

# 종합건설기업 직접시공 활성화를 위한 주요 이슈와 합리적 정착 방안

2021. 1

최석인·전영준·이광표

■ 검토 배경 .....	4
■ 연관 제도 현황과 주요 실태 .....	7
■ 직접시공의 주요 이슈 논의 .....	23
■ 정책 제언과 기업의 대응 방안 .....	35



- 건설산업 생산체계 개편에 따른 종합과 전문업종의 상대시장 진출 허용(2021년부터 시행)은 종래의 수행방식인 직접시공과 하도급에 의한 종합건설사업자의 시공 비율과 원칙에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.
  - 현행 직접시공의무제도는 「건설산업기본법」 제28조2(건설공사의 직접시공)를 통해 통제되고 있음. 최근 개정을 통해 금액 한도가 50억원 미만에서 70억원 미만으로 직접시공 의무대상 공사 범위가 확대됨.
- 직접시공 이슈는 단순히 법에 의한 의무적 규제의 범위를 넘어서 종합건설업체가 불가피하게 선택해야 하는 사항으로 발전되어 왔으며, 향후에는 변화하는 산업환경에 생존하기 위한 필수적 요소로 자리잡을 것임.
  - 종합건설업체는 현행의 직접시공 의무구간(70억원 미만 공사) 적용만의 문제가 아니라, 향후 전문 원하도급 시장에 진출하기 위한 방안으로써 직접시공의 필요성을 인식하기 시작함.
  - 또한, 종합업체의 상당수가 적정 공사비 문제, 계약 이행의 문제, 각종 노동 정책(주 52시간 등)의 강화로 하도급만으로 당해 공사의 각종 문제를 해결하기 어렵다고 판단하고 있고, 이미 2010년 이후부터 토목 사업을 중심으로 자발적 직접시공을 하나의 대안으로 이해하고 적용하는 사례가 증가하고 있음.
- 종합건설기업은 협력업체의 문제 등의 사유로 자발적으로 직접시공을 시작한 사례가 가장 많았음. 아직은 원가 절감 등의 효과에서는 한계를 보이거나 계약 이행에 있어 주도적 문제 해결 등 다양한 효과가 있는 것으로 나타남.
  - 다만, 직접관리대상 근로자의 증가, 각종 노동 정책과 제도 등의 변화로 현장의 노무관리 등 행정 부담은 기존 대비 상당히 증가한 것으로 조사됨.
- 자발적 직접시공이 종합건설기업에 자리잡기 위해서는 정부 정책의 기조가 변화되어야 함.
  - 첫째, 직접시공은 하도급과 동등한 위상으로 다루어져야 함. 둘째, 종합건설기업이 직접시공을 하지 않는 것을 사정고려 없이 비판해서는 안 되며, 특정 공사에서 선택할 수 있는 하나의 방식으로 이해되어야 함. 셋째, 향후 정부 정책 기조가 직접시공을 권장하는 것이라면, 이의 감독과 관리강화의 측면이 아니라 인센티브를 주는 방식으로 지원해야 함. 넷째, 첨단기술의 발전으로 현장의 생산방식이 다양한 방향으로 전환되는 시기인 만큼 노무 기반의 직접시공만 평가하는 체계에서 벗어나야 함.
- 다음과 같은 제도 개선 및 준비를 통해 직접시공 활성화를 지원해야 함.
  - 현행 하도급 비율 평가와 관련해서 첫째, 종합평가낙찰제의 하도급관리계획 평가시 하도급 비율 평가 부문 삭제, 둘째, 「건설산업기본법」 상호협력평가 내 하도급 비율 평가 삭제, 셋째, 지방자치단체 조례상의 하도급 비율 권장 부문 삭제 등이 필요함.
  - 주휴수당 등 지급의무에 대해 예정가격에 관련 비용을 반영하기 위한 조속한 기준 마련이 필요함.
  - 현행 직접시공의 비율 계산은 실효성 제고 측면에서 내역서상 순공사비를 기준으로 하도급 한 부분을 제외한 금액을 기준으로 하는 개선이 이루어져야 함.
  - 종합건설기업은 직접시공을 위한 회사의 방침, 각종 절차 및 관리 방안 등의 마련이 필요함.

## I 검토 배경

- 국내 공공과 민간 건설 부문에서 직접시공은 1) 전문건설사업자가 당해 공사를 직접 수행하는 경우<sup>1)</sup>, 2) 「건설산업기본법」 제28조2에 따른 종합건설사업자의 의무적 직접시공(2006년부터 시행), 3) 제도와 상관없이 종합건설사업자의 판단에 따른 경우로 구분됨.

- 종합공사에서 종합건설사업자는 지금까지 2)에 의한 직접시공의무가 부과되어 왔지만, 기본적으로 원 하도급 계약을 기본 방식으로 공사를 진행해왔다고 할 수 있음.
- 3)의 경우 직접시공이 유리하다고 판단되는 경우 즉, 원가 절감과 품질확보, 계약 이행 준수 등 다양한 이유에서 종합건설사업자가 자발적으로 직접시공을 한 경우를 의미함.

- 최근 건설산업 생산체계 개편에 따른 종합과 전문업종의 상대시장 진출 허용(2021년부터 시행)은 종래의 수행방식인 직접시공과 하도급에 의한 종합건설사업자의 시공 비율과 원칙에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상됨.

- 건설산업 생산체계 개편은 1) 기술중심의 입찰경쟁으로의 전환, 2) 사업자 면허 취득을 위한 등록기준의 완화, 3) 배타적 업역 폐지, 4) 직접시공의 비중 확대를 표방하였기 때문임.
- 특히, 건설산업의 다단계 하도급 혹은 중층 하도급으로 이루어진 수직적 생산구조의 심화 문제를 매우 중요하게 인식하고, 이러한 부작용을 해소하기 위해 직접시공 확대를 강조함.

- 중층 생산구조의 문제는 종합건설사업자 측면과 전문건설사업자 측면으로 구분해서 평가해야 하고 그 비판의 적절성도 검토되어야 할 필요가 있음.

- 종합건설사업자 측면 : 직접 시공하지 않고 모든 공사를 하도급에 의해 수행하는 방식을 죄악시 하는 시각이 있음.<sup>2)</sup> 이에 대한 비판적 시각으로 1) 먼저 구조적으로 종합건설사업자는 ‘갑’, 전문건설사업자와 기능인력 등을 ‘을’과 ‘병’으로 이해하며, 이러한 구조를 문제 삼고 있으며, 2) 직접시공과 경쟁력을 직결하여 하도급 고착을 큰 병폐로 지적함. 3) 마지막으로 하도급 구조가 고착화되어 업역 간 물량 다툼이 일어난다는 것임.
- 전문건설사업자 측면 : 실제로 전문건설업계는 제도에 따라 직접시공을 해야 함에도 다단계 하도급

1) 「건설산업기본법」 제29조(건설공사의 하도급 제한)에 따라 하수급인은 하도급받은 건설공사를 재하도급할 수 없는 조항에 의해 원칙적으로 직접시공의무를 가짐. 다만, 이 또한 전문건설업자가 하도급받은 경우로서 ① 원도급자로부터 서면승낙을 받은 경우거나, ② 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위해 필요한 경우로서 국토교통부령이 정한 요건에 해당하는 경우 예외적으로 하도급받은 전문공사의 일부를 다른 전문건설업자에게 다시 하도급을 할 수 있도록 규정 중임.

2) 신영철(2016), “건설 직접시공의 필요성과 개선방안”, 건설경제, 2016년 통합호, 통권 84권.

구조가 성행하고 있는 것이 사실임. 기능인력, 장비 등 다양한 ‘병’ 그룹이 처해있는 많은 불공정 관행과 이슈는 실제로 전문건설사업자에 기인한 것도 상당수 있다고 판단됨.<sup>3)</sup>

- 현재 직접시공 이슈는 직접시공의 범위, 대상, 주체 등에 대한 확대에 대한 것과 직접시공의 실제 여부의 명확히 가려 그 실질성<sup>4)</sup>을 높이는 것, 두 가지로 구분하여 논의할 필요가 있음.

■ 하지만, 금번 생산체계 개편은 종합건설사업자의 직접시공 강화에 더 초점을 두고 있는 것으로 보이며, 이에 따라 정부는 최근 종합공사의 직접시공 의무화 구간을 확대하였음.

- 2019년 2월 「건설산업기본법」 시행령 개정을 통해 건설공사의 직접시공 의무대상을 도급금액 70억 원 미만 공사로 확대함.

■ 이에 따라 종합건설업계에서 직접시공은 대·중·소 건설기업 모두에게 건설공사 계약 이행의 주요 이슈가 될 것으로 예상되며, 생산체계 개편이 본격화되는 2021년부터 더욱 논의가 활발해질 전망이다. 직접시공에 대한 준비와 고민이 필요한 이유는 다음과 같음.

- 첫째, 법에 의한 종합공사 직접시공 의무공사의 확대 대처
- 둘째, 상대 업종(전문 원도급 및 하도급 공사) 진출시 필수조건인 직접시공역량 배양
- 셋째, 곧 변화될 직접시공(종합 및 전문공사)의 관리 및 감독 강화 등의 환경 변화 대처
- 넷째, 제도 적용과 시장 참여와 관련이 없는 중대형 종합건설업체 역시 당해 사업의 채산성 악화, 계약 준수 측면에서 직접시공은 이미 중요한 선택사항으로 자리잡고 있음.
- 다섯째, 직접시공을 하지 않음으로 인한 산업내외부의 비판적 시각과 규제에서 벗어나기 위해서도 직접시공에 대한 기업 차원의 다양한 고민이 필요

■ 이에 본 고는 제도에 따른 직접시공의무를 넘어 향후 종합건설사업자가 역량강화, 시장진출, 계약 준수 등의 이유로 선택해야 하는 직접시공 적용의 확대를 위해 논의해야 할 이슈 및 쟁점을 살펴보고 기업과 정부의 대응 방안을 제안하고자 함.

- 구체적으로 본 연구에서는 하도급자의 다단계 하도급 등의 문제는 연구 논의에서 제외하고, 종합건설

3) 이복남(2020)은 실제 공사현장에서 음성적으로 다단계 하도급이 만연해 있음을 지적함. 입찰만을 위해 저가로 낙찰받은 후 관리비용의 명목으로 수수료를 제외한 도급금액을 재하도급하는 행태가 보편화되어 있다고 주장함. 이처럼 공식화되지 않은 하도급 계약은 원도급계약자의 기술력을 보완하기 위한 수단보다 하도급자 혹은 불법 하도급자에게 손실을 전가하는 수단으로 변질되어 각종 문제를 야기하고 있다고 지적함.

이복남(2020), “생산구조 혁신의 성공을 위한 직접시공제의 법·제도 방향 및 산업계 대응전략”, 국토와 건설진단, 서울대학교 건설환경종합연구소.

4) 현재 이 부분 역시 국토교통부는 생산체계 개편의 후속작업의 일환으로 직접시공의 관리 및 감독 등 실질성을 확인하기 위한 제도 개선을 준비하고 있는 것으로 알려짐.

사업자 측면에서 관련된 이슈와 대응을 다루고자 함.

- 또한, 본 연구는 현행 직접시공의무제도를 다루고 있기는 하지만, 의무대상 공사 확대 대처보다는 시장 창출과 향후 생산방식의 변화 측면에 더 초점을 두고 있어 현행 직접시공 의무대상 공사의 실태에 대해서는 구체적으로 다루지 않기로 함.<sup>5)</sup>

5) 최근 직접시공 의무기준의 변화(계약금액상의 총노무비 대비 원도급사의 직접노무비 기준)로 관련된 실태를 조사하는 것 자체가 데이터 접근의 한계가 있고, 본 연구의 결과와도 큰 연관성이 없어 제외함.

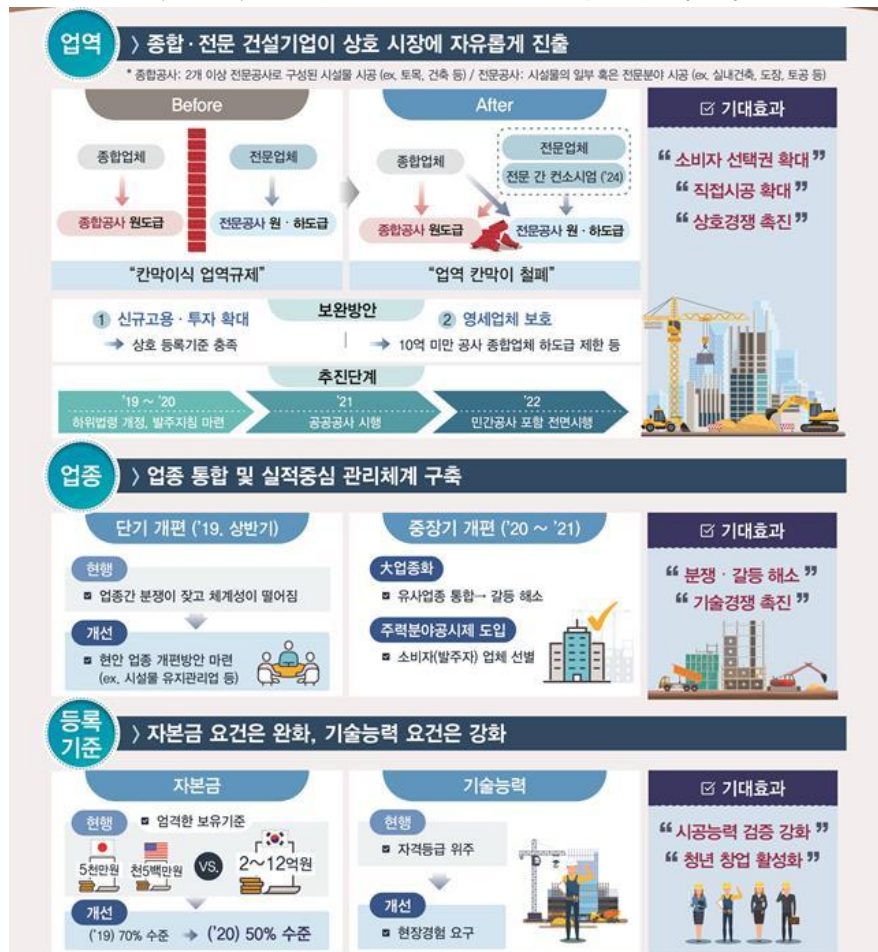
## II 연관 제도 현황과 주요 실태

### 1. 생산체계 개편 현황과 직접시공에 대한 영향

❖ 지난 2018년 정부는 노(勞)사(社)정(政)이 합의한 건설산업 혁신의 기본방향에 따라, 건설산업 생산구조를 2022년까지 전면 혁신하겠다는 로드맵을 발표<sup>6)</sup>하였으며, 2020년 현재 세부 제도 개정 및 시범사업 발주가 진행 중인 상황임.

