

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 599

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

건설산업 선진화를 위한 직접시공의무제 합리화 방안

안종욱 국토연구원 책임연구원

요약

- 1 (개선 필요성)** 건설산업의 발전을 위한 직접시공의무제의 의의 및 개선의 필요성에는 공감대가 형성되었으나, 개선의 세부 방안에 대한 찬반 논의가 팽팽한 실정
- 2 (현황 및 인식)** 직접시공의무제 적용대상 공사의 비중은 확대되는 추세이며, 업계에서는 직접시공의무제의 긍정적 효과를 인정하지만 부실한 감독체계의 개선과 적용 기준의 다양화가 필요한 것으로 인식
- 3 (해외사례)** 건설공사를 포함한 모든 계약은 당사자가 직접 수행하는 것을 전제하는데, 미국 공공공사에서는 직접시공 비율을 강제하고 있으며, 완전 직접시공을 실현한 일본 건설업체의 사례도 존재
- 4 (합리화 방안)** 공종별 특수성을 고려한 규정 마련, 실태 모니터링 강화 등을 통해 건설산업 생산체계의 선진화에 초점을 맞춰야 하며, 이를 위해 직접시공의 기준 재정립에 대한 논의가 필요

정책방안

- ① 직접시공의무제의 직접시공 기준 설정을 공종별 차이점을 바탕으로 세분화하여, 보다 현실적인 기준을 바탕으로 불법 하도급 문제를 해결할 필요
- ② 직접시공의 의무가 잘 지켜지는지 여부를 확인하는 감시체계 및 직접시공 의무를 준수하도록 하는 유인체계를 강화
- ③ 직접시공의무제의 직접시공 기준을 전체 공사비에서 노무비 비중으로 단순화하여, 위 두 방안과 연계할 수 있도록 제도의 개선이 필요

1. 직접시공의무제 개선의 필요성

모든 과정을 하나의 시공업체가 담당하기 어려운 건설공사의 복합적 특성으로 인해 건설산업은 다수의 주체가 참여하는 종합적 생산체계를 가짐

- 건설업의 생산은 대개 ‘생산 후 판매’가 아닌 ‘판매 후 생산’의 순서를 따르며, 이때의 ‘판매’는 ‘수주’를 의미
- 종합건설업체가 일괄 도급(수주 또는 원도급)하여 주된 공종을 직접 시공하고, 필요한 부분을 세부 공종별로 전문건설업체에게 하도급하여 시공하는 것이 일반적 생산체계¹⁾

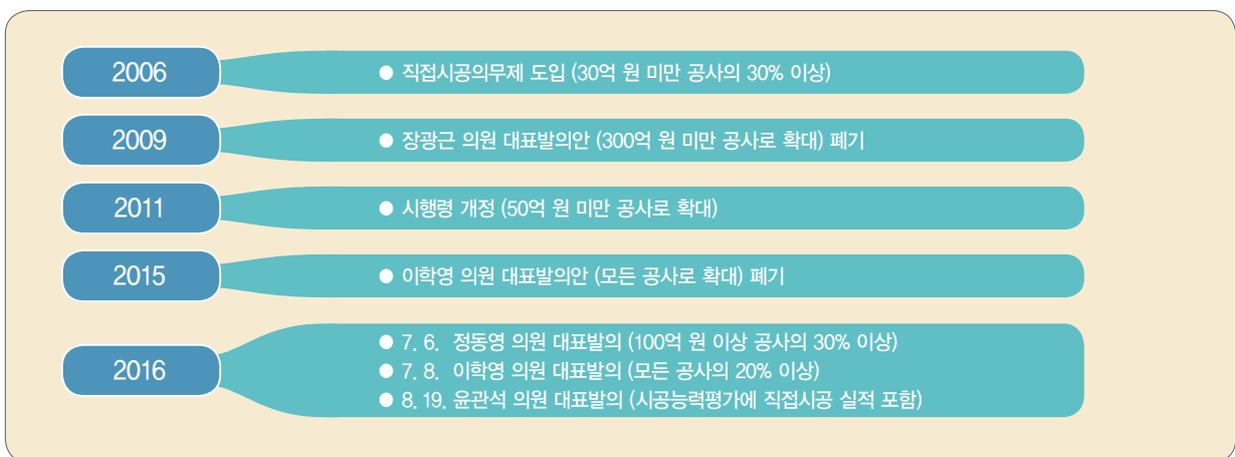
정부는 시공 능력 없는 부실업체 및 입찰브로커의 난립을 방지하기 위해 건설업자가 도급 받은 공사의 일정 비율 이상은 하도급 없이 직접 담당하도록 하는 ‘직접시공의무제’를 시행하고 있음

