

CONSTRUCTION POLICY REVIEW

직접시공 배점제 등 개선 연구

유 일 한

2026. 08

건설정책리뷰 2026-02

직접시공 배점제 등 개선 연구

유 일 한

2026.08

요 약

■ 연구의 목적 및 수행 절차

- 본 연구는 지방계약공사 입찰시 원도급자의 직접시공비율을 평가하는 직접시공 배점제를 비롯해 상위 법률인 건설산업기본법 상의 원도급자 직접시공의무제도에 관한 제반 이슈 및 문제점을 진단하고, 이에 대한 합리적인 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 함
- 결과적으로 단기적 측면의 행정안전부 직접시공 배점제 개선을 위한 대안과 중장기적인 법률 상의 원도급자 직접시공의무제도 개선 대안을 연구의 결론으로 제시하고 있음

■ 직접시공 배점제 추진 현황

- 행정안전부는 2025년 1월부터 예규인 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」에 근거해 30억원 이상의 지방계약공사(적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제) 입찰시 원도급자 직접시공 비율을 평가함(30% 이상 직접시공시 만점, 직접시공비율의 등급에 따라 차등 배점)
- 서울시의 직접시공 확대 정책 철회에 따른 영향 및 건설업계 반발 등을 반영하여 원도급자 직접시공비율의 만점 기준을 당초(현행 예규 상의 기준)보다 축소(30% → 20%)하여 시행 하고 있으나, 예규 상의 개정 조치는 없는 상황

■ 직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가

- 직접시공 배점제 평가기준인 적격심사낙찰제(추정가격 30억원 이상 ~ 300억원 미만 공사) 및 종합평가낙찰제(추정가격 300억원 이상)의 ‘직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가’ 세부기준을 고찰함

■ 주요 이슈 및 문제점

- 직접시공의무제도의 주요 이슈 및 문제점을 종합해 볼 때, 단기적으로는 행정안전부 직접 시공 배점제 시행과 관련해 ‘직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가’ 대안 마련이 필요 하고, 중장기적으로는 법률 상의 직접시공의무제도 전반에 관한 포괄적 개선 방향 모색이 필요한 것으로 진단되었음

■ 연구의 결론 (제도개선 대안)

- 본 연구는 1) 직접시공 적정성 평가 대상공사 축소, 2) 직접시공 적정성 평가 만점기준 개선(하향 조정), 3) 공사특성을 고려한 직접시공의무 선택적 적용을 대안으로 제시함

목 차

I. 서론	1
II. 직접시공 배점제 추진 현황	3
1. 직접시공의무제도 현황	3
2. 직접시공 배점제 추진 배경 및 경과	8
III. 직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가	13
1. 적격심사낙찰제 세부기준	13
2. 종합평가낙찰제 세부기준	16
IV. 주요 이슈 및 문제점	19
1. 직접시공의무제도의 주요 이슈 및 문제점	19
2. 설문조사를 통한 문제점 구체화	27
V. 제도개선 대안	33
1. (대안-1)직접시공 적정성 평가 대상공사 축소	33
2. (대안-2)직접시공 적정성 평가기준 하향 조정	34
3. (대안-3)건설법 상의 직접시공 규제 개선	36
VI. 결 론	38
참고문헌	42

I. 서론

- 원도급자 직접시공의무제도는 건설산업기본법에 규정되어 2006년 1월부터 시행되어 온 제도이나 직접시공 능력이 없는 원도급자 위장직영 문제 등으로 도입 당시부터 종합건설업과 전문건설업 간의 많은 이견과 논란을 야기해 온 바 있음
- 이러한 논란은 최근 서울시와 행정안전부가 원도급자 직접시공의무를 대형공사로 확대하고, 주요 공종 지정과 더불어 직접시공의무비율 상향을 추진하면서 현행 건산법 상의 제도적 본질을 왜곡하였다는 지적이 나타나는 등 논란이 확대됨
- 많은 논란 끝에 서울시는 2025년 2월 직접시공을 규제철폐 중점 추진과제에 포함시키는 등 일부 정책적 이슈가 해소되었으나, 행정안전부는 2025년 1월부터 예규인 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」에 근거한 “(가칭)직접시공 배점제”를 시행하고 있어 이에 대한 개선 방안을 검토할 필요성이 있음
 - 직접시공 배점제는 30억원 이상의 지방계약공사(적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제) 입찰시 원도급자의 직접시공비율을 평가하는 제도로써 30% 이상을 직접시공하여야 만점을 받을 수 있고, 직접시공비율 등급 구간에 따라 점수를 차등적으로 부여하는 제도임
 - 행정안전부 역시 서울시의 직접시공 확대 정책 철회에 따른 영향 및 건설업계 반발 등을 반영하여 원도급자 직접시공비율의 만점 기준을 당초(현행 예규 상의 기준)보다 축소하여 시행하고 있으나, 예규 상의 개정 조치는 없는 상황임
- 따라서 본 연구는 지방계약공사(적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제) 입찰시 원도급자 직접시공비율을 평가하는 직접시공 배점제를 비롯해 상위 법률인 건설산업기본법 상의 원도급자 직접시공의무제도에 관한 제반 이슈 및 문제점을 진단하고, 이에 대한 합리적 개선 방안을 모색하고자 하였음

- 행정안전부 직접시공 배점제를 비롯한 법률 상 원도급자 직접시공의무제도에 관한 제도 개선 방안을 제시하고 있는 본 연구는 다음과 같이 구성됨
- 첫째, 원도급자 직접시공과 관련된 제도의 현황과 최근 서울시와 행정안전부의 직접시공의무 확대 추진 현황을 고찰함
 - 건설공사 원도급자 직접시공의무제도의 도입 배경 및 성격
 - 건설산업기본법 상의 제도 현황 및 변천 과정
 - 서울시의 원도급자 직접시공 확대 정책
 - 행정안전부 직접시공 배점제 도입 및 시행 현황
 - 둘째, 행정안전부 직접시공 배점제의 평가기준인 ‘직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가’ 세부기준을 고찰함
 - 적격심사낙찰제(추정가격 30억원 이상 ~ 300억원 미만 공사) 세부기준 및 평가방법 등
 - 종합평가낙찰제(추정가격 300억원 이상) 세부기준 및 평가방법 등
 - 셋째, 원도급자 직접시공에 관한 주요 이슈 및 문제점을 진단함
 - 최근 서울시 및 행정안전부의 직접시공의무 확대 추진 관련 제반 이슈 검토
 - 직접시공의무 확대 추진에 대한 종합건설업계 관점의 문제점 진단
 - 직접시공의무 확대 추진에 대한 전문건설업계 관점의 문제점 진단
 - 직접시공 배점제 시행 등에 관한 전국 지자체 관계자들을 대상으로 수행한 설문조사 결과 분석을 통한 문제점 구체화
 - 넷째, 상기 고찰 및 진단 결과를 토대로 단기적 측면의 행정안전부 직접시공 배점제 개선을 위한 대안과 중장기적인 법률 상의 원도급자 직접시공의무제도 개선을 위한 대안을 연구의 결론으로 제시함
 - 행정안전부 직접시공 배점제의 직접시공 적정성 평가 개선 방안
 - 건설산업기본법 상의 직접시공 규제 개선 방안
 - 기타 후속 논의사항 등
- 또한, 본 연구는 상기 제도개선 대안들에 대한 장·단점을 제시하며 행정안전부가 2025년부터 시행해 온 직접시공 배점제를 비롯한 직접시공의무제도 전반에 대한 성과 검증의 필요성 등 후속조치 사항들을 함께 기술하고자 하였음

II. 직접시공 배점제 추진 현황

1. 직접시공의무제도 현황

1) 제도의 도입 배경 및 성격

- 건설산업기본법(이하 '건설법'이라 함)이 규정하고 있는 원도급자 직접시공의무제도는 다음과 같은 특성을 지니는 제도임
 - 직접시공의무제도의 도입 배경은 다음과 같이 설명될 수 있음
 - 1958년 도입된 건설업 면허제도가 1999년 등록제도로 전환되며 소규모 페이퍼 컴퍼니가 상당수 생겨남에 따라 소규모 건설공사를 도급받은 건설사업자가 공사의 일부를 직접시공 하도록 의무화하여 무자격 부실업체를 퇴출시키겠다는 의도가 담긴 제도임
 - 즉, 무자격 부실업체의 난립과 “입찰 브로커”화를 방지하기 위해 2006년 1월부터 시행된 제도로써, 도급금액이 일정규모(30억원) 미만 공사를 도급받은 건설사업자(원도급자)에게 일정비율(30%) 이상의 공사를 직접시공토록 의무화 한 것임
 - 전문건설사업자의 보호와 육성 차원에서 도입된 종전 의무하도급제도가 원도급자의 자율성을 침해하는 규제라는 차원에서 폐지되며, 그 대체방안의 성격으로 직접시공의무제도가 생겨남에 따라 종합건설업과 전문건설업 간의 많은 이견과 논란을 야기함
 - 논란의 핵심은 직접시공의무제도가 종전 의무하도급제도와 마찬가지로 원도급자의 시공 자율성을 침해하는 규제에 해당되며, 직접시공 능력이 없는 원도급자의 위장직영 등으로 많은 하도급자들의 피해를 유발할 수 있다는 측면임
 - 이러한 논란은 최근 서울시와 행정안전부(이하 '행안부'라 함)가 원도급자 직접시공의무를 대형공사로 확대하고, 주요 공종 지정과 더불어 직접시공의무비율 상향을 추진하면서 현행 건설법 상의 제도적 본질을 왜곡하였다는 지적이 나타나는 등 논란이 지속됨
 - 이러한 직접시공의무제도가 갖는 대표적인 성격은 다음과 같음
 - 무자격 부실업체 난립을 방지(퇴출)하기 위해 도입한 제도

- 소규모 공사(당초 30억원 미만)로 한정해 도입한 제도
- 원도급자에게 최소한의 직접시공을 요구(30억원 미만의 공사에 한정해 30% 이상을 직접 시공토록 규정)하고 있는 제도
- 건산법에 도입함으로써 모든 소규모의 대상공사에 획일적으로 적용되는 규제(의무제도)
- 하도급에 의한 건설공사 분업화·전문화 원칙과 상충될 수 있는 제도
- 원도급(종합건설업)과 하도급(전문건설업)의 시공영역에 대한 이해관계가 대립될 수 있는 제도

2) 제도의 현황

○ 건산법에서 규정하고 있는 원도급자 직접시공의무제도의 주요 현황은 다음과 같이 설명될 수 있음

- 원도급자 직접시공의무제도의 개념
 - 직접시공의무제도는 건산법 제28조의2 조항 및 동법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공) 조항에 따라 “건설사업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총 노무비 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접시공하여야 한다. 다만, 그 건설공사를 직접시공하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 직접시공하지 아니할 수 있다”라고 규정하고 있음
- 직접시공의무 적용 대상공사 및 비율
 - 현행 시행령이 정하고 있는 직접시공의 대상은 70억원 미만의 공사이며, 도급금액 구간별 직접시공비율(직접시공 노무비/총 노무비)은 다음과 같음
 - 도급금액 3억원 미만: 50% 이상 직접시공
 - 도급금액 3억원 이상 ~ 10억원 미만: 30% 이상 직접시공
 - 도급금액 10억원 이상 ~ 30억원 미만: 20% 이상 직접시공
 - 도급금액 30억원 이상 ~ 70억원 미만: 10% 이상 직접시공
- 직접시공의 이행 및 확인
 - 직접시공의 이행은 건산법 제28조의2에 따른 발주자에게 통보하는 직접시공계획에서부터 시작되며, 발주자에게 직접시공계획을 제출치 않을 경우 건설공사 도급계약을 해지할 수 있고, 정부 및 공공기관 발주자는 직접시공 준수 여부를 확인하고 이를 국토부장관에게 통보하여야 할 의무를 가짐

〈표 2-1〉 건설공사 직접시공계획서(건설법 시행규칙 별지 제22호의6서식)