- 건설산업 생산구조 혁신 로드맵의 종합 방향을 요약하면, <그림 1>과 같음.

<그림 1> 건설생산체계 개편의 주요 내용과 방향(요약)



자료 : 국토교통부(2018), 건설산업 생산구조 혁신 로드맵.

6) (2018.6) 건설산업 혁신방안 발표 → (2018.11) 건설산업 생산구조 혁신 로드맵 발표 → (2019) 「건설산업기본법」 및 동법 시행령 개정 등.



- ❖ **업역 규제 개편과 관련한 대원칙으로 정부는 생산자의 공정경쟁을 유도하여 소비자의 편익을 제고할 수 있도록 그간 엄격히 금지하였던 종합·전문 간 상호시장 진출을 허용함.**
- ❖ **이를 위해 발주자의 선택에 따라 종합·전문업체가 상호 공사(종합↔전문)의 원·하도급이 모두 가능하도록 업역 전면 폐지가 이루어짐.**

  - 이에 상호시장 진출과 관련하여 우선 전문업체가 종합공사에 진출함에 대해서는 해당 공사의 전문업종을 모두 등록한 전문업체나 전문 간 컨소시엄의 종합공사 원도급을 허용하기로 함.
  - 단, 개편 초기에는 단일업체를 통한 종합공사 경험 축적을 유도하고 이를 거쳐 2024년부터 컨소시엄을 통한 종합공사 수주를 허용하겠다는 단계적 접근 전략을 구사함.
  - 이와 반대로 종합업체가 전문공사에 진출함과 관련하여서는 종합업체에게 종합업종에 해당하는 시설물을 시공하기 위한 세부 전문공사에 대해 원·하도급이 가능하도록 허용하되, 영세 전문업체 보호를 위해 총공사금액 10억원 미만 공사의 종합 간 하도급과 물량 하도급(여러 개의 동이 한 사업으로 이루어진 건축공사에서 여러 동을 통으로 하도급 하는 방법)은 금지하도록 함.
  - 아울러 기존 전문공사 원도급 공사만을 수주하는 영세업체(전문업체 중 약 40%) 보호를 위해 2억원 미만 전문공사의 종합 수주는 2024년 이후에 허용하도록 유예기간을 부여함.
- ❖ **또한, 업역 전면개편에도 불구하고 기존 업역의 기본적 인정을 위해 상호시장(종합↔전문) 진출시 상대 업종의 등록기준을 충족하도록 하고 전부 직접시공을 원칙으로 함. 직접시공 원칙과 관련하여서는 상대 공사를 도급할 경우 전부 직접시공을 원칙으로 하되 시공 현실을 감안하여 제한적 예외<sup>7)</sup>를 허용하기로 함.**
- ❖ **이러한 건설산업 생산체계 개편의 현재(2020년 末) 기준 추진현황을 살펴보면, 「건설산업기본법」 개정을 중심으로 법률 및 하위법령 등의 개정이 대부분 진행되었으며, 이에 따라 앞으로는 공공공사 적용을 위해 「국가계약법」 및 「지방계약법」과 그 하위법령 개정을 통해 실제 입·낙찰과 계약 집행과 관련한 크고 작은 개정이 이루어질 전망이다.**

  - 직접시공과 관련해서도 「건설산업기본법」 제28조2의 직접시공 의무대상 공사의 범위를 확대하였고, 직접시공기준 역시 기존보다 강화하는 법과 시행령 등의 개정을 진행함. 자세한 것은 다음 절에서 다루고자 함.

7) 전문건설업이 종합공사를 수행할 경우(전문→종합공사) 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급을 허용하며, 종합건설업이 전문공사의 하도급에 참여할 경우(종합→전문공사) 역시 마찬가지로 전문공사 재하도급이 허용되는 범위에 준하여 하도급을 허용함. 단, 하도급을 받은 종합업자의 재하도급은 발주자의 승인을 득할 때만 허용함.



- 생산체계 개편으로 직접시공의무는 첫째, 기존 종합공사의 직접시공 구간의 확대와 기준의 강화, 둘째, 상대 업종 공사 수행시 직접시공을 원칙으로 하기 때문에 기존의 법 준수 이상의 의미를 건설업계에 줄 것으로 판단됨.
  - 특히, 아직까지 관련 제도는 변경되지 않았지만, 직접시공을 확인하고 검증하는 절차는 현재보다 실질적 수행을 확인하는 체계로 변화될 것으로 예상됨.

## 2. 직접시공의무제도의 개념·도입 현황

- 현재 직접시공 의무는 「건설산업기본법」 제28조2(건설공사의 직접시공)를 통해 통제되고 있음(개정 2019년 4월 30일).
  - 건설사업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령이 정하는 금액 미만의 건설공사를 도급받는 경우에는 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총노무비 중 대통령령이 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 함.
  - 대통령령이 정하는 비율, 예외, 통보 등 관련 내용을 <표 1>에 제시함. 최근 개정을 통해 금액한도를 50억원 미만에서 70억원 미만으로 상향조정하여 직접시공 의무대상 공사 범위를 확대하였음.

<표 1> 「건설산업기본법」 시행령과 시행규칙상 직접시공의 주요 내용

구분	주요 내용	
직접 시공 비율	도급금액 3억원 미만의 경우	50%
	도급금액 3억원 이상 10억원 미만인 경우	30%
	도급금액이 10억원 이상 30억원 미만인 경우	20%
	도급금액이 30억원 이상 70억원 미만인 경우	10%
예외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우</li> <li>• 수급인이 도급받은 건설공사 중 특허 또는 신기술이 사용되는 부분을 그 특허 또는 신기술을 사용할 수 있도록 건설사업자에게 하도급 하는 경우</li> </ul>	
통보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접시공계획의 통보는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 하여야 함. 단, 다음의 경우 통보하지 아니할 수 있음.</li> <li>1. 1건 공사의 도급금액이 4천만원 미만일 것</li> <li>2. 공사기간이 30일 이내일 것</li> </ul> ※ 통보내용 : 직접시공 및 하도급 할 공사량과 공사단가 및 공사금액이 명시된 공사내역서, 예정공정표	
준수 및 확인	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사의 발주자는 건설사업자의 직접시공 준수여부를 통보된 직접시공계획을 기준으로 노무비 지급, 자재 납품, 장비사용 내역, 사회보험 및 소득세 납부내역 등을 직접시공을 증빙할 수 있는 서류를 통해 해당 공사 준공일까지 확인하여야 함.</li> <li>• 발주자는 직접시공 준수여부를 확인한 후 건설산업종합정보망을 통해 국토교통부장관에게 보고해야 함.</li> <li>• 위반 사실이 확인된 경우에는 그 사실을 해당 건설사업자의 등록관청에 통보해야 함.</li> </ul>	

자료 : 「건설산업기본법」 시행령 및 시행규칙.

■ 이러한 직접시공의무제도는 2006년 1월에 도입된 제도로 의무하도급제도 폐지에 따른 대체 방안의 성격을 가졌던 것으로 평가됨.

- 최초 제도에서는 적용 대상 공사의 30억 미만 공사로 직접시공계획서상의 금액 합산 기준은 경비, 일반관리비, 이윤이 포함된 직접시공 공종금액<sup>8)</sup>이었고, 관급자재는 포함하지 않는 것으로 설정됨.
- 이후 2011년에 직접시공 의무공사는 50억 미만 공사로 확대되었음.
- 2018년 이후 생산체계 개편 후속 조치에 따라 의무대상 공사는 70억 미만으로 확대되었고, 직접시공기준은 직접시공 공종의 노무비 합산 금액으로 강화되었음.

〈표 2〉 직접시공의무제도의 주요 연혁

연혁	내용	비고
2005.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의무하도급제 폐지(현행 제30조제1항 삭제) 및 직접시공제도 도입(법 제28조의 신설)</li> <li>• 30억 미만 공사, 위반시 6월의 영업정지 처분 등</li> <li>• 직접시공기준 : 직접시공 공종금액(경비, 일반관리비, 이윤 포함)</li> </ul>	제도 도입(2006.1 시행)
2007.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접시공계획 통보 예외 규정 신설</li> <li>• 4천만원 이하, 30일 이내 공사</li> <li>• 직접시공계획서식 : 기능인력 투입예정 인원 추가</li> </ul>	통보 예외 규정 등 신설
2011.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접시공 대상 건설공사 도금액 50억 미만 공사로 확대</li> <li>• 공사금액에 따라 직접시공비율 차등 적용</li> </ul>	적용 대상 공사 확대
2012.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접시공의무 예외 조항 신설</li> <li>• 공사 품질, 시공상 능률, 특허 또는 신기술 적용시</li> </ul>	직접시공의무 예외 규정 신설
2017.9	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령령이 정하는 공공기관 신설</li> <li>• 공기업 및 준정부기관, 지방공사 및 지방공단</li> </ul>	공공기관 구체화
2018.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 직접시공 의무 범위 확대 : 70억 미만 공사로 확대 등</li> </ul>	생산체계 개편 후속 조치 (2021.1 시행)
2019.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법 개정에 따른 시행령 개정 (대상범위 확대)</li> </ul>	생산체계 개편 후속 조치
2019.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법 개정에 따른 시행규칙 개정</li> <li>• 직접시공기준 : 직접시공 공종의 노무비 합으로 변경</li> </ul>	생산체계 개편 후속 조치

자료 : 「건설산업기본법」 및 동법 시행령과 시행규칙.

8) 당초 직접시공(2006년 3월)의 기준은 “해당 공종에 자기인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것으로 설정함. 그리고 수급인이 시공에 필요한 자재나 장비만을 조달하여 제공하고, 인력 등 시공 부분을 하도급 하는 경우와 하도급 시공과 관련된 자재나 장비는 직접시공에 해당되지 아니한다”라고 국토교통부의 ‘건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 FAQ’에 제시하고 있음. 안종욱(2016), “건설산업 선진화를 위한 직접시공의무제도 개선방안”, 국토연구원.

❖ <그림 2>는 최근 개정된 직접시공계획서 양식의 일부를 나타낸 것임. 개정된 내용의 핵심은 노무비 기준으로 직접시공금액 기준이 변경된 것임.

- 당초 직접시공 공종금액에는 경비, 일반관리비, 이윤이 포함되었으나, 현재는 원도급사의 전체 직접 노무비만을 대상으로 하고 있음.
- 직접시공 의무대상 공사에서 해당 공사 구간의 직접시공비율에 맞게 직접시공비율을 산출하면 됨.
- 직접시공비율 = 직접시공 노무비 ÷ 원도급 전체 직접 노무비
- 이외에 내역서와 이에 따른 예정공정표를 첨부서류로 제출하면 됨.

<그림 2> 최근 개정된 직접시공계획서 일부

공 사 명			
①공 종	공종:	세부공종:	현장소재지
발 주 자	상호(기관명)	구분 [ ] 공공기관 [ ] 민간	대표자
	주소		
수 급 인	상 호	대 표 자	
	영업소 소재지		
도급방법	[ ] 단독도급 [ ] 공동도급([ ] 공동이행방식 [ ] 분담이행방식 [ ] 주계약자관리방식)		
계약성질	[ ] 장기계속공사 [ ] 기타공사		
②계약일	년 월 일	③착공일	년 월 일
		④준공예정일	년 월 일
⑤총 노무비	( 원)		
<b>직 접 시 공 계 획</b>			
직접시공 공종(기능인력 투입예정 인원 : 명)		하도급(예정) 공 종	
⑥세 부 공 종	금 액	⑥세 부 공 종	금 액
⑦직접시공 금액 합계 (직접시공 노무비)	원	⑧하도급(예정) 금액 합계	원
「건설산업기본법」 제28조의2에 따라 건설공사의 직접시공계획을 통보합니다.			
년 월 일			
수급인 (서명 또는 인)			
귀하			
구비서류	1. 직접 시공 및 하도급 할 공사량·공사단가 및 공사금액(노무비)이 명시된 공사내역서 2. 예정공정표		

자료 : 「건설산업기본법」 시행규칙.

❖ <표 2>에서 제시한 바와 같이 실제로 직접시공의무제도는 최근 생산체계 개편에 따라 적용 대상 공사와 기준의 변화가 다소 있었지만, 외형적으로는 큰 변화가 있다고 할 수는 없을 것임.

- 다만, 직접시공을 바라보는 기준(원도급사의 직접노무비만 인정)의 강화는 노동 복지 차원에서 의미가 있을지는 모르나 다양한 사업 특성에 융통성 있는 대응 측면에서는 한계가 있는 것으로 판단됨.
- 해외 각국과 단순 비교하는 것도 무리가 있다고 판단됨. 각국은 아래에 제시한 바와 같이 공공 부문 건설공사의 생산방식에 대한 기본 입장이 완전히 다르기 때문임. 공종별 분리발주를 선호하는 국가(독일과 프랑스 등)는 당연히 전문업체에 의한 직접시공비율이 높게 나타날 수밖에 없음.

**참고로 미국, 독일, 프랑스 등 각국의 공공부문에서 적용되는 직접시공의무와 관련된 사항은 다음과 같음.<sup>9)</sup>**

- 미국 : 연방 조달규정(FAR, Federal Acquisition Regulations)에 따라 원도급사의 직접시공비율은 최대한 확보하되, 총공사비의 12% 이상 직접 시공되어야 함을 규정하고 있음. 이외에 미국은 주마다 그 규정이 천차만별인데 오리건주의 경우 30%, 뉴욕주의 경우 50% 이상 직접시공을 해야 한다고 규정되어 있기도 함.
- 독일 : 공공부문은 공종별 분리발주가 의무화되어 있는 국가임. 원도급사가 기본적으로 전문공종업체이기 때문에 공공공사에서는 70% 이상이 직접시공을 수행하는 것으로 나타남. 공종 간의 조정은 발주자가 수행하며, 설계 및 엔지니어링사에 위탁하는 경우도 증가하고 있는 것으로 조사됨.
- 프랑스 : 독일과 마찬가지로 공공부문에서는 분리발주를 권장하고 있음. 시공 자격 요건으로 자사의 직접시공비율을 70% 이상 요구하고 있음. 대형 종합건설기업은 자사 내 상당한 수준의 시공 능력(기술자, 기능인력, 설비, 기계 등)을 보유하고 있기도 함. 하도급이 필요한 경우 공종 및 금액 등의 계약내용에 관해서 발주자의 승인이 필요함.

