

시공참여자 제도 폐지 이후 건설생산 하부구조의 변화와 정상화 방안

An Improvement for The Labor Employment System of Construction Projects



홍성호*
Sung-Ho Hong

1. 서 론

신행주대교 및 삼풍백화점 붕괴사고 등을 계기로 시공참여자의 실명화를 통한 부실공사 방지, 시공참여자에 대한 감독권/통제권 확보, 시공참여자의 양성화를 통한 전문성 확보 기회 부여를 위해 1996년 「건설 산업 기본법」(이하 ‘건설법’이라 함) 제29조 제2항 단서 조항을 신설하여 전문건설업자와 시공참여자 사이의 재하도급을 예외적으로 인정하는 시공참여자 제도가 도입되었다. 시공참여자인 전문건설업자의 관리 책임 하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업자와 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 건설공사에 사실상 참여하는 건설업종사자·건설기계 대여업자·건설기술자 및 성과급으로 고용된 건설근로자와 건설공사용 부품을 제작하는 자로 구분된다.

하지만 시공참여자 제도는 구인·구직정보전달의 편협성, 정보 비대칭 해소의 국지성, 노동통제의 자의성, 노동조건 열악화, 숙련기능 습득 기회제한/신기능 전수 어려움 등과 같은 역기능으로 인해 <표 1>과 같이 찬반의견이 분분하다가 전문건설업체의

직접시공능력 약화, 다단계 하도급으로 인한 부실공사, 임금체불 등의 근로자 처우 약화라는 이유로 결국 2007년 폐지되었다. 이에 본고에서는 시공참여자 제도 폐지에 따른 건설생산 하부구조의 변화에 대해 살펴보고, 그에 대한 정상화 방안을 제시하고자 한다.

2. 시공참여자 제도 폐지로 인한 변화

2.1 건설생산체제 측면

건설업의 생산구조는 단일기업이 생산의 전과정을 담당하지 않고 여러 기업이 각각의 공종별로 전문적인 생산구조를 갖게 되는 수평적인 전문생산구조와 발주자로부터 수주한 공사를 여러 단계의 도급단계를 거쳐 생산하는 수직적인 하도급구조로 구분된다.

시공참여자 제도는 수직적 하도급 생산구조의 한 형태라 할 수 있다. 시공참여자 제도 폐지로 수직적 하도급 생산구조에서 노동력 동원과 관리의 주체가 심장에서 전문건설업자로 전환되었고, 전문

표 1. 시공참여자 제도의 문제점

| 문제점 | 시공참여자 제도 폐지 찬성 | 시공참여자 제도 폐지 반대 |
|-------------------|--|---|
| 직접시공능력약화 | - 전문건설업자 본연의 역할인 직접시공을 저해하는 원인으로 작용 | - 전문공사는 다양한 인력유형/규모/시기 요구됨 - 건설법도 부대공사의 개념을 인정함 - 지금도 주도 공종은 직접시공하고, 부대공사만 시공참여자에게 재하도급함 |
| 다단계 하도급으로 인한 부실공사 | - 다단계 하도급을 가능케 하는 수단으로 활용되고 있음 | - 2차 이상의 다단계 하도급 건설현장은 극히 적음 - 수직적 다단계 하도급 보다는 수평적 하도급거래의 특성을 지님 - 다단계 하도급으로 인한 공사비 누수가 부실공사를 초래한 점도 있으나, 주된 원인은 아님 - 감리/감독을 통해 부실공사 예방 가능 |
| 임금체불 등 근로자 처우 약화 | - 시공참여자의 임금 체불시 전문건설업자에게 임금청구 할 수 없음 - 임금체권보장법에 의한 법적보호 받지 못함 | - 임금체불로 인한 문제점은 근로 기준법 개정으로 해결 가능함 → 임금지급 연대책임(시공참여자가 채불한 임금에 대한 전문건설업자도 연대 책임을 가짐) |

