

건설정책리뷰 2010-01

직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안

유일한 · 김은미

2010. 4.

대한건설정책연구원

요 약

- 소규모 건설공사의 일정 비율 이상을 원도급자가 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 공사를 시공하도록 하는 직접시공의무제도가 2006년 1월부터 시행되고 있음.
 - 현재는 30억 미만의 공사에 대하여 원도급자가 30% 이상을 직접시공하도록 규정하고 있으나, 최근(2009.12) 국회에 제출된 개정안에서는 직접시공의무비율을 최대 50%까지 확대하고, 대상공사도 300억 미만공사로까지 대폭 확대시킨다는 내용을 담고 있음.
- 직접시공의무제도가 시행된 지 4년여가 지났으나, 당초의 도입 취지였던 페이퍼컴퍼니 감소, 책임시공에 의한 품질확보 등 효과는 거의 나타나지 않고 있으며, 오히려 위장직영/위장하도급 등이 성행하는 등 부작용이 크다는 지적이 있어 개정안에 대한 논란이 거세짐.
 - 이에 본고는 1)현행 직접시공의무제도가 당초의 도입 취지대로 효과가 있었는지를 검토하고, 2)직접시공의무제도 확대·적용의 문제점을 진단하며, 3)향후 이를 대신할 개선방안을 제시하고자 함.
- 직접시공의무제도의 효과를 1)페이퍼컴퍼니 감소 효과, 2)직접시공의 질적 효과, 3)직접고용 유도 효과의 3가지 측면에서 직·간접적으로 분석한 결과, 거의 모든 측면에서 효과가 없었던 것으로 나타남.
 - 건설업체수 및 등록현황(수)의 감소 효과가 전혀 없었고, 직접시공의무불이행으로 인한 과징금 부과가 속출하였으며, 2006년 이후 취업자수 증가도 전혀 나타나지 않았음.
- 현재에도 많은 문제점이 나타나고 있는 직접시공의무제도의 확대방안에 대해서 1)건설산업의 분업화·전문화 측면, 2)생산방식의 효율화 측면, 3)불법·불공정행위 측면, 4)행정부담 측면, 5)글로벌 스탠다드의 측면으로 구체적인 분석과 진단을 수행함.
 - 결과적으로, 직접시공의무제도는 현행의 건설산업체계에 반하며 오히려 생산성을 저하시키는 비효율적 규제이므로 이를 조속히 폐지하는 것이 타당하다는 결론이 도출됨.
- 본고는 원도급자의 직접시공을 의무화하지 않는 대신 1)발주자에게 재량권 부여, 2)전문공사별 분리발주시 적용, 3)건설보증시스템 활용의 대안을 제시함.

건설정책리뷰 2010-01

직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안

유일한 · 김은미

2010. 4.

대한건설정책연구원

요 약

- 소규모 건설공사의 일정 비율 이상을 원도급자가 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 공사를 시공하도록 하는 직접시공의무제도가 2006년 1월부터 시행되고 있음.
 - 현재는 30억 미만의 공사에 대하여 원도급자가 30% 이상을 직접시공하도록 규정하고 있으나, 최근(2009.12) 국회에 제출된 개정안에서는 직접시공의무비율을 최대 50%까지 확대하고, 대상공사도 300억 미만공사로까지 대폭 확대시킨다는 내용을 담고 있음.
- 직접시공의무제도가 시행된 지 4년여가 지났으나, 당초의 도입 취지였던 페이퍼컴퍼니 감소, 책임시공에 의한 품질확보 등 효과는 거의 나타나지 않고 있으며, 오히려 위장직영/위장하도급 등이 성행하는 등 부작용이 크다는 지적이 있어 개정안에 대한 논란이 거세짐.
 - 이에 본고는 1)현행 직접시공의무제도가 당초의 도입 취지대로 효과가 있었는지를 검토하고, 2)직접시공의무제도 확대·적용의 문제점을 진단하며, 3)향후 이를 대신할 개선방안을 제시하고자 함.
- 직접시공의무제도의 효과를 1)페이퍼컴퍼니 감소 효과, 2)직접시공의 질적 효과, 3)직접고용 유도 효과의 3가지 측면에서 직·간접적으로 분석한 결과, 거의 모든 측면에서 효과가 없었던 것으로 나타남.
 - 건설업체수 및 등록현황(수)의 감소 효과가 전혀 없었고, 직접시공의무불이행으로 인한 과징금 부과가 속출하였으며, 2006년 이후 취업자수 증가도 전혀 나타나지 않았음.
- 현재에도 많은 문제점이 나타나고 있는 직접시공의무제도의 확대방안에 대해서 1)건설산업의 분업화·전문화 측면, 2)생산방식의 효율화 측면, 3)불법·불공정행위 측면, 4)행정부담 측면, 5)글로벌 스탠다드의 측면으로 구체적인 분석과 진단을 수행함.
 - 결과적으로, 직접시공의무제도는 현행의 건설산업체계에 반하며 오히려 생산성을 저하시키는 비효율적 규제이므로 이를 조속히 폐지하는 것이 타당하다는 결론이 도출됨.
- 본고는 원도급자의 직접시공을 의무화하지 않는 대신 1)발주자에게 재량권 부여, 2)전문공사별 분리발주시 적용, 3)건설보증시스템 활용의 대안을 제시함.

I. 서론

- 2006년 1월부터 시행된 직접시공의무제도는 의무하도급제를 대체하는 성격을 갖는 제도로 도입됨. 30억원 미만의 공사에 대하여 원도급자가 30% 이상을 직접시공 하도록 규정하여, 시공능력을 확보하지 못한 페이퍼컴퍼니를 퇴출시키고, 원도급자의 책임시공으로 건설공사의 품질을 확보한다는 것이 당초 제도 도입의 취지임.
- 최근(2009. 12) 이 제도를 확대 시행하고자 하는 「건설산업기본법」 개정안이 국회에 제출되어 논란이 일고 있음. 개정안이 담고 있는 내용은 직접시공의무비율을 최대 50%까지 확대하고, 대상공사도 300억원 미만 공사까지 대폭 확대시킨다는 것임.
- 그러나, 300억원 미만 공사가 전체 건설공사의 대부분을 차지하기 때문에(건설공사 건수 기준), 이 개정안은 사실상 전체 공사에 직접시공 의무제도를 모두 적용시킨다는 것으로까지 해석될 수 있음. 따라서 큰 파장이 예상되는데, 그 파장의 핵심은 1)대부분의 원도급자가 실제로 직접시공할 수 있는 능력을 갖추고 있는지, 그리고 2)이로 인해 그간 우리나라 건설산업이 구축해온 하도급의 분업화·전문화 및 하도급 계열화의 기반이 붕괴되는 것은 아닌지에 관한 논란임.
- 따라서, 본고는 우선 직접시공의무제도의 도입배경과 현재의 적용현황 등 개관을 살핀 후, 직접시공의무제도가 실제 페이퍼컴퍼니 감소 등 당초의 도입 취지대로 그 효과가 있었는지를 검토하고, 이번에 발의된 직접시공의무제도 확대·적용의 문제점을 주요 이슈별로 진단하였음.
- 또한 실질적으로 그간 전문공사별 직접시공의 주체였던 전문건설업체들이 이번 개정안에 대하여 어떻게 생각하는지의 인식조사를 수행하였으며, 여러 검토 결과들을 종합해 발의된 개정안을 대신하는 몇 가지의 직접시공과 관련된 대안을 제시함.

II. 직접시공의무제도 개관

1. 제도의 도입 및 확대추진 배경

- 직접시공의무제도는 무자격 부실업체들의 난립과 “입찰브로커” 화를 방지하기 위하여 2006년 1월부터 시행된 제도임.
 - 1958년 도입된 건설업 면허제가 1999년 등록제로 전환되면서 많은 폐이퍼컴퍼니가 생겨난 것에 대한 조치의 의미를 갖고 있음.
 - 즉, 소규모 건설공사를 도급받은 건설업자가 공사의 일부를 직접시공 하게 하여 부실업체를 퇴출시키겠다는 의지가 담겨 있는 제도임.
 - 아울러, 직접시공을 하게 되면 책임시공에 의한 건설공사 품질도 확보된다는 것이 도입을 주장하던 측의 입장임.
- 그러나 의무하도급제도 폐지가 거론되면서, 대체방안의 성격으로 직접시공의무제도가 생겨남에 따라 종합건설업자와 전문건설업자 간 상당한 논란을 불러일으키게 됨.
 - 종전 의무하도급제는 전문건설업자의 보호·육성 차원에서 도입된 제도였으나, 원도급자의 자율성을 침해하는 규제라는 차원에서 폐지됨.
 - 반면, 전문건설업계는 직접시공의무제도 역시 의무하도급제와 동일한 규제이며, 직접시공 능력이 없는 종합건설업자의 위장직영 등으로 하도급자가 피해를 보기 때문에 폐지되어야 한다는 주장을 하게 됨.
- 이러한 논란 속에 2009년 12월 직접시공의무제도를 확대하는 「건설산업기본법」(이하 ‘건설법’ 이라 함) 개정안이 국회에 제출되어 더욱 많은 논란이 시작됨.
 - 현행 건설법 시행령 규정에 따라 직접시공의무제도는 30억 미만의 공사(소규모공사 위주)에서 30% 이상 직접시공하도록 하고 있음.
 - 그러나, 발의된 개정안은 시행령이 아닌 법에서 직접 100~300억 미만은 20% 이상, 50~100억 미만은 30% 이상, 50억 미만은 50% 이상 직접시공하도록 하고 있음.

- 이 개정안의 발의 배경은 다음과 같이 세 가지로 요약 됨.
 - 폐이퍼컴퍼니 퇴출을 위해 확대가 필요
 - 건설업체(원도급자)의 책임시공으로 부실시공을 방지
 - 법은 100억 이하로 되어 있으나, 시행령은 30억 미만에만 적용토록 하고 있어 법의 취지에 준하는 실효성이 미흡

2. 제도의 의미와 적용 현황

1) 제도의 의미

- 직접시공의무제도가 규정하고 있는 내용은 도급금액이 30억 미만인 공사를 도급받은 건설업자는 30% 이상에 상당하는 공사를 직접시공해야 한다는 것으로, 세부적인 의미는 다음과 같음.¹⁾
- 직접시공의 의미 : ‘직영시공’과 동일한 의미이며, 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 말함.
 - 여기에서 직접시공의 주체는 원도급공사를 수행하는 ‘건설업자’이며, 종합건설업자와 전문건설업자 모두 해당됨.
 - 적용기준이 되는 30억이라는 도급금액(장기계속공사 또는 계속비공사의 경우 총공사부기금액)에는 일반관리비, 이윤, 부가기치세가 포함되며, 관급자재는 제외됨.
 - 직접시공은 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 직영시공하는 경우이기 때문에, 하도급자에게 필요한 자재나 장비만을 제공하고, 시공은 하도급자가 할 경우, 지급한 자재나 장비는 직접시공에 해당되지 않음.
 - 뿐만 아니라, 일반건설업자가 수행하는 계획·관리·조정의 업무도 직접시공에 해당되지 않음.
- 직접시공의 예외 : 30억 미만의 공사(민간공사, 공공공사)는 모두 해당되지만, 건산법 시행령 제30조의2 제3항에 따라 발주자가 공사의 품질 등을 위하여 서면으로 승낙한 경우에는 직접시공하지 아니할 수 있도록 예외 조항

1) 국토해양부(2006.2), “건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 안내” 및 질의회신(민원)에 대한 소관 부처의 답변 내용을 토대로 작성함.

- 을 두고 있음.
- 또한, 1건 공사의 도급금액이 4천만원 미만이고, 공사기간이 30일 이내인 경우에는 직접시공계획을 통보하지 아니할 수 있음.²⁾
- 직접시공의 이행 : 직접시공의무 대상공사를 수행하는 건설업자는 도급계약 체결일로부터 30일 이내에 발주자에게 ‘직접시공계획서’를 제출하고 그 계획대로 직접시공의무를 이행함.
- 직접시공계획서에는 직접시공할 공사량, 공사단가 및 공사금액이 명시된 공사내역서와 예정공정표를 제출
- 직접시공계획서를 제출하지 않거나 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우 발주자는 도급계약을 해지할 수 있음.
- 또한, 직접시공계획서 미제출시 500만원 이하의 과태료 부과 및 직접시공의무 위반시 1년 이내 영업정지 또는 도급금액의 30%에 상당하는 과징금 부과
- 다만, 통보된 직접시공계획의 변경이 발생할 시에는 발주자의 사전승인에 의하여 하도급 제한 규정에 위배되지 않는 범위 내에서 직접시공계획과 내용을 변경할 수 있음.