### 3. 원도급사의 직접시공 약화에 따른 개선 움직임과 시각

**비록 제도화에 이르지 못했지만, 하도급에 의존한 종합건설업의 시공방식에 대한 변화 주문 논의는 그동안 다수 진행되었음.**

- 다만, 직접시공과 하도급과 연계한 문제의 경우, 원도급사의 하도급 의존 심화도 있지만, 하도급 내의 중층적 구조의 문제도 심각하다는 주장도 많은 실정임. 하지만, 관련 제도 개선 주문의 주 시각은 원도급의 하도급 의존 심화를 중심으로 이루어진 것이 다수였음.

**건설업계 혹은 의원 입법 발의를 통해 직접시공의무제도 개선에 대한 논의가 있어 왔음. 안종욱(2016) 연구에 따르면 다음과 같은 직접시공의무제도에 대한 논의가 있었던 것으로 조사됨.**

9) 하지모토 아사미 외(2014), “건설업계의 중층 하청 구조의 현황과 과제”, 제32회 건설관리 문제에 대한 연구 발표집; 안종욱(2016), 전계서.

- 종합건설업계에서는 대상 공사를 300억원 미만 공사로 확대하는 방향을 이야기했고, 전문건설업계는 하도급 물량의 축소를 우려하여 제도 자체를 폐지하자는 주장을 펼쳤음.
- 의원 입법(20대 이학영 의원) 발의를 통해 모든 공사의 20%까지 직접시공을, 직접시공 금액 중 30% 이상을 노무비로 사용하도록 강제화하는 논의도 있었음. 또 다른 입법 발의(20대 정동영 의원)에서는 100억원 이상 공사에 대해 공사금액의 30% 이상을 직접시공하는 것을 내용에 수록함.

■ 이외에도 신영철(2016)은 향후 직접시공제의 대상, 규모, 비율 등에 대한 강화조치를 통해 고질적 하도급 문제의 원천 차단, 건설업체의 역량 강화 및 차별화, 모호한 책임 관계 명확화, 책임시공 및 안전관리, 건설근로자에 대한 사회적 관심 및 처우 개선을 유도해야 한다고 주장함.

- 직접시공제 대상 공사에 대해 100억원 이상 공공공사에 대해 의무 적용 및 100억원 이하는 제외하는 것이 타당하며, 직접시공비율은 50% 이상 되어야 한다고 주장함.

■ 이복남(2020)은 현행 직접시공의 실질적인 효과를 거두기 위한 원칙을 다음과 같이 제시함.

- 직영시공을 직접시공에 포함.<sup>10)</sup>
- 직접시공대상은 공사 규모와 상관없이 발주기관 재량에 의해 선택하고, 적용률 역시 최소 적용률만 명시하여 이 역시 발주자의 재량권에 의해 결정함. 이에 따른 직접시공 대상 및 방법 등은 입찰자가 결정하도록 함.
- 직접시공 적용 비중의 산정은 계약의 총액을 기준으로 함.<sup>11)</sup>

10) 직영시공은 원도급자가 작업반과의 계약을 통해 기능인력을 활용하는 개념이고, 직접시공은 원도급자가 직접 기능인력을 고용하는 개념임. 이때 하도급은 원도급자가 하도급자와 계약하고 하도급자는 작업반과의 계약을, 그리고 작업반은 기능인력을 고용하는 구조로 설명함.



11) 현행의 직접노무비 기준은 '탈현장 건설' 등의 트렌드 즉, 사전조립, 공장제작, 자동화 비중이 증가하는 향후 추세에 맞지 않다고 판단함.

- 확대 적용의 주장은 기본적으로 하도급에 의존하는 종합건설사업자에 대한 비판적 시각에서 비롯된 것으로 판단됨.

  - 건설 품질과 안전 문제, 경쟁력 약화, 건설 근로자의 고용 불안정 등 문제의 해결 방안을 직접시공에서 찾고 있음
  
- 이러한 종합건설업계가 하도급에 의존하는 경향이 커지는 부분에 대한 우려는 일본에서도 2016년 국토교통성 등의 문건을 통해 확인할 수 있음.
  
- 물론 최근 건설환경변화(고도화, 분업화 등)를 감안하면 다양한 형태의 하도급<sup>12)</sup>은 불가피한 면이 있지만 시공 역할과 책임소재, 품질과 안전 저하 등에서 폐해를 해결해야 함을 지적함.

  - 일본 국토교통성은 이러한 문제를 해결하기 위해 중층 하도급을 가능한 2차까지 유지하는 목표를 설정함.
  - 이를 위한 대응책으로 1) 안정적인 건설투자의 확보를 통해 안정된 근로환경을 제공(직고용 유도), 2) 성수기의 노무 제공을 원활히 할 수 있는 구조의 구축, 3) 실질적으로 시공에 종사하지 않는 기업을 배제하는 조치 시행, 4) 불필요한 중층 하도급을 줄이기 위한 제제 수단의 활용 등을 제시함.
  - 일본의 중층 하도급의 범위에는 국내에서 직접시공의 한 형태로 이해하는 직영시공의 개념도 포함되어 있는 것이 특징적이라 하겠음.
  - 그리고, 일본의 관련 조사에서 나타나듯이 최초의 종합건설기업이 직접시공 체계를 갖추고 성장해왔으나 건설 물량의 증가, 장비 등 고도화, 분업 가속화 등에 의해 하도급 의존도가 심화<sup>13)</sup>되었다는 판단은 국내의 환경과 유사한 것으로 사료됨.
  
- 즉, 시대적 환경변화에 따라 원도급자의 역할이 변천되어 왔고, 이제 새로운 환경변화와 문제 지적에 대처할 시기가 되었다는 관점은 국내의 환경과 일맥상통한다고 볼 수 있음.

12) 일본 국토교통성이 340개사를 대상으로 한 설문조사를 통해 나타난 일본의 하도급 구조의 유형은 다음과 같음[國土交通省(2016), 重層下請構造の改善に向けた取組について에서 발췌].

- 분할형 : 원도급사가 자사의 하도급 전문공사에 필요한 작업을 세분화하여 하도급 하는 형태
- 전속형 : 원도급사는 과거에 필요한 근로자를 고용하였지만, 현재는 대부분 이들을 전속하여 계약하는 형태, 종래의 하도급 형태와 유사해지고 있음.
- 성수기형 : 원도급사가 비수기에는 필요한 근로자만 고용하며, 성수기에는 하도급 하는 방식
- 대리인형 : 원도급사가 재료 등 조달 하도급과 노무 하도급을 분리하는 방식
- GC 자회사형/의존형 : 원도급사와 계약한 컨설팅(조정 역할)사가 특정 기업을 하도급 하여 수행하는 방식
- 통합형 : 원도급사는 특정 전문업체에 일괄 하도급 하나, 이 기업은 조정 및 재료 등 조달만 하고, 공사는 다른 기업에 재 하도급하는 경우

13) 하지모토 아사미 외(2014), 전계서.

- ❖ 반대로 폐지 혹은 융통성 부여 측면의 주장에는 당해 공사에서 다양한 생산방식과 대안을 강구해야 하는 원도급자의 자율성을 침해하는 것으로 이해하는 특징이 있음. 또한, 직접시공에 대한 실질적 확인과 의무적 적용의 실효성에 대한 부정적 시각이 고려된 것으로 판단됨.
- ❖ 언급한 다양한 주장은 부문별로 유효한 측면이 있지만, 최근 종합건설업계의 직접시공에 대한 이해와 시각은 다소 변화되고 있는 것으로 판단됨.
- ❖ 궁극적으로 다음의 상황에 맞게 직접시공의무 융통성을 확보하고 자발적 직접시공을 지원할 수 있도록 정책이 변화되어야 할 것으로 판단됨.
  - 생산체계 개편으로 종래의 종합과 전문업종의 경계가 사라져 상대 시장 진출을 위해서 직접시공은 피할 수 없는 과정으로 이해하며, 현행의 직접시공 의무 구간(70억 미만 공사)의 문제가 아닌 전문 원하도급 시장 진출을 위한 방안으로써 자발적 직접시공의 필요성을 인식하기 시작함.
  - 공공공사에서 적정 공사비 문제, 계약 이행의 문제, 각종 노동 정책(주 52시간 등)의 강화로 기존의 원하도급만으로 당해 공사의 각종 문제를 해결하기 어렵다고 종합업계의 상당수가 판단하고 있고, 이미 2010년 이후부터 토목 사업을 중심으로 직접시공을 하나의 대안으로 이해하고 적용하는 사례가 발생함.

#### 4. 국내외 직접시공 사례와 효과

- ❖ 국내의 직접시공 실태는 제도에 기반한 통계 실태가 있을 수 있고, 기업별로 수행한 사례와 설문조사 등을 기반으로 한 문제점과 성과 측면의 실태가 있음.
  - 이 가운데 통계적 실태는 직접시공 적용 기준의 변화로 대상 공사의 규모 정도 이외에 제도에 따른 종합업계의 직접시공비율을 산정하는 것은 사실상 어려움이 있으며, 본 연구와 연계한 별다른 시사점을 주기도 어렵다고 판단
  - 본 연구에서는 기존 연구와 국내외 사례를 통해 종합건설기업의 직접시공 경험을 기반으로 한계점과 효과 등을 살펴보고자 함.
  - 특히 국내 사례의 경우 본 연구에서는 국내 대형 종합건설기업 중 인프라 중심으로 직접시공의 경험이 가장 많은 A사를 비롯한 4개 회사에 대해 간담회 및 면담조사를 실시하였음.
  - 반면에 중소건설기업은 건축 부문에 직접시공 경험이 많은 1곳과 면담조사를 수행하여 관련 현황을 파악하였음.



■ **종합건설기업을 대상으로 한 직접시공 실태(설문조사 및 면담)를 살펴본 연구는 심규범 외(2010)<sup>14)</sup> 이외에 거의 없었음. 주요 조사 내용을 요약하면 다음과 같음.**

- 직접시공을 수행하는 업체의 유형은 소규모 공종을 위주로 시공하는 경우와 시공기술을 보유하고 있는 공종을 직접시공하는 경우로 대별
- 직접시공금액은 노무비(직접+간접노무비), 재료비, 장비비, 제경비 등의 합산
- 효과는 품질 제고, 수익성 제고, 공기 준수, 업체의 기술역량 향상, 산재사고 감소, 임금체불 방지 등인 것으로 나타남.
- 하지만, 직접시공 조직운영에 따른 비용 부담, 공사비 부족, 발주자의 일괄 하도급 유도 등의 문제도 발생한 것을 조사됨.

(1) 미국의 DPR사 : 민간건축 부문에서의 직접시공 사례<sup>15)</sup>

■ **미국의 종합건설기업 중 많은 기업은 일정 부문 직접 시공하며, 관련 조직을 보유하는 경우가 많음. 미국의 혁신적 건설기업으로 평가받는 DPR사 역시 직접시공 조직을 가지고 있으며, 관련한 직접시공(Self- Perform Work)을 하고 있는 것으로 조사됨.**

- DPR사는 건축 시장<sup>16)</sup>에서 사전제작(Pre-Fabrication)/통합발주(IPD)/책임형 CM(CM at Risk) 방식으로 대부분의 사업을 수행하는 기업이기 때문에 정부 제도에 따른 직접시공보다는 사업과 기업의 특성에 따른 자발적 직접시공을 수행하는 기업이라 할 수 있음.

■ **DPR사는 종합건설기업이지만 “위대한 건물을 짓기 위해 존재한다”라는 기업의 창업 이념을 따르기 위해 SPW 그룹(직접시공팀, 직접시공 사업부)을 운영함.**

- 내외장 메탈 스테드 프레임 공사, 석고보드 붙임, 고정 및 마감, 단열 및 이중 천장 공종을 담당하는 건식벽체(Dry Wall) 공사가 주요 대상<sup>17)</sup>이며, 이 공종은 SPW 그룹 공사의 절반 이상을 차지함.
- DPR사가 일반 시공사와 달리 직접시공팀을 운영하는 가장 중요한 이유는 종합건설업체로서 자체의 기능인력을 보유함으로써, 사업에 대한 더 많은 통제 및 관리가 가능하며, 궁극적으로 고객에 대한 보다 나은 가치를 줄 수 있다고 믿기 때문임.

14) 주요 내용은 안종욱(2016), 전계서, 심규범 외(2010), “건설산업의 직접시공 촉진방안”, 연구보고서, 한국건설산업연구원에서 발췌함.

15) 전영준(2015), DPR 출장 보고서, 한미글로벌.

16) DPR사의 미국 400대 건설기업의 상위 20대 기업 내에 속한 기업으로 핵심 사업 영역은 1) 첨단시설, 2) 오피스 건축, 3) 보건 시설, 4) 학교 시설, 5) 생명과학 시설임.

17) DPR사의 직접시공(직영공사) 수행 영역은 다음과 같음.

기초, 슬라브, 수평/수직 및 틸트업을 포함한 콘크리트 공사, 문, 프레임 및 하드웨어, 가설목공사, 흡음 천장, 간단한 철거 및 청소, 방화 충전재 및 단열재, 상부 지지용 버팀대 및 상부 MEP 유틸리티 선반, 특수시설재(오피스 및 화장실 칸막이) 등.

- DPR사의 Special Service Group(SSG)<sup>18)</sup>가 수행하는 거의 모든 사업(중소규모 사업, 연간 약 500여 개)에서 직접시공을 실시하고 있음.

