

건설산업기본법 상 직접시공의무제도의 현황과 문제점 - 제도 개선방안을 중심으로 -

주성진¹ · 신만중^{2*}

¹광운대학교 건설법무학과 박사과정 · ²광운대학교 정책법학대학 교수

Current Status and Problems of Direct Construction Mandatory System under the Framework Act on Construction Industry

Ju, Sungjin¹, Shin, Manjoong^{2*}

¹Graduate Student, Department of Construction Law, Kwangwoon University

²Professor, College of Policy and Law, Kwangwoon University

Abstract : In many cases, the construction industry in Korea has a hierarchical structure in which a general contractor in charge of the entire project is subcontracted from the client and entrusts the construction to a specialty contractor in charge of detailed work types. In this structure, the general contractor manages and takes responsibility for the entire construction, but the person directly involved in the construction is an individual specialty contractor, so the quality and safety of the facilities will vary according to their construction and management capabilities. In order to solve quality and safety problems that may arise due to the difference between the person receiving the order for construction and the person who actually constructs it, it is necessary to let the person who receives the order perform the construction directly for projects under a certain amount. The system introduced for this purpose is the direct construction mandatory system. As described above, although this system was introduced to prevent bad construction and risk transfer, it is a system that has various problems due to the characteristics of the domestic construction industry, institutional limitations, and practical problems, so it is necessary to improve it legally and institutionally.

Keywords : Direct Construction Mandatory System, Exception for client approval, Legislative Improvement of the Framework Act on the Construction Industry

1. 서론

우리나라의 건설산업의 발전은 국가 발전과 그 역사를 함께 하였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 우리나라의 산업화가 진행됨에 따라 사회 기반시설과 주거, 공장 등의 건설이 필요하였고, 이에 맞춰 건설산업도 함께 발전하게 되었다. 국가 주도의 철도, 항만, 도로, 도시개발 등의 기반시설을 개발하기 위해서는 공사 및 프로젝트 전반을 관리할 수 있는 대형 건설사가 필요하였다. 이러한 성장 배경과 사업의 특성에

따라 우리나라 건설산업은 건설사업 전반을 관리하는 종합 건설사업자와 세부 공종을 담당하는 건설사업자가 공사를 수행하는 구조가 많은 비중을 차지하게 되었다.

이러한 구조에서 실제 시공에 관여하는 주체는 공사를 하도급받는 전문건설사업자이며, 실질적으로 이에 소속된 근로자들이 직접 공사를 시공하는 자이다. 전문건설사업자와 계약을 체결하는 종합건설사업자는 주로 전체 공사에 대한 통합적인 관리를 하고, 실제 시공에 투입되는 인력, 장비, 자재 등을 보유하고 있지 못한 경우가 많다. 이러한 경우에 종합건설사업자는 전문건설사업자에게 하도급하여 전체 공사를 관리하는 역할을 하고, 실제 시공은 전문공사사업자가 하기 때문에 전문공사별 원가, 품질, 제반사정 모두가 다를 수밖에 없다. 전체 공사에 대해 종합건설사업자가 관리하고 책임을 지지만, 직접적으로 공사에 관여하는 자는 개별 전문공사사업자이므로, 이들의 시공 능력과 관리 능력에 따라 시설물

* **Corresponding author:** Shin, Manjung, College of Policy and Law, Kwangwoon University, Kwangwoon University (01897), 20 Gwangun-ro, Nowon-gu, Seoul
E-mail: superlaw@kw.ac.kr
Received August 22, 2022; **revised** October 5, 2022
accepted October 14, 2022

등의 품질과 안전성이 달라지게 된다.

국내 건설산업의 이러한 특성상 일정 금액 미만의 공사는 시공능력을 갖춘 자가 직접 공사를 수행할 필요가 있다. 단계적 구조로 계약을 체결하고 공사를 수행하게 되면, 각 단계별 이윤 및 간접비 등으로 인해 불필요한 비용이 발생하게 되고, 이러한 비용을 줄이고 이윤을 높이기 위해 비정상적인 원가절감이 일어난다. 이 과정에서 단계구조에 가장 아래층의 실제 시공을 수행하는 전문건설사업자에게 비용이 전가되는 문제가 발생할 수 있고, 이는 안전문제로 이어져 소위 말하는 “위험의 외주화” 현상이 나타나게 되는 것이다. 이를 사전에 예방하기 위한 하나의 수단이 특정 금액 미만의 공사는 직접시공하도록 하는 “직접시공의무제도”¹⁾이다.

직접시공의무제도는 부실한 시공을 예방하고, 위험이 전가되는 것을 막기 위해 도입된 제도이지만, 국내 건설산업의 특성과 제도적 한계, 현실의 문제점 등으로 인해 다양한 문제점을 안고 있는 제도이다. 본 연구에서 이러한 직접시공의무제도에 대해서 알아보고 현황과 문제점을 확인한 후, 제도적인 보완 방안에도 대해서도 논의해보고자 한다.

2. 직접시공의무제도 일반

2.1 건설산업기본법상 직접시공의무

2.1.1 업종별 계층구조 형성

건설산업기본법은 종합건설업과 전문건설업, 그 업종별 역무의 내용을 규정하고 있어, 우리나라 건설업의 특성이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 1958년 전문건설업이 도입되었으나, 1962년 건설업법 시행령이 개정되면서 전문공사 업종이 삭제되어 전문공사의 음성적 운영으로 인한 문제가 발생하였다. 이에 1975년에 개정된²⁾ 건설업법에서 지금의 전문공사에 해당하는 “단종공사업면허”를 도입하게 되었고, 이를 통해 하도급을 양성화하고 전문화와 계열화를 도모하였다. 이러한 법령 도입 취지에 따라 현재 국내 건설업은 대부분 도급인(일반적으로 발주자라고 한다), 수급인, 하수급인의 계층적 구조에 따라 각자의 영역에서 역무를 이행하도록 구성되어 있다. 도급인은 수급인에게 전체 공사를 맡기고, 수급인은 도급인이 준 공사를 세부영역으로 나누어 실제 이를 수행할 수 있는 자, 즉 하수급인에게 다시 나누어 주는 경우가 많다. 이러한 구조 속에서 수급인은 공사를 직접 수

행하기보다는 다수의 하수급인이 효율적으로 공사를 수행하도록 계획·관리·조정하는 역할을 하고, 하수급인은 수급인의 지시에 따라 직접 공사를 수행한다.

이러한 구조적 특징에 따라 발주자, 수급인, 하수급인의 계층적 구조가 형성되게 되고, 해당 계층별 역할이 명확하게 구분된다. 즉, 수급인은 하수급인이 공사를 적절하게 수행하는지, 일정에 맞게 진행하고 있는지를 감시·감독하게 되고, 하수급인은 수급인이 정해준 공기와 비용에 맞춰 공사를 수행해야 하는 지위에 있는 것이다. 이러한 구조적 특성 때문에 발주자에 비해 수급인이, 수급인에 비해 하수급인이 거래의 협상력이 낮아지게 되고, 불리한 조건에서 전체적인 결과물을 도출하기 위해 노력해야 하는 불공정이 발생한다.

2.1.2 직접시공의무제도의 도입

앞서 살펴본 건설업의 구조적 특성에도 불구하고, 입법당국은 시공 능력이 없는 업체와 폐이퍼컴퍼니 등의 무분별한 입찰 및 부실시공의 문제를 개선하기 위해 2005년 7월 1일 시행된 법률³⁾ 제28조의 2에서 “직접시공의무제도”를 도입하기에 이른다.