2) 제도 적용의 현황

- 직접시공의무제도가 시행되기 직전인 2005년 공사건수를 기준으로 볼 때 직접시공의무 대상공사는 전체 공사의 95% 이상을 차지함.³⁾
- 따라서 직접시공의무제도는 공사건수 기준 대부분의 건설공사에 적용되어지고 있다고 볼 수 있음.
- 직접시공의무제도의 적용이라 함은 건설업자가 발주자에게 직접시공계획서를 제출하는 것이 1차적 행위이며, 처분관청이 이행여부를 점검하여 영업정지·과징금 등 행정처분을 하는 것이 2차적 행위에 해당됨.
- 직접시공계획서의 제출은 발주자에게 직접 서면으로 통보하거나, 건설산업 종합정보망(KISCON)에 통보하는 방법이 있음.

2) 이 조항은 직접시공의무제도가 시행된 2006년 1월부터 적용된 사항이 아니며, 2007년 12월 28일에 신설된 단서 조항임.

3) 국토해양부 보도자료, 2007. 4.

- 제출된 직접시공계획서는 아래의 <표-1>과 같이 직접시공과 하도급이 구분된 총괄표와 함께 내역서 및 공정표로 구성됨.

<표-1> 직접시공계획서 샘플(총괄표)

건설공사의 직접시공계획서						
공사명	0000 관사 신축공사(건축)					
공 종	공종: 건축 세부공종: 다가구주택		현장소재지	00시 00번지		
발주자	상 호 (기관명): 00청	■공공기관 □민간	대표자	00청 000	주소	00시 00번지
수급인	상호: 00토건(주)	대표자	000	영업소재지	00시 00번지	
공 사 개 요						
도급방법	■단독도급 □공동도급 (□공동이행 □분담이행 □주계약자관리방식)					
계약성질	□장기계속공사 ■기타공사					
계약일	2008년 0월 00일	착 공 일	2008년 0월 00일	준공 예정일	2008년 0월 00일	
도급금액	일금이억구천일백칠십구만육천원정 (₩291,796,000)					
직접시공계획						
직접시공 공종			하도급(예정) 공종			
<세 부 공 종>		<금 액>	<세 부 공 종>		<금 액>	
가 설 공 사		11,266,137	철근콘크리트공사		43,787,110	
토 및 지 정 공 사		5,531,966	석 공 사		2,426,209	
조 적 공 사		1,176,445	목 공 사		7,662,612	
타 일 공 사		9,291,460	방 수 공 사		3,678,487	
미 장 공 사		13,725,425	지붕및홀통공사		2,530,781	
수 장 공 사		8,882,636	금 속 공 사		2,893,383	
부 대 공 사		11,084,698	창 호 공 사		26,125,271	
기 타 공 사		7,830,000	유 리 공 사		4,644,785	
운 반 비		837,426	도 장 공 사		10,446,871	
-		-	조 경 공 사		2,780,093	
-		-	기 계 설 비 공 사		29,758,087	
소 계		69,626,193	소 계		136,733,689	
경 비		13,253,835	경 비		25,159,636	
일 반 관 리 비		2,486,400	일 반 관 리 비		4,856,799	
이 윤		4,796,656	이 윤		8,355,884	
부 가 가 치 세		9,016,308	부 가 가 치 세		17,510,600	
직 접 시 공 금 액		99,179,392	하 도 급 시 공 금 액		192,616,608	
「건설산업기본법」 제28조의2의 규정에 의하여 건설공사의 직접시공계획을 통보합니다.						
2008년 0월 00일						
수 급 인 00토건(주) 000 (서명 또는 인)						
00청 000 귀하						
<첨부서류> 1. 직접시공 및 하도급 할 공사량, 공사단가 및 공사금액이 명시된 공사내역서 2. 예정공정표						

- 이와 같이 직접시공계획의 제출에 따라 이를 이행하고, 이행여부를 확인하도록 하고 있는 직접시공의무제도는 다음과 같은 운영상의 문제점을 나타내고 있음.⁴⁾
 - 사전에 직접시공 공종과 하도급 공종을 명확하게 구분하기 어려움.
 - 직접시공에 포함되지 않는 원도급자의 계획·관리·조정에 소요되는 비용과 원도급자가 해당 공종에 자기 인력, 자재, 장비를 투입하는 직접시공 비용을 나누기 어려움.
 - 계약일로부터 30일 이내에 공사 전 기간에 걸친 하도급 내용을 미리 확정하기 어려우며, 공사 진행과정 중 많은 설계변경, 계약변경으로 인해 직접시공의 내용에도 많은 변경이 발생할 수밖에 없음.
 - 복합공사(공종)의 경우, 직접시공 내역을 따로 구분하기 어려움.
 - 준공금액을 기준으로 직접시공비율을 다시 산정해야하는 등 절차상의 번거로움이 큼.
 - 처분관청에서 직접시공 이행여부를 실제로 일일이 확인하기 어려움.
 - 원도급자가 실제 자기 기능인력, 보유장비 등을 투입했는지의 여부를 실제로 확인하기 어려움.

<참고자료> 직접시공계획서 통보 건수

- 공공발주자의 경우 통보받은 직접시공계획서가 연간 약 290,000여건에 달해, 직접시공 여부를 일일이 확인하기는 현실적으로 불가(대한전문건설협회가 2009년에 조사한 내용)
- 2008년부터 발주자에게 통보하는 직접시공계획서를 건설산업종합정보망을 이용한 통보도 가능하게 하였으나, 아직까지 활성화되지 않은 관계로 연간 4,000 ~ 5,000건 정도가 전자통보 방식으로 제출되는 실정

4) 직접시공계획서 사례 검토 및 국토해양부에 접수된 질의회신 내용 검토 등을 통해 제시함.

III. 직접시공의무제도 효과 검토

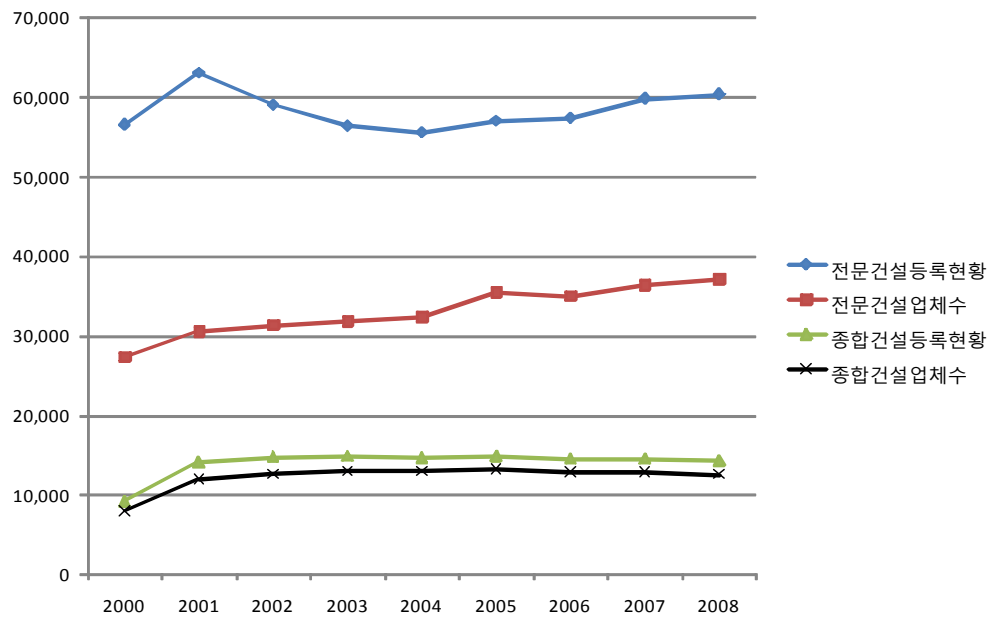
1. 페이퍼컴퍼니 감소 효과

- 직접시공의무제도 도입의 가장 큰 배경이 된 것은, 무자격 부실업체들의 난립과 “입찰브로커”화 되어 있는 페이퍼컴퍼니의 퇴출임. 따라서 2006년 동 제도 도입이후 페이퍼컴퍼니가 어느 정도가 줄었는지의 효과를 판단해 볼 필요가 있음.
- 실질적으로 누가 페이퍼컴퍼니인지를 판단하기는 어렵기 때문에, 난립하는 수많은 업체의 상당수를 페이퍼컴퍼니라고 간주하고, 전체 업체수(원도급자)의 변화를 검토함.
- 건설업체의 수는 직접시공의무제도가 시행되기 전인 2005년 이전과 시행 후인 2006년 이후를 비교해 볼 때, 감소 효과가 없는 것으로 나타남.
- 종합건설 업체수와 종합건설 등록현황은 약간의 감소가 있었으나, 이는 최근 몇 년간의 국내 경제상황과 건설경기 침체 등의 영향을 받은 것으로 간주할 수 있음.
- 반면, 전문건설 업체수와 등록현황은 오히려 증가함. <표-2>에 제시된 바와 같이, 전문건설업체의 경우에도 공사계약 건수는 하도급에 비해 원도급이 2.8배나 많기 때문에, 직접시공의무제도 적용을 받는 업체가 상당수 존재하는 것으로 볼 수 있음.

<표-2> 연도별 건설업체수 및 등록현황(2000년 ~ 2008년)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
종합건설 업체수	7,978	11,961	12,643	12,996	12,988	13,202	12,914	12,842	12,590
종합건설업 등록현황	9,286	14,082	14,711	14,868	14,653	14,829	14,489	14,499	14,262
전문건설 업체수	27,364	30,573	31,388	31,840	32,401	35,560	35,040	36,422	37,110
전문건설 등록현황	56,516	63,051	59,001	56,386	55,498	56,966	57,327	59,807	60,351

자료 : 대한건설협회(2010), 민간건설백서(2008년 건설환경)



[그림-1] 건설업체수 및 등록현황 변화 추이(2000년~2008년)

<표-3> 전문건설업체의 원·하도급별 수주실적 추이

(단위 : 건수, 억원, (%))

구 분	원도급계약 실적		하도급계약 실적	
	계약건수(증감률)	계약액(증감률)	계약건수(증감률)	계약액(증감률)
2002년	352,883(4.1)	151,613(17.5)	179,634(9.1)	332,504(25.4)
2003년	360,189(2.1)	161,250(△1.8)	188,832(5.1)	384,544(15.6)
2004년	358,634(△0.5)	158,441(0.0)	186,616(△1.2)	411,324(6.9)
2005년	361,473(0.8)	158,469(0.5)	159,979(△14.3)	421,263(2.4)
2006년	374,290(3.5)	159,396(0.6)	156,451(△2.2)	425,176(0.9)
2007년	385,109(2.9)	179,822(12.8)	159,222(1.8)	458,521(7.8)
2008년	445,311(15.6)	194,650(8.2)	156,873(△1.5)	528,542(15.3)

자료 : 대한전문건설협회(2009), 전문건설업 실태조사 분석 보고서

- 위 [그림-1]과 같이 업체수 및 등록현황의 변화 추이를 보면, 직접시공 의무제도시행으로 당초 의도했던 페이퍼컴퍼니의 감소 및 난립하는 무자격 부실업체의 퇴출은 거의 효과를 거두지 못하고 있는 것을 알 수 있음.
- 그 이유를 <표-4>에서 추측해볼 수 있음. 무자격 부실업체의 퇴출 전 단계라고 할 수 있는 영업정지처분 사유를 보면, 대부분 등록기준 미달이 원인

이었던 것으로 나타남.

- 즉, 부실업체의 퇴출과 정리는 등록기준 등에 관한 관리·감독의 조치로 해결해야 하며, 큰 영향을 미치지 못하는 직접시공의무제도를 통해 해결하려 해서는 효과를 거두기 어려움.