공사명						
①공사 종류		①-1공종그룹 종류		①-2세부공사 종류(종합)		현장소재지
발주자	상호(기관명)		구분 [] 공공기관 [] 민간		대표자	
	주소					
수급인	상호			대표자		
	영업소 소재지					
도급방법	[] 단독도급 [] 공동도급 ([] 공동이행 [] 분담이행 [] 주계약자관리방식)					
계약성질	[] 장기계속공사 [] 그 밖의 건설공사					
②계약일	. . .		③착공일	. . .		④준공예정일
⑤총 노무비	원					
직접시공계획						
직접시공 공종(기능인력 투입예정 인원: 명)			하도급(예정) 공종			
⑥세부공종	금액		⑥세부공종	금액		
⑦직접시공 금액 합계 (직접시공 노무비)	원		⑧하도급(예정) 총 노무비	원		
「건설산업기본법」 제28조의2제2항, 같은 법 시행령 제30조의2제4항 및 같은 법 시행규칙 제25조의5제1항에 따라 건설공사의 직접시공계획을 통보합니다.						
			년 월 일			
귀하			수급인		(서명 또는 인)	
첨부 서류	1. 직접시공 및 하도급할 공사량·공사단가 및 공사금액(노무비 포함)이 분명하게 적힌 공사내역서 2. 예정공정표					

- 건설공사 직접시공계획서의 기재사항

- 건설법 시행규칙 제25조의5에 따른 별지 제22호의6서식인 건설공사 직접시공계획서는 상기 표 2-1과 같이 구성되며, 기재에 관한 세부사항은 다음과 같음
 - 직접시공계획서 통보(기재) 대상자는 단독도급일 경우는 수급인이 기재하고, 공동도급일 경우 공동수급체대표자가 기재
 - 표 2-1의 ①공사종류(토목, 건축, 산업설비, 조경공사), ①-1공종그룹종류, ①-2세부공사종류는 서식 후면에 있는 분류표에서 선택하여 기재

- ②계약일은 공사의 계약연월일, ③착공일은 착공연월일, ④준공예정일은 준공예정연월일, ⑤총 노무비는 도급금액 산출내역서에 기재된 노무비 합계금액을 기재(단, 장기계속 공사인 경우 총 공사 부기금액 중 노무비 합계금액 기재)
- 직접시공계획의 ⑥세부공종은 서식 후면에 있는 토목공사와 건축공사 세부공종 '예시'를 토대로 구비서류로 제출된 공사내역서에 준하여 기재
- 직접시공 금액 합계(⑦)와 하도급(예정) 금액의 합계(⑧)를 합산한 금액(⑦+⑧)은 ⑤총 노무비와 일치하도록 기재

3) 건산법 상 직접시공의무제도의 주요 변천 과정

○ 건산법에 도입되어 2006년 1월부터 시행된 원도급자 직접시공의무제도의 최근까지의 주요 변천 과정은 다음과 같이 요약됨

- 제도의 도입 및 시행
 - 제도의 도입 및 시행 당시(2006.1) 건산법 시행령 규정에 따라 직접시공의무제도의 적용 대상은 30억원 미만의 소규모 건설공사였고, 직접시공비율(범위)은 도급받은 공사의 30% 이상이었음
- 1차 직접시공의무 확대 조치
 - 2009년 12월 의원입법 발의를 통해 직접시공의 비율을 최대 50% 까지 확대하고, 적용 대상도 30억원 ~ 300억원 미만 공사로 대폭 확대하는 법안이 국회에 제출되었으나, 전문 건설업계 반대 및 상당한 이견 등으로 법안이 폐기되었음
 - 이후 국토부는 2011년 11월 부실건설업체 퇴출 등을 목적으로 건산법 시행령을 개정하여 직접시공의무제도를 종전 30억원 ~ 50억원 미만의 공사로 확대하고 직접시공비율을 일부 조정
 - 도급금액 3억원 미만: 50% 이상 직접시공
 - 도급금액 3억원 이상 ~ 10억원 미만: 30% 이상 직접시공
 - 도급금액 10억원 이상 ~ 30억원 미만: 20% 이상 직접시공
 - 도급금액 30억원 이상 ~ 50억원 미만: 10% 이상 직접시공
- 직접시공 준수 확인 강화
 - 지속적으로 직접시공의무 확대와 관련한 논의가 이어짐에 따라 다시 이를 확대하고자 하는 법안들이 의원입법으로 발의됨
 - 정동영 의원: 100억원 이상 공사의 30% 이상을 직접시공토록 의무 확대(2016.7.6)

- 이학영 의원: 모든 공사에서 20% 이상을 직접시공하고, 그 중 30% 이상을 노무비로 사용토록 하는 직접시공계획 수립(2016.7.8)
- 윤관석 의원: 발주자가 건설공사의 시공과정에서 직접시공 준수 여부를 확인토록 하는 의무 부여(2017.1.6)
- 이러한 상황에서 윤관석 의원 발의안대로 국가, 지자체 또는 공공기관이 발주하는 공사의 발주자는 직접시공 준수 여부를 확인하고(단, 감리가 있는 건설공사는 감리자에게 그 준수 여부를 확인하게 할 수 있음), 이를 국토교통부장관에게 보고 또는 통보토록 하는 규정이 건산법 제28조의2 제4항에 신설됨(2017.3.21)
- 2차 직접시공의무 확대 조치
 - 「건설산업 혁신방안」 발표(2018.6.28.) 이후, 국토부는 2019년 3월 직접시공의무 대상 공사 및 비율을 아래와 같이 70억원 미만 공사로 일부 확대 조정(※ 현행 규정과 동일)
 - 도급금액 3억원 미만: 50% 이상 직접시공
 - 도급금액 3억원 이상 ~ 10억원 미만: 30% 이상 직접시공
 - 도급금액 10억원 이상 ~ 30억원 미만: 20% 이상 직접시공
 - 도급금액 30억원 이상 ~ 70억원 미만: 10% 이상 직접시공
- 직접시공비율 산정방식 변경
 - 자재구입비와 일반관리비 등 시공과 무관한 경비성 지출로 의무비율을 충족해오던 관행 및 편법사례 등을 차단하기 위하여 2019년 7월부터 직접시공비율 산정방식을 총 공사비 기준에서 노무비 기준(직접시공 노무비/총 노무비)으로 변경하여 시행함
- 종합·전문 간 상호시장 개방에 따른 직접시공 강화
 - 2020년 6월 입법예고를 통해 종합과 전문건설업 간의 업역규제 폐지를 위한 건산법 하위 법령 개정안을 발표하고, 종합건설사업자가 전문공사를 수행하기 위해서는 직접시공할 수 있는 시설·장비 및 기술능력을 갖추고 입찰에 참여토록 조치함(시행규칙(안) 제13조의4)
 - 또한, 직접시공 강화 방침에 따라 대형공사 수급인의 자발적인 직접시공 참여 유도과 시공 능력평가 정보제공 기능 강화를 위해 직접시공실적에 대한 시공능력평가를 공시하도록 함(시행규칙(안) 제22조제2항 및 제24조제1항)
 - 이후, 도시·건설분야 규제혁신 방안 발표(2020.7.9)에 따라 종합·전문 간 상대시장 진출 시 직접시공이 전제됨에 따라 불필요한 직접시공계획의 통보 의무를 제외하고(법 개정, 2020.12), 직접시공의 중요성을 높이기 위하여 시공능력평가지 직접시공실적 가산비율을 기존 10%에서 20%로 상향 조치함(시행규칙 개정, 2020.12)

2. 직접시공 배점제 추진 배경 및 경과

1) 서울시의 직접시공 확대 정책

○ 행안부가 도입한 직접시공 배점제는 다음과 같은 서울시의 원도급자 직접시공의무 확대 추진 정책에 기인하고 있음

- 직접시공 확대 추진 발표(2022.4)

- 서울시는 2022년 4월 지자체 차원의 서울시 「직접시공 확대 및 관리방안」 발표를 통해 다음과 같은 내용으로 원도급자 직접시공의무 확대를 추진함
 - 직접시공 대상 주요 공종 지정(입찰공고문)
 - 300억원 이상 대형공사 입찰시 직접시공계획의 비율(%)을 평가
 - 건산법 상의 의무대상 기준을 70억원 → 100억원 미만으로 확대하고, 직접시공비율을 50% 이상으로 확대할 것을 건의 추진

- 하도급 풍토 개선 1단계(2022.6)

- 서울시는 도시기반시설본부 발주공사(2018~2021년, 68건의 준공공사)를 대상으로 직접시공비율 현황을 자체적으로 검토함
 - 68건의 준공공사는 도급금액 대비 47.1%의 비율을 직접시공한 것으로 관측
- 또한, 서울시는 2022년 당시 진행 중인 도시기반시설본부 발주공사(49개 현장) 대상 설문조사로 직접시공비율 현황을 파악함
 - 49개 설문조사 현장의 직접시공비율을 평균 42%로 예측
- 이러한 현황을 제시하며 서울시는 2022년 6월 하도급 풍토 개선이라는 명목 하에 “건설공사 안전관리 강화 및 품질 향상”을 위한 원수급자 직접시공 확대 및 하도급 제한 강화 정책을 발표함(※ 상기 「직접시공 확대 및 관리방안」 발표 내용과 유사)
 - 발주시 직접시공 대상공종 지정
 - 입찰시 직접시공계획 평가 반영
 - 직접시공 확인제도 강화
 - 직접시공 실적 우수기관 평가 반영

- 하도급 풍토 개선 시행 재강조(2022.9)

- 서울시는 2022년 9월 각 부서 및 투자·출연기관에 “직접시공 확대 등을 통한 하도급 풍토 개선방안 시행 재강조” 공문을 발송하여 아래 이행사항을 강조함

- 발주시 직접시공 대상공종 지정
 - 턴키공사 등 대형공사 입찰시 직접시공계획 평가 반영
 - 직접시공 확인제도 강화
 - 직접시공비율을 공정하도급 우수기관 평가에 반영
 - 하도급 사전승인 심사제도 도입
 - 하도급 적정성 심사 강화
- 하도급 풍토 개선 2단계(2023.1)
- 서울시는 직접시공 확대를 통한 하도급 풍토 개선방안 시행이 건설현장 관계자 관심 부족으로 실적이 다소 부진하다는 판단 하에 2023년 1월 다음과 같은 하도급 풍토 개선의 2단계 추진계획을 재차 발표함
 - (절차 강화)직접시공 공종지정 검증위원회 운영
 - (역량 강화)직접시공 역량 강화를 위한 교육 실시
 - (실태 점검)직접시공 점검 및 모니터링
- 부실공사 Zero 서울 추진(2023.11)
- 서울시는 하도급 풍토 개선 대책들에 이어 2023년 11월 서울형 건설혁신 대책 차원의 「부실공사 Zero 서울」 추진을 위한 8대 핵심과제를 발표함
 - (과제-1)부실공사 유발업체 초강력 제재
 - (과제-2)주요 공종 하도급 전면 금지
 - (과제-3)감리의 실질적인 현장감독 시간 확보
 - (과제-4)민간공사 관리 사각지대 해소
 - (과제-5)민간공사 감리의 독립성 확보
 - (과제-6)현장근로자의 시공능력 향상
 - (과제-7)가격중심 입찰제도 철폐
 - (과제-8)서울 건설산업 발주자 협회 설립
- 직접시공 규제철폐로 정책 전환(2025.1)¹⁾
- 서울시의 직접시공 확대 정책으로 업계의 반발이 커지자 2024년 12월 서울특별시의회는 “공공공사 주요 공종 직접시공의 상생방안 마련을 위한 정책 토론회”를 개최하여 이슈 및 문제점을 진단하고, 이를 바로잡기 위한 자체 개선방향을 발표함

1) 규제철폐로의 정책 전환에 관한 세부사항은 제4장 주요 이슈 및 문제점 부분에 기술함

- 이후 서울시는 2025년 1월 「규제 풀어 민생 살리기 대토론회」를 개최해 일상 속 규제, 업종별 규제와 애로사항 해결을 위한 시민 의견 청취 및 전문가 토론(건설산업 규제철폐 TF, 규제철폐 전문가 심의회 등)을 거쳐, 2025년 2월 직접시공을 규제철폐 중점 추진과제들에 포함시켜 발표하는 것으로 직접시공 확대 정책을 철회함

2) 행안부의 직접시공 배점제 시행

○ 행안부 직접시공 배점제 시행 배경

- 당초 서울시가 2022년 4월 발표한 「직접시공 확대 및 관리방안」에 ‘300억원 이상의 대형공사 입찰시 직접시공비율(%) 평가’라는 내용이 담겨 있음
- 2022년 6월에 발표한 하도급 풍토 개선(1단계) 내용에도 ‘입찰시 직접시공계획 평가 반영’이 포함됨
- 또한, 서울시가 2022년 9월 각 부서 및 투자·출연기관에 발송한 “직접시공 확대 등을 통한 하도급 풍토 개선방안 시행 재강조” 공문에 ‘턴키공사 등 대형공사 입찰시 직접시공계획 평가 반영’이라는 내용을 포함시킴
- 상기와 같이 추진된 서울시의 원도급자 직접시공의무 확대 정책과 연계하여 행안부는 서울시 요청 등에 따라 관련 예규를 개정해 2025년 1월부터 30억원 이상의 지방계약 공사(적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제) 입찰시 원도급자의 직접시공비율을 평가하는 “(가칭)직접시공 배점제”를 시행함

