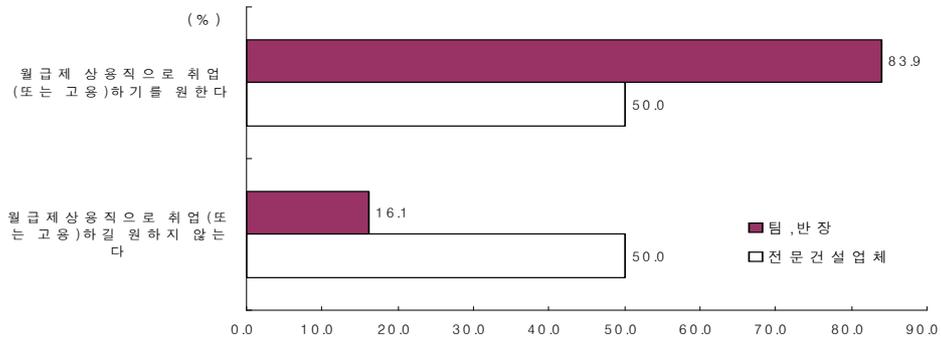
<그림 III-27> 직영을 제약하는 요인에 대한 견해



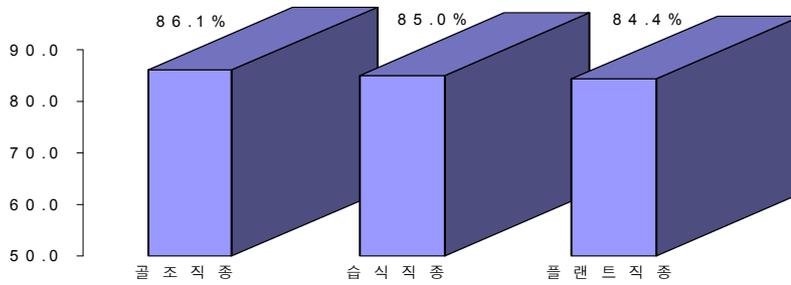
여기서 직영을 제약하는 요인 중 하나로 지적된 숙련인력에 대한 안정적 확보 가능성에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다. 이것은 직접생산에 수반되는 조직비용 부담의 크기를 결정짓는 근본적인 요소이기 때문이다.

<그림 III-28>에 의하면 상용직으로 취업하기를 희망하는 팀·반장의 비율은 83.9% 인데 비해, 이들을 상용직으로 고용하기를 희망하는 전문건설업체의 비율은 50%로 나타났다. <그림 III-29>에서 보듯이 팀·반장을 대분류 직종별로도 보더라도 큰 차이는 없다. 한편, <그림 III-30>은 희망 월급수준을 보여주고 있는데 팀·반장의 46.5%는 300만~399만원이라고 응답한 데 비해, 전문건설업체의 56.3%는 250만~299만원이라고 응답해 양자 간에 약 50만~100만원 정도의 격차가 있는 것으로 판단된다. 대분류 직종별로는 플랜트직종 > 골조직종 > 습식직종의 경향이 있다(표 III-6 참조). 하지만 <그림 III-31>에서 보는 바와 같이 전문건설업체가 현재 고용하고 있는 팀·반장에게 실제 지급하고 있는 월급액은 300만~399만원이 53%로서 가장 많고, 250만~299만원이 33%로서 그 다음이다. 즉, 팀·반장의 상용직 채용 여부에 임금의 절대 크기가 영향을 주기는 하지만, 그 보다는 공정관리능력 등 팀·반장의 숙련도도 더 큰 영향을 주는 것으로 판단된다.

<그림 Ⅲ-28> 월급제 상용직으로 취업(또는 고용)하길 희망하는 응답자 비율

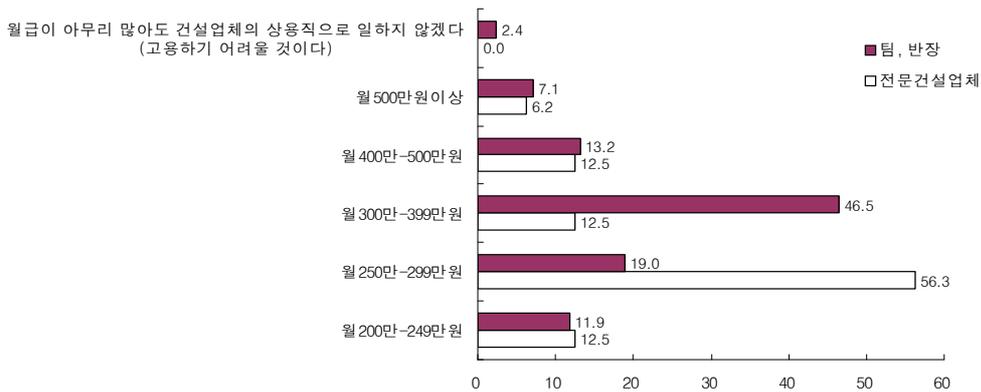


<그림 Ⅲ-29> 상용직 취업을 희망하는 비율 : 대분류 직종별 팀·반장 응답



주 : 골조직종은 형틀목공/철근콘크리트, 습식직종은 조적/미장/타일/방수, 플랜트직종은 용접/제관/배관을 의미함.

<그림 Ⅲ-30> 상용직으로 취업(또는 고용)할 경우의 희망(또는 지불)임금



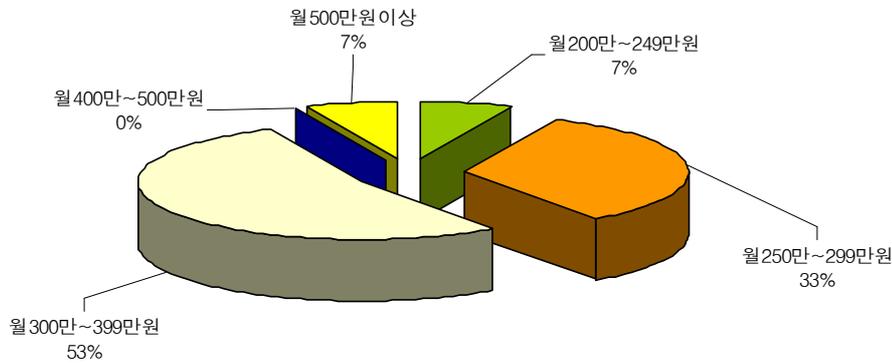
**<표 III-6> 상용직 근로자로 취업할 경우의 희망 임금  
: 대분류 직종별 팀·반장의 견해**

(단위 : %)

구 분		월200만 ~249만원	월250만 ~299만원	월300만 ~349만원	월350만 ~399만원	월400만 ~500만원	월500만원 이상	월급이 아무리 많아도 건설업체의 상용직으로 일하지 않겠다.
대분류 직종	골조직종	14.7	17.9	28.8	18.5	9.8	7.6	2.7
	습식직종	25.0	20.0	40.0	10.0	5.0	0.0	0.0
	플랜트직종	0.0	15.6	33.3	15.6	26.7	6.7	2.2

주 : 골조직종은 형틀목공/철근콘크리트, 습식직종은 조직/미장/타일/방수, 플랜트직종은 용접/제관/배관을 의미함.

**<그림 III-31> 월급제 팀·반장에게 지급하고 있는 월급 수준 : 전문건설업체 응답**



**(6) 원인 요약 : 조직비용의 확보 미흡, 경감 조치 부재, 감독 미흡**

이론적 측면과 실태조사 결과를 종합해 보면, 먼저 수주한 공사비가 지나치게 낮고, 사회보험료나 주40시간제 추가 비용 및 주휴 수당 등도 확보하지 못한 채 공사를 수행해야 하므로 직접시공에 따르는 조직비용을 감당하지 못해 개별기업 입장에서는 도급생산을 선호할 수밖에 없는 환경에 놓여 있음을 알 수 있다. 또한 주문생산 및 기후의존성이라는 특성 때문에 기업을 영위하는 중에 생산중단 시기가 발생할 수밖에 없음에도 불구하고 이때 소요되는 노동비용을 보전해주는 아무런 경감 조치가 없어 조직비용의 부담을

더욱 크게 느낄 수밖에 없는 것으로 판단된다. 한편, 이러한 비용을 무릅쓰고라도 직접시공을 통해 양질의 생산물을 만들려고 노력하는 성실업체를 우대할 수 있는 조치가 미흡해 이들은 부실업체에 비해 수주 가능성이 낮아지고 결국 양화가 악화에게 구축당하는 불합리를 안고 있다. 따라서 현재의 상황에서는 개별기업 입장에서 도급생산을 선호하는 것이 당연하다고 해도 과언이 아니다.

그러나 산업 또는 국가차원에서 볼 때 이러한 다단계 하도급구조는 건설산업에 치명적인 위해를 야기하므로 불법 다단계 도급행위를 근절해야 함에도 불구하고 정부, 발주자, 원수급자가 이것을 막을 수 있는 적절한 장치를 두지 못했고 이를 위한 의지 또한 강력하지 못했다. 또한 시공참여자 제도가 불법 다단계 하도급구조를 정당화하는 역할을 실질적으로 담당했던 것으로 보인다. 따라서 불법 다단계 하도급구조가 만연된 것이라고 판단된다.

이러한 불법 다단계 하도급구조에 대한 원인 분석으로부터 이 문제를 해결하기 위해서는 조직비용에 대한 확보 및 경감 방안의 마련, 성실업체에 대한 인센티브 마련, 불법 다단계 하도급에 대한 규제 강화 및 감독 강화 등이 필요하다는 개선방향을 도출할 수 있다.

요컨대, 개별 기업이 중요시하는 이윤 또는 수주라는 가치와 산업 및 국가에서 중요시하는 견실시공, 품질, 숙련인력 등의 가치를 연계시키지 못함으로써 개별 기업으로 하여금 과도한 도급생산에 의한 부작용에도 아랑곳하지 않고 직접생산을 필사적으로 기피하게 만든 것으로 생각할 수 있다.

#### 4. 건설현장 다단계 하도급의 실태와 문제점 및 그 원인 요약

##### (1) 실태와 문제점 및 그 원인 요약

위에서 논의한 건설현장 다단계 하도급의 실태와 문제점 그리고 그 원인을 요약하면 <표 Ⅲ-7>와 같이 정리할 수 있다.

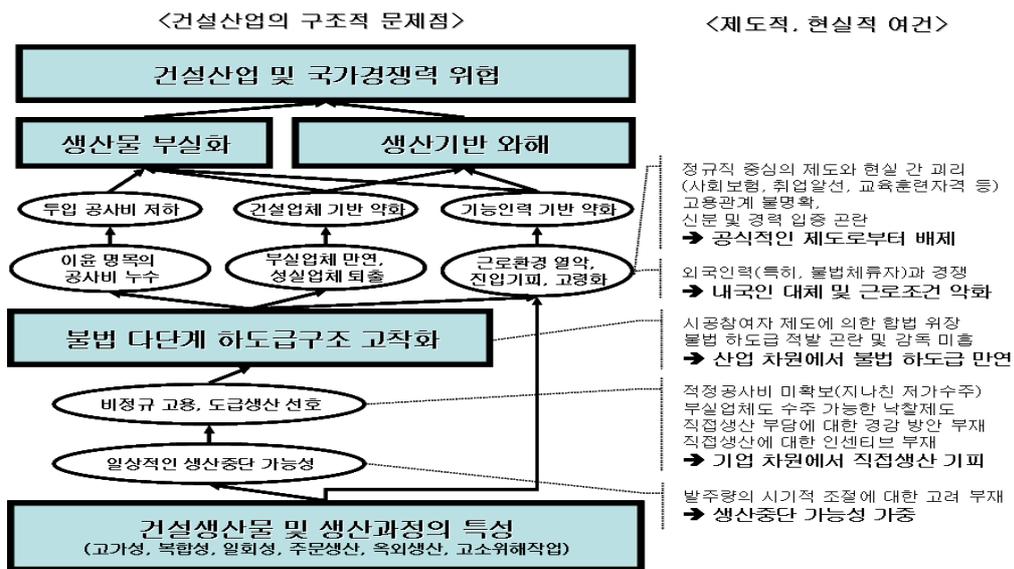
<표 Ⅲ-7> 건설현장 다단계 하도급의 실태와 문제점 및 원인 요약

구 분		내 용	
실 태	·불법 하도급 만연 ⇒ 폐해 발생	·약 70%는 불법 하도급 ·대체로 ‘발주자 - 원수급자(일반) - 하수급자(전문) - 부금이사 ≠ 또는 = 시다오케 오야지 - 실행소장 - 팀장 - 근로자’의 양태를 보임.	
	·부실시공 및 품질 저하 ⇒ 생산물의 부실화	·부실업체 증가, 과당경쟁 야기, 저가수주 귀결 ·품질 저하 또는 부실시공의 가능성 ·실공사비 감소 ·능력이 확인되지 않은 시공자의 개입	
문 제 점	·부실업체 만연 및 숙련인력 고갈 ⇒ 생산기반 위협	·산재 사고 증가, 임금체불 증가, 고용관계 모호, 근로 조건 악화 ·성실업체 퇴출, 부실업체의 생존 여건 조성 ·전문시공기술의 축적 불가	
	·불법 비자금 이미지의 고착 ⇒ 건설산업 전체의 이미지 악 화	·비자금 마련의 여건 조성	
원 인	조직비용 부담 경감 대책 부재 ⇒ 개별기업 차원의 도급생산 선택	비용 부담	·사회보험료 미확보로 직접 생산할 경우 이윤 침해 ·관리자 인건비 지원 부족으로 고용관리 부담 가중 ·겨울철 등 생산중단 시기의 인건비 부담으로 고용 기피
		행정 부담	·잡은 이동 및 소득 변동으로 피보험자 관리업무가 복잡 ·유사 행정업무가 과중해 피보험자 관리 등의 업무 곤란
		숙련인력 확보 곤란	·건설기능인력의 고령화 및 숙련인력의 고갈 ·팀·반장에 대한 상용직 고용 기피
	직접생산에 대한 인센티브 부재 ⇒ 개별기업 차원의 도급생산 선택	·직영실적에 대한 인센티브 부재 ·건설기술자수에 기능인력 미반영 ·사후적 평가 부재로 페이퍼컴퍼니 차별화 곤란	
관리 및 감독 미흡 ⇒ 산업 차원의 불법 하도급 만연	·시공참여자 제도를 위장한 불법 하도급 만연 ·효과적인 단속 장치 부족 ·정부 및 발주자의 단속 의지 미약		

## (2) 건설산업의 구조적 문제점과 제도적 또는 현실적 여건

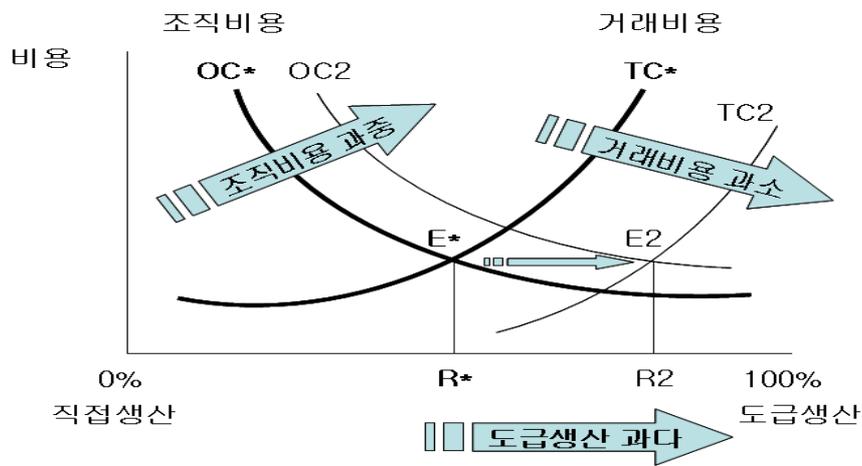
앞에서 논의된 실태와 문제점 그리고 그 원인을 종합하여 건설산업의 구조적 문제점과 그렇게 될 수밖에 없는 제도적 또는 현실적 여건을 도시하면 <그림 III-32>와 같이 나타낼 수 있다. 즉, 생산물 및 생산과정의 특성에서 비롯된 일상적인 생산중단 가능성이 개별기업으로 하여금 도급생산을 선호하게 하고 불법 하도급에 대한 감독이 미약했기 때문에 불법 다단계 하도급구조가 만연되었다는 것이다. 그리고 생산중단에 따르는 비용 또는 직접생산에 소요되는 부담에 대해 제도적으로 아무런 보완장치를 두지 못했을 뿐만 아니라 직접생산의 장점에 대해서도 아무런 인센티브를 주지 않음으로써 개별기업의 과도한 도급생산을 유도 또는 방치하게 된 것이다. 그 결과 불법 다단계 하도급이 일반화하면서 생산물 측면에서는 실공사비의 누수에 의한 부실화 가능성이 상존하고, 생산기반 측면에서는 부실업체의 만연과 숙련인력의 고령화로 기능인력기반이 붕괴될 우려에 직면한 것이다. 더욱 심각한 문제는 이것이 악순환 구조에 빠져 고착화되어 있다는 점이다.

<그림 III-32> 건설산업의 구조적 문제점과 제도적 또는 현실적 여건



한편, 산업 또는 국가 차원의 과도한 도급생산 실태와 원인을 <그림 Ⅲ-33>과 같이 조직비용과 거래비용의 그래프로 나타낼 수도 있다. 즉, 산업 또는 국가 차원에서 바람직한 최적화 균형점 E\*가 아닌 E2에서 개별기업 차원의 최적화 실제 총합이 나타나고 있어 도급생산비율이 과도하게 높은 것으로 판단할 수 있다. 그리고 그 원인은 과중한 조직비용 부담과 과소한 거래비용의 크기 때문인 것으로 생각할 수 있다. 따라서 산업 또는 국가 차원의 E\*에서 생산이 이루어지고 최적비율인 R\*를 회복하기 위해서는 조직비용을 경감하고 거래비용을 증가시키는 조치가 필요함을 시사하고 있다.

<그림 Ⅲ-33> 산업 또는 국가 차원의 과도한 도급생산 실태와 원인





## 제4장

### 관련 사례 분석

한국 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안을 모색하기 위해 독일 건설현장의 사례와 한국 전기공사의 사례를 소개하고자 한다.

#### 1. 독일의 건설산업

##### (1) 하도급구조 현황

독일의 건설산업에서는 대체로 원수급자가 30~50%는 직접 시공한다. 그리고 하수급자가 나머지는 직접 시공한다. 따라서 ‘발주자 - 원수급자 - 하수급자’의 하도급구조를 지니고 있는 셈이다. 특별한 경우 이외에는 재하도급이 거의 없다. 예컨대, 예상하지 못한 상황이 발생하거나 추가적으로 인력이나 장비가 투입될 필요가 인정될 경우에 한한다. 물론 이 경우에도 사전에 발주자의 동의를 구해야 한다.

실제 소규모 공사의 경우에는 거의 99%를 수급인이 직접 시공한다. 대규모 공사의 경우에는 발주 형태에 따라 다르다. 이 지역에서는 종합발주의 경우에도 30~40%의 공사는 수급인이 직접 시행한다. 분리발주된 경우에는 직접시공 비율이 훨씬 높다.

##### (2) 하도급에 대한 관리 및 감독

###### 1) 직접시공 관련 규정

연방차원의 ‘VOB 건설공사에 관한 도급조건’ 중 ‘B : 건설 시공에 관한 일반 계약조건’의 제4조(시공)에 직접시공의 원칙이 명시되어 있다. 또한 각 발주기관은 내부규정을 통해 대체로 30~50%의 직접시공 의무비율을 수급인에게 요구하고 있다. 이 때 그 비율은 공사금액을 기준으로 한다. 공사내역서에 일정 %에 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. 공사금액 규모에 따라 직접시공 의무비율을 차등적으로 적용하지 아니한다. 다만, 초대형 공사의 경우 수주한 대형 건설업체가 CM 역할을 포함한 제반 관리만을 담당하면서 공사를 수행하기도 한다. 예컨대, 스트라박이라는 회사에는 6만명이 고용되어 있다. 이 회사에서 30%를 직접 시공하는 것은 불가능하다. 여기서는 공사관리의 역할을 담당하고 있다.

VOB 건설공사에 관한 도급조건  
B :  
건설 시공에 관한 일반 계약조건

**제4조 시공**

2. 1) 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 건설현장에서 질서를 돌보는 것은 수급인이 해야 할 일이다.

2) 자신의 노동자에 대한 법적 의무, 당국에 대한 의무 및 직업공제조합에 대한 의무를<sup>20)</sup> 이행하는 것은 전적으로 수급인의 책임이다. 노동자에 대한 자신의 관계를 정하는 협약과 조치를 취하는 것은 전적으로 수급인의 과제이다.

8. 1) 수급인은 자신이 직접 공사를 수행하여야 한다. 발주자의 서면동의를 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 기간이 경과한 후에 주문을 취소한다고 언명할 수 있다.(제8조 3번)

**2) 직접시공의 개념**

직접시공의 범위에는 자재, 인력, 장비 등에 대한 비용이 모두 포함된다. 여기서 직접 시공에 해당하는 인력이란 자기와 고용관계를 맺은 근로자로서 이 때 파견직 등은 제외한다. 고용관계 유무는 고용보험증서, 세금납부내역 등을 통해 확인할 수 있다. Mogendorf 회사 사장은 직접시공에 대해 ‘자기에게 고용된 근로자에게 단체협약에서 정한 임금을 지불하고 공사를 수행하는 것’이라고 정의한다.

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

### 3) 직접시공의 이유

Mogendorf라는 회사는 특별한 사정이 없는 한 공사의 대부분을 직접 시공하고 있다. 그 이유는 이 회사에 고용된 근로자의 숙련도가 매우 높고 근속기간이 길어 이들이 시공하는 생산물의 품질이 매우 우수하기 때문이다. 하도급을 주어 생산할 경우 이 정도의 품질을 확보하기 어렵다고 한다. vdw사는 과거 20년 전에는 약 1,000명의 인원을 보유하고 있었다. 최근에는 감소하였으나 숙련도가 높은 이 근로자들을 계속 고용하고자 한다. 또한 보유하고 있는 장비를 활용해야 한다. 이것이 생산물의 품질을 확보하는 길이기도 하다.

### 4) 직접시공 규정의 필요성

연방차원에서 30%를 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 시공능력이 없는 건설업체가 지나치게 낮은 가격에 입찰할 수 있다. 이 경우 적정 가격을 써 낸 성실업체가 배제당할 수 있다. 결국, 시공에 필요한 인력과 장비를 실제로 보유한 업체가 살아남을 수 있는 기회를 부여한다. 이러한 규정이 없다면 인력과 장비를 보유하지 않은 업체에 비해 이러한 시공능력을 보유한 업체의 가격경쟁력이 뒤져 역시 배제당할 수 있다. 요컨대, 시공능력을 보유한 업체와 그렇지 아니한 업체를 분별하는 데 도움을 준다. Mogendorf사도 직접시공을 의무화함으로써 성실한 업체, 전문성 높은 업체, 시공능력을 갖춘 업체를 선별할 수 있을 것으로 판단한다.