* 대한건설정책연구원 건설관리연구실 책임연구원
hsh3824@ricon.re.kr

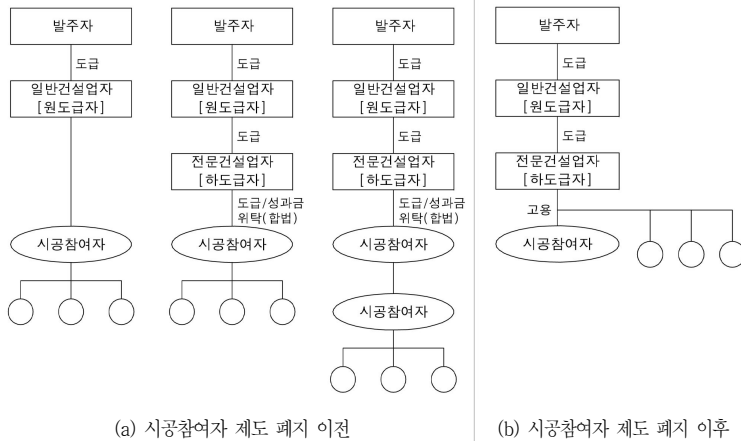


그림 1. 시공참여제 폐지 전·후의 건설생산체계

건설업자가 수직적 생산구조에서 최종수급자가 되었다<그림 1>.

2.2 노동관계 법률 측면

시공참여제 폐지의 폐지는 「근로기준법」, 「임금채권보장법」, 「산업재해보상보험법」에 의거한 판례와 행정해석 상에서 십장의 법적지위 변화를 초래하였으며, 그 변화는 다음과 같다.

- 근로기준법
 - 전문건설업자가 십장 및 근로자를 직접고용
 - 근로자로서의 책임과 권리 가짐
- 임금채권보장법
 - 전문건설업자가 십장 및 근로자를 직접고용
 - 시공참여자는 근로자로서 법적지위 가짐
 - 전문건설업자 파산시 미지급 임금청구 가능
- 산업재해보상보험법
 - 전문건설업자가 십장 및 근로자를 직접고용
 - 근로자로서의 책임과 권리 가짐
 - 전문건설업자가 산업재해보험료 납부
- 기타 법률(민법/조세법, 고용보험법, 건강보험법, 국민연금법, 건설근로자고용개선에 관한법률)
 - 전문건설업자가 십장 및 근로자를 직접고용
 - 시공참여자는 근로자로서 법적지위 가짐

2.3 경영적 측면

건설업의 선주문-후생산 및 개별적·일회적 생산구조는 회사에 필요한 인력을 고용하는데 큰 제약이 따르게 된다. 하지만 시공참여제 폐지의 폐지로 전문건설업체의 십장 및 건설근로자 직접 고용은 과거 도급방식에서 고용방식으로 전환해야 하기 때문에

직접적 비용 상승은 발생하지 않지만 노동생산성이 하락할 우려가 있다. 또한 노무관리 인력고용, 4대 보험료, 퇴직금 등 각종 세금의 증가 및 행정관리비 부담의 가중 등으로 인해 전문공사 원가상승이 발생하여 일반공사 원가 상승 및 공공공사 예산증가로 이어질 우려가 있다.

3. 시공참여제 폐지의 파급효과(공사원가 측면)

3.1 하도급 계약에서의 공사원가 구성요소

<표 2>와 같이 공사원가 구성요소 중 시공참여제 폐지에 따라 영향을 받게 되는 원가항목에는 직접노무비, 간접노무비, 경비 등이 있다.

3.2 전문공사 공사원가 상승요인과 산정방법

시공참여제 폐지에 따라 전문공사 공사원가는 노동 생산성 저하, 노무관리 전담인력 고용, 국민연금/건강보험료 부담, 퇴직금 부담, 안전관리비의 증가, 사업소세 부담 등이 상승할 것으로 사료된다. 이에 <표 3>에서는 공사원가 상승요인과 산정방법을 정리하였다.

3.3 전문공사 공사원가 상승률 사례분석

시공참여제 폐지에 따라 공사형태가 재하도급공사에서 직영공사로 전환 시, 직영공사의 전문공사 공사원가 상승률을 알아

표 2. 시공참여제 폐지와 관련된 공사원가 구성요소

| 비목 | 구분 | 원도급 계약 | 하도급계약 | 비고 | |
|----------|-----|-----------|-----------|---|----------------------|
| 순공사원가 | 재료비 | 반영 | 반영 | - | |
| | 노무비 | 직접 노무비 | 반영 | 반영 | 직접 작업에 종사하는 노무인력 인건비 |
| | | 간접 노무비 | 반영 | 미반영 | 현장감독/관리인력에 대한 임금 |
| | 경비 | 반영 | 일부 계상 | 국민연금보험료/건강보험료 안전관리비/공과잡비 폐기물처리비/퇴직 공제부금 | |
| 일반관리비 | 반영 | 미반영 | - | | |
| 이윤 | 반영 | 미반영 | - | | |
| 공사손해 보험료 | 반영 | 경우에 따라 반영 | 근재보험료는 반영 | | |

