건설정책리뷰 2012-10

원도급자 직접시공의무 확대가 전문건설업계에 미치는 영향 분석

유일한

2012. 11

대 한 건 설 정 책 연 구 원

요 약

■ 최근 정부는 원도급자 직접시공의무제도를 종전 30억원 미만 공사에서 50억원 미만 공사로 적용대상을 확대 조치한 바 있음.

- 제도의 시행 및 확대를 찬성하는 측(종합건설업계)에서는 1) 부실업체의 난립 방지, 2) 근로자 직접고용에 따른 고용관계 개선, 3) 원도급자의 책임시공에 따른 품질 향상 등을 긍정적인 영향으로 제시하고 있음.
- 제도의 시행 및 확대를 반대하는 측(전문건설업계)에서는 1) 원도급자의 위장직영 등 불법하도급 행위 만연, 2) 전문화·분업화의 건설생산체계 붕괴, 3) 공사비 부담 증대 등을 부정적인 영향으로 제시하고 있음.

■ 본 연구는 원도급자 직접시공의무 확대가 전문건설업계에 미치는 물량 측면의 유동적인 영향보다는, 직접시공의무제도의 확대가 전문건설업계 전반에 미칠 수 있는 포괄적인 영향을 분석하고 제도의 근본적인 개선방향을 모색하고자 하였음.

- 이를 위해 대한전문건설협회 소속 회원사를 대상으로 한 설문조사를 수행하여, 회수된 590개 업체의 응답을 분석하여 개선방향을 설정함.

■ 본 연구에서 결론적으로 제시하고 있는 원도급자 직접시공의무제도의 향후 개선방향(운영 측면, 법령개정 측면 등)은 다음과 같음.

- 직접시공의무제도의 시행 및 확대에 대한 각계의 입장이 상당히 틀리고 공감대가 형성되어 있지 못하므로 제도의 확대 기조는 재고되어야 함.
- 아직까지 직접시공의무제도의 영향 및 성과에 대한 구체적 검증이 부족하므로, 앞으로 몇 년간 제도의 성과를 구체적으로 모니터링한 후 제도의 확대 및 폐기 여부를 결정해야 할 것임.
- 궁극적으로는 현재 추세와 같이 공사규모에 따라 일률적으로 모든 공사에서 법으로 직접시공을 의무화하는 것은 지양해야 할 것이고, 발주자가 공사특성을 감안해 별도로 직접시공 여부를 결정할 수 있도록 해야 함.
- 직접시공의무제도가 획일적이지 않고 선택적으로 적용된다면, 특히 최저가낙찰제(무리한 최저가의 하도급업체 전가 방지 차원)나 기술제안입찰(입찰자의 기술제안에 대한 책임시공 차원) 등에서 선택적으로 활용될 필요가 있음.
- 특히, 향후 정책 결정에 있어 중요한 고려사항은 원도급자의 직접시공의무화가 건설산업의 분업화·전문화 기반을 붕괴시킬 수 있다는 것임.

목 차

1. 서 론 ·····1

2. 직접시공의무제도의 현황 ·····2
2.1 제도의 개요 ·····2
2.2 주요 문제점 및 이슈 ·····4

3. 직접시공의무제도 확대의 영향 ·····12
3.1 정성적 측면 ·····12
3.2 정량적 측면 ·····16

4. 전문건설업계의 인식 ·····19
4.1 설문조사 개요 ·····19
4.2 설문조사 결과 ·····20

5. 개선방향 및 결론 ·····29

참고문헌 ·····33

부 록: 설문조사서 ·····34

1. 서 론

○ 최근 국토해양부는 도급받은 공사의 일정 비율 이상을 원도급자가 직접 시공하도록 의무화하는 직접시공의무제도를 종전 30억원 미만 공사에서 50억원 미만 공사로 확대 조치(2011년 11월)한 바 있음. 아울러, 기획재정부에서도 원도급자 직접시공의 중요성을 강조하면서 적격심사공사의 입찰심사시 입찰자의 직접시공 능력을 직접시공 비율로 평가하겠다는 법령 개선방안을 제시(2012년 5월)한 바 있음.

○ 이러한 정부의 움직임에 대해 전문건설업계는 우려의 목소리를 높이고 있음. 대부분의 원도급자들이 각 공종별 직접시공 능력(인력, 장비 보유 등)을 갖추고 있지 못함에 따라 위장직영 등 불법·불공정행위가 만연할 수 있고, 분업화·전문화의 우리나라 건설생산체계 근간을 무너트릴 수 있다는 것이 제기되는 주요 이슈임.

○ 이에 본 연구는 다음과 같은 절차에 의해 직접시공의무제도가 전문건설업계에 미치는 영향 및 문제점을 파악하고, 앞으로의 합리적인 제도 및 정책 개선방향을 모색하고자 하였음.

- 원도급자 직접시공의무제도의 현황 파악
  (제도의 개요를 살펴본 후, 주요 문제점 및 이슈를 제도 확대를 반대하는 입장과 찬성하는 입장에서 고찰함)
- 원도급자 직접시공의무제도 시행 및 확대의 영향 진단
  (정성적 측면과 정량적 측면으로 구분하여 제도의 주요 성과 및 영향을 진단)
- 원도급자 직접시공의무제도에 대한 전문건설업계 인식 조사
  (대한전문건설협회 소속 590개 전문건설업체에 대한 설문조사 결과 분석)
- 개선방향 및 결론 제시
  (정부의 향후 제도운영 및 법령개정 방향 제시)

2. 직접시공의무제도의 현황

2.1 제도의 개요

○ 원도급자 직접시공의무제도는 무자격 부실업체의 난립과 “입찰브로커”화를 방지하지 위해 2006년 1월부터 시행된 제도로서, 도급금액이 일정규모 미만인 공사를 도급받은 건설업자(원도급자)는 일정비율 이상에 해당하는 공사를 직접시공하도록 의무화한 것임.

- 1958년 도입된 건설업 면허제도가 1999년 등록제도로 전환되면서 많은 소규모의 페이퍼컴퍼니가 생겨남에 따라 소규모 건설공사를 도급받은 건설업자가 공사의 일부를 직접시공 하도록 의무화함으로써 무자격 부실업체를 퇴출시키겠다는 의도가 담긴 제도임.
- 그러나 종전의 의무하도급제도 폐지가 거론되면서 그 대체방안의 성격으로 직접시공의무제도가 생겨남에 따라 종합건설업자와 전문건설업자간의 상당한 이견과 논란을 불러일으킨바 있음.
- 종전 의무하도급제도는 전문건설업자의 보호·육성 차원에서 도입된 제도였으나 원도급자의 자율성을 침해하는 규제라는 차원에서 폐지된 반면, 직접시공의무제도는 의무하도급제도와 마찬가지의 규제이면서 직접시공 능력이 없는 원도급자의 위장직영 등으로 많은 하도급자가 피해를 보기 때문에 이 역시 불필요한 규제라는 논란임.

○ 직접시공의무제도는 「건설산업기본법」(이하 ‘건산법’이라 함) 제28조의2 조항 및 동법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공) 조항에 따라 “건설업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령이 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 공사금액 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액 이상에 해당하는 공사를 직접시공하여야 한다”고 직접시공의 대상과 비율을 규정하고 있음.

- 제도의 도입 및 시행 당시(2006년 1월)에는 건산법 시행령 규정에 따라

직접시공의무제도의 적용 대상은 30억원 미만의 소규모 건설공사였으며, 직접시공의 비율(범위)은 도급받은 공사의 30% 이상이었음.

- 이후, 2009년 12월에 의원입법 발의를 통해 직접시공 비율을 최대 50%까지 확대하고, 적용 대상공사도 30억원에서 300억원 미만 공사로 대폭 확대하는 법안이 국회에 제출되었으나, 전문건설업계의 반대 및 상당한 이견 등으로 법안이 폐기되었음.
- 그러나 국토해양부는 2011년 11월 부실건설업체의 퇴출 등을 목적으로 건산법 시행령을 개정하여 직접시공의무제도를 종전 30억원에서 50억원 미만 공사로 확대하고 직접시공 비율을 아래와 같이 조정함.
  - 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
- 직접시공의무제도에 관한 최근의 추세 및 정부의 입장은 직접시공 능력이 없는 무자격 부실업체의 퇴출 등을 위해 제도를 지속적으로 강화해 나가겠다는 입장으로 해석되고 있음.

○ 직접시공의무제도의 시행 등에 관한 주요 원칙과 기준은 다음과 같이 요약될 수 있음.[1)]

- 직접시공이란 해당 공종에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 말하며, 직영시공과도 같은 의미로 쓰임.
- 직접시공의 주체는 원도급공사를 수행하는 '건설업자'이며, 원도급공사를 수주한 종합건설업자와 전문건설업자가 모두 해당됨.
- 적용기준이 되는 50억원이라는 도급금액(장기계속공사 또는 계속비공사의 경우 총공사부기금액)에는 일반관리비, 이윤, 부가가치세가 포함되며 관급자재는 제외됨.
- 직접시공은 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 직영시공하는 경우이기

1) "건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 안내(국토해양부, 2006.2)"의 내용을 토대로 기술함.

때문에 하도급자에게 필요한 자재나 장비만을 제공하고 시공은 하도급자가 할 경우 지급한 자재나 장비는 직접시공에 해당되지 않으며, 원도급자가 수행하는 계획·관리·조정의 업무도 직접시공에 해당되지 않음.

- 도급금액이 50억원 미만인 공사를 도급받은 건설업자는 직접시공계획을 도급계약체결일로부터 30일 이내에 건산법 시행규칙 별지 제22호의6 서식에 따라 발주자에게 통보(직접시공할 공사량·공사단가 및 공사금액이 명시된 공사내역서와 예정공정표 제출)하여야 함.
- 직접시공계획 미 통보(제출)시 500만원 이하의 과태료가 부과(법 제99조 제3호)되며, 직접시공의무 위반시 1년 이내의 영업정지 또는 도급금액의 100분의 30에 상당하는 과징금이 부과(법 제82조 제2항)됨.
- 또한, 발주자는 건설업자가 직접시공계획을 통보하지 않거나, 직접시공계획에 따라 공사를 시공하지 아니한 경우에는 그 건설공사의 도급계약을 해지할 수 있음(법 제28조의2 제3항).
- 다만, 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능률을 높이기 위하여 직접시공하기 곤란하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에는 직접시공하지 아니할 수 있으며(시행령 제30조의2 제3항), 건설공사의 도급금액이 4천만원 미만이고 공사기간이 30일 이내일 경우에는 해당 공사의 직접시공계획을 통보하지 않을 수 있음(시행령 제30조의2 제4항).
- 상기와 같은 제도적 현황만으로 볼 때, 직접시공의무제도는 예외 적용에 다소 엄격하고, 불이행에 대한 우려가 많다고 할 수 있음.