### 5) 현장에서의 직접시공 감독

독일의 경우 발주자가 건설업체에 대한 감독능력을 보유하고 있다. 발주자의 감독자가 현장에 상주한다. 예외적으로 대규모 공사의 경우에는 엔지니어 회사에 의뢰하여 감독자를 2~3명 더 배치하기도 한다. 입찰내역서 또는 계약서에 자세한 공사과정을 명시적으로 규정한 후 실제 시공과정에서 이것이 그대로 이루어지는지 감독한다. 즉, 현장에서의 체크리스트는 입찰할 때 건설업체가 제시한 내역서이다. 이것은 전국적으로 통일된 지침서로서 누구나 수공할 수 있는 명확한 내용이 담겨 있다. 현장에서의 감독이 성공적으로 이루어지기 위해서는 보다 자세한 규정이 필요하다.

### (3) 조직비용 부담 경감

#### 1) 적정 공사비의 확보

독일의 건설산업에서는 적정수준의 낙찰률이 유지되어 직접시공 및 고용안정의 여건을 조성해 주고 있다. 즉, 정상적인 경우 낙찰률이 95~105% 수준에서 유지됨으로써 건설업체가 적정 금액을 확보해 직접 시공을 통해 생산물의 품질제고와 더불어 근로자의 고용안정 역시 촉진할 수 있는 여건이 조성된다.

#### 2) 비용 부담의 경감

독일의 경우 대개 관리자급뿐만 아니라 생산직근로자 역시 정규직으로 채용하고 있다. 하지만 이때 소요되는 노동비용은 사용자가 모두 부담하지 않고 노·사정이 분담하고 있다. 즉, 직접 시공을 유도하되 생산중단 시기에 발생하는 노동비용에 대해서는 이를 분담하는 보완장치를 가지고 있다. 여기에는 탄력적 근로시간제와 동절기 휴업수당이 상당히 중요한 역할을 수행하고 있다. 이것은 근로자에게는 고용안정을 제공하고, 사용자에게는 양질의 노동력을 지속적으로 확보할 수 있게 하고, 정부에게는 실업문제 치유에 소요되는 부가적 부담을 덜어줄 수 있다.

#### 3) 생산중단 시기의 인건비 경감 방안

독일은 한국보다 겨울철이 길어 생산중단 기간도 더 길 수 있다. 그럼에도 불구하고 건설기능인력의 약 90%를 정규직으로 고용하고 있다. 하지만 생산중단시기의 인건비가 사업주만의 부담이 되지 않도록 비용 부담에 대한 경감 방안을 마련하고 있다. 탄력적 근로시간제와 동절기 휴업수당이 상당히 중요한 역할을 하고 있다.

먼저 탄력적 근로시간제에 대해 알아보자. 첫째, 2주 단위의 탄력적 근로시간제이다. 노사의 합의를 거쳐 활용할 수 있다. 이것은 규모가 작은 탄력적 근로시간제이다. 둘째, 연간 150시간 규모의 탄력적 근로시간제이다. 1997년 1년 단위의 탄력적 근로시간제에 대해 합의하였다. 역시 노사간에 합의해야 한다. 한편 노조가 없다면 개별 근로자와 합의해야 한다.

1년 단위 탄력적 근로시간제의 장점은 매우 크다. 첫째, 사업자의 임금 부담 경감과 근로자의 안정적인 고용 및 소득을 보장한다. 여름철에 월 173시간이 단협상의 근로시간인데 월 143시간만 일을 했을 경우 30시간의 미달 분은 다음에 초과근로수당의 지급 없이 활용할 수 있다. 1년 단위의 탄력적 근로시간제가 없을 때에는 엄청난 임금 부담이 발생

하였는데 이 제도를 통해 인건비 부담을 덜었다. 이 제도는 사업주에게는 임금 부담 경감의 효과를 그리고 근로자에게는 겨울철 고용 및 임금 보장의 효과를 주었다. 왜냐하면 「악천후 수당에 관한 법률」이 폐지되면서 동절기에 건설근로자들의 해고가 많아졌기 때문이다. 건설산업은 수주산업으로서 작업물량의 등락이 잦은데 이를 조절할 수 있다. 법정휴일 사이의 평일에 대해 적립해 놓은 초과근로수당을 활용해 유급휴일을 만들고 연휴를 즐길 수 있다. 결국 근로자에게도 도움이 되었지만 사업주 입장에서는 절대적인 힘이 되었다. 사회보험료, 상여금 등 정규 임금 이외 비용의 20%를 절감하는 효과를 보았다. 탄력적 근로시간제의 활용으로 실질적인 근로시간이 증대된 것과 유사한 효과를 보게 된 것이다. 특히, 유럽 통합 이후 동유럽에서 값싼 노동력이 유입되면서 독일 건설업체의 가격경쟁력이 약화되는 상황에서 탄력적 근로시간제는 독일 건설사업주의 가격 경쟁력 유지에 큰 도움을 주었다.

다음은 동절기 휴업수당에 대해 알아보자. 1958년에 제정된 「악천후 수당에 관한 법률」에 의거 건설현장에서 11월 1일부터 3월 31일까지 해고를 금지하는 대신 그 기간 동안의 노동비용을 분담하고 있다. 1996년 일시적으로 폐지된 이후 동 법률이 일시적으로 폐지되었다가 부활한 이후 명칭을 ‘동절기 휴업수당’으로 개칭하였다.

동절기 기후적 요인으로 일을 못할 경우 최초 1~30시간은 근로자가 축적한 AZ Konto로부터 임금을 보전 받는다. 그 전제조건은 근로자 개인별로 30시간 이상의 초과근로수당이 축적되어 있을 것이다. 다음 31~100시간에 해당하는 70시간 분은 사업주들이 평소에 임금의 1%에 해당하는 금액을 축적한 사회복지기금에서 지불한다. 그 액수는 실업급여 수준이다. 실업급여는 가족이 있을 경우 임금의 67%, 독신일 경우 임금의 60%이다. 이후 101시간 초과분에 대해서는 고용보험에서 실업급여 수준의 동절기 휴업수당을 지급한다.

연간 150시간 범위에서 운영하는 탄력적 근로시간제에 대한 합의 유무에 따라 사용자의 임금비용 부담과 근로자의 안정적 임금소득 확보 가능성이 달라진다. 독일의 탄력적 근로시간제는 고용보험에 의한 휴업수당과 맞물려 세 가지 경우로 나누어 생각할 수 있다.

2006년 5월부터는 초과근로수당의 적립이 없이도 동절기 휴업수당의 수급이 가능하다. 명칭도 계절적 조업단축수당으로 개칭하였다. 사업주의 부담은 없어졌다.

<표 IV-1> 생산중단 시기의 노동비용 경감 방안

구분	초과 근로시간 적립	하절기(4월~10월)	동절기(11월~3월)
연간 150시간 탄력적 근로 시간제	미 합 의	·사용자 : 초과근로수당 지급 ·근로자 : 초과근로수당 수령	·사용자 : 임금 전액 지급 또는 불법 해고 ·근로자 : 임금 전액 수령 또는 해고 위협
	30시간 적립	·사용자 : 하절기에 30시간분 의 초과근로수당 미지급, 시 간 적립 ·근로자 : 초과근로 30시간 적립	·사용자 : 사회복지기금에서 70시간분 지 급 ·근로자 : 30시간 분 AZ Konto에서 임금 전액 수령, 30시간 초과분 실업급여 수준 수령
	합 의	·사용자 : 하절기에 150시간 까지 초과근로수당 미지급, 적립 ·근로자 : 150시간까지 적립	·사용자 : 적립분 지급, 추가 임금 부담 없음. ·근로자 : 100시간까지 임금 전액 수령, 101시간 초과분 실업급여 수준 수령
2006년 5월 이후의 변화	미적립	·사용자 : 초과근로수당 지급 ·근로자 : 초과근로수당 수령	·사용자 : 추가 임금 부담 없음. ·근로자 : 첫 시간부터 실업급여 수준 수 령
	적립	·사용자 : 초과근로수당 미지 급 ·근로자 : 초과근로시간 150 시간까지 적립 가능	·사용자 : 추가 임금 부담 없음. ·근로자 : 시간제한 없이 150시간 이내의 AZ Konto에서 임금 전액 수령, 활용하는 초과근로시간당 2.5€ 지원, 적립된 초과 근로시간 이외의 실업에 대해 실업급여 수준 수령

4) 행정 부담의 경감

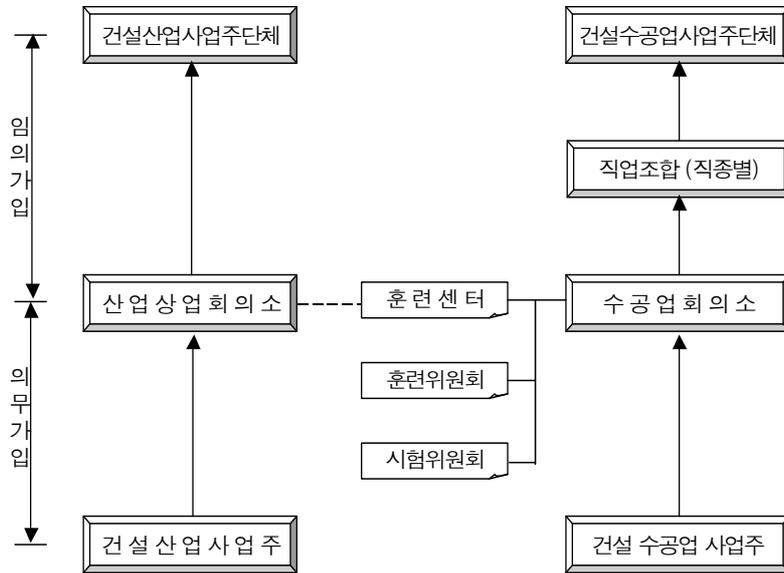
독일은 산재보험을 제외한 고용보험, 건강보험, 간호보험, 연금보험 등 4개 사회보험의 적용 및 징수를 일원화하여 처리하고 있다. 따라서 직접생산을 수행하더라도 이와 관련된 행정 부담을 크게 덜고 있다.

5) 숙련인력의 양성 및 확보

독일은 ‘건설산업 차원’의 교육훈련 및 자격 체계 운영을 통해 숙련인력을 배출하고 있다. 즉, 건설업 수공업회의소에서 건설업의 특성이 반영된 현장성 높은 교육훈련을 실시해 ‘전문가’를 양성함으로써 건설업체가 이들을 보유하도록 유도하고 있다. 수공업회의소는 고등학교 교육뿐만 아니라 대학과의 연계를 통해 교육의 현장성을 지켜내고 있다.

독일 건설산업의 사용자 단체는 크게 두 가지로 대별된다(그림 IV-1 참조). 독일 건설산업의 사용자는 ‘건설산업체’(한국의 일반건설업체와 유사)와 ‘수공업체’(한국의 전문건설업체와 유사)로 구분된다.

<그림 IV-1> 독일 건설산업 사업주 단체 및 훈련담당기관



수공업회의소에서 건설인력의 양성을 담당하는 건설훈련센터는 1953년도 설립되었다. 운영 관련 사항은 법에 규정되어 있다. 운영 재원은 사업주가 부담하며 정부의 지원은 없다. 직업교육훈련을 실시하든 안하든 모든 사업장에서 총임금의 일정 %를 '사회복지기금'에 납부해야 한다. 훈련을 실시하지 않은 사업장이라고 하더라도 다른 업체에서 양성된 인력을 스카웃함으로써 혜택을 볼 수 있기 때문이다.

수공업회의소는 수공업자의 이익 대변 이외에 국가적 과제를 위탁받아 관리하고 있다. 바로 수공업자에 대한 등록업무이다. 수공업자는 수공업회의소에 등록해야 하는데 이 때 회의소에서는 등록사항이 사실인지에 대해 실질적인 심사를 한다. 이후 불법영업행위에 대한 단속도 실시한다. 또한 직업교육 양성 및 향상 훈련, 자격증 발급 및 관리, 자격 관련 분쟁 조정 등도 담당한다.

주(主) 산업분야의 교육훈련에 대해 알아보자. 1974년 노사단체의 '직업교육 양성훈련 과정' 합의에 따라 창설되었다. 수공업회의소 훈련센터에서 1년차는 20주, 2년차는 18주, 3년차는 4주 실기 중심의 훈련을 받도록 되어 있다. 훈련센터에서 실기교육을 받는 이유가 반드시 사업장에서 실기교육을 받는 것이 불가능해서만은 아니다. 사업장에서는 특정 작업만을 배울 수 있으므로 다양한 건설분야의 작업을 경험할 수 없다. 예컨대, 어떤 사

업장에서는 철근 공종만 진행된다면 그 회사의 근로자는 조적일을 배우기 어렵다는 것이다. 또한 직업학교에서는 이론교육을 위주로 하므로 실기교육이 필요하다. 훈련센터에서는 향상교육도 실시하고 있는데 그 핵심은 ‘Meister’ 자격증 시험 준비 과정이다. 또한 모듈식 교육과정이 마련되기도 한다. 즉, 에너지 절감 시공 방법, 기념관 설립 방법 등을 개설한다.

건설업체 및 대학과 협력사업도 수행한다. 교육훈련과 관련된 법적 또는 전문적 기능에 대한 상담을 실시한다. 또한 전문대학과 교육과정 개설에 대해 협력한다. 예컨대, 에너지 절감 시공 방법에 대해 대학에서 이론적인 측면을 강의하면 이 곳 훈련센터에서는 실제 시공 실무에 대해 강좌를 개설하여 연계시킨다. 또는 이 곳의 마이스터가 대학에 가서 강의하기도 한다. 학생이 실기교육을 받았음을 증빙해야 하는데 이 곳 센터의 교육과정은 공인된 실기교육 과정이다. 전문대학 학생이 센터에서 실기교육을 이수하면 전문기사 및 전문노동자로서 인정받게 된다. 또한 신기술의 도입이 실제로 어떻게 활용되는가에 대해 기업 및 학교와 연계하여 교육하고 있다.

<그림 IV-2>에서 보듯이 독일에서는 3가지의 양성교육 과정을 운영하고 있다. 첫째, 사업장에서의 자체 교육으로서 실습 교육이다. 둘째, 초기업단위의 직업학교에서 이론 교육을 실시한다. 셋째, 수공업회의소 건설센터에서 실기 교육을 실시한다.

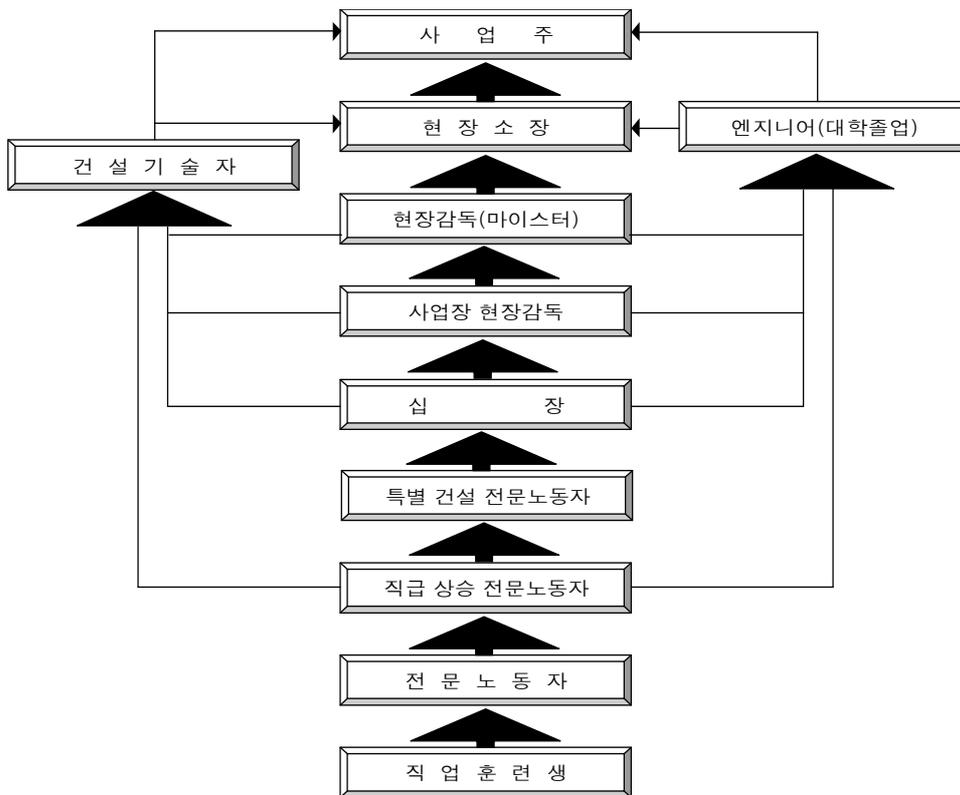
<그림 IV-2> 직업훈련생 통상적 훈련계획

수공업 협회의소 - 코블렌츠		건설 - 시간계획	교육년도 2001/2002
우리 직업훈련생은 어디에 있는가?			
통상적 훈련계획			
1. 1년차			
요일	2001. 8	2001. 9	2001. 10
일	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28
월			X
화			X
수			X
목			
금			X
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
요일	2001. 11	2001. 12	
일	4 11 18 25	2 9 16 23 30	
월			
화			
수			
목			
금			
토	1 8 15 22 29	6 13 20 27	
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
2. 2년차			
요일	2001. 8	2001. 9	2001. 10
일	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28
월			X
화			X
수			X
목			
금			X
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
요일	2001. 11	2001. 12	
일	4 11 18 25	2 9 16 23 30	
월			
화			
수			
목			
금			
토	1 8 15 22 29	6 13 20 27	
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
3. 3년차			
요일	2001. 8	2001. 9	2001. 10
일	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28
월			X
화			X
수			X
목			
금			X
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
요일	2001. 11	2001. 12	
일	4 11 18 25	2 9 16 23 30	
월			
화			
수			
목			
금			
토	1 8 15 22 29	6 13 20 27	
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
요일	2002. 1	2002. 2	2002. 3
일	6 13 20 27	3 10 17 24	3 10 17 24 31
월		N	
화		N P	
수		N P	
목		N P	
금		1 N P	
토	5 12 19 26	2 9 16 23	2 9 16 23 30
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
요일	2002. 4	2002. 5	2002. 6
일	7 14 21 28	5 12 19 26	2 9 16 23 30
월			X X X P
화			X X X P
수			X X X P
목			X X X P
금			X X X P
토	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44	44 45 46 47 48 48 49 50 51 52 53	
요일	2002. 7		
일	7 14 21 28		
월			
화			
수			
목			
금			
토	5 12 19 26		
주	31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44		

□ :사업장	▨ :직업학교 (이론교육)	■ :수공업협회의소 (실기교육)
XX :별도과정 (의무가 아님)	PN P:시험기간 PN N:보충수업(병이나 기타 사정으로 결석 시 보충)	

<그림 IV-3>에서 보듯이 건설근로자의 직업생애경로는 전문노동자, 현장감독(폴리어), 마이스터의 3종류의 자격증을 따라 전개된다. 대개 고등학교를 졸업하고 16세 정도에 훈련생으로 입문하여 18~20세 정도에 전문노동자 자격을 취득하고 자격보유자는 3년, 미보유자는 6년 정도의 경력을 쌓아야 현장감독 시험에 응시할 수 있다. 또한 단체협상에 의해 자격증 취득, 경력 증가 등에 따라 임금도 상승하게 된다. 생산직의 경우 시간급을 기준으로 단협이 이루어진다.

<그림 IV-3> 독일 건설근로자의 직업생애경로



#### (4) 직접생산에 대한 인센티브 부여

독일에서는 건설업자의 등록에서부터 낙찰자 선정 및 사후 정보 관리에 이르기까지 직접생산에 필요한 기능인력을 중요한 요소로 반영하고 있다.

##### 1) 건설업체 설립 요건

수공업자(전문건설업체)로서 등록하기 위해서는 반드시 마이스터 자격증이 필요하다. 즉, 마이스터가 직접 대표자로서 등록하든지 아니면 주식회사의 경우 마이스터에 의해 실질적인 운영이 이루어짐을 설득시켜야 한다. 등록은 수공업회의소에 하는데 이 때 회의소에서는 등록사항이 사실인지에 대해 실질적인 심사를 한다. 하지만 마이스터 자격증 이외에 자본금이나 사무실을 요구하지는 않는다. 실질적인 시공능력은 마이스터 자격증에 있다고 판단하기 때문이다. 한편 건설산업사업주(일반건설업체)로 등록하기 위한 요건은 일반적인 주식회사와 동등하다. 따라서 「민법」 또는 「상법」에 의거 규정된다. 「회사설립에 관한 법」에는 자본금 25,000유로로 규정된다.

##### 2) 입·낙찰과정에서의 건설업체 선별

공공발주의 대원칙으로서 ‘건설공사는 전문적이고 시공능력이 있으며 성실한 업체에게 적절한 가격으로 발주한다. 경쟁을 원칙으로 한다’고 규정하고 있다. 이 과정에서 낙찰자를 선정하는 주요 기준은 다음과 같다. 첫째, 전문적인 능력이다. 관련 공법, 장비, 전문인력의 확보 상황을 파악한다. 여기서 전문능력의 중요 요소로서 기능인력의 수와 자격증 보유 여부를 반영하고 있다. 또한 목적물과 유사한 공사에 대한 과거의 실적을 확인한다. 둘째, 당해 프로젝트를 감당할 업체의 규모이다. 공사금액 규모에 대한 자본금 규모 등을 감안한다. 셋째, 업체의 성실성이다. 과거의 사회보험료 및 세금 납부 내역을 확인한다. 넷째, 가격의 적정성이다. 앞의 세 가지 조건을 만족시키지 못하면 배제시킨다.

방문했던 Mulheim-Karlich 시청의 내부 규정은 낙찰자를 선정할 때 건설업자의 실질적인 생산능력을 판단하도록 한다. 하수급인 중 잘 모르는 회사가 지원할 경우 규모, 종업원수, 직종별 구성, 과거의 시공실적, 과거 발주자의 평가, 설계사의 평가 등을 종합적으로 참작한다. 그 이외에도 세무실적, 사회보험료 납부 실적, 직업공제조합(산재보험) 가입 상황 등을 살펴본다. 이상의 내용을 통해 건설업체의 전문성 및 성실성을 판단할 수 있다. 이러한 내용은 원수급인의 경우에도 마찬가지이다. 즉, 무조건 최저가가 중요한

기준이 되지 않는 것이다. 너무 계약금액이 낮은 경우에는 실제 시공과정에서 적절한 시공이 이루어지는지 감독하고 감리하는 데 더 큰 비용이 발생하게 되고 부실시공이 이루어졌을 경우 이를 바로잡는 비용이 매우 크기 때문이다.

### 3) 시공 관련 책임 : 하자보수책임기간

공공 공사계약은 주로 VOB/B의 규정에 따르되 하자보수책임기간을 5년으로 하는 경우가 많다. 하지만 수급인이 공사에 대한 품질조사를 철저히 하지 않고 하자 또는 결함을 간교하게, 즉 분명한 하자임에도 겉으로는 드러나지 않도록 속인 경우에는 하자보수책임기간이 30년에 달한다(뒤셀도르프 고등법원 1999, 1021; 함 고등법원 1999 767; 브란덴부르크 고등법원 1999, 1191 등). Mulheim-Karlich 시청 담당자도 하자보수 의무기간은 보이는 하자에 대해서는 완공 후 5년, 수급인이 보이지 않도록 속인 하자에 대해서는 30년간 보수 의무를 지닌다고 언급한다.

