직접시공 의무비율 확대 논란

장광근 의원, '원도급자 직접시공 확대 관련 전문가 토론회' 개최

최근 국회 국토해양위원회 장광근 의원이 원도급자의 책임시공 강화와 실효성 제고를 위해 직접시공 의무비율을 최대 50%까지, 대상공사를 300억원 미만으로 확대하는 내용의 '건설산업기본법 일부개정법률안'을 발의함에 따라 업계의 논란이 커지고 있다.

이에 따라 장광근 의원은 지난 4월 1일 '원도급자 직접시공 확대 관련 전문가 토론회'를 개최했다. 토론회에서 한국건설산업연구원 심규범 연구위원과 대한건설정책연구원 유일한 연구위원은 각각 종합 · 전문건설업계를 대상으로 한 설문 · 연구보고서를 근거로 직접시공에 대해 상반된 진단을 내놓았다.

업종간 극단적인 이해 대립으로 인해 향후 직접시공 확대와 관련한 법안 심의(4월 심의 예정)가 어떤 방향으로 이뤄질지 귀추가 주목되고 있다.

심규범 연구위원 주장

"책임시공 강화, 수익성 · 시공품질 높아질 것"

- 직접시공의 경우 책임시공이 강화돼 품질이 높아지고 품질 · 공정관리 감독이 용이해지며 하도급공사보다 이윤도 3~7% 높아져 수익성 개선에 기여할 수 있음
- 공사기간 준수, 건설업체의 기술향상 및 시공능력 제고, 부실업체 퇴출, 산재사고 감소, 임금체불 방지, 민원감소 등의 효과 기대
- 시장충격을 최소화하기 위해 2011년부터 2014년 사이 300억원 미만 범위에서 단계적으로 대상공사를 확대하고 직접시공 비율도 20%~50% 범위에서 역시 단계적으로 확대해야 함
- 직접시공을 정착시키려면 인건비, 보험료, 안전관리비 등 적정공사비 확보가 선결과제이며, 특히 최저가 낙찰제 확대로 인한 노무비 삭감 우려를 불식시키는 작업이 긴요함

유일한 연구위원 주장

"부실업체 퇴출기능 미약, 위장직영만 늘어갈 것"

- 2006년 직접시공제도 도입 이후 건설업체 등록현황을 살펴보면 당초 의도했던 무자격 부실업체 퇴출효과는 거의 없는 것으로 나타났음
- 수익성 향상이나 품질개선, 직접고용 증대 등의 실질적 효과도 증명되지 않았음
- 사전계획 단계에서 직접시공과 하도급 공종이 명확하게 구분되지 않을 뿐만 아니라 계획 · 관리 · 조정에 투입되는 비용과 직접시공에 투입되는 비용을 구분하기 어려운 운영상의 문제가 큼
- 직접시공의무 확대는 건설산업 전문화 및 분업화에 역행하고 더 많은 위장직영과 위장하도급을 유발하게 될 것임

직접시공의무제란?

해당 공종에 업체의 인력, 자재, 장비를 투입해 직접 공사를 시공하는 것을 말하는데 건산법에서는 현재 도급금액이 30억 미만인 공사를 도급받은 건설업자는 30% 이상 공사를 직접시공해야 한다고 명시돼 있다.

정부는 일괄하도급을 일삼으며 과당경쟁과 시공품질 하락을 가져온 부실 · 부적격업체의 수주를 억제하고 도급질서를 정상화한다는 취지로 지난 2006년 이 제도를 도입했다.

원도급자 직접시공 확대에 대한 小考

김경회 대한설비건설협회 총괄본부장

정부는 지난 2006년 1월 건설공사의 일괄하도급으로 인한 부실시공 등의 문제점을 개선하기 위하여 원도급자의 직접시공제도를 도입하였다. 현재 직접시공제도에 따르면 도급금액이 30억원 미만인 공사를 도급받은 건설업자는 30%이상 공사를 직접 시공해야하며 위반 시 영업정지 등 행정처분을 받게 된다.

최근(2009년 12월 18일, 장광근의원 대표발의) 이 제도를 확대 시행하고자 하는 「건설산업기본법」개정안이 국회에 제출되어 건설업계 많은 논란이 제기되고 있는 상황이다. 개정안의 내용을 살펴보면 직접시공의무비율을 최대 50%까지 늘리고, 대상공사 범위도 300억원 미만 공사까지 크게 확대시키는 것을 골자로 하고 있다. 개정이유는 "직접시공 능력이 없는 페이퍼 컴퍼니(Paper Company) 등 부적격 업체의 난립을 막고, 건설업체의 직접시공에 따른 책임시공으로 부실시공을 방지하고 품질을 확보하여 건설공사의 효율성을 제고"한다는 것이다.