표 3. 전문공사 공사원가 상승요인과 산정방법

| 공사원가 상승요인 | 산정방법 |
|----------------------------|--|
| 노동 생산성 저하 (직접노무비 상승) | - 재하도급공사/직영공사 생산성 비교 - 작업량 보전을 위한 추가인력 노무비 산정 |
| 노무관리 전담인력 고용 (간접노무비 상승) | - 노무관리 전담인력 고용계획 조사 - 노무관리 전담인력 인건비 산정 |
| 국민연금/건강보험료 부담(경비 상승) | - 1개월 이상 실제 상시근로비율 조사 |
| 퇴직금 부담 (경비 상승) | - 1년 이상 계속 고용자수 조사 - 퇴직금 산정 |
| 안전관리비의 증가 (경비 상승) | - 직접/간접노무비 증가분 산정 - 안전관리비 증가분 산정 |
| 사업소세 부담 (경비 상승) | - 직접/간접노무비 산정 - 사업소세 산정 |
| 기타요인 | - 건설노조와의 단체협약 - 외국인 근로자 고용특례 불인정 |

보기 위해 24개 철근콘크리트공사업체를 대상으로 재하도급공사 10건, 직영공사 9건에 대한 공사개요, 하도급 계약내역, 인력투입 등에 대한 자료를 수집하였으며, 그 내용은 <표 4>와 같다. 이중 재하도급공사와 직영공사의 공사비 원가항목별 평균값을 살펴보면 <표 5>와 같다.

<표 4와 5>를 바탕으로 <표 6~9>에서는 각각 노동생산성 저하로 인한 직접노무비 증가분, 노무관리 전담인력 고용으로 인한 간접노무비 증가분, 국민연금/건강보험료 및 퇴직금으로 인한 기타경비 증가분, 안전관리비 증가 및 사업소세 부담으로 인한 경비 증가분을 산출하였다.

<표 6>과 같이 직접노무비는 6.75%의 생산성 하락으로 인해 1일 6.32명의 추가 인력이 투입되어 총공사비 대비 5.33%의 원가상승이 발생하는 것으로 나타났다.

표 4. 재하도급 공사와 직영공사의 개요

| 구 분 | 재하도급 공사(10건) | 직영공사(9건) |
|-------------|-----------------------|-----------------------|
| 공사비(평균) | 67억원 | 67억원 |
| 공사기간(평균) | 500일(16.7개월) | 440일(14.7개월) |
| 계약물량(평균) | 115,000m ² | 118,500m ² |
| 총 투입인원 (평균) | 34,600명 | 41,160명 |
| 인건비 단가 (평균) | 128,000원 | 115,000원 |

표 5. 재하도급 공사와 직영공사 원가항목 평균

| 내역항목 | 재하도급공사 | | 직영공사 | |
|------|--------|---------|-------|---------|
| | 비율(%) | 금액(백만원) | 비율(%) | 금액(백만원) |
| 재료비 | 28.9 | 1,929 | 28.5 | 1,910 |
| 노무비 | 63.7 | 4,261 | 63.2 | 4,244 |
| 경비 | 7.4 | 495 | 8.3 | 558 |
| 합계 | 100 | 6,685 | 100 | 6,712 |

표 6. 노동생산성 저하로 인한 직접노무비 증가

| 재하도급공사 노동생산성 | 직영공사 노동생산성 | 생산성 하락율 | 추가 인력투입 | 1일 추가 투입인력 |
|--|-----------------------|---------|---------|------------|
| 1.78m ² /인 | 1.66m ² /인 | 6.75% | 2,789명 | 6.32명 |
| 1) 추가인력(2,789명)×재하도급공사 평균 인건비 단가(128,000원/명)=직접노무비 증가(356백만원) 2) 총공사비(6,685백만원) 대비 5.33% 원가 상승 발생 주) 1) 추가 인력투입은 직영공사 총 투입인원(41,460명)×생산성 하락률(6.75%)을 통하여 산출함 2) 1일 추가 인력투입은 추가 인력투입(2,780명)을 직영공사 공사기간(440일)으로 나누어 산출함 | | | | |

간접노무비는 <표 7>과 같이 현장 및 본사의 노무관리 전담인력 추가 고용으로 인해 총공사비 대비 1.04%의 원가 상승이 발생하는 것으로 나타났다.

