

# 건설생산방식 효율화를 위한 직접시공의무 규제 개선



소규모 건설공사의 일정 비율 이상을 원도급자인 종합건설업자가 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하도록 하는 직접시공의무제도가 「건설산업기본법」(이하 '건설법' 이라 함)에 도입되어 2006년 1월부터 시행되고 있다. 현재는 30억 미만의 공사에 대하여 원도급자가 30% 이상을 직접시공하도록 규정하고 있으나, 최근 국회에 제출된(2009.12, 국회의원 발의) 건설법 개정안에서는 직접시공의무비율을 최대 50%까지 확대하고, 대상공사도 300억 미만 공사로까지 대폭 확대시킨다는 내용(100~300억 미만공사는 20% 이상, 50~100억 미만은 30% 이상, 50억 미만은 50% 이상을 직접시공)을 담고 있다. 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 거세진 상황이다. 따라서 이 글을 통해 현행 직접시공의무제도가 당초의 도입 취지대로 효과가 있었는지를 검토하고, 직접시공의무제도 확대·적용의 문제점을 진단하며, 향후 이를 대신할 개선방안을 제시해보도록 하겠다.

## ◎ 현재 직접시공의무제도 운영의 문제점은?

직접시공의무제도는 1958년 도입된 건설업 면허제가 1999년 등록제로 전환되면서 많은 페이퍼컴퍼니(입찰브로커 역할을 하는 무자격 부실업체)가 생겨난 것에 대한 조치의 의미를 갖고 있었다. 즉, 소규모 건설공사를 도급받은 건설업

자가 공사의 일부를 직접시공 하게 하여 부실업체를 퇴출시키겠다는 의지가 담겨 있는 제도이다. 아울러, 직접시공을 하게 되면 책임시공에 의한 건설공사 품질도 확보된다는 것이 도입을 주장하던 측의 입장이었다. 그렇다면 이러한 당초의 취지가 올바른 것이었는지 짚어볼 필요가 있다.

우선, 국토해양부에 접수된 질의회신 및 일부 직접시공의 사례 검토를 통해 현행 제도의 운영상 문제점을 짚어보겠다. 직접시공의무를 이행한다는 것은 직접시공의무 대상 공사를 수행하는 건설업자가 도급계약체결일로부터 30일 이내에 발주자에게 '직접시공계획서'를 제출하고 그 계획대로 직접시공의무를 이행하는 것을 말한다. 이때 직접시공계획서에는 직접시공 할 공사량, 공사단가 및 공사금액이 명시된 공사내역서와 예정공정표가 제출된다. 만일 직접시공계획서를 제출하지 않거나 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우 발주자는 법에 따라 도급계약을 해지할 수 있다. 또한 직접시공계획서 미제출시 처분관청인 국토해양부는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있고, 직접시공의무 위반시에는 1년 이내 영업정지 또는 도급금액의 30%에 상당하는 과징금을 부과하게 된다. 이러한 직접시공의무제도의 대표적인 운영상 문제점은 다음과 같이 제기되고 있다. 우선, 사전(착공단계)에 직접시공 공종과 하도급 공종을 명확하게 구분하기 어렵다는 것이다. 구체적으로는 직접시공에 포함되지 않는 원도급자의 계획·관리·조정에 소요되는 비용과 원도급자가 해당 공종에 자기 인력, 자재, 장비를 투입하는 직접시공 비용을 나누기 어렵다는 문제가 있다. 원도급자의 계획·관리·조정은 직접시공에 해당되지 않기 때문이다. 더욱이 공사 진행과정 중 많은 설계변경, 계약변경으로 인해 직접시공의 내용에도 많은 변경이 발생할 수밖에 없다는 한계도 존재한다. 이 경우 준공금액을 기준으로 직접시공 비율을 다시 산정해야하는 등 절차상의 번거로움이 커진다.