- 「건설산업기본법」(이하 건산업) 제28조의2에서는 “1건 공사의 금액이 100억 원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급 받은 경우 그 공사 금액 중 일정비율 이상에 해당하는 금액에 대해” 직접시공의 의무를 건설업자에게 부과

산업의 발전을 위한 직접시공의무제의 의의 및 개선의 필요성에는 공감대가 형성되었으나, 제도 개선의 세부 방안에 대한 찬반 논의가 팽팽한 실정으로 객관적 의견 제시가 필요한 실정임

- 시공 품질 제고, 생산체계의 비효율 해소, 고용 조건 개선 등의 효과를 들어 직접시공 의무를 확대하려는 측과 업체 재량 제한, 경영 효율성 저하, 위장 직영 등 불법 행위 증가, 제도의 실효성 의문 등의 이유를 들어 직접시공 의무를 제도화하는 것에 반대하는 측의 입장이 존재
- 직접시공과 관련하여 건산업 및 시행령의 개정을 요구하는 측과 반대하는 측의 의견이 팽팽히 맞서는 등 제도 개선이 어려운 실정

그림 1 직접시공과 연관된 제도 개정 연혁



1) 투입되는 자재나 장비는 원도급자 또는 하도급자가 구매나 임대를 하고, 경우에 따라 자재업자 또는 장비업자에게 도급을 주기도 함.

2. 직접시공의무제 현황 및 인식

직접시공의무제 적용대상공사 비중

직접시공의무제가 적용되는 공사의 비중이 제도의 도입 이후 점점 확대되는 추세를 보이며, 제도 개선의 중요성이 커지는 실정임

- 건설법 시행령에서 직접시공의무제 적용대상공사의 규모와 각 공사규모별 직접시공의무 비율을 규정하고 있으며, 이는 2006년 도입(30억 미만) 이후 2011년 한 차례 개정(50억 미만)을 거침
- 건설공사 계약실적 통계를 분석한 결과 직접시공의무제 적용대상공사는 2007년 18%에서 점차 늘어나 2013년에는 31%를 기록하는 등 그 비중이 증가

표 1 건설법 시행령에서 규정한 직접시공의무제 적용대상공사 규모

2006~2011년		2012년 이후	
도급금액	직접시공의무 비율(%)	도급금액	직접시공의무 비율(%)
30억 원 미만	30	3억 원 미만	50
		3억 원 이상 10억 원 미만	30
		10억 원 이상 30억 원 미만	20
		30억 원 이상 50억 원 미만	10

표 2 직접시공의무제 적용대상공사의 비중 추이

(단위 : %)

공종	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
전체	23.16	18.34	20.75	23.19	23.53	28.12	29.96	31.17	28.19
토목	33.44	24.91	22.4	25.51	25.14	28.12	28.58	32.23	41.04
건축	18.76	15.71	20.08	21.60	23.42	23.35	21.21	20.03	23.82
산업설비 및 조경	13.24	10.30	11.55	15.54	12.43	8.72	9.57	10.99	24.06

직접시공의무제에 관한 인식

종합건설업 및 전문건설업 대상 면담 및 설문조사를 통해 직접시공에 대한 인식을 조사한 결과, 제도의 세부 방안에서 조정이 필요한 것으로 나타남

- 심규범 외(2010)의 면담조사 결과 종합건설업체는 책임시공에 의한 품질 제고, 공사비와 공사기간 절감에 따른 수익 증대, 건설업체의 기술 및 시공능력 향상, 산재사고와 임금체불 감소 등의 긍정적 효과를 인정
- 낙찰률과 실제 공사비의 괴리에서 발생하는 공사비 부족, 발주자의 하도급 유도, 부실한 감독으로 인한 위장 직영 등의 문제점을 해결해야 할 것으로 인식
- 유일한(2012)의 설문조사 결과 전문건설업체는 공사 유형(규모, 계약 방식)에 따른 차이를 강조하며 직접시공의무제 적용 기준의 다양화가 필요한 것으로 인식