실제 시공을 수행할 수 있는 능력이 없음에도 불구하고, 시공이 가능한 전문건설사업자에게 일괄하도급 함을 전제로 공사를 수주함으로써 부실한 시공이 야기되는 구조적인 문제가 발생한다고 판단함에 따라 일정 공사금액 미만의 공사는 법에서 정한 비율 이상을 직접시공하도록 의무화한 것이다.

입법 당시에는 30억원 미만의 공사의 경우 30% 이상 직접시공하는 것으로 정하였고, 의무 대상의 범위를 확장하고자 하는 입법 노력 등을 통해 현재 100억원 미만⁴⁾의 공사는 의무적으로 법률에 정한 바에 따라 일정 비율 이상을 직접시공⁵⁾해야 한다.

2.2 직접시공의무의 원칙과 예외

2.2.1 직접시공의무의 원칙

1) 노무비 기준 직접시공의무 부여

건설사업자는 1건의 공사 금액(KMCCA, 2006)⁶⁾ 70억원 미만인 건설공사를 도급받은 경우, 그 건설공사의 도급금액

1) 제28조의2(건설공사의 직접시공) 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 직접시공하여야 한다. 다만, 그 건설공사를 직접시공하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 직접시공하지 아니할 수 있다.

2) 건설업법 [시행 1976.4.1.] [법률 제2851호, 1975.12.31., 일부개정]

3) 해당 건설산업기본법은 2004년 12월 31일 일부개정되어 2005년 7월 1일 시행되었다.

4) 대통령령 제30조의2[시행 2022.2.18.] [대통령령 제32447호, 2022.2.17., 타법개정]으로 위임함에 따라, 실제 공사금액 70억원 미만의 공사에 해당하는 경우 직접시공의무 대상에 해당한다.

5) [시행 2022.2.18.] [대통령령 제32447호, 2022.2.17., 타법개정] 제30조의2(건설공사의 직접시공) 제2항 각호에 따른다.

6) Korea Mechanical Construction Contractors Association, KMCCA 1건의 공사금액이라 함은 건설업자가 도급받은 도급계약금액을 말하며, 도급계약금액에는 일반관리비, 이윤, 부가가치세가 포함되고, 관급자제는 제외된다고 정의하였다.

산출내역서에 기재된 총노무비 중 도급금액별 비율에 따라 최대 50%에 달하는 노무비 이상에 해당하는 공사를 직접시공하여야 한다. 도급금액별 비율에 따른 노무비율은 대통령령에 위임하여 정하고 있고, 도급금액이 3억원 미만인 경우 최대비율인 50%, 30억원 이상 70억원 미만의 경우 10퍼센트 이상으로 직접시공해야 한다.

직접시공의무에 대해 규정하고 있는 건설산업기본법 제28조의2는 앞서 살펴본 것과 같이 2004년에 개정되어 2005년부터 시행되었는데, 당초 전체 도급금액을 기준으로 일정 금액 이하의 공사는 해당 비율만큼의 금액을 직접시공해야 하는 것으로 규정되었다. 현재, 해당 법령은 도급금액 산출내역서에 기재된 총노무비를 기준으로 해당 비율만큼 노무비를 사용하여 직접시공하도록 개정⁷⁾되었고 이와 같이 시행 중이다.

2) 직접시공 비용

건설산업기본법 제28조의2 제1항 본문에서 건설공사의 직접시공에 대해 규정하고 있는바, “직접시공”이 무엇인지 확인하기 위해서는 조문의 각 내용을 구체적으로 검토할 필요가 있다.

“직접시공”(KMCCA, 2006)이란 해당 공종에 자기 인력, 자재, 장비 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 의미한다. 이론의 여지가 있을 수 있으나 위의 자기인력은 노무비를 기준으로 직접시공의무 범위를 규정한 법령의 취지상, 자기의 비용으로 계산하거나 자기의 지휘·감독하에 있는 인력을 뜻한다고 보는 것이 합리적이라고 볼 수 있다. 다만, 앞서 살펴본 것처럼 법 개정으로 인해 현재 직접시공의 범위를 노무비로 한정하여 법적으로 제한하고 있다.

최근 개정되기 전까지 “직접시공” 비용으로 인정되는 범위를 두고 일부 시공사와 주무관청의 해석이 엇갈린 것으로 보인다. 국토교통부 유권해석⁸⁾을 보면 시공사로 보이는 질의자가 시공의 내용에는 자재구매와 관리비용, 장비사용료 등이 포함되어 있기 때문에 해당 비용을 직접시공 금액으로 산입하는 것이 가능한지 문의하였고, 이에 대해 국토교통부는 “시공”하는 것이므로 단순히 자재구입만 하고 시공을 전문건설사업자에게 하도급한 경우라면 해당 비용을 직접시공 비용으로 인정할 수 없다고 해석하였다(KMCCA, 2006).

직접시공이 인정되는 “자기 인력”이라 함은 노임대장 및 근로계약서 등을 작성하여 개별근로자에게 노임을 직접 지급하고, 사회보험을 가입하는 등 직접 인력을 조달하였음을 증빙할 수 있는 경우로 한정해야 할 것이며, 시공참여자에게

인건비를 지급하는 등의 우회적인 방법은 인정되지 않음을 유의해야 할 필요가 있다.

본건 법률에서는 직접시공해야 하는 “1건의 공사” 금액이 100억원 미만일 것을 전제하고 있는데, “1건의 공사”의 범위에 대해서도 특정할 수 있어야 할 것이다. 1건의 공사금액은 건설업자가 도급받은 도급계약금액을 의미하며, 직접공사비 뿐만 아니라 일반관리비와 이윤, 부가가치세를 포함한 계약서상 기재된 도급금액(KMCCA, 2006)을 말한다. 따라서 계약서 외의 공사내역서나 공사비의 증액이 예상되는 문건 등으로 본건 법률에서 정한 금액을 초과함을 주장할 수 없다고 보아야 할 것이다.

공사 계약은 그 공사의 내용과 주변 여건에 따라 변경될 가능성이 있고, 그에 따라 공사금액도 변경될 수 있다. 이러한 경우에는 어떤 금액을 기초로 직접공사 의무 비율을 정해야 하는지에 대해서도 여러 의견이 있다. 이와 관련하여 국토교통부는 최초 공사 비용을 기준으로 직접시공 의무 유무와 시공 비율을 정하는 것으로 본다(KMCCA, 2006).⁹⁾ 이는 직접시공의무 규정의 입법취지와 의무 준수 여부를 신속하고 명확하게 파악하기 위한 합리적인 방법으로 보인다.

3) 직접시공 계획의 통보와 공사계약의 해지

직접시공 의무를 이행하는 것으로 본건 법률의 의무를 다하는 것은 아니다. 직접시공하는 건설사업자는 직접시공계획을 세워 발주자에게 통보(건설산업기본법 제28조의2 제2항 및 동법 시행령 제30조의2 제4항, 동법 시행규칙 제25조의5) 해야 한다. 이를 통보하지 않은 경우 또는 직접시공계획에 따라 시공하지 아니할 경우에는 발주자가 그 공사의 계약을 해지(건설산업기본법 제28조의2 제3항)할 수 있다.

2.2.2 직접시공의무의 예외

1) 발주자의 승낙 등

건설산업기본법 제28조의2 제1항 단서(이하, “본건 단서 조항”)이라고 한다.)에 따르면 직접시공이 곤란한 경우 예외적으로 직접시공을 하지 않을 수 있다. 예외적으로 허용되는 경우는 대통령령으로 위임(건설산업기본법 시행령 제30조의2 제3항)하여 정하고 있는데, ① 발주자가 공사의 품질, 시공 능률을 높이기 위해 서면으로 승낙하거나, ② 수급인이 도급받은 건설공사 중 특히 또는 신기술 사용 부분을 그 특히 또는 신기술을 사용할 수 있는 건설사업자에게 하도급하는 경우 등 이 두 가지를 말한다.