또한 소규모의 복합공사(공종)에서는 직접시공 내역을 따로 구분하기 어렵다는 문제도 있다. 무엇보다 중요한 문제는 처분관청에서 직접시공 이행여부(원도급자가 실제 자기 기능인력, 보유 장비 등을 투입했는지)를 실제로 일일이 확인하기 어렵다는 것이다. 공공발주자의 경우 통보 받은 직접시공계획서가 연간 약 29만여 건에 달해 직접시공 여부를 일일이 확인하기는 현실적으로 불가능하다는 것이 업계의 의견(대한전문건설협회가 2009년에 조사한 내용)이다.

#### ◎ 직접시공의무제도 도입의 실제 효과는?

직접시공의무제도 도입의 가장 큰 배경이 된 것은 무자격 부실업체들의 난립과 “입찰브로커”화 되어 있는 페이퍼컴

퍼니의 퇴출이었다. 따라서 2006년 동 제도 도입이후 페이퍼컴퍼니가 어느 정도가 줄었는지의 효과를 판단해 볼 필요가 있는 것이다. 실질적으로 누가 페이퍼컴퍼니인지를 판단하기는 어렵기 때문에, 난립하는 수많은 업체의 상당수를 페이퍼컴퍼니라고 간주하고, 전체 업체수(원도급자)의 변화를 검토하였다. 결론적으로 건설업체의 수는 직접시공의무제도가 시행되기 전인 2005년 이전과 시행 후인 2006년 이후를 비교해 볼 때 감소 효과가 없었다. 원도급공사와 하도급공사를 모두 수행하고 있는 전문건설 업체수와 등록현황은 오히려 증가했고, 종합건설 업체수와 등록현황은 약간의 감소가 있었으나, 이는 최근 몇 년간의 국내 경제상황과 건설경기 침체 등의 영향을 받은 것으로 간주할 수 있다.

다음은 직접시공의 질적 효과 측면이다. 우선, 2008년에 발주된 소규모 공공건설공사(1억 이상~10억 미만) 중 건설공사대장 전자통보제도에 의해 건설산업종합정보망에 직접시공계획서와 하도급계획서가 통보된 공사 74건을 추출하여 분석해 보았다. 분석대상인 74건의 직접시공계획서 내용(공종, 내역 등)을 검토해 본 결과, 현재 원도급자의 직접시공은 주공종보다 부수적 성격이 강한 공종(가설공사, 부대시설공사, 기타공사, 잡공사 등)에 많이 치우친다고 볼 수 있으며, 이는 당초 ‘책임 있는 시공에 의한 품질확보’라는 직접시공의무제도 도입의 취지와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

또한 종합건설업체의 행정처분 현황에서 2008년도 과징금 현황을 보면 전체 과징금 부과 건수 중 직접시공의무 위반이 71%를 차지하는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 볼 때 30억 미만의 소규모공사에서도 직접시공의무는 현장에서 제대로 지켜지기 어려운 제도이며, 따라서 효과도 기대하기 어렵다는 의견을 낼 수 있다.

마지막은 직접고용 유도 효과이다. 직접시공의무제도 도입이 기능인력의 직접고용을 유도하고 건설근로자 처우 개선 및 고용안정에 효과가 있다는 주장에 대하여 기초적인 데이터(취업자수)를 중심으로 검토해 보았다. 고용 효과의 가장 기본적 수치인 건설업 취업자수는 직접시공의무제도 시행 이후인 2006년부터 전혀 증가세를 나타내고 있지 못하였다. 반면, 같은 기간 전체 산업의 취업자수는 다소 증가한 것으로 나타났다. 건설업 전체 취업자수로 직접시공으로 인한 고용 효과를 판단하기는 한계가 있으나 전체 건설공사의 95% 이상이 직접시공의무제도 적용

대상 공사라는 점을 고려하면, 직접시공으로 인한 직접고용 효과는 수치상 전혀 나타나지 않았다고 볼 수도 있다.

◎ 직접시공의무제도 확대는 무엇이 문제인가?