2.2 주요 문제점 및 이슈

○ 직접시공의무제도의 시행 및 확대에 관한 주요 문제점 및 이슈는 전문건설업계 측면과 종합건설업계 측면으로 구분해서 살펴볼 필요가 있음. 전문건설업계는 직접시공의무제도가 여러 가지 운영상의 문제점을 유발하기 때문에 제도의 시행 및 확대에 대해 부정적인 입장이며, 종합건설업계는 건설업체(원도급자)의 책임시공 능력 배양을 위해 직접시공의무제도를 확대 시행해야 한다는 입장을 갖고 있음.

(1) 제도 확대에 반대하는 입장

○ 직접시공의무제도의 시행 및 확대에 반대하는 입장에 있는 전문건설업계에서 바라본 제도의 주요 이슈 및 문제점은 다음과 같음.[2)]

- 제도 자체가 갖는 운영상의 어려움 존재
- 제도의 실효성 미흡
- 건설산업의 분업화·전문화 저해
- 생산방식의 효율화 저해
- 불법·불공정행위 유발
- 정부 및 발주기관의 행정부담 가중
- 글로벌 스탠다드에 부합하지 못하는 문제

○ 우선, 제도 자체가 갖는 운영상의 어려움이 존재한다는 측면이 있음. 직접시공의무제도 시행과 관련해 국토해양부에 접수된 질의회신 내용 등을 검토해 보면 다음과 같은 문제점들이 주로 제기되고 있음.

- 사전에 직접시공 공종과 하도급 공종을 명확하게 구분하기 어려움.
- 계약일로부터 30일 이내에 공사 전 기간에 걸친 하도급 내용을 미리 확정하기 어려우며, 공사 진행과정 중 많은 설계변경과 계약변경으로 인해 직접시공의 내용에 많은 변경이 발생함.
- 직접시공에 포함되지 않는 원도급자의 계획·관리·조정에 소요되는 비용과 원도급자가 해당 공종에 자기 인력, 자재, 장비를 투입하는 직접시공 비용을 나누기 어려움.
- 복합공사(공종)의 경우, 직접시공 내역을 따로 구분하기 어려움.
- 준공금액을 기준으로 직접시공 비율을 사후 다시 산정해야 하는 등 철차상의 번거로움이 큼.
- 원도급자가 실제 자기 기능인력, 보유 장비 등을 투입했는지 여부를 확인하기 어려움.
- 처분관청에서 직접시공 이행 여부를 실제로 일일이 확인하기 어려움.

2) "직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안(대한건설정책연구원, 2010.4)"의 내용을 토대로 기술하였고, 전체 전문건설업체들의 공통된 입장은 아니며, 전문건설업계 및 협회의 대표적인 입장 위주로 기술하였음.

○ 다음으로, 제도의 실효성(효과)이 미흡하다는 문제점을 1) 페이퍼컴퍼니 감소 효과, 2) 직접시공의 질적 효과, 3) 직접고용 유도 효과 측면으로 고찰해 볼 수 있음.

- 직접시공의무제도 도입의 가장 큰 배경은 무자격 부실업체의 난립과 “입찰브로커”화 되어 있는 페이퍼컴퍼니의 퇴출임. 그러나 2006년 제도도입 이후 등록된 건설업체의 수는 거의 줄어들지 않았으며, 직접시공의무제도 불이행 및 미통보 등에 따른 영업정지 처분도 미미한 수준임. 일부 건설업체의 감소는 대부분 부도 등 경영환경 악화에 의한 것이거나 정부의 등록기준 관리·감독 강화에 따른 것임. 따라서 직접시공의무제도가 실질적으로 부실업체 퇴출에 큰 영향을 미치지 못한다는 판단임.
- 직접시공의무제도의 또 다른 도입배경 중 하나는 원도급자의 책임시공으로 인한 품질확보가 가능하다는 것이었음. 그러나 현재까지 직접시공의무제도 도입에 따른 품질향상 등의 보고는 거의 없는 실정이고, 소규모 공사의 직접시공계획 현황분석 자료에 따르면(대한건설정책연구원, 2010) 직접시공이 주공종보다는 오히려 가설공사, 부대시설공사, 기타공사 등의 부수적인 공종에서 많이 이루어진다는 문제점도 지적된 바 있음. 따라서 직접시공의무제도의 질적(품질 등) 효과 검증이 미흡한 상황임.
- 직접시공의무제도의 도입이 기능인력의 직접고용을 유도하고 건설근로자의 처우개선 및 고용안정에 효과가 있다는 주장도 제기된 바 있음. 시공참여자제도가 폐지된 2008년 이후 기능인력의 단기적인 고용과 해고가 빈번해짐에 따라 종업원수가 일시적으로 늘어난 현상은 나타난 바 있으나, 원도급자의 직접시공에 따른 직접고용의 효과가 늘어났다는 증거 역시 아직까지 확인되지 않고 있음. 더욱이 직접시공의무제도가 위장직영 등 불법행위를 유발한다는 실태조사 결과 등을 볼 때, 원도급자의 실질적인 직접시공이 제대로 이루어지 않고 있다는 것을 알 수 있음.

○ 직접시공의무제도가 건설산업의 분업화·전문화를 저해한다는 측면의 주장은 다음과 같이 요약되고 있음.

- 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 면허제도가 도입되었음.

- 이에 따라 건산법은 건설산업의 생산체계를 건설공사를 종합적으로 계획·관리·조정하는 종합건설업과, 각 분야별 전문공사의 시공을 담당하는 전문건설업으로 그 역할과 기능을 구분하고 있음.
- 산업의 분업화·전문화가 발달함에 따라 하도급을 전담하는 전문건설업자의 역할이 중요해졌지만, 분업화·전문화된 하도급을 계획·관리·조정하는 종합건설업자의 역할은 더욱 중요해졌음. 이러한 기능을 외면한 채 원도급자인 종합건설업자의 직접시공을 의무적으로 확대시키는 것은 건설산업의 특성과 건설업 면허제도 도입 취지에 어긋나며, 오히려 건설산업의 분업화·전문화 기반을 붕괴시키고 건설산업 발전을 퇴보시키는 좋지 못한 결과를 초래할 수 있음.

○ 직접시공의무제도가 생산방식의 효율화를 저해한다는 측면의 주장은 다음과 같이 요약됨.

- 건설산업은 수주산업이자 계절산업이므로 제조업 등 타 산업보다 하도급 의존도가 월등히 높은 산업임. 이런 특성을 감안하면, 종합건설업자에게 많은 시공인력과 장비를 상시 보유토록 하고 직접시공을 강제한다는 것은 과다한 고정비 지출부담 뿐 아니라 사회적으로도 낭비요인이 됨.
- 건설산업은 그 특성(수주생산, 이동생산, 다양한 공사의 유형, 다양한 기술의 종류 등)상 직접시공과 하도급의 선택을 획일화하기 어려운데, 생산방식을 제도적으로 의무화하도록 규정하는 것은 산업의 비효율을 유발할 수밖에 없음.
- 따라서 종합건설업자는 종합적인 계획·관리·조정 능력을, 전문건설업자는 전문화된 시공능력을 더욱 발전시킨다는 전제하에 공사특성에 따라 생산방식을 효율적으로 선택할 수 있도록 하는 것이 타당한 방안일 것임.

○ 직접시공의무제도가 불법·불공정행위 유발의 요인이 될 수 있다는 측면

의 주장은 다음과 같이 요약될 수 있음.

- 대다수의 종합건설업자는 건설공사의 공정 및 원가관리, 자재관리, 하도급관리 등의 종합적 관리기능을 갖추고 있을 뿐, 모든 전문공사를 직접 시공할 수 있는 기능인력과 장비를 보유하지 못하고 있음.
- 직접시공의무제도가 확대되어 일부 종합건설업자가 특정 분야(예, 교량공사)에서 직접시공 능력을 갖춘다고 하더라도, 현행 입·낙찰제도 하에서는 주기 주력분야가 아닌 다양한 공사(예, 상하수도공사)를 수주할 수밖에 없는 환경이므로 종합건설업자의 직접시공 능력 결여에 따른 위장직영 등 불법행위가 유발될 개연성이 높음.
- 관련 연구문헌(한국건설산업연구원, 2004)에서도 “현재로서는 종합건설업체가 직접시공 능력을 가지고 있다고 볼 수 없으므로, 원도급자에게 직접시공의무를 부여함으로써 부실업체를 없애는 것이 아니라 오히려 편법을 양산할 수도 있다”는 우려를 기술한 바 있음.
- 특히, 현재와 같이 적정공사비가 확보되지 못하고 있는 건설환경에서는 소규모공사 위주로 적용되고 있는 직접시공의무제도가 중소건설업체들의 공사비(경비 포함) 증가 문제 및 인력확보 문제를 더욱 심화시켜서 위장직영과 위장하도급 등의 탈법적 행위가 만연될 가능성이 높음.

○ 직접시공의무제도가 정부 및 발주기관의 행정부담을 가중시킨다는 측면의 주장은 다음과 같이 요약됨.

- 현행 직접시공의무제도는 50억원 미만 공사에 적용되고 있는데, 2011년 통계연보(2010년 기준 계약실적)에 따르면 공사 건수 기준으로 종합건설공사는 50억 미만이 전체 공사의 90.5%며, 전문건설공사는 50억 미만이 전체의 99.7%에 이름.
- 즉, 대부분의 건설공사가 직접시공의무제도 적용대상이 되고 있기 때문에 거의 모든 공사에 대해 정부 및 발주기관은 건설업체의 직접시공계획서 제출(통보) 및 직접시공 이행여부 확인 등 매우 큰 관리·감독상의 행정적 부담을 갖게 됨.
- 30억 미만에만 적용되던 종전 기준에서도 공공발주자가 통보받은 직접시

공계획서가 연간 약 290,000여건에 달해, 직접시공 여부를 일일이 확인하기가 현실적으로 불가능한 것으로 파악되고 있음.[3)]

○ 마지막으로, 직접시공의무제도가 글로벌 스탠다드에 부합하지 못한다는 측면의 주장은 다음과 같이 요약되고 있음.