○ 행안부 직접시공 배점제 시행 개요

- 행안부는 건설현장 부실시공 근절과 안전사고 예방 등을 목적으로 상기와 같은 서울시의 요청 등에 따라 추정가격 30억원 이상의 종합공사를 대상으로 관련 예규를 개정하여 직접시공 배점제를 다음과 같이 도입함(2025.1.1. 시행)
 - 직접시공 배점제 시행근거: 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제 344호, 2025.11.24. 일부개정)」
 - 기존에는 하도급자의 보호를 목적으로 하도급관리계획서에 의한 하도급관리계획 등의 적정성만을 평가
 - 직접시공 배점제 시행(예규 개정)으로 하도급관리계획서와 함께 직접시공계획서를 제출하여 계약상대자의 입찰금액 대비 직접시공 할 금액을 평가
 - 배점기준: 직접시공 해야 할 금액의 비율은 공사규모에 따른 등급(A, B, C, D)으로 평가해 아래와 같은 배점기준에 따라 반영

- (적격심사)추정가격 30억원 이상 ~ 50억원 미만: 배점 2.5점
- (적격심사)추정가격 50억원 이상 ~ 100억원 미만: 배점 5.0점
- (적격심사)추정가격 100억원 이상 ~ 300억원 미만: 배점 6.0점
- (종합평가)추정가격 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만: 배점 5.0점
- (종합평가)1,000억원 이상: 배점 6.0점
- 기타 평가기준
 - 발주처 재량으로 공사의 품질 제고 필요성, 건설업계의 직접시공 능력 등을 고려하여 필요하다고 판단하는 경우 만점(배점) 기준을 10%p 범위(만점등급 최소 20% 이상, 최대 40% 이상 범위) 내에서 조정 가능하도록 허용하고 있으며, 이 경우 평가기준을 입찰공고에 명시
 - 공동수급체의 경우 직접시공 공종의 직접노무비는 구성원 각자가 직접시공 하는 공종의 직접노무비를 모두 합산하여 산정·평가

○ 행안부 직접시공 배점제 축소 운영

- 행안부는 원도급자 직접시공비율 만점 기준을 당초 검토(안)보다 축소하여 시행하고 있으며, 이와 같은 축소 운영의 현황은 다음과 같이 요약됨
 - 당초 행안부는 서울시 요청 등에 따라 직접시공비율 만점 기준을 50%로 초기 검토
 - 건설업계 건의 및 지방계약제도 TF 회의 등을 거치면서 직접시공비율 만점 기준을 40%로 축소한 것으로 논의
 - 2023년 12월 발표한 행안부의 직접시공 배점제 도입(안)은 직접시공비율 만점 기준을 30%로 정하였으며, 단서조항을 달아 발주처 재량으로 10%p 범위 내에서 만점 기준을 조정 가능하도록 조치
 - 행안부는 건설업계 준비기간 등을 고려하여 1년 유예 후 2025년 1월부터 직접시공 배점제를 시행하는 것으로 예규인 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 개정(안) 발표
 - 이후 논란이 지속되자 행안부는 관련 협·단체의 의견을 수렴해 만점 기준을 예규 상에서 조정 가능한 10%p의 최대 범위를 적용하여 만점 기준이 20%로 조정된 ‘직접시공 평가 가이드라인’을 배포
 - 따라서 예규 상의 만점 기준은 30%로 되어 있으나, ‘직접시공 평가 가이드라인’에 따라 현재 다음과 같이 시행
 - 입찰공고: 공종별 직접노무비를 명시하고, 불가피한 사유가 없는 한 직접시공비율 만점 기준을 20%로 명시

- 낙찰자 결정: 입찰자의 직접시공 공종별 노무비 금액·비율을 명시한 직접시공계획서 및 하도급관리계획서를 제출받아 평가
- 계약이행: 「공사근로자 노무비 구분관리」에 근거해 계약상대자가 제출한 노무비의 직접시공 노무비 여부 확인
- 변경관리: 설계변경에 의한 공법 변경은 품질·안전 확보를 위해 불가피한 사유가 있는 경우 발주기관 승인 후 변경 허용
- 준공: 발주기관에 제출한 하도급 계약서 및 KISCON(건설산업지식정보시스템)을 통해 직접시공의 실적을 확인

II

Ⅲ. 직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가

1. 적격심사낙찰제 세부기준

① 추정가격 100억원 이상 ~ 300억원 미만 공사

- 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 시설공사 적격심사 세부기준이 정하는 100억원 이상 ~ 300억원 미만 공사의 '직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가' 세부기준은 다음과 같음

- 평가서류: 입찰참가자가 예규에서 정한 [별지서식]에 따라 작성한 직접시공계획서 및 하도급관리계획서에 따라 적정성을 평가
- 배점한도: 12점 ~ △3점
- 평가기준: 표 3-1 참조

〈표 3-1〉 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가(적격심사, 100억원 이상 ~ 300억원 미만)

세부심사항목	등급	평점	비고
1. 단일공종공사 등		12.0	
2. 종합공사	계	12.0	
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 30% 이상	6.0	
	B : 20% 이상 ~ 30% 미만	4.0	
	C : 10% 이상 ~ 20% 미만	2.0	
	D : 10% 미만	0.0	
② 하도급 할 공사의 총금액 대비 하수급 예정자와 계약할 총금액의 비율	A : 82% 이상	5.0	
	B : 80% 이상 ~ 82% 미만	4.0	
	C : 77% 이상 ~ 80% 미만	3.0	
	D : 77% 미만	2.0	
③ 해당 계약 표준하도급계약서 사용 여부	A : 사용	1.0	
	B : 미사용	0.0	
④ 최근 1년 이내 표준하도급계약서 준수 여부	A : 불이행	-3.0	감점
	B : 부당 변경	-2.0	
⑤ 하도급 예정자의 지역업체 비율	A : 30% 이상	+1.0	가점
	B : 20% 이상	+0.5	

자료: 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제344호, 2025.11.24. 일부개정)」

- 세부심사항목별 평가방법

- 단일공종공사 등
 - 전문·전기·정보통신·소방공사 등 단일공종공사의 경우에는 배점한도(만점)를 적용하고, 전체 공사의 직접시공 확약서를 제출한 경우 표 3-1의 ①, ②, ③ 평가는 세부심사항목의 배점한도를 부여하고 나머지 항목만 평가하며 입찰참가자가 주계약자 관리방식으로 입찰에 참여한 경우에는 ②, ③ 평가는 배점한도를 부여하고 나머지 항목만 평가
- 종합공사의 “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율”
 - 평가등급은 입찰금액 기준으로 총 직접노무비 대비 직접시공 공종의 직접노무비 비율로 산정
 - 공동수급체의 경우 직접시공 공종에서 직접노무비는 구성원(주계약자 관리방식의 경우 부계약자 포함) 각자가 직접시공하는 공종의 직접노무비를 모두 합산하여 산정
 - 계약담당자는 공사의 품질제고 필요성, 건설업계의 직접시공 능력 등을 고려하여 필요하다고 판단하는 경우 평점 등급을 10%p 범위(만점등급 최소 20% 이상, 최대 40% 이상 범위) 내에서 조정할 수 있으며, 이 경우 평가기준을 입찰공고에 명시하여야 함
- 종합공사의 “② 하도급 할 공사의 총금액 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율”
 - ‘하도급 할 부분의 총금액’은 하도급 할 부분의 금액을 모두 합산한 금액
 - 평가는 등급 ‘A’와 하도급업체가 계약을 체결할 금액 합계가 발주기관 조사금액 합계의 100분의 64이상을 동시 충족할 경우 만점을 부여하고, ‘A’는 충족하나 발주기관 조사금액의 합계가 100분의 64미만인 경우는 ‘B’등급에 해당하는 평점을 부과
- 종합공사의 “③ 해당 표준하도급계약서 사용 여부” 및 “④ 최근 1년 이내 표준하도급계약서 준수 여부”
 - 심사항목 ③, ④는 건설산업기본법·하도급거래 공정화에 관한 법률 등 관련법령에 따른 표준하도급계약서 사용·준수 여부에 대하여 평가하며, 이행보증에 관한 사항은 제외
 - 심사항목 ④는 최근 1년 이내에 정보처리장치에 게재되거나 관계기관에서 통보된 표준하도급계약서 사용 불이행자·부당 변경사용자에 대하여 적용하며, 계약담당자는 계약 이행 중에 불이행자·부당변경사용자가 있는 경우에는 지체 없이 정보처리장치 운영자 등에 통보·게재하여야 함
- 종합공사의 “⑤ 하도급 예정자의 지역업체 비율”
 - 심사항목 ⑤는 총 입찰금액 중 지역업체인 하도급 예정자와 계약할 금액 비율에 따라 평가하며, 평가에 따른 가산점으로 배점한도를 초과하는 경우에는 배점한도까지만 인정

- 불이행에 따른 제한 조치

- 계약담당자는 전체 공사의 직접시공 약약을 제출한 후 정당한 사유없이 직접시공을 하지 않거나, 정당한 사유없이 직접시공 및 하도급관리계획서대로 이행하지 않는 경우 법 제31조에 따라 입찰참가자격 제한 조치를 취해야 함

② 추정가격 50억원 이상 ~ 100억원 미만 공사

- 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 시설공사 적격심사 세부기준이 정하는 50억원 이상 ~ 100억원 미만 공사의 '직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가' 세부기준은 다음과 같음²⁾

- 배점한도: 10점 ~ △2.5점
- 평가기준: 표 3-1 참조
- 세부심사항목별 평가방법
 - 표 3-1의 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가기준에 따른 평점합계 × 10/12
 - 점수 산정결과 10점 ~ △2.5점을 초과하는 부분은 적용하지 않음

③ 추정가격 30억원 이상 ~ 50억원 미만 공사

- 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 시설공사 적격심사 세부기준이 정하는 30억원 이상 ~ 50억원 미만 공사의 '직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가' 세부기준은 다음과 같음

- 배점한도: 5점 ~ △1.3점
- 평가기준: 표 3-1 참조
- 세부심사항목별 평가방법
 - 표 3-1의 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가기준에 따른 평점합계 × 5/12
 - 점수 산정결과 5점 ~ △1.3점을 초과하는 부분은 적용하지 않음

2) 앞서 기술한 추정가격 100억원 이상 ~ 300억원 미만 공사와 동일한 내용은 설명에서 제외함

2. 종합평가낙찰제 세부기준

① 추정가격 1,000억원 이상

○ 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 종합평가 낙찰자 결정기준이 정하는 1,000억원 이상 공사의 '직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가' 세부기준은 다음과 같음

- 평가서류: 입찰참가자가 예규에서 정한 [별지서식]에 따라 작성한 직접시공계획서 및 하도급관리계획서에 따라 적정성을 평가
- 배점한도: 12점 ~ 6점
- 평가기준: 표 3-2 참조

〈표 3-2〉 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가(종합평가, 1,000억원 이상)

심사항목	등급	평점	비고
1. 단일공종공사 등		12.0	
2. 종합공사	계	12.0	
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 30% 이상	6.0	
	B : 20% 이상 ~ 30% 미만	5.0	
	C : 10% 이상 ~ 20% 미만	4.0	
	D : 10% 미만	3.0	
② 하도급 할 공사의 총금액 대비 하수급 예정자와 계약할 총금액의 비율	A : 82% 이상	6.0	
	B : 80% 이상 ~ 82% 미만	5.0	
	C : 77% 이상 ~ 80% 미만	4.0	
	D : 77% 미만	3.0	

자료: 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제344호, 2025.11.24. 일부개정)」

- 세부심사항목별 평가방법

- 단일공종공사 등
 - 전문, 전기, 정보통신, 소방공사 등 단일공종공사는 만점으로 평가함
- 종합공사의 “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율”
 - 평가등급은 입찰금액 기준으로 총 직접노무비 대비 직접시공 공종의 직접노무비 비율로 산정함. 공동수급체의 경우 직접시공 공종의 직접노무비는 구성원 각자가 직접시공하는 공종의 직접노무비를 모두 합산하여 산정
 - 계약담당자는 공사의 품질 제고 필요성, 건설업계의 직접시공 능력 등을 고려하여 필요하다고 판단하는 경우 평점 등급을 10%p 범위(만점등급 최소 20% 이상, 최대 40% 이상 범위) 내에서 조정할 수 있으며, 이 경우 평가기준을 입찰공고에 명시하여야 함