첫째, 건설산업의 분업화·전문화 측면에서 진단하겠다. 현대 사회의 모든 생산 활동은 분업화·전문화 추세로 나아가고 있으며, 건설산업의 경우에도 분업화·전문화가 생산성 제고 및 책임시공능력 강화에 가장 효율적이라는 경제계 논리에 따라 1975년 전문건설업 면허제도가 도입된 것이다. 특히, 건설공사는 다양한 공종의 건설기술이 복합된 기술산업이기 때문에 전체 공사를 종합적으로 계획·관리·조정하는 종합건설업자와 각 분야별 전문공사의 시공을 담당하는 전문건설업자로 그 역할과 기능이 구분되어 있다. 이러한 분업화·전문화가 발달함에 따라 하도급을 전담하는 전문건설업자의 역할이 중요하지만, 분업화·전문화된 하도급을 계획·관리·조정하는 종합건설업자의 역할도 매우 중요한 것이다.

이러한 기능을 외면한 채 원도급자인 종합건설업자의 직접시공을 의무적으로 확대시키는 것은 건설산업의 특성과 전문건설업 면허제도 도입 취지에 정면 배치되는 것이라고 밖에 볼 수 없다. 최근 들어 신기술·신공법 등 기술이 발달할수록 건설산업은 오히려 분업화에 의한 외주비율이 점차 높아지는 추세라는 것을 잘 기억해야 할 것이다. 원도급자(종합건설업자)가 직접시공의무를 이행하려면 해당 공사의 일정 부분에서 직접시공을 담당할 수 있는 핵심기능인력을 상시 보유해야 하는데, 건설사업의 분야는 매우 다양하며, 각 사업의 세부 전문공사도 다양할 뿐더러 각 사업마다 핵심 공종도 다르기 때문에 원도급자는 직접시공을 위한 핵심기능인력 보유에 한계가 존재한다. 결국 직접시공 의무제도 확대는 오히려 건설산업의 분업화·전문화 기반을 붕괴시키고 건설산업 발전을 퇴보시키는 좋지 못한 결과를 초래할 수 있다.

둘째, 생산방식의 효율화 측면에서 진단하겠다. 건설산업은 수주산업이자 계열산업이므로 제조업 등 타 산업보다 하도급 의존도가 월등히 높은 산업이다. 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 외면한 처사라 할 수 있다.

또한 일본의 사례를 살펴볼 필요가 있다. 일본은 대표적으로 네트워크형 중층하도급구조가 존재하는 국가이다. 법에서 재하도급 금지에 대한 명시적 규정이 없기 때문에 하도급구조가 중층구조를 이루고 있는 것이다. 이러한 중층구조를 가진 일본 건설업에 대한 긍정적 평가와 부정적 평가가 상존하는데, 분명한 것은 건설산업의 특성(수주생산, 이동생산, 다양한 공사의 유형, 다양한 기술의 종류 등)상 하도급중심의 생산방식인가, 직접시공이어야 하는가의 문제를 획일화하기 어렵다는 것이다. 즉, 건설산업은 어떤 산업보다 다양성이 존재하기 때문에 생산방식을 제도적으로 의무화하거나 규정화하는 것은 산업의 비효율을 유발할 수밖에 없을 것이다.

특히 우리나라의 건설산업은 그 동안 시공위주로만 발전해왔기 때문에 향후 건설산업 발전과 생산력 향상의 핵심이 되는 EC화를 위한 건설사업관리(CM) 능력이 부족하다는 문제가 늘 제기되고 있다. 시공위주의 건설산업 성장과정은 엔지니어링과 관리 능력을 상대적으로 증진시키지 못하였고 그 결과 EC화에 부진한 것이다. 그러나 건설산업의 세계적인 추세는 전문화, 종합화, EC화 되고 있는 상황이기 때문에 종합건설업자는 종합적인 계획·관리·조정능력을, 전문건설업자는 전문화된 시공능력을 더욱 발전시킨다는 전제하에 공사의 특성에 따라 생산방식을 효율적으로 선택할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 불법·불공정행위 측면에서 진단하겠다. 현재 대다수 종합건설업자는 건설공사의 공정 및 원가관리, 자재관리, 하도급관리 등의 종합적 관리기능만 갖추고 있을 뿐, 모든 전문공사를 직접시공 할 수 있는 기능인력과 장비를 보유하지 못하고 있다. 만일, 직접시공의무제도가 확대·적용되어 일부 종합건설업자가 특정분야(예, 교량공사)에서 직접시공 능력을 갖춘다고 하더라도 운찰제식 낙찰자결정방법 때문에 자기 주력분야가 아닌 공사(예, 상하수도공사)를 수주하게 된다. 이렇게 수주되는 다양한 공사를 종합건설업자가 직접시공하는 것은 불가능하므로 위장직영 등 불법행위가 유발될 수밖에 없는 것이다. 직접시공 의무제도 도입의 일환으로 수행되었던 정부용역 보고서(한국건설산업연구원, 2004)에서도 공공발주자와의 면담조사 결과를 토대로 다음과 같은 우려사항들을 기술하고 있다.