<표-4> 종합건설업체의 2008년도 영업정지처분 현황

사유	합계	등록 기준 미달	국세/ 지방세 체납 등	직접 시공 불이행	불법 하도급 등	뇌물 제공	조잡 부실	직접 시공 미통보 등	기타
건수	752	697	28	14	3	2	2	2	4
처분 비율	100%	92.69%	3.72%	1.86%	0.4%	0.27%	0.27%	0.27%	0.53%

자료 : 대한건설협회(2010), 민간건설백서(2008년 건설환경)

2. 직접시공의 질적 효과

- 직접시공의무제도 도입의 또 다른 배경이 되었던 것은, 원도급자의 책임 있는 시공으로 품질확보가 가능하다는 것이었음. 그러나 직접시공에 의한 품질확보 효과를 정량적으로 판단하기는 매우 어렵기에, 몇 가지 유사 판단기준에 의해 직접시공의 질적 효과를 고찰해 보고자 함.
- 우선, 2008년에 발주된 소규모 공공건설공사(1억 이상~10억 미만) 중 건설공사대장 전자통보제도에 의해 건설산업종합정보망에 직접시공계획서와 하도급계획서가 통보된 공사 74건을 추출하여 분석함.
- 분석 결과, 분석대상 74건 공사의 도급공사계약금액 평균은 약 3억원이었으며, 이중 직접시공을 하는 것으로 통보된 금액이 전체의 65%를 차지함.

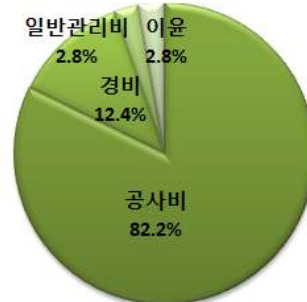
<표-5> 소규모공사의 직접시공계획 현황 분석

구 분	전체 도급금액	직접시공	하도급공사	분석대상
평균 금액(원)	308,654,740	200,640,672	108,014,068	1억~10억 미만의 소규모공사 74건
비율(%)	100.0%	65.0%	35.0%	

자료 : 건설산업지식정보시스템(KISCON)



[그림-2] 직접시공의 공사비내역

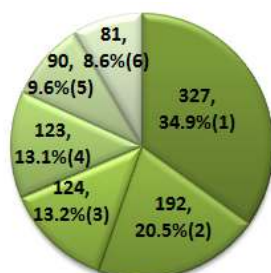


[그림-3] 하도급공사의 공사비내역

- <표-5>와 같이, 의무비율인 30%를 훨씬 초과하는 65%의 직접시공 비율로 계획서가 제출된 점과 실질적인 직접시공 여건(기능인력, 장비 등 보유)을 갖추지 못한 종합건설업자가 많다는 점을 감안하면, 다음과 같은 직접시공의 질적 측면이 우려됨.
- 직접시공계획서의 이행여부 확인이 어렵다는 사실을 알고 허위 또는 임의로 계획서를 제출했을 가능성 존재
- 직접시공비율이 높은 만큼 위장직영, 위장하도급의 가능성도 높게 존재
- [그림-2]와 [그림-3]에 비교되는 것처럼, 하도급에 의한 경우보다 직접시공의 경우가 직접공사비보다는 경비(공과잡비)와 이윤을 높이는 수단으로 활용될 가능성이 존재

<참고자료> 직접시공의무제도 폐지 또는 축소 찬성에 대한 이유

- 2009년 전문건설업 실태조사 분석 보고서에 의하면, 전문건설업체의 약 43.5%가 직접시공의무제도 폐지 또는 축소를 바라는데, 그 이유를 다음과 같이 제시하고 있었음. (※ 전체의 13.8%는 확대를, 나머지 42.6%는 현행 유지를 바라는 것으로 나타남)



- (1)하도급 여부는 현장상황에 따라 건설업자가 선택하는 것이 바람직함
- (2)전문건설업자는 대부분 직접시공을 하고 있으므로
- (3)원도급자의 위장직영 등 불법 하도급행위 방지
- (4)직접시공계획서 제출 등 불필요한 행정력 낭비 제거
- (5)생산조직(장비, 기능인력 등) 상시 보유에 따른 고정비 부담 해소
- (6)직접시공할 경우 생산효율이 저하되어 공사비 증가

- 분석대상인 74건의 직접시공계획서 내용(공종, 내역 등)을 검토해 본 결과, 다음과 같은 의견을 제시해 볼 수 있음.
 - 해당 공사의 주공종이라고 할 수 있는 공종들은 직접시공과 하도급을 구분함에 있어 일정한 패턴이나 일관성이 나타나지 않음.
 - 다만, 가설공사, 부대시설공사, 기타공사(건축기타, 토목기타), 잡공사는 대부분 직접시공으로 분류하고 있는 경우가 많음.
 - 이러한 결과를 볼 때, 현재 원도급자의 직접시공은 주공종 보다 부수적 성격이 강한 공종에 많이 치우친다고 볼 수 있으며, 이는 당초 ‘책임 있는 시공에 의한 품질확보’라는 직접시공의무제도 도입의 취지와는 거리가 멀다고 할 수 있음.

<표-6> 직접시공계획서 상의 직접시공과 하도급 공종 분류(예시)

	샘플 A 주차장(터미널) 조성공사 (도급금액 : 542,300,000원)		샘플 B 농산물 도매시장 증축공사 (도급금액 : 305,990,100원)	
	직접시공	하도급	직접시공	하도급
공종 구분 및 금액 (원)	가설공사 (2,696,339) 토공사 (28,020,483) 철근콘크리트공사 (13,482,977) 미장공사 (3,372,787) 금속공사 (36,496,050) 잡공사 (53,449,809) 시설및제외공사 (1,568,969) 건축기타 (4,518,428)	철골공사 (130,643,589) 도장공사 (57,510,000) 금속공사 (101,835,079) 잡공사 (7,667,607)	건축기타 (126,690,100) ※샘플 B의 경우 경비, 일반관리비, 이윤이 모두 포함된 금액임.	철근콘크리트공사 (14,300,000) 철골공사 (91,300,000) 창호공사 (73,700,000)
합계	185,425,286 (34.2%)	356,874,714 (65.8%)	126,690,100 (41.4%)	179,300,000 (58.6%)

자료 : 건설산업지식정보시스템(KISCON)

- 아울러, 직접시공의 질적 효과를 판단하는 정확한 기준은 아니지만, 다소 연관성이 있을 수 있는 몇 가지 지표를 검토함.
 - 먼저, 종합건설업체의 행정처분 현황에서 2008년도 과징금 현황을 보면 전

체 과징금 부과 건수 중 직접시공의무 위반이 71%를 차지함. 이러한 결과를 볼 때, 30억 미만의 소규모공사에서도 직접시공의무는 현장에서 제대로 지켜지기 어려운 제도이며, 따라서 효과도 기대하기 어려움(<표-7> 참조).

- 또한, 2008년도 노동부 산업재해 통계분석에 의하면 건설업 재해자 20,835명 중 67.7%가 공사금액 20억 미만 소규모공사에서 재해를 입은 것으로 나타남. 따라서 원도급자의 직접시공이 공사(안전)관리 측면에서도 취약한 결과를 나타낸다고 볼 수도 있을 것임(<표-8> 참조).

<표-7> 종합건설업체의 2008년도 과징금 부과 현황

사유	합계	직접시공 의무위반	설계와 다른시공	공사대장 미(지연)통보	기타
건수	52	37	5	3	7
처분비율	100%	71%	10%	6%	13%

자료 : 대한건설협회(2010), 민간건설백서(2008년 건설환경)

<표-8> 공사규모별 건설재해 현황(2008년도)

규모	총계	3억 미만	3~ 20억 미만	20~ 50억 미만	50~ 120억 미만	120~ 300억 미만	300~ 500억 미만	500~ 1,000억 미만	1,000억 이상	분류 불능
재해자 (명)	20,835	8,106	6,005	2,403	1,356	824	445	577	474	646

자료 : 대한건설협회(2010), 민간건설백서(2008년 건설환경)

- 이러한 내용들을 통해서 직접시공의 질적 효과(책임시공에 의한 품질 확보)가 전혀 없다고 주장할 수는 없으나, 직접시공의무제도가 형식적으로 활용되고 있고 그로 인한 부(-)의 효과가 일부 나타나고 있다는 것을 알 수 있음.

3. 직접고용 유도 효과

- 직접시공의무제도 도입이 기능인력의 직접고용을 유도하고 건설근로자 처우개선 및 고용안정에 효과가 있다는 주장에 대하여 기초적인 데이

터(취업자수)를 중심으로 검토해 봄.

- 고용 효과의 가장 기본적 수치인 건설업 취업자수는 직접시공의무제도 시행 이후인 2006년부터 전혀 증가세를 나타내고 있지 못함. 반면, 같은 기간 전체 산업의 취업자수는 다소 증가함.
- 건설업 전체 취업자수로 직접시공으로 인한 고용 효과를 판단하기는 어려우나, 전체 건설공사의 95% 이상이 직접시공의무제도 적용대상 공사라는 점을 고려하면, 직접시공으로 인한 직접고용 효과는 수치상 전혀 나타나지 않았다고 볼 수 있음.

<표-9> 건설업 취업자수 추이

(단위 : 만명, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체산업	2,115.6	2,157.2	2,216.9	2,213.9	2,255.7	2,285.6	2,315.1	2,343.3	2,357.7
건설업	158.0	158.5	174.6	181.6	182.0	181.4	183.5	185.0	181.2
비중	7.5	7.3	7.9	8.2	8.1	7.9	7.9	7.9	7.7
증감률	7.1	0.3	10.2	4.0	0.2	-0.3	1.2	0.8	-2.0

자료 : 대한건설협회(2010), 민간건설백서(2008년 건설환경)

<표-10> 전문건설업 상용종업원수 추이

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
전체(명)	151,955	222,411	235,074	252,675	268,241	257,916	255,443	263,955	368,254
법인(명)	147,336	214,756	226,728	244,252	259,968	249,653	247,339	256,362	361,794
개인(명)	4,619	7,655	8,346	8,423	8,273	8,263	8,104	7,593	6,460

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 년도

- 참고로, 전문건설업의 상용종업원수 추이를 보면 직접시공의무제도가 시행된 2006년을 기점으로 2007년까지 종업원수의 변화가 거의 없었지만, 시공참여자제도가 폐지된 2008년부터는 기능인력의 단기적 고용과 해고가 빈번해짐에 따라 종업원수가 일시적으로 늘어난 것을 알 수 있음. 그러나 이와는 달리 직접시공의무제도는 고용 면에서 어떠한 영향력도 거의 나타나지 않았다고 볼 수 있음.

IV. 직접시공의무제도 확대의 문제점 진단

직접시공의무제도 확대·적용의 문제점을 1)건설산업의 분업화·전문화 측면, 2)생산방식의 효율화 측면, 3)불법·불공정행위 측면, 4)행정부담 측면, 5)글로벌 스탠다드의 측면에서 진단함.

1. 건설산업의 분업화 · 전문화 측면

- 현대 사회의 모든 생산 활동은 분업화·전문화 추세로 나아가고 있으며, 건설산업의 경우에도 분업화·전문화가 생산성 제고 및 책임시공능력 강화에 가장 효율적이라는 경제적 논리에 따라 1975년 전문건설업 면허 제도가 도입됨.
- 건설공사는 다양한 공종의 건설기술이 복합된 기술산업이기 때문에 전체 공사를 종합적으로 계획·관리·조정하는 종합건설업자와, 각 분야별 전문공사의 시공을 담당하는 전문건설업자로 그 역할과 기능이 구분되어 있음.
- 건설산업의 시공 영역은 건산법 제2조(정의)에 의해 “종합공사”와 “전문공사”로 구분되며, 동법 제9조에 의해 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 구분됨.
 - 종합공사는 종합적인 계획·관리·조정의 역할에 중점을 두고 있으며, 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문분야의 시공에 중점을 두고 있음.
 - 이러한 구분에 의해 법에서는 도급과 하도급을 규정하고 있으며, 시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등)에서 5개의 종합공사 업종과 29개의 전문공사 업종별 업무내용을 규정하고 있음.
- 건설업의 업종과 업무내용을 이와 같이 종합건설업과 전문건설업으로 구분하는 것은 건설산업의 특성에 기인함. 건설산업은 다음과 같은 특성이 있기 때문에 하도급을 전담하는 전문건설업자의 역할이 중요함.⁵⁾

- 공종별 분업화(분할도급생산)가 타 산업보다 크게 분화됨.
 - 다양한 공정·기술적용 때문에 종합건설업자가 전 공정을 소화하기 불가능하므로 외주비율이 높고, 외주는 하도급 체계로 이루어짐.
 - 외주비율이 큰 생산방식의 독특성으로 종합적 관리문제가 발생함.
- 이러한 분업화·전문화가 발달함에 따라 하도급을 전담하는 전문건설업자의 역할이 중요하지만, 분업화·전문화된 하도급을 계획·관리·조정하는 종합건설업자의 역할도 매우 중요함. 이러한 기능을 외면한 채 원도급자인 종합건설업자의 직접시공을 의무적으로 확대시키는 것은 건설산업의 특성과 전문건설업 면허제도 도입 취지에 정면 배치되는 것임.
- 최근 들어 신기술·신공법 등 기술이 발달할수록 건설산업은 오히려 분업화에 의한 외주비율이 점차 높아지는 추세임(<표-11> 참조).