- 종합공사의 “② 하도급 할 공사의 총금액 대비 하수급예정자와 계약할 총금액의 비율”
 - ‘하도급 할 공사의 총금액’은 하도급할 부분의 금액을 모두 합산한 금액이며, 기초금액 대비 64% 미만으로 제출한 경우 최저점수로 평가함
- 기타 평가 고려사항
 - 상호시장 진출을 허용한 공사 또는 단일공종 공사를 발주한 경우에는 배점한도를 부여하고, 종합공사에 종합건설사업자만 참여토록 한 경우에는 시설공사 적격심사 세부기준 <별표 1>의 직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가기준에 따라 평가함
 - 단, 종합건설사업자가 전체 공사의 직접시공 확약서를 제출한 경우 직접시공 및 하도급 관리계획의 적정성 평가시 배점한도를 부여하고, 입찰참가자가 주계약자 관리방식으로 입찰에 참여한 경우에는 항목 ②는 배점한도를 부여하고 항목 ①만 평가함

② 추정가격 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만

○ 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 종합평가 낙찰자 결정기준이 정하는 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만 공사의 ‘직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가’ 세부기준은 다음과 같음³⁾

- 평가서류: 입찰참가자가 예규에서 정한 [별지서식]에 따라 작성한 직접시공계획서 및 하도급관리계획서에 따라 적정성을 평가
- 배점한도: 10점 ~ 4점
- 평가기준: 표 3-3 참조

〈표 3-3〉 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가(종합평가, 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만)

심사항목	등급	평점	비고
1. 단일공종공사 등		10.0	
2. 종합공사	계	10.0	
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 30% 이상	5.0	
	B : 20% 이상 ~ 30% 미만	4.0	
	C : 10% 이상 ~ 20% 미만	3.0	
	D : 10% 미만	2.0	
② 하도급 할 공사의 총금액 대비 하수급 예정자와 계약할 총금액의 비율	A : 82% 이상	5.0	
	B : 80% 이상 ~ 82% 미만	4.0	
	C : 77% 이상 ~ 80% 미만	3.0	
	D : 77% 미만	2.0	

자료: 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준(행정안전부 예규 제344호, 2025.11.24. 일부개정)」

3) 앞서 기술한 추정가격 1,000억원 이상 공사와 동일한 내용은 설명에서 제외함

- 상기와 같이 검토한 결과, 행안부 지방계약공사(적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제)에서 도입·시행하고 있는 직접시공 배점제의 평가 특성은 다음과 같이 요약됨
- 직접시공 배점제는 원도급자 직접시공비율에 대한 평가로 이루어지며 입찰참가자가 제출하는 계획서에 근거하여 적정성을 평가
 - 상호 트레이드오프(trade-off) 관계인 직접시공계획과 하도급관리계획을 함께 제출 받아 평가하는 방식
 - 대표적 평가항목은 ‘직접시공할 금액 비율’과 ‘하도급할 금액 비율’이며, 부수적으로 표준하도급계약서 사용 및 준수(불이행) 여부, 하도급 예정자의 지역업체 비율 등을 평가함
 - 평가는 등급(A, B, C, D)으로 이루어지며, 배점(평점)은 공사규모별·낙찰제별 아래와 같이 구분되고 있음
 - 직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가 전체 배점(평점)
 - 적격심사낙찰제(추정가격 100억원 이상 ~ 300억원 미만): 12점 ~ △3점
 - 적격심사낙찰제(추정가격 50억원 이상 ~ 100억원 미만): 10점 ~ △2.5점
 - 적격심사낙찰제(추정가격 30억원 이상 ~ 50억원 미만): 5점 ~ △1.3점
 - 종합평가낙찰제(추정가격 1,000억원 이상): 12점 ~ 6점
 - 종합평가낙찰제(추정가격 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만): 10점 ~ 4점
 - 직접시공비율 평가 배점(평점)
 - 적격심사낙찰제(추정가격 100억원 이상 ~ 300억원 미만): 6점/4점/2점/0점
 - 적격심사낙찰제(추정가격 50억원 이상 ~ 100억원 미만): 5점/3.3점/1.7점/0점
 - 적격심사낙찰제(추정가격 30억원 이상 ~ 50억원 미만): 2.5점/1.7점/0.8점/0점
 - 종합평가낙찰제(추정가격 1,000억원 이상): 6점/5점/4점/3점
 - 종합평가낙찰제(추정가격 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만): 5점/4점/3점/2점
 - 직접시공비율 평가의 등급(A, B, C, D)별 직접시공비율 기준(구간)
 - A등급: 직접시공비율 30% 이상
 - B등급: 직접시공비율 20% 이상 ~ 30% 미만
 - C등급: 직접시공비율 10% 이상 ~ 20% 미만
 - D등급: 직접시공비율 10% 미만

Ⅳ. 주요 이슈 및 문제점

1. 직접시공의무제도의 주요 이슈 및 문제점

① 최근 직접시공의무 확대 추진 관련 이슈

- 최근 서울시는 원도급자 직접시공의무 확대를 추진하면서 건설업계와 전문가 의견 등을 토대로 다음과 같은 과정을 통해 이슈 및 문제점을 진단하고, 직접시공을 서울시의 규제 철폐 대상에 포함시켜 발표함
 - 서울시는 직접시공 상생방안 마련 토론회(2024.12)에서 2022년 7월부터 추진해 온 직접시공의무 확대의 주요 실태 및 문제점을 다음과 같이 발표함
 - 50% 이상 직접시공비율 일괄 지정으로 품질·안전과 무관한 공종까지 지정하는 등 제도의 실효성 저하
 - 원도급자의 직접시공 관리 이행능력 미확보 및 발주부서의 직접시공 준수 여부 확인 등 이행관리 어려움으로 제도 미준수 현장 지속 발생(전체 540건 중 9.3% 미준수)
 - 직접시공 능력이 없는 상태에서 제도를 시행하는 것에 대한 원도급자의 어려움 호소
 - 관리 사각지대 발생으로 원도급자의 위장직영 및 불법하도급 유발 우려
 - 서울시는 상기 문제점에 대한 향후 자체 개선방향을 아래와 같이 발표함
 - 무리한 공종 지정은 개선하고 건설공사 특성별 품질·안전에 직결되는 핵심 주요 공종을 지정
 - 전문시공에 특화된 전문건설사가 원도급자 위치에서 주요 공종을 직접시공토록 종합-전문 컨소시엄 유도(주계약자 관리방식 활성화)
 - 위장직영 등 우려를 해소하기 위해 주요 공종 선정 로드맵, 가이드라인 마련 및 이행실태 점검·확인 강화
 - 이후, 서울시는 토론회 개최 및 전문가 심의 등을 통해 직접시공을 규제철폐 대상에 포함시키는 과정을 거침
 - 서울시는 2025년 1월 「규제 풀어 민생 살리기 대토론회」를 개최해 일상 속 규제, 업종별

규제와 애로사항 해결을 위한 시민의 의견 청취

- 이후, 전문가 토론(건설산업 규제철폐 TF, 규제철폐 전문가 심의회 등)을 거쳐, 2025년 2월 직접시공을 규제철폐 중점 추진과제로 발표
 - 2025년 2월 발표한 총 10건의 대규모 규제철폐(안) 중 직접시공 규제는 제13호 규제철폐(안)에 해당
 - 직접시공 능력이 부족한 원도급자의 관행적 하도급 문제 개선을 위해 직접시공의무를 확대해 왔으나, 건설업계 이행능력이 담보되지 않는 등 직접시공으로 업계 부담이 가중되었다고 평가됨
 - 따라서 최근 건설경기 악화와 공사비 급증 등으로 이해 서울시는 건설공사 50% 이상 직접시공의무화 방안을 전면 폐지기로 발표함
- 또한 서울시는 2025년 5월 규제철폐 100일 성과보고회를 개최하여 규제철폐로 발표된 129건에 대한 지속적인 규제개선 노력을 논의함
- 직접시공 규제철폐로 서울시는 행안부에 건의해 시행 중인 30억원 이상 적격심사 및 종합평가낙찰제 대상공사 입찰시의 직접시공비율 평가를 적용하는 것으로 대체한다는 방침을 수립함

○ 상기와 같은 서울시의 조치에 따라 행안부도 업계 의견 등을 반영해 직접시공비율 만점 기준을 20%로 최소화하여 시행하게 됨

- 따라서 서울시·행안부가 추진한 원도급자 직접시공의무 확대 정책은 상당 부분 문제점에 대한 지적을 받았으며, 결과적으로 행안부 예규 상의 직접시공 배점제를 최소화(만점 기준 20%로 완화)하여 적용하고 있음
- 그러나 행안부 직접시공 배점제는 30% 이상이라는 예규 상 만점 기준이 없어진 것은 아니므로 이에 대한 추가 논의가 있어야 함

② 종합건설업계 관점의 이슈 및 문제점 진단

○ 최근 서울시·행안부의 원도급자 직접시공의무 확대 추진과 관련해 종합건설업계 입장을 반영하고 있는 한국건설산업연구원의 보고서는 다음과 같은 7가지의 이슈 및 문제점을 진단하여 제시함⁴⁾

- (문제-1)행안부 예규 상의 직접시공 배점제는 국토부 법령 수준을 초과하는 제도로써

4) 한국건설산업연구원, “직접시공의무제도의 쟁점과 합리적 개선 방안: 지방계약 제도 변화와 서울시 정책을 중심으로”, 2025.1

30억원 이상의 지자체 발주공사 전체에 획일적으로 적용됨에 따라 직접시공 이행에 대한 현실적 한계가 고려되지 못한다는 논란의 여지가 있음

- 건산법 상의 제도는 70억원 미만 공사를 대상으로 공사비 규모가 커질수록 직접시공의무 적게 부여하고 있으나, 행안부 직접시공 배점제는 공사비 규모가 커질수록 배점이 커지는 현상 발생
 - 즉, 대형사업일수록 공사 특성상 직접시공비율을 충족하기 어렵다는 업계의 현실 미반영
 - 기술형 입찰의 경우 고난도의 복합공종으로 구성되어 다수 하도급사의 전문공종 기술력을 활용할 필요성이 높으나, 직접시공으로 기술경쟁의 원칙을 훼손
- (문제-2)직접시공의무 확대 정책이 실효성에 대한 개선방향 모색 측면보다 일방적인 원도급자의 직접시공의무 강화에 초점을 두고 있음
- 주요 공종을 지정하여 직접시공의무를 대폭 강화하는 정책의 실효성이 낮은 것으로 서울시 자체 진단 결과에서도 나타남
 - 서울시의 감사 결과 직접시공 방침 이행률이 평균 17% 수준으로 상당히 저조하게 나타나 정책 실효성의 한계를 드러냄
- (문제-3)직접시공 공종 지정 관련 세부기준(가이드라인) 미비로 업계 내 혼선 발생
- ‘안전 및 품질에 영향을 미치는 주요 공종’ 지정에 관한 명확한 지침 부재
 - 입찰공고 상에 나타난 직접시공 공종 지정에 관한 내용이 명확한 원칙 없이 혼재되어 있고 공사의 특성을 반영하지 못함
- (문제-4)주요 공종에 대한 원도급자 직접시공의무 강화가 지역건설업 측면 역효과 및 위장직영 관련 우려로 나타남
- 주요 공종으로 지정되는 업종의 전문건설사들이 지역시장에서 퇴출되는 효과로 이어질 수 있다는 우려(폐업 또는 역외 시장으로 이탈 등) 발생
 - 한정된 인력 및 자원을 운영해 오던 원도급자가 직접시공의무 충족을 위해 위장직영(약정 시공)을 시도하게 될 것으로 우려
- (문제-5)직접시공 강화에 대한 보완 정책으로 원도급자의 하도급률을 기존 82%에서 90%로 상향하고자 하는 조치는 잘못된 시각에서 비롯된 정책임
- 종합건설업계 전반에서 현행 하도급률(82%) 대비 이미 그 이상의 하도급 금액(평균 92.6%)을 보장해 온 것으로 판단
 - 하도급률을 90%로 상향할 경우 현행 기준(82%)을 충족해 오던 원도급자의 경영 부담 및 수익 악화 등에 영향을 미치는 규제로 작동할 것임