## (5) 한국 건설산업에 대한 시사점

### 1) 하도급구조 현황

발주자 및 원수급자의 관리·감독 강화를 통해 다단계 하도급구조의 개선이 가능함을 시사한다. 독일은 재하도급을 금지하는 명시적인 법률 규정이 없음에도 불구하고 ‘발주자-원수급자(일반)-하수급자(전문)’ 단계에서 거의 모든 시공이 이루어진다. 이것은 발주자 및 원수급자의 미승인 공사에 대한 공사대금 지불 거부 및 원상복구 의무, 품질에 대한 중시 및 향후 정보로서의 반영, 무거운 하자담보 책임 등의 강화를 통해 달성되었다.

### 2) 하도급에 대한 관리 및 감독

직접시공 의무화를 통해 페이퍼컴퍼니의 고사(枯死) 또는 자연도태(自然淘汰)를 유도해 건설관행을 정상화할 수 있음을 시사한다. 건설업체의 직접시공 원칙을 천명함으로써 생산물의 품질 확보와 성실업체 육성이라는 목적을 달성하고 있다. 예컨대, 입찰내역서를 세부적으로 규정하고 이것이 실제 시공과정에서 그대로 실현되도록 유도하는 것이다. 따라서 책임소재가 비교적 명확하고 수급인이 쉽게 수공할 수 있다. 근로자에 대해서도 세금 납부 또는 사회보험증서 보유와 보험료납부 등을 체크해 불법노동자의 투입을 억제함으로써 성실한 업체의 가격경쟁력 유지를 돕고 있다. 결국 시공능력이 없는 입찰브

로커의 수주 가능성을 원천적으로 봉쇄하고 시공능력이 인정된 건설업체의 능력이 생산 과정에서 실제로 활용되도록 하는 것이다. 이러한 노력이 건설관행의 정상화에 기여해 온 것으로 평가된다.

또한 고의적인 하자에 대한 엄격한 책임 추궁을 통한 성실 시공을 유도할 수 있음을 시사한다. 수급인이 공사에 대한 품질조사를 철저히 하지 않고 하자 또는 결함을 간교하게, 즉 분명한 하자임에도 겉으로는 드러나지 않도록 속인 경우에는 하자보수책임기간을 30년으로 해석해 성실시공을 촉진한다. 하자보수에 대한 부담감으로 인해 스스로 부실업체에 대한 하도급을 자제하도록 유도한다. 이것이 성실업체의 수주가능성을 높이는 데 기여했다고 평가된다.

### 3) 조직비용 부담 경감

적정 공사비의 확보, 비용 부담 경감, 행정 부담 경감, 숙련인력의 양성 및 확보 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 적정 공사비의 확보를 통해 직접시공 및 고용안정을 촉진할 수 있음을 시사한다. 정상적인 경우 낙찰률이 95~105% 수준에서 유지됨으로써 건설업체가 적정 금액을 확보해 직접 시공을 통해 생산물의 품질제고와 더불어 근로자의 고용안정 역시 촉진할 수 있는 여건이 조성된다.

둘째, 직접생산을 위해 소요되는 노동비용을 사용자가 모두 부담하지 않고 노·사정이 분담하도록 함으로써 하도급구조 개선에 기여할 수 있음을 시사한다. 독일의 경우 대개 관리자급뿐만 아니라 생산직근로자 역시 정규직으로 채용하고 있다. 이때 생산중단 시기에 발생하는 노동비용을 사용자만이 부담한다면 정규직 채용은 불가능하기 때문이다. 실제로 동절기 휴업수당이 일시적으로 폐지된 기간 동안에는 독일의 건설현장에서도 해고가 많이 발생했다고 한다.

셋째, 행정 부담의 경감을 통해 직접생산에 따르는 조직비용을 덜 수 있음을 시사한다. 독일에서는 산재보험을 제외한 4대 사회보험의 적용 및 징수를 일원화함으로써 고용에 따른 사회보험 관련 행정 부담을 크게 덜어주고 있다.

넷째, 숙련인력의 양성 및 확보를 촉진함으로써 직접생산의 여건을 조성할 수 있음을 시사한다. 건설업 수공업회의소에서 건설업의 특성이 반영된 현장성 높은 교육훈련을 실시해 '전문가'를 양성함으로써 건설업체가 자발적으로 이들을 보유하도록 유도하고 있다. 수공업회의소는 고등학교 교육뿐만 아니라 대학과의 연계를 통해 교육의 현장성을 지켜내고 있기도 하다. 마이스터의 경우 시공 실기, 시공 이론, 사업경영 관련법과 견적 이론, 교육능력 등을 갖추 수 있도록 체계적으로 교육하고 자격증을 배출함으로써 건설현장의 시공과정의 핵심적인 역할을 수행하도록 한다.

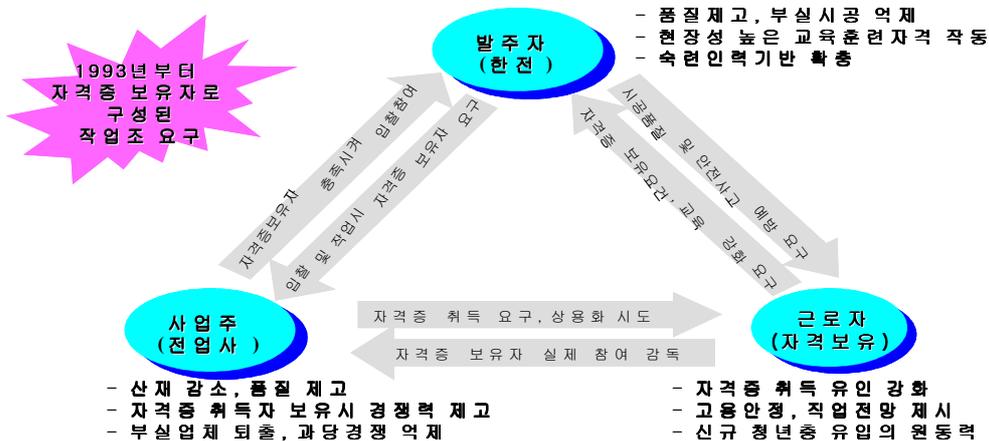
#### 4) 직접생산에 대한 인센티브 부여

낙찰자를 선정하는 과정에서 전문능력의 핵심요소로서 기능인력의 수와 자격증 및 경력을 반영함으로써 건설업체의 직접생산 및 하도급구조의 개선에 기여할 수 있음을 시사한다. 즉, 독일에서는 실질적인 시공능력 보유업체를 가려내는 낙찰자 선정기준으로서 전문적인 능력, 당해 프로젝트를 감당할 업체의 규모, 업체의 성실성, 가격의 적정성 등을 고려한다. 여기서 전문능력의 중요 요소로서 기능인력의 수와 자격증 보유 여부를 반영하고 있다. 또한 앞의 세 가지 조건을 만족시키지 못한다면 아무리 낮은 가격을 제시하더라도 그 업체는 심사대상에서 배제시킨다.

## 2. 한국의 전기공사현장

한국전력(이하 한전)은 ‘자격증’을 매개로 전업사가 자신의 조직을 활용하여 직접 시공하도록 요구하고 있다. 이것이 부실공사, 산재빈발, 고용불안, 폐이퍼컴퍼니 등의 문제점을 해결하는 계기가 되었다고 평가하고 있다. 발주자인 한전은 1993년부터 전업사의 입찰조건으로서 자격증을 취득한 전기공으로 구성된 작업조의 보유를 요구했다. 그리고 자격증 정보를 체계적으로 관리해 사업주와 근로자 양자를 감독하고 있다. 결과적으로 이러한 시스템을 통해 <그림 IV-4>에서 보듯이 ‘발주자 - 전업사 - 근로자’ 모두가 상생(win-win)할 수 있는 메커니즘을 구축하게 되었다.

<그림 IV-4> 한전 ‘자격증’을 매개로 한 각 당사자의 상호 관계



## (1) 한전 전기공사 수행방법의 개요<sup>21)</sup>

### 1) 한전의 발주방식과 계약방법

전업사의 자격증 취득자 보유와 직접시공이 가능한 배경을 파악하기 위해 한전의 발주 방식과 계약 방법을 먼저 알아보려고 한다. 이러한 배경에는 계약 방식이 중요한 역할을 한다. 일정 지역을 나누어 일정 수의 전업사에게 배분하는 계약 방식을 운영하고 있어 낙찰된 전업사는 일정 정도의 공사 물량과 적정 이윤을 확보할 수 있다고 한다.

계약 종류는 두 가지이다. 첫째, 5,000만원 미만의 공사에 대한 단가계약이다. 이것은 입찰적격심사에 합격한 업체들이 '지역'을 분할하여 해당지역에서 일어나는 모든 공사는 해당업체가 담당하는 방법이다. 통상적으로 단가계약은 2년간 지속된다. 둘째, 5,000만원 이상인 공사에 대한 총가계약이다. 이것은 공사별로 입찰을 하여 업체를 선정하는 계약 제도이다. 어느 계약방법에 의하든 한전은 발주 과정에서 전업사에게 실질적인 시공능력을 엄격하게 요구하고 있다.

### 2) 입찰참가 조건 : 배전활선공사의 작업조와 무정전공사의 시공인증 등 시공능력 평가

한전에서 발주하는 배전활선공사에 참가하기 위해서는 한전에서 인증한 배전활선작업조를 보유하고 있어야 한다. 배전활선작업조는 한전이 발급하는 '배전전공기능자격수첩'<sup>22)</sup>을 취득한 4인 이상의 배전활선전공으로 구성된다. 전업사가 새로 작업조를 편성하거나 기존 작업조의 인원이 1/2 이상 변경이 있을 경우 한전에 '도급업체 활선작업조 편성심사 신청서'를 제출하고 심사를 의뢰한다. 한전의 안전관리 담당부서는 작업조의 자격취득 여부, 자격 중복 여부, 기능평가, 안전 확보에 필요한 사항 등 적격여부를 확인한 후 승인 조치한다. 작업조의 신규편성, 재편성, 해체 등의 사유가 발생한 경우 한전의 안전관리 담당부서는 자격수첩에 변동내용을 기록하고 '기능인력관리시스템'에 입력한다. 이 과정에서 1개 업체의 활선작업조에 편성된 자가 다른 업체에 중복 편성되지 않도록 철저히 확인한다. 한전의 실무자는 이러한 중복 여부를 확인하기 위해 '국민연금가입자' 관련 자료를 활용한다고 한다. 나아가 안전관리 담당부서는 작업조 편성상황을 수시로

21) 한국전력공사의 '무정전 배전공사 시공업체 관리기준'과 '배전공사 협력업체 업무처리기준' 등을 참조하였으며, 담당자와 관련노조 면담결과도 정리하여 기초자료로 사용하였다.

22) 수첩에는 사진이 부착되고 직인이 찍힌 '활선작업원 자격증'이 포함되어 있으며 근로자 성명, 주민등록번호, 소속, 발행번호 등이 기재되어 있다. 또한 '교육참석확인' 및 '활선작업조 편성' 란이 마련되어 있다. 활선작업조 편성란에는 한전의 지사명, 편성 및 해체 사실, 각 연월일 등을 기재하고 있다.

과약하여 기준인원에 미달되는 경우 조속히 충원될 수 있도록 유도하고 해당 사업소에 통보하여 충원될 때까지 공사를 중지하도록 조치한다. 이러한 사유의 공사중지 기간은 공사기간에 산입된다.

또한 무정전공사를 수행하기 위해서는 반드시 시공 인증을 받아야 한다. 전업사는 배전활선작업조 편성심사에 합격하고 ‘무정전공사 시공인증서’를 받아야만 한전에서 발주하는 무정전 공사의 입찰에 참여할 수 있다. 전업사의 선택에 따라 배전활선작업조 편성심사와 무정전공사 현장적용평가는 동시에 실시할 수 있다. 무정전공사 시공 인증을 위한 평가는 인원, 장비실사, 현장적용평가로 구성된다. 첫째, 인원은 활선작업조에 편성 승인된 배전활선전공 4명 이상과 역시 한전이 인정하는 기능평가 유자격 배전전공 8명 이상을 확보해야 한다. 추가입찰을 위해 현장적용을 평가할 때 배전전공은 일용배전전공으로 대체할 수 있다. 둘째, 장비는 활선 및 무정전 공사에 필요한 보유장비 확보기준에 적합하여야 한다. 셋째, 현장적용평가는 적정한 작업장소를 선택하여 실제 필요한 공법의 작업을 수행하도록 하고 이를 ‘무정전공사 현장적용평가 심사표’에 의거하여 평가한다. 인원 및 장비에 이상이 없고, 평가시험점수가 평균 80점 이상이면 적격업체로 판정한다. 부적격 판정을 받은 업체는 30일 이후에 재평가 받을 수 있다. 적격업체로 판정되면 한전은 근로자들의 명단은 ‘기능인력관리시스템’에 입력하고 전업사 이름은 무정전 시공인증업체 관리대장에 기록한 후 ‘무정전공사 시공인증서’를 발급한다.

한편 인증업체의 활선 작업조가 해체된 경우에는 재승인 받을 때까지 무정전 적격업체의 자격이 정지된다. 자격이 정지된 업체는 한전 안전관리 담당부서에서 해당업체 및 무정전 현장적용 평가 주관 부서에 즉시 통보하고, 무정전 현장적용 평가 주관부서에서는 자격정지 사항을 기능인력관리시스템에 입력한다. 무정전 시공 인증을 받아 무정전공사 추가입찰에 참여하는 업체는 ‘무정전공사 시공인증서’ 사본을 계약부서에 제출하여야 한다. 또한, 이 업체의 인력 중 배전활선 전공은 사전에 활선작업조 편성승인된 인력을 상시 보유해야 하고, 기능평가 유자격 배전전공은 낙찰 후 계약일 이전까지 확보하거나 일용전공으로 대체 사용할 수 있다.

## (2) 하도급구조 현황

한전은 전문건설업체인 전업사를 대상으로 전기공사를 직접 발주한다. 전기공사는 법적으로 분리발주를 하도록 되어 있으므로 일반건설업체를 거치지 않고 전문건설업체 성격인 전업사와 직접 공사계약을 맺고 있다. 전업사는 일정수의 자격증취득인원을 상시 보유하고 있어야 하고, 한전과 노조가 자격증과 실제 작업을 하는 근로자가 동일인인지 수시로 감독하므로 이들을 상용직으로 고용해야 한다. 공사수행의 전제조건이 작업조의 편성과 발주자에 대한 통보이므로 재하도급이 거의 이루어지지 않아 전업사에 의한 직접시공이 이루어진다. 전북지역의 전기근로자 중 80%는 작업조에 편성되어 상용직으로 일하며 20%는 일용직으로 일한다. 이들의 약 95%정도는 자격증을 보유하고 있는 근로자들이다.

## (3) 작업조 편성 및 직접시공에 대한 관리와 감독

한전은 부실시공을 억제하고 품질을 제고하기 위해 배전전공 기능자격, 배전환선전공 기능자격, 배전지중전공 기능자격 등을 자체적으로 마련하고 일정기간 교육을 거쳐 소정의 시험을 통과한 자에게 자격을 수여하고 있다.<sup>23)</sup> 요컨대, 한전이 발급하는 자격증은 전업사가 공사에 입찰하거나 수행하는 데 필수적이다. 따라서 전기공사 현장의 근로자들도 이 자격증을 보유해야만 각 분야의 공사에 참여할 수 있다.

나아가 전업사가 한전에서 실시하는 공사에 입찰을 하기 위해서는 한전자체 자격증을 가진 인력을 일정 수 이상 보유해야 한다. 또한 매 공사 입찰시마다 자격증 보유자를 신고해야 한다. 즉, 이것을 실질적인 시공능력으로 인정하는 셈이다. 또한 한전은 모든 작업에 대한 작업지시서에 각 전업사에서 신고한 자격증취득자의 이름이 들어간 작업조를 편성하여 통보한다. 그리고 작업이 이루어지는 시간에 한전의 감독관이 나와서 통보한 작업조가 실제로 일을 하는지 확인한다. 즉, 시공과정에서도 항상 실질적인 작업자가 갖추어지도록 요구하고 있다. 시공과정에서는 노조의 감독활동도 병행되고 있는데 실제 작업자와 작업지시서상의 근로자가 서로 상이할 경우 노조가 한전에 이를 통보한다고 한다. 이때 한전은 다시 전업사에 정정하도록 통보하기 때문에 자격증의 활용이 철저히 보장된다. 또한 이러한 작업조가 없이는 시공이 불가능하므로 전업사 자신이 자신의 조직을 이용하여 직접 시공하게 된다.

23) 전기분야에도 국가기술자격증이 존재하기는 한다. 전기업체 등록요건은 전기공사기술자 3인 이상으로 이 중 1인은 산업기사 이상이 필요하다. 하지만 현장대리인 등 법적인 요건에만 형식적으로 필요할 따름이며 실질적인 공사를 수행하는 데 전혀 인정하지 않으므로 거의 쓸모가 없다고 한다.

#### (4) 조직비용 부담 경감

##### 1) 적정 공사비의 확보

앞에서 언급했듯이 전기공사는 분리발주 규정에 의해 일반건설업체를 거치지 않고 직접 전업사가 수주하는 형태를 띠고 있다. 그리고 대체로 작업조를 보유한 전업사가 직접 시공하고 있어 과당경쟁 및 저가수주의 문제점도 상당히 해소되었다고 한다. 따라서 설계가 대비 낙찰률이 약 85% 수준에서 형성되고 이것이 직접 생산비로 사용되고 있다. 이것이 직접생산의 여건을 조성하고 있다고 판단된다. 이 점이 전기공사현장과 일반 건설공사현장 간의 가장 큰 차이점이다.

##### 2) 비용 부담 경감 미흡

적정 낙찰률을 유지하면서 가장 중요한 여건이 조성되어 있기는 하지만 사회보험료, 주휴일 수당, 주40시간제 시행에 따른 추가 수당 등에 대해서는 일반건설업체와 마찬가지로 충분히 확보하지 못하고 있다. 즉, 이러한 문제점들은 전기공사현장에만 국한된 것이 아니라 사회보험 관련 법이나 「근로기준법」 또는 「국가계약법」 등과 관련된 사항들이기 때문이다. 따라서 사회보험료는 낙찰률에 따라 낮아지고, 주휴일 수당은 설계 단가에 반영되어 있지 않으며, 상시근로자수 기준에 의한 주40시간제 적용으로 추가 수당을 확보하지 못하고 있다. 이러한 요소들은 직접생산에 따르는 비용 부담을 가중시키는 부정적인 요인으로 작용하게 된다.

##### 3) 행정 부담 경감 미흡

상용화된 근로자들에게는 사회보험의 적용이 확실하게 이루어지고 있다. 다만, 일용직 근로자들에게는 일부 적용이 미흡한 경우도 있다. 상술한 바와 같이 상용직이 80%에 달하므로 피보험자 관리 및 보험료 납부 등의 업무가 아주 번거롭지는 않으나, 일용직에 대한 관리에는 일반 건설현장과 유사한 불편함이 따르고 있다.

##### 4) 숙련인력의 양성 및 확보

자격증 취득자에 대한 양성 및 관리와 근로자에 대한 제재를 아울러 수행하고 있다. 먼저 한전 자격증 취득자에 대한 양성 및 관리에 대해 알아보자. 배전전공, 배전활선전공, 배전지중전공에 대한 교육은 한전 또는 한전이 지정한 교육기관 및 시험기관이 수행한다. 한전에서는 1993년부터 배전전공을 대상으로 기능평가를 시작하였다. 초기에는 한전에서 직접 교육하였으나 현재는 서울 2곳, 울산 1곳, 함평 1곳 등 모두 4군데의 교육기

관이 있다. 이들 4개의 교육기관은 한전과 노동부(인정직업훈련기관)가 지원한다. 자격 시험의 검정 및 평가는 한전 중앙교육원에서 직접 관리한다. 강사는 주로 현장경험이 풍부한 사람을 활용하는데 대개 한전의 퇴직자들이다.

#### ① 자격관리 : 기능인력관리시스템

한전 중앙교육원의 '기능인력관리시스템'에 의해 전국적으로 단일하게 관리되고 있다. 그러므로 한전 자체 자격을 가지고 한전관련 공사를 수행한 경우 모든 경력이 관리되며, 근로자는 증빙을 필요로 할 경우 전업사에 요청을 하고 전업사는 한전에 다시 요청하면 언제든지 경력증빙을 할 수 있다. 그러나 조공과 잡부의 경우는 전업사에서 일용직으로 쓰기 때문에 경력관리가 안 된다. 자격과 관련된 모든 변화를 시스템에 입력하거나 관리하고 있다.

- 한전 자격의 신규취득자 및 자격연장자
- 각 전업사는 자격을 보유한 근로자의 입·이직시 이를 한전에 보고
- 매 입찰시마다 자격증 보유자로 구성된 작업조를 신고
- 한전에서 매일 매일의 작업시마다 작업지시서를 내리는데, 이 작업지시서에 실제 작업을 할 근로자의 명단 기재

#### ② 배전전공

교육대상은 공사업체(전업사)에 소속된 상용직근로자가 대부분이고, 일용직도 전업사의 이름을 빌려 소속된 직원처럼 교육을 받는 경우가 많다. 교육기간은 교육생이 희망하는 바에 따라 3일 과정과 5일 과정이 있다. 교육을 수료한 후 기능평가를 실시하여 총점 80% 이상인 자를 합격자로 하고 '배전전공 기능자격수첩'을 교부한다. 배전전공 기능자격의 연령제한은 57세이다. 한전을 퇴직한 직원의 경우 퇴직 후 3년 이내에는 별도의 교육이나 평가 없이 자격수첩을 발급 받을 수 있다. 또한, 한전 중앙교육원이나 노동부에서 승인한 한국전기공사협회 및 직업전문학교 등에서 16주 이상 배전공사 분야의 실업자 재취직과정 또는 직업훈련과정 등의 교육을 이수한 자에게는 배전공사 기능자격을 부여하여 자격수첩을 발급할 수 있다.

#### ③ 배전활선전공

교육대상은 배전공사 기능자격을 취득한 배전전공으로서 기능자격 취득 후 최소 1년 이상 현장경험을 보유하여야 한다. 교육기간은 4주이다. 자격평가는 필기평가 100점, 실기평가 200점으로 구성된다. 필기 및 기능평가 항목당 60% 이상이고 전체 평균 80% 이상이면 합격된다. '배전공사 기능자격 수첩'에 배전활선전공 자격사항을 추가 기입하여

발급한다. 자격평가결과 부적격자로 판정된 자는 자격 평가일로부터 1년 기간 내에 2회에 한하여 자격평가에 다시 응시할 수 있다. 배선활선전공의 연령제한은 55세이다.

#### ④ 배선활선전공 기능향상 교육

교육대상은 배선활선자격을 취득하고 5년 이상 경과한 배선활선전공이다. 유효기간 내에 기능향상훈련을 받지 않은 경우 교육을 이수할 때까지 자격이 정지된다. 교육기간은 5일이다. 평가는 필기와 실기의 비중이 50 대 50이고, 평가 항목당 60% 이상, 전체 평균 80% 이상 득점하면 합격한 것으로 한다. 그러나 이 경우 현장경험이 풍부한 기능공을 현장 밖에 있는 강사가 가르치다 보니 보수교육으로서의 실효성이 떨어진다는 주장도 있다.