<표-11> 연도별 완성공사 원가요소별 구성 비율 추이

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
재료비	24.45	23.26	24.36	24.24	24.55	24.84	24.77	24.86	24.82
노무비	9.22	9.76	9.59	10.11	8.31	7.19	6.70	6.02	5.54
외주비	52.72	53.7	53.64	54.15	54.11	54.84	54.89	55.43	56.41
현장경비	13.61	13.28	12.41	11.50	13.03	13.13	13.64	13.69	13.23
[계]	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

자료 : 대한건설협회(2009), 완성공사원가구성분석

- 원도급자(종합건설업자)의 직접시공의무 적용은 해당 공사의 일정 부분에 대한 직접시공을 담당할 수 있는 핵심기능인력을 상시 보유하는 것임.⁶⁾ 그러나 다음과 같은 측면에서 핵심기능인력 보유에 한계가 존재하며, 이는 오히려 건설산업의 분업화·전문화 기반을 붕괴시키고 건설산업 발전을 퇴보시키는 좋지 못한 결과를 초래할 수 있음.
- 건설사업의 분야는 매우 다양하며, 각 사업의 세부 전문공사도 다양할 뿐더러 각 사업마다 핵심 공종도 다름(<표-12> 참조).

5) 김명수 외(2005)

6) 심규범(2006)

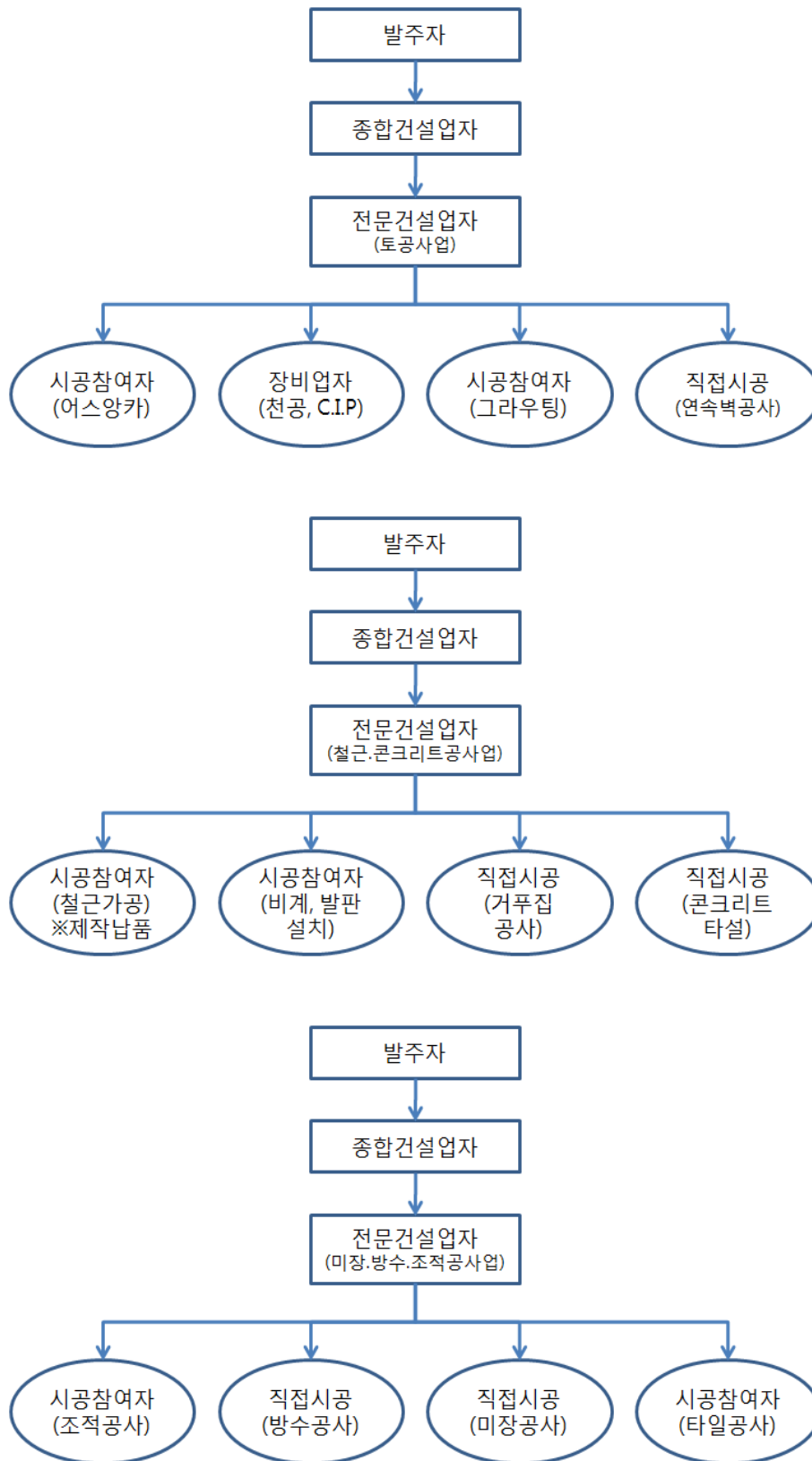
- 전문공사라 하더라도, 단순한 1~2개의 작업이 아니라 전문분야별 여러 작업반(인력, 장비 등)이 투입되어야 하기 때문에 전문화된 작업관리 노하우를 확보한 하도급자가 필요한 것이며, 원도급자(종합건설업자)가 기능인력을 일부 직접고용 하더라도 직접시공이 가능한 것은 아님([그림-4] 참조).

<표-12> 다양한 건설사업의 분야 및 전문공사의 종류

건설사업의 중점 분야(종합건설)			전문공사 종류(건설법 시행령 별표1)		
아파트	병원시설	도로	실내건축공사	철근·콘크리트	강구조물
재건축/재개발	종교시설	교량/터널	토공사	기계설비	철강재설치
다세대/다가구	공용청사	상하수도	미장·방수·조적	상·하수도설비	삭도설치
단독주택	터미널	관개수로	석공사	보링·그라우팅	준설공사
오피스텔	학교시설	치수/하천	도장공사	철도·궤도	승강기설치
사무용빌딩	경기장	용지조성	비계·구조물해체	포장공사	가스시설시공
근린상가	문화재시설	철도	금속구조물·창호	수중공사	난방시공
숙박시설	전시시설	댐/항만	지붕판금·	조경식재	시설물유지관리
공장시설	창고시설	기타	건축물조립	조경시설물설치	(※29개 업종)

자료 : 한국건설산업연구원(2005), 중소건설업 실태 분석과 육성 방안

- 따라서, 종합건설업자가 특정 분야의 기능인력, 장비 등의 보유로 얻을 수 있는 직접시공의 성과보다, 그로 인해서 부실해질 수 있는 종합적인 계획·관리·조정 역할이 더 문제가 됨.



[그림-4] 전문공사의 시공 사례(토공사, 골조공사, 마감공사)

자료 : 대한전문건설협회(2009), 전문건설공사 시공 사례 조사자료

2. 생산방식의 효율화 측면

- 건설산업은 수주산업이자 계절산업이므로 제조업 등 타 산업보다 하도급 의존도가 월등히 높은 산업임. 이런 특성을 감안하면, 종합건설업자에게 많은 시공인력과 장비를 상시 보유토록 하고 건설공사를 직접시공 하게 강제한다는 것은 과도한 고정비 지출부담 뿐 아니라 사회적으로도 낭비요인이 되며, 건설현장 운영방식 선택의 자율성을 위면한 처사임.
- 건설현장의 운영방식은 직접운영방식과 간접운영방식으로 크게 구분될 수 있음. 직접운영방식은 직접시공 또는 직영의 개념이며, 간접운영방식은 하도급자 또는 시공참여자 등을 활용하는 개념임. <표-13>은 이들 각각의 방식에 대한 장단점을 비교한 것임.

<표-13> 현장 운영방식의 장단점 비교

구 분	직접운영방식	간접운영방식
노무비 절감	×	◎
자재비 절감	○	×
경비(관리비) 절감	△	◎
공기단축	△	◎
생산성 향상	×	◎
수익 증대	×	◎
근로자 수급용이	×	◎
책임시공	◎	×
기술력 증대	○	△
하자처리	◎	×
임금지급의 투명성	◎	×

범례 : ◎=매우우수, ○=우수, △=보통, ×=나쁨

자료 : 이선우(2007), 전문건설업체의 현장운영방식 비교를 통한 문제점 분석 및 개선방안, 중앙대학교 건설대학원 석사학위논문

- 또한, 일본의 사례를 살펴볼 필요가 있음. 일본은 대표적으로 네트워크형 중층하도급구조가 존재하는 국가임. 법에서 재하도급 금지에 대한 명시적 규정이 없기 때문에, 하도급구조가 중층구조를 이루고 있음. 이

러한 중층구조를 가진 일본 건설업에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가가 있는데, 이를 정리하면 다음의 <표-14>와 같음.

<표-14> 일본 건설업의 네트워크형 중층하도급구조에 대한 평가

긍정적 평가 (하도급의 필요성)	부정적 평가 (하도급의 불필요성)
● 수주생산(1회성)이고, 공사물량 변동이 심해, 인력/장비의 보유가 부담으로 작용 ● 공사에 따라 불필요한 직종이 달라지므로, 인력/장비의 보유가 부담으로 작용 ● 동일장소가 아닌 이동생산이므로, 고정된 인력/장비의 보유가 부담으로 작용 ● 공사의 기술, 종류가 전문화되어 각종 공사 분야의 시공업자가 필요 ● 원도급자(제네콘)가 코디네이터로서 EC화 되어 가면서, 하도급이 시스템화/종합화 됨.	● 건설업법상 금지되어 있는 일괄하도급이 이루어지는 불법적 사례 발생 ● 실질적인 관리·시공능력을 보유하지 않은 채 명목적으로 활동하는 불필요한 중층적 하도급자 발생

자료 : 김명수 외(2005), 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구

- 이와 같은 연구결과들을 100% 신뢰하지 못한다 하더라도, 분명한 것은 건설산업의 특성(수주생산, 이동생산, 다양한 공사의 유형, 다양한 기술의 종류 등)상 하도급중심의 생산방식인가, 직접시공이어야 하는가의 문제를 확립화하기 어렵다는 것임.
- 즉, 건설산업은 어떤 산업보다 다양성이 존재하기 때문에 생산방식을 제도적으로 의무화하거나 규정화하는 것은 산업의 비효율을 유발할 수밖에 없음.
- 특히, 우리나라의 건설산업은 그 동안 시공위주로만 발전해왔기 때문에 향후 건설산업 발전과 생산력 향상의 핵심이 되는 EC화를 위한 건설사업관리(CM) 능력이 부족하다는 문제가 늘 제기되고 있음.⁷⁾
- 시공위주의 건설산업 성장과정은 엔지니어링과 관리 능력을 상대적으로 증진시키지 못하였고, 그 결과 EC화에 부진함.
- 건설산업의 세계적인 추세는 전문화, 종합화, EC화 되고 있는 상황임.
- 따라서 종합건설업자는 종합적인 계획·관리·조정 능력을, 전문건설업자

7) 김명수 외(2005)

는 전문화된 시공능력을 더욱 발전시킨다는 전제하에 공사의 특성에 따라 생산방식을 효율적으로 선택할 수 있도록 하는 것이 타당함. 원도급자(종합건설업자)의 직접시공 의무화는 오히려 산업의 효율성을 저해시키는 결과를 초래할 수 있음.