- 전 세계적으로 직접시공의무제도와 같이 생산방식을 일률적으로(공사금액 기준에 의해) 법에서 규정하고 있는 사례를 찾아보기 어려움. 그러나 발주기관 자체 규정이나 지침으로 직접시공을 요구하는 경우는 있음.
- 글로벌 스탠다드의 관점에서 보자면 규제보다는 발주기관의 재량에 따르며, 상업적 기준에 따라 시장에서 투명하고 공개적으로 경쟁하도록 하는 것이 타당함. 따라서 직접시공을 강제하는 등의 반시장적·규제적 제도는 글로벌 스탠다드에 역행하는 것으로 볼 수 있음.

(2) 제도 확대에 찬성하는 입장

○ 직접시공의무제도의 시행 및 확대에 찬성하는 입장에 있는 종합건설업계에서 바라본 제도의 주요 이슈 및 필요성은 다음과 같음.[4)]

- 수주생산에 따른 직접시공의 당위성 존재
- 도급생산에서 직접생산으로 전환 추세
- 직접시공의 효과 부각
- 직접시공의무제도 촉진을 위한 정책 필요

○ 우선, 수주생산에 따른 직접시공의 당위성이 존재한다는 것은, 건설 생산물의 특성에서 비롯되는 수주생산 방식에서는 구매 결정을 위한 '생산자 정보'가 중요하고, 생산자가 '약속한 품질'이 실제 '생산물의 품질'로 실현되는지의 감독 과정이 필요한데, 이를 위해서는 생산자의 직접시공이 반드시 요구된다는 주장임.

3) 대한전문건설협회가 2009년에 조사한 내용
4) "품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업 직접시공 촉진 방안(한국건설산업연구원, 2010.5)"의 내용을 토대로 기술하였고, 전체 종합건설업체들의 공통된 입장은 아니며, 종합건설업계 및 협회의 대표적인 입장 위주로 기술하였음.

○ 또한, 1958년 건설업 면허제도가 도입된 이래 지속되던 도급생산(하도급)의 확대 경향이 2006년 직접시공의무제도 도입, 2008년 시공참여자제도 폐지 등으로 인해 직접생산의 방향으로 전환되고 있다는 점을 강조하면서, 건설업의 생산구조와 관련된 제도가 이미 원도급자 직접시공을 지향하고 있다는 주장임.

○ 직접시공의무제도의 시행 및 확대를 찬성하는 측에서는 다음과 같은 측면에서 직접시공의 효과(성과)가 나타난다는 주장임.

- 원도급자의 책임시공에 의해 생산물의 품질이 제고됨.
- 직접시공이 하도급에 비해 약 3~7% 정도의 더 많은 이윤을 확보할 수 있으며, 이로 인해 수익성이 제고됨.
- 공기를 준수하거나 단축하는 능력이 원도급자가 하도급자보다 낫기 때문에 책임시공에 의한 공기 준수가 가능해짐.
- 직접시공 수행과정을 통해 원도급자의 기술력이 축적되고 실질적인 시공능력이 향상됨.
- 직접시공 요구에 따른 과도한 저가입찰 및 과당경쟁을 주도하는 부실업체가 퇴출되고, 이로 인해 건설시장의 도급질서가 바로잡힘.
- 원도급자의 직접시공은 산재사고를 감소시킴.
- 원도급자가 직접시공에 투입된 모든 근로자의 노임대장을 작성하고 임금을 직불하기 때문에 임금체불이 방지됨.
- 원도급자가 근로자를 직접 관리하므로 고용관계가 명확해지고, 고용관리 및 사회보험 가입이 용이함.
- 원도급자가 직접시공하는 경우 여러 여건을 종합적으로 고려하여 작업을 추진하므로 의사소통이 원활해져 민원이 감소함.

○ 직접시공의무제도가 앞으로 더욱 촉진되기 위해서는 다음과 같은 정책개선이 있어야 한다는 것이 제도를 찬성하는 측의 주장임.

- 적정공사비의 확보 및 전달: 발주자가 상정한 공사금액, 특히 노무비가

원도급자와 하도급자를 거쳐 건설근로자에게까지 전달되도록 제도화

- 직접시공 요소에 대한 인센티브 부여: 직접시공 실적에 가점을 부여하고 유사 공사 참여인력에 대해서도 가점을 부여하는 등 직접시공 요소에 대한 인센티브를 부여
- 고용비용 부담 경감: 직접시공 조직을 상시 유지하기 위한 고용비용 부담 경감 차원에서 생산중단 시기 인건비, 제경비, 관리직 인건비 등에 대한 경감방안 마련
- 행정비용 부담 경감: 사회보험 징수 일원화, 건설고용보험카드 확대 등의 조치를 통해 직접시공에 따른 업무의 간소화 및 행정적 부담을 경감
- 위장직영 억제: 고용보험전자카드 활성화를 통해 고용관리를 강화시키고, 실제 보유 기술자의 근로현황 파악 및 직접시공계획서의 이행여부 확인 등 위장직영이 이루어지지 못하도록 관리·감독 강화

3. 직접시공의무제도 확대의 영향

3.1 정성적 측면

○ 직접시공의무제도 도입 당시부터 최근까지의 주요 연구 및 조사 등에서 제도의 시행과 확대의 영향을 분석한 결과는 다음과 같이 제시됨.

- 직접시공의무제도 시행 직전에 수행된 연구[5]에서는 동 제도 시행의 긍정적인 영향으로 '부실업체 퇴출(56.3%)'과 '성실업체 성장 촉진(22.9%)'를 들었으며, 부정적인 영향으로는 '공사비 증가(33.3%)', '경비 증가(29.8%)', '인력확보 곤란(26.3%)'을 꼽았음. (표-1 참조)

<표-1> 직접시공의무제도 시행의 영향에 대한 평가

(단위: %)

긍정적 평가		부정적 평가	
요인(이유)	응답	요인(이유)	응답
부실업체 퇴출	56.3	공사비 증가	33.3
성실업체 성장 촉진	22.9	경비 증가	29.8
공사품질 제고	9.0	인력확보 곤란	26.3
불법하도급 근절	6.3	부조리 발생	5.3
위장직영 억제	5.6	기타	5.3
[합계]	100.0	[합계]	100.0

- 직접시공의무제도 시행 이후 확대 조치에 대한 반대 의견을 주로 제시한 연구[6]에서는 동 제도 확대의 주요 문제점으로 '종합건설업자의 위장직영 성행(29.7%)', '은폐된 위장하도급으로 인한 전문건설업자의 권익 침해(28.9%)'를 들었으며, 제도 확대의 효과로는 '특별한 기대효과가 예상되지 않음(37.2%)', '직접시공 능력을 확보하지 못한고 있는 페이퍼컴퍼니 퇴출 효과 기대(29.4%)'를 주요 결과로 제시하고 있음. (표-2, 표-3 참조)

5) 한국건설산업연구원(2005.11), 중소건설업 실태 분석과 육성방안
6) 대한건설정책연구원(2010.4), 직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안

<표-2> 직접시공의무제도 확대의 문제점

(단위: 업체수, (%))

구분	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)
[합계]	27 (100.0)	148 (100.0)	354 (100.0)	529 (100.0)

주: 본 설문은 복수응답이 가능한 질문으로 조사하였으며, 응답한 전문건설업체들을 대, 중, 소규모의 업체로 구분하여 분석함.

<표-3> 직접시공의무제도 확대의 기대효과

(단위: 업체수, (%))

구분	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 페이퍼컴퍼니 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)
[합계]	16 (100.0)	89 (100.0)	239 (100.0)	344 (100.0)

주: 본 설문은 복수응답이 가능한 질문으로 조사하였으며, 응답한 전문건설업체들을 대, 중, 소규모의 업체로 구분하여 분석함.

- 반면, 직접시공의무제도 시행 이후 확대 조치에 대한 찬성 의견을 주로 제시한 연구[7]에서는 5점 척도에 의해 조사한 동 제도의 가장 핵심적인 성과를 '임금체불 방지(4.09)'로 꼽았으며, 제도의 제약 요인으로는 '행정

7) 한국건설산업연구원(2010.5), 품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접시공 촉진 방안

업무 부담(3.82)', '관리직 인건비 부담(3.77)' 등을 들고 있음. (표-4 참조)

<표-4> 직접시공의무제도 시행의 성과 및 제약 요인

(단위: 5점 척도)

주요 성과		제약 요인	
항목	응답	항목	응답
임금체불 방지	4.09	행정업무 부담	3.82
하자 감소	3.68	관리직 인건비 부담	3.77
수익성 향상	3.61	낮은 공사비	3.49
품질 향상	3.60	숙련인력 조달 부담	3.40
부실업체 수주 억제	3.55	전문시공기술 부족	3.10
기술력 향상	3.51	-	-
산재 감소	3.46	-	-

주: 척도가 '5'로 갈수록 '매우 그렇다'이며, '1'로 갈수록 '매우 아니다'라는 응답임.