직접고용으로 따른 국민연금보험료와 건강보험료 및 퇴직금으로 인한 기타경비 증가분은 <표 8>과 같이 총공사비 대비 10.5%의

표 7. 노무관리 전담인력 고용으로 인한 간접노무비 증가

| 구 분 | 고용계획(명) | 월 평균임금 (백만원) | 공사기간 (개월) | 현장 수(개) |
|--|---------|--------------|-----------|---------|
| 현장 노무관리 | 1.4 | 2.4 | 16.7 | - |
| 본사 노무관리 | 2.5 | 2.4 | 16.7 | 7 |
| 합계 | 3.9 | - | - | - |
| 1) 현장 노무관리 인력비용(55.2백만원, 0.83%) =고용계획인원(1.4명)×월 평균임금(2.4백만원)×공사기간(16.7개월) 2) 본사 노무관리 인력비용(14.1백만원, 0.21%) =고용계획인원(2.5명)×월 평균임금(2.4백만원)×공사기간(16.7개월)/현장수(7개) 3) 노무관리 인력비용=55.2백만원+ 14.1백만원=69.3백만원 4) 총공사비(6,685백만원 대비 1.04% 원가상승 발생 주) 철근콘크리트공사업체의 1년 평균 현장 개설수가 7개이므로 현장수는 7개로 산정 | | | | |

표 8. 보험료 및 퇴직금으로 인한 경비 증가

| 구 분 | 1개월 이상 고용 근로자(명) | 1년 이상 계속 고용 근로자(명) | 현행 하도급 금액 (백만원) | 산정금액 (백만원) |
|--|------------------|--------------------|-----------------|------------|
| 국민연금보험료 | 203 | - | 27 | 314 |
| 건강 보험료 | 203 | - | 14 | 171 |
| 퇴직금 | - | 49 | 0 | 258 |
| 1) 국민연금 증가분=314백만원-27백만원 =287백만원(4.29%) 2) 건강보험 증가분=171백만원-14백만원 =157백만원(2.35%) 3) 퇴직금=258백만원(3.86%) 4) 국민연금 증가분+ 건강보험 증가분+ 퇴직금=702백만원 5) 총공사비 대비(6,685백만원) 대비 10.5% 원가 상승 발생 주) 1) 근로자 월 평균금액(3.84백만원)×1개월 이상 고용 근로자수(203명)×고용기간(16.7개월)×요율(2.41%) 2) 근로자 월 평균금액(3.84백만원)×1개월 이상 고용 근로자수(203명)×고용기간(16.7개월)×요율(1.31%) 3) 근로자 월 평균금액(3.84백만원)×1년 이상 계속 고용 근로자수(49명)×1.37년 | | | | |

원가 상승이 발생하는 것으로 나타났다.

<표 9>와 같이 노무비 인력 증가에 따른 추가 안전관리비 및 사업소세 부담으로 인한 경비 증가분은 총 공사비 대비 1.07%의 원가 상승이 발생하는 것으로 나타났다.

시공참여자 제도 폐지에 따른 파급효과에 대해서 기존의 재하도급 공사와 직영공사의 공사원가를 바탕으로 원가상승률을 산출해본 결과 <그림 2>와 같이 노동생산성 저하로 인해 직접노무비에서 총공사비 대비 5.3%의 원가상승이 발생하였고, 노무관리 전담인력 고용으로 인한 간접노무비 증가분은 총공사비 대비 1.0%의 원가상승을 발생시켰다. 또한 국민연금/건강보험료 및 퇴직금으로 인한 기타경비 증가분은 총공사비 대비 10.5%의 원가상승을 유발하였고 안전관리비 증가 및 사업소세 부담으로 인한 경비 증가분은 1.1%의 원가상승을 발생시켰다. 전체적으로 총공사비 대비 17.9%의 원가상승이 발생하였으며, 이중 국민연금/건강보험료 및 퇴직금으로 인한 기타경비가 가장 큰 상승요인으로 나타났다.