<참고자료> 규제가 생산방식의 비효율을 초래하는 사례

- 세계 초고층빌딩이 될 버즈 두바이(Burj Khalifa) 현장에는 Turner사 직원은 단 4명. 4명이 파견돼 건설관리(CM)를 해주는 대가로 총 공사비 중 7%를 받는다. 엄청난 고부가가치인 셈이다.
- 미국의 Turner사는 원래 시공을 전문으로 하는 건설사였다. 토머스 R 부사장은 “우리도 처음에는 외국에서 시공에 주력했으나, ----- 자연스럽게 고부가가치 산업인 CM 쪽으로 이동하게 된 것”
- 우리나라에 본격적인 CM 도입이 어려운 것은 공공발주에서 분할발주를 금지하고 있는 국가계약법 때문이다.

출처 : 매일경제 칼럼(2008.3.12) “해외 톱건설사 4명 하는일, 한국선 14명 매달려”

3. 불법 · 불공정행위 측면

- 현재 대다수 종합건설업자는 건설공사의 공정 및 원가관리, 자재관리, 하도급관리 등의 종합적 관리기능만 갖추고 있을 뿐, 모든 전문공사를 직접시공할 수 있는 기능인력과 장비를 보유하지 못하고 있음.
- 만일, 직접시공의무제도가 확대 · 적용되어 일부 종합건설업자가 특정 분야(예, 교량공사)에서 직접시공 능력을 갖춘다고 하더라도, 운찰제식 낙찰자결정방법 때문에 자기 주력분야가 아닌 공사(예, 상하수도공사)를 수주하게 됨. 이렇게 수주되는 다양한 공사를 종합건설업자가 직접시공하는 것은 불가능하므로, 위장직영 등 불법행위가 유발될 수밖에 없음.
- 직접시공의무제도 도입의 일환으로 수행되었던 정부용역 보고서에서도 공공발주자와의 면담조사 결과를 토대로 다음과 같은 우려사항들을 기

술하고 있음.⁸⁾

- “전문건설업체와는 달리 일반건설업체는 직접시공을 할 수 있는 시스템이 전혀 없다. 3군 정도의 회사 조직을 보면 사장 1인, 임원 2인, 직원 6인 정도이고, 2군은 3군의 2배 정도이다”
 - “현재로서는 이들이 직접시공 능력을 가지고 있다고 볼 수 없다. 따라서 원수급인에게 직접시공의무를 부여함으로써 부실업체를 없애는 것이 아니라 오히려 편법을 양산할 수도 있다”
 - “예를 들어, 위장직영 가능성이 높아지고 하도급업체의 영업이익에 대한 세금이 인건비로 성격이 바뀌어 세금포탈이 나타날 가능성도 있다”
- 상기의 문제점을 포함하여 여러 보고서에서 직접시공의 저해요인, 직접시공을 의무화하는 것의 문제점, 그리고 직접시공 의무화로 인한 부작용에 대하여 다음과 같은 공통적인 의견을 제시함.

<표-15> 직접시공 저해요인 등 직접시공의무제도의 문제점

출처(연구·조사자료)	주요 제시내용
한국건설산업연구원 (강운산), “중소건설업 실태 분석과 육성 방 안”, 2005.11	● 중소기업들이 직접시공의무제도 시행을 부정적으로 평가하는 주요 이유(※설문조사 결과) - 공사비 증가(33.3%) - 경비 증가(29.8%) - 인력확보 곤란(26.3) - 기타 소수 의견은 생략
한국건설산업연구원 (심규범), “건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안”, 2006.10	● 직접시공(직영)을 제약하는 주요 요인(※설문조사 결과) - 지나치게 낮은 공사비(팀/반장 29.9%, 건설업체 29.0%) - 근로계약 등을 위한 관리인력에 대한 인건비 증가(팀/반장 18.5%, 건설업체 19.5%) - 기타 소수 의견은 생략
대한전문건설협회· 대한건설정책연구원, “전문건설업 실태조 사 분석 보고서”, 2009.10	● 성행하는 원도급자의 불법 위장직영/위장하도급의 유형(※설문조사 결과) - 전문건설업자를 종합건설업체 임직원으로 위장직영(36.6%) - 종합건설업체의 현직임직원을 통한 위장하도급(29.6%) - 무면허업자나 심장 등을 종합건설업체 임원으로 위장(25.8%) - 기타 소수 의견은 생략

8) 한국건설산업연구원(2004.11), 건설공사의 직접시공 추진방안, p.116.

- 이 결과들을 요약해 보면, 1)직접시공의 가장 큰 저해요인은 지나치게 낮은 공사비(수주액)이고, 2)직접시공의무제도 시행으로 가장 우려되는 것은 공사비(경비 포함) 증가와 인력확보 문제이며, 3)직접시공의 무제도의 부작용은 위장직영과 위장하도급의 성행임.
- 결국, 위장직영과 위장하도급은 지나치게 낮은 공사비에서의 직접시공 의무화로 인해 불거지는 문제점인데, 직접시공의무제도가 확대·적용될 경우 중소건설업체들의 공사비(경비 포함) 증가 문제와 인력확보 문제는 한층 심각해져 위장직영과 위장하도급이 더욱 만연될 가능성이 높음.
- 이에 따라 전문건설업자는 정식 계약서도 없이 하도급을 받아, 시공하고도 그 실적을 인정받지 못하게 되며 저가하도급심사, 하도급대금지급보증 등 건산법과 하도급법 상의 하도급자 보호 규정도 적용받지 못하는 등 전문건설업자의 존립기반이 심각하게 침해당하게 될 우려가 큼.

4. 행정부담 측면

- 현행 직접시공의무제도는 30억원 미만 공사에 대하여 30% 이상 직접시공하도록 규정하고 있음. 이번에 발의된 건산법 개정안에서는 이를 아래와 같이 대폭 확대하는 내용을 담고 있음.
 - 100억~300억원 미만 건설공사는 20% 이상 직접시공
 - 50억~100억원 미만 건설공사는 30% 이상 직접시공
 - 50억원 미만 건설공사는 50% 이상 직접시공
- 전문건설공사의 경우, 300억원 미만 공사는 전체 공사건수의 99.99%에 해당되므로, 원도급공사는 전체가 직접시공의무제도 적용대상이라고 할 수 있음.⁹⁾
- 종합건설공사의 경우에도 100억원 미만 공사가 전체 공사건수의

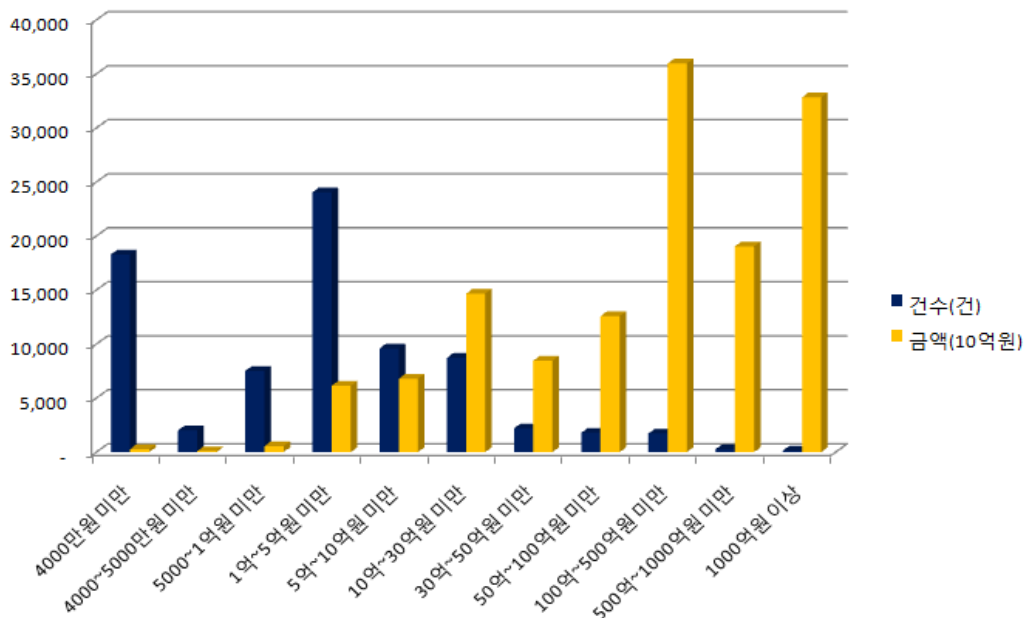
9) 대한전문건설협회 통계자료, 2008년 기준

97.2%에 해당되고 있어 대부분의 공사가 직접시공의무제도 적용대상이라고 할 수 있음.

<표-16> 2008년 기준 종합건설업 공사규모별 계약실적

공사규모	건수(단위 : 건)			금액(단위 : 10억원)		
	건	비율(%)	누적(%)	금액	비율(%)	누적(%)
4,000만원 미만	18,284	24.0%	24.0%	272.5	0.2%	0.2%
4,000~5,000만원 미만	2,008	2.6%	26.6%	89.1	0.1%	0.3%
5000~1억원 미만	7,511	9.8%	36.4%	553.1	0.4%	0.7%
1억~5억원 미만	24,048	31.5%	68.0%	6,137.6	4.5%	5.1%
5억~10억원 미만	9,590	12.6%	80.5%	6,796.0	4.9%	10.1%
10억~30억원 미만	8,723	11.4%	92.0%	14,663.3	10.7%	20.8%
30억~50억원 미만	2,200	2.9%	94.8%	8,467.7	6.2%	26.9%
50억~100억원 미만	1,794	2.4%	97.2%	12,576.2	9.2%	36.1%
100억~500억원 미만	1,721	2.3%	99.5%	35,965.8	26.2%	62.2%
500억~1000억원 미만	277	0.4%	99.8%	19,036.7	13.9%	76.1%
1000억원 이상	141	0.2%	100.0%	32,835.6	23.9%	100.0%
[전 체]	76,297	100.0%	100.0%	137,394.3	100.0%	100.0%

자료 : 대한건설협회(2009), 2008년 기준 종합건설업조사



[그림-5] 2008년 기준 종합건설업 공사규모별 계약실적

- 2008년 기준 전체 전문건설공사 중 원도급공사는 모두 407,402건이며, 종합건설공사는 모두 76,297건임. 직접시공의무제도가 확대·적용될 경우, 이들 대부분이 적용대상이 되어 건설업체의 직접시공계획서 제출(통보) 및 처분관청의 이행여부 확인 등 매우 큰 행정부담 및 업무상 불편을 초래하게 될 가능성이 높음.
- 30억 미만에만 적용하는 현행 기준에서도 공공발주자가 통보받은 직접시공계획서가 연간 약 290,000여건에 달해, 직접시공 여부를 일일이 확인하기가 현실적으로 불가능한 것으로 파악되고 있음.¹⁰⁾
- [그림-5]에서와 같이 종합건설공사는 건수 기준으로 대부분이 직접시공의무제도 확대·적용의 대상이지만, 전체 시장규모(금액) 측면에서 볼 때 300억 이상 공사가 시장규모의 대부분을 차지하고 있어, “건설업체의 책임시공으로 부실시공을 방지하고 품질확보에 기여”한다는 개정안 취지는 다소 명분이 떨어짐.
- 이러한 명분을 위한 것이라면, 오히려 최근 저가낙찰 추세로 인해 부실시공이 우려되는 300억 이상 최저가낙찰제 대상공사에만 직접시공의무제도를 적용하는 것이 타당성이 높다고 할 수 있음.

5. 글로벌 스탠다드의 측면

- 전 세계적으로 직접시공의무제도와 같이 생산방식을 일률적으로 법에서 규정하고 있는 사례는 찾아보기 어려움. 그러나 발주기관 자체 규정이나 지침으로 일부 직접시공을 요구하는 경우는 있음. 아래 <표-17>과 같은 국가들의 사례로부터 시사점을 찾을 수 있음.