- 직접시공의무제도에 관한 가장 최근의 전문건설업계 대상 실태조사 결과[8]에서는 동 제도의 확대 및 현행 유지의 찬성 이유를 '부금만을 목적으로 하는 부실건설업체 난립 방지를 위해(48.1%)'로 제시하고 있으며, 동 제도의 폐지 또는 축소 시행의 찬성 이유로 '하도급 여부는 현장 상황에 따라 건설업자가 선택하는 것이 바람직(38.7%)'하다는 것을 꼽고 있음. (표-5, 표-6 참조)

<표-5> 직접시공의무제도 확대 또는 현행 유지 찬성의 이유

(단위: 업체수, (%))

구분	응답
부금만을 목적으로 하는 부실건설업체 난립 방지를 위해	225 (48.1)
건설업체의 시공능력 향상을 위해	152 (32.5)
공사비유출에 따른 부실시공 방지를 위해	56 (12.0)
기능인력의 상시고용에 따른 일자리 창출을 위해	30 (6.4)
기타	5 (1.1)
[합계]	468 (100.0)

8) 대한전문건설협회(2012.11), 전문건설업 실태조사 분석 보고서

<표-6> 직접시공의무제도 폐지 또는 축소 시행 찬성의 이유

(단위: 업체수, (%))

구분	응답
하도급 여부는 현장 상황에 따라 건설업자가 선택하는 것이 바람직	316 (38.7)
전문건설업자는 대부분 직영시공을 하고 있으므로	184 (22.5)
원도급자의 위장직영 등 불법하도급 행위 방지	110 (13.5)
직접시공계획서 제출 등 불필요한 행정력 낭비 제거	104 (12.7)
생산조직(장비, 기능인력 등) 상시보유에 따른 고정비 부담 해소	58 (7.1)
직접시공 할 경우 생산효율이 저하되어 공사비 증가	45 (5.5)
[합계]	817 (100.0)

○ 직접시공의무제도 시행 또는 확대의 영향을 건설업계 종사자 및 전문가들의 의견조사 결과 등을 토대로 정성적으로 파악해 본 결과는 다음과 같이 요약됨.

- 직접시공의무제도의 확대를 찬성하는 측에서는 제도의 긍정적 영향으로 주로 다음과 같은 3가지의 사항들을 제시하고 있음.
  - 직접시공 능력을 확보하지 못한 부실업체의 난립 방지
  - 근로자 직접고용에 따른 임금체불 방지 및 고용관계 개선
  - 원도급자의 책임시공에 따른 부실시공 방지 및 공사의 품질 향상
- 반면, 직접시공의무제도의 폐지를 주장하거나 확대 시행을 반대하는 측에서는 제도의 부정적 영향으로 다음과 같은 4가지의 사항들을 제시하고 있음.
  - 원도급자의 위장직영 등 불법하도급 행위 만연
  - 행정적 업무 부담 가중 및 간접비 증가로 인한 공사비 부담 증대
  - 직접시공은 전문건설업자의 영역이며, 원도급자의 직접시공 의무화는 전문화·분업화의 생산체계 붕괴를 초래
  - 하도급과 직접시공 여부는 의무적 사항이 아닌 현장 상황 등에 따른 원도급자의 선택권
- 그러나, 상기와 같은 제도의 긍정적 영향과 부정적 영향은 아직까지 명확하게 검증되지 못하였으며, 일부 요인들은 건설산업 전반의 문제점으로

인식되고 있는 바, 제도의 효과나 영향에 대한 보다 구체적이고 장기적인 논의와 검증이 필요함.

3.2 정량적 측면

○ 직접시공의무제도 시행 및 확대의 영향을 정량화 된 수치로 제시하는 것은 매우 어려운 일이지만, 기존 문헌 및 자료 등을 통해 다음의 사항들에 대해 정량적인 판단을 해 볼 수 있음.

- 대한건설협회 자료 등에 기반을 두고 수행한 한국건설산업연구원의 연구결과에 의하면, 공종별 직접시공 비중과 공사 규모별 직접시공 비중을 다음의 표-7, 표-8과 같이 추정하고 있음.[9)]
- 표-7에 제시된 바와 같이 공종별(토목공사, 건축공사, 산업환경설비공사, 조경공사) 직접시공 비중은 큰 차이 없이 약 22% 수준인 것으로 나타났으나, 표-8을 보자면 공사 규모별로는 50억원 이상 공사에서는 직접시공 비중이 20% 미만이고, 30억원 미만 공사에서는 직접시공 비중이 약 30% 이상 정도가 되는 것으로 추정할 수 있음.

<표-7> 공종별 직접시공 비중 추정: 2008년 완성공사 원가구성 기준

(단위: %)

구분	토목	건축	산업환경설비	조경
재료비	17.13	26.24	33.21	21.86
노무비	7.34	5.09	4.56	8.08
외주비(A)	59.11	55.75	55.17	57.26
현장경비 (기계경비)	16.43 (4.11)	12.92 (1.74)	7.07 (1.37)	12.80 (3.32)
[공사원가 계]	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비×외주비율(B)	10.13	14.63	18.32	12.52
현장경비×외주비율(C)	9.71	7.20	3.90	7.33
직접시공 비중(100-A-B-C)	21.05	22.42	22.61	22.89

주: 재료비와 현장경비는 외주비율만큼 안분하여 직접시공 비율을 환산한 것임.

9) 한국건설산업연구원(2010.5), 품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접시공 촉진 방안

<표-8> 공사 규모별 직접시공 비중 추정: 2008년 완성공사 원가구성 기준

(단위: %)

구분	5억 미만	5억-10억	10억-30억	30억-50억	50억-100억	100억-200억	200억 이상
재료비	32.12	30.28	25.22	19.93	19.16	20.66	25.87
노무비	14.98	11.80	8.72	6.87	5.72	5.43	4.36
외주비(A)	33.03	39.43	49.29	58.45	62.80	61.58	57.42
현장경비 (기계경비)	19.87 (5.36)	18.48 (4.88)	16.77 (3.92)	14.75 (2.67)	12.32 (1.67)	12.33 (1.38)	12.35 (1.88)
[공사원가 계]	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비×외주비율(B)	10.61	11.94	12.43	11.65	12.03	12.72	14.85
현장경비×외주비율(C)	6.56	7.29	8.27	8.62	7.74	7.59	7.09
직접시공 비중(100-A-B-C)	49.80	41.34	30.01	21.28	17.43	18.10	20.63

주: 재료비와 현장경비는 외주비율만큼 안분하여 직접시공 비율을 환산한 것임.

- 소규모 공공건설공사를 대상으로 직접시공 비중을 분석하였던 또 다른 연구에 따르면, 10억원 미만의 소규모공사는 대체로 직접시공 비중이 50%를 상회하는 것으로 나타나고 있음.[10)]

<표-9> 소규모공사의 직접시공 비중 추정: 2008년 발주 공사

구분	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%	

주: 2008년에 발주된 소규모 공공건설공사(1억원 이상~10억원 미만) 중 건설공사대장 전자통보제도에 의해 건설산업지식정보시스템(KISCON)에 직접시공계획서와 하도급계획서가 통보된 공사 74건을 추출하여 분석한 자료이며, 당시 직접시공의무제도는 30억원 미만의 공사에 대해 30% 이상 직접시공을 요구하고 있는 상황이었음.

- 상기와 같이 직접시공 비중을 추정한 자료를 본다면 건설업체들은 이미 현행 제도에서 요구하는 직접시공 비중[11)]과 종전 제도에서 요구했었던 직접시공 비중[12)]을 어느 정도 충족시키고 있는 것으로 판단되고 있음.

10) 대한건설정책연구원(2010.4), 직접시공의무 규제의 문제점 및 개선방안
11) 도급금액이 3억원 미만: 50% 이상, 3억원 이상~10억원 미만: 30% 이상, 10억원 이상~30억원 미만: 20% 이상, 30억원 이상~50억원 미만: 10% 이상을 직접시공
12) 도급금액이 30억원 미만의 공사에 대하여 30% 이상을 직접시공

- 따라서 건산법 제28조의2(건설공사의 직접시공)에서 정하고 있는 100억원 이하의 공사로까지 점진적으로 직접시공의무제도가 확대된다고 하더라도 현재 나타나 있는 직접시공 비중에 관한 연구자료 등을 토대로 구체적인 제도 확대의 영향을 파악하기 어려움.[13]
- 이에 본 연구는 향후 있을지 없을지 모르는 직접시공의무제도의 확대로 인한 직접시공의 증가 또는 하도급의 감소 등을 정량화 된 수치로 판단하기 보다는 직접시공의무제도가 갖고 있는 문제점과 향후 개선방안들에 대한 분석을 보다 중점적으로 수행함.[14]

13) 30억원 미만의 소규모공사에서는 이미 제도에서 요구하고 있는 수준의 직접시공이 대체적으로 이루어지고 있으며, 향후 50억원 이상~100억원 미만의 공사에서 10% 이상의 직접시공을 요구하는 쪽으로 제도가 확대된다고 할지라도 완성공사 원가구성 분석 자료를 보자면 현행(직접시공 비중을 17.43%로 추정)보다 실질적으로 직접시공이 늘어난다고 추정하기는 어렵기 때문임. 더욱이 이러한 직접시공 비중을 나타내는 수치에는 계속해서 문제제기가 되고 있는 위장직영, 위장하도급 등이 포함되어 있기 때문에 정확한 직접시공의 비중과 그 영향을 판단하기가 현실적으로 매우 어렵다는 한계가 존재함.

14) 원도급자 직접시공의무제도 확대가 전문건설업계에 미치는 물량 측면의 유동적인 영향보다는, 직접시공의무제도 확대가 전문건설업계 전반에 미칠 수 있는 포괄적 영향을 분석하고 제도의 근본적인 개선방향을 모색하고자 한 것임.

4. 전문건설업계의 인식

4.1 설문조사 개요

○ 직접시공의무제도의 직접적인 이해당사자인 전문건설업계는 현행 직접시공의무제도의 운영실태 및 정부의 확대 정책기조에 대해 어떤 인식을 갖고 있는지를 토대로 개선방향들을 도출하고자 함.

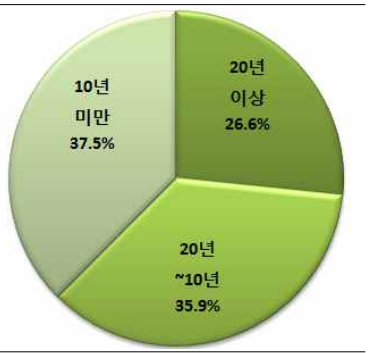
○ 직접시공의무제도의 확대가 전문건설업계 등에 미치는 영향을 분석하고, 앞으로의 합리적 대응방안을 마련해보고자 대한전문건설협회 회원사를 대상으로 수행한 본 설문조사 개요는 다음과 같음.

- 조사기간: 2012. 7. 10 ~ 7. 24 (2주일간)
- 조사대상: 대한전문건설협회 소속 회원사 전체(각 시·도회를 통한 조사)
- 조사방법: Fax 및 E-mail을 통한 배포·회수
- 분석대상: 회수된 590부에 대한 분석 (1개 업체당 1부씩 회수)

○ 본 설문의 응답자들은 업무 경력은 20년 이상에서부터 10년 미만까지 골고루 분포되어 있으며, 응답자들이 속한 전문건설업체의 주된 시공영역은 원·하도급 병행이 전체의 56.8%로 가장 많았음. 또한, 이들 업체들은 주력 업종은 노무 중심(51.7%)이 가장 많았음.