#### 5) 전기공에 대한 제재

한전은 시공품질의 확보와 안전사고를 예방하기 위하여 전업사 소속 배전전공 및 배선활선전공에 대한 제재수단을 마련하고 있다. 작업 수행 중에 부실시공이나 안전사고 등을 유발할 경우에는 개인별 벌점을 부과하여 일정기간 참여를 제한하거나 기능자격을 취소하기도 한다. 위반사항이 발생하면 현장감독자, 시공부서 간부, 한전 안전관리 담당부서 등이 지적하여 조치하고 반드시 기능인력관리시스템에 입력한다. 1건당 벌점기준은 시공지적 20점, 안전지적 20점, 선로사고 유발 30~50점, 안전사고 유발 50점 등이며 동일 공사에서 중복하여 지적할 수 있다. 그에 따른 제재사항은 3년간 누계점수가 50점 이상이면 1개월간 공사참여 중지, 100점 이상이면 3개월간 공사참여 중지, 150점 이상이면 기능자격 취소 등으로 매우 엄격하다.

### (5) 직접생산에 대한 인센티브 부여

작업조를 편성해야만 입찰에 들어올 수 있다는 작업지침이 바로 한전 전기공사현장에서의 직접생산에 대한 가장 커다란 인센티브이다. 즉, 기능인력으로 구성된 작업조를 보유하고 있는 전업사만이 입찰자격을 얻어 수주가 가능해지기 때문이다. 따라서 전업사는 작업조를 상용직으로 고용했을 때 소요되는 조직비용을 무릅쓰고 이들을 보유하고자 할 것이다. 하지만 입찰가격을 작성할 때 작업조 유지를 위해 소요되는 비용을 반영할 수 있다. 입찰단계에서의 경쟁자들은 이제 모두 직접생산을 수행해야만 하므로 터무니없는 저가수주를 자제할 것이기 때문이다. 근로자들 역시 자격증을 보유하면 작업조에 편성이 되어 상용직이 될 수 있으므로 자격증을 취득할 유인이 발생하는 것이다.

## (6) 자격증을 활용한 직접시공의 효과

한전의 자격증을 활용한 직접시공의 사례는 전기공사의 당사자인 발주자, 전업사, 근로자 모두의 참여를 확고하게 정착시켰으며 모든 참여자가 윈-윈(win-win)할 수 있는 긍정적인 효과를 거두고 있다. 나아가 중층적 하도급구조와 부실업체로 인한 부실시공이 사라지는 등 전기공사 업계의 정상화에 기여하고 있다.

각 당사자의 입장에서 자격증을 매개한 직접시공의 효과를 살펴보자. 먼저 발주자인 한전의 입장이다. 실질적인 시공능력과 시공과정을 엄격히 감독함으로써 발주자인 한전은 부실시공의 방지 및 품질 제고의 효과를 거두고 있다. 둘째, 직접 시공을 담당하는 전업사의 입장이다. 전업사 역시 유능한 전기공을 보유함으로써 생산성 향상, 산재 감소, 수익성 보장 등의 효과를 보고 있다. 특히, 부실업체가 사라짐으로써 적절한 물량을 확보할 수 있고 과당경쟁에 의한 저가수주가 줄어들어 수익성을 확보하는 데 큰 도움이 되고 있다. 셋째, 직접 시공을 수행하는 근로자의 입장이다. 자격증을 취득한 근로자는 상용화를 통해 고용안정, 소득안정, 자격증을 통한 직업전망 확보, 근로자로서의 자신감 보유 등의 효과를 누리고 있다. 이것이 현장실습 나온 공고생의 일부를 신규인력으로 끌어들이는 힘이 되고 있다. 넷째, 전기공사 업계의 입장이다. 입찰자격 및 시공능력을 엄격히 통제할 결과 부실업체는 설자리가 없어져 퇴출이 자연스럽게 이루어지고 불법 재하도급 관행이 사라지는 등 건설업계의 오래된 병폐가 치유되는 효과도 나타나고 있다. 이것이 전기공사 업계의 생산성을 제고하고 있다.

## (7) 전기공사와 건설공사의 비교 및 시사점 도출

지금까지 살펴본 바와 같이 발주자인 한전은 자격증을 매개로 전업사의 직접시공의 무화를 정착시켰다. 따라서 건설공사의 직접시공 촉진방안에 많은 시사점을 던져 주고 있다. 하지만 전기공사와 건설공사는 공통점보다는 차이점이 더 많다. 그러므로 일반 건설공사에 전기공사의 직접시공 메커니즘을 적용하기 위해서는 이러한 차이점을 감안하여 제도를 설계하여야 한다.

먼저 전기공사와 건설공사의 공통점을 생각해보자. 둘 다 수주생산이라는 점이 같다. 따라서 수주생산이라는 특성에 야기되는 부실업체 진입, 과당경쟁, 저가수주, 부실시공 등의 가능성이 잠재되어 있다. 또한 산업재해 위험성이 상존하고 있다. 실제로 자격증을 매개로 한 입찰자격 제한과 직접시공 요구가 강하지 않았던 1990년대 중반 이전에는 전기공사에도 위의 가능성이 실제로 표출되었다고 한다. 이러한 공통점이 한전 전기공사의

수행 방식을 일반 건설공사에 확대 적용시킬 수 있는 가능성을 시사해준다.

하지만 이러한 가능성을 실현시키기 위해서는 양자간의 차이점을 감안하여 건설현장에서 작동할 수 있는 제도를 설계해야 한다. 발주방식 및 계약방식의 차이점을 생각해 보자. 한전 전기공사의 경우 전업사에 대해 한전이 직접발주하고 있으므로 실제 시공을 담당하는 전업사에 대한 발주자 한전의 통제력이 매우 강하다. 그리고 일정기간 동안 일정 지역에 대한 공사물량을 낙찰된 전업사에 배정하는 단가계약 방식으로 전업사의 안정적 물량이 확보될 수 있다. 바로 이것이 전업사로 하여금 한전이 요구하는 인력 및 장비 보유할 수 있도록 하고 이러한 자기 조직을 활용하여 직접 시공할 수 있도록 한다. 그에 비해 일반 건설공사의 경우 원수급인에 대한 종합발주 방식이므로 직접 시공자인 전문건설업체에 대한 발주자의 통제력이 약하다. 또한 개별 건설업체는 수주가 불확실하므로 건설업체의 안정적 물량을 확보하는 것이 거의 불가능하다. 특히, 부실업체 등과의 과당 경쟁이 존재하는 상태에서는 더욱 불확실하다. 따라서 시공인력 및 장비를 보유하는 것이 건설업체에게는 엄청난 부담이 될 수밖에 없다. 이러한 차이점을 감안한다면 건설공사에서 부실업체를 퇴출시키고 품질을 확보하기 위해서는 발주자가 원수급자뿐만 아니라 하수급자에 대한 통제 장치를 가지고 있어야 한다. 또한 수주한 건설업체가 공사물량을 보유하고 있는 시공기간 동안에만 직접시공과 관련된 요구를 할 수밖에 없어진다.

입찰 방식의 차이점에 대해 살펴보자. 한전의 전기공사의 경우 시공능력을 인정받은 전업사만이 입찰에 참여할 수 있다. 즉, 배전환선공사의 작업조와 무정전공사의 시공인증을 받아야만 입찰자격이 주어진다. 또한 ‘기능인력관리시스템’ 및 국민연금 자료를 통해 당해 근로자의 존재를 확인함으로써 자격증의 대여를 억제하고 있다. 따라서 부실업체는 입찰자격을 충족시키기 어려워지고 이러한 장치가 부실업체의 수주 가능성을 원천적으로 봉쇄하고 있다. 그에 비해 건설공사의 경우 시공실적, 신인도 등 일부요건을 제외하고는 대부분의 입·낙찰 요건에 대해 부실업체도 충족 또는 조작이 가능하다. 특히, 자격증의 대여가 만연해 기술자 보유 요건은 실효성이 거의 없다. 특히, 3억원 미만 공사에 대해서는 시공실적조차 묻지 않고 있다. 이러한 여건 속에서 부실업체의 입찰 및 수주가 가능해진다. 따라서 이러한 차이점을 감안하고 건설공사에도 직접시공을 촉진하기 위해서는 입찰할 때 건설업체로 하여금 직접시공을 담당할 일부 핵심기능인력을 보유하도록 의무화하는 방안을 검토해 보아야 한다. 또한 자격증 대여를 억제할 수 있는 장치를 마련해야 한다. 이러한 조치는 성실업체에게는 추가적 부담이 되지 않을 것이나 부실업체에게는 입찰에 진입하는 데 큰 부담이 될 수 있다.

하도급의 차이점을 생각해보자. 한전 전기공사의 경우 입찰할 때 시공능력이 인정된 전업사만 수주를 할 수 있고 이들만이 시공할 수 있도록 하고 있다. 따라서 하도급이 금지되는 효과를 낳고 있다. 이것이 부실업체의 수주 및 시공을 불가능하게 만들고 나아가 중층적 하도급구조를 개선시키고 있다. 하지만 건설공사의 경우 일괄하도급 및 위장직영 등 불법하도급이 만연되어 있다. 이것이 중층적 하도급구조 하에서 실공사비를 잠식해 각종 피해를 낳는 한편 부실업체의 생존 여건으로 작용하고 있다. 따라서 실질적인 시공능력이 인정된 건설업자만이 시공에 참여할 수 있도록 발주자의 하수급인 승인을 강화해야 함을 시사한다.

다음은 시공의 차이점에 대해 살펴보자. 한전 전기공사의 경우 입찰단계에서 확인된 배전활선공사의 작업조 보유와 무정전공사의 시공인증이 확인된 전업사에 의해서만 시공된다. 그리고 단가계약 기간(1~2년) 동안 또는 총가계약의 시공기간에는 작업조 또는 자격증취득자를 보유해야 한다. 이것이 품질제고, 산재감소, 책임소재 명확화, 고용 및 소득 안정, 인력 양성 촉진, 청년층 진입 촉진 등의 효과를 낳고 있다. 하지만 건설공사의 경우 중층적 하도급구조 하에서 시공능력이 확인되지 않은 십장 및 작업팀에 의해 시공이 이루어지고 고용관계 또한 불명확하다. 따라서 품질저하, 산재빈발, 고용 및 소득 불안, 책임소재 모호, 직업 전망 부재, 청년층 진입 기피 등의 부작용이 야기되고 있으며 이것이 부실업체의 생존 여건을 조성하고 있다. 따라서 건설공사에 직접시공을 정착시키기 위해서는 입찰할 때 제시한 핵심기능인력을 시공기간 내내 상시 투입할 것을 요구하고 직접시공 부분에 투입된 인력에 대한 직접고용을 확인해야 함을 시사한다.

다음으로 숙련인력 양성과 관련된 DB의 구축 및 활용에 대해 비교해 보자. 한전 전기공사의 경우 배전전공과 활선전공 등에 대한 체계적인 교육을 실시하고 자격증을 부여하며 그에 대한 활용 메커니즘을 보유하고 있다. 그리고 관련 정보를 '기능인력관리시스템'에 입력하고 관리하고 있다. 이것이 청년층의 진입을 촉진하고 인력기반을 확충시키며, 생산물의 품질 제고로 이어지고 있다. 또한 자격증의 대여를 억제하는 역할을 수행하기도 한다. 결국 부실업체가 자연도태될 수밖에 없는 여건을 조성하게 된다. 하지만 건설공사의 경우 기술인력에 대해서는 관리가 가능하나 기능인력에 대해서는 체계적인 교육훈련 체계가 존재하지 않는다. 그리고 자격증 또는 성실업체에 대한 정보 관리 체계가 미약해 활용도 불가능하다. 이것은 인력기반의 약화, 품질 저하로 이어지는 한편, 부실업체에게는 생존 여건을 조성해주고 있다. 이러한 차이점은 건설공사에 직접시공을 촉진시키기 위해 체계적인 교육훈련 및 자격 체계를 구축하고 이것이 활용될 수 있는 방안을 마련해야 함을 시사한다. 아울러 건설기업정보 DB를 구축하여 부실업체는 자연도태되고 성실한 건설업체는 보다 쉽게 수주할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

한편, 한전 전기공사의 사례에서 강조되고 앞의 설문조사에서도 나타났듯이 직접시공을 촉진하기 위해서는 시공을 담당할 건설기능인력에 대한 양성 및 관리가 효율적으로 이루어져야 한다. 이와 관련된 내용을 다시 한번 정리하면서 강조하고자 한다. 훈련 내용 측면에서 한전 전기공사의 경우 실제 활용하는 현장의 기능을 중심으로 교육함으로써 훈련 내용의 현장성이 매우 높다. 그리고 발주자인 한전의 관리 하에 전국적으로 표준적이고 체계화된 교육훈련이 이루어짐으로써 통용성과 숙련의 균등성을 확보하고 있다. 훈련 방법 측면에서는 훈련단위를 개별 전업사가 아닌 전기공사 업종 차원으로 삼고 있으므로 비정규근로자인 전기원에 대한 훈련효과와 귀속주체와 훈련실시 주체간의 불일치가 발생하지 않는다. 또한 지역적 수요에 기초하여 전국적으로 훈련시설을 배치하고 일반 전기공에게 기회를 개방하고 있다. 자격증의 내용 역시 실제의 활선작업을 토대로 구성되어 있으므로 ‘자격증의 보유’는 곧 ‘시공능력의 보유’와 등치될 수 있다. 그리고 실제 작업과 유사한 환경에서 시험을 치르게 되므로 현장의 숙련 등급도 반영될 수 있다. 자격증 검정 및 관리 방법은 전국을 하나의 기준과 통일된 전산시스템으로 관리함으로써 중복 자격등록을 막고 전국의 전기공사 현장을 체계적으로 관리하는 것이다. 나아가 한전 전기공사의 사례에서 특히 돋보이는 것은 자격증의 활용 방안이 명확하다는 것이다. 근로자뿐만 아니라 전업사 자체도 작업조의 편성 승인 또는 시공인증서와 같은 자격증을 취득해야 한다. 전업사에게 필수적인 입찰과정과 시공과정에서 자격증취득자를 보유하도록 명시함으로써 자격증의 활용 가능성과 이를 통한 직업전망의 제시가 확실하게 이루어지고 있다. 그리고 근로자들의 고용신분이 상용직화함으로써 소득의 안정 및 생활의 안정을 가져왔고 각종 사회보험의 보호도 가능해졌다. 이러한 여건들이 결합되면서 과거의 악순환 고리를 끊고 호순환 고리에 접어 든 것으로 판단된다.

지금까지 전기공사와 건설공사의 내용을 비교하고 시사점을 도출한 결과를 정리하면 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 전기공사와 건설공사의 비교 및 시사점 도출

구 분	한전의 전기공사	일반 건설공사	직접시공에 대한 시사점
공통점	·수주생산 ·부실업체진입, 과당경쟁, 저가수주, 부실시공 등의 가능성잠재 ·산업재해 위험성 상존		·한전 전기공사 수행방식의 일반 건설공사에 대한 확대적용 가능성 시사
발주 방식 및 계약 방식	·전업사에 대한 한전의 직접발주로 실제 시공을 담당하는 전업사에 대한 발주자의 통제강화 ·일정기간 동안 일정지역에 대한 단가계약으로 전업사의 안정적 물량 확보 ⇒ 인력 및 장비 보유를 통한 직접시공 여건 조성	·종합발주로 직접 시공자인 전문건설업체에 대한 발주자의 직접적인 통제력 약화 ·수주가 불확실하므로 건설업체의 안정적 물량 확보 불가능 ⇒ 인력 및 장비 보유부담 과중, 직접시공 여건 미조성	·원수급자뿐만 아니라 하수급자에 대한 통제장치 필요 ·공사물량을 보유하고 있는 시공기간에 대해서만 직접시공 관련 요구 가능
입찰	·시공능력을 인정받은 전업사만 입찰 가능:배전활선공사의 작업조와 무정전공사의 시공인증 ·‘기능인력관리시스템’ 및 연금자료 확인으로 자격증 대여업체 ⇒ 부실업체는 입찰자격을 충족시키기 어려워 수주가능성이 원천적으로 봉쇄	·시공실적, 신인도 등 일부요건을 제외하고는 입·낙찰요건에 대해 부실업체도 충족 또는 조작가능, 자격증 대여 만연 ·3억원 미만 공사에 대해서는 시공실적 요건 부재 ⇒ 부실업체의 입찰 및 수주 가능	·입찰시 직접시공을 담당할 핵심기능인력의 보유 의무화 검토 ·자격증 대여 억제장치 마련
하도급	·배전활선공사의 작업조와 무정전공사의 시공인증을 받아 시공능력이 인정된 전업사만 시공 가능, 하도급 금지 ⇒ 부실업체의 수주 및 시공 불가능, 중층적 하도급 개선	·일괄하도급 및 위장직영 등 불법하도급이 만연 ⇒ 중층적 하도급으로 실공사비 잠식 등 폐해 빈발, 부실업체의 생존 여건 조성	·실질적인 시공능력이 인정된 건설업자만이 시공에 참여하도록 하수급인 승인요건 강화 검토
시공	·입찰시 확인된 배전활선공사의 작업조와 무정전공사의 시공인증을 받은 팀에 의해 시공 ·단가계약기간(1~2년) 동안 자격증취득자 보유 ⇒ 품질제고, 산재감소, 책임소재명확화, 고용 및 소득안정, 인력양성, 청년층 진입촉진 등	·중층적 하도급으로 시공능력이 확인되지 않는 심장 및 작업팀에 의해 시공, 고용관계 불명확 ⇒ 품질저하, 산재빈발, 고용 및 소득 불안, 책임소재 모호, 직업전망 부재, 청년층 진입기피, 부실업체의 생존 여건 조성	·입찰시 제시한 핵심기능인력의 상시 투입 확인 ·직접시공 부분에 투입된 인력에 대한 직접고용 확인
숙련 인력 양성과 관련 정보 DB의 구축 및 활용	·배전전공, 활선전공 등에 대한 체계적 교육 실시, 자격증 부여, 활용 매커니즘 보유 ·‘기능인력관리시스템’으로 관리 ⇒ 청년층 진입 촉진, 인력기반 확충, 품질 제고, 자격증 대여 억제, 부실업체 자연도태	·체계적인 교육훈련 부재 ·자격증 또는 성실업체에 대한 정보 관리 및 활용 체계 미약 ⇒ 인력기반 약화, 품질 저하, 자격증 대여 만연, 부실업체 생존 여건 조성	·체계적인 교육훈련 및 자격체계 구축 필요, 활용 방안 마련 ·건설기업정보 DB 구축 및 활용 필요

### 3. 관련 사례 요약 및 시사점 도출

지금까지 살펴보았던 관련 사례로부터 도출된 시사점을 주요 분야별로 정리하면 <표 IV-3>과 같다.

<표 IV-3> 관련 사례로부터 도출할 수 있는 시사점 요약

분야		독일의 건설공사현장	한국의 전기공사현장	시사점
불법 다단계 하도급 근절		·발주자의 VOB 규정: 직접 시공요구(50% 또는 30%)	·작업조 보유를 입찰자격으로 규정	·발주자의 입찰자격 요구 강화
관리 및 감독 강화		·하도급에 대한 발주자의 엄격한 승인: 위반시 대금지불거부 및 원상복구요구	·시공과정에서 작업조 참여 여부에 대한 발주자의 작업 감독	·발주자의 하도급 승인 규정 강화
		·입찰내역서 제출 및 실질적 활용	·발주자의 작업지시와 작업조의 상시투입 여부 감독	·시공 중 감독 강화
조직비용 확보 및 부담 경감	적정 공사비 확보	·95 ~ 105%의 낙찰률 유지	·평균적으로 85% 정도의 낙찰률 유지	·최저가낙찰제 신중한 확대 ·실질적 저가 심사
	비용 부담 경감	·적정 사회보험료 확보 ·생산중단시기의 인건비 부담 경감, 계절적 조업단축 수당	·낙찰률 수준으로 사회보험료 저하 ·겨울철 등의 인건비 부담	·사회보험료 확보 ·계속고용유지 지원금 필요
	행정 부담 경감	·정규직화와 피보험자 관리 편리 ·산재보험을 제외한 4개 보험의 적용 및 징수 일원화	·일용근로자에 대한 피보험자 관리업무 불편 ·일용근로자 관리에 따른 유사 행정업무 부담	·고용보험전자카드 조기 확대 ·4대 사회보험 및 유사업무 일원화
	숙련인력 확보	·건설산업 차원의 교육훈련 및 자격 체계 구축	·한전 자격증을 통한 훈련 및 자격 체계 구축	·체계적인 교육훈련 및 자격 체계 마련
		·전문가를 육성해 평생 고용	·작업조는 거의 상용화	·인건비 지원 및 인센티브 확대 방안 검토
직접생산에 대한 인센티브 부여		·낙찰자 선정시 중요정보로서 기능인력의 수와 자격증 여부 등 활용 ·품질 및 하자 등에 대한 사후정보 관리와 향후 입·낙찰 자료로 활용	·작업조에 자격증을 취득한 기능인력 반영 ·작업조 보유한 업체만 입찰 참가 자격 부여 ·사후 정보 관리 및 활용	·건설업자 등록·유지, 시공능력 평가, 입·낙찰 단계에서 기능인력 반영 방안 모색 ·사후 정보 DB 관리, 입·낙찰 단계 활용 방안 모색

## 제5장

### 개선방안

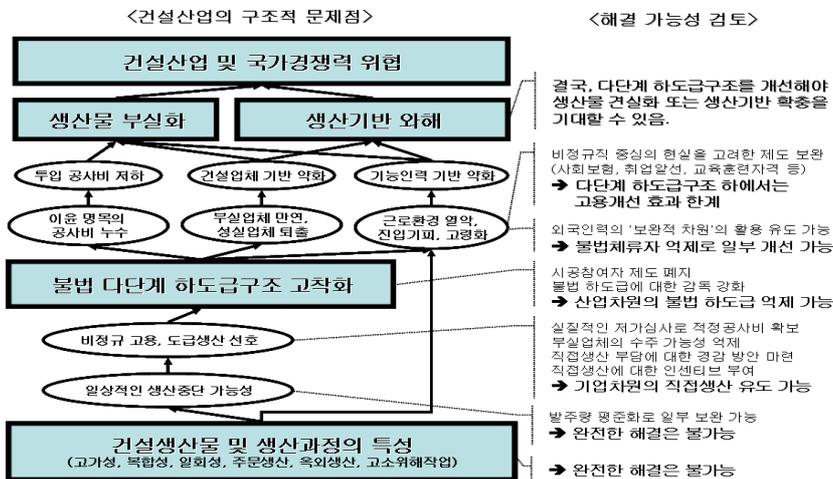
우리 건설현장의 다단계 하도급 실태 및 문제점 분석으로부터 개선방향의 단초를 찾고, 관련 사례로부터 도출된 지향점을 참조하여 우리의 현실에 적합한 다단계 도급구조 개선방안을 제시하고자 한다.

#### 1. 기본 방향 : 다단계 하도급구조 개선 및 여건 조성

##### (1) 건설산업의 구조적 문제점에 대한 개선 가능성 검토

먼저 건설산업의 특성으로부터 생산물과 생산기반에 이르기까지 각 단계마다 문제의 해결 가능성을 검토해 보고자 한다. <그림 V-1>에서 보듯이 이러한 검토 과정을 통해 건설산업의 구조적 문제점을 개선하는 데 필요한 가장 핵심 사안이 무엇인지 파악할 수 있을 것이다.