“전문건설업체와는 달리 일반건설업체는 직접시공을 할 수 있는 시스템이 전혀 없다. 3군 정도의 회사 조직을 보



면 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.”

결국, 직접시공의무제도가 확대·적용될 경우 중소건설업체들의 공사비(경비 포함) 증가 문제와 인력확보 문제는 한층 심각해져 위장직영과 위장하도급이 더욱 만연될 가능성이 높다. 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 크다.

넷째, 행정부담 측면에서 진단하겠다.

현행 직접시공의무제도는 30억원 미만 공사에 대하여 30% 이상 직접시공하도록 규정하고 있으나, 개정안은 300억원 미만의 건설공사까지 적용대상을 대폭 확대하는 안을 담고 있다. 전문건설공사의 경우, 300억원 미만 공사는 전체 공사건수의 99.99%에 해당되므로, 원도급공사는 전체가 직접시공의무제도 적용대상이라고 할 수 있다.

또한 종합건설공사의 경우에도 100억원 미만 공사가 전체 공사건수의 97.2%에 해당되고 있어 대부분의 공사가 직접시공의무제도 적용대상이라고 할 수 있다. 2008년 기준 전체 전문건설공사 중 원도급공사는 모두 40만 7,402건이며, 종합건설공사는 모두 7만 6,297건이다. 직접시공의무

제도가 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 높다. 30억 미만에만 적용하는 현행 기준에서도 공공발주자가 통보받은 직접시공계획서가 연간 약 290,000여건에 달해, 직접시공 여부를 일일이 확인하기가 불가능하다는 것이 현실이다.

다섯째, 글로벌스탠다드의 측면에서 진단하겠다.

전 세계적으로 직접시공의무제도와 같이 생산방식을 일률적으로 법에서 규정하고 있는 사례는 찾아보기 어렵다. 그러나 발주기관 자체 규정이나 지침으로 일부 직접시공을 요구하는 경우는 있다. 특히 영국의 경우, 건설업을 영위하기 위한 별도의 면허가 허가제도와 같은 도급시공의 자격제도는 없고 사업자등록 후 건설업 영업을 한다. 영국은 발주자가 입찰과정에서 유자격자명부(Long List, Short List)를 작성하여 업체를 선정하고, 하도급은 당사자들 사이의 계약상 문제이므로 사전적으로 규제하지 않는다. 영국도 과거 간혹 공공공사 발주기관이 하도급 대신 직영시공을 요구하는 관행이 일부 있었으나, 현재는 대부분의 하도급 규제는 폐지된 상태이다.

또한 글로벌스탠다드의 개념적 측면을 살펴볼 필요가 있다. 건설산업의 글로벌스탠다드는 경쟁, 공개성, 상업적 기준, 투명성이 4대 원칙으로 제시되고 있다(이상호, 2008). 이 논고에 따르면, 독일과 일본식의 제도보다는 공개와 개방의 원칙을 지향하는 영국과 미국의 제도를 글로벌스탠다드로 인식하고 있다. 규제보다는 발주기관의 재량에 따르며, 상업적 기준에 따라 시장에서 투명하고 공개적으로 경쟁하도록 하는 것이 글로벌스탠다드이다. 따라서 직접시공을 강제한다든지 하는 등 반시장적·규제적 제도는 글로벌스탠다드에 역행하는 것으로 볼 수 있는 것이다. 글로벌스탠다드의 개념적 관점과 해외 주요국의 사례 검토 결과를

종합해 보면, 직접시공을 강제하는 규정은 글로벌 스탠다드에 맞지 않는다.