3. 해외 직접시공 현황

독일, 미국의 직접시공 규정

독일은 하도급 질서 공정성 제고를 위해 건설공사발주규칙 중 건설공사시공계약조건(VOB/B 제4조 제8항)에서 직접시공과 관련한 여러 원칙을 제시함

- 직접시공의 원칙(1호 1문): 수급자 ‘자신의 기업이 스스로 조업(im eigenen betrieb)’ 하여야 함
- 직접시공의 예외(하도급, 1호 2~3문): 발주자의 하도급 동의 문서 필요
- 위반 경고 및 계약 해지(1호 4문): 직접시공이 이뤄지지 않을 경우 발주자가 경고 및 일정기간을 주고, 기간 경과 후 계약 취소 가능
- 하도급자를 알릴 의무(3호 1~2문): 하도급자 대금의 적절한 지불 여부를 발주자가 수급자에게 고지 요청 가능

미국은 연방규정집(Code of Federal Regulations)과 각 주정부 공공공사 표준시방서에서 직접시공과 관련한 여러 원칙을 제시함

- 연방규정집의 고속도로(Title 23) 부분에서는 계약자가 작업 중 50% 이상을 ‘직접(with his own organization) 수행(perform)’ 해야 함을 명시
- 연방규정집 건축 및 유지보수 편의 계약절차(세부A) 부분에서는 계약자가 자신의 최소 직접시공 비율을 명시해야 하며, 그것이 30%보다 적어서는 안 된다고 명시
- 각 주정부 공공공사의 표준시방서마다 최소 직접시공의무 비율(30~50% 수준) 명시

표 3 직접시공의무제 적용대상공사의 비중 추이

직접시공의무 비율	적용한 주의 수	적용한 주의 이름
50%	16개	Connecticut, Delaware, Idaho, Indiana, Louisiana, Maryland, Massachusetts, Nevada, New Hampshire, New Jersey, New York, Ohio, Oklahoma, Pennsylvania, South Dakota, Vermont
40%	10개	Arizona, Florida, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, New Mexico, North Carolina, Rhode Island
30%	22개	Alabama, Alaska, Arkansas, California, Colorado, Georgia, Hawaii, Iowa, Kansas, Kentucky, Maine, Nebraska, North Dakota, Oregon, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, Washington, West Virginia, Wisconsin, Wyoming

일본 헤이세이건설의 직접시공: 내재화

헤이세이건설은 중층 하청구조를 탈피하고, 다변화된 건설환경 요구에 대응할 수 있는 해답으로 ‘내재화’라는 영업방식을 선택했는데, 이는 건설공사의 ‘완전한 직접시공’을 의미함



- 일본은 건설업법 제22조에 의거해 일괄하도급을 전면 금지하고 있으나, 민간공사의 경우 발주자 서면 승낙을 통해 합법으로 인정하고 있으며, 이에 따라 중층 하도급 구조가 만연
- ‘내재화’는 기업 외부에 위탁하던 업무를 자체적으로 실시하는 것으로, 건축 전 과정을 최대한 헤이세이건설 스스로 수행하는 시스템

헤이세이건설은 내재화의 효과로 공정 효율화, 서비스 향상, 정보전달 용이, 건축물 상품성 제고 등을 주장함

- 하청업체와의 불필요한 협의, 쓸데없는 공정 등의 제외로 예산 낭비 감소
- 영업, 사무, 현장 등 관련부서 전체가 건축주를 손님으로 인식하고, 고객의 요구가 일원화된 통로를 통해 효율적으로 전달
- 고객 정보, 시공현장 정보, 사후관리 정보 등이 수집 및 축적됨으로 인해 건축물의 상품성 향상