무자격 부실업체들의 난립과 페이퍼 컴퍼니의 퇴출은 건설업계에서 이미 오랫동안 논의된 과제로 그 주된 원인은 등록기준완화에 따른 건설업의 낮은 진입장벽과 운찰제 방식의 정부입찰제도 및 업체간의 과당경쟁에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 따라서 부실건설업체의 퇴출은 등록기준을 관리 · 감독하는 감독관청의 끝임 없는 노력과 건설공사 입찰방식의 개선 등을 통해 해결점을 찾아야지, 2006년 직접시공제도 도입 후 부실건설업체 퇴출에 전혀 영향을 미치지 못하는 동 제도를 확대 · 시행하는 것은 바람직하지 못하다.

건설업자의 직접시공제도는 제도 자체만을 논의한다면, 직접시공능력을 가지고 있는 건설업체가 책임시공을 함으로써 부실시공을 방지하고 품질확보에 기여하여 건설소비자에게 신뢰를 얻을 수 있는 바람직한 제도이다. 그러나 동 제도를 뒷받침해 줄 우리나라 건설산업의 생산체계와 발주방식은 전혀 그렇지 못하다. 직접시공제도의 주체는 원도급공사를 수행하는 "건설업자"이며 이는 종합건설업자와 전문건설업자 모두가 해당되지만, 정작 현행 건설 생산체계와 발주방식은 관련법에 의해 주로 종합건설업자에게는 원도급자의 지위를 전문건설업자에는 하도급자의 지위만을 부여하고 있어 직접시공을 담당하는 전문건설업자가 직접시공제도의 주체가 될 수 없다.

직접시공제도의 핵심은 직접시공능력에 있다. 하지만 현재 종합건설업자의 대다수는 건설공사의 시공계획 · 관리 · 조정기능만을 갖추고 있을 뿐 직접시공에 필요한 인력 및 기술은 전문건설업자들이 보유하고 있는 실정이다. 따라서 직접시공제도가 확대 · 시행되었을 때 대부분의 종합건설업자는 직접 시공보다는 손쉬운 위장직영과 불법하도급 등을 선택할 것이다. 결국 부실시공 방지와 품질확보를 위해 도입된 정책이 종합건설업자의 불법행위를 유발시켜 범법자로 만들고, 직접시공능력이 있는 전문건설업자를 건설시장에서 배제하여 오히려 저 품질 건축물과 부실시공을 발생시키는 결과를 초래하게 될 것이다.

이에 필자는 직접시공제도의 확대 · 시행에 앞서 건설 생산체계 및 발주방식의 개선이 선행되어야 한다고 본다. 원도급자의 직접시공의 필요성이 높은 기계설비공사와 같은 전문공사의 경우 발주방식을 개선하여 원도급 시장으로의 진출을 용이하게 하여야 한다. 최근 도입되어 시행을 앞두고 있는 보금자리주택건설의 "직할시공제"와 종합건설업자와 전문건설업자가 각 전문공사별로 분담이행하는 "주계약자 공동도급제도"의 확대 · 시행, 더 나아가 미국 등 선진국에서 시행하고 있는 CMr를 통해 발주자가 공종별 시공능력을 갖춘 시공사와 직접 계약을 맺고 공사하는 "다중시공계약방식"의 조속한 도입이 그 대안이며 선행조건이다. 직접시공제도는 이러한 건설 발주방식이 개선된 공사 현장을 대상으로 점진적인 확대 · 시행이 필요하다.

건설업계는 지금 긴 고난의 터널을 지나고 있다. 글로벌 경제위기 이후 우리나라 경기침체와 맞물려 건설업계는 미분양 아파트 급증, 수주물량 급감, 유동성 위기에 따른 자금난 등 총체적 위기에 직면하고 있다. 이런 때 일수록 우리 건설업계는 사사로운 눈앞의 작은 이익보다는 업계전체의 큰 위기를 극복할 지혜를 발휘해야 한다.

금번 개정법안을 놓고 업계 찬반 양론의 목소리가 높다. 4월 임시국회에 본 법안이 상정되어 심의될 예정이라고 한다. 직접시공제도의 확대는 기계설비공사와 같이 직접시공능력을 갖춘 전문건설업자가 원도급 시장에 진출할 수 있는 직할시공제 등 선진화된 발주방식의 토대위에서 이루어져 한다는 것을 관련 정책입안자들은 명심하여야 할 것이다.

「건설산업신문」 4월 5일(월요일) 3면 게재