<그림 V-1> 건설산업의 구조적 문제점에 대한 해결 가능성 검토



### 1) 건설산업 특성에 대한 개선 가능성 검토

고가성(高價性), 복합성(複合性), 일회성(一回性), 주문(注文)생산, 옥외(屋外)생산, 고소(高所)위해(危害)작업 등 생산물 및 생산과정의 특성은 그 자체를 바꿀 수 있는 성질의 것은 아니다. 다만, 일상적인 생산중단의 가능성은 발주시기의 조절을 통해 발주량을 평준화함으로써 일부 개선 가능하다. 하지만 발주자의 사정이 모두 다르므로 완전한 평준화는 불가능하다. 또한 가설천막 등을 통해 악천후에도 생산을 계속하려는 시도가 있기는 하나 이것으로 완전히 해결될 수는 없다. 요컨대, 건설업 특성과 관련해 극히 일부의 효과만을 생각할 수 있을 뿐 커다란 개선을 기대하기는 어렵다.

### 2) 다단계 하도급구조 하에서의 근로환경에 대한 개선 가능성 검토

먼저 외국인력 특히, 불법체류자에 대한 단속을 강화해 내국인근로자의 대체를 막을 수 있다면 내국인의 실업 증가 및 근로조건 악화를 개선할 수 있을 것으로 판단된다. 한편, 비정규근로자인 건설일용근로자의 특성을 감안하여 제도를 설계한다면 사회보험의 적용, 적합한 취업알선망의 구축, 현장성과 직업전망을 연계한 교육훈련 및 자격 체계의 구축 등 고용개선 효과를 볼 수 있을 것이다. 하지만, 다단계 하도급구조 하에서라면 고용개선 효과는 매우 제한적일 것으로 판단된다. 실공사비 누수, 비용 절감을 위한 무리한 공기단축, 장시간 노동, 저임금, 산재 다발 등의 문제가 그대로 남기 때문이다.

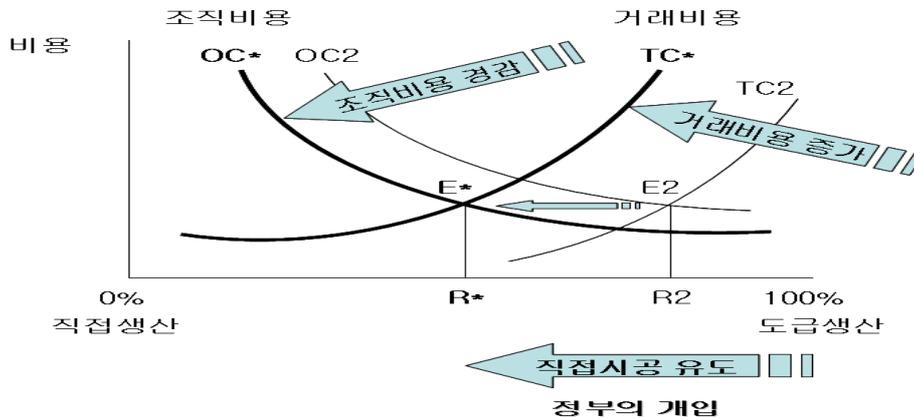
### 3) 다단계 하도급구조에 대한 개선 가능성 검토

다단계 하도급구조의 원인으로 분석된 조직비용을 경감하고 직접생산에 대한 인센티브를 부여하며 불법하도급에 대한 금지와 감독을 강화한다면 개별기업 차원의 직접생산을 유도하고 산업 차원의 불법 다단계 하도급구조의 만연을 억제할 수 있을 것이다.

## (2) 조직비용의 경감 및 거래비용의 증가를 통한 직접생산 유도

앞에서 보았듯이 한국의 건설현장에는 과도한 도급생산에서 비롯된 다단계 하도급구조가 고착화한 것으로 판단할 수 있다. 그리고 그로부터 수많은 문제점이 야기되고 있다. 따라서 건설현장의 다단계 하도급구조를 개선하기 위해서는 과도한 도급생산을 억제하는 조치가 필요하다. 그리고 이를 위해서는 조직비용을 경감하고 거래비용을 증가시킴으로써 직접생산의 여건을 갖추어주는 것이 중요하다. 이러한 기본 방향을 도시한 것이 <그림 V-2>이다.

<그림 V-2> 조직비용의 경감 및 거래비용의 증가를 통한 직접생산 유도

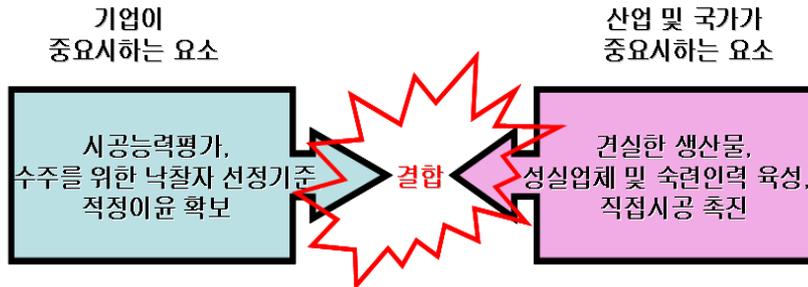


이러한 기본 방향을 좀 더 구체화한 것이 <그림 V-3>이다. 먼저 조직비용의 부담을 경감하는 방안에 대해 생각해보자. 가장 중요한 것은 적정 공사비를 확보하는 것이다. 독일의 경우 95~105% 선에서 낙찰률이 형성되는 데 비해 우리는 너무 낙찰률이 낮기 때문이다. 따라서 현재 확대 중인 최저가낙찰제 적용을 신중히 검토해 볼 필요가 있다. 고용관계의 명확화에 따르는 비용 부담 경감 방안으로는 사회보험료의 확보, 주40시간제의 추가 수당 확보, 일요휴무수당의 확보, 관리자 인건비 지원, 겨울철의 인건비 지원 등을 생각할 수 있다. 행정 부담의 경감 방안으로는 고용보험 전자카드의 확대 시행과 유사한 행정업무의 일원화 조치 등을 생각할 수 있다. 그 외에도 직접시공에 필요한 유능한 숙련인력 양성 및 공급 등도 포함되어야 한다. 또한 직접생산에 대해 인센티브를 부여하는 방안에는 직영실적에 대해서는 가중치를 부여하는 방안과 시공능력평가 또는 낙찰자 선정과정에 건설업체의 기능인력을 중요한 요소로 반영하는 방안 등이 필요하다.

한편, 거래비용을 증가시키는 것은 반드시 정부의 노력이 아니더라도 현재의 건설생산 기반이 약화되면서 자연스럽게 나타날 것으로 예상된다. 즉, 이미 부실업체가 만연되고 숙련인력이 고갈되면서 이들을 외부시장에서 확보하는 데 많은 거래비용이 지출될 것이다. 그리고 여기에 품질에 대한 평가 강화 및 품질 정보에 대한 활용 시스템을 구축한다면 도급생산의 단점인 품질저하의 위험성이 더욱 커지면서 거래비용은 급격히 상승할 것이다. 또한 불법하도급에 대한 감독을 철저히 하고 처벌을 더욱 강화할 경우 도급생산에 따르는 거래비용은 더욱 크게 증가할 것이다.



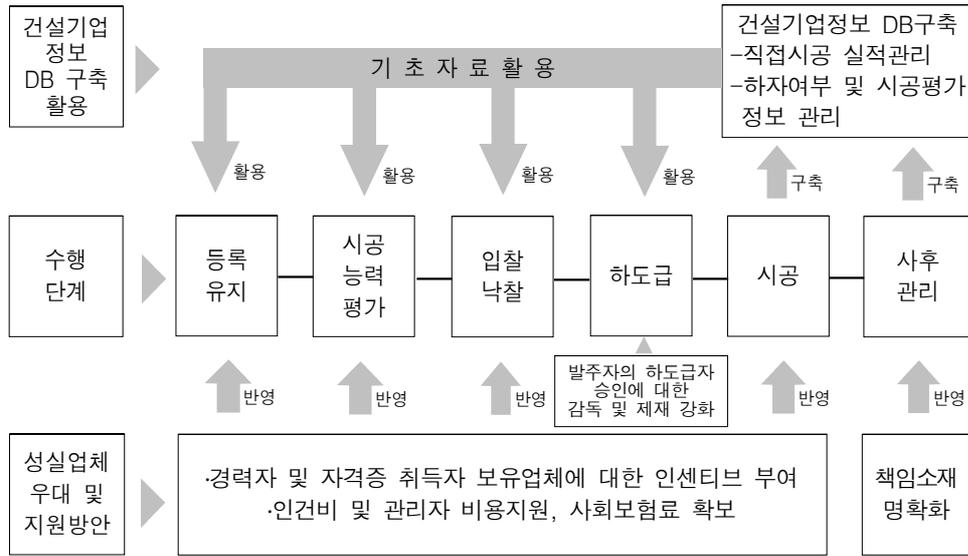
<그림 V-4> 기업의 가치와 산업 및 국가의 가치의 결합



또한 제시되는 개선 방안이 무엇이든 이것이 건설현장에서 실제 정착되기 위해서는 각 당사자가 제도를 수용하는 데 필요한 여건을 조성하고 촉진 방안을 제시해야 한다. 아울러 개선 방안에 의해 도입된 규정을 위반하지 못하도록 실질적인 제재가 따라야 한다. 다시 말해, 성실한 당사자에게는 충분한 여건을 조성해 주고 불성실한 당사자에게는 엄격한 처벌을 내려 성실한 당사자가 불이익을 입게 되는 잘못된 관행이 더 이상 반복되지 않도록 기제를 마련해야 한다는 것이다. 그래야만 제도가 현장을 선도하여 지속가능한 발전과 상생을 이룰 수 있을 것이다.

이상의 제도화 논의를 건설공사 수행 과정과 연계하면 <그림 V-5>와 같이 도식화할 수 있다. 즉, 일련의 건설생산의 흐름 속에서 유능한 건설인력을 보유하고 직영하고 있는 성실업체에 대한 지원방안을 제도화할 수 있다. 이때 성실업체에 대한 인센티브 부여 방안은 동시에 유능한 숙련인력 육성방안이기도 하다. 여기서 기능인력에 대한 평가는 건설현장 경력, 자격증, 동일업체의 근속 등을 고려할 수 있다.

<그림 V-5> 건설생산의 흐름과 성실업체에 대한 지원 방안

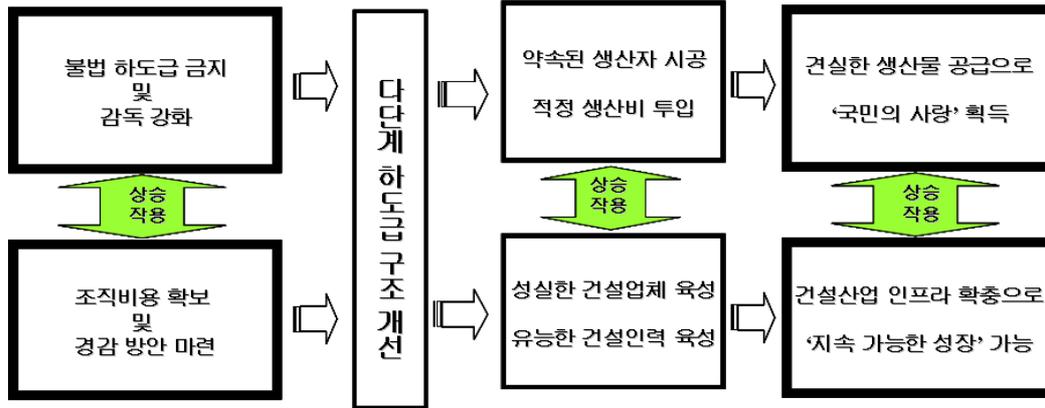


자료 : 심규범 외(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부

#### (4) 건설현장의 다단계 하도급구조 개선을 통한 기대효과

건설현장의 현황 분석 및 관련 사례에서 보았듯이 건설한 생산물 공급과 건설생산의 인프라 구축을 위해서는 다단계 하도급구조를 그대로 둘 수는 없다. <그림 V-6>에서 보는 바와 같이 건설한 생산물을 공급함으로써 '국민의 사랑'을 획득하기 위해서는 약속된 생산자의 시공과 적정 생산비의 투입이 요구되며 이것은 다단계 하도급 구조의 개선 없이는 불가능할 것으로 판단된다. 또한 건설산업의 인프라를 확충하여 '지속 가능한 성장'을 약속받기 위해서는 성실한 건설업체의 육성과 유능한 건설인력의 육성이 필수적인데 이것 역시 다단계 하도급 구조의 개선 없이는 불가능할 것으로 판단된다.

<그림 V-6> 건설현장 다단계 하도급구조 개선을 통한 기대효과

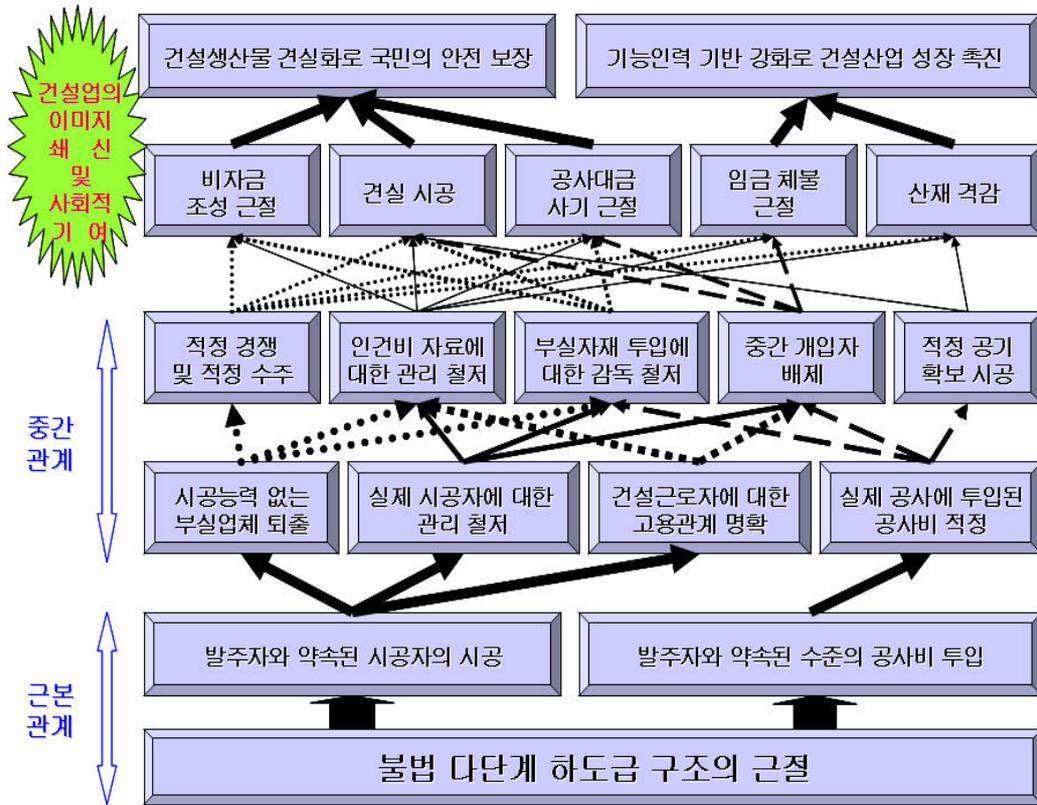


한편, 건설현장의 다단계 하도급구조를 개선할 수만 있다면 앞에서 언급했던 건설업의 부정적인 이미지를 불식시키고 <그림 V-7>에서 보는 바와 건설산업이 자신의 위상을 되찾을 수 있는 방향으로 첫발을 내디딜 것으로 기대된다. 다단계 하도급구조 개선을 통해 약속된 생산자가 시공하고 실공사비 누수가 억제된다면 시공능력 없는 부실업체의 퇴출 및 적정 공사비의 투입이 가능해져 견실시공과 근로조건이 개선되는 결과를 낳을 수 있을 것이기 때문이다.

그렇다면 다단계 하도급구조의 개선을 위해 어떠한 조치가 필요할까? 우리의 현실에서 다단계 하도급구조를 개선하는 방안은 크게 두 가지 방향이 가능하다. 하나는 시공참여제도를 포함하여 하수급자 아래 단계의 모든 하도급을 금지하는 방안이다. 또 다른 하나는 현행 시공참여제도를 유지하고 그 아래 단계의 하도급을 금지하는 방안이다.

한편, 제도상으로는 다단계 하도급을 금지하더라도 여전히 현실에서는 불법적인 하도급이 나타날 수 있으므로 이것에 대한 확실한 제재 조치가 필요하다. 이러한 조치로서 발주자나 원수급자의 감시 및 감독을 강화하는 방안과 현장 근로자들을 감시자로 활용하는 방안을 생각할 수 있다. 제재의 방향은 성실업체로서는 부담스럽지 않으나 부실업체로서는 조작이나 위장이 불가능한 요소를 부각시키는 것이다. 예를 들면, 시공계획의 수립과 실천, 투입인력에 대한 사회보험 피보험자 자료 제출, 과거 실제 실적 자료에 대한 확인 등이다.

<그림 V-7> 다단계 하도급구조 개선을 통한 건설산업의 위상 재정립 가능성



## 2. 불법 다단계 하도급에 대한 규제 강화

### (1) 규제의 정당성에 대한 이론적 검토 및 시공참여자 제도 폐지

현황 분석 자료에 의하면 과도한 도급생산으로 인한 생산물의 부실화 및 생산기반의 와해가 우려되고 있다. 따라서 정부는, 제2장의 이론적 분석에서 밝혔듯이, 산업 및 국가 차원에서 다단계 하도급을 억제하려는 조치를 취할 수 있다. 이것은 개별 건설업체의 생산행태를 제한하는 규제이나 도급생산이 지나치게 만연될 경우 국민에게 건설한 생산물을 공급하고 건설산업 또는 국가의 생산기반을 보호하려는 차원에서 정당화될 수 있다.

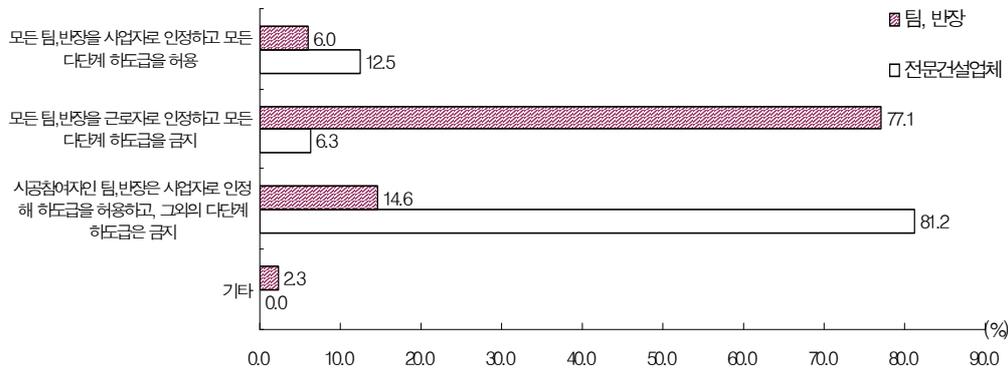
이러한 인식 아래 건설교통부는 시공참여자 제도가 불법 다단계 하도급 수단으로 악용되는 폐해를 인식하고 이를 폐지하기로 입법 예고하고 있다('06. 7. 25, 「건설법」 개정안 입법예고). 동 개정안은 2007년 7월에 시행될 예정이며 이후에는 건설업체가 성과급 및 단기계약 등으로 근로자를 고용하도록 유도하고자 한다. 이 경우 팀·반장은 성과급 작업반장 형태로 활용이 가능하며 이를 통해 능률 저하의 문제점을 예방하고자 한다.

### (2) 다단계 하도급구조 개선 방안에 대한 인식 : 설문조사 결과

위에서 제시한 개선 방향에 대해 좀 더 항목을 구체화하여 팀·반장 및 전문건설업체의 견해를 파악한 설문조사 결과를 소개하고자 한다. 먼저 <그림 V-8>을 통해 설문조사에 나타난 제도개선 방향을 확인해 보자. 팀·반장과 전문건설업체 모두 다단계 하도급을 전적으로 허용하지는 의견 즉, 다단계 하도급구조를 그대로 온존시키자는 의견은 소수(6.0%, 12.5%)에 그쳐 하도급구조의 개선에는 대체적으로 동의하고 있는 것으로 보인다. 하지만 팀·반장의 경우 '모든 팀·반장을 근로자로 인정하고 모든 다단계 하도급을 금지'(77.1%)하자는 의견이 대다수이고, 전문건설업체의 경우 '시공참여자인 팀·반장은 사업주로 인정해 하도급을 허용하고 그 이외의 하도급은 금지'(81.2%)하자는 의견이 대다수로 나타나 구체적인 방향에서는 의견이 엇갈리고 있다.

따라서 각각을 대안으로 설정하고 그것이 제도화되는 데 필요한 전제조건을 검토하는 한편, 앞에서 제시한 이상적인 생산구조에 대한 판단기준에 의거하여 평가한 후 보다 합리적인 대안을 채택하고자 한다.

〈그림 V-8〉 다단계 하도급구조의 개선 방향에 대한 견해



1) 제1안 : 시공참여자인 팀·반장만 사업주로 인정하고 하도급 허용, 그 이외의 다단계 하도급은 금지(전문건설업체 찬성안)

〈그림 V-9〉에 의하면 제1안의 전제조건에 대해 팀·반장과 전문건설업체가 각각 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 나타나고 있으며 항목에 따라서는 선호가 명백히 엇갈리기도 하는 것을 볼 수 있다.<sup>24)</sup> 팀·반장의 경우 공사대금의 현금 지급(1.7), 발주자의 공사대금 직불(2.0), 발주자 통보(2.3) 등에 대해 긍정도가 높은 데 비해, 팀·반장의 고용관계 책임 부담(3.6), 팀·반장의 사업자 등록증 취득(3.3), 품질 및 부실시공에 대한 책임 부담(3.3) 등에 대해서는 부정적인 인식을 드러내고 있다. 한편, 전문건설업체의 경우 팀·반장의 사업자 등록증 취득(1.8), 팀·반장의 고용관계 책임 부담(1.9), 품질 및 부실시공에 대한 책임 부담(2.0) 등에 대해 긍정도가 높은 데 비해, 일반건설업체에게도 팀·반장에 대한 하도급 허용(3.5), 발주자의 공사대금 직불(3.2) 등에 대해서는 부정적인 인식을 보이고 있다.