해외 직접시공 사례에서의 시사점

건설공사를 포함한 모든 계약은 기본적으로 계약의 당사자가 계약의 조항을 직접 수행하는 것을 전제로 하고 있음

- ‘직접’이 의미하는 바는 보통 ‘자신의 조직을 이용하여(with own organization)’ 수행하는 것
- 미국의 공공공사에서는 수급자(원도급자)가 수행해야 할 공사의 최소 비중을 제시(30~50%)

“목수의 기술과 정신으로” 완전한 직접시공인 내재화를 채택한 일본 헤이세이건설은 장인을 직접 고용하는 경영 위험을 감수하여 건축 업무 효율을 높임

- 1989년 설립 이래 20여 년 동안 꾸준히 성장하며 직접시공의 효과가 실재함을 증명

직접시공의무제의 취지와 효과는 국제적 공감대를 형성하고 있는 것으로 보이나, 세부적 방안에 대해서는 국가별로 다른 접근을 취하고 있음

4. 직접시공의무제 합리화 방안

직접시공의무제 개선 방향

건설업의 병폐인 불법적 중층 재하도급 해소와 운찰을 노리는 페이퍼컴퍼니 퇴출이라는 직접시공의무제의 취지에는 공감대가 형성되어 있으나, 직접시공을 강제하는 세부 방안에 대해서는 조정이 필요함

- 건설공사 특성상 분업구조를 무시할 수는 없으며, 특히 세부공종별 차이를 무시한 채 일괄적으로 직접시공을 규정하는 것으로는 현재의 문제를 해결하기에 역부족
- 규제의 존재 여부보다는 현장에서 잘 지켜지지 않는 것(위장 직영, 직접시공의무제 감시체제 미비 등)이 더욱 문제라고 판단

직접시공의무제의 개선은 공종별 특수성을 고려한 규정 마련, 직접시공 실태 모니터링 강화 등을 통해 건설산업 생산체계의 선진화에 초점을 맞춰 이루어져야 할 것임

- 건축물의 특성에 따라 다양하게 구성된 건설공사의 공종별 특성을 반영하지 않을 경우 보수적으로 직접시공 의무비율이 정해질 수밖에 없고, 이는 제도의 무용론 논란이 지속될 여지를 제공
- 직접시공계획서를 검토하는 주체인 발주자의 유인이 미약하고 감독 및 상벌 체계가 부실하기에, 직접시공과 관련한 실태조사 및 직접시공의무제 파급효과 검증 후 모니터링 체계의 강화 필요

직접시공의무제 개선을 위한 정책 제안

공종별 차이점을 추가하여 직접시공 의무 규정을 세분화하고, 보다 현실적인 기준을 바탕으로 불법 하도급 문제의 해결을 제안함

직접시공의무가 잘 지켜지는지를 확인하고, 직접시공의무를 잘 지키게끔 만드는 체계를 강화할 것을 제안함

- 직접시공 여부를 제대로 확인하는 것은 현실적으로 불가능에 가까운 일이지만 간접적으로라도 분석할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있으며, 규정 준수 여부를 알기 어렵다면 처벌을 강화하여 위반 확률을 낮추는 동시에 발주자를 적극적으로 개입시킬 수 있는 방안이 필요

직접시공 비중의 기준을 공사 전체 노무비 중 원도급자의 노무비 비율로 전환할 경우 제도의 본래 의도인 '계약의 당사자가 직접 공사를 수행한다'에 좀 더 가까워질 것으로 기대함

- 직접시공 비율 계산에서부터 발생하는 복잡성과 논란을 완화할 수 있는 방안이 필요

참고문헌

심규범·백영권·김지혜. 2010. 품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접시공 촉진 방안. 서울: 한국건설산업연구원.
유일한. 2012. 원도급자 직접시공의무 확대가 전문건설업계에 미치는 영향 분석. 서울: 대한건설정책연구원. 건설정책리뷰 2012-10.

※ 본 자료는 "안중욱 외. 2016. 건설산업 선진화를 위한 직접시공의무제도 개선방안. 안양: 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

안중욱 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원(jwahn@krihs.re.kr, 044-960-0279)