10) 대한전문건설협회가 2009년에 조사한 내용

<표-17> 세계 주요국의 직접시공 및 하도급 관련 제도

구 분	관련 내용	출 처
미국 (캘리포니아 주)	• 일반 및 전문 “면허” 는 있되, 중복보유가 가능하여 일반 및 전문 “업자” 의 구분은 없다고 할 수 있음. • 2차, 3차 등 이른바 중층 재하도급에 대한 별도의 규정은 없으나, 과도한 중층 하도급은 발주자가 하도급 승인을 거부할 수 있음. • 공공공사에서는 하도급공정확법(Subletting and Subcontracting Fair Practices Act)에 따라 하도급 공사금액이 원도급입찰액의 0.5% 이상이 되는 하도급공사는 건별로 모두 해당 하도급업체와 하도급공사를 원도급 입찰시 미리 지명하여 제출하도록 하고 있음. • 이때 지명하지 않은 부분의 공사는 원칙적으로 원도급업체가 직접시공하는 것으로 간주하나, 비상상황 또는 필요시 예외적으로 지명하지 않은 하도급을 허용하기도 함.	김명수 외 (2005.4)
미국 (뉴욕 주)	• 뉴욕 주정부 도로교통부(DOT)의 ‘표준시방서’ Section 108-05 (Subletting or Assigning the Contract)에서 원수급자는 자신이 보유한 조직을 이용하여 전체 계약금액의 50% 이상을 수행하도록 규정함. 단, 뉴욕 주에 의해 전문공사로 규정된 경우에는 하도급을 줄 수 있음. • 뉴욕 주정부 조달청에서는 공사의 종류에 따라 총 공사금액의 30~70%에 해당하는 금액을 원수급인이 직접시공하도록 요구하고 있으나, 법률에 의해 규정된 것은 없음.	한국건설 산업연구원 (2004.11)
일본	• 일본의 경우, 재하도급 금지에 대한 명시적인 규정이 없는바 하도급구조가 중층구조를 이루고 있으며, 하도급(외주) 비율은 증가추세이고, 그 내용도 시스템화·종합화 되어가고 있음. • 다만, 건설업법 제22조에서 일괄하도급을 금지하고 있음. 이때 사용재료의 전부 또는 대부분을 지급하여도 작업(인력)을 전부 타인에게 도급주면 일괄하도급으로 보고 있음.	김명수 외 (2005.4)
독일	• 직접적으로 재하도급을 금지하는 규정은 없음. • 연방 건설교통부 ‘VOB 건설공사에 관한 도급조건’ 중 B(건설시공에 관한 일반 계약조건) 제4조(시공)에 수급인이 직접시공하는 것을 원칙으로 한다는 규정은 존재 • 또한, 각 발주기관이 입·낙찰 관련 내부규정을 통해 대체로 30~50%의 직접시공의무비율을 수급인에게 요구하고 있음. • 그러나, 대개 직접시공해야 할 분야를 특정하지 않으며, 공사금액규모에 따라 직접시공의무비율을 차등 적용하지 않음. • 분리발주 된 경우에는 직접시공의 비율이 훨씬 높게 나타나며, 직접시공에 대한 감독은 발주자가 현장에서 직접 수행	심규범 (2004.10)

(다음 페이지에 표 계속)

구 분	관련 내용	출 처
영국	• 건설업을 영위하기 위한 별도의 면허가 허가제도와 같은 도급 시공의 자격제도는 없고, 사업자등록 후 건설업 영업을 함. • 발주자가 입찰과정에서 유자격자명부(Long List, Short List)를 작성하여 업체를 선정하고, 하도급은 당사자들 사이의 계약상 문제이므로 사전적으로 규제하지 않음. • 과거 간혹 공공공사 발주기관이 하도급 대신 직접시공을 요구하는 관행이 일부 있었으나, 현재는 대부분의 하도급 규제는 폐지되었음.	김명수 외 (2005.4)

- 또한, 글로벌 스탠다드의 개념적 측면을 살펴볼 필요가 있음. 건설산업의 글로벌 스탠다드는 경쟁, 공개성, 상업적 기준, 투명성이 4대 원칙으로 제시되고 있음.¹¹⁾
 - 이 논고에 따르면, 독일과 일본식의 제도보다는 공개와 개방의 원칙을 지향하는 영국과 미국의 제도를 글로벌 스탠다드로 인식하고 있음.
 - 규제보다는 발주기관의 재량에 따르며, 상업적 기준에 따라 시장에서 투명하고 공개적으로 경쟁하도록 하는 것이 글로벌 스탠다드임. 따라서 직접시공을 강제한다던지 하는 등 반시장적·규제적 제도는 글로벌 스탠다드에 역행하는 것으로 볼 수 있음.
- 글로벌 스탠다드의 개념적 관점과 <표-17>의 해외사례 검토 결과를 종합해 보면, 직접시공의무제도와 관련하여 다음과 같은 시사점이 도출됨.
 - 직접시공을 강제하는 규정은 글로벌 스탠다드에 맞지 않음.
 - 직접시공의 여부는 발주기관의 재량에 맡기는 것이 타당하며, 산업제도보다는 입찰 및 계약제도로 해석되어야 함.
 - 공사금액규모에 따라 직접시공의무비율을 일률적으로 적용하는 것은 타당하지 않으며, 공사의 특성 등에 따라 발주기관 내부규정으로 정할 수 있도록 해야 함.
 - 특히, 분리발주의 공사와 같이 원·하도급에 의하지 않고 수급자가 직접 시공하는 공사의 경우 직접시공을 요구할 수 있음.
 - 다만, 일괄하도급이나 재하도급에 대한 원칙적인 금지 규정은 필요로 함.

11) 이상호(2008.2), 건설산업의 글로벌 스탠더드 - 어느 나라 어떤 제도가 글로벌 스탠더드인가?, 건설저널 Cover Story

V. 전문건설업체들의 인식

1. 직접시공의무제도 확대를 바라보는 시각

- 전문건설업체는 주로 하도급공사를 수행하지만, 종합건설업을 취득한 업체도 상당수 존재하고, 원도급공사 수주도 상당히 많기 때문에 직접시공의무제도 확대·적용을 담은 건산법 개정안에 대하여 여러 가지 이해가 엇갈릴 수 있음.
- 직접시공의무제도 확대·적용을 바라보는 전문건설업계의 인식을 파악하기 위해 아래와 같이 설문조사를 수행함.
 - 조사기간 : 2010. 3. 8 ~ 3. 15(1주일간)
 - 조사대상 : 전문건설협회 소속 대표(대의원) 회원사 1,837개사
 - 조사방법 : Fax 및 E-mail을 통한 배포·회수
 - 분석대상 : 회수된 323부(회수율 17.6%)

<표-18> 응답(분석대상) 업체의 주 업종

구분	업체수(%)	구분	업체수(%)
철근콘크리트	67(21.2)	토공	23(7.3)
금속창호	56(17.7)	미장/방수/조적	19(6.0)
상하수도	33(10.4)	도장	15(4.7)
실내건축	29(9.2)	포장	14(4.4)
조경/식재	23(7.3)	기타	37(11.7)

주 : 응답한 323개 회사 중 7개 회사는 주 업종 파악이 불가능하여, 이를 제외한 316개 업체의 주 업종을 구분하여 제시함.

- 우선, 전문건설업체들은 직접시공의무제도 확대·적용에 대하여 ‘반대’가 전체의 44.6%, ‘찬성’이 33.0%, ‘잘 모르겠음’이 22.4%로 나타남. 그 다음으로, 직접시공의무제도가 건설산업 선진화방안에 부합하는 글로벌 스탠다드 제도라고 생각하는지에 대하여는 ‘그렇지 않다’가 38.3%, ‘그렇다’가 19.5%, ‘잘 모르겠다’가 42.2%로 나타남.

<표-19> 직접시공의무제도 확대·적용에 대한 의견

(단위 : 개사, %)



<표-20> 직접시공의무제도가 글로벌 스탠다드의 제도 인지에 대한 의견

(단위 : 개사, %)



- 특히, 지방에 있는 업체일수록 글로벌 스탠다드인지에 대해서 잘 모르겠다고 답하였으나, 대체로 직접시공의무제도는 글로벌 스탠다드의 제도가 아닌 것으로 인식하고 있었으며, 이를 확대·적용하는 것에는 반대한다는 의견이 많았음.

2. 예상 문제점

- 직접시공의무제도를 확대·적용하고자 할 경우, 어떠한 문제점이 발생할 것이라고 예상하는 지에 대한 전문건설업계의 의견은 다음의 <표-21> 및 [그림-6]과 같이 나타남.¹²⁾

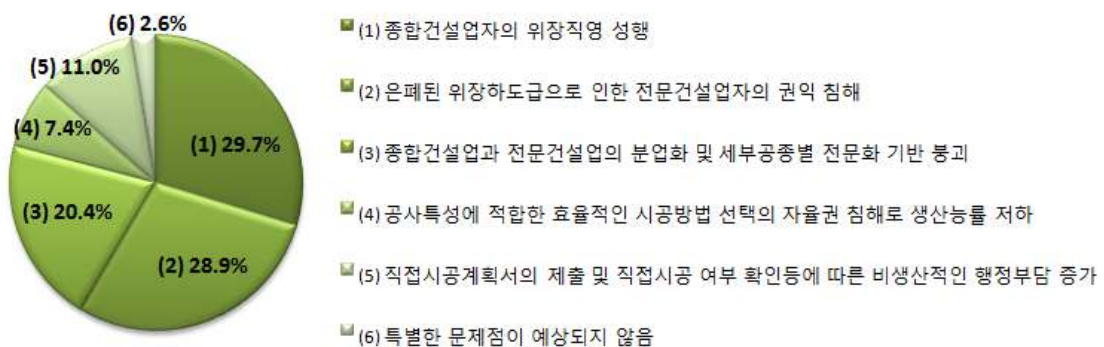
12) 설문결과는 기업규모별 답변의 차이를 검토하기 위해 대규모, 중규모, 소규모의 건설업체로 구분하여 분석함. 대규모는 전문건설업 시공능력평가액(2009년 기준)이 200억 이상인 기업이며, 중규모는 200억 미만~53억 이상, 소규모는 53억 미만에 해당함. 이러한 구분기준은 대한전문건설협회가 매년 실시하는 실태조사 분석에 적용하고 있는 구분 기준임.

<표-21> 직접시공의무제도 확대·적용시 발생할 문제점에 대한 의견

(단위 : 개사, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	[전체]
종합건설업자의 위장직영 성행	5 (18.5)	36 (24.3)	116 (32.8)	157 (29.7)
은폐된 위장하도급으로 인한 전문건설업자의 권익 침해	6 (22.2)	42 (28.4)	105 (29.7)	153 (28.9)
종합건설업과 전문건설업의 분업화 및 세부공종별 전문화 기반 붕괴	7 (25.9)	40 (27.0)	61 (17.2)	108 (20.4)
공사특성에 적합한 효율적인 시공방법 선택의 자율권 침해로 생산능률 저하	5 (18.5)	16 (10.8)	18 (5.1)	39 (7.4)
직접시공계획서의 제출 및 직접시공 여부 확인 등에 따른 비생산적인 행정부담 증가	4 (14.8)	12 (8.1)	42 (11.9)	58 (11.0)
특별한 문제점이 예상되지 않음	0 (0.0)	2 (1.4)	12 (3.4)	14 (2.6)
[전체]	27 (100.0)	148 (100.0)	354 (100.0)	529 (100.0)

주 : 본 질문은 복수응답이 가능한 질문으로 조사하였으며, 응답한 323개 업체의 복수 응답을 포함하여 모두 529개의 답변을 집계함.



[그림-6] 직접시공의무제도 확대·적용시 발생할 문제점에 대한 의견

- 조사 결과, 전문건설업체들은 원도급자의 직접시공 기반이 미비하고 직접시공 능력이 충분치 않다는 것을 우려해 결국 위장직영, 위장하도급(계약서 없는 하도급 요구)이 이루어질 것이라고 판단하고 있음. 또한, 이러한 위장직영과 위장하도급으로 전문건설업자의 권익이 침해될 뿐만 아니라 건산법의 근본 취지인 종합건설업과 전문건설업의 분업화 및 세부공종별 전문화 기반까지 붕괴될 것을 우려하고 있음.