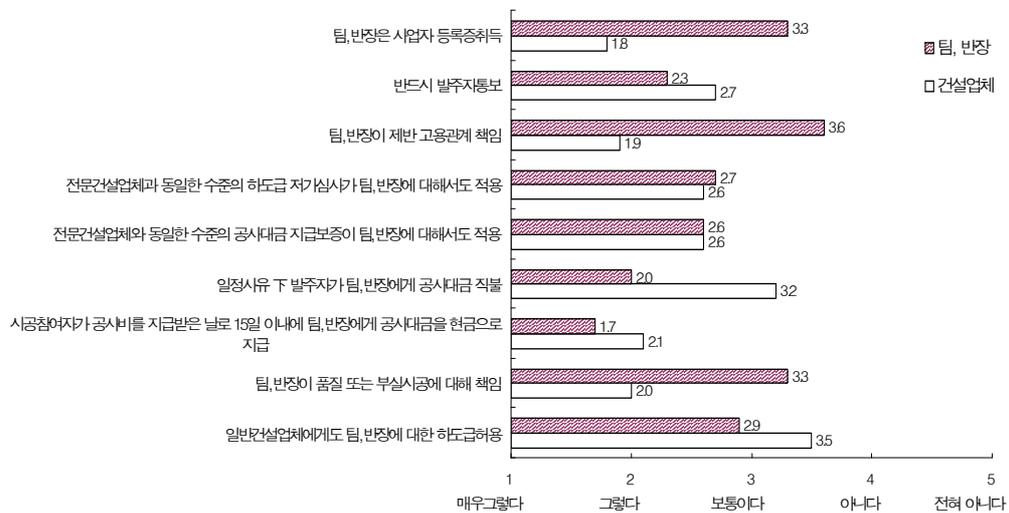
제1안에 대해 대안으로서의 검토해 보자. 요컨대, 양자 모두 권리 보호 측면이나 책임 부담 경감에 대해서는 긍정적이나 책임 부담이나 업역(業域)의 침해 측면에서는 강한 부정을 보이고 있다. 하지만 팀·반장을 하도급의 주체로서 사업주 지위를 부여한다면 현재 건설업자가 누리고 있는 제반 권리와 의무에 대한 요구는 당연히 수용해야 할 것으로 판단된다. 예컨대, 세금 및 사회보험료 확보와 납부, 근로계약 및 사회보험 피보험자 관리, 하도급 저가 심사 및 지급 보증, 「하도급법」의 적용 등이 그러하다. 특히, 업역 개

24) 그림을 읽는 방법은 3(보통이다)을 중심으로 수치가 낮을수록 긍정도가 강하고 수치가 높을수록 부정도가 강하다는 의미로 해석하면 된다.

편이 논의되는 상황에서 일반건설업체가 사업주인 팀·반장에게 직접 하도급을 주겠다고 할 경우 이를 막을 논리적 근거가 약해지고 이 경우 전문건설업체는 업역을 침해당하고 그 위상이 크게 위협받을 소지가 있다.

따라서 팀·반장에게 엄격한 사업주로서의 권리와 책임의 적용을 요구할 경우 팀·반장은 이를 감당할 책임능력이 부족할 것으로 판단되고, 전문건설업체의 경우 업역 침해 및 위상 저하를 용인하기 힘들 것으로 판단되어 제1안의 현실성은 낮은 것으로 평가된다. 또한 하도급 단계의 증가로 인해 공사비가 누수되고 부실업체의 생존 여건이 조성되며, 근로조건 저하로 인해 인력기반이 훼손되는 등 이상적인 생산구조에 대한 판단기준의 측면에서도 제1안을 채택하기는 어렵다고 판단된다.

<그림 V-9> 팀·반장에게 다단계 하도급을 허용할 경우의 전제조건에 대한 인식



2) 제2안 : 모든 팀·반장을 근로자로 인정하고 모든 다단계 하도급을 금지(팀·반장의 찬성안)

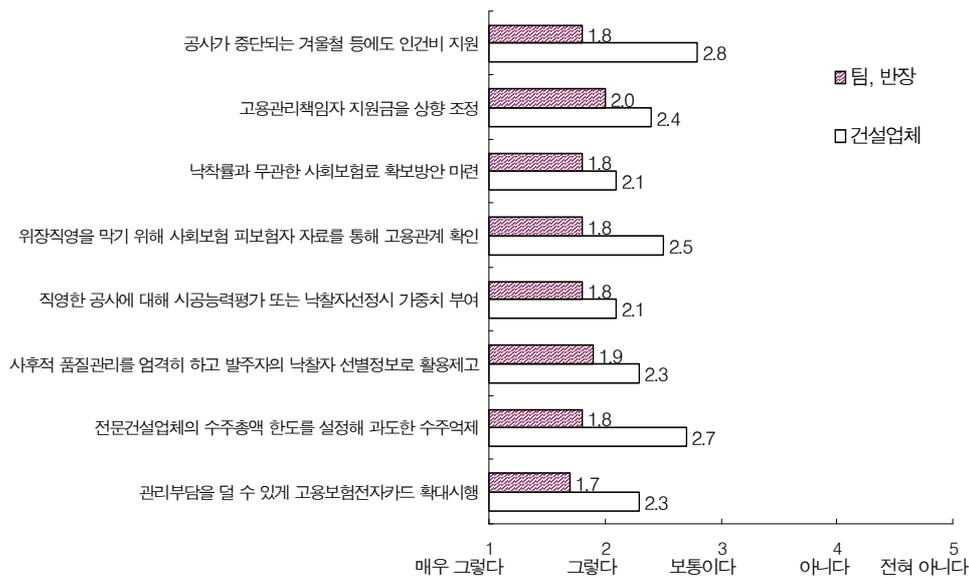
<그림 V-10>에 의하면 제2안의 전제조건에 대해 팀·반장과 전문건설업체 모두가 대체로 긍정적 인식을 보여주고 있음을 볼 수 있다. 특히 팀·반장의 긍정도가 높게 나타나고 있다. 팀·반장의 경우 모든 항목에 대해 긍정도가 높은 데 특히 고용보험 전자카드 확대 시행(1.7), 사회보험료 확보(1.8), 생산중단시기의 인건비 지원(1.8), 위장직영역제(1.8), 직영공사 실적에 대한 가중 평가(1.8), 전문건설업체의 과도한 수주 억제(1.8)

등에 대한 긍정도가 높다. 한편, 전문건설업체의 경우 사회보험료 확보(2.1)와 직영공사 실적에 대한 가중 평가(2.1)에 대한 긍정도가 상대적으로 높은 데 비해, 생산중단시기의 인건비 지원(2.8)과 전문건설업체의 과도한 수주 억제(2.7)에 대한 긍정도가 상대적으로 낮으나 이것에 대해 부정적이지는 않다.

제2안을 대안으로서 검토해 보자. 요컨대, 양자 모두 전제조건에 대해 부정적이지는 않다. ‘전문건설업체의 과도한 수주 억제’에 대한 전문건설업체의 긍정도가 낮기는 하나 한정된 공사물량을 건설업체에 고루 배분한다는 측면에서 부정적으로 인식하지는 않은 것으로 풀이된다.

따라서 다양한 제도적인 보완 대책을 요구하고는 있으나 현재 정부 정책으로 진행 중인 방향과 상통하므로 제2안에 대한 채택 가능성이 높은 것으로 평가된다. 또한 하도급 단계의 억제를 통한 공사비 누수 방지, 성실업체의 성공 가능성 제고, 근로조건 향상에 의한 인력기반 확충 등 이상적인 생산구조에 대한 판단기준의 측면에서도 바람직한 방향인 것으로 판단된다.

**<그림 V-10> 팀·반장에 대한 다단계 하도급을 금지할 경우의 전제조건에 대한 인식**



3) 소결 : 제2안(시공참여자를 포함한 다단계 하도급 전면 금지) 선택

두 가지 대안의 비교 결과 <표 V-2>에서 보듯이 제2안(팀·반장의 찬성안)을 선택하는 것이 건설산업의 인프라 확충 및 건설한 생산물 공급 측면 즉, 앞에서 제시한 이상적인 생산구조에 대한 판단기준에 비추어 보더라도 보다 바람직할 것으로 판단된다. 제1안의 경우 감독을 강화할 경우 현행보다는 판단기준에 대한 충족도가 높아지지만 시공참여자의 행정 능력 또는 책임 능력이 부족하기 때문에 한계가 있을 수밖에 없어 보인다. 다만, 제2안을 채택할 경우 일당제로 일을 시키면 근로자들의 작업 능률이 저하된다는 우려를 불식시키기 위해 개별적 고용관계를 전제한 성과급제 임금지급 방식을 사업주의 재량에 맡길 수 있다.

<표 V-2> 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준에 의거한 대안의 선택

분 야	판단기준	현 행 시공참여자만 사업주로 인정 하도급 허용, 현실은 다단계 하도급 만연	제1안 시공참여자만 사업주로 인정 하도급 허용, 그 외 다단계 하도급은 금지	제2안 시공참여자 폐지, 모든 팀·반장을 근로자로 인정, 모든 다단계 하도급을 금지
양질의 생산물 확보 가능성	·약속된 생산자의 시공 가능성	×	△	○
	·약속된 적정 공사비 투 입 가능성	×	△	○
지속가능한 생산기반 확충 가능성	·성실업체의 수주 가능성	×	△	○
	·기능인력 육성 및 확보 가능성	×	△	○

주 : ○는 충족, △는 부분 충족, ×는 미충족을 의미함.

(3) 다단계 하도급구조 개선방안에 대한 인식 : 면담조사 결과

위의 논의를 종합해 보면 전문건설업체가 최상의 경쟁력을 확보하려 한다면 대표이사의 직영 경영 형태가 가장 우수하다고 본다. 직영 경영만이 앞에서 언급한 문제들을 해결할 수 있으나 문제는 직영 체제를 구축하는 데에는 많은 시간이 소요되며 자본축적, 시스템 구축, 해당 종목에 대한 전문적인 기술을 가진 중간 관리자의 양성 경험 축적, 중간관리자와 대표이사간의 신뢰 확보, 관련 비용 및 행정 부담 증가 등 해결해야 할 과제가 많다는 것이다.

따라서 재하도급을 억제하고 성실업체의 직영을 촉진할 수 있는 대책이 필요하다. 첫째, 신용등급이 높은 회사, 현금 창출 능력이 우수한 회사를 경쟁 입찰 과정에서 우선권을 준다(신용등급 참조). 둘째, 해당 업종의 전문적인 기술을 가진 인력을 확보한 업체에 경쟁 입찰 기회를 많이 준다. 셋째, 공사 금액에 따라서 경쟁 입찰회사 수를 제한한다. 넷째, 신용 등급이 높은 회사와 낮은 회사의 차등을 두어 신용 등급이 높은 회사에 우선하여 경쟁 입찰기회를 준다. 예컨대, 신용등급 “B”이하인 회사는 2억원 이상의 공사에 참여할 수 없도록 한다.

향후 전문건설업체의 공사 수행 행태는 하도급이나 부금이사제도가 사라지고 직영 운영체제가 될 것으로 예상된다. 자본 축적, 해당분야 전문기술을 가진 중간 관리자, 시스템 구축이 되어 있는 회사만이 살아남을 것으로 보기 때문이다. 또한 신규 회사의 진입이 전처럼 쉽지 않을 것이다. 현재 전문건설업체의 공사 수주 상황이 현재 하도급이나 재하도급을 두고 이익을 낼 상황이 아니며 하도급을 줄 경우 경쟁력을 잃게 되어 재하도급 부금이사제도가 사라질 것으로 본다. 전문건설업체도 어느 업종보다도 경영상태가 투명해지리라 보는데, 전산망의 발달로 어느 누구에게 노임을 얼마나 주었는지 확실하게 추적할 수 있어서 총 공사금액 중 노임처리, 세금계산서 및 영수증 처리가 안 된 금액 전부를 이익금으로 볼 것이며 그 금액에 대해서 영업 이익에 대한 세금으로 25%가 부과될 것이다. 현재 근로자 개개인의 출근 상황을 날마다 노동부에 보고하게 되어 있고 국민연금, 의료보험의 50%를 사용자가 50%를 근로자가 부담하게 되어 있는데 이것을 현재 전문건설업체가 부담할 여력이 없고 이러한 부담 및 절차를 수행할 능력을 부금이사나 재하도급자가 가지고 있지 않다.

### 3. 불법 다단계 하도급에 대한 감독 강화

제2안에서 제시된 모든 다단계 하도급구조를 근절시키기 위해서는 먼저 현행 「건설산업기본법」에 규정되어 있는 시공참여자 제도를 폐지해야 한다. 아울러 음성적으로 자행될 가능성이 있는 불법 하도급을 적발할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

#### (1) 발주자의 승인 없는 공사에 대한 공사대금 지급 거부 관행 정착 촉진

부실업체는 부적합한 하수급인에게 시공을 담당하도록 함으로써 직영으로 위장하거나 품질을 저하시킬 수 있다. 따라서 원수급자가 하수급자를 선정할 때 발주자의 승인을 얻도록 해 부실업체의 운신을 어렵게 하려는 것이다. 이것은 하도급 단계 및 시공 단계와 관련된다.

한편, 앞의 설문조사 결과에서 보았듯이 다단계 하도급이 만연된 이유에 대한 의견 중 정부의 관리감독 의지 미약 또는 발주자 및 원도급자의 묵인이라는 응답이 많았다. 따라서 특히 정부 및 발주자의 감독을 강화할 필요가 있는데 발주자가 승인하지 않은 하도급에 대해서는 공사대금을 지불하지 않는 관행을 정착시킬 필요가 있다. 예컨대, 독일의 경우 발주자의 승인이 없는 공사에 대해서는 발주자가 공사대금 지불을 거부할 수 있고 원상복구를 요구할 수 있도록 한다.

#### (2) 위장직영 억제

서류상으로는 직영하는 것처럼 꾸미고 실제로는 교묘히 도급생산을 하는 위장직영을 그대로 둔다면 성실한 건설업체와 불성실한 업체간 차별화가 되지 않을 것이다. 오히려 불성실업체의 가격경쟁력이 높아질 수 있으므로 위장직영은 성실업체에 대한 보호차원에서라도 반드시 억제되어야 한다. 이를 위해 직영시공한 부분에 대해서는 고용보험 등 사회보험의 피보험자료를 통해 실제 직영 여부를 판단하도록 한다.

<표 V-3>에 의하면 전문건설업체는 원수급자의 위장직영을 확인할 수 있는 자료로서 '4대 사회보험 가입 확인'(35.8%)을 가장 유력한 수단으로 꼽았다. 그 외에 '급여대장이나 노임대장으로 확인'(16.5%), '위장직영 수급자의 사업자등록증 확인'(16.1%), '원가계산서상 노무비나 외주비 처리사항 확인'(15.1%) 등으로 응답하고 있다. 직영하는 비율 규모별로도 대체로 유사한 분포를 보이고 있다.

**<표 V-3> 직영 비율 규모별 위장직영을 확인하는 자료 : 전문건설업체의 응답**

(단위 : %)

위장직영을 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 처리사항확인	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
위장직영 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), 건설현장의 직접시공 촉진방안, 건설교통부

### (3) 직접시공계획서의 제출 및 활용

부실업체는 수주 후 일괄하도급 하려는 생각으로 입찰에 참여한다. 따라서 이들이 수행하기 어려운 직접시공에 대해 의무화하고 시공 과정에서 확인함으로써 부실업체의 입찰 참가를 막고자 한다. 이것은 입·낙찰 단계, 시공 단계, 건설기업정보 DB 구축 및 활용과 관련된다.

입찰 단계에서 건설업자는 발주자에게 직접시공계획서를 제출하도록 한다. 시공 단계에서 발주자 및 감리자는 직접시공계획서와 실제 시공내역을 조사하여 직접시공 유무를 확인한다. 건설업자가 직접시공계획서대로 시공하지 않을 경우 영업정지 등의 엄격한 행정처분을 부과하도록 한다.

입찰 단계에서 직접시공계획서에 담길 내용은 자신이 직접 시공하려는 공종과 하도급 하려는 공종을 구분하여 제시하도록 한다. 직접시공 부분을 담당할 핵심기능인력의 명단을 숙련도별로 제시하도록 한다. 시공 단계에서도 이들을 상시 투입해야 한다. 인력투입을 확인하는 데에는 역시 건설근로자에 대한 사회보험의 피보험자 관리 체계 특히, 전자카드에 의한 관리 체계가 큰 도움을 주게 될 것이다. 또한 직접시공계획서에 대한 준수 여부를 평가하고 이를 건설기업정보 DB에 입력한 후 이를 다시 이후의 공공발주에서 활용할 수 있는 체계가 구축된다면 직접시공계획서에 대한 활용이 크게 활성화될 것으로 기대된다.

#### (4) 해당 직종의 핵심기능인력 보유 의무화

일괄하도급을 일삼는 부실업체에게 기능인력은 거추장스러운 존재일 것이다. 하지만 실제 시공을 수행하는 동안 성실업체에게 핵심적인 기능인력의 보유는 필수적이다. 따라서 직접시공을 담당할 기능인력 중 소수의 핵심기능인력을 건설업체가 보유하도록 의무화함으로써 부실업체의 수주를 억제하려는 것이다. 이것은 입·낙찰 단계 및 시공 단계와 밀접히 관련된다.

공공공사에 입찰할 때 해당 공사의 일정 부분에 대한 직접시공을 담당할 수 있는 핵심기능인력을 직접시공계획서에 반드시 명시하도록 의무화한다. 발주자는 이들의 명단을 관리하고 실제 시공과정에서 이들이 상시적으로 투입되고 있는지를 확인한다. 입찰할 때 보유하고 시공 과정에서 상시 투입해야 할 핵심기능인력의 수는 각 업종의 등록기준에 명시된 보유기술자수와 공사의 규모를 감안하여 발주자가 입찰 공고시 명시하도록 한다.

#### (5) 불법 다단계 하도급에 대한 신고포상제 도입 검토

서울시는 2006년부터 부실시공 등 행정부조리를 신고한 시민에게 최고 1,000만원까지의 보상을 지급하고 있다. 한편, 정부는 2006년 7월부터 건교부 및 소속 국토관리청에 불법하도급 신고센터를 설치하고 조사 절차 등 적발 및 처리시스템을 구축하고 있다. 이 글에서는 여기에서 한 걸음 더 나아가 현장의 근로자가 감시자로 나설 것을 촉진하는 방안으로서 신고포상제를 제안한다. 다단계 하도급구조는 현장의 근로자 이외의 외부 사람에게는 잘 드러나지 않는 특성을 지니고 있기 때문이다.

#### (6) 건교부의 처벌 강화 내용 : 「건설산업기본법」 개정안

건교부는 「건설산업기본법」 개정안(2006. 7. 25)에 다단계 하도급을 적발할 경우 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금을 부과하는 형사처벌 규정을 신설한 바 있다. 또한 원수급자에게 하수급인의 하도급 규정 준수 여부에 대한 관리 의무를 부과하고 하수급인의 불법 하도급 행위를 지시하거나 방조 또는 묵인한 경우 과태료를 부과하도록 개정안에 규정하고 있다.

#### 4. 조직비용 부담의 경감 : 성실업체의 경영여건 개선

앞에서 언급했듯이 건설업체의 입장에서 제2안에 의한 다단계 하도급구조의 개선 방안을 생각하면 도급에 의한 생산이 아닌 직영에 의한 생산으로 비춰지게 된다. 따라서 직접생산에 필요한 여건을 제도개선에 적극적으로 반영해야 할 것으로 생각한다.

##### (1) 적정 공사비의 확보 : 다단계 하도급구조 개선을 전제한 최저가낙찰제의 신중한 확대

위에서 보았듯이 팀·반장과 전문건설업체 모두 직접시공을 제약하는 가장 큰 요인으로서 ‘지나치게 낮은 공사비’를 꼽고 있다. 공사비가 지나치게 낮아지는 요인은 여러 가지 있겠으나 여기서는 특히 최근에 확대되고 있는 최저가낙찰제 문제를 짚어보고자 한다.

###### 1) 비정상적인 낙찰률 하에서의 목적물 생산의 경로

앞에선 논의한 바와 같이 김병수 교수의 연구에 의하면 과거 2004~2005년 사이 최저가낙찰제로 집행된 15개 프로젝트의 평균 낙찰률은 55.75%이며 평균 실행률은 108.11%로 적자 시공이 이루어졌다고 한다. 이렇듯 비정상적인 낙찰률 하에서 목적인 생산물이 만들어지는 경우는 첫째, 설계가에 심한 거품이 존재하거나, 둘째, 계약 이후의 설계변경을 통해 실제 생산비가 보충되거나, 셋째, 생산 과정 또는 이후에 누군가가 피해를 감수하는 경우 등이다. 사회가 발전하고 감시가 강화되면서 첫째와 둘째의 가능성은 크게 낮아지고 있는 반면, 셋째 가능성은 당분간 더 높아질 것으로 짐작된다. 셋째의 경우는 관측이 어렵고 문제점이 늦게 발견되기 때문이다.

###### 2) 다단계 하도급구조 하에서의 최저가낙찰제도 확대의 폐해 : 문제점의 은폐

셋째의 가능성 즉, 생산 과정 또는 이후에 누군가가 피해를 감수하는 경우는 다단계 하도급구조가 만연되어 있을 경우에는 그 폐해가 드러나기 어렵다. 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 최저가낙찰제가 확대될 경우 낮아진 생산비에도 불구하고 일괄하도급을 전제로 건설업체들은 저가수주 경쟁을 지속할 수 있기 때문이다. 특히, 생산물량의 감소는 과당경쟁과 저가수주를 더욱 부추기게 된다.

일단 수주된 저가 공사는 각 단계마다 이윤 명목으로 실공사비가 누수되면서 최말단

의 팀·반장 및 건설일용근로자에게 도달하게 된다. 이들은 비정상적으로 낮아진 공사비로 공사를 수행하게 되는데 이 과정에서 문제점이 은닉되거나 뒤늦게 드러나게 된다. 첫째, 실공사비를 낮추기 위해 무리한 공기 단축을 시도하거나 불법체류자를 투입하게 되는데 이때 산재가 급증하거나 품질이 크게 저하된다. 둘째, 공사비를 맞추기 위해 약속된 자재 이외의 저가품을 사용하게 되는데 이것은 생산물의 품질저하로 이어지게 된다. 셋째, 도저히 주어진 공사비 안에서 공사를 수행하지 못할 것 같으면 팀·반장은 잠적하게 되는데 이때 공사대금 사기 사건의 발생이나 임금의 부불 또는 체불이 야기된다.

요컨대, 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 최저가낙찰제 대상 공사가 확대될 경우 결국 최말단의 팀·반장, 건설일용근로자, 국민에게 그 피해가 전가될 가능성이 높다는 것이다. 문제는 이러한 폐해가 자발적인 행동의 결과로 치부되거나 사후적으로 발견되어 치유되기가 어렵다는 점이다. 바로 이러한 인식이 앞의 <그림 III-27>에 직영을 제약하는 가장 중요한 요인으로서 지적된 배경으로 해석된다. 즉, 직영을 시도하려 해도 이미 실공사비가 비정상적으로 낮아진 경우에는 정상적인 직영 방식에 의한 생산은 불가능하다는 것이다.

### 3) 다단계 하도급구조 하에서의 최저가낙찰제와 관련된 시장원리 주장의 맹점

최저가낙찰제를 주장하는 입장에서 보면 위에서 우려하는 문제는 시장원리에 따라 해소될 수 있다고 본다. 즉, 입찰자가 생각하기에 지나치게 공사비가 낮아졌다고 판단한다면 아무도 입찰에 들어오지 않을 것이며 중장기적으로는 정상적인 수준의 가격이 형성될 것이라는 시장에 의한 자율조정의 믿음이다. 이러한 시장원리 자체를 부인할 수는 없다.

하지만 문제는 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 이러한 정상화가 이루어지는 시기는 아마도 건설산업의 기반이 모두 붕괴된 이후가 될 것이라는 점이다. 왜냐하면 다단계 하도급구조 하에서 입찰자의 입찰 거부행위는 ‘말단의 건설일용근로자 ⇒ 말단의 팀·반장 ⇒ … ⇒ 전문건설업체 ⇒ 일반건설업체 ⇒ 발주자’ 순으로 거슬러 올라오면서 정상화 과정에 들어갈 것이기 때문이다. 하지만 상부 차원에서 가격이 정상적인 수준에 들기 전에 이미 극단적으로 악화된 근로환경으로 인해 건설인력기반 붕괴 및 팀·반장 조직의 와해가 나타나고, 부실업체에 의한 성실업체의 퇴출 등이 먼저 선행될 것이기 때문이다.