**이러한 직접시공에 대해 DPR사는 안전, 공정, 품질, 추가 사업비 확보, 선진기술에 대한 높은 이해 등으로 구분하여 장점이 있는 것으로 평가하고 있음.**

- 안전 최우선 문화 확산 : SPW 그룹은 산업 평균을 상회하는 안전 관련 기준을 목표로 설정하여 안전관리를 수행함. SPW 그룹의 건식벽체팀은 미국 산업 평균의 약 3배 정도의 낮은 사고율을 달성함. 그리고 이러한 직접공사의 성과는 하도급 건설 근로자에게도 전파력이 상당한 것으로 나타남.
- 공정 준수 : 거의 모든 공사의 공정표에서 건식벽체 공사는 주공종(Critical Path)으로 타 공정과 연계가 많은 실정임. DPR사는 건식벽체 공사를 직접 수행하기 때문에 공정에 대한 통제를 강화하고 있고, 사업 초기에 발생하는 공정상의 손실을 만회하는 효과도 거두고 있음.
- 품질 준수 : DPR사는 첨단시설 등 5개 사업 영역에 집중하기 때문에 소속 팀반장과 기능인력이 타 경쟁사 대비 관련 상품에서의 기술적 경험이 풍부한 것을 평가됨. 경험 많은 SPW 그룹의 소속 구성원(기능인력 포함)은 레이아웃부터 최종 마감까지 상주하여 하도급 공종까지 감시하는 역할을 수행하여 자연스럽게 목표 품질을 준수하고 있는 것으로 나타남.
- 추가 사업비 확보 : SPW 그룹을 사업에 참여시킴으로써 크지 않은 이윤의 추가 확보를 도모하는 것으로 나타남. 즉, 협력업체에 배분되어야 할 이윤을 직접시공을 통해 추가 확보한다는 의미임.
- BIM/VDC(Virtual Design and Construction) 등 선진기술에 대한 높은 이해 : SPW 그룹은 자체적으로 BIM Coordinator를 보유하고 있으며, 현장 기능인력까지 기본적으로 BIM 소프트웨어를 활용할 수 있음. 이러한 첨단기술에 대한 이해는 협력업체의 기능인력에까지 내용을 전수하고 관련한 현장문화를 구축하고 있는 것으로 자평하고 있음.

## (2) 국내 대형 건설기업 A사의 직접시공 사례

**국내의 대표적 대형 종합건설기업인 A기업은 2011~2014년까지 공공공사에서 협력업체 부도, 실행초과, 계약 타절 등으로 인한 계약 준수 이행의 어려움, 적정 공사비 부족 등의 이유로 2014년부터 전략적으로 직접시공 체계를 갖추고 적용을 확대하고 있는 실정임.**

- 건축 부문보다 인프라 본부 사업을 중심으로 직접시공을 수행함. 현재 직종별 작업반은 2018년 기준으로 약 32개가 있는 것으로 나타나며, 목공 작업반이 가장 많고, 다음으로 철근공, 터널공 순인 것으로 나타남.
- 건축은 입출력 인력이 과다하고 다공종으로 되어있는 특성이 있어 직접시공과 맞지 않는 것으로 결론지음.

18) 중소규모 프로젝트를 전담 운영하는 조직을 의미함.

■ 최근 5년간(2016~2020년 현재) 인프라 부문 매출 중 직접시공에 따른 매출은 최소 10% 이상이 되고 있으며, 가장 높은 해가 22.1% 정도였음. 건수 기준은 60% 후반 수준까지 직접시공을 수행하고 있는 것으로 조사됨.

- 참고로 2019년의 경우 인프라 부문 전체 현장이 39개였는데, 이 중 26개 현장에 직접시공을 적용함. 2018년도 비슷한 수준이었던 것으로 나타남.

■ A사의 직접시공 주요 추진 성과는 다음과 같음.

- 원가 측면 : 2015년 이후 집계한 원가율을 기준으로 직접시공을 통한 원가율 개선은 적응기를 지나 2018년부터 전체 원가율보다 다소 좋아진 것으로 나타남. 하지만, 그 차이는 크지 않음. 즉, 원가 측면에서 보면 직접시공은 그 개선 효과가 적응기를 거쳐 점진적으로 나타나는 것으로 조사됨. 현재 기준으로 A사는 직영시공을 원가 절감 수단으로는 평가하지 않고, 여타 계약 준수 이행 등의 이유로 직접시공을 추진하고 있는 것으로 나타남.<sup>19)</sup>
- 하도급 이슈 : 서면 미교부, 무리한 추가공사비 요구 등 하도급 문제 발생 저감
- 공정 측면 : 협력업체 태업, 타절 등에 따른 리스크에서 벗어날 수 있었으며, 인원, 장비, 자재의 탄력적 투입으로 효율적이며, 주도적인 공정관리가 가능
- 직접시공 역량의 향상과 직영 공종의 확대 : 경험자료(DB)가 축적이 되고 있으며, 최근 연약지반공, 토목잡철물, 조경공, 전기공 등으로 직접시공 공종이 확대되었음.
- 다수의 중심제 입찰시 직접시공을 통해 전략적 투찰이 가능하여 수주에 성공함.
- 근로 복지의 확보 : 임금체불 문제가 없으며, 「근로기준법」에 따른 각종 수당 지급, 숙소 등 제반 여건이 근로자 입장에서 훨씬 양호해짐.
- 해외사업 경쟁력 확보 : 공종별/지역별 상황에 맞는 직영계획 수립이 가능하며, 점차 확대 중임.

■ A사가 직접시공 추진 과정에서 겪은 어려움은 다음과 같음.

- 우선, 건설 근로자의 직접 관리에 따른 행정력이 기존에 비해 많이 소모되는 것으로 나타남. 현재는 어느 정도 정착단계에 이른 것으로 자체 평가함.
- 「근로기준법」 등 근로 복지 차원에서 다양한 제도(주 52시간, 주휴수당 등 유급휴일)가 도입되어 적용됨에 따라 관련 추가 비용이 공공공사 예정가격에는 미반영된 상태에서 지급해야 하는 사례가 발생하여 상당한 부담으로 작용하고 있음.

19) 직영공사 원가율을 외주 입찰결과와 단순 비교할 경우 직영시공 체계가 원가 측면에서 유리한 것으로 나타남.

### (3) 국내 대형건설기업 B사의 직접시공 사례

■ B사 역시 국내의 최상위 대형건설기업으로 토목(인프라) 부문에 직접시공을 2019년부터 시행하고 있는 것으로 조사됨.

- 토목 부문에 총 7건 공사에 직접시공을 수행하였으며, 비중은 약 10% 정도인 것으로 나타나며, 원가 절감을 목표로 직접시공을 시작함.
- 주요 직접시공 공종은 토공, 배수공, 터널공, 소구조물공 등이며, 직접 고용하고 있는 근로자 수는 약 60명임.

■ 직접시공의 주요 성과는 다음과 같음.

- 원가 측면 : 간접비 측면에서 원가 절감의 효과가 있는 것으로 나타남.
- 하도급 이슈 : 협력업체와 공정위 문제 발생 저감과 발주처의 무리한 요구사항에 대한 즉각 대응이 가능한 것으로 평가
- 아직 시행초기 단계로 공기, 품질, 안전, 기술 경쟁력 측면에서는 그 성과를 논의하기는 이른 것으로 판단함. 다만, 터널공사와 토공사 등은 직접시공을 통한 경쟁력 향상에 기여하고 있는 것으로 평가
- 터널 및 규칙적인 반복 공정은 직접시공이 유리하다고 자체 평가함.
- 향후 토목 부문은 직접시공의 활용을 극대화하겠다는 계획을 가짐.

■ 직접시공의 단점으로 준비작업 사항이 과거보다 증가하였고, 여기서 오류 발생시 사업 리스크가 증가하는 것으로 평가

- 노무관리, 자재, 장비관리가 하도급에 비해 어려움이 많음. 이것은 직접시공의 시행 초기단계의 과정으로 판단됨. 특히, 유급휴일, 주 52시간 등과 관련된 행정 소요도 큰 것으로 조사됨.
- 하도급사에서 해오던 관행과 B사의 기준을 맞추는 과정 역시 직접시공의 시행 초기에서 겪는 어려움인 것으로 나타남.

■ 향후 종합건설기업이 직접시공을 활성화하기 위해서는 기업 규제를 최소화하는 관련 정책이 필요하다고 지적함.

- 예를 들면, 종합평가낙찰제의 하도급 심사제의 직영 및 하도급 비율 전환(10% 이내) 조항의 삭제 등이 있겠음.
- 지역 장비 사용에 따른 노총과의 갈등을 차단하는 제도적 장치에 대해서도 주문함.

#### (4) 국내 대형건설기업 C사의 직접시공 사례

■ C사는 국내 20위 이내의 대형 종합건설기업으로 토목(인프라) 부문에서 활성화되어 있지는 않지만, 직접시공을 2015년부터 일부 수행하고 있는 것으로 조사됨.

- 최근 3년간 직접시공 건수는 토목 부문에서 3건 정도이며, 직접시공의 비중은 평균적으로 약 7.5%인 것으로 나타남. 향후에도 토목 부문에서 현재 상태를 유지하는 전략을 가지고 있었음.
- 직접시공의 사유는 여타 기업과 마찬가지로 기계화된 협력업체의 경영악화, 도산 혹은 중도 타절 사유가 가장 큰 것으로 나타남.
- C사는 A사와 달리 협력업체에 문제가 발생한 경우에 직접시공을 수행하는 경우라 하겠음.

■ 직접시공의 주요 성과는 다음과 같음.

- 하도급 이슈 : 현장 하도급 이슈(미불, 도산, 타절 등)가 없어짐.
- 원가 측면 : 인력 및 장비운영 노하우 부족으로 아직은 원가 리스크가 큰 편임.
- 공기 측면 : C사의 노무, 장비, 자재 등에 대한 직접관리 및 운영에 따라 공정의 주도적 관리가 가능
- 품질 측면 : 초기 직영 노하우 부족으로 아직 품질 측면에서는 하도급보다 불리하다고 평가
- 안전 측면 : 공정 등 직접 관리에 따른 주도적 안전관리로 사고 사전차단에 유리하다고 판단
- 기술 경쟁력 측면 : 직접시공 부문에서 원가, 공정, 품질, 경험 등 노하우 습득은 효과가 있음. 주요 직접시공 공종은 토공사 및 철근콘크리트이며, 세부 공종은 아직 단순 공종 중심임.

■ 제한적이지만 이러한 직접시공의 경험을 통해 향후 공사에서는 시행착오를 최소화할 수 있다고 예상하며, 중장기적으로는 시공사의 주요 현장 운영 모델로 전환되어야 한다고 판단함.

■ C사의 경우 아직 직접시공 과정에서 시행착오를 겪고 있어 기존 협력업체가 부담하는 리스크를 당해 사업에서 완전히 해소하고 있지는 못한 것으로 나타남.

- 직접시공에 따른 노무관리(계약, 퇴직부금, 출력 등), 장비관리(계약, 출력, 보증서 등), 자재수급, 자금청구 및 집행 등 하도급 계약 대비 행정 소요가 늘어나 시공사의 전담인력 수요가 발생
- 최근 유급휴일, 주 52시간제 등 노무관리 측면에서 행정 소요도 증가하고 있음.

## (5) 국내 중소건설기업 D사의 직접시공 사례

- 국내 D 건설기업은 건축과 토목 부문을 수주하는 시공능력평가 300~400위권의 중소 건설기업임. 2010년 이후부터 현장의 직접시공을 적용한 것으로 조사됨.

  - 토목 부문은 최근 3년간 총 15건 공사를 직접 시공한 것으로 나타나며, 건축 부문은 약 80건을 수행한 것으로 조사됨.
  - 주요 직접시공 공종은 토목 부문의 경우 형틀과 부대토목이며, 건축 부문은 형틀, 철콘, 부대토목인 것으로 나타남.
  - 향후에도 직접시공에 대한 회사의 정책(현재 상태 유지)은 계속 유지할 것으로 조사됨.
  
- D 건설기업이 직접시공을 수행하게 된 계기는 대형업체와 유사한 이유로 특히, 협력 업체 이슈가 가장 큰 것으로 나타남.

  - 협력업체와의 정산 관계, 압류 등으로 공정 차질이 빈번하게 발생하였고, 소송 문제도 발생한 것으로 나타남.
  - 그리고 원가 절감의 필요성과 당사 기술력과 감독능력의 배양 필요성도 커 직접시공의 비중을 확대 하고 있는 것으로 조사됨.
  
- 직접시공의 주요 성과는 다음과 같음. 가장 큰 장점은 현장의 돌발 상황에 즉시 대응이 가능하며, 고용인력과 대금 지급 관련 분쟁이 없는 것이라 볼 수 있으며, 여타 장점 역시 이에 따라 발생하는 것이 다수 있는 것으로 파악됨.

  - 원가 측면 : 다양한 자재업체를 직접 조사하여 자재비를 절감할 수 있었으며, 인력관리 강화를 통해 과인원 투입을 관리하고, 여타 불필요한 비용 지출을 제거할 수 있었음.
  - 하도급 이슈 : 협력업체 이슈 저감뿐만 아니라 상당수의 하도급 계약이 불필요해졌고, 관련한 본사 업무의 축소 및 비용 절감이 가능
  - 공기 측면 : 직접시공으로 필요시 돌발 공사에 대응 가능하여 공기 준수가 가능
  - 품질 측면 : 필요에 따른 현장 추가근무가 가능하여 품질확보가 가능
  - 기술 경쟁력 측면 : 철콘(골조), 굴착, 마감 공종 등은 직접시공 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 자평
  
- 하지만, 직접시공으로 인원이 많이 투입되는 공정이 있는 경우 본사 및 현장의 관리 부담이 증가함.

  - 특히 급여 및 수당 등의 지급업무에서 행정력이 소요됨. 또한, 초기 단계에서 역량 있는 기능인력을

확보하는 것에 어려움이 있었던 것으로 조사됨.

- D건설은 양질의 기능인력이 배출되어야 직접시공의 경쟁력이 확보될 수 있으며, 현재의 인력이 지속적으로 교육될 수 있는 환경의 조성도 중요하다고 응답함.
  - 또한, 다양한 기능인력 조합이 가능한 플랫폼(인터넷 기반)의 활성화가 필요하다고 제안함.



### Ⅲ 직접시공의 주요 이슈 논의

■ 국내 건설산업에서 종합건설기업의 직접시공을 활성화하기 위해서는 몇 가지 논의가 필요할 것으로 판단됨.

- 첫째, 직접시공의 필요성과 현행의 하도급과의 관계 설정에 대한 쟁점을 살펴봄.
- 둘째, 하도급 관계를 기반으로 설계된 현행 제도 중 직접시공 활성화와 상충되는 제도를 검토함.
- 둘째, 사례조사에서 공통적으로 나타났듯이 행정 소요가 늘어나고 있는 노무관리 중 최근 근로 복지 차원에서 강화되고 있는 유급휴일, 적정임금제 등 관련 이슈에 대해서도 논의하고자 함.

#### 1. 하도급을 대체하는 직접시공과 상호 보완적인 직접시공

■ 건설 부문의 각 방식은 하나가 아니라 다양하게 존재함. 국내 공공 부문에서 한 방식에 대한 활성화의 논의는 그의 대척점에 있는 방식을 줄이는 것으로 이해하는 경향이 커 왔음.