- (문제-6)기존의 하도급자 보호·육성 정책과 직접시공 활성화 정책이 상호 대치되는 문제점 발생
 - 건산업 제48조 등 종합·전문건설업 및 대·중소기업 간의 상생협력 관계 발전을 위한 상호 협력평가제도와 상충
 - 지자체들이 지방자치법규를 통해 지역 내 공사에 대해 일정비율 이상 하도급을 권장하고 있으며, 지역건설업체 보호·육성을 위해 하도급률 목표를 상향하는 정책 방향과 대치되는 성격을 가짐
- (문제-7)지자체가 자체적으로 상위법령보다 높은 규제를 가하여 독자적 건설정책을 수립하는 과정의 합리성 자체에 대한 근본적 고찰 필요
 - 서울시가 추진해 온 원도급자 직접시공의무 강화 정책이 중앙부처에서 수립한 상위법령의 범위를 초과하는 수준
 - 지자체별 자치권은 자치입법의 원칙에 의해 법령의 범위 안에서만 유효하며 국가 차원에서 수립한 제도에 비해 과도한 규제 및 조례 제정으로 정책을 운용하는 것은 지역산업 종사자에게 큰 부담으로 작용

○ 이와 같은 종합건설업계 관점의 이슈 및 문제점에 대해 한국건설산업연구원의 보고서는 다음과 같은 대책 수립에 관한 논의를 담고 있음

- 서울시와 행안부의 직접시공 정책은 직접시공의무제도 본연의 취지 달성을 위해 상위 법령인 건산업 수준으로 운영하는 것이 바람직
- 직접시공의무가 공사규모나 입찰·계약방법 등의 구분 없이 모든 공사에 일률적으로 적용되고 있으나, 현실적으로 직접시공 원칙을 주입하는 것이 어려운 유형의 공사에 대해서는 의무를 제외하는 등 대상 범위의 축소 필요
- 초대형·고난도 공사일수록 직접시공의 수행이 어려운 현실을 고려하여 건산업과 유사하게 공사비 구간별 의무비율을 차등 적용
- 입찰자에게 직접시공 공종 지정 및 변경 등 선택의 유연성 부여하여 직접시공제도의 경직성 완화
- 직접시공 공종 지정 관련 가이드라인 마련(특히, 소단위 공종을 지정함으로써 제도의 실효성 확보)
- 공사특성에 따라 원도급자별로 현실적으로 직접시공이 어려운 일부 공종에 대해서는 직접시공 대상 공종에서 제외하는 탄력성 부여

- 이원화된 제도(원도급자 직접시공의무와 하도급 비율 평가) 간의 관계성 정립
- 탄력적 인력수급을 위한 종전 시공참여자체도의 대체안(슈퍼인텐던트 활용 등) 도입⁵⁾
- 직접시공을 규제가 아닌 자발적으로 직접시공을 추진하는 기업에게 인센티브를 주는 제도로 전환

③ 전문건설업계 관점의 이슈 및 문제점 진단

○ 최근 서울시·행안부의 원도급자 직접시공의무 확대 추진과 관련해 전문건설업계 입장을 반영하고 있는 대한건설정책연구원의 보고서는 다음과 같은 15가지의 이슈 및 문제점을 진단하여 제시함⁶⁾

- (문제-1)제도의 도입 취지와 다른 운영 및 확대 정책
 - 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도는 무자격 부실업체 난립을 방지하기 위해 소규모 공사로 한정해 도입한 제도
 - 그러나 서울시의 직접시공 확대 정책과 행안부의 직접시공 배점제는 이러한 도입 취지와 다르게 모든 대형공사까지 적용시키려 함
 - 결국 제도의 본질이 왜곡됨으로 인해 당초 제도가 갖고 있던 의미·효과가 약해질 수밖에 없다는 문제점을 야기
- (문제-2)법률이 정한 건설산업의 기본 원칙에 위배
 - 서울시와 행안부의 직접시공의무 확대 정책은 건설산업의 기본 질서와 직접시공에 관한 원칙을 규율한 법률(건산법)의 체계에 부합하지 못함
 - 이들 기관이 자체적으로 원도급자 직접시공의무 확대 정책을 추진하고자 할 경우, 가장 근간이 되는 기본 법률인 건산법에 대한 산업적인 합의를 통해 관련 법령에 대한 개정이 선행되어야 할 것임
- (문제-3)외국 사례의 본질을 왜곡한 단편적 벤치마킹
 - 직접시공 확대 정책의 근거로 독일, 미국 등 일부 외국 사례가 인용되나, 이는 해당 국가의 건설산업 특성 등이 반영되지 못한 단편적 벤치마킹으로 볼 수 있음

5) 미국 건설현장에 배치되는 핵심 기술자 중 하나인 슈퍼인텐던트는 우리나라의 공사와 장과 유사한 역할 및 업무 범위를 지니며, 전반적 공사관리 업무를 총괄하며 하도급 업체 및 건설근로자 관리·감독 등을 수행함. 특히 지역건설 측면에서 슈퍼인텐던트가 특정 지역에 대해 다양한 분야에 걸쳐 전문성이나 기술력을 지닌 노무인력 Pool을 자체적으로 보유하고 있으므로 현장의 인력수급 등에 큰 영향을 미침(한국건설산업연구원, 2025.1)

6) 대한건설정책연구원, “원도급자 직접시공 확대의 문제점 및 개선 방안”, 2025.11

- 따라서 해당 국가의 직접시공비율 등 수치에 대한 단편적 비교만으로 벤치마킹을 하기는 어려우며, 건설산업 실정에 대한 정확한 이해가 선행되어야 함
- (문제-4) 지나치게 광범위한 규제 적용 범위(대상공사)
 - 건설공사 시공에 관한 보편적 규정이 아닌 제한적 규정임에도 불구하고 적용 범위가 너무 광범위하다는 문제가 지적되고 있음
 - 서울시·행안부 직접시공의무 확대 추진 이전에도 건설업 내부에서 축소 또는 폐지에 대한 주장도 상당히 제기된 바 있으며, 행정적인 관리도 어려운 실정
- (문제-5) 생산방식에 대한 시공자의 선택권 저해
 - 국내 건설기업들은 분업화·전문화에 의한 외주(하도급) 중심의 건설공사 생산방식을 주로 운영하고 있으며, 평균적으로 50% 이상을 외주(하도급)에 의존
 - 시공자의 직접시공과 외주(하도급)는 해당 기업의 상황과 건설공사 특성, 그리고 현장여건 등을 종합적으로 고려해서 결정할 사안이나, 원도급자 직접시공 규제가 시공자의 선택권을 저해
- (문제-6) 전문건설업의 생존권과 지속가능성 위협
 - 1976년 시행된 전문건설업 면허제는 1999년 등록제로 전환된 이후에도 분업화·전문화 기조가 더욱 강화되어 왔으나, 서울시·행안부 직접시공 강화 정책으로 생존권을 위협하는 상황으로 이어질 수 있다는 위협을 받게 됨
 - 특히, 주요 공종에 대한 직접시공의무화 정책은 하도급 비중이 높은 업종에서의 큰 피해가 예상됨
- (문제-7) 건설공사 및 업종(공종)별 특성 고려 부재
 - 2019년 7월부터 직접시공비율 산정방식이 총 공사비에서 노무비 기준으로 변경됨에 따라 건설공사 노무비율이 매우 중요한 영향 요인이 됨
 - 업종별 노무비율은 공사의 유형(종류)에 따라 크게 달리질 수 있으므로, 직접시공의무 확대 정책은 공사특성에 따라 달라지는 업종(공종)별 노무비율 특성을 중요하게 고려하여야 함
- (문제-8) 품질·안전 영향에 대한 구체적 근거 부재
 - 서울시·행안부 직접시공 확대는 건설공사의 품질·안전 확보 및 부실시공 방지에 그 목적이 있으나 구체적인 근거가 없는 추상적 판단에 그치고 있음
 - 한국건설관리학회가 2024년 발표한 연구에서는 부실시공의 원인을 원도급자의 직접시공 불이행이 아닌 1) 숙련 기능인력 부족 및 고령화, 2) 외국인 기능인력 증가 및 관리체계 미흡, 3) 공사기간 부족, 4) 저가 하도급 및 불법 하도급 등인 것으로 제시함

- (문제-9)현장의 편법·불법 양산에 대한 우려 심화
 - 원도급자 직접시공에 대한 이행 담보력이 매우 미흡한 실정이며, 공사비 부족 등을 이유로 현장에서 많은 편법·불법이 양산될 것이라는 우려가 높음
 - 한국건설산업연구원(2025) 연구는 내국인 기능인력의 수급이 어려운 철근·콘크리트공사, 철구조물 가공이 요구되는 철강구조물공사, 전문적 역량과 세심한 관리가 요구되는 구조물 해체 및 철거공사 등에서 위장직영 우려가 높다고 지적함
- (문제-10)직접시공 규제의 지속적인 불이행 실태
 - 원도급자인 종합건설사에게 무리한 직접시공을 강제하게 될 경우 지속적인 불이행 실태가 뒤따를 수밖에 없을 것으로 예측되고 있음
 - 서울시 자체 진단 결과에서도 종합건설사들은 적정공사비 및 공기가 확보되어야 직접시공이 가능하며, 미확보 시 현장의 안전·품질 문제와 직결되어 직접시공이 어렵다는 의견이 제시되었음
- (문제-11)대형건설사들의 시행착오 및 실패사례 존재
 - 한국건설기술연구원(2016)이 대형건설사 위주 원도급자들에 대한 인터뷰 결과를 토대로 진단한 바에 따르면, 이미 여러 건설사들이 자체 직접시공 확대를 추진한 바 있으나 여러 가지의 한계와 문제점을 인식함
 - 서울시의 적극적 직접시공 확대 정책에도 불구하고, 서울시 발주기관 공사감독자 475명에 대한 설문조사에서 직접시공 확대가 공사 특성을 반영하지 못하는 일괄적인 직접시공비율 적용, 공사 간접비 증가 등 이유로 서울시 건설현장 적용이 불가능하다는 의견까지 제시된 바 있음(서울시 감사위원회, 2024.5)
- (문제-12)종합건설업계와 전문건설업계 모두가 반대
 - 종합건설업계와 전문건설업계 모두 서울시·행안부의 직접시공 확대 정책에 관해 반대하는 의견을 지속적으로 개진·건의해 옴
- (문제-13)성급했던 서울시·행안부의 정책추진 과정
 - 2022년부터 추진된 서울시의 직접시공의무 확대 정책이 2025년에는 규제철폐 대상으로 포함되는 등 다소 성급했던 정책 추진이었다는 시각이 있음
 - 행안부는 서울시 요청 등에 따라 2025년 1월부터 직접시공 배점제를 시행하였으나, 업계 반발 등을 고려해 직접시공비율 평가를 축소 시행하고 있음
- (문제-14)적정공사비, 적정공기 확보의 선결조건 필요
 - 공사비 및 공기 부족 문제가 커질수록 원도급자는 직접시공보다 외주(하도급)에 의존하는

현상이 심화되고, 불법 다단계 하도급으로 이어지는 사례가 나타남에 따라 적절한 공사비 및 공기의 환경(여건)을 조성해 주는 것이 매우 중요함

- (문제-15)원·하도급 상호협력의 중장기적 방향이 중요

- 지속가능한 건설업의 중장기 발전과 생산성·효율성 향상을 통한 경쟁력 확보를 위해서는 직접시공을 통한 경쟁구도 설정보다, 종합적 계획·관리·조정 역할을 하는 원도급(종합)과 분야별 시공을 담당하는 하도급(전문) 간의 유기적 협력체계 구축이 중요함