#### 4) 다단계 하도급구조 개선을 전제한 최저가낙찰제의 신중한 확대 질실

따라서 최저가낙찰제를 확대하려는 시도에는 반드시 생산이 이루어지는 현장에 대한 배려 즉, 실질적인 저가 심사, 부실업체의 퇴출, 다단계 하도급구조의 개선 등에 대한 제도적 개선이 전제되어야 한다.

### (2) 소요비용의 확보 및 비용부담 경감

시공 중에 투입되는 모든 건설일용근로자와 고용관계를 명확히 맺게 되면 고용관계가 모호했던 시기에 비해 근로자들에 대한 임금 지불과 사회보험 보험료 등의 비용이 추가로 증가하게 된다. 따라서 이러한 소요 비용을 확보하거나 부담을 경감하는 방안을 마련해야 한다.

#### 1) 사회보험료 확보 방안

현재 낙찰률의 하락과 동시에 사회보험료도 하락하고, 도급단계를 거치면서 또 다시 감액이 되어 사실상 전문건설업체는 사회보험료를 거의 확보하지 못하고 있다. 이러한 상태에서 직영에 따른 피보험자 관리 업무를 수행할 경우 각 사회보험료 부담 특히, 국민연금 및 건강보험의 부담이 커지게 된다. 다행히 재정경제부에서 '사후원가검토조건부 계약' 원리를 사회보험료에 적용하기로 정책방향을 수정함에 따라 2007년 1월부터는 낙찰률과 무관한 사회보험료 확보가 가능해질 것으로 기대된다. 또한 도급단계를 거치더라도 아래 단계까지 사회보험료가 전달될 수 있도록 발주자와 건설업체간 정산 규정도 아울러 도입될 것으로 전망된다.

#### 2) 관리자 인건비 지원 확대

건설업체가 직접 시공할 경우 기능인력의 관리를 위한 노력이 크게 늘어날 것으로 예상된다. 노동부는 건설현장의 고용보험 피보험자 관리의 원활한 수행을 촉진하고자 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」의 고용관리책임자에 대한 지원금을 고용보험에서 지원하는 규정<sup>25)</sup>을 두고 있다. 하지만 사업주들은 보다 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 현장별 지원 방안을 요구할 수 있다. 노동부는 「고용보험법 시행령 및 시행규칙 개정안」(2006. 8. 24)에 고용보험 피보험자 신고실적에 따라 지원금을 상향 조정하겠다는 의지를 표명하고 있다.

---

25) 2006년에는 피보험자 연인원 규모에 따라 건설업체에 월 30만~90만원까지 지원하고 있음.

### 3) 생산중단 시기의 인건비 지원

옥외 생산의 특성상 온도, 강수, 바람 등 기후적 요인에 의해 생산이 중단되는 현상이 일상적으로 발생할 수 있다. 이 경우 고용관계를 맺고 있는 근로자에게 임금을 지급한다면 사업주로서는 인건비를 감당하기 어렵고, 지급하지 않는다면 근로자는 반복적인 실업으로 생계를 걱정해야 한다. 따라서 기후적 요인에 의한 반복적 생산중단 시기에 해고가 불가피함에도 불구하고 고용관계를 유지할 경우 인건비의 일부를 지원하는 방안을 검토해야 한다(예, 독일의 악천후수당). 노동부는 겨울철 계속고용유지 지원제도 도입을 검토 중이다.

### 4) 주40시간제 적용에 따른 추가 비용 확보 : '총공사금액'으로 확대 기준 전환

앞에서 보았듯이 상시근로자수를 기준으로 하는 현행 확대 시행 방식에 의하면 건설업체는 발주자로부터 주40시간제 도입으로 인한 공사 원가 상승분을 반영 받기 어렵거나 일부만 받게 될 가능성이 높다. 하지만 건설근로자는 주당 40시간이 넘는 근로시간에 대해 초과근로수당을 요구할 수 있고 노동부는 이러한 요구를 지지하게 된다. 이때 건설업체는 딜레마에 빠지게 된다. 근로자들의 요구를 수용하자니 수익성이 악화될 것이고 그 요구를 거부하자니 노-사 간 마찰이 야기되거나 「근로기준법」을 위반하게 되고 근로자의 이탈을 유발할 수 있다.

따라서 건설현장에 대해서는 다른 기준을 모색해야 한다. 건설현장에 대해서는 상시근로자수 기준의 기업 단위보다는 '총공사금액 기준의 현장단위'가 합리적이라고 판단된다. 왜냐하면 발주자가 프로젝트 단위로 공사 기간 및 원가를 책정하기 때문이다. 이 경우 발주자는 일정 금액 이상의 공사에 대해서는 주40일제 도입에 따른 공기와 원가의 영향을 명확하게 반영할 수 있다. 일정 금액 규모의 이상의 건설현장이라면 함께 참여하는 건설업체와 근로자들이 동시에 휴일을 활용하거나 초과근로수당의 지불을 받게 될 것이다. 이렇게 되어야 비로소 법정 근로시간 단축의 취지가 건설현장에서도 실현될 수 있다.

상시근로자수를 총공사금액 기준으로 전환하는 방법은 간단하다. 현재 노동부에서는 고용보험 및 산재보험의 적용 또는 재해율 산정을 위해 총공사금액을 상시근로자 수로 환산하는 방법을 적용하고 있다. 이를 역산함으로써 상시근로자 수를 총공사금액으로 환산할 수 있다. 환산 결과가 <표 V-4>에 소개되어 있다.

<표 V-4> '상시근로자수'를 '총공사금액'으로 환산한 결과

적용시기	상시 근로자수	해당 공사금액	적용 확대기준 총공사금액	적용 시기	상시 근로자수	해당 공사금액	적용 확대기준 총공사금액
2004. 7	1,000인 이상	875억원	1,000억원 이상	2007. 7	50인 이상	44억원	50억원 이상
2005. 7	300인 이상	263억원	300억원 이상	2008. 7	20인 이상	18억원	20억원 이상
2006. 7	100인 이상	88억원	100억원 이상	~ 2011	20인 미만	18억원	20억원 미만

자료 : 심규범·김지혜(2004), 주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원

5) 주휴일 수당의 확보 : 발주자의 설계원가 반영<sup>26)</sup>

앞에서 살펴보았듯이 「근로기준법」을 준수하기 위해서는 발주자가 공사원가를 산정할 때 주44시간제에 의거하여 1주일에 공사수행일로 6일을 산정하더라도 직접노무비에는 주휴일 수당을 감안하여 7일치를 계상하여야 한다. 발주자가 설계 단계에서부터 주휴일 수당을 반영할 수 있도록 해야 한다. 공공공사의 경우 관련 비용을 계상할 것을 명시한 재정경제부의 회계통칙이 필요할 것으로 판단되며, 민간공사의 경우에는 그를 준용해야 할 것이다.

(3) 행정부담 경감

행정부담을 경감하는 방법은 건설근로자의 잦은 이동과 잦은 소득변동이라는 특성에도 불구하고 피보험자 관리와 보험료 납부 등의 행정업무를 편리하게 처리할 수 있는 방안을 마련해 주는 것이다.

1) 고용보험 전자카드 보급 확대

공정별로 노동력이 투입되는 건설현장의 특성상 건설근로자는 이동이 잦아지게 된다. 따라서 종이서식에 의한 취득 및 상실 신고 등 피보험자 관리 업무는 매우 번거로워진다. 노동부는 이러한 불편을 덜기 위해 고용보험 전자카드를 개발하여 2006년 상반기 현재 수도권 200억원 이상의 건설현장에 지역차원의 시범사업을 실시하고 있다. 하지만 전

26) 자세한 내용은 심규범(2005), 건설현장에 대한 일요일무제 시범실시의 영향 분석 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원 참조.

국을 활동무대로 하는 건설근로자의 특성상 전자카드 활용의 효용성 및 일관성을 높이기 위해서는 전국의 현장을 대상으로 조속히 확대해야 할 것이다. 약 3년여 걸친 시범사업을 통해 기술적 문제점은 없거나 치유 가능한 것으로 평가되었으므로 사회보험료 확보 등 여건이 개선되는 2007년 초부터 전국으로 확대하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.

## 2) 4대 사회보험 및 유사 제도의 적용 및 징수 업무 일원화

언급한 바와 같이 건설일용근로자들은 현장 간 이동이 잦아 피보험자 관리 및 보험료 납부 업무 등의 발생이 빈번하다. 그럼에도 불구하고 4개 보험 별도의 징수 체계를 운영함으로써 건설현장의 관련 업무량은 폭증하고 있다. 따라서 4대 사회보험, 건설근로자퇴직공제제도, 소득세 납부 등 유사업무를 일원화하여 처리할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 현실적인 대안으로서 고용보험의 전자카드를 조속히 확대하고 한 번의 전자신고로써 위에서 열거한 모든 행정행위가 종료될 수 있도록 여건을 조성해야 한다.

## (4) 유능한 숙련인력의 체계적 육성 및 확보 촉진

조직비용 부담을 경감하는 근본적인 방안 중 하나가 직접생산에 투입되는 근로자의 노동생산성을 높이는 것이다. 이를 위해서는 유능한 숙련인력을 체계적으로 육성해야 하며 건설업체의 인력보유를 촉진할 수 있어야 한다.

앞의 현황 분석에서 보았듯이 팀·반장을 비롯한 숙련인력의 상용직 취업의사 또는 이들에 대한 고용의사는 적지 않은 것으로 판단된다. 하지만 체계적인 공정관리 능력 또는 숙련을 보유한 인력이 많지 않은 데다 현재 고령화가 지속되고 있어 인력 확보가 쉽지 않다.<sup>27)</sup> 따라서 건설현장의 특성을 반영한 보다 체계적인 육성 체계의 구축이 시급하다. 나아가 근로자와 사업주간 약 50만~100만원 정도의 희망임금 차이가 나타났는데 이 정도의 격차는 상술한 관리자 인건비 지원 방안이나 생산 중단 시기의 임금 지원 방안이 마련될 경우 상당히 해소될 수 있을 것으로 예상된다.

27) 건설현장의 특성을 고려한 기능인력의 육성 방안에 대해서는 심규범(2001), 건설기능인력의 유인 및 육성제도 개선방안, 한국건설산업연구원 또는 심규범 외(2005), 건설산업 교육훈련의 노·사정 참여 확대 방안, 한국노동연구원 참조

## 5. 직접생산에 대한 인센티브 부여 : 성실업체 우대

### (1) 직접생산 실적에 대한 구분 표기

부실업체는 직접적인 시공능력이 없으며 성실업체는 자신의 조직을 활용하여 직접 시공하고자 할 것이다. 따라서 직접시공 실적을 하도급 실적과 구분하여 표기함으로써 성실업체가 높게 평가받도록 유도하려는 시도이다. 자신의 전문시공기술을 개발하고 자신의 노동력 투입 및 공정관리 기술을 적용하여 생산하는 건설업체가 있다면 직접시공 부분의 생산능력은 도급에 의한 생산능력에 비해 우월하다고 평가해야 하기 때문이다. 이것은 건설업자 등록 및 유지 단계, 시공능력 평가 단계, 입·낙찰 단계, 건설기업정보 DB의 구축 및 활용 등과 관련된다.

하지만 직접시공 부분에 가중치를 주어 하도급을 준 부분과 합산할 경우 직접시공제의 적용을 받지 않는 규모의 공사를 수행한 경우와 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 직접시공 부분을 구분하여 표기함으로써 직접시공 실적이 많은 건설업체와 그렇지 않은 건설업체를 구분할 수 있도록 한다. 직접시공 부분에 대한 구체적인 우대조치는 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. 또한 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 위장직영을 막을 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

### (2) 시공능력평가 및 낙찰자 선정기준에 기능인력 반영

자신의 조직을 활용해 직접 시공하는 성실업체는 실제 시공을 담당하는 기능인력을 보유하고 있을 것이다. 따라서 현재 건설기술자 범위에서 제외되어 있는 기능인력을 반영함으로써 성실업체가 우대받는 환경을 조성하려는 것이다.

이를 위해 건설기능인력에 대해 숙련도별로 환산하여 반영하도록 한다. 건설업 등록 및 유지 단계, 시공능력평가 단계, 입·낙찰 단계 등에서 평가하는 건설기술자 보유자 수에 실질적인 시공능력을 반영하는 요소라고 할 수 있는 건설기능인력을 반영하자는 것이다. 반영시점 이전 일정 기간 동안—예컨대, 과거 6개월간—고용한 건설기능인력에

대해 자격증 또는 경력을 환산하여 일반건설업의 '보유기술자 수'에 반영하도록 한다. 현재 기능사 자격증은 보유기술자 수에 포함되지 않으며, 기능장에 대해서는 언급이 없기 때문이다. 본 연구에서는 아래에 보는 바와 같이 기능사와 기능장의 차이를 3배로 제안하고자 한다. 상위 자격증의 중요도를 높이는 것이 보다 상위의 자격증 취득을 촉진하는 한편, 이것 자체가 건설근로자에게는 직업전망의 하나로 비춰질 수 있기 때문이다.

본 연구에서는 건설현장의 경력도 환산의 기준으로 제시하고 있다. 이것은 현재 자격증 활용이 활성화되어 있지 않아 자격증 보유자를 구하기가 쉽지 않기 때문이다. 또한 자격증을 가지고 있더라도 실질적인 기능을 보유하고 있지 않은 경우도 많기 때문이다. 하지만 경력은 예컨대, 2010년까지만 한시적으로 반영되도록 해야 한다. 이러한 제도의 취지를 천명함으로써 향후 자격증 취득을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. 사회보험의 피보험자 자료 및 임금대장을 통해 건설기능인력을 보유하고 있었다는 것을 확인할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

※ 건설기능인력 환산 방법의 예시(단, 경력은 예컨대, 2010년까지 한시적으로 반영)  
 ·기능사, 경력 3년차 ⇒ 1인으로 환산  
 ·산업기사, 기능사 4년차, 경력 7년차 ⇒ 2인으로 환산  
 ·기능장, 산업기사 8년차, 기능사 12년차, 경력 15년차 ⇒ 3인으로 환산

### (3) 사후적 품질평가 및 정보 관리와 활용

직영하는 성실업체와 일괄 도급하는 부실업체간의 차이점 중 하나가 시공과정 중의 생산관리(예, 폐기물 처리)와 시공 후의 품질 및 하자 유무 등이다. 따라서 공사 수행 중 또는 종료 후에 공사의 품질에 대해 평가하고 이를 DB에 수록하고 관리하고 향후 시공 능력평가 및 입·낙찰 정보로 활용하도록 한다.

### (4) 시공능력에 따른 수주금액총액한도제 도입 검토

일괄 하도급에 대한 제재가 미흡할 경우 부실업체는 성실업체에 비해 공사비를 무리하게 낮춰서라도 수주에 성공하고 물량을 무제한적으로 늘려나갈 수 있다. 이 경우 직영하는 성실업체는 오히려 수주에서 실패하거나 물량에 대한 접근 자체가 어려워지게 될 수 있다. 이것이 바로 건설산업에서 '악화가 양화를 구축'하는 과정이다.

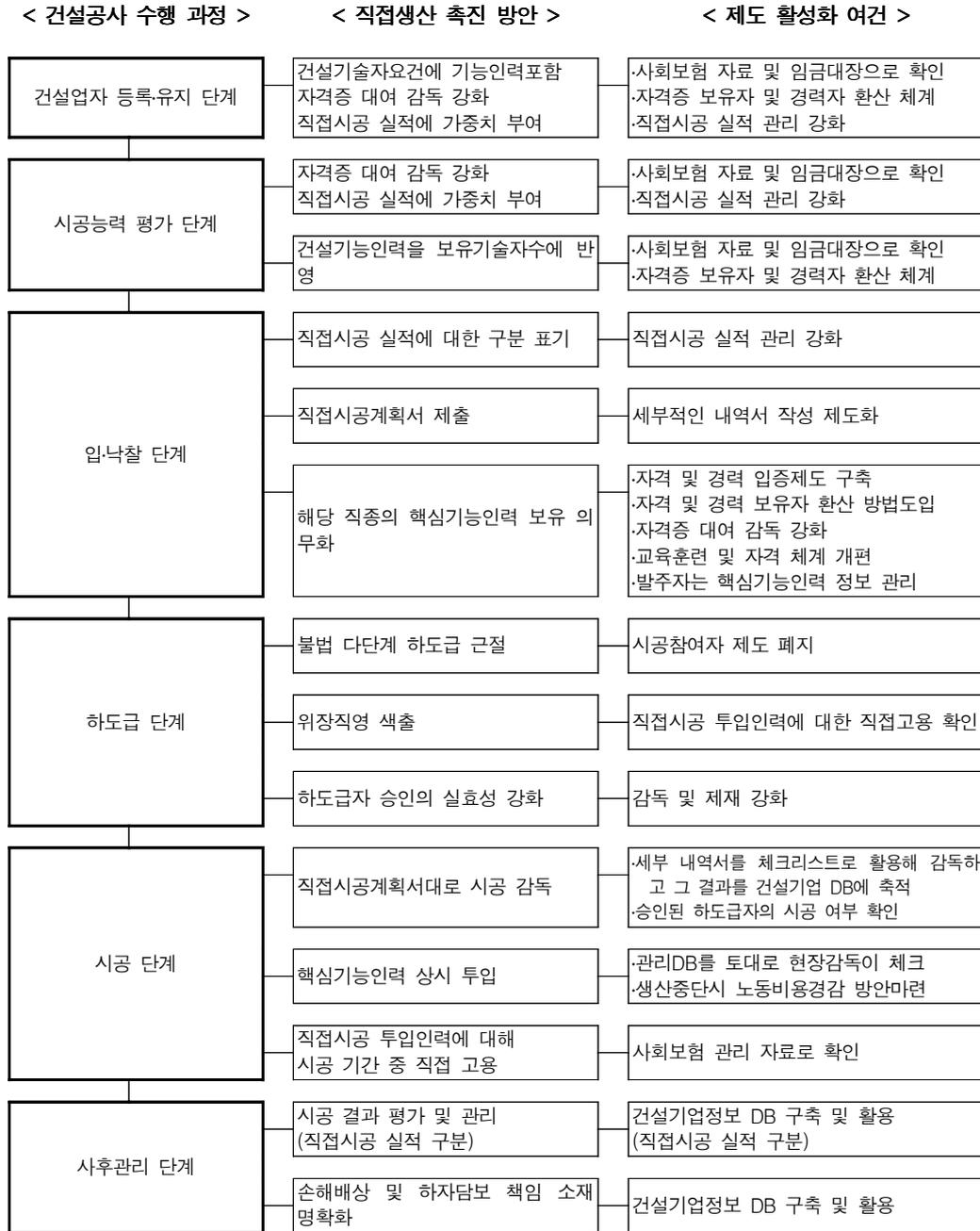
따라서 부실업체의 수주를 억제하면서 성실업체들에게 건설물량이 고루 배분되도록 하기 위해 수주금액총액한도제 도입을 검토할 수 있다. 이 경우 당해 건설업체의 시공능력평가를 기준으로 하며, 요소 중 실제 시공을 담당하는 팀·반장을 포함하는 기능인력을 중요 요소로 반영하도록 한다.

## 6. 개선방안의 주요 분야별 추진 당사자와 단계적 접근 전략

### (1) 건설공사 수행 과정별 직접생산 촉진 방안 요약

앞에서 제시한 기본 방향들을 건설공사 수행 단계별로 요약하면 다음과 같다. 첫째, 건설업 등록 및 유지 단계에서는 시공실적에 대한 요건을 강화하고, 자격증 대여에 대한 감독을 강화하며, 건설기술자 요건에 기능인력을 반영하고 숙련도별로 차등하여 환산할 필요가 있다. 또한 시공실적을 반영할 때 직접시공 부분에 대해 가중치를 주는 것이다. 둘째, 시공능력평가 단계에서는 위의 기본 방향을 설정하는 것 이외에 준공 후 시공평가 대상을 확대하되 평가내용을 간소화해야 한다. 셋째, 입·낙찰 단계에서는 자격증 대여에 대한 감독을 강화하고, 건설기술자 요건에 기능인력을 반영하고 숙련도별로 차등하여 환산할 필요가 있다. 그리고 핵심기능인력을 보유하도록 의무화하는 한편, 세부적인 내역서가 포함된 직접시공계획서를 제출하도록 하고 실제 시공 과정에서 이를 확인하도록 한다. 넷째, 하도급 단계에서는 하도급 관행과 품질에 대한 관리 및 감독을 강화하고, 과당 경쟁 및 과도한 수주비 저하를 억제하며, 인력 양성 및 인건비 경감 대책이 필요하다. 또한 하수급인 승인 및 재하도급 금지 규정을 엄격하게 적용해야 한다. 다섯째, 시공 단계에서는 자격증 대여에 대한 감독을 강화하고, 기능인력도 건설기술자에 반영하고 숙련도별로 차등 환산하며, 품질관리와 부실측정의 대상을 확대하되 내용을 간소화하고 DB화하여 관리해야 한다. 또한 입찰 단계에서 상시 투입하기로 약속한 핵심기능인력의 투입 여부를 확인한다. 그리고 직접시공 부분에 투입된 인력에 대해 직접고용 관계를 확인한다. 이러한 여건을 조성하기 위해 직업전망 제시와 고용안정 대책을 마련하여 기능인력의 진입을 촉진하는 한편 건설현장의 특성을 반영한 교육훈련 및 자격 체계를 구축하여 숙련인력 기반을 확충해야 한다. 여섯째, 준공 후 책임 단계에서는 하도급 단계의 단순화 및 책임소재를 명확하게 하는 방안을 강구하고, 건설기업정보 DB를 구축하여 관리하고 이후의 입·낙찰 과정에서 다시 이 정보를 활용해야 한다. 이러한 내용을 정리하면 <그림 V-11>와 같이 도식화할 수 있다.

<그림 V-11> 건설공사 수행 과정별 직접생산 촉진 방안



자료 : 심규범 외(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부 수정 및 보완

## (2) 주요 분야별 추진 당사자와 단계적 접근 전략

주요 분야별로 추진 당사자와 단계적 접근 전략을 요약하면 <표 V-5>과 같다.