3. 예상 기대효과

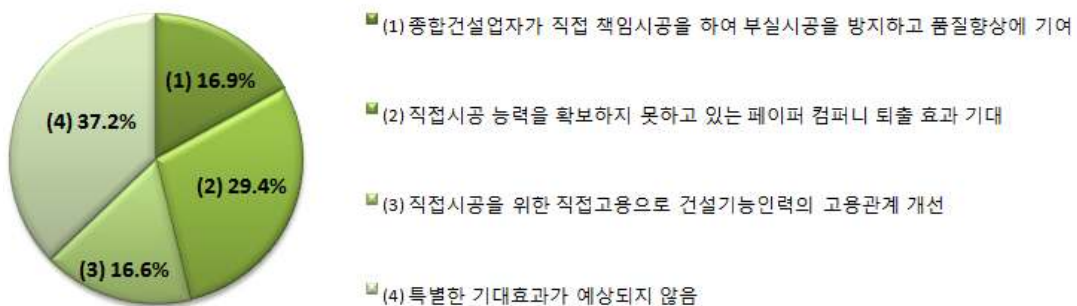
- 직접시공의무제도를 확대·적용하고자 할 경우, 만약 효과가 있다고 한다면 어떠한 기대효과를 예상하는지에 대한 전문건설업체의 의견은 다음의 <표-22> 및 [그림-7]과 같이 나타남.

<표-22> 직접시공의무제도 확대·적용시 기대 효과에 대한 의견

(단위 : 개사, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	[전체]
종합건설업자가 직접 책임시공을 하여 부실시공을 방지하고 품질향상에 기여	3 (18.8)	18 (20.2)	37 (15.5)	58 (16.9)
직접시공 능력을 확보하지 못하고 있는 페이퍼 컴퍼니 퇴출 효과 기대	5 (31.3)	19 (21.3)	77 (32.2)	101 (29.4)
직접시공을 위한 직접고용으로 건설기능인력의 고용관계 개선	2 (12.5)	12 (13.5)	43 (18.0)	57 (16.6)
특별한 기대효과가 예상되지 않음	6 (37.5)	40 (44.9)	82 (34.3)	128 (37.2)
[전체]	16 (100.0)	89 (100.0)	239 (100.0)	344 (100.0)

주 : 본 질문은 복수응답이 가능한 질문으로 조사하였으며, 응답한 323개 업체의 복수응답을 포함하여 모두 344개의 답변을 집계함.



[그림-7] 직접시공의무제도 확대·적용시 기대 효과에 대한 의견

- 조사 결과, 전문건설업체들은 특별한 기대효과가 예상되지 않는다는 답변이 가장 많게(37.2%) 나타나, 직접시공의무제도 확대의 실효성에 대해 많은 의구심을 갖고 있었음. 그러나 긍정적인 효과로는 페이퍼컴퍼니 퇴출(29.4%)을 가장 높게 인식하고 있음.

- 본고에서 살펴보았듯이, 2006년부터 직접시공의무제로 시행으로 인한 페이퍼컴퍼니 퇴출 효과는 실제 없었으나, 당초 제도의 도입 취지가 페이퍼컴퍼니 퇴출이었기 때문에, 이를 직접시공의무제도 확대 시행의 효과로 인식하고 있는 것이라고 판단됨.

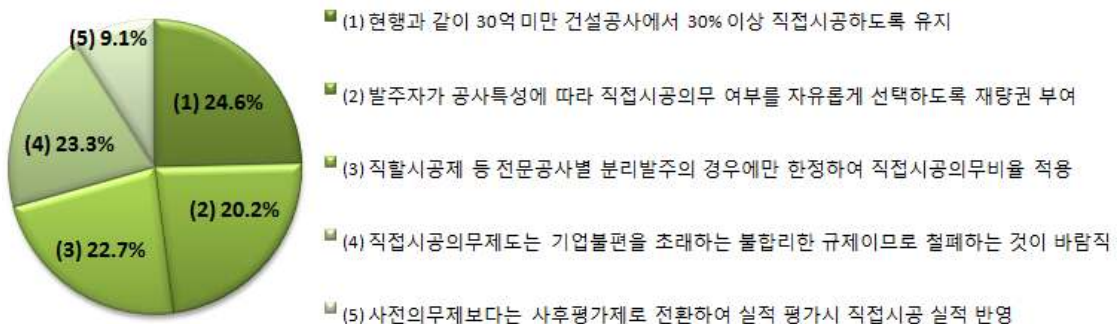
4. 향후 개선방향

- 현재 발의되어 있는 직접시공의무제도 확대·적용에 관한 건산법 개정안 외에, 향후 개선방향으로는 어떠한 방안을 선호하는지에 대한 전문건설업계의 의견은 다음의 <표-23> 및 [그림-8]과 같이 나타남.

<표-23> 직접시공의무제도 관련 향후 개선방향에 대한 의견

(단위 : 개사, %)

구 분	대규모	중규모	소규모	[전체]
현행과 같이 30억 미만 건설공사에서 30% 이상 직접시공하도록 유지	3 (18.8)	21 (25.3)	54 (24.8)	78 (24.6)
직접시공의무제도는 기업불편을 초래하는 불합리한 규제이므로 철폐가 바람직	3 (18.8)	19 (22.9)	42 (19.3)	64 (20.2)
직할시공제 등 전문공사별 분리발주의 경우에만 한정하여 직접시공의무비율 적용	4 (25.0)	18 (21.7)	50 (22.9)	72 (22.7)
발주자가 공사특성에 따라 직접시공의무 여부를 자유롭게 선택하도록 재량권 부여	5 (31.3)	14 (16.9)	55 (25.2)	74 (23.3)
사전의무제보다는 사후평가제로 전환하여 실적 평가시 직접시공 실적 반영	1 (6.3)	11 (13.3)	17 (7.8)	29 (9.1)
[전체]	16 (100.0)	83 (100.0)	218 (100.0)	317 (100.0)



[그림-8] 직접시공의무제도 관련 향후 개선방향에 대한 의견

- 조사 결과, 뚜렷한 차이는 없었지만 전문건설업체는 30억 미만 건설공사에서 30% 이상 직접시공하도록 하는 현행 제도를 유지하는 것을 가장 선호(24.6%)하였으며, 다음으로 직접시공의무제도는 불합리한 규제이므로 철폐되어야 한다는 의견(23.3%)을 제시함.
- 아울러, 전문건설업체는 직접시공의무비율 적용은 직할시공제 등 전문공사별 분리발주의 경우에 한정하여야 한다는 의견(22.7%)과, 직접시공의무여부를 발주자가 공사특성에 따라 자유롭게 선택하도록 재량권을 부여하여야 한다는 의견(20.2%)도 많이 제시하였음.
- 이러한 인식 조사의 결과를 그대로 받아들이지 않더라도, 전문건설업체가 원도급과 하도급시장에 모두 참여하고 있다는 점, 그리고 그 동안 건설시장에서 실질적인 직접시공의 주체였다는 점 등을 고려할 때 상당 부분 참고할 필요성은 있음.
- 특히, 페이퍼컴퍼니를 퇴출시키고자 했던 것이 직접시공의무제도의 당초 취지인데, 오히려 원도급자의 위장직영, 위장하도급 등으로 페이퍼컴퍼니를 제도적으로 보호하는 역효과가 날 것을 가장 우려하고 있다는 조사 결과에 주목할 필요가 있음.

VI. 대안 제시

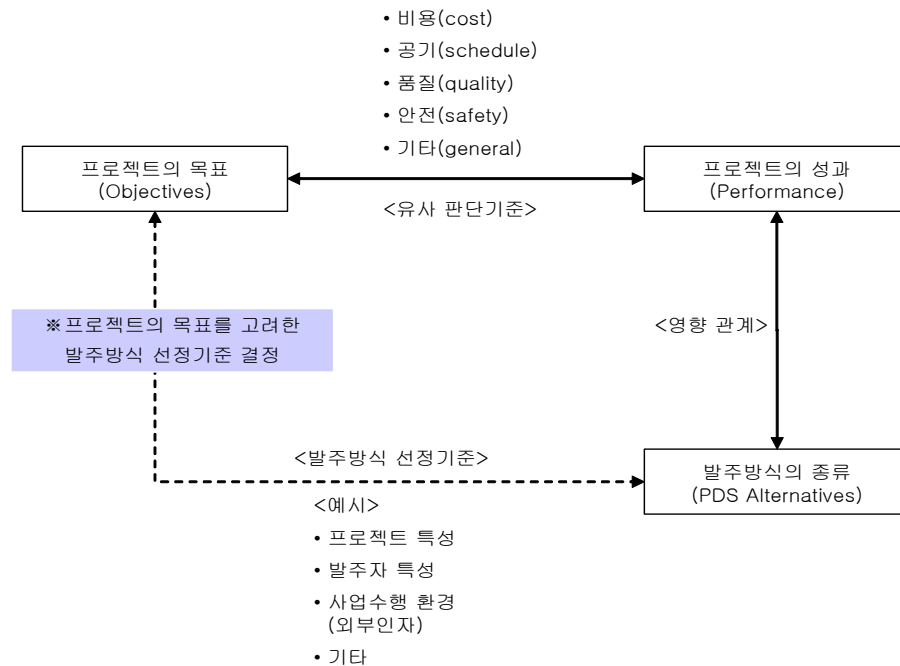
공사의 특성에 따라 일부 특정한 공사에 있어 직접시공의 중요성이 인정되지만, 직접시공의무제도는 규제로서 건설산업의 효율성을 저해한다는 차원에서 현행의 의무화 한 제도 대신 1)발주자에게 재량권 부여, 2)전문공사별 분리발주시 적용, 3)건설보증시스템 활용 등의 대안을 제시함.

1. 발주자에게 재량권 부여

- 직접시공 여부도 발주방식의 일환으로 고려되어야 함. 발주방식이란, “프로젝트의 성공적 완성을 위하여, 설계 및 시공 프로세스를 대상으로 기획단계에서 결정되어야 할 자금조달방식, 사업수행방식, 경쟁방식, 입찰방식, 낙찰자 결정방식, 공사비 지불방식 등을 모두 포함한 종합적 pre-contract practice”라는 의미로 정의됨.¹³⁾
 - 이러한 발주방식의 적용은 획일적일 수 없으며, 다양한 사업특성에 맞게 발주자가 판단할 문제임.¹⁴⁾
 - 따라서, 발주자는 공사특성과 시공기술 등을 감안할 때 직접시공의무 적용이 필요한 공사인지, 어느 공종에서 어느 정도 필요한지, 실제 직접시공 여부를 관리·감독할 능력이 있는지 등을 종합적으로 판단하여 직접시공의무 적용 여부 등을 결정하는 것이 타당함([그림-9] 참조).
- 이와 같이 발주자의 재량으로 직접시공의무 여부를 적용하도록 할 경우, 입찰 및 계약제도 관련 규정으로 활용하는 것이 바람직 함.
 - 이 경우, 건산법에서는 직접시공의무제도 규정을 폐지하는 것이 바람직하며, 국가계약법이나 지방계약법 등에서 ‘발주자가 입찰방법을 결정할 때, 또는 입찰공고시 공사특성에 따라 세부적으로 직접시공의무 적용 여부, 대상공종 등을 결정’하도록 함.

13) 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회(2007.8), 사업특성에 적합한 다양한 발주방식 시범적용에 관한 연구

14) AGC of America(1997), There is no "best delivery system"; all are appropriate in particular circumstance.