○ 이와 같은 전문건설업계 관점의 이슈 및 문제점에 대해 대한건설정책연구원의 보고서는 표 4-1과 같은 대책 수립에 관한 논의를 담고 있음

〈표 4-1〉 직접시공 규제 개선 추진과제

구분	추진과제	개선/검토 내용	기대효과
제도 측면	건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 존·폐 여부 및 확대/축소 논의	• 건산법 규정 개정 논의(폐지 등) • 제한적 확대 또는 축소 적용 등 포괄적 논의	기존의 불합리한 규제 개선
	건산법 상의 직접시공의무비율 축소 조정	• 10%, 20%, 30%, 50% 이상 규정된 현행 의무비율 축소 검토	직접시공의무 최소화
	원도급자 직접시공의무 선택적 적용 방안 마련	• 입찰자·계약자 선택사항으로 전환 • 발주자 판단에 따른 선택적 적용 등	시공자의 선택권 보장
	하도급율(하도급공사비 비율) 90% 이상 확보를 통한 저가하도급 차단	• 하도급계약 적정성 심사제도 개선 • 하도급율을 기존 82%에서 90% 이상으로 상향	저가하도급 문제 개선
	행안부 직접시공 배점제를 전문건설 책임시공 중심으로 평가기준 개선	• 직접시공 배점제 평가항목 개선 • 전문건설 책임시공 평가항목 신설	분업화·전문화 제고
운영 측면	건산법 상의 원칙대로 소규모 공사 위주로 제한적 운영	• 건산법 상의 원칙 엄격하게 적용 • 소규모 공사 위주로 제한적 운영 방안 추가 모색	입찰 브로커 수수 제한
	주계약자 공동도급제도 활용 등 분리발주를 전제로 직접시공의무 부여	• 주계약자 공동도급제도 활성화 (발주자 선택방식 환원 등) • 전문건설이 원도급으로 시공 참여	직접시공의 품질·안전 제고
	지역·중소건설업 보호를 위한 제도로 직접시공의무제도 활용	• 직접시공의무 적용 대상공사 축소 등 지역·중소건설업 참여 및 육성 수단으로 활용	소규모 기업의 육성/지원
	건설공사 특성 및 공종별 특성을 고려하여 탄력적으로 직접시공의무 적용	• 공사 특성에 따른 직접시공의무 예외규정 마련 • 공종별 탄력적인 직접시공 허용	생산성·효율성 제고
	직접시공의무제도 운영 전반에 관한 성과측정	• 직접시공의무제도 정책 효과 진단 • 이행여부 및 관리·감독 성과측정	성과 중심 제도 운영/개선

자료: 대한건설정책연구원, 원도급자 직접시공 확대의 문제점 및 개선 방안, 2025.11

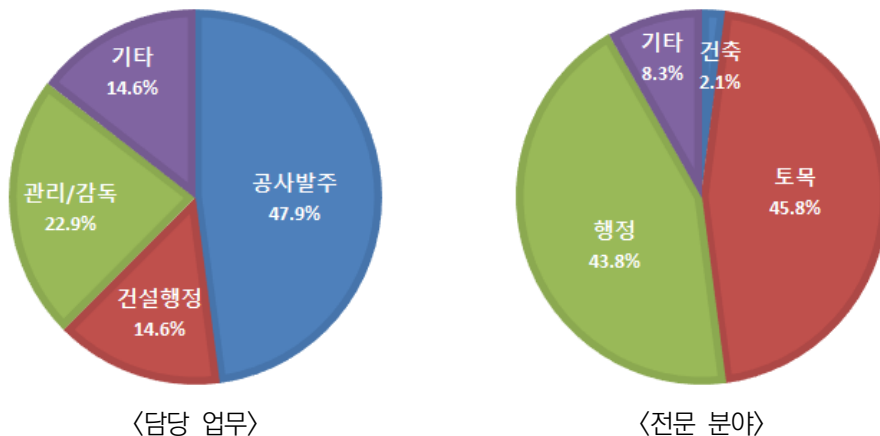
2. 설문조사를 통한 문제점 구체화

① 설문조사 개요

- 최근 추진된 원도급자 직접시공의무 확대 정책 및 행안부 직접시공 배점제 시행에 관한 문제점을 구체화하고자 전국 지자체 관계자들을 대상으로 수행한 본 설문조사의 개요는 다음과 같음

- 조사개요

- 조사기간: 2024.8.9 ~ 2024.8.23(2주간)
- 조사대상: 전국 각 시·도 지자체 공사발주 담당자 및 관계자
- 설문부수: 유효설문 48부 회수 및 분석(※ 서울, 인천, 경기도의 수도권을 제외한 지방권역에서만 설문조사에 응답)
 - 응답자 위치(소재): 수도권 0(0.0%), 지방권 48(100.0%)
 - 응답자 담당 업무: 공사발주 23(47.9%), 건설행정 7(14.6%), 관리/감독 11(22.9%), 기타 7(14.6%)
 - 응답자 전문 분야: 건축 1(2.1%), 토목 22(45.8%), 행정 21(43.8%), 기타 4(8.3%)



〈그림 4-1〉 설문 응답자 개요(전체 48부)

- 설문항목

- 행안부 직접시공 배점제 시행에 관한 입장
- 행안부 직접시공 배점제 시행에 따른 파급영향

- 원도급자인 종합건설사의 직접시공 능력에 대한 판단
- 실질적 직접시공의 올바른 주체
- 건설공사 품질·안전 확보 및 부실시공 방지를 위한 근본 대책
- 직접시공의무제도 운영 개선 방향
- 원도급자 직접시공의무비율 조정 여부
- 기타 의견

② 설문조사 결과

- 지자체 공사발주 담당자 및 관계자들은 행안부 직접시공 배점제 시행에 관하여 다음과 같은 의견을 제시함
- 즉시 폐지되어야 한다는 의견도 상당히 존재하지만, 행안부 개정안대로 시행되어도 무방하다는 의견과 일부 적용 범위(대상, 비율)를 축소하여 시행하도록 재검토가 필요하다는 의견이 가장 높게 나타남⁷⁾

〈표 4-2〉 행안부 직접시공 배점에 시행에 관한 입장

구분	빈도(업체수)	비중(%)
건산법에서 정하는 범위(대상, 비율)를 벗어나므로 즉시 폐지되어야 함	10	20.8
입찰자의 선택적 제안이므로 행안부 개정안대로 시행되어도 무방함	18	37.5
시행은 가능하나, 범위(대상, 비율)를 축소하여 시행하도록 재검토 필요	18	37.5
잘 모르겠음	2	4.2
미응답	0	0.0
[합계]	48	100.0

- 행안부 직접시공 배점에 시행에 따른 파급영향으로 전문건설사의 피해가 가장 클 것으로 예상되었고, 종합건설사와 발주자 역시 현장관리 및 관리·감독의 어려움이 클 것이라는 답변이 도출되었음
- 응답자들은 직접시공 배점제 시행이 지역경제 활성화에 부정적인 영향을 줄 것으로는 예상하지 않았으며, 20.8%의 응답자는 행안부 정책에 대한 직접적인 답변을 회피한 것으로 나타났음

7) 행안부는 지자체 사무를 관장하는 중앙행정기관이며, 응답자들이 모두 지자체 소속 공사발주 담당자 또는 관계자 임을 고려하여 결과를 해석할 필요가 있음

〈표 4-3〉 행안부 직접시공 배점에 시행에 따른 파급영향

구분	빈도(업체수)	비중(%)
전문건설사: 수주 피해 및 생존권 위협	14	29.2
종합건설사: 직접시공 기반 부족으로 현장관리(공기, 공사비 등) 어려움	12	25.0
발주자: 관리·감독(부실시공 관리, 위장직영 감독 등) 어려움	9	18.8
건설공사: 분업화·전문화에 의한 책임시공 체계 붕괴로 품질·안전 우려	2	4.2
지역경제: 지역건설산업 및 경제 활성화에 부정적 영향	1	2.1
잘 모르겠음	4	8.3
미응답	6	12.5
[합계]	48	100.0

〈표 4-4〉 원도급자인 종합건설사의 직접시공 능력에 대한 판단

구분	빈도(업체수)	비중(%)
현재 대부분의 종합건설사는 직접시공 기반과 능력을 전혀 갖추지 못함	6	12.5
종합건설사는 50% 이상의 직접시공도 충분히 가능	8	16.7
종합건설사는 30% 이상의 직접시공이 가능	8	16.7
종합건설사는 30 ~ 10% 정도의 부분적인 직접시공만 가능	12	25.0
종합건설사는 10% 미만의 매우 제한적인 직접시공만 가능	10	20.8
잘 모르겠음	4	8.3
미응답	0	0.0
[합계]	48	100.0

- 지자체 공사발주 담당자 및 관계자들은 원도급자인 종합건설사들의 실질적인 직접시공 능력에 대해 다음과 같은 의견을 제시하고 있음
 - 빈도수가 가장 높게 나타난 응답은 30% 미만 직접시공만 가능할 것이라는 응답이었으나, 응답자의 20% 이상은 10% 미만의 매우 제한적인 직접시공만 가능할 것이라고 응답함
 - 또한 현재 대부분 종합건설사가 직접시공 기반과 능력을 전혀 갖추고 있지 못하다는 응답도 전체의 12.5%로 나타나는 등 원도급자 직접시공 능력에 대한 불신이 비교적 높게 나타났다고 볼 수 있음
- 건설공사 품질·안전 확보 및 부실시공 방지를 위한 실질적인 직접시공 주체로 누가 적합

한지에 대한 지자체 공사발주 담당자 및 관계자들의 의견은 다음과 같음

- 종합건설사의 직접시공에 대해 다소 호의적이지 않았으며, 전문건설사가 직접시공을 하거나 공사특성을 고려한 자율적 선택이 적합하다는 의견이 많았음

〈표 4-5〉 실질적 직접시공의 올바른 주체

구분	빈도(업체수)	비중(%)
각 공종별 전문성 및 노하우를 확보한 전문건설사가 직접시공	19	39.6
수주에 대한 책임이 있는 종합건설사가 직접시공	9	18.8
공사특성별 종합과 전문의 직접시공을 자율적으로 정하도록 선택권 부여	19	39.6
잘 모르겠음	1	2.1
미응답	0	0.0
[합계]	48	100.0

〈표 4-6〉 건설공사 품질·안전 확보 및 부실시공 방지를 위한 근본 대책

구분	빈도(업체수)	비중(%)
원도급자인 종합건설사의 직접시공의무 확대	7	9.0
하도급자인 전문건설사의 책임시공 강화	21	26.9
1차 하도급을 제외한 2차, 3차의 불법 다단계 하도급 근절	27	34.6
원도급공사 및 하도급공사의 적정공사비 확보	14	17.9
철저한 공사감독 및 감리제도 강화	9	11.5
잘 모르겠음	0	0.0
미응답	0	0.0
[합계]	78	100.0

주: 복수 응답이 가능한 방식으로 조사

○ 건설공사의 품질·안전 확보 및 부실시공 방지를 위한 근본적인 대책에 대해 응답자들은 다음과 같은 의견을 제시하고 있음

- 응답자들은 부실시공 등에 대한 대책으로 불법 다단계 하도급의 근절과 전문건설사 책임시공 강화가 가장 중요하다고 인식함
- 또한, 품질·안전 확보 측면에서는 원도급공사 및 하도급공사 모두 적정공사비 확보가 전제되어야 한다는 인식을 갖고 있음
- 원도급자의 직접시공의무 확대가 근본적인 대책이 될 수 있다는 응답은 9%로 나타나 전체 답변 중에 가장 낮은 응답을 보였음

〈표 4-7〉 직접시공의무제도 운영 개선 방향

구분	빈도(업체수)	비중(%)
시공자의 자율에 맡기도록 건산법 상의 현행 의무제도 전면 폐지	7	12.5
건산법 상의 현행 의무제도 수준으로만 계속 유지	9	16.1
기술형입찰로 한정하여 직접시공을 입찰자의 제안요소로 평가	4	7.1
주계약자 공동도급제도로 한정하여 전문건설사가 원도급 자격으로 직접시공	14	25.0
중장기적 관점에서 협의체(T/F)를 구성하여 원점에서 향후 방향 재논의	17	30.4
잘 모르겠음	5	8.9
미응답	0	0.0
[합계]	56	100.0

주: 복수 응답이 가능한 방식으로 조사

〈표 4-8〉 원도급자 직접시공의무비율 조정 여부

구분	빈도(업체수)	비중(%)
현행 유지가 바람직	15	31.3
중대형 공사까지 확대 적용 필요	8	16.7
과거와 같이 30억원 미만 소규모 공사에 한해 적용토록 범위 축소 필요	7	14.6
시공자의 재량권을 침해하는 규제이며, 더 이상 필요하지 않은 제도	13	27.1
잘 모르겠음	5	10.4
미응답	0	0.0
[합계]	48	100.0

- 직접시공의무제도 운영의 올바른 개선 방향에 대하여 지자체 공사발주 담당자 및 관계자들은 다음과 같이 응답함
 - 협의체(T/F)를 구성해 원점에서 향후 방향을 재논의를 해야 한다는 의견이 가장 많았으며, 전문건설사가 원도급 자격(주계약자 공동도급제도 활용)으로 직접시공을 해야 한다는 의견도 매우 높게 나타남
 - 또한, 건산법 상의 현행 의무제도를 전면 폐지하고 시공자의 자율에 맡겨야 한다는 응답도 12.5%로 나와, 향후 직접시공의무제도 폐지 여부에 대한 논의가 필요할 수 있음
- 현재 시행되고 있는 직접시공의무제도는 70억원 미만의 공사에 대하여 일정비율(10%, 20%, 30%, 50%) 이상의 원도급자 직접시공을 요구하고 있는데, 이에 대한 확대 또는