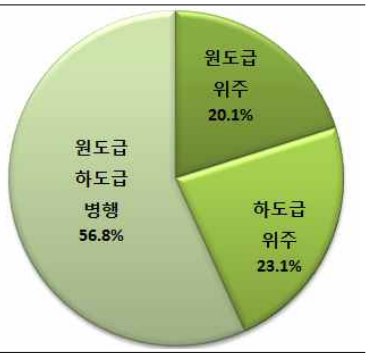
<표-10> 설문 응답자의 업무 경력

구분	업체수(%)
20년 이상	152 (26.6)
20년 미만~10년 이상	205 (35.9)
10년 미만	214 (37.5)
[합계]	571 (100.0)



<표-11> 응답 업체의 시공 영역

구분	업체수(%)
원도급공사 위주	114 (20.1)
하도급공사 위주	131 (23.1)
원도급과 하도급 병행	322 (56.8)
[합계]	567 (100.0)



<표-12> 응답 업체의 주력 업종

구분	업체수(%)
노무 중심의 업종	290 (51.7)
자재 중심의 업종	129 (23.0)
장비 중심의 업종	142 (25.3)
[합계]	561 (100.0)

4.2 설문조사 결과

○ 전문건설업체들을 대상으로 한 본 설문조사는 아래와 같이 7개 부문에 대한 조사가 이루어졌으며, 전체 590부에 대한 응답 현황 분석과 함께 응답 업체의 시공 영역(원도급 위주, 하도급 위주, 원·하도급 병행) 및 주력 업종(노무 중심, 자재 중심, 장비 중심)별 응답 차이를 비교·검토하였음.

1) 원도급자 직접시공을 의무화하고 있는 현 제도의 당위성
2) 원도급자 직접시공의무제도 적용에 적합한 공사규모
3) 원도급자 직접시공의무제도 적용여부 결정의 기준
4) 원도급자 직접시공의무제도 적용에 적합한 입찰 및 계약방식
5) 입찰심사시 원도급자의 직접시공 비율을 평가하는 제도 도입의 필요성
6) 원도급자 직접시공의무 이행이 제대로 지켜지지 않는 투입요소
7) 향후 원도급자 직접시공의무제도의 합리적인 개선방향

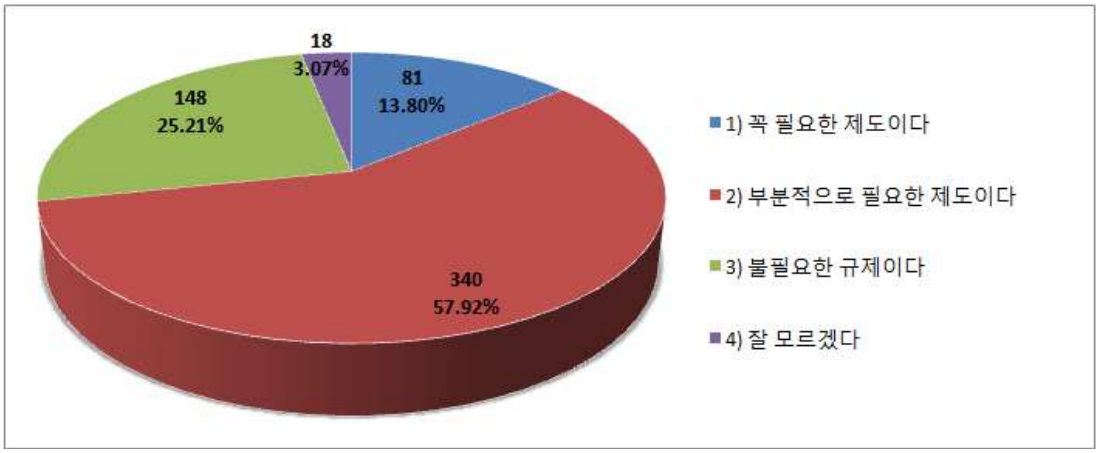
○ 우선, 원도급자가 자기의 인력, 자재, 장비를 투입하여 일정 비율 이상을 직접시공하도록 의무화하고 있는 직접시공의무제도에 대하여 전문건설업계는 '부분적으로 필요한 제도이다(57.92%)'라는 인식이 가장 많았으며, '불필요한 규제이다(25.21%)'라는 응답도 뒤를 이었음.

- 전체적으로는 부분적으로 필요한 제도라는 응답이 많았으나, 원도급 위주의 전문건설업체는 꼭 필요한 제도라는 응답도 비교적 많았고, 하도급 위주 업체는 불필요한 규제라는 응답이 상당히 많게 나타남에 따라 각자의 주된 시공 영역에 따른 입장 차이가 있음을 알 수 있음.

<표-13> 직접시공의무제도의 당위성[15]

(단위: 업체수, (%))

구분	원도급 위주	하도급 위주	원·하도급 병행	[전체]
꼭 필요한 제도이다	27(23.68)	11(8.46)	42(13.13)	81(13.80)
부분적으로 필요한 제도이다	67(58.77)	73(56.15)	189(59.06)	340(57.92)
불필요한 규제이다	18(15.79)	43(33.08)	76(23.75)	148(25.21)
잘 모르겠다	2(1.75)	3.(2.31)	13(4.06)	18(3.07)
[합계]	114(100.00)	130(100.00)	320(100.00)	587(100.00)



[그림-1] 직접시공의무제도의 당위성(전체 응답)

15) 일부의 응답자들이 해당 업체의 시공 영역(원도급공사 위주, 하도급공사 위주, 원도급과 하도급 병행) 등의 분류 정보를 표기하지 않은 관계로 전체 집계와 각각의 합에서 약간의 차이가 발생함.

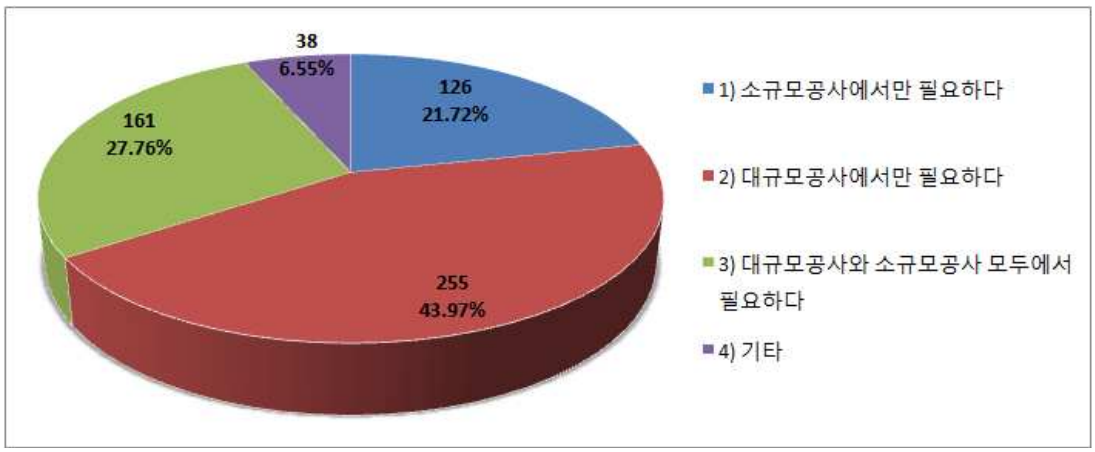
○ 다음으로, 원도급자의 직접시공의무제도가 어떤 규모의 공사에 필요한 제도라고 생각하는지에 대한 조사에서는 '대규모공사에서만 필요하다(43.97%)'는 응답이 가장 많았고, '대규모공사와 소규모공사 모두에서 필요하다(27.76%)'는 응답이 그 뒤를 이었음.

- 원도급 위주의 업체와 하도급 위주의 업체 모두 전체 응답 결과와 거의 유사한 응답을 하였고, 주력 업종(노무, 자재, 장비) 별로도 아래의 표와 같이 전체 결과와 유사한 응답으로 나타남.
- 즉, 대부분의 전문건설업체는 현재 소규모공사에만 적용되고 있는 직접시공의무제가 오히려 대규모공사(300억원 이상 최저가공사 등)에서 더 필요할 수 있다는 의견을 제시하고 있는 것임.

<표-14> 직접시공의무제도 적용에 적합한 공사규모

(단위: 업체수, (%))

구분	노무 중심 업종	자재/장비 중심 업종	[전체]
소규모공사에서만 필요하다	60(21.20)	59(22.01)	126(21.72)
대규모공사에서만 필요하다	130(45.94)	110(41.04)	255(43.97)
대규모공사와 소규모공사 모두에서 필요하다	75(26.50)	81(30.22)	161(27.76)
기타	18(6.36)	18(6.72)	38(6.55)
[합계]	283(100.00)	268(100.00)	580(100.00)



[그림-2] 직접시공의무제도 적용에 적합한 공사규모(전체 응답)

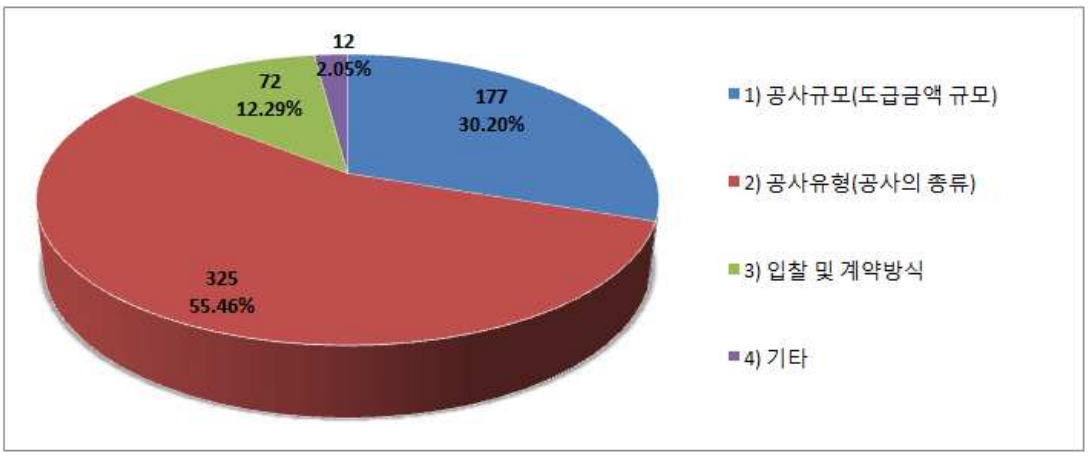
○ 원도급자 직접시공의무제도를 적용함에 있어 가장 중요한 적용기준은 무엇이라고 생각하는지에 대해 '공사유형(55.46%)'이라고 응답하였으며, '공사규모'가 중요하다고 한 응답은 30.2%에 불과했음.