- 예를 들면, 통합발주(전기, 정보통신, 소방설비 등의 통합발주)와 분리발주가 있음. 일반적으로 발주 방식은 당해 사업의 특성과 발주자의 판단에 따라 결정되는 것이나 국내의 경우 법에 의해 강제되기 때문에 사업의 효율적 적용을 위해 특정 방식의 도입 혹은 활성화를 주장하면, 대척점에 있는 방식을 줄이는 것으로 이해하여 업역 분쟁이 발생해 왔음.

■ 종합건설기업의 직접시공 규제 강화 혹은 활성화에 대해 전문건설업계가 부정적으로 바라보는 시각이 강한 실정임. 유일한 외(2010)<sup>20)</sup>의 연구에서 직접시공의무규제를 중심으로 한 주요 주장은 다음과 같음.

- 건설산업의 분업화와 전문화의 결과 : 현대 건설은 다양한 공정과 기술적용 때문에 종합건설기업이 전 공정을 소화하기 불가능하므로 외주비율이 높은 것은 당연하며, 외주는 하도급 체계로 이루어질 수밖에 없었음. 이에 따른 종합적인 계획·관리·조정은 종합이, 실제 시공은 전문이 하는 체계가 정당하며, 이러한 차원에서 종합의 직접시공 규제를 확대하는 것은 전문건설업 면허제도 도입 취지에 정면 배치된다고 주장함.
- 종합건설기업의 핵심 기능인력 상시 보유의 한계 : 건설사업의 분야는 매우 다양함, 각 사업의 세부 전문공사도 다양하고, 각 사업마다 핵심 공종도 다름. 또한, 전문분야별로 여러 작업반(인력, 장비

20) 유일한, 김은미, “직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안”, 건설정책리뷰, 대한건설정책연구원.

등)이 투입되어야 하기 때문에 전문화된 작업에 대한 경험과 노하우를 보유한 하도급자가 반드시 필요하며, 종합건설기업이 기능인력을 일부 직접 고용하더라도 직접시공이 가능한 것은 아님.

- 획일적 적용에 대한 우려 : 건설산업의 특성상 하도급 중심의 생산방식인가, 아니면 직접시공이어야 하는가의 문제는 획일화하기 어렵다고 평가함. 오히려 시공 업역 중심으로 성장한 종합건설기업에 필요한 역량은 엔지니어링과 사업관리(CM/PM) 역량으로 이러한 방향으로 발전해가는 것이 전 세계적인 추세라고 판단함.
- 위장 직영과 하도급에 대한 우려 : 직접시공의 가장 큰 우려는 저가 수주 대비 증가하는 직접시공 비용과 인력확보 문제로 이를 해결하기 위해 위장 직영과 위장 하도급이 성행할 것으로 예측함.
- 행정부담의 증가 : 직접시공의무규제로 인해 종합건설기업의 직접시공계획서 제출 및 처분관청의 이행여부 확인 등 매우 큰 행정부담 및 업무상의 불편을 초래할 것으로 판단함.

❖ 이러한 비판적 시각은 최근의 환경변화에 따라 부문별 비판은 다음과 같이 변화 혹은 유지되어야 할 것으로 판단됨.

❖ (건설산업의 분업화와 전문화) 4차 산업혁명 기술 발전으로 건설 시공의 ‘달 현장’은 가속화되고 있음. 이러한 측면에서 전문화와 분업화의 시각은 여전히 유효한 것으로 보여짐.

- 다만, 대형 종합건설기업은 극소수이지만 모듈러 제작 업체를 인수하고 있기도 함. 기술 발전에 따른 분업화와 전문화도 있지만, 생산성 향상과 사업 영역 다각화에 따라 직접시공은 규제를 떠나 종합건설기업의 미래 전략에 따라 선택할 수 있는 유효한 대안이 되고 있다고 판단됨.

❖ (기능인력 상시 보유의 한계) 현재 제도상의 직접시공의무규제 혹은 자발적 직접시공의 사례를 보아도 전면적인 직접시공을 하는 기업은 없는 실정임. 유일한 외(2010)의 지적과 같이 사례연구에서도 핵심 기능인력을 보유하는 어려움이 있는 것으로 나타났지만, 보유의 문제보다는 유능한 기능인력 혹은 팀을 보유하는 것 자체의 어려움이 있다는 것에 더 초점을 두어야 한다고 생각함.

- 또한, 인력뿐만 아니라 장비 측면의 부담도 있을 것임. 하지만, 현재 자발적 직접시공을 수행하는 종합건설기업이 이러한 부담에도 불구하고 직접시공을 유지 혹은 확대하는 이유는 협력업체 공사 수행의 불안정성이 너무 크기 때문임.

❖ (획일적 적용에 대한 우려) 이에 대한 지적은 본 연구도 동일한 시각을 가지고 있음. 다만, 현행의 직접시공의무규제만이 아니라 자발적 직접시공을 지원하고 인정하는 제도 개선 역시 함께 이루어질 필요는 있다고 판단됨.

- 즉, 기업의 판단에 따라 직접시공과 하도급을 자유롭게 선택할 수 있는 제도 기반의 구축이 필요함.
- ❖ (위장 직영에 대한 우려) 위장 직영은 현행 직접시공의무규제와 전문업체가 평가할 때 위장 직영 즉, 불법적 요소가 있다고 판단되지만, 종합건설업체의 입장에서는 순수한 직접시공 조직에 의한 직접시공으로 가기 위한 전 단계로 이해하거나 선택요소 중의 하나로 직접시공의 범주를 확장하는 검토도 필요하다고 판단됨.
- ❖ (행정부담 증가) 사례연구에서도 행정부담이 증가하고 있다고 조사됨. 다만, 이러한 부담은 직접시공 체계를 갖추기 위한 불가피한 측면이라 판단됨. 현재 행정부담에도 불구하고 자발적 직접시공을 수행하는 업체는 사례연구와 같이 직접시공을 불가피하게 적용해야 하는 이유가 있기 때문임.
  - 문제는 단순한 행정부담보다 노무관리와 관련한 법 준수(노동 복지 강화 정책변화에 따른)의 실제 책임 주체가 되고 있다는 것임. 유급휴일, 주 52시간 이슈 등 제도는 변화되었으나 예정가격 반영, 설계변경 등 다양한 이슈가 연계되어 있기 때문에 이것이 직접시공을 수행하는 종합건설업체에 상당한 리스크 요인이 되고 있는 것도 사실임.
- ❖ 현재의 직접시공 이슈는 단순히 법에 의한 의무적 규제의 범위를 넘어서 종합건설업체가 불가피하게 선택해야 하는 사항으로 발전되어 왔으며, 향후에는 변화하는 산업환경에 생존하기 위한 필수적 요소로 자리잡을 것으로 예상됨.
  - 이러한 차원에서 정부 정책 역시 직접시공의무규제의 틀에서 벗어나 자발적 직접시공을 유도하는 다양한 정책의 병행도 필요할 것으로 판단됨.

## 2. 직접시공 활성화와 상충되는 제도

### (1) 하도급 관리계획의 평가기준

- ❖ 현행 「국가계약법」 종합심사낙찰기준과 달리 「지방계약법」 종합평가낙찰기준[행정안전부예규 제123호]에서는 1) 하도급관리계획의 적정성 평가에서 하도급 비율을 평가<sup>21)</sup>하고 있고, 2) 상호협력 가점에 있어서도 직접시공의 활성화 측면에서는 장애가 되고 있는 것으로 나타남.

21) 「국가계약법」 종합심사낙찰기준의 경우 하도급 계획 심사(감점)는 하도급 금액 비율과 계약 신뢰도(하도급 금액 비율 위반, 하도급 금액 변경초과 비율 위반)만 평가하고 있으며, 하도급 비율은 평가하지 않음.

- 지방자치단체에서 발주하는 종합평가낙찰제 공사의 경우 종합평가 항목의 기술이행능력평가에서 하도급 적정성(10점)을 심사하고 있음. 하도급적정성 심사는 입찰자가 제출한 하도급관리계획을 평가하는 것인데 이 중 하도급 비율 평가가 논란이 될 수 있음.
- 하도급 비율<sup>22)</sup>이 40% 이상인 경우 추정가격 1,000억원 이상이면 만점(5점)을 주고 있으며, 추정가격 1,000억원 미만인 경우 4점을 만점으로 하고 있음. 그리고 30% 이상의 경우는 각각 4점과 3점을 배점하고 있음.

〈표 3〉 종합평가낙찰제 결정기준

평가분야	평가항목	공사 규모별(전체 추정가격 기준) 배점					
		1,000억원 이상	1,000억원 이상 500억 이상	500억 미만 300억 이상			
적격성 심사	이행능력평가(90점 이상) - 시공실적평가 - 신용평가등급	Pass/Fail	Pass/Fail	Pass/Fail			
종합평가	입찰가격	산식에 의한 평가 단가심사	35	40	50		
	기술이행능력	동일실적 경과정도	준공기한 경과 정도 평가	10	10	10	
		기술능력	배치예정 현장대리인 (500억 이상 고난도 공종)	30	25	20	
		시공품질	시공평가 결과	15	15	10	
		하도급 적정성	하도급 관리 계획의 적정성	단일공종공사 등 <sup>1)</sup>	12	10	10
				<b>하도급 비율</b>	<b>5(40% 이상) 4(30% 이상)</b>	<b>4(40% 이상) 3(30% 이상)</b>	<b>5(40% 이상) 4(30% 이상)</b>
				하도급 할 공사의 총금액 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율 <sup>2)</sup>	77% 미만 : 3 77~80% 미만 : 4 70~82% 미만 : 5 82% 이상 : 6	77% 미만 : 2 77~80% 미만 : 3 70~82% 미만 : 4 82% 이상 : 5	77% 미만 : 2 77~80% 미만 : 3 70~82% 미만 : 4 82% 이상 : 5
				최근 1년간 하도급 대금 직불실적	10% 이상 : 1.0 10% 미만 : 0.5	10% 이상 : 1.0 10% 미만 : 0.5	10% 이상 : 1.0 10% 미만 : 0.5
	사회적 신인도 [가점:1]+ 2)+3)=1 점]	1) 사고사망만인율	0.5	0.5	0.5		
		2) 상호협력	0.5	0.5	0.5		
3) 전문화 지역업체 참여도		0.5	0.5	0.5			
4) 건설인력고용		0.5	0.5	0.5			
수행능력상 결격여부	시공능력평가액	△ 2+α	△ 2+α	△ 2+α			

주 : 1) 전문, 전기, 정보통신, 소방공사 등 단일공종공사는 만점으로 평가.

2) 하도급할 부분의 총금액은 하도급 할 부분의 금액을 모두 합산한 금액임.

자료 : 행정안전부예규 제123호, 국가법령정보센터.

22) 하도급 비율은 입찰가격(관급자재 제외) 대비 하도급 할 공사(지급자재 제외)의 합계금액으로 평가.

❖ 이러한 종합평가낙찰기준에 따르면 원칙적으로 직접시공을 60% 이상 수행하는 것이 당해 공사 수주에서도 제한받고 있으며, 실제 낙찰 후 다양한 사유로 직접시공이 불가피한 경우 당초 계획의 미이행의 이유로 부정당 제재를 받을 수밖에 없는 구조적인 문제가 발생함.

- 실제로 사례조사에 응한 대형종합건설기업이 종합평가낙찰제로 발주한 00 공사에서 관련 문제가 있던 것으로 확인됨.
- 최종 낙찰자로 선정되었으나, 하수급인의 귀책사유(실행금액의 문제)로 하도급 이행 불능시 직접시공을 불가피하게 해야 하는 상황이 발생하였으나, 현재의 기준은 계약 미이행으로 입찰참가자격 제한(부정당 제재)을 받아야 함.

❖ 이러한 실태는 하도급 계획의 변경 사항 측면에서만 보면 마치 당초의 계약사항을 불이행한 것으로 평가될 수도 있지만, 실상은 당해 공사에서 불가피하게 발생한 문제로 관련 제도의 개선이 필요하며, 직접시공의 활성화 측면에서도 개정이 필요할 것으로 판단됨.

- 행정안전부 종합평가 낙찰자 평가기준에서의 제8절 그 밖의 사항에서는 관련하여 “그 밖에 종합평가 낙찰자 결정기준에서 정하지 아니한 사항은 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 ‘입찰참가자격 사전심사기준’, ‘시설공사 적격심사 세부기준’을 준용한다”라고 명시되어 있음. 관련한 유권해석을 구체적으로 살펴보면 아래와 같음.
- 이를 살펴보면, 원칙적으로 하도급계획상의 내용 변경은 불가하며, 하수급인의 사유에 의해 당초 계획을 지키기 어려울 경우에도 직접시공이 아닌 계획과 동등한 요건의 다른 하수급자로 변경만을 허용하고 있음.<sup>23)</sup>

❖ 즉, 본 하도급 계획의 기초와 내용은 하도급 보호 정책과 원·하도급 거래를 기반으로 평가하는 것으로 작성된 것임.

❖ 하지만, 직접시공의 활성화와 현장에서 자주 발생하는 불가피한 원도급자의 직접시공 수행 측면에서는 상충되는 제도라 평가할 수 있음.

23) 이외에도 다양한 제도와 세부기준에서 하도급계획의 변경 불허와 제재의 기준으로 삼고 있음.

- 하도급관리계획 등의 적정성 평가에서 각서를 통해 이의 제기를 불허하고 있음.
- 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(제13장 공사계약일반조건)의 5. 적격심사 관련 사항의 이행에서도 이행의 준수와 시정을 명시함.
- 「지방계약법」 제31조(부정당업자의 입찰참가자격제한)에서 “계약의 적절한 이행을 해칠 염려가 있는자”가 바로 하도급계획의 불이행에 해당되는 사유가 됨.
- 「지방계약법」 시행령 제92조(부정당업자의 입찰참가자격 제한)의 2항에서는 “제42조의3제2항에 따른 평가를 위해 제출한 하도급 관리계획 등의 이행을 위반”한 경우라고 구체적으로 명시함.

❖ 더욱이 「국가계약법」 종합심사낙찰기준에서는 하도급 비율에 대한 평가가 없다는 점에서 현행의 종합심사 평가기준의 하도급 비율의 평가는 조속히 개선되어야 할 것으로 판단됨.

- 더욱이 향후 100억원에서 300억원 미만 공사까지 종합평가심사제가 확대될 경우 이러한 문제는 더욱 두드러질 것으로 예상됨.