4. 건설생산 하부구조의 정상화 방안

표 9. 안전관리비 및 사업소세 부담으로 인한 경비 증가

| 구분 | 변경 노무비 (백만원) | 현행 하도급 금액 (백만원) | 산정금액 (백만원) |
|-------|--------------|-----------------|------------|
| 안전관리비 | 4,686 | 40 | 88.1 |
| 사업소세 | 4,686 | - | 23.4 |

1) 안전관리비 증가분=88.1백만원-40백만원=48.1백만원(0.72%)
 2) 사업소세=23.4백만원(0.35%)
 3) 안전관리비 증가분+사업소세=71.5백만원
 4) 총공사비(6,685백만원) 대비 1.07%의 원가상승 발생

- 주) 1) 노동생산성 하락으로 인한 직접노무비 증가분과 노무관리 전담인력 고용으로 인한 간접노무비 증가분 반영
 2) 노무비(4,686백만원)×안전관리비 효율(1.88%)
 3) 노무비(4,686백만원)×사업소세 효율(0.5%)

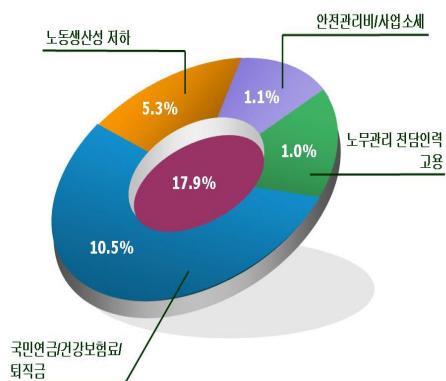


그림 2. 전문공사 공사원가 상승요인별 상승률

표 10. 건설생산 하부구조의 정상화 방안

| 정상화 방안 | 실천 방안 |
|----------------|---|
| 합리적인 임금체계 설정 | - 고정급형 성과급 지급방식(팀 전체) - 순수 성과급 지급방식(팀전체) |
| 노무관리 전산화 | - 노무관리 전산시스템의 공동개발 |
| 적정 공사비의 확보 | - 하도급 금액과 공사원가 제경비를 현실화 - 최저가낙찰제 확대 제검토 |
| 직접고용비용 경감방안 마련 | - 겨울철 계속고용 유지 지원금 제도의 현실화 |
| 직접시공능력 보유업체 우대 | - 적격심사 기준에 반영 |
| 제한적 재하도급 허용 | - 전문건설업자간 재하도급 일부 허용 - 시공참여자 제도입 가능한 전문공사 예시 |

시공참여자 제도의 폐지는 앞서 살펴본 바와 같이 건설생산체계의 변화로 인해 각종 법률적·경영적 환경변화를 초래할 것으로 예상된다. 특히 직접고용에 따른 유·무형의 비용 증가는 전문건설업체의 기업 경영에 어려움을 가중시킬 것으로 전망된다. 이에 <표 10>과 같은 건설생산 하부구조의 정상화 방안 및 실천 방안이 필요할 것으로 사료된다.

5. 결 론

시공참여자의 실명화를 통한 부실공사 방지, 시공참여자에 대한 감독권/통제권 확보, 시공참여자의 양성화를 통한 전문성 확보 기회 부여를 위해 도입되었던 시공참여자 제도가 다단계 하도급으로 인한 부실공사, 임금체불 등 근로자 보호 취약, 전문건설업체의 직접 시공능력 약화가 발생하게 되어 2007년 시공참여자 제도가 폐지되었다. 시공참여자 제도가 폐지됨에 따라 노동력 동원과 관리의 주체가 시장에서 전문건설업자로 전환되어 건설생산체계가 변화 되었고, 이로 인해 법률적·경영적 변화들이 예상되고 있다. 이런 변화에 의해 발생하게 될 파급효과를 공사원가 측면에서 검토한 결과 노동생산성 저하로 인한 직접노무비 증가, 노무관리 전담인력 고용으로 인한 간접노무비 증가, 국민연금/건강보험료 및 퇴직금으로 인한 기타경비 증가, 안전관리비 증가 및 사업소세 부담으로 인한 경비 증가에 의해 약 18%의 공사원가 상승이 일어날 것으로 예상된다.

이에 합리적인 성과급 체계, 노무관리 업무 전산화, 적정공사비 확보, 직접고용비용 경감방안 마련, 직접시공능력 보유업체 우대, 제한적 재하도급 일부허용과 같은 건설생산 하부구조의 정상화 방안을 통하여 직접시공능력 강화, 부실공사 방지, 근로자 처우 개선, 경영 자율성 확보가 필요할 것으로 사료 된다. □

특집 담당 :
 지남용(한양대학교) nyjee@hanyang.ac.kr