- 전문건설업계는 현재 공사규모(50억원 미만 공사)에 의해 적용되고 있는 직접시공의무 비율이 공사규모보다는 오히려 공사유형(공사의 종류)에 따라 결정되어야 한다는 의견을 갖고 있음.
- 그러나, 공사규모에 따라 결정되어야 한다는 의견과, 입찰 및 계약방식에 따라 결정되어야 한다는 의견도 각각 30.2%, 12.29%를 나타냄에 따라 직접시공의무제도 적용 기준을 공사규모로 획일화하지 않고 다양하게 판단해야 한다는 생각을 갖고 있는 것으로 판단할 수 있음.

<표-15> 직접시공의무제도 적용여부 결정의 기준

(단위: 업체수, (%))

구분	원도급 위주	하도급 위주	원·하도급 병행	[전체]
공사규모(도급금액 규모)	35(30.97)	41(31.30)	91(28.53)	177(30.20)
공사유형(공사의 종류)	62(54.87)	72(54.96)	182(57.05)	325(55.46)
입찰 및 계약방식	13(11.50)	15(11.45)	40(12.54)	72(12.29)
기타	3(2.65)	3(2.29)	6(1.88)	12(2.05)
[합계]	113(100.00)	131(100.00)	319(100.00)	586(100.00)



[그림-3] 직접시공의무제도 적용여부 결정의 기준(전체 응답)

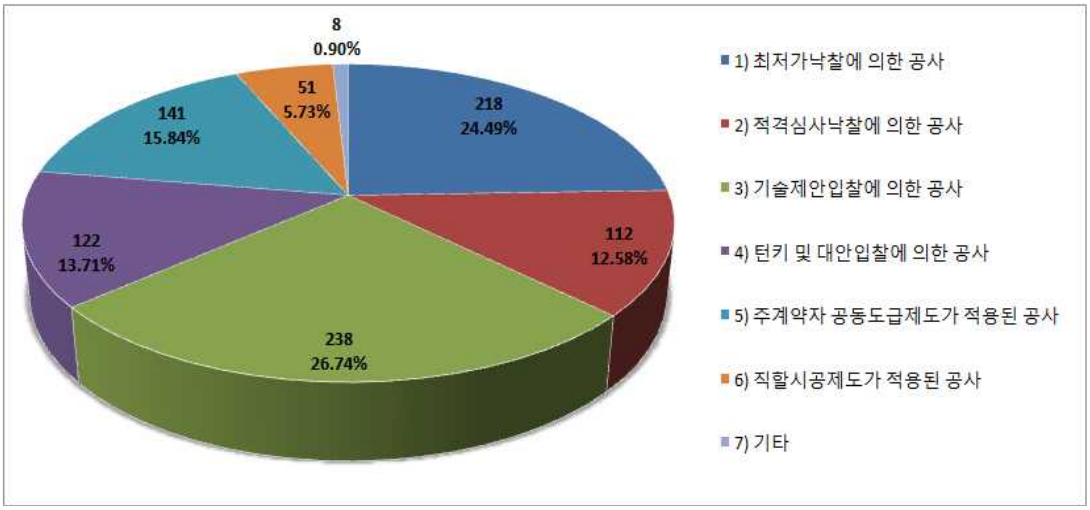
○ 건설공사를 입찰 및 계약방식에 따라 구분하여 차별적으로 원도급자의 직접시공을 요구한다면 어떠한 공사가 직접시공의무제도 적용에 적합하다고 생각하는지에 대해 '기술제안입찰에 의한 공사(26.74%)'와 '최저가낙찰에 의한 공사(24.49%)'가 가장 적합하다고 응답함.

- 하도급공사 위주의 전문건설업체는 특히 최저가공사가 더 직접시공의무제도 적용에 적합하다고 하였고, 원도급공사 위주 업체는 적격심사공사가 적합하다는 의견을 상대적으로 많이 제시하고 있음.

<표-16> 직접시공의무제도 적용에 적합한 입찰 및 계약방식(복수 응답)

(단위: 업체수, (%))

구분	원도급 위주	하도급 위주	원·하도급 병행	[전체]
최저가낙찰에 의한 공사	40(23.81)	57(27.94)	113(23.16)	218(24.49)
적격심사낙찰에 의한 공사	27(16.07)	21(10.29)	61(12.50)	112(12.58)
기술제안입찰에 의한 공사	41(24.40)	55(26.96)	133(27.25)	238(26.74)
턴키 및 대안입찰에 의한 공사	19(11.31)	24(11.76)	74(15.16)	122(13.71)
주계약자 공동도급제도가 적용된 공사	31(18.45)	32(15.69)	77(15.78)	141(15.84)
직할시공제도가 적용된 공사	10(5.95)	10(4.90)	27(5.53)	51(5.73)
기타	0(0.00)	5(2.45)	3(0.61)	8(0.90)
[합계]	168(100.00)	204(100.00)	488(100.00)	890(100.00)



[그림-4] 직접시공의무제도 적용에 적합한 입찰 및 계약방식(전체 응답)

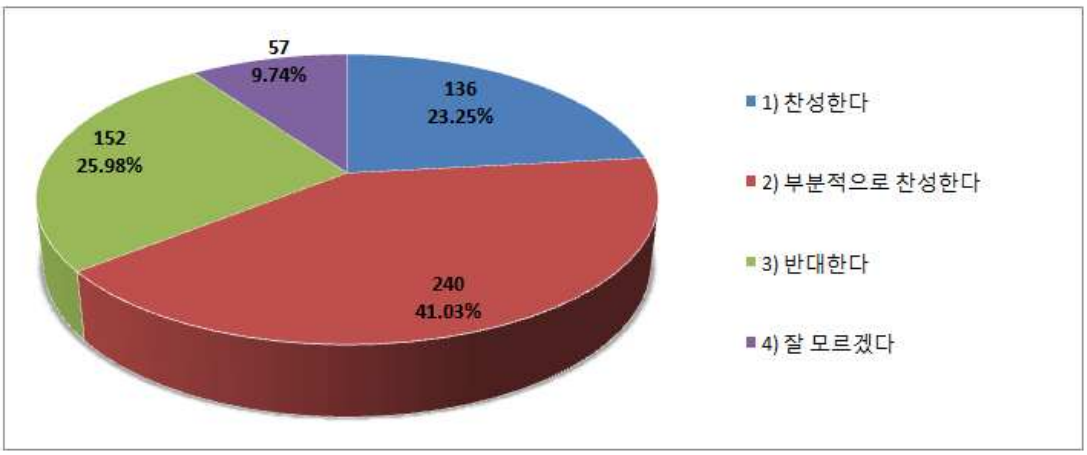
○ 현재 기획재정부가 추진[16]하고 있는 적격심사낙찰제 등의 입찰심사에서 원도급자의 직접시공 비율을 평가하는 것에 대한 의견으로는 '부분적으로 찬성한다(41.03%)'는 의견이 가장 많았음.

- 전체적으로는 '부분적으로 찬성한다'는 의견이 많았으나, 하도급공사 위주의 업체들은 상대적으로 '반대한다(26.92)'는 의견도 많이 제시하였음.
- 반면, 원도급공사 위주의 업체들은 상대적으로 '찬성한다(35.09%)'는 의견을 많이 제시함에 따라 업체들이 속한 주된 시공 영역의 상황에 따라 다소 상반된 의견을 제시하였음을 알 수 있음.

<표-17> 입찰심사시 직접시공 비율 평가에 대한 의견

(단위: 업체수, (%))

구분	원도급 위주	하도급 위주	원·하도급 병행	[전체]
찬성한다	40(35.09)	24(18.46)	69(21.70)	136(23.25)
부분적으로 찬성한다	48(42.11)	61(46.92)	120(37.74)	240(41.03)
반대한다	14(12.28)	35(26.92)	95(29.87)	152(25.98)
잘 모르겠다	12(10.53)	10(7.69)	34(10.69)	57(9.74)
[합계]	114(100.00)	130(100.00)	318(100.00)	585(100.00)



[그림-5] 입찰심사시 직접시공 비율 평가에 대한 의견(전체 응답)

16) 기획재정부(2012.5), 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안

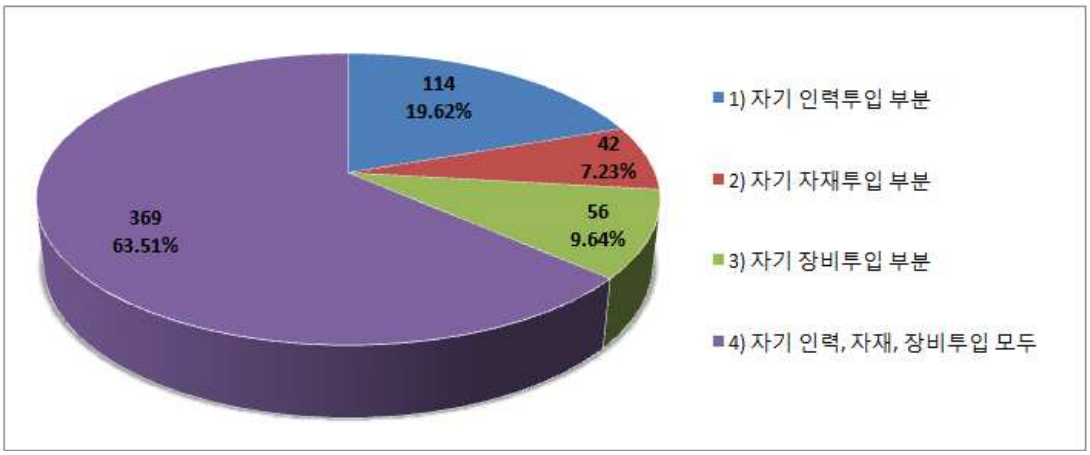
○ 직접시공의무제도의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것은 원도급자의 직접시공이 제대로 이행되지 않는다는 것임. 원도급자 직접시공의무 이행이 제대로 지켜지지 않을 것으로 판단되는 투입요소에 대한 의견으로는 '자기 인력, 자재, 장비투입 모두(63.51%)'라는 응답이 절대적으로 높게 나왔음.