9) Korea Mechanical Construction Contractors Association, KMCCA, 최초로 도급받은 금액이 30억원 미만으로 직접시공의무 대상공사에 해당되었다면 변경계약에 의하여 30억 이상이 되었더라도 당초 발주자에게 제출한 직접시공계획대로 직접시공의무를 이행하여야 할 것이며, 최초로 도급받은 계약금액이 30억원 이상으로 직접시공의무대상공사에 해당되지 아니하였다면 변경계약으로 도급금액이 30억원 미만으로 변경되었다도 직접시공의무대상공사에 해당되지 아니한다고 해석하였다.

7) 건설산업기본법 일부개정 [시행 2019. 7. 1.] [법률 제16136호, 2018.12.31., 일부개정]

8) 국토해양부 건설산업과-99, '08.5.20.

2) 예외 허용의 이유와 의미

건설산업기본법상 건설공사는 크게 종합공사와 전문공사로 나뉘고, 공사의 규모와 특성에 따라 다양한 전문공사가 복합적으로 어우러져 시공하는 경우 종합공사의 영역이 되는 구조라고 할 수 있다. 전문공사는 ‘시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 건설공사’를 의미하고, 종합공사는 ‘종합적인 계획, 관리, 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사’를 의미(건설산업기본법 제2조 제5호, 제6호)하기 때문이다. 따라서 공사계약 금액의 크기에 따라 전문공사와 종합공사가 정해지는 것이 아니며, 공사계약 금액이 적더라도 종합공사로 시공해야 하는 경우가 있다. 이러한 경우에는 발주자가 종합공사사업자와 공사계약을 체결할 수밖에 없는데, 종합공사사업자는 모든 공사를 직접 수행할 수 있는 인력, 장비 등을 보유하고 있지 아니하기 때문에 전문공사사업자와 하도급계약을 체결하고 이를 위탁할 수밖에 없는 구조이다.

이러한 경우 100억원 미만의 공사라고 하더라도 특정 비율 이상의 공사를 직접시공하기 어려울 수 있고, 이러한 사정을 아는 발주자가 승인하는 범위 내에서 직접시공하지 아니하고 하도급 할 수 있게 하는 것이다. 이와 같은 논리로 특별한 공법을 필요로 하는 공사의 경우 해당 공사를 전문적으로 수행할 수 있는 건설사업자에게 하도급 하는 것을 예외적으로 허용하고 있는 것이다. 직접시공의무가 없다면 부실시공 등의 부작용이 있어 직접시공제도가 반드시 필요하기는 하지만, 이러한 국내 건설산업의 특성상 예외를 허용할 수밖에 없기 때문에 건설산업 “업역 폐지”가 본격화된 현 시점에서 입법적, 제도적, 구조적 변화에 대해 반드시 검토해야 한다.

2.2.3 위반 시 제재와 비례의 원칙

건설산업기본법에 따라 건설사업자가 직접시공의무를 위반하고 직접시공하지 않은 경우에는 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나, 영업정지에 갈음하여 위반 공사 도급금액의 30%에 상당하는 금액 이하의 과징금 부과가 가능(건설산업기본법 제82조 제2항 제2호)하다.

건설산업기본법상 영업정지를 받으면 영업정지 기간 중 신규 계약 즉, 수주를 할 수 없다. 그러나 영업정지 행정처분을 받기 전 체결한 도급계약은 공사를 수행하는 것이 가능하다. 기존 공사계약이 소급하여 취소되거나 정지되는 것은 아니지만, 영업정지 기간 중 수주활동이 불가능하므로 이 기간 동안의 기업활동은 사실상 정지된다고 보아야 한다. 따라서 대부분의 영업정지 행정처분을 받는 건설사업자는 영업정지 처분을 과징금 처분으로 변경을 요청하는 경우가 많다.

최근 건설산업기본법 위반 시 내리는 행정처분이 과징금으로 대체되거나 위반의 정도에 비해 낮은 수준의 처벌에 그치는 것에 대한 비판이 많다. 건설산업기본법을 위반한 사

업자에 대해 영업정지 등의 높은 수준의 제재를 하는 이유는 건설산업이 국민 생명과 안전에 직결되기 때문이며 이에 따라 높은 수준의 윤리수준을 요구하는 것이다. 위반 정도와 처벌의 수준은 비례의 원칙에 따라 합리적이어야 하며, 동시에 구체적 타당성도 고려되어야 할 것이다. 위반내용, 위반의 기간이나 빈도, 이로 인한 피해의 정도 등도 처벌의 수준을 정하는데 참작되어야 한다고 본다.

3. 직접시공의무제도와 하도급제한 규정과의 관계

3.1 하도급 제한규정의 의미

건설산업기본법 제29조 제1항 본문에 따라 원칙적으로 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 주요부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 할 수 없다. 또한 동법 제29조 제2항 본문에 따라 도급받은 전문공사의 하도급은 금지되어 있다. 이와 같이 원칙적으로 건설사업자가 도급받은 공사를 하도급 하지 않도록 정한데에는 몇 가지 이유가 있다.

먼저, 부실시공이 발생하지 않도록 하기 위함이다. 원칙적으로 하도급을 금지하면 도급받은자가 직접 공사를 수행하게 되고, 본인 시공 분에 대한 하자과 안전에 관한 책임소재가 분명해지므로 부실시공이 적어진다. 만약 제약사항 없이 도급받은 건설공사를 제한없이 하도급 하도록 허용한다면 무자격자의 수주외에는 적절한 시공과 안전 관리가 이루어지지 않을 가능성이 높다.

다음으로 무분별한 과다 수주경쟁을 예방하기 위함이다. 건설계약을 체결한 당사자가 모두 하도급하여 공사를 할 수 있게 되면 실질적인 자격을 갖추지 않은 수많은 공사업체가 난입하게 되고 과열 경쟁으로 인해 시장가격에 혼란이 발생할 수 있다. 이는 저가 수주로 이어지게 되는데, 공사의 특성과 적정원가의 검토 없이 낮은 가격으로 입찰하게 되고, 이는 비용을 하도급사에 전가하는 결과를 초래한다. 비용 부담이 발생하는 하도급사는 원가 절감을 위한 수단으로 저품질의 자재를 사용하거나 무리한 일정으로 공사를 수행하게 된다. 이는 부실시공으로 이어지게 되어 결과적으로 사회에 악영향을 미치게 된다.

3.2 일괄 하도급 금지 조항(제29조 제1항)

3.2.1 “주요 부분의 대부분”의 의미

3.1에서 언급한 바와 같이, 건설사업자는 도급받은 건설공사의 전부 또는 주요 부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급 할 수 없다. 여기서 “주요 부분의 대부분”의 내용은 대통령령으로 위임하여 그 구체적 내용을 규정하고 있는데,

“부대 공사”에 해당하는 부분을 제외한 주된 공사를 의미한다. 다만, 건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급하는 경우에는 예외로 한다.