그리고 직접시공의 여부는 발주기관의 재량에 맡기는 것이 타당하며, 산업제도보다는 입찰 및 계약제도로 해석되어야 한다. 또한 공사금액규모에 따라 직접시공의무비율을 일률적으로 적용하는 것은 타당하지 않으며, 공사의 특성 등에 따라 발주기관 내부규정으로 정할 수 있도록 해야 할 것이다.

◎ 전문건설업체들의 인식은?

전문건설업체는 주로 하도급공사를 수행하지만, 종합건설업을 취득한 업체도 상당수 존재하고, 원도급공사 수도도 상당히 많기 때문에 직접시공의무제도 확대·적용을 담은 건설법 개정안에 대하여 여러 가지 이해가 엇갈릴 수 있다. 직접시공의무제도 확대·적용을 바라보는 전문건설업체의 인식을 파악하기 위해 2010년 3월 전문건설협회 소속 대표(대의원) 회원사 323개사를 대상으로 조사한 설문결과를 분석했다.

우선, 전문건설업체들은 직접시공의무제도 확대·적용에 대하여 '반대'가 전체의 44.6%, '찬성'이 33.0%, '잘 모르겠음'이 22.4%로 나타났다. 그 다음으로 직접시공의무제도가 건설산업 진흥방안에 부합하는 글로벌스탠다드 제도라고 생각하는지에 대하여는 '그렇지 않다'가 38.3%, '그렇다'가 19.5%, '잘 모르겠다'가 42.2%로 나타났다. 특히, 지방에 있는 업체일수록 글로벌스탠다드인지에 대해서 잘 모르겠다고 답하였으나, 대체로 직접시공의무제도는 글로벌스탠다드의 제도가 아닌 것으로 인식하고 있었으며,

이를 확대·적용하는 것에는 반대한다는 의견이 많았다.

직접시공의무제도를 확대·적용하고자 할 경우, 어떠한 문제점이 발생할 것이라고 예상하는 지에 대해 전문건설업체는 원도급자의 직접시공 기반이 미비하고 직접시공 능력이 충분치 않다는 것을 우려해 결국 위장직영, 위장하도급(계약서 없는 하도급 요구)이 이루어질 것이라고 판단하고 있었다. 또한 이러한 위장직영과 위장하도급으로 전문건설업자의 권익이 침해될 뿐만 아니라 건설법의 근본 취지인 종합건설업과 전문건설업의 분업화 및 세부공종별 전문화 기반까지 붕괴될 것을 우려하고 있었다.

직접시공의무제도를 확대·적용하고자 할 경우, 만약 효과가 있다고 한다면 어떠한 기대효과를 예상하는지에 대해 전문건설업체들은 특별한 기대효과가 예상되지 않는다는 답변이 가장 많게(37.2%) 나타나, 직접시공의무제도 확대의 실효성에 대해 많은 의구심을 갖고 있었다. 현재 발의되어 있는 직접시공의무제도 확대·적용에 관한 건설법 개정안 외에 향후 개선방향으로는 어떠한 방안을 선호하는지에 대해 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 제시하였다.

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 제시하였다.



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 있다. 특히, 페이퍼컴퍼니를 퇴출시키고자 했던 것이 직접시공의무제도의 당초 취지인데 오히려 원도급자의 위장직영, 위장하도급 등으로 페이퍼컴퍼니를 제도적으로 보호하는 역효과가 날 것을 가장 우려하고 있다는 조사 결과에 주목해야 할 것이다.