- 노무 중심 업종의 업체들은 상대적으로 '자기 인력투입 부분(23.59%)'에서 원도급자의 직접시공의무 불이행이 우려된다는 응답을 높게 함.
- 즉, 전문건설업계는 전반적으로 원도급자 직접시공의무 불이행을 많이 우려하지만, 특히 노무 쪽에서 위장직영 등의 문제를 크게 인식함.

<표-18> 직접시공의무 불이행이 우려되는 투입요소

(단위: 업체수, (%))

구분	노무 중심 업종	자재/장비 중심 업종	[전체]
자기 인력투입 부분	67(23.59)	42(15.67)	114(19.62)
자기 자재투입 부분	24(8.45)	18(6.72)	42(7.23)
자기 장비투입 부분	32(11.27)	22(8.21)	56(9.64)
자기 인력, 자재, 장비투입 모두	161(56.69)	186(69.40)	369(63.51)
[합계]	284(100.00)	268(100.00)	581(100.00)



[그림-6] 직접시공의무 불이행이 우려되는 투입요소(전체 응답)

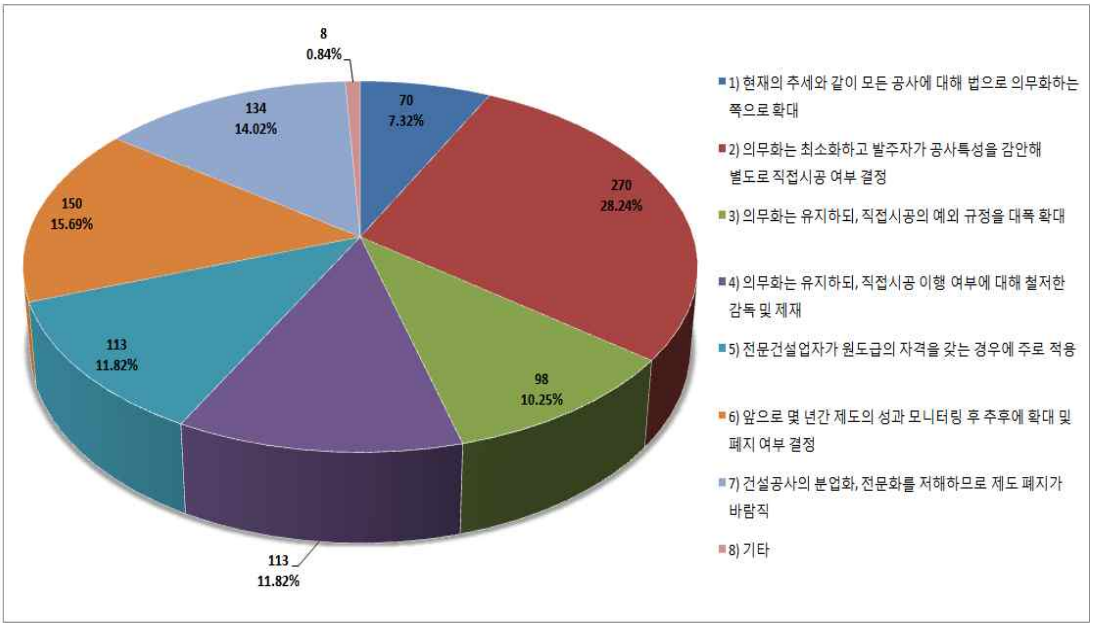
○ 원도급자 직접시공의무제도와 관련한 향후 정부의 지속적인 제도개선 방향에 대해 전문건설업체들은 '의무화는 최소화하고 발주자가 공사특성을 감안해 별도로 직접시공 여부 결정(28.24%)'이 가장 합리적이라고 응답하였음.

- 원도급공사 위주의 업체들은 하도급 위주 업체들에 비해 '의무화는 최소화하고 발주자가 공사특성을 감안해 별도로 직접시공 여부를 결정'해야 한다는 의견과, '앞으로 몇 년간 제도의 성과 모니터링 후 추후에 확대 및 폐지 여부를 결정'해야 한다는 의견을 상대적으로 높게 제시함.
- 반면, 하도급공사 위주의 업체들은 원도급 위주 업체들에 비해 직접시공의무제도는 '건설공사의 분업화, 전문화를 저해하므로 제도 폐지가 바람직'하다는 의견과, 주계약자 공동도급방식 등과 같이 '전문건설업자가 원도급의 자격을 갖는 경우에 주로 적용'하자는 의견을 상대적으로 높게 제시하였음.

<표-19> 향후 정부의 지속적인 제도개선 방향(복수 응답)

(단위: 업체수, (%))

구분	원도급 위주	하도급 위주	원·하도급 병행	[전체]
현재의 추세와 같이 모든 공사에 대해 법으로 의무화하는 쪽으로 확대	17(9.77)	14(7.14)	38(6.92)	70(7.32)
의무화는 최소화하고 발주자가 공사특성을 감안해 별도로 직접시공 여부 결정	55(31.61)	45(22.96)	157(28.60)	270(28.24)
의무화는 유지하되, 직접시공의 예외 규정을 대폭 확대	17(9.77)	23(11.73)	55(10.02)	98(10.25)
의무화는 유지하되, 직접시공 이행 여부에 대해 철저한 감독 및 제재	21(12.07)	25(12.76)	64(11.66)	113(11.82)
전문건설업자가 원도급의 자격을 갖는 경우에 주로 적용	15(8.62)	25(12.76)	64(11.66)	113(11.82)
앞으로 몇 년간 제도의 성과 모니터링 후 추후에 확대 및 폐지 여부 결정	32(18.39)	26(13.27)	89(16.21)	150(15.69)
건설공사의 분업화, 전문화를 저해하므로 제도 폐지가 바람직	14(8.05)	36(18.37)	79(14.39)	134(14.02)
기타	3(1.72)	2(1.02)	3(0.55)	8(0.84)
[합계]	174(100.00)	196(100.00)	549(100.00)	956(100.00)



[그림-7] 향후 정부의 지속적인 제도개선 방향(전체 응답)

5. 개선방향 및 결론

○ 원도급자 직접시공의무제도의 문제점 및 개선방향 등에 대한 전문건설업계 인식조사 결과는 다음과 같이 요약됨.

- 직접시공의무제도를 불필요한 규제라고 인식하는 바가 크지만, 전문건설업계도 동 제도가 합리적으로 운영될 수 있다면 부분적으로 필요한 제도라고 인식하고 있음.
- 직접시공의무제도가 현재까지는 소규모공사에만 적용되어 왔으나, 소규모공사보다는 오히려 대규모공사에만 적용하는 것이 더 타당하다는 인식을 갖고 있음. 이러한 응답은 소규모공사는 생산주체의 자율성이 보장되는 것이 더 효율적일 수 있는 반면, 대규모공사는 생산주체의 책임성 있는 시공자적 역할이 더 중요하다는 것에 기인함.
- 전문건설업계는 공사규모(도급금액 규모)에 의해 일률적으로 적용하는 현 시스템에 대해서도 문제의식을 갖고 있음. 직접시공의무제도 적용여부를 결정함에 있어 가장 중요한 것은 공사유형(공사의 종류)이며, 이 밖에도 공사규모, 입찰 및 계약방식 등 다양한 기준이 고려될 수 있다는 입장을 나타내고 있음.
- 공사수행 여건 등에 큰 영향을 미치는 입찰 및 계약방식에 따라 어떠한 공사에 직접시공의무제도를 적용하는 것이 더 적합한지를 조사한 결과에서, 현재 직접시공의무제도가 적용되고 있는 적격심사공사보다는 오히려 최저가공사나 기술제안입찰에 의한 공사가 적합하다고 도출됨. 즉, 일반공사보다 원도급자가 최저가를 제시하거나 또는 기술제안을 한 공사에서 원도급자의 책임시공이 더 요구된다는 것임.
- 전문건설업계가 우려하는 직접시공의무제도의 가장 큰 문제점은 제대로 원도급자의 직접시공이 이행되지 못한다는 것임. 인력, 자재, 장비투입의 모든 부분에서 제대로 이행되지 못한다고 인식하고 있었고, 이러한 이유 때문에 입찰심사시 원도급자의 직접시공계획 및 이행 여부를 평가하고 감독하는 것에 대해 부분적으로 찬성하고 있음.
- 전문건설업계는 이러한 제도의 문제점들을 개선하기 위한 방안으로 '의무

화는 최소화하고, 발주자가 공사특성을 감안해 별도로 직접시공 여부를 결정할 수 있도록 해야 한다'는 의견을 첫 번째로 꼽았음. 직접시공의무제도가 건설공사의 분업화, 전문화를 저해하기 때문에 제도를 폐지해야 한다는 의견도 있었으나, 그 보다는 앞으로 몇 년간 제도의 성과를 구체적으로 모니터링한 후 추후에 제도의 확대 및 폐지 여부를 결정하는 것이 바람직하다는 의견에 더 동의하고 있었음.

○ 그러나, 전문건설업계도 각자의 시공 영역(원도급공사 위주, 하도급공사 위주) 및 주력 업종(노무 중심, 자재/장비 중심)에 따라 상기의 내용들에 대한 인식을 다소 달리하는 것으로 나타남.