3.2.2 분할하도급의 예외

앞서 살펴본 건설산업기본법 제29조 제1항의 단서조항은 하도급 제한 규정의 예외를 정하고 있는바, 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 단서에서 시행령에 위임한 내용에 따라 “계획, 관리 및 조정하는 경우”라 함은 국토교통부의 “계획·관리 및 조정에 관한 지침¹⁰⁾”에 정한대로 공사 현장에서 역할과 조직을 갖추고 있는 경우 건설산업기본법 시행령 제31조 제2항을 말한다. 이 경우 2인 이상에게 분할하여 하도급할 수 있어야 하는 바, 이는 전문공사 시공 업종으로 분할하여 하도급 하는 경우와 도서 또는 산간벽지 지역의 협력사에게 하도급 하는 경우(건설산업기본법 시행령 제31조 제3항) 두 가지로 정하고 있다.

3.2.3 일괄하도급과 직접시공의무

건설산업기본법상 하도급 제한규정에 해당하는 제28조의2와 제29조 제1항에 대해 살펴보았다. 두 조항은 원칙적으로 도급계약을 체결한 공사계약을 하도급 할 수 없다는 부분에서 일맥상통한다. 이와 같이 하도급 불가에 대한 대원칙은 동일하나, 예외 사항에 대해서는 달리 규정하고 있어 100억원 미만의 소액공사를 종합공사사업자가 수주할 경우에는 두 가지 예외 사항을 모두 충족해야 하는 한계에 다르게 된다.

건설산업기본법 제28조의2 직접시공의무에 따르면 계약 당사자인 건설사업자는 100억원 미만의 공사계약을 체결할 경우 그 금액 비율에 맞게 직접 공사를 수행해야 한다. 앞서 살펴보았지만 건설공사의 규모와는 관계없이 종합공사에 해당하여 직접시공이 어려운 종합공사사업자가 발주자와의 직접 계약의 당사자가 될 수밖에 없는 경우가 있다. 이러한 경우 예외적으로 발주자가 서면으로 이를 승낙하고 직접시공을 하지 않아도 되는데, 공사의 내용에 따라 종합공사사업자가 계약할 수밖에 없는 사항을 예외적으로 승인이라는 절차를 거쳐 하도급 하도록 함으로써 실무와 행정상의 낭비가 발생하고 있다. 직접시공 의무 대상에 해당하는 금액의 건설공사라고 할지라도 계약의 성질 상 종합공사를 시공하는 자가 계약해야 할 필요성이 있는 경우에는 행정절차의 간소화와 실무상의 편의를 위한 개선이 필요하다.

3.3 전문공사 하도급 금지 조항(제29조 제2항)

3.3.1 수급인의 직접시공의무

건설산업기본법 제29조 제2항 본문에 따르면 수급인은 도급받은 전문공사를 하도급할 수 없다. “수급인”이라 함은 동법 제2조 정의에 따라 발주자로부터 건설공사를 도급받은 건설사업자를 말하며, 도급이라 함은 건설공사 완성을 약정하고, 대가를 받는 것을 약정하는 계약을 의미한다. 따라서 발주자가 전문공사를 도급하는 경우, 수급인은 원칙적으로 이를 하도급 할 수 없고, 직접시공해야 함을 알 수 있다.

3.3.2 종합공사사업자의 전문공사 일부 하도급

앞서 살펴본 건설산업기본법 제29조 제2항 단서에 따라 특정 조건을 충족할 경우, 전문공사의 일부 하도급도 가능하다. 예외가 허용되는 조건을 충족하기 위해서는 먼저, 발주자의 서면 승낙이 필요하고, 건설산업기본법 시행령 제31조의2의 각호에 해당하면서 그 금액이 도급공사금액의 20%를 초과하지 않아야 한다. 다만, 이 경우에도 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 자에게 한정되는 것이고, 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 자는 예외적으로도 전문공사를 하도급하는 것이 불가능하다. 전문공사의 경우에는 이를 시공하는 자가 본인의 전문영역에 대한 책임하에 대부분을 직접시공하기 때문이다.

3.3.3 전문공사사업자의 직접시공의무

종합공사의 경우 계획, 관리, 조정하는 역할을 하면서 2인 이상의 전문공사사업자에게 분할하도급 하는 것이 가능하지만, 전문공사는 원칙적으로 하도급이 불가능하므로 전문공사를 도급받으면 예외없이 모두 도급받은 전문공사사업자가 직접시공해야 한다.

건설산업기본법 제28조의2 직접시공의무 원칙에 따라 70억원 미만의 공사계약 건은 최소 10% 이상의 노무비에 해당하는 공사를 직접시공해야 하는데, 동법 제29조 제2항에 따라 전문공사를 도급받은 자는 하도급 하는 것이 불가능하므로 제28조의2의 예외사항으로 발주자의 승낙을 받더라도 여전히 직접시공해야 함에는 변함이 없다. 이에 따라 건설공사의 직접시공 의무는 종합공사사업자에게만 예외가 적용된다고 봐야 하고 전문공사사업자에게 해당 법령은 적용이 되지 않는다고 봐야 한다.

4. 직접시공의무제도의 운영 현황 및 문제점

4.1 제도 운영 현황

종합건설업체와 전문건설사업자의 원도급 계약 중 공사계약 중 100억원 미만의 공사 건수를 살펴보면 실제 직접시공의무가 적용되는 공사가 전체 공사에서 차지하는 비중을 확인할 수 있다. 전체 공사에서 차지하는 비중과 실제 운영

10) 건설산업기본법 제29조 제1항에 따른 계획·관리 및 조정에 관한 지침.

현황에 따라 직접시공의무제도가 실효성 있는 제도인지, 문제점은 무엇인지 등에 대해 확인이 가능할 것이다.

4.1.1 종합건설업중 현황

2020년에 체결된 종합공사업중 공사계약 건을 기준¹¹⁾으로 추정한 결과 전체 81,450건 중 100억원 미만의 공사는 79,396건으로 약 97.5%가 직접시공의무 대상 공사에 해당한다. 통계 분류내역상 70억원 미만에 해당하는 공사 건이 몇 건에 해당하는지 확인할 수는 없었지만, 50억원이상 100억원 미만의 공사 건수는 1,998건에 해당하여 해당 공사를 제외하고 50억원 미만의 공사 건수 비중을 따져보더라도 전체 공사건수의 약 95%의 공사가 직접시공의무 대상 공사인 것을 알 수 있다.

해당 공사에 대해 계약별 원가 내역을 모두 확인할 수는 없지만, 공종별 공사기간별 원가계산서 상 평균 직접노무비 비율을 살펴보면 65.5%에 달하는 것으로 보아 대부분의 공사가 직접시공의무를 준수한 것으로 보인다. 특히 6개월 미만의 단기공사의 직접노무비 비율은 75.5%에 달하는 것으로 보아 종합건설사업자의 직접시공 비율은 상당히 높은 수준에 있는 것으로 판단된다.

4.1.2 전문건설업중 현황

2020년에 체결된 전문건설공사 계약 기준으로 전문건설공사는 전체 공사계약 732,677건 중 50억원 미만의 공사가 전체 99.7%를 차지하는데, 이중 하도급 실적 공사 건¹²⁾ 129,827건을 제외한 약 601,463건의 공사 대부분이 직접시공 의무 대상 공사에 해당한다. 직접적인 원가 비교가 가능한 자료는 아니지만, 하도급 완성공사 원가 통계상(Hong & Kim, 2020) 2019년의 하도급공사 외주비는 3.5%에 불과하고, 재료비와 노무비, 현장경비가 대부분의 원가를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 간접노무비는 직접노무비의 10.7%에 불과하므로 실제 하도급공사에 해당하는 전문공사는 대부분 직접시공을 통해 이루어지고 있다고 봄이 타당하다.