### ◎ 규제개혁 차원의 대안은?

우선, 발주자에게 재량권을 부여하는 방안이 있다. 직접시공 여부도 발주방식의 일환으로 고려되어야 한다. 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 정의된다. 이러한 발주방식의 적용은 획일적일 수 없으며, 다양한 사업특성에 맞게 발주자가 판단할 문제이다. 따라서 발주자는 공사특성과 시공 기술 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 타당하다. 이와 같이 발주자의 재량으로 직접시공의무 여부를 적용하도록 할 경우, 입찰 및 계약제도 관련 규정으로 활용하는 것이 더 바람직할 것이다. 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 하는 규정(가이드라인)을 마련하는 것이다.

다음은 전문공사별 분리발주시 적용하는 방안이다. 원도급자의 직접시공 필요성이 다소 높게 판단되는 공사는 발주자가 도급단계 축소를 위해 전문공사별로 분리발주를 하는 경우이다. 최근 정부는 보급자리주택건설 등을 위한 다양한 발주방식 중 하나로 전문건설업자가 발주자와 세부 전문공사별로 직접 원도급 계약을 체결하고 공사를 수행하는 ‘직할시공제’를 도입한 바 있다. 또한 건설산업 선진화 방안 등의 일환으로 종합건설업체와 전문건설업체가 주계약자 및 부계약자로 공동수급하여 각 전문공사별로 분담이행하는 ‘주계약자 공동수급제도’를 도입·시행 중에 있다. 미국 등 선진국에서는 건설참여자간 파트너링(partnering)을 위해 발주자가 건설사업관리자(CMr)를 통해 공종별로 전문적인 시공능력을 갖춘 시공사와 직접계약을 맺고 공사를 수행하는 ‘다중시공계약(multiple prime contracting)’ 방식이 전통적으로 활용되기도 한다. 이와 같은 시공방식들의 공통점은 ①전문공사별 분리발주(또는, 분할계약)를 기반으로 하는 공사라는 것, ②수급자(종합건설업체, 전문건

설업체)의 직접시공 능력을 요구한다는 점, ③수급자간 상생협력의 파트너링이 필요하다는 점 등으로 요약된다. 따라서 이러한 공사들은 별도의 사업특성을 고려하지 않는다 해도 기본적으로 직접시공이 상당 부분 요구되므로 직접시공 의무제도의 확대·적용은 이와 같은 공사들을 중심으로 추진하는 것이 바람직할 수 있을 것이다.

마지막은 건설보증시스템을 적극 활용하는 방안이다. 최근 건설산업 선진화 및 정부계약제도 개선 등의 조치로 건설공사 보증시스템에 대한 강화 움직임이 일고 있다. 보증의 기능이야말로 글로벌스탠다드에 부합하는 난립한 부실업체(페이퍼컴퍼니) 퇴출의 방안이기 때문이다. 공사이행 보증 등 보증시스템이 발달한 미국의 경우를 보면, 보증서 발급을 위한 사전자격심사(pre-qualification)의 절차를 통해 건설업체의 시공실적, 보유 장비 등 시공능력에 관한 실질적인 평가를 포함시키고 있다. 그러나 우리나라의 건설관련 공제조합들은 대부분 낙찰률과 신용평가등급의 평가결과에 의존하고 있어 보증심사 시스템이 부실업체 퇴출의 제 기능을 하지 못하는 실정이다.

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 필요하며, 이러한 보증심사 기능을 통해 필요시 건설업체의 직접시공의무 이행을 유도하도록 하고, 부실 페이퍼컴퍼니가 공사에 참여하지 못하도록 하는 사전차단기능이 작동하도록 하는 것이 바람직한 조치라고 판단된다.

수급자가 건설공사를 수행함에 있어 일정 부분 직접시공의 중요성은 분명히 존재한다. 다만 문제는 직접시공이 모든 공사/공종에서 필요한 것인지, 직접시공이 반드시 의무화된 제도로 존재해야 하는지, 그리고 직접시공의 주체로서 원도급자가 적합한 것인가를 반드시 생각해보아야 할 것이다. 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 검토되어야 할 것이다. 

■ 유일한 박사(대한건설정책연구원 책임연구원)