- 원도급 위주의 업체는 직접시공의무제도의 필요성에 대해 더 동의했으며, 하도급 위주의 업체는 불필요한 규제라는 인식이 더 강했음.
- 직접시공의무제도에 적합한 공사에 있어서도 원도급 위주의 업체는 현재와 같이 적격심사공사가 적합하다는 의견이 강했고, 하도급 위주의 업체는 오히려 최저가공사가 더 적합하다는 의견이 강했음.
- 입찰심사시 직접시공 비율 등을 평가하는 것에 대해서도 원도급 위주의 업체는 찬성 의견이 큰 반면, 하도급 위주의 업체는 반대 의견이 비교적 강하게 나타났음.
- 직접시공의무 이행 여부에 있어서도 노무 중심의 업체는 원도급자의 자기 인력투입 부분에서 불이행이 크다고 지적한 반면, 자재/장비 중심의 업체는 인력, 자재, 장비투입 모두에서 불이행이 나타난다고 함.
- 향후 정부의 제도개선 방향에 대해서도 원도급 위주의 업체는 '의무화는 유지하되, 직접시공 이행 여부에 대한 철저한 감독 및 제재'가 중요하다고 한 반면, 하도급 위주의 업체는 '건설공사의 분업화, 전문화를 저해하므로 제도 폐지가 바람직'하다는 인식이 강했음.

○ 원도급자 직접시공의무제도에 대한 각계(전문건설업계, 종합건설업계)의 입장 및 직접시공의무제도 확대의 영향(정성적 측면, 정량적 측면) 검토 결과, 그리고 상기의 인식조사 결과를 종합적으로 고려하여 본 연구는

다음과 같은 개선방향을 결론적으로 제시하고자 함.

- 우선, 원도급자 직접시공의무제도에 대한 각계의 입장이 상당히 틀리다는 것을 중요하게 고려해야 함. 제도 및 정책의 성공과 실패는 실질적 이행 여부에 달려 있으므로, 직접적인 이해당사자들의 공감대 형성이 중요함. 특히, 직접시공 의무화의 주체가 원도급자여야 하는지와 의무화가 어느 수준까지 요구되어야 하는지에 대해서는 성급한 정책적 결정을 내기기 어려운 측면이 존재하므로 직접시공의무제도의 확대 기조는 재고되어야 할 것임.
- 또한, 아직까지 직접시공의무제도의 영향 및 성과에 대한 검증이 부족한 상황임. 제도 시행 및 확대의 긍정적 영향으로는 부실업체의 난립 방지, 공사의 품질 향상 등이 거론되고 있으며, 부정적 영향으로는 위장직영 등 불법하도급 행위 만연, 전문화·분업화의 생산체계 붕괴 등이 거론되고 있음. 그러나 이러한 영향들은 대부분 정성적 측면의 주장이지 실질적인 제도 이행의 성과로 보기는 어렵다는 한계가 있음.
- 따라서, 정부는 앞으로 몇 년간 직접시공의무제도의 실질적인 성과를 구체적으로 모니터링 할 필요가 있으며, 구체적인 성과 진단 후에 제도의 확대 및 폐지 여부를 결정해야 할 것임.
- 궁극적으로는 현재의 추세와 같이 공사규모에 따라 일률적으로 모든 공사에서 법으로 직접시공을 의무화하는 것은 지양해야 할 것이고, 발주자가 공사특성을 감안해 별도로 직접시공 여부를 결정할 수 있도록 해야 할 것임.
- 직접시공의무제도가 획일적이지 않고 선택적으로 적용된다면, 특히 최저가낙찰제나 기술제안입찰 등에서 선택적으로 직접시공의무제도가 활용될 필요가 있음. 무리하게 최저가를 제시한 후 이를 하도급자에게 전가하는 행위의 방지 장치로서 직접시공을 일부 의무화하는 것과, 입찰자의 기술제안에 대해 책임시공을 하는 장치로서 직접시공을 요구하는 것이 획일화 된 의무화보다는 발주자의 사업성과를 높여주게 될 것임.
- 그러나, 직접시공의무제도 시행 및 확대의 정책적 결정에서 무엇보다도 중요하게 고려되어야 할 것은 자칫 원도급자의 직접시공 의무화가 그간

우리나라 건설산업을 지탱하고 발전시켜 온 건설공사의 분업화, 전문화 기반을 붕괴시킬 우려가 있다는 것임. 따라서 정책 당국은 직접시공의무 제도로 인한 전문건설업계의 영향을 심도 있게 고민해야 함.

- 유일한, 책임연구원(ihyu71@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. 강운산, 중소건설업 실태 분석과 육성방안, 한국건설산업연구원, 2005.11

2. 국토해양부, 건설공사 직접시공의무제도 시행에 관한 안내, 2006.2

3. 기획재정부, 운찰제 해소를 위한 적격심사낙찰제 개선방안, 2012.5

4. 대한건설협회, 2010년 기준 종합건설업조사_계약실적, 2011.10

5. 대한전문건설협회, 2010년 기준 전문건설업 통계연보, 2011.11

6. 대한전문건설협회, 전문건설업 설태조사 분석 보고서, 2012.11

7. 심규범·백영권·김지혜, 품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접시공 촉진 방안, 한국건설산업연구원, 2010.5

8. 유일한·김은미, 직접시공의무규제의 문제점 및 개선방안, 대한건설정책연구원, 2010.4

9. 한국건설산업연구원, 건설공사의 직접시공 촉진 방안, 국토해양부, 2004.11

부록: 설문조사서

원도급자 직접시공의무제도 개선에 관한 의견조사

안녕하십니까?

대한전문건설협회와 대한건설정책연구원은 전문건설협회 회원사들의 시장창출과 권익증진 등을 위하여 「원도급자의 직접시공의무 확대가 전문건설업계에 미치는 영향 분석」 연구를 수행하고 있습니다. 직접시공의무제도란 원도급자가 공사의 일정 비율(%) 이상을 자기 인력, 자재, 장비를 투입하여 시공하는 것을 의무화 한 제도로서, 2006년부터 시행된 제도입니다.

당초 30억원 미만의 공사에 대해 원도급자가 30% 이상을 직접시공하도록 규정하였으나, 최근 건설산업기본법 시행령 개정(2011년 11월)으로 적용대상 공사를 30억원 미만에서 50억원 미만 공사로 확대하였으며, 직접시공의무 비율도 공사규모에 따라 다양화하는 등 직접시공의무제도가 확대되는 추세에 있습니다.

이러한 직접시공의무제도의 확대가 전문건설업계에 미치는 영향을 분석하고, 앞으로의 합리적인 대응방안 등을 마련해보고자 대한전문건설협회 회원사들에게 본 의견조사를 수행하게 되었습니다. 본 조사에 귀하의 적극적인 협조를 부탁드리오며, 이 조사표에 기재된 내용은 통계법 제33조 등에 의거 비밀이 보장되며 통계목적 이외의 사용은 금지되어 있음을 알려드립니다.

귀사와 귀하의 앞날에 무궁한 발전이 있으시기를 진심으로 기원합니다.

<작성시 주의사항>

- ♣ 설문지 제출기간 : 2012년 7월
- ♣ 설문지 제출방법 : 팩스 / 이메일 / 우편
- ♣ 문의처 : 대한전문건설협회 건설정책부, 대한건설정책연구원

< 응답자 정보 >

※해당번호에 꼭 체크(√) 바랍니다.

응답자 업무 경력	① 20년 이상	② 20년 미만 ~ 10년 이상	③ 10년 미만
회사의 시공 영역	① 원도급공사 위주	② 하도급공사 위주	③ 원도급과 하도급 병행
회사의 주력 업종	① 노무 중심의 업종	② 자재 중심의 업종	③ 장비 중심의 업종

1. 원도급자가 자기 인력, 자재, 장비를 투입하여 일정 비율 이상을 직접시공하도록 의무화하고 있는 직접시공의무제도에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 꼭 필요한 제도이다.
② 부분적으로 필요한 제도이다.
③ 불필요한 규제이다.
④ 잘 모르겠다.

2. 원도급자의 직접시공의무제도는 어떤 규모의 공사에 필요하다고 생각하십니까?

① 소규모공사에서만 필요하다.
② 대규모공사에서만 필요하다.
③ 대규모공사와 소규모공사 모두에서 필요하다.
④ 기 타( )

3. 원도급자의 직접시공의무제도를 적용함에 있어 가장 중요한 적용기준은 무엇이라고 생각하십니까?

① 공사규모(도급금액 규모)
② 공사유형(공사의 종류)
③ 입찰 및 계약방식
④ 기 타( )

4. 입찰 및 계약방식에 따라 차별적으로 원도급자의 직접시공을 요구한다면 다음 중 어떠한 경우가 직접시공의무제도 적용에 적합하다고 생각하십니까?
(※복수응답 가능)

① 최저가낙찰에 의한 공사
② 적격심사낙찰에 의한 공사
③ 기술제안입찰에 의한 공사
④ 턴키 및 대안입찰에 의한 공사
⑤ 주계약자 공동도급제도가 적용된 공사
⑥ 직할시공제도가 적용된 공사
⑦ 기 타( )

5. 적격심사낙찰제 등의 입찰심사에서 원도급자의 직접시공 비율을 평가하는 것에 찬성하십니까?

① 찬성한다.
② 부분적으로 찬성한다.
③ 반대한다.
④ 잘 모르겠다.

6. 원도급자의 직접시공의무 이행이 제대로 지켜지지 않을 것으로 판단되는 부분은 어떤 부분입니까?

① 자기 인력투입 부분
② 자기 자재투입 부분
③ 자기 장비투입 부분
④ 자기 인력, 자재, 장비투입 모두

7. 향후 정부가 원도급자 직접시공의무제도를 지속적으로 개선해 나간다면 다음 중 어떠한 방향으로 개선하는 것이 필요하다고 생각하십니까? (※복수응답 가능)

① 현재의 추세와 같이 모든 공사에 대해 법으로 의무화하는 쪽으로 확대해간다.
② 의무화는 최소화하고 발주자가 공사특성 등을 감안해 별도로 직접시공 여부를 정할 수 있도록 한다.
③ 의무화는 유지하되, 직접시공의 예외 규정을 대폭 확대한다.
④ 의무화는 유지하되, 실제 직접시공이 이루어지는지에 대해 감독 및 제재를 철저히 한다.
⑤ 주계약자 공동도급제도 등 전문건설업자가 원도급의 자격을 갖는 경우에 주로 적용토록 한다.
⑥ 앞으로 몇 년간 직접시공의무제도의 성과를 모니터링해서 추후에 확대 또는 폐지 여부를 결정한다.
⑦ 직접시공의무제도는 건설공사의 분업화, 전문화를 저해하므로 폐지해가는 것이 바람직하다.
⑧ 기 타( )

- 끝까지 응답하여 주셔서 감사합니다 -