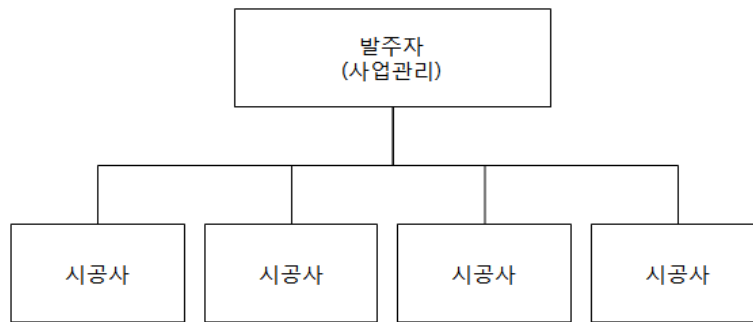


[그림-9] 건설공사의 특성, 성과를 고려한 발주방식 결정의 개념

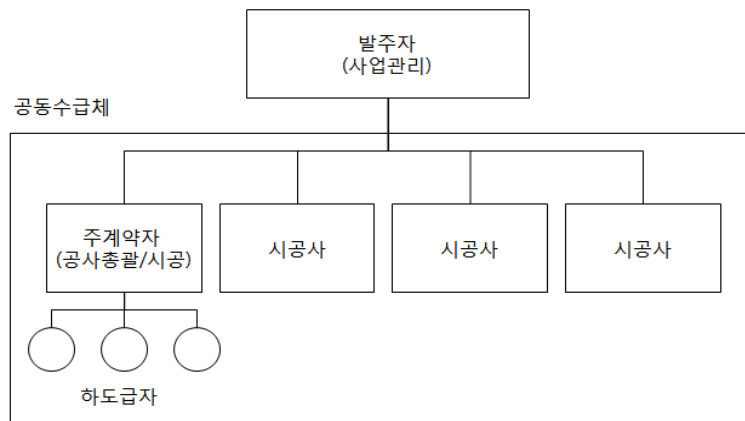
자료 : 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회(2007), 사업특성에 적합한 다양한 발주방식 시범적용에 관한 연구

2. 전문공사별 분리발주시 적용

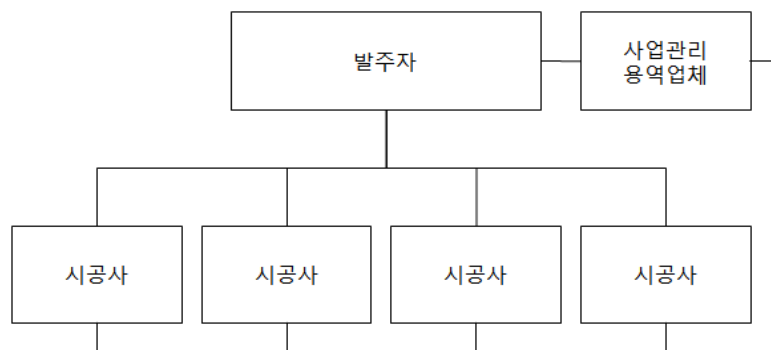
- 원도급자의 직접시공 필요성이 다소 높게 판단되는 공사는 발주자가 도급단계 축소를 위해 전문공사별로 분리발주를 하는 경우임.
- 최근, 정부는 보금자리주택건설 등을 위한 다양한 발주방식 중 하나로 전문건설업자가 발주자와 세부 전문공사별로 직접 원도급 계약을 체결하고 공사를 수행하는 '직할시공제'를 도입함([그림-10] 참조).
- 또한, 건설산업 선진화방안 등의 일환으로 종합건설업체와 전문건설업체가 주계약자 및 부계약자로 공동수급하여 각 전문공사별로 분담이행하는 '주계약자 공동도급제도'를 도입·시행 중에 있음([그림-11] 참조).
- 미국 등 선진국에서는 건설참여자간 파트너링(Partnering)을 위해 발주자가 건설사업관리자(CMr)를 통해 공종별로 전문적인 시공능력을 갖춘 시공사와 직접 계약을 맺고 공사를 수행하는 '다중시공계약(Multiple Prime Contracting)' 방식이 전통적으로 활용됨([그림-12] 참조).



[그림-10] 직할시공제



[그림-11] 주계약자 공동도급방식



[그림-12] 다중시공계약 기반 CM for Fee

자료 : 대한건설정책연구원(2009), 중소기업의 발전 및 성장지원 방안

- 이와 같은 시공방식들의 공통점은 1)전문공사별 분리발주(또는, 분할계약)를 기반으로 하는 공사라는 것, 2)수급자(종합건설업체, 전문건설업체)의 직접시공 능력을 요구한다는 점, 3)수급자간 상생협력의 파트너링이 필요하다는 점 등으로 요약됨.

- 따라서, 이러한 공사들은 별도의 사업특성을 고려하지 않는다 해도 기본적으로 직접시공이 상당 부분 요구되므로, 직접시공의무제도의 확대·적용은 이와 같은 공사들을 중심으로 추진하는 것이 바람직 함.

3. 건설보증시스템 활용

- 최근, 건설산업 선진화 및 정부계약제도 개선 등의 조치로 건설공사 보증시스템에 대한 강화 움직임이 일고 있음. 보증의 기능이야말로 글로벌 스탠다드에 부합하는 난립한 부실업체(폐이퍼컴퍼니) 퇴출의 방안임.
- 공사이행보증 등 보증시스템이 발달한 미국의 경우를 보면, 보증서발급을 위한 사전자격심사(Pre-qualification)의 절차를 통해 건설업체의 시공실적, 보유 장비 등 시공능력에 관한 실질적인 평가를 포함시키고 있음.
- 그러나, 우리나라의 건설관련 공제조합들은 대부분 낙찰률과 신용평가등급의 평가결과에 의존하고 있어 보증심사 시스템이 부실업체 퇴출의 제기능을 하지 못하는 실정임(<표 6-1> 참조).

<표-24> 우리나라 건설관련 공제조합과 미국의 일반적인 보증심사기준 비교

미국의 일반적인 공사이행보증 심사기준		건설공제조합의 공사이행보증 심사기준		전문건설공제조합의 공사이행보증 심사기준	
신인도 (Character)	- 대내외평판 - 협력관계 - 만족도 등	공사수행 능력	- 낙찰률 - 공사형태	신용도	- 신용등급 (조합)
시공능력 (Capacity)	- 시공실적 - 공사계획 - 보유장비 등	신용도	- 신용등급 (조합) - 보증등급 - 대외신인도 등	계약내용	- 낙찰률 - 계약형태 - 보증채권자
자금력 (Capital)	- 재무상태 - 신용등급 - 운전자금 등			안정성	- 보증등급 등

자료 : 김경래·이상훈(2008), 미국의 건설계약, 사업비 추정체계, 보증제도 운영 현황과 실태 조사 분석; 건설공제조합 및 전문건설공제조합 공사이행보증 심사기준 조사 결과

- 따라서, 국내 건설관련 공제조합의 보증심사 기준에서도 공사특성에 따라 직접시공 등을 수행할 수 있는 시공실적 및 시공능력 평가, 보유 장비의 평가 등을 포함시키도록 하는 등 보증심사 시스템의 개선이 필요
- 이러한 보증심사 기능을 통해 필요시 건설업체의 직접시공의무 이행을 유도하도록 하고, 부실 페이퍼컴퍼니가 공사에 참여하지 못하도록 하는 사전 차단기능이 작동하도록 하는 것이 바람직한 조치라고 판단됨.

VII. 결 론

- 수급자가 건설공사를 수행함에 있어 일정 부분 직접시공의 중요성은 분명히 존재함. 다만, 문제는 직접시공이 모든 공사/공종에서 필요한 것인지, 직접시공이 반드시 의무화 된 제도로 존재해야 하는지, 그리고 직접시공의 주체로서 원도급자가 적합한 것인가 임.
- 우선, 현행의 직접시공의무제도 운영 실태와 그 효과 및 문제점을 살펴본 결과, 직접시공이 모든 공사/공종에 필요하지 않음. 건설공사의 유형과 이를 구성하는 전문공사 공종은 매우 다양하지만, 무엇보다 중요한 것은 사업의 목표 및 성과임. 종합적인 계획·관리·조정이 중요한 공사/공종에서 종합건설업자에게 직접시공을 강제하는 것은 오히려 사업의 성과를 떨어뜨릴 수 있으며, 효율성을 저해하는 규제로 작동될 수 있음.
- 다음은, 반드시 의무화된 제도로 존재해야 하는 것인지의 문제임. 주요 해외사례를 보더라도 직접시공을 법에서 의무화한 경우는 거의 없음. 다만 특정한 공사에 있어서 표준시방서나 발주기관 자체규정으로 직접시공의 원칙을 정하기는 하나, 글로벌 스탠다드의 관점에서 볼 때 생산방식(직접시공 또는 하도급)을 일률적으로 정하지 않음.
- 마지막으로 직접시공의 주체로서 원도급자가 적합한지를 논의해 본 결과, 여러 가지 측면에서 적합하지 않음. 원도급자는 세부공종별 전문적 시공기술을 확보하지 못하였고, 보유 자원(인력, 장비)이 없기 때문임. 종합건설업체의 EC화라는 국제경쟁력 확보 차원에서 보더라도, 원도급자(종합건설업자)는 오히려 종합적 계획·관리·조정의 역할에 더욱 집중하고, 전문건설업자는 시공기술의 특화를 통해 각 분야별 전문공사의 시공을 전담하는 역할분담 체계의 확립이 필요함.

- 건설산업 현실을 외면한 직접시공의무제도 확대·적용은 위장직영, 위장하도급 등의 불법·불공정행위를 더욱 확산시킬 우려가 큼. 따라서 직접시공의 문제는 의무화된 제도보다 발주자에게 재량권을 부여하여 발주자가 입찰 및 계약과정에서 공사의 특성을 고려하여 결정하도록 하고, 전문공사별 분리발주 하는 경우 등 직접시공의 필요성이 확실히 되는 공사에만 적용시키도록 유도하는 방안이 바람직함.
- 직접시공을 의무화해서 페이퍼컴퍼니를 감소시키는 효과가 나타나기는 어려움. 페이퍼컴퍼니를 퇴출시키고 시장의 건전성을 향상시키기 위해서는 건설보증시스템을 작동시키는 것이 타당함. 보증심사 기준의 강화 및 내실화를 통해 부실업체의 공사참여를 사전 차단하는 길이 페이퍼컴퍼니 퇴출의 올바른 방향으로 판단됨.
- 건설산업 선진화위원회 등을 통해 우리나라 건설산업을 한 단계 더 발전시키고 효율성을 높이기 위한 여러 방안이 강구되고 그 조치들이 하나씩 이행되는 가운데, 또 다시 일률적인 금액기준 등에 의해 건설공사의 생산방식을 규제하는 등 과거로 역행하는 조치들이 생겨나는 것은 건설산업의 큰 로드맵 차원에서 다시 검토되어야함.

- 유일한, 책임연구원(ihyu71@ricon.re.kr)
- 김은미, 연구원(kem9010@ricon.re.kr)

[참고문헌]

1. 강운산, 중소기업 실태 분석과 육성 방안, 한국건설산업연구원, 2005.11
2. 국토해양부, 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 안내, 2006.2
3. 국토해양부, 지역중소건설업체 지원 대책 확정·발표, 보도자료, 2007.4
4. 김경래·이상훈, 미국의 건설계약, 사업비 추정체계, 보증제도 운영 현황과 실태 조사분석, 미국 휴스턴대학교, 2008.11
5. 김명수 외, 건설생산체계 개편에 대비한 발전전략 연구, 전문건설공제조합, 2005.4
6. 대통령자문 건설기술·건축문화선진화위원회, 사업특성에 적합한 다양한 발주방식 시범적용에 관한 연구, 2007.8
7. 대한건설협회, 민간건설백서(2008년 건설환경), 2010.1
8. 대한건설협회, 완성공사원가구성분석, 2009
9. 대한건설협회, 2008년 기준 종합건설업조사, 2009.2
10. 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2009.10
11. 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 년도
12. 심규범, 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원, 2006.10
13. 심규범, 독일의 직접시공 성실한 업체의 수주기회 확보에 기여, 건설저널, 경영·기술포커스, 2004.10
14. 유일한 외, 중소기업의 발전 및 성장지원 방안, 대한건설정책연구원, 2009.4
15. 유일한·박선구, 시공참여자제도 대체방안 연구, 대한건설정책연구원, 2009.12
16. 이상호, 건설산업의 글로벌 스탠더드 어느 나라 어떤 제도가 글로벌 스탠더드인가?, 건설저널 Cover Story, 2008.2
17. 이선우, 전문건설업체의 현장운영방식 비교를 통한 문제점 분석 및 개선방안, 중앙대학교 건설대학원 석사학위논문, 2007.12
18. 이복남 외, 한·미·일 도로공사 발주 및 생산체계 비교 연구, 2005.10
19. 한국건설산업연구원, 건설공사의 직접시공 촉진방안, 국토해양부, 2004.11
20. Dorsey, R. W., Project delivery systems for building construction, AGC of America, Washington, D.C., USA, 1997

직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안

2010년 4월 일 인쇄

2010년 4월 일 발행

발 행 인 이 재 영

발 행 처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2619

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N

인 쇄 처

©대한건설정책연구원 2010