유권해석 : 하도급 관리계획서 변경 가능 여부

지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 계약상대자는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조 제1항 본문에 따른 적격심사 대상 공사를 수행하는 경우에는 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제13장 공사계약 일반조건 제12절 “5”에 정하는 바에 따라

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 제2장 시설공사 적격심사 세부기준 <별표 5> 하도급관리계획서 및 <별표 6> 하도급관리계획 등의 적정성 평가항목에 정한 사항에 대하여 적격심사 당시 제출한 하도급관리계획서의 내용대로 철저히 이행해야 하며,

공사감독자는 그 이행상황을 수시로 확인하여 제출된 내용대로 이행이 되고 있지 않을 때에는 즉시 시정조치를 하도록 규정하고 있으므로, 계약상대자는 당초 제출한 하도급관리계획서의 내용대로 이행할 수 없는 불가피한 사유가 없는 한 적격심사 당시 제출한 내용대로 이행하는 것이 원칙입니다.

동 시설공사 적격심사 세부기준 제4절 “9”에 따라 적격심사대상자 또는 계약상대자는 적격심사서류 제출시 하도급 관리계획서 등을 보완·추가 제출하는 경우에도 정당한 사유 없이 하수급예정자를 변경하거나 하도급할 공사, 하도급할 금액, 하도급비율 및 그 밖의 조건 등을 하수급예정자에게 불리하게 변경해서는 아니되며,

이미 선정된 하수급예정자가 하도급관리계획을 충족할 수 없는 경우에는 하수급예정자를 추가 선정할 수 있다고 규정하고 있고,

발주기관의 사전승인 없이 하도급관리계획 등의 적정성 평가를 할 때 제출한 내용대로 이행하지 아니하는 경우에는 제9절2”에 따라 법 제31조에 따른 입찰참가자격 제한조치를 하도록 규정하고 있으므로,

계약상대자는 적격심사 당시 제출한 하도급관리계획서의 내용대로 계약을 이행해야 하고 하수급자가 부도·설계변경 등으로 인하여 직접시공할 수 없는 불가피한 사유가 발생하여 하수급자를 변경하는 경우에도 발주기관은 당초 하도급관리계획서상의 하도급 내용과 비율 등을 불리하게 변경하여 승인할 수 없으므로, 정당한 사유 없이 단순히 하수급자 공사포기 등의 사유만으로 변경하는 것은 곤란하고 그 변경사유가 정당한 사유에 해당하는지를 판단하여 변경 여부를 결정할 사항인 것으로 사료됩니다.

따라서 계약상대자는 하수급인이 직접시공할 수 없는 불가피한 사유나 정당한 사유가 발생한 경우에 하도급관리계획을 변경할 수 있고, 하도급관리계획을 변경하는 경우에도 적격심사 시 제출한 하도급관리계획의 조건 및 비율 등을 동등 이상으로 유지해야 원칙이나,

하수급인의 부도 등으로 시공할 수 없거나 설계변경 등으로 인하여 하도급 공종이 삭감되는 등 불가피한 사유가 발생하여 잔여 공종만으로 당초 계획서상의 공종·비율 등을 맞출 수 없는 경우에도 당초 계획을 그대로 유지하도록 하는 것은 불가능한 일이므로 정당한 사유가 발생하여 불가피하게 하도급 공종 및 내용 등을 변경하게 되는 경우에는 하도급할 금액·비율 등을 동등 이상으로 하여 변경하게 할 수 있을 것으로 사료됩니다.

자료 : 국민신문고(<http://www.epeople.go.kr>) 민원질의응답 · 답변원문.



## (2) 「건설산업기본법」에 따른 상호협력평가제도

다음으로 「건설산업기본법」에 따른 상호협력평가<sup>24)</sup>에 대한 사항임. 본 상호협력평가 결과는 PQ·적격심사공사·종합심사낙찰제·종합평가낙찰제 공사 등에서 신인도 가점으로 활용되고 있고, 이외에 시공능력평가액 가산, 「건설산업기본법」상 별점 감경 등에 활용됨.

- 총 100점의 기준<sup>25)</sup>에서 하도급 실적이 대기업은 20점, 중소기업은 25점으로 전체의 1/4~1/5의 비중으로 가지고 있음. 하도급 실적은 총기성액 대비 협력업자의 하도급 기성실적 비율로 계산함.
- 이 평가 결과는 공공공사 낙찰평가에서 신인도 항목의 가점으로 활용됨(〈표 4 참조〉).

〈표 4〉 상호협력평가의 활용

평가결과 점수 구간	낙찰평가시 가점				
	조달청		지사체		
	PQ·적격	종합심사	PQ	적격	종합평가
95점 이상	3.0	0.60	2.0	3.0	0.5
90점 이상 95점 미만	2.0	0.58			
80점 이상 90점 미만	1.5	0.56	1.5	2.2	0.4
70점 이상 80점 미만	1.0	0.54	1.0	1.4	0.3
60점 이상 70점 미만	0.5	0.52	0.5	0.5	0.2

※ 60점 미만의 경우 우대사항 없음.

자료 : 2020년 건설사업자 간 상호협력평가, 대한건설협회.

즉, 상호협력평가항목에서 하도급 비율은 중요 평가 항목으로 낙찰시 의미 있는 당락을 좌우하는 신인도에 영향을 주고 있는 실정임. 향후 이러한 신인도에서 직접시공에 따른 하도급 비율 하향도 평가할 수 있는 개선이 필요할 것으로 판단됨.

24) 법적 근거는 다음과 같음.

- 「건설산업기본법」 제48조 및 동법 시행령 제40조, 제41조, 및 제44조
- 국토교통부 고시 제2019~275호(2019.7.15)
- 평가기관 : 대한건설협회(대한전문건설협회에서 일부 항목 공동 확인)

25) 주요 배점 구성(100점 만점)은 다음과 같음. 공동도급 실적(0~10점), 하도급 실적(20~25점), 협력업자 육성(52~57점), 신인도(13~23점)임.

- 공동도급 실적 : 협력업자와 공동도급한 기성실적 건수 비율, 협력업자의 공동도급 참여율
- 하도급 실적 : 총 기성액 대비 협력업자의 하도급 기성실적비율
- 협력업자의 육성 : 하도급 대금지급 및 지급시기 등 적정성, 협력업자 재무 및 교육지원, 협력업자와 공동기술 개발 및 기술지원, 상생협약체 운영 등
- 신인도 : 공동도급 또는 하도급 등 건설업자 간 상호협력과 관련하여 표창 등을 받은 실적, 공사대금 적정지급 또는 하도급, 관련 제재받은 실적, 부당내부거래, 갑질, 부실시공 등으로 제재받은 실적, 사고로 인한 사망자수



- 하도급 보호 및 육성 측면에서는 의미 있는 평가일 수 있으나 직접시공의 규제 강화와 활성화 측면에서는 다소 배치되는 평가요소이자 비중이라 할 수 있음.

### (3) 지방자치단체의 권장 하도급 비율

■ 지방자치단체는 지방자치법규를 통한 하도급 보호 제도를 다수 가지고 있음. 전국 광역지자체별로 지역건설산업활성화조례 등 다양한 조례를 통해 관련 정책을 운영하고 있음. 이러한 활성화 조례 내에 의무가 아닌 권장사항이지만, 지역업체 하도급 권장비율<sup>26)</sup>이 있음.

- 전국의 광역 지자체 모두 지역건설산업 활성화 조례에서 지역업체 하도급 권장비율을 제시하고 있음. 모든 지자체에서 일률적으로 49% 이상 권장하고 있음.
- 이러한 지자체의 조례는 지역업체를 육성하고 보호하는 측면에서 상징적인 의미가 있다고 판단됨. 지역업체보호의 관점이 종합과 전문건설업 모두 해당되기 때문임.
- 하지만, 지역 공사 물량이 대부분 100억원 미만 공사라는 점, 정부의 직접시공의무규제 공사의 확대(70억원 미만 공사)와 생산체계 개편 등을 고려해볼 때 이러한 가이드라인은 사실상 정부와 미래 환경이 요구하는 방향과는 다소 배치되는 것이라 평가할 수 있음.

■ 이상과 같이 본 연구에서 문제로 지적한 몇 가지 제도는 종합업체가 직접시공을 하지 않음으로써 받는 비판과 불가피한 직접시공의 사유가 발생하는 최근의 건설시공환경 변화를 고려하여 조속히 개선이 이루어져야 할 것으로 판단됨.

- 이것은 기존의 하도급을 육성하고 보호하는 제도를 후퇴시키자는 의미가 아님. 공공 건설시장<sup>27)</sup>부터 즉, 직접시공은 기존의 하도급을 대체하는 개념이 아니라 당해 공사의 상황에 맞게 선택할 수 있는 방법이고, 이에 따라 각종 평가에서도 하도급과 동등한 지위를 주어져야 한다는 것임.

## 3. 노동정책과 제도 변화에 따른 직접시공의 리스크<sup>28)</sup>

■ 사례연구를 통해 나타났듯이 직접시공은 하도급 이슈 저감, 계약 이행 등 다양한 측면에서 장점이 있으나, 종래의 노무관리 영역의 확대에 의한 행정 증가 등은 부담으로 인식하고 있음.

26) 광역지자체 및 소관기관이 발주하는 공공공사에 참여하는 지역건설업체의 하도급 비율.

27) 현재 직접시공의 많은 이슈가 토목 부문에서 발생하고 있기에 공공공사에서 직접시공과 관련한 활성화 대책이 필요함.

28) 최석인(2020), "공공 건설현장의 주휴수당 지급대책", 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원 (미발간)의 내용을 발췌.

- 행정소요의 증가는 직접시공의 불가피한 부분이라 판단되며, 향후 직접시공 안정화로 인해 발생하는 공기준수, 원가 절감, 하도급 이슈 저감 등의 효과 등과 상쇄되어야 하는 영역인 것으로 판단됨.
- 노동 규제 혹은 복지 강화의 직접적인 관리주체가 됨으로써 발생하는 원도급자의 리스크에서는 「근로기준법(제55조)」상의 유급휴일 제도(주휴수당 등)가 대표적 사례임. 또한, 국토부가 추진하고 있는 적정임금제 이슈와 관련해서도 원도급자는 향후 관련한 대비가 있어야 할 것으로 판단됨.
- 본 고에서는 노동 규제 혹은 복지 강화 등 측면에서 직접시공과 연계된 리스크를 논의하고자 함.

## (1) 근로기준법상 주휴수당 등 유급휴일 제도 이슈

❖ 「근로기준법(제55조)」<sup>29)</sup>은 1주일 동안 개근한 근로자에게 1일의 ‘유급휴일’을 부여하도록 규정함. 이때 1일의 유급휴일에 대한 수당을 ‘주휴수당’이라고 함.

- 「근로기준법」과 법 해석에 따르면 일주일에 15시간 이상 일을 한 근로자에게는 근로로 인한 피로를 풀기 위한 하루의 주휴일을 주도록 함.<sup>30)</sup>
- 사용자는 주휴일에 통상적인 근로일의 하루치 임금(일당)을 주급과 별도로 산정하여 노동자에게 지급해야 함.

❖ 기획재정부 계약예규와 행정안전부 예규에서 관련 조항을 통해 주휴수당을 반영하도록 규정하고 있음.

- 기획재정부 계약예규 제10조(2019.6.1. 시행) 및 행정안전부 예규 제90호(2019.10.8. 시행) : 기본급의 성격을 가지지 않는 제 수당(야간수당, 휴일수당, 주휴수당 등)을 포함하여 직업상 통상적으로 지급되는 금액을 규정

❖ 유급휴일에는 연차유급휴가 규정과 미사용 수당 지급의무도 발생함. 건설 일용근로자도 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 계속하여 근로한 기간이 1년 미만이거나 또는 1년간 80% 미만으로 출근한 경우에는 1개월 개근시 1일의 유급휴가를 받을 수 있음(「근로기준법」 제 60조제2항 및 「근로기준법」 시행령 별표 1).

29) 유급휴일 보장은 다음의 구분에 따른 날부터 시행(「근로기준법」 제55조제2항 및 「근로기준법」 시행령 제30조제2항).  
 - 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조 및 「지방공기업법」 제76조에 따른 지방공사 및 지방공단, 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 자본금의 2분의 1 이상을 출자하거나 기본재산의 2분의 1 이상을 출연한 기관·단체와 그 기관·단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자하거나 기본재산의 2분의 1 이상을 출연한 기관·단체, 국가 및 지방자치단체의 기관 : 2020년 1월 1일  
 - 상시 30명 이상 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장 : 2021년 1월 1일  
 - 상시 5인 이상 30명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장 : 2022년 1월 1일  
 30) 1주 동안의 소정 근로일에 개근하고, 4주를 평균(4주 미만인 경우에는 그 기간)으로 하여 1주 동안 15시간 이상 일을 한 건설 일용근로자는 1주일에 평균 1회 이상의 유급휴일을 받을 수 있음(「근로기준법」 제55조, 제18조제3항 및 「근로기준법」 시행령 제30조제1항).

- 이의 규정은 향후 직접시공이 종합건설업계에 더 활성화되고 직접 고용한 건설근로자가 증가할 경우 해당 사업주가 지켜야 할 유급휴일의 핵심적 사안이 될 것으로 예상됨.
- 이미 인프라 부문에서 직접시공을 전면적으로 시행하고 있는 A건설의 경우는 관련 규정을 준수하고 있는 것으로 조사됨.

**■ 유급휴일과 관련해 「근로기준법」 개정(2018.3.20)으로 공휴일과 대체공휴일을 유급휴일로 보장하도록 하였고, 2020년 1월 1일부터 단계적으로 시행하고 있음.**

- 개정법은 기업 규모별로 단계적으로 시행<sup>31)</sup>
- 휴일수당 : 공휴일과 대체공휴일에 근로할 경우 휴일근로 가산수당<sup>32)</sup>을 포함한 임금을 추가로 지급해야 함.
- 휴일 대체 : 공휴일에 불가피한 근무가 발생할 때, 근로자 대표와 사전에 서면합의하면 공휴일에 근로하는 대신 특정하여 유급휴일을 부여할 수 있음(법 제55조제2항 단서).
- 휴일 대체를 하는 경우 원래의 휴일은 통상의 근로일이 되고 그날의 근로는 휴일 근로가 아니므로 휴일근로 가산수당 지급의무가 없음. 단, 변경된 대체휴일에 근로하면 휴일근로 가산수당을 지급하여야 하고, 이 경우도 주 52시간 범위 내에서 근로가 가능함.