축소 필요성 등에 대해 응답자들은 다음과 같은 의견을 제시하고 있음

- 현행 유지가 바람직하다는 의견(31.3%)과 시공자의 재량권을 침해하는 규제이므로 더 이상 필요하지 않은 제도라는 의견(27.1%)으로 양분되는 결과가 도출되었고, 잘 모르겠다는 응답(10.4%)도 비교적 적지 않아 행안부 정책 방향에 대한 주관적 판단을 꺼리는 모습도 나타남
- 반면, 중대형 공사까지 확대 적용이 필요하다는 의견(16.7%)과 종전과 같이 30억원 미만 소규모 공사에 한해 적용토록 범위 축소가 필요하다는 의견(14.6%)도 나타나는 등 의견이 엇갈리고 있음

○ 이 밖에 지자체 공사발주 담당자 및 관계자들은 최근 원도급자 직접시공의무 확대 정책(직접시공 배점제 시행 등)과 관련해 다음과 같은 기타 의견들을 제시함

- 직접시공의무 확대는 결국 공사감독의 상당한 업무 부담으로 이어짐
- 직접시공의무 확대가 아닌 원·하도급 간의 중장기적 상생협력 방안 모색이 더욱 중요
- 직접시공의무 확대는 기존의 직접시공 불이행 사태가 많은 것을 볼 때, 위장직영 및 이면계약과 같은 불법·편법증가로 더 큰 사회적 문제 야기
- 상대적으로 하도급이 더 저렴하기 때문에 비용 측면에서 불법하도급이 난무할 것으로 예상

○ 주요 이슈 및 문제점에 대한 검토 결과는 1) 행안부 직접시공 배점제 현실화(축소 조정), 2) 건산법 상 직접시공의무제도의 중장기적 규제 개선으로 요약될 수 있음

○ 따라서 설문조사 결과 등을 토대로 직접시공의무제도의 주요 이슈 및 문제점을 종합해 볼 때, 단기적으로는 행안부 직접시공 배점제 시행과 관련하여 ‘직접시공 및 하도급관리 계획의 적정성 평가’ 대안 마련이 필요하고, 중장기적으로는 건산법 상의 직접시공의무 제도 전반에 관한 포괄적 개선 방향 모색이 필요한 것으로 진단되고 있음

- (단기)행안부 직접시공 배점제의 직접시공 적정성 평가 대상공사 축소
- (단기)행안부 직접시공 배점제의 직접시공 적정성 평가기준 개선(하향 조정)
- (중장기)건산법 상의 직접시공 규제 개선(공사특성에 따른 발주자의 선택적 적용)

V. 제도개선 대안

1. (대안-1)직접시공 적정성 평가 대상공사 축소

- 원도급자 직접시공의무제도의 당초 도입 취지대로 소규모 공사로 한정하고, 현행 건산법 제28조의2에서 정하고 있는 공사의 범위에서 직접시공 적정성 평가가 적용될 수 있도록 대상공사를 축소하는 것이 합리적인 단기 대안이 될 수 있음
 - 종합건설업계 입장의 최근 선행연구(한국건설산업연구원, 2025.1)에서도 추정가격 300억원 이상의 종합평가 낙찰제 공사는 직접시공 적정성 평가를 배제(미적용)하는 대안을 제시한 바 있음
 - 현행 건산법 시행령에 따른 직접시공의무는 70억원 미만 공사에 적용되므로 그 이상 적격 심사 대상공사(300억원 미만)에 적용되기 위해서는 상위 법령의 개정이 요구됨
 - 300억원 이상의 종합평가 대상공사는 직접시공 적정성 평가를 적용하지 않는 것이 바람직
 - 직접시공을 의무화하는 것보다 원도급자의 자발적인 직접시공을 유도하는 차원에서 직접시공계획을 수립하는 입찰참가자에게 가점을 부여하는 방향으로 정책 전환 필요
 - 원도급자 직접시공의무가 적용되는 공사의 구체적인 공사비 구간이나 의무비율 등을 설정하는 것은 건설업계 및 전문가 의견수렴을 기반으로 하는 사회적 합의과정 필요
 - 또한, 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 도입·개정 취지에 따라 소규모의 공사일수록 의무비율을 높이고, 공사규모가 커질수록 비율을 낮추는 방향으로 배점기준이 적용(개선)될 필요가 있음
- 따라서 단기적 제도개선 대안으로서 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 상의 시설공사 적격심사 세부기준 및 종합평가 낙찰자 결정기준의 직접시공 적정성 평가 적용 대상공사를 축소하는 대안은 표 5-1과 같이 제시될 수 있음⁸⁾

8) 선행연구(한국건설산업연구원, “직접시공의무제도의 쟁점과 합리적 개선 방안: 지방계약 제도 변화와 서울시 정책을 중심으로”, 2025.1)에서 제시하고 있는 대안을 재검토·보완하여 수정된 대안으로 제시함

〈표 5-1〉 행안부 직접시공 배점제 적용 대상공사 축소 방안

〈현 행〉				〈개 정〉			
공사비 구간		만점비율	배점	공사비 구간		만점비율	배점
적격 심사	10억원 미만	(미적용)		적격 심사	10억원 미만	30% 이상	6.0점
	10억 이상 ~ 30억원 미만	(미적용)			10억 이상 ~ 30억원 미만	20% 이상	5.0점
	30억 이상 ~ 50억원 미만	30% 이상	2.5점		30억 이상 ~ 50억원 미만	20% 이상	3.0점
	50억 이상 ~ 100억원 미만	30% 이상	5.0점		50억 이상 ~ 100억원 미만	20% 이상	2.5점
	100억 이상 ~ 300억원 미만	30% 이상	6.0점		100억 이상 ~ 300억원 미만	(미적용)	
종합 평가	300억 이상 ~ 1,000억원 미만	30% 이상	5.0점	종합 평가	300억 이상 ~ 1,000억원 미만	(미적용)	
	1,000억원 이상	30% 이상	6.0점		1,000억원 이상	(미적용)	

주: 개정(안)의 공사비 구간과 만점비율 및 배점은 현행 건산법 상의 직접시공의무제도 범주를 준용하여 제시한 것임

2. (대안-2)직접시공 적정성 평가기준 하향 조정

- 또 다른 대안으로 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 상의 시설공사 적격심사 세부 기준 및 종합평가 낙찰자 결정기준에 제시된 직접시공 적정성 평가기준의 “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율” 등급기준을 하향 조정하는 것이 단기적인 추가 대안이 될 수 있음
 - 현행 평가기준은 원도급자 직접시공비율이 30% 이상일 경우 만점
 - 이를 행안부가 현재 가이드라인에 의해 임의적으로 축소 시행하고 있는 20%로 만점 기준을 하향 조정
 - 따라서 현재 임의로 적용 중인 직접시공비율 20% 만점기준을 예규에 반영(개정)하여 직접시공 적정성 평가기준 하향 적용의 방향성을 명확히 할 필요성이 있음
 - 다만 행안부는 이미 2025년부터 20% 만점기준을 적용한 직접시공 배점제를 시행해 오고 있기 때문에 그간의 적용 성과에 대한 면밀한 검증이 필요하며, 이를 통해 제반 문제점이 드러날 경우, 제도 폐지 등 추가적인 개선 조치가 요구됨
- 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 상의 시설공사 적격심사 세부기준 및 종합평가 낙찰자 결정기준에 제시된 직접시공 적정성 평가기준의 개정안은 다음의 표 5-2,

5-3과 같이 제시될 수 있음

- ‘직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가’ 세부기준 중 “① 계약상대자가 입찰 금액 대비 직접시공할 금액의 비율” 외 타 평가기준은 현행 유지
- “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율” 평가의 등급은 표 5-2, 5-3과 같이 축소 조정하고 평점은 현행 유지
- 기타 세부심사항목별 평가방법 등도 현행과 동일하게 적용토록 함

〈표 5-2〉 직접시공 적정성 평가기준 개정안(적격심사, 100억원 이상 ~ 300억원 미만)

세부심사항목	등급	평점	비고
1. 단일공종공사 등		12.0	
2. 종합공사	계	12.0	
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 30% 이상 B : 20% 이상 ~ 30% 미만 C : 10% 이상 ~ 20% 미만 D : 10% 미만	6.0 4.0 2.0 0.0	〈현 행〉
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 20% 이상 B : 15% 이상 ~ 20% 미만 C : 10% 이상 ~ 15% 미만 D : 10% 미만	6.0 4.0 2.0 0.0	〈개 정〉
〈② ~ ⑤ 생 략〉			

주: 1) 상기 “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율” 개정안 외 타 평가기준은 현행과 동일
2) 추정가격 규모(100억원 미만 ~ 50억원 이상, 50억원 미만 ~ 30억원 이상)에 따른 평점산정은 현행과 동일

〈표 5-3〉 직접시공 적정성 평가기준 개정안(종합평가, 300억원 이상 ~ 1,000억원 미만)

세부심사항목	등급	평점	비고
1. 단일공종공사 등		10.0	
2. 종합공사	계	10.0	
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 30% 이상 B : 20% 이상 ~ 30% 미만 C : 10% 이상 ~ 20% 미만 D : 10% 미만	5.0 4.0 3.0 2.0	〈현 행〉
① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율	A : 20% 이상 B : 15% 이상 ~ 20% 미만 C : 10% 이상 ~ 15% 미만 D : 10% 미만	5.0 4.0 3.0 2.0	〈개 정〉
〈② 생 략〉			

주: 1) 상기 “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율” 개정안 외 타 평가기준은 현행과 동일
2) 추정가격 1,000억원 이상 공사는 상기 등급(A, B, C, D)에 따른 평점을 각각 6.0, 5.0, 4.0, 3.0점으로 부여

3. (대안-3)건산법 상의 직접시공 규제 개선

○ 중장기적 추진과제로서 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 개선과 관련해 궁극적으로 규제의 폐지 논의가 필요하다는 의견과 함께 공사특성 등에 따른 발주자의 선택적(탄력적) 적용이 우선순위 과제로 도출된 바 있음

- 최근 선행연구(대한건설정책연구원, 2025.11)가 제시한 직접시공 규제 개선의 10개 추진과제는 아래와 같이 요약됨

[제도 측면]

- 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 존·폐 여부 및 확대/축소 논의
- 건산법 상의 직접시공의무비율 축소 조정
- 원도급자 직접시공의무 선택적 적용 방안 마련
- 하도급율(하도급공사비 비율) 90% 이상 확보를 통한 저가하도급 차단
- 행안부 직접시공 배점제를 전문건설 책임시공 중심으로 평가기준 개선

[운영 측면]

- 건산법 상의 원칙대로 소규모 공사 위주로 제한적 운영
 - 주계약자 공동도급제도 활용 등 분리발주를 전제로 직접시공의무 부여
 - 지역·중소건설업 보호를 위한 제도로 직접시공의무제도 활용
 - 건설공사 특성 및 공종별 특성을 고려하여 탄력적으로 직접시공의무 적용
 - 접시공의무제도 운영 전반에 관한 성과측정
- 상기 직접시공 규제 개선 과제들은 상위 법령인 건산법 상의 제도개선이 필요하다는 측면이 강조되고 있는데, 근본적으로 존·폐 여부에 대한 논의와 함께 원도급자 직접시공이 건설공사 특성 및 공종별 특성 등을 고려한 탄력적(선택적) 적용이 필요하다는 것이 가장 핵심이 되고 있음

○ 따라서 중장기적인 조치로서의 건산법 상의 직접시공 규제 개선은 건산법 제28조의2에 의무사항으로 규정되어 있는 원도급자 직접시공을 건설공사 특성 등을 반영해 발주자가 선택적으로 적용할 수 있도록 하는 제도개선이 요구됨

- 원도급자의 직접시공이 필요하다고 판단하는 경우 발주자는 직접시공에 관한 사항을 입찰공고문에 명시하여야 하며, 건설공사 특성 등에 따라 직접시공 공종을 지정하여 공고할 수 있음(표 5-4 참조)