<표 V-5> 주요 분야의 개선방안별 추진 당사자 및 단계별 접근 전략

분 야	개선방안	추진 당사자	단계별 접근 전략			
			2006년 하반기	2007년	2008년	
불법 하도급에 대한 규제 강화 ⇒ 정부의 의지 천명	·시공참여자 제도 폐지	건교부	○	●		
	·승인 없는 하도급에 대한 공사대금 지급 거부 관행 정착 촉진	건교부, 재경부, 발주자	○	●		
관리 및 감독 강화 ⇒ 산업 및 국가 차원에서 불법하도급 근절	·피보험자료를 통한 위장직영 억제	건교부, 노동부, 복지부, 사회보험공단	○	●		
	·입낙찰 단계에서 시공계획서를 제출하고 이것에 기초하여 시공과정에서 감독 수행, 제재 강화	건교부, 발주자	○	●		
	·입낙찰 및 시공 단계에서 핵심기능인력의 보유를 의무화	건교부, 노동부, 발주자	○	○	●	
	·발주자의 상시 투입 여부 감독	건교부, 발주자	○	●		
조직비용 부담의 경감 ⇒ 개별기업 차원의 직접생산 선택 유도	·불법 하도급에 대한 신고포상제 도입	건교부, 발주자	○	●		
	적정 공사비 확보	·최저가낙찰제의 신중한 확대	재경부, 발주자	○	●	●
		·실질적인 저가심사로 적정 공사비 확보 유도	재경부, 발주자	○	●	●
	비용 부담 경감	·낙찰률과 무관한 사회보험료 확보	재경부, 건교부, 사회보험공단	○	●	
		·정산을 통해 국고낭비 방지	노동부	○	●	
		·고용관리책임자 지원 확대 : 관리비용	노동부	○	●	
		·계속고용유지지원금 마련 : 겨울철	노동부	●		
	행정 부담 경감	·주40시간제 확대 기준의 전환 : 상시근로자수 ⇒ '총공사금액'	노동부	○	●	
		·설계원가에 주휴일 수당 반영	재경부	●		
	숙련인력 육성 및 확보	·고용보험전자카드 보급의 조속한 확대	노동부, 복지부, 사회보험공단	○	●	●
·4대 사회보험 및 유사업무 일원화		노동부, 복지부, 사회보험공단	○	○	●	
직접생산에 대한 인센티브 부여 ⇒ 개별기업 차원의 직접생산 선택 유도	·건설업자 등록유지, 시공능력 평가, 입낙찰 단계에서 직접시공 실적을 구분 표기하고 우대	건교부, 발주자	○	●		
	·건설업자 등록유지, 시공능력 평가, 입낙찰 단계에서 기능인력 반영	건교부, 발주자, 노동부	○	●	●	
	·사후 품질평가 정보 관리 및 향후 입찰 과정에서의 활용	건교부, 발주자	○	○	●	
	·시공능력에 따른 수주한도제 도입 검토 (시공인력에 대한 평가 위주)	건교부, 발주자	○	●	●	

주 : ○는 준비, ●는 시행을 의미함.

### 1) 불법 하도급에 대한 규제 강화

먼저 불법 하도급을 근절하려는 정부의 의지를 천명하기 위해 시공참여자 제도를 폐지하는 방안을 적극적으로 생각해볼 수 있다. 현재 십장의 실명화를 통한 건설시공 유도라는 도입 취지와 무관하게 불법 하도급을 합법 하도급의 외양을 갖춰주는 빌미를 제공하고 있기 때문이다. 이것은 건설교통부의 몫으로 「건설산업기본법」을 개정해야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 건설교통부는 동 제도를 폐지하는 내용의 개정안을 입법 예고하고 있다(2006. 7. 25, 「건설법」 개정안 입법예고). 일정을 살펴보면 2006년 하반기에 준비를 마치고 2007년 7월부터 시행될 예정이다.

### 2) 관리 및 감독 강화

법령의 규정대로 불법 하도급이 근절되려면 산업 및 국가 차원에서 그에 대한 관리 및 감독을 강화해야 한다. 그렇지 않으면 법령을 따르는 성실업체가 오히려 피해를 보기 때문이다. 즉, 성실업체를 보호하기 위해서라도 불법 하도급에 대한 관리 및 감독은 강화되어야 한다.

첫째, 발주자 또는 원수급자의 승인이 없는 하도급에 대해서는 공사대금의 지급을 거부하거나 또는 원상복구를 요구하는 관행을 정착시켜 나간다. 이를 촉진하기 위해서는 건설교통부, 재정경제부, 발주자의 노력이 필요하다. 이것은 시공참여자체 폐지와 동시에 시행될 수 있도록 2006년 하반기의 준비를 거쳐 2007년 하반기부터는 시행되어야 한다.

둘째, 사회보험 피보험자료를 활용해 위장직영을 억제하도록 한다. 부실업체는 서류상으로만 직접 시공한 것처럼 위장하고 실제로는 불법 일괄 하도급을 지속하고자 할 것이다. 하지만 직접 시공한 공사에 투입된 근로자들이 당해 업체의 명의로 가입되고 관리된 사회보험 피보험자 자료를 제출하도록 한다면 위장이 어렵게 된다. 이를 촉진하기 위해서는 건교부, 노동부, 복지부, 각 사회보험공단의 노력이 필요하다. 이러한 조치 역시 시공참여자체 폐지와 맞물리도록 2006년의 준비를 거쳐 2007년 하반기에는 시행되도록 추진해야 한다.

셋째, 입·낙찰 단계에서 시공계획서를 제출하고 시공과정에서는 이것에 기초하여 감독을 수행한다. 현재 원수급자는 직접시공 의무 대상인 30억원 미만 공사에 대해서 직접 시공계획서를 제출하도록 규정되어 있다. 시공참여자체 폐지 이후 하수급자는 거의 모든 공사를 직접 시공해야 하는데 미리 공사 진행 및 인력 투입 계획을 제출 받아 직접 시공 여부를 감독하자는 것이다. 이를 촉진하기 위해 건교부와 발주자의 노력이 중요하다. 이러한 조치 역시 시공참여자체 폐지와 맞물리도록 2006년의 준비를 거쳐 2007년

하반기에는 시행되도록 추진해야 한다.

넷째, 입·낙찰 및 시공 단계에서 핵심기능인력의 보유를 의무화한다. 이것은 각 공종의 특성에 맞게 실제 시공에 필요한 자격증 보유자 또는 경력자를 보유하도록 한다. 그리고 시공과정에서는 발주자가 이들 핵심기능인력의 상시 투입 여부를 감독하도록 한다. 초기에는 해당 근로자의 요건을 폭 넓게 인정하되 일정 시기 이후에는 당해 직종의 자격증 및 경력을 반영하도록 해 근로자들의 직업전망과 연계되도록 한다. 이러한 조치를 촉진시키려면 건교부, 노동부, 발주자의 노력이 필요하다. 하지만 아직까지 건설기능인력의 자격증 및 경력증빙 체계가 완성되지 못했으므로 2006년 하반기와 2007년에는 관련 제도의 방향을 공표하여 각 당사자가 준비할 수 있는 시간을 갖도록 하고 전자카드제나 경력증빙 체계가 마련되는 2008년부터 본격 시행하도록 한다.

다섯째, 불법 하도급에 대한 신고포상제를 도입한다. 건설현장의 불법 하도급은 관련 당사자의 묵인 하에 이루어지므로 외부의 정부 감독자의 눈에는 잘 보이지 않는 특성을 지닌다. 따라서 건설현장에서 함께 일하는 내부의 근로자들을 감시자로서 활용해야 한다. 물론 이들도 인맥 관계에 의해 구성되어 있어 내부 고발자가 되기 어려운 측면이 있으나 포상금액이 커질 경우 팀 내부에서 고발자가 발생하거나 팀 외부의 근로자들이 고발할 수 있으므로 불법 하도급의 위험 부담이 상당히 커지게 된다. 이미 건교부는 2006년 7월에 불법 하도급 신고센터를 운영하고 있는데 그 실효성을 높일 수 있는 기제가 될 수 있다. 또는 발주자가 건설한 목적물을 만들기 위해 이를 운영할 수도 있다. 이것은 시공참여자가 폐지되는 2007년 하반기 시행을 목표로 추진해야 한다.

### 3) 조직비용 부담의 경감

국가적으로 또는 산업적으로 다단계 하도급을 근절하고 개별기업 차원의 직접생산 선택을 유도하기 위해서는 개별기업의 직접생산에 수반되는 조직비용 부담을 덜어 주어야 한다.

첫째, 적정 공사비를 확보할 수 있어야 한다. 이것은 가장 근본적인 직접생산의 여건이다. 따라서 실질적인 저가심사로 적정 공사비를 확보할 수 있도록 유도하고, 건설현장의 하도급구조 개선 상황을 보아가며 최저가낙찰제의 확대를 신중하게 검토해야 한다. 이를 위해서는 재정부와 발주자의 노력이 가장 중요하다. 이것은 건설현장의 다단계 하도급의 실질적인 개선과 맞물리도록 2006년 하반기의 실태 파악을 거쳐 2007년과 2008년에도 확대 여부에 대한 신중한 판단이 계속되어야 한다.

둘째, 건설업체의 직접시공을 촉진하기 위해서는 비용 부담에 대한 경감 노력이 필요

하다. 가) 건설업체가 지불 능력을 확보하려면 낙찰률과 무관한 사회보험료 확보 방안이 시공참여자 폐지 이전에 마련되어 있어야 한다. 또한 정산을 통해 원·하수급자 간의 사회보험료 전달을 촉진하고 국고낭비 요소를 방지해야 한다. 이를 위해 재경부, 건교부, 노동부, 복지부, 사회보험공단 등의 노력이 요구된다. 시행 시기는 시공참여자 폐지 이전인 2007년 1월이어야 한다. 나) 또한 관리 인력의 인건비 부담 경감을 위해 고용관리 책임자에 대한 지원금이 확대되고 겨울철 고용에 따른 부담을 덜어주기 위해 가칭 ‘겨울철 계속고용유지지원금’이 마련되어야 한다. 고용관리책임자 지원금 확대는 전자카드의 확대 시행이 예상되는 2007년에 시행하되, 겨울철 계속고용지원금 제도의 시행은 2006년 겨울철을 목표로 추진하도록 한다. 다) 주40시간제의 확대 적용 기준이 ‘상시근로자수’에서 ‘총공사금액’으로 전환되어야 한다. 이는 노동부의 노력이 필요하다. 2006년 하반기에 법 개정 작업을 거쳐 2007년에는 시행되어야 한다. 라) 설계원가에 주휴일 수당을 반영해야 한다. 이것은 재경부의 노력이 필요하다. 회계통계를 통해 공사원가를 산정할 때 1주일 중 공기는 6일을 잡더라도 공사원가는 7일치가 계상되도록 지침을 내려야 한다. 이러한 개선 조치는 2006년 하반기에도 가능할 것이다.

셋째, 이동이 잦은 일용근로자를 직접 관리하도록 하려면 건설업체의 행정 부담에 대한 경감 조치가 필수적이다. 먼저 고용보험전자카드의 조속한 확대 적용이 요구된다. 이는 현재 고용보험을 관장하고 있는 노동부가 주관하고 있는데 국민연금이나 건강보험 그리고 이들을 관장하는 복지부 역시 전자카드의 필요성을 절실히 느끼고 있다. 따라서 유관 기관의 비용 각출을 통해서라도 2007년에는 전국적으로 확대될 수 있도록 노력해야 한다. 또한 이동이 잦은 근로자에 대한 중복업무 처리에 따른 부담을 덜기 위해 4대 사회보험 및 퇴직공제제도 등의 유사 행정업무를 일원화해야 한다. 이는 노동부, 복지부, 사회보험공단 등의 공동 노력이 필요하다. 이것 역시 2007년 시공참여자 폐지 이전에 마련되어야 한다.

넷째, 건설업체의 직접 시공을 담당할 숙련인력을 육성하고 확보하도록 유도해야 한다. 이를 위해 건설산업에 적합한 교육훈련 및 자격 체계를 구축해야 하고 이를 운용할 전담기구를 설치하도록 한다. 여기에는 노동부, 건교부교육부, 노·사 당사자 등의 노력이 필요하다. 2006년 및 2007년의 준비를 거쳐 2008년 본격 가동하도록 한다.

#### 4) 직접생산에 대한 인센티브 부여

이것은 개별기업이 직접 생산을 선택하도록 유도하는 데 보다 직접적인 효과가 있다. 기업이 중요하게 생각하는 수주 가능성을 높이는 조치와 직결되기 때문이다. 다시 말해, 산업 또는 국가 차원에서 중요시하는 직접시공, 핵심기능인력의 보유 등을 등록 및 유지

요건, 시공능력평가, 낙찰자 선정 기준 등에서 중요 요소로서 반영하는 것이다.

첫째, 건설업자 등록·유지, 시공능력 평가, 입·낙찰 단계에서 직접시공 실적을 구분 표기하고 우대하도록 한다. 직접시공의 입증 자료로서는 당해 공종에 투입된 근로자들의 사회보험 피보험자 자료를 활용한다. 이러한 조치를 촉진하는 데는 건교부와 발주자의 노력이 중요하다. 시공참여자제도 폐지 및 전자카드의 확대 시행과 맞물리도록 2007년부터 시행하도록 한다.

둘째, 건설업자 등록·유지, 시공능력 평가, 입·낙찰 단계에서 기능인력을 반영하도록 한다. 이때 반영되는 요소는 자격증, 경력, 동일 기업에서의 근속 등이다. 이를 위해 건교부, 발주자, 노동부의 노력이 필요하다. 시공참여자제도 폐지와 직접시공 촉진이 강화되는 2007년을 목표로 추진한다.

셋째, 직접 시공한 성실업체와 부실업체 간의 차별화가 이루어지도록 사후 품질평가 정보를 관리하고 향후 입찰 과정에서 이를 활용하도록 한다. 이를 위해 건교부와 발주자의 노력이 필요하다. 관련 제도를 마련하고 정보를 집적하는 데 시간이 소요되므로 2007년의 준비를 거쳐 2008년에 시행하도록 한다.

넷째, 건설업체가 감당할 수 있는 시공능력을 측정하고 그에 따른 수주한도제의 도입을 검토한다. 시공인력을 중요 요소로서 판단한다. 즉, 시공인력을 증원할 경우 수주한도를 상향 조정하는 것이다. 건교부와 발주자의 노력이 중요한데, 2007년까지는 자료를 축적하고 적정 기준을 마련하고 2008년부터 시행하는 것을 검토한다.

## 제6장

# 결론 및 정책적 시사점

### 1. 결론

본 연구는 기존에 불법이라는 이름으로 금지되었으나 실제로는 만연되었던 건설현장 직접 시공 과정의 다단계 하도급구조에 대해 고찰해 보았다. 연구 결과 현행의 다단계 하도급구조를 그대로 온존시킬 경우 건설생산물의 부실화, 건설업체의 부실업체화, 숙련 인력의 고갈 등이 더욱 심화되어 궁극적으로는 건설산업은 벼랑 끝으로 떨어질 수밖에 없다는 결론을 얻게 되었다. 따라서 다단계 하도급이 만연하게 된 원인을 이론적으로 살펴보고 각 당사자에 대한 실태조사를 통해 확인한 후 이를 극복할 수 있는 개선방안을 제시하고 있다. 연구를 통해 밝혀진 주요 결과를 열거하면 다음과 같다.

첫째, 건설현장의 생산과정에서 불법 다단계 하도급이 차지하는 비율이 약 70%에 이른다. 5단계 이상의 하도급 비율도 약 19%에 달한다.

둘째, 불법 다단계 하도급은 실공사비의 누수와 실제 생산과정에 대한 통제력 약화를 통해 부실업체 양산, 과당 경쟁, 저가 수주, 과도한 공기 단축, 부실시공, 산재 빈발, 임금 체불, 비자금 조성 등 각종 폐해를 낳고 있다. 이것은 결국 건설생산물의 부실화를 통해 국민들이 생각하는 건설산업의 이미지를 악화시키고, 건설생산기반을 약화시킴으로써 지속가능한 성장을 어렵게 한다.

셋째, 다단계 하도급이 만연된 원인은 수주생산과 옥외생산이라는 특성으로 인해 생산이 중단되는 시기가 존재할 수밖에 없는 데 비해 이 기간에 소요되는 조직비용을 경감시키는 제도적 장치는 전무하다는 점이다. 또한 비정상적인 과당 경쟁과 저가수주로 적정 공사비를 확보하지 못함으로써 도급생산이 가져올 위험을 무릅쓰고라도 직접생산을 기피할 수밖에 없었다는 점이다. 한편, 직접생산에 필요한 기능인력의 보유를 건설업체에서 중요하게 생각하는 시공능력평가 또는 낙찰자 선정과정에서 거의 반영해주지 않음으로써 직접생산을 수행한 유인을 주지 못했다.

넷째, 관련 사례의 분석으로부터는 산업에서 중요하게 생각하는 요소 즉, 직접시공 또는 숙련인력의 보유를 기업에서 중요하게 생각하는 시공능력 또는 낙찰자 선정과정과 직접 결합시키는 모습을 볼 수 있었다. 또한 생산중단 시기에 소요되는 노동비용을 분담

함으로써 제도적으로 건설기업의 직접생산을 촉진하는 모습도 볼 수 있었다. 요컨대, 건설현장에서도 제도적 장치를 통해 직접시공을 촉진하고 성실업체와 숙련인력을 확보하는 것이 동시에 가능할 수 있다는 점을 확인할 수 있었다.

다섯째, 한국의 건설산업에서도 산업 또는 국가에서 중요하게 생각하는 요소와 건설업체가 중요하게 생각하는 요소를 결합시키는 한편, 조직비용을 경감할 수 있는 여건을 조성해준다면 건설현장의 다단계 하도급구조를 개선시킬 수 있을 것으로 기대한다. 즉, 건설현장 생산물 공급, 성실업체의 육성, 숙련인력의 육성 및 확보, 직접시공의 촉진 등의 산업적인 요소와 시공능력평가와 수주 및 이윤 등 기업적인 요소를 결합시킬 수 있다. 그리고 적정 공사비 확보, 사회보험료 확보, 주40시간제 추가 수당 확보, 주휴일 수당 확보, 고용보험 전자카드 조기 확대, 4대 보험의 적용 및 징수 일원화 등을 통해 조직비용을 크게 경감시킬 수 있다.

여섯째, 이러한 조치를 통해 건설현장의 다단계 하도급구조를 개선시킨다면 부실업체의 퇴출, 과당경쟁 억제, 적정 공사비 확보, 시공에 대한 엄격한 통제, 근로환경 개선, 신규인력 진입 촉진 및 숙련인력 육성 등 건설산업의 숙원(宿願)을 달성할 수 있게 된다. 그 결과 양질의 생산물을 공급하고 지속가능한 생산기반을 확충함으로써 국민의 사랑을 받는 건설산업의 본연의 위상을 회복하게 될 것이다.

## 2. 정책적 시사점

본 연구는 몇 가지의 정책적 시사점을 던져 준다. 첫째, 자유시장경제 체제 하에서 개별기업 차원의 ‘구성의 오류’에 빠지지 않도록 막아주는 안전장치로서의 산업 차원 또는 국가 차원의 합리적인 ‘규제’는 필요하다는 점이다. 개별기업은 당장의 조직비용 절감 또는 이윤을 위해 아무런 제약 없는 도급생산을 바랄 것이나 이것이 만연된 경우 전체 산업이 벼랑 끝으로 향할 것이기 때문이다.

둘째, 산업 차원 또는 국가 차원에서 중요한 요소를 시장메커니즘과 연계시키기 위해서는 개별기업 차원에서 중요하게 생각하는 요소와 결합시켜야 한다는 점이다. 그렇지 않고는 아무리 강한 감독을 하더라도 제도가 작동하지 아니하고 불법이 만연되기 때문이다. 그리고 규정을 지키는 성실업체를 보호하기 위해서는 불법을 자행하는 불성실업체에 대한 처벌이 강화되고 위장할 수 없어야 한다.

셋째, 건설산업의 특성은 세계적으로 공통적이거나 이를 제도적으로 극복한다면 다른 산

업에 뒤지지 않는 확고한 생산기반을 갖출 수 있음을 시사한다. 이때 소요되는 비용을 여하히 분담하고 책임을 공유하느냐가 관건이다.

넷째, 건설산업에서 최저가낙찰제의 확대를 건설현장의 여건 즉, 다단계 하도급구조의 개선과 맞물려 추진해야 함을 시사한다. 자칫 지나친 공사비 저하의 부담을 건설현장의 다단계 하도급구조를 따라 아래로 전가함으로써 말단의 팀·반장이나 근로자의 근로조건 악화나 임금 체불을 야기하는 한편 국민에게는 부실생산물을 공급하게 되는 우려 반복할 가능성이 농후하기 때문이다.

아무쪼록 건설현장의 다단계 하도급구조 개선이 건설산업 전체의 체질 개선으로 이어져 국민에게 양질의 생산물을 공급하는 한편, 성실업체를 육성하고 유능한 건설인력을 확보하도록 해 지속 가능한 성장기반을 확충하는 계기가 되어 주기를 간절히 바라마지 않는다.

## 참고 자료 및 문헌

- 강문대(2006), 건설산업 다단계 하도급 실태와 건설노동자 권리 보호를 위한 정책  
토론회, 민주노동당 단병호의원·이영순의원
- 고려대학교 경제연구소편(1982), 신경제학사전, 대학당
- 김병수(2006), 최저가낙찰제의 확대와 실적 공사비 적산환경에서의 대응방안, 대한  
토목학회 포럼
- 남진권(2004), 건설산업기본법 해설, 연문사
- 네이버온라인사전(<http://100.naver.com>)
- 박세일(2000), 법경제학, 박영사
- 심규범(2001), 건설기능인력의 유인 및 육성제도 개선방안, 한국건설산업연구원
- 심규범(2005), 건설현장에 대한 일요휴무제 시범실시의 영향 분석 및 합리적 시행  
방안, 한국건설산업연구원
- 심규범·김지혜(2004), 주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행  
방안, 한국건설산업연구원
- 심규범·김지혜(2005), 건설산업 교육훈련의 노사정 참여 확대 방안, 한국노동  
연구원
- 심규범·이의섭·김민관·김지혜(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안, 건설교  
통부
- 심규범·이의섭·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부
- Ronald Coase(1937), The Nature of the Firm, *Economica* 386
- 한국전력공사, 무정전 배전공사 시공업체 관리기준, 2004. 6
- 한국전력공사, 배전공사 협력업체 업무처리기준, 2005. 11

# Abstract

Issues, Problems and their Solutions related to  
the Multi-tier Subcontracting in Korean Construction Industry

This study researched about the multi-tier subcontracting problems theoretically, checked them through a survey, and suggested some solutions to overcome these problems. As the results of this study, we got to know that the construction industry would meet a collapse necessarily without rooting out the multi-tier subcontracting structure.

First, the proportion of the illegal multi-tier subcontracting was about 70%. Over 5 tier subcontracting got to about 19%.

Second, the illegal multi-tier subcontracting gives birth to various abuses by leaking actual product cost and weakening production control, such as, defusion of the faltering enterprises, excessive competitions, excessive low price receiving orders, excessive construction period shortenings, fraudulent works, frequent industrial disasters, overdue wages, raising a slush fund etc. In the end, the illegal multi-tier subcontracting structure makes construction industry's image dirty by fraudulent works and makes its continuing development impossible by weakening the manpower production basis.

Third, the most important reason of the illegal multi-tier subcontracting structure is excessive organizational costs following a direct production. And there are no incentives for direct producers in the process of construction production.

Fourth, as compared against the Korean construction industry, from the benchmark cases(the Germany construction industry, the Korean electric construction industry), there is a very important mechanism to connect the companies' critical factors(for examples, a product ability and a receiving order) and the industry's critical factors(for examples, solid products and firm manpower bases) through various incentives for a direct production.

Fifth, we can improve the illegal multi-tier subcontracting structure by reducing

organizational costs following a direct production and by connecting the companies' critical factors and the industry's critical factors through various institutions.

This study gives some political implications. First, we need some reasonable regulations in order not to fall into 'a fallacy of composition' under the free market economy, as a safety equipment at the level of a industry. Second, in spite of the construction industry's characteristics, we can overcome them by proper institutions as the Germany construction industry and the Korean electric construction industry. Third, the lowest price bidding system should be reserved until the illegal multi-tier subcontracting structure would be improved. Because, if not, the derived problems are transferred to construction workers of the last tier(that is, the weak of the society) or general people(that is, the consumers of the society).

## 부록

### 설문조사 는 생략