4.2 직접시공의무제도의 문제점

4.2.1 노무비 기준으로 한정된 직접시공 비율 산출

현 제도상 건설공사의 직접시공의무는 전체 공사의 노무비 중 직접노무비가 차지하는 비율을 기준으로 직접공사비율 준수 여부를 판단하고 있다. 앞서 살펴본 것과 같이 원가내역서상의 현황만으로 놓고 보았을 때, 종합공사에서 직접시공비율이 상당수 준수되고 있는 것으로 볼 수 있다. 다만, 종합공사의 경우 전체 공사금액을 기준으로 보면 외주비 비율이 상당하여(CAK, 2018) 외주 의존도가 높다는 것을 알

수 있다.

외주비율을 놓고 보면 종합공사에서는 외주 즉, 하도급비율이 60%를 상회할 정도로 높다는 것을 알 수 있는데, 이는 수급인의 “직접시공” 비율이 낮다는 것을 의미한다. 앞서 2장 2절 2항에서 살펴본 것과 같이 “직접시공”은 자기 인력, 자재, 장비를 투입하는 것이므로 직접시공 비율 준수여부를 판단함에 있어서 “노무비”만을 그 기준으로 하는 것은 적절하지 않다고 본다.

특히 최근 건설산업의 흐름과 미래 예측을 살펴보면, 모듈화 공법, 로봇 및 드론의 활용, 공장제작 및 사전 조립 등이 증가하는 추세(Ann et al., 2016)이므로 노무비율을 기준으로 직접시공을 판단하는 것은 이러한 흐름에도 맞지 않는 것으로 보는 의견(Choi et al., 2021)도 있다. 건설산업이 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로 옮겨가는 현시점에 적절한 직접시공 기준이 필요하다는 의견에 동의한다.

4.2.2 단순한 예외허용과 효과 감소

직접시공의무제도는 안전, 품질, 공사기간요인 등의 문제가 발생할 수 있는 상대적으로 소액에 해당하는 공사계약에 대해 계약의 당사자인 수급인이 책임을 지도록 하는 것이 주된 목적인 것으로 보인다. 따라서 예외를 인정함에 있어서 그 요건을 엄격히 하고, 목적을 해치지 않는 범위에서 허용해야 함이 타당하다.

직접시공의무제도의 예외 규정은 발주자의 서면 승인만으로도 적용이 가능하기 때문에, 예외가 일반화되어 갈수록 직접시공의무제도의 효과는 감소하게 된다. 즉, 현행규정상으로는 발주자가 그 필요성에 대해서만 수급한다면, 얼마든지 허용할 수 있도록 정해져 있다. 발주자의 입장에서는 계약의 당사자를 여럿 두기보다는 종합공사를 시공하는 자와 계약을 하고, 전체 시공을 계획, 관리하는 것이 절차상, 관리상으로 편리하기 때문에 시공상 큰 문제가 발생하지만 않는다면 대부분 승인하기 쉽다고 할 것이다.

하도급을 할 경우 발생하는 추가적인 간접비, 이윤 등으로 인해 원가가 상승하게 되어 발주자에게도 이득이 되지 않는다. 더욱이 직접시공 의무 적용 대상이 되는 공사는 70억원 미만의 소액공사인데, 소액공사 일수록 간접비 발생으로 인한 손실이 커지므로 70억 미만의 소액공사는 이론상 발주자, 수급인, 하수급인 등 계약 당사자 모두가 선호하지 않는 계약 형태라고 볼 수 있다.

11) 경제통계국 산업통계과, 건설업조사보고서(2020년 기준)

12) 경제통계국 산업통계과, 건설업조사보고서(2020 기준)

5. 직접시공의무제도의 개선방안

5.1 법규 등의 조문 개정 방향

5.1.1 직영공사 금액 중 노무비 비율 평가

2장에서 설명한 것과 같이 직접시공의무제도는 2018년에 개정되어 도급금액 산출내역서상 기재된 총노무비를 기준으로 공사금액에 따른 비율에 맞는 노무비를 사용하여 직접시공하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 앞서 4장에서 언급한 대로 현 기준의 노무비에 한정한 직접시공비율 산출 방식은 ① 직접시공의 개념과 현재 법 적용 내용에 차이가 있다는 점에서, ② 미래 건설산업의 흐름 및 변화사항에 맞지 않는다는 점에서 문제가 있어 이에 대한 법률조항의 개정을 통해 개선하는 것이 필요하다.

1) 직접시공의 정의 재수립

종합건설사업자의 대부분은 “직접시공”을 인력, 장비, 자재를 자기의 것으로 건설사업을 수행하는 것으로 인식(Choi et al., 2021)하고 있으며, 직접시공의무제도가 도입될 당시에 규제당국도 자기 인력, 장비(임대 포함), 자재(구매 포함) 등을 투입한 것이라고 정의(KMCCA, 2006) 하였다. 이는 건설산업 생산체계를 개편하면서 건설산업기본법을 개정하였으나 직접시공 개념에 대해서는 재정의하지 않아 발생한 문제라고 생각한다. 이에 대해 정부와 업계의 직접시공에 대한 생각과 관점의 차이를 극복하고 개념을 새로 정의하는 것이 필요하다고(Choi et al., 2021) 한 의견에 상당 부분 동의함을 밝힌다. 관점과 개념을 일치하는 것은 동일 대상에 대한 의견 수렴을 용이하게 만들 수 있기 때문이다.

2) 외주비를 제외한 비용에서의 노무비율 적용

미래 건설산업의 흐름에 맞지 않는 노무비를 기준으로 직접시공의무 비율을 판단하는 것에는 문제가 있어, 각 시공 상황에 맞는 다양한 기준의 제시가 필요하다. 건설산업이 노동집약적 산업에서 기술집약적, 산업 고도화를 이루고 있는 현 상황에서 “시공”의 범주를 “노무비”에 한정하여 해석하는 것이 시대의 흐름에 역행하기 때문에 노무비 중 원도급자의 비중을 기준으로 판단해야 한다(Ann et al., 2016)는 의견도 일리가 있다.

현 법제상의 수급인의 노무비 비율을 기준으로 직접시공 비율을 산정하는 방식은 계산의 편의성, 절대적 약자인 수급인과의 형평성 등을 고려하여 개정된 내용(Ann et al., 2016)이므로 이 부분을 최대한 반영하되, 수급인이 하도급하지 않은 범위 내, 즉 외주비를 제외한 비용에서 사용된 노무비를 기준으로 “직접시공” 비율을 산출하는 방식을 제안한다. 이와 유사한 방식으로 공사 내역서의 순공사비를 기준으로 직접시공한 비율을 산출하는 방식(Choi, 2016)이 대안으로 제시되기도 하였다. 하도급 또는 외주비를 제외한 공사비에서

차지하는 노임을 기준으로 직접시공비율을 산출한다면, 모듈화 등의 공종이 도입되는 미래건설산업의 직접시공비율을 적절하게 평가할 수 있을 것이라 기대된다.

5.1.2 예외 승인 기준의 강화

1) 외국의 입법례

미국, 독일 등의 선진국의 경우 공공공사의 계약조건 등에 직접시공의무를 규정하고 있으며 민간공사의 경우에는 우리나라와 같이 특별한 규정을 두지 않고 있다(Choi, 2016).