**■ 현재 주휴수당과 관련한 현재의 이슈는 법에서는 이미 지급의무를 명시하였으나, 서울시<sup>33)</sup>를 제외한 공공 발주공사의 예정가격에는 관련 수당이 기준 미비로 반영이 안 된 상태로 발주가 되고 있음.**

- 기재부와 국토부의 정책과 별도로 「근로기준법」에서 이미 규정하고 있고, 서울시 등의 지자체의 사례가 있기 때문에 노동계의 요구는 향후 더 거세질 것으로 판단됨.
- 그리고 건설현장에 있어서 국토부 등 정부 정책보다 앞서 지급하는 사례가 증가하고 있기 때문에 주휴수당의 예정가격 반영을 지체될 경우 건설업계의 손실은 늘어날 가능성이 높음.
- 건설현장별로도 회사와 현장의 정책과 사안에 따라 예산 반영 여부와 상관없이 지급하는 사례는 항

31) 근로자 300인 이상 및 국가, 지자체, 공공기관은 2020.1.1. 시행, 근로자 30~300인 미만의 경우는 2021.1.1. 시행, 근로자 5~30인 미만은 2020.1.1. 시행.

32) 1일 8시간 이내는 50% 가산, 8시간 초과에 대해서는 100% 가산(「근로기준법」 제56조제2항).

33) 서울시는 발주공사의 분석을 통해 공사종류, 규모, 기간별 주휴수당 발생 비율을 직접 노무비의 약 3~8% 정도의 범위를 가지는 것으로 추정하여 주휴수당 적용기준으로 활용.

- 공사원가의 반영은 PS 단가로 반영하기로 결정하며, 상술한 요율을 공사종류, 규모, 기간별로 적용

- 당해 현장의 실제 건설근로자 고용 비율에 따라 정산하기로 함.

- 이러한 절차는 1) 표준근로계약서, 2) 전자인력시스템, 3) 기본급과 계경비가 구분된 노무비 명세서에 의한 임금지급 확인 함. 즉, 기성 및 준공시 상시고용 비율에 따라 정산하는 개념임.

- 정산 산출식 : 직접노무비×주휴수당 표준비율×상시근로인원/현장투입총인원(계경비 별도)

- 2020년 7월 1일 이후의 신규 공사는 모두 적용할 계획이며, 수행 중인 기존 공사의 경우도 2020년 7월 1일 기준으로 계약금액 5천만원 이상 3개월 이상 공기가 남았을 경우 기존공사에 대해서도 계약변경을 통해 지급할 계획임.

후 더욱 늘어날 전망이다.

- 사실 주휴수당 등 유급휴일의 문제는 공공 발주공사에서 관련 비용의 원가 반영이 되지 않는 한 원·하도급자 모두에게 향후 중요한 이슈가 될 것임.
  - 특히, 직접시공의 규제, 자발적 직접시공 등으로 향후 직영 노무관리가 증가하는 종합건설기업의 리스크도 매우 커질 것으로 예상됨.

## (2) 기능인 등급제 및 적정임금 이슈

- 현재 정부와 지자체는 적정임금제를 이미 시행하고 있거나 시범사업 중에 있고 이 제도는 다시 향후 도입될 기능인 등급제와 연동하여 그 체계가 변화될 예정임.
- 서울시의 경우 현재 시중노임단가를 적정임금제도의 기준임금으로 활용하고 있음. 「서울시 공사계약특수조건」 제24조 제10항 내지 제13항에 다음과 같이 적정임금제도의 근거를 마련하여 운영하고 있음.
  - 계약상대자는 계약 이행에 있어 시공상의 공종 및 직종에 따라 필요한 자격과 능력을 갖춘 근로자를 고용해야 하고, 그 근로자에게 적정임금(대한건설협회에서 조사 및 공표하는 시중노임단가 이상)을 보장할 것을 규정함.
- 서울시의 적정임금제는 주휴수당과 지급과 별개로 예정가격에 추가비용의 반영 없이 낙찰률에 기준한 노임이 아니라 예정가격상의 노임을 그대로 지불하라는 측면에서 건설업계와 상당한 논란을 빚고 있음.
  - 서울시의 입장은 노무비를 구성하는 품과 단가에서 노무단가(예정가격 기준)를 고정시킴으로써 이에 따른 부족분을 품의 여유를 통해 확보하라는 것으로 해석됨.
- 국토교통부는 중앙부처 공공공사에 적정임금을 도입하기 위해 현재 LH, 도로공사 등과 함께 시범사업을 수행하고 있고, 결과 분석 단계에 이르고 있음. 현재 주요 도입 쟁점은 다음과 같으며, 주휴수당 지급 및 기준에 대한 쟁점도 주요 이슈로 논의되고 있음.
  - 사업방식 : 경쟁방식(노무비 낙찰률 적용)과 비경쟁방식(노무비 낙찰률 비적용)이 시범사업이 적용되었으며, 하이브리드 방식도 논의 중임.
  - 적정임금 적용 방식 : 향후 도입할 기능인 등급제와 연동하여 등급별 차등적용할 것인지, 단일단가를 적정임금으로 적용할 것인지를 결정

- 포괄임금제의 폐지 및 기본급과 수당을 분리한 표준근로계약서 개정 여부<sup>34)</sup>
- 주휴수당의 지급을 위해 관련된 공사비 계상방안, 지급기준 마련 등에 대한 논의 : 국토부 역시 건설업계와 마찬가지로 현 시중노임단가에 주휴수당분이 포함되었다고 보는 시각이 있다고 판단함.

■ 아직은 적정임금제(기능인 등급제와 연계)의 최종적인 모습은 확정되지 않은 상태로 2021년 초반에 어느 정도 가시적인 모습을 드러낼 것으로 예상됨.

■ 특히, 기능인 등급제와 적정임금은 직접 고용 건설 근로자의 채용, 임금과 각종 수당의 지급과 직접적인 관련이 있어 직접시공을 수행하는 종합건설기업에서 관련한 정책 변화를 예의 주시해야 함.

- 또한, 적정임금 보장을 위한 장치로 입낙찰제도의 변화도 모색하고 있어 2021년에 더욱 쟁점이 될 것으로 판단됨.

34) 국토부에서 인식하는 쟁점은 일급에 각종 수당 등을 포함 지급하여 단가를 맞추는 편법운용을 방지하기 위한 건설업 포괄임금 폐지를 검토하고, 기본급과 수당을 분리한 별도의 표준근로계약서 제정 및 의무화를 추진하고 있음.

## IV 정책 제언과 기업의 대응 방안

- 본 연구에서는 직접시공의 활성화, 특히 자발적 직접시공을 유도하고 그 성과를 제대로 인정받기 위한 정책 제언을 제시하고자 함. 그리고 직접시공을 추진 중인 종합건설 기업이 검토해야 할 사항과 방향에 대해서도 제안하고자 함.

### 1. 정책 제언

- 3장에서 이미 직접시공 활성화를 저해하는 제도이슈를 살펴보았고, 또한, 노동정책 변화로 인한 노무 측면의 제도이슈도 검토하였음.
  - 본 연구에서는 이를 중심으로 각 안건에 대한 제도 개선 방안 혹은 방향을 제시하고자 함. 정책 제언의 주요 영역은 다음과 같음.
  - 첫째, 지방계약공사에 적용되는 종합심사평가제 기준의 개선(하도급 비율)
  - 둘째, 「건설산업기본법」에 의한 상호협력평가의 하도급 비율 부분의 개선
  - 셋째, 지방자치단체 조례상의 하도급 비율 권장에 대한 대안 방향
  - 넷째, 주휴수당, 적정임금 등과 관련한 정책 제언 등
- 이러한 개별적 제도 개선 이전에 필요한 것은 비판적 시각에서 출발한 특정 정책 드라이브가 초래할 수 있는 불균형을 해소하기 위한 관련 정부 정책의 시각 변화임. 즉, 다음과 같이 직접시공에 대한 정부의 정책 기조는 긍정적인 방향으로 전환되어야 할 것임.
  - 첫째, 직접시공은 하도급과 동등한 위상으로 다루어져야 함.
  - 둘째, 종합건설기업이 직접시공을 하지 않는 것을 사정고려 없이 비판해서는 안 됨. 특정 공사에서 선택할 수 있는 하나의 방식으로 이해되어야 함.
  - 셋째, 향후 정부 정책 기조가 직접시공을 권장하는 것이라면, 이의 감독과 관리강화의 측면이 아니라 인센티브를 주는 방식으로 지원해야 함.
  - 넷째, 첨단기술의 발전으로 현장의 생산방식이 다양한 방향으로 전환되는 시기인 만큼 노무 기반의 직접시공만 평가하는 체계에서 벗어나야 함. 즉, 너무 엄격한 기준 적용을 지양해야 함.

## (1) 하도급 비율 평가의 삭제 및 유연성 확보

❖ **직접시공의 활성화에 오히려 장애가 되고 있는 현행 하도급 비율이 삭제되어야 하는 영역은 다음과 같음.**

- (종합평가낙찰제 하도급관리계획 평가시 하도급 비율 삭제) 종합심사낙찰제에서는 하도급 비율을 평가하지 않는 만큼 관련한 내용의 삭제는 큰 문제가 없을 것으로 판단
- («건설산업기본법» 상호협력평가 내 하도급 비율 평가 삭제) 상호협력평가는 공공공사 낙찰평가시 신인도 가점의 형태로 광범위하게 활용되고 있어 이 역시 조속히 삭제되어야 할 것으로 판단
- (지방자치단체 조례상의 하도급 비율 권장 부문 삭제) 현재 전 광역지자체에서 권장하는 지역업체 하도급 비율 49% 이상은 지역업체 보호 측면이 강하고 강제사항은 아니지만, 이 역시 직접시공을 유도하는 정부 정책과 궤를 같이하는 측면에서 삭제되어야 할 것으로 여겨짐.

❖ **이 가운데 종합평가낙찰기준 내 하도급 비율 평가의 삭제가 불가능하다면, 하도급 관리계획의 이행 여부의 불이행 부문에서 불가피한 사유로 직접시공이 발생한 사정을 고려할 수 있도록 미이행에 대한 현행 기준의 개선이 필요함.**

- 첫째, 하도급관리계획에서 받고 있는 각서에서 하도급자 등의 사정변경으로 불가피하게 원도급사가 직접시공에 의해 해결해야 할 경우는 예외적으로 인정하는 문구의 수정이 필요함.
- 둘째, 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준(제13장 공사계약 일반조건)에서 5.적격심사 관련사항의 이행 부문에서 계약 이행의 예외적 사항을 인정할 수 있도록 내용의 개정이 필요함.
- 셋째, 「지방계약법」 제31조(부정당업자의 입찰참가자격제한)와 동법 시행령 제92조의 관련 조항의 규정 보완이 필요함.
- 하지만, 이러한 규정을 보완하는 방법보다 하도급 비율을 삭제하는 것이 여타 연관 규정을 보완하는 것보다 용이함. 그리고 연관 규정은 보다 광범위한 사항에 따라 적용하는 것으로 상술한 사유에 의한 예외적 사항을 개정하는 것이 타 규정과 비교할 때 적절하지 않을 수 있음.

❖ **현행의 70억원 미만 공사에 한정된 직접시공의무규제를 넘어 중대형 건설기업의 직접시공을 유도하고 활성화한다는 측면에서, 정부가 직접시공 계획 평가의 신설 및 관련한 인센티브(가점 등)를 부여하는 방안을 검토할 필요가 있음.**

- 이를 위해서는 공사의 유형과 특징에 따른 변화가 많기 때문에 다양한 의견 수렴이 필요할 것으로 판단되며, 획일적 적용보다는 당해 공사 특성과 발주자의 판단에 따라 추가로 고려될 수 있는 방향으로 대안을 마련할 필요가 있음.
- 현재의 직접시공은 인력 출력이 많고 공종이 세분화되어 있는 건축 부문보다 상대적으로 토목 부문



- 이 적절하며, 당해 공사의 특성에 따라 직접시공 혹은 하도급에 대한 전략이 달라질 수 있기 때문임.
- 이러한 검토를 통해 향후 공공부문의 낙찰평가에는 오히려 직접시공을 장려하는 평가기준의 보완이 필요하다고 판단됨.

## (2) 주휴수당의 예정가격 반영을 위한 기준 등 마련

- ❖ 주휴수당은 직접시공을 수행하는 혹은 하고자 하는 종합건설기업이 반드시 고려해야 하는 노무관리의 핵심사안이 될 것임. 현재는 관련 계상 및 지급 기준이 부재하여 서울시를 제외하고 예정가격에 반영하지 못하는 구조이며, 예정가격 반영을 위한 기준 마련이 시급한 상태임.

- 이에 관해 공공 정책 입안자의 일부는 업계에서 이의 기준을 조속히 마련할 것을 주문하고 있으나 공공 계약 데이터를 확보하고 있는 국토부 및 공공발주자가 데이터 분석을 통해 구축해야 할 사안이라 판단됨.

- ❖ (방법1 : 직접 노무비에 계상) 직접 노무비에 주휴수당을 계상하는 방법으로 노무 설계량<sup>35)</sup>에 기반을 둔 방식임. 이를 위해서는 내역 설계시 당해 현장 공종별 근로자의 투입시간과 양을 설계해야 함.

- 하지만, 아직 공공공사에서 적정 공기 기준에 따라 노무 투입 기간과 비용의 산정이 안정화되기까지는 제법 많은 시간이 소요될 전망이어서 당장 현안인 주휴수당을 직접 공사비에 반영하는 것은 중장기적 관점에서 검토해야 할 사안인 것으로 판단됨.<sup>36)</sup>

- ❖ (방법2 : 효율 방식의 적용+직접비 이외 비목 계상) 서울시 모델로 일정 효율을 PS 단가(잡정 단가) 등 직접비 이외 항목에 계상하고 준공시 정산하는 방식임.

- 실제로 효율 산정방식은 크게 두 가지 방식이 있음. 1) 공사의 종류와 관계없이 일정 효율을 적용하거나, 2) 공사 특성별로 효율을 세분화하여 적용하는 방식이 있음.
- 현재 효율 방식의 단점은 아니나 우리나라 공공부문의 계약법 특성상 감액 정산만 가능하고 증액 정산이 불가능하다는 측면에 효율 방식의 적용은 불확실성이 높은 도입 초기 단계에서는 여유율을 충분히 가지는 것이 필요함.

35) 현재 공공 건설공사에서 내역 설계에는 아직 근로자의 투입량 계산은 하고 있으나 투입시간은 상세히 계산하지 않고 있음. 2019년 1월 1일부터 국토교통부는 공공 건설공사의 공사 기간 산정기준(훈령)을 제시하였으며, 향후 공사에서 공사 기간은 공사준비/정리 기간, 작업 일수, 비 작업 일수의 합계로 산출하도록 하고 이를 기준으로 계약 기간 및 금액 변경 근거를 삼도록 하였음. 이에 따라 「국가계약법」과 「지방계약법」에서도 현장설명서에서 관련된 정보 등을 공개하도록 함.