〈표 5-4〉 건설산업기본법 제28조의2(건설공사의 직접 시공) 개정안

〈현 행〉	〈개 정〉
① 건설사업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총 노무비 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 한다. 다만, 그 건설공사를 직접 시공하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 직접 시공하지 아니할 수 있다. ② 제1항에 따라 건설공사를 직접 시공하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 직접시공계획을 발주자에게 통보하여야 한다. 다만, 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 발주자는 건설사업자가 제2항에 따라 직접시공계획을 통보하지 아니한 경우나 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우에는 그 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있다. ④ 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주하는 공사의 발주자는 제2항에 따라 직접시공계획을 제출받은 경우 제1항 본문에 따른 직접 시공의 준수 여부를 확인하고 이를 국토교통부장관에게 보고 또는 통보하여야 한다. 다만, 관계 법령에 따른 감리가 있는 건설공사의 경우에는 감리를 수행하는 자로 하여금 그 준수 여부를 확인하게 할 수 있다. ⑤ 제4항에 따른 직접 시공 준수 여부 확인의 방법, 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.	① 발주자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 기재된 총 노무비 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 노무비 이상에 해당하는 공사를 건설사업자에게 직접 시공하도록 할 수 있다. ② 제1항에 따라 발주자가 건설사업자의 직접 시공을 요구하는 경우에는 이를 입찰공고문에 명시하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 건설공사 특성 등을 고려하여 직접 시공을 하여야 할 공종을 지정할 수 있다. ③ 제1항 및 제2항에 따라 건설공사를 직접 시공하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 직접시공계획을 발주자에게 제출하여야 한다. 다만, 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에는 그러하지 아니하다. ④ 발주자는 건설사업자가 제3항에 따라 직접시공계획을 제출하지 아니한 경우나 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우에는 그 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있다. ⑤ 국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관이 발주하는 공사의 발주자는 제3항에 따라 직접시공계획을 제출받은 경우 제1항 및 제2항 본문에 따른 직접 시공의 준수 여부를 확인하여야 한다. 다만, 관계 법령에 따른 감리가 있는 건설공사의 경우에는 감리를 수행하는 자로 하여금 그 준수 여부를 확인하게 할 수 있다. ⑥ 제5항에 따른 직접 시공 준수 여부 확인의 방법, 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

VI. 결 론

- 본 연구는 행안부가 관련 예규인 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」을 개정해 2025 1월부터 30억원 이상의 지방계약공사(적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제) 입찰시 원도급자의 직접시공비율을 평가하는 “직접시공 배점제”를 비롯해 상위 법률인 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도에 관한 이슈 및 문제점을 진단하고, 이에 대한 합리적 개선 방안을 모색하고자 하였음
- 지자체 차원의 직접시공 확대 정책을 선도적으로 추진한 서울시는 2025년 1월 「규제 풀어 민생 살리기 대토론회」를 개최해 일상 속 규제, 업종별 규제와 애로사항 해결을 위한 시민 의견 청취 및 전문가 토론(건설산업 규제철폐 TF, 규제철폐 전문가 심의회 등)을 거쳐, 2025년 2월 직접시공을 규제철폐 중점 추진과제들에 포함시켜 발표하는 것으로 직접시공 확대 정책을 철회한 바 있음
 - 행안부 역시 서울시의 직접시공 확대 정책 철회에 따른 영향 및 건설업계 반발 등의 상황을 반영하여 원도급자 직접시공비율 만점 기준을 당초(현행 예규 상의 기준)보다 축소하여 시행하고 있음
 - 행안부는 관련 협·단체의 의견을 수렴해 만점 기준을 예규 상에서 조정 가능한 10%p의 최대 범위를 적용하여 만점 기준이 (당초)30%에서 20%로 조정된 ‘직접시공 평가 가이드 라인’을 배포하여 축소 시행 중
 - 그러나 행안부 직접시공 배점제는 30% 이상이라는 예규 상 만점 기준이 없어진 것은 아니므로 이에 대한 추가 논의가 요구되고 있음
 - 또한, 상위 법률인 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도에 대한 근본적인 개선이 필요하다는 의견도 상당수 제기됨
 - 따라서 본 연구는 단기적 측면에서 행안부 직접시공 배점제에 대한 개선과 중장기적 측면에서 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도에 대한 제도개선 방안을 도출·제시하고자 하였음

○ 본 연구의 진단 결과 원도급자 직접시공의무에 대한 주요 이슈 및 문제점은 다음과 같이 최종 요약되고 있음

- 직접시공의무제도의 주요 이슈 및 문제점을 종합해 볼 때, 단기적으로는 행안부 직접시공 배점제 시행과 관련해 ‘직접시공 및 하도급관리계획의 적정성 평가’ 대안 마련이 필요하고, 중장기적으로는 건산법 상의 직접시공의무제도 전반에 관한 포괄적 개선 방향 모색이 필요한 것으로 진단되었음

- (단기)행안부 직접시공 배점제의 직접시공 적정성 평가 대상공사 축소
- (단기)행안부 직접시공 배점제의 직접시공 적정성 평가기준 개선(하향 조정)
- (중장기)건산법 상의 직접시공 규제 개선(공사특성에 따른 발주자의 선택적 적용)

○ 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 단기적 측면의 행안부 직접시공 배점제 개선을 위한 대안과 중장기적 측면에서 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 개선을 위한 대안을 연구의 결론으로 제시함

- 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 상의 시설공사 적격심사 세부기준 및 종합평가 낙찰자 결정기준의 직접시공 적정성 평가 적용 대상공사를 축소하는 대안을 제시함(표 5-1 참조)

- 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 도입 및 개정 취지에 따라 소규모의 공사일수록 의무비율을 높이고, 공사규모가 커질수록 비율을 낮추는 방향으로 배점기준 적용(개선)
- 건산법 시행령의 직접시공의무제도 적용 범위(대상공사, 직접시공비율)와 유사한 수준으로 범위를 축소하고, 건산법의 범위를 넘어서는 100억원 이상 적격심사 및 300억원 이상의 종합평가 대상공사는 직접시공 적정성 평가 배제(미적용)

- 현행 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 상의 시설공사 적격심사 세부기준 및 종합평가 낙찰자 결정기준에 제시된 직접시공 적정성 평가기준의 개정안을 도출하여 제시함(표 5-2, 5-3 참조)

- “① 계약상대자가 입찰금액 대비 직접시공할 금액의 비율” 평가의 등급기준을 기존 30% 이상 만점에서 20% 이상 만점으로 축소 조정
- 기타 ‘직접시공 및 하도급관리계획 등의 적정성 평가’ 세부기준은 현행을 유지하되, 행안부 성과 검증을 통해 20% 만점기준 적용시의 문제점 파악을 통한 추가 제도개선 조치 검토

- 중장기적 조치로서 건산법 제28조의2에 의무사항으로 규정되어 있는 원도급자 직접시공을 건설공사 특성 등을 반영해 발주자가 선택적(탄력적)으로 적용토록 하는 법률 개정안을 제시함(표 5-4 참조)

- 원도급자의 직접시공이 필요하다고 판단하는 경우 발주자는 직접시공에 관한 사항을 입찰 공고문에 명시하여야 하며, 건설공사 특성 등에 따라 직접시공 공종을 지정하여 공고할 수 있음
- 직접시공을 임의규정으로 전환함에 따라 직접시공 준수 여부 확인 결과를 국토교통부장관에게 보고 또는 통보토록 하는 규정을 삭제하고, 발주자의 확인 의무로 조치(개정)

○ 상기의 제도개선 대안들은 각각 다음과 같은 장·단점을 지니고 있으므로, 이를 고려하여 규제 효율화(개선)을 위한 정책적 판단이 이루어져야 할 것임

- (대안-1)직접시공 적정성 평가 대상공사 축소

- 시공자(입찰참가자)의 노하우 및 기술력 등 기술제안이 수반되는 중대형 이상의 공사에는 직접시공의무가 적용되지 않음에 따라 시공의 효율성 확보 가능
- 현행 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도와 적용 범위가 매우 유사하기 때문에 제도의 차별성 미흡

- (대안-2)직접시공 적정성 평가기준 하향 조정

- 현재 행안부가 임의로 시행하고 있는 상황을 제도에 반영하는 것으로서, 원도급자의 직접시공비율을 최소화(20% 이상) 하였다는 측면에서 현실적으로 개선 조치가 용이한 대안
- 다만, 2025년 이후 실제 적용한 공사들에 대한 성과 검증이 이루어지지 못함에 따라 20% 적용시의 문제점이 파악되지 못하였다는 측면과, 건산법 상의 적용 범위를 넘어서는 중대형의 공사까지 배점제가 적용된다는 문제점 존재

- (대안-3)건산법 상의 직접시공 규제 개선

- 건설공사 특성과 각 공종별 특성을 고려하여 발주자의 판단 하에 선택적(탄력적)으로 직접시공의무를 적용함에 따라 획일적 규제로 인한 시공의 효율성을 저하시키지 않는다는 측면에서 가장 이상적인 대안
- 다만, 법률 개정이 수반되므로 많은 논의와 오랜 시간이 소요될 수 있으며, 무엇보다 발주자가 어떤 기준으로 직접시공의무 적용을 선택할 것인지에 대한 구체적인 판단기준을 제시하는 것이 어려울 수 있음

○ 본 연구는 상기와 같은 3가지의 제도개선 대안을 제시하고 있으나, 후속적으로 다음과 같은 근본적인 제도 정비에 관한 논의가 지속될 필요성이 있음

- 지속가능한 건설업의 중장기 발전과 생산성·효율성 향상을 통한 경쟁력 확보를 위해서는 직접시공을 통한 경쟁구도 설정보다, 종합적인 계획·관리·조정의 역할을 하는

원도급(종합)과 분야별 시공을 담당하는 하도급(전문) 간의 유기적 협력체계 구축과 하도급 경쟁력 향상이 중요함

- 따라서 원도급자의 직접시공 배점제(평가)를 분업화·전문화에 의한 ‘전문건설업 책임시공 역량’을 강화시키기 위한 대체제도로 전환 필요
 - 노무비 중심의 직접시공비율 평가에서 벗어나, 주요 공종에 대한 스마트건설기술 및 AI 등 혁신기술 도입을 통한 ‘하도급 시공경쟁력 향상 방안’을 평가하는 등 미래 지향적 평가 지표 발굴 필요
- 건산법 상의 원도급자 직접시공의무제도 실효성에 대한 논란이 지속됨에 따라 제도의 존·폐 여부 등에 대한 충분한 논의와 합의 필요
- 2006년 1월부터 시행된 원도급자 직접시공의무제도의 정책적 효과 및 운영 성과 전반에 관한 성과측정(진단)을 통해 제도의 중장기적인 정비 방향을 모색
 - 또한, 2025년 1월부터 시행된 행안부 직접시공 배점제에 대한 성과 진단을 통해 이행성과 및 문제점에 대한 구체적 파악 및 업계 논의 필요

유일한, 선임연구위원(ihyu71@ricon.re.kr)

참고문헌

대한건설정책연구원, 불합리한 직접시공 규제 개선의 방향과 해결과제, 건설정책저널 통권 제54호, 2024.7

대한건설정책연구원, 원도급자 직접시공 확대의 문제점 및 개선 방안, 2025.11

대한건설정책연구원, 직접시공의 문제점 및 대책, 2017.9

대한건설정책연구원, 직접시공 확대의 영향 및 대응방안, 2020.10

서울시 감사위원회, 건설공사 직접시공 이행실태 감사결과, 2024.5

서울시 건설기술정책관, 건설공사 직접시공 추진방안 보고, 2024.10

서울시 안전총괄실, 직접시공 확대 등을 통한 하도급 풍토 개선방안, 2022.6

서울특별시의회, 공공공사 주요 공종 직접시공의 상생방안 마련을 위한 정책 토론회, 2024.12

서울특별시의회, 부실공사 ZERO, 서울형 건설 혁신과제 진단 및 의견수렴 정책토론회, 2023.12

한국건설기술연구원, 해외건설 수주경쟁력 강화를 위한 건설엔지니어링 해외지원 정책평가 및 개선방안, 2016.12

한국건설산업연구원, 직접시공의무제도의 쟁점과 합리적 개선 방안: 지방계약 제도 변화와 서울시 정책을 중심으로, 2025.1

국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr>)

서울특별시 (<https://www.seoul.go.kr/main/index.jsp>)

서울특별시의회 (<https://www.smc.seoul.kr/main/index.do>)

행정안전부 (<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>)

직접시공 배점제 등 개선 연구

2026년 8월 인쇄

2026년 8월 발행

발 행 인 김 희 수

발 행 처 **대한건설정책연구원**

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-223-8 (93320)

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2026

RICON
대한건설정책연구원

발행처 대한건설정책연구원

발행인 김희수

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

주 소 서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

T E L 02 3284 2600

F A X 02 3284 2620

www.ricon.re.kr