이러한 선진국에서도 예외를 두어 발주자에게 승인을 얻도록 하는 경우가 있는데, 우리 법제와 유사한 형태를 가지고 있는 독일은 직접시공의무의 예외로 하도급을 허용하기 위해서는 발주자의 동의를 하도급 대상이 되는 업무를 명시한 문서로 받아야 한다(Ann et al., 2016). 다만, 독일의 경우에는 우리와는 다르게 하도급자를 공지할 의무가 있는데, 이를 통해 공사의 당사자가 누구이고, 전문성을 가지고 있는지에 대해 발주자가 알게 된다는 점에서 우리의 직접시공의무 예외보다 합리적인 요건을 추가하여 예외를 허용하고 있다고 볼 수 있다.

2) 국내 공사 실적과 입법 보완 필요성

앞서 4장에서 본 건설업 통계에 따르면 종합공사를 시공하는 건설법제상 종합공사의 외주비율은 2020년 기준으로 60%에 육박한다. 또한 공사원가에서 외주비가 차지하는 비율을 살펴보면 실제 절반 이상을 하수급인이 수급인으로부터 위탁받아 공사를 수행하고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같이 종합공사업이 필요한 공사의 경우 자기의 힘으로 시공하기 보다는 외주 의존적으로 시공하는 경향이 강하다는 것을 추정할 수 있다.

이러한 국내 건설업계의 공사 실정으로 미루어 보아, 종합공사에서 직접시공의무의 예외를 허용하는 발주자 승낙제도를 폐지할 경우 큰 혼란이 생길 것이라 예상된다. 따라서 발주자 승낙제도를 유지하되, 직접시공의무 예외 적용 시 수급인이 발주자에게 하도급의 구체적 내용을 알리는 것을 의무화하고, 이를 위반할 경우 발주자가 수급인과의 계약 해지를 할 수 있는 입법이 필요하다. 독일의 경우 같이 발주자에게 입찰자가 하도급 줄 업무를 명기하도록 입찰자에게 요구할 수 있도록 하고, 직접시공의무 위반 시 경고 및 계약을 해지할 수 있게 함(Ann et al., 2016)으로써 발주자와 원사업자가 그에 필요한 당사자성, 전문성 등 일정한 요건 등을 관리할 수 있는 방안이 마련할 수 있다.

3) 직접시공 예외 계획 통보제도 도입

위에서 살펴본 바와 같이 이러한 입법적 보완은 현재 직접시공을 하는 자가 그 계획을 발주자에게 통보하도록 정한 것과 마찬가지로, 직접시공의 예외로 허용하는 경우에도 하도급공사 계획을 발주자에게 통보하는 것으로 규정하는 것

을 제안한다. 직접시공계획을 발주자에게 통보하는 현재 건설산업기본법과 마찬가지로 “직접시공 예외 계획”을 건설공사 정보시스템에 입력하도록 함으로써 해당 공사에 대한 정보를 발주자에게 알릴 수 있다. 이러한 신고 내용에 실제 시공하는 하도급사, 하도급 공종 별 시공 비율 등을 입력하도록 함으로써 발주자가 공사의 책임이 누구에게 있고, 어떤 형태로 공사를 하는지 알 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

이러한 제안은 상기 제안한 법령 개정안은 독일법 VOB/B의 “수급자가 발주자에게 하도급자를 알릴 의무”에 관한 내용(Ann et al., 2016)과 직접시공 해야 할 공사의 예외를 인정해준 발주자가 자기 공사의 참여자를 특별한 요건을 갖추지 않고도 확인할 수 있어야 한다는 점에서 입법 목적이 일치한다고 볼 수 있다. 또한 발주자 본인이 서면으로 동의한 내용에 대해서 알아야 할 의무가 있다는 내용은 건설산업기본법 제29조 제2항 및 제3항 등에서 규정한 발주자의 서면 승낙을 예외 허용 요건으로 하는 경우, 하도급하는 내용에 대해 발주자에게 통보¹³⁾하도록 하는 내용에도 규정되어 있다. 따라서 발주자가 직접시공의 예외를 승인한 경우에도 그 예외로 인해 발생하는 구체적인 사실관계를 알 수 있도록 발주자에게 통보하는 의무를 직접시공을 하는자에게 부과할 필요성이 있다고 생각한다.

법령 개정안을 구체적으로 표현하면 다음과 같다. 건설산업기본법 제28조의2 제3항을 신설하여 “제1항 단서에 따라 건설공사를 직접시공하기 곤란한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 직접시공예외계획을 발주자에게 통보하여야 한다.”고 규정한다. 이와 동시에 동법 시행령 제30조의2 제5항을 신설하여 “법제28조의2 제3항에 따른 직접시공예외계획의 통보는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 도급계약을 체결한 날부터 30일 이내에 하여야 한다.”라고 규정하고, 국토교통부령으로 공사내역서, 예정공종표 등을 제출하게 하는 방식 등을 구체화하는 것이다.

Table 1. Comparison table of old and new revisions of direct construction exception plan

Category	Current	Proposal
Act	-	Article 28-2 (3) A person who directly performs construction works under the proviso to paragraph (1) shall notify the project owner of his or her direct performance exception plan.
Enforcement Decree	-	Article 30-2 (5) Notification of a plan for direct performance exception of construction works referred to in Article 28-2 (3) of the Act shall be given within 30 days from the date the contract has been entered into, as prescribed by Ordinance of the Ministry of Land, Infrastructure and Transport

13) 건설산업기본법[시행 2022.8.4.] [법률 제18823호, 2022.2.3., 일부개정] 제29조 제6항

이러한 신고를 통해 발주자는 직접시공의 예외를 인정한 공사 건이 안전하게 시공된다는 것을 확인할 수 있고, 예외를 인정받아 하도급을 준 건설사와 시공하는 하도급사 모두 더 책임있게 시공함으로써 높은 품질과 안전이 보장될 수 있을 것으로 기대된다.

5.1.3 발주자 책임 강화

1) 외국의 입법례

미국의 직접시공의무제도는 주마다 달라서 일률적으로 규제의 강도에 대해서 논하기는 어렵다고 할 것이지만, 계약 시점에서 살펴보면 공종별로 원도급자와 하도급자의 시공 여부와 그 비율을 명시하고, 시방서를 통해 철저히 감독함으로써 원도급자가 직접시공을 하는지를 감시 감독할 수 있도록 하고 있다. 특히 미연방조달청 및 주정부는 공공공사 발주와 관련하여 계약 시점에서 공종별로 원도급자와 하도급자의 시공 여부와 그 비율을 명시하게 하고, 시방서를 통해 감독함으로써(Ann et al., 2016)직접시공의 실효성을 확보하고 있다.

2) 예외를 승낙한 발주자에 책임 부과

직접시공의 예외를 승인한 발주자에게 직접시공 미이행으로 발생하는 부실시공, 안전사고 등의 책임을 부담시키는 규정을 도입함으로써, 예외 승인을 신중히 하도록 유도할 수 있을 것으로 예상된다. 현 제도상으로는 발주자의 인센티브와 감동 및 상벌에 관한 체계가 미비하여, 이에 대한 제도 도입이 필요하다는 의견(Ann et al., 2016)이 있다. 이와 유사한 방식으로 원사업자가 발주자에게 직접시공을 하지 않도록 승인을 요청하는 경우, 시행령 등으로 발주자가 반드시 확인하여야 하는 필수 사항 등을 정함으로써 이를 확인하여 직접시공 예외 승인에 대한 타당성 검증할 수 있도록 법을 개정하는 것이 필요하다.

건설산업기본법 제28조의2 제4항, 제5항에 국가, 지방자치단체 등의 공공기관 발주 공사의 경우 직접시공계획을 통보받고 이를 준수하는지 여부를 확인하도록 규정하고 있는 바, 이와 유사한 방식으로 민간공사의 경우에도 직접시공 예외 계획을 통보하도록 하고, 그 계획에 따라 시공하는지 여부를 신고하는 방법으로 법령 개정이 가능하다고 생각한다.