36) 주휴수당은 실제로 직접 원가에 속한 항목이지만 근로 복지에 해당하는 만큼 실제 투입에 기반을 둔 지급원칙을 고수해야 할 필요가 있음. 이러한 측면에서 직접 공사비에 반영 및 무정산은 현 상태에서는 과다 계상의 논란이 있을 수밖에 없음.

■ 주휴수당 등 세부기준 미흡으로 원가 반영이 지체되고, 반대로 계약상대자의 지급 사례가 늘어났을 경우의 피해를 최소화하는 대응 전략이 필요함.

- 향후 국가계약 및 지방계약공사에서 입찰안내서에 주휴수당 등 유급휴일 반영 여부를 반드시 식별할 수 있는 조치가 필요할 것으로 판단됨.

### (3) 직접시공 개념의 일치(一致)와 간명한 확인체계

■ 현재, 직접시공의무제도상의 직접시공 비중의 계산은 건설산업 생산체계 개편 후속 조치로 원도급사의 직접고용 노무비 기준으로 산정하고 있어 업계가 생각하는 직접시공과 괴리가 있음.

- 종합건설기업은 직영 시공의 범주에 인력, 장비, 자재를 직접 조달하면 직접시공으로 이해함.
- 반면에 정부는 직접고용 노무비 기준으로만 직접시공비율을 계산하고 인정함.

■ 정부의 직접시공 범위는 건설근로자 고용에 너무 치중되어 있어 조만간 업계의 실태와 미래 건설사업의 변화를 감안한 방식으로 개선<sup>37)</sup>되어야 할 것으로 판단됨.

- 그리고 직접시공의 개념에 대해서 분명하고, 간명하게 정의할 필요도 있음. 직접시공의 비율 자체가 법령 위반을 판단하는 기준이 되기 때문임. 그리고 법 집행의 실효성 제고 측면에서도 기준은 간명해야 할 것임.
- 현재 방식의 대안으로 공사 내역서상 순공사비를 기준으로 하도급을 한 부분을 제외한 금액을 기준으로 직접시공 부분을 산정하는 방식을 제안함.
- 이 경우 발주자는 내역서상 순공사비 부분만을 기준으로 판단하기 때문에 간단하고 명확하게 판단할 수 있어 행정부담 완화 및 제도 집행력 강화의 효과를 거둘 수 있음.
- 또한, 우려하고 있는 위장 직영에 대해서는 건설 근로자에 대한 실제 고용 관계<sup>38)</sup>와 장비업자와의 임대차 관계만 분명히 감독하면 될 것임.
- 정부가 기대하는 건설근로자의 직접 고용의 확대는 다른 인센티브를 통해 직접고용인력의 수준을 주기적으로 평가하여 해당 기업에 가점 등을 부여할 수 있다고 봄. 현재는 직접고용에 너무 초점을 두어 현장의 직접시공을 너무 경직되게 운영한다는 비판을 초래할 가능성이 높음.

37) 최상호(2016), “건설공사 직접시공제도 선택이 아닌 필수다”, 건설경제, 통권 84권, 국토연구원.

38) 특히 고용관계는 당사자 간 고용계약과 4대 보험 가입여부의 확인으로 충분히 확인할 수 있음.

## 2. 기업의 대응 방안

- ❖ 과거와 달리 종합건설업체에게 직접시공은 현장의 이슈(하도급 이슈, 계약 준수, 원가 및 공기 이슈 등) 차원에서 불가피하게 선택해야 하는 방식으로 부상하였음. 여기에 향후에는 시장 창출과 경쟁력 확보 차원에서 직접시공을 필수 요소로 가져가야 할 것으로 판단됨.
- ❖ 미래형 건설기업이며, 모듈러 건설 등에서 자주 거론되는 DPR사 역시 직접시공조직을 운영하고 있다는 점은 국내의 대·중·소 종합건설업체에 시사하는 바가 크다고 판단됨.

  - 대형업체에는 DPR사와 같은 첨단기술로 무장한 미국 내 20위권 이내 기업이 직접시공을 상설화하고 있고, 공종이 세분화되어 있는 건축 부문에서 직접시공을 수행한다는 점에서 의미를 찾을 수 있음.
  - 중소 건설업체의 경우 DPR사의 직접시공조직이 실제 관여하는 사업이 대부분 중소규모 공사라는 점에서 시사하는 바가 있다고 판단됨.
- ❖ 본 연구의 제한적인 사례조사에서도 확인되었듯이 대형 건설기업 역시 직접시공은 아직 본격화되었다고 보기는 힘들고, 공공 토목 사업을 중심으로 확산되고 있는 실정임.

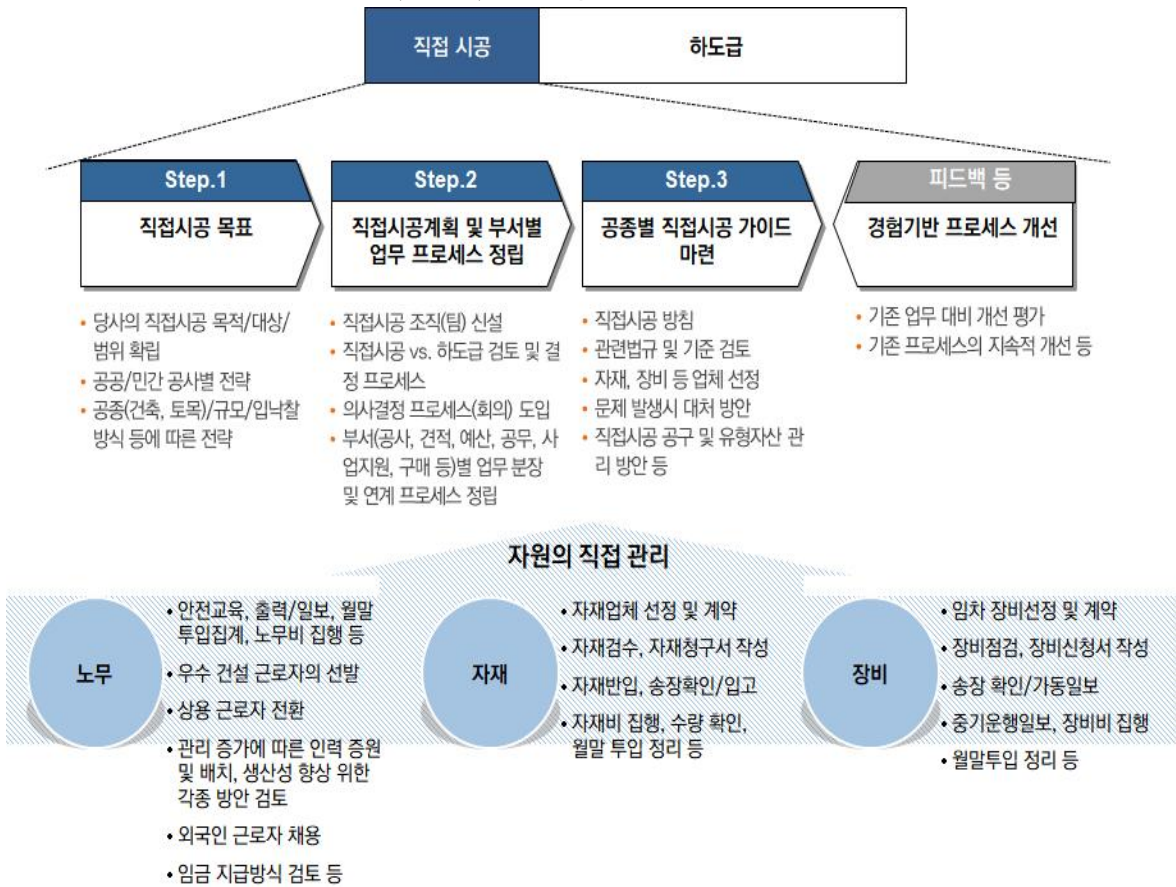
  - 다만, 대형 건설기업은 회사의 자원이 풍부하기 때문에 직접시공 체계의 유지, 확산 등 다양한 전략 모색이 가능하고, 단시간 내에 관련한 문제를 해결할 수 있는 역량을 보유하고 있다고 판단됨.
- ❖ 중소건설기업 중에서도 직접시공 경험이 있는 경우가 상당할 것으로 예상되지만, 반대로 경험하지 못한 회사도 다수 존재할 것으로 추정됨.

  - 특히, 공공건설공사에서 70억원 미만 공사까지 직접시공의무규제가 확대되었고, 생산체계개편으로 인한 상호시장 진출의 전제조건이 직접시공이기 때문에 사실상 공공부문의 중소건설시장에서 직접시공 이슈는 계속 커질 것으로 판단됨.
  - 이에 중소건설기업은 직접시공을 선택이 아닌 필수 요소로 고려한 기업 전략을 마련해야 할 것임.
- ❖ 이에 본 연구에서는 향후 자발적 직접시공을 추진하고자 하는 중소건설기업에 필요한 업무와 검토사항 중심으로 기업의 준비사항을 제시하려 함(<그림 2> 참조).<sup>39)</sup>

39) 본 연구에서 수행한 직접시공 사례 연구 등을 기반으로 작성한 것임.

- 첫째, 당사 직접시공의 목적, 대상, 범위 등이 확립되어야 함.
- 둘째, 직접시공 계획 및 집행관리체계가 확립되어야 함. 특히 집행에 있어 내역관리, 승인 관련, 전표관리, 손익관리 등에 대해서도 기존 공사대비 구체화되어야 할 것임.
- 셋째, 현장의 직접공사 수행과 권한(자율권) 등의 지침이 회사에서 정립되어야 할 것임.
- 넷째, 직접시공 공종에 대한 공사 수행 가이드가 마련되어야 함. 예를 들면, 직접시공의 방침, 관련 법규 검토, 자재, 장비 등 업체 선정, 문제 발생에 대비한 다양한 참고자료 사전 검토(유권해석 등)
- 다섯째, 직접시공 프로세스와 이에 따른 기존 대비 업무 개선의 내용이 있어야 함.
- 여섯째, 직접시공에 대한 공구 및 유형자산 등 관리 방안이 마련되어야 함.

〈그림 2〉 직접시공 준비 및 점검사항



❖ (직접시공 절차와 업무 분장 규명) 우선, 직접시공에 필요한 검토 요소를 확인하고 이에 따라 회사에 맞게 절차와 업무 분장을 마련하는 것이 필요함.

- 첫째, 공공공사와 민간공사로 구분하여 그 기준이 달라질 수 있기 때문에 별도의 검토절차가 필요함. 또한, 공공공사의 경우 공사 규모별로 입찰 방식(중심제 공사, 적격심사 대상 공사 등)에 따라 직접시공에 제한을 줄 수 있는 조항(낙찰평가, 신인도, 직접시공 확인 기준 등)들이 있어 이를 확인하는 과정이 필요함.
- 둘째, 공사수행 방식의 검토과정 신설이 필요함. 직접시공 부문과 하도급 부문에 따라 입찰에 부칠 부문과 회사 내에서 직접시공원가를 검토하는 과정으로 구분될 것임. 이를 통해 회사의 내부 절차에 따라 최종 원가를 검토하여 확정하는 과정이 필요함.
- 셋째, 회사 내부의 의사 결정 과정(회의 혹은 CEO 결정)을 통해 직접시공 수행의 사유 및 적정성을 검토해야 하며, 금액에 대한 유관 부서(견적, 예산, 공무, 사업지원, 구매 등)와 합의도 필요함.
- 셋째, 회사 내부의 의사 결정 과정(회의 혹은 CEO 결정)을 통해 직접시공 수행의 사유 및 적정성을 검토해야 하며, 금액에 대한 유관 부서(견적, 예산, 공무, 사업지원, 구매 등)와 합의도 필요함.
- 이러한 큰 확인 요소에 따라 공사<sup>40)</sup>, 공무<sup>41)</sup>, 관리 파트의 업무 분장이 이루어져야 함. 특히 행정적으로 관리 파트의 경우 직영 근로자 관리(계약서, 출역점검표 관리), 직영 근로자 숙소 및 식당 관리, 직영 장비관리(장비업체 선정, 장비임대차 계약, 가동일보 관리), 건설기계대여금 지급보증서 발급 및 관리 등 기존의 업무의 범위와 심도 측면에서 확장될 것으로 예상됨.

❖ (자원별 수행 및 관리 프로세스) 직접시공의 대상이 되는 자재, 노무, 장비의 관리 프로세스도 사전에 정립해야 할 것으로 판단됨.

- 노무관리 : 안전교육 시행, 근로자 현장투입, 출력 확인/일보, 월말 투입집계 및 노무비 집행업무 등이 필요함.
- 자재관리 : 자재업체 선정 및 계약, 자재검수(품질확인), 자재 청구서 작성/결재, 자재반입, 송장확인/입고결재, 자재비 집행, 자재수량 확인, 월말투입 정리 등의 업무가 요구됨.
- 장비관리 : 임차 장비선정 및 계약, 장비점검, 장비신청서 작성, 장비투입, 송장확인/가동일보, 중기 운행일보 결재, 장비비 집행, 월말투입 정리 등의 업무가 필요

❖ 현장 노무 관리 측면에서 다음과 같은 내용의 검토도 필요함.

- 우수 건설 근로자의 선발 및 상용 근로자 전환 등 인센티브 부여 등 검토가 필요함.
- 회사의 관리 대상 증가(공무 사안)에 따라 회사 인력의 배치 및 생산성 향상을 위한 각종 방안의 검토

40) 공사파트의 경우 직접시공계획의 작성(공정계획, 투입계획)과 직접시공의 수행 주체가 됨.

41) 공무파트의 경우 직접시공 타당성 검토(하도급 대비), 직접시공수행 검토(공정, 투입, 예산 손익 등)의 주체가 될 것임.

토가 요구됨.

- 임금지급 방식에 대한 검토가 필요함. 주휴수당 등 계상목적 시급의 추진이 필요하며, 월급체계 전환 등도 준비해야 함.
- 외국인 근로자 채용과 관련하여 자사의 직접시공시 외국인 근로자의 채용 기준 및 취업시 확인사항 등에 대한 준비도 필요함.

최석인(선임연구위원·sichoi@cerik.re.kr)

전영준(연구위원·yjjun@cerik.re.kr)

이광표(부연구위원·leekp@cerik.re.kr)