이와 더불어 동법 제99조에 직접시공 예외 계획 미통보 시 과태료를 부과하도록 정하고, 벌칙조항에 “제28조의2를 위반하여 시공함으로써 건설공사의 안전에 관한 법령을 위반하거나 중대한 품질의 문제를 야기한 자 또는 이를 승낙한 발주자”를 각 호에 규정함으로써 직접시공을 아니함으로 인해 발생하는 안전, 품질 문제를 발주자가 책임지도록 규정할 수 있다.

Table 2. Comparison table of old and new revisions of Orderer's responsibility

Category	Current	Proposal
Act	Article 96 (Penalty Provisions) 1~3. (skip) 4. A person who awards a subcontract in violation of Articles 25 (2) and 29 (1) through (5)	Article 96 (Penalty Provisions) 1~3. (Same as current) 4. A person who awards a subcontract in violation of Articles 25 (2) and 28-2 (2) and 29 (1) through (5)
	Article 99 (Administrative Fines) 1~3. (skip) 4. A person who fails to give the notice under Article 28-2 (2)	Article 99 (Administrative Fines) 1~3. (Same as current) 4. A person who fails to give the notice under Article 28-2 (2) through (3)

직접시공 의무 준수 여부를 확인하고 감독하게 하고, 위반 발생 시 처벌 규정을 강화하여 위반확률을 낮추자는 대안 (Ann et al., 2016)도 발주자에게 직접시공의무를 준수하도록 의무를 부과한다는 점에서 일응 합리적인 제안이라고 생각한다. 다만, 감독이 어려운 민간영역에서는 예외를 인정하되, 예외를 승인한 자에게 책임을 부과하도록 하는 것이 직접시공의무 예외제도를 유지하면서 무분별한 예외 승인과 예외를 사후 승인하는 등의 탈법적 행위를 방지할 수 있는 대안이라 생각된다.

5.2 운영 및 관리상의 개선 방안

5.2.1 직접시공 감시체계 마련

직접시공의무제도는 직접시공계획서를 확인하는 것만으로는 실제 준수되고 있는지 여부를 확인하기 쉽지 않다(Ann et al., 2016). 개정된 법령에 따라 전체 공사 노무비의 비중을 법에 정해진 비율에 맞게 직접시공하면 직접시공의무를 준수한 것으로 보기 때문에, 이에 적합한 감시체계를 마련한다면 이를 준수하는지 여부에 대한 감시체계를 구축할 수 있다고 판단된다.

직접시공의무제도의 큰 문제점으로 현장에서 해당 규정이 지켜지지 않는 것을 지적하는 견해(Ann et al., 2016)에서도 역시 의무 감시체계를 구축해야 한다는 내용을 제시한 바 있다. 또한 직접시공을 제대로 운영하기 위해서는 현재 종합건설사업자가 가지고 있는 관리위주의 조직체계를 직접시공을 지원할 수 있는 조직체제로 본사 및 현장 조직을 변경해야 한다는 의견(Baek, 2019)도 있는데, 이는 앞으로 궁극적으로 우리나라의 수많은 건설사들이 체질 개선의 일환으로 점진적인 과제로 수행해야 할 방식이라는 점에서 의미 있다고 생각한다. 다만, 단기적으로는 현재 감독기관에 해당하는 국토교통부에서 가지고 있는 시스템과 신고체계를 활용하여 직접신고 내역과 하도급 신고 내역을 비교하여 위장 직영 여부를 확인하는(Sim et al., 2010) 감시방법에 동의한다. 이러한 감시체계는 건설산업지식정보시스템을 활용

하여 실질적으로 공사업자가 노무자를 직접 고용하여 시공하였는지를 파악할 수 있어 사후감시와 관리에 매우 효과적일 것이라 판단된다.

5.2.2 직접시공 준수 검증제 도입

일반적으로 종합공사를 시공하는 자는 직접공사를 수행할 수 있는 조직이나 장비, 인력 등을 보유하지 않고 있다. 직접 공사를 수행하기 위해서는 직영 인력을 고용하거나, 프로젝트 성 채용을 통해 인력을 수급하여 시공을 해야 할 것이다. 반드시 인력을 상시로 고용하는 형태를 유지해야 하는 것은 아니지만, 인력을 고용할 수 있는 업체를 선별할 수 있는지, 장비 임대 능력이 있는지, 인력 고용 시 노임이나 장비 대금 등을 직접 지급할 능력이 되는지에 대해서는 검증이 필요할 것이다.

미국의 발주제도에 따르면 주마다 다른 제도를 운영하는 하지만, 면허나 규제가 없더라도 공사발주 과정에서 종전의 공사실적 제한이나 기술자 보유 등과 같은 입찰조건을 통해 시공자 선별 체계를 갖춤으로써 시공자를 검증할 수 있다(Ann et al., 2016). 미연방조달청 및 주정부에서는 공공 발주단계에서 직접시공 비율을 지정하는데, 이와 같은 방식으로 당국 조달청 또는 공공기관 발주 공사에서 필수적으로 직접시공 비율을 지정하고 자격조건을 엄격하게 지정함으로써 직접시공의무제도의 실효성을 강화할 수 있으리라 생각한다.

또한 입찰심사 시 직접시공 비율을 평가하여 직접시공 제도의 확대를 도모하는 방법(Yu, 2012), 건설공제조합을 활용하여 직접시공 계획의 정보를 모아 이를 활용하여 수급을 선정하는 방법(Lee et al., 2021), 발주자가 시공사의 직접공사 수행능력을 확인할 수 있는 시스템 구축 도입(Choi, 2016) 등도 직접시공 준수 검증제의 일환으로 활용할 수 있을 것으로 보인다. 위에서 건설공제조합 대신 건설 관련 다수의 협회, 기관, 공사, 조합 등을 총망라할 수 있는 별도의 직접시공 검증 시스템과 이에 맞는 컨트롤타워의 구축을 제안하고자 한다. 이러한 시스템과 인프라를 구축하여 실제 직접시공이 가능한 시공사가 직접시공이 필요한 계약의 당사로 선정할 수 있게 함으로써, 직접시공 제도의 실질적인 적용과 제도의 활성화를 꾀할 수 있을 것으로 보인다.

6. 결론

본 연구는 건설산업기본법상 직접시공의무제도의 구체적인 의미를 살펴보고, 그 한계와 문제점을 확인함으로써 법령과 제도의 대안을 제시해보았다. 현행법상 직접시공의무제도는 예외 허용 조건이 단순하여 남용의 여지가 많고, 직접시공하지 않거나 그 비율을 위반하는 경우라고 하더라도 이

를 감시·감독하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 현재 직접시공의무제도를 유명무실하게 하는 예외 허용에 관한 법령을 정비하여 규제를 강화할 필요가 있다. 또한 이 강화된 법령이 현실적으로 준수될 수 있는 환경을 만들어야 한다.

직접시공의무의 예외를 인정하는 발주자 승인 제도는 예외 시공 계획 제출 제도의 도입을 통해 발주자가 시공의 내용을 알 수 있도록 하고, 이를 승인한 발주자도 책임을 지도록 함으로써, 직접시공의무제도의 요건을 엄격하게 하는 법령 도입이 필요하다. 이를 통해서 발주자가 승인하는 것만으로 허용되는 직접시공의무의 예외 남용을 막아 부실시공 및 안전문제를 예방할 수 있고, 직접시공의무제도의 활성화에 기여할 수 있다.

전문공사의 경우 법령상 직접시공의무제도의 예외 대상이 아닌에도, 이러한 내용이 명확하게 인식되지 않는 문제가 있다. 전문공사의 경우에는 직접시공의무의 예외 적용이 허용되지 않는다는 내용을 법령에 명확히 규정함으로써, 직접시공의무 예외 허용 조건을 강화하여 불법적으로 이루어지는 하도급을 막아 책임시공을 활성화하는 입법적인 개선이 필요하다.

나아가 직접시공의무제도가 활성화되면 종합공사업자 역시 직접시공을 해야 함에 따라 시공능력을 향상시키기 위한 노력을 하게 되고, 이에 따라 건설 역량이 강화될 수 있을 것이다. 실제 시공능력 없이 입찰만 수행하고 수주시 하도급하는 이른바 입찰 브로커 문제도 자연스럽게 해소될 것으로 보인다. 특히 이러한 입찰브로커 등으로 인해 과도한 입찰경쟁으로 인해 발생하는 저가수주가 만연하게 되고, 이를 만회하고자 원가 절감을 위해 저품질, 시공상의 절차 생략 등으로 인해 발생할 수 있는 부실시공 등의 구조적 문제를 개선할 수 있을 것이라 기대된다. 또한 직접시공의 책임이 원사업자에게 있음이 명확해지기 때문에 각종 하도급 관계에서 발생하는 분쟁이 감소될 수 있을 것이다.

직접시공제도는 발주자에게는 저렴한 비용으로 높은 품질의 결과물을 제공하고, 원사업자와 하도급자 간의 분쟁은 최소화할 수 있는 장점이 있다. 시공사는 여러 단계를 거치지 않기 때문에 원가 절감을 통해 수익구조를 개선할 수 있으며, 책임 시공을 통해 안전하고 높은 품질의 건축물을 시공할 수 있다. 또한 큰 규모를 수주하는 대형 건설사에 직접 고용되는 노동자의 지위가 안정화되는 등의 건설사업과 관계있는 모든 당사자에게 긍정적인 영향을 가져다 줄 수 있을 것으로 기대된다. 제안한 바와 같이 직접시공의무제도의 입법적, 제도적 개선과 도입을 통해 건전한 건설사업의 발전을 도모해볼 수 있기를 기대해 본다.

References

- Ahn, J.O. (2017). "A plan to rationalize the direct construction mandatory system for the advancement of the construction industry." *Land Policy Brief*, 599, pp. 1-6.
- Ann, J.O., and Lee, S.B., Lee, S.H., Jo, J.H., Kim, J.H., and Hyun, S.Y. (2016). "Advancing the Construction Industry by Amending Self-performing Requirement." *Korea Research Institute for Human Settlements*, pp. 54-55.
- Ann, J.O., Lee, S.B., Lee, S.H., Jo, J.H., Kim, J.H., and Hyun, S.Y. (2016). "Advancing the Construction Industry by Amending Self-performing Requirement." *Korea Research Institute for Human Settlements*, pp. 60-64.
- Ann, J.O., Lee, S.B., Lee, S.H., Jo, J.H., Kim, J.H., and Hyun, S.Y. (2016). "Advancing the Construction Industry by Amending Self-performing Requirement." *Korea Research Institute for Human Settlements*, pp. 85-86.
- Ann, J.O., Lee, S.B., Lee, S.H., Jo, J.H., Kim, J.H., and Hyun, S.Y. (2016). "Advancing the Construction Industry by Amending Self-performing Requirement." *Korea Research Institute for Human Settlements*, p. 88.
- Baek, J.C., and Ock, J.H. (2019). "A Study on the Application Method of Construction Site Direct Construction System." *Journal of the Architectural Institute of Korea Structure & Construction*, 35(11), pp. 171-180.
- CAK (2018). 2017 private construction report.
- Choi, S.I., Jeon, Y.J., and Lee, K.P. (2021). "Major Issues and Reasonable Settlement Plans for Vitalization of Direct Construction by General Construction Companies." *Construction & Economy Research Institute of Korea*, pp. 12-13.
- Choi, S.I., Jeon, Y.J., and Lee, K.P. (2021). "Major Issues and Reasonable Settlement Plans for Vitalization of Direct Construction by General Construction Companies." *Construction & Economy Research Institute of Korea*, pp. 38-40.
- Choi, H.S. (2008). "Prospects for the development of the Korean construction industry." *Construction Management News* 3-4, pp. 10-13.
- Choi, S.h. (2016). "Direct construction work is also a necessity, not an option." *DNEWS*, 84, pp. 40-41.
- Choi, S.h. (2016). "Direct construction work is also a necessity, not an option." *DNEWS*, 84, p. 43.
- Economic Statistics Bureau Industry Statistics Division. (2020). *Construction Industry Investigation Report*.
- Hong, S.J., and Kim, J.J. (2020). "Cost statistics for subcontract completed construction as of 2019." *Korea Research Institute For Construction Policy*, p. 6.

- Kim, J.W. (2016). A review on the direct construction and safety management of the original contractor.
- Korea Mechanical Construction Contractors Association (2006). "Implementation of the mandatory direct construction system for construction works." *Monthly Mechanical Construction*, Korea Mechanical Construction Contractors Association, 5(190), pp. 57-64.
- Korea Research Institute for Human Settlements. (2021). Construction cost statistics for subcontracted completed works.
- Lee, M.S., Kim S.Y., Y, J.H., Han, J.Y., and Son, J.W. (2021). "Analysis of the Impact of the Expansion of Direct Construction Works and Suggestions on the Application." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 22(6), pp. 15-23.
- Shin, Y.C. (2016). "Necessity of direct construction and improvement plan." *DNEWS*, 84, pp. 54-55.
- Shim, G.B., Back, Y.G., and Kim, J.H. (2010). "Measures to promote direct construction in the construction industry to improve quality and improve competitiveness" *Construction & Economy Research Institute of Korea*, pp. 27.
- Son, Y.J. (2016). "Introduction and improvement direction of direct construction in the professional construction industry." *DNEWS*, 84, pp. 44-53.
- Yu, L.H. (2012). "Analysis of the impact of the extension of the direct construction mandatory of the original contractor on the specialized construction industry." [RICON] policy review, 2012-10, pp. 1-40.

요약 : 우리나라의 건설산업은 전체 사업을 총괄하는 종합건설사업자가 발주자로부터 도급받아 세부공종을 담당하는 전문건설사업자에게 시공을 맡기는 계층적 구조로 이루어져 있는 경우가 많다. 이러한 구조에서 전체 공사에 대해 종합건설사업자가 관리하고 책임을 지지만, 직접적으로 공사에 관여하는 자는 개별 전문공사사업자이므로, 이들의 시공 능력과 관리 능력에 따라 시설물 등의 품질과 안전성이 달라지게 된다. 공사를 발주받는 자와 실제 시공하는 자가 달라서 발생할 수 있는 품질과 안전 문제를 해결하기 위해서는 일정 금액 이하의 공사에 한해서는 발주받는 자가 직접시공하도록 하는 것이 필요하며, 이를 위해 도입된 제도가 건설시공직접의무 제도이다. 이와 같이 해당 제도는 부실공사와 위험전가를 방지하기 위해 도입되었지만, 국내 건설산업의 특성과 제도적 한계, 현실적 문제점으로 인해 다양한 문제점을 안고 있는 제도이므로 이를 법적, 제도적으로 개선할 필요가 있다.

키워드 : 건설직접의무제도, 발주자 승인 예외, 건설산업기본법 입법개선
